



**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
об утверждении Национальной стратегии в области
миграции и убежища (2011-2020 годы)**

№ 655 от 08.09.2011

Мониторул Официал № 152-155/726 от 16.09.2011

* * *

Правительство **ПОСТАНОВЛЯЕТ:**

1. Утвердить Национальную стратегию в области миграции и убежища (2011-2020 гг.) (прилагается).

2. Министерствам и другим органам публичного управления в месячный срок представить Министерству внутренних дел предложения по Плану действий о внедрении Национальной стратегии в области миграции и убежища (2011-2020 гг.).

3. Министерству внутренних дел разработать и представить Правительству до 1 октября 2011 План действий о внедрении Национальной стратегии в области миграции и убежища (2011-2020 гг.).

4. Контроль за исполнением настоящего Постановления возложить на Министерство внутренних дел.

ПРЕМЬЕР-МИНИСТР

**ВЛАДИМИР
ФИЛАТ**

Контрассигнуют:

**зам. премьер-министра, министр
иностраннных дел и европейской
интеграции
министр внутренних дел
министр труда, социальной защиты и
семьи
министр финансов**

**Юрие Лянкэ
Алексей Ройбу
Валентина Булига
Вячеслав Негруца**

**Кишинэу, 8 сентября 2011 г.
№ 655.**

Утверждена
Постановлением Правительства
№ 655 от 8 сентября 2011 г.

**НАЦИОНАЛЬНАЯ СТРАТЕГИЯ
в области миграции и убежища (2011-2020 гг.)**

Глава I ВВЕДЕНИЕ

1. Национальная стратегия в области миграции и убежища (2011-2020 гг.) (в дальнейшем – Стратегия) представляет собой национальный документ, предназначенный для обеспечения регулирования движения и мобильности граждан в целях способствования росту благосостояния граждан страны, социально-экономическому развитию, обеспечению прав и социальной защиты мигрантов.

2. Настоящая Стратегия является единым инструментом по интеграции существующей стратегической основы и приведению политик управления процессами миграции и убежища в соответствие с процессами планирования различных стратегических видов деятельности в Республике Молдова.

3. Главные задачи настоящей Стратегии состоят в обеспечении всеобъемлющего регулирования менеджмента процессов миграции и предоставления убежища, приведении национальной правовой базы в соответствие с положениями международного права и законодательства Европейского Союза, регулировании передвижения граждан, что будет способствовать социально-экономическому развитию страны, ее безопасности и достижению целей европейской интеграции.

4. Политика Европейского Союза в области миграции имеет комплексный характер и состоит из трех важных компонентов: борьба с нелегальной/нерегулируемой миграцией, миграция рабочей силы и миграция и развитие, которые следует учитывать при разработке долгосрочных стратегий в области миграции и убежища.

5. Целью всех приоритетных областей деятельности, предусмотренных в настоящей Стратегии, является обеспечение эффективного управления миграционными процессами для устойчивого развития страны, уменьшения нежелательных последствий миграции, снижения уровня нерегулируемой миграции, приведения национальных политик в соответствие с европейскими стандартами.

Глава II АНАЛИЗ СИТУАЦИИ

6. Географические данные. Республика Молдова расположена на Юго-Востоке Европы, между Румынией и Украиной. Территория страны составляет 33846 км². В административном плане Республика Молдова состоит из 1679 населенных пунктов, в том числе 5 муниципиев (Кишинэу, Бэлць, Бендеры, Комрат и Тирасполь), 60 городов, 39 населенных пунктов, входящих в состав городов (муниципиев), 917 сел-резиденций (села, в которых расположен местный или коммунальный совет), 658 населенных пунктов, входящих в состав коммун (за исключением сел-резиденций). Население страны состоит из молдаван – 75,8%, украинцев – 8,4%, русских – 5,9%, гагаузов – 4,4%, румын – 2,2%, болгар – 1,9%, 0,4% составляют ромы и 0,1% – евреи. Вооруженный конфликт 1992 года в приднестровском регионе повлек перемещение части населения из данного

региона. По окончании противостояния проблема внутреннего перемещения лиц молдавскими властями была в основном решена.

7. Экономическая ситуация и причины эмиграции. Экономический спад, последовавший после развала СССР, непоследовательность в осуществлении ряда экономических реформ привели к стагнации экономической деятельности и обнищанию 70% населения страны. Государство не располагает собственными месторождениями полезных ископаемых, зависит от энергетических ресурсов других стран, а экономика страны основывается на сельском хозяйстве, которое составляет 42% в доминирующем секторе экономики. Хотя к 2004 году предельная доля бедности сократилась до 40%, однако из-за отсутствия рабочих мест более четверти экономически активного населения выехало на работу за пределы страны. Таким образом, миграция стала стратегией адаптации, позволившей разрешить потребности домашних хозяйств за счет доходов, полученных в результате миграции.

8. Демографическая ситуация. Согласно данным Национального бюро статистики по состоянию на 1 января 2011 года, постоянное население страны составило 3560,4 тыс. человек (без населения приднестровского региона), из которых 48,1% составляют мужчины и 51,9% – женщины. Республика Молдова продолжает быть страной с самым низким уровнем урбанизации в Европе: 58,4% от общего числа населения проживают в сельской местности. Наиболее высокий уровень концентрации приходится на муниципий Кишинэу, где проживает пятая часть населения страны, или около половины его городского населения.

Наряду с ростом численности сельского населения наблюдается и тенденция депопуляции. Прогнозируемая численность населения страны к 2050 году составит только 2,9 млн. человек. Высокий уровень смертности, особенно среди населения трудоспособного возраста, не компенсируется низким уровнем рождаемости. Одновременно с процессами депопуляции отмечен дисбаланс между возрастными группами трудоспособного (16-60 лет) и нетрудоспособного (0-15; 60 лет и более) населения. Непрерывное сокращение численности трудоспособного населения и процессы старения окажут длительное комплексное влияние на социальное и экономическое развитие страны и непосредственно повлияют на предложение рабочей силы на рынке труда, на инвестиции, распределение доходов, повысят давление на социальные фонды, приведут к серьезному дефициту человеческих ресурсов, необходимых для устойчивого развития страны, и пр.

Проблема человеческих ресурсов является чувствительной темой, вызывающей серьезную обеспокоенность Правительства, и отражена в Национальной стратегии в области демографической безопасности в Республике Молдова (2011-2025 гг.).

9. Внешняя миграция. После провозглашения независимости для Республики Молдова характерно усиление процессов внешней миграции, как *постоянной* (выезд на постоянное место жительства за рубеж или *репатриация* собственных граждан), так и *временной* (миграция на определенный период времени в целях поиска работы, учебы, воссоединения семьи и др.). Миграционное сальдо в обоих случаях отрицательное и означает, что число лиц, выезжающих насовсем или временное пребывание превышает число лиц, прибывших с аналогичными целями в Республику Молдова.

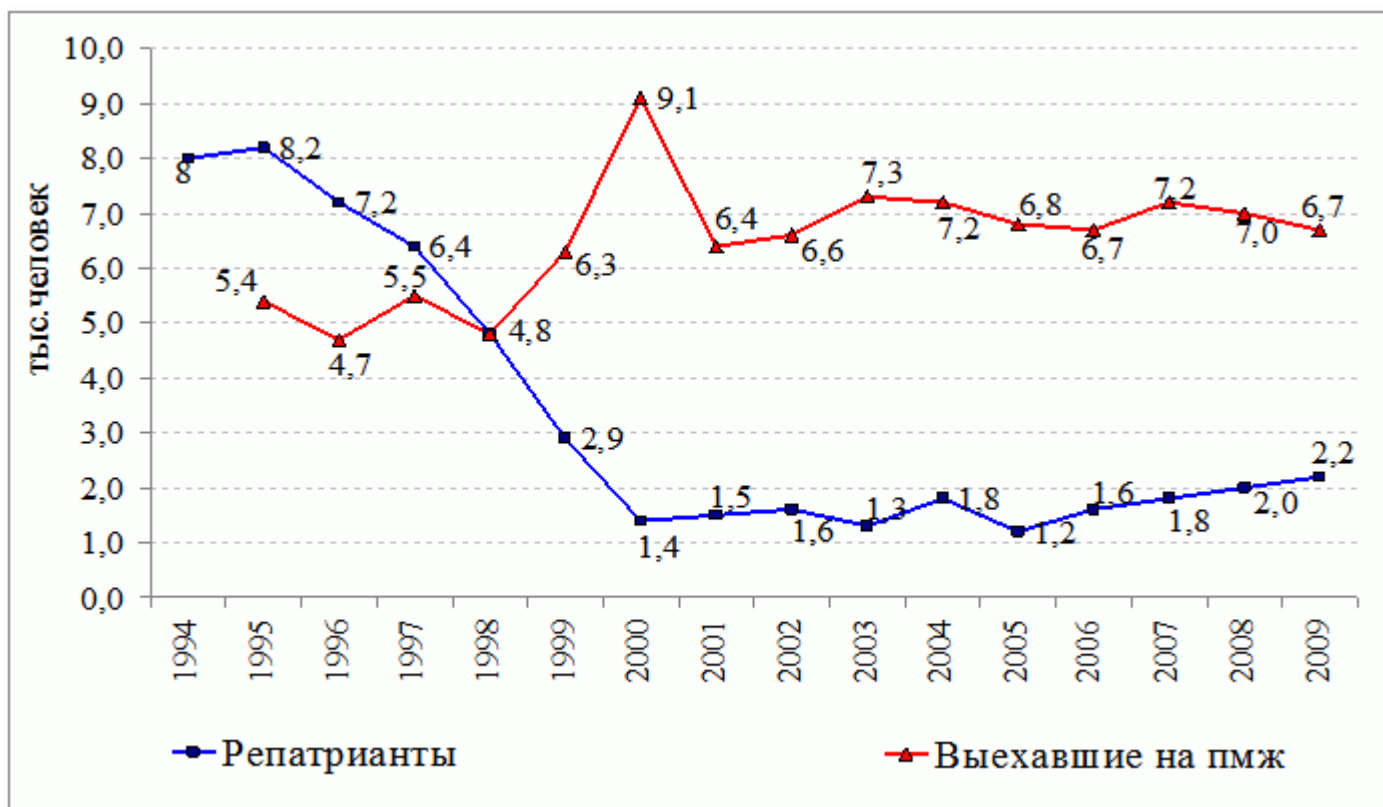


Рис.1. Динамика отъезда граждан Республики Молдова за рубежом на постоянное место жительства и репатриация в РМ

10. Постоянная миграция. Выезд на постоянное место жительства за границу и репатриация граждан Республики Молдова вызваны развалом СССР и изменением института гражданства в постсоветских республиках.

Процессы окончательной миграции отражают желание и возможность населения вернуться на историческую родину или воссоединиться с семьей, разъединенной в силу различных исторических факторов, к примеру, из-за политического режима.

Более явный характер процессы выезда из Республики Молдова на постоянное место жительства приобрели в 1998 году и сохранили свою интенсивность по настоящее время (рис.1). Количество лиц, ежегодно выезжающих на постоянное место жительства за рубеж, в 2-3 раза превышает количество репатриированных в страну. Выезд женщин на постоянное место жительства за рубеж (рис.3) и лиц с высоким уровнем подготовки (рис.2) составляет особые качественные и количественные потери человеческого потенциала для Республики Молдова. Основными странами назначения для лиц, выезжающих на постоянное место жительства, являются США, Канада, Германия, Израиль, а из стран СНГ – Российская Федерация и Украина. Организация и сотрудничество с молдавской диаспорой в этих странах позволит создать благоприятные предпосылки для возрождения культурных, социальных и экономических отношений с Республикой Молдова.

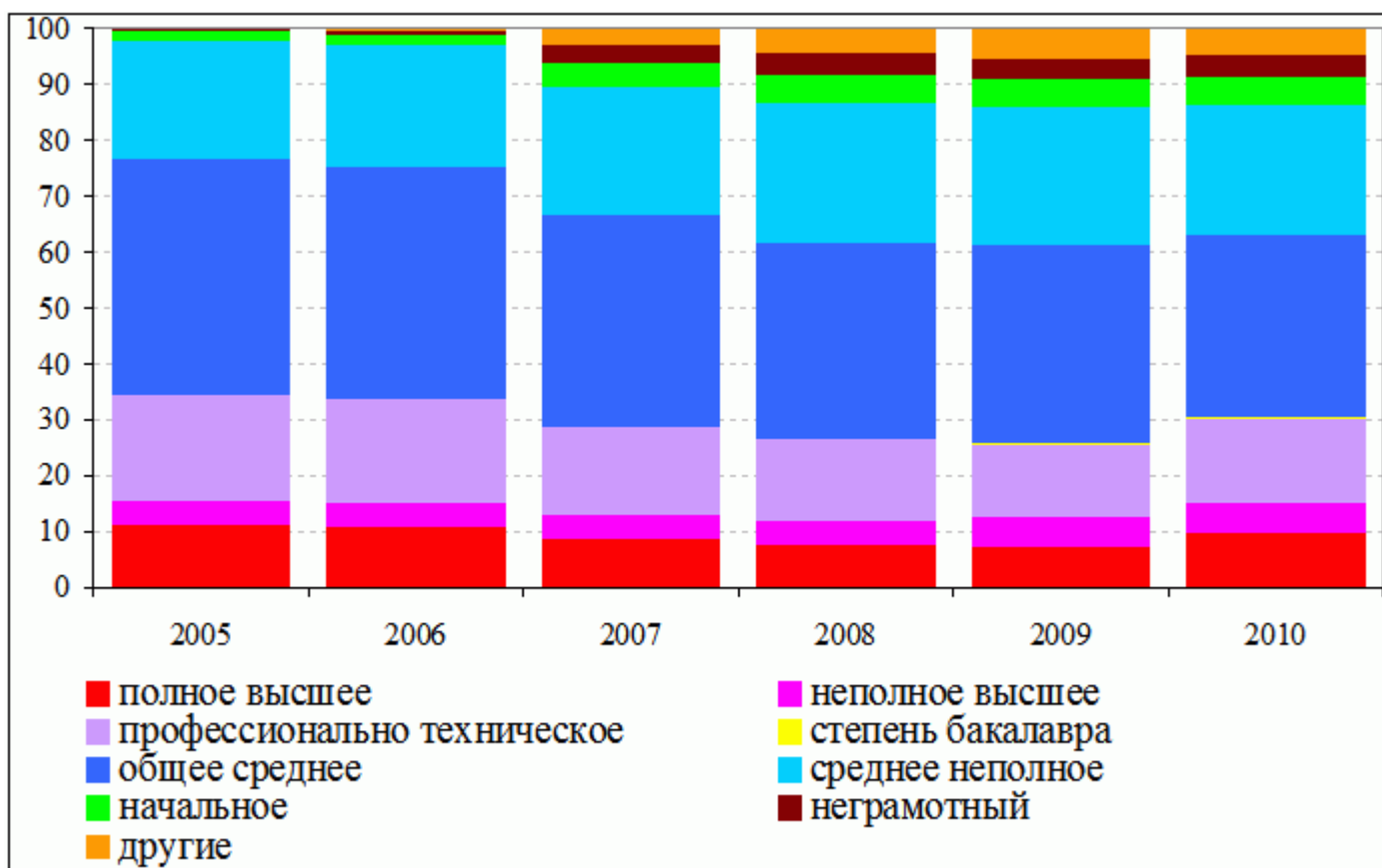


Рис.2. Граждане Республики Молдова, выехавшие на постоянное место жительства за рубеж, 2005-2010 гг., с учетом уровня образования (%)

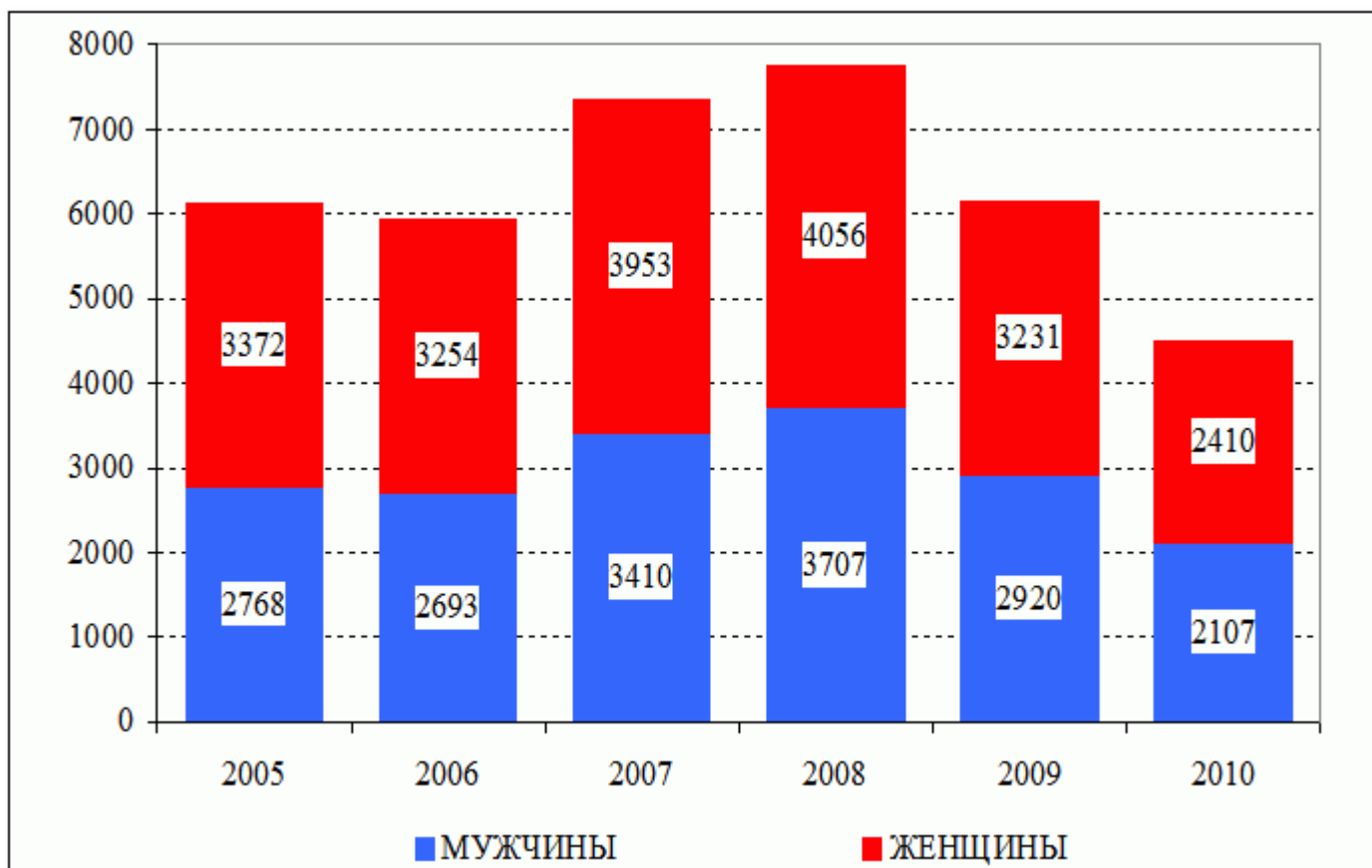


Рис.3. Граждане Республики Молдова, выехавшие на постоянное место жительства за рубеж, 2005-2010 гг., по полу (человек)

Процессы репатриации в Республику Молдова не возмещают убыль населения вследствие выезда на постоянное место жительства за рубеж ни по количеству, ни с точки зрения уровня образования репатриированных лиц (рис.2).

