

La Strada

EXPRESS

Выпуск №. 6, декабрь 2014

Тематическое издание Международного женского правозащитного центра «Ла Страда», Республика Молдова

Координация, как новый метод менеджмента политики в сфере противодействия торговле людьми



OAK
FOUNDATION

antitrafic
Moldova

La Strada
MOLDOVA

Издание распространяется бесплатно

La Strada
20
YEARS
INTERNATIONAL

20 years of promoting the rights of trafficked persons

Настоящая публикация подготовлена и издана при финансовой поддержке Фонда ОАК в рамках проекта «Женщины и дети против насилия: программа по обеспечению защиты прав человека». Мнения и информация, изложенные в данной публикации, отражают точку зрения автора, за которую несет ответственность ОА Международный женский правозащитный центр «Ла Страда» (Молдова), и необязательно отражают позицию Фонда ОАК по данной теме.

Составитель и издатель:

ОА Международный женский правозащитный центр «Ла Страда»
Президент – Даниелла МИСАИЛ-НИКИТИН

Ответственная за выпуск:

Татьяна ФОМИНА

Партнер выпуска:

Постоянный секретариат Национального комитета по борьбе с торговлей людьми Начальник Секретариата – Екатерина БЕРЕЖАН

Все права защищены. Отдельные материалы этой публикации могут бесплатно копироваться и воспроизводиться без предварительного согласия авторов только для учебных, научных и других целей, не преследующих извлечение прибыли, при условии, что будут указаны имена авторов и источник информации.

За дополнительной информацией по вопросам, связанным с настоящей публикацией, обращайтесь по нашему адресу:

MD 2012 п.я. 259

Тел.: (+373 22)234 906

Факс: (+373 22)234 907

E-mail: office@lastrada.md

Web Site:

<http://www.lastrada.md>

Дизайн и Проектирование:

Виктор ЛУКА

Иллюстрации:

Сальвадор Дали,
«Бесконечная загадка», 1938

Оглавление

Предисловие	1
Коротко о данном выпуске	3
I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ КООРДИНАЦИИ	5
I.1. Тема координации в международных, региональных стандартах и специальной литературе по проблеме торговли людьми	5
I. 2. Современная теория координации	9
I.3. Связь координации с демократизацией общественных процессов и развитием информационных технологий.....	11
I.4. Основные условия хорошего результата совместных действий	14
I.5. Координация взаимозависимости и бюджетирование	21
II. ОПЫТ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА	23
II.1. Координационные органы, созданные в сфере противодействия торговле людьми в Республике Молдова	23
II.2. Взгляд на координацию политики по предотвращению и борьбе с торговлей людьми в Республике Молдова - Екатерина Бережан , начальник Постоянного секретариата Национального комитета по борьбе с торговлей людьми	28
II.3. Работа территориальных комиссий по борьбе с торговлей людьми и децентрализация – Алла Векиу , сотрудник Постоянного секретариата.....	37
II.4. Опыт разработки стандарта для многопрофильных территориальных групп – Николае Гурьев , сотрудник Постоянного секретариата	41
III. ОПЫТ КООРДИНАЦИИ ДРУГИХ СТРАН	44
Исследования и отчеты по торговле людьми - Бюро Национального докладчика Нидерландов по вопросам торговли людьми и сексуального насилия над детьми	45
IV. КООРДИНАЦИЯ ПОЛИТИКИ ЕС	50
Усиление координации европейской политики в сфере противодействия торговле людьми – Ирина Тодорова , Региональный офис Международной организации по миграции в Брюсселе	51
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	56

Предисловие

Торговля людьми продолжает оставаться одним из серьезных вызовов XXI-ого века, который заслуживает пристального внимания и проведения эффективной государственной политики противодействия в данной сфере. Сложность проблемы торговли людьми и необходимость скоординированного подхода в борьбе с этим явлением неоднократно отмечались в международных документах, принятых для активизации противодействия торговле людьми. Республика Молдова на протяжении ряда лет поэтапно развивает координационный механизм управления политикой в сфере противодействия торговле людьми. В настоящее время в нашей стране уже многое сделано:

- созданы различные межведомственные мультидисциплинарные структуры (Национальный комитет, территориальные комиссии, многопрофильные территориальные группы), функционирующие на разных уровнях государственного управления для координации деятельности государственных, неправительственных и межправительственных организаций по предотвращению и пресечению торговли людьми;
- приняты законодательные и нормативные акты, обеспечивающие скоординированный подход в работе специалистов в данной области.

Так, Национальный комитет по борьбе с торговлей людьми был создан в 2001 году и работает в настоящее время, как совещательная структура при Правительстве, призванная помогать этому органу власти в изучении проблемы торговли людьми, выработке соответствующих решений и коор-

динации действий по их реализации. Национальный комитет возглавляется заместителем премьер-министра страны и в его состав входят руководители ведущих министерств, наделенных полномочиями в сфере противодействия торговле людьми, а также представители гражданского общества и межправительственных организаций. Затем в 2005-2006 г.г., с учетом усилий Правительства по децентрализации власти и развитию местного самоуправления, при органах исполнительной власти районов и муниципиев Республики Молдова, а также в автономном территориальном образовании Гагаузия были созданы территориальные комиссии по борьбе с торговлей людьми. Территориальные комиссии созданы в целях координации деятельности по предотвращению и пресечению торговли людьми на уровне административно-территориальных единиц (муниципиев и районов). Для координации оперативной деятельности по оказанию непосредственной помощи жертвам торговли людьми созданы многопрофильные территориальные группы.

Кроме того, в 2011 году Правительство создало в рамках штата Государственной канцелярии Постоянный секретариат Национального комитета по борьбе с торговлей людьми. Несмотря на то, что Национальный комитет был создан в 2001 году, его работа до 2011 года не поддерживалась постоянно работающим секретариатом, что отрицательно влияло на исполнение функций этого органа, предусмотренных законодательством. Создание Постоянного секретариата при Правительстве позволило поднять на более высокий качественный уровень менеджмент государственной политики в сфере противодействия торговле людьми.

Постоянный секретариат Национального комитета выполняет следующие функции в области противодействия торговле людьми:

- «...обеспечивает координацию деятельности по предупреждению и борьбе с торговлей людьми, а также сотрудничество с органами публичной власти, международными и межправительственными организациями, другими агентствами и представителями гражданского общества;

- осуществляет мониторинг степени реализации положений законодательства в области предупреждения и борьбы с торговлей людьми органами государственной власти и, при необходимости, представляет рекомендации по его совершенствованию;

- осуществляет мониторинг реализации политики в области предотвращения и борьбы с торговлей людьми уполномоченными учреждениями на всех уровнях публичного управления, а также межправительственными и неправительственными организациями, действующими в данной области;





- создает межведомственные рабочие группы с целью разработки предложений по совершенствованию политик в области предупреждения и борьбы с торговлей людьми;

- запрашивает информацию от учреждений, ответственных за предупреждение и борьбу с торговлей людьми, и на их основе разрабатывает национальные отчеты в данной области;

- координирует процесс разработки национального плана действий в области предупреждения и борьбы с торговлей людьми...»;

- другое.

Положение о Национальном комитете по борьбе с торговлей людьми, утвержденное Постановлением Правительства № 472 от 26 марта 2008 г. с последующими изменениями и дополнениями (Официальный монитор Республики Молдова, 2008 г., № 69-71, ст. 453), пункт 9¹.

Разработка политики в данной области - Национального плана действий по предупреждению и пресечению торговли людьми и мониторинг его внедрения осуществляются Постоянным секретариатом при участии специалистов органов центрального отраслевого и местного публичного управления, неправительственных и межправительственных организаций, активно работающих в данной области. В 2014 году была проведена первая независимая оценка Национального плана действий по предупреждению и пресечению торговли людьми (за периоды 2010-2011 и 2012-2013 г.г.).¹ Все это позволяет не только эффективно бороться с проблемой

торговли людьми, соблюдая, принятые Республикой Молдова, международные обязательства в данной области, но и развивать новые демократичные способы управления в данной сфере.

Настоящая публикация - это первая попытка углубленного анализа координационного механизма в сфере противодействия торговли людьми, созданного в Республике Молдова. Необходимо и дальше продолжать работу по улучшению механизма координации политики в данной области, принимая во внимание направления европейской политики, научные рекомендации в данной области и передовой опыт других стран.

**Екатерина Бережан, начальник Постоянного секретариата,
Секретарь Национального комитета по борьбе с торговлей людьми,
Государственная канцелярия Республики Молдова**



¹ <http://antitrafic.gov.md/lib.php?!=ro&idc=31>

Коротко о данном выпуске

Данный тематический выпуск является шестым по счету из серии тематических выпусков «La Strada EXPRESS», разработанных АО Международный центр «Ла Страда» в целях освещения различных аспектов проблемы торговли людьми и противодействия этому явлению. Как и предыдущие выпуски, эта публикация посвящена только одной теме в рамках названной проблематики.

Темой нашего нового выпуска «La Strada EXPRESS» стала **координация деятельности по предупреждению и пресечению торговли людьми**. Настоящая публикация в основном посвящена анализу опыта Республики Молдова в данной области и имеет прикладное значение, поскольку собранная и систематизированная информация может быть использована для улучшения существующего координационного механизма. Данная публикация подготовлена в тесном сотрудничестве и при участии специалистов **Постоянного секретариата Национального комитета по борьбе с торговлей людьми** – государственным органом, который несет основную ответственность за координацию противодействия торговле людьми в нашей стране.

Тема координации противодействия торговле людьми является очень важной - ей уделяется много внимания в различных международных документах, но в то же время эта тема недостаточно изучена. Международные и региональные стандарты в сфере противодействия торговле людьми, прежде всего - Конвенция Совета Европы «О противодействии торговле людьми», обязывают все страны-участницы принимать меры по

развитию координации совместной работы в данной области, как одного из главных условий эффективности этой работы. Однако эти стандарты не содержат определения понятия «координация», не разъясняют, как должен действовать «координационный механизм» и из чего он состоит. Несмотря на то, что из международных стандартов следует, что координация тесно связана со сбором данных, мониторингом и оценкой политики, в качестве основного инструмента координации называется создание координационных органов/структур.

В то же время, существуют серьезные научные источники по теории координации. Основателем теории координации заслуженно называют Томаса У. Малоуна, известного американского исследователя проблем современных организационных структур, одного из руководителей программы Массачусетского технологического института «Создание организаций XXI века». Его книга «Труд в новом столетии»² содержит описание современной теории координации - определение понятия «координация», анализ связи координации с развитием демократии, с традиционными и новыми децентрализованными методами управления, влияния развития информационных технологий на процесс координации, описание современных методов координации и многое другое. Несмотря на то, что эта книга в основном нацелена на развитие менеджмента предпринимательской деятельности крупных компаний, ее выводы могут быть с успехом адаптированы и использованы также для развития менеджмента государ-

(Торговля людьми представляет собой многоплановый и транссекторальный феномен, оказывающий влияние на многие сферы жизни общества. Деятельность по предупреждению торговли людьми, чтобы быть эффективной и с учетом природы этого явления, должна носить **скоординированный характер**. Поэтому первый пункт данной статьи (5) призван содействовать продвижению **междисциплинарного подхода, основанного на координации**, возлагая на Стороны обязанность по принятию мер в целях её налаживания или укрепления на национальном уровне между различными органами, ответственными за предотвращение торговли людьми и за борьбу с ней.



² Thomas W. Malone, *The Future of Work: How the New Order of Business Will Shape Your Organization, Your Management Style, and Your Life* (Harvard Business School Press, 2004).



Этот пункт закрепляет необходимость координации между всеми секторами, совместные действия которых необходимы для предупреждения торговли людьми и ведения борьбы с ней, а именно: компетентными социальными, полицейскими, миграционными, судебными, административными органами, а также неправительственными и другими обремененными соответствующей ответственностью организациями, и другими элементами гражданского общества».

Пояснительный доклад к Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми, пункт 102.

ственной политики, в т.ч. в такой проблемной области, как противодействие торговле людьми.

Основная идея настоящей публикации заключается в том, чтобы использовать идеи теории координации для анализа степени развития координационного механизма в системе противодействия торговле людьми, созданной в нашей стране. Кроме того, в рамках настоящей публикации представлен передовой опыт других стран, в частности известный и заслуживающий особого изучения опыт Нидерландов по созданию независимого института национального докладчика, а также опыт координации европейской политики в данной области.

Мы надеемся, что данная публикация позволит обогатить наше общее представление и понимание механизма координации государственной политики как в сфере противодействия торговле людьми, так и в других сферах, а также послужит ресурсом для концептуализации понятия «координации» и дальнейшего развития координации на всех уровнях управления в Республике Молдова.

**Международный центр
«Ла Страда»**



I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ КООРДИНАЦИИ

I.1. Тема координации в международных, региональных стандартах и специальной литературе по проблеме торговли людьми

Термины «**координация**», «**координационные органы**» и «**координационный механизм**» часто используются в международных и региональных стандартах, международных политических документах, а также в специальной литературе по проблеме противодействия торговле людьми. Необходимость скоординированных действий обусловлена самой природой феномена торговли людьми, который принимает различные формы, затрагивает и влияет на различные сектора общественной жизни. Для борьбы с этим феноменом необходимы совместные действия специалистов из различных областей человеческой деятельности (мультидисциплинарный и межсекторный подход), вовлечение специалистов не только государственных структур, но и гражданского общества, а также межправительственных организаций. Координация призвана обеспечить эффективное взаимодействие специалистов из разных сфер общественной деятельности с тем, чтобы остановить распространение феномена торговли людьми в современном обществе.

Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности (2000)

Данный Протокол нацелен на борьбу с торговлей людьми, как одной из сфер

транснациональной организованной преступности. В Протоколе не используется понятие координации, но в части III этого международного стандарта отмечается необходимость сотрудничества между странами, а также необходимость сотрудничества государственных структур и организаций гражданского общества внутри стран – участниц Конвенции. Кроме того, отмечается, что сотрудничество между странами должно осуществляться путем информационного обмена,³ который традиционно относится к методам координации, и необходим для согласования совместных действий.

В 2010 году Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности был разработан **Типовой закон о борьбе с торговлей людьми**. Этот документ был разработан для оказания содействия и помощи государствам – участникам Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности и протоколов к ней, в т.ч. помощи в осуществлении положений, содержащихся в Протоколе о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми. Типовой закон уже детально фокусируется на теме координации. Так, статья 35 данного Типового закона посвящена вопросам учреждения национального координационного органа и его полномочиям, которые

«Национальный координационный орган по противодействию торговле людьми осуществляет следующие виды деятельности:

a) координирует осуществление настоящего Закона, включая выработку протоколов и руководящих принципов;

b) разрабатывает национальный план действий, представляющий собой всеобъемлющий комплекс мероприятий по предупреждению торговли людьми, выявлению лиц, ставших ее жертвами, оказанию помощи и пре доставлению защиты этим лицам, в том числе репатрируемым в или из другого государства, уголовному преследованию торговцев людьми и подготовке кадров для соответствующих государственных и негосударственных организаций, а также координирует и отслеживает его выполнение;



³ Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и протоколы к ней, статья 10 «Обмен информацией и подготовка кадров».



с) разрабатывает национальный механизм направления потерпевших в соответствующие службы, координирует и контролирует работу по внедрению такого механизма, призванного обеспечивать надлежащую идентификацию жертв торговли людьми, направление их в соответствующие службы, оказание помощи и предоставление защиты таким жертвам, включая детей-жертв, и предоставление им надлежащего содействия при одновременной защите их прав человека;

d) устанавливает процедуры сбора данных и поддержки исследований по изучению масштабов и характера торговли людьми как внутри страны, так и на транснациональном уровне, а также ее результатов, таких как принуждение к труду и фактическое обращение в рабство, факторов, стимулирующих и поддерживающих торговлю людьми, и передового опыта ее предупреждения, оказания помощи и предоставления защиты ее жертвам и уголовного преследования торговцев;



должны включать разработку национального плана действий, создание национального механизма перенаправления жертв торговли людьми, определение процедур сбора данных о феномене торговли людьми и передового опыта противодействия этому явлению и др.⁴

Конвенция Совета Европы «О противодействии торговле людьми» (2005)

Конвенция Совета Европы «О противодействии торговле людьми» четко установила необходимость координации. Так статья 5 п. 1) данной Конвенции гласит следующее:

«Каждая Страна принимает меры к налаживанию или укреплению на национальном уровне координации между различными органами, ответственными за предотвращение торговли людьми и за борьбу с нею».

В Пояснительном докладе к данной Конвенции отмечается, что:

*«Этот пункт (п.1 ст.5 Конвенции) закрепляет необходимость координации между всеми секторами, совместные действия которых необходимы для предупреждения торговли людьми и ведения борьбы с ней, а именно: компетентными социальными, полицейскими, миграционными, судебными, административными органами, а также неправительственными и другими обремененными соответствующей ответственностью организациями, и другими элементами гражданского общества».*⁵

Конвенция закрепила в качестве основной меры координации – учреждение координационного органа. Так, статья 29 (2) Конвенции установи-

ла, что каждая страна, подписавшая данную Конвенцию, «... принимает такие меры, которые могут потребоваться для обеспечения координации политики и действий своих правительственных и других общественных (публичных) структур, осуществляющих борьбу с торговлей людьми, путем учреждения координационных органов, когда это целесообразно».

Стратегия ЕС по искоренению торговли людьми на 2012-2016 г.г.

Стратегия ЕС по искоренению торговли людьми на 2012-2016 г.г. была разработана Европейской Комиссией — органом исполнительной власти Европейского Союза (ЕС), одной из основных функций которого является координация работы органов исполнительной власти всех стран - членов ЕС. Стратегия признала необходимость улучшения координации и сотрудничества между участниками противодействия торговле людьми, и даже установила, что улучшение координации является одним из 5 приоритетов (приоритет D) европейской политики в сфере противодействия торговле людьми на указанный период.⁶

Вопросам улучшения координации и сотрудничества посвящен раздел 2.4. Стратегии. Внимательное прочтение этого раздела позволяет понять, что координация европейской политики в сфере противодействия торговле людьми осуществляется Европейской комиссией, а запланированные меры призваны помочь Комиссии улучшить и развить эту функцию. Стратегия, в отличие от Конвенции Совета Европы «О противодействии торговле людьми» не акцентируется исключительно на такой мере, как

⁴ Управление ООН по борьбе с наркотиками и преступностью, Типовой закон о борьбе с торговлей людьми, 2010, стр.88-91.

⁵ Explanatory Report on the Council of Europe Convention on Action against trafficking in Human Beings, p. 102.

⁶ The EU Strategy towards the Eradication of Trafficking in Human Beings 2012–2016, p.5.

