

УДК 32

## **РЕСПУБЛИКА МОЛДОВА И БЕЗВИЗОВЫЙ РЕЖИМ: ПРОБЛЕМЫ И РЕШЕНИЯ\***

**В. А. Гуторов**

Санкт-Петербургский государственный университет,  
Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7–9

**В. Мошняга**

Молдавский государственный университет,  
Республика Молдова, 2009, Кишинев, ул. А. Матеевич, 60

**Т. Турко**

Молдавский государственный университет,  
Республика Молдова, 2009, Кишинев, ул. А. Матеевич, 60

В статье анализируется безвизовый режим Республики Молдова в рамках СНГ и Европейского союза, рассматриваются основные шаги по его достижению. При этом главный акцент сделан на анализе реализации безвизового режима с Европейским союзом, как недавнем достижении Республики Молдова. Авторы исследуют положительные и отрицательные эффекты, сопровождавшие введение безвизового режима между Республикой Молдова и Европейским союзом. Осуществляется сравнительный анализ взаимодействия с другими постсоветскими странами, которые получили безвизовый режим (Грузия и Украина). Авторы отмечают, что безвизовый режим является важным инструментом, который позволяет ЕС регулировать отношения с третьими странами. Этот режим дает важные преимущества гражданам и укрепляет социальные, культурные и экономические связи между ЕС и его партнерами. В то же время безвизовый режим возлагает дополнительную ответственность на страны за поддержание прогресса, достигнутого в рамках диалогов о либерализации визового режима, за обеспечение хорошо управляемой среды миграции и безопасности. В статье широко используются статистические и социологические данные, аналитические и эмпирические материалы.

**Ключевые слова:** безвизовый режим, Республика Молдова, СНГ, Европейский союз, миграция, свобода передвижения, режим открытых границ, многостороннее сотрудничество.

---

\* Статья подготовлена при поддержке Российского фонда фундаментальных исследований и Экспертного института социальных исследований, проект № 20-011-31349 «Либеральные ценности в современном мире: основные тенденции трансформации».

© Санкт-Петербургский государственный университет, 2020

## **ВВЕДЕНИЕ**

В последние годы международное научное сообщество постоянно задается вопросами: можно ли создать мир без границ? что для этого надо сделать? каковы будут последствия? В результате различных попыток их осмысления возник сценарий «миграции без границ», который состоит в том, что возможность беспрепятственного перемещения по всему миру позволяет человеку в полном объеме реализовать свое фундаментальное право на свободу передвижения. Хотя этот сценарий в полном объеме можно реализовать только в отдаленном будущем, уже сейчас на региональном уровне предпринимаются значительные усилия для его реализации.

Одним из шагов к обществу открытых границ можно рассматривать создание Европейским союзом Шенгенской зоны как зоны свободного передвижения [Between..., 2019; Grabbe, 2006; The EU, Promoting..., 2017; Schoeller, 2019]. Ликвидация контроля на внутренних границах сопровождается общими правилами контроля внешних границ и укреплением сотрудничества между судебными органами и полицией в борьбе с нарушителями границ. Для мигрантов из третьих стран Европейский союз не готов полностью открыть границы, но для некоторых из них он облегчает доступ в ЕС с помощью такого инструмента как безвизовый режим [Karini, 2019; Meloni, 2006; The EU, Migration..., 2014; Odalm, 2014; Wolleghem, 2019]. Безвизовый режим представляет собой комплексный двусторонний процесс, включающий как свободный, безвизовый, выезд из страны пребывания, так и свободный, безвизовый, въезд в страну назначения [Мошняга, 2018а, с. 107].

Безвизовый режим был перемещен в политико-практическую плоскость отношений Европейского союза с рядом постсоветских стран (Арменией, Азербайджаном, Беларусью, Грузией, Молдовой и Украиной) в контексте политики Восточного партнерства (2009 г.). Несмотря на общее историческое прошлое, участники программы по-разному подходят к реализации поставленных целей. Если для Молдовы, Грузии, Украины это геополитический и модернизационный проект, то для Белоруссии безвизовый режим — экономический и туристический. Армения, демонстрируя двойственную позицию и непоследовательность, стремится извлечь выгоды из политики равноудаленности и получить дивиденды от обеих сторон. Азербайджан изначально выбрал и продолжает политику геополитического дистанцирования как от Европейского союза, так и от Евразийского союза [Мошняга, 2018b, с. 162–163].

В результате принятия различных соглашений и решений по либерализации трансграничных поездок Республика Молдова имеет безвизовый режим как с Европейским союзом (2014), так и со странами СНГ [Соглашение, 1992], постсоветскими Украиной и Грузией, которые вышли из этого образования. Безвизовый режим предоставляет важные преимущества гражданам, укрепляет социальные, культурные и экономические связи, создает новые возможности формирования транснационализма миграций, которые дополняются приобретением гражданства стран приема.

В данной статье будет проанализирован безвизовый режим Республики Молдова в рамках двух безвизовых зон (Содружество Независимых Государств и Европейский союз) [см.: Трансграничная мобильность, 2014], рассмотрены трудности, с которыми столкнулась страна на пути получения безвизового режима с Европейским союзом, а также проблемы, которые возникают в ходе его реализации.

### **БЕЗВИЗОВЫЙ РЕЖИМ: КАК ВСЕ НАЧИНАЛОСЬ**

Миграция носит свободный характер, если существует свобода выхода из одного государства и свобода входа в другое. В СССР (и Молдавии как части СССР) граждане не обладали свободой выезда из страны. Это касалось как выезда на постоянное место жительства, так и временной эмиграции (международный туризм; посещение родственников за границей; учеба или работа за рубежом). Реальным каналом выезда было воссоединение семей (брак с иностранцем или воссоединение с родственниками, проживающими за границей).

Эмиграция на постоянное место жительства облегчается с 1975 года после принятия заключительного акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. «Третья корзина» предусматривала политические обязательства по вопросам прав человека и основных свобод, в том числе по вопросам свободы передвижения, контактов, информации, культуры и образования и отслеживание их выполнения на практике. Цель принятых обязательств — упростить порядок выезда для собственных граждан и установить порядок въезда для граждан других государств-участников.

В Молдавии эти положения касались в первую очередь евреев и немцев. Специфика их реализации состояла в том, что немцы не могли эмигрировать в ФРГ из Казахстана, но могли — из Молдавии. Поэтому немцы из Казахстана покупали дома у немцев в Молдавии, становились жителями республики и подавали документ на выезд.

Но во временной миграции изменений не произошло. Сохранялась сложная система государственного и общественного контроля для получения разрешения на выезд. Необходимо было заполнять анкету, которая включала множество различных пунктов (отсутствие судимости; родственники на оккупированной территории, родственники за границей и т. д.), пройти собеседование в партийных органах и общественных организациях. Решения часто принимались непрофессионально и обжалованию не подлежали.

Объявив себя демократическим независимым государством, Республика Молдова начала проводить политику обеспечения прав и свобод человека, в том числе и права на свободу выезда и въезда в страну. В 1990 г. был принят закон «О миграции», в котором эмиграция понималась только как временный выезд за границу на учебу или работу. Конституция Республики Молдова (1994) в статье 27 провозглашает право на свободный выезд и возвращение в страну. Эти положения конкретизированы и развиты в законах «О выезде и въезде в Республику Молдова» (1994), «О документах идентичности и национальной паспортной системе» (1994), и др. Исходя из этих актов, для выез-

да из страны не нужны разрешительные документы. Исключение составляют лица, владеющие государственными или военными секретами, или несовершеннолетние, для которых необходимо документальное согласие родителей или опекунов.

В 1992 г. Молдова подписала Бишкекские соглашения, которые после распада СССР становились рабочим инструментом для обеспечения единого миграционного пространства. Многостороннее сотрудничество на начальном этапе существования СНГ явилось воплощением слабых центристических потоков и, одновременно, инерцией необходимости сохранения политических, экономических, социальных связей бывшей сверхдержавы в формате нового межгосударственного образования. Заключенные в этот период многосторонние соглашения позволили на фоне больших геополитических перемен обеспечить функционирование необходимых для повседневной жизни людей социальных механизмов на всем постсоветском пространстве. Бишкекское и Московское соглашения 1992 г. позволили сохранить безвизовый режим перемещения граждан государств-участников и утвердить принцип взаимного признания виз, выдаваемых компетентными органами государств-участников.

Бишкекское соглашение определяло, что «граждане Сторон имеют право въезжать, выезжать и передвигаться по территории Сторон без виз при наличии документов, удостоверяющих их личность или подтверждающих их гражданство» (ст. 1) [Соглашение, 1992]. Кроме того, безвизовый режим въезда, выезда и передвижения по территории Сторон был предоставлен гражданам Сторон, постоянно проживающим на территории третьих государств. Также документ предусматривает возможность произвольных ограничений: «национальным законодательством сторон может предусматриваться введение ограничений на передвижение по их территории упомянутых выше граждан сторон, иностранных граждан и лиц без гражданства» (ст. 1). Какой-либо проверки на законность и целесообразность ограничений соглашение не предусматривает. Отдельно оговаривается, что стороны могут «принимать особые меры по защите своих границ и территории при чрезвычайных обстоятельствах, в частности, в ситуациях, угрожающих их безопасности. В этом случае безвизовое передвижение вышеупомянутых граждан и лиц без гражданства не исключает права Сторон осуществлять соответствующий паспортный и иные виды контроля» (ст. 4) [Соглашение, 1992].

