



Organization for Security and
Co-operation in Europe
OSCE Mission to Moldova



НЕЗАВИСИМАЯ ОЦЕНКА ПОСТФАКТУМ СТЕПЕНИ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНОГО ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ ПО ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ И БОРЬБЕ С ТОРГОВЛЕЙ ЛЮДЬМИ

**(ПЕРИОДЫ 2010-2011 И
2012-2013 ГОДЫ)**

Кишинев, 2014



Organization for Security and
Co-operation in Europe
OSCE Mission to Moldova



Независимая оценка постфактум степени реализации Национального плана действий по предотвращению и борьбе с торговлей людьми

(периоды 2010-2011 и 2012-2013 годы)

Кишинев, 2014

Данное исследование было осуществлено в рамках проекта «Консолидация усилий по координированию и отчетности Постоянного секретариата Национального комитета по борьбе с торговлей людьми», внедренным Миссией ОБСЕ в Молдове. Результаты исследования, представленные в данной работе, интерпретация фактов, выводов и рекомендации отражают точку зрения автора и не обязательно являются официальной позицией Миссии ОБСЕ в Молдове или Постоянного секретариата.

Автор:

Даниела Мисаил-Никитин, (Международный Центр защиты и продвижения прав женщин)
Международный женский правозащитный центр «La strada»
Кишинэу, Республика Молдова

Авторские права:

Миссия ОБСЕ в Молдове
Ул. Алексей Матеевич 75
Кишинэу, MD-2009, Республика Молдова
www.osce.org/moldova

СОДЕРЖАНИЕ

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО.....	5
Выражение признательности	7
Сокращения	10
Резюме	12
Методология разработки отчета	18
Рабочая терминология	24
ВВЕДЕНИЕ	25
I. РЕЛЕВАНТНОСТЬ ПОЛИТИКИ ПО ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ И БОРЬБЕ С ТОРГОВЛЕЙ ЛЮДЬМИ	26
I.1. Структура и содержание Национальных планов. Показатели реализации	26
I.2. Идентификация проблем для разработки концепции	35
II. РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	41
II.1. Координирование деятельности по противодействию торговле людьми	41
II.2. Нормативно-правовая база.....	47
II.3. Консолидация потенциала профессиональных групп, задействованных в области предотвращения и борьбы с торговлей людьми	56
II.4. Информационный менеджмент и исследование.....	72
II.5. Анализ, мониторинг и оценка	88
II.6. Мобилизация ресурсов и бюджета для осуществления деятельности в рассматриваемой области.....	91

III. ВНЕДРЕНИЕ МЕРОПРИЯТИЙ, НАПРАВЛЕННЫХ НА ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ ТОРГОВЛИ ЛЮДЬМИ.....	107
III.1. Уровень реализации мероприятий по предотвращению в период 2010-2011 гг.....	107
III.2. Уровень реализации мероприятий по предотвращению в период 2012-2013 гг.....	116
IV. СОЦИАЛЬНАЯ ПОМОЩЬ И ЗАЩИТА ЖЕРТВ И СВИДЕТЕЙ ТОРГОВЛИ ЛЮДЬМИ	133
IV.1. Идентификация жертв торговли людьми	134
IV.2. Репатриация идентифицированных жертв	138
IV.3. Реабилитация и ре-интеграция жертв торговли людьми	144
V. РАССЛЕДОВАНИЕ И СУДЕБНОЕ ПРЕСЛЕДОВАНИЕ СЛУЧАЕВ ТОРГОВЛИ ЛЮДЬМИ	155
V.1. Расследование	156
V.2. Уголовное преследование и осуждение торговцев.....	166
V.3. Восстановление прав и компенсация жертв торговли людьми.....	172
V.4. Меры борьбы с коррупцией	174
VI. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО.....	180
VI.1. Интенсификация международного сотрудничества в 2010-2013 гг.	180
VI.2. Международное полицейское и судебное сотрудничество.....	182
ОБЩИЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	188

Вступительное слово

В контексте новых этапов курса Республики Молдова к интеграции в семье государств-членов Европейского Союза, в частности в рамках нового Плана действий «Республика Молдова - ЕС», разработка документов стратегического развития государства становится императивной необходимостью. Этот субъект становится еще более значимым, если говорить о том аспекте реальности Республики Молдова, в отношении которого, на протяжении последних более чем полутора десятилетий, не ослабевает внимание международного и европейского сообществ – феномен торговли людьми, одной из самых тяжелых форм нарушения прав человека, как на национальном, так и на международном уровнях.

Занимая на протяжении многих лет главенствующие позиции в данном контексте, при поддержке международного сообщества, Республика Молдова предприняла ряд усилий по предотвращению и пресечению данного явления (разработка собственной законодательной базы в данной области и приведение ее в соответствие с международными документами и стандартами, институционализация процесса предотвращения и борьбы с данным явлением, разработка государственных концепций и стратегий, становление механизма сотрудничества с гражданским обществом). К основным государственным стратегическим документам относятся *Национальные планы действий по предотвращению и борьбе с торговлей людьми* (называемый также Национальный план действий или НПД) и *Стратегия Национальной системы перенаправления для предоставления защиты и помощи жертвам и потенциальным жертвам торговли людьми* (Стратегия НСП). Начиная с 2001 г. до настоящего времени, было разработано и внедрено 6 НПД, Стратегия НСП, остается в силе до 2016 г.

Данный Отчет «Независимая оценка постфактум степени реализации Национального плана действий по предотвращению и

борьбе с торговлей людьми (2010-2011 и 2012-2013 годы)” является первой попыткой независимой оценки реализации последних двух планов: НПД 2010-2011 гг. и НПД 2012-2013 гг. Отчет был разработан независимым экспертом, который не был непосредственно вовлечен в процесс разработки этих двух оцениваемых НПД, вместе с тем, он хорошо осведомлен относительно феномена торговли людьми, так как он работал в области предотвращения и пресечения данного явления, представляя один из самых активных субъектов этой области – гражданское общество. Кроме того, будучи первым подобным опытом, проведение данной работы по оценке влияния стратегических документов данной области оказалось довольно-таки сложным еще и потому, что на этапе подготовки анализа НПД, практически не существовало аналитических отчетов относительно положения вещей, сложившегося на национальном уровне.

В то же время, необходимо отметить и тот факт, что данный анализ степени реализации указанных двух НПД был осуществлен с привлечением/консультированием целого ряда специалистов профессионалов в области предотвращения и борьбы с данным явлением, которые участвовали в процессе разработки и внедрения положений Планов действий, а также с привлечением инвесторов, что, в свою очередь, повлияло на оценку соответствия международным стандартам в данной области, обеспечив при этом соответствующее качество и правдивость выводов и рекомендаций, содержащихся в настоящем Отчете.

В заключении, было бы правильным подчеркнуть необходимость обеспечения периодичности проведения подобного анализа, дабы это стало неотъемлемой частью процесса разработки Национальных планов действий по борьбе с торговлей людьми, что, в свою очередь, подняло бы политику государства в данной области на совершенно новый в качественном отношении уровень.

Выражение признательности

Данный Отчет был разработан по инициативе Постоянного Секретариата Национального Комитета Республики Молдова по борьбе с торговлей людьми, в соответствии с рекомендациями, изложенными в Отчете о выполнении Конвенции Совета Европы по противодействию торговле людьми Республикой Молдова, утвержденном GRETA¹¹ на 12 заседании (6-9 сентября 2011 г.), при финансировании Миссии ОБСЕ в Республике Молдова, в рамках проекта «Консолидация усилий по координированию и разработке отчета Постоянным Секретариатом Национального Центра по борьбе с торговлей людьми».

Хотелось бы выразить свою признательность специалистам государственных, правительственных и неправительственных организаций, щедро поделившись своим ценным временем, будучи задействованными, в период проведения исследований, в рамках соответствующих рабочих групп, поделившись своим опытом в области предотвращения и борьбы с торговлей людьми и личной оценкой государственной политики в данной области:

- **Екатерина Бережан** – Управление разработки политики, стратегического планирования и внешней помощи Государственной Канцелярии, Постоянный Секретариат Национального Комитета по борьбе с торговлей людьми;
- **Алла Векиу**, Постоянный Секретариат Национального Комитета по борьбе с торговлей людьми;
- **Николай Гурьев**, Постоянный Секретариат Национального Комитета по борьбе с торговлей людьми;

1 GRETA. Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Moldova. First evaluation round. Strasbourg, 2012, p.18 (para 58)

- **Эдуард Булат**, Генеральная Прокуратура;
- **Анна Ревенко**, Центр по борьбе с торговлей людьми, Министерство внутренних дел;
- **Дину Оставчук**, Департамент пограничной полиции, Министерство внутренних дел;
- **Лилия Паскал**, Министерство труда, социальной защиты и семьи;
- **Раиса Догару**, Национальное Агентство занятости населения, Министерство труда, социальной защиты и семьи;
- **Родика Ротарь**, Министерство юстиции;
- **Анжела Загайчук**, Министерство юстиции;
- **Вадим Змеу**, Министерство иностранных дел и европейской интеграции;
- Представитель Министерства культуры;
- **Людмила Исправник**, Министерство информационных технологий и связи;
- Представитель Министерства образования;
- Представитель Министерства молодежи и спорта;
- **Мариана Рошка**, Бюро по отношениям с диаспорой, Государственная Канцелярия;
- **Екатерина Попа**, Национальный институт юстиции;
- **Виорика Чербушка**, Организация по развитию малых и средних предприятий;
- **Дина Сорокина**, Муниципальная Комиссия по борьбе с торговлей людьми;

- **Круду Виолета**, Муниципальная Комиссия по борьбе с торговлей людьми;
- **Отилия Бологан-Виеру**, Миссия ОБСЕ в Молдове;
- **Людмила Автутова**, Посольство США;
- **Андрей Лутенко**, Международная Организация по Миграции, Миссия в Республике Молдова;
- **Диана Доноага-Чертан**, Международная Организация по Миграции, Миссия в Республике Молдова;
- **Татьяна Фомина**, Международный женский правозащитный центр „La Strada” (Молдова), НПО;
- **Кристина Трибой**, Фонд „Terre de Hommes”, НПО;
- **Алена Степан**, Центр информации и документации по правам ребенка, НПО;
- **Лауренция Филипски**, независимый эксперт.

Сокращения

НАЗН	Национальное Агентство занятости населения
ЦОПУ/МОПУ	Центральные и местные органы публичного управления
ТАЗН	Территориальное Агентство занятости населения
ЦПЗ	Центр помощи и защиты жертв и потенциальных жертв торговли людьми
ЦБТЛ	Центр по борьбе с торговлей людьми (МВД)
ЦДПР	Центр информации и документации о правах ребенка
НКБТЛ	Национальный Комитет по борьбе с торговлей людьми
НЦПНД	Национальный Центр по предупреждению насилия над детьми
УК	Уголовный кодекс
ТК (БТЛ)	Территориальные комиссии (по борьбе с торговлей людьми)
УМП	Управление Муниципальной полиции
ОАЭ	Объединенные Арабские Эмираты
МДГ/МДТГ	Мультидисциплинарная группа/ Мультидисциплинарная территориальная группа
МДК	Мультидисциплинарная команда
НИЮ	Национальный Институт юстиции
МВД	Министерство внутренних дел
МП	Министерство просвещения
МТСЗС	Министерство труда, социальной защиты и семьи

ММС	Министерство молодежи и спорта
ОРМСР	Организация по развитию малых и средних предприятий
ОЭСР	Организация по экономическому сотрудничеству и развитию (Organisation for Economic Co-operation and Development)
МО	Международная организация
МПО	Межправительственная организация
МОМ	Международная Организация по Миграции, Миссия в Молдове
НПО	Неправительственная организация
ОБСЕ	Организация по Безопасности и Сотрудничеству в Европе
ГП	Генеральная прокуратура
НПД	Национальный план действий /Национальный план действий по предотвращению и борьбе с торговлей людьми
НПЭПМ	Национальная Программа экономической поддержки молодежи
НСР	Национальная система перенаправления для оказания защиты и помощи жертвам и потенциальным жертвам торговли людьми
ПС	Постоянный секретариат
ТД	Торговля детьми
ТЛ	Торговля людьми
ЖТЛ	Жертва торговли людьми
ЖНС	Жертва насилия в семье
ГИП	Генеральный инспекторат полиции

Резюме

Успех или отсутствие успеха в той или иной области деятельности, в большей степени зависит от качества разработки документов политики государства и координирования деятельности всех субъектов по их реализации. В области предотвращения и борьбы с торговлей людьми, распространенность которого в Республике Молдова вывело государство на лидирующие критикуемые позиции, равно как и европейскую и международную озабоченность этой проблемой, власть Молдовы располагает двумя документами стратегической политики в данной области: упомянутый ранее **Национальный план действий по предотвращению и борьбе с торговлей людьми**, ныне называемый и **Национальный план действий** (НПД, в 6 редакциях), и **Национальная система перенаправления для оказания защиты и помощи жертвам и потенциальным жертвам торговли людьми**. Тематической областью настоящего Отчета и является анализ степени реализации последних двух Национальных планов действий - НПД 2010-2011 гг. и НПД 2012-2013 гг.

Озаглавленный „Независимая оценка постфактум степени реализации Национального плана действий по предотвращению и борьбе с торговлей людьми (периоды 2010-2011 гг. и 2012-2013 гг.)”, данный отчет базируется на оценке государственной политики Республики Молдова в области предотвращения и борьбы с торговлей людьми в указанные периоды, а также и на оценке качества разработки этого важного для государства политического документа. Более 80 страниц этого труда, являющегося для Республики Молдова абсолютной премьерой, содержат независимый анализ результатов реализации указанных 2 НПД, исследование, будучи основано на 5 критериях оценки политики, признанных на международном уровне (актуальность, эффективность, результативность, влияние и действие во времени).

Основная цель Отчета это состоит в оценке степени реализации и разработке рекомендаций по улучшению политики в ближайшем будущем путем обеспечения директивных органов, экспертов области, партнеров и инвесторов, а также и общественное мнение, адекватной информацией относительно реализации, извлеченных уроков, а также и относительно тех или иных недостатков, над которыми еще следует поработать. Основные задачи Отчета сводятся к изучению установленных качественных и количественных показателей, степени их реализации в рамках каждого из НПД, актуальности государственной политики в области предотвращения и борьбы с торговлей людьми, к оценке степени соответствия НПД ситуации и изменениям феномена торговли людьми, а также к изучению рекомендаций механизмов внешнего мониторинга, результативности данного документа государственной политики (степень реализации задач и достижения поставленных целей, влияние политики), к оценке его эффективности (с точки зрения оценки разумного использования средств, выделенных на достижение поставленных задач и обеспечение долговечности политики), а также сводятся к формулированию рекомендаций по улучшению государственной политики в области предотвращения и борьбы с торговлей людьми.

При составлении отчета были проанализированы и изучены релевантные источники первичной информации (Национальные отчеты в области предотвращения и борьбы с торговлей людьми в Республике Молдова Национального Комитета по борьбе с торговлей людьми, за период времени, начиная с 2001 г. и по сегодняшний день, но первостепенными были касающиеся последних двух НПД), доступная информация относительно реализации мероприятий по предотвращению и борьбе с торговлей людьми, предоставленная ЦОПУ, МОПУ, НПО, МО и МПО, за соответствующий исследуемый период.

Помимо первичной информации, были проанализированы и отчеты по проведению мониторинга процесса внедрения Стратегии Национальной системы перенаправления для оказания защиты и помощи жертвам и потенциальным жертвам торговли людьми (период 2010-2012 гг.), а также и вторичные источники (внутренние отчеты относительно событий стратегического характера, организованных в Республике Молдова в течение изучаемого периода, внешние отчеты о мониторинге и оценке политики противодействия торговле людьми в Республике Молдова). Источники информации включают также и консультирование, в рамках 2 рабочих групп, со стороны 32 представителей органов центральной публичной власти, неправительственных и межправительственных организаций, принявших непосредственное участие в процессе разработки, финансирования и внедрения указанных НПД.

Отчет разделен на 6 разделов, в каждом из которых подвержены детальному анализу различные аспекты внедрения запланированных действий, в большей части анализу соответствующих глав НПД.

Так, **Раздел I – „Актуальность политики предотвращения и борьбы с торговлей людьми”** – содержит детальный анализ структуры и содержания Национальных планов (стратегические цели, специфические цели и задачи, виды деятельности/подвиды деятельности, ответственные за внедрение структуры и партнеры, сроки реализации, ожидаемые результаты), показателей реализации, порядка идентификации проблем для разработки политик. НПД были проанализированы в контексте актуальности политики в области предотвращения и борьбы с торговлей людьми, результативности политики противодействия торговле людьми, влияния и длительности политики в данной области.

В Разделе II – „Результативность организационных действий” приводится анализ степени координирования действий в области противодействия торговле людьми, к анализу норматив-

но-правовой базы (существующие законодательные положения, изменение законодательных и нормативных актов, регламентирующих смежные области, к каковым относится, например, туризм, установление стандартов в области предотвращения и борьбы с ТЛ, усовершенствование нормативной базы), к консолидации навыков профессиональных групп, компетентных в области предотвращения и борьбы с ТЛ. Здесь же дан обзор информационного менеджмента и исследований (включая анализ статистических данных, динамика этих данных в соотношении со странами назначения, тенденция развития феномена через призму статистических данных и т.д.), обзор методов анализа, мониторинга и оценки реализованных мероприятий, мобилизации ресурсов и бюджета, необходимого для их реализации.

Раздел III нацелен, как это исходит и из самого названия, **степени реализации действий, направленных на предотвращение торговли людьми** в рамках каждого подлежащего анализу и исследованию НПД. Здесь анализируются наиболее важные достижения в области ознакомления и обучения общественности, достигнутые за время внедрения положений указанных двух НПД, в области сотрудничества субъектов, задействованных в деятельности по борьбе с ТЛ, роль каждого министерства, других государственных структур, вовлеченных законодательством в процесс предотвращения ТЛ согласно закону, участие наиболее активных субъектов-представителей гражданского общества.

Положение жертв и свидетелей ТЛ, а также оказываемое им внимание, исследуется в **Разделе IV – „Помощь и социальная защита, оказываемые жертвам и свидетелям торговли людьми“**. В данном контексте проводится анализ основных аспектов политики противодействия торговле людьми по отношению к субъектам, пострадавшим в результате данного феномена или же проходящим по делу об инкриминации данного деяния (идентификация жертв торговли людьми, репатриация,

реабилитация и реинтеграция идентифицированных жертв, оказание им помощи и защиты, а также защита свидетелей и сопровождение в рамках судебного процесса лиц, подвергшихся торговле людьми), анализ второстепенных аспектов и соответствующих статистических данных, предоставленных вовлеченными в данную деятельность структурами.

Отдельный Раздел (V) настоящего Отчета посвящен **расследованию и уголовному преследованию случаев торговли людьми**. Наравне с расследованием, уголовным преследованием и осуждением торговцев, в рамках данного раздела обозначено 2 менее удобных органам центральной публичной власти аспекта (в контексте их воплощения в жизнь): восстановление прав и компенсация жертв торговли людьми, аспект пока нерешенный ни одной из правящих властей, и меры борьбы с коррупцией в отношении служащих правовых органов, ответственных за борьбу с феноменом. Последние, на протяжении многих лет являются объектом критики властей Кишинева в Докладе Государственного Департамента США о торговле людьми в мире. В то же время, в этой же главе, обозначены и некоторые успехи (впервые в 2013г. зарегистрировано существенное уменьшение, на 55% по сравнению с 2012г., числа уголовных дел об организации незаконной миграции, а что касается данных международных отчетов (Frontex, Eurostat), с начала 2009 г. постоянно уменьшается количество случаев незаконного пересечения молдаванами границы ЕС, при постоянном увеличении числа молдаван, законно пересекающих границу и количества тех, кто узаконивает свое нахождение на территории Шенгензоны, создавая тем самым предпосылки законного пересечения границы другими молдаванами для воссоединения семьи).

Последний Раздел (VI) – „Международное сотрудничество” – представляет анализ как определенных успехов, достигнутых за период 2010-2013 гг. (ведение переговоров относительно заключения двусторонних договоров, находящихся, на данном эта-

пе, на уровне проектов, к таковым относятся Соглашение между Правительством Республики Молдова и Правительством Российской Федерации о сотрудничестве в области репатриации жертв торговли людьми, торговли детьми, незаконного ввоза мигрантов, детей без сопровождения и мигрантов, находящихся в сложном положении, проект Соглашения между Правительством Республики Молдова и Правительством Украины о сотрудничестве в области репатриации жертв ТЛ, ТД, незаконного ввоза мигрантов, детей без сопровождения и мигрантов, находящихся в сложном положении, проект Соглашения между Правительством Республики Молдова и Правительством Итальянской Республики о сотрудничестве в области защиты молдавских детей, находящихся на территории Итальянской Республики без сопровождения или находящихся в сложном положении), так и определенных успехов в области сотрудничества с международными органами полиции (сотрудничество с EUROPOL, INTERPOL и SECI) и международными судебными инстанциями (гарантирование международной юридической помощи в рамках уголовных дел относительно ТЛ, повышение квалификации сотрудников правоохранительных и судебных органов для развития сотрудничества с соответствующими органами других государств и улучшения обмена информацией с другими странами и т.д.).

Необходимо отметить и тот факт, что Отчет насчитывает 56 источников, большую часть которых составляют регламентирующие данную область законы, постановления Правительства, международные акты, стандарты и отчеты.

Несмотря на то, что в конце каждого раздела подводятся соответствующие выводы и специфические рекомендации, завершает Отчет отдельный раздел - „**Общие выводы и рекомендации**”, который представляет собой совокупность содержащихся в конце каждого раздела выводов и рекомендаций содержащихся в конце каждого раздела.

Методология разработки отчета

Настоящий Отчет – „Независимая оценка постфактум степени реализации Национального плана действий по предотвращению и борьбе с торговлей людьми (периоды 2010-2011 гг. и 2012-2013гг.)” (в дальнейшем, **Отчет**) – представляет собой анализ результатов применения 2 национальных плана действий по предотвращению и борьбе с торговлей людьми, утвержденных Правительством Республики Молдова на 2010-2011 гг. и 2012-2013 гг.

Поскольку нормативная база, регламентирующей мониторинг и анализ публичных политик недостаточно развитая в Республике Молдова нормативной базы, регламентирующей мониторинг и анализ публичных политик, для разработки методологии настоящего Отчета использовались нормы, стандарты оценки² политик, а также терминология, разработанные Организацией по экономическому сотрудничеству и развитию, международная экономическая организация, чья экспертиза в данной области общепризнанна. Задача ОЭСР состоит в продвижении такой политики, которая будет способствовать улучшению экономического и социального благосостояния населения по всему миру³.

Настоящий отчет основывается на оценке государственной политики Республики Молдова в области предотвращения и борьбы с торговлей людьми за 2010-2014 гг., его основной целью является разработка рекомендаций по улучшению в ближайшем будущем политики в этой области, посредством обеспечения

2 OECD DAC Network on Development Evaluation "Evaluating development co-operation. Summary of key norms and standards. Second edition". Available at: www.oecd.org/dac/evaluationnetwork.

3 ОЭСР был создан в 1961 г. по инициативе развитых европейских стран, а также США и Канады. Сегодня, членами ОЭСР являются 34 государства. Штаб-квартира организации находится в Париже

правовых органов, экспертов данной области, партнеров и инвесторов, а также и общественности, адекватной информацией относительно успехов, извлеченных уроков, но также и относительно недостатков, над которыми еще предстоит поработать.

Исследование основывается на 5 критериях оценки политик, признанных на международном уровне (актуальность, результативность, эффективность, влияние и действие во времени) и включает следующие основные задачи:

- изучение установленных качественных и количественных показателей и степени их реализации в каждом НПД;
- изучение актуальности государственной политики в области предотвращения и борьбы с торговлей людьми, оценка степени соответствия НПД положению и изменениям феномена торговли людьми, нуждам лиц, пострадавших от торговли людьми;
- изучение степени соответствия НПД рекомендациям структур внешнего мониторинга;
- оценка результативности политики с точки зрения достижения заданных НПД объективов и целей, а также оценка влияния политики;
- оценка эффективности политики, с точки зрения использования существующих ресурсов для достижения поставленных задач и обеспечения длительности политики;
- разработка рекомендаций по улучшению государственной политики в области предотвращения и борьбы с торговлей людьми.

При разработке настоящего Отчета были использованы следующие методы/инструменты:

1. Анализ первичной информации - относительно реализации НПД 2010-2011 гг. и НПД 2012-2013 гг.:
 - Национальный отчет в области предотвращения и борьбы с торговлей людьми в Республике Молдова за

2010г., Национальный Комитет по борьбе с торговлей людьми, Кишинэу, 2011 г.;⁴

- Национальный отчет в области предотвращения и борьбы с торговлей людьми в Республике Молдова за 2011г., Национальный Комитет по борьбе с торговлей людьми, Кишинэу, Постоянный Секретариат, 2012 г.;⁵
- Национальный отчет в области предотвращения и борьбы с торговлей людьми в Республике Молдова за 2012г., Национальный Комитет по борьбе с торговлей людьми, Постоянный Секретариат, Кишинэу, 2013 г.;⁶
- проект Национального отчета в области предотвращения и борьбы с торговлей людьми в Республике Молдова за 2013г., Национальный Комитет по борьбе с торговлей людьми, Постоянный Секретариат, Кишинэу, 2014 г.;
- информация относительно реализации действий по предотвращению и борьбе с торговлей людьми, предоставленная за исследуемый период ЦОПУ, МОПУ, НПО, МО и МПО.

Помимо первичной информации, при разработке настоящего отчета были проанализированы Отчеты по мониторингу процесса реализации Стратегии Национальной системы перенаправления для предоставления защиты и помощи жертвам и потенциальным жертвам торговли людьми (Постановление Парламента Республики Молдова № 257-XVI от 5 декабря 2008 г.) за период 2010, 2011 и 2012 гг.⁷. Несмотря на то, что Стратегия НСП представляет собой политический документ, разработанный отдельно от НПД, и в период 2009-2011 гг. действовал также и план по

4 <http://antitrafic.gov.md/lib.php?l=ro&idc=30>

5 Ibid

6 Ibid

7 Отчет за каждый указанный год может быть найден на: <http://mpsfc.gov.md/md/rapoarte/>.

ее реализации, цели, задачи и мероприятия, предусмотренные данной концепцией взаимосвязаны с целями, задачами и мероприятиями, предусмотренными НПД. В то же время, в процессе разработки НПД на 2012-2013гг., было принято решение об его объединении с планом действий по реализации стратегии НСП.

2. Анализ вторичной информации:

- Внутренние отчеты относительно событий стратегического характера, организованных в Республике Молдова в течение изучаемого периода;
- Внешние отчеты о мониторинге и оценке политики противодействия торговле людьми в Республике Молдова.

3. Интервью, в рамках 2 рабочих групп, со стороны 32 представителей органов центральной публичной власти, неправительственных и межправительственных организаций, принявших участие в процессе разработки, финансирования и внедрения НПД 2010-2011 гг. и НПД 2012-2013 гг. Данные собеседования в группах были проведены с целью проверки качества оценки политики противодействия торговле людьми, в рамках проводимого исследования посредством сбора дополнительной информации и обсуждения выводов и рекомендаций настоящего Отчета.

Ограничения исследований

Ограничения настоящего Отчета связаны, в первую очередь, с тем, что при проведении исследования первоначально был использован качественный анализ информации и, в меньшей степени - количественный анализ собранной информации. Необходимо отметить также и факт отсутствия точной информации относительно базовой линии („baseline”) на этапе разработки НПД 2010-2011 гг. и НПД 2012-2013 гг., при наличии которой можно было бы проводить сравнение, делать выводы и дать точную оценку достигнутому за исследуемый период прогрессу в области внедрения политики в данной сфере. Помимо этого, в частности в НПД 2010-2011 гг., цели и задачи сформулированы слишком обобщенно и смутно. Исходя из этого, выводы отражают мнение автора и экспертов исследуемой области, задействованных в процессе проведения исследования.

Отмечен также и тот факт, что в связи с тем, что многие мероприятия/действия, предусмотренные в НПД 2010-2011 гг. и в НПД 2012-2013 гг. были проведены за счет финансовых средств, выделенных в рамках внешних проектов, доступ к информации относительно финансовых средств, затраченных на реализацию НПД, был ограничен. Таким образом, проведение анализа эффективности национальной политики с точки зрения использования выделенных на ее внедрение средств, сводится к анализу средств, указанных в отчетах.

В контексте ограничения данного исследования, необходимо также отметить тот факт, что в оценке политики противодействия торговле людьми, не принимали участия жертвы торговли людьми и лица, относящиеся к группе риска - бенефициарии данной политики, которые, согласно международным стандартам, представляют собой очень важный компонент процесса оценки политики. Данная составляющая была исключена из методологии на-

стоящего исследования, так как за несколько месяцев до его начала было опубликовано исследование Международного Центра „La Strada” (Молдова) „Влияние политики Республики Молдова в области предотвращения торговли людьми на права жертв торговли людьми”⁸, целью которого являлось проведение независимого анализа политики в данной области и ее влияния на права лиц, ставших жертвами торговли людьми. В рамках указанного исследования были опрошены жертвы торговли людьми, получившие помощь и поддержку со стороны государства. Данное исследование очень обширное, является публичным и доступно он-лайн, именно по этой причине отпала необходимость включения содержащейся в нем информации в настоящий Отчет.

Данный Отчет не содержит выводов относительно оценки влияния политики на феномен торговли людьми, так как опрошенные в рамках рабочих групп специалисты не пришли к общему знаменателю. Следует отметить, что все специалисты высоко оценили политику государства в данной области и отметили, что она способствует предотвращению/контролю над распространением данного феномена на национальном уровне. Вместе с тем, многие из специалистов считают, что торговля людьми является комплексной проблемой, на которую оказывают свое влияние множество внутренних и внешних факторов, к каковым относятся: уровень доходов населения, возможности трудоустройства, политика в области миграции, в том числе и других государств, европейский курс Республики Молдова, либерализация визового режима и т.д. Следовательно, невозможно дать единогласную оценку, чем обусловлены колебания статистических данных относительно людей, пострадавших от торговли людьми, за различные периоды времени. Вместе с тем, очень важно учитывать тот факт, что статисти-

8 „Влияние политики Республики Молдова в области борьбы с торговлей людьми на права жертв торговли людьми”, Международный женский правозащитный центр „La Strada”, Кишинэу, 2013 г. Доступен на румынском, русском и английском языках по адресу: <http://migratiesigura.lastrada.md/rapoarte-si-studii/>.

ка, предоставленная государственными учреждениями, в большей степени отражает деятельность/активность в этой области данных учреждений и никоим образом не сам по себе феномен торговли людьми. Эксперты в области социологии считают, что невозможно точно подсчитать число жертв или тенденции такого комплексного и скрытного феномена, каким является торговля людьми, как на национальном, так и на международном уровне⁹.

Рабочая терминология

Оценка – систематический и объективный подсчет стоимости проекта, находящегося в производстве или уже завершенного, программы или политики, их аспектов, процесса реализации и достигнутых результатов. Цель оценки состоит в определении актуальности документа и степени достижения цели, эффективности развития, продуктивности, влияния и действия его во времени. Результатом оценки должна быть достоверная, полезная информация, которая позволит инкорпорировать извлеченные уроки в процесс принятия решений, как бенефициариев, так и инвесторов. Оценка, также, включает процесс определения ценности или значимости того или иного мероприятия, политики или программы. Оценка запланированного вмешательства, в процесс реализации или по окончании его, должна быть, максимально насколько это возможно, систематической и объективной¹⁰.

Оценка постфактум – анализ реальных результатов вмешательства, который позволил бы понять факторы успеха или неудачи, а также влияние, как результат реализации вмешательства. Подобное определение применимо и при оценке государственных политик¹¹.

9 "Macro Claims Versus Micro Evidence", Ronald Weitzer, Professor of Sociology, Sociology Department at George Washington University, <http://contexts.org/articles/winter-2014/selling-people/#basu>

10 Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management, OESD, 2010

11 Ibid

ВВЕДЕНИЕ

Одним из основных документов по продвижению государственной политики в области предотвращения и борьбы с торговлей людьми является Национальный план действий по предотвращению и борьбе с торговлей людьми, называемый обычно общностью противодействующей торговле людьми, в частности на международном уровне, Национальным планом действий. Данный документ утверждается Правительством раз в два года и предполагает внедрение определенных комплексных мероприятий, реализацию инициатив/мер социально-экономического характера, основанных как на криминализации данных преступлений, так и на защите жертв от последствий этого бича. Необходимость НПД не только предусмотрена прямо в статье 7 Закона № 241-XVI от 20 октября 2005 г. о предотвращении и борьбе с торговлей людьми¹², но и продиктована опасностью, которую несет в себе феномен торговли людьми, императивным характером координации деятельности государственных структур, гражданского общества и международной общественности с целью противодействия этому явлению, а также необходимостью предпринять социальные меры, нацеленные на восстановление прав жертв торговли людьми и их последующей ре-интеграции в обществе.

В Республике Молдова, с 2001 г. до настоящего времени, было разработано и утверждено пять Национальных планов действий по предотвращению и борьбе с торговлей людьми: НПД 2001 г., НПД 2005-2006 гг., НПД 2008-2009 гг., НПД 2010-2011 гг. и НПД 2012-2013гг. Следующий, шестой НПД, на 2014-2016 гг., уже разработан и направлен Правительству на утверждение, и, в отличие от предыдущих пяти, предусматривает период в 3 года, ожидается, что Правительство его утвердит в мае текущего года.

12 Закон о предотвращении и борьбе с торговлей людьми №. 241-XVI от 20 октября 2005 г., ст. 7 (Официальный монитор Республики Молдова, 2005, № 164-167, ст. 812).

Настоящий Отчет представляет собой сравнительный анализ степени реализации последних двух Национальных планов действий по предотвращению и борьбе с торговлей людьми - за 2010-2011 и, соответственно, 2012-2013 гг.

I. АКТУАЛЬНОСТЬ ПОЛИТИКИ ПО ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ И БОРЬБЕ С ТОРГОВЛЕЙ ЛЮДЬМИ

В рамках оценки публичной политики, важно в первую очередь определить ее релевантность, то есть, степень соответствия каждого из утвержденных НПД, на этапе его разработки, идентифицированным проблемам, а именно тенденциям феномена торговли людьми и организационным потребностям по его предотвращению. Прежде всего, проведем обзор структуры обоих Национальных планов действий по предотвращению и борьбе с торговлей людьми.

I.1. Структура и содержание Национальных планов. Показатели реализации

Структура и содержание обоих НПД обозначает множество различий, в некоторых местах - существенных, порожденных как изменениями, новыми тенденциями, зарегистрированными феноменом торговли людьми, так и необходимостью создания условий для того, чтобы ответить с еще большей готовностью новым вызовам со стороны феномена.

Национальный план по предотвращению и борьбе с торговлей людьми на 2010-2011 гг.

Утвержденный Постановлением Правительства № 835 от 13 сентября 2010 г.¹³, НПД 2010-2011 гг. состоит из 5 частей или основных областей деятельности:

1. ВСПОМОГАТЕЛЬНАЯ БАЗА

- 1.1. Координационные структуры
- 1.2. Нормативно-правовая база
- 1.3. Консолидация потенциала
- 1.4. Информационный менеджмент и исследования
- 1.5. Анализ, мониторинг и оценка

2. ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ

- 2.1. Осведомленность и воспитание
- 2.2. Специализированный контроль

3. ПОМОЩЬ И ЗАЩИТА ЖЕРТВ И СВИДЕТЕЛЕЙ

- 3.1. Идентификация жертв
- 3.2. Социальная помощь и защита жертв
- 3.3. Защита свидетелей и юридический подход к жертвам торговли людьми
- 3.4. Репатриация, реабилитация, реинтеграция

4. РАССЛЕДОВАНИЕ И УГОЛОВНОЕ ПРЕСЛЕДОВАНИЕ ТОРГОВЦЕВ ЛЮДЬМИ

- 4.1. Проактивное и реактивное расследование
- 4.2. Уголовное преследование и осуждение преступников

¹³ Решение Правительства Республики Молдова № 835 от 13.09.2010 по утверждению изменений и дополнений к решению Правительства № 472 от 26 марта 2008 (Официальный Монитор РМ, 2010, №. 179-181, ст. 926)

- 4.3. Восстановление прав и компенсация жертв торговли людьми
- 4.4. Обращение с жертвами/свидетелями со стороны органов полиции и судебных органов

5. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

- 5.1. Интенсификация международного сотрудничества
- 5.2. Международное полицейское и судебное сотрудничество

Говоря о структуре НПД 2010-2011 гг., необходимо отметить, что этот план, в качестве документа политики государства в соответствующей области, включает мероприятия и действия, основанные на 4 направлениях по продвижению политики предотвращения и борьбы с торговлей людьми, признанных на международном уровне: 1) предотвращение феномена; 2) оказание помощи и защита жертв; 3) преследование преступников и 4) международное сотрудничество, принимая во внимание тот факт, что этот феномен является межнациональным. План включает в себя также, в самом начале, главу «Вспомогательная база», включающую мероприятия общего характера, обеспечивающие реализацию последующих указанных четырех направлений (развитие системы координации и регламентирующей правовой базы, консолидация потенциала и информационный менеджмент/развитие исследований, аналитическая деятельность, мониторинг и оценка).

