

*Перевод с румынского языка на русский язык*

Утверждаю \_\_\_\_\_/подпись/\_\_\_\_\_  
**Чеслав ПАНЬКО**  
Народный адвокат (Омбудсмен)  
«18» 05 2022 г.

**Доклад № 1**  
**по результатам мониторинга соблюдения прав граждан**  
**Украины, находящихся на территории Республики Молдова**  
**в контексте чрезвычайного положения**  
**за период 25 февраля – 30 апреля 2022 г.**

18 мая 2022 г.

Данный доклад разработан в Офисе Народного адвоката при участии членов Консультативного совета по предупреждению нарушения прав беженцев из Украины, созданного при Офисе Народного адвоката.

Организации и инициативные группы, участвующие в процессе мониторинга и информирования о соблюдении прав беженцев и беженок из Украины:

- Офис Народного адвоката (ОНА);
- Совет по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства;
- Правовой центр адвокатов;
- Центр политик и реформ Молдовы (ЦПР);
- «Moldova Pentru Pace» /Молдова за Мир/;
- «Promo-LEX»;
- Центр по правам женщин (ЦПЖ);
- Институт уголовных реформ (ИУР);
- Центр «Memoria»;
- Центр политики, инициатив и исследований «Platforma»;
- Коалиция за инклюзивность и недискриминацию.

Контактное лицо:

Каролина Казачук, заместитель начальника Управления регистрации и рассмотрения заявлений Офиса Народного адвоката

E-mail: carolina.cazaciuc@ombudsman.md

## СОДЕРЖАНИЕ

Сокращения.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Краткое изложение .....	5
1. Общие аспекты.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
1.1. Временная защита .....	8
1.2. Законодательный механизм управления притоком иностранных беженцев.....	10
1.3. Единый центр кризисного управления .....	11
1.4. Регулирование помещения иностранцев под временную защиту .....	12
2. Практические аспекты .....	12
2.1. Пересечение государственной границы .....	12
2.2. Право на нахождение <i>vs</i> право на пребывание .....	14
2.3. Перевозка.....	14
2.4. Размещение.....	15
2.5. Минимальные стандарты размещения .....	17
2.5.1. Размещение в свете недискриминации .....	20
2.5.2. Проживание вне центров размещения .....	23
3. Медицинская помощь .....	24
4. Доступ к трудоустройству .....	26
5. Дети .....	27
6. Выводы.....	29
7. Рекомендации Правительству и Комиссии по чрезвычайным ситуациям .....	29

---

### **Сокращения**

МВД – Министерство внутренних дел

КЧС – Комиссия по чрезвычайным ситуациям Республики Молдова

НАСП – Национальное агентство социальной помощи

БМУ – Бюро по миграции и убежищу

ООН – Организация Объединенных Наций

ЕС- Европейский Союз

ЕЦКУ – Единый центр кризисного управления

НААТ - Национальное агентство автомобильного транспорта

ТССП – Территориальная структура социальной помощи

МТСЗ - Министерство труда и социальной защиты

МЗ – Министерство здравоохранения

НАЗН – Национальное агентство занятости населения

## Краткое содержание

Начало вооруженного конфликта в Украине вызвало повышенный поток беженцев и беженок на молдо-украинской границе, что создало беспрецедентное для Республики Молдова положение. В этих условиях национальным органам власти приходится действовать в срочном режиме для обеспечения эффективного управления потоками беженцев на участке въезда-выезда и обеспечивать соблюдение прав лиц, переехавших из Украины на территорию нашей страны. Действия, в своей совокупности, должны были отвечать стандартам ООН, касающимся чрезвычайного положения, их приоритетам и показателям<sup>1</sup>.

По официальным данным, представленным Министерством внутренних дел (МВД), количество граждан, которые въехали на территорию Республики Молдова со стороны Украины, через контрольно-пропускные пункты на границе, с 24.02.2022 г. по 17.05.2022 г., составляет 464.358 человек, из них уже покинули территорию Республики Молдова 364.325 человек, остались 86.251 человек, из них 82.530 граждан Украины и 3.721 гражданин других государств<sup>2</sup>.

В течение двух месяцев подряд государству приходилось мобилизовать и повышать свои усилия в срочном порядке, чтобы можно было эффективно и надежно управлять как транзитом переезжающих лиц, так и их временным размещением на территории Республики Молдова, с обеспечением минимально необходимых услуг и товаров. В данной ситуации органы центрального/местного публичного управления, а также рядовые граждане Республики Молдова показали значительную, спонтанную и проактивную мобилизацию, беспрецедентную в истории страны. Таким образом, как органы центрального и местного публичного управления, так и гражданское общество, и граждане объединили свои усилия в стремлении максимально эффективно справиться с создавшимся положением.

**Цель** настоящего Доклада состоит в мониторинге соблюдения прав перемещенных лиц из Украины с точки зрения и на основе международных и национальных стандартов в области защиты прав иностранцев, в частности, гарантий, вытекающих из применимости форм защиты иностранцев на территории Республики Молдова, а также в выявлении отрицательной практики и/или недостатков, которые приводят к ограничению или даже прямому, или косвенному подрыву этих гарантий.

<sup>1</sup> <https://emergency.unhcr.org/entry/81190/emergency-priorities-and-related-indicators> ;

<sup>2</sup> <https://www.mai.gov.md/ro/news/sinteza-ministerului-afacerilor-interne-pentru-17-mai-2022-ora-1000>

**Задачей** Доклада является установление недостатков, которые встречались в процессе управления приток иностранцев, и в формулировании рекомендаций органам публичного управления, ответственным за обеспечение их прав.

Для осуществления мероприятий по экспертизе и предоставлению консультаций по вопросам, связанным с соблюдением прав беженцев из Украины, Народный адвокат Чеслав Панько создал при Офисе Народного адвоката временный *Консультативный совет по предупреждению нарушения прав беженцев из Украины* (далее - Консультативный совет). Консультативный совет начал свою деятельность 11 марта 2022 года и объединяет представителей Офиса Народного адвоката, членов Совета по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства, членов гражданского общества, участвующих в процессе мониторинга и оказания помощи беженцам в Республике Молдова.

#### **Методология мониторинга:**

Мониторинг был сосредоточен на определении системы защиты прав и свобод иностранных беженцев, на анализе законодательства, существующих стандартов в сфере управления притоком иностранцев/беженцев, всех распоряжений Комиссии по чрезвычайным ситуациям Республики Молдова (КЧС), положений о центрах временного размещения для беженцев, анализе предоставляемых центрами услуг и на сборе данных.

Методология мониторинга включила:

- **документирование по собственной инициативе** для определения целей процесса мониторинга, утверждение плана мониторинга, назначение групп мониторинга на местах; подготовку в рабочей группе, сбор, систематизацию и анализ информации из публичных источников и средств массовой информации и других имеющихся источников, составление и направление необходимых ходатайств, изучение представленной информации, ее обработку и систематизацию, изучение, анализ международных стандартов и европейской практики, касающихся прав человека/защиты иностранцев и беженцев; анализ применимого законодательства и внутренних положений;
- **осуществление мониторинговых визитов** в 10 пунктах пропуска через государственную границу на участке UA-RM/RM-RO и в 36 центрах временного размещения беженцев, как в мун. Кишинэу, так и в 13 районах страны (Анений Ной, Басарабьяска, Бэлць, Кахул, Комрат, Дондушень, Дрокия, Хынчешть, Яловень, Окница, Орхей, Штефан Водэ и Тараклия). Мониторинговые визиты были предприняты в центры временного размещения, утвержденные приказами Национального агентства социальной помощи (НАСП);
- **беседы с беженцами и государственными субъектами** (примерно 500 человек и примерно 70-80 управляющих центрами размещения), а также
- **аналитическую работу**, в рамках составления тематического Доклада.

Период мониторинга составлял 24 февраля – 30 апреля 2022 г. Доклад разработан Офисом Народного Адвоката и прошел консультации с членами Консультативного совета.

### **Основные выводы в результате мониторинга**

Один из первых выводов, сделанных в ходе мониторинга, касается отсутствия на национальном уровне законодательного акта, констатирующего повышенный приток иностранцев, что привело к отсутствию определения статуса иностранцев из Украины и неприменимости Национального механизма единого и согласованного управления ситуацией в случае повышенного притока иностранцев – механизма, утвержденного Постановлением Правительства № 1146/2017.