В процессе экономического и политического обособления государств-участников СНГ первостепенным по значению инструментом совместного решения проблем в правовой системе Содружества становится двусторонний договор, что приводит к сужению сектора многостороннего взаимодействия государств-участников СНГ. Переход к двусторонним соглашениям ознаменовал собой период, который в литературе нередко называется завершением «цивилизованного развода» бывших союзных республик. Сегодня Республика Молдова имеет двусторонние соглашения в области взаимных безвизовых поездках с такими государствами-членами СНГ, как Российская Федерация, Казахстан, Украина, Узбекистан, Азербайджан, Туркменистан, Армения, Белоруссия, а также в отношениях с Грузией и Украиной, которые не входят в это образование.

Введение безвизового режима на постсоветском пространстве не только открывало возможность свободного перемещения людей, но и способствовало обеспечению интересов бывших советских граждан, которые работали за пределами своих республик (новых независимых государств). Это означает, что безвизовый режим действовал не только на уровне государства, но и на уровне каждого человека.

Реализация безвизового режима на пространстве СНГ привела к появлению проблемы нерегулируемой миграции, которая нашла свое выражение в нелегальном нахождении и нелегальном трудоустройстве граждан. Россия как основной потребитель молдавских трудовых мигрантов, которые пользуются безвизовым режимом, стремится регулировать эти процессы, минимизируя нелегальное трудоустройство и нелегальное нахождение на своей территории. Но нелегальная миграция — это не только проблема мигрантов, во многом ее наличие было обусловлено интересами бизнеса и правоохранительных органов. Поэтому борьба с нелегальной миграцией шла по двум основным направлениям: против мигрантов, нарушающих законы, и против бизнеса, который пользовался выгодами этого вида миграции. Реформа российского миграционного законодательства позволила трудовым мигрантам войти в правовое поле через механизм патентов. Либерализация законодательства была направлена в первую очередь на трудовых мигрантов из стран СНГ с безвизовым режимом въезда в Россию.

СНГ оказалось не столько интеграционным проектом, сколько инструментом цивилизованного развода. Сегодня интеграционные процессы получают свое выражение в других формах, таких как Союзное государство России и Белоруссии, Евразийское экономическое сообщество, государства-члены которого 30 ноября 2000 г. подписали Соглашение о взаимном безвизовом режиме граждан [Соглашение, 2000], Евразийский экономический союз, в рамках которого трудящиеся мигранты и члены их семей имеют право находиться на территории другого государства ЕАЭС без регистрации до 30 дней, а также обеспечивается свобода осуществления трудовой деятельности на территориях стран-участниц [Полетаев, 2019].

В начале 1990-х гг. Республика Молдова установила безвизовый режим с бывшими социалистическими странами Центральной и Восточной Европы, который осуществлялся на принципах взаимности. Но европейская интеграция этих стран потребовала введения визового режима, усиления пограничного контроля. Молдова в ответ также ввела визовый режим. С 2006 г. Молдова в одностороннем порядке вводит безвизовый режим для стран ЕС, Швейцарии, Норвегии, США, Канады, Японии, Израиля. Молдова стремится получить безвизовый режим и с другими странами, заключает двусторонние соглашения с Перу (2010 г.), Турцией (2012 г.), Мексикой (2013 г.) и др. Сегодня граждане Республики Молдова могут въезжать без виз на территорию 72 стран.

После провозглашения независимости Республика Молдова начала интенсивно развивать многообразные связи с соседней Румынией. Это касается и режима въезда в Румынию. В период 1991–2002 гг. для граждан Республики Молдова въезд в Румынию осуществлялся на основе удостоверения личности

(ID-card). В 2002–2007 гг. Румыния становится кандидатом в члены Европейского союза. Поэтому, исходя из стандартов ЕС, она ужесточает требования для въезда в страну для граждан Республики Молдова, требует въезда в страну на основе заграничного паспорта. С 2007 г. Румыния стала членом ЕС и въезд в страну возможен только при наличии заграничного паспорта и визы.

Введение Румынией визового режима с Республикой Молдова создало много проблем для молдавских граждан. Большинство стран ЕС не имело в тот период посольств в Молдове, их посольства находились в Бухаресте, столице Румынии. По требованию ЕС запись на визу нельзя было оставить онлайн. Это порождало огромные очереди в консульство для подачи документов, коррупцию при регистрации, развивался и процветал нелегальный бизнес по оформлению румынских паспортов.

Для упрощения ситуации в 2008 г. в Кишиневе при посольстве Венгрии был создан Единый визовый центр ЕС. Если выезд в Европейский союз из Молдовы осуществлялся через Румынию (Болгарию) и имелась виза Европейского союза, то румынская виза не требовалась (было разрешено пребывание в Румынии до 5 суток, но при этом существовало правило обязательно в дальнейшем выезжать в страны-члены ЕС). Если гражданин выезжал из Европейского союза, то при наличии билета, подтверждавшего выезд из Румынии или Болгарии, виза этих стран не требовалась.

В качестве первого шага в направлении долгосрочной перспективы безвизового въезда в ЕС было подписание соглашений «О реадмиссии» и «Об упрощении визового режима с ЕС» (2007 г.). Соглашение о реадмиссии в отношении молдавских граждан было введено в действие с 1 января 2008 г. Это Соглашение касалось не только граждан Молдовы, но и иностранных граждан и апатридов, которые прибыли в Евросоюз с территории Республики Молдова. В отношении граждан третьих стран соглашение о реадмиссии было введено с 2010 г.

### **БЕЗВИЗОВЫЙ РЕЖИМ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА С ЕВРОПЕЙСКИМ СОЮЗОМ: МЕХАНИЗМ ПОЛУЧЕНИЯ**

В 2009 г. ЕС предложил для шести постсоветских государств, являющихся прямыми соседями (Белоруссия, Молдова, Украина) или находящимися в относительной близости от Европейского союза (Азербайджан, Армения, Грузия), программу многостороннего сотрудничества, получившую название «Восточное партнерство». Одной из основных задач этого проекта было «установление политического сообщества, создание углубленных и укрепленных зон свободной торговли, а также стремление к отмене визового режима» [Joint Declaration, 2009]. Молдова, Украина и Грузия в качестве геополитического ориентира выбрали интеграцию в ЕС. Исходя из опыта и под влиянием балканских стран, Украина первой инициировала и подписала План по либерализации визового режима с Европейским союзом. Позднее в 2010–2011 гг. это сделали Республика Молдова и Грузия.

Достижение безвизового режима было обусловлено необходимостью осуществления глубоких реформ в области юстиции, безопасности и внутренних

дел в целях консолидации правовых институтов, соблюдения прав человека, противодействия коррупции и нелегальной миграции, роста жизненного уровня людей и мобильности населения. Планы действий для постсоветских государств в общих чертах были схожи с планами по либерализации визового режима для западно-балканских стран. Однако имелись и различия. Планы для стран Восточного партнерства были структурированы в «национальные планы действий», в которых были четко зафиксированы два этапа. С бюрократической точки зрения процесс реализации планов такого рода становится все более сложным и длительным. В частности, временные промежутки между различными этапами предполагается использовать для мониторинга воздействия либерализации визового режима на миграцию и безопасность.

Реализация Национального плана действий в Республике Молдова координировалась Министерством иностранных дел и европейской интеграции Молдовы посредством межведомственной рабочей группы. Диалог по либерализации визового режима Республика Молдова — Европейский союз был построен в соответствии с четырьмя блоками и двумя этапами: первый — направлен на укрепление правовой базы, а второй — на реализацию мероприятий, сформулированных в Плате. Молдова успешно выполнила все требования по первому блоку — «безопасность документов» (биометрические паспорта) и второму блоку — «борьба с нелегальной миграцией и реадмиссия». По третьему блоку — «общественный порядок и безопасность») и четвертому блоку — «международные отношения и фундаментальные права» — законы о борьбе с коррупцией и дискриминацией были приняты после длительного периода откладываний и политических дебатов. Наиболее сложные проблемы связаны с борьбой с коррупцией, особенно в высших эшелонах государственной власти. Первоначально были даны обещания и предприняты некоторые действия по борьбе с коррупцией в верхах. Но потом дело застопорилось, отсутствовала политическая воля и реальные действия по доказательству вины высших чиновников.

После подписания Плана действий для молдавских властей было важно, чтобы Молдова получила безвизовый режим до парламентских выборов 2014 г. В то же время электоральный фактор повлиял и на решение Европейской комиссии. Перед саммитом в Вильнюсе (ноябрь 2013) глава Еврокомиссии М. Баррозо заявил, что Молдова получит безвизовый режим в 2014 г. [Молдова..., 2013].