Каждая из составляющих НПД 2010-2011 гг. состоит из следующих компонентов (столбцов), которые, фактически, выполняют роль качественных и количественных показателей и были приняты за основу мониторинга и оценки степени реализации плана:

- 1) Стратегические цели;
- 2) Специфические цели и задачи;

- 3) Виды деятельности/подвиды деятельности;
- 4) Ответственные за реализацию структуры;
- 5) Партнеры;
- 6) Срок реализации;
- 7) Средства (бюджетные/другие средства);
- 8) Ожидаемые результаты.

Также, было бы правильным отметить, во-первых то, что *Стратегические цели* сформулированы скорее как задачи плана, а не как цели. Например, *Улучшение мер по борьбе с торговлей людьми посредством координации деятельности между участвующими субъектами, Повышение возможностей правительственных и неправительственных органов по предупреждению и борьбе с торговлей людьми, с использованием подхода, основанного на правах человека и ориентированного на интересы жертвы, Поощрение деловой среды в Республике Молдова для эффективного содействия борьбе с торговлей людьми, особенно детьми*, представляют собой задачи или цели, которые должны быть реализованы в течение указанных сроков. Во-вторых, сами специфические задачи во многих случаях сформулированы обобщенно или в качестве отдельного вида деятельности. И, напротив, вот одна из задач, которая сформулирована в качестве цели: *Информирование и расширение возможностей предпринимателей в области туризма по проблеме предупреждения торговли людьми, особенно детьми, и сексуальной эксплуатации детей*; или же задачи, сформулированные в качестве вида деятельности: *Организация непрерывного обучения в целях повышения уровня знаний государственными органами и неправительственными организациями об аспектах торговли людьми, Создание и развитие национальной централизованной системы учета данных в отношении торговли людьми*.

Что касается *срока реализации*, в одном и том же НПД указывается 3 категории сроков: кварталный, полугодовой и пост-

янный или же, действующий на протяжении всего плана 2010-2011 гг. В то же время, отсутствуют показатели прогресса, что в свою очередь, делает мониторинг и оценку ошибочными.

Что касается *Средств*, из содержания НПД невозможно определить стоимость мероприятий в области предотвращения и борьбы с торговлей людьми, так как в отношении всех запланированных действий, в рубрике *Бюджетные средства* находим одну и ту же формулировку: *В пределах выделенных на эти цели бюджетных ассигнований*, и с другой стороны контрастная формулировка *другие средства*, где в свою очередь конкретно указаны неправительственные организации или международные структуры, которые покроют стоимость того или иного запланированного мероприятия. Однако там, где остается лишь формулировка *В пределах выделенных на эти цели бюджетных ассигнований*, создается впечатление, что выполнение данного мероприятия зависит от того будут ли выделены соответствующие средства из государственного бюджета. Или же, принимая во внимание дефицит бюджета Республики Молдова, можно делать выводы, что на реализацию данных мероприятий понадобится привлечение дополнительных финансов.

Анализируя главу *Ожидаемые результаты*, можно сделать вывод относительно того, что они сформулированы слишком обобщенно, в основном в количественном соотношении, без того, чтобы расшифровать качественные показатели прогресса. В связи с этим было невозможно оценить импакт в качественном соотношении реализованных действий. Другими словами, в том виде, в котором действия представляются в НПД 2010-2011 гг., относительно их реализации было доложено лишь в количественном соотношении, при отсутствии качественных показателей, которые бы отразили импакт запланированных действий.

И в заключении, последний комментарий. В содержании НПД 2010-2011 гг., абсолютно отсутствует *описание проблем*. Без упоминания, хотя бы в обобщенном виде, проблем, сложно, с точки зрения импакта реализованных мероприятий, оценить, определить степень решения проблем в той или иной областях или, хотя бы, уменьшить их последствия.

Вместе с тем, не можем отрицать тот факт, что политика в области противодействия торговле людьми в период 2010-2011 гг. находилась в тесной связи с существующими проблемами. Такая констатация подтверждается также и реакцией органов власти на механизмы внешнего мониторинга. Так, как следствие рекомендаций, содержащихся в докладе Государственного Департамента США о торговле людьми, редакция 2010 г.¹⁴, Правительство Республики Молдова оперативно отреагировало и разработало, с учетом предложений и рекомендаций данного отчета, утвердив Постановлением № 1170 от 21 декабря 2010 г.¹⁵, специальный план в дополнение к Плану действий по предотвращению и борьбе с торговлей людьми на период 2010-2011 гг. Необходимо отметить, что рекомендации, содержащиеся в Докладе Государственного Департамента США о торговле людьми, разработанном в соответствии с рядом показателей по оценке эффективности политики предотвращения и борьбы с торговлей людьми, оказали большое влияние на содержание НПД. В отчете о торговле людьми отмечалось, что Республика Молдова сталкивается с серьезными недостатками в том, что касается процесса расследования и уголовного преследования в отношении государственных служащих, являющихся соучастниками преступлений по торговле людьми, а также и с рядом

14 U.S. Department of State, "Trafficking in Persons" Report, June 2010

15 Постановление Правительства Республики Молдова № 1170 от 21.12.2010 об утверждении Специального плана в дополнение к Национальному плану по предотвращению и борьбе с торговлей людьми на 2010-2011 гг. (Официальный Монитор Республики Молдова, 2010, № 259-263, ст. 1315)

других проблем. Специальный план в дополнение к НПД 2010-2011 дополняет и детализирует ряд действий, относящихся к следующим областям:

1. Расследование случаев соучастия государственных служащих в торговле людьми, уголовное преследование в отношении них и осуждение;
2. Оказание помощи и защита жертв торговли людьми;
3. Национальное и международное сотрудничество;
4. Информирование.

Фактически, специальный план в дополнение косвенно отражает рекомендации, содержащиеся в Докладе Государственного Департамента США соответствующего периода. В специальном плане в дополнении появляются уже конкретные цифры относительно средств, выделенных из государственного бюджета на реализацию определенных действий (*Увеличение финансовых отчислений на кофинансирование Центра по оказанию помощи и защиты жертв и потенциальных жертв торговли людьми, согласно бюджету на 2011-2013 гг.* - увеличение на 555,1 тыс. лей в 2011г; *Выделение финансовых средств, согласно бюджету на 2011-2013 гг., на репатриацию детей и взрослых жертв и потенциальных жертв торговли людьми, незаконной миграции, а также детей без сопровождения* - по 100 тыс. лей отчислений в 2010 и 2011 гг. *Оказание услуг по репатриации уязвимых категорий людей, находящихся за границей, жертв торговли людьми (взрослых и детей), незаконных мигрантов, детей без сопровождения* - отчисления по 100 тыс. лей за каждый год; *Институциональная защита лиц, находящихся в приднестровском регионе, пострадавших от торговли людьми* – 373,5 тыс. лей, *Информационная компания „Молодежь является ресурсом”* – 30 тыс. лей). Вместе с тем, в Специальном плане, равно как и основном, не указываются проблемы.

Национальный план действий по предотвращению и борьбе с торговлей людьми 2012-2013 гг.

НПД 2012-2013 гг., утвержденный Постановлением Правительства № 559 от 31 июля 2012 г.¹⁶, совершенно очевидно является более прогрессивным, нежели НПД 2010-2011 г. В первую очередь, по сравнению с НПД 2010-2011 гг., расширены области воздействия:

1. ОБЩИЕ МЕРЫ:

- 1.1. Координирование действий по пресечению торговли людьми
- 1.2. Нормативно-регулирующая база
- 1.3. Консолидация потенциала (приложение № 1 к НПД 2012-2013 гг.)
- 1.4. Информационный менеджмент и исследования
- 1.5. Анализ, мониторинг и оценка
- 1.6. Мобилизация ресурсов и бюджета

2. ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ

- 2.1. Ознакомление и обучение общественности (приложение № 2 к НПД 2012-2013 гг.)
- 2.2. Снижение уязвимости (приложение № 3 к НПД 2012-2013 гг.)

3. ПОМОЩЬ И СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА ЖЕРТВ И СВИДЕТЕЛЕЙ

- 3.1. Идентификация жертв торговли людьми
- 3.2. Репатриация
- 3.3. Реабилитация и реинтеграция

16 Постановление Правительства Республики Молдова №. 559 от 31.07.2012 об утверждении Национального плана действий по предотвращению и борьбе с торговлей людьми на 2012-2013 гг., с последующими изменениями и дополнениями (Официальный Монитор Республики Молдова, 2012, № 165, ст. 616)

4. РАССЛЕДОВАНИЕ И ПРЕСЛЕДОВАНИЕ В ЮСТИЦИИ

- 4.1. Расследование
- 4.2. Уголовное преследование и осуждение торговцев
- 4.3. Восстановление прав и компенсация жертв торговли людьми
- 4.4. Меры борьбы с коррупцией

5. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

- 5.1. Усиление международного сотрудничества
- 5.2. Международное полицейское и судебное сотрудничество.

НПД 2012-2013 гг. включает в себя следующие четко определенные составляющие (рубрики):

- 1) Выявленные проблемы (описание);
- 2) Цель;
- 3) Задача;
- 4) Мероприятия;
- 5) Структуры, ответственные за внедрение;
- 6) Партнеры;
- 7) Сроки выполнения;
- 8) Расходы (бюджетные средства центральных и/или местных органов публичного управления);
- 9) Показатели прогресса.

Плюсом НПД 2012-2013 гг., по сравнению с НПД 2010-2011 гг., является наличие показателей прогресса, аспект, отсутствующий в 2010-2011 гг. Другой плюс состоит в том, что каждое запланированное мероприятие начинается с описания проблемы, а цели и задачи в целом сформулированы исходя из идентифицированных проблем.

1.2. Идентификация проблемы для разработки политики

Как было указано выше, в НПД на 2010-2011 гг. отсутствовало описание проблем. Данный недостаток был исключен в НПД 2012-2013 гг., в котором, впервые начиная с 2001 г. (когда был утвержден первый план в области противодействия торговле людьми), была включена информация относительно идентификации проблем. В целом, идентифицированные в НПД 2012-2013 гг. проблемы, в большей степени заимствованы из содержания **внешних и внутренних отчетов по мониторингу государственной политики Республики Молдова: ежегодный Доклад Государственного Департамента США о торговле людьми, отчет группы экспертов GRETA о выполнении Республикой Молдова Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми, Отчет о прогрессе во внедрении в Республике Молдова Плана действий по либерализации визового режима, 2011 г.**, и другие отчеты. В то же время, эти важные проблемы обсуждались с центральными органами публичной власти и партнерами по НПД, представляющие гражданское общество и задействованные в данной области межправительственные организации. Таким образом, обозначив проблемы, НПД 2012-2013 гг. включает целый ряд задач и мероприятий, целью которых является решение идентифицированных проблем.

Необходимо отметить, что в НПД 2012-2013 гг., была включена краткая информация относительно существующих проблем, взаимосвязанных с феноменом торговли людьми (таких как, сексуальная эксплуатация детей посредством использования Интернета, сексуальный туризм и т.д.) и были запланированы соответствующие мероприятия по предотвращению и борьбе с торговлей людьми. В то же время, в плане отсутствует описательная часть, в которой был бы проведен анализ феномена торговли людьми в целом, его развития, определяющих и сопутствующих факторов, связи с другими проблемами социальной жизни, которые влияют

на феномен торговли людьми (бедность, безработица, миграция, насилие в семье, коррупция и т.д.). Отсутствие этой информации затрудняет разработку политики в данной области, а также оценку ее влияния на развитие феномена.

При анализе НПД 2012-2013 не понятна связь данного плана с государственной политикой в смежных областях, за исключением ссылки, которую мы находим в части 4.4 Плана, на Национальную антикоррупционную стратегию на 2011-2015 гг., утвержденную Постановлением Парламента № 154 от 21 июля 2011 г. Также, правила разработки и единые требования к разработке документов политик, утвержденные Постановлением Правительства Республики Молдова № 33 от 11.01.2007, указывают, что в документах политик „[...] делается ссылка на их взаимодействие с другими правительственными программами, находящимися в стадии выполнения или уже выполненными, для обеспечения преемственности и предотвращения дублирования целей, действий и расходов”¹⁷.

Необходимо также отметить и тот факт, что ни в одном НПД, как и ни в одном другом документе, не содержится информация относительно исходной ситуации в данной области. Проблемы различны по степени сложности и не все идентифицированные проблемы могут быть разрешены в рамках одного НПД. Исходные положения должны предоставлять четкое видение относительно положения вещей и степени разрешения отдельных проблем на этапе разработки каждого НПД. Например, авторы НПД указывают в качестве цели „Развитие навыков участников противодействия торговле людьми в области предотвращения, пресечения торговли людьми, а также помощь жертвам тор-

17 Постановление Правительства Республики Молдова № 33 от 11.01.2007 „О правилах разработки и единых требованиях к документам политик”(Официальный Монитор Республики Молдова, 2007, № 6-9, ст. 44), стр. 15.

говли людьми с применением подхода, основанного на правах человека и ориентированного на жертву”. Для достижения данной цели необходимо предпринять целый ряд мер/действий: подготовка преподавателей, разработка и институционализация программы обучения, идентификация учреждения, где будет проходить обучение, выделение необходимых средств и т.д. Однако, возможно, некоторые меры/действия уже были реализованы на этапе разработки НПД, например, имеется утвержденный куррикулум. Данная информация должна быть зафиксирована. Подобные аспекты важны для оценки степени реализации политики. А между тем, при оценке реализации НПД, должно быть известно, что именно было предпринято для решения конкретной описанной в НПД проблемы, до начала отсчета срока внедрения НПД (с обеспечением разделения от реализованных мер, согласно предыдущему НПД). Но, к сожалению, до сих пор, при разработке национального плана действий по предотвращению и борьбе с торговлей людьми, в Молдове не следовали данному правилу. Более того, это требование не предусмотрено даже Правилами разработки и едиными требованиями к документам политик, утвержденным Постановлением Правительства № 33 от 11.01.2007.

Выводы

Анализ релевантности политики по предотвращению и борьбе с торговлей людьми показал, что провести анализ релевантности НПД 2010-2011 сложно, так как, при разработке данного плана не были идентифицированы существующие на тот момент проблемы. В то же время, данный план был адаптирован к проблемам, идентифицированным иностранными экспертами, что должно было повысить актуальность данного документа. Что касается НПД 2012-2013, его качество, по сравнению с НПД 2010-2011, было существенно улучшено благодаря включению

рубрики „Описание выявленных проблем и определение целей и задач”. Таким образом, проведенный анализ позволяет сделать ряд выводов, а именно:

- Не все цели и задачи государственной политики были точно сформулированы для того, чтобы отразить выявленные проблемы в формате SMART;
- Отсутствует описательная часть плана: анализ феномена торговли людьми, влияющих на данный феномен факторов и связи НПД с другими государственными документами, описание проблемы и степень разрешения проблемы в период разработки плана;
- Не используются показатели прогресса, которые делают возможным проведение качественного анализа выдвинутых задач. Также, еще одной областью, над которой необходимо поработать с точки зрения улучшения реализации НПД являются качественные показатели прогресса;
- При анализе, путем сравнения, разработки обоих НПД, напрашивается вывод, которым нельзя пренебречь. Это касается периодов, на которые были утверждены оба НПД. Так, НПД на 2010-2011 гг. был утвержден 13.09.2010, когда, практически, приближался к концу первый год его внедрения. Аналогично, НПД на 2012-2013 гг. был утвержден с опозданием, только в данном случае на 7 месяцев от начала его внедрения (31.07.2012);
- При планировании, указываются неточные сроки, в календарном соотношении - во многих случаях сроком реализации указывается весь период действия плана.

Подобные недочеты на этапе планирования осложняет мониторинг и оценку степени реализации планов.

Рекомендации

Принимая во внимание проведенный выше анализ двух Национальных Планов действий по предотвращению и борьбе с торговлей людьми, напрашиваются следующие рекомендации:

1. Разработка нового/следующего НПД должна быть начата в последнем году реализации текущего НПД, так, чтобы новый план был утвержден не позднее первых двух месяцев года его внедрения. Только таким образом можно обеспечить мониторинг и комплексную оценку запланированных мероприятий, равно как и можно намного лучше организовать сообщество по противодействию торговле людьми в рамках планирования его собственной деятельности в соответствии с НПД.
2. Рекомендуется включение в Национальный План описательной части, которая будет включать информацию относительно исходного положения, касающегося феномена, факторов влияющих на феномен, выявленных проблем и степени их разрешения на этапе разработки Национального Плана. Данная информация позволит в последствие провести качественный анализ степени реализации плана и способствует улучшению менеджмента политики в данной области. Рекомендуется включить в Национальный План, в рубрику показатели прогресса, качественные показатели оценки предпринятых мер (как например, изменение отношения и восприятия).
3. Необходимо улучшить формулировку целей и задач. Каждую цель необходимо формулировать принимая во внимание выявленную проблему, сформулировать таким образом, чтобы было установлено, в качестве эф-

фекта ее реализации, точное направление политики на длительный срок. Задачи необходимо формулировать согласно формату SMART, таким образом, чтобы задачи были измеримы и достижимы, на протяжении реализации НПД.

4. В национальном плане необходимо указать его связь с другими политическими документами, утвержденными для предотвращения и борьбы со смежными явлениями, которые оказывают влияние на феномен торговли людьми. В том случае, если подобные документы отсутствуют, НПД должен включать в себя также и мероприятия по предотвращению и борьбе со смежными торговле людьми явлениями.

II. РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

II.1. Координирование деятельности по противодействию торговле людьми

Деятельность по координированию мероприятий в области противодействия торговле людьми указывается, в своей весьма скромной версии, как в **НПД 2010-2011 гг.**, и в **Специальный план в дополнение к нему за 2010 г.**, в своей весьма скромной версии. План предусматривал *Создание механизмов (утвержденных официально), предназначенных для сотрудничества между государственными органами и неправительственными организациями, а также Координирование действий по борьбе с торговлей людьми между участвующими субъектами.* План также предусматривал, на II полугодие 2010 г., создание Постоянного секретариата Национального комитета по борьбе с торговлей людьми, разработку и утверждение положения о его деятельности.

Однако, ПС, в качестве структурной единицы Государственной канцелярии, был создан только в III квартале 2011 г., на основании Постановления Правительства Республики Молдова № 900 от 2 декабря 2011 г. „О внесении изменений и дополнений в Постановление Правительства № 472 от 26 марта 2008 г.”¹⁸. Фактически, ПС приступил к координационной деятельности с августа 2011 г., оказывая поддержку Национальному комитету по предотвращению и борьбе с торговлей людьми, осуществляя мониторинг степени реализации политик в области предотвращения и борьбы с ТЛ, а также посредством координирования процесса разработки нового НПД на последующий период.

18 Постановление Правительства Республики Молдова № 900 от 02.12.2011 „О внесении изменений и дополнений в Постановление Правительства № 472 от 26 марта 2008” (Официальный МОНИТОР Республики Молдова, 2011, № 216-221, ст. 985)

Другая прерогатива ПС заключается в координировании деятельности и способствовании сотрудничеству между всеми субъектами противостояния торговле людьми, в процессе реализации ими мероприятий по предотвращению и борьбе с ТЛ, в мониторинге степени реализации правовых положений в данной области, а также в сборе предоставляемой компетентными в области предотвращения и борьбы с ТЛ органами информации, на основании которой впоследствии разрабатываются годовые отчеты. Создание и консолидация потенциала ПС была поддержана Миссиями в Молдове МОМ и ОБСЕ, Посольством США в Кишиневе и Международным Центром „La Strada”. До создания ПС, в период 2010-2011 гг., функции Секретариата Национального комитета выполнялись специалистами, переведенными из Министерства труда, социальной защиты и семьи, Министерства юстиции и Министерства образования, под руководством представителя ЦБТЛ. Данный состав Постоянного секретариата, который должен был обеспечивать работу Национального Комитета, был утвержден Постановлением Правительства № 795 от 3 декабря 2009 г. „Об утверждении изменений и дополнений, которые вносятся в Постановление Правительства № 472 от 26 марта 2008 г.”¹⁹.

До создания ПС, платформой для координирования действий в данной области являлись ежемесячные координационно-технические совещания, организовываемые ОБСЕ, Миссией в Молдове. Эти координационные совещания продолжились и после создания ПС, на протяжении 2012-2013 гг. Необходимо также отметить, что ОБСЕ организовывало подобные совещания и на левом берегу Днестра

19 Постановление Правительства Республики Молдова № 795 от 03.12.2009 „О внесении изменений и дополнений в Постановление Правительства № 472 от 26 марта 2008” (Официальный Монитор Республики Молдова, 2009, № 180, ст. 879)

На местном уровне, для координационной деятельности, были созданы территориальные комиссии по борьбе с торговлей людьми. К их полномочиям, исходя из нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность ТК, относятся:

- организация информационных компаний, семинаров и собраний в городах и селах соответствующей административно-территориальной единицы, с целью информирования населения относительно последствий незаконной миграции и торговли людьми;
- координирование деятельности по предотвращению и борьбе с торговлей людьми, по оказанию помощи и по защите жертв торговли людьми;
- сотрудничество с органами местной публичной власти, с правовыми органами, неправительственными организациями и представителями организаций гражданского общества, в особенности с представительством Международной Организации по Миграции (Кишинев), с целью оказания помощи и предоставления защиты жертвам торговли;
- мониторинг и периодическая оценка деятельности местных государственных органов по предотвращению и борьбе с торговлей людьми, информирование соответствующих властей и Национального комитета, а также выдвижение предложений для повышения эффективности данной деятельности;
- оказание информационной, организационной и практической помощи государственным органам, задействованным в предотвращении и борьбе с торговлей людьми;
- сотрудничество с аналогичными комиссиями других административно-территориальных единиц;
- реализация программ по обучению в области предотвращения и борьбы с торговлей людьми, для лиц, относящихся-

ся к уязвимым категориям, а также для служащих, привлекаемых к подобной деятельности;

- оказание помощи при разработке исследовательских программ, при анализе и сборе информации относительно торговли людьми.

Обзор нормативной базы, институционализирующей территориальные комиссии по борьбе с торговлей людьми, показывает, что были разработаны также и районные планы мероприятий по противодействию торговле людьми на 2011 г. После создания, ПС собрал от ТК отчеты по мониторингу, с целью оценки территориальных планов действий. Более детальная информация может быть найдена в Приложении № 2 к Национальному отчету в области предотвращения и борьбы с торговлей людьми в Республике Молдова за 2011 г.

Проведя анализ **НПД 2012-2013 гг.**, констатируем более четко очерченное координирование деятельности в области противодействия торговле людьми по сравнению с НПД 2010-2011 гг. Цель политики в данном направлении состоит в активном участии органов местной публичной власти в разработке и реализации политик противодействия торговле людьми. Для реализации данной цели, ПС запланировал разработать Коммуникационную стратегию с привлечением основных субъектов, задействованных в деятельности по противодействию торговле людьми в Республике Молдова и за ее пределами. Кроме того, принимая во внимание рекомендации доклада GRETA относительно необходимости улучшения координационной деятельности в области предотвращения и борьбы с торговлей людьми, не только на национальном, но и на местной уровне²⁰, в НПД

20 GRETA. Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Moldova. First evaluation round. Strasbourg, 2012, p.18 (para 57)

2012-2013 гг. были включены меры по мониторингу деятельности ТК и участие сотрудников ПС на совещаниях ТК различных районов Республики Молдова.

Все запланированные в НПД 2012-2013 гг. мероприятия по сегменту координирования были реализованы, а именно:

1. При поддержке МОМ, Миссия в Молдове, была разработана Коммуникационная стратегия Постоянного секретариата, которая доступна по следующей ссылке www.antitraffic.gov.md. Документ определяет основные направления и инструменты коммуникации, как с широкой публикой и в рамках сообщества противодействия торговле людьми, так и в рамках подразделений Национального комитета по предотвращению и борьбе с торговлей людьми. Сайт www.antitraffic.gov.md, в качестве основного инструмента коммуникационной стратегии, был представлен на импровизированной пресс-конференции, проведенной на совещании Технической группы НК 18 июня 2013 г. Этот коммуникационный инструмент был создан при непосредственной поддержке Государственного Департамента США;
2. Было положено начало деятельности по мониторингу территориальных комиссий по борьбе с торговлей людьми. Так, в 2012 г., согласно собранной информации, как следствие официального запроса № 2405-109 от 22 декабря 2012 г., уже 31 территориальные комиссии, повинувшись закону, представили ПС отчеты о своей деятельности, и только 4 территориальные комиссии не представили данные отчеты (ТК Кагул, ТК Теленешть, ТК Басарабьяска и ТК Тараклия). Подробную информацию относительно деятельности ТК в области противодействия торговле людьми, можно найти в приложении № 2 к Национальному отчету в области предотвращения и борьбы с торговлей людьми за 2012 г. „Информация относительно деятельности ТК по борьбе с ТЛ”.

3. В 2012 г., представители ПС организовали 3 визита с целью мониторинга: в мун. Кишинэу, в ТК Чимишлии и в ТК Бричень. Цель данных визитов состояла в оживлении деятельности мультидисциплинарных территориальных комиссий Национальной системы перенаправления для оказания защиты и помощи жертвам и потенциальным жертвам торговли людьми²¹, а также в привлечении к работе ТК Бричень Инспекции труда, как результат поступления информации относительно возможного увеличения на севере республики числа случаев торговли людьми с целью их принудительной трудовой эксплуатации.

Оценка реализации национальных планов 2010-2011 гг. и 2012-2013 гг. показала, что задачи, поставленные в части 1.1 были реализованы полностью. Институционализация ПС способствовала активному участию ЦОПУ, МОПУ, неправительственных организаций и активных в области разработки и реализации политики противодействия торговле людьми межправительственных организаций. Опрошенные специалисты отметили еще большую открытость деятельности анти-трафик, благодаря инициированию ПС определенных акций.

Также, обсуждение в рамках рабочих групп с участием специалистов данной области, позволяет нам утверждать, что были достигнуты существенные результаты в том, что касается координирования деятельности на национальном уровне и меньше – на местном уровне. Цель политики противодействия торговле людьми была достигнута частично. Политика по децентрализа-

21 Постановление Парламента Республики Молдова № 257-XVI от 05.12.2008 об утверждении Стратегии Национальной системы перенаправления для предоставления защиты и помощи жертвам и потенциальным жертвам торговли людьми и Плана действий по реализации Стратегии Национальной системы перенаправления для предоставления защиты и помощи жертвам и потенциальным жертвам торговли людьми на 2009-2011 гг. (Официальный Монитор Республики Молдова, 2009, № 27-29, ст. 66).

ции, внедряемая в Республике Молдова, способствует консолидации независимости органов местной публичной власти. В то же время, децентрализация создает изоляцию и информационный разрыв на местном уровне, в том числе и в области борьбы с торговлей людьми. Необходимо, чтобы в следующий период внедрения НПД, было оказано особое внимание обучению и методологическому содействию членам ТК со стороны ПС.

В рамках рабочих групп была отмечена особая роль ПС в процессе разработки и координирования разработки, а в последующем, в процессе мониторинга и оценки НПД и привлечения в данный процесс всех субъектов, в первую очередь, представляющих государственную власть. Важно, чтобы проект плана был проконсультирован со всеми государственными учреждениями, которые, в рамках данного процесса, должны консультировать партнеров по внедрению политики в этой области; в таком виде, процесс будет организован более оперативно (избегая затягивание утверждения документа, так как он изначально согласовывается с государственными учреждениями и, после, направляется на консультирование представителям гражданского общества и международных организаций).

II.2. Нормативно-правовая база

В НПД 2010-2011 гг., в данной части были предусмотрено 4 *специфические задачи*, очень важные для области борьбы с торговлей людьми:

1. Разработка правовых положений, обеспечивающих доступ жертв торговли людьми к компенсациям со стороны торговца и/или государства;
2. Изменение существующей нормативно-правовой базы в области туризма;

3. Установление стандартов в области предотвращения и борьбы с торговлей людьми;
4. Усовершенствование юридической базы в том, что касается предоставления защиты и помощи жертвам, составляющая, которая, в свою очередь, включает *Разработку программы поддержки жертв торговли людьми посредством распределения имущества (недвижимого имущества, финансовых средств и т.д.), конфискованного у торговцев людьми, на основании решений судебных инстанций или за счет пожертвований, а также Разработку Стандартов/Инструкций относительно опроса пострадавших детей и детей-свидетелей (касательно техник опроса, требований, предъявляемых к специалистам, проводящим опрос, требований, предъявляемых к помещениям, где проводится опрос).*

Хотя запланированные задачи и мероприятия носят комплексный характер и очень важны для предотвращения и борьбы с торговлей людьми, „Национальный отчет за 2010 г. в области предотвращения и борьбы с торговлей людьми в Республике Молдова” не содержит какой-либо информации относительно изменения законодательной базы. Делаются лишь ссылки на реформу Министерства внутренних дел, указывая цель реформы, основанную на декоруптибилизации учреждения, консолидации профессионального потенциала и демилитаризации данной структуры. Концепция улучшения структуры учреждения переняла рекомендации, содержащиеся в сопроводительном к реформе МВД листе, разработанном при сотрудничестве с советниками ЕС высокого уровня, действующими при МВД, а также с привлечением других иностранных экспертов (EUBAM, Совет Европы, Норвегия и т.д.).

В „Отчете по мониторингу степени реализации Национального плана действий и Специального плана в дополнение к плану по предотвращению и борьбе с торговлей людьми за 2011 г.”, об-

ращается внимание на факт нереализации мероприятия, предусмотренного под № 5²²: *Разработка программы по оказанию помощи жертвам торговли путем распределения имущества (недвижимости, финансовых средств и т.д.), конфискованного у лиц, занимающихся торговлей людьми, на основании решений судебных инстанций, а также за счет пожертвований.* Хотя за реализацию данного мероприятия было ответственным МТСЗС, при планировании не был принят во внимание тот факт, что данное министерство, в соответствии с мандатом, не располагает необходимыми для реализации ресурсами, механизмами и возможностями. В других государствах, прерогатива создавать и управлять данным фондом принадлежит Министерству юстиции или другим компетентным в области борьбы с торговлей людьми структурам. Позднее, в НПД 2012-2013 гг., в части 4.3, предусматривается **Восстановление прав и компенсация жертв торговли людьми**, включающая 3 мероприятия: 4.3.1. *Организация и проведение рабочего совещания/круглого стола, посвященного механизму компенсации*, 4.3.2. *Проведение аналитического исследования по теме механизма компенсации для жертв торговли людьми* и 4.3.3. *Разработка концепции фонда компенсаций*, что говорит об улучшении процесса разработки и содержания НПД. Первые два мероприятия были реализованы в период 2012-2013 гг., что касается разработки концепции фонда компенсаций, это мероприятие остается первостепенным для следующего НПД.

Говоря о 2-ой задаче НПД 2010-2011 гг., необходимо отметить, что в отчетах о мониторинге за 2010-2011 гг., отсутствует информация о *Внесение изменений и дополнений в Закон о туризме № 798-XIV от 11 февраля 2000 г., в части введения более эффективных требований по обеспечению строгого учета возвраще-*

22 Отчет о мониторинге степени реализации Национального плана действий по предотвращению и борьбе с торговлей людьми и Специального плана в дополнение к нему за 2011 г., Постоянный секретариат Национального комитета по борьбе с торговлей людьми, Кишинэу, 2012, стр. 11

ния в страну в сроки, указанные в контракте о предоставлении туристических услуг туристам, выезжающим за границу.

3-ья задача НПД 2010-2011 гг. – *Установление стандартов в области предотвращения и борьбы с торговлей людьми* – не была реализована. Не было разработано Положение о предотвращении и борьбе с торговлей людьми. Данный документ даже не предусмотрен Законом № 241-ХVI от 20 октября 2005 г. о предупреждении и пресечении торговли людьми.

Другим мероприятием, относительно которого было доложено, что оно было реализовано в 2011 г., является *Разработка стандартов/инструкций в отношении опроса пострадавших детей и детей-свидетелей (касательно техник опроса, требований к специалистам, проводящим опросы, требований к помещениям, в которых проводится опрос)*. В данном контексте, необходимо уточнить, что, фактически, это мероприятие посчитали реализованным при разработке проекта о внесении изменений в статью 110 УПК и дополнении статьей 110¹ „Особые случаи допроса детей”. Существенный результат в данном контексте отмечается и в Отчете о реализации НПД 2012-2013 гг., результаты которого будут проанализированы ниже.

В той же части (1.2. Нормативно-регулирующая база) НПД 2012-2013 гг. предусмотрены следующие мероприятия:

1.2.1. Создание рабочих групп для установления необходимости внесения изменений в законодательные и нормативные акты;

1.2.2. Оценка необходимости на национальном уровне внесения изменений и дополнений в законодательные и нормативные акты, регламентирующие предотвращение и пресечение торговли людьми и/или связанных с ней преступлений;

1.2.3. Разработка проектов внесения изменений и дополнений в законодательные и нормативные акты в области регламентации пересадки органов, тканей и клеток человеческого тела;

1.2.4. Завершение и продвижение проектов о внесении изменений в Закон о режиме иностранцев в Республике Молдова и Закон о предотвращении и борьбе с торговлей людьми (период на обдумывание и разрешение на пребывание);

1.2.5. Внесение изменений и/или дополнений в статьи 165, 168 и 206 Уголовного кодекса Республики Молдова, для разграничения этих преступлений и установления адекватных наказаний, а также дополнение статьи 79 с новой частью 5 в целях исключения применения данной статьи к статьям. 165 и 206 Уголовного кодекса;

1.2.6. Разработка Положения (инструкции) о порядке допроса детей-жертв торговли людьми, обязательного для сотрудников прокуратуры и полиции;

1.2.7. Разработка руководства о защите ребенка-жертвы/свидетеля в рамках законных процедур.

Необходимо отметить, что, в отличие от НПД 2010-2011 гг., мероприятия, запланированные в НПД 2012-2013 гг., были реализованы полностью. В 2012 г. в законодательные акты, регламентирующие данную область, был внесен ряд поправок, которых было бы правильным квалифицировать в качестве показателей прогресса. Данные поправки и внесенные изменения создали больше возможностей:

- для повышения эффективности борьбы с преступлениями ТЛ, совершенными за пределами Республики Молдова, начиная с 05.04.2012, правовые органы могут создавать совместные следственные группы²³;

23 Статья 540², Уголовно-процессуальный кодекс

- для усиления защиты прав ребенка и устранения риска сексуального насилия в отношении детей, на основании Закона № 34 от 24 мая 2012 г., Уголовный кодекс был дополнен новой статьей, 104¹ “Химическая кастрация”. Этот закон был жестко раскритикован гражданским обществом и, впоследствии, был признан Конституционным Судом, неконституционным (Решение Конституционного Суда № 315 от 04.07.2013), а соответствующая статья УК была отменена Законом № 315 от 20.12.2013²⁴, решение вступило в силу 24.01.2014;
- другая законодательная инициатива²⁵ была одобрена Парламентом во втором чтении; объектом данной инициативы является запрет применения амнистии или помилования в отношении лиц, совершивших преступления сексуального характера в отношении несовершеннолетних.

Вместе с тем, были также внесены и дополнения, являющиеся, по мнению практиков, контрпродуктивными, которые могут негативно повлиять на деятельность по борьбе с торговлей людьми. Одним из примеров может стать дополнение статьи 132⁸ Уголовно-процессуального кодекса²⁶, в результате чего была исключена возможность использования органом уголовного преследования специальных розыскных мероприятий, таких как прослушивание телефонных переговоров, в случае совершения смежных с ТЛ преступлений (сутенерство, организация незаконной миграции), другое дополнение касается статьи 134² Уголовно-процес-

24 Закон № 315 от 20 декабря 2013 о внесении изменений в некоторые законодательные акты (Официальный Монитор Республики Молдова, 2014, № 17-23, ст. 42)

25 Проект Закона о внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Республики Молдова (ст. 107, 108, 109)

26 Закон № 66 от 5 апреля 2012 о внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс Республики Молдова (Официальный Монитор Республики Молдова, 2012, № 155-159, ст. 510)

суального кодекса, согласно которому невозможно осуществлять преследование незаконных доходов торговцев людьми.

В 2013 г., Постановлением Правительства Республики Молдова № 930 от 20 ноября 2013 г., был утвержден проект Закона о внесении изменений и дополнений в Закон о трансплантации органов, тканей и клеток человека № 42-XVI от 6 марта 2008 г. Данные изменения и дополнения призваны сформировать законную базу для вмешательства правовых органов в деятельность по трансплантации, осуществляемую в государственных и частных медицинских учреждениях, обеспечить эффективный контроль в области импорта и экспорта органов, тканей и клеток человека. Вместе с этим, данные изменения и дополнения обязательно приведут к:

- юридическому разграничению отношений, регламентируемых Законом № 42-XVI от 6 марта 2008 г.²⁷ от других общественных отношений из области медицины;
- более точной формулировке некоторых основных понятий, часто используемых в практике трансплантационной деятельности;
- допущению к деятельности по трансплантологии органов, тканей и человеческих клеток медицинских учреждений, созданных на базе частной собственности и, как результат, к более быстрому развитию отношений государственно-частного партнерства в области трансплантологии;
- улучшению и уточнению процедур по изъятию и трансплантации органов, тканей и человеческих клеток, проводимых специалистами данной области.

²⁷ Закон № 42 от 6 марта 2008 о трансплантации органов, тканей и клеток человека (Официальный Монитор Республики Молдова, 2008, № 81, ст. 273), в силе с 25 октября 2008

В том же году, Парламент Республики Молдова принял Закон № 270 от 7 ноября 2013 г. о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты²⁸. Данный нормативный акт предусматривает внесение изменений в статьи 158, 165, 168, 206, 220, 302, 316 Уголовного кодекса, а также в статьи 90, 110, 215 Уголовно-процессуального кодекса.