Роль Единого центра кризисного управления (ЕЦКУ) в контексте мер вмешательства национальных органов власти при едином и согласованном управлении ситуацией остается очень важной. Вместе с тем, в натеящий момент установлено, что роль ЕЦКУ остается скорее формальной, потому что у него нет проактивной среднесрочной и долгосрочной стратегии действий.

Также установлено отсутствие регулирующих положений о размещении иностранцев, предположительно находящихся под временной защитой на территории Республики Молдова, которые включали бы и определение минимальных стандартов и процедур размещения. Возможно, условия допуска в такие центры могли бы пропорционально регулироваться Государством.

В управлении процессом пересечения государственной границы также отмечается множество проблем и отсутствие интегрированного управленческого процесса. Серьёзнейшей проблемой является ненадлежащая инфраструктура пропускных пунктов через границу и их низкая пропускная способность, что ограничивает возможность одновременного доступа повышенного количества людей, а также недостаточная численность закрепленного за ними персонала.

Также отмечается отсутствие концепции организации перевозки иностранных беженцев в случае спонтанного притока, концепции, в равной степени, отвечающей требованиям, касающимся безопасности людей, и их намерения проехать транзитом по территории Республики Молдова или временно остаться на территории страны.

Также установлено непропорциональное применение межотраслевого механизма защиты детей<sup>3</sup> без сопровождения в возрасте 16-18 лет, которые выразили намерение проехать транзитом через территорию страны. Это создает предпосылки для нарушения свободного

---

<sup>3</sup> Распоряжение КЧС № 14 от 14.04.22 г.

передвижения – в этом смысле Государству остается лишь обеспечивать безопасный транзит несовершеннолетних детей.

Другой вывод касается условия регистрации иностранцев из Украины, предусмотренного в Распоряжении Комиссии по Чрезвычайным Ситуациям № 14 от 14.04.22 г., которое представляется неоправданным, ведь право на пребывание предоставляется иностранцу сроком на 1 год при предоставлении временной защиты<sup>4</sup>.

## 1. Общие аспекты

### 1.1. Временная защита

1. Резкое возникновение массового и спонтанного притока лиц, перемещенных в Республику Молдова из-за вооруженного конфликта в Украине, невольно превратило нашу страну в принимающую и/или транзитную территорию для лиц, сбежавших из соседней страны. Это предполагает превышение возможностей *Управления по убежищу и интеграции Бюро по миграции и убежищу (БМУ) в вопросах рассмотрения индивидуальных заявлений о признании статуса беженца или о предоставлении гуманитарной защиты, в предусмотренных законом условиях и предусмотренные сроки,*<sup>5</sup> создавая необходимые предпосылки для применения временной защиты в случае беженцев из Украины. В этом контексте временная защита становится чрезвычайной мерой<sup>6</sup>, призванной обеспечить срочную защиту, *в случае массового и спонтанного притока перемещенных лиц, которые не могут вернуться в свою родную страну, если есть риск неспособности системы по убежищу обрабатывать этот поток без нежелательных последствий для своего эффективного функционирования, в интересах данных лиц и других лиц, которые нуждаются в защите.*<sup>7</sup>

2. На региональном уровне наличие массового притока перемещенных лиц констатируется решением Совета Европейского Союза, принятого по предложению Европейской Комиссии, которое рассматривает также *каждое заявление государства-участника о направлении им предложения Совету.*<sup>8</sup> *В контексте появления срочного гуманитарного призыва для потребностей защиты и помощи в Украине, Верховный комиссар ООН по*

<sup>4</sup> Директива 2001/55/ЕС;

<sup>5</sup> Ст.3 Закона об убежище в Республике Молдова № 270/2008;

<sup>6</sup> П. 16 Исполнительного решения (ЕС) 2022/382 Совета от 4 марта 2022 года, подтверждающего наличие массового притока перемещенных из Украины людей в понимании ст.5 Директивы 2001/55/ЕС и вводящего предоставление временной защиты;

<sup>7</sup> Ст.3 Закона об убежище в Республике Молдова № 270/2008;

<sup>8</sup> Ст.5 Директивы 2001/55/ЕС Совета от 20 июля 2001 года о минимальных стандартах для предоставления временной защиты в случае массового притока перемещенных лиц и о мерах, обеспечивающих баланс усилий государств-членов ЕС при приеме таких лиц и принятии последствий их приема;

делам беженцев приветствовал выраженную многими государствами ЕС поддержку приведения в действие временной защиты, предусмотренной Директивой 2001/55/ЕС, для возможности срочного и временного перемещения, а также для содействия разделению ответственности между европейскими государствами за лиц, которые бегут из Украины. Чтобы соответствовать данной ситуации необходимо признать факт наличия массового притока перемещенных лиц, в понимании Директивы 2001/55/ЕС для предоставления им временной защиты.<sup>9</sup> Хотя в контексте взаимоотношений ЕС с Республикой Молдова, последняя активировала механизм гражданской защиты ЕС для оказания поддержки украинским гражданам,<sup>10</sup> на национальном уровне отсутствует законодательный акт, констатирующий повышенный приток иностранцев.

3. В соответствии с внутренней законодательной базой временная защита предоставляется Постановлением Правительства по предложению Министерства внутренних дел на основе доклада, представленного Бюро по миграции и убежищу, о необходимости предоставления временной защиты, с назначением мер и периода предоставления временной защиты. Доклад разрабатывается на основе анализа положения, проведенного Управлением по убежищу и интеграции, с учетом причин возможных притоков людей.<sup>11</sup> Следует подчеркнуть, что временная защита предоставляется на один год. В случае, когда сохраняются основания для временной защиты, ее срок может быть продлен на шестимесячные периоды, не более чем на один год, но не превышая двух лет.<sup>12</sup>

4. В контексте изложенных законодательных соображений признание посредством нормативного акта притока перемещенных лиц является обязательным, имея в виду вытекающие из него юридические последствия и гарантии, в контексте применимости механизма временной защиты со всеми его компонентами: международной гуманитарной помощью и административным сотрудничеством. Более того, временная защита может иметь более широкий спектр применимости, ведь ее необходимо предоставлять и другим категориям перемещенных лиц, лицам без гражданства или выходцам из других третьих стран, кроме Украины, или членам их семей.<sup>13</sup>

5. Фактически, Постановлением Парламента № 41 от 24.02.2022 года было объявлено чрезвычайное положение на 60 дней, во время которого КЧС было предоставлено право

<sup>9</sup> П. 8; 9, 10 Исполнительного решения (ЕС) 2022/382 Совета от 4 марта 2022 года, подтверждающего наличие массового притока перемещенных из Украины людей в понимании ст.5 Директивы 2001/55/ЕС и вводящего предоставление временной защиты;

<sup>10</sup> <https://www.consilium.europa.eu/ro/policies/eastern-partnership/moldova/> ;

<sup>11</sup> Ст.21 часть (1) и (2) Закона об убежище в Республике Молдова № 270/2008;

<sup>12</sup> Ст. 21 часть (3) Закона об убежище в Республике Молдова № 270/2008;

<sup>13</sup> П.13 и п.14 Исполнительного решения (ЕС) 2022/382 Совета от 4 марта 2022 года, подтверждающего наличие массового притока перемещенных из Украины людей в понимании ст.5 Директивы 2001/55/ЕС и вводящего предоставление временной защиты;

издавать распоряжения по исполнению ряда действий.<sup>14</sup> Распоряжением № 1 от 24 февраля 2022 года и последующими распоряжениями, изданными КЧС, намечается ряд технических мер (отступлений) относительно въезда в нашу страну иностранцев, прибывающих прямо из Украины,<sup>15</sup> однако определение их статуса и защиты, которую они имеют право получать, остается неоднозначным.

**6. Следовательно, устанавливается отсутствие нормативного акта, которым при въезде на территорию Республики Молдова 24.02.2022 года иностранцев из Украины определялся бы их статус беженцев или перемещенных лиц, находящихся под временной защитой сроком на один год.**<sup>16</sup> Данные предпосылки, в свою очередь, создают последствия для законных условий въезда/ пребывания/выезда иностранцев и их прав на территории Республики Молдова,<sup>17</sup> в частности, в отношении Директивы 2001/55/ЕС. **В этом смысле Омбудсмен отмечает, что к бенефициару временной защиты, который подал заявление о предоставлении убежища, не будут применяться положения о временной защите.**<sup>18</sup> Таким образом, иностранцы из Украины, в результате предоставления временной защиты, были бы вправе ходатайствовать, по требованию, о признании статуса бенефициара такой формы защиты на территории Республики Молдова, с выдачей документа, удостоверяющего право пребывания сроком на один год, право на гуманитарную помощь и другие предоставляемые государством льготы, которые могут быть пропорционально обусловлены, учитывая его возможности. Исходя из этого, Государство вправе индивидуально определять категории людей и применяемые к ним критерии для получения временной защиты на территории Республики Молдова.