Ситуация, сложившаяся на саммите в Вильнюсе, когда Украина отказалась от подписания соглашения об Ассоциации с ЕС, сделала Молдову своего рода «любимницей Европы». На этом фоне 27 ноября 2013 г. Европейская комиссия предложила либерализацию визового режима для Молдовы путем внесения поправок в Регламент 539/2001 об отмене визового режима для краткосрочных поездок ее граждан, имеющих биометрический паспорт. Это предложение подтвердило, что Республика Молдова выполнила все условия Плана действий, и было одобрено Советом Европейского союза 20 декабря и Европейским парламентом 27 февраля 2014 г.

После межведомственных консультаций между Европейским парламентом, Европейской комиссией и Советом ЕС в соответствии с обычными процедура-

ми, установленными Лиссабонским договором 3 апреля 2014 г., решение о либерализации визового режима для граждан Молдовы было подписано председателями Европейского парламента и Совета Европейского союза. Решение об отмене виз для граждан Республики Молдова было опубликовано в Официальном журнале ЕС 8 апреля 2014 года и вступило в силу 28 апреля 2014 года [Moldova-EU, 2014].

Среди стран Восточного партнерства Молдова первой получила безвизовый режим с ЕС в апреле 2014 г. Это было обусловлено не только политическими причинами и статусом «любимицы ЕС» но и тем, что в реализации Плана действий по либерализации визового режима Молдова (по сравнению с другими государствами Восточного партнерства) явилась реальным лидером, наиболее эффективно воплотившим все требования ЕС [Litra, 2013]. Анализ реализации требований ЕС в отношении безвизового режима, проведенный польскими экспертами Фонда Стефана Батория показал это достаточно убедительно (табл. 1).

**Таблица 1. Количественные показатели выполнения странами Восточного Партнерства требований ЕС по реализации Плана действий по либерализации визового режима с ЕС (по десятибалльной системе)**

Страна	Блок 1: Безопасность документов, включая биометрию	Блок 2: Неурегулированная иммиграция, включая реадмиссию	Блок 3: Общественная безопасность и порядок	Блок 4: Внешние отношения и фундаментальные права
Армения	7,5	6,5	4,3	4,5
Азербайджан	4,0	4,0	3,2	2,3
Беларусь	4,0	5,3	3,2	2,5
Грузия	7,5	6,5	4,8	6,0
Молдова	10,0	9,0	7,8	8,0
Украина	6,0	7,0	7,2	6,8

Источник: [Litra, 2013, p. 3].

Грузия и Украина получили такую возможность в марте и июне 2017 года, после того, как в ЕС ввели новую систему приостановки безвизового режима в случае, если странами не выполняются необходимые требования, если нерегулярная миграция или необоснованные заявки на убежище превышают определенный уровень [Для каких стран..., 2017].

Получение безвизового режима Республикой Молдова, Грузией, Украиной было встречено с энтузиазмом как населением, так и представителями государственных структур, политическими элитами этих стран. Не секрет, что без-

визовый режим оказался одним из реальных достижений по пути европейской интеграции, позитивные последствия которого ощутило на себе население этих стран.

### ПОЗИТИВНЫЕ ЭФФЕКТЫ БЕЗВИЗОВОГО РЕЖИМА С ЕС

Введение Европейским Союзом безвизового режима с Республикой Молдова сопровождалось рядом положительных эффектов.

*Рост человеческого достоинства и самоуважения граждан стран Восточного партнерства.* Безвизовый режим помогает гражданам постсоветских стран почувствовать себя свободным и достойным человеком и гражданином в общении с пограничной полицией, государственными структурами стран ЕС. К сожалению, визовый режим, хождение по консульским отделам, сбор разнообразных документов, отказ в визе (без мотивирования причин отказа) не способствовали формированию и воспитанию чувства самоуважения и свободы у соискателей виз.

Кроме того, отметим, что коррупция, с которой нередко сталкивались люди в консульских структурах, легальных и полулегальных сетях, делающих бизнес на особых отношениях с работниками консульских структур, в том числе и стран ЕС, повышенные финансовые затраты населения на приобретение визы, также не способствовали укреплению чувства человеческого достоинства граждан этих государств. Неприятие простыми людьми такой реальности трансформировалось в консолидацию их ожиданий безвизового режима.

*Упрочение проевропейской ориентации населения.* Население, политические элиты Республики Молдова находятся/поставлены в ситуацию реального геополитического выбора: а) ориентация на Европу, Европейский союз, европейские ценности или б) ориентация на Россию, Евразийский союз.

Лучшим агитатором в пользу европейского геополитического и общественно-политического выбора явилось визуальное и живое знакомство с Европейским союзом, жизнью населения стран-членов ЕС. В этом плане безвизовый режим облегчает это знакомство, в первую очередь — для молодых людей и людей среднего возраста, проявляющих высокую мобильность и способность к адаптации.

Для политических элит, сделавших геополитический выбор в пользу ЕС, безвизовый режим важен и в электоральном плане. Это связано с тем, что реально и конкретно сравнивающий человек в большинстве своем будет голосовать за те политические формирования, которые дают ему возможность свободно выехать в Европу, сопоставить европейскую жизнь с нынешней молдавской действительностью. И это подтверждается результатами голосования молдавской диаспоры в ЕС, США, Канаде, России.

*Свобода передвижения в ЕС — реальность для простого человека.* Процесс демократических общественных трансформаций в Молдове идет сложно и противоречиво, реформы не дают ожидаемых результатов. Де-факто, безвизовый режим — одно из немногих реальных достижений европейской интеграции, которое сказывается на жизни простых людей, граждан Молдовы.

Безвизовый режим — это тот успех, который люди видят и могут спроецировать на себя, извлечь определенные выгоды. Кто-то в форме реализации туризма и миграции без виз, без стояния в очереди в консульство, сбора документов, оплаты консульских услуг, неопределенности и траты времени. Кто-то через активизацию деловых отношений, исследования в области культуры, образования и науки.

Но людские ожидания во многом увязывали безвизовый режим со свободой легального пребывания и трудоустройства в странах ЕС. Как показывали эмпирические социологические исследования, на это рассчитывало до трети молдавских граждан. Такая комбинация (безвизовый режим и легальная работа в ЕС) являлась самым распространенным ожиданием населения от европейской интеграции. Власти страны достаточно отчетливо понимали, что выезд за рубеж и трудоустройство людей является важным способом «выпустить пар из котла» растущего социального напряжения в стране, отвлечь людей от проблем качества жизни в стране, эффективности национального государственного управления.

*Рост мобильности населения.* Безвизовый режим существенно расширил миграционные возможности населения этих стран. Происходит возрастание миграционного потока между ЕС и Республикой Молдова. С момента введения безвизового режима (28 апреля 2014 года), по данным пограничной полиции Республики Молдова за последние пять лет, около 5,8 млн обладателей биометрических паспортов Молдовы воспользовались возможностью съездить в страны Европейского союза [Raport statistic, 2018].

*Возрастание ценности национального паспорта и гражданства.* Создатели Индекса гражданств мира (The Henley & Partners — Kochenov Quality of Nationality Index, QNI) проанализировали и ранжировали по разным показателям 209 гражданств мира за период с 2013 по 2017 год.

Россия показала лучший результат среди стран СНГ. В общем рейтинге она разделила 63-е место с Республикой Палау. Среди стран Восточного партнерства лидером является Республика Молдова — 73 место. Украина — 80 место, Грузия — 84 место. Грузия и Украина стали странами, где за год рост ценности гражданства был наиболее заметным. Они поднялись в рейтинге на 20 и 19 позиций соответственно. Основная причина — получение безвизового доступа в страны Шенгенской зоны.

Другие, менее активные страны Восточного партнерства расположились ниже: Беларусь — 92 место, Армения — 103 место, Азербайджан — 110 место. Активизация их усилий по получению безвизового режима (что уже происходит) приведет к изменению ситуации и улучшению их рейтинга [Опубликован рейтинг..., 2018].

Предоставление безвизового режима ЕС сказалось на росте авторитета национальных паспортов стран, его получивших, не только на международной арене, но и внутри страны. Это выразилось в том, что жители Приднестровья стремятся получить биометрический паспорт Молдовы, чтобы воспользоваться безвизовым режимом ЕС. Это стремление поддерживают как власти ЕС, так и национальное правительство. Так, в Молдове за первый год введения безви-

зового режима около 27 тыс. жителей Приднестровья обратились за получением молдавских биометрических паспортов. Из более чем 200 тыс. владельцев молдавских паспортов в Приднестровье 77 тыс. теперь пользуются безвизовым сообщением с ЕС.