Генеральная прокуратура, совместно с Международным Центром „La Strada”, разработали в 2013 г. проект Положения о Комнате допроса детей. Проект Положения был завершен, однако так и не был приведен в исполнение, так как рабочая группа, созданная при Министерстве юстиции, ответственная за реализацию пункта 2, мероприятия 6.3.2. Плана действий по реализации Стратегии реформы сектора юстиции на 2011-2016 гг., параллельно работала и над изменением законодательства, регламентирующего допрос несовершеннолетних (статья 110¹ Уголовно-процессуального кодекса – „Особые случаи допроса детей”.) Рабочая группа закончила свою деятельность в сентябре 2013 г. и Министерство юстиции должно было подготовить и представить в Парламент соответствующий проект закона. Однако реализация данного мероприятия была перенесена на 2014 г. Министерство внутренних дел, ответственное за разработку руководства о защите ребенка-жертвы/свидетеля в рамках законных процедур, также попросило о перенесении срока его разработки на 2014 г., объясняя это тем, что в рамках Министерства юстиции действует рабочая группа, которая и работает над изменением законодательства в области защиты ребенка в рамках законных процедур.

В данной части, наряду с указанными выше достижениями, зарегистрированы и некоторые задолженности. К таковым относятся:

28 Закон № 270 от 7 ноября 2013 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты (Официальный монитор Республики Молдова, 2013, № 290, ст. 794).

- утверждение Правительством Республики Молдова Положения о порядке допроса детей-жертв торговли людьми;
- разработка МВД, МЮ, ГП, совместно с НЦПНД, Руководства о защите ребенка-жертвы/свидетеля в рамках законных процедур;
- применение Положения о Комнате допроса детей (ГП).

В заключение, относительно главы *Нормативно-регулирующая база*, можно утверждать, что запланированные мероприятия были реализованы частично. В период 2010-2013 гг. было установлено перенесение из одного НПД в другой целого ряда мероприятий (перенесение мероприятия на следующий год), что говорит в пользу того, что требуется более двух лет на то, чтобы имели место быть существенные изменения законодательной базы и смежных с ней документов (как например, инструкций, положений и т.д.). Задействованные в рамках рабочих групп специалисты отметили, что необходимая для противодействия торговле людьми нормативная база разработана в Республике Молдова и эта база является хорошей. Актуальной задачей является разработка „второстепенных” нормативных актов – положений, инструкций, которые разъяснили бы или интерпретировали положения принятых законов. Данные пробелы могут быть исключены на будущее при разработке НПД с большим, нежели 2 года, сроком реализации, а также посредством установления на запланированный период измеримых и достижимых показателей прогресса.

Однако, в целом, можно утверждать, что мероприятия, предусмотренные в Национальном Плане Действий на 2012-2013 гг. были сформулированы намного более конкретно, нежели в предыдущем плане, с более точной спецификацией статей органических законов, требующих изменений. Добавил значимости в этом смысле анализ потребностей, с точки зрения пер-

спективы законодательных изменений в рамках расширенного консультирования, при участии государственных структур и гражданского общества. Кроме того, изменению нормативных актов предшествовал целый ряд исследований совместимости национального и международного законодательства, а также и аналитические исследования, как это было в случае создания системы/фонда компенсаций.

II.3. Консолидация потенциала профессиональных групп в области предотвращения и борьбы с торговлей людьми

Глава *Консолидация потенциала профессиональных групп в области предотвращения и борьбы с торговлей людьми* является одной из самых объемных, как в НПД 2010-2011 гг., так и в НПД 2012-2013 гг. В большей степени, мероприятия по консолидации потенциала профессиональных групп, были реализованы, с небольшими исключениями (в Приложении № 1 к Отчету о мониторинге степени реализации Национального Плана по предотвращению и борьбе с торговлей людьми за 2011 г. и Специфического плана в дополнение к нему, расписаны все реализованные мероприятия).

Консолидация потенциала участников противодействия торговле людьми в период 2010-2011 гг.

В период 2010-2011 гг., были организованы семинары, курсы обучения, круглые столы, тематические беседы при участии работников служб нравов и по делам несовершеннолетних (приблизительно 10.000 человек: 5.000 в 2010 г. и 5.000 в 2011 г.). В рамках данных мероприятий обсуждалась криминогенная ситуация в среде несовершеннолетних, предотвращение насилия в семье и эксплуатации детского труда, а также предотвращение феномена торговли людьми.

Также, был организован ряд семинаров, при участии представителей правовых органов соответствующего региона, цель которых состояла в способствовании выявлению жертв торговли людьми. ЦБТЛ организовал и участвовал в 25 рабочих заседаниях территориальных комиссий на местах, где приняли участие сотрудники групп по борьбе с торговлей людьми районных комиссариатов полиции. Также, в этом контексте было доложено о проведении структурами гражданского общества и международными организациями (Международный центр „Terre des Hommes”, Центр по предотвращению торговли женщинами, Международный центр „La Strada”, МОМ) целого ряда семинаров, организованных для сотрудников ЦБТЛ. В рамках семинаров обсуждались методы проактивного расследования случаев торговли людьми, способы эффективной документации, а также идентификация жертв торговли людьми и обеспечение их защиты.

Организация учебных визитов, рабочих совещаний, региональных и международных семинаров с целью обмена опытом в области борьбы с торговлей людьми, выявления и защиты жертв торговли людьми – все это составило другую составляющую продуктивной деятельности, особенно в 2011 г. Сотрудники ЦБТЛ приняли участие в более чем 75 семинарах, круглых столах, национальных и международных конференциях, организованных под эгидой ОБСЕ и МОМ, SECI-ГУАМ, EUBAM, Интерпола и Международного центра „La Strada”. Этот год стал продуктивным также и в контексте рабочих визитов в страны-члены сообщества противодействия торговле людьми, а также рабочих визитов, где принимающей стороной был ЦБТЛ – 18 делегаций из Великобритании, Дании, Белоруссии, Афганистана, Армении, Азербайджана, Таджикистана, Словакии и т.д. Также, в 2011 г. сообщество противодействия торговле людьми принимала экспертов группы GRETA, с рабочим визитом, с целью мониторинга и оценки усилий Правительства Республи-

ки Молдова, затраченных на внедрение политик по предотвращению и борьбе с торговлей людьми. Рекомендации экспертов были включены в качестве мероприятий в НПД 2012-2013 гг., а часть выявленных проблем и предложенных Молдове рекомендаций по улучшению деятельности в области предотвращения и борьбы с торговлей людьми, могут быть найдены и в НПД 2014-2016 гг. (предполагается, что он будет утвержден Правительством в апреле текущего года).

Что касается 8-го мероприятия – *Организация конференций, рабочих совещаний, учебных визитов с целью укрепления международного сотрудничества по борьбе с торговлей людьми, в том числе с такими организациями, как Европол, SECI, Интерпол, и EUBAM* – в первую очередь, отмечаем тот факт, что в 2011г., министр внутренних дел, Виктор Катан, принял участие в работе 80-ой Генеральной Ассамблеи Международной Организации Уголовной Полиции, в рамках которой встретился с Генеральным секретарем этой престижной международной полицейской организации господином Рональдом Ноубль. На встрече, должностные лица обменялись мнениями относительно возможности укрепления международного полицейского сотрудничества между Республикой Молдова и другими государствами членами INTERPOL-а. Поскольку было подписано Стратегическое соглашение с EUROPOL-ом, в 2011 г., Республика Молдова предприняла ряд действий с целью обсуждения и подписания Соглашения об оперативном сотрудничестве. В рамках Национальной Программы по внедрению Плана действий РМ – ЕС, в области либерализации визового режима, на 2011 г. прогнозировали окончание миссии EUROPOL-а по оценке Республики Молдова, с целью проведения анализа ситуации в области защиты персональных данных и, соответственно, оценки результатов миссии. Результатом указанной миссии явилось утверждение правлением EUROPOL-а инициирования переговоров по подписанию Соглашения о сотрудничестве.

Девятое мероприятие – *Развитие потенциала специалистов территориальных агентств занятости, с целью консультирования выпускников учебных заведений, молодежи, безработных и лиц, находящихся в поиске работы* – было полностью реализовано, будучи проконсультировано 69.197 лиц, находящихся в поиске работы, 61.340 из которых будучи безработными. Вместе с тем, непонятно каким образом обучение специалистов территориальных агентств занятости повлияло на их способность выявлять жертвы ТЛ; а между тем, прямой задачей проведенного обучения не являлось способствование предотвращению торговли людьми, а лишь обучение специалистов в области консультирования выпускников в поиске рабочего места, что в свою очередь составляет другую задачу – предотвращение безработицы, в общем, а в частности – в среде молодых специалистов. Более того, важно знать, сколько из проконсультированных молодых специалистов нашли рабочее место и какова длительность их трудоустройства. Анализ представленной информации не позволяет сделать выводы относительно влияния данного мероприятия.

Также полностью было реализовано и 10-е мероприятие - *Расширение профессиональных возможностей психологов, социальных ассистентов, медицинских работников неправительственных организаций и государственных учреждений по оказанию помощи жертвам и агрессорам, проявляющим насилие в семье, детям-жертвам жестокого, пренебрежительного отношения, в том числе жертвам торговли людьми*. В 2011 г., Международный центр „La Strada” продолжил программу по развитию профессионального потенциала лиц, оказывающих помощь жертвам насилия в семье, программу, начатую в 2010 г., включающую ряд рабочих совещаний с тематикой „Терапия пары в ситуации риска – эффективный подход к предотвращению насилия в семье”. В рамках 3-х рабочих совещаний, организованных в 2011 г. (в общем 48 часов), при участии 28

специалистов различных неправительственных организаций, обучение проводилось согласно установленной схеме, предусматривающей сочетание обучения с последующим применением на практике полученных знаний, а также обмен опытом. Впоследствии, каждое рабочее совещание было организовано с учетом выявленных участниками нужд. Использованный подход поспособствовал существенному росту степени осведомленности и потенциала участников.

Девятое и десятое мероприятия были сфокусированы на сопутствующие явлению торговли людьми феномены (безработица и насилие в семье), каждый из них послужив толчком или выталкивающим фактором для менее обеспеченных людей выехать за границу в поисках более оплачиваемой работы. А ведь как показывает практика, от незастрахованной миграции всего один шаг до торговли людьми. Также, принимая во внимание актуальность и сложность проблемы насилия в семье, будет лучше, если подобные мероприятия будут включены в отдельный национальный план действий по предотвращению и борьбе с насилием в семье. Однако, к сожалению, этот политический документ до сих пор так и не был разработан. С точки зрения оценки влияния указанных мероприятий, объективно невозможно оценить достигнутые в области предотвращения и борьбы с торговлей людьми результаты, при подходе к ним в рамках одного и того же НПД.

Консолидация потенциала субъектов противодействия торговле людьми в 2012 г.

Той же задаче – консолидация потенциала в области предотвращения и борьбы с ТЛ – было отведено достаточное место и в НПД 2012-2013 гг. (смотри приложение № 1 к ПНД 2012-2013 гг.). Из 88 мероприятий, предложенных ЦОПУ и партнерами по внедрению плана, 24 касаются исключительно консолидации потенциала

по предотвращению и борьбе с ТЛ. Из них 18 были реализованы полностью, 2 – частично и 4 считаются нереализованными.

Важно отметить, что в 2012 г., был создан куррикулум в области борьбы с торговлей людьми по первоначальному обучению кандидатов на должности судей и прокуроров, продолжительностью в 10 часов. Куррикулум был утвержден решением Национального института юстиции № 152/2 от 22.12.2012. Данное мероприятие было реализовано при поддержке МОМ. Также, Национальный институт юстиции, совместно с Международным центром „La Strada”, разработали куррикулум для непрерывного обучения „Допрос детей-жертв сексуальной эксплуатации”. Обучение было реализовано при поддержке Посольства США в Республике Молдова, МОМ и неправительственных организаций (НЦПНД, Международный Центр „La Strada”, „Terre des Hommes” и т.д.).

В соответствие с планами профессионального непрерывного обучения преподавательского и руководящего состава на 2012 г., утвержденными Приказом Министра образования № 498 от 02.12.2011, в отчетный период, в рамках учреждений, наделенных полномочиями по обеспечению непрерывного образования, в процесс обучения были включены следующие категории преподавательского состава, которые имеют отношение к образовательным вопросам, касающимся предотвращения злоупотребления, пренебрежения, в том числе и в случаях торговли людьми:

- школьные психологи – 25 человек;
- гражданское воспитание – 75 человек;
- социальная помощь – 25 человек;
- социальная педагогика – 25 человек;
- воспитатели школ-интернатов – 25 человек;
- заместители директоров по воспитательному процессу – 50 человек.

В 2012 г., было разработано 85 тематических программ и модулей, относительно которых не были выделены бюджетные средства. В 2013 г., было реактуализировано и разработано уже 140 тематических программ и модулей, на которые также не были выделены бюджетные средства. Также, в 2012 г., Министерство здравоохранения, совместно с НПО „Врачи Мира”, разработали модуль по обучению медицинского персонала выявлению и оказанию помощи жертвам торговли людьми. Данное достижение было подкреплено еще одной программой обучения, организованной МОМ-ом при поддержке Правительства США, в рамках которой прошли обучение будущие специалисты-преподаватели - 75 медицинских работников.

В 2012 г., МТСЗС, совместно с МОМ-ом и Центром политики и исследований в здравоохранении, при поддержке Европейского Союза и Правительства Объединенного Королевства Дании, обеспечили обучение в области оказания помощи и защиты жертв и потенциальных жертв торговли людьми 130 специалистов, членов мультидисциплинарных групп 5 районов. Другим элементом консолидации потенциала мультидисциплинарных групп стало проведение 4-ех совещаний по обмену опытом между специалистами мультидисциплинарных групп, организованных МОМ и НПО „Врачи Мира”, в рамках которых было задействовано 12 групп севера республики.

Также, МТСЗС, совместно с МОМ-ом и Обществом Красного Креста, организовали обучение мультидисциплинарных групп районов Теленешть и Глодень (по 15 из каждого района, всего 129 специалистов); при поддержке МОМ-а были обучены члены мультидисциплинарных групп (социальные работники, полицейские, врачи) районов Орхей, Криулень, Штефан-Водэ, Чимишлия и Кэушень, всего 348 специалистов. А Международный Центр „La Strada”, при содействии МТСЗС, организовал непрерывное обучение социальных работников в области оказания помощи и защиты жертв торговли людьми.

Также, на протяжении 2012 г., НЦПНД реализовал для МДГ 10 сел районов Леова и Орхей 7 образовательных сессий, в рамках которых был пилотирован проект Инструкции о межотраслевом механизме сотрудничества в сфере мониторинга и оказания помощи в случаях насилия, пренебрежения, эксплуатации, торговли детьми.

В рамках НСП, были проведены мероприятия по консолидации потенциала психологов, оказывающих помощь жертвам и потенциальным жертвам ТЛ, на национальном, районном уровнях. 100 школьных психологов районов Рышкань, Флорешть, Фэлешть, Сынжерей, Глодень и мун. Бэлць, проходили, ежемесячно, курсы непрерывного образования в области проактивной идентификации и оказания психологической помощи детям, пострадавшим от насилия, пренебрежения и эксплуатации. Данная инициатива была реализована MOM, совместно с НПО „Врачи Мира”.

В 2012 г., также прошли обучение мультидисциплинарные группы районов Кахул, Яловень, Единец, Чадыр-Лунга, Тараклия, всего 130 специалистов, включая работников территориальных агентств занятости.

Консолидация потенциала субъектов противодействия торговле людьми в 2013 г.

В отношении прокуроров, судей и следователей на местах

В 2013 г., Национальный институт юстиции, Генеральный Комиссариат Полиции и Генеральная Прокуратура, при содействии MOM-а и финансовой поддержке Правительства США, организовали и провели 3 профильных семинара, реализованных в форме 3-этапной программы. На первом этапе, с тематикой „Проблемы квалификации и манипуляции жертвы торговцем, с целью изменения показаний”, приняло участие 25 представителей правовых

органов (13 прокуроров и 12 следователей). В рамках второго этапа было проведено рабочее совещание на тему „Допрос жертвы, жертва в роли свидетеля и судебные прения по делам торговли людьми”, где приняло участие 10 прокуроров и 7 судей. А в рамках третьего этапа провели рабочее совещание на тему „Техники командной работы и предварительный арест в случаях торговли людьми”, где приняло участие 8 прокуроров и 13 офицеров уголовного преследования. Работа на данных этапах основывалась на проблемах, возникающих на практике на протяжении проведения уголовного преследования в случаях торговли людьми.

Специалисты Международного центра „La Strada” в 2013 г. приняли участие, в качестве преподавателей, **в трех профильных семинарах**, организованных для представителей правовых органов, на тему „Допрос детей жертв/свидетелей эксплуатации и сексуального насилия”. В общей сложности, в рамках этих 3 семинаров, было обучено 84 прокурора, офицеров уголовного преследования и судей. Специалисты этого же центра организовали для 18 специалистов, прокуроров, судей и психологов, рабочее совещание, в рамках которого они были обучены, как проводить допрос уязвимых детей жертв-свидетелей.

Как следствие реформы МВД, в 2013 г., по приглашению ЦБТЛ, специалисты Международного центра „La Strada” приняли участие, в качестве преподавателей, в процессе обучения недавно назначенных на должность офицеров по уголовному преследованию ЦБТЛ (20 сотрудников). Обучение касалось *психосоциального портрета жертвы (виктимология), способов манипуляции, используемых вербовщиками и техник допроса жертв ТЛ, уязвимых свидетелей.*

В то же время, в рамках финансируемого Правительством США проекта, МОМ опубликовала и представила на Национальном Форуме *Аналитическое исследование расследования и судебного*

*рассмотрения дел по торговле людьми и смежных преступлений, содержащее глубокий анализ подобных дел, выводы и рекомендации в контексте улучшения процесса расследования и судебного рассмотрения дел по торговле людьми и смежным преступлениям, а также по защиты жертв в рамках уголовного процесса. Также, на основании исследования, было опубликовано *Практическое руководство по расследованию дел по торговле людьми.**

В 2013 г., НИЮ, в сотрудничестве с Международным центром „La Strada”, организовал, на основании курикулума, учрежденного НИЮ в 2012 г., ряд учебных курсов для прокуроров и судей по теме „Допрос детей, жертв/свидетелей сексуальной эксплуатации/насилия”. В том же году, совместно с Международным центром „La Strada”, разработал программу мастерата на тему **Судебная психология**. Выпускники данного курса мастерата смогут обеспечивать посредничество во взаимодействии с детьми со статусом жертв-свидетелей различных типов злоупотреблений со стороны юридической системы, оказывать помощь детям, находящимся в конфликте с законом, составлять портрет преступника, принимать участие при проведении психологической экспертизы или проводить ее в рамках групп пробации, оказывать помощь силовым структурам при расследовании преступлений, способствовать предотвращению преступного поведения посредством разработки индивидуализированных поведенческих программ для детей, находящихся в конфликте с законом. Данная Программа была утверждена сенатом МГУ и представлена Министерству образования в декабре 2013 г.

Для дипломатических миссий и консульств РМ, находящихся за границей, сотрудников МИДЕИ

Министерство иностранных дел и европейской интеграции, совместно с Миссией МОМ в Молдове и Международным центром „La Strada”, организовали два курса обучения – один

в области идентификации жертв торговли людьми, предназначенный для дипломатов, откомандированных для работы в дипломатических миссиях и консульствах Республики Молдова за границей, второй курс – предназначен для сотрудников центрального аппарата МИДЕИ. В рамках учебных курсов, обсуждение основывалось на роли вмешательства дипломатических миссий с целью выявления жертв ТЛ, оказания им помощи, и, в конечном счете, прекращение подобных ситуаций за границей Республики Молдова. Также, были уточнены те действия, которые органы центральной публичной власти ожидают от сотрудников дипломатических миссий и консульств, при обнаружении случаев ТЛ.

Для преподавательского и руководящего состава учебных заведений

Мероприятия по пересмотру и адаптации образовательных программ, реализованные под эгидой Института Педагогических Наук, носят непрерывный характер, в том числе и программы по проблемам предотвращения торговли людьми, эксплуатации детского труда, насилия в семье, непосещения школы, воспитания здоровьем и т.д. И на 2013 г. министр образования издал приказ № 975 от 03.12.2012 „Об утверждении планов непрерывного обучения преподавательского и руководящего состава на 2013 г.». Согласно *планам непрерывного образования преподавательского и руководящего состава на 2013 г.*, в учреждениях, наделенных полномочиями по обеспечению непрерывного образования, были включены в образовательный процесс следующие категории преподавательского состава, которые имеют отношение к образовательным вопросам, касающимся предотвращения злоупотребления, пренебрежения, в том числе и в случаях торговли людьми:

- *школьные психологи* – 100 человек;
- *гражданское воспитание* – 75 человек;

- *социальная помощь* – 50 человек;
- *социальная педагогика* – 75 человек;
- *воспитатели школ-интернатов* – 25 человек;
- *заместители директоров по воспитательному процессу* – 50 человек.

Обучение, в рамках этого сегмента, было реализовано благодаря партнерству Министерства образования с Центром информации и документации по правам ребенка, Международным центром „La Strada”, с Национальным центром по предупреждению насилия над детьми и МОМ-ом, Миссия в Молдове.

Принимая во внимание специфические воспитательные программы и необходимость включения всех категорий детей в программы по предотвращению и борьбе с социальными феноменами разрушительного характера, учреждения, наделенные полномочиями по обеспечению непрерывного профессионального образования, совместно с ЦДПР, предоставили в распоряжение преподавательского состава ряд тематических программ для таких категорий как *Школьные психологи, Гражданское воспитание, Социальная педагогика, Воспитатели школ-интернатов, Заместители директоров по воспитательному процессу, Праксиология классных мероприятий, Менеджмент стресса, Инклюзивное образование, Менеджмент партнерства „школа-семья-школа”, Профилактика девиантного поведения учащегося, Психосоматические методы саморегулирования, Повествовательная психотерапия и др.*

Для медицинских работников

На протяжении 2013 г., МЗ организовало и провело обучение для медицинских работников по тематике *Оказание помощи и защита жертв торговли людьми и насилия в семье, в рамках*

НСП, в следующих административно-территориальных единицах: мун. Кишинэу, Комрат, Кэлэрашь, Дубэсарь, Чадыр-Лунга, Орхей, Басарабьяска, Сорока, мероприятия, будучи реализованы при поддержке МОМ и Красного Креста.

В период 7–8 ноября 2013 г., в контексте разработки проекта Национального Плана Действий на 2014-2016 гг., было организовано и проведено обучение на тему подхода к проблеме торговли людьми в свете прав человека, в том числе и при участии членов рабочей группы Постоянного Секретариата Национального комитета по борьбе с торговлей людьми (обучение, организованное ПС, совместно с Миссией ОБСЕ в Молдове).

Для социальных работников и членов территориальных мультидисциплинарных групп

Следует отметить, что для данной категории работников, в 2013 г., было организовано больше всего мероприятий, в контексте консолидации потенциала субъектов противодействия торговле людьми. Только Министерство труда, социальной защиты и семьи организовало в 2013 г. целый ряд подобных мероприятий. Так, МТСЗС организовало учебные семинары для членов ТМГ Сороки, Леова, Рышкань, Бричень, Унгень и сообществ ТМГ Комрата, Кэлэрашь, Кишинэу, Дубэсарь, Чадыр-Лунга, Орхей, Басарабьяска и Сорока.

С целью повышения эффективности сотрудничества офицеров полиции, специализирующихся в данной области, с координаторами районных ТМГ, в рамках НСП, в Центре по борьбе с торговлей людьми было организовано 3 круглых стола с общим названием *Сотрудничество офицеров полиции с координаторами районных ТМГ в рамках Национальной системы перенаправления* для ТМГ Севера (координаторы ТМГ Бэлць, Бричень, Дондушень, Дрокия, Единец, Фэлешть, Флорешть, Глодень, Ок-

ница, Сорока, Сынжерей, Теленешть, Шолдэнешть, Рышкань и Резина), для зоны Центр (представители районов Дубэсарь, Кэлэрашь, Орхей, Стрэшень, Хынчешть, Ниспорень, Яловень и Криулень) и зоны Юг (координаторы ТМГ районов Кагул, Басарабьяска, Кантемир, Кэушень, Чимишлия, Чадыр-Лунга, Комрат, Леова, Штефан-Водэ, Тараклия и Вулкэнешть). Также, МТСЗС организовало 5 совещаний по мониторингу районных ТМГ (Штефан-Водэ, Кэушень, Чимишлия, Орхей и Криулень). Других 3 совещания по мониторингу МТСЗС организовало в помещении Кишиневского Центра помощи и защиты жертв торговли людьми Кишинева (одно – для групп районов Сынжерей, Дубэсарь, Флорешть, второе – для районов Кантемир, Леова, Резина и третье – для групп районов Хынчешть, Чимишлия и Кэушень).

В 2013 г., Министерство труда, социальной защиты и семьи, совместно с МОМ-ом, Миссия в Молдове, и Центром по защите прав женщин, провело обучение специалистов районов Сорока, Леова, Рышкань, Бричень и Унгень, с целью консолидации потенциала мультидисциплинарных групп в области оказания помощи и защиты жертв и потенциальных жертв торговли людьми. Дополнительно, в рамках НСП, в 2013 г., было организовано 5 круглых столов, при участии районных ТМГ, в лице координатора группы, начальника Управления социальной помощи и защиты семьи и одного социального работника (один – для районов Чадыр-Лунга, Тараклия, Вулкэнешть и Комрат, второй – для районов Кэлэрашь, Стрэшень, Ниспорень, третий – для районов Флорешть, Дубэсарь, Сынжерей, четвертый – для районов Леова, Кантемир и Резина и пятый – для районов Хынчешть, Кэушень и Чимишлия).

Совместно с МОМ-ом и Обществом Красного Креста, МТСЗС организовало также обучение мультидисциплинарных групп в районах Комрат (12 населенных пунктов, плюс город Комрат), Кэлэрашь (20 населенных пунктов, плюс город Кэлэрашь)

и в секторе Чокана, мун. Кишинэу, здесь были обучены 5 населенных пунктов и город Вадул луй Водэ. В 2013 г., МТСЗС, совместно с МОМ-ом, провело также обучение мультидисциплинарных групп (социальные работники, работники полиции, врачи и т.д.) в районе Дубэсарь (12 примэрий и город Дубэсарь), в районе Чадыр-Лунга (8 примэрий и город Чадыр-Лунга), в районе Орхей (13 примэрий и город Орхей), в районе Басарабьяска (6 примэрий и город Басарабьяска), в районе Сорока (30 примэрий и город Сорока).

В 2013 г. местные советы районов Леова и Орхей, совместно с НЦПНД, реализовали для членов ТМГ всех населенных пунктов данных районов 15 секториальных обучающих совещаний, на протяжении которых был расширен межсекториальный механизм сотрудничества. В рамках совещаний было обучено 338 специалистов по применению данного механизма. Впоследствии, было организовано 14 других зональных совещания по надзору над ТМГ из 10 населенных пунктов района Леова, в рамках которых был расширен механизм межсекториального надзора для выявления, оценки, помощи и мониторинга детей-жертв и потенциальных жертв насилия, пренебрежения, эксплуатации, торговли людьми. На мероприятиях по надзору приняло участие 263 специалиста из 63 населенных пунктов. В том же году, по инициативе ПС, представитель Международного центра „La Strada” принял участие в качестве эксперта на региональном семинаре, организованном в городе Сорока для представителей территориальных комиссий по противодействию торговле людьми (начальники и секретари территориальных комиссий, руководители ТМГ) 12-ти районов, представив слушателям информацию относительно особых случаев допроса детей жертв-свидетелей злоупотребления/эксплуатации сексуального характера. В указанный период МТСЗС организовало и другие учебные семинары на районном уровне, в таких районах как Сорока, Леова, Рышкань, Бричень и Унгень, в рамках кото-

рых были обучены члены мультидисциплинарных групп относительно психологического портрета мужчин, женщин и детей жертв торговли людьми.

В 2013 г., совместно с проектом ЕС/ISEC-Рауоке, было проведено международное рабочее совещание на тему *Совместные усилия органов полиции и здравоохранения государств – членов ЕС и третьих стран по борьбе и предотвращению торговли людьми, оказанию помощи и защиты жертв*. В рамках данного совещания было затронуто множество субъектов, так или иначе связанных с медицинским и психологическим профилем жертв торговли людьми, женщин, мужчин и детей.

Для специалистов территориальных агентств занятости

Специалисты территориальных агентств занятости, ответственные за оказание помощи с целью профессиональной реинтеграции жертв и потенциальных жертв торговли людьми, были обучены МТСЗС в рамках семинаров, проводимых для районных мультидисциплинарных групп. В 2013 г., были обучены районные мультидисциплинарные группы Сорок, Леова, Рышкань, Бричень и Унгень, также, с целью консолидации потенциала специалистов (в том числе, специалистов ТАЗ) относительно сегмента торговли людьми и насилия в семье.

В рамках соответствующих обсуждений, специалисты рассказали о сложностях определения расходов на программы обучения по некоторым субъектам, относящимся к компетенции отдельных специализированных учреждений, так как невозможно с самого начала определить формат обучения (которые могут быть тренинги, круглые столы, учебные визиты и т.д.). Это уже стало хорошей практикой для международных организаций. Также, было предложено включить в рубрику расходов НПД, дополнительную рубрику относительно рисков, которая по-

зволила бы оценить риски достижения показателей прогресса. Также, было выдвинуто предложение относительно необходимости включения качественных показателей по оценке влияния обучения (например, количество часов обучения, пройденных каждым участником, количество возбужденных уголовных дел в случае представителей правовых органов, после окончания ими обучения, количество идентифицированных жертв, которым была оказана соответствующая помощь – в случае представителей социальных служб и т.д.)

II.4. Информационный менеджмент и исследование

В разделе информационный менеджмент и исследование, **НПД 2010-2011 гг.** предусматривал следующие задачи:

- *Создание и развитие национальной централизованной системы учета данных в отношении торговли людьми, включает 2 вида деятельности: Создание эффективного механизма обмена информацией между компетентными органами и привлеченными неправительственными организациями, Определение общих показателей учета данных о лицах, подвергшихся трафику;*
- *Усиление роли Центра по борьбе с торговлей людьми в качестве специализированного подразделения в области предотвращения и борьбы с торговлей людьми, включает 6 видов деятельности: Расширение потенциала Центра по борьбе с торговлей людьми в области анализа, мониторинга и оценки явления торговли людьми; Создание эффективных механизмов сотрудничества между Центром по борьбе с торговлей людьми и государственными учреждениями, неправительственными организациями в стране и за рубежом; Регулярный сбор Секретариатом Национального комитета по борьбе с торговлей людьми статистических*

данных и аналитической информации в отношении торговли людьми, полученной от компетентных учреждений и неправительственных организаций; Создание в рамках Центра по борьбе с торговлей людьми централизованной базы данных относительно торговли людьми; Подключение централизованной базы данных к учреждениям, занимающимся вопросами предупреждения и борьбы с торговлей людьми и оказания помощи жертвам торговли людьми; Создание веб-страницы Национального Комитета по борьбе с торговлей людьми;

- *Организация и проведение исследований передового международного опыта, и его внедрение на национальном уровне, включает 2 вида деятельности: Организация и проведение исследований передового международного опыта, и анализ национального законодательства относительно механизмов мониторинга и оценки усилий/услуг в сфере социальной защиты жертв торговли людьми; Разработка механизма аккредитации поставщиков социальных услуг.*

Данные задачи и виды деятельности должны были быть реализованы в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных для этого.

Данный сегмент предполагает совокупность действий, стратегической целью которых, согласно НПД, является *Обеспечение доступности информации и обмен данными на национальном и международном уровнях в области предупреждения и борьбы с торговлей людьми*. Указание, в рамках данного сегмента, определенных видов деятельности, является реакцией на информацию относительно феномена ТЛ в Молдове, указанную в Докладе Государственного Департамента США о торговле людьми, за 2010 г. Согласно рекомендациям данного доклада, Правительство должно было „...продолжить прилагать усилия

по улучшению сбора информации относительно случаев торговли людьми, на протяжении всех этапов уголовного процесса, в том числе на этапе расследования, уголовного преследования, судебного следствия и вынесения обвинительного приговора в отношении лиц, осужденных за торговлю людьми.”.

Что касается практической реализации данной деятельности, в Национальном отчете за 2010 г. о предотвращении и борьбе с торговлей людьми в Республике Молдова, подобная информация отсутствует. В отчете за 2011 г. (**Приложение № 1**), подобную информацию можно найти лишь относительно 2 рабочих совещаниях Координирующего Совета правовых органов, наделенных полномочиями в области борьбы с ТЛ, действующего при Генеральной Прокуратуре, где обсуждался способ создания и администрирования базы данных по случаям ТЛ, однако не понятны результаты данного мероприятия. Что касается установления эффективных механизмов сотрудничества ЦБТЛ с государственными учреждениями, неправительственными организациями страны и из-за рубежа, отмечаем, что ЦБТЛ вел переговоры относительно проекта Соглашения о сотрудничестве с Агентством по трансплантации Министерства здравоохранения относительно сотрудничества в области защиты телесной целостности граждан, путем обеспечения борьбы с незаконной трансплантацией органов, тканей и клеток человека.

Что касается регулярного сбора статистических данных и аналитической информации Секретариатом НК БТЛ, от компетентных учреждений и неправительственных организаций, в рамках ЦБТЛ, при поддержке МОМ-а, Миссии в Молдове, был задействован юридический консультант (бывший прокурор США, с огромным опытом в области расследования и уголовного преследования дел по торговле людьми и смежным преступлениям), который консультировал ЦБТЛ по поводу

разработки механизма гармонизации статистических данных, представляемых субъектами противодействия торговле людьми, однако, реализация данного мероприятия была запланирована в перспективе.

Вместо этого, в 2011 г., Международный центр „La Strada”, при поддержке МОМ, Миссии в Молдове, улучшил концепцию механизма мониторинга НСП, на основе результатов его пилотирования в 2010 г. Так, на основании соответствующей информации, МТСЗС собрало информацию от 31 МГ и разработало второй консолидированный отчет относительно реализации НСП в 2010 г., который содержит сравнительный анализ данных по мониторингу НСП в 2009 г. и в 2010 г. Также, Международный центр „La Strada” разработал аналитический отчет, с описанием элементов механизма мониторинга и оценки НСП.

Относительно степени реализации 3 стратегических задач НПД 2010-2011 гг., необходимо отметить тот факт, что задача *Создание и развитие национальной централизованной системы учета данных в отношении ТЛ* не была реализована полностью. Хотя и были достигнуты определенные результаты в данной области в период 2010-2011 гг., эту же задачу мы находим и в следующем плане, более того, она остается актуальной и сегодня. Вывод является аналогичным и для 2 других задач, не потерявших своей актуальности.

Проводя анализ отчетов за 2010-2011 гг., не понятно, каковы были расходы на мероприятия, реализованные в рамках сегмента *Информационный менеджмент и исследования*. Информация в большей степени представлена с точки зрения перспективы сбора информации и мониторинга НСП, нежели с точки зрения перспективы обобщения данных на уровне всей страны, как с точки зрения социальной перспективы, так и с перспективы правовых органов.

Говоря о *НПД 2012-2013*, относительно того же субъекта, *Информационный менеджмент и исследования*, проблемы, идентифицированные в плане, описаны и в Докладе Государственного Департамента США и в Отчете группы экспертов GRETA о выполнении Республикой Молдова Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми. В качестве ответа на идентифицированные проблемы, НПД 2012-2013 гг. предусматривал следующие мероприятия:

- *1.4.1. Разработка компьютерной программы для базы данных Постоянного секретариата Национального комитета по борьбе с торговлей людьми;*
- *1.4.2. Проведение научных исследований относительно реакции на противодействие торговли людьми и оценки масштаба и тенденций в эволюции торговли людьми с опубликованием результатов;*
- *1.4.3. Разработка и внедрение информационной системы, позволяющей осуществлять незамедлительное информирование о случаях торговли людьми, выявленных за рубежом.*

В данном случае, точно указаны финансовые средства, необходимые для разработки компьютерной программы для базы данных ПС (209,5 тысяч лей, выделенных МОМ). Что касается остальных мероприятий, информация относительно расходов либо отсутствует, либо указывается неопределенная формула „в пределах бюджетных ассигнований”.

В 2013 г., в рамках проекта „Укрепление ПС НК БТЛ”, профинансированного Государственным Департаментом США, была протестирована электронная программа, основанная на 6 стандартных формах, заполняемых, соответственно, ГП, МВД/ЦБТЛ, МЮ, МТСЗС, которая способствует процессу сбора информации относительно ТЛ. Программа поддерживает сбор

данных на всех этапах уголовного процесса, увеличивает объем располагаемой информации относительно качества мер борьбы с ТЛ и способствует улучшению мониторинга соблюдения прав жертв в системе уголовного правосудия. После пилотирования программы, ее формы были улучшены. Информация, собранная посредством данных форм, накапливается в программном обеспечении, которое выдает определенную информацию на соответствующий запрос пользователя. Также, 46 прокуроров прошли обучение относительно того, как следует заполнять стандартные формы в новом гармонизированном варианте.

Одно из предусмотренных в НПД 2010-2011 гг. мероприятий - *Разработка централизованной базы данных для Центра по борьбе с торговлей людьми* – было продолжено и в 2013 г., в рамках проекта „Борьба с торговлей людьми – Этап 1 (ТНВ/IF/1)”, координируемого ПС и внедряемого ICMPD, совместно с ЦБТЛ. Эксперт Международного центра „La Strada” провел оценку существующего механизма сбора данных относительно ТЛ, как с перспективы социальной системы, так и с точки зрения правовой системы. Доклад представляет собой анализ законодательных положений, институционального потенциала и существующей практики сбора и использования данных в Республике Молдова. Данный доклад представляет также собой ряд рекомендаций относительно улучшения системы сбора и использования данных с позиции соблюдения прав жертвы, и относительно системы уголовного преследования. С докладом можно ознакомиться на сайте ПС. Следующий этап состоит в совершенствовании компьютеризированной программы ПС посредством автоматизации процесса сбора статистических данных относительно торговли людьми, данный этап продлевается на 2014 г.

