

**ТЕКУЩИЕ ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНИЦИАТИВЫ, ОСУЩЕСТВЛЕННЫЕ  
С ЦЕЛЬЮ ОПТИМИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ  
И УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ИНСТИТУТОВ УПРАВЛЕНИЯ  
ПРОЦЕССАМИ МИГРАЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА**

*Ольга ПОАЛЕЛУНЖЬ,  
научный сотрудник,  
Институт Европейской Интеграции и Политических Наук, АНМ*

*This article presents the analysis of the key policies in the areas of migration and asylum in the Republic of Moldova, their strategic direction and the possible effects of the introduction. Also carried out a review of national administrative structure responsible for the regulation of migration, the level of coherence of the activities and the necessary steps to improve coordination.*

**Реформы в сфере управления миграцией.** Трудящиеся мигранты вносят огромный вклад в развитие, как стран происхождения, так и стран приема – это происходит в форме развития сервисов и повышения уровня конкуренции в странах приема и посредством мигрантских денежных переводов для направляющих стран. Миграция способствует улучшению уровня жизни большинства мигрантов и членов их семей. Большинство мигрантов заполняют те ниши на рынке труда принимающих стран, которые не заполняются местными кадрами в связи с их нежеланием выполнять данную работу, либо в связи с их отсутствием. Однако, несмотря на это, многие мигранты и члены их семей являются предметом трудовой эксплуатации и различных нарушений. Принимающее общество часто достаточно негативно относится к возможности иммиграции работников с низким квалификационным уровнем. Повсеместно распространен и феномен несанкционированной миграции. Защита рынка труда и забота о достойных условиях труда для национальных кадров – вполне объяснимый политический шаг принимающих стран. Разработка взвешенной политики и законодательных основ, необходимых, для нахождения сбалансированного подхода, отражающего различные интересы и при этом эффективно управляющего миграционными процессами достаточно сложный процесс, причем вопрос актуален для всех стран мира.

Роль направляющих стран, к которым относится Республика Молдова, в деле регулирования или поддержки трудовых мигрантов (защиты, трудоустройства на принимающем рынке труда, ориентирование на рынке труда) ограничена. И это, несмотря на то, что идет активное государственное взаимодействие (посредством дву- / многосторонних договоров по трудовой миграции, различных соглашений на региональном уровне), усиление роли консульских служб, которые стали оказывать помощь мигрантам в странах происхождения и приема и др.

Необходимо отметить, что становление миграционного законодательства и структур, ответственных за управление миграцией в Республике Молдова имело место с частыми и не всегда последовательными изменениями.

В 90 годах вопросы миграции регулировались законодательством в свете выезда молдавских граждан на постоянное место жительства/репатриация собственных граждан и получения ими гражданства. Основными полномочиями по управлению миграционными процессами выезд на постоянное место жительства, документирование иностранцев и пр.) обладало Министерство Внутренних Дел, а

вопросы репатриации и вопросы трудоустройства иностранных граждан решалась Службой миграции при Министерстве труда.

Однако масштабы трудовой эмиграции привели к новому подходу в решении проблем. В соответствии с Постановлением Парламента 1386 от 11 октября 2002 года и Законом о миграции 1518 от 6 декабря 2002, в стране был учрежден Департамент миграции – центральный орган публичного управления при Правительстве. К компетенции Департамента были отнесены комплексное и единое управление всеми проблемами в области миграции, в том числе по проблемам беженцев. Департамент разрабатывал и проводил политики в области эмиграции (временной и на постоянное место жительства), иммиграции, репатриации, решения вопросов по связи с молдавскими землячествами за рубежом, создания систем сбора статистической информации в отношении миграции, современных баз данных и др., а также координировал и учитывал проблемы миграции при разработке сопредельных политик.