## **1.2. Законодательный механизм управления притоком иностранных беженцев**

7. Во исполнение положений части (2) статьи 88 Закона о режиме иностранцев в Республике Молдова № 200/2010 утвержден Национальный механизм единого и согласованного управления ситуацией в случае повышенного притока иностранцев (*далее - Механизм*)<sup>19</sup>. Механизм непосредственно регулирует планирование, организацию, координацию, мониторинг и единое управление способом действий уполномоченных учреждений в положении, созданном повышенным притоком иностранцев, и представляет собой дополнительную меру по эффективному управлению в сфере миграции. Следует отметить, что составляющими Механизма являются: План действий и Межведомственная рабочая группа для разрешения кризисной ситуации, вызванной повышенным притоком иностранцев.

<sup>14</sup> Ст.2 часть (1) Постановления Парламента № 41/2022;

<sup>15</sup> П.1, п.2, п.2<sup>2</sup>, п.20, п.25 (е) Распоряжения КЧС № 1 от 24.02.2022 г.;

<sup>16</sup> Пункт 21 Директивы 2001/55/ЕС;

<sup>17</sup> Ст.6 Закона о режиме иностранцев в Республике Молдова № 200/2010;

<sup>18</sup> Ст.23 часть (3) Закона № 270 от 18.12.2008 г.;

<sup>19</sup> Постановление Правительства № 1146/2017.

8. Временные центры, предусмотренные Национальным механизмом, играют важную роль в определении намерения перемещенного лица при пересечении государственной границы, что облегчает направление и обеспечение его прав в процессе нахождения на территории страны или транзита через нее.

9. Отсутствие акта, подтверждающего приток иностранцев, привело к **неприменимости Национального механизма единого и согласованного управления ситуацией в случае повышенного притока иностранцев – механизма, утвержденного Постановлением Правительства № 1146/2017.**<sup>20</sup>

10. Следует отметить, что с точки зрения Распоряжений КЧС, **деятельность<sup>21</sup> Временного центра, утверждённой Постановлением Правительства № 1146/2017, не заметна, а ведь именно временный центр является основным фильтром в управлении повышенным притоком иностранцев на государственной границе.**

### 1.3. Единый центр кризисного управления

11. В целях координации положения, связанного с притоком иностранцев из Украины, Распоряжением № 3 от 27 февраля 2022 г. КЧС распорядилась о создании Единого центра кризисного управления (ЕЦКУ), не утвердив его структуру и механизмы работы.

12. Впоследствии, 31 марта 2022 года, КЧС распорядилась о реструктуризации ЕЦКУ, одновременно утвердив его структуру и стандартные рабочие процедуры, *которые, по обстоятельствам, будут утверждаться КЧС. В вопросах, связанных с общественным порядком, ЕЦКУ будет сотрудничать с Национальным центром интегрированной координации действий в области общественного порядка, который работает на основании Постановления Правительства № 1206/2016.*

13. На запрос Народного адвоката, направленный ЕЦКУ, о предоставлении копии Плана управления притоком иностранцев, Офис был проинформирован о том, что *в связи со сложностью и значительным количеством привлеченных учреждений план находится в процессе доработки, с последующим представлением на утверждение Правительству. Таким образом, установлено, что у ЕЦКУ на данный момент отсутствует план*

<sup>20</sup>Постановление Правительства № 1146/2017;

<sup>21</sup> П.14 Национального механизма единого и согласованного управления ситуацией в случае повышенного притока иностранцев, утвержденного Пост. Правительства № 1146/2017;

комплексных действий по управлению кризисным положением, связанным с притоком иностранцев из Украины.<sup>22</sup>

#### 1.4. Регулирование помещения иностранцев под временную защиту

14. Регулирование размещения иностранцев в случае повышенного притока иностранцев предусматривает временное размещение (72 часа) в обозначенных местах границы, которые *организованы и оснащены таким образом, чтобы предоставлять адекватные условия размещения, питания, первичной медицинской помощи и личной гигиены иностранцам, которые являются предметом мероприятий, осуществляемых в нем.*<sup>23</sup>

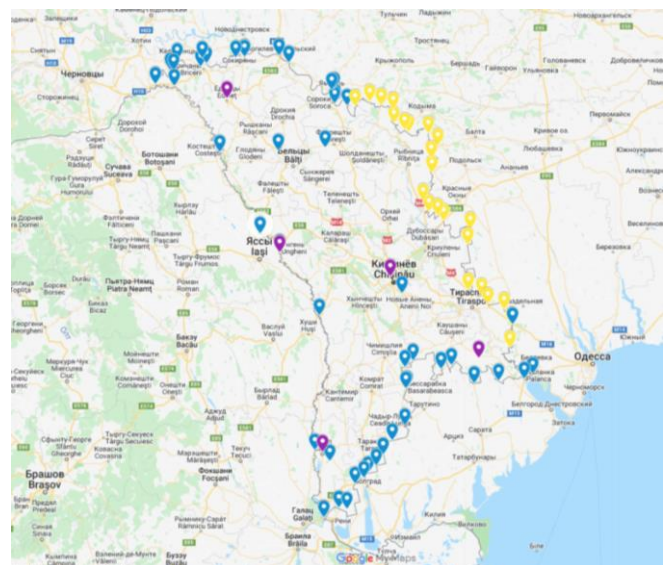
15. В то же время, во исполнение части (1) статьи 7 Закона об убежище в Республике Молдова было утверждено Положение Центра размещения<sup>24</sup>, который является специализированной структурой, подведомственной БМУ МВД, предназначенной для временного размещения иностранцев, пользующихся *международной защитой и ходатайствующих о предоставлении убежища.*

16. Исходя из этого, **устанавливается отсутствие на национальном уровне регулирующих положений о размещении иностранцев, находящихся под временной защитой на территории Республики Молдова, которые определяли бы минимальные стандарты и процедуры размещения, исходя из чрезвычайного положения, в случае которого предоставляется временная защита.**

## 2. Практические аспекты

### 2.1. Пересечение государственной границы

17. Начиная с 24 февраля 2022 года, пересечение государственной границы по направлению въезда в Республику Молдова с территории Украины было разрешено в пунктах пропуска через границу, при предъявлении одного из действительных удостоверяющих личность документов: для несовершеннолетних детей – свидетельство



<sup>22</sup> Ответ № 19 Единого центра кризисного управления от 28 апреля 2022 г.;

<sup>23</sup> П.15 Постановления Правительства № 1146/2017 об утверждении Национального механизма единого и согласованного управления ситуацией в случае повышенного притока иностранцев;

<sup>24</sup> Постановление Правительства № 1023/2012;

о рождении, национальный удостоверяющий личность документ (удостоверение личности/идентификационная карта), паспорт, а для взрослых – национальный удостоверяющий личность документ (удостоверение личности/ идентификационная карта) или паспорт<sup>25</sup>.

18. Впоследствии условие действительности удостоверяющих личность документов при пересечении государственной границы было отменено, а въезд несовершеннолетних детей разрешается и на основании медицинской справки о рождении ребенка.<sup>26</sup> Со временем условия въезда были дополнены правом пересечения границы на основе других видов документов, включая их копии, позволяющих установить личность лица.<sup>27</sup>

19. В ходе мониторинговых мероприятий в пограничных пунктах был отмечен сначала очень интенсивный поток людей в соотношении с численностью работников пограничной полиции. Исходя из этого, **установлены ограниченные кадровые ресурсы Пограничной полиции, которой приходится работать в усиленном режиме. В то же время данные обстоятельства вызваны и неприспособленной инфраструктурой пунктов пропуска через границу с Украиной, которая не позволяет создать больше зеленых коридоров для управления повышенным притоком людей.**

20. Также в пунктах пропуска через границу Вулкэнешть-Виноградовка (Болград), Костешть-Стынка, Джурджулешть-Рени, Джурджулешть-Галац, Скулень-Скулень, Чадыр-Лунга-Малоярославец и Отачь-Могилев-Подольск, в том числе, была отмечена **в начальный период чрезвычайного положения (феврале-марте) нехватка санитарных узлов на территории пограничных пунктов, а в имеющихся были антисанитарные условия, а также отсутствие специально оборудованных помещений для ухода за маленькими детьми, отсутствие доступа к питьевой воде, отсутствие услуг первой медицинской помощи (они были обнаружены на КПП только в апреле).** Следует отметить, что благодаря поддержке национальных и международных волонтеров, в том числе религиозных организаций и органов местного публичного управления, удалось обеспечить украинских граждан на въезде и выезде из Молдовы продуктами питания, чаем, кофе, средствами гигиены и одеждой в специально обустроенных палатках. Также национальные волонтеры и волонтеры от религиозных организаций оказывали логистическую, информационную поддержку и обеспечивали бесплатную транспортировку украинских граждан. К середине апреля на некоторых КПП волонтеры прекратили свою деятельность.