Кроме того, власти Молдовы полагают, что национальный биометрический паспорт снизит интерес граждан к паспортам других государств. Так, не менее 700 тыс. молдавских граждан обладают румынским паспортом, около 70 тысяч — болгарским паспортом [Mosneaga, 2017, p.73]. Ожидалось, что произойдет сокращение числа молдаван, получающих паспорта других государств (Румынии, Болгарии и др.) с целью проникновения в ЕС, и рост количества молдаван, получающих молдавские биометрические паспорта и выезжающих в страны ЕС. Однако в целом этого не произошло. Румынский/болгарский паспорт как паспорт страны ЕС позволяет не только безвизовый въезд в ЕС–27+, но и нахождение (свыше 90 суток) и трудоустройство. Безвизовый режим, предоставляемый ЕС Молдове, таких возможностей не предоставляет. Соответственно, те молдавские граждане, которые хотят трудоустроиться в ЕС, делают выбор в пользу паспорта Румынии или Болгарии, который предоставляется этими государствами по упрощенной процедуре («восстановление исторической справедливости»).

*Развитие транспортной инфраструктуры миграции.* К Молдове начали проявлять интерес авиационные лоукост-компании из стран ЕС. Растет интерес к осуществлению автобусных перевозок со стороны национальных и иностранных автоперевозчиков. Безвизовый режим способствует увеличению количества международных рейсов между Молдовой и ЕС.

### НЕГАТИВНЫЕ ЭФФЕКТЫ БЕЗВИЗОВОГО РЕЖИМА С ЕС

Введение Европейским союзом безвизового режима с Балканскими странами и странами Восточного партнерства показало, что положительное явление безвизового режима, которое несет населению этих стран новые возможности для реализации права людей на свободу передвижения, сопровождается и рядом негативных последствий (см. подробнее: [Wunsch, 2018; The Politics of Recognition, 2020]). При этом отметим, что практика показывает, что негативные последствия не проявляются сразу же по получении безвизового режима. По экспертным оценкам данные тенденции начинают сбавать/проявляться несколько позже, с запаздыванием в 5–6 месяцев.

Среди негативных последствий отметим: возрастание числа беженцев и искателей убежища из этих стран в Европейском союзе; рост числа граждан, которые нарушают безвизовый режим в ЕС как по продолжительности пребывания, так и по причине трудовой деятельности; иммиграцию из других государств СНГ и третьих стран, которые стремятся получить вид на жительство/гражданство Молдовы, Грузии, Украины, чтобы в дальнейшем воспользоваться безвизовым режимом и уехать дальше в Европейский союз.

*Рост числа граждан, которые просят убежища в ЕС.* Практика безвизового режима для граждан стран западных Балкан (Албания, Босния и Герцегови-

на и др.), государств Восточного партнерства показала, что отмена визового режима приводит к заметному увеличению числа граждан, которые пытаются получить статус беженца, убежище в государствах Европейского союза [Малиновская, 2017]. При этом основная масса просителей убежища отдают себе отчет в необоснованности их прошений. Они сознают, что не получат убежища, ибо и Молдова, и Грузия, и Украина считаются безопасными странами. Основная масса соискателей убежища в ЕС стремится решить бытовые вопросы, а не проблемы спасения своей жизни или бегства от преследований и репрессий по политическим, религиозным, расовым, гендерным или сексуальным причинам.

В странах Европейского союза растет количество молдавских граждан, стремящихся получить убежище. Как показывают собеседования с молдавскими соискателями убежища в Германии, они стремятся пересидеть зиму в тепле, не затрачивая своих финансов, получить бесплатную медицинскую помощь со стороны властей стран ЕС и др. При этом основной причиной называется ущемление по этнической принадлежности или принадлежности к нетрадиционной сексуальной ориентации. Как показывает статистика, подавляющее большинство людей, стремящихся получить статус беженца, являются цыганами (ромы). В силу того, что Молдова признается безопасным государством, убежище предоставляется единицам (см. табл. 2). Те люди, кто получил отказ, должны вернуться на родину. Практика показала, что молдавские граждане нарушают это требование. Тем самым, они создают проблемы правоохранительным структурам стран ЕС.

В наибольшей степени с молдавскими соискателями убежища в ЕС сталкивается Германия. Это вызвано как тем, что это страна, которая в силу социальной системы и высокого уровня жизни привлекательна для соискателей убежища со всего мира, в том числе и из Молдовы.

Практика показывает, что молдавские ромы начинают ориентироваться и на другие страны ЕС, происходит диверсификация стран и, следует ожидать, роста негативного отношения к Молдове и безвизовому режиму ее граждан и со стороны других стран. Так, если в 2016 году было 34 случая отказа молдавским соискателям убежища в Нидерландах, то в 2017 году (за 9 месяцев) таких случаев зафиксировано 86.

В 2018–2019 гг. основным направлением миграции псевдо-беженцев в ЕС становятся Нидерланды. При этом среди молдавских граждан, стремящихся получить статус беженца в Нидерландах, преобладают как и ранее этнические ромы (цыгане).

*Нарушители безвизового режима.* Безвизовый режим создает благоприятные возможности для миграции в ЕС населения стран, получивших безвизовый режим с Европейским союзом (см.: [Meloni, 2006]). В то же время практика показала, что безвизовый режим способствует удешевлению поездок (не нужно платить за визу), отключает селекцию при выдаче визы. Это приводит к тому, что в миграцию включаются маргинальные и бедные группы населения, которые используют любые возможности для того, чтобы остаться в ЕС, даже на нелегальном положении.

Таблица 2. Молдавские псевдо-беженцы в странах ЕС и Шенген-зоны в 2016–2017 гг., по данным МВД Республики Молдовы

страна	2016 г.					2017 г. (выборка за 9 месяцев)				
	1 (шт.)	2 (шт.)	3 (шт.)	4 (чел.)	5 (чел.)	1 (шт.)	2 (шт.)	3 (шт.)	4 (чел.)	5 (чел.)
Австрия	2	1	1	1		14	12	2	6	6
Франция				156	97				134	133
Швейцария	13	7	6	3	5	20	14	6	2	2
Германия	1158	920	238	187	269	682	605	77	1045	631
Румыния	1		1	5	5	2	2		1	1
Бельгия	7	7		2	2	9	9			
Польша	1	1		2	1	9	6	3	3	3
Норвегия	2	2				3	3			
Венгрия				10	9				1	1
Литва	1	1			1					
Швеция	5	5				15	14	1	1	1
Италия	4	4		1	1	1	1		1	1
<b>всего</b>	<b>1194</b>	<b>948</b>	<b>246</b>	<b>367</b>	<b>390</b>	<b>755</b>	<b>666</b>	<b>89</b>	<b>1194</b>	<b>779</b>

Источник: [Mosneaga, 2018a, p. 116].

*Примечание:* 1 — заявления, поданные молдавскими гражданами о реадмиссии в Молдову; 2 — заявления о реадмиссии, признанные Молдовой; 3 — заявления о реадмиссии, отклоненные Молдовой; 4 — кол-во нуждающихся в трансфере; 5 — кол-во успешно переправленных в Молдову.

С момента введения безвизового режима (28 апреля 2014 года), по данным пограничной полиции Республики Молдова за последние пять лет, около 5,8 млн обладателей биометрических паспортов Молдовы воспользовались возможностью съездить в страны ЕС. Из них вернулись в страну 5 316 030 чел., то есть 93,9% от числа уехавших. Количество вернувшихся существенно снизилось в 2017 и 2018 гг. (табл. 3). Это свидетельствует о том, что растет количество людей, которые нарушают принципы безвизового режима с ЕС, и, тем самым, подвергают риску безвизовый режим ЕС для Молдовы [Молдова..., 2013].

По официальным данным Европейского агентства по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах стран-членов ЕС (FRONTEX), с момента либерализации визового режима с Евросоюзом (28 апреля 2014 г. по 31 декабря 2018 г.) въезд в ЕС не разрешен более 20 тыс. граждан Молдовы (табл. 4). В 2018 г. количество отказов на въезд в страны Евросоюза увеличи-

лись более чем на 7% [Raport statistic, 2018]. Основная причина — неспособность выполнить условия въезда, недостаточность финансовых средств и превышение срока действия законного проживания в государствах-членах ЕС.

**Таблица 3. Динамика перехода через государственную границу Республики Молдова на молдо-румынском участке и в аэропорту гражданами Молдовы на основании биометрических паспортов (маршруты в Европейский союз)**

Год	Выехали из страны (чел.)	Вернулись в Республику Молдова (чел.)	Динамика (%)
2014	303 511	298 209	98,3
2015	811 162	800 865	98,7
2016	1 239 284	1 212 735	97,9
2017	1 535 937	1 370 032	89,2
2018	1 917 560	1 634 189	85,2

Источники: [Mosneaga, 2017, p. 71–72].

**Таблица 4. Общие статистические данные по некоторым пограничным показателям, зарегистрированные агентством FRONTEX**

Год	2014	2015	2016	2017	2018	Динамика
число граждан (только на основании биометрических паспортов)	1 028 245	1 368 893	1 648 293	1 884 893	1 942 775	3,1
нелегальное пребывание	2663	4017	6524	8340	9502	13,9
отказ во въезде в страну	1229	3060	3790	5930	6368	7,4
решения о возвращении	1189	1823	2320	3266	3981	21,9
реализованные возвращения	1044	1254	2028	3415	3533	3,5

Источники: [Raport statistic, 2018].