В 2006 г., в ходе реализации первого Плана интеграции Республика Молдова - Европейский Союз, стране было предложено взять за основу присущие странам Европейского Союза модели управления миграцией, когда основной упор в работе национальных институтов направлен на предотвращение процессов нелегальной миграции. В соответствии с данной концепцией, Департамент, как единая структура по управлению миграцией, был ликвидирован<sup>20</sup>. Большая часть его полномочий были поделены между Министерством Внутренних Дел (в составе которого образовалось Бюро миграции и убежища) и Министерством Труда, Социальной Защиты и Семьи (в составе которого была создана секция политик в области трудовой миграции рабочей силы) и которые действуют по настоящее время. Однако заложенные Департаментом основы деятельности по сбору статистической информации, развитие и продвижение политик возвратной трудовой миграции, политики в области предоставления убежища защиты и др., как наиболее соответствующие национальным интересам, сохранили свою значимость и впоследствии.

Интенсивность и длительность миграционных процессов привела к их качественной трансформации: превращение миграции из временной - в постоянную<sup>21</sup>. Возможные последствия миграции и необходимость создания структуры, обеспечивающей посредничество между мигрантами и страной, побудило Правительство вернуться к вопросу ведомственных полномочий в сфере управления миграции. В настоящее время создана правительственная группа по разработке концепции создания Агентства диаспор и миграции, которое должна быть образованно до конца текущего, 2012, года.

**Законодательство.** В течение последних лет принят ряд концептуальных документов, определяющих миграционную политику и практику в долгосрочной перспективе. Деятельность и инициативы в свете миграционной политики опираются как на национальные потребности, отражающие специфические элементы миграции в Республике Молдова, так и на разработки на уровне Европейского Союза. Осветим вкратце положения основных документов, касающиеся иммиграции, эмиграции, вынужденной миграции.

**Иммиграция.** С 24 декабря 2010 вступил в силу «Закон о режиме иностранцев в Республике Молдова» № 200 от 16 июля 2010 г». Закон принят на основании и в соответствии с рекомендациями и директивами Европейского Союза и определяет порядок въезда и выезда иностранцев на территорию

<sup>20</sup> Законом «О внесении изменений в Закон о Правительстве Республике Молдова».

<sup>21</sup> Отмечается рост количества воссоединения семей мигрантов в странах пребывания, количества детей и пожилых людей, выехавших за рубеж и др.

страны<sup>22</sup>, предоставление им права на постоянное или временное пребывание, документирование, особый правовой режим для определенных категорий (несовершеннолетние дети без сопровождения) и др. С учетом обязательств принятых Республикой Молдова в Плане интеграции Республика Молдова – ЕС и в силу Закона были осуществлены (осуществляются и в настоящее время) ряд ведомственных реорганизаций, направленных на усовершенствование мониторинга и управления миграцией, в частности подведомственных структур Министерства Внутренних Дел (преобразуются Департамент пограничной службы, Бюро миграции и убежища), передачи части полномочий от Государственного регистра населения и др.

**Убежище.** С 13 марта 2009 года вступил в силу новый «Закон об убежище в Республике Молдова» № 270 от 18 декабря 2008 г.<sup>23</sup>. Закон способствует развитию функциональной и институциональной базы системы убежища в РМ. В силу Закона определяется порядок предоставления (а) статуса беженца; (б) гуманитарной защиты; (с) временной защиты; (d) политического убежища. Закон ввел в молдавское законодательство новую концепцию временной защиты, уточнил процедуры определения статуса временного получателя защиты. Закон прошел экспертизу ВКБ ООН (Верховного Комиссариата Организации Объединенных Наций по делам беженцев) на предмет соответствия Женевской Конвенции 1951 г. «О статусе беженцев» и Протокола ООН, касающегося статуса беженцев 1967 г., считается одним из лучших на пространстве СНГ. Необходимо отметить, однако, что количество беженцев и соискателей убежища в РМ не значительно<sup>24</sup>, так что решение данных вопросов имеет больше характер политического обязательства страны в соблюдении прав человека, нежели связан с текущей ситуацией.