11. Временная миграция. Временная миграция предполагает легальное нахождение на территории другого государства в обусловленных законодательством целях (для работы, учебы или воссоединения семьи, в других целях).

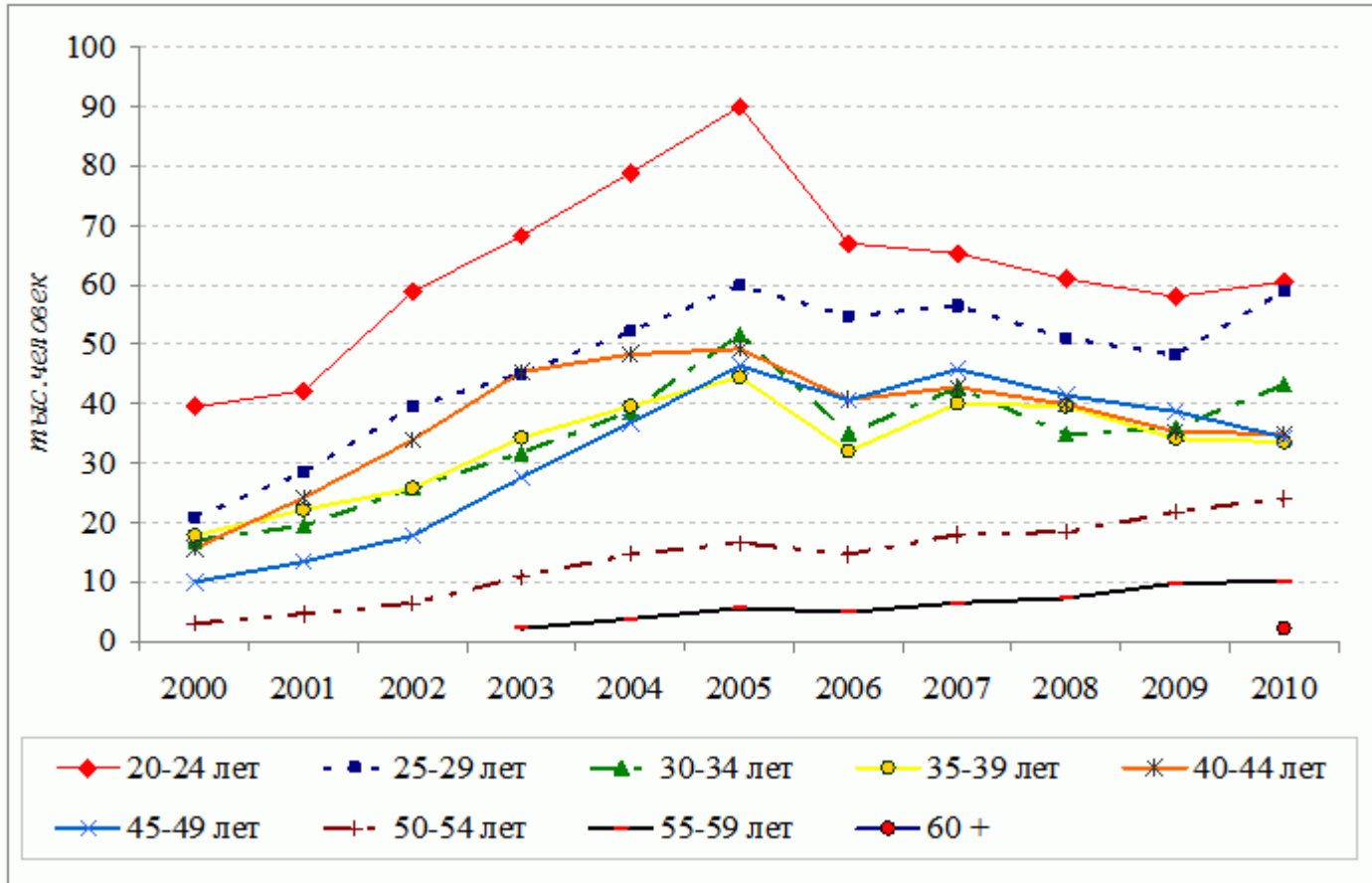


Рис.4. Лица, временно работающие за рубежом или временно находящиеся за рубежом в поисках работы, по возрастным группам

Эмиграция. Одной из основных проблем для Республики Молдова является временная эмиграция граждан за рубеж в целях поиска работы, которая по своему объему и качественным характеристикам отрицательно влияет в долгосрочной перспективе на экономическое, социальное и демографическое развитие страны. На протяжении 2000-2010 годов число уехавших возросло с 138,3 до 311,00 тыс. человек. Расширение границ Европейского Союза в 2006 году и изменение в связи с этим визового режима для некоторых категорий лиц, проблемы, вызванные мировым финансовым кризисом 2008-2009 гг., хотя и уменьшили объем эмиграции, но все-таки сохранили интенсивность эмиграционных процессов. В 2010 году число лиц, временно находившихся за рубежом с целью трудоустройства, составило 311,0 тысяч человек или более 27% от экономически активного населения страны.

Хотя в миграционные процессы больше вовлечены мужчины – 66% общего числа мигрантов, вызывает серьезную озабоченность число уезжающих женщин – 34%. Также вызывает озабоченность высокая доля молодежи, уезжающей за рубеж, особенно в возрасте 20-24 лет. С 2002 года в статистическом учете отдельно появляется и возрастная группа 55-59 лет (рис.4). В отличие от молодежи, для которой неблагоприятны условия на внутреннем рынке труда, выезд старшей

возрастной категории может быть вызван процессами воссоединения семьи. Происхождение основной массы мигрантов связано с сельской местностью – 67% (рис.5).

Среди выехавших за рубеж число лиц, состоявших в браке, в два раза выше, чем число одиноких – 61,3% по сравнению с 31,0%; 42,0% мигрантов имеют детей. Число детей, оставшихся без ухода родителей, составляет около 100 тысяч, из которых 37% детей проживают в городе, 67% – в сельской местности. Отсутствие родителей, независимо от продолжительности и причины отсутствия, особенно отсутствие матери, отрицательно влияет на эмоциональное, психологическое и интеллектуальное развитие детей. В результате длительного отсутствия обоих родителей государство было вынуждено взять на себя ответственность за детей, оставшихся без ухода родителей, 7% от количества детей мигрантов помещены в социальные учреждения. Длительный период пребывания мигрантов в странах назначения ускоряет процессы их адаптации и интеграции в принимающей стране и создает предпосылки для превращения временной миграции в постоянную.

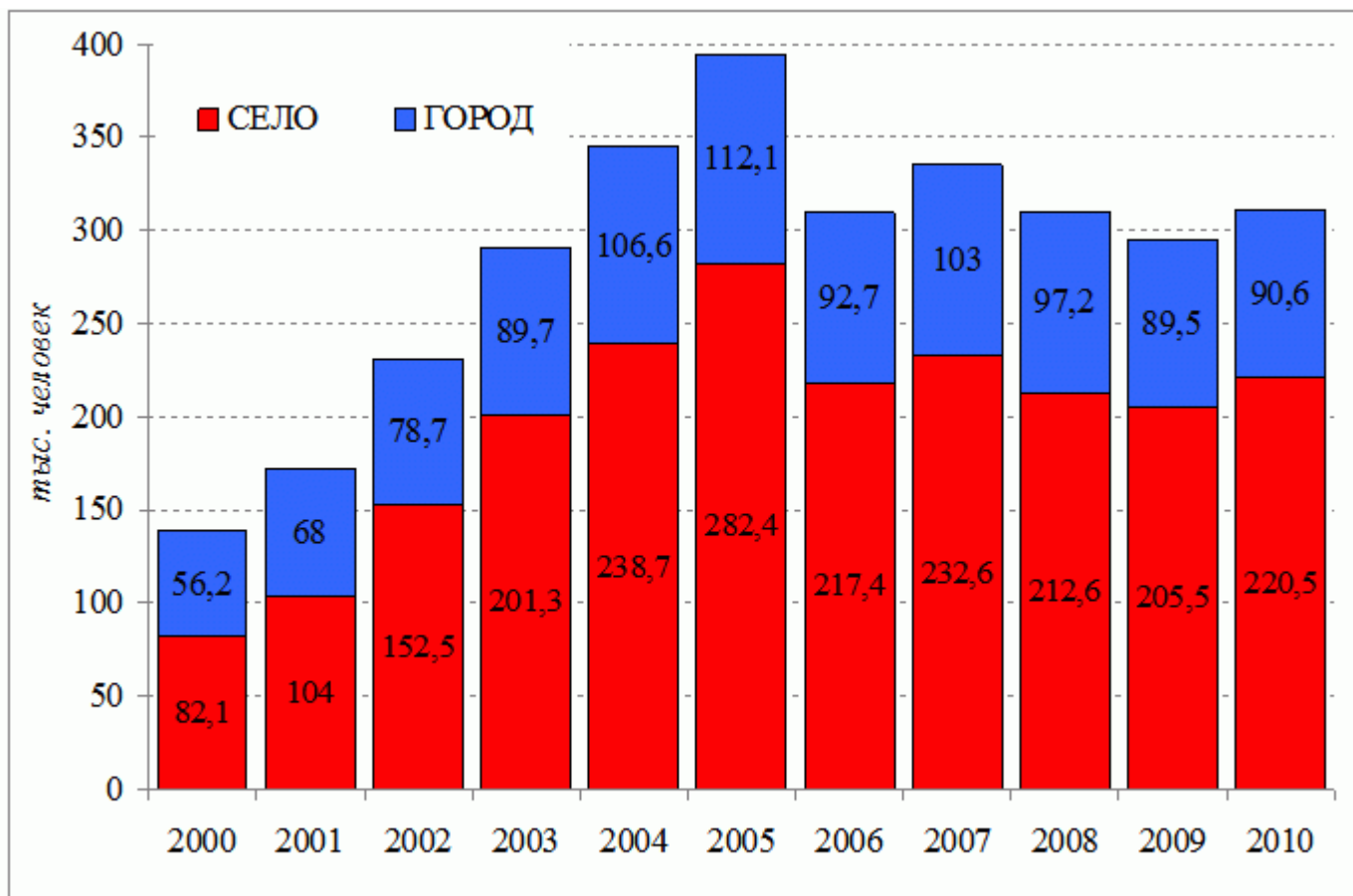


Рис.5. Лица, находящиеся временно за рубежом, с целью поиска работы по месту нахождения

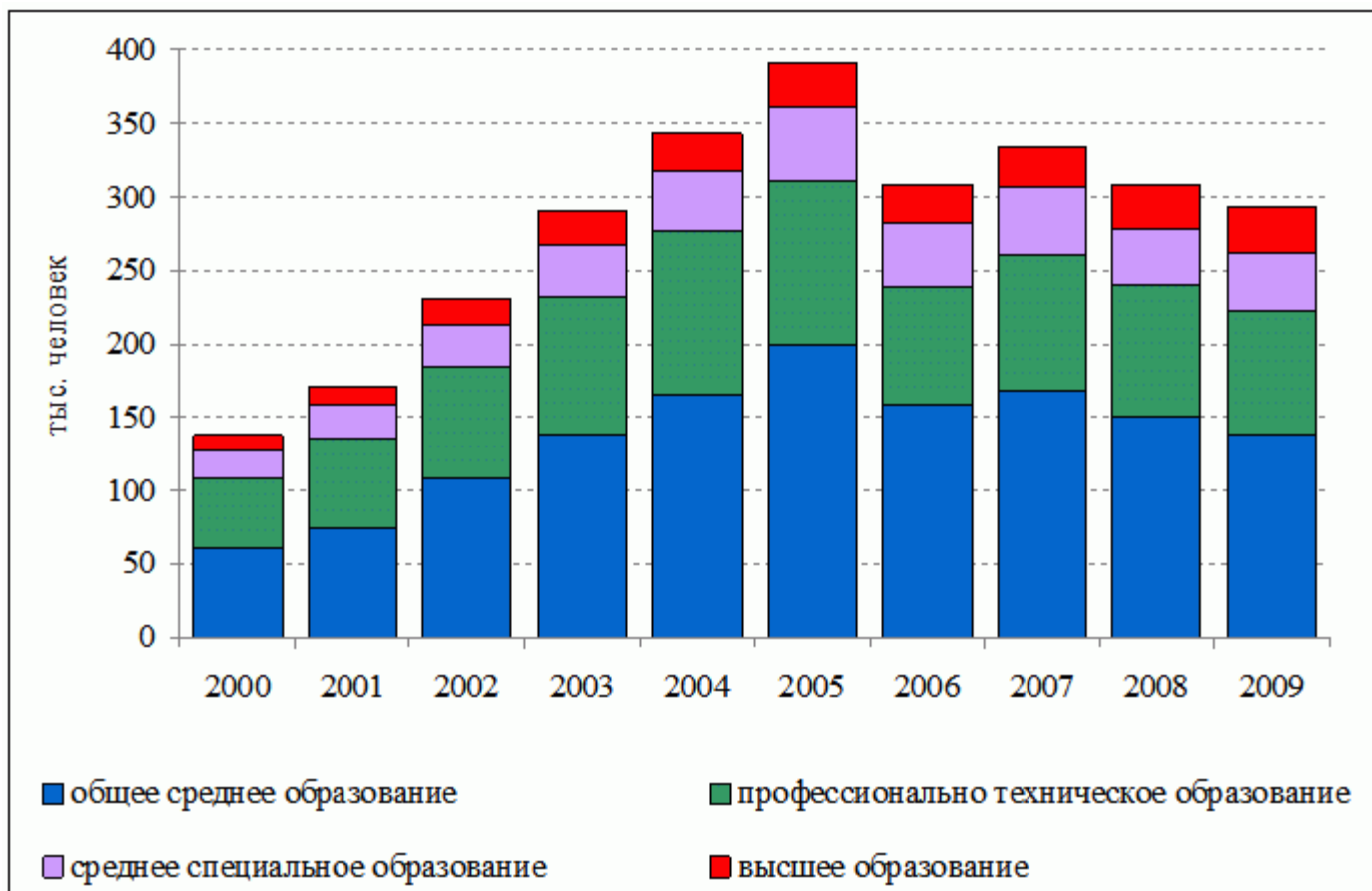


Рис.6. Лица, находящиеся временно за рубежом в целях поиска работы, с учетом уровня образования

“Интеллектуальная миграция” является чувствительной темой, которая пока не нашла отражения в национальных политиках. Хотя в последнее десятилетие отмечается постоянный рост числа мигрантов с высшим и специальным средним образованием (рис.6), по настоящее время не определены критерии учета эмигрантов с высоким профессиональным уровнем, не оцениваются прямые и косвенные потери бюджетных вложений в здоровье и образование мигрантов и, в некоторых случаях, личных вложений мигрантов в высшее образование. Также не разработаны механизмы взаимного признания дипломов об образовании, возможностей трудоустройства мигрантов из Республики Молдова в соответствии с компетентностью и уровнем полученного образования. Это снижает положительные последствия миграции как непосредственно для мигрантов, так и для принимающего общества. Что касается миграции именно с целью получения образования, отмечается, что упрощение режима пересечения границ и возможности перемещения лиц повысили возможности доступа молодежи из Молдовы к обучению за рубежом. Постоянно растет количество стипендиатов, зачисленных на учебу в высшие учебные заведения за пределами страны, вместе с тем отсутствие национальных политик для соответствующей категории населения не стимулирует их возвращение и трудоустройство в Республике Молдова.

Направленность миграционных потоков является важным субъектом для разработки политик по управлению миграцией. Специфика Республики Молдова состоит в том, что она находится на стыке двух геополитических систем – Европейского Союза и Содружества Независимых Государств. Обе системы проводят активные политики по избирательному привлечению мигрантов из третьих стран для восполнения демографического потенциала и собственных потребностей в рабочей силе. Одновременно, существующие различия в механизмах въезда, документирования, пребывания в стране, в возможности трудоустройства, в наличии путей доступа, знании языков и других возможностей общения и т.д. послужили основанием для раздела миграционного потока из Молдовы на две части: в страны СНГ, в основном в Российскую Федерацию, и в страны ЕС, в основном в Италию. В зависимости от изменений в национальных или в региональных миграционных политиках, которые повлияли на миграционные процессы, соотношение лиц, выехавших в том или ином направлении, изменилось, но не существенно, сохраняя основное соотношение 60% – выехавших в страны СНГ и 40% – выехавших в другие направления.

Качественные характеристики миграционного потока существенно отличаются в зависимости от его направленности в сторону стран СНГ или стран ЕС. Из общего количества мигрантов, выехавших в СНГ, 2/3 составляют мужчины (рис.8), большинство мигрантов – выходцы из сельской местности (рис. 7), преобладают лица со средним и средним специальным образованием. Миграция в страны СНГ, как правило, имеет сезонный характер – до 12 месяцев с перерывами.