Что касается мероприятия *1.4.2. Проведение научных исследований по борьбе с торговлей людьми, оценке масштаба и тенденций в эволюции торговли людьми с опубликованием ре-*

зультатов – о нем было доложено как о реализованном, будучи указаны 4 доклада, опубликованных в результате международной научно-практической конференции „Преступность в Европейском Союзе и в СНГ: эволюция, тенденции, проблемы предотвращения и борьбы”, и ряд научных статей, опубликованных в специализированных изданиях Полицейской Академии „Штефан чел Маре”. Это приветствуется и, безусловно, важно, чтобы академическая среда смогла опубликовать множество научных статей. Вместе с тем, если провести анализ с точки зрения достижения поставленной задачи, а именно - *Выявление нужд в проведении национальных исследований феномена торговли людьми и борьбе с этим явлением. Поиск возможностей для увеличения числа исследований* - данные статьи не соответствуют установленному качественному показателю прогресса. В том случае, если бы, в качестве финального продукта, была бы указана научная публикация на тему необходимости проведения национальных исследований феномена торговли людьми и борьбе с этим явлением, в таком случае, в качестве показателя прогресса и надо было бы указывать научные статьи или доклады-публикации организованных научных конференций. Не может быть также дана оценка данному мероприятию с точки зрения расходов-эффективности, так как подобная информация отсутствует.

Мероприятие 1.4.3. *Разработка и внедрение информационной системы, позволяющей осуществлять незамедлительное информирование о случаях торговли людьми, выявленных за рубежом*, было полностью реализовано в 2013 г. МИДЕИ, при содействии МОМ, Миссии в Молдове, запустило модуль „Свидетельство на возвращение” информационной системы „Консул”. Данная информационная система, начиная с августа 2013 г., функционирует таким образом, что при выдаче свидетельства на возвращение жертвам ТЛ, автоматически информируются компетентные национальные учреждения (МВД и МТСЗС).

Анализ статистических данных за 2010-2013 гг.

Поскольку Постоянный секретариат, в качестве структурной единицы, постоянно работающей при Государственной Канцелярии, был создан только в 2011 г., вполне понятно, что статистические данные за период 2010-2011 гг., довольно таки скудны по сравнению с 2012-2013 гг. Однако эффект создания ПС в плане сбора и интерпретации статистических данных, в качестве одного из основных направлений его деятельности, стал ощутимым немного позднее, во второй половине 2012 г., после набора персонала и переняв функции по координации на национальном уровне.

Необходимо отметить, что статистические данные, содержащиеся в ежегодных национальных отчетах (количество уголовных дел, количество жертв, число торговцев и т.д.), отражают, прежде всего, практическую деятельность структур, собравшие эти данные (правовых органов – тогда, когда идет речь о количестве зарегистрированных преступлений или количестве направленных в судебную инстанцию дел, или о количестве обвинительных приговоров по уголовным делам о торговле людьми; органов социальной защиты – когда речь идет о количестве жертв торговли людьми, которым была оказана помощь в рамках НСП). Мы не можем утверждать, что указанные статистические данные отражают развитие феномена торговли людьми в Молдове, так как этот феномен скрытый и на его развитие влияет множество других факторов. Безусловно, данные относительно количества случаев торговли людьми отражают в какой-то степени положение и развитие феномена, однако их интерпретация должна проводиться сбалансировано, принимая во внимание и другие факторы, влияющие на данное явление, а также с учетом других собранных данных. В пользу этого говорит и представленная ниже таблица, содержащая статистические данные, представленные Министерством внутренних дел,

Генеральной прокуратурой, Министерством труда, социальной защиты и семьи и Международной Организацией по Миграции, Миссия в Молдове, относительно выявленных случаев торговли людьми, возбужденных уголовных дел, а также, оказанной жертвам ТЛ помощи, в виде различного рода услуг, как в рамках НСП, так и оказанной МОМ-ом.

Таблица 1. Статистика правовых органов, МТСЗС и МОМ относительно торговли людьми (ТЛ)/торговли детьми (ТД) за 2013 г.²⁹

Статистика правовых органов, МТСЗС и МОМ – ТЛ/ТД (ст. 165/ст. 206)									
Год	Зарегистрированные преступления	Отправлено в суд	Осуждено лиц	Осуждено к лишению свободы	Условно осуждено	Лица, отбывающие наказание	Кол-во жертв, которым ока-зала помощь МОМ	Кол-во жертв по данным МВД	Кол-во жертв, которым оказана помощь по НСП
2006	245/59	141/52	62/7	67	информация отсутствует	информация отсутствует	295	информация отсутствует	41
2007	245/43	150/26	52/7	51			273		34
2008	215/31	96/12	63/5	58			158		84
2009	185/21	102/11	64/4	43/6			159		131
2010	140/21	45/10	48/5	31			139		132
2011	111/24	45/14	35/2	7/1	11/1	98	131	109	
2012	151/20	60/5	21/10	13/9	8/1	8	205	266/24	189
2013	135/20	43/8	27/12	20/4	1	14/2	150	232/29	131

Если провести анализ последних четырех лет (2010-2013), установим, методом сравнения, что самое большое число преступлений торговли людьми было совершено в 2012 г. Это никоим образом не означает, что в том году трафиканты были более активными, нежели в другие периоды. Эти данные объясняются улучшением способности сотрудников правовых органов к проактивной идентификации, как результат обучения, прове-

²⁹ Смотреть *Национальный отчет в области предотвращения и борьбы с торговлей людьми, за 2013 г.*, Постоянного секретариата Национального комитета по борьбе с торговлей людьми, Кишинэу, 2012, стр. 9.

денного для них в период 2010-2011 гг. Вместе с тем, согласно данным таблицы, в 2013 г., по сравнению с 2012 г., отмечается лишь небольшое уменьшение числа преступлений по торговле людьми, что может быть объяснено применением Закона № 66 от 05.04.2012 о внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс Республики Молдова № 122-XV от 14 марта 2003 г. и его воздействием на специальную розыскную деятельность.

Однако, взяв за основу ту же таблицу, приступив к сравнительному анализу числа идентифицированных жертв и числа лиц, которым была оказана помощь, находим следующую картину: общее число жертв, которым была оказана помощь в 2010 и в 2012 гг. больше количества жертв ТЛ, которым была оказана соответствующая помощь в 2011 г. и в 2013 г. Большое число выявленных в 2012 г. жертв и тех, кому была оказана помощь, как МОМ-ом, так и в рамках НСП, объясняется тем, что в том году были идентифицированы случаи эксплуатации труда, в которых фигурировали большие группы жертв, самая большая группа насчитывая 80 человек. Данное соотношение, с одной стороны, убеждает нас в том, что торговля людьми имеет цикличное развитие, а с другой стороны – что номер жертв, которым оказывается помощь, зависит в большой мере от степени подготовки специалистов противостоять изменениям ситуации.

Не менее противоречивой является таблица идентифицированных жертв и жертв, которым была оказана помощь, в зависимости от вовлеченных учреждений (смотреть *Таблицу 2*). Как это видно по таблице, число идентифицированных жертв и жертв, которым была оказана соответствующая помощь, колеблется во времени и в зависимости от вовлеченных учреждений. На 2010-2011 гг. Центр по борьбе с торговлей людьми не располагает статистическими данными относительно числа идентифициро-

ванных жертв, а данные за 2012-2013 гг. показывают, что наибольшее число жертв было идентифицировано именно данным учреждением. Что касается центров оказания помощи, здесь число идентифицированных жертв остается более или менее постоянным.

Таблица 2. Число идентифицированных жертв/лиц, которым была оказана помощь в 2010-2013 г.

Учреждения	Взрослые/дети			
	2010	2011	2012	2013
ЦБТЛ МВД	Данные отсутствуют	131	266/24	233/29
Центры по оказанию помощи	100/7	85/13	98/12	92/13
Репатриированные (МОМ, Молдова)	70/67	70/26	80 /3	28/2
Лица идентифицированные/которым была оказана помощь МОМ	127/12	114/20	189/16	137/13
Лица, которым была оказана помощь, в рамках НСП (данные Национальной единицы по координированию НСП, МТСЗС)	100/32	90/19	169 /20	118/13

Число жертв идентифицированных и жертв, которым была оказана помощь со стороны МОМ-а, за рассматриваемые 4 года, достигло своего апогея в 2012 г., максимальная цифра жертв, которым была оказана помощь достигла 189 взрослых и 16 детей. Это же можно утверждать и в соотношении с НСП, максимальное число жертв, которым была оказана помощь, также была зарегистрирована в том же, 2012 г., составляя 169 взрослых и 20 детей.

В то же время, данные Таблицы 2 не нужно интерпретировать с точки зрения различий между показателями, относящимися к ЦБТЛ и НСП/МОМ, так как не каждая жертва, выявленная в рамках НСП, хочет сотрудничать с полицией, а число жертв, которым была оказана помощь со стороны МОМ-а, в большей степени относится к жертвам торговли людьми, идентифицированным за пределами Республики Молдова, как их репатриация, так и последующее оказание им помощи, будучи организованы МОМ-ом, Миссия в Молдове; также, не все репатриированные жертвы изъявили желание сотрудничать с полицией, будучи надежны правом на безусловное оказание помощи. Что касается числа жертв, идентифицированных ЦБТЛ, часть из них также отказывается воспользоваться услугами реабилитации и ре-интеграции, таким образом, не имея отношения к НСП. Подобное положение вещей подтверждает необходимость еще раз продумать систему менеджмента данных таким образом, чтобы то количество жертв, которые обратились к представителям правовых органов, смогли бы после обратиться в социальные службы для получения необходимой помощи. Конечно же, жертва вправе самой решать, если она хочет воспользоваться услугами по реабилитации и ре-интеграции, равно как и самой решать сотрудничать или нет с правовыми органами.

Динамика статистических данных по отношению к странам назначения

В период 2001-2004 гг., главным назначением трафика была зона военного конфликта бывшей Югославии (Босния и Герцеговина, Македония, Черногория и Сербия), к концу первого десятилетия нового тысячелетия, данные адреса практически исчезли из статистики, география стран назначения регистрируя совсем новые адреса. Основными направлениями уже становятся страны Среднего Востока (Турция, Объединенные

Арабские Эмираты, Ливан, Израиль и т.д.) и СНГ (преимущественно, Российская Федерация и Украина)³⁰. Следует отметить, однако, что за последние годы (2011-2013), в Республике Молдова увеличилось количество случаев внутренней торговли (в частности, торговли детьми).

Анализируя статистические данные национальных отчетов за 2010-2011 гг. и 2012-2013 гг., констатируем тот факт, что в Республике Молдова преобладала внешняя торговля: в 2010-2011 гг. внешняя торговля составляла 89 % случаев, а в 2012-2013 гг. – 94%. География торговли людьми отмечает в принципе одни и те же направления, с разницей в цифрах, в зависимости от года. Среди первых стран назначения в случае торговли людьми фигурируют Российская Федерация, в особенности в 2012-2013 гг., а также Турция, Северный Кипр и Объединенные Арабские Эмираты. Российская Федерация продолжает оставаться одной из главных стран назначения для ТЛ, будучи зарегистрирован самый интенсивный поток мигрантов за последние годы. Так, из общего числа взрослых-жертв ТЛ (232), идентифицированных ЦБТЛ в 2013 г., в эту страну было продано 142 человека (или приблизительно 61%). Для России, преимущественный тип торговли – торговля для эксплуатации принудительного труда (59,1%), после чего следует трафик с целью сексуальной эксплуатации (26,8%) и торговля людьми с целью попрошайничества (14,1%). Что касается Северного Кипра, здесь, как показывают статистические данные, число лиц-жертв ТЛ с целью сексуальной эксплуатации растет по сравнению с предыдущими периодами. Основным мотивом такого положения вещей остается то, что преступники пользуются региональным конфликтом. Отсутствие более строго контроля над данным регионом, создает предпосылки для разрастания преступной деятельности.

30 Торговля людьми. Комментарии. Тенденции. Рекомендации. Издание II. Международный центр „La Strada”, 2011, стр. 37-38.

В то же время, в эти годы, в статистике „нашла” свое постоянное место внутренняя торговля людьми. Так, статистика показывает, что в 2010 г., из общего числа случаев ТЛ, 11% это случаи внутренней торговли, в 2011г. – также 11 %, в 2012 г. – 5%, а в 2013 г. – 6%.

Тенденции феномена торговли людьми исходя из статистических данных

Отчет о мониторинге степени реализации Национального плана по предотвращению и борьбе с торговлей людьми и Специального плана в дополнение к нему за 2011 г., проводит анализ тенденций феномена исходя из статистических данных, предоставленных ЦБТЛ МВД относительно идентифицированных жертв. Однако, в большей степени были использованы также и отчеты Международного центра „La Strada”, Миссии ОБСЕ/БДИПЧ (смотри **Приложение № 1** к Отчету о мониторинге степени реализации Национального Плана действий по предотвращению и борьбе с торговлей людьми и Специального плана в дополнение к нему, на 2011 г.). Представленный в данном отчете анализ феномена касается, в частности, новых тенденций, как с перспективы изменения портрета идентифицированных жертв, так и с перспективы изменения преступного характера данного явления. Хотя в 2011 г., как цифры относительно идентифицированных жертв и жертв, которым была оказана соответствующая помощь со стороны международных организаций, так и количества случаев, о которых докладывали правовые органы, были интерпретированы как уменьшение интенсивности феномена, это не нашло своего подтверждения во времени, так как впоследствии национальный отчет в области предотвращения и борьбы с торговлей людьми за 2012 г. вновь показал рост данных цифр. Также, в 2011 г. очерчиваются новые тенденции, замеченные гражданским обществом, такие

как увеличение случаев торговли людьми с целью эксплуатации принудительного труда, первые случаи использования преступниками информационных технологий для вербовки жертв через Интернет и т.д. Бдительность к тенденциям феномена должна постоянно поддерживаться и профессионалы в области мониторинга и оценки, проводящие сравнительные анализы за более длительный период времени, и делают определенные прогнозы. Было подтверждено на практике, посредством мероприятий, предложенных для следующего НПД 2012-2013 гг., что феномен переживает новые изменения, будучи отмечен и рост количественных показателей. В данном смысле, цифры, указывающие количество идентифицированных жертв, которым была оказана помощь, и количество возбужденных уголовных дел должны быть интерпретированы как показатели профессионализма специалистов в данной области, а не как рост или уменьшение феномена торговли людьми.

Таким образом, проведя анализ данных, представленных ЦБТЛ, вырисовывается следующая картина:

- Начиная с 2010 г., отмечается тенденция вербовки жертв, со злоупотреблением их уязвимым положением или путем мошенничества. Так, в 2013 г., из общего числа жертв торговли людьми, 48% было завербовано с использованием комбинированного метода (мошенничество и злоупотребление уязвимым положением), приблизительно 37% жертв – завербовано путем мошенничества и, соответственно, 15% были завербованы при злоупотреблении уязвимым положением жертв. В 2013 г., впервые был зарегистрирован случай торговли людьми в результате похищения жертвы;
- Вербовка осуществляется физическими лицами, в возрасте от 18 до 62 лет, среди которых мужчины составляют 97 случаев (58%) и женщины – 72 (42%);

- Организация наземной транспортировки авто и/или железнодорожным транспортом, используется, в частности, в направлении Российской Федерации, а что касается других стран назначения, предпочтение отдается воздушным путям перевозки: напрямую из Республики Молдова или комбинированно, транзитом, на Киев, Одессу, и уже после – воздушными путями;
- Что касается таких стран назначения как Кипр и/или ОАЭ, в последнее время отмечена тенденция вербовки людей с использованием социальных сетей, таким образом, вербовщик не был напрямую знаком с жертвой;
- В большинстве случаев, пересечение границы осуществляется на основании собственных подлинных документов, торговцы отказываясь от фальсификации документов, удостоверяющих личность;
- В случаях торговли людьми с целью эксплуатации труда, люди транспортируются группами, часто один из торговцев сопровождает жертвы на протяжении всего пути следования. В случае сексуальной эксплуатации, транспортировка жертв чаще всего также заранее планируется (покупаются билеты, обеспечиваются другие договоренности, связанные с поездкой), только жертвы выезжают самостоятельно, но согласно указаниям и программе, установленной торговцем;
- В качестве контрольных методов на этапе эксплуатации используется финансовая задолженность, изъятие удостоверяющих личность документов, реже – насилие или угроза насилием;
- По сравнению с предыдущими годами, в период 2012-2013 гг., продолжительность эксплуатации сократилась до нескольких месяцев и соответствует, в большинстве случаев, периоду законного нахождения жертвы на территории страны назначения.

II.5. Анализ, мониторинг и оценка

В рамках сегмента *анализ, мониторинг и оценка НПД 2010-2011 гг.*, предусмотрены следующие задачи:

- *Оценка размеров и тенденций торговли людьми;*
- *Обеспечение систематического мониторинга и оценки деятельности, проводимой в рамках Национального плана по предупреждению и борьбе с торговлей людьми;*
- *Обеспечение непрерывного анализа деятельности субъектов, участвующих в борьбе с торговлей людьми.*

Из 8-ми запланированных для достижения поставленных задач видов деятельности, 6 было реализовано полностью, 1 – частично (вид деятельности под № 5 - *Разработка показателей мониторинга и оценки, необходимых для подготовки отчетов*) и 1 запланированный вид деятельности остался нереализованным (вид деятельности под № 4 - *Выполнение научных исследований в области предупреждения, предотвращения и борьбы с торговлей людьми с экономической, правовой и психологической точки зрения*).

Что касается ожидаемых результатов, в НПД 2010-2011 гг., они четко сформулированы с количественной точки зрения (разработанные отчеты по оценке, количество организованных и проведенных публичных заседаний, количество проведенных исследований и т.д.), а что касается расходов указывается формулировка „в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных для этих целей”.

В **НПД 2012-2013**, цели и задачи по данному сегменту сформулированы намного лучше и исходят из идентифицированных группой экспертов GRETA проблем, изложенных в Докладе о выполнении Республикой Молдова Конвенции Совета Европы

о противодействии торговле людьми (2011 г.) и в первом Отчете о прогрессе во внедрении в Республике Молдова Плана действий по либерализации визового режима (2011 г.). Из 4-ех запланированных в НПД 2012-2013 гг. мероприятий, в разделе 1.5. *Анализ, мониторинг и оценка, мероприятий*, 3 было реализовано и в отношении еще 1 было доложено о его частичной реализации и его включении в НПД 2014-2016 гг.

Аналитический доклад „Менеджмент государственных политик в области борьбы с торговлей людьми. Опыт Республики Молдова”³¹ был составлен экспертом Международного центра „La Strada”, при содействии МОМ-а, Миссия в Молдове. Данный доклад представляет собой первую попытку проведения сравнительного анализа опыта по разработке и мониторингу политик в области борьбы с ТЛ, в соотношении с международными и региональными стандартами в данной области.

В 2012 и 2013 гг. Министерство труда, социальной защиты и семьи, совместно с МОМ-ом и определенными НПО, инициировало проведение многочисленных круглых столов, при участии активных субъектов НСП, с тематикой „Мониторинг степени внедрения Стратегии” (НСП). Одновременно, участники ознакомились с новыми рабочими инструментами, используемыми сегодня специалистами данной области в своей ежедневной профессиональной практике.

В 2012 г., с учетом рекомендаций международной экспертизы, был завершен и утвержден НПД 2012-2013 гг. Также, в 2012 г., при поддержке эксперта Международного Центра „La Strada”, был разработан и пилотирован ПС первый формуляр по мониторингу реализа-

31 *Менеджмент государственных политик в области борьбы с торговлей людьми. Опыт Республики Молдова*, Татьяна Фомина, Международный женский правозащитный центр „La Strada”, Кишинэу, 2012. Доступен на румынском и русском языках по адресу: <http://antitrafic.gov.md/lib.php?l=ro&idc=30&t=Rapoarte/Nationale/>.

ции мероприятий, предусмотренных в НПД 2012-2013 гг., запланированных на 2012 г. Передав роль национального субъекта по проведению оценки и мониторинга, ПС осуществляет непрерывный мониторинг функциональности территориальных комиссий, контролируя реализацию мероприятий на региональном уровне. Так, для комплексного видения реализованных на протяжении одного года мероприятий, был разработан ряд показателей, являющихся неотъемлемой частью Национальной политики противодействия ТЛ.

Постоянный секретариат, совместно с Международным Центром „La Strada” и МОМ-ом, Миссией в Молдове, приступили к разработке первого проекта Концепта менеджмента политики в области противодействия торговле людьми, который предстоит продолжить и окончить в 2014 г. На протяжении 2014 г., также предстоит окончить и протестировать методологию мониторинга и оценки НПД.

Как показывает анализ, в 2011 г., только начинают проявляться полномочия ПС в процессе мониторинга и оценки политики противодействия ТЛ, в составлении соответствующих отчетов, данная обязанность, будучи включена в соответствующий проект, утвержденный МОМ-ом и Посольством США. Соответственно, сегмент анализа, мониторинга и оценки политики в области предотвращения и торговли людьми, стал развиваться более интенсивно в период 2012-2013 гг.

Специалисты, опрошенные в рамках рабочих групп, подчеркнули важность доступности всех отчетов по мониторингу и оценке национального плана в области предотвращения и борьбы с торговлей людьми предыдущих годов, на этапе разработки национального плана на последующий период.

В рамках рабочих групп, эксперты установили, что, в период 2012-2013 гг., в государственных учреждениях не составлялись

внутренние отчеты по оценке деятельности, которые отразили бы отдачу реализованных мероприятий, или же хотя бы отчеты по мониторингу феномена и ответные действия учреждений на его проявления. Исходя из этого, национальные планы на 2010-2011 гг., в большей степени, и национальные планы на 2012-2013 гг., в меньшей степени, представляли собой лишь объединение мероприятий в области предотвращения и борьбы с торговлей людьми, находящихся в процессе реализации международных организаций, государственных структур и НПО, осуществляемом на основании рекомендаций внешних групп мониторинга, и не основывались на (внутреннем) тщательном анализе степени осознания проблемы и существующих в деятельности государственных учреждений пробелов, анализ, который, впоследствии, в процессе разработки плана действий, обсуждался бы с международными структурами и НПО активными в данной области.

II.6. Мобилизация ресурсов и бюджета для осуществления деятельности в рассматриваемой области

Данный сегмент не был включен в **НПД 2010-2011 гг.**, будучи вписан в **НПД 2012-2013 гг.**, по рекомендациям международных экспертов GRETA привлекать/предоставлять финансирование НПО, для реализации определенных мероприятий в области противодействия ТЛ. Из его содержания следовали следующие мероприятия:

1.6.1. Обучение рабочей группы по тематике определения стоимости мер по предотвращению и борьбе с торговлей людьми;

1.6.2. Определение расходов, необходимых для внедрения настоящего Плана;

1.6.3. Совместное финансирование из государственного бюджета согласно Среднесрочному прогнозу на 2012- 2013 годы социальных услуг для жертв торговли людьми.

Что касается мероприятия 1.6.1, оно было реализовано в 2013 г. ПС, совместно с МОМ-ом и ОБСЕ, Миссия в Молдове. В рамках специализированного тренинга, специалисты в области противодействия ТЛ были обучены в области разработки, координирования политик в сфере противодействия ТЛ, а также использования бюджета, выделенного на реализацию данных мероприятий.

Определение расходов, необходимых для внедрения НПД 2012-2013 гг. (мероприятие 1.6.2.) – так и не было окончено, поскольку органы центральной публичной власти, за исключением МВД, МТСЗС и МЭ, не представили какого-либо расчета необходимых для реализации Национального плана средств. Также, Министерство финансов, подтвердило, что данные относительно израсходованных ЦОПУ средств, запланированных на 2013 г., будут доступны после того, как последние представят соответствующие годовые отчеты.

Мероприятие 1.6.3. НПД 2012-2013 гг. - *Совместное финансирование из государственного бюджета согласно Среднесрочному прогнозу на 2012- 2013 годы социальных услуг для жертв торговли людьми* – было реализовано следующим образом:³²

- на содержание Центра помощи и защиты жертв и потенциальных жертв торговли людьми мун. Кишинэу, МТСЗС, в качестве основного бюджетного исполнителя, выделило в 2012 г. - 1.118,0 тыс. лей; в 2013 г. были предусмотрены средства в размере 1.312,1 тыс. лей, из которых, согласно положению на 31 декабря 2013 г., было израсходовано 1.311,9 тыс. лей или 99,9%; таким образом, в 2013 г. было выделено на 193,9 тыс. лей больше чем в 2012 г.;

32 Более детальная информация относительно размера бюджетных ассигнований на оказание помощи и поддержку жертва ТЛ может быть также найдена в разделе IV настоящего Отчета.

- на репатриацию детей и взрослых жертв торговли людьми, незаконной миграции, а также на репатриацию детей без сопровождения, в бюджете министерства за 2013 г., было предусмотрено 120,0 тыс. лей; за 12 месяцев 2013 г. было израсходовано 111,2 тыс. лей или 92,6% выделенных для этих целей средств;
- в бюджетах административно-территориальных единиц, на содержание центров помощи и защиты жертв торговли людьми, за 2012 г., было выделено 3.659,3 тыс. лей – на содержание 120 бенефициариев в рамках 6 центров (в районах Кагул, Кэушень, Бэлць, Дрокия и Хынчешть), а в 2013 г. были утверждены финансовые средства в размере 1.026,3 тыс. лей – на содержание 34 бенефициариев (под опекой) в рамках 2 центров помощи и защиты жертв торговли людьми (в районах Кэушень и Кагул).

Также, на содержание психосоциальных центров реабилитации жертв насилия в семье, в бюджетах административно-территориальных единиц, на 2013 г., было выделено 3.053,6 тыс. лей – для содержания 88 бенефициариев (под опекой) в рамках 5 психосоциальных центров реабилитации жертв насилия в семье (в районах Кэушень, Дрокия, Хынчешть и мун. Бэлць).

Для внедрения Национального плана, МВД посчитало необходимость внебюджетных средств в размере 2.175 млн. лей (500.000 лей для ремонта здания и его передачи на баланс Управления муниципальной полиции МВД и 1.675.000 лей на покупку автомобилей, техники и специальных средств, компьютерной техники, аппаратуры для видеоконференций). Данные мероприятия были реализованы благодаря поддержке Государственного Департамента США, однако, в отчетах отсутствует информация относительно точной цифры выделенных на это финансовых средств.

Обсуждения в рамках рабочих групп проведенные в рамках исследования, породили противоречивые мнения относительно причин данных проблем. Эксперты государственных учреждений подчеркнули свое незнание области распоряжения бюджетом, осознавая необходимость проведения на эту тему определенных курсов обучения, а также на тему разработки проектов, привлечения дополнительных фондов за счет внешних ресурсов. Также, было отмечено, что многие мероприятия, включенные в Национальные планы, были включены туда только потому, что для них уже было предусмотрено финансирование в рамках тех или иных проектов или же данные мероприятия находились на этапе реализации. Некоторые мероприятия не были предложены государственными учреждениями для включения в план, хотя и имелись существенные доводы о необходимости их реализации, так как они не имели финансового обеспечения, или же бюджетные ассигнования были сокращены в связи с экономическим спадом. В то же время, эксперты государственных учреждений отметили, что при подсчете расходов используются устаревшие формулы, несоответствующие актуальным требованиям, отметив также, что выделяемые бюджетные ассигнования не могут обеспечить качественное достижение поставленных задач.

Исследование подтвердило тот факт, что хотя и прослеживается существенный прогресс в том, что касается выделения бюджетных ассигнований на реализацию включенных в национальные планы задач (с каждым годом, Министерство финансов и ЦОПУ выделяют все больше финансовых средств), по-прежнему остается проблематичным сегмент мобилизации ресурсов и бюджета. Реализация включенных в национальный план мероприятий все еще продолжает зависеть, в большой мере, от внешних инвесторов. Так, последующие национальные планы должны включать в себя актуальные с точки зрения потребностей и идентифицированных проблем мероприятия, даже и в том случае если от-

существует соответствующее финансовое обеспечение, в данном случае, план впоследствии будет использоваться в качестве документа для привлечения дополнительных фондов.

Выводы

- В качестве первого вывода в данном контексте, можно утверждать, что, как в период 2010-2011 гг., так и в период 2012-2013 гг., в большей степени, деятельность по координированию действий по предотвращению и борьбе с торговлей людьми, поддерживалась и реализовывалась на достаточно высоком уровне, даже если и были допущены некоторые запоздания в реализации запланированных мероприятий (ПС был создан с опозданием почти в один год.
- Институционализация ПС в 2011 г. существенно улучшила координирование в 2012-2013 гг. деятельности ЦОПУ по противодействию торговле людьми, которая оказалась намного более отточенной нежели в 2010-2011 гг., способствовала более активному вмешательству ЦОПУ в процесс разработки и реализации политик противодействия ТЛ и обеспечила большую открытость мероприятий по противодействию благодаря тому, положено начало predetermined действий.
- Мероприятия по мониторингу ТК, в целом, увенчались успехом. Вместе с тем, так как в НПД 2012-2013 гг. не были вычислены показатели прогресса (количество мониторинговых визитов, количество участников совещаний ТК, содержание данных совещаний и т.д.), сложно высказываться относительно степени, в которой была реализована задача *Обеспечение постоянной поддержки деятельности территориальных комиссий по борьбе с торговлей людьми.*
- Дополнения, внесенные в 2012 г. в правовые акты, регламентирующие данную область, могут быть квалифицированы как

качественные показатели прогресса, будучи, таким образом, созданы предпосылки для повышения уровня эффективности борьбы с преступлениями ТЛ, для повышения уровня защиты прав ребенка и исключения риска применения в отношении ребенка злоупотреблений сексуального характера, для запрета применения амнистии или помилования в отношении лиц, совершивших преступления сексуального характера в отношении несовершеннолетних. В то же время, за данными дополнениями не последовало принятия второстепенных нормативных актов, таких как инструкции и/или положения.

- Вместе с тем, с точки зрения практиков, в результате изменения законодательства был достигнут незапланированный импакт – были включены контрпродуктивные дополнения, которые могут негативно повлиять на деятельность по борьбе с торговлей людьми: исключена возможность использования органом уголовного преследования специальных розыскных мероприятий, как например, прослушивание телефонных разговоров в случае совершения смежных ТЛ преступлений (сутенерство, организация незаконной миграции), стало невозможным осуществлять преследование незаконных доходов торговцев людьми.
- Было запланировано и реализовано достаточно большое количество мероприятий по консолидации потенциала профессиональных групп, как в рамках НПД 2010-2011 гг., так и в рамках НПД 2012-2013 гг. Хотя некоторые мероприятия были реализованы позже, нежели было запланировано, не было отмечено ситуаций перенесения мероприятий из НПД 2010-2011 гг. в НПД 2012-2013 гг. Консолидация потенциала специалистов в 2010-2011 гг. была осуществлена, преимущественно, на центральном и районном уровнях, с участием специалистов Республики Молдова на многочисленных мероприятиях международного характера, а также с принятием международных делегаций в Республике Молдова.

- В период 2012-2013 гг. было продолжено обучение на центральном, районном уровне, но большее число курсов обучения было организовано на уровне сообществ. В этот период, по сравнению с периодом 2010-2011 гг., было расширено обучение профессиональных групп принявших ранее участие в обучении. Дополнительно, на специализированные учебные курсы были вовлечены педагоги, школьные психологи, медицинские кадры, работники дипломатических миссий.
- Одним из достижений НПД 2012-2013 гг., стала институционализация двух курсов: *Допрос детей-жертв сексуальной эксплуатации* (разработан НИЮ) и Программы мастерата *Судебная психология* (разработана в рамках МГУ). В то же время, хотя программы и были разработаны, данные курсы реализуются организациями-партнерами, так как указанные учреждения не располагают обученными специалистами, равно как и не располагают необходимыми для внедрения программ финансовыми средствами.
- В НПД 2012-2013 гг., остались нереализованными 3 мероприятия: 1.3.4. *Организация семинаров для сотрудников правоохранительных органов (инспекторы по делам несовершеннолетних, начальники полицейских участков, оперативные сотрудники) по повышению уровня знаний о работе с детьми, особенно с репатрированными детьми* (МВД, партнеры „Terre des Hommes”), 1.3.9. *Разработка программы дистанционного обучения с использованием сети Интернет для сотрудников дипломатических миссий и консульских отделов Республики Молдова за рубежом* (МИДЕИ и партнеры) и 1.3.15. *Разработка и утверждение учебного пособия для непрерывной подготовки* (МТСЗС, ПС, Международный центр „La Strada”). Последнее мероприятие не было реализовано в установленные сроки, так как, в настоящий момент, МТСЗС не располагает центром для непре-

ровного обучения, по крайней мере, для специалистов в области социальной защиты, что, в свою очередь, является препятствием и для проведения курсов обучения на уровне межсекториальной платформы.

- Пробелом в том, что касается показателей прогресса НПД является то, что при планировании консолидации потенциала профессиональных групп, мероприятия рассматривались лишь с точки зрения количества семинаров и количества участников. Однако, для оценки качества обучения, полученных навыков, необходимо располагать также и такими качественными показателями, как: содержание программ обучения, полученные в результате обучения навыки и количество обученных специалистов, применивших полученные знания в последующие 3 года на практике, на своем рабочем месте.
- Важным достижением является приглашение Республики Молдова на высокие международные форумы, равно как и факт упоминания на них экспертизы специалистов Республики Молдова, как например: Конференция, организованная в Вене ОБСЕ и Советом Европы, при поддержке федеральных австрийских властей. Это означает тот факт, что как экспертиза специалистов-экспертов Молдовы, так и импакт мероприятий по обучению, организованных на национальном и международном уровнях, квалифицируются как относящиеся к хорошим практикам и могут быть переняты и другими государствами, сталкивающимися с теми же феноменами (в частности, торговля людьми, помощь и защита жертв данного феномена).
- Мероприятия, касающиеся смежных торговле людьми феноменов (предупреждение безработицы и насилия в семье), включенные в НПД 2012-2013 гг., были реализованы полностью. В то же время, невозможно оценить влияние этих мероприятий с точки зрения предотвращения и борьбы, так как

это комплексные феномены и они являются предпосылками торговли людьми, а не самой причиной. В данном контексте, многие эксперты повторно заявили о необходимости разработки отдельных национальных планов для смежных торговле людьми областей, как, например, национальный план по предотвращению и борьбе с насилием в семье, с четким формулированием задач и качественных и количественных показателей, которые позволят оценить влияние политик в данной области. В национальном плане по предотвращению и борьбе с торговлей людьми могут быть сделаны ссылки на соответствующий план.

- Отсутствие обобщенных на национальном уровне официальных данных (указано как в Докладе Государственного Департамента США, так и в Отчете группы экспертов GRETA), а также идентифицированные при сборе данных по делам торговли людьми пробелы, на всех этапах уголовного процесса, создают предпосылки сделать вывод относительно того, что в период 2010-2011 гг., информационный менеджмент был развит очень слабо. Также, отсутствует информация относительно бюджета реализованных мероприятий, что, в свою очередь, делает невозможным оценку их эффективности.
- К неудачам НПД 2010-2011 гг. относятся: не реализация самых, пожалуй, важных систем информационного менеджмента, не создание, в установленные сроки, национальной централизованной системы учета данных о торговле людьми, отсутствие консолидации ЦБТЛ с целью разработки механизма гармонизации статистических данных на национальном уровне.
- Хотя большинство мероприятий раздела *Информационный менеджмент и исследования* НПД 2012-2013 гг., были реализованы с точки зрения качественных показателей, процесс автоматизированного сбора данных ПС, равно как и,

предложенное и приведенное в соответствии с требованиями унификации собранных МВД данных, программное обеспечение, требуют и в дальнейшем обучение специалистов и повышение ими квалификации, равно как и выделение дополнительных финансовых средств для обеспечения необходимого технического оборудования. В то же время, взаимосвязь между системами сбора данных в области социальной защиты и в сфере правовых органов, все еще остается не решенной для системы менеджмента информации проблемой, требующей вмешательства со стороны сообщества противодействия ТЛ, в частности, с того момента, когда государство полностью возьмет на себя финансовое обеспечение деятельности по предотвращению и борьбе с торговлей людьми, в целом, и оказания помощи жертвам торговли людьми, в частности.

- Вследствие того, что Постоянный секретариат Национального комитета по борьбе с торговлей людьми был создан в 2011 г., статистических данных за 2010-2011 гг., намного меньше, по сравнению с периодом 2012-2013 гг. Со второй половины 2012 г., после укомплектования штатов персонала ПС и взятия на себя функций по координации на национальном уровне, существенно улучшилось и качество национальных отчетов.
- Статистические данные относительно количества жертв и числа уголовных дел, включенные в национальные отчеты и в настоящий Отчет, отражают деятельность государственных структур, а не картину эволюции феномена торговли людьми или *modus operandi*, которые должны быть приняты во внимание всеми субъектами противодействия ТЛ. Также, необходимо разрабатывать аналитические отчеты относительно феномена, периодичностью раз в 3-5 лет, для того, чтобы осуществлять мониторинг тенденций и, соответственно, привести в соответствие документы политики.