**Интеграция иностранцев.** С 13 марта 2012 года вошел в силу Закон об интеграции иностранцев в Республике Молдова № 274 от 12 декабря 2011 г. Впервые в национальном законодательстве предопределены комплексные меры социокультурного характера и экономических прав для иностранцев (иммигрантов/беженце), способствующих их наилучшей адаптации и интеграции. Также приняты подзаконные акты способствующие изучению языка для иностранцев с правом на постоянное пребывание<sup>25</sup> в стране и др. Особое внимание в Законе уделено уязвимым категориям – беженцам, несовершеннолетним детям без сопровождения. Однако эффективность действия Закона будет ограничена отсутствием должного правового регулирования вопросов обязанностей органов местной публичной администрации, слабой координацией действий ведомств. К примеру, низкий уровень координации между Министерством Внутренних Дел с Министерством Труда, Социальной Защиты и Семьи и Министерством Образования не позволяют решить вопросы о признании профессиональной квалификации иммигрантов и адекватного регулирования процессов их включения в национальный рынок труда, с обеспечением надлежащих социальных и трудовых прав. А запаздывание политик децентрализации и усиления возможностей и полномочий органов местного публичного управления не позволяют последним самостоятельно решать вопросы, обеспечивающие социальную интеграцию иммигрантов. К тому же,

<sup>22</sup> См. вводную часть Закона. <http://lex.justice.md/ru/336056/>

<sup>23</sup> Предыдущий Закон «О статусе беженцев» № 1286-XV от 25 июля 2002 г. был признан утратившим силу.

<sup>24</sup> Всего в Республике Молдова по состоянию на 2010 г. 148 признанных беженцев и более 80 лиц, ищущих убежище. Источник: данные НБС и МВД, 2011 г.

<sup>25</sup> См. Постановление Правительства РМ 524 от 11 июля 2011 г.

один из основных вопросов – о необходимости иностранных рабочих, их квалификации, профессионального уровня и потребности в различных видах экономической деятельности, по настоящее время остается нерешенным. При наличии основополагающих законодательных норм, фактическое регулирование данных процессов в соответствии с реальными потребностями национального рынка труда искусственно сдерживается, в силу различных ведомственных интересов.

**Эмиграция.** Вопросы временной трудовой миграции длительное время рассматривались формально, её положительное влияние на рынок труда, уровень денежных переводов и снижение уровня бедности замалчивались, стратегические планы по снижению уровня бедности не соотносились с проблемами социально экономического развития страны. Однако, интенсивность процессов миграции и постепенное проявление отрицательных последствий миграции потребовали выбора одной из парадигм управления эмиграцией (экспорт рабочей силы или возвратная миграция). В 2002 году Постановлением Парламента РМ была принята «*Концепция миграционной политики РМ*» № 1386 от 11 октября 2002 г., которая предусматривала необходимость учета, оценки и мониторинга миграционных потоков, разработки адекватных политик в области управления трудовой миграцией, необходимость её введение в правовое русло для наибольшей обеспеченности и защиты прав, в том числе социальных, для трудящихся мигрантов. После анализа социальной и демографической ситуации, а также возможных последствий миграции была взята за основу *концепция возвратной (круговой) трудовой миграции*. Так как, в 2002-2006 гг., все вопросы миграции и её комплексное управление были сосредоточены в действующем в тот период Департаменте миграции, лучшие возможности координации позволили в сжатые сроки обеспечить ратификацию и введение в национальное законодательство требований основных международных документов в области трудовой миграции<sup>26</sup>. А в 2008 году вступил в действие «Закон о трудовой миграции» №180, которым регулируется порядок временного трудоустройства молдавских граждан за рубежом, разграничивается компетенции между государственными и частными агентствами занятости в вопросах трудовой миграции, определяет порядок лицензирования и усиления ответственность частных агентств и др. С 2008 года вопросы трудовой миграции являются составной частью ежегодных национальных программ занятости населения<sup>27</sup>, утверждаемых постановлениями Правительства, Национальных стратегий занятости на 2007-2011 гг., 2011-2015гг., направленных на управление возможных последствий миграции для рынка труда и др., принят национальный план (2012-2014 гг.) по стимулированию возврата и ре-интеграции молдавских мигрантов.