Миграция в страны ЕС характеризуется большим количеством женщин – 70% по отношению к мужчинам, а лица с высшим образованием составляют 19% мигрантов. В отличие от стран СНГ, период времени нахождения в странах ЕС более длительный, особенно для женщин – 2, 3 года по сравнению с 2 годами для мужчин.

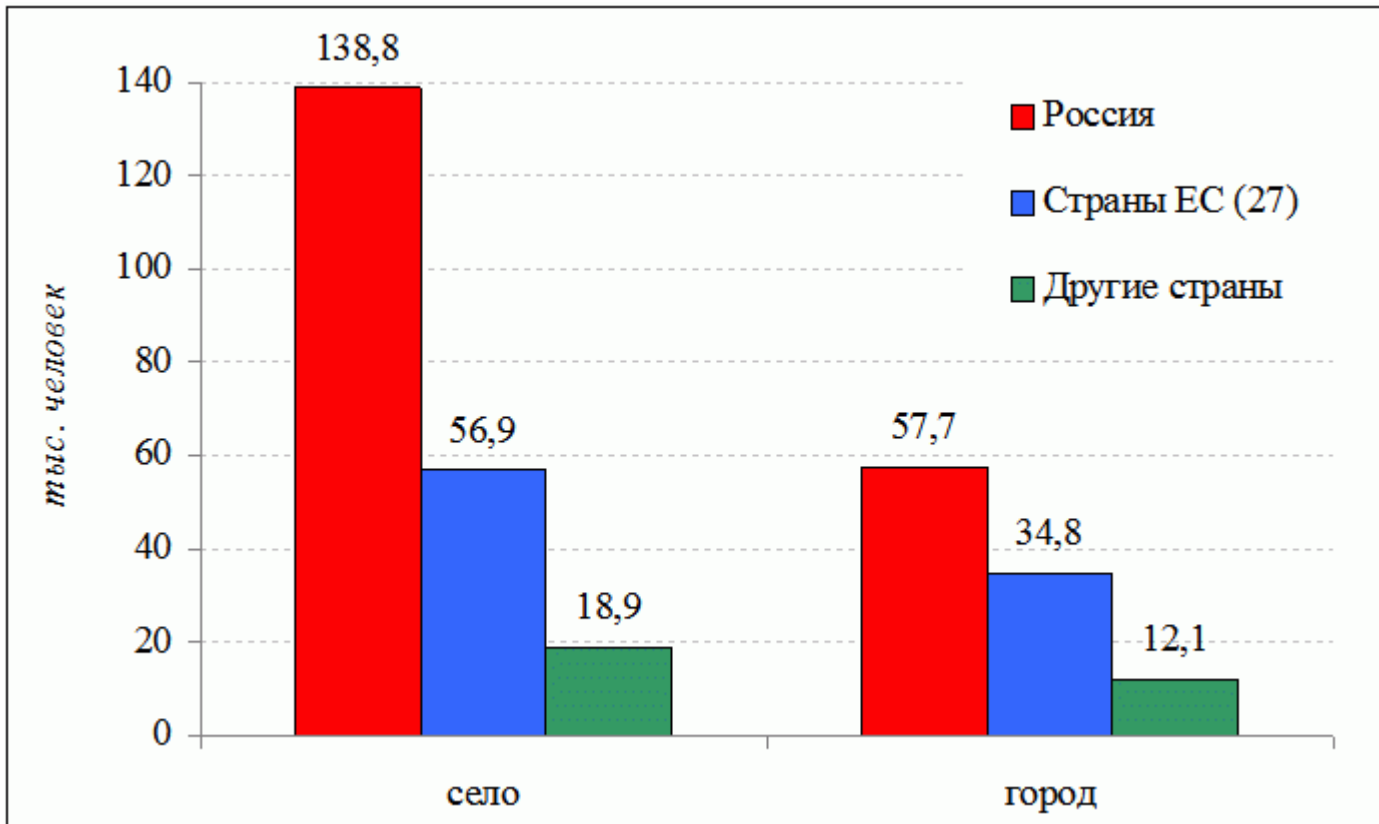


Рис.7. Направленность миграционных потоков из городской и сельской местности

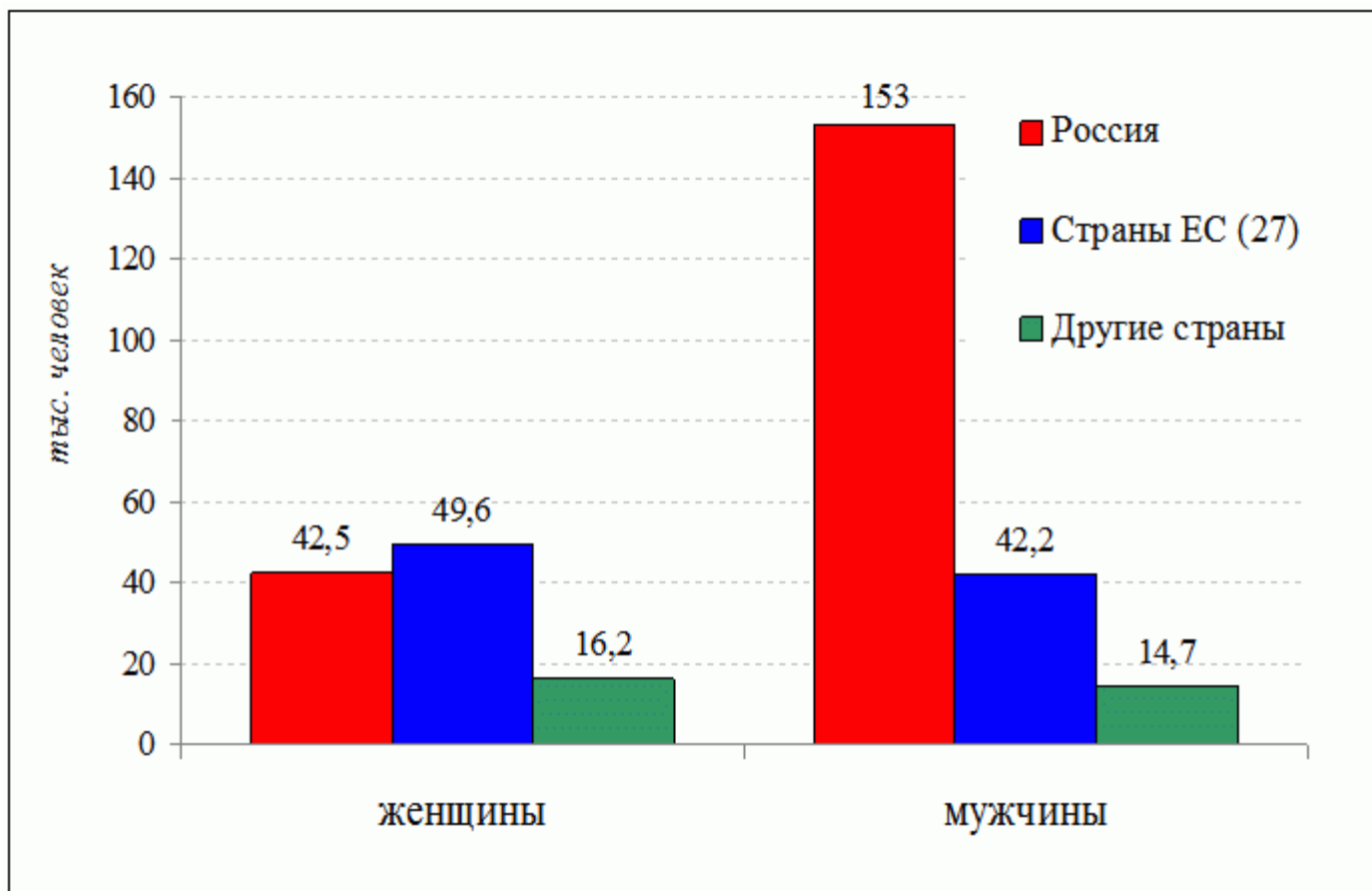


Рис.8. Направленность миграционных потоков по полу

Максимальное использование положительных и уменьшение отрицательных последствий миграции невозможно, если при разработке и внедрении политик не будут учтены характеристики, свойственные миграционному потоку, в зависимости от его направленности.

Денежные переводы являются одним из положительных результатов миграции. По данным Национального банка Молдовы денежные переводы из-за рубежа в последнее десятилетие сохранили положительную динамику, достигнув в 2006 году максимального уровня по отношению к ВВП – 38% (см.таблицу). Размер денежных переводов вырос не только в национальном плане, как абсолютная величина, но и отдельно для домашних хозяйств. Так, размер денежных переводов из-за рубежа на одно домашнее хозяйство вырос в среднем с 1,296 доллара США в 2006 году до 1,848 доллара США в 2008 году. Мировой финансовый кризис и сложности, возникшие на мировом рынке труда в 2008-2009 гг., уменьшили общее количество эмигрантов и, соответственно, объем переводов до 30% по отношению к ВВП. Однако объем денежных переводов остается значительным, особенно в сравнении с прямыми иностранными инвестициями в ВВП за этот же период. Хотя денежные переводы являются самым изученным субъектом, он пока недостаточно активно отражен в государственных политиках. Направление инвестирования денежных переводов в отрасли экономики, имеющие существенный потенциал и

значительный мультипликативный эффект, ориентированный на уравновешенное развитие в интересах мигранта, общества и экономики в целом, остается одним из приоритетов миграционных политик. В настоящее время переводы в основном используются на текущее потребление, инвестирование в образование детей, а также на медицинские услуги. Последние можно считать долгосрочным вложением в качество человеческого потенциала.

Таблица

Денежные переводы, отправленные из-за рубежа физическими лицами через коммерческие банки, в миллионах долларов США, по отношению к ВВП

Годы	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Денежные переводы (млн. долларов США)	109,8	159,0	223,0	268,0	461,0	701,0	915,0	1.182,0	1.286,0	1.612,0	1.216,0
Денежные переводы, % по отношению к ВВП	9,3	12,3	15,1	16,5	23,5	27,1	31,7	38,2	36,2	30,8	30,8
Прямые иностраннные инвестиции в ВВП (млн. долларов США)	65,8	129,5	100,3	90,1	77,3	130,1	176,3	233,6	591,2	718,0	38,5

Источник: Национальный банк Молдовы

Необходимо отметить, что наряду с положительным эффектом денежных переводов, в долгосрочной перспективе возможны отрицательные последствия, такие как искусственная поддержка национальной валюты, снижение экспорта и др. Таким образом, политики по использованию денежных переводов должны учитывать комплексность их последствий во времени.

12. Иммиграция. В последнее время наблюдается рост числа иностранцев, обратившихся с просьбой о получении вида на жительство в Республике Молдова. Их численность может возрасти в случае вступления Румынии в Шенгенскую зону. В настоящее время, в зависимости от цели въезда, иностранцы могут получить вид на временное жительство (работа, учеба, воссоединение семьи, гуманитарная или религиозная деятельность, лечение, другие цели, предусмотренные законом, и т.д.) или вид на постоянное место жительства.

В 2005 – 2010 годах ежегодно получали вид на постоянное место жительства от 1788 и до 1684 иностранцев, всего – 15882 иностранца, а число лиц, получивших временный вид на жительство, выросло с 3123 в 2005 году до 4774 в 2010 году, всего – 22644 иностранца.

В период с 2000 по 2010 годы число иностранцев, прибывших в страну на работу, учебу или для воссоединения семьи также возросло с 1321 до 2749 человек (рис.9). В последние годы среди общей численности мигрантов наблюдается непрерывный рост экономических мигрантов (приезжающих на работу). Эти тенденции требуют диверсификации политик, связанных с привлечением иностранцев, и усовершенствования механизмов обеспечения для них мер социальной безопасности.



Рис.9. Временная иммиграция на работу, учебу и воссоединение семьи в 1997-2008 гг. (тыс.человек)

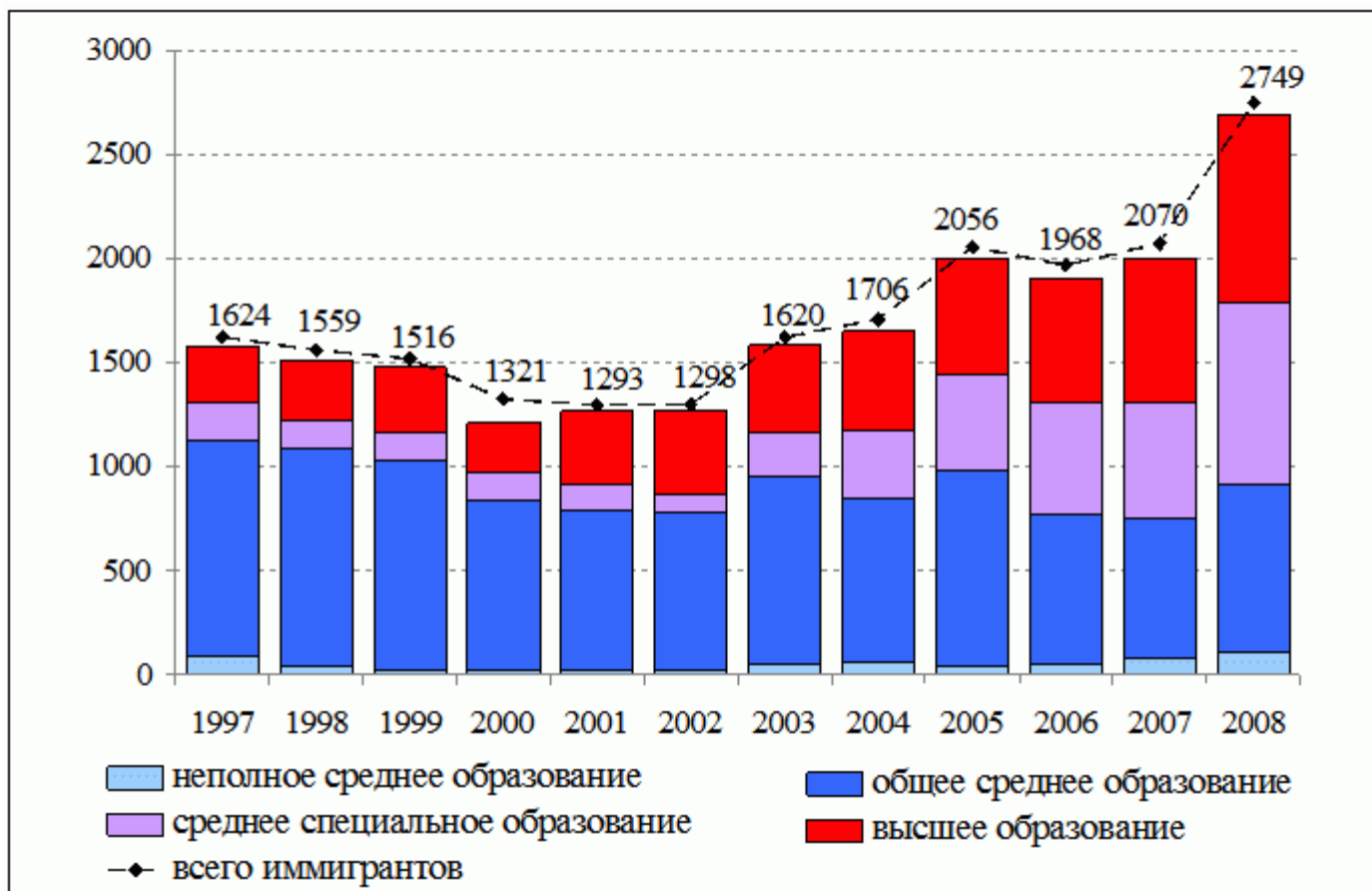


Рис.10. Уровень образования иммигрантов, 1997-2008 гг. (тыс.человек)

Из общего числа иммигрантов самую большую группу составляют иммигранты из стран СНГ – 50,5% (из них 45% приходится на долю представителей Российской Федерации, 48% – Украины, 2,4% – Армении, 1,8% – Азербайджана, 1,4% – Беларуси). На втором месте – представители стран Азии и третьего мира – 28% (из них на долю Сирии приходится – 25,8%, Иордании – 15,6%, Судана – 18%, значительны и группы иммигрантов из Турции и Израиля). Третью группу составляют иммигранты из европейских стран – 17,5% (из Румынии – 31,2%, Болгарии – 12,3%, Германии и др.).

Упрощение доступа иностранных инвесторов в страну также является одним из важных аспектов миграционных политик. Национальное законодательство в области миграции способствует привлечению инвесторов путем упрощения процедур документирования, однако, несмотря на это, в последние 5 лет наблюдается тенденция снижения регистрации числа предприятий с иностранным капиталом, за исключением предприятий, занимающихся торговлей недвижимостью, а также предприятий в области транспорта и коммуникаций.