создание координационных органов, поскольку Европейская комиссия сама является координационным органом. Намеченные Стратегией меры по улучшению координации и сотрудничества касаются **сбора данных, проведения исследований, мониторинга и оценки политики, а также улучшения информационного обмена** между Европейской комиссией и другими организациями – активными участниками противодействия торговле людьми. Так, согласно разделу 2.4. Стратегии, Европейская Комиссия должна оказать поддержку Неформальной Сети ЕС национальных докладчиков или эквивалентных механизмов, которая была создана в 2009 году, задачи которой включают сбор данных и оценку влияния мер противодействия торговле людьми.⁷ Европейская комиссия также намерена поддержать развитие обширного координационного механизма ЕС посредством усиления таких компонент, как мониторинг выполнения международных обязательств стран-членов ЕС в данной области, сбор данных и исследования тенденций в изменении феномена торговли людьми, мониторинг и оценка политики в данной области.

Кроме того, Стратегией предусмотрены меры по формализации сотрудничества Европейской комиссии с межправительственными организациями (ООН, МОМ, МОТ, ОБСЕ и др.) с тем, чтобы улучшить информационный обмен и участие этих организаций в планировании и выборе приоритетов европейской политики в данной области, проведении исследований, мониторинге и оценке.⁸

Кроме того, Европейская комиссия наметила специальные меры сотрудничества организациями гражданского общества создание специальной политической Платформы ЕС для организаций гражданского общества.

Документы ОБСЕ

В документах, содержащих политические обязательства стран-участниц ОБСЕ в сфере противодействия торговле людьми, также неоднократно отмечалась необходимость развития координации. Например, Дополнение к Плану ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми, принятое в 2013 году – спустя 10 лет после принятия указанного Плана, рекомендует странам развивать национальные механизмы координации. Эти механизмы должны способствовать сотрудничеству всех участников противодействия торговле людьми (органов публичной власти, НПО и др.), а также «...развивать идентификацию жертв торговли людьми и продвигать защиту прав потенциальных предполагаемых и реальных жертв торговли людьми».⁹

Кроме того, необходимость развития координации отмечается во многих литературных источниках, среди которых следует отметить известное практическое руководство ОБСЕ/БДИПЧ «Механизмы перенаправления жертв торговли людьми. Объединяя усилия по защите прав жертв торговли людьми».¹⁰ Координация упоминается как один из важных аспектов сотрудничества в новой публикации ОБСЕ/БДИПЧ, посвященной принципам прав человека в процессе возвращения жертв торговли людьми.¹¹

⁷ The EU Strategy towards the Eradication of Trafficking in Human Beings 2012–2016, p 11.

⁸ The EU Strategy towards the Eradication of Trafficking in Human Beings 2012–2016, p 12.

⁹ Addendum to the OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings: One Decade Later (December 2013), section V "Partnerships", subsection "Recommended action at the national level".

¹⁰ OSCE/ODIHR, "National Referral Mechanisms-Joining efforts to protect the rights of trafficked persons: A Practical Handbook", Warsaw, 2004.

¹¹ OSCE/ODIHR, "Guiding Principles on Human Rights in the Return of Trafficked Persons", 2014, p.92-93.

e) содействует междо-домственному и междисциплинарному сотрудничеству между различными государственными учреждениями и между правительственными и неправительственными организациями, включая трудовые инспекции и другие структуры, действующие на рынке труда;

f) облегчает сотрудничество между странами происхождения, транзита и назначения;

g) выступает в роли центра по координации усилий национальных учреждений и других государственных и негосударственных субъектов, а также международных организаций и других структур, занимающихся предупреждением торговли людьми, уголовным преследованием торговцев и оказанием помощи жертвам; и

h) обеспечивает, чтобы меры по противодействию торговле людьми отвечали существующим нормам в области прав человека, не подрывали и не ущемляли эти права для соответствующих групп лиц.

Управление ООН по борьбе с наркотиками и преступностью (UNODC), Типовой закон о борьбе с торговлей людьми, 2010, ст. 35, часть (2).

«Координация усилий в сфере противодействия торговле людьми представляет собой сложное дело. Национальные координационные механизмы (НКМ) создаются для того, чтобы обеспечить руководство для координации конкретных мер и усилий по противодействию торговле людьми и содействовать позитивному сотрудничеству в преследовании и достижении целей стран-участниц ОБСЕ в области противодействия торговле людьми, как на национальном, так и международном уровне. Фундаментальная цель существования НКМ заключается в направлении коллективных усилий страны на достижение наиболее значительных и эффективных результатов в области противодействия торговле людьми. Это требует, чтобы такие механизмы синтезировали и интегрировали, насколько это возможно, различные миссии, функции, ответственность, власть, опыт и перспективы в единое и когерентное видение и подход).

OSCE, «Efforts to Combat Trafficking in Human beings in the OSCE area: Co-ordination and Reporting Mechanisms. 2008 Annual Report of the OSCE Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings, presented at the Permanent Council Meeting, 13 November 2008, p.25.

Однако исследования, посвященные концептуализации понятия «координация» в сфере противодействия торговле людьми, не проводились. Единственный известный источник, который посвящен изучению опыта разных стран в развитии координации в сфере противодействия торговле людьми, это - исследование ОБСЕ, изданное в форме ежегодного доклада (2008) Специального представителя и координатора ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми - «Усилия по борьбе с торговлей людьми в регионе ОБСЕ: механизмы координации и мониторинга».¹² Однако, данное исследование не уделяет должного внимания терминологии и концептуализации понятия координации. Под созданием «национального координационного механизма» в исследовании главным образом понимается создание межведомственного координационного органа с вовлечением в него представителей организаций гражданского общества и наделение его определенными полномочиями. Интересно, что несмотря на то, что в данном исследовании национальный план действий называется «координационным политическим ответом/реакцией» (co-ordinated policy response) страны на проблему торговли людьми, исследование не рассматривает национальный план, как элемент координационного механизма.

¹² OSCE, «Efforts to Combat Trafficking in Human beings in the OSCE area: Co-ordination and Reporting Mechanisms. 2008 Annual Report of the OSCE Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings, presented at the Permanent Council Meeting, 13 November 2008.



I.2. Современная теория координации

Под термином **«координация»** обычно понимают согласование - действия, необходимые для управления совместной работой. Слово «координация» происходит от латинского *co* - совместно и *ordinatio* – упорядочение. Координировать – значит направить на достижение общей цели,¹³ согласовать совместные действия, привести их в соответствие, установить взаимосвязь. Но направить чьи-то действия можно только путем управления. Поэтому понятие «координация» неразрывно связано с таким понятием, как («управление») или («менеджмент»). Когда мы используем понятие («управлять»), то это предполагает полное подчинение людей, которыми управляют. Координация это – более мягкий и демократичный метод управления, предполагающий некоторую свободу действий управляемых и даже - самоуправление.

Как показал выше приведенный анализ международных и региональных документов, принятых для регулирования противодействия торговле людьми, а также специальной литературы по данной проблематике, эти документы отмечают необходимость координации для эффективной организации противодействия торговли людьми. Однако названные источники не содержат определения понятия «координация». Для осуществления координации на национальном уровне данные документы в основном рекомендуют следующее:

a) создание координационных органов – межведомственных комитетов/комиссий, которые периодически встречаются, т.е. проводится межведомственное совещание, в ходе которого участники противодействия торговле людьми могут

обмениваться информацией и таким образом согласовать свои дальнейшие действия;

b) принятие национального плана действий, который позволяет выработать совместные цели и задачи политики и тем самым скоординировать действия участников.

По сути дела, существующие рекомендации по координации политики в сфере противодействия торговле людьми сводятся к использованию 2-х следующих инструментов:

- усилению **прямого информационного обмена/коммуникации** между участниками противодействия торговле людьми, путем организации их периодических встреч;
- **выработке совместных целей и задач.**

В результате возникают вопросы - достаточен ли данный набор инструментов/мер для современного управления политикой и будет ли при этом политика противодействия торговле людьми эффективной? Это вызывает сомнение. В наш век бурного развития информационных технологий, эффективный информационный обмен не может сводиться к организации межведомственных совещаний для общения лицом к лицу, которые на практике проводятся несколько раз в год. Должны существовать и другие инструменты координации. Единственный документ в сфере противодействия торговли людьми, который наводит на мысль, что инструменты координации политики не сводятся к созданию координационного органа и разработке национального плана, это - Стратегия ЕС по

¹³ Dicționar explicativ ilustrat al limbii române, p.441.

искоренению торговли людьми (2012-2016). Как уже было отмечено, в этом политическом документе намечены такие меры по улучшению координации европейской политики в данной области, как улучшение **сбора данных**, проведение **исследований**, осуществление **мониторинга и оценки политики**. Но при этом в Стратегии не объясняются и не должны объясняться системные связи между координацией и названными мерами.

Чтобы разобраться в вопросе об инструментах координации обратимся к общей современной теории координации, которую разработал Томас У. Малоун, известный американский исследователь, профессор, один из руководителей программы Массачусетского технологического института «Создание организаций XXI века». На основании 26 лет опыта своих исследований он пришел к выводу, что **координация является современным методом менеджмента/управления. Координация, как метод управления, отличается от более известного нам командно-административного метода управления тем, что она основана на сочетании контроля и свободы действий, и позволяет уйти от системы жесткого контроля, повысить мотивацию людей, творчество, заинтересованность в общих результатах труда.**

Несмотря на то, что прикладной аспект теории координации касается экономической сферы - организационных форм бизнеса, возможности применения этой теории выходят далеко за рамки экономической сферы. Основная идея Томаса У. Малоуна как раз состоит в том, что изменения в управлении бизнес-структурами (микроуровень) аналогичны изменениям, происходящим в управлении обществом в целом (макроуровень). Его исследования доказали это, установив четкую связь методов управления с происходящими политическими, социальными и технологическими изменениями в обществе. В частности, Томас У. Малоун доказал, что развитие демократичных методов управления страной влечет демократизацию управления бизнесом. По его мнению, «...некоторые компании уже действуют, как миниатюрные демократии, в которых управленческие решения принимаются голосованием».¹⁴ Таким образом, современная теория координации, разработанная Томасом У. Малоуном, охватывает процессы управления на разных уровнях (микро и макро уровни), и, следовательно, применима и для менеджмента/управления совместной работой организаций в целях решения общественных проблем, включая такую проблему, как противодействие торговле людьми.

¹⁴ Томас У. Малоун, «Труд в новом столетии: как новые формы бизнеса влияют на организации, стиль управления и вашу жизнь», ЗАО Олимп - бизнес, 2006, стр.15.

1.3. Связь координации с демократизацией общественных процессов и развитием информационных технологий

Для большинства людей управление ассоциируется с классической моделью административно-командной системы, основанной на иерархии управления и жестком контроле из единого центра. При таком управлении все решения принимаются в едином центре, из которого идут указания сверху вниз по вертикали управления, и к которому снизу вверх идут отчеты об исполнении указаний.

Такая централизованная схема управления характерна для большинства стран, но она не позволяет реализовать в полной мере идею демократии – участие многих людей в принятии важных для общества решений. Даже в развитых странах, где осуществляется демократический выбор граждан в представительные органы власти, система управления все еще сравнительно централизована. Во многих странах президента и парламент выбирают, но страной управляет иерархическая бюрократия. Для продвижения демократических преобразований нужна **децентрализация**

управления, которая предполагает не только **делегирование полномочий** на нижестоящие уровни управления внутри традиционных организационных структур, но и **участие большого количества людей в принятии решений, развитие самоуправления**. По мнению Томаса У. Малоуна, в некотором смысле «... децентрализация означает почти то же, что и свобода».¹⁵ Фактически степень демократии, свободы определяется степенью децентрализации управления.

Продвижение **децентрализации** во многом зависит от **степени развития информационных технологий**. Для того, чтобы многие люди могли принять участие в принятии решений и принятые решения были эффективными, эти люди должны быть хорошо информированы и иметь возможность быстро и сравнительно недорого передать свое решение наверх – высшему руководству. При этом большие объемы информации должны передаваться сверху вниз и снизу вверх.

«В централизованной иерархии передаются сравнительно малые объемы информации: ведь в основном она должна идти в одном направлении — высшему руководству, иерархической верхушке. В децентрализованной же системе решения принимаются гораздо большим числом людей, и всем им необходимы соответствующие данные».

Томас У. Малоун, «Труд в новом столетии: как новые формы бизнеса влияют на организации, стиль управления и вашу жизнь», ЗАО Олимп - бизнес, 2006, стр.42.

Выполнение задачи по передаче больших объемов информации при помощи личных встреч или писем требует больших затрат. По мере развития информационных технологий затраты на коммуникацию падают,

и совместное принятие решений во всех областях становится все более вероятным. Томас У. Малоун даже высказал интересное предположение, что развитие информационных технологий и снижение затрат на

¹⁵ Томас У. Малоун, «Труд в новом столетии: как новые формы бизнеса влияют на организации, стиль управления и вашу жизнь», ЗАО Олимп - бизнес, 2006, стр.14.

передачу информации являются одним из факторов, которые вызывают социальные перемены. Так, например, развитие письменности в древнем обществе, по мнению данного автора, стало объединяющим фактором и способствовало переходу от первобытнообщинного устройства к государственному устройству. Изобретение печатного станка сопровождалось распространением информации среди большого числа людей, ростом демократических настроений, зарождению революционного движения и развитием самоуправления во многих странах.

Мы с вами живем в удивительное время, когда **современные информационные технологии впервые делают возможной эффективную децентрализованную систему управления.** Развитие электронной почты, интернета и таких средств коммуникации, как messenger, viber, skype и др. позволяет обеспечить децентрализованное управление, т.е. участие многих людей в принятии решений. Это, в свою очередь, должно принести выгоды (в т.ч. экономические) для развития общества, т.к. повышает вероятность того, что при принятии каждого решения будут предлагаться разные подходы и из всех вариантов решения будет принят лучший. Кроме того, это повышает вероятность того, что принятое решение будет выполнено всеми – как показывают исследования, групповые решения заставляют всех уважать данное решение и ему подчиняются даже те, кто с этим не согласен. Участие в принятии решений является стимулом для развития людей, повышения их творческого потенциала, т.к. людям нравится свобода.

Конечно же, децентрализацию управления невозможно осуществить в одночасье, потому что для этого необходимо изменить менталитет людей. Необходимо перестроить наше мышление с командно-административно-

го управления на **метод координации и воспитания.** При этом координация или согласование будет сосредоточено на действиях, которые нужно выполнить, а воспитание – на людях, выполняющих эти действия. Воспитание должно помочь людям найти и развить их собственные сильные природные качества. На это нужно время, и на определенном этапе нужно сочетать традиционный контроль со свободой действий.

Следует отметить, что у демократии и децентрализации есть не только сильные, но и слабые стороны. Как было отмечено, к **сильным сторонам децентрализации управления можно отнести следующее:**

- участие многих людей в принятии решений, что способствует повышению эффективности принятых решений;
- обеспечение гибкости действий при выполнении решений и стимулирование исполнения принятых решений;
- развитие творчества, мотивации труда.

К слабым сторонам децентрализации относится следующее:

- необходимость тратить много времени и средств на общение (даже при использовании электронных средств общения), чтобы все были хорошо проинформированы о сути проблем;
- некомпетентность людей, которая отрицательно влияет на принимаемые решения;
- если принимаются непопулярные решения, это нарушает обычную жизнь на более длительное время, чем при жестком централизованном правлении.

В такой ситуации и возникла новая модель или стиль управления/менеджмента - **координация**, которая пред-



ставляет собой **искусство сочетания новых демократических децентрализованных** способов управления с устоявшимися **централизованными**. Иными словами координация это - баланс методов контроля и правильных приемов предоставления свободы. Традиционное централизованное управление никогда не исчезнет полностью, но применение децентрализованных способов управления будет в ближайшие десятилетия возрастать, поскольку этого требуют новые веяния времени.

«Размышления над тем, как сочетать децентрализацию и централизацию, — скорее искусство, чем наука. Но такое искусство, применение которого на практике в ближайшие десятилетия будет расширяться».

Томас У. Малоун, «Труд в новом столетии: как новые формы бизнеса влияют на организации, стиль управления и вашу жизнь», ЗАО Олимп - бизнес, 2006, стр.141.

I.4. Основные условия хорошего результата совместных действий

По мнению Томаса У. Малоуна, централизованное управление включает только два основных инструмента или приема управления – приказы и контроль их исполнения. Приемы децентрализованного управления гораздо разнообразнее. **Координация**, как новый метод управления, сочетающий централизованные и децентрализованные способы управления, **должна обеспечить создание следующих основных условий для хорошего результата совместных действий:**

- способности специалистов выполнить то, что нужно;
- общие цели и стандарты совместной деятельности, а также стимулы, которые должны быть связаны с ними;
- связь между действиями и информацией.

Развитие потенциала

Наличие нужных способностей обеспечивается как правильным подбором, так и **обучением специалистов**. Как показывает опыт, если мы хотим добиться сотрудничества персонала из разных организаций, то обучение должно быть совместным. Это помогает установить неформальные связи и развить сотрудничество. Никакая координация не по-

может, если у вас нет людей, готовых общаться и работать вместе.

Если говорить об организации противодействия торговле людьми, то можно отметить, что развитие способностей специалистов связано с доступом к необходимой информации. В настоящее время, кроме традиционных источников информации на бумажных носителях, все большее значение приобретают электронные источники информации. Создание тематических сайтов с библиотекой, в которой собраны юридические документы, литература по проблеме и другая полезная информация представляют собой ценный информационный ресурс для специалистов и помогают повышать уровень их знаний.

Кроме того, организация научно-практических конференций, семинаров и т.п. мероприятий дает возможность взаимного общения, обмена опытом, и тем самым помогает развивать способности специалистов.

Координация, как новый стиль управления, **требует и повышенного внимания к воспитанию кадров**. Необходимо научиться новым типам отношений в условиях демократии и децентрализации – не пытаться навязывать свою волю другим людям.

«Большинство из нас выросли в семьях с четкими иерархиями, в которых у родителей было намного больше власти, чем у детей. Разве могут годы, проведенные в условиях неравенства, не оказать влияние на отношения в нашей взрослой жизни? Более того, все мы являемся приматами, которые, как объясняют ученые, имеют биологические стимулы к созданию определенных типов доминантных иерархий, или сложившихся неофициальных порядков подчинения. Разве это может не влиять на наши отношения со своими собратьями-приматами на работе? Дело не в том, что нужно отказаться от всякого контроля, идущего сверху вниз. Мы должны научиться жить в условиях напряженности. Мы должны научиться правильно и своевременно уравновешивать контроль и одобрение, и именно в этом нам поможет метафора воспитания».