<sup>25</sup> Распоряжение КЧС № 1 от 24.02.2022 г.;

<sup>26</sup> Распоряжение КЧС № 3 от 27.02.2022 г.;

<sup>27</sup> Распоряжение КЧС № 3 от 27.02.2022 г.;

## 2.2. Право на нахождение vs право на пребывание

21. На начальном этапе БМУ, а впоследствии – Агентство государственных услуг были наделены правом взятия на учет иностранных граждан, в соответствии с процедурами, установленными Постановлением Правительства № 125/2013 об утверждении Положения о выдаче документов, удостоверяющих личность, и об учете граждан Республики Молдова. В контексте нормативного акта *жителями Республики Молдова считаются ее граждане, постоянно проживающие на территории страны, независимо от наличия регистрации по месту жительства, иностранцы с правом пребывания на территории РМ и лица, которым был признан статус лица без гражданства или беженца с предоставлением одной из форм защиты.*<sup>28</sup> Распоряжением № 14 от 14 апреля 2022 года КЧС **ввела обязательность** подачи украинскими гражданами в БМУ заявления о предоставлении права на временное пребывание без предъявления справки о судимости.<sup>29</sup>

22. В контексте, право на пребывание является *правом, в порядке исключения предоставляемым иностранцу и позволяющим ему временное пребывание на территории Республики Молдова без обладания видом на жительство на совокупный срок, превышающий 90 календарных дней, но не более одного календарного года.*<sup>30</sup> Следует отметить, что в контексте Директивы 2001/55/ЕС, право на пребывание предоставляется иностранцу на однолетний срок одновременно с предоставлением временной защиты.

23. Следовательно, устанавливается, что условие регистрации иностранцев из Украины, предусмотренное Распоряжением КЧС № 14 от 14.04.2022 г., предположительно является неоправданным.

24. Содействие получению права на пребывание без представления справки о судимости остается положительным аспектом в условиях чрезвычайного положения, однако **образец декларации под свою ответственность об отсутствии или подтверждении уголовной ответственности и/или непогашенной уголовной судимости**<sup>31</sup>, не обеспечивается на языке, который иностранный гражданин из Украины понимает или, как разумно предполагается, понимает.

## 2.3. Перевозка

25. Другая важная сторона процесса управления повышенным притоком иностранцев из Украины при допуске на территорию Республики Молдова связана с обеспечением

<sup>28</sup> Постановление Правительства № 125/2013;

<sup>29</sup> Распоряжение КЧС № 14 от 14.04.2022 г.;

<sup>30</sup> Ст.3 Закона № 200/2010

<sup>31</sup> Приложение 2 к Распоряжению КЧС № 14 от 14.04.2022 г.;

перевозки беженцев. КЧС разрешила посадку и перевозку заявителей убежища подразделениями МВД *в специально обустроенных местах*,<sup>32</sup> но данное понятие является неясным. В то же время Национальное агентство автомобильного транспорта (НААТ) было наделено полномочиями по выдаче разрешения на рейсы по перевозке лиц *из пунктов сортировки*, в сотрудничестве с Генеральным инспектором пограничной полиции и БМУ.<sup>33</sup> **Однако, в Решении КЧС не указано, является ли обязательным данное требование для владельцев частного транспорта, включая службы такси.**

26. В ходе мониторинговых мероприятий, проведенных на контрольно-пропускных пунктах (КПП) в партнерстве с Правовым Центром Адвокатов, Пограничная Служба проинформировала Офис Народного Адвоката, что лица, которые обращались по поводу подачи заявления о предоставлении убежища, или лица, пытавшиеся перейти границу незаконно, перевозились карабинерами в подведомственный МВД центр, расположенный вблизи пограничного пункта. Остальные категории лиц либо въезжали на частном транспорте, либо уже *«там на выходе разбирались, кто и какой транспорт может предоставить, какие волонтеры, какие частники, мы не знаем»*. Следует подчеркнуть, что на начальном этапе кризисного положения были многочисленные сигналы о платной перевозке беженцев с КПП в Кишинэу или в другие пункты назначения. В то же время, по утверждениям волонтеров, находившихся на КПП, транспортировка лиц осуществлялась по согласованию с НААТ, а последнее просило избегать при перевозках мун. Кишинэу.

27. **В заключение вышеизложенного, устанавливается отсутствие концепции перевозки иностранцев из Украины, главным образом, в случае определения тревожного уровня притока иностранцев.** В этой связи возникает необходимость установления разрешенных маршрутов перевозки иностранцев из Украины, по двум участкам, таким как: транзит и внутреннее следование в центры временного размещения, от временных центров, установленных на КПП с Украиной. Таким образом, Государство выполняло бы свое обязательство по обеспечению безопасности перемещенных лиц и предупреждало бы возможные риски злоупотребления, торговли людьми, эксплуатации, вымогательства и другого унижающего обращения.

## 2.4. Размещение

28. Распоряжением № 1 КЧС одновременно с объявлением чрезвычайного положения было создано два Временных центра управления притоком иностранцев на территорию Республики Молдова, расположенных в населенных пунктах с. Паланка района Штефан

<sup>32</sup> Распоряжение КЧС № 1 от 24.02.2022 г.;

<sup>33</sup> Распоряжение КЧС № 1 от 24.02.2022 г.

Водэ и с. Каларашовка района Окница, а управление ими было поручено МВД<sup>34</sup>. 17 марта 2022 года КЧС ретроактивно распорядилась дополнительно создать еще два временных центра, которые считаются действующими с 6 марта 2022 года и, соответственно с 12 марта текущего года.<sup>35</sup> Всего по состоянию на 20 апреля 2022 г. общее количество временных центров, находящихся под управлением МВД, составляет 6, с общей вместительной способностью 2000 мест.<sup>36</sup>

29. Тем же распоряжением КЧС было определено, что органы местного публичного управления, государственные учреждения, компании с государственным капиталом и профсоюзные организации должны находить и предоставлять территориальным структурам социальной помощи (ТССП) объекты для размещения в целях создания Центров временного размещения для беженцев. В то же время НАСП было поручено разработать положение об организации и функционировании центра, а также утвердить список центров временного размещения в результате рассмотрения ходатайств, поданных ТССП.

30. Фактически устанавливается, что на начальном этапе кризисного положения процесс определения и создания временных центров обеспечивался согласно данных регулирующих положений. Однако, впоследствии, запрос о создании центров подавался заинтересованными субъектами непосредственно в НАСП<sup>37</sup>. Это создает риск игнорирования гарантий Государства, предоставляемых через ТССП–ы, относительно обеспечения действующих стандартов. Это ухудшило также и процесс межведомственного сотрудничества лиц, ответственных за деятельность центров, и других государственных учреждений с правом обеспечения гуманитарной поддержки и доступа к услугам социального порядка.

31. Показательным в этом смысле является случай корпуса № 6 Молдавского государственного университета, который был создан по ходатайству<sup>38</sup> МолдГУ, адресованному непосредственно НАСП. Несмотря на то, что НАСП получило рекомендацию<sup>39</sup> от Омбудсмана о прекращении деятельности этого центра в силу его неполного соответствия предусмотренным Положением требованиям, в ответе НАСП № 01/733 от 04.04.22 года вновь утверждается, что *предложения о создании центров входят в компетенцию заинтересованных субъектов, но утверждаются Агентством*. Согласно последнему, *заявитель подтверждает соблюдение минимальных условий функционирования Центра*.