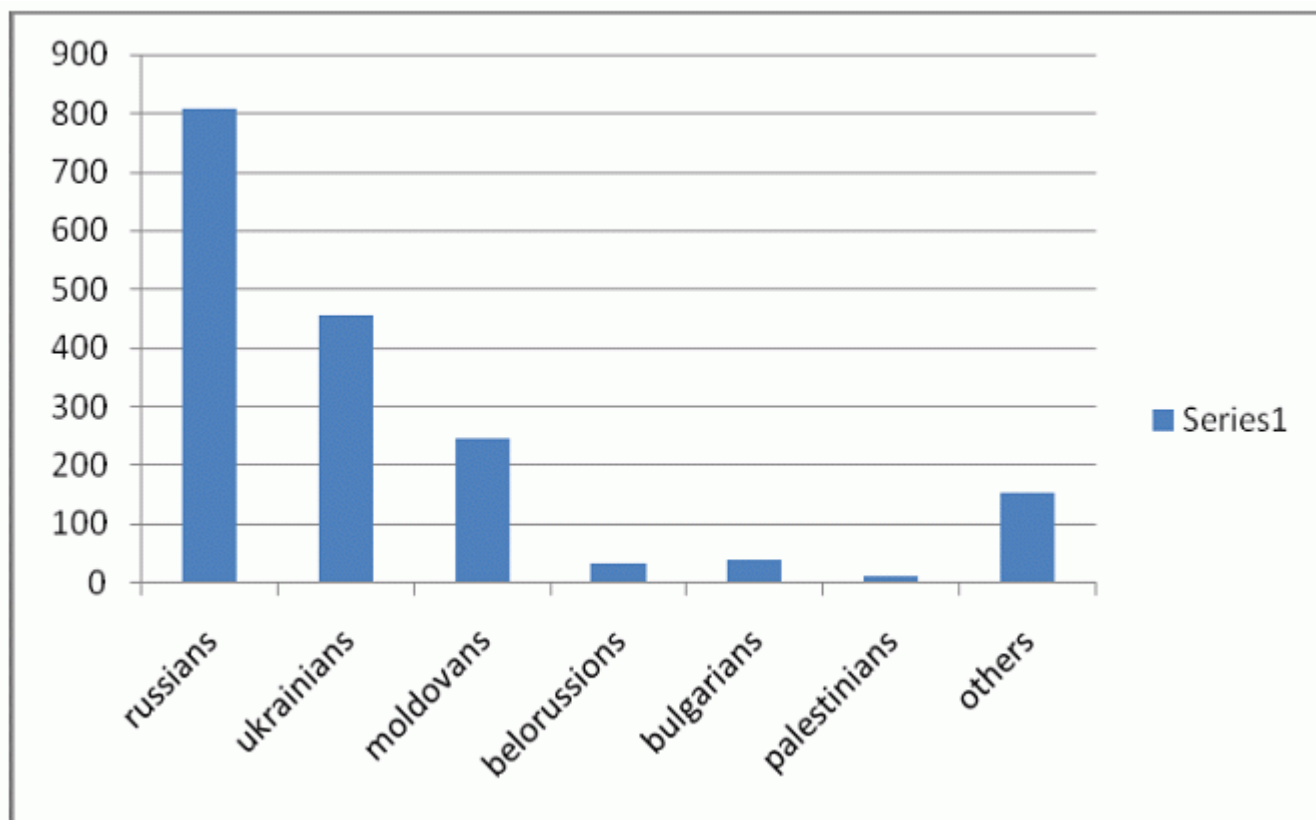


Рис.11. Распределение лиц без гражданства по этническому происхождению (человек)

Из зарегистрированных предприятий наибольший объем иностранных инвестиций в основном приходится на области, которые не производят конкурентоспособные товары и услуги, предназначенные для экспорта: финансовая деятельность – 22,7%, торговля недвижимостью – 19,8%, оптовая и розничная торговля – 18,3%.

13. Предоставление убежища. Республика Молдова ратифицировала Конвенцию ООН 1951 года о статусе беженцев и Протокол 1967 года о статусе беженцев. Цель политик предоставления убежища в Республике Молдова состоит в том, что государство предоставляет убежище на своей территории на основании принципа невозвращения и оказывает защиту в соответствии с международными стандартами и согласно международному и национальному законодательству. Законодательство в области предоставления убежища в Республике Молдова является более совершенным по сравнению с законодательством других постсоветских стран. Принятие законодательной базы и развитие институциональной системы позволили предоставить защиту большему числу людей. По состоянию на 1 января 2011 года в Республике Молдова на учете состоят 74 человека, пользующихся гуманитарной защитой, 71 беженец и 84 просителя убежища. Беженцы и просители предоставления убежища происходят из

таких стран, как Армения, Украина, Российская Федерация, Казахстан, Ирак, Шри-Ланка и Палестина.

14. Апатридия. В настоящее время Республика Молдова находится в процессе присоединения к Конвенции 1954 года о статусе апатридов. Согласно данным переписи населения Республики Молдова 2004 года, апатридами объявили себя 5374 человека, не указали своего гражданства 390 человек. По данным Министерства информационных технологий и связи на 1 января 2011 года на территории страны были документированы 2049 апатридов с постоянным местом жительства. Из них 1559 человек проживают в приднестровском регионе – территории, не контролируемой конституционными органами Республики Молдова. По этническим критериям большую часть лиц без гражданства составляют русские, украинцы, молдаване и белорусы. Относительно большое число лиц без гражданства объясняется наличием бывших граждан Советского Союза, которые остались на территории Республики Молдова и не приобрели гражданство, а также наличием бывших граждан Советского Союза, переселившихся в Республику Молдова без установления какого-либо правового статуса, и лиц, которые по различным причинам не смогли продлить действие своего национального паспорта. Несмотря на то, что национальное законодательство в вопросах гражданства и статуса иностранцев в Республике Молдова в основном соответствует требованиям международного права и существующим практикам в данной области, вопрос остается по-прежнему нерешенным для относительно большего числа лиц, которые не имеют возможности доказать, что они соответствуют критериям для получения статуса апатридов. Отсутствие статуса резидента ограничивает право этих лиц на регистрацию и документирование и, таким образом, они не могут реализовать свои основные права на жилище, труд и защиту труда, на отдых и охрану здоровья, социальную защиту, частную и интеллектуальную собственность, на образование, семью и т.д.

15. Интеграция . Законодательство Республики Молдова не содержит ограничений в отношении прав иностранных граждан, находящихся на территории страны, за исключением прав политического характера, и уравнивает иностранцев, которые находятся легально в стране, в правах с гражданами Республики Молдова. В то же время отсутствуют политики, способствующие интеграции иностранцев, которые бы сократили риск их социальной исключенности. Основные элементы, которые необходимо учитывать при анализе ситуации, касаются территориального размещения и стран происхождения иностранцев, длительности их пребывания в стране, пола, возраста и др.

Статистические данные указывают, что 88% всех иностранцев, документированных в Республике Молдова, проживают в муниципии Кишинэу, 73% из всех разрешений на трудоустройство выданы иностранцам для различной экономической деятельности в муниципии Кишинэу, 88,3% беженцев и лиц, пользующихся одной из форм защиты, также проживают в муниципии Кишинэу. Незначительная часть иностранцев документирована в других административно-территориальных единицах. Например, в Комрате документировано 5,8% иностранцев, в муниципии Бэлць – 1,4%, в Кахуле и Тирасполе – по 1,2%, в других

административно-территориальных единицах иностранцы составляют менее одного процента (рис.12).

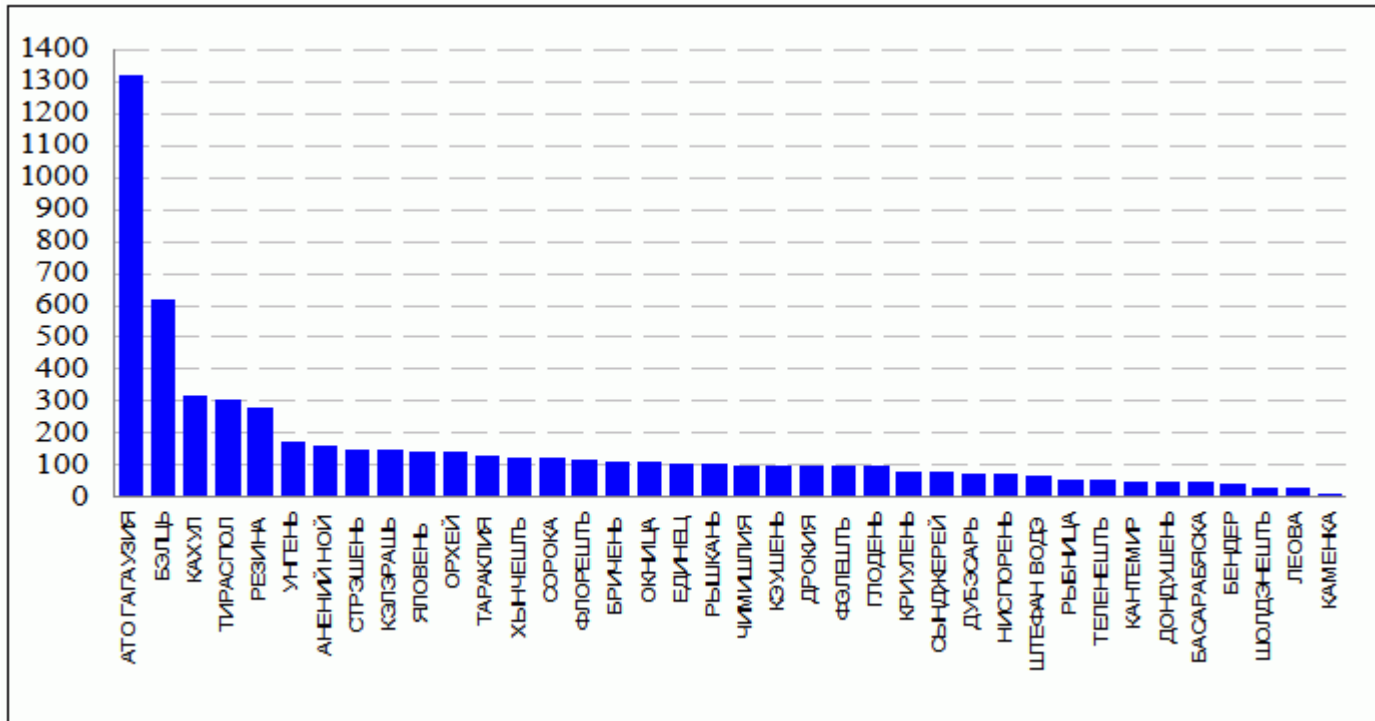


Рис.12. Иностранцы граждане, имеющие временный вид на жительство, согласно данным административно-территориальных единиц, за исключением мун.Кишинэу, всего в 2005-2010 гг.

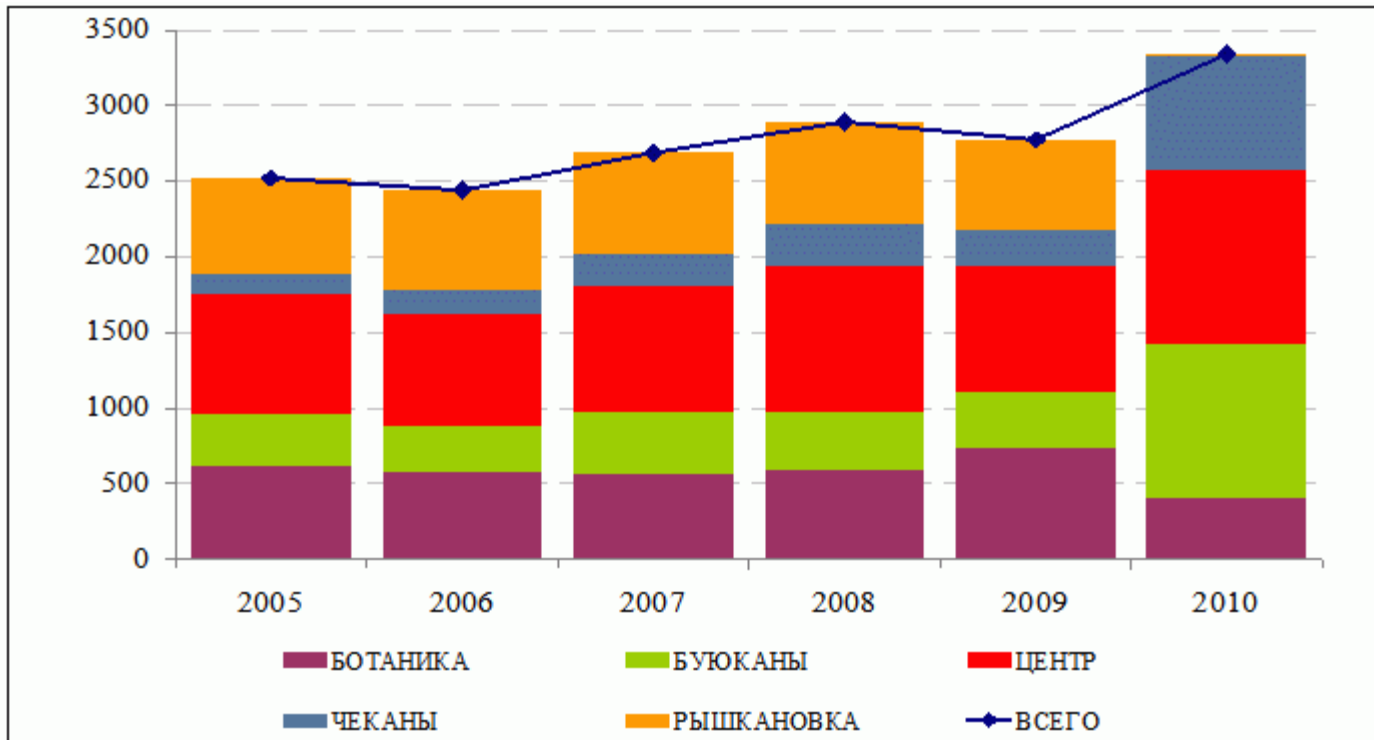


Рис.13. Иностранцы, имеющие временный вид на жительство в мун.Кишинэу, 2005-2010 гг. (человек)

Тенденция к установлению места жительства в муниципии Кишинэу характерна для более длительного периода (рис.13). Хотя в 2008 и 2010 годах отмечено незначительное увеличение числа иммигрантов в районах Хынчешть и Резина, это не изменяет общего соотношения числа иностранцев, имеющих разрешение на пребывание на соответствующих территориях.

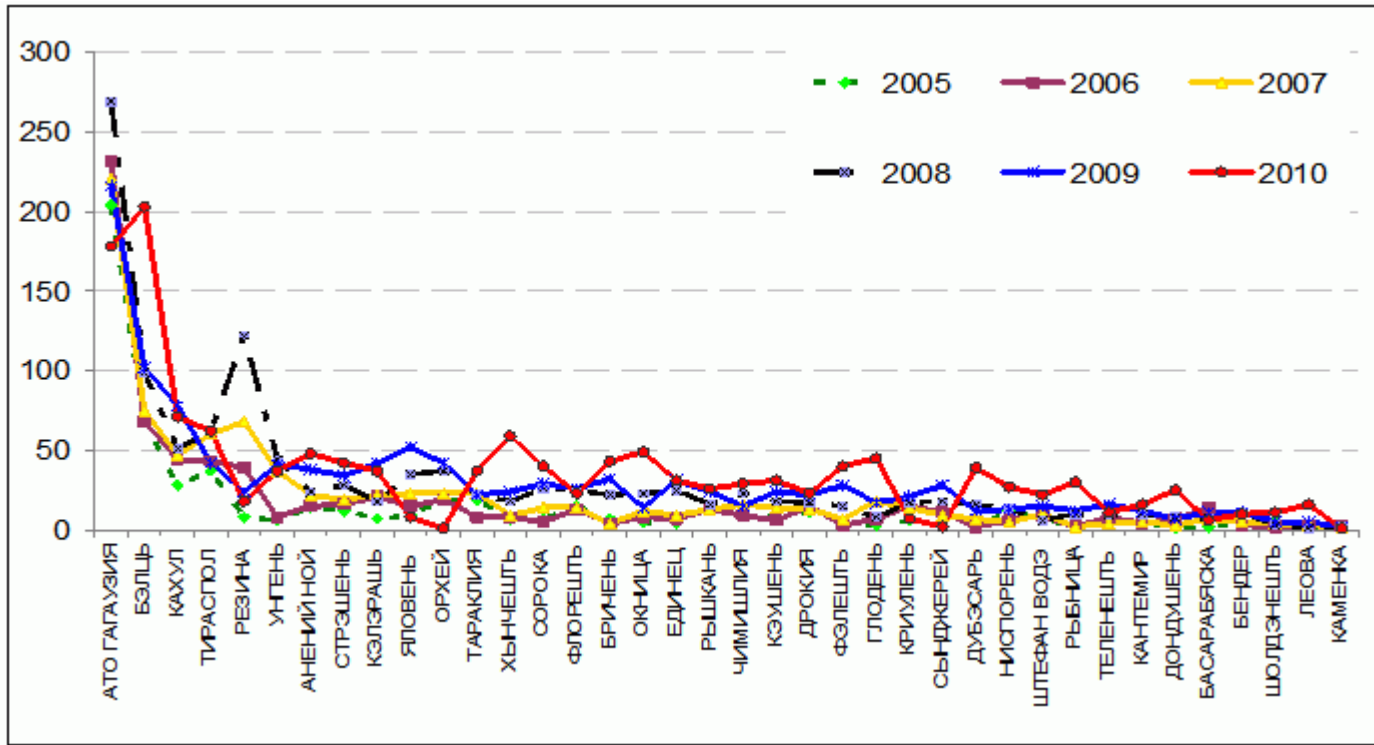


Рис.14. Иностранцы с временным видом на жительство в динамике на 2005-2010 гг. по административно-территориальном разрезе, за исключением мун.Кишинэу (человек)

Необходимо отметить, что среди лиц, получивших вид на временное жительство в Республике Молдова, число женщин превышает число мужчин, а в случае иностранцев, получивших вид на постоянное место жительства, число мужчин превышает число женщин (рис.15 и 16).