Томас У. Малоун, «Труд в новом столетии: как новые формы бизнеса влияют на организации, стиль управления и вашу жизнь», ЗАО Олимп - бизнес, 2006, стр. 183.

Как отмечает Томас У. Малоун, добиваться наилучшего развития помогает отказ от решений, навязываемых сверху, и возможность импровизации и состязания. Примечательно, что такой подход к политике впервые был высказан Мао Цзедунгом: «Политика, позволяющая расцвести сотне цветов и состязаться сотне школ идей, — это политика поддержки прогресса искусства и

науки».¹⁶ Как видно из этих слов Мао, такой подход уже является общепринятым в области искусства и науки, где творчество является обязательным условием. А поскольку творчество приобретает все более решающее значение и во всех других областях общественной жизни, то принцип «тысячи цветов» будет становиться все более важной частью нового стиля управления.

Томас У. Малоун сформулировал следующий **удивительный парадокс власти**:

«Иногда лучший способ получить власть — расстаться с нею.

Если вы пытаетесь мелочно контролировать людей, они будут сопротивляться этому. А если и уступят, у них не будет мотивации помогать вам в достижении вашей цели. С другой стороны, если дать людям право принимать собственные решения, они будут склонны поддержать вас своей энергией, творческими способностями, преданностью вашему делу. Они будут более успешными, но и вы тоже. Иначе говоря, дайте им больше власти — и вы сами приобретете больше могущества».

Томас У. Малоун, «Труд в новом столетии: как новые формы бизнеса влияют на организации, стиль управления и вашу жизнь», ЗАО Олимп - бизнес, 2006, стр. 184.

Стимулы и цели

Согласно теории координации, стимулы или мотивация специалистов являются одним из важнейших условий для достижения хороших результатов совместной деятельности. Не умаляя роли финансовых стимулов, следует отметить, что хорошие стимулы в работе не всегда являются финансовыми, это может быть и общественное признание, и возможность делать интересную, дающую удовлетворение работу. Главное, чтобы **стимулы были связаны с достижением общих целей совместной деятельности**.

Таким образом, выработка правильной цели или целей совместной деятельности является важным аспектом координации. Общие цели могут устанавливаться:

- централизованно - верхушкой иерархии управления;
- децентрализованно - совместно

людьми, которым предстоит совместно работать для достижения общей цели.

В случае организации противодействия торговле людьми на уровне страны, общие цели и задачи политики устанавливаются Правительством при разработке **Национального плана действий** на очередной плановый период. Координатор этого процесса должен обеспечить участие в этом процессе возможно большего числа организаций различной организационно-правовой формы, в т.ч. организаций гражданского общества с тем, чтобы все люди, которым предстоит реализовывать национальный план, могли принять участие в этом процессе. Это поможет сделать план более эффективным.

Интересен тот факт, что стимулирование совместной деятельности путем общественного признания заслуг какой-либо организации или

¹⁶ Томас У. Малоун, «Труд в новом столетии: как новые формы бизнеса влияют на организации, стиль управления и вашу жизнь», ЗАО Олимп - бизнес, 2006, стр. 178.

специалиста, при подведении итогов деятельности, почти не применяется в настоящее время на практике, хотя в теории должно служить одним из важнейших условий достижения хорошего результата совместной деятельности.

Стандартизация видов деятельности

Для организации совместной деятельности недостаточно только поставить общие цели. Цели, как правило, слишком расплывчаты, и людям трудно разглядеть их связь со своей повседневной деятельностью. **Поэтому одним из лучших децентрализованных способов управления является установление стандартов.**

Может показаться странным, как жесткие стандарты могут сочетаться с децентрализацией и присущей ей гибкостью управления. Однако, как

это ни парадоксально, в условиях децентрализации роль стандартов усиливается – появляются не отдельные стандарты, а **сети взаимосвязанных стандартов**. Дело в том, что в традиционной централизованной системе управления руководители могут просто указать работникам, что нужно делать. Однако, когда работники имеют возможность принимать собственные решения, наличие стандартов приобретает огромное значение. Теперь уже задача не руководителя, а **стандартов – обеспечить, чтобы действия каждого лица совпадали с направлением общих целей**. Стандарты должны устанавливаться не на все процессы, а там, где это действительно нужно для управления. По мнению Томаса У. Малоуна, в будущем разработка стандартов станет одной из главных функций каждого руководителя высшего звена.

«Многие полагают, что жесткие стандарты несовместимы с гибкостью и децентрализацией. Какая тут гибкость в условиях жестких норм? Если все стандартизировано, индивидуумы не могут принимать собственные решения. «Наверняка, — вероятно, думаете вы, — мир децентрализации собирается отказаться от стесняющих, удушающих стандартов».

Но вот удивительный парадокс децентрализованной координации:

Жесткие стандарты, применяемые в правильно выбранных частях системы, обеспечивают гораздо больше гибкости и децентрализации в остальных ее частях».

Томас У. Малоун, «Труд в новом столетии: как новые формы бизнеса влияют на организации, стиль управления и вашу жизнь», ЗАО Олимп - бизнес, 2006, стр.151-152.

Стандарты могут быть как официальные - принятые централизованно, но с соблюдением демократических правил, так и неофициальные – установленные по договоренности участников совместной работы. Однако использование неофициальных стандартов требует наличия определенной культуры участников совместной работы.

Если говорить о государственной политике в сфере противодействия тор-

говле людьми, то, конечно же, в этой сфере в основном применяются официальные стандарты утвержденные Парламентом и Правительством Республики Молдова. Парламент утвердил специальный Закон о предупреждении и пресечении торговли людьми¹⁷ и политический документ - Стратегию Национальной системы перенаправления для предоставления помощи и защиты жертвам и потенциальным жертвам торговли

¹⁷ Закон о предупреждении и пресечении ТЛ №241-XVI от 20 октября 2005 г. (Официальный Монитор Республики Молдова, 2005 г., № 164-167, ст. 812).

людьми (2009-2016).¹⁸ Правительство утвердило ряд нормативных актов, которые регулируют совместную деятельность участников противодействия торговле людьми, к которым относятся:

- 1) Национальный план действий по предупреждению и пресечению торговли людьми на очередной плановый период (в настоящее время действует шестой национальный план, принятый в данной области¹⁹);
- 2) положения о деятельности координационных органов, созданных на различных уровнях управления мерами по противодействию торговле людьми, в состав которых входят представители различных организаций (государственных и негосударственных):
 - a) Национального комитета по борьбе с торговлей людьми;²⁰
 - b) территориальных комиссий по борьбе с торговлей людьми;²¹
 - c) многопрофильных территориальных групп, которые оказывают непосредственную помощь жертвам торговли людьми;²²

3) положения, регулирующие порядок оказания помощи жертвам торговли людьми с вовлечением представителей различных организаций:

- a) размещение в специализированном центре по оказанию помощи и защите жертв торговли людьми;²³
- b) помощи в репатриации.²⁴

Таким образом, можно констатировать, что в Молдове создана развитая система взаимосвязанных стандартов в сфере противодействия торговле людьми. Все названные стандарты устанавливались централизованно – но с соблюдением демократических правил – в их создании принимали участие представители различных организаций – участников противодействия торговле людьми в Молдове, в т. ч. неправительственные и межправительственные. Международный центр «Ла Страда» принимал активное участие в разработке большинства названных стандартов. На основе имеющегося опыта можно отметить, что демократические правила разработки требуют согласования проекта стандарта с большим числом

¹⁸ Стратегия Национальной системы перенаправления для предоставления защиты и помощи жертвам и потенциальным жертвам торговли людьми, утвержденная Постановлением Парламента Республики Молдова №257-XVI от 5 декабря 2008 г. (Официальный Монитор Республики Молдова, 2009 г., № 27-29, ст. 66).

¹⁹ Национальный план по предупреждению и пресечению торговли людьми на 2014-2016 г.г. утвержден Постановлением Правительства Республики Молдова №484 от 26.06.2014 (Официальный монитор Республики Молдова, 2014 г., № 174-177, ст.529).

²⁰ Постановление Правительства Республики Молдова № 472 от 26.03.2008 «Об утверждении состава Национального комитета по борьбе с торговлей людьми и Положения о Национальном комитете по борьбе с торговлей людьми» (Официальный Монитор Республики Молдова, 2008 г., № 69-71, ст. 453).

²¹ Постановление Правительства Республики Молдова № 234 от 29.02.2008 «Об утверждении Типового положения о территориальных комиссиях по борьбе с торговлей людьми» (Официальный Монитор Республики Молдова, 2008 г., № 47-48, ст.298).

²² Постановление Правительства Республики Молдова № 228 от 28.03.2014 «Об утверждении Положения о деятельности многопрофильной территориальной группы в рамках Национальной системы перенаправления» (Официальный Монитор Республики Молдова, 2014 г., № 80-85, ст.251).

²³ Постановление Правительства Республики Молдова № 1362 от 29.11.2006 «Об утверждении Типового положения об организации и функционировании центров по оказанию помощи и защите жертв торговли людьми» (Официальный Монитор Республики Молдова, 2006 г., № 186-188, ст.1457).

²⁴ Постановление Правительства Республики Молдова №948 от 07.08.2008 «Об утверждении Положения о процедуре репатриации детей и взрослых – жертв торговли людьми, нелегальной миграции, а также детей без сопровождения» (Официальный Монитор Республики Молдова, 2008 г., № 152-153, ст.949).

специалистов, а это в свою очередь требует значительных усилий и затрат времени. Разработка стандарта может длиться не один год, и не всегда удастся довести начатое дело до конца. Так, например, Международный центр «Ла Страда» на протяжении 6 лет пытался создать стандарт/положение по идентификации жертв торговли людьми. Несмотря на то, что разработка данного стандарта была предусмотрена Планом действий по реализации Стратегии Национальной системы перенаправления для предоставления защиты и помощи жертвам и потенциальным жертвам торговли людьми на 2009-2011 годы, утвержденным Парламентом, данное положение так и не было утверждено Правительством. Его разработка закончилась в 2012 году тем, что документ был утвержден Министерством труда, социальной защиты и семьи.²⁵ Поскольку данное министерство не может давать указания другим ведомствам, специалисты которых принимают участие в процессе идентификации, данное руководство не является обязательным для всех участников противодействия торговле людьми, оно носит рекомендательный характер.

Проблемой стандартизации является и то, что в Молдове нет официального определения понятия «стандарт», ни концепции данного понятия, которая бы установила его связь с процессом децентрализации управления. Несмотря на то, что Правительство уже утвердило ряд таких нормативных актов, как минимальные стандарты качества социальных услуг, в Законе о нормативных актах Правительства и других органов центрального и местного публичного управления

ничего не говорится о такой форме нормативного акта.²⁶

Управление взаимодействием специалистов. Коммуникация и информационный менеджмент

Последним ключом к успешной координации является **информационное обеспечение** - должная связь между действиями и информацией. Для принятия управленческих решений всегда необходима информация. Важно определить перечень необходимой информации, способы **сбора и обмена информацией, порядок ее обработки и использования.**

Координатор также должен обеспечить должную систему **коммуникации** между всеми участниками совместной работы, позволяющую обеспечить сбор и обмен информацией, которая необходима для управления процессом движения к поставленной цели, а также оценки достигнутых результатов. Такая информация должна быть у координатора и у всех участников совместной деятельности.

Координатор может собирать информацию на разных уровнях иерархии управления. Однако, согласно теории координации, по мере продвижения децентрализации повышается роль горизонтальных связей, т.е. коммуникации на одном уровне управления, а вертикальные связи – постепенно теряют свое значение. Общие цели – главное для координации.

Коммуникация между координатором и управляемыми организациями и специалистами осуществляется следующим образом:

- непосредственный (прямой) информационный обмен между

²⁵ Приказ Министерства труда, социальной защиты и семьи №33 от 20.02.2012 «Об утверждении Руководства по идентификации жертв и потенциальных жертв торговли людьми». Опубликован на румынском языке на сайте: http://www.mmpsf.gov.md/md/docum_int/ю

²⁶ См. статью 12 Закона о нормативных актах Правительства и других органов центрального и местного публичного управления №317-XV от 18 июля 2003 г. (Официальный Монитор Республики Молдова, 2003 г., № 208-210, ст.783).

людьми (межведомственные совещания, семинары, конференции и др.);

- опосредованный обмен информацией (письма, телефонные звонки, электронная почта и др.).

Развитие технических средств взаимодействия – развитие новых коммуникационных и информационных технологий имеет важнейшее значение для развития координации. В последние годы многие крупные организации разрабатывают специальные стратегии коммуникации, которые четко регламентируют внутреннюю политику по развитию информационного обмена, включая способы передачи информации.

Применительно к сфере противодействия торговле людьми сбор информации должен обеспечивать потребности специалистов в знаниях о:

- состоянии и тенденциях в изменении феномена торговли людьми, которые необходимы для планирования политики в данной области;
- принимаемых мерах противодействия данному явлению, которые должны обобщаться в виде отчетов по мониторингу и оценке проводимой политики.

Мониторинг и оценка политики являются элементами единого цикла менеджмента политики, основанного/ориентированного на результат.²⁷



²⁷ В последнее десятилетие подходы к планированию, мониторингу и оценке политики на международной арене значительно изменились. После ряда международных событий – конференций, соглашений и др., особенно после принятия Парижской декларации 2005 года, в развитии политики государств и международного сотрудничества стал применяться системный подход. Суть этого подхода заключается в повышении эффективности усилий и учитываемости результатов/финансовой ответственности (правительства перед гражданами, исполнителей проекта перед донорами), а также устойчивости достигнутых результатов. С внедрением этого подхода при разработке политики проектов перешли от простого планирования деятельности (мер) к более сложному планированию и управлению, сосредотачиваясь на результатах и последствиях внедрения этих проектов/ программ. Этот новый системный подход к управлению политикой/ проектами/ программами, получил название – **менеджмент, основанный на результатах** (results-based management).

Внедрение политики должно подвергаться мониторингу в течение всего периода внедрения политического документа (стратегии и/или национального плана действий) с составлением отчета для выявления возможных ошибок или непредвиденных эффектов внедрения политики. Отчеты по мониторингу служат основанием для внесения изменений в политический документ в целях улучшения политики.

Оценка проводится в середине срока внедрения и/или по окончании срока внедрения политики и служит основанием для разработки нового политического документа на последующий плановый период.



1.5. Координация взаимозависимости и бюджетирование

Координация означает управление взаимозависимостями.²⁸ По мнению Томаса У. Малоуна, если нет никакой взаимосвязи и взаимозависимости между действиями людей, то нечего и координировать. Но когда люди работают над чем-нибудь вместе, то действие каждого человека будет влиять на решения всех остальных и на конечный результат общей работы. При этом важно продумать, кто и какую часть работы выполнит, нужно найти и распределить необходимые ресурсы.

Согласно теории координации существуют три вида ключевых зависимостей участников общего процесса, которым нужно управлять:

- 1) *Технологическая зависимость* - когда продукт деятельности одного участника является ресурсом для другого участника общего процесса;
- 2) *Зависимость от распределения ресурсов* - когда один и тот же ресурс используется разными участниками общего процесса или когда разные виды деятельности финансируются из одного бюджета;
- 3) *Зависимость от согласованности действий* - когда несколько участников общего процесса производят единый продукт.

Для управления каждым видом зависимости имеется определенный набор координационных методов.

Задача координатора заключается в том, чтобы выявить ключевые зависимости и продумать альтернативные способы управления для каждой зависимости, т.е. создать определенную модель совместной деятельности. Здесь нет каких-то готовых рецептов. Координация это – творческий процесс. Главное, чтобы принимая определенное решение, как координатор, так и все участники общего процесса знали, каковы общие цели, к которым нужно стремиться.

Говоря о координации политики в сфере противодействия торговле людьми, следует выделить зависимость от *распределения ресурсов*, когда разные виды деятельности финансируются из одного бюджета. Такая зависимость может возникать при реализации определенного проекта в рамках иностранной помощи либо при разработке национального плана действий, выполнение которого финансируется из государственного бюджета. В условиях ограниченности средств важно научиться выбирать приоритеты, т.е. приоритетные проблемные области противодействия торговле людьми, на которые, прежде всего, нужно направлять имеющиеся средства. В идеале национальный координатор должен обладать знаниями о том, как разработать национальный проект и уметь привлечь необходимые ресурсы для его реализации из источников внутри страны или зарубежных источников.

²⁸ Томас У. Малоун, «Труд в новом столетии: как новые формы бизнеса влияют на организации, стиль управления и вашу жизнь», ЗАО Олимп - бизнес, 2006, стр.160.

Выводы

Описанные элементы современной теории координации пригодны для разработки и внедрения новых моделей координации в любых областях деятельности, в т.ч. для координации политики в сфере противодействия торговле людьми. Современная координация не может сводиться только к:

- f) созданию **межведомственного координационного органа** с участием представителей гражданского общества и межправительственных организаций и
- b) разработке **национального плана действий**.

Национальный координационный механизм должен также включать создание следующих условий для хорошего результата совместных действий всех участников системы противодействия торговле людьми:

- **развитие способностей/обучение и воспитание специалистов, а также создание стимулов для их работы;**
- **разработка стандартов общей деятельности;**
- **управление взаимодействием специалистов - создание должной системы коммуникации между участниками с использованием новых информационных технологий;**
- **сбор, анализ, обработка и представление информации о состоянии и эволюции феномена торговли людьми и по различным аспектам противодействия этому явлению;**
- **проведение мониторинга и оценки проводимой политики;**
- **привлечение и совместное распределение необходимых ресурсов.**



II. ОПЫТ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

II.1. Координационные органы, созданные в сфере противодействия торговле людьми в Республике Молдова

Координационный механизм в сфере противодействия торговле людьми начал создаваться в Республике Молдова в ноябре 2001 года. Именно в этот период по Постановлению Правительства²⁹ был создан первый координационный орган в данной сфере, работающий при Правительстве - Национальный комитет по борьбе с торговлей людьми. Данный координационный орган работает в Молдове уже более 12 лет и на практике доказал свою эффективность в части координации национальной политики в сфере противодействия торговле людьми.

Затем, постепенно, наряду с развитием системы противодействия торговле людьми, были созданы и другие координационные органы, функционирующие при разных органах центрального и местного публичного управления на разных уровнях управления: национальном и локальном, а также на транснациональном - для взаимодействия с партнерами из стран назначения торговли людьми. В итоге, в настоящее время мы можем констатировать, что в нашей стране работает развитый координационный механизм, который включает три вида координационных органов в данной сфере, созданных для различных целей, а именно:

а) общей координации политики противодействия торговле людь-

ми на национальном уровне (в столице Республики Молдова) и локальном уровнях (в административно - территориальных единицах страны);

б) координации работы правоохранительных органов в области пресечения преступлений торговли людьми;

с) координации работы по оказанию непосредственной помощи жертвам торговли людьми в рамках Национальной системы перенаправления для оказания помощи и защиты жертвам и потенциальным жертвам торговли людьми (НСП).