В 2011 году вопросы трудовой миграции вошли в качестве одной из главных составляющих в *Национальную Стратегию Республики Молдова в области миграции и убежища (2011-2020)* и принятом на её основании *Плане действий*<sup>28</sup>, которые направлены на продвижение возвратной миграции, обеспечение максимального уровня социальной защиты молдавских мигрантов в период их нахождения за рубежом, способствование их возврату и ре-интеграции,

<sup>26</sup>Конвенция МОТ №181 от 19.07.1997 « О частных агентствах занятости»; Европейская Конвенция о правовом статусе трудящихся мигрантов, СТЕ 93, 1977 г.; Конвенция МОТ № 97 1949 г. « О трудовой миграции»;

<sup>27</sup>См. например, пункт 11 Постановления Правительства № 167 от 15 февраля 2008 г. «Об утверждении Национального плана действий по занятости рабочей силы на 2008 год».

<sup>28</sup>Утв. Постановлением Правительства № 1009 от 26 декабря 2011 г. <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=340066&lang=2>

сохранению человеческих ресурсов страны и уменьшения отрицательных последствий длительного периода нелегальной миграции для молдавских граждан.

Важно отметить, что интенсивность и длительность миграционных процессов представляют угрозу для демографической безопасности страны. В связи с чем, в принятом в 2011 г. *Национальном стратегическом плане в области демографической ситуации Республики Молдова на период 2011-2025 гг.*, регулирование вопросов внешней миграции представляется как способ приостановления процессов депопуляции и старения населения в стране, восстановления баланса на рынке труда, уменьшение коэффициента нагрузки пожилыми<sup>29</sup> для обеспечения стабильности систем социальной защиты др.

**Диаспора.** Длительный период времени нахождения молдавских трудовых мигрантов за рубежом усилил процессы интеграции семей и трансформации временной миграции в постоянную. К примеру, по данным Итальянского института статистики в 2010 году только в Италии имели легальный статус 132 тысячи молдавских мигрантов, из которых 22 тысячи – дети мигрантов. Примечательно, что 35% из них являются студентами высших учебных заведений. Молдавские мигранты в Италии открыли более 2 тысяч предприятий. Все это свидетельствует о высоком уровне интеграции молдавских трудовых мигрантов в принимающее общество и, как следствие, их невозврат в Молдову. В связи с чем, вопросы формирования диаспор и связи с молдавскими гражданами за рубежом приобрели в настоящее время особую значимость, стали частью государственной политики. В целях создания условий для сохранения, развития и выражения культурной, языковой идентичности в странах проживания, обеспечения сотрудничества в различных сферах с молдаванами, проживающими за рубежом, принято постановление «*О некоторых мерах по поддержке выходцев из Республики Молдова проживающих за рубежом*»<sup>30</sup>.

**Ре-интеграция.** Вопросы ре-интеграции молдавских мигрантов являются одним из элементов присутствующим в документах занятости рабочей силы<sup>31</sup>. Однако реализация программ и конкретных планов действия ставится только в зависимости от донорских средств или средств выделяемых международными организациями, что вызывает обоснованные сомнения в стабильности запланированных мероприятий<sup>32</sup>. К тому же, отсутствие должной координации не позволяет выявить окончательные эффекты от реализуемых программ<sup>33</sup>. Так, в настоящее время отсутствуют какие-либо статистические или административные данные о количестве мигрантов вернувшихся из-за рубежа, об эффективности мероприятий реализованных в целях обеспечения возвратной миграции и ре-интеграции возвратившихся лиц и др.

Вместе с тем, нельзя не отметить, что эффективность администрирования миграционными процессами зависит не только от наличия и качества законодательства, но и от институтов управления, уровнем их взаимодействия и слаженности работы. Краткий обзор министерств и ведомств, ответственных за

<sup>29</sup> Соотношение количества пенсионеров к 100 работающим.

<sup>30</sup> См. постановления Правительства № 1322 от 19 декабря 2000 г и 4 августа 2010 г.

