



ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В ГРУЗИИ

РЕЗЮМЕ

В связи с геополитическим положением Грузии и уровнем ее демографического и экономического развития, управление миграционными процессами является одним из приоритетов для страны, однако на государственном уровне не были сформулированы миграционная политика и законодательство для регулирования в этой сфере. Политики хорошо понимают значение трудовой миграции из Грузии для преодоления социально-экономического кризиса в стране. Регулирование и управление миграцией стали важной частью международных обязательств, принятых на себя Грузией. Одним из существенных достижений нынешних властей Грузии стала либерализация перемещения в страны ЕС и поддержка циклической миграции. В настоящее время государство проводит либеральную визовую политику с целью обеспечения устойчивого экономического развития, улучшения туристической инфраструктуры и привлечения дополнительных инвестиций. При этом следует принять во внимание возможные вызовы, сопровождающие рост числа мигрантов. Этому процессу будет уделено особое внимание, чтобы трансформировать его в стимул для социального и экономического развития и в то же время избежать негативных последствий неконтролируемой миграции.

Ключевые слова: миграционная политика, трудовая миграция, циклическая миграция, визовая политика, неконтролируемая миграция, легальная трудоустройства, нелегальная миграция.

Введение: В связи с геополитическим положением Грузии и уровнем ее демографического и экономического развития управление миграционными процессами является одним из приоритетов для страны. Однако в Грузии еще не была сформирована отчетливая миграционная политика [1, с. 4]. И все же Грузинские политики хорошо понимают потенциальные экономические и демографические последствия масштабной трудовой миграции. В то же время они осознают преимущества, которые можно извлечь из денежных переводов, отправляемых мигрантами в страну происхождения.

Основной текст: Грузия, с точки зрения развития миграционных процессов, является одновременно страной происхождения, назначения и транзита мигрантов. До 2003 года необходимость регулирования миграции не была представлена среди политических

МЕРАБ МИХАИЛОВИЧ ВАНИШВИЛИ,
к.э.н., профессор ГГУ

E-mail: merabvanishvili@yahoo.com

КАХАБЕР АНЗОРОВИЧ ЖГЕНТИ,
докторант Грузинского Университета
Святого Андрея Первозванного
Патриархата Грузии,

E-mail: kakhajgenti@yahoo.com

НИНО МЕРАБОВНА ВАНИШВИЛИ,
к.э.н., старший преподаватель ГГУ
E-mail: ninivanishvili@yahoo.com

приоритетов правящей партии. Несколько законов, регулировавших миграционную сферу в то время, были объявлены недействительными¹ или были существенно изменены в законодательном порядке [2, 3, 4, 5].

С 2004 года проводились фундаментальные институциональные реформы, были определены стратегические цели грузинской внешней политики. В целях укрепления региональной стабильности стратегический документ грузинской внешней политики в 2006-2009 гг. ставил задачу противодействия нелегальной миграции и формирования соответствующей законодательной базы для легального трудоустройства грузинских граждан за рубежом [6].

Регулирование и управление миграцией стали существенной частью международных обязательств, взятых на себя Грузией. Миграционное регулирование является одним из приоритетов в сотрудничестве между Грузией и Европейским союзом [7, с. 9]. Первым шагом в этом отношении стало «Соглашение о партнерстве и сотрудничестве» [8], вступившее в силу 1 июля 1999 года. Прочная основа для сотрудничества была сформирована в рамках Европейской политики соседства и Плана действий ЕС-Грузия [9], разработанного ЕС и вступившего в силу 14 ноября 2006 года. Миграция рассматривается как важная сфера в Совместной декларации Пражского саммита Восточного партнерства [10], подписанной 7 мая 2009 года, а также

¹ Закон Грузии «Об иммиграции» 1993 г. (не действует с 1 июня 2006 г.); Закон Грузии «Об эмиграции» 1993 г. (не действует с 1 февраля 2009 г.); Закон Грузии «О временном въезде, пребывании и отъезде иностранцев в Грузии» 1993 г. (не действует с 1 июня 2006 г.); Закон Грузии «О проверке мигрантов» 1998 г. (не действует с 1 июля 2006 г.); Закон Грузии «О сборах за проверку мигрантов» 1998 г. (не действует с 1 июля 2006 г.).