<sup>34</sup> П.9 Распоряжения КЧС № 1 от 24 февраля 2022 г.

<sup>35</sup> П.8.3 Распоряжения № 11 от 17 марта 2022 г.

<sup>36</sup> Распоряжение КЧС № 15 от 20.04.2022 г.

<sup>37</sup> Приказ НАСП № 82 от 7 марта 2022 г.; Приказ НАСП № 95 от 7 марта 2022 г.;

<sup>38</sup> Приказ НАСП № 109 от 09 марта 2022 г.;

<sup>39</sup> Заключение ОНА № 07-6/4-586 от 25 марта 2022 г.;

32. Таким образом, не совсем ясен подход к гарантиям, предоставляемым государством в контексте пункта 4 Положения, утвержденного Министерством труда и социальной защиты (МТСЗ), а также роль НАСП при утверждении данного акта, так как ответственность за гарантирование минимальных стандартов косвенно возлагается на заявителя. Более того, по-прежнему неоднозначно понимается подход НАСП к подтверждению гарантии минимальных стандартов заявителем, при подаче заявления о создании центра, а не при утверждении заявления. Между тем, гарантия обеспечения минимальных стандартов возлагается на государство. Гарантия обеспечивается путем издания законодательного акта.

33. Начиная с 30 марта текущего года, во избежание риска, связанного с торговлей людьми, было запрещено организованное размещение беженцев в центрах, не включенных в утвержденные НАСП списки, без его уведомления. Невключенные в утвержденные списки центры, которые будут работать без уведомления НАСП, будут закрыты по единоличному распоряжению. **Данное правило допускает разночтения, при условии, когда не определен ответственный за установление деятельности подобных центров. Это дает основание предполагать, что данная деятельность является прямой обязанностью НАСП.**

34. В то же время, если компетенция по принятию решения о прекращении деятельности временных центров была возложена на НАСП,<sup>40</sup> в его обязанности должно входить и утверждение/неутверждение создания Временных центров.

## 2.5. Минимальные стандарты размещения

35. 26 марта 2022 года приказом МТСЗ № 21/2022 г. было утверждено *Положение об организации и функционировании Центра временного размещения для беженцев и нормы персонала и расходов*, с присвоением центру размещения статуса специализированной социальной структуры, находящейся под управлением ТССП, предназначенной для временного размещения иностранцев из Украины. Положение устанавливает минимальные стандарты, а также регулирует функционирование, внутренний распорядок и т.д. **На момент составления доклада действовали 93 центра размещения для беженцев, в общей сложности на 7338 мест, в которых размещены 4436 человек, а уровень заполняемости составляет 60,45%<sup>41</sup>.**

36. В марте–апреле текущего года Офис Народного Адвоката и Консультативный совет провели мониторинг 36-ти центров размещения, аккредитованных НАСП, а цель

<sup>40</sup> Распоряжение КЧС № 18 от 28 апреля 2022 г.;

<sup>41</sup> Распоряжение КЧС № 15 от 20.04.2022 г.;

мониторинговых мероприятий состояла в определении уровня внедрения минимальных стандартов<sup>42</sup>, установленных положением об организации и функционировании центра временного размещения для беженцев. **Следует подчеркнуть, что стандарты не предусматривают обязательные требования по разумному приспособлению, необходимому для лиц с особыми потребностями и матерей с детьми в возрасте от 0 до 3 лет, хотя во время размещения бенефициары могут обращаться за специализированной помощью в случае лиц с особыми потребностями**<sup>43</sup>.

37. Таким образом, **первый утверждённый стандарт** касается месторасположения центра, который должен находиться *в здании или на отдельном участке здания, предназначенном исключительно для обслуживания беженцев. Помещение центра не должно иметь определенный периметр, в котором нельзя размещать других бенефициаров, кроме предусмотренных настоящим положением. Не разрешается размещать центры в подвалах, помещениях без естественного освещения или влажных помещениях.*

38. В результате проведенных мониторинговых мероприятий было легко определить, что **в большинстве случаев инфраструктура центров является устаревшей, здания нуждаются в ремонте.** Не во всех случаях здания располагались отдельно и были предназначены исключительно для обслуживания беженцев. Таким образом, беженцев размещали в зданиях, входивших в состав больничных учреждений, студенческих общежитий, детских садов, социальных центров, предназначенных для лиц с ограниченными возможностями, или для реабилитации жертв домашнего насилия. В этой связи хотим отметить положение бенефициаров, размещенных в Кишиневской фтизиопневмологической больнице, в месте, предназначенном для медицинского лечения, а не для социальных услуг, на основании чего Омбудсмен потребовал его немедленного закрытия<sup>44</sup>.

39. Также было установлено, что **все посещенные центры не приспособлены для лиц с ограниченными возможностями.**

40. **Другой стандарт** касается оснащения центров, который предполагает, что *центр должен быть обеспечен водопроводом, канализацией, отоплением, при необходимости, природным газом, электроэнергией, системами вентиляции, естественным освещением и располагать предусмотренным законодательством разрешением на деятельность. Также центр должен располагать спальными помещениями и мебелью, постельным*

<sup>42</sup> П.3 Положения об организации и функционировании центра временного размещения для беженцев, утверждённого приказом МТСЗ № 21/2022

<sup>43</sup> П. 29 подп. g) Положения МТСЗ № 21/2022.

<sup>44</sup> <http://ombudsman.md/news/avocatul-poporului-concluziile-si-recomandarile-referitoare-la-plasarea-refugiatilor-in-imsp-spitalul-clinic-municipal-de-ftiziopneumologie-se-bazeaza-pe-vizita-la-institutia-medicala-si-pe-opinia-sp/>

*бельем, помещением и мебелью для приема пищи, посудой первой необходимости, санитарным узлом, душевой кабиной, помещением для хранения личных вещей бенефициаров, а площадь этих помещений должна соответствовать действующим санитарным нормам.*

41. Результаты мониторинга показали, что **оснащение центров в контексте указанного стандарта можно квалифицировать как частично обеспеченное. Следует подчеркнуть, что в некоторых центрах отмечается нехватка мебели (кроватей, мебели для приема пищи и хранения личных вещей).** Также было замечено нерациональное распределение имущества, такого как спальные матрасы. В некоторых из них они были в недостаточном количестве, зато в других центрах были в избытке, беспорядочно находились в вестибюлях и других помещениях.

42. Помимо этого, **не во всех центрах были отдельные помещения для обеспечения личной жизни бенефициаров, а в некоторых случаях двери комнат не закрывались, что не позволяет надежно хранить имущество.**

43. В большинстве центров бенефициаров распределяли по семьям и по комнатам, но были и центры, где помещения были общими, и в них размещалось больше кроватей. Следует отметить, что в некоторых центрах с большей площадью людей размещали в общих помещениях, без каких-либо перегородок (спортзалы, кинотеатры и т.д.).

44. В общих чертах все центры были обеспечены естественным освещением, электроэнергией, отоплением, канализацией, водопроводом, но одной из выявленных проблем остается недостаточное количество душевых кабин и санитарных узлов<sup>45</sup>.

45. Другие минимальные стандарты, предусмотренные Положением, касаются минимальной вместительной способности Центра, *которая должна составлять 20 человек, с соблюдением принципа недискриминации на всех этапах оказания услуг, путем обеспечения соблюдения прав человека, независимо от расы, цвета кожи, национальности, этнического происхождения, пола, возраста, языка, религии или других убеждений, гражданства, этнической принадлежности или социального происхождения, от статуса при рождении, материального положения, степени и вида ограничения возможностей или любого другого подобного признака.*

---

<sup>45</sup> Пример слабого оснащения касается временного центра, обустроенного в учебном корпусе № 6 МодГУ в мун. Кишиневе, в котором на момент мониторингового визита не было душевых кабин, а количество санитарных узлов было недостаточным в соотношении с количеством бенефициаров. В то же время предоставленные для размещения помещения представляли собой учебные аудитории, в которых не было необходимой мебели.

46. В результате мониторинговых визитов было установлено, что в большинстве посещенных центров среднее количество размещенных лиц составляло 40-50 человек, в некоторых центрах предположительно намечалось принять до 470 – 600 человек.<sup>46</sup> Следует подчеркнуть, что количество размещенных лиц меняется, в некоторых центрах лица размещались в среднем на 3-5 дней. Вместе с тем были найдены лица, которые были размещены с самого начала кризисного положения, одни из них собирались остаться в Молдове, а другие сталкивались с проблемами при документировании для следования в другие пункты назначения.

