



European
University
Institute

ROBERT
SCHUMAN
CENTRE FOR
ADVANCED
STUDIES

КАРИМ Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции

Финансируется совместно с Европейским Союзом

Интеграция мигрантов и реинтеграция возвращающихся мигрантов в Грузии: Правовые аспекты

Гага Габричидзе

Научно-исследовательский отчет 2013/23



© 2013. Все права защищены.
Ни одна из частей данного документа не может быть
распространена, цитирована или воспроизведена
в какой либо форме без разрешения проекта Карим Восток.



КАРИМ-Восток
**Создание исследовательского центра по миграционным процессам и
миграционной политике на востоке Европы**

Научно-исследовательский отчет
КАРИМ-Восток RR 2013/23

**Интеграция мигрантов и реинтеграция
возвращающихся мигрантов в Грузии:
Правовые аспекты**

Гага Габричидзе

© 2013, Европейский университетский институт
Исследовательский центр имени Робера Шумана

Этот текст можно скачивать только для личных исследовательских целей. Любое дополнительное воспроизведение с другими целями, в печатном или электронном виде, требует согласия Исследовательского центра имени Робера Шумана.
Запросы следует отправлять по адресу carim.east@eui.eu

При упоминании и цитировании ссылка оформляется следующим образом:

Гага Габричидзе, Интеграция мигрантов и реинтеграция возвращающихся мигрантов в Грузии: Правовые аспекты, CARIM-East RR 2013/23, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute, 2013.

ВЗГЛЯДЫ, ВЫРАЖЕННЫЕ В ЭТОМ ИЗДАНИИ, НИ ПРИ КАКИХ ОБСТОЯТЕЛЬСТВАХ
НЕ МОГУТ РАССМАТРИВАТЬСЯ
КАК ОФИЦИАЛЬНАЯ ПОЗИЦИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Европейский университетский институт
Badia Fiesolana
I – 50014 San Domenico di Fiesole (FI)
Италия

<http://www.eui.eu/RSCAS/Publications/>
<http://www.carim-east.eu/publications/>
<http://cadmus.eui.eu>

КАРИМ-Восток – Создание исследовательского центра по миграционным процессам и миграционной политике на востоке Европы

Проект частично финансируется Европейским союзом и является первым исследовательским центром по миграционным процессам и миграционной политике. Исследования сосредоточены на восточных соседях Европейского союза и охватывают все страны «Восточного партнерства» (Беларусь, Украина, Республика Молдова, Грузия, Армения и Азербайджан), а также Российскую Федерацию.

Две основные темы проекта:

- (1) миграция из данного региона в Европейский союз (ЕС) с акцентом на странах эмиграции и транзита на восточной границе ЕС;
- (2) региональная миграция на постсоветском пространстве.

Проект был запущен 1 апреля 2011 года по совместной инициативе Европейского университетского института (ЕУИ), Флоренция, Италия (ведущее учреждение), и Центра миграционных исследований (ЦМИ) Варшавского университета, Польша (учреждение-партнер).

Исследователи КАРИМ-Восток проводят комплексный и ориентированный на выработку политики анализ широкого спектра вопросов, связанных с мобильностью людей и основными тенденциями на рынке труда к востоку от ЕС. Они также изучают возможное воздействие этих тенденций на динамично развивающееся социально-экономическое пространство шести восточных партнеров ЕС, России и Европейского союза.

В частности, КАРИМ-Восток:

- создает широкую сеть национальных экспертов из региона, которые представляют все основные дисциплины, изучающие миграцию, трудовую мобильность и вопросы национального развития (демография, право, экономика, социология, политология).
- формирует всеобъемлющую базу данных для мониторинга масштабов миграции в регионе (как потоков, так и контингентов), соответствующих законодательных изменений и государственных политических инициатив;
- совместно с экспертами из региона, проводит систематические и специальные исследования новых миграционных вопросов на региональном и национальном уровнях;
- предоставляет ученым из региона возможность принимать участие в семинарах, проводимых ЕУИ и ЦМИ, а также возможность участвовать в программах академического обмена для аспирантов;
- предоставляет площадки, на которых национальные и международные эксперты могут взаимодействовать с политиками и чиновниками, а также с другими заинтересованными лицами из упомянутых стран.

