



European
University
Institute

ROBERT
SCHUMAN
CENTRE FOR
ADVANCED
STUDIES

КАРИМ Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции

Финансируется совместно с Европейским Союзом

Молдова: эмиграция и диаспора

Валериу Мошняга

Пояснительная записка 12/48

Социально-политические рамки миграции

Сентябрь, 2012



© 2012. Все права защищены.
Ни одна из частей данного документа не может быть распространена, цитирована или воспроизведена в какой либо форме без разрешения проекта Карим Восток.



Abstract

Moldova's newly gained independence has led to the population's full scaled migration. Due to a difficult socio-economical situation and low life standards, migration has become a common practice. It is of two types: permanent and temporary emigration (international labor migration). Approximately 1 million Moldovan citizens were included in emigration processes, which had a negative impact on the country's demographical safety and its socio-economical development.

Moldova's authorities are concerned by this, yet, the solution to the problem is in the democratic context – a freedom to enter and leave the country according to the migrant's wishes. The migration policy is directed towards the regulation of migration processes; work with Moldovan Diasporas; development of policies that would stimulate the migrants' desire to return home; interacting with different international organizations; creating a visa-free regime between Moldova and the European Union. This article analyzes the work of Moldovan authorities in this field, in the last 5 years.

Абстракт

Становление независимого молдавского государства привело к появлению полноценной внешней миграции населения, опирающейся на конституционное право каждого гражданина на свободный выезд из страны. В условиях тяжелого социально-экономического положения в стране, низкого уровня жизни населения эмиграция получила в Молдове широкое распространение. Она осуществляется в двух формах: постоянная (выезд на постоянное местожительство) и временная (международная трудовая миграция) эмиграция. В общей сложности около 1 млн. человек выехало из Молдовы. Миграционные процессы негативно сказались на демографической безопасности страны, ее социально-экономическом развитии.

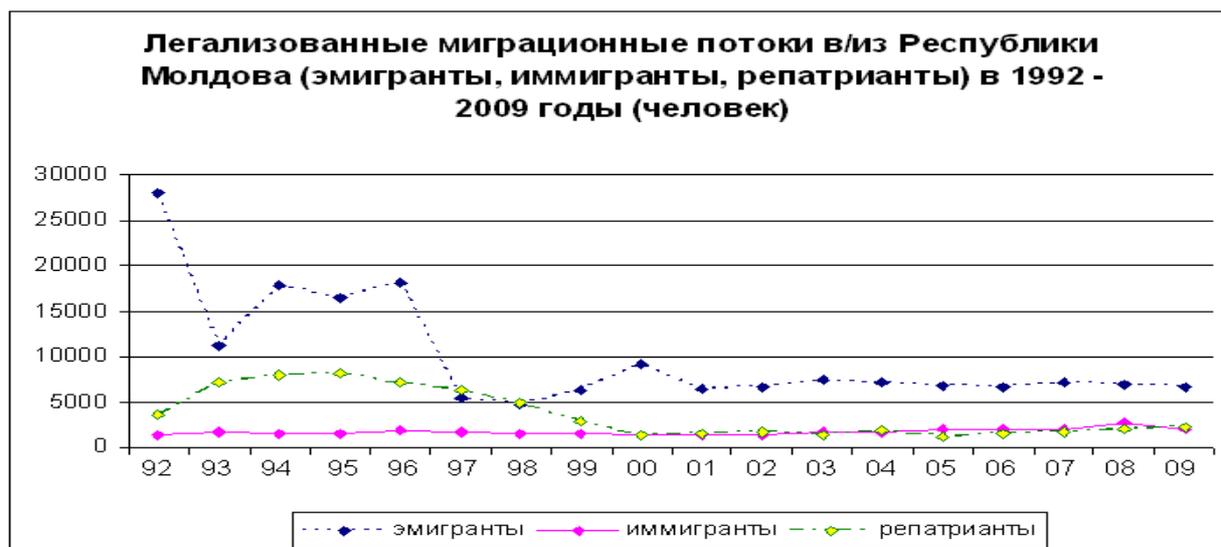
Молдавские власти озабочены существующей ситуацией в стране. Однако, поиск реальных мер выхода не лежит в плоскости отказа от демократических принципов свободы передвижения населения. Миграционная политика направлена на регулирование миграционных потоков, работу с молдавской диаспорой, проведение политик, стимулирующих возвращение трудовых мигрантов на родину, активное сотрудничество с международными структурами, введение безвизового режима между Республикой Молдова и Европейским Союзом и др. В данном материале проанализирована деятельность молдавских властей в этой сфере на протяжении последних 5 лет.