Общая координация политики

Общая координация политики в сфере противодействия торговле людьми осуществляется Правительством - на национальном уровне и соответствующими органами местного публичного управления - на локальном уровне, т.е. на территории соответствующей административно - территориальной единицы страны (район, муниципий и др.). Для этой цели в Молдове созданы следующие специальные **межведомственные координационные органы**:

а) Национальный комитет по борьбе с торговлей людьми - совещательный орган при Правительстве, который, по сути, представляет собой межведомственное сове-

«Координация деятельности по предупреждению и пресечению торговли людьми, а также по сотрудничеству органов публичного управления с международными и неправительственными организациями, другими учреждениями и представителями гражданского общества осуществляется **Национальным комитетом по борьбе с торговлей людьми**. Национальный комитет является консультативным органом Правительства. Деятельность Национального комитета обеспечивается постоянным секретариатом».

Закон о предотвращении и борьбе с торговлей людьми №241-XVI от 20 октября 2005 г., (Официальный Монитор Республики Молдова, 2005 г., № 164-167, ст.812), ст.8.

²⁹ Постановление Правительства Республики Молдова № 1219 от 09.11. 2001 (Monitorul Oficial, 2001, nr.136-138, ст. 1274).

«Для координации деятельности по предупреждению и пресечению борьбы с торговлей людьми в районах, муниципалитетах и в автономно-территориальном образовании Гагаузия при исполнительных органах соответствующих органов власти создаются **территориальные комиссии** по пресечению торговли людьми (далее – территориальная комиссия). В муниципалитете Кишинэу такие комиссии создаются и в секторах. В своей деятельности территориальные комиссии подчиняются Национальному комитету».

«Типовое положение о территориальных комиссиях по борьбе с торговлей людьми», утвержденное Постановлением Правительства Республики Молдова № 234 от 29.02.2008 г. (Официальный монитор Республики Молдова, 2008 г., № 47-48, ст.298), пункт 2.

щение высокого уровня. Национальный комитет возглавляется заместителем премьер-министра и в его состав входят министры, как представители различных министерств, наделенных согласно законодательству полномочиями /компетенцией в сфере противодействия торговле людьми.

Кроме того, в работе этого органа с правом совещательного голоса участвуют представители неправительственных организаций (NGO "La Strada", CNPAC, etc.) и межправительственных организаций (МОМ, ОБСЕ и др.), активно работающих в данной области. Заседания Национального комитета проводятся периодически - 3-4 раза в год. В ходе этих заседаний члены Национального комитета рассматривают самые важные вопросы государственной политики в данной сфере, такие как:

- разработка, мониторинг и оценка Национальных планов в данной области;
- выполнение внутренних планов различных министерств и ведомств, наделенных полномочиями в сфере противодействия торговле людьми;
- внешний мониторинг деятельности Правительства в данной области и
- другое.

b) **Постоянный секретариат** Национального комитета по борьбе с торговлей людьми - **постоянно действующий орган**, созданный для обеспечения деятельности Национального комитета; представляет собой отдел из 4-х человек в рамках штата **Государственной канцелярии** – органа, который обеспечивает деятельность Правительства.

Постоянный секретариат был создан в конце 2011 года. Этому событию предшествовала длительная работа и поиски наилучшего управленческого решения. В период 2001- 2009 г.г. организационную деятельность Национального комитета обеспечивал секретарь – представитель Министерства внутренних дел, частично освобожденный от работы. Затем в конце 2009 г. был создан секретариат из представителей 3-х министерств, также работающих на основе частичной занятости. Но все попытки Правительства децентрализовать управление в данной области и делегировать координацию Министерству внутренних дел не увенчались успехом. Только создание секретариата *на постоянной основе, при Государственной канцелярии, замкнув на этом органе основные потоки информации о мерах, принимаемых всеми участниками противодействия торговле людьми в Молдове, в т.ч. в рамках проектов международной помощи, позволило поднять противодействие торговле людьми в стране на новый качественный уровень. Идея создания Постоянного секретариата при Государственной канцелярии была активно поддержана международными организациями. В частности, в период 2011-2013 г.г. финансирование работы Постоянного секретариата было активно поддержано Международной организацией по миграции и ОБСЕ. В 2014 году штат Постоянного секретариата был увеличен с 1 до 4-х человек, и таким образом Правительство усилило государственную поддержку работы данного органа.*

c) **Рабочая межминистерская группа** при Постоянном секретариате

– была создана сравнительно недавно - в 2012 году из представителей министерств – управленцев среднего звена, которые отвечают за контакты с Постоянным секретариатом, а также представителей неправительственных и межправительственных организаций. Постоянный секретариат организовал ряд тренингов для членов этой группы, посвященных таким темам, как менеджмент политики, основанный на результатах, показатели эффективности политики, координация, бюджетирование, специальные права жертв торговли людьми и др. Члены данной группы участвуют в разработке и мониторинге выполнения Национального плана по предотвращению и борьбе с торговлей людьми. Создание этого координационного органа позволило улучшить качество национальной политики.

d) **Территориальные комиссии** по борьбе с торговлей людьми – созданы при органах местного публичного управления во всех районах Республики Молдова на основании Закона о предупреждении и пресечении торговли людьми №241–XVI от 20.10.2005. Согласно закону эти комиссии работают децентрализованно, но ежегодно должны представлять Национальному комитету отчет о своей деятельности (комбинация централизованного и децентрализованного менеджмента). Однако, проверка работы этих комиссий, осуществленная Постоянным секретариатом в 2012 году, выявила ряд недостатков их деятельности. Поэтому Постоянным секретариатом было принято решение о необходимости усиления помощи в обучении членов этих комиссий и в организации их работы.

Координация работы правоохранительных органов

Координационный совет правоохранительных органов, наделенных полномочиями в сфере борьбы с торговлей людьми, создан при Генеральном прокуроре. В фокусе внимания этого органа – деятельность силовых структур. Правоохранительные органы (полиция, прокуратура и др.) обязаны ежегодно представлять отчеты о своей деятельности по предупреждению и пресечению торговли людьми на заседании данного координационного совета.

Координация работы по оказанию непосредственной помощи жертвам торговли людьми в рамках НСП

Для координации текущей работы, связанной с разрешением конкретных случаев торговли людьми в Молдове созданы:

a) **Национальный координационный центр НСП** – при Министерстве труда, социальной защиты и семьи (включает одного специалиста, не освобожденного от основной работы)

В Национальный координационный центр НСП поступает информация обо всех идентифицированных жертвах торговли людьми, которые нуждаются в специальной помощи. Данный центр осуществляет мониторинг процесса оказания помощи и перенаправления жертв с национального уровня на районный и наоборот, путем обмена информацией с контактными лицами НСП в каждом районе – членами многопрофильных (мультидисциплинарных) территориальных групп.

Следует отметить, что, несмотря на то, что данный центр был создан в рамках проекта международной помощи и функционирует при Министерстве труда, социальной защиты

«При Генеральном прокуроре создается **координационный совет правоохранительных органов**, наделенный полномочиями в области пресечения торговли людьми. Правоохранительные органы ежегодно, не позднее 10 января, представляют координационному совету при Генеральном прокуроре отчеты о соблюдении в стране законодательства по предупреждению и пресечению торговли людьми, а Генеральный прокурор представляет такие же отчеты Национальному комитету до 20 января».

Закон о предотвращении и борьбе с торговлей людьми №241–XVI от 20 октября 2005 г., (Официальный Монитор Республики Молдова, 2005 г., № 164-167, ст.812), ст.11.

«Деятельность по предупреждению и пресечению торговли людьми, предоставлению помощи и защите жертвам и потенциальным жертвам торговли людьми осуществляется членами **многопрофильных территориальных групп**, в соответствии с их функциональными обязанностями, путем объединения ресурсов, опыта и знаний и оперативного обмена информацией, обеспечивая системный подход к общим усилиям в межсекторном формате».

Постановление Правительства Республики Молдова № 228 от 28.03.2014 г. «Об утверждении Положения о деятельности многопрофильной территориальной группы в рамках Национальной системы перенаправления», (Официальный монитор Республики Молдова, 2014 г., № 80-85, ст.251), пункт 2.

и семьи с 2006 года, когда началось создание НСП в Молдове, его работа до настоящего времени не формализована (не обрела четкое юридическое обоснование). Работа данного координационного центра была активно поддержана Международной организацией по миграции в течение длительного времени, и центр доказал свою эффективность на практике. Однако, указанное министерство не смогло до настоящего времени добиться выделения дополнительной штатной единицы, чтобы обеспечить работу данного центра. Министерство, в соответствии с общей проводимой политикой децентрализации, должно со временем децентрализовать оказание помощи жертвам торговли людьми и передать функцию координации данной работы на уровень органов местного публичного управления. Но для этого следует сначала создать необходимые условия на местах - решить вопрос бюджетирования этих услуг, развития потенциала специалистов на местном уровне, развития спектра услуг и др. До решения этих задач, функ-

ция координации помощи/оказания специальных услуг для жертв торговли людьми некоторое время должна сохраняться за Министерством труда, социальной защиты и семьи.

б) Многопрофильные территориальные группы (МТК) - группы, созданные при органах местного публичного управления в рамках реализации Стратегии НСП в целях обеспечения доступа жертв и потенциальным жертвам торговли людьми к необходимой помощи и защите. В состав МТК входят специалисты различных организаций (органов социальной защиты, полиции, неправительственных организаций и др.).

Такие группы начали создавать с 2006 года в рамках совместного проекта Министерства труда, социальной защиты и семьи. В настоящее время МТК созданы и обучены во всех районах Республики Молдова. Сейчас проводится работа по созданию подобных групп на более низком уровне государственного управления - уровне коммун.

Международный центр «Ла Страда»



Постоянный секретариат Национального комитета по борьбе с торговлей людьми

Как уже было отмечено, Постоянный секретариат Национального комитета по борьбе с торговлей людьми был создан в 2011 году в рамках штата Государственной канцелярии. С самого начала его деятельностью руководит г-жа Екатерина Бережан. До назначения на эту должность г-жа Бережан работала в Министерстве труда, социальной защиты и семьи и немало сделала для создания в стране Национального механизма перенаправления жертв и потенциальных жертв торговли людьми для оказания помощи и защиты. Свой опыт координации деятельности по оказанию непосредственной помощи пострадавшим г-жа Бережан с успехом перенесла в более высокую сферу – координации всей государственной политики в сфере противодействия торговле людьми в Республике Молдова.

Применяя на практике разнообразные инструменты координации политики, Постоянному секретариату за 3 года своей работы удалось значительно активизировать взаимодействие всех участников противодействия торговле людьми (государственных, неправительственных и межправительственных организаций), увеличить число общих мероприятий, наладить неформальное общение между специалистами различных организаций, активно работающих в данной сфере.

Свою главную задачу Постоянный секретариат видит в менеджменте государственной политики противодействия торговле людьми – разработке Национального плана по предотвращению и борьбе с торговлей людьми, организации постоянного мониторинга и независимой оценки его выполнения. Постоянный секретариат ежегодно публикует отчеты по мониторингу выполнения Национального плана. А в 2014 году была впервые проведена независимая оценка национальной политики за 2010-2013 г.г. при участии специалистов Международного центра «Ла Страда» (НПО). Разработана и применяется на практике стратегия по коммуникации Постоянного секретариата, создан и поддерживается государственный тематический вебсайт www.antitrafic.gov.md.

Постоянный секретариат много внимания уделяет вопросам стандартизации деятельности в соответствующей сфере – координации совместной разработки различных законодательных и нормативных актов. Во многом благодаря усилиям именно этого органа в 2013 году были внесены изменения в уголовное законодательство с целью исключения противоречий и криминализации всех видов торговли людьми, предусмотренных документами международного и регионального права. По заказу Постоянного секретариата проведен ряд интересных независимых исследований, которые опубликованы на вебсайте этого органа.

На страницах данной публикации сотрудники Постоянного Секретариата делятся с нами своими взглядами касательно различных аспектов координации политики противодействия торговле людьми.

Международный центр «Ла Страда», Молдова

II.2. Взгляд на вопросы координации политики предупреждения и борьбы с торговлей людьми в Республике Молдова

Екатерина Бережан, руководитель Постоянного секретариата, Секретарь Национального комитета по борьбе с торговлей людьми, Государственная канцелярия Республики Молдова

Торговля людьми имеет масштабы и особенности транснационального социального явления. Поэтому борьба с данным феноменом является одним из приоритетов международной политики Республики Молдова. Первоначально, в фокусе международной политики была исключительно проблема о противодействия торговле женщинами и детьми с целью сексуальной эксплуатации. Однако, другие проявления и последующие изменения этого феномена, которые наблюдались позже, определили необходимость принятия дополнительных мер по организации противодействия таким видам торговли людьми, как торговля людьми с целью принудительного труда, эксплуатации попрошайничества, с целью изъятия органов и др. Тенденции феномена торговли людьми постоянно меняются – государства, бывшие странами происхождения, становятся транзитными странами, а транзитные – странами назначения. Это должно находить отражение в стратегических и тактических мерах вмешательства, предпринимаемых правительствами разных стран в данной области. Кроме того, в соответствии со своими обязательствами в области прав человека государства обязаны гарантировать специальную защиту и помощь в равной мере, как собственным гражданам, так и иностранным гражданам, а также лицам без гражданства, которые подверглись торговле людьми на их территории.

Говоря об опыте Республики Молдова в данной области, можно конста-

тировать, что, что в первую очередь, Правительством были приложены значительные усилия по приведению национального законодательства в соответствие с международным правом в этой области. Кроме того, особое внимание было уделено консолидации институционального механизма с целью повышения эффективности работы специализированных учреждений по оказанию помощи жертвам торговли людьми.

Специальные меры, предпринятые в последние годы в области криминализации деяний, попадающих под международно - признанное определение торговли людьми, свидетельствуют о желании нашей страны выработать политику, отвечающую требованиям, предъявляемым процессом европейской интеграции Республики Молдова. Этот процесс также диктует необходимость пересмотра всей политики по предупреждению и борьбе с торговлей людьми и выработки политики, сопряженной с экономическими, социальными и политическими условиями, существующими как на европейском, так и на национальном уровнях.

Вызовы феномена торговли людьми обуславливают необходимость консолидации общих усилий по выработке последовательной и системной политики противодействия этому явлению, в т.ч. регулирование правовых отношений, размеров помощи, оказываемой жертвам и потенциальным жертвам этого феномена, сотрудничества органов публичного управления с орга-

низациями гражданского общества, сотрудничества с компетентными международными организациями и другие меры. Реализация этого возможна путем применения эффективных методов координации - нового стиля менеджмента, основанного на сочетании контроля и свободы действий, далекого от жесткой системы контроля, поощряющего мотивацию, креативность, заинтересованность людей в конечном результате работы.

Первые шаги с целью реализации этой задачи были сделаны в 2001³⁰ году, когда был создан Национальный комитет по борьбе с торговлей людьми, которым руководил Министр внутренних дел, и в этом ему помогал секретарь, назначенный из числа сотрудников Министерства внутренних дел. Данная модель координации с незначительными изменениями использовалась вплоть до 2009 года.

Затем, Постановлением Правительства № 795 от 03.12.2009 г. «Об утверждении изменений и дополнений, которые вносятся в Постановление Правительства № 472 от 26 марта 2008 г.» было установлено, что председателем Национального комитета по борьбе с торговлей людьми становится Заместитель премьер-министра Республики Молдова, министр иностранных дел и европейской интеграции. Данное постановление также предусматривало создание Секретариата Национального комитета, состоящего из представителей Министерства труда, социальной защиты и семьи, Министерства юстиции и Министерства просвещения, а также его руководителя - секретаря Национального комитета, назначенного из числа сотрудников Центра по борьбе с торговлей людьми Министерства внутренних дел. Вновь созданный секретариат состоял из представителей

различных министерств, которые не были освобождены от основной работы и выполняли также обязанности в рамках своих должностных функций в тех учреждениях, где они работали. Поэтому, их вовлечение в работу секретариата было ограниченным по времени и, как следствие, создание секретариата не привело к достижению ожидаемого повышения эффективности проводимой политики.

Только спустя два года, по настоянию гражданского общества и международных организаций, а также при поддержке донорских организаций Постановлением Правительства № 900 от 02.12.2011 г. «О внесении изменений и дополнений в Постановление Правительства № 472 от 26 марта 2008 г.» был создан Постоянный секретариат Национального комитета по борьбе с торговлей людьми. По этому Постановлению Правительство также взяло на себя обязательство по институционализации Секретариата путем создания специального подразделения Государственной канцелярии, начиная с 2014 года. Правительство выполнило свое обязательство, издав Постановление № 33 от 22.01.2014 г, которое юридически закрепило создание Постоянного секретариата Национального комитета по борьбе с торговлей людьми со статусом отдела Государственной канцелярии, с 4 штатными единицами.

Создание нормативной базы, институционального механизма, развитие кадрового потенциала, развитие услуг помощи и защиты для пострадавших, обеспечение финансовыми ресурсами, проведение мониторинга и оценки политики привлечение внимания общественности, национальное и транснациональное сотрудничество - являются приоритетными составляющими национальной

³⁰ Постановление Правительства № 1219 от 9 ноября 2001г. "Об утверждении персонального состава Национального комитета по борьбе с контрабандой людей и Национального плана мероприятий по борьбе с контрабандой людей"

политики противодействия торговле людьми, из чего вытекают задачи и полномочия Национального комитета и, как следствие, полномочия Постоянного секретариата.

В настоящее время Постоянный секретариат имеет следующие полномочия:

- 1) обеспечивает координацию всей деятельности по предупреждению и борьбе с торговлей людьми, а также сотрудничество с органами публичной власти, международными и межправительственными организациями, другими агентствами и представителями гражданского общества;
- 2) осуществляет мониторинг и оценку внедрения политики в области предотвращения и борьбы с торговлей людьми, реализуемой уполномоченными учреждениями на всех уровнях публичного управления, а также межправительственными и неправительственными организациями, работающими в данной области;
- 3) координирует процесс разработки Национального плана действий в области предупреждения и борьбы с торговлей людьми;
- 4) создает межведомственные рабочие группы с целью разработки предложений по совершенствованию политики в области предупреждения и борьбы с торговлей людьми;
- 5) запрашивает информацию, собирает данные от учреждений, ответственных за предупреждение и борьбу с торговлей людьми, и на их основе разрабатывает нацио-

нальные отчеты в данной области;

- 6) способствует развитию сотрудничества органов публичной власти с межправительственными и неправительственными организациями из Республики Молдова, организациями из других стран и обеспечивает необходимую поддержку в реализации межгосударственных проектов;
- 7) осуществляет мониторинг развития транснационального механизма сотрудничества с целью обмена опытом между странами, консолидации человеческих ресурсов;
- 8) поддерживает национальные и международные кампании по информированию и осведомлению населения о феномене торговли людьми и сотрудничает со средствами массовой информации в данной области.