Ознакомиться с результатами деятельности проекта можно на его вебсайте: <http://www.carim-east.eu/>

За дополнительной информацией обращайтесь:

CARIM-East
Robert Schuman Centre for Advanced Studies (EUI)
Convento
Via delle Fontanelle 19
50014 San Domenico di Fiesole
Italy
Тел.: +39 055 46 85 817
Факс: + 39 055 46 85 770
Email: carim.east@eui.eu
Исследовательский центр имени Робера Шумана
<http://www.eui.eu/RSCAS/>

Введение

Грузия является, прежде всего, страной эмиграции. По этой причине вопрос об интеграции иммигрантов никогда не выдвигался на первый план в политических дебатах. Однако даже если нет отдельного политического документа по интеграции мигрантов, есть много положений в законодательстве Грузии, связанных с интеграцией мигрантов. В первую очередь это касается положений, регулирующих права и обязанности мигрантов. Сравнение правового статуса мигрантов со статусом граждан Грузии может помочь определить ситуацию мигрантов в сфере интеграции. Также важны и принимаемые государством меры, рассматриваемые как позитивные в отношении интеграции.

Таким образом, мы сначала проанализируем правовые и институциональные рамки в сфере интеграции мигрантов и, во-вторых, предложим краткий обзор мер, принятых государством по содействию интеграции мигрантов, а также реинтеграции возвращающихся мигрантов. На основе этого анализа будут определены проблемы и даны рекомендации. Следует также отметить, что исследование охватывает иностранных граждан в целом, а также интеграционные вопросы, связанные с лицами без гражданства, а также беженцами.

Антидискриминационное законодательство

Общие положения о правах иностранных граждан в Грузии представлены в *Конституции Грузии*¹. В соответствии со статьей 47 *Конституции Грузии*, иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие в Грузии, имеют те же права и обязанности, как и граждане Грузии, за исключениями, предусмотренными Конституцией и законодательством. Эта ссылка на исключения представляет собой оговорку общего характера, которая, как правило, касается ограничения политических прав иностранных граждан.

В *Законе Грузии о правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства*², который является основным правовым актом, регулирующим правовое положение иностранных граждан в Грузии, ряд статей, в частности статьи 27-48, определяют конкретные права и обязанности. Статья 27 *Закона о правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства* содержит положение, аналогичное статье 47 *Конституции*, которое предусматривает, что иностранцы имеют те же права и свободы в Грузии и те же обязанности, как и граждане Грузии, если иное не предусмотрено законодательством Грузии. В частности, иностранцы равны перед законом в Грузии независимо от их происхождения, социального и имущественного положения, расы, национальной принадлежности, пола, образования, языка, религии, политических или иных убеждений, сфере деятельности и других обстоятельств. Стоит отметить, что положения о правах и обязанностях не делают различия между правами и обязанностями иностранных граждан, имеющих разрешение на временное проживание и теми, кто имеет постоянный вид на жительство.

В общем, грузинская политика в области миграции является очень либеральной. Критерии получения статуса временного жителя, а также статуса постоянного жителя мягки. Согласно статье 19.1 *Закона о правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства*,

¹ Принята 24 августа 1995г (Последние изменения внесены 29 июня 2012). „Sakartvelos Parliamentis Utskebebi“31-33, 24/08/1995г Положение о равенстве всех лиц, закреплено в статье 14 Конституции Грузии в соответствии с которой “Все люди от рождения свободны и равны перед законом независимо от расы, цвета кожи, языка, пола, религии, политических и иных взглядов, национальной, этнической и социальной принадлежности, происхождения, имущественного и сословного положения, места жительства»

² Принят 27 декабря 2005г. (Последние изменения внесены 25 мая 2012г.). „Sakartvelos Sakanonmdeblo Matsne“, 3, 16/01/2006г.