Объявив себя независимым демократическим государством, Республика Молдова стала предпринимать реальные шаги по обеспечению демократических прав и свобод своих граждан. Одним из таких прав явилось право на свободу перемещения, право на выезд и возвращение в страну. Это право впервые было декларировано в законе «О миграции» (1990 г.). Однако, эмиграция рассматривалась только как временный выезд на работу или учебу за рубеж. В то же время главный акцент ставился на регламентации процессов иммиграции.

В Конституции страны (1994), ряде законов и нормативно-правовых актов были определены основные подходы Республики Молдова в области эмиграции, соответствующие международно-правовым нормам и принципам демократического государства.

В условиях глубокого социально-экономического кризиса за годы независимости согласно официальной статистике за рубеж на постоянное место жительства выехало более 210 тысяч человек¹. По сравнению с началом '90-х годов XX века с начала III тысячелетия количество лиц выезжающих на постоянное место жительства стабилизировалось на уровне 6-7 тысяч человек в год² (см. График 1). Тем не менее, это превышает практически в 2 раза суммарный ежегодный приток иммигрантов и репатриантов в Республику Молдова³.

График 1. Легализованные миграционные потоки (эмигранты, иммигранты и репатрианты) в / из Республики Молдова в 1992–2009 гг. (человек)



В то же время со второй половины '90-х годов XX века начинается массовый процесс международной трудовой миграции (временной эмиграции). В настоящее время в процессы временной трудовой миграции вовлечены более 700 тысяч человек, что составляет около 50% от экономически активного населения страны⁴. Только в Европейском Союзе (по данным Евростата) легально находятся (получили разрешение на пребывание и работу в 2009 году)

¹ Mosneaga V. Moldova in the context of international migrations. In: International Migration of population: Russia and contemporary world. International migration of population in the post-soviet territory: two decades of successes, mistakes and expectancies. Volum 25. – Moscow, Moscow State University Press, 2011, p. 63

² Anuarul statistic al Republicii Moldova 2009. – Chisinau, Statistica Moldovei, 2010, p. 64

³ Морару В., Мошняга В., Руснак Г. Маятник миграции. – Кишинев, “Tipografia-Sirius”, 2012, с. 12

⁴ Moldova after the global crisis: promoting competitiveness and shred growth”. April 4, 2011. World Bank. – Chisinau, 2011, с.14

более 240 тысяч молдавских граждан⁵. С одной стороны, это ведет к формированию молдавской диаспоры во многих странах мира. С другой стороны, это обостряет вопросы демографической безопасности, обеспеченности национального рынка трудовыми ресурсами, представляет угрозу для устойчивого социально-экономического развития страны.

Длительное время проблема эмиграции мало волновала молдавские власти. Эмиграция снижала остроту межэтнического, позже социального противостояния внутри страны. С ростом трудовой миграции в страну стали приходить многомиллионные переводы от мигрантов, которые помогали населению, их семьям выжить. Тем самым, социальные конфликты, протесты не имели места. Подобная ситуация по большому счету устраивала молдавский истеблишмент.

Отметим, что под воздействием международных структур, Европейского Союза отношение молдавских властей, политического класса к эмиграции начинает меняться. Пытаясь минимизировать негативные эффекты и риски от массовой эмиграции населения, молдавское государство предпринимает в этом плане определенные меры. Отметим, что за период независимости ни одно правительство, ни одна политическая партия страны не выступала за отказ от демократических принципов свободы выезда и въезда в страну, закрытия границ и искусственного сдерживания эмиграции.