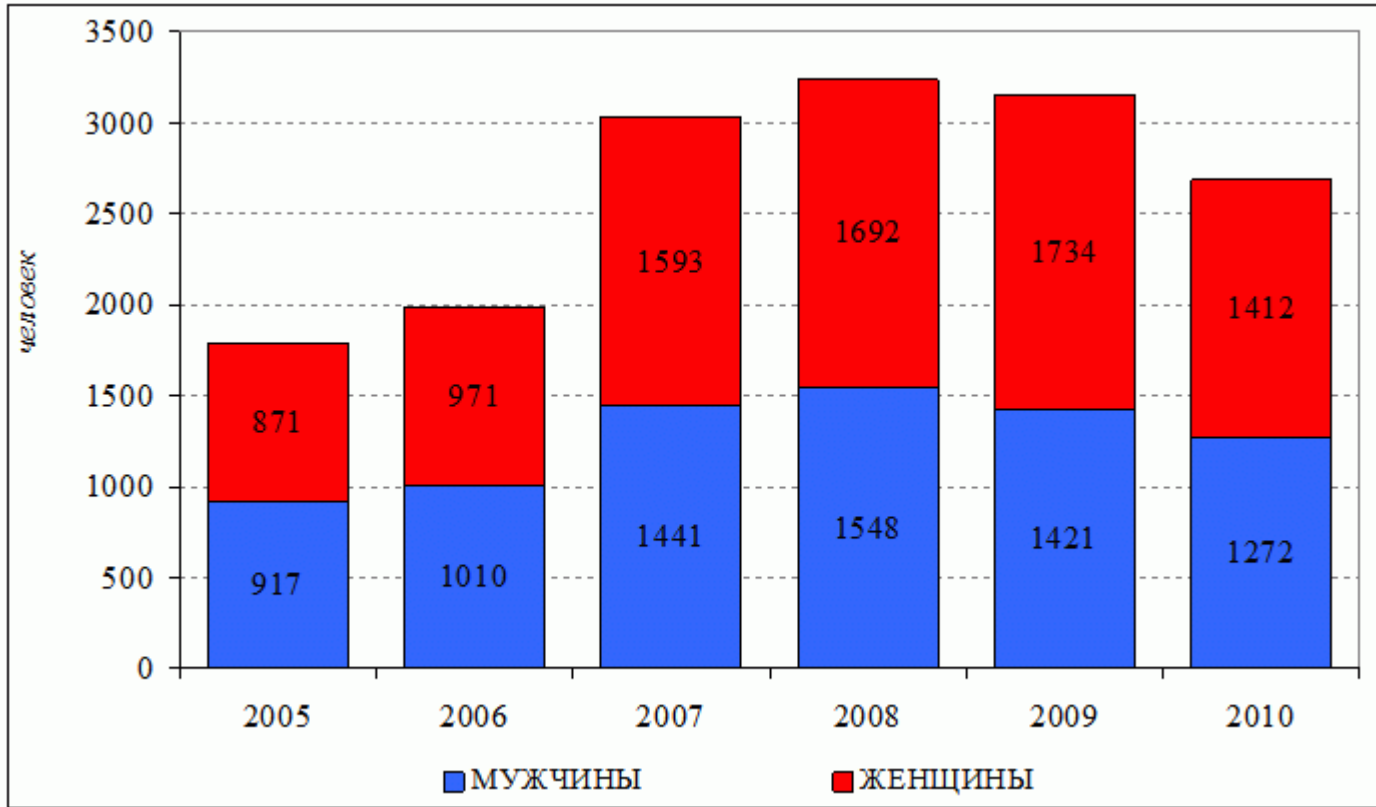


Рис.15. Иностранцы с правом на постоянное место жительства

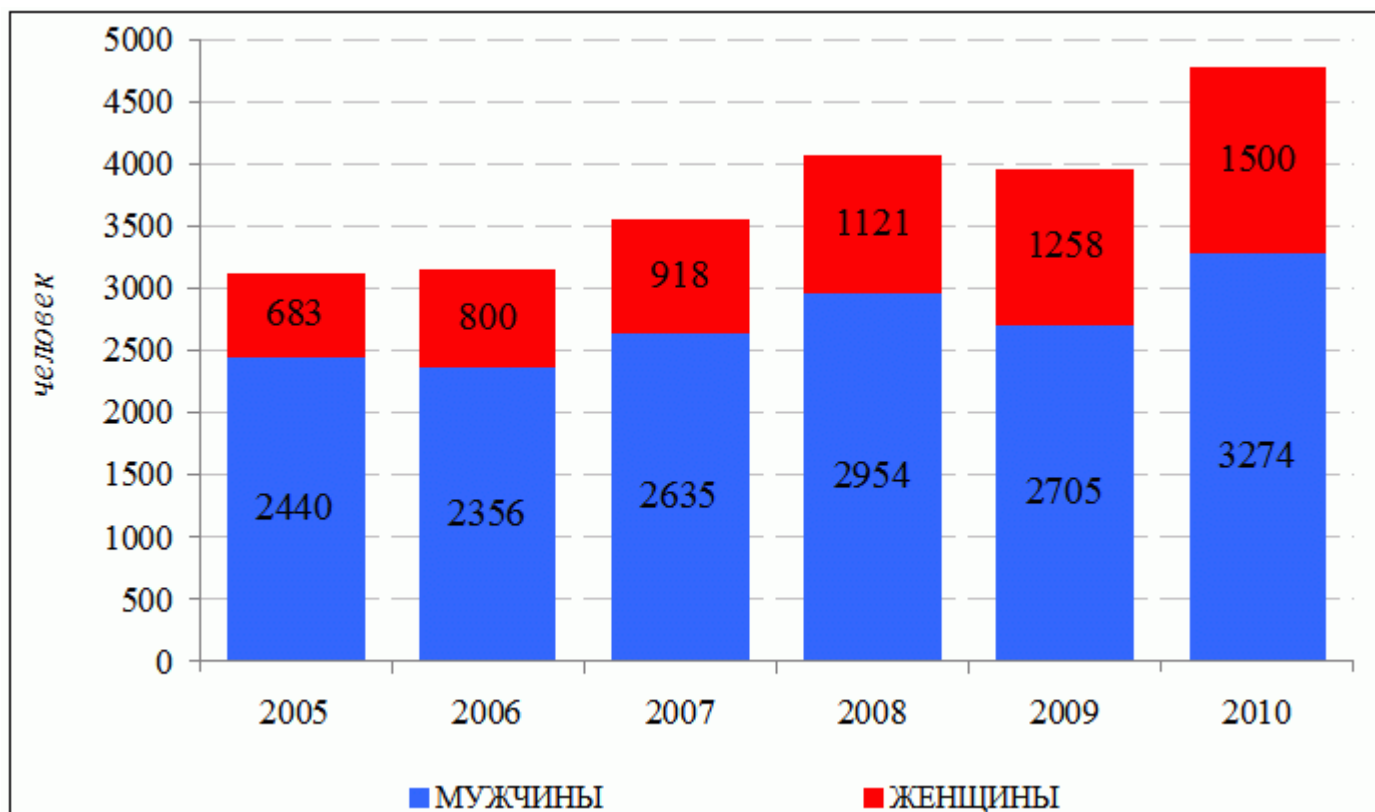


Рис.16. Иностранцы с правом на временное место жительства

Другим важным критерием, который необходимо принять во внимание при разработке политик по интегрированию, является уровень образования мигрантов. Около 12,7% общего числа иностранцев, получивших в Республике Молдова вид на постоянное жительство, имеют высшее образование. Результаты ретроспективного анализа данных свидетельствуют об уменьшении числа иностранцев с высшим образованием с 17,2 % в 2005 году до 12,7 % в 2010 году и росте числа лиц с неполным высшим или средним образованием, соответственно с 6,0 до 10,4% (рис.17).

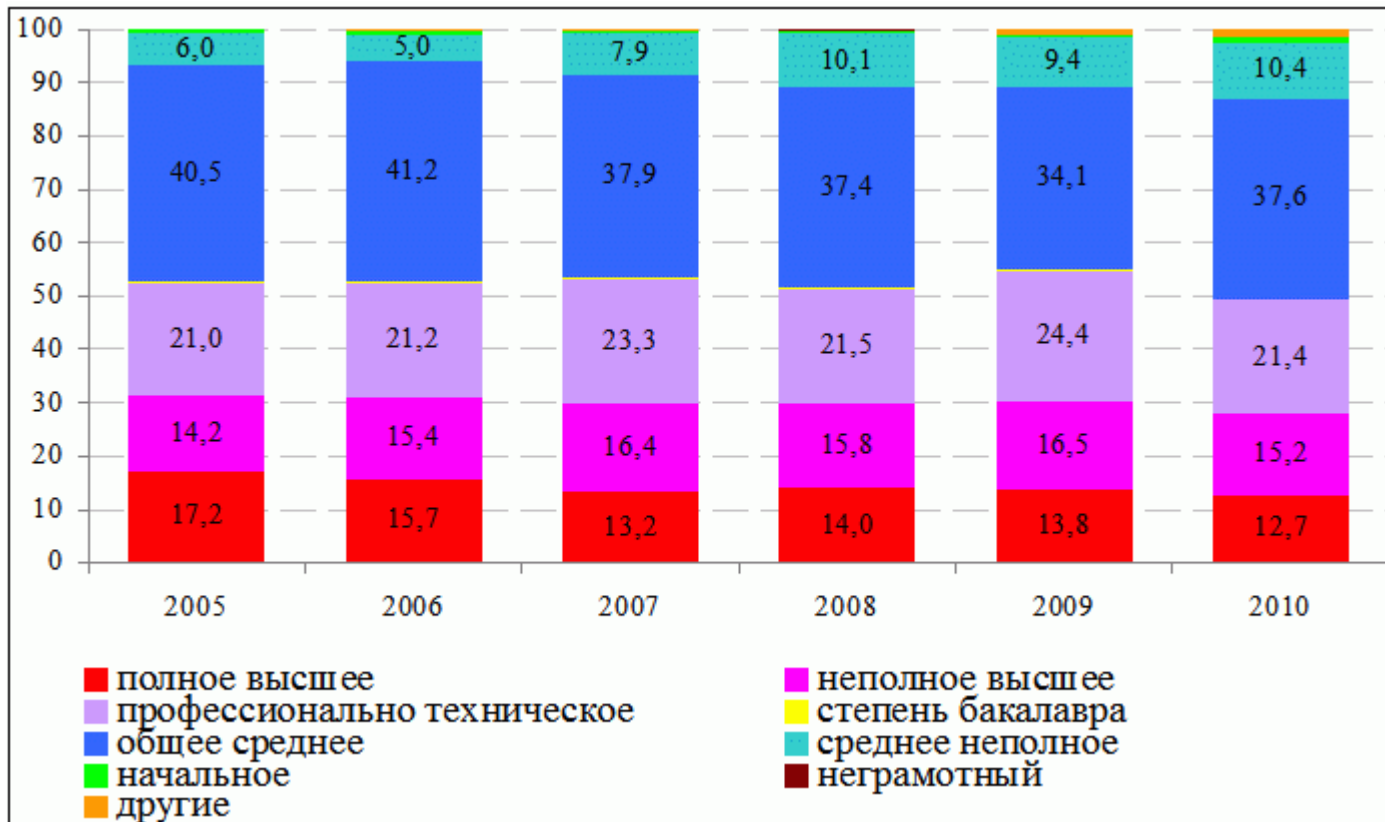


Рис.17. Иностранцы с постоянным местом пребывания согласно уровню образования (%)

Существенные различия в территориальном размещении и концентрации иностранцев в муниципии Кишинэу требуют разработки политик, способствующих их социальной интеграции. Опыт других стран, например Франции, Германии и др., указывает на то, что данные политики могут быть эффективными лишь в случае непрерывного и последовательного внедрения различных видов деятельности для иностранцев, в том числе для вторых и третьих поколений мигрантов.

В процессе интеграции/реинтеграции мигрантов важно учитывать их семейный статус, пол, данные о числе детей в семьях мигрантов, а также детей, родившихся в смешанных семьях. Административные регистры отмечают непрерывный рост числа детей, рожденных в Республике Молдова в смешанных семьях (где один из родителей указан как иностранец): в 2005-2010 годах в таких семьях родились 9879 детей. Интегрирование предполагает создание условий по трудоустройству, доступу к учреждениям дошкольного и школьного образования, медицинским услугам и др.

Особую проблему представляет *реинтеграция молдавских мигрантов, вернувшихся в страну*, а также детей граждан Республики Молдова, родившихся за рубежом. Незнание административных, институциональных и законодательных изменений, произошедших в стране в период отсутствия мигрантов, создает для

некоторой части определенные сложности в процессе их экономической и социальной реинтеграции. В настоящее время отсутствует точный учет вернувшихся в страну мигрантов, имеются только данные о численности детей, родившихся за рубежом, свидетельства о рождении которых были подтверждены в офисах гражданского состояния в Молдове. Согласно этим данным, в период 2006-2010 годов за пределами страны родились 19073 ребенка. Большинство детей родилось в Италии – 4726, Российской Федерации – 4934, Румынии – 1262, Испании – 800, Португалии – 788, Турции – 766 детей и др. Хотя нет данных о намерении родителей возвращаться в страну или оставаться на постоянное жительство в стране пребывания, следует учитывать возможность их гипотетического возвращения при проектировании миграционных политик и при разработке механизмов возвращения рабочих мигрантов в страну.

16. Законодательная база. Урегулирование проблем миграции и предоставления убежища обеспечивается на основании международного законодательства, двусторонних межгосударственных соглашений в данной области и национального законодательства.

В настоящее время основными нормативными актами в данной области являются: Закон № 200 от 16 июля 2010 года о режиме иностранцев в Республике Молдова, Закон № 180-XVI от 10 июля 2008 года о трудовой миграции и Закон № 270-XVI от 18 декабря 2008 года об убежище в Республике Молдова. Многочисленные аспекты в отношении механизмов и процедур, связанных с въездом, выездом, пребыванием иностранцев в стране, обеспечением прав мигрантов, находящихся за рубежом, предоставлением убежища и др., регулируются рядом сопредельных законодательных актов.

В контексте широкой заинтересованности Республики Молдова в гарантировании прав своих граждан, находящихся за рубежом, и создании механизмов, необходимых для более активного участия государства в процессах законной миграции, был подписан ряд двухсторонних соглашений в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов, соглашений о реадмиссии и др.

17. Институциональная база. Изменения в законодательстве обусловили ряд институциональных реформ, в соответствии с которыми в различные периоды (1990-2002, 2002-2006, 2007-2011 годы) функциональные обязанности по управлению миграцией и предоставлением убежища были изменены и распределены различным образом. В настоящее время публичными органами, ответственными за менеджмент миграции и предоставление убежища, являются Министерство внутренних дел (разработка политик в области иммиграции, предупреждение незаконной миграции, о статусе иностранных граждан, о предоставлении убежища, аспекты, касающиеся возвращения и реадмиссии лиц и др.); Министерство труда, социальной защиты и семьи (политики в области трудовой эмиграции/ иммиграции, обеспечение социальной защиты трудящихся-мигрантов, развитие политик на всех этапах миграции: во время и после эмиграции, (ре)интеграции мигрантов и др.); Министерство иностранных дел и европейской интеграции (защита прав граждан Республики Молдова, находящихся за рубежом, определение визовой политики и др.); Пограничная служба (борьба с незаконной миграцией и трансграничными преступлениями). Различные аспекты

управления миграцией относятся также к Министерству экономики (политики использования денежных переводов); Бюро межэтнических отношений (политики в отношении диаспор в стране и за рубежом); Министерству просвещения и др. Обеспечение эффективного менеджмента миграционных процессов возможно только при комплексном подходе к разработке политик в данной области и путем вовлечения профильных министерств и других органов различного уровня управления.

18. Обоснование необходимости разработки комплексной Стратегии в области менеджмента миграции и убежища. Адекватно и эффективно управляемая миграция может принести пользу как мигрантам, так и обществу в целом. Таким образом, Стратегию следует рассматривать как инвестицию в социальное и экономическое благополучие общества, и ее необходимо применять на долгосрочный период.

Стратегия в области менеджмента миграции и убежища может быть эффективна только при ее соотнесенности с политической, экономической, и социальной направленностью Республики Молдова. Общество должно осознавать, что миграция, как явление продолжительное, требует всеобъемлющей стратегии менеджмента, включающей контролируемую миграцию (эмиграция, иммиграция, политики социальной интеграции), убежище, безгражданство, политики по предупреждению нелегальной миграции и торговли людьми. Согласованная со стратегиями экономического развития, Национальной стратегией демографической безопасности Республики Молдова, Стратегией занятости рабочей силы, Стратегией национального развития, которая находится на стадии разработки, и др. важно, чтобы настоящая Стратегия была ориентирована на мероприятия до 2020 года.

Комплексный подход к проблемам требует достижения определенного консенсуса между всеми органами публичного управления, гражданским обществом в отношении ключевых проблем, включенных в данную Стратегию. Важно, чтобы точная и правильная информация о миграции и мигрантах стала основным элементом, который призван поддерживать разработку этих политик. Это может быть достигнуто путем повышения интереса и вовлечения органов законодательного и исполнительного управления всех уровней, специалистов в данной области, профсоюзов, ассоциации работодателей, ассоциаций и сети мигрантов, НПО, местного сообщества, средств массовой информации и др.

Основной целью Стратегии является обеспечение наиболее полного урегулирования процессов менеджмента миграции и убежища, приведение национального законодательства в соответствие с положениями международного права и законодательством Европейского Союза, регулирование перемещения лиц, которое должно способствовать социальному и экономическому развитию страны, а также ее безопасности, в том числе социальной безопасности страны, обеспечению соблюдения прав человека и других гуманитарных обязательств, принятых страной, для достижения целей европейской интеграции.

19. Основные принципы. Стратегия основывается на принципах, позволяющих комплексное и последовательное внедрение политик, совместимость с другими длительными политиками (программами). Она является интегрирующим инструментом по внедрению миграционных политик на законодательном и

исполнительном уровне, а также и информационным источником для различных заинтересованных групп в стране и за рубежом. Мониторинг и внедрение политик, а также оценка их воздействия по сравнению с прогнозируемыми результатами обеспечат поступательную динамику общей политики.