в Совместной декларации Партнерства по мобильности [11], подписанной представителями 16 стран-членов ЕС, Европейской Комиссии и Грузии 30 ноября 2009 года.

С точки зрения миграции каждый шаг в сотрудничестве Грузии и Европейского союза отличается с точки зрения приоритетов, и миграция постепенно становится более важной. Сотрудничество включает в себя такие вопросы, как запрещение нелегальной миграции, модернизация системы пограничного контроля, обмен информацией, борьба против транснациональной преступности, идентификация граждан и содействие их репатриации, получение разрешений на работу и упрощение визового режима.

План действий ЕС-Грузия направлен на постепенное распространение в Грузии так называемых «четырёх свобод», а именно: свободного движения 11 товаров, капитала, услуг и людей. В отличие от первой стадии сотрудничества, План действий представляет собой многогранный документ, который не только обеспечивает безопасность в точки зрения миграции, но также обозначает конкретные виды деятельности, усовершенствование управления миграцией, создание базы данных для мониторинга миграционных потоков.

Совместная декларация Пражского саммита Восточного партнерства направлена на сближение Грузии с Европой. Речь идет об увеличении мобильности граждан стран-партнеров посредством соглашений по упрощению процедур подачи визовых заявлений и реадмиссии. Она также предусматривает либерализацию визового режима в каждой отдельной стране в качестве долгосрочной цели ЕС при условии, что страны-партнеры полностью выполняют обязательства в области безопасности.

В ноябре 2009 года Грузия и ЕС подписали соглашение о сотрудничестве в рамках Партнерства по мобильности. Партнерство по мобильности устанавливает новую форму временной миграции, направленную на облегчение интеграции мигрантов в принимающих странах и реинтеграции в родной стране. Помимо этого, оно предусматривает легальное трудоустройство граждан Грузии в странах ЕС на основе так называемой циклической миграции, которая дает гражданам Грузии возможность временно работать в странах ЕС, получать образование и затем возвращаться в страну происхождения.

Результатами успешного сотрудничества в рамках Партнерства по мобильности и Восточного партнерства являются «Соглашение между Европейским союзом и Грузией о реадмиссии лиц, проживающих без разрешения» и «Соглашение между ЕС и Грузией об облегчении визового режима», вступившие в силу 1 марта 2011 года.

Государственное регулирование миграционных

процессов в Грузии осуществляют следующие ведомства:

- ┆ Министерство юстиции;
- ┆ Министерство по делам беженцев и расселению;
- ┆ Министерство внутренних дел;
- ┆ Министерство иностранных дел;
- ┆ Государственный фонд защиты и помощи жертвам торговли людьми;
- ┆ Межведомственный Координационный совет деятельности по борьбе с торговлей людьми;
- ┆ Межведомственная Правительственная комиссия по вопросам миграции;
- ┆ Министерство труда, здравоохранения и социальной защиты;
- ┆ Офис государственного министра по вопросам диаспоры;
- ┆ Офис государственного министра по интеграции в ЕС и евроатлантические структуры;
- ┆ Национальная служба статистики.

Уровень и объем участия упомянутых ведомств в регулировании и управлении процессами миграции в Грузии различаются в зависимости от конкретных функций и компетенций отдельных министерств (институтов). К сожалению, нет какого-то единого государственного ведомства, которое отвечало бы за координацию миграционного управления в настоящее время. Кроме того, не была создана рациональная система сбора и анализа данных и сведений о миграции, а механизмы обмена данными между органами, занимающимися миграционными вопросами, не были должным образом проработаны.