Хотя в Молдове нет документа концептуального / стратегического плана в области эмиграции (диаспоры и возвращения), тем не менее, имеется (помимо Конституции (ст.27) и 5 законов) достаточно наработанная нормативно-правовая база (1 декрет Президента, 7 постановлений и 1 распоряжение правительства). Посредством этих документов были приняты Регламент Координационного Совета по поддержке диаспоры (2005 г., с 2011 года в него включаются и представители диаспоры); Регламент финансовой поддержки по сохранению национально-культурной идентичности диаспоры (2007 г.); Программа действий по поддержке диаспоры (2006 г.), Национальный План действий по поддержке диаспоры (2008 г.); Национальный план действий по стимулированию возвращения молдавских трудовых мигрантов (2008 г.). Особое значение имеет Распоряжение Правительства (2011 г.), в котором формулируются решения о создании Агентства по делам диаспоры, о разработке Плана действий на 2011-2014 гг. по поддержке молдавской диаспоры. Этот План должен стать дополнением к Плану действий по внедрению Национальной Стратегии в области миграции и убежища (2011-2020 гг.)

Следует отметить, что, не смотря на наличие серьезных противоречий между политическими силами Молдовы о путях общественного развития страны, молдавская миграционная политика, проводимая на протяжении последних двух десятилетий, характеризуется определенной последовательностью, накоплением и использованием концептуального и практического опыта, как международного, так и собственного. Она осуществляется по ряду направлений:

- обеспечение конституционного права молдавских граждан на свободу передвижения, выезд и возвращение на родину. В то же время молдавским властям не безразлична судьба страны. Их беспокоит неурегулированная массовая трудовая миграция молдавской рабочей силы за границу, выявившиеся отрицательные последствия этого процесса. Закон «О трудовой миграции» (2008 г.), разработанный в соответствии с основными международными конвенциями Международной организации труда (МОТ), регулирует деятельность частных агентств по трудоустройству за рубежом, вводит определенные ограничения на трудоустройство молдавских граждан. Эти ограничения связаны как с имущественными, так и с семейными обязательствами, наличием опеки над детьми трудовых мигрантов и т.д.

⁵ Морару В., Мошняга В., Руснак Г. Маятник миграции. – Кишинев, “Tipografia-Sirius”, 2012, с. 34

- работа с молдавской диаспорой, этнокультурными сообществами за рубежом. Данный процесс стал более интенсивным с первой половины 2000-х годов. С 2004 года было проведено 4 конгресса молдавской диаспоры (раз в два года). В 2005 году формируется координационный совет по делам диаспоры. Формирующаяся молдавская диаспора рассматривается как важный инструмент развития взаимовыгодных отношений с другими странами.

Создавая условия для развития малого бизнеса, власти стремятся привлечь молдавские сообщества за рубежом, их финансовый капитал и интеллектуальный потенциал для модернизации и социально-экономического развития страны в целом, так и отдельных населенных пунктов, малого бизнеса и пр. Реализуются Программа-пилот по привлечению денежных переводов молдавских трудовых мигрантов в экономику «PARE 1+1» на 2010-2012 годы, государственная программа поддержки развития малого и среднего бизнеса (2009-2011 гг.). В этих целях проводятся информационные кампании по обучению населения пользованием банковскими услугами, использования официальных каналов по пересылке мигрантами денежных переводов, возможности банковского кредитования для инициирования собственного дела и пр.

С 2009 года ведется активная работа по привлечению молдавской диаспоры к политической жизни страны. Это сказалось на возрастании политической роли и электоральной активности диаспоры на парламентских (2010 года) выборах.