Стратегия основана на следующих принципах:

a) последовательное продвижение приоритетной роли государства в управлении проблемами миграции. Учитывая объем миграционных процессов на мировом и национальном уровне, роль государства является неоспоримой, и не допускается влияние групповых или региональных интересов на реализацию миграционных политик;

b) эффективное координирование деятельностью органов центрального и местного публичного управления как по вертикали, так и по горизонтали, с активным вовлечением гражданского общества и соответствующих международных организаций в реализацию миграционной политики;

c) соблюдение макроэкономической полезности на длительный период относительно легальной миграции, за исключением миграции по воссоединению семьи и репатриации. В плане иммиграции предполагается определение критериев выборочного и контролируемого допуска иностранцев с учетом потребностей рынка труда и капитала, инвестиций, борьбы с нелегальной миграцией;

d) сокращение всех форм нелегальной миграции, а также нелегальных видов деятельности в области миграции путем применения международных и национальных правовых инструментов, что предполагает разработку и применение мер по предупреждению нелегальной миграции, усовершенствование методов обнаружения нелегальных мигрантов до их въезда в страну и в период пребывания в Республике Молдова;

e) обеспечение верховенства закона и соблюдения прав человека, что предполагает соблюдение и отражение обязательств, вытекающих из международных соглашений, общепринятых принципов, в политике менеджмента миграции и убежища. Принцип обязывает к соблюдению всеми лицами, за некоторым исключением, гражданских прав лиц, которые легально находятся в стране, в том числе права на защиту персональных данных и личных свобод, соблюдению принципа невыдворения (“non-refoulement” – в отношении просителей убежища и беженцев), так как это закреплено в международных актах;

f) активное сотрудничество с Европейским Союзом, предполагающее тесное взаимодействие в процессе совместного внедрения проектов и мероприятия в области либерализации визового режима, приведения национального законодательства в соответствие с международным правом и стандартами Европейского Союза;

g) гибкость, предполагающая периодическую адаптацию политик в области миграции и убежища и мер по их внедрению в экономические, социальные и культурные потребности и реалиям на национальном и региональном уровнях, направлению инструментов менеджмента на все категории мигрантов, вне зависимости от направления их эмиграции;

h) прозрачность, предполагающая продвижение активной политики по информированию гражданского общества и консультированию с ним в отношении политик и решений, принятых в области миграции.

20. Области приоритетных политик. Комплексный подход к проблемам, относящимся к менеджменту миграции и убежища, предусматривает рассмотрение ряда взаимосвязанных областей, в том числе включающих определенные их подразделы при разработке политик относительно эмиграции, иммиграции, убежища, безгражданства, интеграции, нелегальной миграции, торговли людьми, инструментов контроля миграции и информационной поддержки.

Стратегия и последующие действия (планы действий по ее внедрению) в дальнейшем обеспечат ее последовательность и сопоставимость с другими национальными политиками, а также устойчивость для возможного приведения продвигаемых политик в соответствие с изменением миграционных обстоятельств.

Глава III АНАЛИЗ SWOT

Сильные стороны	Слабые стороны
1. Национальный консенсус в отношении европейского вектора 2. Наличие политического консолидированного стремления и обязательств в отношении реформирования политик 3. Наличие правовых и административных механизмов для управления проблемами 4. Сотрудничество Республики Молдова с международными и региональными структурами в области миграции и убежища 5. Наличие национального потенциала по анализу изменившихся обстоятельств, разработке выводов по приведению Стратегии в области менеджмента миграции и убежища в соответствие с выработанными рекомендациями	1. Отсутствие консолидированного партнерства со странами происхождения, транзита и пребывания мигрантов 2. Зависимость проблем, относящихся к менеджменту миграции и убежища, от внешнего фактора 3. Ведомственная и институциональная разобщенность различных вопросов, относящихся к эффективному менеджменту миграции и убежища, а также отсутствие механизмов межведомственного сотрудничества в данной области 4. Рассмотрение по частям и не последовательно политик по урегулированию процессов миграции и убежища 5. Ограниченные решающие полномочия учреждений, осуществляющих управление миграцией
Возможности	Угрозы
1. Географическая близость к странам ЕС 2. Установление в качестве приоритетной задачи вопроса миграции в Плате деятельности Правительства Республики Молдова на 2011-2014 гг. “Европейская Интеграция: Свобода, Демократия, Благополучие” 3. Готовность международных структур, стран-доноров и Европейского Союза к поддержанию реформ в данной области путем оказания финансовой и технической поддержки 4. Наличие Плана действий по либерализации визового режима	1. Неблагоприятный имидж Республики Молдова на региональном и мировом уровне в связи с наличием явления торговли людьми и массовой эмиграции населения в целях трудоустройства 2. Зависимость решения проблем миграции и убежища от внешних факторов 3. Возможные изменения в интенсивности и направлении миграционных потоков под давлением политических факторов стран региона 4. Недостаточность собственных финансовых, технических и человеческих ресурсов, подготовленных в данной области 5. Недостаточный надзор за порядком координирования и использования внешних и внутренних ресурсов, выделенных для реализации мер, предусмотренных Стратегией 6. Возможное изменение политик в противовес реформам, предусмотренных Стратегией

При реализации целей настоящей Стратегии прежде всего необходимо учитывать сильные стороны:

а) Национальный консенсус в отношении Европейского вектора.

Власти Республики Молдова в качестве приоритета внешней политики постоянно продвигают интеграцию страны в Европейский Союз. Соглашение о партнерстве и сотрудничестве между Европейским Союзом и Республикой Молдова вошло в силу в ноябре 1998 года. В 2005 году был подписан План действий Европейский Союз – Республика Молдова, который установил стратегические задачи политики добрососедства, действующие по настоящее время. Также, 5 мая 2008 года была подписана Совместная декларация о партнерстве по мобильности с 15 государствами ЕС.

б) Наличие политического консолидированного стремления и обязательств по реформированию политик.

Стремление к присоединению к Европейскому Союзу было подтверждено Республикой Молдова принятием обязательств по институциональному реформированию и приведению политик в соответствие с требованиями законодательства европейского сообщества путем принятия Плана действий Республика Молдова – Европейский Союз по либерализации визового режима, утвержденного Постановлением Правительства № 122 от 4 марта 2011 года.

в) Сотрудничество Республики Молдова с международными и региональными структурами в области миграции и убежища.

Успехи в области менеджмента миграции и убежища, учитывая сложность данного явления, возможны при объединении усилий на региональном и международном уровнях. Начиная с конца 90-х годов прошлого столетия, Республика Молдова активно участвует в ряде региональных инициатив, таких как Будапештский процесс, нацеленный на аспекты контроля миграции, Седеркопингский процесс, поддерживаемый Правительством Швеции, который с географической точки зрения покрывает Молдову, Украину и Беларусь, Процесс по сотрудничеству в Юго-Восточной Европе, Центральноевропейская инициатива и инициатива многонациональной консультативной группы Центра по сотрудничеству в области безопасности (RACVIAC). На протяжении 2008-2009 годов Республике Молдова принадлежала активная роль в Организации черноморского экономического сотрудничества и в Региональном совете по сотрудничеству – правопреемнике Пакта стабильности, SECI (Инициатива сотрудничества в Юго-Восточной Европе) и ГУАМ (Региональная инициатива в сфере демократии и экономического развития, включающая Грузию, Украину, Азербайджан и Молдову). Особое значение принадлежит сотрудничеству с международными структурами, такими как Совет Европы, Всемирный банк, а также теми, кто имеет мандат в области миграции и предоставления убежища: МОМ, МОТ, Верховный комиссар ООН по правам беженцев.

д) Наличие национального потенциала по анализу обстоятельств, разработке выводов по приведению Стратегии по менеджменту миграции и убежища в соответствие с выработанными рекомендациями.

Глава IV

ПРИОРИТЕТНЫЕ ЦЕЛИ

21. Контролируемая миграция. Эффективное управление контролируемой миграцией предполагает комплексный и взаимозависимый подход к проблемам эмиграции, реинтеграцию граждан, вернувшихся в страну, аспекты, касающиеся иммиграции иностранцев, а также механизмы эффективной социальной интеграции лиц из других стран, которые легально пребывают на территории Республики Молдова.

а) Эмиграция

Описание проблемы. Усиление процессов эмиграции в целях трудоустройства за рубежом одновременно с процессами демографического старения и постоянного уменьшения численности экономически активного населения, необходимого для обеспечения устойчивого развития страны, требуют продвижения для Республики Молдова модели возвратной миграции с обеспечением мер социальной защиты для трудящихся-мигрантов.

Хотя политики в области эмиграции являются непосредственной сферой национального права, их эффективность зависит от обязательств, вытекающих из международного права и соглашений, подписанных с другими странами. Республика Молдова является стороной основных международных и региональных конвенций и соглашений в области миграции и убежища. Вместе с тем проблемы легального трудоустройства за рубежом и обеспечения мер социальной защиты для трудящихся-мигрантов остаются сложными по ряду обстоятельств. В международном плане отсутствует достаточное количество двусторонних соглашений в данной области со странами, принимающими мигрантов, а существующие соглашения, заключенные в 90-е годы прошлого столетия, необходимо пересмотреть и привести в соответствие с новыми миграционными обстоятельствами. В национальном плане необходимо согласовать миграционные политики с основными стратегиями устойчивого экономического и социального развития государства таким образом, чтобы предлагаемые политики содействовали уменьшению отрицательных последствий миграции.

Цели:

Цель I. Продвижение модели возвратной миграции с усилением ее положительных последствий для лица, принимающего общества и молдавского общества в целом.

Цель II. Предупреждение нерегулируемой эмиграции в связи с трудоустройством путем усовершенствования мер, предпринимаемых на всех этапах миграции: до эмиграции, на протяжении эмиграции и после эмиграции, а также усовершенствования мер по контролю деятельности экономических агентов, оказывающих посредническую деятельность при трудоустройстве за рубежом.

Цель III. Предупреждение и уменьшение массовой интеллектуальной эмиграции, эмиграции молодежи, женщин, обеспечение мер по защите детей, оставшихся без заботы родителей в связи с их работой за рубежом, на основании национальных программ, ориентированных на определенные категории населения.

Цель IV. Усиление положительных последствий возвратной миграции путем передачи новых знаний и компетенций мигрантами, вернувшимися в страну, диверсификация возможностей и упрощение условий для инвестирования мигрантами денежных средств в собственную предпринимательскую деятельность

в реальном секторе экономики, стимулирование создания совместных предприятий при участии мигрантов и поддержке предпринимателей/ работодателей стран пребывания.

Цель V. Укрепление потенциала дипломатических миссий и консульских представительств за рубежом в целях предоставления ими профессиональных услуг по обеспечению социальными и экономическими правами трудящихся-мигрантов, обеспечению эффективного диалога с обществом и молдавской диаспорой в стране пребывания, оказанию информационной и другой поддержки при возвращении/ репатриации мигрантов в страну и др.

Цель VI. Укрепление связей с молдавской диаспорой и содействие передаче “социальных ремитансов” – демократических, экономических, культурных, гендерных отношений, организации и практик сообществ, способствующих общим процессам развития страны.

Соответствующие меры в данной области:

1) Обеспечение единства определений и понятий, используемых в национальном законодательстве, и приведение их в соответствие с законодательством Европейского Союза, в частности с Регламентом 862/2007 Европейского Парламента и Совета от 11 июля 2007 года о статистике Сообщества по миграции и международной защите, с Регламентом 311/76 Совета о сборе статистических данных по иностранным рабочим. Согласование позволит обеспечить оценку процессов и правильность статистического учета, а также предоставит возможность применения показателей в сфере мониторинга миграционных процессов и результатов политик.

2) Улучшение механизмов легального трудоустройства граждан за рубежом и оказания информационных услуг потенциальным мигрантам, в том числе посредством государственных учреждений.

3) Укрепление национальной законодательной базы, в том числе и двусторонних соглашений в области обеспечения прав и доступа трудящихся-мигрантов к мерам социальной защиты.

4) Развитие механизмов по обеспечению непрерывного учета мигрантов на всем протяжении периода миграции, получения информации от соответствующих органов стран пребывания о мигрантах из Республики Молдова и их правах на различные виды социальной помощи от соответствующих государственных структур.

5) Создание путем переговорного процесса и подписанием двусторонних соглашений принимающими странами необходимых условий для передачи прав, достигнутых в области социального обеспечения по возвращении мигрантов в страну.

6) Разработка механизмов по признанию компетенций и квалификаций, полученных за пределами страны, и поддержка инициирования частного предпринимательства при возвращении в страну. Продвижение политик по увеличению положительных последствий миграции путем диверсификации возможностей инвестирования полученных мигрантами денежных средств, в деятельность по производству конкурентоспособных товаров и услуги для внешнего рынка, и др.; упрощение условий для создания совместных предприятий

при поддержке работодателей-представителей стран пребывания и участия мигрантов из Республики Молдова.

7) Укрепление механизмов управления накопленной информацией, касающейся миграции, усовершенствования механизмов мониторинга миграционных групп и потоков посредством определения миграционной специфики Республики Молдова, регулярного обновления данных о легальной и нелегальной миграции.

Укрепление и развитие национальных и двусторонних правовых инструментов и механизмов в отношении отдельных категорий мигрантов: мигрантов с высокой профессиональной квалификацией, детей-мигрантов, женщин-мигрантов и др.

b) Реинтеграция

Описание проблемы. В настоящее время не существует точной информации относительно численности трудящихся-мигрантов, намеревающихся вернуться в Республику Молдова или остаться в стране пребывания. На соответствующее решение оказывают воздействие различные обстоятельства экономического, социального, культурного и другого характера, эффективность социальной системы и другие обстоятельства в стране пребывания или в Республике Молдова. Практика государств, имеющих длительные периоды эмиграции, указывает, что, как правило, до 50% мигрантов адаптируются и остаются в стране пребывания. У мигрантов, вернувшихся в страну, особенно у лиц, отсутствующих длительный период, возникают проблемы, связанные с адаптацией и реинтеграцией. Сложности связаны с незнанием изменений, произошедших в различных социальных системах (системах образования, здравоохранения), на рынке труда, в системе банковского кредитования и пр.

Для обеспечения более быстрого и эффективного процесса реинтеграции, увеличения возможных положительных эффектов и уменьшения отрицательных последствий миграции важным является создание условий для реинтеграции трудящихся-мигрантов.

Цели:

Цель I. Способствование возвращению трудящихся-мигрантов и их экономической и социальной реинтеграции.

Цель II. Создание системы данных о вернувшихся в страну трудящихся-мигрантах, их способностях и основных потребностях.

Цель III. Укрепление законодательной базы и принятие мер по реинтеграции молдавских граждан (вернувшихся добровольно или возвращенных на основании Соглашения между Европейским Союзом и Республикой Молдова).

Соответствующие меры в данной области:

1) Предоставление эмигрантам информации о возможностях возвращения, потребностях рынка труда Республики Молдова, о праве и доступе к публичным услугам, к образованию и услугам банковского кредитования и др. Разработка специальных мер по информированию в данной области (радио, ТВ, газеты и др.).

2) Реализация совместных инициатив с государствами пребывания, предусматривающих упрощение процедур возвращения трудящихся-мигрантов на рынок труда Республики Молдова.

Разработка программ по профессиональной подготовке и развитию предпринимательских способностей для трудящихся-мигрантов, вернувшихся в страну. Продвижение реинтеграции трудящихся-мигрантов, вернувшихся в страну, путем консультирования, поддержки в признании полученной квалификации и инициировании собственного предпринимательства.

3) Разработка и развитие в сотрудничестве со странами, принимающими мигрантов, программ по созданию условий для привлечения денежных средств трудовых мигрантов в инвестиционные проекты, направленных на длительное развитие, разработку механизмов в целях продвижения, упрощения и улучшения инвестирования денежных средств трудовых мигрантов в экономическую деятельность.

4) Способствование добровольному возвращению мигрантов, которые решили обосноваться на постоянное жительство в Республике Молдова.

5) Диверсификация моделей участия мигрантов в пополнении социальных фондов страны и обеспечение социальной безопасности трудящихся-мигрантов.

6) Разработка специальных программ по реинтеграции уязвимых категорий, таких как несовершеннолетние дети, одинокие женщины, лица с ограниченными возможностями и др.

с) **Иммиграция**

Описание проблемы. На протяжении двух десятилетий Республика Молдова была признана страной эмиграции и транзита, однако геополитические изменения, произошедшие в регионе в последнее десятилетие, в частности наличие общей границы со странами ЕС, появление новых перспектив интеграции делают страну более привлекательной для иммиграции иностранцев.

В период 2008-2010 годов в Республике Молдова были приняты новые юридические инструменты, регулирующие режим иностранцев, находящихся на территории страны с целью трудоустройства, образования, для воссоединения семьи и др., были определены механизмы их допуска и предоставления вида на временное или на постоянное жительство. Правовые нормы были в большинстве своем сосредоточены и согласованы с международными актами, европейскими политиками и с применением европейских стандартов. Вместе с тем нормативная база не содержит стратегического видения модели иммиграционной политики в Республике Молдова. В соответствии с документами Сообщества Молдова вправе определять условия легального приема иностранцев на своей территории, определять и применять собственную политику в области иммиграции в зависимости от реальных экономических и социальных потребностей страны, обеспечивая одновременно необходимые предпосылки для дальнейшей социальной интеграции иностранцев. Учитывая анализ экономической и социальной ситуации, ситуации на рынке труда Молдовы, необходимость обеспечения приоритетных областей для экономического развития и др., настоящая Стратегия должна установить значимость политик по выборочному привлечению мигрантов в приоритетные области для развития национальной экономики, в том числе и роль ответственных ведомств и т. д.

Цели:

Цель I. Обеспечение согласованности иммиграционных политик с экономическими и демографическими политиками, достижение равновесия между

интересами государства, предпринимательской среды и индивидуальными интересами иммигрантов.

Цель II. Содействие приему и пребыванию на территории Республики Молдова иностранных инвесторов, а также лиц, управляющих иностранными инвестициями в отраслях экономики с мультипликативным эффектом.

Цель III. Прием иностранцев для работы в соответствии с потребностями, существующими на внутреннем рынке труда, и стимулирование приема высококвалифицированных иностранцев, которые могут пополнить дефицитные области, имеющие прямое влияние на экономическое развитие.

Цель IV. Создание предпосылок для последующей интеграции иностранцев путем диверсификации и уточнения критериев допуска различных категорий лиц, за исключением неэкономических мигрантов.

Соответствующие меры в данной области:

1) Согласование принципов и процедур приема и документирования иностранцев (экономических и неэкономических мигрантов) в Республике Молдова с учетом социальной и экономической ситуации в стране, используя прагматичный подход для страны и порядок, обеспечивающий основные права иммигрантов.

2) Приведение национальных положений в соответствие с Резолюцией Совета Европы от 20 июня 1994 года об ограничении допуска граждан третьих стран на территорию стран Европейского Союза для найма на работу и Директивой Совета от 2004/114/СЕ от 13 декабря 2004 года об условиях допуска граждан третьих стран в целях образования, обмена учащимися, неоплачиваемой профессиональной подготовки или волонтерской деятельности и другие.