47. Что касается профиля размещенных лиц, то большинство из них – матери с детьми в возрасте 0-3 лет, беременные женщины, дети в возрасте от 4 до 17 лет, пожилые люди 65+, лица с особыми потребностями, меньше – мужчины.

### 2.5.1. Размещение в свете недискриминации

48. В ходе мониторинговых визитов отмечается, что бенефициарами центров временного размещения являются украинские граждане, ромы, азербайджанцы, а также, со слов управляющих центров, с момента начала кризиса размещались пакистанцы, китайцы, армяне и лица других национальностей.

49. Согласно подпункту g пункта 3 (типового) Положения об организации и функционировании Центра временного размещения для беженцев, центры должны обеспечивать принцип недискриминации на всех этапах оказания услуг, путем соблюдения и обеспечения прав человека, независимо от расы, цвета кожи, национальности, этнического происхождения пола, возраста, языка, религии или других убеждений и т.д. Вместе тем применение принципа недискриминации центрами с самого начала было проблематичным, сообщалось о случаях враждебного отношения администрации и персонала центров к этническим или религиозным меньшинствам.

50. Таким образом, волонтеры инициативы «*Moldova pentru Pace*» сообщили еще с начала кризиса о нескольких случаях прямой дискриминации этнических ромов, а также других этнических или религиозных меньшинств, как в государственных центрах, так и в частном секторе. Так, волонтеров, которые оказывали посреднические услуги в размещении беженцев и беженцев, неоднократно предупреждали по телефону управляющие некоторых центров размещения, о том, что они не будут принимать на размещение этнических ромов. От волонтеров требовали направлять в эти центры «только украинцев» (в одном случае даже было применено выражение «только чистых украинцев»). В других случаях волонтеров просили узнавать национальность лиц перед тем, как направлять их в центры, что они

<sup>46</sup> <https://dopomoga.gov.md/akkreditovannye-centry-dlya-bezhencev/>

посчитали неприемлемым. Более того, волонтеры, которые участвовали в мониторинговых визитах наряду с сотрудниками Офиса Народного Адвоката, сообщали, что с управляющими некоторых центров якобы связывалась местная полиция и предупреждала их, что соответствующие центры не должны принимать этнических ромов.

51. Волонтеры, которые работали в пунктах пропуска через границу, сообщали и о практике представителей властей по убеждению/побуждению этнических ромов к тому, чтобы они выбирали в качестве страны назначения Румынию, а не Республику Молдова, мотивируя это тем, что в центрах размещения якобы нет больше свободных мест.

52. В целях предупреждения случаев дискриминации и помещения беженцев во враждебные условия, был инициирован диалог с представителями гражданского общества, местными посредниками и Советом по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства, для поиска решений, соответствующих стандартам прав человека. Таким образом, рекомендовалось приспособлять услуги и условия в центрах с населением преимущественно из маргинализированных групп к их потребностям, избегая, однако, помещений, сегрегированных по тому или иному признаку. В этой связи размещение во Временном центре, созданном в Легкоатлетическом манеже мун. Кишинева, сначала предоставлялось всем иностранцам, переехавшим из Украины, но впоследствии стало предназначаться преимущественно для этнических ромов. Впоследствии, после прекращения деятельности манежа в качестве центра размещения, центром, где размещались преимущественно этнические ромы, стал 6-й корпус МолдГУ.

53. Другой замеченный аспект в отношении данной категории лиц касается прямого или косвенного отказа от размещения этнических ромов, под предлогом нехватки или даже отсутствия свободных мест. Иными словами, **заметен отрицательный предпочтительный отбор при размещении данной категории лиц.**

54. Дополнительно «*Moldova pentru Pace*» и другие организации из области прав человека вынесли на обсуждение с властями положение лиц из маргинализированных групп в центрах размещения и условия в центрах с бенефициарами из меньшинственных групп. Так инициатива «*Moldova pentru Pace*», была извещена 17 марта о том, что в Легкоатлетическом манеже, где размещались преимущественно этнические ромы, было (частично) отключено отопление. Это произошло в условиях, когда температура воздуха на улице не превышала -6 градусов. Хотя впоследствии указанное положение объяснили техническими неисправностями, инициатива «*Moldova pentru Pace*», получила различные сигналы о том, что отопление якобы было специально отключено в целях экономии потребления электрического тока.

55. В беседах с некоторыми бенефициарами размещения, которые входят в миноритарные группы, назывались и другие проблемы: качество питания, неэффективное распределение гуманитарной помощи, отсутствие душа, отсутствие возможности уединения и невозможность закрыть комнату, в которой они проживают. Хотя некоторые проблемы решались в процессе, органы власти не проявляли достаточного усердия в обеспечении условий для размещения.

56. Дискриминация и этнические/расовые стереотипы стали еще одной проблемой, отмеченной «*Moldova pentru Pace*». По их словам, в соответствующий период волонтеры слышали позорящие высказывания и стереотипы, связанные с национальностью беженцев, как со стороны государственных служащих, управляющих и персонала центра, так и от работников Национального инспектората карабинеров (которые обеспечивали охрану в некоторых центрах), а также от других волонтеров.

57. Аналогичным положению ромов было сосредоточение лиц азербайджанской национальности в отдельных центрах, таких как Школа гандбола и Центр «Ogion» в мун. Кишинэу. Таким образом, социальные стереотипы (преимущественно отрицательные), которые существуют в их отношении, оказали воздействие на то, что данную этническую группу умышленно или не умышленно размещали только в некоторых временных центрах, но не во всех.

58. *Создание условий для обеспечения конфиденциальности персональной информации* является стандартом, определенным в утвержденном МТСЗ Положении. Следует отметить, что при доступе к временному размещению бенефициары обязаны заполнить заявление о допуске к размещению, а управляющий центра должен зарегистрировать его в типовом журнале, Эти документы являются приложениями к Положению.

59. Согласно результатам мониторинга, в большинстве посещенных центров регистрация бенефициаров происходила у входа в центр, с заполнением заявлений и приложений, по обстоятельствам, в виде копии удостоверяющих личность документов. Образцы заявлений о приеме в центры в большинстве своем находились на видном месте, у входа, вместе с журналами, которые содержали персональные данные бенефициаров в бумажном формате.

60. В целом не были установлены отдельные помещения для хранения персональной информации, за исключением некоторых центров, преимущественно в столице, где база данных бенефициаров создавалась в электронном формате.

61. Несмотря на существующие регулирующие положения о роли ТССП – ов в управлении временными центрами,<sup>47</sup> констатируем, что персонал, в частности руководящий, в значительной части не подготовлен к управлению и общению с многокультурной группой лиц.

62. В то же время, устанавливается отсутствие или нехватка вспомогательного персонала, местных социальных ассистентов для обслуживания центров<sup>48</sup>, а объем работы во многом возлагается на волонтеров, присутствие которых в центрах было более заметным.

63. Что касается волонтерских услуг, хочется выделить их проактивное участие. Вместе с тем следует отметить, что в силу их положительных намерений наблюдалась некоторая отрицательная практика со стороны волонтеров в контексте превышения этических норм. С другой стороны сообщалось о случаях предположительного злоупотребления в их отношении.<sup>49</sup>

64. Это положение дел позволяет указать на некоторые риски, способные нанести ущерб личной безопасности и целостности как бенефициаров размещения, так и волонтеров, ввиду чего необходимо повысить ответственность и законно обосновать, посредством утвержденного документа, подтверждающего право на предоставление волонтерских услуг в центрах временного размещения.<sup>50</sup>

65. В то же время, устанавливается недостаточная информационная доступность. В ходе мониторинговых мероприятий не была замечена практика размещения на видных местах Положения о временном центре размещения, справочных досок об услугах и помощи (юридической, медицинской, психологической и т.д.); адресов и контактных данных органов власти/центров, оказывающих поддержку; мер предосторожности на территории страны в целом и в пределах центров, а также механизмов защиты от любых форм злоупотреблений и дискриминации, которые, как было установлено в ходе мониторинговых мероприятий, отсутствуют или обеспечены недостаточно.