- работа с молдавской научной диаспорой. С 2010 года широко используются проекты по привлечению ученых, выходцев из Молдовы для развития ее научно-технического потенциала. Значимым является сотрудничество Академии Наук Молдовы с Международной организацией по миграции, университетскими центрами стран Европейского Союза;
- стимулирование возвращения молдавских мигрантов на родину, их реинтеграции. В 2008 г. Правительством был разработан и внедряется план действий по стимулированию возвращения молдавских трудовых мигрантов. План предусматривает комплексные мероприятия по информированию мигрантов о возможностях трудоустройства на родине, процедурах возвращения, открытия собственного бизнеса, расширения возможностей для трудоустройства молодежи, социальной защите и т.д. Пока эффект подобных действий не велик, что связано, в первую очередь, с социально-экономической ситуацией в стране.
- рассмотрение проблем миграции в контексте социальных политик страны. Государство усиливает комплексный, стратегический и перспективный подход в решении вопросов миграции, которые предусмотрены в ряде национальных программ и стратегий (Стратегия в области занятости рабочей силы (2007-2015 гг.), Стратегия по проблемам молодежи (2009-2013 гг.), Стратегия в области миграции и убежища (2011-2020 гг.), Стратегическая программа в области демографической безопасности (2011-2025 гг.), План действий в области прав человека (2011-2014 гг.), План защиты детей, оставшихся без родительского ухода (2010-2011 гг.) и др.)
- международное сотрудничество в области мобильности и возвратной миграции. Республика Молдова является одной из первых стран (наряду с Кабо Верде), с которыми Европейский Союз подписал соглашение о мобильности и возвратной миграции (2008 г.). К сожалению, финансово-экономический кризис 2008-2010 годов прервал его внедрение. Однако по ряду направлений деятельность продолжается. Так, с января 2012 года осуществляется материальное стимулирование выпускников университетов ЕС, вернувшихся и трудоустроившихся на родине.
- достижение безвизового режима со странами Европейского Союза. Молдавские власти исходят из того, что существующий визовый режим является одним из препятствий на

пути возвращения мигрантов на родину. Была разработана и подписана национальная программа по внедрению плана действий Республика Молдова – Европейский Союз в области либерализации визового режима (март 2011 г.). Отметим, что мониторинг европейских структур отметил ряд существенных положительных изменений, связанных с безопасностью границ, введением в Молдове биометрических паспортов и т.д.

В Республике Молдова вопросами эмиграции, выезда на постоянное местожительство за рубеж занимается Министерство информационных технологий. Наряду с национальными структурами в стране действуют и неправительственные организации, как местные, так и иностранные, которые специализируются в предоставлении посреднических услуг по эмиграции в Канаду, другие страны; в привлечении и организации временной миграции для молдавских граждан, особенно для учащейся молодежи. Вопросами временной трудовой эмиграции занимаются Министерство труда, социальной защиты и семьи, Национальное агентство по трудоустройству рабочей силы.

Практика управления миграционными процессами выявила проблемы в координации деятельности национальных структур (управление различными аспектами миграции входит в компетенцию Министерства внутренних дел, Министерства иностранных дел и европейской интеграции, Национального бюро межэтнических отношений, Министерства труда, социальной защиты и семьи и др.). Для повышения качества управления было принято решение (в конце 2011 г.) о создании Агентства по делам диаспоры и миграции. В настоящее время рассматриваются вопросы компетенций и полномочий структуры, которую предстоит создать.