В то же время институциональная реформа, предпринятая Министерством внутренних дел Грузии, может рассматриваться как успешная инициатива на начальном этапе. В соответствии с грузинским законодательством, контроль пограничной миграции и защита государственных границ находятся в компетенции патрульной полиции и береговой охраны в рамках Министерства внутренних дел.

Осенью 2012 года была сформирована Правительственная комиссия по миграционным

вопросам для разработки общей политической линии правительства Грузии касательно внешней и внутренней миграции и усовершенствования государственной системы управления миграционными процессами в Грузии [12]. В нее входят следующие ведомства: Министерство юстиции, Министерство внутренних дел, Министерство по делам беженцев и расселению, Министерство иностранных дел, Министерство экономики и устойчивого развития, Министерство труда, здравоохранения и социальной защиты, Министерство финансов, офис государственного министра по вопросам



диаспоры и Национальная служба статистики. Правительство Грузии намерено выполнить международные обязательства, принятые на себя государством, и при работе с миграционными процессами принимать во внимание интересы грузинских граждан и международного сообщества.

В Грузии выполняется проект «Целевая инициатива для Грузии» в рамках Партнерства по мобильности [13]. Исполнительным партнером по административным вопросам является грузинское представительство Международной организации по миграции, а с грузинской стороны в роли партнера выступает Правительственная комиссия по миграционным вопросам. Проект преследует следующие цели:

1. Укрепление возможностей государственных властей в сфере миграции, усовершенствование законодательной базы и выработка соответствующей политики;

2. Предоставление поддержки мигрантам, вернувшимся в Грузию, при помощи Центра мобильности, созданного в рамках Министерства по делам беженцев и расселению:

- ◆ Разработка индивидуальных планов реинтеграции;

- ◆ Поиск временного жилья и оказание экстренной медицинской помощи;

- ◆ Определение подходящих курсов для профессионально-технического обучения и покрытие платы за профессионально-техническое обучение в отдельных случаях;

- ◆ Разработка бизнес-планов и, в отдельных случаях, их финансирование;

- ◆ Трудоустройство.

3. Информирование грузинских граждан, проживающих в Грузии и за рубежом, о доступных в Грузии возможностях легальной миграции и программах реинтеграции.

Следовательно, миграционная политика в Грузии ориентирована на поддержку легальной миграции грузинских граждан и реинтеграцию вернувшихся мигрантов, в том время как иммиграционная политика остается чрезвычайно либеральной; визовый режим является весьма либеральным почти для всех национальностей в плане категорий виз, а также выдачи виз на границе. Нет какой-либо специальной системы выдачи разрешения на работу иностранцам, что означает отсутствие ограничений на трудоустройство иностранцев, которые получают вид на жительство, просто предъявив трудовой контракт, также нет каких-либо специальных обязательств для работодателей в плане найма иностранцев. Помимо въезда и выезда, нет механизма дальнейшего отслеживания иностранцев внутри страны для проверки «смены статуса» и т.д.

Для адекватного ответа на ситуацию необходимо проводить сбалансированную миграционную политику, способствующую притоку иностранных инвестиций, снижению нелегальной миграции, притоку низкоквалифицированной рабочей силы и получению выгод от регулируемой легальной миграции в целом. В то же время изменения в этно-демографическом балансе в соседних с Грузией странах также следует принимать во внимание. Результатом станет возникновение дисбаланса миграционных потенциалов, которые могут заместить эмиграционные процессы иммиграционными. Это, в свою очередь, может увеличить демографическое давление на Грузию [14, с. 35].

Тенденция возвращения соотечественников-эмигрантов привлекает мировое внимание и постепенно становится более организованной по сути (это наблюдается и в Грузии), при этом возрастает желание государств получить осязаемую выгоду в виде цивилизованной репатриации [15]. Усиление сотрудничества с грузинскими диаспорами за рубежом уже стало одной из основных целей, отраженных во внешнеполитической стратегии Грузии, стратегических документах по миграции и Партнерства по мобильности [16].