Анализ показателей отказа важен по двум причинам. Во-первых, статистические данные свидетельствуют об эффективности деятельности сотрудников пограничных служб по идентификации потенциальных нелегальных мигрантов, направляющихся в ЕС. Во-вторых, эти показатели представляют и дополняют картину, насколько активно молдавские граждане используют возможность

въезда на территорию ЕС с целью злоупотребления безвизовым режимом. Кроме того, отказы могут быть связаны с неосведомленностью о правилах безвизового въезда, или с проблемами с документами, но это только дополняет общую картину.

Введение безвизового режима привело к росту числа молдавских граждан, нелегально находящихся на территории государств-членов ЕС. Данные FRONTEX показывают, что после введения безвизового режима число нелегальных граждан Молдовы на территории ЕС увеличилось в 3,5 раза — начиная с 2663 чел. (2014) до 9502 в 2018 году (табл. 4). Только за последний год количество граждан Молдовы, зарегистрированных по факту незаконного пребывания в одной из стран-членов ЕС, увеличилось на 14%. Эти цифры не оказывают существенного влияния на ситуацию и не представляют серьезной угрозы для ЕС. Скорее это проблема для Молдовы, учитывая не очень большое население страны и массовый отток граждан за рубеж.

Молдавские граждане нарушают безвизовый режим в ЕС как по продолжительности пребывания (свыше 90 дней), так и по трудовой деятельности. Причина нарушений достаточно проста. Граждане Молдовы едут в страны Европейского союза не только и не столько для знакомства с жизнью, культурой, населением стран Европейского союза, сколько для заработка, трудовой деятельности. В то же время социологические исследования свидетельствуют, что молдавские граждане начинают осознавать специфику безвизового режима с ЕС. Если в ноябре 2014 года более половины молдавских респондентов (54 %) знали, что безвизовый режим не предоставляет легальной возможности для трудоустройства [Мошняга, Цуркан, Байор, 2015, с.128], то в мае 2019 г. (после 5 лет функционирования безвизового режима) на это указали абсолютное большинство респондентов (83,5%). В 2014 г. каждый третий респондент (34 %) придерживался мнения, что безвизовый режим предоставляет право трудоустройства в ЕС [Мошняга, Цуркан, Байор, 2015, с.128]. В 2019 г. только каждый шестой участник опроса (16,5 %) считает, что безвизовый режим позволяет работать в странах Европейского союза.

Практика безвизового режима свидетельствует, что имеются различные стратегии для получения заработка. С одной стороны, есть немало случаев, когда люди воспользовались безвизовым режимом для приезда в ЕС, но не вернулись домой, а выбрали нелегальный статус пребывания и трудовой деятельности. Это реальные кандидаты на депортацию в случае их обнаружения полицией стран ЕС.

С другой стороны, есть случаи, когда люди стремятся использовать безвизовый режим (поездку в ЕС) для поиска работы и трудового контракта. Они возвращаются домой, оформляют необходимые документы и въезжают в ЕС как легальные трудовые мигранты.

В то же время выявилась и новая тенденция: безвизовый режим и нелегальная кратковременная работа. Безвизовый режим внес изменения в формы трудоустройства граждан стран Восточного партнерства в ЕС. Все большую популярность получает «вахтовый метод». Наши исследования среди молдавских трудовых мигрантов в Германии, Италии, Португалии, проведенные в марте-

апреле 2016 года [Mosneaga, 2017], показывают, что это сегодняшняя реальность и достаточно массовая практика.

«Вахтовый метод» означает, что человек въезжает в ЕС на основе безвизового режима, нелегально трудоустраивается, подменяет родственника/соотечественника, который уезжает в Молдову на отдых или лечение и выступает гарантом и рекомендателем достойных профессиональных и личностных качеств сменщика. Новый работник работает 2–3 месяца (не нарушает принципа «90 дней пребывания в стране»), получает деньги и выезжает из ЕС. Старый работник возвращается и продолжает работу у прежнего работодателя. Человек решил свои проблемы на родине и в то же время сохранил рабочее место в ЕС. Работодатель получил качественную и непрерывную работу со стороны трудового мигранта. Правда, налоги за «вахтового работника» страна не получила, имеется нелегальный трудовой найм, нарушение трудового законодательства.

В 2017 и в 2018 гг. Европейская комиссия представила соответственно первый и второй доклад Европейскому парламенту и Европейскому совету о функционировании безвизового режима в странах Восточного партнерства (табл. 5). Анализ докладов показал, что среди стран Восточного партнерства ситуация в Молдове является наиболее тревожной<sup>1</sup>. Европейский союз серьезно обеспокоен отклонением от демократических стандартов и верховенства закона, отсутствием беспристрастной судебной системы, честных и прозрачных выборов. Комиссия установила, что Республика Молдова должна не только продолжать проводить реформы, но и предпринимать определенные немедленные действия в этом отношении, такие как принятие нового законодательства о борьбе с отмыванием денег.

Согласно докладам, в 2016 году количество отказов во въезде в Шенген-зону увеличилось на 71 % по сравнению с 2015 г., и на 57 % увеличилось в 2017 г. по сравнению с 2016 г. Число молдавских граждан, незаконно пребывающих на территории ЕС, увеличилось на 89 % по сравнению с 2015 годом. В 2017 г. темпы увеличения несколько замедлились, и прирост составил 14 %.

Количество ходатайств молдавских граждан о предоставлении убежища практически удвоилось в 2016 году по сравнению с 2015 годом. В то же время уровень удовлетворения ходатайств снизился с 11 до 2 %, говорится в отчете. После значительного снижения более чем на 50 % в 2017 году заявок на получение убежища, в первом полугодии 2018 года более 1,5 тыс. граждан Молдовы подали ходатайства на получение убежища — на 128 % больше, чем в предыдущем году. При этом уровень их удовлетворения снизился до 1,35 % [Report, 2017, p. 1–14; Vasiloï, 2017].

В первом отчете указывалось, что Молдове необходимо принять незамедлительные меры для обеспечения непрерывного осуществления контрольных

---

<sup>1</sup> Не оправдывая Республику Молдова, отметим, что сравнение не совсем корректно, так как Молдова к этому времени уже 3 года пользовалась безвизовым режимом, в то время как Украина и Грузия – менее года. Как мы отметили выше, негативные эффекты начинают массово проявляться с отставанием на полгода.

показателей борьбы с коррупцией и отмыванием денег, а также устойчивости реформ. Несмотря на то, что были предприняты некоторые меры против отмывания денег, Молдове необходимо принять срочные меры, чтобы в срочном порядке обеспечить выполнение контрольного показателя по борьбе с коррупцией. Таким образом, ЕС дал своеобразный сигнал о том, что он может применить механизм приостановления безвизового въезда, чтобы вернуть Молдову к демократическим стандартам.

**Таблица 5. Основные показатели в оценке функционирования безвизовых режимов постсоветских стран с ЕС**

	2014	2015	2016	2017	2017 на 1000 граждан страны
Отказы во въезде в Шенген-зону (шт.)					
Молдова	1845	2725	4660	7270	2
Украина	15 585	23 795	22 495	33 105	0,7
Грузия	3185	1330	810	2655	0,7
Нелегальное пребывание (шт.)					
Молдова	2245	4050	7660	8785	2,5
Украина	16 520	23 480	29 565	33 485	0,7
Грузия	6550	5405	5240	5860	1,5
Рееадмиссия/возвращение (% от общего кол-ва)					
Молдова	62	67	48	83	–
Украина	74	76	82	79	–
Грузия	54	45	55	63	–
Заявления об убежище (шт.)					
Молдова	475	1850	3675	1610	0,4
Украина	14 090	22 100	12 460	10 075	0,2
Грузия	8570	8110	8700	11 755	3,1

Источник: [Cenușă, 2019].

Но, несмотря на значительные миграционные проблемы Молдовы, ЕС не стал применять механизм приостановления безвизового режима. Второй отчет Еврокомиссии показал, что ЕС более склонен к диалогу, чем к резким решениям. Отметив определенный прогресс Молдовы в ряде областей, ЕС совместно с молдавскими властями нацелен на позитивное решение сложившейся ситуации.

## **МЕРЫ ПО КОНСОЛИДАЦИИ БЕЗВИЗОВОГО РЕЖИМА**

Процесс консолидации безвизового режима ЕС со странами Восточного партнерства является двусторонним процессом, включающим в себя активные действия обеих сторон, сочетание как рестриктивных, так и стимулирующих механизмов.

Европейский союз требовал от властей стран Восточного партнерства, получивших безвизовый режим, проведения информационно-разъяснительной работы среди своих граждан, консолидации миграционного контроля внутри страны в условиях наличия сепаратистских образований, противодействию нелегальной миграции, использованию документов этих стран для миграции в ЕС граждан других стран. Со стороны ЕС страны-члены стремились минимизировать негативные последствия, помочь в обеспечении эффективного функционирования безвизового режима.