Библиография

- Constituția Republicii Moldova. Aprobată la 29 iulie 1994, cu modificări din 2002. – Chișinău: Moldpresa, 2004
- Lege Nr. 418 din 19.12.1990 “Cu privire la migrațiune” (publicat: 19.12.1990 în Buletinul Oficial Nr. 012);
- Lege Nr. 269 din 09.11.1994 “Cu privire la ieșirea și intrarea în Republica Moldova” (publicat: 26.01.1995 în Monitorul Oficial Nr. 6);
- Lege Nr. 273 din 09.11.1994 “Privind actele de identitate din sistemul național de pașapoarte” (publicat: 09.02.1995 în Monitorul Oficial Nr. 9);
- Lege Nr. 1518 din 06.12.2002 “Cu privire la migrație” (publicat: 15.01.2003 în Monitorul Oficial Nr. 1-2);
- Lege Nr. 180 din 10.07.2008 “Cu privire la migrația de muncă” (publicat: 29.08.2008 în Monitorul Oficial Nr. 162-164);
- Decretul Președintelui Republicii Moldova Nr. 1638-II din 30.08.2000 “Privind susținerea persoanelor originare din Republica Moldova, domiciliat peste hotare, și colaborarea cu aceasta”;
- Hotărârea Guvernului Nr. 1322 din 29.12.2000 “Cu privire la unele măsuri de susținere a persoanelor originare din Republica Moldova, domiciliat peste hotare” (publicat: 11.01.2001 în Monitorul Oficial Nr. 001);
- Hotărârea Guvernului Nr. 228 din 24.02.2005 “Cu privire la Consiliul Coordonator al persoanelor originare din Republica Moldova – diasporei moldovenești” (publicat: 04.03.2005 în Monitorul Oficial Nr. 36-38);
- Hotărârea Guvernului Nr. 834 din 10.11.2011 “Cu privire la modificarea unor hotărâri ale Guvernului” (publicat: 18.11.2011 în Monitorul Oficial Nr. 197-202);
- Hotărârea Guvernului Nr. 809 din 10.07.2006 “Cu privire la aprobarea Programului de acțiuni pentru susținerea persoanelor originare din Republica Moldova, domiciliat peste hotare (diaspora moldovenească), pe anii 2006-2009” (publicat: 18.08.2006 în Monitorul Oficial Nr. 131-133);
- Hotărârea Guvernului Nr. 1521 din 29.12.2007 “Cu privire la aprobarea Regulamentului privind susținerea financiară a activităților de păstrare a identității național-culturale a persoanelor originare din Republica Moldova, domiciliat peste hotare (diasporei moldovenești)” (publicat: 18.01.2008 în Monitorul Oficial Nr. 11-12);
- Hotărârea Guvernului Nr. 94 din 04.02.2008 “Cu privire la aprobarea Planului Național de acțiuni pentru anul 2008 privind protejarea cetățenilor Republicii Moldova aflați peste hotare” (publicat: 12.02.2008 în Monitorul Oficial Nr. 30-31);
- Hotărârea Guvernului Nr. 1133 din 09.10.2008 “Pentru aprobarea Planului de acțiuni privind stimularea reîntoarcerii lucrătorilor migranți moldoveni de peste hotare” (publicat: 17.10.2008 în Monitorul Oficial Nr. 187-188);
- Hotărârea Guvernului Nr. 122 din 04.03.2011 “Programul național de implementare a Planului de Acțiuni Republica Moldova – Uniunea Europeană în domeniul liberalizării regimului de vize” (publicat: 11.03.2011 în Monitorul Oficial Nr. 37-38);
- Dispoziția Guvernului Nr. 90 din 26.09.2011 (publicat: 30.09.2011 în Monitorul Oficial Nr. 160-163).
- Anuarul statistic al Republicii Moldova 2009. – Chișinău, Statistica Moldovei, 2010
- Moraru V. (Coord.) Brain drain: cazul Republicii Moldova. – Chișinău: Tipografia-Sirius, 2011
- Морару В., Мошняга В., Руснак Г. Маятник миграции. - Кишинев: Типография-Sirius, 2012

- Мошняга В., Бурдельный Е., Васильева Л., Малиновская Е. Проблемы реинтеграции и возвращения трудовых мигрантов из Европейского Союза в страны пограничья. – Вильнюс: издательство ЕГУ, 2012
- Mosneaga V. Moldova in the context of international migrations. In: International Migration of population: Russia and contemporary world. International migration of population in the post-soviet territory: two decades of successes, mistakes and expectances. Volum 25. – Moscow, Moscow State University Press, 2011, p. 63-77