## 2.5.2. Проживание вне центров размещения

66. По наблюдениям волонтеров инициативы «*Moldova pentru Pace*», которые присутствовали при размещении беженцев, у органов власти не было стандартной

<sup>47</sup> П. 5 Положения № 21 от 26.02.22 г., утвержденного МТСЗ;

<sup>48</sup> П.5 Положения № 21 от 26.02.22 г., утвержденного МТСЗ;

<sup>49</sup> <https://moldova.europalibera.org/a/moldova-depoziteaz%C4%83-deja-gaze-%C3%AEn-rom%C3%A2nia-angajatul-unei-preturi-din-chi%C5%9Fin%C4%83u-ar-fi-abuzat-trei-voluntare/31815083.html>

<sup>50</sup> Заключение ОНА № 07-4/16-867 от 28 апреля 2022 г.;

процедуры мониторинга положения иностранцев, размещенных в частном секторе – в семьях или неавторизованных/неофициальных центрах размещения.

67. Местные администрации через социальных ассистентов обеспечивали определенную степень учета, особенно в селах, однако эти усилия можно квалифицировать как спорадические. Они были связаны главным образом с оказанием гуманитарной помощи и единовременными выплатами принимающим семьям, которыми управляет Всемирная продовольственная программа. В этом контексте отметим, что при раздаче денежной помощи принимающим субъектам их знакомили с положениями Кодекса поведения, который они подписывали. Кодекс содержит положения, призванные предупреждать злоупотребления и эксплуатацию беженцев, и содержит обязательство принимающей стороны обращаться с принятыми лицами с уважением и достоинством и без какой-либо дискриминации. Считаем данную практику положительной и заслуживающей заимствования и в государственную сферу или при предоставлении других категорий услуг.

68. Отдельным случаем является положение беженки и беженцев, которые самостоятельно искали варианты съема/аренды жилплощади. Их количество растет – либо потому, что они больше не могут оставаться в течение длительного периода в принимающих семьях, либо потому, что нуждаются в более стабильном, отдельном проживании, обеспечивающем им частную жизнь. По словам волонтеров, которые беседовали с лицами данной категории, значительная часть из них сталкивалась с чрезмерной арендной платой, с условием долгосрочной аренды (не менее 12 месяцев), либо им отказывали, когда они признавались в том, что являются беженками/ беженцами. В этом контексте и в результате ряда бесед с субъектами данной сферы «*Moldova pentru Pace*» отмечает, что органы власти уклоняются от рассмотрения вопроса длительного размещения в условиях роста цен за арендуемое жилье (путем введения предельных цен на аренду, например).

69. В то же время международные гуманитарные организации и группа местных некоммерческих организаций развернули ряд программ по поиску вариантов долгосрочного проживания для беженцев в разных регионах страны, в том числе путем восстановления помещений, не используемых их собственниками, или нахождения других стимулов. Эти программы могли бы поддерживаться государством в целях гарантирования права беженцев на жилье.

### **3. Медицинская помощь**

70. В порядке отступления от Закона об обязательном медицинском страховании, КЧС распорядилась оказывать медицинскую помощь во всех случаях, соответствующих критериям определения случая COVID, а также во всех неотложных медицинско-

хирургических случаях, при этом расходы оплачиваются из средств государственного бюджета или других законно созданных источников. Концепция медицинской помощи через призму Министерства здравоохранения направлена на создание мобильных медицинских бригад на КПП для оказания медицинской помощи в режиме 24/7 (*сортировка, первая медицинская помощь; неотложная медицинская помощь и помощь в неотложных медицинско-хирургических случаях и первичная психологическая помощь*), как на КПП с Украиной, так и по трассе совместных пунктов пропуска с районами левобережья Днестра<sup>51</sup>, а также создание медицинских бригад в центрах временного размещения для беженцев с количеством беженцев более 100 человек, с направлением медицинского персонала на посменную работу в данные центры, в остальном будет запрашиваться помощь ближайшей службы первичной медицинской помощи или, при необходимости, службы 112<sup>52</sup>.

71. В то же время, МЗ будет обеспечивать оснащение медикаментами и парамедицинскими изделиями, расходными материалами, необходимыми для работы медицинских пунктов в составе временных центров, а руководители больничных медико-санитарных учреждений, поставщики первой медицинской помощи обязаны обеспечивать ряд установленных услуг<sup>53</sup>. Нехватка финансовых средств на эти цели будет покрываться из государственного бюджета по запросу МЗ.

72. В ходе мониторинговых визитов в центры временного размещения было установлено, **что в большинстве центров услуги первой медицинской помощи были обеспечены.** По словам медицинских работников, имелись лекарства первой необходимости и медицинское оборудование, необходимое для оказания первой медицинской помощи.

73. В то же время **было установлено, что центры не располагали необходимыми фармацевтическими препаратами, а также тестами для проверки сахарного диабета, инсулином для пациентов с сахарным диабетом, препаратами для больных с онкологическими, психиатрическими заболеваниями, туберкулезом.** Сотрудники центров пояснили, что в таких случаях людей направляют к врачам-специалистам.

74. В целом медицинские услуги оказываются всем беженцам, за исключением некоторых случаев, о которых сообщили в ходе визитов работники центров, когда матери отказываются от госпитализации детей, хотя у них уже несколько дней была повышенная температура.

---

<sup>51</sup> Приказ МЗ № 136 от 24 февраля 2022 г. о подготовке ответных мер в контексте объявленного чрезвычайного положения.

<sup>52</sup> Приказ МЗ № 166 от 26 февраля 2022 г. об организации медицинской помощи для беженцев.

<sup>53</sup> Приказы МЗ № № 136, 166 и 210.

75. Другие проблемы, выделенные в ходе бесед с управляющими временных центров, касаются слабого оснащения машин скорой помощи для оказания медицинской помощи, соответствующей поставленному диагнозу, а также отсутствия фармацевтических препаратов, необходимых больным с хроническими заболеваниями, когда последние вынуждены их приобретать на личные средства.

76. Также заметно отсутствие последующего наблюдения и оказания медицинской помощи в медицинских пунктах центров размещения, между посменным медицинским персоналом не ведется обмен информацией об оказанной медицинской помощи.

#### 4. Доступ к трудоустройству

77. Распоряжением КЧС № 4/2022 г. был упрощен доступ к трудоустройству для украинских граждан. Таким образом, беженцы, независимо от законного статуса, в период чрезвычайного положения могут быть трудоустроены на территории Республики Молдова. Работодатели обязаны уведомлять Национальное агентство занятости населения (НАЗН) о приеме на работу граждан из Украины. В то же время был издан циркуляр НАЗН всем территориальным подразделениям занятости населения (ТПЗН), с конкретными задачами, касающимися совместной работы с работодателями и гражданами из Украины, в том числе с осуществлением визитов в центры размещения для беженцев на местах с целью их ознакомления с правом на трудоустройство и оказываемой поддержкой.

78. В результате мониторинга невозможно было установить осуществление визитов ТПЗН в центры размещения, однако во время одного мониторингового визита была отмечена ситуация, когда украинские граждане желали трудоустроиться, но им не был известен механизм. Это подтвердил и ответственный работник центра.

79. Другая проблема, касающаяся трудоустройства, отмеченная перемещенными лицами, относится к обязательному требованию знать государственный язык, которое выдвигают некоторые работодатели. По мнению Омбудсмана, это требование можно считать поводом для молчаливого отказа в трудоустройстве.

80. Также, в контексте трудоустройства, особенно в селах, прослеживается проблема выполнения поденной работы. Были отмечены случаи, когда перемещенные лица желают или даже получают возможность поденной работы. Даже если беженец /беженка может принять решение о способе трудоустройства/выполнения работы, все же данная ситуация создает некоторые риски в контексте возможной торговли людьми или экономической эксплуатации из-за хрупкости и уязвимости статуса беженцев.

## 5. Дети

81. По официальным данным МВД, по состоянию на 29 апреля 2022 года на территории Республики Молдова находились 94696 иностранных граждан, из них 90848 украинские граждане. Количество детей, находящихся на территории Республики Молдова, граждан Украины и других национальностей, въехавших на участке Украина-Республика Молдова, составляет 48099 несовершеннолетних детей.

82. Распоряжением КЧС № 10 от 15 марта 2022 года было решено принимать на учебу детей иностранных беженцев из Украины, при этом на Министерство образования и исследований была возложена обязанность разработать механизм приема на учебу.