Отметим, что страны Восточного партнерства проводили определенную работу среди граждан своих стран. Осуществлялось информирование населения в масс-медиа. Представители пограничной полиции при выезде граждан проверяли мотивацию, наличие необходимых документов и финансовых ресурсов для выезда в страны ЕС. Данные мероприятия оказали определенное положительное влияние на поведение и мотивацию граждан, выезжающих в ЕС. Особенно это было характерно для первых месяцев применения безвизового режима.

Однако постепенно активность государственных структур по информированию и проверке населения, совершающего поездки в рамках безвизового режима, снизилась. С другой стороны, структуры, задействованные в процессе контроля за выполнением требований безвизового режима, столкнулись с проявлениями нарушений безвизового режима со стороны своих граждан в зарубежье; их депортацией и нелицеприятной информацией ЕС о нелегальных мигрантах и росте числа соискателей убежища.

В свою очередь, рост количества псевдо-беженцев и нарушителей безвизового режима вызывало неприятие со стороны ЕС, требовавшего усилить противодействие негативным процессам. Со своей стороны ЕС начинает ужесточать свою политику в отношении этих стран, требовать консолидации и ужесточения миграционной политики.

Ещё в 2013 году в рамках визовой политики ЕС впервые был введен механизм приостановления виз, чтобы предусмотреть возможность временно приостановить действие безвизового режима для граждан третьих стран на короткий период времени в случае существенного увеличения нелегальной миграции. В мае 2016 года Европейская комиссия предложила пересмотреть существующие правила с целью дальнейшего укрепления этого механизма.

Новые меры позволяют Европейскому союзу быстрее реагировать в случаях столкновения с сильным миграционным давлением или повышением риска для внутренней безопасности государств-членов, который может возникнуть в результате безвизовых поездок. Пересмотренный механизм обязал Комиссию контролировать выполнение требований по либерализации визового режима,

а также ежегодно сообщать об этом выполнении в Европейский парламент и Совет, в течение семи лет после вступления в силу либерализации визового режима для третьей страны. Еврокомиссия может приостановить безвизовый режим для третьей страны при следующих обстоятельствах: существенное увеличение (более 50 %) нелегальной миграции, в том числе лиц, уличенных в незаконном пребывании, а также лиц, получивших отказ во въезде на границе; значительное увеличение (более 50 %) заявлений о предоставлении убежища с низким уровнем признания (около 3–4 %); сокращение сотрудничества в области реадмиссии, особенно в случае растущего числа отказов для заявлений о реадмиссии; повышенный риск для безопасности государств-членов, в частности серьезные уголовные преступления [МЕМО, 2017].

*Отмена безвизового режима увязывается не с численностью (количеством) выявленных нелегалов или псевдо-беженцев, а от процента к численности по отношению к прошлому году.* Молдавские власти, осознав реальность предупреждений Германии в отношении аннулирования безвизового режима, предприняли конкретные шаги по решению проблемы возвращения нелегальных мигрантов и псевдо-беженцев. Они активно сотрудничают на уровне органов внутренних дел. 15 августа 2017 года молдавская сторона предложила сократить период идентификации молдавских нелегалов в Германии с 11 рабочих дней (стандарт ЕС) до 3 рабочих дней. У основной массы нелегалов, представленных Молдове на идентификацию Германией, подтверждается молдавское гражданство (ошибка составляет до 20 %). Прием выслаемых молдавских граждан осуществляется без проблем и возражений. В случае выявления среди выслаемых из Германии в Молдову немолдавских граждан оперативно решается вопрос их возвращения в Германию. Механизм заработал достаточно эффективно в условиях открытого и активного сотрудничества сторон. Правда, это соглашение, работающее де-факто, не получило оформления де-юре.

*Страны Восточного партнерства ужесточают процедуры принятия иностранцами гражданства или получения вида на жительство в странах, получивших безвизовый режим с ЕС.* В Республике Молдова ранее иностранные граждане, открывая малые предприятия, получали вид на жительство. Но 78 % из них не работают, только числятся на бумаге. Причина этого кроется в пробелах в молдавском законодательстве, которое допускает открытие малого бизнеса при наличии на расчетном счету фирмы суммы в 200 евро. Молдавские власти начали внедрять чешский опыт в отношении малого бизнеса, чтобы были видны результаты деятельности и доход от бизнеса, легальный источник дохода, который можно проконтролировать.

*Происходит консолидация миграционного контроля на административной границе с самопровозглашенными сепаратистскими государственными образованиями.* В этом отношении показателен опыт Молдовы и Украины. Консолидация пограничного контроля, недопущение/минимизация нелегальной (нерегулированной) миграции осуществляется в различных формах.

Во-первых, контроль осуществляется посредством совместного молдо-украинского пограничного контроля. 11 марта 1997 года между правительствами

Республики Молдова и Украины было подписано соглашение об организации совместного контроля на семи пунктах пересечения молдо-украинской границы (северный и южный участки). Однако это соглашение не распространялось на восточный (приднестровский) участок границы, так как украинская сторона не допускала присутствие и деятельность на своей территории пограничных служб других государств, в частности Республики Молдова. С целью преодоления подобной ситуации была создана международная миссия EUBAM, которая в определенной степени решала эти задачи.

Сегодня в контексте происходящих международных и внутренних изменений в Украине и Молдове ситуация претерпела положительную эволюцию. Осенью 2017 года было подписано молдо-украинское соглашение о создании совместных пунктов пограничного контроля приднестровского участка границы. Для этого на территории Украины решено создать 6–8 совместных пунктов пограничного контроля и учета миграционного движения. Со своей стороны Республика Молдова предоставила представителям украинских пограничных и таможенных структур возможность действовать на совместных пунктах контроля на территории Республики Молдова. Это уже осуществляется на северном участке молдо-украинской границы (совместный пункт пограничного и таможенного контроля «Крива»). В настоящий момент принято решение открыть такой пункт и на южном участке молдо-украинской границы (пункт пограничного и таможенного контроля «Паланка»).

Во-вторых, организация миграционного контроля на собственной территории без задействования сил пограничной полиции. В 2005 году правительство Республики Молдова приняло постановление о создании внутри страны на административной границе с Приднестровьем 14 таможенных пунктов, чтобы перекрыть контрабанду товаров, оружия из Приднестровья [Vasiloi, 2017]. В 2014 году Бюро по миграции и убежищу Министерства внутренних дел Республики Молдова открыло 6 пунктов миграционного контроля на административной границе с Приднестровьем. Создание таких пунктов было обусловлено необходимостью повысить контроль и противодействовать нелегальной миграции в Молдову в условиях безвизового режима с Европейским союзом, упорядочить миграционный поток, проходящий через приднестровский регион. Пункты были открыты на основных транспортных магистралях, где проходит основной пассажиропоток из Приднестровья. Они создавались рядом с пунктами таможенного контроля. Представители Бюро по миграции и убежищу информируют пассажиров общественных транспортных средств (автобусов и минибусов) о необходимости миграционного контроля и регистрации, чтобы не быть оштрафованным по выезду из Республики Молдова. Регистрация иностранных граждан осуществляется строго на добровольных началах. Введение этой практики миграционного контроля привело к тому, что если ранее в Республике Молдова регистрировалось только 8 % иностранцев (4–5 тысяч), въезжающих со стороны Приднестровья, то сегодня эта цифра составляет более 70 % (83 тысячи). Соответственно, снизилось и количество иностранных граждан, в отношении которых были наложены штрафы за нарушение принципов пребывания в Республике Молдова.

Представляется, что *отзЫв безвизового режима с ЕС* у страны, которая такой режим получила, является слишком строгой мерой. Из-за отдельных нарушителей к стране применяется принцип коллективной ответственности, что не является справедливым, ибо страдают тысячи законопослушных граждан, которые не допускают нарушений. Вина должна быть справедливой и точечной, направленной на тех, кто нарушает правила безвизового режима. Ответственность должна быть индивидуальной. И, что главное, — не только административной, но и финансовой ответственностью. Финансовая составляющая наказания будет реально работающим инструментом отсекающего людей, которые обманом хотят получить то, что им не полагается, или нарушают законы и процедуры страны приема — страны ЕС [Мошняга, 2018а, с. 127].

Подводя итоги рассмотрения этих проблем, отметим, что безвизовый режим ЕС со странами Восточного партнерства, несмотря на имеющиеся проблемы, работает. Осуществление мер по консолидации безвизового режима не отменит нелегальной миграции. Однако удастся минимизировать людские потоки, чтобы нарушителей безвизового режима было как можно меньше.

### ВЫВОДЫ

В статье был проанализирован безвизовый режим Республики Молдова в рамках СНГ и Европейского союза, рассмотрены трудности, с которыми столкнулась страна на пути получения безвизового режима с Европейским союзом, а также проблемы, которые возникают в ходе его реализации.

Проведенный анализ позволяет сделать следующие выводы.