3) Диверсификация критериев приема иностранцев с целью трудоустройства, основываясь на прогнозе потребностей рынка труда и экономических приоритетах страны. Для обеспечения гибкости системы условия и процедуры приема будут периодически обновляться.

4) Периодическая идентификация и обновление списка государств, которые являются потенциальным источником миграции для Республики Молдова, и содействие иммиграции выходцам из этих стран в соответствии с национальными политиками и двусторонними протоколами в данной области.

5) Усовершенствование механизмов признания профессиональных компетенций и квалификации иностранцев для областей, которые испытывают потребность в квалифицированном персонале (работа на сложном или опасном оборудовании, с химическими или взрывчатыми веществами и др.).

6) Активное содействие привлечению иностранных инвестиций посредством миграционных политик. Упрощение приема и документирования иностранцев, инвестирующих в предпринимательскую деятельность в сельской местности и/или в развитие мультипликативной экономики по сравнению с общими условиями, исключение дублирования деятельности нескольких органов в принятии решения по одному случаю. Применяемость данной системы должна быть ограничена только в целях предпринимательской деятельности.

7) Продвижение высших учебных заведений Республики Молдова для привлечения иностранцев на учебу. Определение условий, при которых

иностранцы по окончании учебы могут продлить период пребывания в Республике Молдова.

8) Обеспечение условий, при которых свободное передвижение иностранцев или лиц без гражданства, находящихся на законном основании в Республике Молдова, не подпадает под действие необоснованных ограничений, в том числе мер дискриминационного характера, основанных на любом предлоге, таком как пол, раса, цвет кожи, этническое и социальное происхождение, генетические особенности, состояние здоровья (включая заболевание ВИЧ/СПИДом), язык, религия или убеждения, политические или иные взгляды, принадлежность к национальным меньшинствам, имущественное положение, рождение, отставание в физическом и умственном развитии с рождения или по возрасту.

9) Развитие межведомственных информационных регистров, позволяющих обеспечить учет индивидуальных прав иностранцев в сфере социальной безопасности, доступ к медицинским и образовательным услугам, социальному обеспечению и др.

10) Разработка программ и процедур для различных категорий неэкономических мигрантов, которые должны пользоваться льготным режимом въезда и пребывания: студентов, исследователей, артистов, волонтеров, журналистов, спортсменов и других категорий мигрантов; для лиц, прибывших в целях воссоединения семьи.

11) Создание климата законности для приема и пребывания иностранцев в Республике Молдова путем повышения уровня информированности потенциальных мигрантов, желающих прибыть в Республику Молдова на короткий (туризм, предпринимательство, частные визиты) или длительный (работа, обучение, воссоединение семьи) период.

22. Убежище

Описание проблемы. Республика Молдова обладает юридическими и институциональными инструментами для функционирования системы убежища, в большинстве соответствующими требованиям международного права. Законодательство определяет порядок оказания одной из форм защиты (статус беженца, гуманитарной защиты, временной защиты). Хотя число просителей убежища или бенефициариев одной из форм защиты не является существенным для Республики Молдова, однако значимость института убежища возрастет и получит более выраженный смешанный характер при вступлении Румынии в Шенгенскую зону.

В перспективе необходимо разграничить случаи обращения за оказанием какой-либо формы реальной защиты лицам, въехавшим в страну, от случаев, когда иностранцы, находящиеся в стране, претендуют необоснованно на такой статус. Достижение стратегических целей в области убежища должно обеспечить равновесие между сохранением всех прав беженцев и просителей убежища и поддержку качества принимаемых решений в условиях разумного решения просьб по предоставлению убежища.

Цели:

Цель I. Укрепление национальной системы предоставления убежища и обеспечение неограниченного доступа к процедуре по предоставлению убежища с соблюдением принципа невозвращения в соответствии с международными

соглашениями, стороной которых является Республика Молдова, и стандартами, закрепленными в европейских директивах.

Цель II. Укрепление механизмов, обеспечивающих сохранение единой и качественной практики в рассмотрении заявлений о предоставлении убежища, для обеспечения существования эффективной и функциональной системы.

Соответствующие меры в данной области:

1) Обеспечение применения стандартов качества всех процедур на период процесса определения какой-либо формы защиты, предусмотренной системой убежища Республики Молдова.

2) Определение критериев качества для процедур и практик в области убежища и/или одной из форм гуманитарной защиты, в том числе на основании постоянно обновляемой информации из стран происхождения, в целях предупреждения и препятствия злоупотреблениям в процедуре предоставления убежища.

3) Обеспечение минимальных стандартов по приему просителей убежища, в том числе для лиц с особыми потребностями (несовершеннолетние без сопровождения, жертвы пыток, одинокие женщины, лица с ограниченными возможностями).

4) Внедрение Закона об убежище в соответствии с международными стандартами в области убежища путем укрепления потенциала инфраструктуры учреждений, ответственных за процедуру убежища (вопросы найма, финансирования), приема лиц, просящих убежища, обеспечения прав и упрощения интеграции беженцев. Разработка программ по обеспечению прав уязвимых категорий беженцев и лиц, пользующихся какими-либо формами защиты (несовершеннолетние без сопровождения, лица с ограниченными возможностями, одинокие женщины и др.).

5) Внесение в Закон об интеграции иностранцев отдельной главы об интеграции беженцев с учетом особого статуса данных лиц.

6) Развитие программ по добровольному возвращению и репатриации.

7) Обеспечение права свободного перемещения беженцев и пользователей какой-либо формы гуманитарной защиты в системе убежища Республики Молдова путем выдачи им проездных документов, предусмотренных законодательством.

23. Апатриды

Описание проблемы. Национальное законодательство обеспечивает достаточную защиту от риска утраты гражданства, в том числе в случаях, которые возникают вследствие ограничений, налагаемых на родителей при передаче гражданства детям, при ограничении права женщины в передаче своего гражданства, в случаях отказа от гражданства при отсутствии гражданства другой страны, при автоматической утрате гражданства в связи с длительным пребыванием за рубежом, при утрате гражданства в случае брака с гражданином другой страны (иностранцем) или в случае изменения гражданства одного из супругов во время бракосочетания, лишения гражданства как результата дискриминационной практики.

Законодательная база определяет понятие лиц без гражданства в соответствии с международными конвенциями в данной области, а юридическая база

предусматривает права и свободы для лиц без гражданства, равные тем, которые предоставляются иностранцам и гражданам, за исключением политических прав.

Вместе с тем необходимо установить процедуры отнесения лиц к апатридам, определить публичный орган, наделенный правом принимать решение по заявлениям. Таким образом, проблемы безгражданства требуют специального рассмотрения в настоящей Стратегии.

Цели:

Цель I. Присоединение к Конвенции 1954 года о статусе апатридов и Конвенции 1961 года о сокращении случаев безгражданства (процедура присоединения была инициирована в апреле 2011 года).

Цель II. Разработка соответствующих процедур по определению статуса апатрида и обеспечению прав для этих лиц.

Соответствующие меры в данной области:

1) Разработка национального законодательства в отношении механизмов определения статуса апатридов.

2) Консолидация институционального потенциала в области миграции и убежища путем создания специализированной структуры с правом принятия решения по заявлениям о признании статуса апатрида.

3) Разработка норм и практик, способствующих решению вопросов в отношении лиц с неопределенным статусом, находящихся на территории страны после развала СССР.

4) Развитие институционального потенциала в области проблем апатридов путем профессиональной подготовки ответственных лиц, вовлеченных в рассмотрение заявлений о получении статуса апатрида и др.

24. Интеграция

Описание проблемы. Рост численности иностранцев, получивших вид на жительство в Республике Молдова, пользователей одной из форм защиты, детей, рожденных в смешанных семьях и др., происходит в отсутствие политик об их дальнейшей интеграции в молдавское общество. Компактное проживание иностранцев, преимущественно в Кишиневе, и формирование обособленных культурных анклавов не способствует решению вопросов интеграции иностранцев.

Невмешательство органов центрального и местного публичного управления в разработку и внедрение программ социальной интеграции иностранцев имеет спонтанный характер, не обеспечена оценка текущих и будущих потребностей местной социальной инфраструктуры (наличие школ, детских яслей, садиков и пр.) с учетом миграционного фактора и др. Для обеспечения правовых, социальных, экономических условий и интеграции иностранцев необходимо реализовать следующие цели.

Цели:

Цель I. Разработка национальной законодательной базы в отношении интеграции иностранцев.

Цель II. Обеспечение путем проведения непрерывных и долгосрочных политик эффективных процессов взаимной адаптации между иностранцами (мигранты, беженцы, лица, пользующиеся одной из форм защиты, апатриды) и жителями Республики Молдова.

Цель III. Поддержка активного участия иностранцев с легальным статусом пребывания в Республике Молдова в экономической, социальной и культурной жизни страны с соблюдением их прав на собственную культурную идентичность.

Цель IV. Повышение уровня осознания ответственными лицами, гражданским обществом, самими иностранцами важности и необходимости поддержки процесса интеграции.

Соответствующие меры в данной области:

1) Разработка и принятие Закона об интеграции иностранцев. Разработка в Законе отдельного раздела в отношении всех категорий иностранцев, в особенности для беженцев и лиц, пользующихся гуманитарной защитой в Республике Молдова.

2) Разработка программ по интеграции иностранцев с учетом приоритетных областей, необходимых для успешной интеграции: занятость, образование, медицинское и социальное обеспечение и др.

3) Создание соответствующих механизмов по адаптации и поддержке социальной активности иностранцев, обеспечение развития отношений, основанных на взаимном доверии и ответственности между иностранцами и молдавским обществом.

4) Разработка программ, учитывающих потребности в особых видах деятельности для культурной адаптации, консультирования, изучения языка и другое в программах интеграции.

5) Внесение специального раздела в ходе разработки политик для уязвимых категорий лиц (несовершеннолетние лица без сопровождения взрослых, пожилые лица, одинокие женщины, лица с ограниченными возможностями).

6) Мониторинг интеграционных политик путем определения ряда показателей во всех соответствующих областях, сбор данных, синтез и анализ полученных данных.

7) Разработка механизмов по практическому внедрению интеграционных программ с привлечением органов центрального и местного публичного управления, гражданского общества.

25. Борьба с нелегальной миграцией и торговлей людьми

Описание проблемы. Процессы глобализации, развитие информационных технологий, гибкость и взаимозависимость таких факторов как международная торговля, инвестиции, финансовый капитал, которые влекут за собой повторные миграционные потоки, наряду с многими положительными аспектами и возможностями в области развития, являются также причиной ряда вызовов и социальных рисков.

Среди них такие явления как нелегальная миграция, торговля людьми др.

Учитывая международный характер и сложность явления, эффективное предупреждение нелегальной миграции требует более высокого уровня международного сотрудничества как государственных структур, так и неправительственного сектора и общества в целом.

Уменьшение нелегальной миграции возможно достичь при разработке эффективных механизмов контроля за легальной миграцией, особенно в части, касающейся соблюдения иностранцами целей въезда и пребывания на территории Республики Молдова. Важно разработать также эффективный механизм

санкционирования “третьих лиц”, получающих прибыль от видов деятельности, способствующих нелегальной миграции.

Борьба с нелегальной миграцией относится к области общих действий, совместно продвигаемых со странами ЕС, соседними странами, странами происхождения и странами приема мигрантов в/из Республики Молдова.

Для достижения установленных целей Республика Молдова присоединилась к политикам Европейского Союза в данной области, но считает необходимым в целях уменьшения нелегальной миграции правильное распределение ответственности между государствами.

Цели:

Цель I. Развитие комплексных политик о предупреждении массовой неконтролируемой иммиграции в страну или транзита через страну в европейский регион лиц из регионов, неблагоприятных в политическом, экономическом или социальном плане, из зон, охваченных внутренними и международными конфликтами, гуманитарными и экологическими кризисами.

Цель II. Улучшение мониторинга потоков нелегальных мигрантов из страны путем координирования и усиления действий органов, ответственных за обнаружение и удаление иностранцев, нелегально находящихся на территории Республики Молдова.

Цель III. Усовершенствование существующей законодательной и институциональной базы, разработка механизмов межведомственного сотрудничества в целях предупреждения въезда и борьбы с нелегальным пребыванием иностранцев на территории Республики Молдова.

Цель IV. Развитие сотрудничества со странами повышенного миграционного потенциала в целях уменьшения числа нелегальных мигрантов, повышения эффективности политик возвращения в эти страны мигрантов, предрасположенных к совершению преступлений, принадлежащих к различным криминальным группировкам и пр., которые могут представлять опасность для государства и гражданина.

Соответствующие меры в данной области:

1) Комплексный подход политик по предупреждению и борьбе с нелегальной миграцией и торговлей людьми с одновременным осуществлением мер по защите жертв торговли людьми и созданием благоприятных условий для сотрудничества органов публичного управления.

2) Разработка и последовательное внедрение эффективной методологии, касающейся путей выявления незаконной миграции внутри страны, в том числе в частях неконтролируемых властями Республики Молдова, анализ и расследование случаев организованного содействия нелегальной миграции, включая эффективное сотрудничество между соответствующими учреждениями.

3) Укрепление потенциала национальных органов для предупреждения нелегальной иммиграции категорий лиц, которые не соответствуют критериям приема, установленным Законом, уменьшения случаев фиктивного документирования (например, фиктивный брак и др.), ограничения возможностей получения экономических или социальных выгод неправомерными способами, уменьшения случаев использования фиктивных документов и пр.

4) Повышение уровня защиты удостоверений личности и проездных документов в соответствии с уровнем стандартов Европейского Союза.

5) Уменьшение нелегальной миграции путем постоянного, правильного и полного информирования потенциальных мигрантов о легальных условиях въезда и документирования в стране, а также рисков возможных санкций в случае несоблюдения законодательства.

6) Разработка политик о повышении ответственности работодателей при необоснованном расторжении трудового договора с работниками-мигрантами до истечения его срока, а также в случаях, когда работодатель не осуществляет установленные законодательством отчисления в фонды социального и медицинского страхования за принятого на работу иностранца.

7) Улучшение межведомственного сотрудничества структур в области борьбы с нелегальной миграцией, которые на основании закона и функциональных обязанностей работают непосредственно с мигрантами.

8) Развитие сотрудничества с FRONTEX.

9) Развитие сотрудничества с дипломатическими и консульскими миссиями, соответствующими публичными органами стран происхождения и транзита нелегальных мигрантов в/через Республику Молдова.

10) Обеспечение надлежащей инфраструктуры и укрепление потенциала учреждений, ответственных за выдворение лиц, пребывающих нелегально, или выходцев из третьих стран, находящихся на территории республики Молдова.

11) Укрепление потенциала человеческих ресурсов, задействованных в управлении миграцией и убежищем, в анализе рисков, борьбе с нелегальной миграцией и нелегальным пребыванием, работе по содержанию в специальных учреждениях.

12) Обеспечение непрерывного повышения профессиональной подготовки путем проведения последовательной кадровой политики, создания механизмов сохранения в системе и продвижения обученного персонала, в особенности учитывая проведение институциональных реформ.

26. Инструменты контроля миграции

а) Визовая политика

Описание проблемы. Визовая политика является одной из основных мер контроля, позволяющего въезд иностранца на территорию страны и определяющего период его пребывания на этой территории. Она нацелена на способствование легальной миграции граждан и противодействие нелегальной миграции. Посредством визовой политики можно устанавливать предварительные меры контроля, предшествующие въезду иностранца в страну, меры безопасности и идентификации, для чего необходимо последующее укрепление и развитие административной инфраструктуры, которая призвана применять соответствующие политики. В процессе рассмотрения необходимости введения или упразднения визового режима, следует учитывать в качестве стратегических пунктов аспекты политик в области нелегальной миграции и реадмиссии, внешнюю политику государственной безопасности.

В 2010 году Республика Молдова согласовала свой визовый режим со стандартами Евросоюза, установив типы виз: “транзитные”, “транзитные аэропортные”, “краткосрочного пребывания” и “долгосрочного пребывания”. В

чрезвычайных ситуациях (катастрофы, стихийные бедствия или аварии, другие случаи, установленные законодательством) выдача виз может осуществляться с отступлением от общеустановленных правил. Иностранцы, которые находятся на территории Республики Молдова в течение короткого периода, могут быть подразделены на две категории: для которых нет необходимости во въездной визе в силу двусторонних соглашений или одностороннего решения молдавских органов и для которых необходима въездная виза в соответствии со списком государств чьи граждане въезжают в Республику Молдова при наличии въездной визы. В настоящее время Республикой Молдова подписаны соглашения с рядом государств об отмене визового режима для всех граждан или для определенных категорий граждан. Как государство стремящееся к вступлению в ЕС, Республика Молдова должна усовершенствовать визовую политику в соответствии с требованиями европейских директив.

За исключением случаев, указанных в законодательстве, когда визы могут выдаваться в пунктах пропуска государственной границы, все визы выдаются дипломатическими миссиями и консульскими представительствами Республики Молдова за рубежом. Это требует консолидации потенциала соответствующих структур, повышения уровня и сотрудничества с органами власти в стране, ответственными за управление миграцией. Ограниченное количество дипломатических миссий делает необходимым развитие для них современных информационных и коммуникационных систем в таком порядке, который бы способствовал обмену информацией с соответствующими структурами в стране, и в перспективе способствовал бы доступу к информационной системе виз Сообщества.

Цели:

Цель I. Обеспечение стандартов изготовления и выдачи виз в соответствии с критериями Европейского Союза.

Цель II. Обеспечение информационного менеджмента и межведомственного обмена информацией в данной области с соответствующими структурами в стране.

Соответствующие меры в данной области:

1) Дальнейшее согласование национальных политик по выдаче виз с требованиями законодательства Европейского Союза путем принятия в этих целях новых законодательных актов или внесения необходимых изменений в существующую законодательную базу.

2) Улучшение стандартов безопасности для визовой наклейки.

3) Определение стран, в отношении которых могут применяться национальные и европейские положения об установлении и применении критериев по предупреждению нелегальной миграции, обеспечению государственной безопасности, внешних связей и пр.

4) Доработка и внедрение Интегрированной автоматизированной информационной системы “Консул” и обеспечение ее взаимодействия с Государственным регистром населения и с подсистемами (разработка и внедрение программ (софтов) других соответствующих органов.