- Самое большое количество преступлений по торговле людьми было зарегистрировано в 2012 г. Это объясняется улучшением потенциала сотрудников правовых органов по активной идентификации, в результате программ обучения, в рамках которых они приняли участие в период 2010-2011 гг.
- Хотя в НПД 2012-2013 гг., по сравнению с НПД 2010-2011 гг., показатели прогресса были сформулированы более точно, они все еще отражают перспективы в количественном соотношении (*Разработанная компьютеризированная программа, Разработанная и внедренная информационная система, Опубликование научной работы в данной области и т.д.*). При анализе с точки зрения качественных показателей, показатели прогресса должны отражать хорошее функционирование компьютеризированных систем/программ и показывать, в том числе и количественную информацию (анализ), которая впоследствии и найдет свое место в годовом отчете о реализации НПД.
- Еще один вывод касается длительности/установленных сроков реализации мероприятий из области информационного менеджмента. Так как, помимо идентификации необходимых средств для разработки/приведения в соответствие баз данных и программного обеспечения по сбору данных, необходимо также время для их пилотирования и усовершенствования, некоторые мероприятия находим как в НПД 2010-2011 гг., так и в НПД 2012-2013 гг., но они также будут продолжены и в 2014 г. Подобные виды деятельности нуждаются в более длительном времени по реализации и показатели прогресса, устанавливаемые для них, должны исходить из конкретной реальности и оценки рисков, которые могут появиться.
- Хотя в 2012 и в 2013 гг. роль Постоянного секретариата НК БТЛ в мониторинге и оценке политик укрепилась, как на центральном, так и на местном уровне, механизм монито-

ринга и оценки НПД еще не установлен окончательно. Даже и притом, что он был пилотирован, данному механизму предстоят изменения на самом ближайшем этапе. Также, все еще располагая ограниченными человеческими ресурсами, ПС привлекает национальных и международных экспертов для проведения оценки и мониторинга политик противодействия ГЛ, этот факт приветствуется, так как международная экспертиза способствует консолидации национального потенциала в этом плане, обеспечивая, таким образом, длительность данного процесса.

- Хотя НПД 2010-2011 гг., специальный план в дополнение к нему и НПД 2012-2013 гг. были разработаны и утверждены с опозданием на 7 месяцев и даже 12 месяцев, мероприятия по оценке, мониторингу и планированию на последующий период, начались в допустимые сроки, что, в свою очередь, позволило разработать проект НПД 2014-2016 гг. в конце текущего года. Это радует, так как позволяет обеспечить хорошую организацию процесса внедрения, мониторинга и оценки мероприятий и, соответственно, планирование их реализации в срок.
- В НПД 2012-2013 гг., основные показатели прогресса реализованных мероприятий также сводятся лишь к количественным характеристикам, и в меньшей степени – к качественным (разработанный отчет, проведенный круглый стол, разработанный и утвержденный в первом триместре текущего года НПД, разработанная и протестированная методология и т.д.). Также, практически, отсутствует информация относительно расходов (за исключением суммы в 44 тыс. лей, выделенных на организацию круглого стола для субъектов НСП).
- Хотя одним из ожидаемых результатов было точное определение и указание расходов на внедрение НПД, этот аспект так и не был завершен, так как не все ЦОПУ представили соответствующую информацию.

- Одна из рекомендаций международных экспертов заключается в выделении специализированным НПО финансовых средств в форме грантов или в качестве оплаты услуг. Данная задача не была реализована, средства, выделенные из национального бюджета или местных бюджетов, были предоставлены исключительно государственным учреждениям, и, соответственно, механизм закупки государством услуг у НПО еще не стартовал.
- Хотя план предусматривал постепенное выделение средств из государственного бюджета на оплату социальных услуг для жертв торговли людьми, число Центров помощи и защиты, финансируемых за счет государства, не возросло. Хотя выделенные на каждый центр в отдельности бюджетные ассигнования выросли, они не покрывают полностью нужды бенефициариев специализированных центров.
- Показатели прогресса не предусматривают точный процент роста числа финансируемых Центров, равно как и не предусматривают процент роста бюджетных ассигнований на каждый, взятый в отдельности Центр/на каждого, взятого в отдельности бенефициария.

Рекомендации

1. Существенное изменение правовой базы требует длительного срока разработки и согласования, более 2 лет. Этот вопрос может быть разрешен и посредством разработки НПД на срок более 2 лет. Так, проект НПД 2014-2016 гг. уже был разработан сроком действия на 3 года.
2. Принимая во внимание качество НПД 2012-2013 гг. и необходимость постоянного улучшения последующих НПД, рекомендуется установление более специфических показателей прогресса, таких как разработка документов, утверждение разработанных актов, в частности межсекторальных

инструментов (положений, руководств, инструкций). Они должны утверждаться Правительством или профильными учреждениями, с указанием этого в соответствующем НПД.

3. Рекомендуется внести в следующий НПД качественные показатели для программ обучения, в дополнение к числу участников и профилю обучения, количество часов, отведенных на каждую взятую в отдельности программу и учреждение, ответственное за реализацию курса обучения. Также, является целесообразным создание платформ/центров непрерывного межсекториального обучения, в рамках которых будет не только обеспечиваться обучение специалистов различных областей, но и осуществляться мониторинг применения полученных навыков на практике.
4. Необходимо включить в НПД финансовые показатели, а также размер бюджетных ассигнований на обучение специалистов. В настоящий момент, программы обучения, в том числе и уже разработанные, реализуются при содействии партнеров по развитию.
5. Принимая во внимание актуальность и комплексный характер проблемы насилия в семье, важно, чтобы действия, связанные с данным феноменом были закреплены в отдельном национальном плане действий по предотвращению и борьбе с насилием в семье, а в национальном плане по предотвращению и борьбе с торговлей людьми должны быть сделаны ссылки на его взаимодействие с другими проводимыми правительственными программами.
6. Для достижения хорошей функциональности, для систем менеджмента информации необходимо время – от разработки системы, ее пилотирования, внесения необходимых дополнений/изменений – на все это необходимо более двух лет. Рекомендуется указание реальных сроков исполнения и обеспечения функциональности унифицированных систем

сбора данных, а в качестве показателей – указание задач, которые могут быть реализованы в установленный период. Также, многие специалисты отметили необходимость создания единой платформы обмена данными между правовой системой, системой социальной защиты и медицинских услуг, которая позволит осуществлять межсекториальное подключение и обеспечит доступ к аналитической информации, которая впоследствии будет принята во внимание при планировании документов политик.

7. Приветствуется более детализированная формулировка как количественных показателей (например: *Разработанная и модифицированная компьютеризированная программа*), так и качественных показателей (например: *Компьютеризированная функциональная программа, обученные специалисты, ответственные за администрирование систем, подобранные доступные данные и т.д.*).
8. В случае докладов по исследованиям, научных публикаций, помимо количественных показателей (опубликованный доклад), рекомендуется указывать качественные показатели – где может быть найден данный доклад (доступен на сайте Академии „Штефан чел Маре”), тираж публикации, если планируется его тиражирование, на каких языках будет доступен, как/куда будет распространяться.
9. В случае следующего НПД, необходимо включение качественных показателей, по крайней мере, там, где это возможно (например: 1. *Профиль специалистов, привлеченных к мониторингу, обработанная в конкретном случае информация;* 2. *Разработанный, распространенный среди субъектов противодействия, доступный на сайте ПС, на румынском и английском языках, ежегодный Отчет о предотвращении и борьбе с торговлей людьми*). Является также целесообразным оценка расходов и включение финансовых показателей.

10. Для последующего периода, рекомендуется в отношении НПД диверсификация финансовых отчислений из государственного бюджета, не только для Центров, имеющих статус государственного учреждения, но и для профильных НПО, таким образом, будучи обеспечена реализация рекомендаций НПО, МПО, а также и международных экспертов, относительно механизма закупки социальных услуг у неправительственных организаций. Рекомендуем также, планирование, в качестве показателя прогресса, 1 процента (или же, если это возможно, указание точной суммы), постепенного ежегодного увеличения финансирования. Только таким образом, может быть дана оценка мобилизации финансовых отчислений на другие мероприятия НПД, такие как предотвращение и информирование, мероприятия по консолидации потенциала, исследования, менеджмент данных и т.д., а не только мобилизация финансовых отчислений на социальные услуги для жертв торговли людьми.
11. Рекомендуется разработка и опубликование периодических аналитических докладов относительно эволюции торговли людьми. Данная задача может быть реализована ЦБТЛ, так как это учреждение располагает как данными относительно профиля жертв, профиля преступников, так и *modus operandi* феномена. Данные доклады должны представляться всем субъектам противодействия торговле людьми, с целью корректирования мероприятий по предотвращению, информированию и защите жертв.

III. ВНЕДРЕНИЕ МЕРОПРИЯТИЙ, НАПРАВЛЕННЫХ НА ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ ТОРГОВЛИ ЛЮДЬМИ

III. 1. Уровень внедрения мероприятий по предупреждению ТЛ в 2010-2011 гг.

Составляющая **Осведомленность и обучение** (раздел 2.1.) является одним из самых крупных разделов НПД 2010-2011 гг. (она содержится и в мероприятиях, включенных в раздел **Осведомленность и информирование** (4.) Специального плана в дополнение), но и в большинстве мероприятий, включенных в НПД 2012-2013 гг. в аналогичном разделе **Осведомленность и обучение общественности** (2.1.). Более того, поскольку раздел очень объемный, данная составляющая была выделена в отдельное приложение – Приложение 2 к НПД 2012-2013 гг. г. Это вполне естественно, поскольку предупреждение ТЛ проще организовать, оно является более эффективным и влечет меньшие расходы, чем борьба или поддержание целого комплекса помощи и защиты.

НПД 2010-2011 гг. и Специальный план в дополнение к нему предусматривали следующие цели-задачи:

- 1. информирование и осведомление населения с целью осознания рисков, связанных с торговлей людьми и укреплению способности к самозащите перед лицом угроз, которыми чревато это явление;*
- 2. повышение уровня осведомленности групп риска относительно угроз, связанных с торговлей людьми и незаконной миграцией;*
- 3. повышение уровня осведомленности и информирования в области предупреждения и борьбы с торговлей людьми;*

4. *сенсбилизация и обучение представителей правительственных структур и неправительственных организаций которые работают с группами риска по вопросам торговли людьми;*
5. *повышение эффективности мероприятий по предупреждению торговли людьми;*
6. *непрерывное обучение специалистов полномочных учреждений в области предупреждения и борьбы с торговлей людьми;*
7. *снижение социальной и экономической уязвимости потенциальных жертв торговли людьми и потенциальных мигрантов;*
8. *снижение уязвимости детей перед угрозой трафика через обеспечение доступа к различным образовательным услугам;*
9. *снижение дискриминации женщин, представителей меньшинств, детей, мигрантов и других уязвимых групп;*
10. *расширение доступа детей из сельской местности к базовому образованию;*
11. *модернизация школьного куррикулума в контексте предупреждения торговли людьми;*
12. *продвижение в учреждениях образования демократических ценностей и международных стандартов в области прав человека;*
13. *укрепление механизмов участия молодежи в принятии решений;*
14. *осведомление общественности о предупреждении торговли людьми.*

Ответственными за выполнение данных задач были практически все компетентные структуры ЦОПУ и МОПУ: Министерство просвещения, Министерство молодежи и спорта, МТСЗС и, в частности, НАЗН, МИДЕИ, а также Территориальные комиссии по борьбе с торговлей людьми. В меньшей степени в осведомлении и информировании были вовлечены ГП и МВД. Мероприятия по осведомлению и обучению были реализованы при поддержке международных организаций и действующих в данной области НПО: Миссии МОМ-а и ОБСЕ в Молдове, Международная организация труда, Международный центр «La Strada», «Terre des Hommes», ЦИДПР, Врачи мира, Центр по предупреждению торговли женщинами др.

Самые важные достижения в области осведомления и обучения общественности в 2010-2011 гг. представлены ниже:

1. Помимо кампаний по осведомлению и информированию общественности, проведенных в 2010 г., как на центральном, так и на местном уровне, действия по предупреждению затрагивали и потенциальных жертв – уязвимых лиц, находящихся в ситуации риска (лица с низкими доходами, неполные семьи, жертвы насилия в семье, лица с недостатками развития, лица, зараженные ВИЧ/СПИД-ом). Правительство Республики Молдова, при поддержке МОМ-а, продолжило расширение программ помощи, предназначенные не только жертвам, но и потенциальным жертвам ТЛ, с целью снижения их уязвимости перед этим явлением, с учетом риска повторной ТЛ. Эти действия были осуществлены через географическое расширение НСП, которая предоставляет услуги как жертвам торговли людьми, так и потенциальным жертвам. (следует отметить, что Молдова является пионером в деле учреждения *механизма перенаправления* (НСП), не только с целью предоставления услуг помощи и за-

щиты жертв, но и для предупреждения торговли людьми, через расширение помощи потенциальным жертвам. В том, что касается мероприятий, проведенных в рамках НСП, эту информацию можно найти в расширенном специальном описании в главе *Защита и помощь жертвам и потенциальным жертвам торговли людьми, на протяжении 2010 г.*

2. С целью предупреждения торговли людьми, но и чтобы предоставить качественную информацию лицам, намеревающимся уехать за рубеж, МИДЕИ открыл в 2010 году, Горячую телефонную линию, которая действует по настоящее время и предоставляет консультации по безопасной миграции, но и срочную консультацию по вопросам торговли людьми.
3. С этой же целью – продвижения безопасной миграции, а также для предупреждения торговли людьми, в Международном центре „La Strada” открыта, в качестве альтернативы государственным службам и в дополнение к усилиям на уровне страны, Национальная Горячая Линия, впервые начавшая действовать в Республике Молдова в 2001 году. Она много лет предоставляла и продолжает предоставлять в стране и за рубежом помощь лицам, находящимся в ситуации риска (мигрантам в затруднительном положении, предполагаемым жертвам ТЛ и пр.).
4. В 2010-2011 гг. был проведен ряд мероприятий по обучению и осведомлению лиц школьного возраста. Учреждения ЦОПУ, но и МОПУ, в партнерстве с гражданским обществом, организовали семинары для молодежи, подходя к вопросам воспитания по принципу от равного к равному, а также проводили образовательные мероприятия в летних школах, в детских домах, а также

спектакли социального театра, для информирования/обучения молодежи относительно рисков и опасности торговли людьми.

5. С целью поощрения молодых выражать свои взгляды на миграцию и разнообразие с помощью киноискусства, был организован Национальный молодежный видео конкурс „PLURAL”-Молдова, состоявшийся в 2010 г., в 2011 г., под эгидой МОМ-а, Миссия в Молдове, и Представительства UNFPA в Молдове, в партнерстве с Министерством молодежи и спорта.
6. Уникальным и доступным широкой общественности инструментом стали постановки социального театра на тематику торговли людьми с целью сексуальной эксплуатации и принудительного труда. Так, при поддержке Миссии ОБСЕ в Молдове, был поставлен на сцене и вынесен на суд широкой публики в 2011-2011 г. спектакль-документ «CASA M», основанный на реальных историях жертв ТЛ и насилия в семье. Спектакль вызвал живой интерес общественности благодаря возможности проанализировать конкретные представленные истории через прямой диалог зрителей с актерами, но и с профессионалами и экспертами, которые участвовали в обсуждениях, организованных после просмотра спектакля.
7. В течение 2010-2011 гг., Международный центр „La Strada” и МОМ, Миссия в Молдове, продолжили внедрение кампаний по осведомлению через размещение видео клипов на ТВ каналах с национальным покрытием, по обучению журналистов в области предупреждения торговли людьми, а также организовали мероприятия по осведомлению МОПУ в данной сфере.

8. В 2010-2011 гг., был организован ряд мероприятий по освещению и обучению школьников, а также мероприятия по подготовке кадров учителей для преподавания тематики торговли людьми в школе. Мероприятия проведены МП, в партнерстве с организациями гражданского общества. Предметом обсуждения стали и новые тенденции явления, таким образом, задача информирования получателей в системе образования (школьников и преподавателей) вобрала и вопросы сексуальной коммерческой эксплуатации детей, и предупреждения насилия в семье, а также новый аспект – продвижение более надежного Интернета.
9. *Анализируя задачу Повышения эффективности мероприятий по предупреждению торговли людьми, отметим, что одним из важнейших мероприятий стал Мониторинг внедрения специального национального законодательства и его непрерывной доработки с целью улучшения помощи, предоставляемой детям – жертвам торговли людьми.* В этом направлении, МТСЗС разработало проект Закона о изменении и дополнении некоторых законодательных актов, призванный оптимизировать институциональные рамки в области функционирования органов опеки и попечительства. Проект закона развивает существующее понятие ребенок оставшейся без родительской опеки путем разделения на три специфические группы детей, которые отражают условия идентификации и статус каждой группы. Соответственно, были предложены также дополнения, относящиеся к процедуре регистрации, учета, помощи и мониторинга ситуации детей из данной категории.
10. Вместе с тем, было инициировано исследование, предусматривающее оценку нормативной, операционной и функциональной базы различных комиссий/советов/многопрофильных команд, которые действуют в области помощи семьям с

детям в ситуации риска, детям-сиротам и детям, оставшимся без родительской опеки, жертвам торговли людьми и насилия в семье и т.д. Данное исследование предполагало анализ функционирования упомянутых структур на центральном, районном и коммунитарном уровнях и формулировку рекомендаций по оптимизации и повышению эффективности деятельности этих структур. Соответствующие мероприятия были впоследствии развиты в 2012-2013 гг. Также в рамках доработки национального законодательства в области помощи и защиты детей, в 2011 году Республика Молдова ратифицировала Конвенцию Совета Европы по защите детей против эксплуатации и сексуального насилия, подписанную 25 октября 2007 г. в Ланзароте. Таким образом, Международный центр „La Strada” внес предложения по приведению национального законодательства в соответствие с положениями Конвенции Ланзароте. Проект закона о доработке законодательства был утвержден в 2012 году.

11. Одной из причин торговли людьми является плачевная экономическая ситуация, то есть, отсутствие рабочих мест или, вернее будет сказать, рабочих мест, соответствующим образом оплачиваемых. Именно поэтому, одним из мероприятий, включенных в разделе **Предупреждение** НПД 2010-2011 гг. стало *Разработка и внедрение годовых планов действий по продвижению публичных политик на рынке труда. Развитие информационной системы рынка рабочей силы.* Таким образом, с целью улучшения ситуации на рынке труда, продвижения активных политик, достижения наибольшей степени занятости и сокращения безработицы, НАЗН, совместно со своими территориальными структурами, ежегодно разрабатывает План действий по продвижению политик на рынке труда, учитывая состояние республиканского и местного рынка труда. Этот План действий согласуется с Законом Республики Молдо-

ва №102-XV от 13 марта 2003 г. о занятости населения и социальной защите лиц, находящихся в поиске работы³³, с последующими изменениями и дополнениями, с Национальной стратегией о политиках занятости рабочей силы на 2007-2015 годы³⁴, с Программой деятельности Правительства „Европейская интеграция: Свобода, Демократия, Благополучие”³⁵. Дальнейшее развитие информационной системы рынка труда способствует повышению уровня информированности лиц, находящихся в поисках места работы. Так, в 2011 г. НАЗН открыл 3 центра информирования на рынке труда в муниципиях Кишинэу, Бэлць и в городе Кахул. Была, также, разработана и установлена Автоматизированная информационная система „Учет трудовой миграции” (АИС „УТМ”), являясь одним из элементов, обеспечивающих учет процессов на рынке труда Республики Молдова и предоставляющих пользователям возможность регистрации, сбора и предоставления данных о трудовой миграции в республике. Автоматизированная информационная система „УТМ” является составной частью информационного ресурса „Рынок труда”. Информационная поддержка призвана довести дополнительно до сведения населения состояние дел в одной из уязвимых сфер жизни общества и несколько снизить напряжение в связи с рисками незаконной миграции и, следовательно, рисками попасть в сети торговцев людьми.

12. Также в разделе Предупреждение включены в плановом порядке и мероприятия, способствующие укреплению эко-

33 Закон Республики Молдова №102-XV от 13 марта 2003 о занятости населения и социальной защите лиц, находящихся в поиске работы (Официальный монитор Республики Молдова, 2003, № 70-72, ст.312).

34 Постановление № 605 от 31.05.2007 об утверждении Национальной стратегии о политиках занятости рабочей силы на 2007-2015 годы (Официальный монитор Республики Молдова, 2007, № 82-85, ст. 660).

35 <http://gov.md/doc.php?l=ro&idc=445&id=3350>.

номических способностей/навыков молодых. В этой связи, в 2011 году в НПД было введено мероприятие 19: Профессиональная ориентация, профессиональное обучение и размещение на рынке труда выпускников учреждений образования, молодежи, безработных и лиц, находящихся в поисках места работы, потенциальных жертв и жертв торговли людьми. Министерство экономики продолжило внедрение Программы непрерывного обучения „Эффективное управление бизнесом”, цель которой было улучшение предпринимательских знаний и развитие деловой культуры, а также повышение квалификации активных и потенциальных предпринимателей в области предпринимательства и управления. Непрерывное стимулирование сельской молодежи к созданию новых предприятий и к развитию предпринимательских навыков является один из приоритетов государства в сфере развития деловой среды. В этом контексте, Министерство экономики продолжило в 2011 году внедрение Национальной программы экономической поддержки молодежи (подробности – в Приложение 1 к Докладу о мониторинге степени реализации Национального плана и Специального плана в дополнение к Национальному плану по предотвращению и борьбе с торговлей людьми на 2010-2011 гг.). Следует подчеркнуть, что с этими мероприятиями должно быть соотнесено количество подготовленных сотрудников и что 69% участников обучения в рамках первой программы и 42% в рамках второй являются женщинами. Указывается, также, сумма предоставленных кредитов, отмечается партнерство с „Insula Speranței”, общественной ассоциацией, способствовавшей внедрению данного проекта. Несмотря на это, нельзя делать выводов о качестве, пока мы не располагаем информацией о количестве жертв или потенциальных жертв ТЛ, которые продолжили начатое дело или остались на том же рабочем месте в последующие три года.

Хотя мероприятия, запланированные на период 2010-2011 гг. (в этих 2 планах) были реализованы на 90%, предпринятые меры соответствовали динамике явления и учитывали рекомендации международных экспертов (Доклад Госдепартамента США и Доклад экспертов GRETA о внедрении положений Конвенции Совета Европы по борьбе с торговлей людьми в Республике Молдова).

III. 2. Уровень внедрения мероприятий по предупреждению в 2012-2013 гг.

В отличие от НПД 2010-2011 гг. и Специального дополнительного плана, раздел **Предотвращение** (равно как главы **Осведомленность и обучение** из НПД 2010-2011 гг. и **Осведомление и информирование** из Специального плана в дополнение к нему) в **НПД 2012-2013 гг.** лучше структурирован и охватывает 2 подглавы, отдельно включенные в два приложения: *Приложение 2: Ознакомление и обучение общественности* и *Приложение 3: Снижение уязвимости*. Это разделение является логическим продолжением и имеет в основе уроки, усвоенные по итогам внедрения НПД 2010-2011 гг., а также рекомендации международных и отечественных экспертов в данной области.

*Сегмент **Ознакомление и обучение общественности** (Приложение 2 к НПД 2012-2013 гг.)*

По сравнению с предыдущим НПД, включенные в НПД 2012-2013 гг., мероприятия по предупреждению, отражают новые тенденции, проявляющиеся в ряде отчетов о работе, проделанной как государственными структурами, так и международными организациями и профильными НПО в период 2010-2011 гг. Большинство запланированных мероприятий в рамках сегмента **Ознакомление и обучение общественности** были реализованы на 99 процентов.

Основная часть мероприятий по предупреждению и информированию были организованы представителями профильных НПО, в партнерстве с работниками МВД, учреждений образования страны. Хотя на 2012-2013 гг. были запланированы 80 семинаров, МВД отчиталось лишь по 60 проведенных семинарах. Одновременно, ряд НПО отнесли проведение семинаров к сегменту „снижение уязвимости”, поэтому, с качественной точки зрения, не представляется возможным оценить влияние проведенных семинаров, чтобы установить, повлияло ли количество семинаров на качество доступа молодежи к информации о предупреждении ТЛ. С учетом профиля МВД и, в частности, профиля ЦБТЛ, полагаем целесообразным, чтобы мероприятия по информированию в учреждениях образования были возложены на Министерство просвещения, а МВД сконцентрировалось больше на оперативных мероприятиях по борьбе с этим явлением. Вместе с тем, ЦБТЛ может поставлять МП и специализированным НПО информацию о динамике криминального контура, чтобы мероприятия по обучению и информированию были соотнесены с новыми тенденциями.

Как в 2012, так и в 2013 году, мероприятиями по информированию знаменовалась *Неделя борьбы с торговлей людьми*, именуемая *Неделей Анти-трафика*. Эта кампания является подтверждением консолидированных усилий ЦОПУ, МОПУ, НПО и профильных международных структур в деле продвижения политик анти-трафика в Молдове, но и информирования широкой общественности о новых тенденциях и динамике ТЛ.

Другая кампания по информированию национального уровня – *Любое лицо, подвергшееся трафику имеет право на защиту* – была инициирована в 2013 году Международным центром „La Strada” в партнерстве с ПС. На этот раз, целью кампании было поощрение жертв ТЛ к сотрудничеству с органами правопорядка и информирование широкой общественности о возможностях законной защиты в случаях трафика людей. Также

в 2013 г., была внедрена и Кампания по информированию для продвижения более надежного Интернета для детей, с целью предупреждения рисков в связи с использованием информационных технологий при вербовке людей, в частности, детей. Эта кампания явилась частью проекта, внедряемого УНП ООН, Международным центром „La Strada”, в партнерстве с ПС, в рамках которого был усовершенствован информационный портал www.siguronline.md, были проведены семинары в летних лагерях для детей, разработаны и распределены материалы, нацеленные на продвижение портала и софта „Raporteață abuz”, а также видеоматериалы, которые обращают внимание родителей на рискованное поведение детей в он-лайн-овой среде.

В 2013 году, был подписан Меморандум сотрудничества между Генеральным инспектором полиции и Международным центром „La Strada”³⁶, который устанавливает механизм сотрудничества этих учреждений по предупреждению и борьбе с торговлей людьми, но и с сексуальным насилием в отношении детей, а также механизм перенаправления дел, поступивших на Горячую Линию 0 800 77777. Посредством данной телефонной услуги, в 2013 году получили консультации свыше 5.100 лиц (рекордный показатель звонков с момента учреждения услуги). Из этого количества, 4.400 звонков составили телефонные сообщения для населения о возможностях и процедуре выезда за рубеж. Таким образом, можно сделать вывод о том, что интерес широкой общественности к возможности выезда за рубеж на работу или найти более благоприятные возможности трудоустройства за пределами страны, остаются по-прежнему очень высоким. В этом смысле, необходимо подписать двусторонние соглашения о трудоустройстве граждан Республики Молдова за рубежом и об обеспечении их законной социальной защиты в странах назначения.

36 <http://sigurantacopii.lastrada.md/advocacy-si-lobby/>

Также в 2013 году было принято по Горячей линии ЦБТЛ 10 сообщений о правонарушениях, внесенных в Регистр учета сообщений о правонарушениях и происшествиях “R-2”.

В 2012 году, МЗ в партнерстве с Общественной ассоциацией „MdM” провели в Бэлць, Сорока, Глодень и Теленешть ряд мероприятий по информированию в рамках проекта *„Продвижение прав человека для жертв торговли людьми в Молдове и Приднестровье через комплексную помощь и профилактику”*. В рамках того же проекта, были распределены информационные материалы, разработан и распространен видеоклип. В 2013 года, МЗ провел 10 заседаний по тематике репродуктивного здравоохранения с участием медицинских работников Кабинетов репродуктивного здоровья и Центров здравоохранения дружественных к молодежи. В рамках заседаний, была затронута также тема торговли людьми.

Ряд мероприятий по информированию, в том числе фотовыставки, конкурсы, проведены в 2012-2013 гг. неправительственными организациями ЦИДПР, Terre des Hommes, НЦПНД, Международным центром „La Strada”, МОМ-ом в партнерстве с Министерством просвещения, Министерством культуры, МТСЗС и МОПУ. Был продемонстрирован ряд тематических фильмов, спектакль „CASA-M”, проведен фото-видео конкурс „PLURAL+” как в столице, так и в районах республики.

В 2012 году, по запросу МТСЗС и при поддержке НЦПНД, была создана пилотная группа (grup de reflectie), объединяющая детей, на примере которых в полной мере проявились преимущества, которые обеспечивает проект Национальной стратегии по защите ребенка и семьи на 2013-2020 гг. В этом эксперименте участвовало 24 ребенка, в том числе с недостатками развития, дети-ромы, выпускники школ-интернатов. Были организованы 3 этапа консультаций, по итогам которых дети разработали и

представили национальным органам, экспертам, средствам массовой информации собственные стратегические приоритеты. Этот эксперимент заслуживает всяческого поощрения и вообрал практически все рекомендации международных экспертов по вовлечению прямых бенефициаров программного документа по разработке политики в данной сфере. Рекомендуются, чтобы подобная практика сохранилась и в будущем, распространяясь и на другие категории бенефициаров.

Информация о предупреждении и борьбе с торговлей людьми периодически размещается МИДЕИ в социальных сетях, а также на официальных электронных страницах министерства, дипломатических миссий и консульских представительств. Также, на этих электронных страницах были размещены баннеры сайта www.antitrafic.gov.md

*Сегмент **Снижение уязвимости** (Приложение 3 к НПД 2012-2013 гг.)*

Плановые мероприятия для этого сегмента большей частью уже реализованы, а исключение составляет лишь мероприятие *Поддержка проектов и информационных кампаний для молодежи о проблеме торговли людьми в рамках Программы грантов Министерства молодежи и спорта*, которая осуществлена частично в 2012 году, но в 2013 году продолжения не получила. В дальнейшем, мы представим обзор мероприятий и действий, осуществленных совместно со структурами, ответственными за внедрение.

Министерство труда, социальной защиты и семьи

В период 2011-2013 гг., МТСЗС, совместно с Министерством труда и социальных политик Италии и МОМ-ом, Миссия в Молдове, внедрили проект „*Негативное воздействие миграции на несовершеннолетних и на оставшиеся в стране семьи*”. В рам-

ках данного проекта, в 2012 г., было проведено количественное исследование для идентификации детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, в том числе оставшихся без опеки членов семьи, уехавших за рубеж. Проект увенчался созданием базы электронных данных, структурированной по населенным пунктам и административным единицам, которая содержит данные на более чем 168 000 детей.

Также в 2012 году, МТСЗС разработал проект Закона об особой защите детей, находящихся в ситуации риска, и детей, разлученных с родителями, утвержденного Парламентом 14 июня 2013 г.³⁷, который вступил в силу 1 января 2014 г., после внесения необходимых дополнений в Семейный кодекс. Закон (№140) определяет ряд основных понятий, используемых в системе защиты ребенка, переоценивает деятельность органов опеки, придает примарам и территориальным структурам социального обеспечения и защиты семьи полномочия органа опеки, обеспечивает прием и регистрацию сообщений о нарушении прав ребенка и самостоятельно реагирует в случае выявления ребенка, находящегося в ситуации риска, определяет сроки, специалистов и органы, ответственные за издание распоряжений об оценке положения ребенка, за определение его статуса и за размещение детей, разлученных с родителями.

Министерство просвещения

В отчетном периоде, на уровне общего образования, было организовано свыше 3.050 мероприятий (в том числе 1.950 – в учреждениях типа интерната) и около 2.100 внешкольных мероприятий по тематике предупреждения и борьбы с ТЛ. Учитывая

37 Закон № 140 от 14 июня 2013 г. об особой защите детей, находящихся в ситуации риска, и детей, разлученных с родителями (Официальный монитор Республики Молдова, 2013, № 167-172, ст. 534); вошел в силу с 01.01.2014 г.

циклический характер процесса образования, обязательность предметов *Гражданское воспитание* и *Классное руководство*, а также обязательность выполнения планов воспитательных мероприятий, МП отмечает, что все воспитанники учреждений типа интерната включены в мероприятия школьной и внешкольной программ, которые обращают внимание на угрозы, связанные с торговлей людьми.

В 2013 г., министр просвещения издал Приказ №77 от 22.02.2013 г. о *процедуре институциональной организации и поддержки со стороны сотрудников учебных заведений в случае жестокого обращения, пренебрежения, эксплуатации и торговли детьми* в системе образования интернатного типа и Приказ №858 от 23.08.2013 г., которым была утверждена Методология изменения данной процедуры. Сотрудники Министерства просвещения осуществляют постоянный мониторинг изменения этих приказов. В том же контексте, письмом Министерства просвещения №02/13-690 от 23.10.2013 г., министерство обратилось к директорам учреждений образования интернатного типа предпринять действия для нормализации положения дел на данном сегменте, а одна из этих мер состоит в утверждении Плана действий на уровне заведения и представления к 15.01.2014 г. отчета о случаях, дающих основание подозревать применение насилия в отношении детей.

Также, с 2013 г., в республике начал действовать Республиканский центр психопедагогической помощи и районные, муниципальные службы психопедагогической помощи, в соответствии с Постановлением Правительства №732 от 16.09.2013 г.³⁸. Республиканский центр предоставляет помощь специалистам из районных служб, педагогическому и учебно-вспомогательному

38 Постановление Правительства Республики Молдова №732 от 16.09.2013 г. о Республиканском центре психопедагогической помощи и районной/муниципальной службе психопедагогической помощи (Официальный монитор Республики Молдова, 2013, № 206-211, ст. 823)

персоналу, психологам дошкольных, начальных и общеобразовательных заведений, другим специалистам, вовлеченным в процесс образовательной инклюзии, местной публичной администрации, детям и их семьям.

В общеобразовательных заведениях, предупреждение торговли людьми выполняется в рамках куррикулума, как по обязательным предметам (*Гражданское воспитание, Классное руководство и пр.*), так и в рамках опционных предметов (*Воспитание для семейной жизни, воспитание по правам человека и пр.*), которые косвенным образом влияют на предупреждение ТЛ.

В сотрудничестве с социальными партнерами, учреждениями до-университетского образования, учреждения среднего профессионального и средне-специального образования провели различные куррикулярные и внекуррикулярные мероприятия с тематикой борьбы с наркотиками (более подробно – смотри **Приложение 1: Прогресс в результате внедрения Национального плана** (на 2012-2013 гг.)). Реализация Министерством просвещения всех этих мероприятий стала возможной благодаря партнерствам с гражданским обществом.

Министерство здравоохранения

В структурном подчинении Министерства здравоохранения находятся 2 Центра по размещению (в муниципии Бэлць и в муниципии Кишинэу), в котором функционируют 2 материнских отделения. В материнском отделении Центра по размещению и реабилитации для детей младшего возраста муниципия Кишинэу (который является службой защиты матери и ребенка и обеспечивает прав каждого ребенка на сохранение семейных отношений), на протяжении 2013 года, предоставлена помощь 31 паре „мать-ребенок”, из которых 7 матерей были несовершеннолетними. В течение 2013 года, выписались 23 мамы с

23 детьми, в том числе 12 пар ре-интегрировались в свои биологические семьи, 4 пары ре-интегрировались в расширенные семьи и 7 пар создали семейные ячейки. В том же 2013 году, в Материнском отделении Центра временного размещения и реабилитации детей муниципия Бэлць оказана помощь 13 парам „мать-ребенок”, из которых ре-интегрировались в биологические семьи – 8 пар „мать-ребенок”.

В 2013 году, продолжились мероприятия по внедрению механизма межсекторального сотрудничества в данной медико-социальной области с целью предупреждения и снижения смертности детей первого года жизни (младенческой смертности) и детей до 5 лет на дому. Таким образом, в 2013 году, межсекторальный механизм охватил около 9 тыс. детей до 5 лет, из которых около 3.000 детей до 1 года. Инновационным инструментом обучения родителей и повышения уровня знаний по надзору и развитию ребенка, индикатором опасности для жизни и здоровья ребенка явилась разработка и распределение, начиная с 2013 года, пособия-дневника – Индивидуальной карточки развития ребенка.

В 2012-2013 гг., была расширена сеть услуг здравоохранения дружественных молодежи, так что, в настоящее время, во всех административных территориях, действуют Центры здоровья дружественные к молодежи.

Министерство здравоохранения было поддержано ЮНИСЕФ в разработке 2 коммуникационных стратегий – *Лучшие навыки по уходу за детьми* и *Продвижение безопасного сексуального поведения среди подростков*. Коммуникационные стратегии были утверждены в начале июля 2013 г., Приказом №776. В настоящее время инициирован процесс разработки Планов действий по внедрению данных Стратегий.

Хотя включение в Национальный план пока не состоялось, ЦИДПР, при финансовой поддержке ОБСЕ и в партнерстве с МТСЗС и МП, внедрил проект, связанный с предупреждением торговли людьми в среде детей, лишенных родительского ухода. Упор был сделан на семинары школьной/профессиональной направленности и развитие карьеры для школьников IX-х классов в гимназиях Бендер, Орхей и Леова.

Программа для предпринимателей любого возраста, *Эффективное управление бизнесом (GEA)*, предназначена для тех, кто практикует экономическую деятельность в любой организационно-юридической форме и стремится упрочить свои навыки в определенной предпринимательской деятельности для обеспечения эффективного управления собственного бизнеса. В отчетном периоде, в рамках Программы GEA было обучено 1.732 человека. В том же периоде, координаторы ODIMM предоставили консультации 1.700 обратившимся к ним лицам. Вместе с тем, были организованы 57 учебных курсов в 14 населенных пунктах, один из которых – в Приднестровском регионе. Из общего количества обученных лиц - 737 были женщины.