Специфика Республики Молдова состоит в том, что она входит в две безвизовые зоны — СНГ и ЕС, что позволяет ее гражданам свободно перемещаться как в восточном, так и западном направлении с различными миграционными целями.

Безвизовый режим является важным инструментом, который позволяет ЕС регулировать отношения с третьими странами. Этот режим дает важные преимущества гражданам и укрепляет социальные, культурные и экономические связи между ЕС и его партнерами. В то же время безвизовый режим возлагает ответственность за поддержание прогресса, достигнутого в рамках диалогов о либерализации визового режима, за обеспечение хорошо управляемой среды миграции и безопасности.

Среди стран Восточного партнерства Молдова первой получила безвизовый режим с ЕС, что имело демонстрационный эффект для Грузии и Украины. Либерализация визового режима способствовала европеизации политических элит и граждан, культивированию европейских ценностей и стандартов, интенсификации межличностных контактов, продвижению молдавской культуры в Европе и преодолению социального неравенства, вызванного неконтролируемой миграцией последних десятилетий.

Но спустя пять лет после либерализации визового режима европейские структуры обеспокоены отклонением от демократических стандартов и верховенства закона, отсутствием справедливых и прозрачных выборов, недо-

статочными усилиями по борьбе с коррупцией и отмыванием денег в Молдове. Европейский союз дал сигнал Молдове, что он может приостановить действие безвизового режима до возвращения Молдовы к демократическим стандартам. В этом контексте следует отметить необходимость соблюдения всех условий, предъявляемых ЕС к Республике Молдова, чтобы не нарушать права молдавских граждан на свободное перемещение в пределах Европейского союза.

### Литература

Для каких стран действует безвизовый режим (2017). URL: <https://www.dw.com/ru/еврокомиссия-опубликовала-отчет-о-безвизовом-режиме-для-стран-восточной-европы/a-46804424> (дата обращения: 16.11.2019).

Малиновская Е. Миграционное поведение украинцев в контексте отмены визового режима. // Политика и практика регулирования миграции в условиях современных вызовов. Под ред. В. Мошняги. Кишинэу, MOM, 2017. С. 25–31.

Молдова получит безвизовый режим с ЕС. 15.11.2013. URL: <https://ava.md/2013/11/15/26475-moldova-poluchit-bezvizovyy-rezhim-s-es/> (дата обращения: 13.09.2019).

Мошняга В., Мошняга Г. Безвизовый режим стран Восточного партнерства с ЕС: эффекты и политики // MOLDOSCOPIE (Probleme de analiză politică). 2018a. № 2 (LXXXI). С. 106–132.

Мошняга В., Мошняга Г. Белоруссия и безвизовый режим ЕС // MOLDOSCOPIE (Probleme de analiză politică). 2018b № 4 (LXXXIII). С. 161–173.

Мошняга В., Цурканэу В., Байор П. Общественное мнение населения Республики Молдова о внешней политике страны // Детерминанты и перспективы политики европейской интеграции Республики Молдова. Под ред. П. Байор. Краков: Кшегарня Академицка. 2015. С. 119–133.

Опубликован рейтинг паспортов мира, 20.04.2018. URL: [https://prian.ru/news/36472.html?utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com](https://prian.ru/news/36472.html?utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com) (дата обращения: 16.11.2019).

Полетаев Д. Решение проблем трудовой миграции в контексте Евразийского союза. Аналитический отчет. Май 2019. URL: <https://www.pragueprocess.eu/> (дата обращения: 11.12.2018).

Соглашение о безвизовом передвижении граждан государств Содружества Независимых Государств по территории его участников (Бишкек, 9 октября 1992 года). URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html%20reestr/view/text?doc=149> (дата обращения: 11.12.2018).

Соглашение между Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики, Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о взаимных безвизовых поездках граждан от 30 ноября 2000 года. Анализ существующей ситуации. URL: <http://evrazes.com/docs/view/45> (дата обращения: 15.10.2019).

Трансграничная мобильность в регионе ОБСЕ. Анализ существующей ситуации. Warsaw, Poland: БДИПЧ ОБСЕ. 2014. URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/124111?download=true> (дата обращения: 11.12.2018).

Between Compliance and Particularism Member State Interests and European Union Law. Ed. by M. Varju. Cham, Switzerland, Springer, 2019. 338 p.

Cenușă D. Three dimensions of risk to visa liberalization in Moldova, Georgia and Ukraine, in: 3 DCFTAs Op-ed No 17/2019, June 2019. URL: <https://www.expert-grup.org/en/biblioteca/item/1802-trei-dimensiuni-ale-riscului-privind-liberalizarea-vizelor-in-moldova-georgia-si-ucraina> (дата обращения: 06.11.2019).

Grabbe H. The EU's Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe. London; New York: Palgrave Macmillan, 2006. 231 p.

Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, 7 May 2009, Prague. URL: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/er/107589.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/107589.pdf) (дата обращения: 06.08.2013).

*Karini A.* International Aid, Administrative Reform and the Politics of EU Accession: The Case of Albania. Cham: Palgrave Macmillan, 2019. 161 p.

*Litra L.* E timpul pentru un regim liberalizat de vize pentru Republica Moldova. Buletin de Politică Externă al Moldovei. Institutul pentru Dezvoltare și Inițiativa Sociale “Viitorul”, nr.71, noiembrie 2013, pp. 1–7.

*Meloni A.* Visa Policy within the European Union Structure. Berlin; Heidelberg: Springer, 2006. 220 p.

MEMO Visa Liberalisation Report: Questions and Answers. Bruxelles, 21.12. 2017. URL: [https://eeas.europa.eu/delegations/moldova/37786/node/37786\\_ru](https://eeas.europa.eu/delegations/moldova/37786/node/37786_ru) (дата обращения: 06.08.2019).

Moldova-EU visa liberalization dialogue (2014). URL: <https://www.mfa.gov.md/en/content/moldova-eu-visa-liberalization-dialogue> (дата обращения: 06.08.2019).

*Mosneaga V.* Mapping Moldovan Diaspora in Germany, UK, Israel, Italy, Portugal and Russia. Chișinău: IOM, 2017. 212 p.

*Odmalm P.* The Party Politics of the EU and Immigration. New York: Palgrave Macmillan, 2014. 168 p.

Report statistic cu privire la activitatea operațională al Inspectoratului General al Poliției de Frontieră 2018. URL: [http://border.gov.md/docs/2018/raport\\_anual\\_2018\\_final.pdf](http://border.gov.md/docs/2018/raport_anual_2018_final.pdf) (дата обращения: 06.08.2019).

Report from the Commission to the European Parliament and the Council. First Report under the Visa Suspension Mechanism. Brussels, EN, 2017. pp. 1–14. URL: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/20171220\\_first\\_report\\_under\\_suspension\\_mechanism\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/20171220_first_report_under_suspension_mechanism_en.pdf) (дата обращения: 06.08.2019).

*Schoeller M. G.* Leadership in the Eurozone: The Role of Germany and EU Institutions. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2019. 223 p.

Shaping the EU Global Strategy: Partners and Perceptions. Ed. by N. Chaban, M. Holland. Cham, Switzerland, Palgrave Macmillan, 2019. 272 p.

The EU, Migration and the Politics of Administrative Detention. Ed. by M. Ceccorulli, N. Labanca. London; New York, Routledge, 2014. 343 p.

The EU, Promoting Regional Integration, and Conflict Resolution. Ed. by Th. Diez, N. Tocci. Cham, Switzerland, Palgrave Macmillan, 2017. 336 p.

The Politics of Recognition and Engagement: EU Member State Relations with Kosovo. Eds I. Armakolas, J. Ker-Lindsay. Cham, Switzerland, Palgrave Macmillan, 2020. 245 p.

*Vasiloi R.* Frontiera administrativa si cum o administram. Chisinau: Institutul pentru Dezvoltare și Inițiativa Sociale “Viitorul”, no. 3, Aprilie 2017, pp. 1–15.

*Wollegghem P. G. van.* The EU's Policy on the Integration of Migrants: A Case of Soft-Europeanization? Cham, Switzerland, Palgrave Macmillan, 2019. 236 p.