В 2008 году в Грузии был создан офис государственного министра по вопросам диаспоры². Офис государственного министра создал социальную сеть в интернете (www.iamgeorgian.com), посредством которой представители грузинских диаспор могут устанавливать личные или деловые отношения. С тех пор парламентский комитет по вопросам диаспоры и Кавказа начал работу над вопросами, связанными с грузинскими соотечественниками, проживающими за рубежом. В результате совместных усилий этих двух ведомств в 2011 году был принят закон Грузии «О проживающих за рубежом соотечественниках и организациях диаспоры» (№5301 от 24.11.2011.), то есть был сделан важный шаг в этом направлении.

Закключение: Таким образом, миграционная политика Грузии постепенно развивается и институционально усиливается. Это поможет снизить масштаб иррациональной, интенсивной эмиграции, будет способствовать легализации миграции, повышению эффективности миграции, возвращению мигрантов и их социально-экономической реинтеграции в стране происхождения.

² По информации, полученной от офиса Государственного министра по делам диаспоры Грузии, согласно неофициальным данным, число грузин, проживающих за рубежом, составляет 1600000 человек (включая 1120000 грузинских граждан и 480000 иностранных граждан), число официально зарегистрированных лиц – 1008204 человек. 142 организации диаспор представлены в 15 странах.



ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Migration Management Review in Georgia. IOM. Evaluation Mission Report. 2008.
2. Закон Грузии «О порядке выезда и въезда грузинских граждан в Грузию» №354 от 7.12.1993.
3. Органический закон Грузии «О грузинском гражданстве» №193-I от 25.03.1993.
4. Закон Грузии «О регистрации и выдаче удостоверений личности и паспорта грузинского гражданина» №323-III от 27.06.1996.
5. Закон Грузии «О правовом статусе иностранцев» №2535 от 27.12.2005.
6. Внешнеполитическая стратегия Грузии на 2006-2009 гг. http://www.mfa.gov.ge/index.php?-lang_id=GEO&sec_id=35.
7. Миграция и развитие в Грузии, в рамках проекта МОТ, финансируемого ЕС «Улучшение защиты мигрантов-трудящихся в Российской Федерации и усиление эффекта развития миграции в Грузии, Азербайджане и Армении», 2010.
8. European Commission, Partnership and Cooperation Agreement (PCA). <http://eurlex.europa.-eu/LexUriServ/-LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:205:0003:0038:EN:PDF>.
9. Грузия в направлении ЕС, Европейская политика соседства: План действий ЕС-Грузия. <http://euintegration.gov.ge/uploads/ENPAP.pdf>.
10. European Commission, Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, http://ec.europa.eu/external-relations/eastern/docs/prague_declaration_070509_geo.pdf.
11. Swedish Presidency of the European Union, Joint Declaration on a Mobility Partnership between Georgia and the European Union, http://www.se2009.eu/polopoly_fs/1.25814!me-nu/standard-/file/111580.pdf.
12. Решение правительства Грузии №314 от 13.10.2010 о создании Правительственной комиссии по вопросам миграции и принятии ее устава.
13. Chelidze N. Returned Migrants Skills and Possibilities for Validation of non-formal and Informal Learning in Georgia ETF. Study Report. 2011.
14. Тухашвили М. Нужно разработать миграционную концепцию. Журнал «Социальная экономика», 2006, №3. – с. 31-38.
15. Трудовой рынок и реинтеграции вернувшихся мигрантов. Отчет об исследовании в рамках проекта «Консолидация деятельности по реинтеграции в Грузии». Датский совет по беженцам. Центр миграционных исследований Тбилисского государственного университета, 2011 г.
16. Внешнеполитическая стратегия Грузии на 2009-2012 гг. http://www.mfa.gov.ge/index.php?-lang_id=GEO&se-c_id=562.