Национальная программа экономической поддержки молодежи на 2008 – 2013 гг. (НПДЕТ) предназначена для молодых людей в возрасте от 18-30 лет, которые должны развивать свои предпринимательские навыки, начать или развить собственное дело в сельской местности в сельскохозяйственном или промышленном производстве, создавая, таким образом, новые рабочие места. В рамках Составляющей I *Обучение и консультации для предпринимателей* Программы НПДЕТ, в течение 2012 г., было организовано 20 учебных курсов, на которых обучено 577 молодых людей, в том числе 266 женщин.

В процессе создания сети бизнес-инкубаторов, в отчетном периоде открылись бизнес-инкубаторы в городах Штефан Водэ, Леова,

Резина, Единец и Дубэсарь. С целью развития предпринимательской культуры резидентов, в рамках Сети бизнес-инкубаторов организованы 32 сессии по информированию и обучению.

Программа привлечения денежных переводов в экономику „PARE 1+1” нацелена на работников-мигрантов или их родственников первой степени родства, намеревающихся инвестировать средства, полученные в результате работы за рубежом в создание или развитие бизнеса на родине. Задачей Программы было мобилизовать человеческие и финансовые ресурсы молдавских гастарбайтеров через стимулирование создания и развития малых и средних предприятий в Молдове. Программа была инициирована в 2010 году MOM-ом и расширена, в партнерстве с Министерством экономики, до 2015 года. В 2012 году в рамках PARE 1+1 были организованы 5 учебных курсов предпринимательства, в которых принял участие 101 мигрант и их родственники первой степени родства. В рамках составляющей *Финансирование сделок /Правило 1+1*, в 2012 году было представлено 158 инвестиционных проектов, запланированных к осуществлению работниками мигрантами и/или их родственниками. В результате анализа и оценки всех требований к финансированию, было утверждено к финансированию, в пределах доступных финансовых средств, 69 бизнес-проектов, в связи с чем заключены договора непогашаемого финансирования. В результате, общая сумма намеченных инвестиций составила 52,1 миллиона леев, в то время как сумма грантов PARE 1+1 составила около 9 миллионов леев. Согласно данным ODIMM, к концу 2013 года, на созданные предприятия были приняты на работу или сохранили свои рабочие места, благодаря инвестированным молдавскими мигрантам средствам свыше 1.500 человек, из которых около 40% составляют женщины и 35% являются молодыми людьми. Эти цифры почерпаны из периодической прессы³⁹ и отражают качественные показатели НПД.

39 „Pare 1 +1” или сложение через вычитание. Ziarul de Gardă, № 4 от 6 февраля 2014 г., стр. 18

Выводы

- В 2010-2011 гг., практически все действия по осведомлению и информированию широкой общественности об явлении ТЛ в Республике Молдова были организованы гражданским обществом и международными организациями. В указанный период времени, эффект вследствие предпринятых действий носил более ощутимый характер, по сравнению с первыми кампаниями по информированию (проводимыми начиная с 2003 г.). К тому же, влияние усиливалось, благодаря комплексному характеру используемых инструментов и проведению мероприятий как на национальном, так и на местном уровне.
- Все действия по предупреждению и информированию широкой общественности оказали прямое влияние на сферу борьбы с ТЛ, в том числе в результате повышенной восприимчивости правовых органов. Так, в 2010 году отмечено стабильное снижение количества преступлений, совершенных по ст. 165, 206; данная тенденция сохранилась и в 2011-2013 гг. Конечно, статистика свидетельствует и о способности соотносить предпринимаемые действия с новыми тенденциями развития данного явления (через введение новых идентификационных показателей), но не стоит недоучитывать в этом смысле и влияние мероприятий по предупреждению, вышедших на новый уровень информирования населения о данном явлении.
- Информирование широкой общественности о рисках ТЛ привело к снижению количества жертв трафика/повторного трафика, а услуги по предоставлению помощи и защиты распространились на большее число лиц, отнесенных к социально уязвимым категориям, потенциальным ЖТЛ.

- Говоря о расширении экономических возможностей или снижении уязвимости молодежи, в частности, в сельской местности, сложно оценить соответствующее влияние на целевую группу, поскольку, в качестве показателя эффективности, указана только количество занятий по обучению, количество участников занятий, составленных рабочих бизнес-планов, сумма предоставленных грантов или непогашаемых финансовых кредитов, переведенных на счета получателей *Пилотной программы привлечения денежных переводов в экономику PARE I+1*. Вместе с тем, мероприятия по экономической поддержке изначально нацелены на рост экономического благосостояния и сложно оценить влияние этих действий на предупреждение явления ТЛ. Эти мероприятия должны найти свое отражение в планах по управлению миграцией, а в НПД делать только ссылку на них.
- Раздел **Предотвращение** НПД, в частности, на 2012-2013 гг., соответствует новым требованиям и изменениям в содержании явления торговли людьми и следует рекомендациям международных экспертов/механизм внешнего мониторинга. По сравнению с НПД 2010-2011 гг., НПД 2012-2013 гг., более четко и ясно структурирован, что является следствием планирования, проведенного по итогам оценки выполнения планов по предыдущим периодам.
- Как в НПД 2010-2011 гг., так и в НПД 2012-2013 гг., поставленные задачи были большей частью достигнуты. Одновременно, многие мероприятия НПД 2010-2011 гг., нацеленные на снижение уязвимости, в частности, на совершенствование законодательства в области защиты прав детей, достигли своих целей лишь в 2012 году или даже в рамках НПД 2012-2013 гг., таким образом, завершившись в 3-летний срок.

- В контексте снижения уязвимости перед явлением ТЛ очень значимыми являются мероприятия по закреплению предпринимательских навыков, в том числе, среди женщин и молодежи. Вместе с тем, для оценки целесообразности предпринятых мероприятий и ассигнований, необходимы качественные показатели измерения прогресса, как например, количество лиц, которые расширили свой бизнес через 3 года, количество лиц, участвующих в управлении бизнесом, возможно, количество созданных рабочих мест, показатели, которые свидетельствуют о конкурентоспособности дела, но и цифра товарооборота.
- В 2010-2013 гг. не был проведен ни один опрос общественного мнения или исследование, призванные оценить знания или степень восприятия, отношение широкой общественности к явлению торговли людьми. Таким образом, проведенные кампании по информированию разработаны скорее по итогам выводов специалистов, чем на основании объективных показателей изменения степени восприятия широкой общественностью явления торговли людьми.
- Только по сегменту *Снижения уязвимости* и только на период 2012-2013 гг., указана стоимость 50% плановых мероприятий. Таким образом, операция по бюджетированию мероприятий (или предоставление информации в части касающейся) на следующий период остается вызовом для всего сообщества, осуществляющего борьбу с торговлей людьми.

Рекомендации

1. Продолжение мероприятий по информированию широкой общественности о рисках ТЛ, в том числе через социально-ориентированные тематические информационные кампании, в частности, через ТВ каналы с национальным покрытием и максимальной аудиторией, а также через социальные сети.

2. Учитывая профиль МВД, в частности, ЦБТЛ, полагаем целесообразным, чтобы мероприятия по информированию и предупреждению в учреждениях образования были возложены на Министерства просвещения, а МВД должно больше ориентироваться на проведение оперативных мероприятий и на борьбу с торговлей людьми. Одновременно, МВД должно поставлять информацию МП и специализированным НПО о динамике криминогенного профиля, чтобы, таким образом, мероприятия по обучению и осведомлению отвечали новым тенденциям.

3. Полагаем целесообразным продолжить мероприятия по информированию с девизом *Неделя анти-трафика* под эгидой Постоянного секретариата Национального комитета по борьбе с торговлей людьми. Эта кампания способствует консолидации усилий ЦОПУ, МОПУ, НПО и профильных международных структур в продвижении политики по борьбе с торговлей людьми в Молдове, но и осведомлению общественности относительно данного явления и его новых тенденций. Одновременно, целесообразно проведение кампаний по информированию, предназначенных жертвам ТЛ, как, например *Любая жертва трафика имеет право на защиту*, с целью поощрения жертв к сотрудничеству с органами права и информирования общественности о возможностях законной защиты в случаях торговли людьми.

4. Представляется целесообразным усиление мероприятий по информированию через Интернет, чтобы довести до педагогов, родителей и школьников информацию о риске порнографии, педофилии, сексуальных злоупотреблениях и, в довершении, торговли детьми в виртуальном пространстве и ознакомления пользователей интернет-пространства с механизмами защиты и софт-ами для сообщений о случаях рискованного и вредоносного поведения в виртуальном пространстве (например, информационный портал www.siguronline.md Международного центра „La Strada”).

5. Целесообразна практика создания пилотных групп (*grupurile de reflectie*), в составе бенефициаров определенных стратегий или политик на этапе, предшествующем их разработке, чтобы получить возможность проведения консультаций с получателями этих политик, стратегий, законов. Участие бенефициаров в этих мероприятиях позволит улучшить содержание разработанных документов и приблизит их содержание к конкретной действительности – явлениям, сферам деятельности, политикам.

6. Мероприятия, относящиеся к категории тех, которые направлены на снижение уязвимости перед явлением ТЛ, имеют очень важное значение. Вместе с тем, они прежде всего нацелены на предупреждение отказа от детей (услуги по предоставлению помощи и реабилитации для пары мать-ребенок) или повышение уровня экономического благосостояния молодежи через развитие предпринимательских навыков, в том числе, среди женщин и молодежи. Эти типы мероприятий должны содержаться и в других политических документах, поскольку являются не первопричинами явления торговли людьми, а благоприятствующими факторами. В НПД по борьбе с торговлей людьми, можно предусмотреть ссылки на соответствующие политические документы.

7. Исходя из запроса Экспертной группы GRETA по поводу информации о количестве видов на жительство, выданных ЖТЛ, рекомендовано, чтобы компетентные органы использовали соответствующий запрос в качестве статистического показателя. Даже если МВД заявляет, что действия по оценке рисков до возвращения в страну происхождения не относятся к функциональной компетенции ЦБТЛ, учет данного показателя можно возложить на Бюро по миграции и беженцам МВД, которое выдает постоянные виды на жительство.

8. Строго необходимо возобновить организацию опросов, которые не проводились уже более 5 лет, чтобы оценить, насколько изменилась степень осознания населением явления торговли людьми, повысился или нет уровень знаний о нем; на самом деле, это является качественным долгосрочным показателем влияния мероприятий по информированию.

9. Продолжение кампаний по информированию широкой общественности и в предстоящем периоде, с учетом новых тенденций, которые предоставляют и варианты решений, но и обеспечивают доступ к ряду услуг.

IV. СОЦИАЛЬНАЯ ПОМОЩЬ И ЗАЩИТА ЖЕРТВ И СВИДЕТЕЛЕЙ ТОРГОВЛИ ЛЮДЬМИ

Раздел посвящен аспекту политики борьбы с трафиком людей, который в НПД 2010-2011 гг. (**3. Помощь и защита свидетелей**), структурирован по 4 сегментам:

- 3.1. Идентификация жертв;**
- 3.2. Социальная помощь и защита жертв;**
- 3.3. Защита свидетелей и применение судебных процедур к жертвам ТЛ;**
- 3.4. Репатриация, реабилитация и реинтеграция.**

В данный раздел Специального плана в дополнение к НПД 2010-2011 гг. включены дополнительные мероприятия, которые относятся к идентификации и защите детей, к жертвам торговли людьми, но и к улучшению системы защиты через поощрение правовых органов запрашивать консультации экспертов НПО. В том что касается НПД 2012-2013 гг., аналогичный раздел (**III. Социальная помощь и защита жертв и свидетелей**) разделен на 3 сегмента: **3.1. Идентификация жертв торговли людьми;** **3.2. Репатриация;** **3.3. Реабилитация и реинтеграция.** Глава посвящена защите свидетелей и применению судебных процедур к лицам, подвергшимся трафику в НПД 2010-2011 гг. и повторяется в следующем плане, в разделе **Расследование и судебное преследование**. Данная реорганизация носила весьма логический характер, поскольку правовая защита и компенсация ущерба жертвам ТЛ, относится, большей частью, к правовой системе, но не к социальной.

По этим соображениям, **Социальная помощь и защита жертв и свидетелей ТЛ** проанализирована в рамках настоящего Отчета из перспективы 3 сегментов: (a) *идентификация*, (b) *репатриация*, (c) *реабилитация и реинтеграция*. А мероприятия, которые относятся к защите свидетелей и к законной реабили-

тации/компенсации ущерба жертвам, помещены в разделе V настоящего Отчета (*V. Расследование и судебное преследование случаев трафика людей*).

IV. 1. Идентификация жертв торговли людьми

С момента идентификации жертвы торговли людьми, требуется немало ресурсов и услуг для предоставления помощи, чтобы обеспечить физическую, психологическую и социальную целостность и для предупреждения рецидива. Подобные возможности и безоговорочное право жертвы на соответствующую помощь является самой важной предпосылкой к реабилитации и ре-интеграции, но и для участия жертвы/свидетеля в уголовном процессе.

Согласно положениям ст. 20 (1) Закона №241 о предупреждении и пресечении торговли людьми, *„Жертвам торговли людьми предоставляется помощь в целях физической, психологической и социальной реабилитации посредством реализации специальных медицинских, психологических, правовых и социальных мер.”*⁴⁰. Внедрение данных действий предусмотрено и в стратегии НСП. Таким образом, в НПД 2010-2011 гг. мероприятия с целью оказания защиты и помощи выполнялись согласно подглавам 3.1, 3.2, 3.3, 3.4 и главе 2 Специального плана в дополнение к нему, а в период НПД 2012-2013 гг. они были реализованы в соответствии с подглавами 1.6, 3.2, 3.3 и 4.3. Подробная информация о выполнении данных мероприятий содержится в Приложении 1, в годовых национальных докладах в области предупреждения и борьбы с торговлей людьми. Вместе с тем, защита и помощь жертвам ТЛ, как предмет анализа, включены и в Отчет о мониторинге процесса внедрения НСП. Стратегия является комплексной системой

40 Закон № 241-XVI от 20 октября 2005 г. о предупреждении и пресечении торговли людьми (Официальный монитор Республики Молдова, 2005, № 164-167, ст. 812).

кооперации различных участников и требует внедрения четкого механизма мониторинга и оценки, а Годовой отчет мониторинга процесса внедрения НСП представлен в рамках заседания НК БТЛ, а также размещен на сайте МТСЗС.

В НПД 2010-2011 гг., приоритетной целью указана ранняя идентификация лиц, подвергшихся трафику в Республике Молдова. Чтобы достичь эту цель, еще в 2007 году, началась разработка Регламента по идентификации жертв. Проект Регламента был разработан МТСЗС при поддержке Международного центра „La Strada”, МОМ-а и ОБСЕ, однако утвержден позднее в форме *Руководства по идентификации жертв и потенциальных жертв торговли людьми*. И только в НПД 2012-2013 гг. уже просматривается институционализация механизма идентификации жертв ТЛ в рамках мероприятия 3.1.1. *Доработка и утверждение Руководства по идентификации жертв и потенциальных жертв торговли людьми*.

Итак, в соответствии со ст. 18 Стратегии НСП было разработано Руководство по идентификации жертв и потенциальных жертв торговли людьми, утвержденное Приказом МТСЗС № 33 от 20 февраля 2012 г. Руководство является общим операционным межсекторальным инструментом центральных специализированных органов публичной администрации и других ЦОПУ, МОПУ, гражданского общества, НПО, поставщиков услуг, независимо от типа собственности и их организационно-юридической формы, но которые осуществляют национальную политику по предупреждению и борьбе с ТЛ в рамках НСП. Руководство устанавливает **порядок выполнения идентификации, идентификационные признаки жертв, процедуру кооперации организаций-участниц в НСП** на протяжении осуществления действий, необходимых для идентификации, **круг лиц, выполняющих идентификацию жертв** и потенциальных жертв торговли людьми, порядок назначения, их функции и ответственность.

Создание нормативной базы по идентификации жертв торговли людьми состоялось параллельно с укреплением институциональной базы на уровне района, через создание многопрофильных групп (МПК) и обучение специалистов в составе этих групп в каждом районе.

Мы уже отмечали, что конечной целью идентификации лиц, подвергшихся трафику состоит в обеспечении их доступа к необходимой им помощи и защите. Приведенная ниже таблица иллюстрирует количество ЖТЛ, идентифицированных и получивших помощь от разных учреждений в период 2010-2013 гг.

Таблица 4. Статистические данные об идентификации жертв торговли людьми учреждениями имеющие такие полномочия (период 2010-2013 гг.)

Год	Количество идентифицированных жертв по данным МВД (взрослые/дети)	Количество жертв получивших помощь МОМ-а (взрослые/дети)	Количество жертв идентифицированных/получивших помощь в рамках НСП/данные НЦЕ МТСЗС (взрослые/дети)
2010	Данные отсутствуют	127/12	100/35
2011	131 (отсутствуют структурированные данные)	114/20	90/19
2012	266/24	189/16	150/18
2013	233/29	137/13	118/13

В таблице четко прослеживается тенденция: в 2012-2013 гг., количество жертв, идентифицированных представителями органов права больше чем количество жертв, получивших помощь МОМ-а и НСП. Вместе с тем, неясно, сколько жертв, идентифицированных МВД перенаправлены МОМ-у или НСП для получения помощи. Известно, однако, что часть жертв, идентифи-

цированных органами права, отказываются получать помощь и, соответственно, на момент сотрудничества с органами права не попадают в поле зрения системы социальной защиты. С другой стороны, и часть жертв идентифицированных в рамках системы социальной защиты отказываются сотрудничать с органами права. Таким образом, на данный момент информация о количестве жертв, получивших поддержку системы социальной защиты и системы права может быть получена только путем механической проверки соответствующей информации.

Одновременно, для проведения комплексного анализа внедрения политики противостояния торговле людьми, в частности, вмешательства уполномоченных структур, но и для планирования расходов, важно, чтобы система сбора данных была межсекторальной, генерирующей для социальных служб информацию о жертвах, которые сотрудничали с органами права, но по определенным причинам отказались от услуг по предоставлению помощи. Впоследствии, через какое-то время, они могут обратиться за социальной помощью. То же самое касается и органов права – знать, получали или нет жертвы ранее услуги по предоставлению помощи и по каким причинам отказались сотрудничать с органами права. Необходимость в межсекторальной информации о жертвах из обеих систем станет еще очевиднее, когда будет создан государственный компенсационный фонд и государство возьмет на себя совокупные расходы по предоставлению помощи и защите жертв торговли людьми.

Анализ мер, предпринятых в 2010-2014 гг. в области идентификации жертв торговли людьми доказывает развитие нормативной базы, что выражается в принятии Руководства по идентификации жертв и потенциальных жертв торговли людьми и институциональной базы через создание и обучение МДК в области идентификации. С другой стороны, эти достижения весьма относительны. Вышеуказанное Руководство носит рекомендательный

характер, поскольку было принято МТСЗС, а не Постановлением Правительства, как это предусматривалось ранее. МДК проявляют активность, но не во всех районах, а их состав часто меняется из-за текучести кадров. Соответственно, развитие сферы идентификации жертв торговли людьми остается по-прежнему актуальным.

Следует отметить то обстоятельство, что проблемы, связанные с идентификацией жертв торговли людьми обусловлены тем, что сам концепт идентификации является необычным, новаторским. В *Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми* идентификация описана как процедура выявления жертв преступления торговли людьми для обеспечения им доступа к социальному обеспечению. Это специальной право жертв торговли людьми содержится в международном праве и полностью соответствует европейским ценностям, но противоречит установившимся отношениям между органами права и службами социального обеспечения. По этому соображению, развитие механизма идентификации происходит медленно не только в Молдове, но и в других странах и остается в дальнейшем приоритетной политической задачей. Вместе с тем, развитие в Республике Молдова механизма идентификации стало возможным только благодаря реформам органам права и других государственных структур в контексте европейской интеграции.

IV. 2. Репатриация идентифицированных жертв

Репатриация жертв как четкое и отдельно обозначенное мероприятие содержится только в НПД 2012-2013 гг., тогда как в НПД 2010-2011 гг. она является составной частью реабилитации и реинтеграции.

В НПД 2012-2013 гг., одна из задач в главе *Репатриация* определена следующим образом: *Идентификация средств защиты и*

помощи для жертв и потенциальных жертв торговли людьми в странах, в которых Республика Молдова не имеет дипломатических миссий и консульских отделов (Задача 1). Так, в течение 2012-2013 гг., Постановлением Правительства Республики Молдова №944 от 22.11.2013 г. было учреждено Генеральное консульство Республики Молдова в Милане⁴¹, а Постановлением №945 от 22.11.2013 г. было учреждено Консульство Республики Молдова в Падове⁴². Вследствие создания этих двух дипломатических структур, консульское присутствие Республики Молдова на севере Италии будет обеспечено как в западной, так и в восточной части, предоставив доступ к консульским услугам тем 106.000 молдавских гражданам, которые проживают в этой части полуострова, из общего количества в 147.519 молдаван, официально находящихся на территории Италии.

Также, в 2013 году, были открыты Посольство Республики Молдова в Королевстве Нидерланды, Посольство Республики Молдова в Государстве Катар и Посольство Республики Молдова в Канаде, что упрочило присутствие Молдовы в соответствующих регионах, где находится значительное количество молдавских граждан.

Вместе с тем, по указанию МИДЕИ, Посольство Республики Молдова в Румыны ходатайствовало перед Посольством ОАЕ в Бухаресте (аккредитованное для Республики Молдова) для запроса информации о государственных и неправительственных учреждениях в ОАЕ, которые могут стать связующими звеньями и с которыми МВД и МИДЕИ могут установить контакты

41 Постановление Правительства Республики Молдова № 944 от 22.11.2013 г. об учреждении Генерального консульства в городе Милане, Итальянская Республика (Официальный монитор Республики Молдова, 2013, № 276-280, ст. 1049).

42 Постановление Правительства Республики Молдова № 945 от 22.11.2013 г. об открытии Консульства Республики Молдова в г. Падова, Итальянская Республика (Официальный монитор Республики Молдова, 2013, № 276-280, ст.1050).

при идентификации жертв торговли людьми, а также о тех арабских учреждениях, которые могут предоставить этим жертвам соответствующую помощь. Таким образом, Посольство ОАЕ рекомендовало ответственное учреждение в структуре Министерства внутренних дел этого государства.

В соответствии с НПД 2010-2011 гг. и 2012-2013 гг., МТСЗС является центральным публичным органом, ответственным за организацию миссий по репатриации несопровожденных детей (в том числе жертв торговли детьми). Так, в 2010 г., при поддержке МОМ-а и Швейцарского фонда „Terre des Hommes”, были организованы 27 миссий по репатриации 67 детей, из которых 33 детей из Российской Федерации (10 миссий), 30 детей из Украины (12 миссий), 2 ребенка из Румынии (2 миссии), 1 ребенок из Бельгии и 1 ребенок из Италии. В течение 2010 г., было репатриировано 70 взрослых (55 жертв торговли людьми; 13 мужчин и 42 женщины) и 15 мигрантов, находящихся в затруднительном положении (8 мужчин и 7 женщин). Они прошли процедуру идентификации, им были выправлены проездные документы, для жертв было организовано сопровождение, обеспечена доставка наземным или авиатранспортом в Республику Молдова.

В 2011 г., также, при поддержке МОМ-а и Швейцарского фонда „Terre des Hommes” было организовано 12 миссий по репатриации 26 детей, из которых 17 детей из Российской Федерации (5 миссий), 8 детей из Украины (6 миссий). Дополнительно, в 2011 году было репатриировано 70 взрослых, из которых 32 жертвы торговли людьми (18 женщин и 14 мужчин) и 38 мигрантов, находящихся в затруднительном положении (22 женщин и 16 мужчин).

В течение 2012 г., МТСЗС, при поддержке партнеров, организовало 18 миссий, в рамках которых было размещено 48 детей, в том числе 19 детей – из Украины (10 миссий) и 29 детей из Российской Федерации (8 миссий). Из общего числа репа-

триированных в 2012 г. детей, в биологические/расширенные семьи реинтегрировано 15 детей, а 28 детей – были приняты центрами временного размещения, 3 несовершеннолетних (несовершеннолетняя мать и 2 детей) – материнскими центрами, 2 детей – службой профессиональной парентальной помощи. Вместе с тем, в 2012 г., было репатрировано 103 взрослых: 80 жертв торговли людьми (46 женщин и 34 мужчин) и 23 мигранта, находящихся в затруднительном положении (16 женщин и 7 мужчин). Репатриация была предпринята из стран назначения, в числе которых: Украина (85), ОАЕ (16), Косово (14), Россия (12), Италия (10) и др.

В 2013 г. МТСЗС организовало 31 миссию по репатриации детей, всего вернулось на родину 58 детей, из которых 30 - в Украину (16 миссий), 24 - в Российскую Федерацию (12 миссий), по 1 ребенку – в Австрию и Венгрию (по одной миссии) и 2 детей – в Румынию (1 миссия). Из общего числа репатриированных в 2013 году детей, 23 реинтегрировались в биологические/расширенные семьи, 1 ребенок был размещен в службе профессиональной парентальной помощи, 4 детей - в детские дома семейного типа и 30 детей приютили в центрах временного размещения. Вместе с тем, в 2013 г., было репатрировано 28 жертв ТЛ (взрослые), из которых 26 женщин и 2 мужчин. Также, было репатрировано 7 мигрантов, находящихся в затруднительном положении (5 женщин и 2 мужчин), вместе с 5 детьми (1 девочка и 4 мальчиков). Также в 2013 г., посредством МОМ-а, было репатрировано 70 человек, из которых 35 несовершеннолетних (12 девочек и 23 мальчика) и 35 взрослых (31 женщина и 4 мужчин). С учетом категории репатриированных, оказана помощь 30 жертвам ТЛ (2 несовершеннолетних мальчика, 26 женщин и 2 мужчин), 12 мигрантам, находящимся в затруднительном положении (в том числе их 5 детям) и 28 несовершеннолетним без сопровождения. Все репатриированные несовершеннолетние (с сопровождением и без) были реинтегрированы в биологические семьи или раз-

мещены в специализированные центры, с учетом высшего интереса ребенка. В категорию стран назначения входят: Украина (36), Россия (26), ОАЕ (3) и др. Министерство здравоохранения, посредством медицинских работников Кишиневского Центра по размещению и реабилитации для детей грудного возраста, в 2013 г. оказана помощь в репатриации 11 несовершеннолетним детям (в том числе до одного года 9 детей), которые впоследствии были размещены для ухода в данное учреждение (10 детей из Российской Федерации, 1 ребенок из Румынии).

Подводя черту, отметим, что в 2010-2013 г. численность репатриированных детей было внушительным. В 2012-2013 гг. отмечается численный рост детей, выявленных за пределами страны. Это обстоятельство свидетельствует не о тенденции к миграции не сопровождаемых детей, а скорее о том, что возросла способность специалистов выявлять отсутствие детей, а также о консолидации механизмов взаимодействия с НПО в странах назначения, которые, фактически, выявили большинство этих детей. Анализируя информацию, представленную МТСЗС, констатируем, что возросла способность МДК оценивать условия жизни, к которой возвращаются дети, сотрудничества с биологической/расширенной семьей, а также мониторинга идентифицированных случаев. Вместе с тем, ряд НПО сигнализируют о неспособности специалистов на местном уровне оценить риски, прежде чем разместить ребенка в биологическую семью, но и о сложностях в связи с прослеживанием (ре)интеграции детей в свои семьи. Эта констатация позволяет нам сделать вывод о том, что специалисты в территориях нуждаются в непрерывных программах совершенствования своих профессиональных навыков.

Напрашивается также и вывод о том, что в период 2010-2011 гг., репатриация осуществлялась большей частью из Российской Федерации и Украины, за малыми исключениями (1 случай из

Румынии, 1 случай из Бельгии), тогда как в период 2012-2013 гг., помимо Украины и России, отмечены также единичные случаи репатриации из стран Европейского Союза и ОАЕ. Вместе с тем, и в этот период времени, лидерами по данному признаку оставались Россия и Украина, страны, с которыми Республика Молдова не имеет визового режима, что делает выезд и незаконное пребывание на территории этих стран не очень заметным. Другой характерной для этого периода тенденцией явилась идентификация многочисленных групп жертв торговли людьми с целью трудовой эксплуатации. К примеру, на Украине, в 2012 году идентифицирована группа в 80 человек, в 2013 в 36. Следует отметить, также прочный, надежный механизм сотрудничества со специализированными НПО из России и Украины, тогда как ОАЕ остается страной, с которой очень сложно установить крепкое сотрудничество как в плане репатриации жертв ТЛ, так и в перспективе уголовного преследования преступников. Вместе с тем, абсолютно необходимо подписание двусторонних соглашений между Республикой Молдова и Украиной, Республикой Молдова и Российской Федерацией по взаимодействию в области помощи и репатриации жертв торговли людьми, детей без сопровождения и мигрантов в затруднительном положении. Соглашения с Украиной подлежали подписанию в 2013 г., но из-за политических событий, данный процесс был приостановлен украинской стороной.

Следует отметить то обстоятельство, что в период 2010-2013 г. миссии по репатриации были организованы большей частью при финансовой поддержке иностранных организаций. Начиная с 2012 г., в бюджете МТСЗС было предусмотрено 100 тысяч леев для репатриации детей и взрослых, из которых по состоянию на 31 декабря 2012 года был исполнен в объеме 59%. Эта сумма будет существенно возрастать, вместе с тем неисполнение бюджета остается препятствием в осуществлении политики социальной защиты.

IV. 3. Реабилитация и ре-интеграция жертв торговли людьми

В этом подпункте **НПД 2010-2011 гг.** предусмотрен ряд специальных мероприятий, как например, *Приобщение жертв торговли людьми к активным действиям на рынке труда, семинары „Трудового клуба”, общественные работы* и мероприятие *Организация курсов профессиональной подготовки, предоставление минимальных пособий, размещение, стипендия на учебу, гуманитарная помощь жертвам и их детям.* О выполнении этих мероприятий было доложено в 2011 г., а именно: по первому мероприятию – территориальные бюро по трудоустройству предоставляют на бесплатной основе услуги по трудоустройству, информированию и профессиональному консультированию, профессиональному ориентированию и профессиональному обучению. В 2011 г. воспользовались услугами бюро 16 человек из категории жертв торговли людьми, из которых 13 были женщины. Эти люди прибегли к социальной защите и, по действующему законодательству, им предоставлено пособие для профессиональной интеграции или ре-интеграции. В том, что касается второго мероприятия, в 2011 г. НАЗН доложило о 16 лицах, жертвах торговли людьми, которые получили ежегодное пособие по интеграции или профессиональной ре-интеграции.

Согласно ст. 26 Закона № 102-XV от 13.03.2003 г. о занятости населения и социальной защите лиц, находящихся в поиске работы, на курсы профессиональной подготовки направляются различные социально уязвимые группы, в том числе жертв торговли людьми. Безработным, которые обучаются на курсах профессиональной подготовки и не получают пособия по безработице или пособие по профессиональной интеграции или ре-интеграции, предоставляются ежемесячная не облагаемая налогом стипендия, на период обучения, в размере 10 процентов от средней заработной платы в экономике за год, предшествовавший дате назначения выплаты. В 2011 г., было обуче-

но 6 безработных, жертв ТЛ из 16, сколько состояло на учете в базе данных Бюро. Двум из шести записанных на курсы профессиональной подготовки человек были оплачены расходы на проживание на весь период обучения, трем безработным были покрыты транспортные расходы (туда и обратно). В том, что касается стипендия за учебу, данная категория безработных не является получателями, поскольку им предоставлено пособие по профессиональной интеграции или ре-интеграции. По окончании курсов, были трудоустроены 2 человека.

Вместе с тем, МТСЗС, в рамках годового отчета о мониторинге внедрения Стратегии НСП для жертв и потенциальных жертв трафика людьми, представила информацию об интеграции в систему среднего общего образования по инициативе МДК 14 жертв ТЛ в 2011 г. и 8 в 2012 г., а НПО интегрировали в общее среднее образование 3 жертвы трафика в 2011 г. и 4 – в 2012 г. В отношении обеспечения профессиональной целостности, МДК доложили о 5 лицах в 2011 г. и о 3 – в 2012 г., а НПО способствовали профессиональной интеграции 21 получателя в 2011 г. и 15 – в 2012 г. Другим отчетным мероприятием является помощь в устройстве на рынке труда. Так, МДК способствовали устройству на рынке труда 9 лиц в 2011 г. и 6 лиц в 2012 г., а НПО – 15 человек в 2011 г. и 20 человек – в 2012 г.

Итак, в общем количестве жертв ТЛ, идентифицированных и воспользовавшихся помощью в отчетном периоде, число жертв, получивших профессию и реинтегрировавшихся экономически, относительно небольшое (НАЗН: 16 обученных человек, из которых только 2 размещены на рынке труда). Хотя предпринимаются усилия, чтобы интегрировать жертвы торговли людьми как получателей помощи в рамках единой системы социальной защиты, количество жертв, которые осваивают профессию и реинтегрируются экономически, не очень большое. Это может быть объяснено повышенной уязвимостью жертв ТЛ, которые не предрасположены

к учебе, но и дефицитом рабочих мест, которые могут позволить этим лицам полностью включиться в экономическую деятельность. Таким образом, можем отметить, что необходимы специальные программы по освоению профессии, которые позволят уязвимым категориям получить профессию соответствующую их возможностям, а также программы долгосрочной реабилитации и реинтеграции, исходящие из потребностей уязвимых категорий, в том числе - жертв ТЛ, а также проведение мероприятий с работодателями, которые могут сохранить за лицами данной категории их рабочие места на более продолжительный период времени.

Относительно **НПД 2012-2013 гг.**, в главе **Реабилитация и реинтеграция** содержатся следующие мероприятия: *3.3.1. Разработка/актуализация, переиздание информационных материалов/ брошюр, предназначенных для пользователей Национальной системы перенаправления для защиты и помощи жертвам и потенциальным жертвам торговли людьми, утвержденной Постановлением Парламента № 257-XVI от 5 декабря 2008 г.;* *3.3.2. Разработка типового Положения о мультидисциплинарной команде и 3.3.3. Разработка и продвижение минимальных стандартов качества на услуги помощи и защиты для жертв и потенциальных жертв торговли людьми.*

Все три мероприятия были реализованы. МТСЗС актуализировало в 2013 г. брошюру „НСП – основа сотрудничества между органами публичной администрации и гражданским обществом в области предупреждения и борьбы с торговлей людьми”, изданную в 1.000 экземплярах на румынском языке и впоследствии распределенную в рамках мероприятий, организованных в течение года. Предполагается, что до июля 2014 г., брошюра будет опубликована также на русском и английском языках. Также в 2013 г., при поддержке Государственного департамента США, были актуализованы и опубликованы материалы НСП, в том числе брошюры, предназначенные для по-

ставщиков услуг (возможных) партнеров в рамках НСП и брошюры для получателей системы и упомянутой группы риска. Брошюры для поставщиков услуг являются информационным материалом о структуре и порядке функционирования НСП, а целевую группу составляют организации и специалисты, которые являются или могут стать участники НСП.

Также в 2013 г., МТСЗС разработало проект Постановления Правительства по утверждению Регламента деятельности мультидисциплинарных территориальных команд (МДКТ) в рамках НСП, который был направлен на согласование Национальному центру по борьбе с коррупцией (письмо №08/2124 от 13 ноября 2013 г.) и Министерству юстиции (письмо №08/2158 от 18.11.2013 г.), а также гражданскому обществу для комментариев и предложений. Предполагалось, что данный Регламент будет утвержден в 2014 г. (был утвержден в марте 2014 г.).

Функционирование МДК было поддержано из местных бюджетов. Так, из доступной информации, представленной в докладах о мониторинге степени внедрения НСП, в 2010 г., МДК отразили в своих докладах финансирование из местных бюджетов в сумме 8,5 тыс. леев. Из районных и муниципальных бюджетов мероприятия НСП были профинансированы суммой в 28,4 тыс. леев. Также, из государственного бюджета МПК, получили для защиты и помощи бенефициаров ассигнование в сумме 116 тыс. леев. Отметим, что в данной категории расходов МДК указали главным образом социальные выплаты, средства из местного фонда социальной поддержки населения, но также и другие формы финансирования. От доноров МДК получили в 2010 г., взносы на общую сумму в 464,9 тыс. леев.

В 2011 г., МДК указали в представленных отчетах получение из местных бюджетов суммы в 56 тыс. Леев, для предоставления помощи бенефициариям. Из районных и муниципальных

бюджетов, на поддержку мероприятий НСП поступило не менее 66 тыс. леев, а из госбюджета МДКТ получили для защиты и помощи бенефициариям средства на сумму в 176,7 тыс. леев; от внешних доноров – около 97 тыс. леев. В следующем 2012 году, МПК отчитались в части поступлений из местных бюджетов для помощи жертвам и потенциальным жертвам на сумму в 12,9 тыс. леев. Из районных и муниципальных бюджетов, поступило на мероприятия НСП не менее 53 тыс. леев, а из государственного бюджета были ассигнованы средства на общую сумму около 134 тыс. леев. В качестве источников финансирования в отчетах МДК указаны также доноры, от которых получено в целом 58,5 тыс. леев.

Итак, отметим, что с 2010 до 2013 г., расходы на помощь и защиту жертв и потенциальных жертв ТЛ покрытые из государственного бюджета постоянно росли. Ассигнованные из местных бюджетов ресурсы пока еще довольно скромные и разнятся от одного населенного пункта к другому. Вместе с тем, хотя суммы ассигнований со стороны доноров снижались, они продолжают покрывать часть расходов связанных с предоставлением помощи жертвам со стороны МДК.