Говоря о механизме координации Постоянного секретариата, следует отметить, что данный орган обеспечивает взаимодействие и сотрудничество между:

- Органами центрального публичного управления, наделенными компетенцией в сфере противодействия торговле людьми;
- Гражданским обществом;
- Средствами массовой информации;
- Местными органами публичной власти.

Следует также отметить, что наряду с Постоянным секретариатом в настоящее время действуют еще 2 ме-

Механизм координации Постоянного секретариата



ханизма межведомственной координации:

- Координационный совет при Генеральном прокуроре, состоящий из 7 представителей правоохранительных органов и
- координационный орган Национальной системы перенаправления для предоставления защиты и помощи жертвам и потенциальным жертвам торговли людьми, специалист Министерства труда, социальной защиты и семьи.

Посредством этих механизмов осуществляется координация деятельности на всех уровнях национального публичного управления и, при необходимости - транснациональное сотрудничество.

Кроме того, на уровне местного публичного управления были созданы и действуют:

- *Территориальные комиссии по борьбе с торговлей людьми*, представляющие собой консультативные органы, задачей которых является консолидация усилий органов территориально-административных единиц, наделенных полномочиями в об-

ласти предупреждения и пресечения торговли людьми, а также определение согласованных целей и мероприятий по предупреждению и пресечению торговли людьми (Постановление Правительства № 234 от 29.02.2008 г.) и

- *Многопрофильные территориальные группы Национальной системы перенаправления*, которые созданы при органах местного публичного управления первого и второго уровней и являются органами координации оперативной деятельности по оказанию прямой помощи жертвам и потенциальным жертвам торговли людьми в рамках Национальной системы перенаправления (Постановление Правительства № 228 от 28.03.2014 г.).

Национальная система перенаправления для оказания помощи и защиты жертвам и потенциальным жертвам торговли людьми – представляет собой единую систему сотрудничества, посредством которой органы публичного управления выполняют свои обязанности по защите и осуществлению прав человека - жертвы или потенциальной жертвы торговли людьми, координируя свои усилия в стратегическом партнерстве с

«В целях оптимальной организации предоставления защиты и помощи жертвам торговли людьми, реализации мер по предупреждению торговли людьми, объединения усилий всех участников борьбы с данным явлением в Республике Молдова необходим системный подход к решению этой проблемы. Создание НСП представляет собой особую систему сотрудничества, посредством которой государственные структуры выполняют свои обязанности по защите и продвижению прав человека – жертвы торговли людьми и координируют усилия в рамках стратегического партнерства с гражданским обществом, а также другими активными участниками, действующими в данной области».

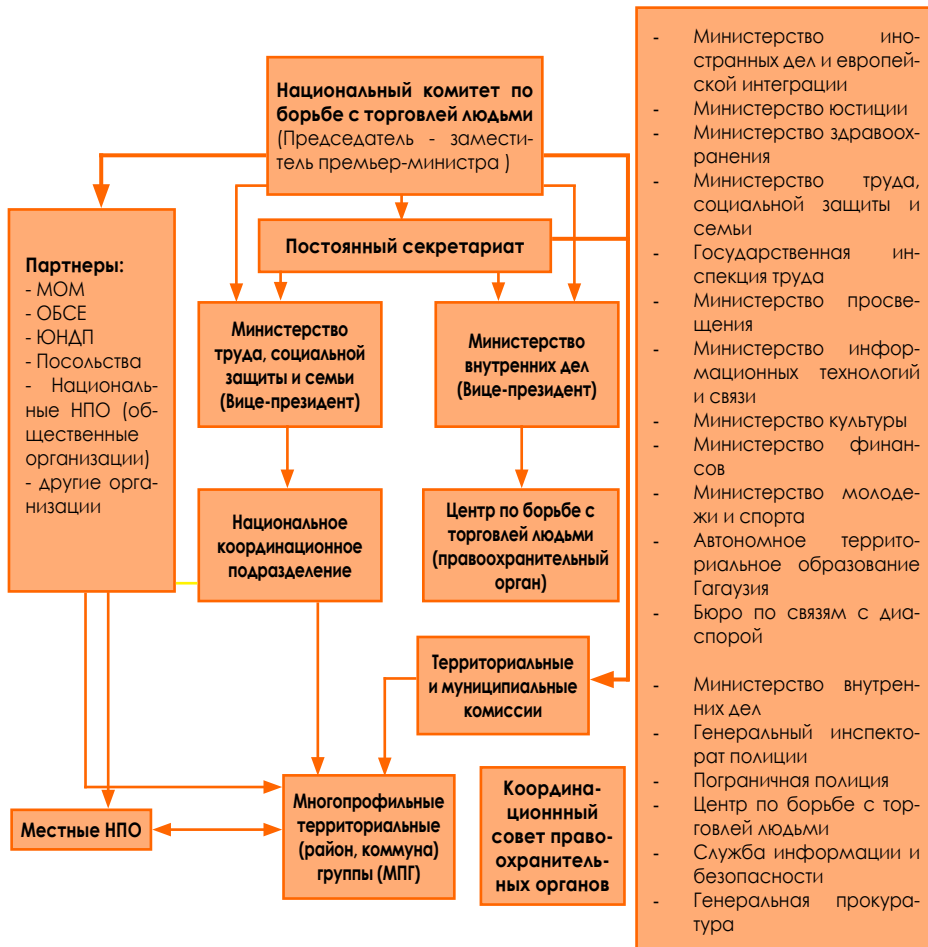
Стратегия Национальной системы перенаправления для предоставления защиты и помощи жертвам и потенциальным жертвам торговли людьми, утвержденная Постановлением Парламента Республики Молдова №257-XVI от 5 декабря 2008 г. (Официальный Монитор Республики Молдова, 2009 г., № 27-29, ст. 66), п.5.

«Районная многопрофильная территориальная группа при органе местного публичного управления второго уровня, созданная на территории муниципия Кишинэу, муниципия Бэлць и в автономно-территориальном образовании Гагаузия, состоит из представителей:

- 1) отдела/управления социальной помощи и защиты семьи;
- 2) управления образования;
- 3) районных медико-санитарных учреждений;
- 4) регионального отдела Центра по борьбе с торговлей людьми при Генеральном инспекторате полиции;
- 5) службы гражданского состояния;

гражданским обществом, а также с другими активными участниками противодействия торговле людьми,

работающими в этой области (Постановление Парламента № 257-XVI от 05.12.2008 г.).



Необходимо подчеркнуть также важность Соглашений/Меморандумов о сотрудничестве, как эффективного инструмента развития сотрудничества и координации в данной области. Так, в мае 2008 года был подписан Меморандум о помощи и защите, предоставляемой жертвам и потенциальным жертвам торговли людьми, между государственными структурами и организациями гражданского общества: Министерством социальной защиты, семьи и ребенка, Генеральной прокуратурой, Министерством внутренних дел,

Миссией Международной организации по миграции (МОМ) в Молдове, Международным центром «Ла Страда» (НПО) и Центром по предотвращению торговли женщинами (НПО). Позднее еще был подписан ряд двусторонних/многосторонних соглашений на национальном и международном уровне; между учреждениями публичного управления и неправительственными организациями, и т.п.

Говоря о развитии координации, необходимо учесть возможности **коммуникации**, предоставляемые со-

временными информационными технологиями. Для наиболее эффективного использования этого инструмента была разработана Стратегия коммуникации, призванная обеспечить межинституциональную коммуникацию всех участников противодействия торговле людьми в целях консолидации их сотрудничества всеми участниками, эффективного внедрения Плана действий по борьбе с торговлей людьми, обеспечения обзорности/транспарентности полученных результатов. Наиболее действенным инструментом коммуникации/информирования стала *web-страница* Национального комитета по борьбе с торговлей людьми - www.antitrafic.gov.md. Создание и функционирование данной страницы (концепция, разработка, проектирование, содержание, обновления) обеспечивается Постоянным секретариатом, которому, в свою очередь, оказывают постоянную помощь все организации - участники противодействия торговле людьми. Однако, по-прежнему, ощущается недостаток коммуникации Постоянного секретариата со СМИ.

Эффективная координация не возможна без **сбора информации**. На данный момент, одним из самых больших вызовов для процесса сбора информации о реальных случаях торговли людьми остается определение показателей, которые можно получить от профильных учреждений, не нарушая положения Закона № 133 от 08.07.2011 г. «О защите персональных данных». Поэтому было принято решение накапливать соответствующие данные путем их деперсонализации. На наш взгляд, деперсонализация не искажает преследуемую цель сбора данной информации, которая включает анализ масштаба, состояния и тенденций феномена торговли людьми, предоставления достоверной информации партнерам и исполь-

зование соответствующих данных для разработки отчетов и выработки мер противодействия. Для сбора данных Постоянным секретариатом были разработаны специальные формы, содержащие ряд важных показателей. В настоящее время эти формы находятся в процессе пилотирования и доработки.

Следует отметить, что предупреждение и борьба с торговлей людьми представляют непрерывный процесс, который невозможно завершить в короткие сроки, поэтому он должен постоянно и интенсивно поддерживаться органами государственной власти. Динамика состояния феномена во многом зависит от уровня социально-экономического развития страны, политического положения, факторов идеологического и культурного характера. Каждый успех в развитии страны приводит к усилению процесса предотвращения этого зла, а также к углублению содержания политики в сфере противодействия торговле людьми, опирающейся на законодательную базу. И наоборот, динамизм /активность в данной области отображает преобразования, происходящие в обществе.

В то же время, системный подход к предупреждению и борьбе с торговлей людьми, предусмотренный нормами законодательства, не может обрести практическое воплощение, если отсутствуют инструменты внедрения этих норм. Таким инструментом стал Национальный план по предупреждению и борьбе с торговлей людьми. Начиная с 2001 года, были разработаны и утверждены 6 Национальных планов. Национальный план представляет собой инструмент политики государства в области предупреждения и борьбы с торговлей людьми, которая осуществляется путем краткосрочных положительных изменений, преследующих и дающих также и долгосрочные результаты и

6) территориальных агентств занятости населения;

7) территориальных подразделений государственного предприятия «CRYS «Registru» Министерства информационных технологий и связи, ответственных за учет населения и выдачу документов, удостоверяющих личность;

8) общественных объединений и других организаций, наделенных полномочиями в данной области.

«Положение о деятельности многопрофильной территориальной группы в рамках Национальной системы перенаправления», утвержденное Постановлением Правительства Республики Молдова № 228 от 28.03.2014 г. (Официальный монитор Республики Молдова, 2014 г., № 80-85, ст.251), пункт 9.

охватывающих в целом глобальный спектр государственных отношений, являясь, таким образом, эффективным документом, регулирующим всю государственную деятельность на протяжении планового периода.

Постоянный секретариат, координирующий процесс разработки Национального плана, обеспечивает прозрачность данного процесса. Все заинтересованные стороны и партнеры по внедрению Национального плана получают полную информацию о ходе процесса на самом начальном этапе его разработки.

В целях определения приоритетных проблем и направлений деятельности в рамках будущего Национального плана, как политики в данной области, анализируются рекомендации, содержащиеся в различных международных и национальных отчетах по данной проблематике, таких как отчеты:

- GRETA – группы экспертов Совета Европы по контролю за выполнением Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми;
- GTIP – ежегодного отчета Госдепартамента США по торговле людьми ("Trafficking in Persons" Report of the U.S. Department of State);
- UPR (Universal Periodic Review) – отчеты, составляемые страной в рамках Универсального периодического обзора - сравнительно нового механизма в области прав человека, установленного Советом по Правам Человека ООН;
- Специального представителя и координатора ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми;
- Национального отчета в области предотвращения и борьбы с торговлей людьми за предыдущий плановый период;

- Другие отчеты.

При разработке проекта Национального плана также учитываются приоритеты публичных учреждений (министерств и ведомств), наделенных компетенцией в соответствующей области, а также рекомендации независимых экспертов. Для этой цели проводятся двусторонние заседания и консультации между разработчиками проекта Национального плана и представителями организаций-участников противодействия торговле людьми. При необходимости, если возникают отдельные разногласия, то они выносятся на обсуждение в рамках многосторонних рабочих заседаний.

Поступившие предложения включаются в формулировку имеющихся проблем. Впоследствии, проект Национального плана постепенно дополняется предложениями органов публичного управления и организаций гражданского общества. Взаимодействие с представителями названных структур происходит как напрямую, так и используя электронную почту.

Такой подход к разработке Национального плана способствует гармонизации интересов и вовлечению в этот процесс компетентных специалистов различных организаций с целью наиболее выявления существующих проблем/потребностей и релевантных мер, которые предстоит включить в проект Национального плана, что в итоге приводит к консолидации политики в целом.

В задачи Национального плана входит реализация комплексных мер и социально-экономических инициатив, направленных на предупреждение и борьбу с торговлей людьми, на защиту жертв, развитие сотрудничества с международными, неправительственными и другими организациями. Кроме того, план устанавливает

сроки проведения запланированных мероприятий и определяет публичные учреждения, ответственные за реализацию мероприятий. Национальный план устанавливает приоритеты политики и служит основой для последующего мониторинга и оценки его выполнения, а также для самооценки каждой организации, участвующей в предупреждении и борьбе с торговлей людьми.

Структура Национального плана включает **5 разделов**:

1. Общие меры поддержки (координация, нормативно-правовая база, консолидация потенциала и др.);
2. Предотвращение;
3. Помощь и защита жертв;
4. Расследование и судебное преследование;
5. Международное сотрудничество.

Каждый раздел, в свою очередь, подразделен на **11 рубрик (колонок)**: Выявленные проблемы, Цели, Задачи, Мероприятия, Структуры, ответственные за внедрение, Партнеры, Сроки выполнения, Источники/затраты (бюджетные, иные источники, непокрытые), Результаты прогресса (показатели).

Продвижение подготовленного Проекта Национального плана осуществляется согласно процедуре, установленной для проектов нормативных актов.

Следует отметить также сохраняющиеся трудности/узкие места в разработке и продвижения проекта Национального плана:

- разработка релевантных показателей прогресса;
- оценка стоимости/затрат на запланированные мероприятия;
- ответственность организаций-участников противодействия торговле людьми;

- заниженное/недостаточное отражение бюджетных и внебюджетных ресурсов;
- нарушение сроков (задержка) рассмотрения и утверждения проекта плана на разных уровнях;
- многообразие органов центрального публичного управления – участников разработки плана.

Постоянный секретариат осуществляет мониторинг степени реализации Национального плана и ежегодно составляет Национальный отчет, который отражает активность работы всего сообщества противодействия торговле людьми. Выводы и рекомендации этого отчета учитываются при разработке новых планов действий на последующий период. Для составления национальных отчетов был разработан проект Методологии менеджмента (планирования, мониторинга и оценки) политики по предупреждению и борьбе с торговлей людьми, который в настоящее время находится в процессе пилотирования.

Извлеченные уроки

Постоянный секретариат работает всего 3 года и пытается строить свою работу с учетом процессов демократизации и децентрализации, набирающих силу в нашей стране. Наше представление о координации, ее задачах и методах постоянно углубляется. В настоящее время мы пришли к пониманию координации не просто как согласования действий различных организаций путем обмена информацией, а как нового стиля управления или менеджмента государственной политики, позволяющего повысить ее эффективность.

Извлеченные нами уроки за время работы сводятся к следующим аспектам координации:

- 1) Координационный орган чаще всего это - форум для прямого об-

мена мнениями/диалога между государственными структурами и гражданским обществом, помогающий Правительству и другим властным структурами/органам публичного управления в выработке и осуществлении эффективной политики в сфере противодействия торговле людьми и разрешении существующих проблем. В то же время ответственность за политику, как деятельность государства по управлению страной, остается за властными структурами. Координационные органы не замещают властные структуры, а только помогают им в управлении в условиях демократии.

2) В настоящее время координационные органы все больше работают не только, как форум для диалога, но и платформа для выработки совместных решений, в работе которой на равных участвуют представители госструктур, гражданского общества, научной среды и международного сообщества. Наш опыт свидетельствует о том, что, несмотря на необходимость тратить значительное время на согласование, качество принимаемых управленческих решений значительно улучшается за счет притока интересных идей, различных точек зрения и др.

3) Координация в условиях демократии предполагает больше свободы на локальном уровне. Но для того, чтобы воспользоваться этой свободой, необходимы знания. Не достаточно того, чтобы Правительство поделилось полномочиями с органами местного публичного управления. Некомпетентность не позволяет эффективно работать, поэтому Правительство должно заботиться о повышении знаний специалистов на локальном уровне и осуществлять мониторинг их деятельности.

4) Координация деятельности достигается также за счет стандартизации некоторых процессов. Координационный орган должен инициировать и поддерживать процессы разработки проектов стандартов. Правительство Республики Молдова приняло 3 стандарта по координации политики в сфере противодействия торговле людьми: Положение о Национальном комитете по борьбе с торговлей людьми, Типовое положение о территориальных комиссиях по борьбе с торговлей людьми и Положение о деятельности многопрофильных территориальных групп в рамках НСП. Кроме того, в нашей стране были разработаны стандарты по идентификации жертв торговли людьми, по репатриации жертв торговли людьми, о функционировании центров оказания помощи (шелторов) для жертв торговли людьми.

5) В заключение, нужно отметить необходимость развития такого метода координации деятельности, как совместное распределение ресурсов. Не секрет, что демократические преобразования в Молдове осуществляются во многом при финансовой поддержке извне. Постоянный секретариат видит свою задачу и в координации управления поступающими внешними средствами с тем, чтобы они направлялись на поддержку приоритетных направлений деятельности и приносили ощутимый эффект. Нам нужно научиться совместно выбирать приоритеты в противодействии торговле людьми, планировать и распределять необходимые ресурсы, с учетом мнения самых разных специалистов, как из государственного, так и неправительственного сектора. Это поможет нам в дальнейшем повысить эффективность мер противодействия торговле людьми в Республике Молдова.