THE MAIN DIRECTIONS OF MIGRATION POLICY IN GEORGIA

MERAB MIXAILOVICH VANISHVILI, Ph. D, professor of GTU,

E-mail: merabvanishvili@yahoo.com

KAKHABER ANZOROVICH JGENTI, doctoral candidate of St. Andrew the First-Called Georgian University of the Patriarchate of Georgia

E-mail: kakhajgenti@yahoo.com

NINO MERABOVNAVANISHVILI, Ph. D, Arch-teacher of GTU,

E-mail: ninivanishvili@yahoo.com

Summary

Due to the geopolitical situation of Georgia, and the level of its demographic and economic development, management of migration processes is a priority for the country, but at the state level were not formulated migration policies and legislation to regulate in this area. Politicians are well aware of the value of labor migration from Georgia to overcome the socio-economic crisis in the country. Regulation and governance of migration has become an important part of the international obligations undertaken by Georgia. One of the significant achievements of the current government of Georgia was the liberalization of movement in the EU and support circular migration. Currently, the state has a liberal visa policy in order to ensure sustainable economic development, improvement of tourism infrastructure and attract more investment. It should take into account the possible challenges that accompany the growth in the number of migrants. This process will be given special attention in order to transform it into a stimulus for social and economic development and at the same time avoiding the negative consequences of uncontrolled migration.

Keywords: migration policy, labor migration, circular migration, visa policy, uncontrolled migration, legal employment, illegal migration.



მიგრაციული პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებები საქართველოში

მერაბ მიხეილის ძე ვანიშვილი
ეკონომიკის დოქტორი, სტუ-ს პროფესორი
E-mail: merabvanishvili@yahoo.com

კახაბერ ანზორის ძე ჟღენტაძე
საქართველოს საპატრიარქოს წმიდა ანდრია პირველწოდებულის
სახელობის ქართული უნივერსიტეტის დოქტორანტი
E-mail: kakhajgenti@yahoo.com

ნინო მერაბის ასული ვანიშვილი
ბიზნესის ადმინისტრირების დოქტორი,
სტუ-ს უფროსი მასწავლებელი
E-mail: ninivanishvili@yahoo.com

რეზიუმე

იმის გამო, რომ გეოპოლიტიკური ვითარება და საქართველოს დონეზე თავისი დემოგრაფიული და ეკონომიკური განვითარება, მიგრაციული პროცესების მართვის პრიორიტეტია ქვეყანაში, მაგრამ სახელმწიფო დონეზე არ იყო ჩამოყალიბებული მიგრაციის პოლიტიკისა და კანონმდებლობის არეგულირებს ამ სფეროში. პოლიტიკოსები კარგად იცის შრომის მიგრაცია საქართველოდან იმისათვის, რომ გადავლახოთ სოციალურ-ეკონომიკური კრიზისის ქვეყანაში. რეგულირების და მართვის მიგრაცია გახდა მნიშვნელოვანი ნაწილი მიერ ნაკისრი საერთაშორისო ვალდებულებების საქართველოში. ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი dos tizheny დღევანდელი ხელისუფლება, რომ საქართველო ლიბერალიზაციის მოძრაობა ევროკავშირის და მხარდაჭერა ცირკულარული მიგრაციის. ამჟამად, სახელმწიფოს აქვს ლიბერალურ სავიზო პოლიტიკას, რათა უზრუნველყოს მდგრადი ეკონომიკური განვითარების, ტურისტული ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესებით და უფრო მეტი ინვესტიცია. ეს უნდა გაითვალისწინოს შესაძლო გამოწვევები, რომ ერთად რაოდენობის ზრდა მიგრანტების. ეს პროცესი განსაკუთრებული ყურადღება დაეთმობა, რათა გარდაქმნას იგი სტიმული სოციალური და ეკონომიკური განვითარების და ამავე დროს, თავიდან ნეგატიური შედეგების უკონტროლო მიგრაცია.

საკვანძო სიტყვები: მიგრაციული პოლიტიკა, შრომითი მიგრაცია, ცირკულარული მიგრაცია, სავიზო პოლიტიკა, უკონტროლო მიგრაცია, ლეგალური დასაქმება, არალეგალური მიგრაცია.