<sup>31</sup> См., например, пункт 10 Национального плана занятости, утв. Постановлением Правительства № 219 от 23 марта 2010 г. «Об утверждении национального плана занятости на 2010 г.» <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=334151&lang=2>

<sup>32</sup> См. Raportul de evaluare: Parteneriatul de Mobilitate UE – Moldova 2008 – 2011: proiect, 07/08/2012

<sup>33</sup> См. Documentul de lucru comun. Al doilea raport de progres cu privire la implementarea de către Republica Moldova a Planului de Acțiuni cu privire la liberalizare a regimului de vize – *Înaltul Reprezentant al UE pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate, Bruxelles, 9.2.2012, SWD (2012) 12 final.*

реализацию политик, выявляют высокую степень их раздробленности и разобщенности. Из институтов, важнейшими являются: Бюро Миграции и убежища при МВД Республики Молдова<sup>34</sup>; Пограничная служба<sup>35</sup>; Министерство труда, Социальной Защиты и Семьи<sup>36</sup>; Министерство иностранных дел и европейской интеграции, дипломатические и консульские представительства страны за рубежом; Бюро межэтнических отношений<sup>37</sup> и др.

К сожалению, объемы внешней миграции достигли таких масштабов, что затрагивают всю систему социальных и экономических отношений в Республике Молдова и сказываются на деятельности Министерства Образования, Министерства Здравоохранения и др., однако формат статьи не позволяет рассмотреть вопросы более детально.

Анализ вопросов согласованности политик Полномочия министерств и ведомств, ответственных за разработку и внедрение политик, как правило, отмечены в нормативных актах регулирующих конкретные отрасли политик. В настоящее время прилагаются усилия по координации их действий в различных контекстах и различными методами, как формальными, так и неформальными (общие вопросы согласования, создание совместных групп экспертов или разработчиков по значимым нормативам, создание рабочих групп для выработки общих позиций, согласование с неправительственным сектором и др.).

Вместе с тем, очевидна недостаточная согласованность действий различных структур на этапе разработки и, особенно, на этапе внедрения политик и их мониторинга. Созданная в целях координации деятельности Комиссия по проблемам миграции при Правительстве РМ<sup>38</sup> малоэффективна в силу эпизодического характера работы и рекомендательного характера решений. Очевидно, что без обеспечения надлежащего координирования предлагаемые решения вопросов управления миграции остаются малоэффективными.

### Библиография

1. Poulain M., Herm A., Vremis M. Data Assessment Report for Moldova. IOM, 2011.
2. Migration July, 2007: Reaping the fruits of Migration and Development. Special edition, IOM, 2007.
3. Schwartz R. O analiză a legăturilor existente între comunitățile moldovenești de peste hotare și partea lor. IOM, 2008.
4. Republica Moldova - problemele migrației. Chișinău, 2007.
5. Migrația forței de muncă și riscurile migrației. Raport de cercetare ILO, Chișinău, 2009.  
[http://www.mpsfc.gov.md/file/ilo/Migratia\\_forței\\_de\\_munca\\_riscurile\\_ei\\_2008\\_md.pdf](http://www.mpsfc.gov.md/file/ilo/Migratia_forței_de_munca_riscurile_ei_2008_md.pdf)
6. Migrația Forței de Muncă. Chisinau, BNS, 2009.
7. Moșneaga V., Postolachi V., Poalelungi O. Republica Moldova - problemele migrației. Chișinău, 2007.
8. Тюрюканова Е.В. Миграционные вызовы ближайшего будущего, în SPERO, №13, Москва, 2010.

<sup>34</sup> См. полномочия согласно Закону о режиме иностранцев в РМ № 200 за 2010 г. <http://lex.justice.md/ru/336056/>

<sup>35</sup> В настоящее время еще не вступил в силу новый Закон, согласно которой пограничная служба вошла в состав МВД.

<sup>36</sup> См. Постановление Правительства РМ № 691 от 17 октября 2009 г «Об утверждении Положения об организации и функционировании Министерства труда, социальной защиты и семьи, структуры и предельной штатной численности его центрального аппарата»

<sup>37</sup> См. Постановление Правительства РМ № 43 от 2 февраля 2010 г «Об утверждении Положения об организации и функционировании Бюро межэтнических отношений, структуры и предельной штатной численности его центрального аппарата»

<sup>38</sup> До окончания институциональных реформ межведомственное координирование возлагается на Комиссию по координации некоторых действий, касающихся процессов миграции, утвержденную Постановлением Правительства №133 от 23 февраля 2010 г.