II.3. Работа территориальных комиссий по борьбе с торговлей людьми и децентрализация

Алла Векиу, главный консультант в области политики оказания помощи и защиты жертв и потенциальных жертв торговли людьми, Постоянный секретариат Национального комитета по борьбе с торговлей людьми, Государственная канцелярия Республики Молдова

В начале 90-х годов Республика Молдова стала страной происхождения торговли людьми, что побудило органы власти создать действенную, эффективно реагирующую институциональную базу с целью обеспечения предотвращения и борьбы с торговлей людьми, а также оказания помощи и защиты жертвам.

Системный подход, применяемый органами власти на разных уровнях управления, стал применяться и для организации противодействия торговле людьми, начиная с 2005 - 2006 г.г., когда были ратифицированы Конвенция Совета Европы о противодействии торговле людьми и Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности, а также был принят Закон РМ о предупреждении и пресечении торговли людьми. Значимым для построения институциональной базы противодействия торговле людьми на региональном уровне стал и 2008-й год, когда было принято Постановление Правительства о создании **территориальных комиссий по борьбе с торговлей людьми**.

Основой для деятельности территориальных комиссий – консультативных органов на местном уровне - является Типовое положение о территориальных комиссиях по борьбе с торговлей людьми, утвержденное Постановлением Правительства №234 от 29.02.2008. Этот документ обеспечивает платформу для взаимодействия между членами террито-

риальной комиссии для принятия совместных стратегических решений. Организационная структура каждой территориальной комиссии включает учреждения из разных областей деятельности, работающие на местном уровне, но призванные решать совместные задачи, такие как планирование, координация, мониторинг и оценка политики по борьбе с торговлей людьми на уровне района. Состав территориальных комиссий является отражением состава Национального комитета по борьбе с торговле людьми, только работающим на местном уровне, а роль и функции данных органов, по существу, идентичны.

Благодаря учреждению в 2011 году Постоянного секретариата Национального комитета по борьбе с торговлей людьми, территориальные комиссии прошли через период ряда «превращений» в плане консолидации кадрового потенциала. Рекомендации различных внешних экспертов, прежде всего ежегодного отчета Госдепартамента США по торговле людьми, касательно необходимости реанимации территориальных комиссий побудили Постоянный секретариат направить свои усилия на активизацию деятельности не только Национального комитета, но и территориальных комиссий. Поэтому с самого начала своей работы сотрудники Постоянного секретариата много внимания уделяли установлению рабочих контактов с членами терри-

«Территориальная комиссия является консультативным органом, задачей которого является консолидация усилий органов территориально-административных единиц, наделенных полномочиями в области пресечения торговли людьми, а также определение согласованных целей и мероприятий по предупреждению и пресечению торговли людьми».

«Типовое положение о территориальных комиссиях по борьбе с торговлей людьми», утвержденное Постановлением Правительства Республики Молдова № 234 от 29.02.2008 г. (Официальный монитор Республики Молдова, 2008 г., № 47-48, ст.298), пункт 10.

«В состав территориальной комиссии на правах членов входят, как правило, представители децентрализованных публичных служб министерств, других центральных органов власти, наделенных полномочиями в области предупреждения и борьбы с торговлей людьми, неправительственных организаций, которые осуществляют деятельность по предотвращению и предоставлению помощи жертвам торговли людьми, а также других организаций, при необходимости».

«Типовое положение о территориальных комиссиях по борьбе с торговлей людьми», утвержденное Постановлением Правительства Республики Молдова № 234 от 29.02.2008 г. (Официальный монитор Республики Молдова, 2008 г., № 47-48, ст.298), пункт 90.

ториальных комиссий, визитам на места с целью мониторинга деятельности и участию в заседаниях этих комиссий. В результате удалось добиться положительных сдвигов. Если первоначально деятельность этих комиссий была формальной (несущественной) и малоэффективной, заседания проводились нерегулярно, а протоколы заседаний не содержали конкретной информации, то сегодня можно отметить, что такие комиссии стали работать эффективно во всех районах и в муниципиях (всего действует 35 территориальных комиссий). Заседания территориальных комиссий проводятся регулярно – на ежеквартальной основе, как это предусмотрено Типовым положением о территориальных комиссиях. Деятельность этих комиссий стала более активной благодаря годовому планированию заседаний и предварительной подготовке повестки дня каждого заседания, а также более заметной – благодаря обсуждаемой тематике и принимаемым на заседании решениям.

Следует отметить, что каждая территориальная комиссия назначила лиц, ответственных за взаимодействие с Постоянным секретариатом, что позволяет обеспечить постоянную взаимосвязь и сотрудничество данных органов. Более того, визиты представителей Постоянного секретариата с целью мониторинга на местах, запрос полугодовой и годовой информации о результатах деятельности, организация обучения для членов территориальных комиссий повысили уровень этого сотрудничества.

Активизация деятельности территориальных комиссий способствовала улучшению работы с жертвами торговли людьми, созданию благоприятного отношения для того, чтобы жертва торговли людьми чувствовала себя защищенной в месте проживания, потому что, согласно данным стати-

стики 72% жертв являются сельскими жителями. Поэтому, для эффективного противодействия торговле людьми важно «инвестировать» в подразделения, создаваемые на местном уровне.

Следует отметить, что в контексте реформы по децентрализации органов местного публичного управления, местные власти получили право и реальную возможность управлять в соответствии с законом, под свою ответственность и в интересах местного населения значительной частью общественных дел, в т.ч. в сфере противодействия торговле людьми. Территориальные комиссии пользуются этой предоставленной свободой действий, а нормативный акт, регулирующий деятельность этих территориальных комиссий, принятый Правительством, призван облегчить их работу, предоставляя рабочие инструменты, устанавливая приоритетные области работы, определяя специальные нормативно-регулирующие рамки. Поэтому, не следует воспринимать этот нормативный акт исключительно, как возложение дополнительных обязанностей на местные органы власти. Но для того, чтобы представители органов местной власти это осознали, необходимо обеспечить их непрерывное обучение/ консолидацию способностей специалистов на всех уровнях.

Важно также отметить некоторые аспекты **финансовой децентрализации**, в частности обязанность органов местной власти выделять финансовые ресурсы на поддержку противодействия торговле людьми. Постоянный секретариат старается развить этот аспект деятельности территориальных комиссий. В этом плане можно привести несколько примеров. Вследствие не менее 4-х совместных заседаний, проведенных с участием представителя Постоянного секретариата в конце 2013 года, некоторыми

комиссиями были запланированы и выделены финансовые ресурсы из районного бюджета на проведение мероприятий по привлечению внимания местной общественности к проблеме торговли людьми. Таким образом, удалось вовлечь эти территориальные комиссии в организацию Национальной акции «Неделя борьбы с торговлей людьми», что можно считать действиями местных органов власти по внедрению национальной политики противодействия торговле людьми на местном уровне. Члены территориальных комиссий осуществляли координацию всех проводимых мероприятий на местном уровне, они участвовали в обсуждениях на местных телевизионных каналах, организовывали массовые акции - флэшмобы, проводили совместные заседания с примарами сел/руководителями органов местного публичного управления, участвовали в размещении информационных материалов для населения. Другим хорошим примером улучшения финансовой деятельности территориальных комиссий являются случаи, когда по инициативе территориальных комиссий были выделены финансовые средства для приобретения полисов медицинского страхования для лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации, в т.ч. жертв и потенциальных жертв торговли людьми.

Во многом активизация работы территориальных комиссий стала возможной также благодаря регулярной разработке местных планов действий, которые утверждаются на основе национального плана по предотвращению и борьбе с торговлей людьми. Сегодня можно с уверенностью сказать, что 90% территориальных комиссий имеют свои планы по борьбе с торговлей людьми, разработанные на местном уровне. Менее отрадно то, что в этих планах все еще присутствуют недостатки - неясность в стратеги-

ческой формулировке целей, задач, в оценке результатов, планировании бюджетных финансовых ресурсов.

Интересно также отметить, что Положением о Национальном комитете по борьбе с торговлей людьми (п.17), утвержденным Постановлением Правительства № 472 от 26 марта 2008 г., предусматривается, что решения Национального комитета являются обязательными для выполнения всеми органами власти при условии их подписания премьер-министром. Данный рычаг управления был использован в ситуации, когда стало необходимо, чтобы каждая территориальная комиссия пересмотрела свой состав и включила в него представителя Трудовой инспекции. Необходимость этого шага стала очевидной вследствие собранных данных, свидетельствующих о росте числа жертв эксплуатации принудительным трудом. Эта мера была обсуждена на заседании Национального комитета и одобрена его решением, которое затем было доведено до сведения всех территориальных комиссий. В результате, данное решение Национального комитета было выполнено, и во всех районах, где имелись офисы Трудовой инспекции, их представители были включены в состав территориальных комиссий.

Необходимо отметить, что Постоянный секретариат проводит постоянный мониторинг мероприятий, проводимых территориальными комиссиями, и включает эти данные в ежегодный национальный отчет по стране. Вследствие этого, в последние годы, данные о работе территориальных комиссий все чаще находят отражение и в ежегодном отчете Государственного департамента США по торговле людьми - документе, который отдает должное усилиям этих комиссий по координации мероприятий по противодействию торговле людьми на местном уровне.

Работа территориальных комиссий была впервые подвергнута внешнему мониторингу в 2013 году. Тогда в рамках миссии по оценке Плана действий по либерализации визового режима Республика Молдова-ЕС была подвергнута мониторингу территориальная комиссия района Кэушень, созданная в этом районе многопрофильная территориальная группа, а также Центр помощи и защиты жертвам торговли людьми, работающий в этом регионе, который предоставляет услуги для жертв торговли людьми с обоих берегов Днестра. В конечном итоге, членам данной территориальной комиссии удалось продемонстрировать, что они работают слаженно, что процесс принятия решений – объективный и транспарентный, что неправительственные организации участвуют в заседаниях территориальной комиссии. Мониторинг также показал, что общее руководство работой по противодействию торговле людьми в районе осуществляет территориальная комиссия - орган стратегической координации, а многопрофильная территориальная группа оказывает непосредственную помощь пострадавшим, как операционный орган, осуществляющий вмешательство в конкретные случаи. Организовывая работу таким образом, удается продемонстрировать на практике эффективность применения мультидисциплинарного подхода.



II.4. Опыт разработки стандарта для многопрофильных территориальных групп

Николае Гурьев, главный консультант в области мониторинга политики и эффективной коммуникации, Постоянный секретариат Национального комитета по борьбе с торговлей людьми, Государственная канцелярия Республики Молдова

Республика Молдова является в основном страной происхождения жертв торговли людьми. Это объясняется низким уровнем благосостояния населения, недостаточностью рабочих мест, гендерной дискриминацией, а также другими внутренними и внешними негативными факторами влияния. Несмотря на предпринимаемые меры, феномен торговли людьми легко адаптируется к ним, проявляются все новые тенденции в его эволюции, и он по-прежнему представляет большую опасность, особенно, для женщин и детей.

Последствия для лиц, попавших в ситуацию торговли людьми и подвергнутых эксплуатации, зачастую необратимы. Их интеграция в общественную жизнь протекает крайне сложно, требуя значительных усилий и средств. Процесс интеграции пострадавших от сексуальной эксплуатации осложняется еще и тем, что произошедшее иногда становится известным не только близким родственникам, но и более широкому кругу лиц, в результате чего жертв зачастую клеймят позором и подвергают маргинализации по месту их проживания.

Учитывая эту реальность, Министерством труда, социальной защиты и семьи при поддержке Миссии Международной организацией по миграции в Республике Молдова, начиная с 2006 года, был дан старт созданию Национальной системы перенаправления для оказания помощи и защиты жертвам и потенциальным жертвам торговли людьми. Эта система

основана на междисциплинарном подходе к решению проблем, с которыми обычно сталкиваются лица, пострадавшие от торговли людьми, и направлена на обеспечение их специальных прав, гарантированных международными обязательствами Республики Молдова в данной области. Затем, в конце 2008 года, Постановлением Парламента № 257-XVI от 05.12.2008 была официально утверждена Стратегия Национальной системы перенаправления для предоставления защиты и помощи жертвам и потенциальным жертвам торговли людьми (НСП). Основным институциональным звеном данной системы становится многопрофильная территориальная группа, в состав которой входят специалисты учреждений, ответственных за предупреждение и борьбу с торговлей людьми.

По мере реализации Стратегии НСП, поэтапно, многопрофильные территориальные группы создаются во всех районах страны, а также в мун. Кишинэу, мун. Бэлць и АТО Гагаузия. Затем происходит формирование многопрофильных территориальных групп еще и на уровне сел/коммун. Во всех случаях координатором такой группы согласно Стратегии НСП является представитель национальной системы социальной защиты. Это связано с тем, что главная цель создания НСП заключается в реализации прав пострадавших от торговли людьми на получение специальной помощи от государства. Кроме того, Стратегия НСП установила право на получение помощи потенциальных жертв тор-

«В целях оказания помощи и защиты бенефициарам Национальной системы перенаправления (НСП) все члены многопрофильных территориальных групп несут ответственность за:

1) обеспечение доступа бенефициара НСП, идентифицированного членами многопрофильных территориальных групп, к необходимой защите и помощи, используя потенциал многопрофильной территориальной группы на местном уровне и/или по необходимости перенаправления бенефициара НСП к специализированным или высокоспециализированным социальным услугам;





2) обеспечение доступа бенефициара НСП, который постоянно проживает или прописан в другой административно-территориальной единице, к экстренной помощи и защите, и перенаправление после оказания необходимой помощи, к многопрофильной территориальной группе по месту жительства для оказания последующей помощи;

3) применение мер, необходимых для обеспечения защиты и помощи бенефициарам НСП, включающих:

а) экстренную помощь в кризисных ситуациях, которые представляют прямую физическую или психосоциальную угрозу (освобождение из положения эксплуатации, обеспечение физической безопасности, размещение в безопасном месте, оказание скорой медицинской помощи и т.д.);

б) обеспечение условий проживания, гарантирующих прожиточный минимум данных лиц, посредством таких мер как временное помещение в специализированный центр, предоставление психологической и материальной помощи;



говли людьми – лиц, которые находятся в трудной жизненной ситуации, связанной со специфическими обстоятельствами, в результате которых данные люди могут попасть в ситуацию торговли людьми. Так как жертвы и потенциальные жертвы торговли людьми согласно Стратегии НСП были признаны бенефициариями национальной системы социальной защиты, все действия, предпринятые с целью предоставления им помощи и защиты, следует осуществлять на основе методологии менеджмента случая, установленной Министерством труда, социальной защиты и семьи, а также согласно разработанному индивидуальному плану предоставления помощи. На практике стало очевидным, что координатор играет определяющую роль, являясь катализатором всей многопрофильной территориальной группы, ключевым элементом, сплачивающим усилия всех вовлеченных специалистов.

Опыт работы многопрофильных территориальных групп был признан очень успешным. В тоже время этот опыт показал, что совместная работа членов такой группы - социальных работников, полицейских, врачей и специалистов других структур, а также представителей гражданского общества, нуждается в юридическом регламентировании. Правовые отношения такого государственно-частного сотрудничества в целях соблюдения прав человека являются достаточно новыми для нашего общества, и они не были детально определены Стратегией НСП. Поэтому, в 2013 году Министерство труда, социальной защиты и семьи начало активно разрабатывать проект Положения о деятельности многопрофильных территориальных групп с целью систематизации полученного практического опыта многопрофильных территориальных групп и придания устойчивости их функционированию.

В процессе подготовки и редактирования названного вышеназванного Положения были проведены консультации с представителями всех организаций-участников противодействия торговле людьми, наделенных компетенцией в данной области: центральных и местных органов публичного управления, неправительственных и международных организаций, членов действующих многопрофильных территориальных групп. Необходимо отметить, что партнеры из неправительственного сектора и межправительственных организаций оказали Министерству труда, социальной защиты и семьи значимую поддержку в разработке этого проекта Положения. Проявление интереса и активное вовлечение всех вышеназванных участников в процесс разработки Положения сделало возможным создание проекта нормативного акта Правительства, достаточно интересного и инновационного для нашей системы права.

В результате этой работы, Постановлением Правительства № 228 от 28.03.2014 г. было утверждено Положение о деятельности многопрофильной территориальной группы в рамках Национальной системы перенаправления. Это Положение определяет порядок создания и деятельности многопрофильных территориальных групп, основанных на государственно-частном партнерстве, основной задачей которых является реализация специальных прав жертв и потенциальных жертв торговли людьми. Положение также содержит нормы касательно прав, обязанностей и задач членов группы и координатора, порядок сотрудничества, в т.ч. обмена информацией и защиты персональных данных, порядок технико-организационного обеспечения деятельности группы, обучения членов группы и др. Это дало возможность институционализировать отношения различных организаций-



участников НСП, а многопрофильным территориальным группам – получить официальный юридический статус. Данное Положение является отражением общих усилий Правительства и его партнеров в борьбе с торговлей людьми и служит вкладом в построение институтов правового государства в нашей стране.

Модель НСП, успешно внедренная Республикой Молдова, продемонстрировала, что только в слаженной группе удается осуществлять эффективные меры, только посредством консолидации и мобилизации всех ресурсов, задействованных в борьбе с торговлей людьми, могут быть достигнуты поставленные цели и задачи.

Благодаря четким и согласованным действиям членов многопрофильных территориальных групп, существенно возросло количество выявленных на местном уровне (в районах, селах и коммунах) жертв и потенциальных жертв торговли людьми, а их социально-профессиональная и семейная (ре)интеграция стала приоритетом и обязанностью местных органов публичного управления.

Эти достижения вселяют уверенность в том, что Республика Молдова способна и будет в состоянии успешно противостоять существующим вызовам феномена торговли людьми, обеспечивая защиту и безопасность своим гражданам, в особенности, детям и женщинам.

с) помощь в реабилитации путем предоставления специализированных медицинских, психологических, юридических или социальных услуг;

d) специфическую помощь, позволяющую соблюдать и принимать во внимание их права и интересы на этапах уголовного процесса в отношении автора преступлений;

e) упрощение доступа бенефициаров НСП к рынку труда, профессиональному обучению, включая доступ к образованию для их детей;

f) консультации и информирование об их правах, предусмотренных законодательством, и социальных услугах, доступных для них;

g) услуги переводчика, помощь в репатриации».

«Положение о деятельности многопрофильной территориальной группы в рамках Национальной системы перенаправления», утвержденное Постановлением Правительства Республики Молдова № 228 от 28.03.2014 г. (Официальный монитор Республики Молдова, 2014 г., № 80-85, ст.251), пункт 15.

III. Опыт координации других стран

Институт Национального докладчика Нидерландов по вопросам торговли людьми и сексуального насилия над детьми (далее – Национальный докладчик) был создан в 2000 году в соответствии с рекомендациями Гаагской декларации 1997³¹ г.1 Основной задачей Национального докладчика является сбор информации о феномене торговли людьми и о мерах противодействия данному явлению, предпринимаемых государством/мониторинг проводимой политики.