б) Безопасность документов и защита персональных данных

Описание проблемы. Проездные документы и документы, удостоверяющие личность, неразрывно связаны с мерами контроля как до въезда в страну (визовая

политика, пограничный контроль), так и последующего контроля после въезда (например, процедуры возвращения и реадмиссия). Таким образом, важность обеспечения безопасности проездных документов и документов по идентификации личности, обеспечение защиты персональных данных, а также борьба с возможным подлогом этих документов путем присвоения идентичности или их фальсификации, становится обязательной.

Развитие в Республике Молдова информационных технологий, электронная обработка и создание электронной базы данных создают большие преимущества для миграционного менеджмента, позволяют публичным органам улучшить процесс сбора, обработки, сопоставления персональных данных. Вместе с тем накопленные в больших объемах электронные данные персонального характера обязывают к необходимости внедрения системы информационного менеджмента, основанной на международных стандартах по защите персональных данных.

Цели:

Цель I. Обеспечение стандартов выдачи и рассмотрения проездных документов и документов по идентификации личности в соответствии с критериями Сообщества.

Цель II. Обеспечение информационного менеджмента с соблюдением международных стандартов защиты персональных данных.

Соответствующие меры в данной области:

1) Укрепление законодательной базы по защите персональных данных, в том числе ратификация Республикой Молдова Дополнительного протокола к Конвенции о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных, о наблюдательных органах и трансграничной передаче информации, принятой 8 ноября 2001 года в Страсбурге.

2) Приведение положений национального законодательства в соответствие со стандартами в области защиты данных персонального характера, установленными в международных и региональных правовых инструментах.

3) Введение стандартов выдачи документов для повышения безопасности документов, удостоверяющих личность, проездных документов, для иностранных граждан – виз, приглашений и вида на жительство.

4) Внедрение законодательства о защите персональных данных и обеспечение эффективного функционирования автономного контролирующего органа по защите данных путем выделения необходимых финансовых и человеческих ресурсов.

5) Улучшение рассмотрения документов, в том числе путем обмена электронной информацией на национальном и международном уровне.

6) Обучение персонала, задействованного в менеджменте данных, и обучение персонала стандартам, применяемым для обеспечения принципа конфиденциальности персональных данных.

с) Менеджмент границы

Описание проблемы. В соответствии с законодательством и практикой Евросоюза интегрированный контроль границы включает множество действий, направленных на ограничение нелегального перехода границы: контроль и наблюдение за границей, обнаружение и расследование трансграничных преступлений, применение модели четырех элементов контроля при въезде в

страну (метод диверсифицированного применения), международное и межведомственное сотрудничество. Контроль, осуществляемый на границе, означает подтверждение факта, что въезд на территорию страны физических лиц, транспортных единиц и ввозимых материальных ценностей осуществляется в соответствии с требованиями национального законодательства об условиях въезда и выезда из страны. Положения Евросоюза содержат ряд определений в данной области, являющихся обязательными для государств Европейского Союза. Предыдущие изменения законодательства о Государственной границе Республики Молдова с точки зрения идеологии, организации и функционирования Пограничной службы не осуществили модернизацию и ее демилитаризацию. В целях реализации обязательств, принятых в Плане действий Республика Молдова – Европейский Союз, необходимо осуществить демилитаризацию Пограничной службы путем передачи Министерству внутренних дел функций контроля государственной границы.

Комплексный подход к менеджменту границы и миграции будет способствовать повышению эффективности мер по надзору и контролю при переходе государственной границы, предупреждению и борьбе с нелегальной миграцией, в том числе на приднестровском регионе, с трансграничной преступностью, улучшению комплексного управления процессами миграции. В ходе реорганизации будет сокращена численность военнослужащих срочной службы, обеспечено обучение гражданских лиц в соответствии с положениями законодательства Евросоюза, с сохранением автономии в принятии решений структурами системы, обеспечивающих определение статуса и документирование иностранцев.

Цели:

Цель I. Реорганизация и демилитаризация Пограничной службы в соответствии с критериями Европейского Союза.

Цель II. Развитие национального потенциала с целью профессиональной подготовки гражданского персонала и имеющего специальный статус, находящегося на границе в соответствии со стандартами компетенций, применяемыми в странах ЕС.

Цель III. Улучшение межведомственного сотрудничества в области предупреждения нелегальной миграции, менеджмента границы, изготовления виз и проблем, связанных с иностранцами.

Соответствующие меры в данной области:

1) Продвижение и соблюдение четырехэлементной концепции интегрированного менеджмента границы, который предполагает комплексный подход к решению проблем границы всеми заинтересованными сторонами под управлением профессионального персонала.

2) Развитие национального потенциала с целью профессиональной подготовки гражданского персонала и со специальным статусом, обеспечивающим контроль границы в соответствии со стандартами компетенций, применяемыми в странах ЕС.

3) Повышение уровня межведомственного сотрудничества в области предупреждения и борьбы с нелегальной миграцией, обеспечение предоставления данных о переходе государственной границы соответствующим структурам и др.

d) Возвращение и реадмисия

Описание проблемы. Устойчивые политики в области возвращения, реадмиссии и реинтеграции, последняя находится в тесной связи с проблемой нелегальной и транзитной миграции, представляют собой составные части борьбы с нелегальной миграцией. Эффективная система возвращения и реадмиссии является одним из важных компонентов менеджмента миграции. В 2008 году вступило в силу Соглашение между Республикой Молдова и Европейским Союзом о реадмиссии лиц, находящихся в положении нелегального пребывания, и Соглашение между Республикой Молдова и Европейским Союзом об упрощении визового режима.

В 2010 году в силу вступили положения ЕСРА о реадмиссии граждан третьих стран. В настоящее время идет переговорный процесс о подписании со странами – членами ЕС дополнительных протоколов к Соглашению между Европейским Союзом и Республикой Молдова о реадмиссии лиц, находящихся в положении нелегального пребывания. В первоочередном порядке такие протоколы будут подписаны с Италией, Болгарией, Францией, Чехией другими странами, в которых находится значительное число мигрантов из Республики Молдова.

Внедрение Соглашения между Республикой Молдова и Европейским Союзом о реадмиссии лиц, находящихся в положении нелегального пребывания, а также других соглашений о реадмиссии позволили повысить эффективность деятельности в данной области. Если на основании двусторонних договоров о реадмиссии с государствами – членами Европейского Союза в 2005, 2006, 2007 годах были возвращены соответственно 33, 18 и 44 человека, то с вступлением в силу положений ЕСРА число возвращенных лиц возросло в 2008, 2009 и 2010 году до 45, 88 и 110 человек соответственно. Большинство из них возвращены из Франции, Чехии, Германии, Венгрии, Испании, Австрии и др.

Практика показала, что не существует проблем, связанных с реадмиссией граждан Республики Молдова из ЕС, с точки зрения их численности и процедуры. В этом смысле, с целью способствования диалогу о визовом режиме, политику реадмиссии следует рассматривать более широко.

В настоящее время Республика Молдова не располагает правовыми инструментами, основанными на двусторонних соглашениях, которые позволили бы обеспечить реадмиссию или возвращение граждан стран, которые не являются членами ЕС, в частности со странами Ближнего Востока (Иорданией, Сирией, Ираком, Ливаном), Восточной Азии (Афганистаном, Бангладеш, Индией, Пакистаном) и др. В этом контексте было бы целесообразно просить содействия ЕС, чтобы в ходе переговоров и при подписании подобных соглашений с третьими странами была бы включена и Республика Молдова со своими проблемами. Включение Республики Молдова в Соглашение о реадмиссии с ЕС было бы выгодно для всех.

С другой стороны, соответствующие органы Молдовы должны учитывать, что нелегальное пребывание не исключает возможности добровольного возвращения, то, что предполагает необходимость улучшить и диверсифицировать политики и процедуры в данной области, исключить практики криминализации процедур, применяемых по отношению к нелегальным мигрантам.

В особом порядке следует рассмотреть проблему приема молдавских граждан в соответствии с соглашениями о реадмиссии, особенно для разработки специальных программ по оказанию помощи, возвращению и реинтеграции соответствующих лиц.

Цели:

Цель I. Повышение уровня действий государства в борьбе с нелегальной миграцией путем повышения эффективности механизмов по возвращению и реадмиссии граждан.

Цель II. Продвижение политик по добровольному возвращению как составной части менеджмента миграции.

Цель III. Способствование возвращению иностранцев в страны происхождения на основании соглашений о реадмиссии, заключенных со странами с повышенным миграционным потенциалом.

Соответствующие меры в данной области:

1) Приведение национального законодательства в области выдворения, заключения, применения мер принуждения и др. в соответствие со стандартами Европейского Союза в целях обеспечения эффективности политик возвращения и реадмиссии.

2) Повышение эффективности политик в области возвращения путем их согласования с устойчивой визовой политикой, по необходимости, в отношении третьих стран.

3) Пересмотр существующего законодательства с целью включения механизмов добровольного возвращения или альтернативных форм принудительного возвращения.

4) Укрепление правовых инструментов в области реадмиссии путем переговоров и подписания со странами-членами ЕС дополнительных протоколов к Соглашению между ЕС и Республикой Молдова о реадмиссии лиц, находящихся в положении нелегального пребывания.

5) Усиление деятельности по переговорам и подписанию соглашений о реадмиссии, особенно со странами происхождения и транзита мигрантов.

6) Определение и привлечение внешних источников финансирования, в особенности заинтересованных стран – членов Европейского Союза, необходимых для возвращения иностранцев с территории Республики Молдова. Развитие на основе принципов международного сотрудничества и сотрудничества с гражданским обществом программ добровольного возвращения, учитывающих специфику стран происхождения мигрантов, личностные характеристики репатриантов и обеспечивающих надлежащие права на всех этапах процесса возвращения.

27. Информационное обеспечение

Описание проблемы. Необходимость обеспечения правильной оценки численности мигрантов, соотношения между легальной и нелегальной миграцией, возможности мониторинга миграционных процессов на основании установленных показателей и их соотнесения с социальными, экономическими и другими обстоятельствами является важным фактором для обеспечения эффективности менеджмента миграции и убежища.

Это требует непрерывного развития информационных автоматизированных систем, которые интегрируют существующие информационные ресурсы из различных административных регистров государственных структур, наделенных правом принимать соответствующие решения в области миграции и убежища. Информационное обеспечение должно включать все аспекты миграции: въезд и выезд из страны граждан Республики Молдова, иностранцев и лиц без гражданства, обеспечение контроля режима пребывания в стране иностранцев и лиц без гражданства во время всего периода их нахождения в стране, в том числе при изменении ими цели, для которой запрашивается вид на жительство, и пр.

Хотя в последние годы была принята необходимая нормативная база в этой области, частые институциональные реформы замедлили соответствующий процесс. Развитие информационной поддержки нуждается в эффективных механизмах межведомственного сотрудничества всех структур, вовлеченных в процесс управления миграцией и убежища, таких как Министерство внутренних дел, Министерство юстиции, Министерство иностранных дел и европейской интеграции, Министерство финансов, Министерство здравоохранения, Министерство информационного развития и связи, Министерство экономики, Министерство труда, социальной защиты и семьи, Министерство просвещения, Министерство молодежи и спорта, Пограничная службы, Таможенная служба, органы местного публичного управления и др. Развитие подобной информационной системы должно быть основано на строгом соблюдении стандартов Евросоюза по защите персональных данных.

Цели:

Цель I. Обеспечение информационной помощи органам центрального и местного публичного управления для аналитической поддержки в целях обеспечения эффективного менеджмента миграции и убежища.

Цель II. Укрепление институционального потенциала по сбору, агрегированию, систематизации и использованию потребителями данных для разработки и мониторинга внедрения политик в области миграции и убежища и интеграции иностранцев.

Цель III. Создание действенного механизма сотрудничества и эффективного обмена информацией между всеми соответствующими сторонами для эффективного управления процессами миграции и предоставления убежища, в том числе в целях обеспечения углубленного анализа возможных последствий миграции на различные области последующего развития страны.

Соответствующие меры в данной области:

1) Обеспечение информационного межведомственного сотрудничества двух типов (по вертикали и по горизонтали), на всех уровнях (национальном, региональном, местном), для всех компетентных органов миграции и убежища, в целях обеспечения комплексного менеджмента миграции и убежища, согласования совместных действий, исключения рисков и накладок в работе.

2) Разработка механизмов сотрудничества в области анализа рисков, сбора и обработки информации, создания в случае необходимости совместных групп расследования, обеспечения допуска к существующим или вновь созданным базам данных, создания совместных баз данных и системы быстрого обмена информацией для вовлеченных в процесс миграции органов.

3) Разработка механизмов совместного планирования (на основании протоколов о сотрудничестве) межведомственного сотрудничества, при наличии единого понимания рисков и угроз, касающихся, в частности, обмена информацией между органами, необходимости посредничества в случае конфликта в области компетенций, обеспечение операционных аспектов, таких как использование совместимого коммуникационного оборудования, организация совместных операций и участие в совместных действиях по обучению и подготовке.

4) Соглашения с другими странами являются эффективным инструментом для укрепления менеджмента миграции и убежища. Поэтому при инициировании и ведении переговоров о двусторонних соглашениях, касающихся управления человеческими ресурсами, в частности аспектов миграции и убежища, необходимо включать пункты по оптимизации обмена информацией, организации обмена статистическими и аналитическими данными в области миграции и убежища по проблемам, представляющим взаимный интерес.

Глава V

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ БАЗА

28. Управление миграцией основывается на участии всех учреждений, обладающих компетенцией в данной области, при активном менеджменте и при обеспечении межведомственного, национального и международного сотрудничества.

29. Внутриведомственное и межведомственное сотрудничество должно обеспечить понимание и принятие роли и специфики деятельности различных учреждений. 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.

30. Для продвижения целей настоящей Стратегии в период институциональных реформ, начавшихся в Республике Молдова, необходимо пересмотреть и укрепить мандат органа, ответственного за работу с иностранцами, в составе Министерства внутренних дел, сохранив его независимость в качестве гражданской структуры с полномочиями по разработке национальных политик в области миграции и убежища.

31. Конкретные меры по практическому внедрению целей Стратегии будут отражены в Плане действий по реализации Национальной стратегии, который установит конкретные мероприятия и ответственность, возлагаемую на все министерства и учреждения с обязанностями в области миграции и убежища.

Глава VI

ФИНАНСОВЫЕ РЕСУРСЫ

32. Финансовые ресурсы, необходимые для внедрения настоящей Стратегии, состоят из:

а) бюджетных отчислений для министерств и ведомств, участвующих в соответствии с компетенцией в реализации целей Стратегии, в соответствии с планами деятельности по секторам;

b) внешних и внутренних донорских средств, в том числе донорские и спонсорские средства, предоставленные в условиях действующего законодательства;

с) других источников.

33. Финансовые и нефинансовые затраты по внедрению настоящей Стратегии будут отражены в Плане действий по реализации Национальной стратегии и будут оцениваться каждым учреждением отдельно, исходя из функциональных компетенций и мер, которые необходимо реализовать на основе Плана.

Глава VII

ПРОЦЕДУРА ОТЧЕТНОСТИ И МОНИТОРИНГА

34. В процессе внедрения настоящей Стратегии будет осуществляться постоянный мониторинг осуществляемых действий и полученных результатов в целях внесения, при необходимости, изменений в проводимые политики управления миграцией и убежищем и в осуществляемые действия.

35. Задача мониторинга состоит в согласовании приоритетов и целей, предложенных Стратегией, для последующего осуществления наиболее точной оценки порядка реализации Стратегии и ее влияния на регулирование передвижением лиц в целях содействия социальному и экономическому развитию страны, социальной безопасности мигрантов, соблюдению прав человека и гуманитарных обязательств. В частности процесс мониторинга и оценки будет также способствовать анализу текущей ситуации и тенденций в реализации целей Стратегии, анализу порядка реализации Плана действий по внедрению Национальной стратегии и правильной оценке ожидаемых результатов и показателей прогресса.

36. Функции комплексного надзора за процессами и мероприятиями по внедрению Стратегии, координированию всего процесса мониторинга и оценки результатов ее внедрения будут осуществляться Комиссией по координации некоторых действий, касающихся процессов миграции, утвержденной Постановлением Правительства № 133 от 23 февраля 2010 г.

37. Комиссия обеспечит:

a) прозрачность внедрения Стратегии;

b) мобилизацию и участие гражданского общества и других заинтересованных частей населения в процессе реализации стратегического документа;

c) создание благоприятной среды для непрерывного и открытого диалога между заинтересованными сторонами в решении проблем и противоречий в период внедрения;

d) укрепление институциональной базы и непрерывного взаимодействия между публичными органами и гражданским обществом;

e) обеспечение внедрения эффективной коммуникационной стратегии, широкое и оперативное распространение соответствующей информации партнерам и пр.;

f) разработку и представление рекомендаций и предложений в процессе обновления планов по внедрению Стратегии на основании официальных отчетов и независимых оценок.

38. Техническая координация процесса внедрения и мониторинга Стратегии будет осуществляться Комиссией по координированию некоторых действий, касающихся процессов миграции, которая несет ответственность за межведомственную координацию, анализ и оценку текущей ситуации, тенденции миграционных процессов, социально-экономические преобразования в стране и их влияние на миграционные процессы, постоянный мониторинг промежуточных и окончательных результатов на национальном уровне, оценку прогресса в реализации целей и приоритетов Стратегии, оценку влияния политик, сформулированных в Стратегии, сотрудничество между органами центрального и местного публичного управления в области мониторинга, сбор информации, ее анализ и подготовку отчетов, разработку и представление центральным и местным органам публичного управления стандартных бланков отчетности и требований в отношении содержания годовой отчетности и показателей прогресса.

39. В процессе мониторинга настоящей Стратегии будут использованы пакеты показателей в рамках Расширенной миграционной специфики, в зависимости от внедрения положений, установленных приоритетами.

Постановления Правительства

655/08.09.2011 Постановление об утверждении Национальной стратегии в области миграции и убежища (2011-2020 годы) //Мониторул Официал 152-155/726, 16.09.2011