В контексте разработки и продвижения Минимальных стандартов качества услуг по защите и помощи жертвам и потенциальным жертвам торговли людьми, а также изменения Типового положения об организации и функционировании Центра по оказанию помощи и защите жертв торговли людьми, МТСЗС организовало три семинара, в рамках которых были обсуждены вопросы, относящиеся к учету и содержанию внутренних документов и принципов предоставления помощи в рамках Центра помощи и защиты (ЦПЗ), будучи обращено особое внимание на определенные важные аспекты: *Проект Типового положения об организации и функционировании Центра по оказанию помощи и защите жертв торговли людьми и Минимальные стан-*

дарты качества, Внутреннее положение Центра (ЦПЗ) и Содержание дела бенефициария, размещенного в Центре (ЦПЗ). Эти документы подлежат утверждению в 2014 г.

Исходя из законодательных положений и опираясь на информацию, предоставленную профильными органами, в приведенной ниже таблице представлены финансовые ресурсы, ассигнованные из государственного бюджета и из местных бюджетов для содержания ЦПЗ и Центров реабилитации жертв насилия в семье.

Таблица 6. Финансовые средства, ассигнованные Центрам по оказанию помощи и защите жертв торговли людьми и Центрам реабилитации жертв насилия в семье

Учреждение	Мест	Финансовые средства, ассигнованные из государственного бюджета (тыс. леев)				Финансовые средства, ассигнованные из бюджета административно-территориальных единиц (тыс. леев)			
		2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
Кишиневский Центр помощи и защиты	24	461,1	739,5	1.118	1.312,1				
Материнский центр „Agiadna”	30		545,0	324,9				654,2	
Дрокиевский Центр для агрессоров			372,0	372,0					
Кэушенский материнский центр	19		344,0	523,86				761,0	
Кэушенский центр помощи и защиты жертвам и потенциальным жертвам	14		339,0	355,37				427,8	

Семейный Кризисный Центр „Sotis”, Бэлць			530,1	658,6					
Материнский центр Кахул	15		558,0	449,0					
Хынчештский материнский центр	18		513,0	541,3					

Выводы

- В отличие от других глав НПД 2010-2011 гг., в Специальном плане в дополнение к нему и в НПД 2012-2013 гг. это наиболее полно реализованный комплекс запланированных мероприятий, со 100-процентным выполнением по заданным показателям. Намеченные мероприятия соответствуют рекомендациям механизмов внешнего мониторинга, но в несколько меньшей степени они соотнесены с новыми тенденциями развития явления.
- Начиная с 2010 г., отчеты ясно показывают на рост количества детей, ставших жертвами торговли людьми, но и в 2013 г. мы еще не располагали высокоспециализированным центром по предоставлению помощи и защиты детям. Эта целевая группа пользуется услугами в рамках других учреждений, в том числе ЦПЗ, материнских центров, хотя потребности детей отличаются от потребностей взрослых или от пары «мать-ребенок» и требует индивидуального подхода. Даже если МПК предпринимают меры по интеграции детей-жертвы ТД в расширенные биологические семьи, оценка рисков и долгосрочный мониторинг их (ре)интеграции еще является затруднительным. В определенных случаях, ребенок размещается в свою биологическую семью, несмотря

на сохраняющийся риск, поскольку не существует альтернативных вариантов, специализированных центров просто не существует. Хотя строительство подобного Центра начато в 2013 году при поддержке МОТ, остается неясным, когда он будет введен в действие, поскольку необходимы дополнительные инвестиции, источники которых пока не определены.

- Хотя ассигнование финансовых средств из государственного бюджета для помощи и защиты жертв неуклонно растет и они направляются уже в 7 республиканских центров (Материнский центр “Ariadna” и Дрокиевский центр для агрессоров, Кэушенские материнский центр и Центр помощи и защиты жертвам и потенциальным жертвам, Семейный кризисный центр “Sotis” г. Бэлць, Кахулский материнский центр, Хынчештский материнский центр), поступления из бюджетов территориально-административных единиц еще очень малы, нестабильны и спорадичны. Значительная часть расходов покрываются внешними донорами, а национальные власти ассигнуют средства для НСП, большей частью в виде социальных выплат, материальной помощи, социальной помощи, услуг для идентифицированных и взятых под опеку бенефициаров. Вместе с тем, во всех отчетах отсутствует информация о денежных суммах, затраченных на нужды бенефициаров, на непосредственно предоставленные услуги, так что нет возможности определить реальную стоимость расходов по окончательной ре-интеграции жертв ТЛ.
- Анализируя структуру главы *Помощь и защита жертв ТЛ* с точки зрения показателей прогресса, убеждаемся, что в своем большинстве они сформулированы исходя из перспективы потребностей системы, а не потребностей самих жертв (НПД 2012-2013 гг.: *Разработанное и утвержденное Руководство, создание не менее 3-х почет-*

ных консульских отделов, количество разработанных и распределенных материалов, количество идентифицированных и получивших помощь детей, разработанное руководство, разработанные и внедренные стандарты качества). Формулирование показателей с точки зрения жертв предполагает помимо системных показателей и наличие показателей влияния предоставленных услуг на бенефициаров (число идентифицированных и перенаправленных жертв, спектр предоставленных услуг и сроки их предоставления, число жертв, репатриированных и перенаправленных в службы помощи в кризисных ситуациях или службы долгосрочной помощи, число получивших профессию, число реабилитированных лиц, число трудоустроенных и мониторинг лиц трудоустроенных не менее шести месяцев и пр.).

- Ряд НПО сообщают о неспособности специалистов местного уровня оценивать риски для ребенка перед размещением в биологическую семью, но и о трудностях в связи с прослеживанием (ре)интеграции детей в семьи. Эта констатация позволяет нам сделать вывод о том, что специалистам в территориях необходимы последовательные программы консолидации своих профессиональных способностей.

Рекомендации

1. Необходимо внести в следующий НПД количественные и качественные показатели помощи и защиты жертв (число идентифицированных лиц, число перенаправленных к другим службам, длительность размещения бенефициаров в этих службах, уточнение характера службы: по оказанию помощи, кризисного реагирования, долгосрочной помощи по реабилитации и интеграции).
2. Надлежит ввести показатели финансового прогресса (на сколько процентов возрастут годовые ассигнования из государственного бюджета и из бюджетов административно-территориальных единиц, рост расходов по прямым услугам, кроме расходов на коммунальное обслуживание и административных расходов).
3. Необходимо предусмотреть в следующем НПД развитие услуг по долгосрочной реабилитации и реинтеграции и ввести качественные показатели – срок предоставления бенефициарам услуг и оказанное влияние (свыше 6 месяцев, число лиц, сохранивших за собой рабочие места, как улучшилось качество жизни). Необходимо обучение специалистов в области оценки влияния предоставленных услуг на бенефициаров.
4. Целесообразно включить в следующую НПД распространение гарантированных государством услуг (в частности, гарантированной государством юридической помощи) и на жертв ТЛ, и на жертв НС, с указанием, числа жертв получивших отдельные адвокатские услуги, число адвокатов, обученных для предоставления помощи жертвам ТЛ, ЖНС и пр.
5. Показатели прогресса не отражают рост поддержки/ассигнований со стороны государства. Соответственно, в НПД должны содержаться показатели процентного роста ассигнований со стороны государства на услуги по предоставлению помощи и

защиты жертв и потенциальных жертв, с указанием источников средств – государственного и местных бюджетов. Вместе с тем, в контексте аккредитации социальных услуг и приобретения услуг у НПО, нелесообразно указать количество приобретенных у НПО услуг и их стоимость.

6. Ряд НПО сообщает о неспособности специалистов на местном уровне оценить риски для ребенка перед тем, как разместить его в биологическую семью, а также об ошибках в мониторинге (ре)интеграции детей в семьи. Следовательно, строго необходимо, чтобы специалисты в территориях занимались в рамках программ непрерывного совершенствования профессиональной подготовки.

7. Чтобы в будущем избежать дублирования данных, рекомендуется совершенствовать базы данных, что позволяет идентифицировать получателей, введенных в систему из различных источников отчетности, чтобы избежать дублирования отчетности по делам. Унификация баз данных позволит проводить анализ спектра услуг, доступных всем пользователям, начиная с высокоспециализированных услуг (ЦПЗ) до помощи, предоставляемой МДК на местном уровне и наоборот.

V. РАССЛЕДОВАНИЕ И СУДЕБНОЕ ПРЕСЛЕДОВАНИЕ СЛУЧАЕВ ТОРГОВЛИ ЛЮДЬМИ

Анализ НПД 2010-2011 гг., Специального плана в дополнение к нему и НПД 2012-2013 гг. показывает, что по сравнению с другими главами, глава *Расследование и судебное преследование случаев трафика людей* претерпела наименьшие изменения как с точки зрения структуры, так и содержания.

В НПД 2010-2011 гг., данная глава структурирована по 4 подглавам подглавам: (a) *Проактивное и реактивное расследование* (ставилась задача расширенного применения проактивных методов расследования), (b) *Уголовное преследование и осуждение преступников*, (c) *Законная реабилитация и компенсации жертвам* и (d) *Обращение полиции и суда с жертвами/свидетелями*.

Специальный план в дополнение к НПД 2010-2011 гг., утвержденный в декабре 2010 г., содержит в самом начале дополнительную главу *Расследование случаев вовлечения в торговлю людьми должностных лиц, их судебное преследование и осуждение*; данная глава включает ряд конкретных мероприятий, направленных на пресечение причастности официальных/должностных лиц к торговле людьми, самой тяжелой идентифицированной проблеме, в связи с которой вышеупомянутый доклад содержит целый ряд рекомендаций.

Отрадно, что НПД 2012-2013 гг. является логическим продолжением мероприятий, призванных решить идентифицированные проблемы в результате внедрения предыдущих планов и основан на рекомендациях международных экспертов, находящихся в Республике Молдова в рамках рабочих визитов с целью мониторинга противостояния торговле людьми. Следует отметить, что впервые в структуру НПД включено описание

идентифицированных проблем, что является первым шагом к определению директивных, базовых направлений для мероприятий, подлежащих внедрению, наряду с рядом качественных показателей прогресса. Так, в НПД 2012-2013 гг., глава *Расследование и судебное преследование*, уже содержит следующие 4 подглавы: *4.1. Расследование*, *4.2. Уголовное преследование и осуждение торговцев*, *4.3. Восстановление прав и компенсация жертв торговли людьми* и *4.4. Меры борьбы с коррупцией*. Последняя подглава включает действия того же характера, что и предыдущий план в соответствующем разделе, к тому же содержит конкретную соответствующую ссылку на Доклад Госдепартамента США.

В дальнейшем мы проанализируем результаты, полученные по всем 4 подглавам, как они сформулированы в НПД 2012-2013 гг., с одновременной ссылкой на усилия, которые были приняты в период 2010-2011 гг.

V. 1. Расследование

Поскольку в период 2010-2011 гг., одной из целей являлось расширение проактивных методов расследования, отмечаем рекордное число учебных мероприятий для представителей органов права в области противостояния торговле людьми, торговле детьми, но и сопутствующим преступлениям, такие как трудовая миграция и квалификация. Обучение было в основном организовано при поддержке партнеров по внедрению: МОМ, UNICEF, Европейская комиссия, Посольство США и активные в данной области НПО. Даже если указаны все организованные мероприятия (конференции, заседания круглого стола, международные семинары), из докладов за 2010-2011 гг. нельзя вывести точное число обученных представителей органов права, поскольку лишь по двум мероприятиям делается ссылка на

число участников обучения в области противостояния торговле людьми (63 представителей органов права, 40 офицеров по уголовному преследованию, 10 преподавателей и студентов Полицейской Академии «Штефан чел Маре»). Хотя был проведен целый ряд программ обучения для представителей правовых органов, отсутствует информация о разработке куррикулума в области проактивных расследований случаев трафика людей. Отсутствует, также, показатель динамики изменения проактивных методов в расследовании причин торговли людьми по результатам проведенных учебных мероприятий.

Идентификация и анализ системных вопросов относящихся к эффективному расследованию и уголовному преследованию и к осуждению по делам о торговле людьми и по сопутствующим делам были продолжены усилиями МОМ и партнеров, принявших аналитическое исследование по расследованию и рассмотрению в суде дел о торговле людьми и сопутствующих дел. Данное исследование было профинансировано Госдепом США. Констатации, выводы и рекомендации команды экспертов, заключивших договор с МОМ-ом, приняли во внимание обстоятельства 380 рассмотренных судом уголовных дел (2006-2009 гг.) по следующим категориям преступлений: торговля людьми (ст. 165 УК), торговля детьми (ст. 206 УК), сутенерство (ст. 220 УК), незаконный переход государственной границы (ст. 362 УК), организация незаконной миграции (ст. 362/1 УК), незаконный вывоз детей из страны (ст. 207 УК) и принудительный труд (ст. 168 УК) и нашли отражение в ряде докладов в рамках различных мероприятий, а также в ходе заседаний по техническому согласованию, организованных и проведенных Миссией ОБСЕ в Молдове. Исследование было опубликовано в 2012 г. Вместе с тем, следует отметить, что ряд выводов, сделанных исследователями, легли в основу предложений и изменений, законодательных инициатив, что нашло отражение уже в НПД 2012-2013 гг. г.

Для достижения цели *Эффективное расследование случаев торговли людьми с применением современных методов расследования и способов защиты жертв/ свидетелей*, в НПД 2012-2013 гг. подлежали проведению, в рамках подглавы *Расследование*, следующие мероприятия, отнесенные к **Задаче 1** раздела 4.1. (*Выявление недостатков, существующих в расследовании случаев торговли людьми и их причин. Разработка необходимых мер по повышению эффективности расследования, применению современных методов ведения расследования и изменению законодательства*):

1. Генеральная прокуратура провела исследование для повышения эффективности расследования, в рамках которого выработала необходимые рекомендации для прокуроров, включенные в проект Специальной инструкции по повышению эффективности расследования с использованием ст. 109 ч. (3) Уголовно-процессуального кодекса. Данная Инструкция подлежала утверждению Генпрокуратурой во II полугодии 2013 г.
2. Внесены предложения по изменению и дополнению ст. 165, 168 и 206 Уголовного кодекса Республики Молдова по разграничению преступлений и определению соразмерных наказаний, а также по дополнению ст. 79 новой частью, 5, по исключению применения данной статьи в части преступлений предусмотренных ст. 165 и 206 Уголовного кодекса. Меры были реализованы путем принятия Закона № 270 от 07.11.2013 г. по изменению и дополнению некоторых законодательных актов.
3. Также, Генеральная прокуратура разработала Исполнительную инструкцию о порядке опроса жертв для предупреждения повторного травмирования и Инструкцию о непривлечении к ответственности предполагаемых жертв, при наличии определенных оснований подозревать вмешательство/запугивание/принуждения к даче ложных по-

казаний со стороны других лиц (в том числе, торговца людьми). Инструкция подлежала принятию Генпрокуратурой в январе 2014 г.

Другим мероприятием, призванным способствовать *Улучшению процесса опроса в рамках уголовного процесса детей – жертв торговли людьми (Задача 2*, раздела 4.1. НПД 2012-2013 гг.) является *Участие психологов/педагогов в процессе опроса детей – свидетелей-жертв* (мероприятие 4.1.4). В рамках этого мероприятия, в 2012-2013 гг. были реализованы 109 опросов детей жертв/свидетелей с участием психологов НЦПНД (Национальный центр по предупреждению насилия над детьми) и Международного центра „La Strada”. Следует уточнить, что 53 опроса были организованы с участием психологами НЦПНД (35 в 2012 г. и 18 в 2013 г.), как в специализированной комнате для опроса в помещении Центра психосоциальной помощи ребенку и семье „AMICUL”, так и в помещениях территориальных комиссариатов полиции, прокуратур и судов. Другие 56 судебных опросов организованы с участием психологов в Международном центре „La Strada” (42 судебных опроса детей жертв сексуальной эксплуатации/насилия в 2012 г. и 14 опросов в Комнате для опроса того же учреждения в 2013 г.). Хотя в НПД количество организованных опросов и условий их проведения (дружественных детям, в рамках комиссариатов полиции, прокуратур и/или судов) приводится в качестве показателя прогресса, нет четкого выделения количества опросов с участием ребенка жертвы/свидетеля. Однако, судя по информации о том, где эти опросы проводились, становится ясно, что опросы проводились на различных этапах уголовного процесса, соответственно, принцип сведения количества опросов к минимуму (предпочтительным является единичный опрос) не был соблюден.

Относительно Установления партнерства в целях соблюдения прав ребенка – жертвы/свидетеля в процессе законного опро-

са путем использования комнат для проведения опроса и привлечения специалистов, подготовленных для опроса ребенка (мероприятие 4.1.5. в НПД 2012-2013 гг.). В феврале 2013 г., Генеральная прокуратура установила партнерство с Международным центром „La Strada”, согласно которому Международный центр „La Strada” предоставляет прокуратурам Комнату для опроса детей на условиях ст. 110¹ УПК и посреднические услуги, а также адвокатские услуги по делам о торговле детьми, детской порнографии, детской проституции. Также в 2013 г., Центр по борьбе с торговлей людьми подписал договор сотрудничества с Государственной инспекцией труда, в контексте расследования торговли людьми с целью эксплуатации труда и эксплуатации принудительного труда. Договор сотрудничества с партнерами по борьбе с трафиком (ЦБТЛ, МТСЗС, РГ, МОТ, Международный центр „La Strada”) находится на этапе переговоров и должен завершиться в 2014 г.

В том, что касается **Задачи 3**, раздела 4.1. НПД 2012-2013 гг. - *Консолидация потенциала структур, уполномоченных осуществлять защиту жертв/свидетелей торговли людьми, путем предоставления технической помощи управлению по защите свидетелей Министерства внутренних дел и судебным инстанциям*, отметим, что 21 сентября 2012 г. был официально введена в действие специальная система опроса в виде видео-конференций. Такие системы были установлены в помещениях апелляционных судов и в зданиях трех прокуратур. Мероприятие выполнено в рамках проекта „Расширение возможностей по расследованию и уголовному преследованию преступлений торговли людьми в Молдове”, финансируемого Государственным департаментом США, при поддержке Посольства США в Республике Молдова и внедрен Международной организацией по Миграции (МОМ), Миссия в Республике Молдова, в партнерстве с Правительством Республики Молдова. Одновременно, хотя намечаемый показатель прогресса предусматривал рас-

пределение помещения, отвечающего специальным требованиям для функционирования и оснащение трех апелляционных судов и трех прокуратур аудио- видеоаппаратурой для опроса жертв/свидетелей в уголовном процессе, что и было достигнуто в конце концов, это достижение составляет лишь чисто техническую сторону вопроса. Однако, если исходить из того что поставленная задача предполагала расширение возможностей органов права по защите жертв/свидетелей, то для оценки открывшихся возможностей следовало бы привести реальную цифру опросов проведенных в этих учреждениях, длительность опросов, а также обозначить профиль жертвы, участвовавшей в опросе (жертва/свидетель, жертва потерпевшая сторона и пр.).

Что касается **Задачи 4** *Развитие сотрудничества между полицейскими, прокурорами, пограничниками, другими государственными структурами и неправительственными организациями*, следует отметить, что в 2012-2013 гг. были подписаны 4 договора сотрудничества, о чем упоминалось выше. Итак, пункт 4.1.10 был выполнен. Кстати, как и пункт 4.1.11, поскольку в 2013 г., при Генеральном прокуроре было организовано 2 заседания Координационного совета, в рамках которых затронуты вопросы реорганизации Координационного совета в контексте реформ, проведенных в рамках учреждений, входящих в состав Совета, были утверждены новое Положение Координационного совета и программа деятельности.

С целью реализации **Задачи 5** *Повышение уровня знаний о предотвращении и расследовании случаев, связанных с использованием детской порнографии в сети Интернет*, 14 августа 2012 г., Приказом МВД №276, в рамках ЦБТЛ был создан Отдел по борьбе с торговлей людьми по Интернету, с целью выполнения обязательств, принятых в связи с ратификацией Законом №263 от 19.12.2011 г. Конвенции Совета Европы о защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуального насилия (Конвенция

в Лансароте), подписанной 25 октября 2007 г. Впоследствии, в результате реформирования МВД, специализированный отдел ЦБТЛ был реорганизован в Центр по борьбе с информационными преступлениями (СССИ) Национального инспектората по расследованиям. В течение 2013 г., Центру по борьбе с информационными преступлениями было выделено помещение, было проведены учебные семинары и ознакомительные поездки, организованные при поддержке партнеров по развитию УНП ООН, было приобретено необходимое оборудование и программное обеспечение (в том числе специализированные программы) для мероприятий СССИ. Таким образом, СССИ был оснащен техникой стоимостью в 63.000 долларов США посредством МОМ, при финансовой поддержке Государственного департамента США.

Анализируя данные задачи через призму *Показателей прогресса* в НПД 2012-2013 гг., подглава **Расследование**, может констатировать следующее:

Задача 1. *Выявление недостатков, существующих в расследовании случаев торговли людьми и их причин. Разработка необходимых мер по повышению эффективности расследования, применению современных методов ведения расследования и изменению законодательства*

Обратившись к рубрике *Показатели прогресса*, уточним, что результаты исследования не отражены в официальной странице ГП, и Инструкция, с помощью которой предполагалось достичь данный прогресс, еще Генеральной прокуратурой не утверждена. Хотя согласно действию 6.3. Стратегии реформы сектора юстиции и была создана рабочая группа Министерства юстиции, которая разработала законопроект о дополнениях к ст. 110¹ УПК *Специальные случаи допроса несовершеннолетнего свидетеля-жертвы*, этот законопроект не был утвержден Правительством и так и не был направлен Парламенту вплоть до конца 2013 г.

Задача 2. *Улучшение процесса опроса в рамках уголовного процесса детей – жертв торговли людьми.*

Хотя количественные показатели, предложенные в качестве показателей прогресса и были достигнуты, необходимы также и качественные показатели, которые указывали бы и на прогресс в качестве осуществления опроса детей. В настоящем НПД указано лишь количество опросов, число специалистов и число детей, получивших помощь психолога или психопедагога. В контексте новых изменений в ст. 110¹ – специальные меры по опросу уязвимого несовершеннолетнего жертвы/свидетеля – необходимо внести в следующий НПД качественные показатели, в том числе численность опрошенных детей, количество опросов на одного ребенка в рамках уголовного дела, численность специалистов для опроса (в том числе, количество подготовительных часов) и количество опросов, проведенных после специальной подготовке, а также помещение в котором состоялся опрос. Только при наличии подобных показателей может оценить, через призму потребностей уязвимых свидетелей, улучшение процесса опроса детей-жертв.

Задача 3. *Консолидация потенциала структур, уполномоченных осуществлять защиту жертв/свидетелей торговли людьми, путем предоставления технической помощи управлению по защите свидетелей Министерства внутренних дел и судебным инстанциям.*

С точки зрения заданных показателей прогресса, напрашиваются определенные выводы. В части двух первых мероприятий - выделения помещения, соответствующего специальным требованиям в связи с осуществляемой деятельностью, а также приобретения автомобилей, техники и специальных средств, компьютерной техники и оборудования для видеоконференций, то в отчете присутствует лишь упоминание о том, что помеще-

ние распределено. А вот что касается приобретения материальных ценностей, то эта информация отсутствует даже в отчете за 2012-2013 гг. Не указаны ни стоимость, ни средства, вложенные в выполнение этих двух мероприятий. Другим мероприятием, не упоминающимся в отчете является ассигнование финансовых средств для покрытия расходов в связи с обеспечением безопасности участников уголовного процесса и для организации постоянного обучения личного состава. Соответственно, даже при наличии количественных показателей, отчетность по ним не соблюдена, поскольку ценовая информация отсутствует.

Вместе с тем, рекомендуется ввести в отчетность качественные показатели, которые смогут отражать консолидацию потенциала полномочных органов в области защиты жертв/свидетелей торговлей людьми, или профессиональные возможности, которые одной только техникой или наличием финансовых средств не измерить, хоть они и имеют немаловажное значение. Рекомендуется установить следующие качественные показатели прогресс по данной задаче: численность жертв/свидетелей, включенных в программу защиты и длительность этой программы. Расходы по защите свидетелей (отдельно по каждому свидетелю и общие расходы по всей программе защиты ежегодно), содержание программы защиты (используемые методы) и количество подготовленных специалистов, обеспечивающих защиту свидетелей.

Задача 4. *Развитие сотрудничества между полицейскими, прокурорами, пограничниками, другими государственными структурами и неправительственными организациями*

С учетом заданных количественных показателей, данную задачу можно считать выполненной. Вместе с тем, нельзя оценивать влияние Соглашений о сотрудничестве лишь по факту их наличия. Рекомендуется ввести качественные показатели,

которые смогут отразить эффективность труда каждого сотрудника, а именно, количество проведенных совместных мероприятий, количество бенефициаров предоставленной помощи, численность совместных вмешательств или количество перенаправленных дел от неправительственных организаций или в их адрес. Также, в отношении показателей для заседаний координационных советов (в нашем случае для Координационного совета и органов права) целесообразно наличие качественных показателей, в том числе количество решений, утвержденных в рамках заседаний и содержание данных решений.

Задача 5. Повышение уровня знаний о предотвращении и расследовании случаев, связанных с использованием детской порнографии в сети Интернет

Анализируя показатели прогресса, относящиеся к данной задаче в НПД 2012-2013 гг. (Создание специального отдела по борьбе с использованием детской порнографии в сети Интернет, количество проведенных обучающих мероприятий, оснащение оборудованием) можем сделать вывод о том, что данная задача выполнена. Вместе с тем, оценить степень достижения поставленной задачи не представляется возможным, поскольку мы располагаем лишь количественной информацией. Рекомендуем ввести качественные показатели прогресса, в том числе количество и длительность проведенных обучающих мероприятий, а также содержание семинаров, количество случаев порнографии, идентифицированных и направленных в судебные инстанции, численность/количество идентифицированной и уничтоженной информации, количество принятых обращений в связи со случаями детской порнографии, тип и численность участников организованных мероприятий по предупреждению и пр.

V.2. Уголовное преследование и осуждение торговцев

В НПД 2010-2011 гг., в качестве цели политики в части *Уголовного преследования и осуждения преступников* (раздел 4.2.) установлен *увеличение возбужденных и направленных в суд уголовных дел и осуждения лиц, вовлеченных в ТЛ*. Для достижения данной цели, запланированы такого рода мероприятия как разработка *Руководство по обучению и организации учебных курсов для представителей правовых органов* под эгидой НИЮ, а также выполнение аналитического исследования причин и наказаний, назначаемых за преступления, связанные с торговлей людьми. Мероприятие подлежало выполнению Министерством юстиции, при поддержке МОМ-а и высшей судебной палаты. Эти мероприятия были реализованы в полной мере, однако доклад *„Аналитическое исследование по расследованию и рассмотрению в суде дел о торговле людьми и сопутствующих дел”*, разработанный на основе 380 дел о ТЛ и связанным делам, был опубликован МОМ-ом только в 2013 г.

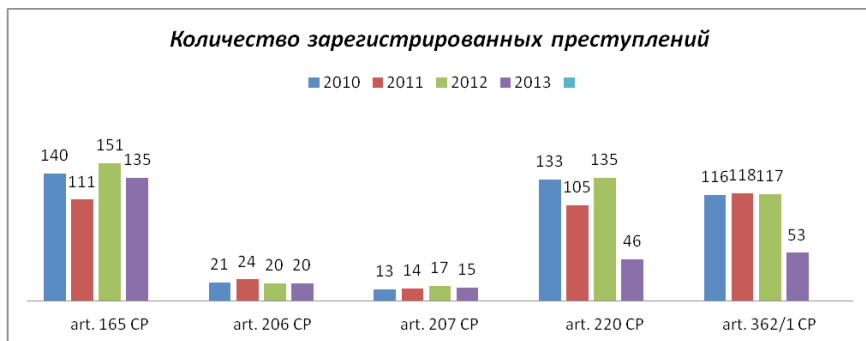
В НПД 2012-2013 гг., в данном разделе (4.2.) было запланировано всего одно мероприятие, подлежащее выполнению ГП – *Проведение исследования в целях выявления существующих трудностей в расследовании и рассмотрении в судебных инстанциях случаев торговли людьми в принудительных целях эксплуатации труда*. Однако это задание осталось невыполненным по причине того, что был разработан проект закона об изменении и дополнении некоторых законодательных актов, в том числе изменению уголовной нормы, которая инкриминирует принудительный труд (ст. 168 Уголовного кодекса). Таким образом, отпала необходимость разработки Инструкции по применению данной нормы, претерпевшее основательное изменение принятием Закона № 270 от 07.11.2013 г.

Анализируя деятельность по уголовному преследованию в области борьбы с ТЛ и связанными преступлениями, установле-

но, что в 2010 г. зарегистрировано 423 преступления, в 2011 г. - 372 преступления, в 2012 зарегистрировано в целом по стране 440 преступлений, а в 2013 г., зарегистрировано 269 преступлений, в том числе:

Тип преступления	2010	2011	2012	2013
ст. 165 УК Торговля людьми	140	111	151	135
ст. 206 УК Торговля детьми	21	24	20	20
ст. 207 УК Незаконный вывоз детей из страны	13	14	17	15
ст. 220 УК Сутоенерство	133	105	135	46
ст. 362 ¹ УК Организация незаконной миграции	116	118	117	53

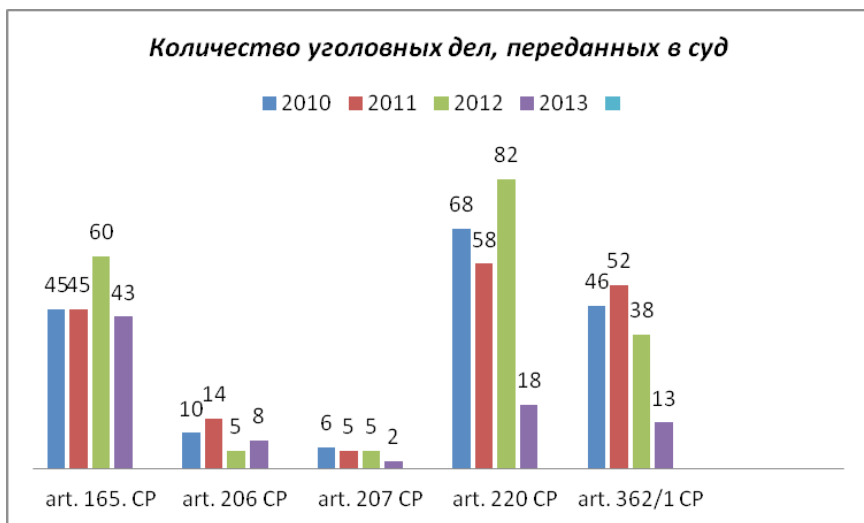
Диаграмма 1. Количество зарегистрированных преступлений (2010-2013)



В течение 2012 г. завершено уголовное преследование по 223 уголовным делам, из которых по 190 уголовным делам вынесено обвинительное заключение с передачей в судебные инстанции для рассмотрения по существу, а по 33 делам, уголовное преследование прекращено или отменено. В течение 2013 г., уголовное

преследование завершено по 97 уголовным делам, из которых 88 переданы в судебные инстанции для рассмотрения по существу; по 11 делам, уголовное преследование прекращено и по 83 делам приостановлено согласно положениям ст. 287¹ УПК.

Диаграмма 2. Количество уголовных дел, переданных в суд



Сравнивая показатели деятельности органов права, констатируем в 2010-2013 гг. относительно стабильную динамику регистрации дел о торговле людьми и о торговле детьми. Вместе с тем, количество дел о торговле людьми (ст. 165 УК), переданных в судебные инстанции уменьшилось, в частности, в 2013 г. Та же тенденция прослеживается в делах о торговле детьми (ст. 206 УК), даже если в 2013 отмечен легкий рост, по сравнению с 2012 г. Представители органов права объясняют данную тенденцию тем, что многие из тех, кто подозревался в совершении преступлений, или не были идентифицированы, или объявлены в розыск, а часть жертв находилась за пределами страны, что осложняет уголовное преследование.

Поскольку цель данного раздела (4.2.) НПД 2012-2013 гг. состояла в *Улучшении процесса преследования и осуждения лиц, вовлеченных в торговлю людьми в целях эксплуатации принудительного труда*, важно уточнить, что количество дел о торговля людьми с целью эксплуатации труда возросло в 2012 г. и оставалось на том же уровне и в 2013 г. Таким образом, 47% жертв торговли людьми идентифицированных органами права в 2012 г. и 42% идентифицированных в 2013 г., были жертвами эксплуатации труда, так что 29% уголовных дел, возбужденных ЦБТЛ в 2013 г. это дела о торговле людьми в принудительных целях эксплуатации труда.

Что касается уголовных дел о сутенерстве, отмечается существенное сокращение регистрации данных преступлений, так же как и передачи их на рассмотрение в суд. В 2013 г., данное сокращение составило 65%, по сравнению с периодом 2012 г. Это обстоятельство является следствием стратегии ЦБТЛ в качестве первичного органа полиции в области борьбы с торговлей людьми; таким образом, средства для борьбы с сутенерством перенаправляются для борьбы с торговлей людьми, что не означает ослабление борьбы с комплексным явлением трансграничного сутенерства, у которого много общих признаков с сексуальной эксплуатацией.

Впервые в 2013 г., отмечается существенный спад, на 55% по сравнению с 2012 г., уголовных дел по организации незаконной миграции (ст. 362/1 УК). Низкий процент регистрации данного типа преступлений объясняется реорганизацией ЦБТЛ и изменением его стратегии по реориентированию ресурсов для борьбы с торговлей людьми и только на комплексные дела об организации незаконной миграции, в частности, в направлении ЕС⁴³. Подобная стратегия ЦБТЛ была предопределена,

43 А также неэффективностью закона, предусматривающего штрафные санкции за осуществление этого вида незаконной деятельности

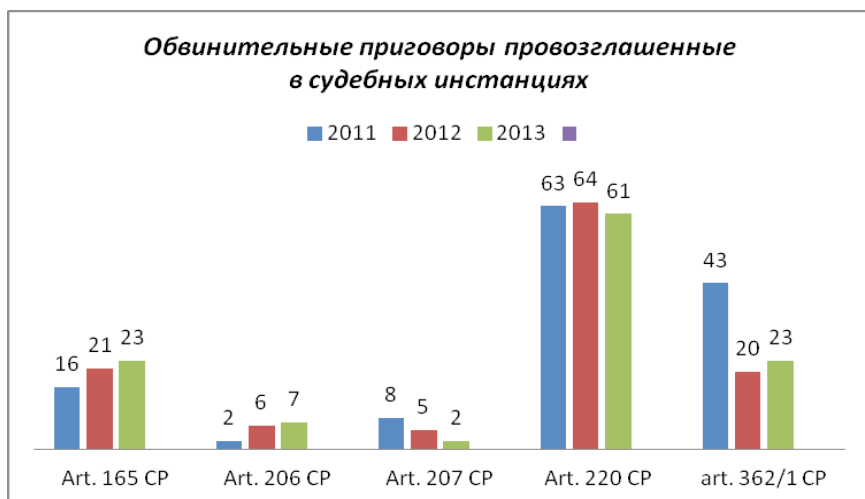
также, расширением компетенций Департамента пограничной полиции в данной сфере. Вместе с тем, отметим, что по данным международных отчетов (Frontex⁴⁴, Eurostat⁴⁵), начиная с 2009 г., количество случаев незаконного пересечения границы ЕС молдавскими мигрантами находится в постоянном спаде, на фоне постоянного роста количества наших соотечественников, которые пересекают границу в законном порядке и тех, кто легализуют свое пребывание на территории Шенгенского пространства (предоставляя, таким образом, другим молдаванам возможность легального въезда в страну с целью объединения семьи).

Анализ судебной практики на основании изученных отчетов позволяет ссылаться лишь на период 2011-2013 гг. Так, в течение 2012 г., в части рассмотрения в суде уголовных дел о преступлениях ТЛ, констатируется следующая ситуация: судебные инстанции первого уровня, провозгласив приговоры по 117 уголовным делам, осудили *146 физических лиц* и *3 юридических лица* (в 2011 г. – 149 физических лиц и 6 юридических лиц). Статистика 2013 г. следующая: суды завершили рассмотрение 116 уголовных дел из категории торговли людьми в отношении 151 обвиняемого. В Диаграмме 3 представлена сравнительная динамика количества приговоров, провозглашенных судебными инстанциями в 2011-2013 гг., по делам, отнесенным к категории ТЛ/ТД и ТС и связанным преступлениям.

44 Situational Overview on Trafficking in Human Beings, European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX), Warsaw, 2011

45 Trafficking in Human Beings Report, Eurostat, European Commission, 2013

Диаграмма 3. Обвинительные приговоры провозглашенные в судебных инстанциях



Анализ показателя в данной сфере свидетельствуют о несущественном росте количества обвинительных приговоров по делам о торговле детьми на протяжении 2011-2013 гг. Вместе с тем, важно отметить, что количество обвинительных приговоров, провозглашенных судами в период 2011-2013 г., относится, по сути, к предыдущему периоду, и представленные МВД данные не могут служить для сравнительного анализа, поскольку рассмотрение дела в суде может порой длиться и 3 года.

С целью предупреждения и борьбы с ТЛ, в течение 2012 г., на основании ст. 17 Закона №235 от 20.07.2006 г. об основных принципах регулирования предпринимательской деятельности, судебные инстанции, на основании решений, принятых Лицензионной палатой, вынесли **9 решений** об аннулировании и **13 решений** о приостановлении лицензии/разрешения на осуществление того вида предпринимательской деятельности, относящегося к размещению на рынке труда иностранных граждан.