Интересен тот факт, что у многих специалистов вызывает удивление, почему Национального докладчика называют независимым институтом, если это учреждение получает финансирование от правительства. Такая характеристика Национального докладчика, как независимость, связана с тем, что он не подчинен ни национальному координатору политики противодействия торговле людьми, ни другим государственным органам, наделенным компетенцией в данной сфере. Вследствие этого сотрудники Бюро Национального докладчика имеют большую степень свободы и возможность критиковать работу национального координатора в своих отчетах. Независимый статус Национального докладчика получил закрепление в законодательстве Нидерландов в ноябре 2013 г. Данный опыт Нидерландов признан прогрессивным на международном уровне и рекомендован к внедрению другим европейским странам согласно ст. 29 (п. 4) Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми.

Следует подчеркнуть, что в Нидерландах получил развитие более высокий уровень децентрализации управления политикой в сфере противодействия торговле людьми, чем в других европейских странах. Функция управления государственной политикой в сфере противодействия торговле людьми не просто децентрализована, как в других странах, путем передачи на более низкий уровень иерархии управления - от правительства отраслевому министерству, но еще дополнительно функции сбора информации о феномене торговли людьми и мониторинге политики отделены от функции координации и переданы другой организации. Так, за координацию противодействия торговле людьми в Нидерландах отвечает Министерство безопасности и юстиции (национальный координатор), а за мониторинг - Национальный докладчик (организация, которая не находится в непосредственном подчинении Министерства безопасности и юстиции). Национальный докладчик имеет право запрашивать информацию, необходимую для проведения исследований, у всех государственных органов, наделенных компетенцией в сфере противодействия торговле людьми. Национальный докладчик вырабатывает рекомендации для соответствующих лиц и органов, а значит - влияет на их деятельность. Этот орган готовит отчеты для Правительства Нидерландов, которые публикуются на вебсайте www.dutchrapporteur.nl.

Международный центр «Ла Страда», Молдова

³¹ The Hague Ministerial Declaration on European Guidelines for Effective Measures to Prevent and Combat Trafficking in Women for the Purpose of Sexual Exploitation. Hague, d.d. 26 April 1997. See - <http://www.dutchrapporteur.nl/about/history/>.

Исследования и отчеты о торговле людьми

Бюро Национального докладчика Нидерландов по вопросам торговли людьми и сексуального насилия над детьми

Повышенное внимание к проблеме торговли людьми диктует необходимость в дополнительной информации в отношении характера и масштаба этой проблемы. Для обеспечения эффективной борьбы с таким преступлением мы должны ответить на следующие вопросы: В каких областях деятельности имеет место торговля людьми? Каковы масштабы данной проблемы? Какие формы она приобретает? Сбор данных также помогает оценить результаты реализации политики противодействия торговле людьми. К тому же, именно сбор точной и достоверной информации обеспечивает получение всех сведений, необходимых для разработки политики. Кроме того, собранные данные служат доказательной базой при разработке политики. Однако, такая деятельность требует самокритичного подхода и вовлечения всех слоев общества.

В соответствии с требованиями Директивы ЕС по борьбе с торговлей людьми (2011),³² страны члены ЕС должны были учредить (или укрепить) институт национального докладчика или эквивалентный механизм. В 2000 году разработана доклад о характере и мас-

штабе проблемы торговли людьми в Нидерландах, а также о результатах проводимой государственной политики была поручена Национальному докладчику Нидерландов, Г-жа Коринн Е. Детмейр-Вермолен возглавляет Бюро Национального докладчика Нидерландов по проблемам торговли людьми и сексуального насилия над детьми с 2006 г. Штаб Бюро Национального докладчика состоит из 13 сотрудников.

Докладчик постоянно поддерживает связь и собирает информацию у государственных органов, организаций и частных лиц, вовлеченных в противодействие торговле людьми. Деятельность Докладчика независима, но вместе с тем предполагает тесное сотрудничество с заинтересованными сторонами, такими как Министерство безопасности и юстиции, и другими государственными органами, занимающимися проблемой борьбы с торговлей людьми (Государственная прокуратура, Национальная полиция), а также с гражданским обществом.³³ Большая часть данных, ставших основой для анализов, выполненных Национальным докладчиком, была предоставлена названными организациями.

³² Директива ЕС № 2011/36/ЕС «О предупреждении и противодействии торговле людьми и о защите пострадавших» Статья 19 гласит, что «...страны - члены ЕС должны учредить институт национального докладчика или эквивалентный механизм. В полномочия подобных механизмов входит оценка тенденций в эволюции торговли людьми и определение результатов принятых мер по борьбе с торговлей людьми, включая сбор статистических данных в тесном сотрудничестве с соответствующими общественными организациями, ведущими активную деятельность в этой сфере, а также разработка докладов и отчетов».

³³ Эффективность противодействия торговле людьми обусловлена двумя факторами: осведомленностью о том, какие формы приобретает торговля людьми и сотрудничеством. В связи с ростом числа организаций - участников противодействия торговле людьми, Национальный докладчик Нидерландов подчеркивает важность самого тесного взаимодействия между соответствующими государственными органами и поддержки организаций для оказания оптимальной защиты и помощи жертвам торговли людьми. В своем девятом докладе Национальный докладчик Нидерландов рекомендует разработать единый документ с указанием всех применяемых процедур и организаций - участников. В настоящее время в стране внедряется Национальный механизм перенаправления жертв торговли людьми для оказания помощи и защиты. См. также отчет Национального докладчика за 2014.

Каждая Страна рассматривает вопрос о назначении национальных докладчиков или создании других механизмов для наблюдения за деятельностью государственных структур по противодействию торговле людьми и соблюдением требований национального законодательства».

Конвенция Совета Европы «О противодействии торговле людьми», статья 5, п.4.

Независимый статус

На национальном уровне существует множество источников оперативных данных. Для сбора и последующего анализа по стране необходимо, чтобы различные организации, которые по роду деятельности сталкиваются с жертвами или преступниками, поделились своей информацией. Однако щепетильность проблемы торговли людьми может стать препятствием на пути совместного использования информации. Например, общественные организации с неохотой делятся с государственными органами информацией о жертвах торговли людьми, которым они помогают. При этом решающими факторами является защита конфиденциальности сведений о жертвах торговли людьми и неуверенность в предоставляемой информации.

Общие сведения о подозреваемых и преступниках, как правило, являются общедоступными, но опасения касательно возможных препятствий справедливому судебному разбирательству, также могут затруднить доступ к этому виду информации. Эти проблемы помогает преодолеть учреждение централизованного независимого докладчика, который будет заниматься сбором и анализом данных. Независимый статус Национального докладчика Нидерландов, гарантированный законодательством, означает, что докладчик не относится непосредственно к какой-либо организации, будь то министерство или парламент, и гарантирует как защиту легко уязвимых данных, связанных с торговлей людьми, так и доступ к достаточной информации.

Периодические доклады Национального докладчика Нидерландов содержат количественные и качественные сведения о соответствующей нормативной и законодательной базе, профилактических мерах, уголовном преследовании и судебном разбирательстве, а также помощи, оказанной жертвам торговли людьми. Доклады содержат рекомендации правительству по усилению противодействия торговле людьми, которые затем находят отражение в докладах парламенту.³⁴ Так, в мае 2014 года был опубликован второй обширный качественный отчет из серии «Торговля людьми: Видимая и невидимая часть айсберга».³⁵ Этот последний отчет объединяет всю информацию о торговле людьми, которая на данный момент накоплена в Нидерландах. В докладе поднимаются новые вопросы, ответы на которые должны стать основой для разработки дальнейшей политики в сфере

противодействия торговле людьми. Приведенные в отчете статистические данные позволяют организациям, работающим в сфере защиты жертв торговли людьми, расследования преступлений, связанных с торговлей людьми, и судебного преследования преступников, дать критическую оценку своей деятельности в данной сфере. Тем не менее, для формирования важных выводов, кроме статистического анализа требуется дополнительное качественное исследование и интерпретация полученных данных. Поэтому важно использовать смешанный метод (количественного и качественного анализа).

Оценка масштабов торговли людьми

В сфере борьбы с торговлей людьми возвращается множество разнообразных статистических оценок масштабов торговли людьми. Некоторые из них живут своей собственной жизнью: в СМИ, в (академической) литературе

³⁴ См. <http://www.dutchrapporteur.nl/about/>.

³⁵ См. Сводные данные о торговле людьми: Видимая и невидимая часть айсберга II. Количественный анализ за 2008 - 2012 г.г. Дополнительные сведения по адресу www.dutchrapporteur.nl/reports/trafficking-visible-invisible-II/. Скоро будет опубликовано резюме доклада на английском языке.

и в политике. Результат таких оценок оказывается прямо противоположным исходной цели - предоставление достоверной информации. Такие „оценки масштабов”³⁶ необходимо принимать с осторожностью, с учетом их надежности и достоверности. Учитывая латентный характер феномена торговли людьми, о реальных масштабах преступлений можно только догадываться. До сих пор не существует ни одной надежной оценки, которая могла бы стать прочной основой для политики в данной сфере.³⁷ Несмотря на отсутствие достоверной оценки масштабов проблемы, для борьбы с торговлей людьми статистические данные можно использовать другим образом. В готовящейся к изданию статье Йеке Де Вриес (Ieke De Vries) (сотрудница Бюро Национального докладчика Нидерландов) и Коринн Е. Деттмейр-Вермюлен (Национальный докладчик Нидерландов),³⁸ предлагается альтернативный подход к использованию статистических данных. Ниже приведены ключевые аспекты этого альтернативного подхода.

Тройственная задача статистики в сфере противодействия торговле людьми

В отсутствие достоверных оценок нам, по большей части, приходится

иметь дело со статистическими данными, которые касаются видимой части айсберга торговли людьми. Такие статистические данные зависят от событий, которые не всегда непосредственно связаны с реальными масштабами торговли людьми, как например, разработка (изменение) законодательства, определяющего торговлю людьми, приоритетные направления политики, установленные властями, потенциал государственных органов, осведомленность о данном преступлении, научно-исследовательские методы и инструменты для учета жертв и торговцев людьми. Все эти факторы разнятся от страны к стране, что затрудняет проведение сравнительного анализа по странам. Однако, при разработке мер по борьбе с торговлей людьми можно руководствоваться статистическими данными, которые были получены на более низком уровне (местном или национальном). Исследование, проведенное сотрудниками Бюро Национального докладчика Нидерландов (Де Вриес и Деттмейр-Вермюлен), открывает альтернативные возможности использования статистических данных для обоснования мер по борьбе с торговлей людьми.³⁹

³⁶ См., об использовании этого термина, De Vries and Dettmeijer, “De Vries, Ieke and C.E. Dettmeijer-Vermeulen. “Extremely Wanted: Human Trafficking Statistics. Then What to Do With the Hodgepodge of Numbers”, *UN Forum on Crime and Society* (forthcoming). (Йеке Де Вриес и Деттмейр-Вермюлен. “Разыскивается: Статистика по торговле людьми. Что делать с набором цифр”, Форум ООН по проблемам преступности и общества (готовится к изданию).

³⁷ Бюро Национального докладчика Нидерландов провело критический анализ трех оценок масштаба торговли людьми и отметило неправильное использование статистических данных на национальном уровне на основании сравнительного анализа по странам; также см.: Национальный докладчик (2012b), Национальный докладчик (2013), Национальный докладчик (2014) и De Vries and Dettmeijer, “De Vries, Ieke and C.E. Dettmeijer-Vermeulen. “Extremely Wanted: Human Trafficking Statistics. Then What to Do With the Hodgepodge of Numbers”, *UN Forum on Crime and Society* (forthcoming). (Йеке Де Вриес и Деттмейр-Вермюлен. “Разыскивается: Статистика по торговле людьми. Что делать с набором цифр”, Форум ООН по проблемам преступности и общества (готовится к изданию).

³⁸ De Vries and Dettmeijer, “De Vries, Ieke and C.E. Dettmeijer-Vermeulen. “Extremely Wanted: Human Trafficking Statistics. Then What to Do With the Hodgepodge of Numbers”, *UN Forum on Crime and Society* (forthcoming). (Йеке Де Вриес и Деттмейр-Вермюлен. “Разыскивается: Статистика по торговле людьми. Что делать с набором цифр”, Форум ООН по проблемам преступности и общества (готовится к изданию).

³⁹ De Vries and Dettmeijer, “De Vries, Ieke and C.E. Dettmeijer-Vermeulen. “Extremely Wanted: Human Trafficking Statistics. Then What to Do With the Hodgepodge of Numbers”, *UN Forum on Crime and Society* (forthcoming). (Йеке Де Вриес и Деттмейр-Вермюлен. “Разыскивается: Статистика по торговле людьми. Что делать с набором цифр”, Форум ООН по проблемам преступности и общества (готовится к изданию).

Статистические данные для руководства страны

Статистические данные могут служить основанием для выработки мер по борьбе с торговлей людьми в различных направлениях политики, отражающих хорошо известное правило „4-П”: „Предотвращение”, „Помощь”, „Преследование” и „Партнерство”. К примеру, профилактические меры (первая “П”) должны базироваться на сведениях о начале процесса торговли людьми. Поскольку процесс торговли людьми начинается с вербовки, профилактические меры необходимо проводить в местах вербовки жертв. Специалисты Бюро Национального докладчика Нидерландов проанализировали 77 уголовных дел по факту торговли людьми в Нидерландах, которые были направлены в Прокуратуру в 2012 г. По результатам анализа этих уголовных дел можно выделить два основных сценария торговли людьми: в первом случае большинство пострадавших были завербованы в Нидерландах, а во втором - за границей. Второй сценарий предполагает страны, с которыми Нидерланды могут продолжить дальнейшее сотрудничество (в основном страны Центральной и Восточной Европы). Что касается первого сценария, речь идет об определенных местах в Нидерландах, в которых происходит вербовка, таких как бары, клубы, сеть Интернет, школы или места, где работают проститутки (в случае сексуальной эксплуатации). Именно в таких местах необходимо создавать или укреплять барьеры.⁴⁰

Статистика для выявления проблемных областей („узких мест”)

Статистика помогает выявить существующие проблемы в организации системы противодействия торговле людьми. В результате юридического

и статистического анализа судебной практики по случаям торговли людьми Бюро Национального докладчика Нидерландов выявило несколько критических элементов в процессе принятия судебных решений и вынесения приговоров по делам о торговле людьми в Нидерландах. Проведенный качественный и частично количественный анализ судебных решений, вынесенных в период с октября 2009 по август 2012, выявил, что нормы Уголовного кодекса Нидерландов, касающиеся торговли людьми, вызывают трудности при практическом применении. Кроме того, основные количественные данные свидетельствуют о повсеместном отсутствии опыта у судей в применении данных норм. Например, более 75% судей, работавших в 2010 году, рассмотрели лишь одно дело о торговле людьми. Такие элементарные статистические данные помогут привлечь внимание к ненадлежащему обеспечению правопорядка и будут способствовать более рациональной организации деятельности судебной системы. Отчет о проведении Национальным докладчиком анализа случаев судебной практики по случаям торговли людьми был рассмотрен Национальным совещательным органом при председателях уголовных судов, который затем принял меры по повышению квалификации и подготовке судей для рассмотрения дел о торговле людьми.⁴¹

Статистические данные, как отправная точка для дальнейших действий

Как правило, статистические данные отражают те аспекты торговли людьми, о которых, с одной стороны, слишком много говорится, а с другой стороны их специфика остается без внимания. Например, в статисти-

⁴⁰ См. Национальный докладчик (2014).

⁴¹ См. Национальный докладчик (2012a) и www.dutchrapporteur.nl/reports/case-law/.

ческих показателях количества выявленных и зарегистрированных жертв торговли людьми⁴² основной упор делается борьбу с сексуальной эксплуатацией. Однако, далеко не большинство зарегистрированных жертв торговли людьми в Нидерландах подверглись сексуальной эксплуатации. Проблема эксплуатации людей вне секс-индустрии кажется недостаточно изученной, вероятно в силу того, что эксплуатации людей вне секс-индустрии уделяется меньше внимания. Наблюдение за тем, что происходит за пределами Нидерландов может подсказать чего следует ожидать в Нидерландах в будущем: то что происходит за границей может рано и поздно добраться до Нидерландов. Примером может стать торговля людьми с целью изъятия органов, принуждения к попрошайничеству или принудительного вовлечения в преступные деяния.⁴³

Заключение

Подводя итог вышесказанному, следует отметить, что в связи с недостатком достоверных оценок Национальный докладчик Нидерландов поддерживает сбор и анализ статистических данных с точки зрения их уместности и соответствия, о чем упоминалось выше. Таким образом, статистические данные, которые являются веским доказательством, можно использовать 1) для информирования руководства страны; 2) для выявления проблемных областей в организации противодействия торговле людьми; и 3) для определения направлений для дальнейших исследований.

Выражение признательности

Эта статья содержит фрагменты следующих отчетов/статей:

- Национальный докладчик по вопросам торговли людьми и сексуального насилия над детьми (2012a). Судебная практика по вопросам торговли людьми с 2009 по 2012 г.г. Анализ г. Гаага: Национальный докладчик.
- Национальный докладчик по вопросам торговли людьми и сексуального насилия над детьми (2012b). Торговля людьми: Видимая и невидимая часть айсберга. Количественный анализ за 2007 - 2012 г.г. г. Гаага Национальный докладчик.
- Национальный докладчик по вопросам торговли людьми и сексуального насилия над детьми (2013). Ведет ли легализация проституции к росту числа случаев торговли людьми? г. Гаага Национальный докладчик,] www.dutchrapporteur.nl/reports/otherpublications/.
- Национальный докладчик по вопросам торговли людьми и сексуального насилия над детьми (2014). *Mensenhandel In en Uit Beeld II. Cijfermatige rapportage 2008-2012.* г. Гаага Национальный докладчик.
- De Vries, Ieke and C.E. Dettmeijer-Vermeulen. "Extremely Wanted: Human Trafficking Statistics. Then What to Do With the Hodgepodge of Numbers", *UN Forum on Crime and Society* (forthcoming). (Йеке Де Вриес и Деттмейер-Вермюлен. «Разыскивается: Статистика по торговле людьми. Что делать с набором цифр», Форум ООН по проблемам преступности и общества (готовится к изданию).

⁴² Возможные жертвы торговли людьми зарегистрированы в общественной организации "CoMensh" для учета Национального докладчика.

⁴³ См. Сводные данные о торговле людьми: Видимая и невидимая часть айсберга II. Количественный анализ за 2008 - 2012 г.г. Дополнительные сведения по адресу : www.dutchrapporteur.nl/reports/trafficking-visible-invisible-II/.