83. Детский омбудсмен приветствует решение, принятое изначально государством, об определении для всех детей из семей беженцев из Украины, независимо от статуса заявителя убежища, возможности посещать учебное заведение в качестве слушателя, что предполагает возможность участия в образовательном процессе без обязательного приема в школу, с регистрацией заявителя во временном журнале. **В то же время важно отметить, что статус слушателя ребенка в учебных заведениях должен действовать до момента подачи законным представителем ребенка заявления на получение временной защиты на территории Республики Молдова.**

84. После получения статуса бенефициара временной защиты на территории Республики Молдова, важно также обеспечить интеграцию детей-беженцев в учебные заведения. Таким образом, волонтерам «*Moldova pentru Pace*» сообщалось о случаях дискриминации детей-беженцев в учебных заведениях страны. Вызывает тревогу тот факт, что подобная практика может подпитываться выступлениями политиков, такими как речь депутата Владимира Односталко во время передачи на одном из каналов Российской Федерации, когда он намекнул, что украинские дети якобы агрессивные.

85. Распоряжением КЧС № 14 от 14 апреля 2022 года, в целях обеспечения защиты иностранных детей из Украины, было утверждено Положение о создании механизма межотраслевого сотрудничества для выявления, оказания помощи и наблюдения за детьми, находящимися в ситуации риска, прибывшими с территории Украины в период объявления военного положения в Украине. В целом, утвержденные механизмы являются подходящими, применяются ко всем иностранным детям из Украины в контексте кризисного положения.

86. Другой аспект касается права украинских детей совершать поездки без сопровождения, начиная с 16-летнего возраста. **Несмотря на наличие данного права, следует отметить, что ответственные работники государственной границы применяют межотраслевой**

механизм защиты ко всем детям, которые собираются проехать транзитом по территории Республики Молдова, препятствуя, таким образом, их свободному передвижению. В этой связи обязанностью государства остается лишь обеспечение безопасного транзита через территорию страны. Волонтеры «*Moldova pentru Pace*» столкнулись, по меньшей мере, с двумя случаями, когда дети-беженцы не смогли доехать до страны назначения, и им потребовалось получить доверенности и прочие подтверждающие документы в условиях чрезвычайного и военного положения в родной стране.

87. В целом, во время мониторинговых визитов в центры временного размещения отмечается дружелюбное отношение к семьям с детьми и молодежи. Они обеспечиваются минимально необходимым, за исключением некоторые моменты, на которые указали как беженцы, так и персонал центров, касающихся питания детей с учетом специфики их хорошего самочувствия (диетическое питание, продукты без клейковины и др.).

## 6. Выводы

Из вышеизложенного следует вывод, что национальные органы власти проявляли фрагментарный подход к процессу управления кризисным положением, без краткосрочной, среднесрочной или долгосрочной стратегии управления. Первоочередную роль в данном процессе должны были играть органы, ответственные за управление государственной границей, в контексте обеспечения ее эффективного менеджмента. В то же время многочисленные отступления от общих законодательных норм, а также сиюминутные меры вмешательства свидетельствуют об отсутствии специальной законодательной базы, определяющей единую концепцию рассмотрения положения лиц, перемещенных в результате военного конфликта, а также механизмы ее внедрения.

## 7. Рекомендации Правительству и Комиссии по чрезвычайным ситуациям

1. Предоставление временной защиты иностранцам из Украины сроком на один год.
2. Применение Национального механизма единого и согласованного управления ситуацией в случае повышенного притока иностранцев, утвержденного Постановлением Правительства № 1146/2017, с его пересмотром, при необходимости;
3. Осуществление деятельности Временных центров, предусмотренных пунктом 14 Национального механизма, единого и согласованного управления ситуацией в случае повышенного притока иностранцев, утвержденного Постановлением Правительства № 1146/2017;
4. Скорейшая разработка Единым центром кризисного управления Плана комплексных действий по управлению кризисным положением в связи с притоком иностранцев из Украины;
5. Регулирование на национальном уровне минимальных стандартов и процедур временного размещения для иностранцев, находящихся под временной защитой на территории Республики Молдова;
6. Повышение способностей персонала органов, ответственных за обеспечение интегрированного менеджмента государственной границы, в том числе персонала Временных центров, созданных в пограничных пунктах;
7. Оценка инфраструктуры контрольно-пропускных пунктов в целях определения уровня надежности управления пересечением границы, главным образом, в случаях притоков иностранцев;
8. Отмена обязанности обращения за правом на пребывание иностранцев из Украины, установленной Распоряжением КЧС № 14 от 14.04.2022 г.;
9. Обеспечение образца декларации под личную ответственность об отсутствии или подтверждении уголовной ответственности и/или непогашенной судимости<sup>54</sup>, на языке,

<sup>54</sup> Приложение 2 к Распоряжению КЧС № 14 от 14.04.2022 г.;

который иностранный гражданин из Украины понимает или, как разумно предполагается, что понимает;

10. Разработка единой концепции перевозки перемещенных иностранцев, главным образом, при определении тревожного уровня притока иностранцев, в зависимости от расстояния между пограничными пунктами с Украиной и Румынией, с установлением наземного дорожного маршрута в случае транзита, а также в зависимости от минимального расстояния между пограничными пунктами и Центрами временного размещения, и количества свободных мест в них. Рекомендуются осуществлять меры по проверке перевозчиков, предоставляющих беженцам услуги международных перевозок, в целях предотвращения рисков, связанных с торговлей людьми;

11. Разработка единой концепции центров для временного размещения перемещенных лиц, направленной на поиск объектов для размещения в административно-территориальных зонах, расположенных вблизи государственной границы с Украиной;

12. Пересмотр минимальных стандартов для существующих центров временного размещения, с учетом нужд лиц с особыми потребностями и других социально уязвимых групп (матерей с маленькими детьми, пожилых людей и т.д.);

13. Рациональное распределение товаров, предназначенных для бенефициаров центров временного размещения;

14. Обеспечение условий безопасности, как бенефициаров, так и личного имущества, которое находится в собственности центра;

15. Повторяем необходимость повышения ответственности и законодательного регулирования, посредством акта о предоставлении волонтерских услуг в центрах временного размещения, исходя из их статуса (*индивидуальные волонтеры, волонтеры – представители НКО, волонтеры-представители международных организаций и т.д.*);

16. Пополнение медицинских пунктов центров временного размещения фармацевтическими препаратами и средствами, в том числе тестами, инсулином для лиц с сахарным диабетом, онкологическими заболеваниями;

17. Введение механизма в целях обеспечения последовательности наблюдения и оказания медицинской помощи в медицинских пунктах центров временного размещения, для медицинского персонала, работающего посменно;

18. Обеспечение эффективного менеджмента центров, предназначенных для временного проживания перемещенных лиц, путем повышения способностей персонала и его обучения, в контексте предупреждения возможных злоупотреблений и дискриминационных действий, допускаемых в отношении перемещенных лиц;

19. Обеспечение конфиденциальности персональных данных бенефициаров, находящихся в центрах временного размещения;

20. Обеспечение информации о правах, обязанностях, а также мерах безопасности в период нахождения на территории Республики Молдова и механизмах защиты в возможных случаях злоупотреблений или насилия;

21. Разработка единой политики трудоустройства перемещенных лиц, при подтверждении статуса бенефициара временной защиты, путем содействия доступу на рынок труда и предоставления некоторых льгот хозяйствующим субъектам, на период действия временной защиты;
22. Обеспечение транзита и мер предосторожности для несовершеннолетних детей, прибывших из Украины, в возрасте 16 лет, без применения межотраслевого механизма защиты, установленного Распоряжением КЧС № 14 от 14.04.2022 г.;
23. Предупреждение и борьба с дискриминацией при доступе беженцев к размещению и услугам, борьба со стереотипами и дискриминационным и выражающим ненависть языком, в том числе путем документирования случаев и применения санкций к виновным лицам. Принятие в этих целях Кодексов поведения и механизмов подачи жалоб, проведение инструктажей персонала в вопросах недискриминации;
24. Мониторинг условий в центрах размещения беженцев, в том числе с точки зрения недискриминации;
25. Введение и поддержание четких правил доступа в здания центров размещения, утверждение кодексов поведения и механизмов сообщения о случаях злоупотреблений, с соблюдением конфиденциальности потерпевших, а также проактивных процедур предупреждения домогательства и эксплуатации;
26. Борьба с попытками обмана или использования иным способом уязвимости беженцев, через товары и услуги (например, по перевозке или размещению) по чрезмерным ценам;
27. Обеспечение предоставления на контрольно-пропускных пунктах психологической помощи и приспособленного транспорта для лиц с особыми потребностями.