**Гуторов Владимир Александрович** — д-р филос. наук, проф.; [gut-50@mail.ru](mailto:gut-50@mail.ru)

**Мошняга Валерий** — д-р-хабилитат полит. наук, проф.; [vals6412@yandex.ru](mailto:vals6412@yandex.ru)

**Турко Татьяна** — д-р полит. наук, доц.; [turco@inbox.ru](mailto:turco@inbox.ru)

**Статья поступила в редакцию:** 1 декабря 2019 г.;

**рекомендована в печать:** 17 апреля 2020 г.

**Для цитирования:** Гуторов В.А., Мошняга В., Турко Т. Республика Молдова и безвизовый режим: проблемы и решения // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК. 2020. Т. 16, № 2. С. 225–250. <https://doi.org/10.21638/spbu23.2020.203>

## THE REPUBLIC OF MOLDOVA AND VISA-FREE REGIME: PROBLEMS AND SOLUTIONS\*

**Vladimir A. Gutorov**

St. Petersburg State University,  
7–9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation; gut-50@mail.ru

**Valeriu Mosneaga**

Moldova State University,  
60, ul. Mateevich, Chişinău, 2009, Republic of Moldova; vals6412@yandex.ru

**Tatiana Turco**

Moldova State University,  
60, ul. Mateevich, Chişinău, 2009, Republic of Moldova; turco@inbox.ru

The article analyzes the visa-free regime of the Republic of Moldova within the framework of the CIS and the European Union. The main steps towards achieving the visa-free regime are reviewed. The authors investigate the process of implementing the visa-free regime with the European Union as a recent success of the Republic of Moldova. At the same time, the authors identify the positive and negative effects that accompany the introduction of the Republic of Moldova — European Union visa-free regime. A comparative analysis with other post-Soviet countries that have also obtained the visa-free regime (Georgia and Ukraine) is conducted. The authors note that a visa-free regime is an important tool that allows the EU to regulate relations with third countries. This regime provides important benefits for citizens and strengthens social, cultural, and economic ties between the EU and its partners. At the same time, the visa-free regime holds it responsible for maintaining the progress achieved in the framework of the visa liberalization dialogues and for ensuring a well-managed migration and security environment. The article makes wide use of statistical and sociological data as well as analytical and empirical materials.

**Keywords:** visa-free regime, Republic of Moldova, CIS, European Union, migration, freedom of movement, open border regime, multilateral cooperation.

### References

*Agreement between the Government of the Republic of Belarus, the Government of the Republic of Kazakhstan, the Government of the Kyrgyz Republic, the Government of the Russian Federation and the Government of the Republic of Tajikistan on mutual visa-free travel of citizens dated November 30, 2000. Analysis of the existing situation.* Available at: <http://evrazes.com/docs/view/45> (accessed: 15.10.2019). (In Russian)

*Agreement on the visa-free movement of citizens of the Commonwealth of Independent States on the territory of its members (Bishkek, October 9, 1992).* Available at: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html/reestr/view/text?doc=149> (accessed: 11.12.2018). (In Russian)

*Between Compliance and Particularism Member State Interests and European Union Law.* Ed. by M. Varju. Cham, Switzerland, Springer, 2019, 338 p.

Cenuşă D. *Three dimensions of risk to visa liberalization in Moldova, Georgia and Ukraine, in: 3 DCFTAs Op-ed No 17/2019, June 2019.* Available at: <https://www.expert-grup.org/en/biblioteca/item/1802-trei-dimensiuni-ale-riscului-privind-liberalizarea-vizelor-in-moldova-georgia-si-ucraina> (accessed: 06.11.2019).

---

\* The article was prepared with the support of the Russian Foundation for Basic Research and the Expert Institute for Social Research, project No. 20-011-31349 “Liberal values in the modern world: the main trends of transformation”.

*Cross-border mobility in the OSCE region. Analysis of the existing situation.* Warsaw, Poland: OSCE / ODIHR. Available at: <https://www.osce.org/ru/odihhr/124111?download=true> (accessed: 11.12.2018). (In Russian)

*For which countries does the visa-free regime apply (2017).* Available at: <https://www.dw.com/ru/a-46804424> (accessed: 16.11.2019). (In Russian)

Grabbe H. *The EU's Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe.* London; New York, Palgrave Macmillan, 2006, 231 p.

*Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, 7 May 2009, Prague.* Available at: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/er/107\\_589.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/107_589.pdf) (accessed: 06.08.2013).

Karini A. *International Aid, Administrative Reform and the Politics of EU Accession: The Case of Albania.* Cham, Switzerland, Palgrave Macmillan, 2019, 161 p.

Litra L. E timpul pentru un regim liberalizat de vize pentru Republica Moldova. *Buletin de Politică Externă al Moldovei. Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale „Viitorul”*, nr.71, noiembrie, 2013, pp. 1–7.

Malinovskaya E. Migration behavior of Ukrainians in the context of the abolition of the visa regime. *The policy and practice of regulating migration in the face of modern challenges.* Ed. by V. Mosneaga. Chișinău, IOM, 2017, pp. 25–31.

Meloni A. *Visa Policy within the European Union Structure.* Berlin; Heidelberg, Springer, 2006, 220 p.

*MEMO Visa Liberalisation Report: Questions and Answers. Bruxelles, 21.12.2017.* Available at: [https://eeas.europa.eu/delegations/moldova/37786/node/37786\\_ru](https://eeas.europa.eu/delegations/moldova/37786/node/37786_ru) (accessed: 06.08.2019).

*Moldova will receive a visa-free regime with the EU.* 15.11.2013. Available at: <https://ava.md/2013/11/15/26475-moldova-poluchit-bezvizovy-rezhim-s-es/> (accessed: 13.09.2019). (In Russian)

*Moldova-EU visa liberalization dialogue (2014).* Available at: <https://www.mfa.gov.md/en/content/moldova-eu-visa-liberalization-dialogue> (accessed: 06.08.2019).

Mosneaga V. *Mapping Moldovan Diaspora in Germany, UK, Israel, Italy, Portugal and Russia.* Chișinău, IOM, 2017, 212 p.

Mosneaga V., Mosneaga G. Belarus and the EU visa-free regime. *MOLDOSCOPIE (Probleme de analiză politică)*, 2018b, no. 4 (LXXXIII), pp. 161–173. (In Russian)

Mosneaga V., Mosneaga G. Visa-free regime of the countries of the Eastern Partnership with the EU: effects and policies. *MOLDOSCOPIE (Probleme de analiză politică)*, 2018a, no. 2 (LXXXI), pp. 106–132. (In Russian)

Mosneaga V., Tzurcan V., Bayor P. Public opinion of the population of the Republic of Moldova on the country's foreign policy. *Determinants and prospects of the European integration policy of the Republic of Moldova.* Ed. by P. Byor. Krakow, Rsięgarnia Akademicka, 2015, pp. 119–133. Odmalm P. *The Party Politics of the EU and Immigration.* New York, Palgrave Macmillan, 2014, 168 p.

Poletaev D. *Solving the problems of labor migration in the context of the Eurasian Union. Analytical report.* May 2019. Available at: <https://www.pragueprocess.eu/> (accessed: 11.12.2018). (In Russian)

*Report statistic cu privire la activitatea operațională al Inspectoratului General al Poliției de Frontieră 2018.* Available at: [http://border.gov.md/docs/2018/raport\\_anual\\_2018\\_final.pdf](http://border.gov.md/docs/2018/raport_anual_2018_final.pdf) (accessed: 06.08.2019).

*Report from the Commission to the European Parliament and the Council. First Report under the Visa Suspension Mechanism.* Brussels, EN, 2017, pp. 1–14. Available at: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/20171220\\_first\\_report\\_under\\_suspension\\_mechanism\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/20171220_first_report_under_suspension_mechanism_en.pdf) (accessed: 06.08.2019).

Schoeller M. G. *Leadership in the Eurozone: The Role of Germany and EU Institutions.* Cham, Switzerland, Palgrave Macmillan, 2019, 223 p.

*Shaping the EU Global Strategy: Partners and Perceptions.* Ed. by N. Chaban, M. Holland. Cham, Switzerland, Palgrave Macmillan, 2019, 272 p.

*The EU, Migration and the Politics of Administrative Detention*. Ed. by M. Ceccorulli, N. Labanca. London; New York, Routledge, 2014, 343 p.

*The EU, Promoting Regional Integration, and Conflict Resolution*. Ed. by Th. Diez, N. Tocci. Cham, Switzerland, Palgrave Macmillan, 2017, 336 p.

*The Politics of Recognition and Engagement: EU Member State Relations with Kosovo*. Eds I. Armakolas, J. Ker-Lindsay. Cham, Switzerland, Palgrave Macmillan, 2020, 245 p.

Vasiloï R. Frontiera administrativa si cum o administram. *Chisinau: Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale „Viitorul”*, no. 3, Aprilie 2017, pp. 1–15.

Wollegheem P. G. van. *The EU's Policy on the Integration of Migrants: A Case of Soft-Europeanization?* Cham, Switzerland, Palgrave Macmillan, 2019. 236 p.

*World passport rating published. 20.04.2018*. Available at: [https://prian.ru/news/36472.html?utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com](https://prian.ru/news/36472.html?utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com) (accessed: 16.11.2019). (In Russian)

Wunsch N. *EU Enlargement and Civil Society in the Western Balkans: From Mobilisation to Empowerment*. Cham, Switzerland, Palgrave Macmillan, 2018, 171 p.

**Received:** December 01, 2019

**Accepted:** April 17, 2020

**For citation:** Gutorov V.A., Mosneaga V., Turco T. The Republic of Moldova and visa-free regime: Problems and solutions. *Political Expertise: POLITEX*, 2020, vol. 16, no. 2, pp. 225–250. <https://doi.org/10.21638/spbu23.2020.203> (In Russian)