IV. КООРДИНАЦИЯ ПОЛИТИКИ ЕС

Европейский союз (ЕС) признан уникальным феноменом международных отношений. ЕС представляет собой весьма сложное политическое образование – не являясь ни государством, ни международной организацией, он, тем не менее, имеет свои органы и ресурсы, а также обеспечивает управление взаимодействием стран - участниц ЕС в целях достижения и реализации общих целей. В ЕС получила развитие новая гибкая форма управления, получившая название **открытого метода координации (ОМК)**. ОМК сочетает в себе элементы **централизованного и децентрализованного управления**. ОМК призван сделать процесс принятия решений на европейском уровне более прозрачным, т.е. предоставить гражданам стран-участниц ЕС возможность участвовать в процессе принятия решений, а значит обеспечить баланс интересов отдельных стран и совместных интересов.

ОМК - механизм построения институционально-правовой и политической системы ЕС, включающий следующие элементы:

- **разработка общих целей** и руководящих принципов для стран-членов ЕС, а также конкретных графиков достижения поставленных целей на кратко-, средне- и долгосрочную перспективу;
- совместно установленные инструменты **мониторинга и оценки**, организованные в виде процесса взаимного обучения с выведением количественных и качественных индикаторов;
- установление **точек отсчета (baseline)**, от которых будет осуществляться сравнение в ходе мониторинга и оценки;
- **трансформация разработанных на уровне ЕС целей и принципов на уровень национальной политики** с постановкой **специфических целей** и задач и с учетом национальных отличий.

Методология применения ОМК в разных областях политики ЕС отличается, но все методологии имеют ряд важных общих черт:

- выбор политических решений остается на национальном уровне, и европейское законодательство служит ориентиром;
- выбор национальной политики осуществляется в контексте определения общих проблем и усилия концентрируются на соглашении об общих целях, индикаторах, бенчмарках и др.;
- государства - члены ЕС готовы обсуждать свои планы, проводить сравнительный анализ и предоставлять результаты для взаимного обсуждения;
- координация зависит от добровольного сотрудничества и отсутствия формальных санкций против стран-членов, чьи результаты не соответствуют предварительно достигнутым договоренностям.

Благодаря своей многогранности ОМК признан предпочтительным для применения в разных сферах. Этот метод применяется и для координации политики ЕС в сфере противодействия торговле людьми.

Международный центр «Ла Страда», Молдова

Усиление координации европейской политики в сфере противодействия торговле людьми

Ирина Тодорова, региональный специалист по оказанию помощи мигрантам, Региональный офис Международной организации по миграции в Брюсселе

Противодействие торговле людьми остается в фокусе внимания европейской политики на протяжении последнего десятилетия. Для борьбы с этим опасным транснациональным явлением в Европейском Союзе (ЕС) принят ряд важных политических документов, которые признали необходимость совместных усилий стран-членов ЕС в данной сфере, а координацию предпринимаемых мер - важным условием эффективности проводимой совместной политики.

Законодательная и политическая база координации в сфере противодействия торговле людьми

Стокгольмская программа «Открытая и безопасная Европа на службе и защите граждан», принятая Советом ЕС в декабре 2009 года, признала торговлю людьми серьезным преступлением, нарушающим права человека и человеческое достоинство, с которым ЕС не может мириться. Программа признала необходимость разработки консолидированной политики противодействия торговле людьми в ЕС, которая включала бы меры координации и сотрудничества в рамках ЕС, в частности - учреждение должности Координатора ЕС по противодействию торговле людьми.⁴⁴ Кроме того, Стокгольмская программа призвала Европол (полицейская

служба ЕС) усилить сбор данных и стратегический анализ, а Евроюст (служба судебных органов ЕС) – усилить координацию расследований дел по торговле людьми.

Разработка общей политики в данной сфере (стратегии ЕС) и создание должности Координатора ЕС по противодействию торговле людьми и также предусмотрены ст.20 Директивы Европейского Парламента и Совета ЕС №2011/36/ЕС «О предотвращении и борьбе с торговлей людьми, защите пострадавших и замене рамочного решения Совета ЕС 2002/629/JHA».⁴⁵ Данная Директива является первым юридически обязательным актом ЕС, нацеленным на преодоление торговли людьми в системном и всеобъемлющем порядке и сфокусированным в числе прочего и на вопросах координации.

Во исполнение Стокгольмской программы и названной Директивы ЕС в **марте 2011** года в рамках штата Европейской Комиссии была учреждена **должность Координатора ЕС** по противодействию торговле людьми, на которую была назначена г-жа Мирия Вассилиадоу. Затем в **июне 2012 года** Европейская Комиссия утвердила **Стратегию ЕС по искоренению торговли людьми на 2012-2016 г.г.**

Координатор ЕС по противодействию торговле людьми обеспечивает общий стратегический политический

⁴⁴ Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens, p.45. See: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/the_stockholm_programme_-_an_open_and_secure_europe_en_1.pdf.

⁴⁵ Directive No. 2011/36/EU of the European Parliament and the Council on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA. Strasbourg, 5.IV.2011. See: <https://ec.europa.eu/anti-trafficking/node/4522>.

курс ЕС в данной области. Функции Координатора включают ответственность за выполнение следующей деятельности:

- улучшение координации и когерентность работы различных институтов и агентств ЕС, стран-членов ЕС и международных организаций;
- внедрение и мониторинг политики ЕС в данной области (прежде всего - Стратегии ЕС по искоренению торговли людьми на 2012-2016 г.г.);
- разработку политики по искоренению торговли людьми на новый плановый период;
- другое.⁴⁶

Следует отметить, что Стратегия ЕС по искоренению торговли людьми на 2012-2016 г.г. признает улучшение координации **одним из пяти приоритетов европейской политики** в указанном периоде. В Стратегии отмечена необходимость улучшения координации сотрудничества путем применения межсекторного и мультидисциплинарного подхода. При этом отмечается необходимость применения «...формализованных механизмов и процедур, которые создают ответственное отношение и разясняют роли и задачи вовлеченных лиц».⁴⁷ Стратегия ЕС также предусматривает внедрение ряда мер, необходимых для улучшения координации, а именно:

1. **Поддержка сети ЕС, объединяющей национальных докладчиков или эквивалентные механизмы,** созданные в странах - членах ЕС. Данная неформальная сеть была создана в 2009 году, и Европейская Комиссия наметила меры по поддержке ее работы с тем, чтобы национальные до-

кладчики имели возможность осуществлять функции независимого мониторинга за выполнением международных обязательств стран-членов ЕС в сфере противодействия торговле людьми, осуществлять сбор данных и проводить исследования тенденций в эволюции феномена торговли людьми на национальном уровне, а также проводить независимую оценку эффективности проводимой национальной политики, обеспечивая участие гражданского общества в данном процессе;

2. **Меры по координации внешней политики ЕС,** которые включают создание списка стран, не входящих в ЕС, и регионов, с которыми следует наладить сотрудничество в первоочередном/приоритетном порядке, используя потенциал представительств ЕС, работающих в данных странах и регионах. Кроме того, Европейская Комиссия наметила меры по поддержке и формализации/юридическому оформлению ее сотрудничества с межправительственными организациями, которые активно работают в сфере противодействия торговле людьми, такими как, Международная организация по миграции, ОБСЕ, Совет Европы и др. Комиссия также намерена оказывать поддержку продвижения концепции прав человека в третьих странах и финансировать проекты/программы по противодействию торговле людьми в данных странах;
3. **Создание Платформы для сотрудничества с гражданским обществом** – Европейская Комиссия запланировала выделе-

⁴⁶ https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-anti-trafficking-coordinator_en

⁴⁷ The EU Strategy towards the Eradication of Trafficking in Human Beings 2012-2016, p.11.

ние средств, необходимых для создания Платформы/форума ЕС для сотрудничества с организациями гражданского общества и поставщиками услуг для жертв торговли людьми в странах-членах ЕС и некоторых выбранных третьих странах;

4. **Всесторонний анализ проектов, финансируемых ЕС**, который отразит все их разнообразие – географию внедрения, участников внедрения, виды проектов, их результаты, рекомендации и др. Данный анализ должен стать прочной основой для будущих проектов, стратегической политики ЕС и финансовых инициатив;
5. **Поддержка фундаментальных прав в политике и мерах, осуществляемых в сфере противодействия торговле людьми** – гармонизация европейского законодательства и политики в сфере противодействия торговле людьми с Хартией Европейского Союза по правам человека. Европейская Комиссия запланировала разработку и внедрение специального документа (руководства/рекомендаций), который поможет странам – членам ЕС разработать такую политику и меры противодействия торговле людьми, которые бы учитывали концепцию прав человека и специальные права жертв торговли людьми, гендерный аспект и высший интерес ребенка. Важна роль в этом отводится различным агентствам ЕС и подразделениям ООН;
6. **Координация потребностей в обучении с учетом мультидисциплинарного подхода** – Европейская Комиссия наметила ряд мер по развитию потенциала судей, работников правоохранительных

органов и других специалистов, которые непосредственно работают со случаями торговли людьми. При этом Комиссия направит свои усилия на то, чтобы свести вместе различных участников противодействия торговле людьми, что в свою очередь будет способствовать усилению когерентности проводимой политики.

Первые достижения

Вышеназванная Стратегия ЕС внедряется уже более 2-х лет, и уже получены некоторые результаты. Так, 17 октября 2014 года, накануне ежегодно отмечаемого Дня ЕС по противодействию торговле людьми, Европейская Комиссия опубликовала **Промежуточный отчет о внедрении Стратегии ЕС по искоренению торговли людьми (2012-2016)** за период, прошедший с начала 2012 года до III-го квартала 2014 года.⁴⁸ Данный отчет включает сведения о достигнутом прогрессе в реализации запланированных мер, в т.ч. мер по **улучшению координации**.

Так, в этом отчете, прежде всего, отмечена ведущая роль Координатора ЕС по противодействию торговле людьми в реализации европейской политики в данной сфере (в т.ч. указанной Стратегии). Мирия Вассириадоу - Координатор ЕС по противодействию торговле людьми обеспечивает координацию намеченных действий и координацию выделения средств для их реализации в соответствии с установленными приоритетами, поддерживает тесное сотрудничество с неформальной сетью ЕС, объединяющей национальных докладчиков или эквивалентные механизмы. Дважды в год она проводит встречи с представителями организаций - участников данной сети, что предоставляет хорошую возможность для обсуждения вопросов сбора сопоставимой информации по оценке

⁴⁸ Mid-term report on the implementation of the EU Strategy towards the eradication of the trafficking in human beings. Commissions Staff Working Document. Brussels, 17.10.2014, p.2.

тенденций на основе совместно разработанных и согласованных формуляров отчетности.⁴⁹

Кроме того, Координатор ЕС принимает меры по координации работы Еврофонда и 7 агентств Европейской Комиссии, вовлеченных в реализацию Стратегии.⁵⁰ Указанные европейские агентства подписали в октябре 2011 года в Варшаве совместное заявление, направленное на планирование совместных действий в сфере противодействия торговле людьми. С этого времени Координатор ЕС помогает этим агентствам регулярно обмениваться информацией, генерировать совместные действия и избегать дублирования мер. В фокусе работы данных агентств находится создание высокого уровня осведомленности о проблеме торговли людьми и разработка специальных программ для тренингов, которые повысят синергию/успех совместной деятельности агентств ЕС. В течение отчетного периода были разработаны различные учебные программы, руководства, материалы для обучения.

Координатор ЕС осуществляет свою работу в тесном сотрудничестве с межправительственными организациями, которые активно работают в сфере противодействия торговле людьми. Европейская Комиссия предприняла меры по формализации/юридическому оформлению данного сотрудничества, заключив письменное соглашение о намерении сотрудничать с различными организациями, работающими под эгидой ООН. ЕС заключила рамочное соглашение о сотрудничестве с Международной организацией по миграции (МОМ), которое служит

основой для политического диалога и взаимодействия.

В отчете отмечено, что при сотрудничестве в сфере противодействия торговле людьми с некоторыми странами – партнерами, которые не являются членами ЕС, такими, как Молдова, Украина и Грузия, ЕС использует показатели достигнутого успеха в данной области, которые служат составляющими для более общих показателей, достижение которых необходимо для принятия решений о либерализации визового режима с данными странами. Это позволяет координировать политику противодействия торговле людьми в данных странах и приводить ее в соответствие с требованиями региональных и международных стандартов в данной области.

Координатор ЕС сотрудничает с гражданским обществом, используя учрежденную в мае 2013 года Платформу ЕС по сотрудничеству с организациями гражданского общества. Эта структура объединила более 100 организаций гражданского общества из стран-членов ЕС и некоторых выбранных третьих стран (Албания, Марокко, Турция и Украина). В рамках данной платформы будут организовываться встречи на двухгодичной основе в Брюсселе. Ее работа дополняется функционированием электронной Платформы (e-Platform), которая помогает поддерживать общение между организациями в перерывах между заседаниями, проводимыми на двухгодичной основе.

Последующие шаги

Промежуточный отчет о внедрении Стратегии ЕС по искоренению торговли людьми (2012-2016) заверша-

⁴⁹ Mid-term report on the implementation of the EU Strategy towards the eradication of the trafficking in human beings. Commissions Staff Working Document. Brussels, 17.10.2014, p.12.

⁵⁰ The European Police College (CEPOL), the EU Judicial Cooperation Unit (Eurojust), the EU law enforcement agency (Europol), the European Asylum Support Office (EASO), the European Institute for Gender Equality (EIGE), the EU Agency for Fundamental Rights (FRA) and the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex).

ются некоторыми рекомендациями касательно последующих шагов, которые сводятся к усилению сотрудничества, в т.ч. практического, в преодолении проблемы торговли людьми, используя координационный согласованный и всеобъемлющий подход. Среди прочего отчет рекомендует:

- усилить в дальнейшем сотрудничество с неформальной сетью ЕС, объединяющей национальных докладчиков или эквивалентные механизмы;
- обеспечить поддержку Платформы ЕС по сотрудничеству с организациями гражданского общества;
- разработать отчет Европейской Комиссии о ситуации с проблемой торговли людьми в ЕС на основе информации, полученной от стран членов ЕС и других организаций.

Агентствам ЕС рекомендуется в работе со странами-членами ЕС сосредоточить усилия на внедрении Директивы 2011/36/EU. Согласно ст.23

названной Директивы Европейская Комиссия должна до 6 апреля 2015 года подготовить и представить в Европейский Парламент и Совет отчет по оценке мер, предпринятых странами – членами ЕС в целях выполнения данной Директивы. В настоящее время Европейская Комиссия уже приступила к анализу собранной информации по данному вопросу и подготовке отчета о переносе на национальный уровень Директивы 2011/36/EU всеми странами-членами ЕС.

Европейская Комиссия в лице Координатора ЕС по противодействию торговле людьми продолжит проведение мониторинга достигнутого прогресса в реализации Стратегии ЕС по искоренению торговли людьми.

Срок действия названной Стратегии ЕС истекает в 2016 году. Европейская Комиссия планирует разработать новую стратегию на последующий период в тесном сотрудничестве с соответствующими организациями с учетом извлеченных уроков и выявленных нужд.⁵¹

⁵¹ Mid-term report on the implementation of the EU Strategy towards the eradication of the trafficking in human beings. Commissions Staff Working Document. Brussels, 17.10.2014, p.20.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Как показывают материалы данной тематической публикации, координация - новый метод менеджмента государственной политикой стремительно развивается в разных странах. Прежние командно - административные методы управления, основан-

ные на жестком контроле из единого центра и на полном подчинении людей, уходят в прошлое и уступают место более демократичным методам управления, предполагающим некоторую свободу действий и даже самоуправление.

Компоненты координационного механизма:

1. **Создание координационных органов с участием** представителей государственных, неправительственных и межправительственных организаций
2. **Координация целей - выработка общих целей** (на этапе разработки НПД или при создании рабочих групп для решения конкретной проблемы) и стимулов
3. **Управление и воспитание кадров/развитие потенциала**
4. **Стандартизация видов деятельности** - определение конкретных видов деятельности для достижения каждой установленной цели и выработка «правил игры»
5. Управление взаимодействием кадров/коммуникация
6. Управление **ключевыми взаимозависимостями** –
 - Распределение ресурсов
 - Обратная связь между действиями и результатами

Опыт Республики Молдова в создании координационного механизма в сфере противодействия торговле людьми свидетельствует о разительных изменениях, произошедших в управлении политикой в данной сфере. Новаторский стиль менеджмента, включающий совместное определение общественных проблем, выработку совместных целей и задач, а также плановых мер по их решению, совместную разработку стандартов, совместное обсуждение итогов мониторинга и оценки, стали нормой в управлении политикой в сфере противодействия торговле людьми. Политическая воля Правительства, многообразие созданных координационных органов на разных уровнях управления и современные коммуникационные технологии сделали возможными децентрализацию системы управления

не только в виде передачи части полномочий от Правительства на локальный уровень, но и вовлечение представителей многих государственных структур и гражданского общества в принятии правительственных решений в данной области. Это способствовало развитию творческого потенциала специалистов и повышению эффективности принимаемых решений.

Конечно, не все проблемы решены. Как показывает настоящая публикация, координация не получила еще достаточного развития на локальном уровне и не все инструменты координации задействованы. Необходимы дополнительные усилия Правительства Республики Молдова, а именно:

- создание прочной базы для совместного обучения, повышения квалификации и воспитания спе-

циалистов из разных ведомств (прежде всего - на уровне районов и коммун) для развития их способностей и создания новых типов отношений в условиях демократии и децентрализации власти;

- развитие электронных источников информации и повышение их роли в коммуникации и самообразовании специалистов;
- создание стимулов для достижения общих целей совместной деятельности - как финансовых, так и нефинансовых поощрений (соревновательный аспект, премирование поездкой, общественное признание и т.п.);
- создание стройной системы сбора и анализа информации касательно состояния и эволюции феномена торговли людьми, а также по различным аспектам созданной системы противодействия этому явлению;

- привлечение и совместное распределение необходимых ресурсов/бюджетирование на принципах деятельности в рамках национальных проектов.

Оптимальная модель координации политики противодействия торговле людьми не может быть создана в одночасье. Для этого требуется творческое осмысление и использование научных достижений – современной теории координации, а также передового опыта других стран. В своих усилиях по развитию координационного механизма в сфере противодействия торговле людьми нашей стране, прежде всего, необходимо опираться на общепризнанный опыт Нидерландов, а также на общий опыт координации европейской политики. Кроме того, при создании этой оптимальной модели нужно учитывать местные условия. Это поможет существенно повысить эффективность проводимой политики.