В 2013 г., Лицензионная палата вынесла **8 решений** об аннулировании и **9 решений** о приостановлении лицензии на вид деятельности, относящийся к размещению на рынке труда иностранных граждан.

V.3. Восстановление прав и компенсация жертв торговли людьми

В разделе 4.3. *Восстановление прав и компенсация жертв торговли людьми* **НПД 2010-2011 гг.** запланировано лишь одно мероприятие - *Обеспечение жертв торговли людьми бесплатной юридической помощью на всех этапах уголовного процесса.* Целью данного мероприятия было *Возмещение ущерба жертвам торговли людьми.* В части касающейся выполнения этой задачи в 2010-2011 гг. прогресс не просматривается. Бесплатная же юридическая помощь жертвам торговли людьми предоставляется НПО при финансовой поддержке зарубежных доноров. Хотя согласно ст. 16 Закона № 241-XVI от 20 октября 2005 г. о предупреждении и пресечении торговли людьми жертвам торговли людьми гарантирована бесплатная юридическая помощь, на практике получить данную услугу очень сложно. Обсуждая этот вопрос со специалистами в рамках групп по перенаправлению, становится ясным его проблемный характер. В большинстве случаев, трудности связаны с положениями Закона № 241-XVI от 20 октября 2005 г., которые противоречат положениям Закона № 198-XVI от 26 июля 2007 г. о юридической помощи, гарантируемой государством⁴⁶. В 2014 г. Министерство юстиции разработало законопроект об изменении Закона № 198-XVI от 26 июля 2007 г., чтобы четко определить категории населения, которым гарантирована бесплатная юридическая помощь. Жертвы торговли людьми относятся к данным категориям.

⁴⁶ Закон об юридической помощи, гарантируемой государством №198-XVI от 26 июля 2007 г. (Официальный монитор РМ, 2007, № 157-160, ст. 614)

Относительно раздела 4.3. *Восстановление прав и компенсация жертв торговли людьми ТЛ НПД 2012-2013 гг.*, следует отметить, что согласно **Задачи 1**, *Концептуализация схемы рабочего механизма, который позволит обеспечить доступ лиц, пострадавших от торговли людьми, к возмещению ущерба с участием государства*, в 2012-2013 гг., было проведено единственное соответствующее мероприятие под эгидой МВД. В 2012 г., MOM, в рамках проекта *„Укрепление Постоянного секретариата Национального комитета по борьбе с торговлей людьми*, финансируемого Государственным департаментом США, выбрал международного эксперта, который в 2013 г., посетил Республику Молдова в рамках ознакомительного визита. Встретившись с главными участникам процесса противостояния торговле людьми, он разработал технико-экономическое обоснование, озаглавленное *«Права, восстановление, реабилитация: компенсация жертв торговли людьми в Республике Молдова»*. Разработка была представлена на заседании с участием основных действующих в этой сфере полномочных органов. Исследование содержит подробный анализ нормативной основы и определяющей политики Республики Молдова в данной сфере, самой передовой международной практики и серию рекомендаций, в том числе несколько конкретных моделей, применимых при разработке концепта механизма компенсации жертв торговли людьми.

Вместе с тем, хотя и было запланировано до конца 2013 года разработать концепт компенсационного фонда, в указанные сроки он не был выполнен, поскольку не были идентифицированы механизмы создания подобного государственного фонда и не была проработана процедура ассигнования финансовых средств. Также, необходимы усилия с целью учреждения законного механизма по формированию данного фонда. Отметим, что мнения экспертов по данному вопросу разделяются: одни высказываются за создание этой Программы для жертв ТЛ, а

другие настаивают на создании Программы для всех жертв преступлений. Это мероприятие было перенесено в НПД на следующий период.

В отношении **Задачи 2** того же раздела НПД 2012-2013 гг. - *Предотвращение повторного травмирования жертв в уголовном процессе* – ГП разработала проект Исполнительной инструкции о порядке опроса жертв во избежание их повторного травмирования, но ни одного проекта инструкции о не привлечении к ответственности предполагаемых жертв, если существует обоснованное предположение подозревать вмешательство/запугивание/принуждение к даче ложных показаний со стороны других лиц (в том числе, торговца людьми). Оба проекта должны следовать процедуре утверждения внутри учреждения в первом квартале 2014 г.

Исследование подтвердило что обеспечение компенсаций жертвам торговли людьми остается проблемой для Республики Молдова. Сложность данной проблемы обусловлена и тем, что прибыль в результате эксплуатации жертв, получают торговцы из стран назначения, а в Молдове привлекаются к уголовной ответственности лица, участвующие в вербовке и/или транспортировке жертв, которые в свою очередь, значительными денежными суммами не располагают. Соответственно, оплата компенсации за счет преступников нереальна. В экономической ситуации, в которой пребывает Республика Молдова, Правительство не готово взять на себя подобную ответственность.

V. 4. Меры борьбы с коррупцией

НПД 2010-2011 гг. не содержит мер, направленных на борьбу с коррупцией. Этот раздел (4.4.) был включен только в **НПД 2012-2013 гг.** В 2012 г., органы права Республики Молдова предприняли уголовное преследование в отношении **12 подо-**

зреваемых из категории публичных и должностных лиц, которые совершили преступления по торговле людьми и связанных с ней преступлений. В отношении **7 лиц** из данной категории, по их уголовным делам вынесено обвинительное заключение с передачей в судебные инстанции для рассмотрения по существу, а по одному делу, уголовное преследование прекращено по причине отсутствия элементов преступления. В 2013 г., органы права органы права осуществили уголовное преследование в отношении **8 лиц** из данной категории, а в отношении **6 лиц** - по их уголовным делам вынесено обвинительное заключение с передачей в суд, а по остальным делам уголовное преследование продолжается. Детали об обстоятельствах дел можно найти в Приложении 1 национальных докладов в области предупреждения и противостояния торговле людьми за, соответственно, 2012 и 2013 годы.

Добиться приговоров по делам подобного рода остается сложной задачей. Следует отметить, что по данным Департамента пенитенциарных учреждений Министерства юстиции, ни одно лицо, отбывающее наказание за совершение преступления за ТЛ не относится к категории тех, которые предусмотрены ст. 123 УК (официальное лицо).⁴⁷ Подобную ситуацию следует ломать и в дальнейшем, поэтому остается актуальным предложение о привлечении независимых экспертов в мониторинг заседаний суда, на которых рассматриваются дела о ТЛ с участием должностных и публичных лиц⁴⁸. Другим велением дня является как можно более строгий мониторинг внедрения национальной стратегии по борьбе с коррупцией⁴⁹.

47 Ходагайство 07/768 от 28.01.2013 г.

48 <http://www.gov.md/libview.php?l=ro&idc=578&id=4919>

49 Национальная стратегия по борьбе с коррупцией на 2011-2015 гг., утвержденная Постановлением Парламента № 154 от 21 июля 2011 г.

Выводы

- Мероприятия, предусмотренные в данной подглаве - *Расследование и судебное преследование случаев трафика людей* – большей частью соответствуют изменениям и новым тенденциям явления торговли людьми, а также потребностям органов права. Вместе с тем, анализируя степень соответствия данных действий потребностям подвергшихся торговле лиц, то нельзя говорить о выполнении данной задачи в рамках НПД 2012-2013 гг., и тем более в рамках НПД 2010-2011 гг. Большинство показателей прогресса сформулированы с точки зрения потребностей системы, но не исходя из насущных потребностей жертв трафика в защите и необходимости применения современных методов расследования дел, а также требования выполнения Задачи 2, в которой указано количество опросов, организованных с участием психологов, количество детей получивших помощь).
- Мероприятия, предложенные, в частности, для НПД 2012-2013 гг., соответствуют механизмам внешнего мониторинга.
- Хотя целью подглавы *Уголовное преследование и осуждение торговцев* в НПД 2012-2013 гг. явилось *Улучшение процесса преследования и осуждения лиц, вовлеченных в торговлю людьми в целях эксплуатации принудительного труда*, задачу можно считать выполненной в связи с проведением исследования с целью выявления существующих трудностей в расследовании и рассмотрении в судебных инстанциях случаев торговли людьми в целях эксплуатации принудительного труда. Исследование было реализовано в силу необходимости провести определенных изменений законодательного порядка.

- Хотя подглава V.2. посвящена *Восстановлению прав и компенсации жертв торговли людьми*, показатели прогресса разработаны в перспективе разработанных продуктов или исследований, призванных предоставить решения для создания механизмов законной компенсации.
- Показатели прогресса для подглавы *Меры борьбы с коррупцией* являются исчерпывающими (возбужденные уголовные дела, переданные в судебные инстанции, вынесенные приговоры). Однако практически отсутствует качественная информация о количестве вынесенных приговоров и количестве лица, отбывающих наказание.
- Соглашения, подписанные ЦБТЛ/ГИП и Международным центром „La Strada”, а также с Государственной инспекцией труда являются ответом на новые тенденции явления торговли людьми, а именно, на увеличение количества дел о вербовке по Интернету и социальным сетям, а также на рост, в 2012-2013 гг., количества случаев торговли людьми с целью эксплуатации труда.
- В результате реформы МВД и реорганизации ЦБТЛ, отмечается существенный спад зарегистрированных случаев организации незаконной миграции и случаев сутенерства. Это объясняется стратегической реорганизацией ЦБТЛ, призванной противостоять торговле людьми, трафиком детей и связанным преступлениям только в случае их особой тяжести и с учетом трансграничной составляющей.

Рекомендации

1. Чтобы оценить уровень достижения цели, но и поставленной Задачи, необходимы качественные показатели, которые непосредственно относятся к уголовному преследованию и к осуждению торговцев. Рекомендуется в будущем включать в данную подглаву такие показатели, как *количество уголовных дел по преступлению торговли людьми, торговля детьми и связанные преступления, с указанием цели эксплуатации, количества уголовных дел, переданных в суд, количество обезвреженных криминальных сетей и количество осужденных лиц, а также тип осуждения.*

2. В будущем рекомендуется, наряду с показателями содержания из перспективы нормативной и системной составляющих (например, концепт разработанной программы компенсации), вводить и показатели, учитывающие и интересы жертвы (количество жертв получивших компенсацию со стороны государства и стоимость данной компенсации, общая сумма, ассигнованную компенсационному фонду и механизм создания данного фонда, из каких источников формируется, количество жертв, опрошенных с соблюдением принципа исключения повторного травмирования, численность и профиль специалистов, вовлеченных в опрос жертв-свидетелей).

3. Остается актуальной задача ведения борьбы с преступлениями, совершенные при участии публичных и должностных лиц. Получение обвинительных приговоров по таким делам сопряжено с рядом трудностей.

4. Необходимо срочное создание Концепта, механизмов, Государственного фонда компенсации для жертв торговли людьми как такового, таким образом, чтобы это не стало хронической задолженностью общественности, противостоящей торговле

людьми в Республике Молдова. Необходимо также развить и применить финансовые исследования, что позволит выявить прибыли преступников, провести ее конфискацию и, соответственно, ассигновать конфискованные средства в государственный компенсационный фонд для жертв.

5. По причине того, что механизм мониторинга Национальной стратегии по борьбе с коррупцией на 2011-2015 гг., в делах о коррупции, связанных с делами о торговле людьми еще четко не отработан, дополнительно к показателям прогресса, предлагается введение экономического показателя, как например, стоимость конфискованного имущества. Данные ресурсы могут существенно способствовать пополнению компенсационного фонда для жертв торговли людьми. Поскольку данный компонент НПД 2012-2013 гг. является ограниченным, поскольку существует отдельная национальная стратегия по борьбе с коррупцией, НЦБК должен представить Правительству и Национальному комитету по борьбе с торговлей людьми соответствующую информацию о вовлечении официальных лиц в коррупционные действия связанные с торговлей людьми. В этом плане, рекомендуется, чтобы НЦБК был включен в список членов Национального комитета.

VI. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

В том, что касается структуры главы Международное сотрудничество в НПД 2010-2011 гг. и 2012-2013 гг., она осталась неизменной, разделенной на 2 подглавы *Усиление международного сотрудничества* и *Международное полицейское и судебное сотрудничество* в обоих НПД.

VI. 1. Интенсификация международного сотрудничества в 2010-2013 гг.

В течение всего срока действия обоих НПД, соответственно в 2010-2013 гг., велись переговоры по ряду двусторонних соглашений, но все они пока – на стадии проекта.

- Проект Соглашения между Правительством Республики Молдова и Правительством Российской Федерации о сотрудничестве в области репатриации жертв торговли людьми, торговли детьми, незаконного трафика мигрантов, детей без сопровождения и мигрантов, находящихся в затруднительном положении.
- Проект Соглашения между Правительством Республики Молдова и Правительством Украины о сотрудничестве в области репатриации жертв ТЛ, ТД, незаконного трафика мигрантов, детей без сопровождения и мигрантов, находящихся в затруднительном положении..
- Проект Соглашения между Правительством Республики Молдова и Правительством Итальянской Республики о сотрудничестве в области защиты молдавских детей без сопровождения или находящихся в затруднительном положении на территории Итальянской Республики.

Переговоры по этим Соглашениям начались еще в 2011 г. До конца 2013 г., доработанный проект Соглашения о сотрудничестве в области репатриации жертв ТЛ, ТС, незаконного трафика мигрантов, детей без сопровождения и мигрантов, находящихся в затруднительном положении между Республикой Молдова и Украиной прошел положенную процедуру согласования и был передан украинским партнерам посредством министерств иностранных дел обеих стран. Также, проект Соглашения между Правительством Республики Молдова и Правительством Российской Федерации о сотрудничестве в области репатриации жертв торговли людьми, торговли детьми, незаконного трафика мигрантов, детей без сопровождения и мигрантов, находящихся в затруднительном положении был согласован с национальными учреждениями и направлен российской стороне для ознакомления.

В том что касается проекта соглашения между Правительством Республики Молдова и Правительством Итальянской Республики о сотрудничестве в области защиты молдавских детей без сопровождения или находящихся в затруднительном положении на территории Итальянской Республики, итальянская сторона посчитала, что в настоящее время нецелесообразно начинать переговоры в связи с подобным проектом.

Следует отметить **в заключение**, что переговоры по двусторонним соглашениям превысили сроки, предусмотренные НПД; таким образом, как механизм сотрудничества с Российской Федерацией, так и с Украиной не был завершен и в 2013 г. Соответственно, установленные показатели не были достигнуты. Однако, следует заметить, что успешная их реализация зависит и от внешних сторон по переговорам.

Представляется целесообразным включить в следующие НПД показатели с точки зрения жертв торговли, находящихся в затруднительном положении мигрантов, детей без сопровождения, получив-

ших помощь на основании отношений двустороннего сотрудничества, между государственными структурами и НПО или международными организациями двух стран, дополнительно к формальным механизмам сотрудничества Эти показатели позволяют оценить степень достижения Задачи международного сотрудничества в области идентификации, оценки репатриации и помощи жертвам и потенциальным жертвам и детям без сопровождения.

Поскольку механизмы правительственного сотрудничества предполагают и ряд политических факторов, неподконтрольных органам Республики Молдова, в будущем в эту главу следует включить и элемент ожидаемых рисков с представлением их анализа. К тому же, показатели прогресса надлежит разработать таким образом, чтобы их выполнение стало возможным с помощью формальных и неформальных механизмов.

VI.2. Международное полицейское и судебное сотрудничество

В НПД 2010-2011 гг., международное полицейское и судебное сотрудничество ставило перед собой более широкие задачи: гарантирование международной юридической помощи по уголовному праву в делах о торговле людьми, сотрудничество с EUROPOL, INTERPOL и SECI, повышение способностей представителей органов права и судебных органов к сотрудничеству с соответствующими органами других государств, улучшение обмена данными с другими странами.

В НПД 2012-2013 гг., задачи в данной области сформулированы более четко, будучи нацеленными на разрешение проблем, выявленных в ходе мониторинговых визитов. Первая задача состоит в установлении формальных и неформальных контактов с компетентными органами из ближневосточных и азиатских стран,

ответственными за сферу торговли людьми, рассмотрение возможности заключения с ними меморандумов о взаимопонимании или других юридических соглашений по проблеме торговли людьми. Вторая задача сформулирована как улучшение международного информационного обмена между органами уголовного преследования и судебными инстанциями в других странах.

Таким образом, в 2010-2011 гг., состоялись переговоры по проекту Соглашения между Республикой Молдова и Боснией и Герцеговиной о взаимной правовой помощи по гражданским и уголовным делам (Указ президента о начале переговоров №105-V от 15.12.2009 г.)⁵⁰ и по проекту Соглашения, составленного путем обмена нот о подтверждении применения путем правопреемства между Республикой Молдова и Республикой Словения Договора между Союзом Советских Социалистических Республик и Социалистической Федеративной Республикой Югославия о правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам, подписанного в Москве 24 февраля 1962 г. (Указ президента об инициировании переговоров №369-VI от 15.11.2011 г.)⁵¹.

В период **2012-2013 гг.**, для достижения **Задачи 1 - Установление формальных и неформальных контактов с компетентными органами государств Среднего Востока и Азии по проблеме торговли людьми.** - (раздел 5.2. НПД 2012-2013 гг.) МИДЕИ направил в адрес Министерства иностранных дел Объединенных Арабских Эмиратов устную ноту №DC 05/404/12503 с предложением об организа-

50 Указ президента Республики Молдова № 105 от 15.12.2009 г. об инициировании переговоров по проекту Соглашения между Республикой Молдова и Боснией и Герцеговиной о взаимной правовой помощи по гражданским и уголовным делам (Официальный Монитор РМ, 2009, № 189-190, ст. 604)

51 Указ президента Республики Молдова № 369 от 15.11.2011 г. об инициировании переговоров с целью заключения Соглашения, достигнутого путем обмена нот, о подтверждении применения путем правопреемства между Республикой Молдова и Республикой Словенией Договора между Союзом Советских Социалистических Республик и Федеративной Народной Республикой Югославией о правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам (Официальный Монитор РМ, 2011, № 203-205, ст. 588)

ции двусторонних консульских консультаций. Впоследствии, в 2013 г., МИДЕИ сформулировал повторное предложение организовать консульские консультации с Объединенными Арабскими Эмиратами и получил соответствующее согласие. Соответственно, мероприятие была запланировано на март 2014 г. Вместе с тем, открытие Посольства Республики Молдова в Доха, Катар, способствовало процессу консультаций и ходатайств перед органами власти региона. Посольство поддерживает постоянные связи с властями Катара, в том числе по вопросам предупреждения и противостояния ТЛ.

Для достижения **Задачи 2** - *Улучшение международного информационного обмена между органами уголовного преследования и судебными инстанциями* (раздел 5.2. НПД 2012-2013 гг.), был реализован ряд мероприятий, в том числе – рабочее совещание представителей органов права Республик Молдова и Кипра, ознакомительные визиты для представителей органов права и прокуратуры из Греции, Великобритании и Голландии, организованные при поддержке партнеров по развитию – Посольства США, МОМ и УНП ООН.

Что касается *Передачи компетентным органам стран назначения и транзита жертв торговли людьми заявлений об оказании международной юридической помощи по уголовным делам*, в 2011 г., ЦБТЛ распорядился относительно исполнения 14 международных запросов на судебные поручения по уголовным делам, расследуемым по преступлениям, предусмотренным ст. 165, 206, 220 и 362/1 Уголовного кодекса Республики Молдова для Российской Федерации, Греции, Италии, Украины, Турции, Испании и Румынии. В 2011 г. было исполнено только 3 запроса на судебные поручения иностранными государствами (власти Греции, Испании и Российской Федерации).

В 2012 г., было инициировано 24 запроса на судебные поручения по уголовным делам, расследуемым по преступлениям,

предусмотренным ст. 165, 206, 220 и 362/1 Уголовного кодекса Республики Молдова. Чаще всего запросы инициированы по преступлениям в связи с торговлей людьми - 11 и организации незаконной миграции – 10. Другие 2 запроса на судебные поручения инициированы по преступлениям в связи с сутенерством и одно – по торговле детьми. Из общего числа инициированных запросов на судебные поручения, 15 исполнены иностранными государствами, а именно – 5 Российской Федерацией, 4 - Румынией и по одному Австрией, Норвегией, США, Польшей, Украиной, Словакией. Вместе с тем, в 2012 г., из других государств поступило 8 запросов на судебные поручения по уголовным делам о торговле людьми, об организации незаконной миграции и сутенерству, которые были исполнены ЦБТЛ и прокуратурами Бричень, Яловень, Буюкань.

По данным Министерства юстиции, в 2012 г. в Министерство юстиции поступило 31 запрос на судебные поручения, составленный властями Турции, 10 запросов на судебные поручения направленных румынскими властями (будучи исполнены полностью).

Соответственно, в 2013 г. ГП оформила 13 запросов на судебные поручения по уголовным делам о торговле людьми и направила их компетентным органам России (6), Украины (3), Италии (2)б Португалии (1), Словении (1). Из общего числа запросов на судебные поручения направленных органами власти Республики Молдова 9 были исполнены; 4 находятся на этапе исполнения. В свою очередь, сотрудники ЦБТЛ выполнили расследования в рамках сотрудничества с партнерами из США (1 дело), Российской Федерации (2 дела), Германии (1 дело), Румынии (1 дело), Украины (1 дело), Греции и Турции. Посредством Центра полицейского сотрудничества ГИП отослано около 150 ходатайств в адрес INTERPOL, SELEC, EUROPOL. В 2013 г. МЮ также исполнило 60 запросов на судебные поручения по уголовным делам о торговле людьми, в том числе 1 запрос о предостав-

лении международной юридической помощи, поступивший из Польши, 1 из Португалии, 23 из Румынии и 35 из Турции.

Таким образом, приходим к выводу о том, что на протяжении последних 3 лет, количество запросов на судебные поручения отправленных органами власти Республики Молдова, но и исполненных властями Республики Молдова были в постоянном росте. Вместе с тем, запросы направленные органами права Республики Молдова исполняются с трудом, в связи с чем в 2013 году рассматривалась идея о альтернативных возможностях, в виде совместных команд по расследованию. Сохраняется ряд проблем, в том числе отсутствие финансовых ресурсов для авторизованных переводов заявок на исполнение, материалов, накопленных на основании запросов на судебные поручения. В течение последних лет, материалы по запросам на судебные поручения переводились усилиями партнеров по развитию, МОМ, Посольства США.

Выводы

- Международное сотрудничество судебных органов и мероприятия, предложенные в рамках НПД соответствуют тенденциям являения торговли людьми и отвечают насущной необходимости улучшить отношения сотрудничества с регионами назначения, поскольку многие жертвы подвергаются двойной стигматизации по причине отсутствия механизмов восстановления в месте эксплуатации жертв торговли или неохотного вмешательства местных властей в происходящее. Эти действия рекомендованы и механизмами внешней оценки.
- Для Задачи *Улучшение международного информационного обмена между органами уголовного преследования и судебными инстанциями* необходимы дополнительные

показатели, помимо направленных/исполненных запросов на предоставление юридической помощи, качественное изложение заявок (указание страны происхождения заявки, предмет заявки и стадия исполнения).

- Поскольку одно из препятствий для отправки запросов на судебные поручения в оперативном порядке состоит в недостаточности финансовых средств, дополнительным показателем может стать ассигнование финансовых средств для авторизованных переводов (указывать суммы, ассигнованные из госбюджета).

Рекомендации

1. Хотя установление отношений партнерства с ОАЕ были приоритетными еще с 2010 г., процесс консультаций с этой страной начался лишь в 2013 г. и будет завершен в лучшем случае в 2014 г. Жизненно необходимо активизировать усилия на международном уровне, чтобы установить действенные и прочные партнерские отношения с некоторыми странами назначения, в том числе на Ближнем Востоке и в Азии.

2. Предусмотренные для этой главы показатели являются количественными и позволяют оценить степень прогресса только в перспективе системы, но не жертв торговли людьми. Для создания формальных и неформальных партнерств, в следующих НПД рекомендуется, помимо таких показателей, как количество проведенных визитов и установленных контактов, предусмотреть и качественные показатели: результаты рабочих визитов, установленные и освоенные контакты, количество подписанных и активно используемых соглашений, количество лиц, получивших помощь вследствие подписанных соглашений/налаженных связей, обезвреженных криминальных сетей.

ОБЩИЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Общие выводы и рекомендации, которые содержит настоящий Отчет являются синтезом всех выводов и рекомендаций, которые завершают каждую его главу⁵² и призваны соответствовать 5 методологическим критериям оценки, положенным в основу исследования: соответствие, практичность, эффективность, влияние и долговечность политики в области предупреждения и противостояния ТЛ.

Выводы и рекомендации разработаны по результатам обсуждений в рамках 3 референтных групп, организованных в рамках исследования с экспертами в данной области, которые участвовали в разработке, финансировании и внедрении НПД 2010-2011 гг. и НПД 2012-2013 гг.

Выводы

1. В результате анализа национальных отчетов, но и учитывая обсуждения в рамках референтных групп, приходим к выводу, что в общем и целом, политика в области предупреждения и борьбы с торговлей людьми является в достаточной степени релевантной - НПД 2010-2011 гг. и, в особенности, НПД 2012-2013 гг., были разработаны для решения существовавших на момент составления отчета проблем. Сам процесс разработки планов, в частности, НПД 2012-2013 гг., потребовал совокупных усилий многих участников, в том числе, государственных структур, гражданского общества, международных и донорских ор-

52 Специальные выводы и рекомендации, разработанные в результате анализа каждого раздела Национальных планов по предупреждению и пресечению торговли людьми на 2010-2011 гг. и на 2012-2013 гг. представлены в конце каждой главы

ганизаций. Никаких ограничений в плане доступа к этому процессу или возможности свободно выразить свое мнение для каких-либо учреждений/организаций установлено не было. Вообще, идентифицированные в НПД 2012-2013 гг. проблемы были большей частью обозначены в отчетах внешнего и внутреннего мониторинга государственной политики Республики Молдова. Одновременно, эти масштабные проблемы обсуждались с органами центральной публичной власти, которые несут главную ответственность в связи с выполнением НПД, а также с партнерами по внедрению НПД в составе гражданского общества и с межправительственными организациями, активными в данной области. Таким образом, НПД 2012-2013 гг. включает ряд задач и мероприятий, нацеленных на разрешение идентифицированных проблем.

2. Вместе с тем, в процессе проведения исследования, ряд предложений и инициатив подсказали НПО и международные организации, и куда меньше – государственные учреждения. Это обстоятельство объясняется тем, что гражданское общество и международные организации внедряли проекты и предоставляли напрямую услуги жертвам, что и вдохновило их выступить с инициативами по проведению мероприятий, нацеленных на нужды бенефициаров этих политик, а учреждения государства, в отсутствие внутренних аналитических отчетов и технико-экономических обоснований, выдвинули предложения с учетом того, что за них еще придется отчитываться.
3. Как в НПД 2010-2011 гг., так и в НПД 2012-2013 гг. отсутствовала аналитическая информация по ситуации/начальной оценке/основному направлению, которая могла бы пролить свет на нужды бенефициаров политик, но и самой системы, а также на уровень их выполнения. По этой причине, трудно оценить влияние политики и сте-

пень достижения стратегических результатов – отделить прогресс, достигнутый именно в анализируемом периоде от прогресса, достигнутого в предыдущих периодах времени.

4. Хотя НПД содержит задачи, целью которых являются обеспечение идентификации жертв торговли людьми, предоставление необходимой помощи и защиты, реабилитация и ре-интеграция, но при этом, план не позволяет оценить, в какой степени нужды бенефициаров этой политики покрываются. Показатели прогресса сформулированы исходя скорее из требований системы и необходимости устранения системных недостатков.
5. В отчетном периоде, в области противостояния торговле людьми одновременно действовали два политических документа – НПД, покрывающий всю область торговли людьми, и Стратегия Национальной системы перенаправления для предоставления защиты и помощи жертвам и потенциальным жертвам торговли людьми (2009-2016), которая ограничивается лишь предоставлением помощи и защитой жертв. При наличии национальной стратегии, которая покрывала бы полностью область предупреждения и противостояния торговле людьми, Национальный план действий был бы значительно более кратким и емким документом.
6. НПД охватывает и меры по противостоянию сопутствующим торговле людьми явлениям, что создает трудности для оценки влияния плана. Ощущается потребность разработать политические документы по сопутствующим областям (предупреждение и противостояние насилию в семье, экономическая поддержка молодежи и пр.), которые бы определяли бы направления развития и механизм организации для достижения стратегических задач в соответствующих областях. Политики по противостоянию

торговле людьми должны быть специфичнее, непосредственно нацеленными на предупреждение и противостояние ТЛ. Вместе с тем, жертвы торговли людьми могут быть и бенефициарами в рамках политик, разработанных для смежных областей.

7. Что касается практической реализации НПД, эксперты в рамках референтных групп пришли к выводу о том, что цели и задачи были, большей частью, достигнуты. Вместе с тем, ощущается потребность развития способностей специалистов, которые участвуют в разработке НПД в определении задач SMART, качественных показателей прогресса и стратегических результатов.
8. Поскольку эффективность является экономическим показателем, было затруднительно анализировать достижения задач в плане *стоимость-эффективность*, в отсутствие информации, относящейся к статье расходов в рамках НПД. Информация о расходах доступна лишь в 30% мероприятий, проведенных в отчетном периоде. Вместе с тем, обсуждения в рамках экспертной группы выявили необходимость обучения специалистов по специальному бюджетированию области борьбы с торговлей людьми.
9. Анализируя общее влияние действий, предпринятых государством в период исследований, можем отметить, что в большинстве они оказали положительное влияние. Благодаря институционализации ПС, существенно улучшилась координация мероприятия в данной области, в частности, на центральном уровне. Был предпринят ряд действий, нацеленных на улучшение и согласованность усилий на местном уровне. Полученные результаты, методологические, юридические, институциональные ресурсы, доступны на сайте www.antitraffic.gov.md Возрос уровень осведомленности широкой общественности относительно явления торговли людьми, часть услуг, предоставляе-

мых жертвам торговли людьми в рамках профильных публичных учреждений финансируются из государственного бюджета, деятельность по борьбе с торговлей людьми происходит в более профессиональном формате. Вместе с тем, куда более сложно оценить влияние каждого НПД, поскольку на этапе планирования не существовало аналитических отчетов о состоянии дел на национальном уровне (смотри п.3).

10. С точки зрения состоятельности проанализированных документов, как НПД 2010-2011 гг., так и НПД 2012-2013 гг. (в меньшей степени) были внедрены при поддержке внешних доноров. Хотя государство приняло на себя часть расходов (репатриация и помощь жертвам торговли людьми и потенциальным жертвам, определенные действия по их экономической поддержке и трудоустройству, информационный менеджмент и пр.), часть мероприятий поддерживаются в дальнейшем внешними донорами. Даже если 7 Центров помощи поддерживаются из государственного и местных бюджетов, ассигнованные ресурсы не покрывают нужд жертв, а бесплатная юридическая помощь жертвам торговли людьми продолжает предоставляться НПО и международными организациями. Создание государственного компенсационного фонда для жертв торговли людьми остается по-прежнему вызовом для Правительства Республики Молдова.
11. Сравнительный анализ двух НПД выявил и положительную роль учреждения Постоянного секретариата Национального комитета по борьбе с торговлей людьми. Помимо того, что это активизировало координацию, медиатизацию мероприятий по пресечению торговли людьми и мониторингу территориальных структур Национального комитета, Постоянный секретариат, по всей видимости, положительно повлиял на укрепление усилий по разра-

ботке и лучшей структуризации Национальных планов по предупреждению и пресечению ТЛ, в частности, НПД 2012-2013 гг. и 2014-2016, в том числе в плане продвижения знаний по разработке государственной политике в области борьбы с торговлей людьми. Этот очевидно положительный эффект целесообразно упрочить через возможное укрепление команды ПС и расширение ее полномочий, с целью влияния на процесс планирования, поддержки участников процесса противостояния торговле людьми, а также проведения мероприятий по мониторингу и оценке подразделений Национального комитета (территориальные комиссии, мультидисциплинарные команды, и другие территориальные участники борьбы с торговлей людьми).

Рекомендации

Анализ и оценка (до и после) степени внедрения НПД 2010-2011 гг. и НПД 2012-2013 гг. позволили выработать следующие рекомендации:

1. Процесс разработки, мониторинга и оценки НПД должен и впредь, в объективном порядке, оставаться открытым для участия, на гибких условиях, для всех причастных к противодействию торговле людьми структур. Одновременно, инициативы должны исходить от государственных структур, способных обосновать их внутренними аналитическими отчетами, отражающими нужды бенефициаров политики и институциональные потребности, с тем, чтобы более полно отвечать новым вызовам. Это обстоятельство обеспечит как улучшение сотрудничества между гражданским обществом и государственными структурами, так и взаимное обогащение и совершенствование мероприятий/

услуг, проводимых всеми участниками процесса борьбы с ТЛ (госструктуры, НПО, международные организации). Активная и важная функция по систематизации инициатив и их согласованию в рамках сообщества, участвующего в борьбе с ТЛ, может быть отведена последовательно крепнущей структуре – Постоянному секретариату Национального комитета по борьбе с торговлей людьми.

2. Любой новый документ, относящийся к политике в области противостояния ТЛ (НПД, национальная стратегия и пр.) должен быть основан на анализе ситуации/состояния системы предупреждения и противостояния торговле ТЛ с одновременной идентификацией степени решения проблем, идентифицированных еще в предыдущем периоде. Особое внимание следует уделить нуждам бенефициаров политики – жертвам и потенциальным жертвам ТЛ. Рекомендуется, также, разрабатывать технико-экономические обоснования, с анализом возможных рисков. Отмеченные исследования должны осуществляться заблаговременно – до разработки политического документа/в конце периода внедрения предыдущего политического документа, что очень важно с точки зрения разработанного политического документа.
3. Поскольку в 2016 г. истекает срок действия двух документов политики в области ТЛ – Стратегии Национальной системы перенаправления для предоставления защиты и помощи жертвам и потенциальным жертвам торговли людьми и НПД 2014-2016 гг., рекомендуется провести оценку степени внедрения этих документов – до конца 2016 г. В этом случае, результаты оценки могут быть использованы для разработки политического документа (или документов – Национальной стратегии и НПД) на следующий период.

4. Рекомендуется четко определить какой тип политического документа должен быть разработан для следующего периода, после 2016 г.: стратегию, национальную программу или план. Рекомендуется разработка Национальной стратегии в области предупреждения и противодействия торговле людьми и Плана действий по внедрению Стратегии, содержащего четко сформулированные задачи и ясно определенные показатели.
5. В контексте новых этапов пути Республики Молдова к европейской интеграции, становится все более насущной необходимость разработки отдельных политических документов (Стратегии, Плана действий) для сфер сопутствующих торговле людьми (например, насилие в семье, экономическая поддержка молодежи). Это обстоятельство, с одной стороны, придаст ускорение процессу мобилизации сообщества профессионалов для системного разрешения проблем, а с другой стороны, позволит нацелить Национальный план действий в области предупреждения и борьбы с торговлей людьми на выполнение более четко обозначенных и измеримых задач, что улучшит и качество операции по оценке степени внедрения политики.
6. Рекомендуется организовать обучение сообщества, участвующего в борьбе с торговлей людьми (специалистов по разработке, мониторингу и оценке политических документов) в области менеджмента, основанного на результатах, что позволит разработать документы политик со стратегическими задачами и качественными, а не только количественными, показателями. В частности, результаты должны отражать не только ответ системы на преодоление системных недостатков, но и влияние документов на качество жизни бенефициаров данной политики.

7. Рекомендуется создать платформы для межсекторального обучения и консолидации способностей национальных форматоров, как среди практиков, так и теоретических разработчиков. Это позволит актуализировать и развивать специализированные куррикулуы по различным областям, а также наметить качественные показатели прогресса, наряду с новыми стратегическими результатами.
8. Рекомендуется также, организовать обучение в области составления стратегических бюджетов. Подобное обучение позволит реально улучшить навыки экспертов по оценке мероприятий с учетом стоимость-эффективность, обеспечив наличие данной информации в соответствующих рубриках в удовлетворительных масштабах.
9. Представляется целесообразным укрепить потенциал каждого члена ПС в области оценки и стратегического планирования. Наличие подготовленного специалиста на этом сегменте однозначно позволит улучшить качество политических документов и НПД, разработанных на следующий период. Необходимость обучения в области оценки политических документов является текущей насущной необходимостью – соответствующее лицо-ресурс будет готовить и специалистов в рамках местных территориальных комиссий, которые в свою очередь смогут разрабатывать собственные местные планы действий, тем самым поднимая на новый уровень осведомленность широкой общественности о рисках данного явления и о необходимости продвижения сопричастности к социальной (ре)интеграции жертв торговли людьми.
10. Рекомендуется увеличить долю ассигнований из государственного и местных бюджетов на основании обоснованных нужд бенефициаров политики. Учитывая переосмыс-

ление направлений и методов финансирования НПО международными донорскими структурами через механизм правление – гражданское общество, необходимость практического внедрения механизма аккредитации поставщиков социальных услуг и приобретения услуг у НПО стала еще очевиднее.

11. Рекомендуется консолидировать роль ПС по координации мероприятий, а также планирования, мониторинга и оценки политических документов на сегменте предупреждения и противостояния торговле людьми. Это позволит не только привлекать противостоящее ТЛ сообщество к разработке Национального плана действий, но и разрабатывать политические документы в разумные сроки, поднимать на новый уровень сотрудничество между всеми участниками процесса борьбы с ТЛ, согласовывать собственные мероприятия с положениями политических документов, чтобы поднять процесс предупреждения и противостояния торговле людьми на новый, переломный уровень.