разрешение на временное проживание в Грузии выдается иностранным гражданам, желающим оставаться в Грузии в течение не более шести лет и которые: а) осуществляют в Грузии трудовую деятельность в соответствии с установленным законодательством Грузии порядком, в том числе, лица свободной профессии; б) прибыли в Грузию на лечение или для обучения; в) приглашены правительственным учреждением соответствующей отрасли в качестве высококвалифицированного специалиста или деятеля искусства, и их приглашение связано с государственными интересами; г) являются опекунами или попечителями граждан Грузии; д) находятся под опекой или попечительством гражданина Грузии; е) являются супругом /супругой, родителем, сыном/дочерью, приемным родителем, приемным ребенком, сестрой, братом, бабушкой, дедушкой гражданина Грузии или иностранного гражданина, имеющего разрешение на проживание (вид на жительство); ж) являются лицами, касательно которых существует обоснованное предположение, что они являются пострадавшими, жертвами торговли людьми, в случаях, предусмотренных законом Грузии «*О борьбе против торговли людьми*»; з) участвуют в рассмотрении его заявления Комиссией по реституции и компенсации или Комитетом Комиссии. Кроме того, разрешение на временное проживание может быть выдано лицу, которому было приостановлено гражданство Грузии или также по инициативе одного из членов правительства Грузии.³ Решение о выдаче постоянного вида на жительство находится в компетенции Агентства развития государственных сервисов, которое является юридическим лицом публичного права, в подчинении Министерства юстиции Грузии. Как предусмотрено законом, решения Агентства могут быть обжалованы.

После шести лет временного проживания иностранный гражданин может подать заявление на получение постоянного вида на жительство: возможности получения этого разрешения аналогично широки.⁴ Кроме того, в грузинском законодательстве нет никаких правил, касающихся разрешений на работу, так что трудовая деятельность иностранных граждан в Грузии ограничена только в том случае, когда гражданство может иметь особое значение (например, в государственной службе).⁵

В соответствии со *статьей 25 Закона о правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства*, разрешение на пребывание в Грузии аннулируется, если: иностранный гражданин предоставил поддельные или недействительные документы для получения временного или постоянного вида на жительство; был выслан из Грузии; обстоятельства, при которых был получен вид на жительство, перестали существовать.

Экономическая интеграция

С юридической точки зрения, Грузия предлагает иностранным гражданам неограниченные экономические возможности. Общие положения в этой области можно найти в *Закоме о правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства*. В соответствии со *статьей 30.1*, иностранцы имеют право принимать участие в инвестиционной и предпринимательской деятельности в Грузии, в соответствии с законодательством Грузии. *Статья 30.2* гласит, что иностранцы имеют те же права и обязанности, как и грузинские граждане, если иное не предусмотрено законодательством Грузии и международными соглашениями. *Статья 31* позволяет иностранцам осуществлять трудовую деятельность в соответствии с правилами, установленными законодательством Грузии. За такой формулировкой правовой нормы -

³ Государственная пошлина при выдаче карты временного вида на жительство варьируется в зависимости от срока выдачи. При сроке выдачи на 30-й рабочий день государственная пошлина, подлежащая уплате, составляет 180 лари (примерно 84 EUR 84), при выдаче на 10-й рабочий день составляет 380 лари (около 177 EUR).

⁴ См ниже.

⁵ Для получения дополнительной информации см. Гага Габричидзе, *Правовые аспекты управления трудовой миграции в Грузии*, CARIM-East RR 2012/09.

правила общего характера, следуют оговорки, ссылающие на потенциально существующие ограничения в других законах, - это широко распространено в грузинском законодательстве. Хотя, отмечая или ссылаясь на некоторые положения, которые могут иметь отношение к конкретному положению Закона, автоматически не означает, что такие положения существуют. Ни *Закон о правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства*, ни *Трудовой кодекс* и *Закон о Предпринимателях* не предусматривает каких-либо ограничений для иностранных граждан в сфере занятости или создания коммерческих юридических лиц в Грузии. Так и в грузинском законодательстве нет положений, регулирующих вопрос о разрешении на работу: для того, чтобы въехать в Грузию в поисках работы и в целях осуществления трудовой деятельности в Грузии иностранным гражданам не нужно получать разрешение на работу. Их трудовая деятельность специально не регулируется. На них распространяется общее законодательство, которое на равных относится и к гражданам Грузии. В частности, согласно статье 6 *Трудового кодекса Грузии*,⁶ трудовые отношения в Грузии могут осуществляться на основании трудового договора, который составляется в письменной или устной форме, на определенный или неопределенный период времени или с установлением сроков для выполнения работ.⁷ *Закон Грузии о предпринимателях*⁸ также не делает различия между грузинскими гражданами и иностранными гражданами. Правила создания коммерческих юридических лиц или регистрации в качестве индивидуальных предпринимателей относятся одинаково ко всем лицам, независимо от их гражданства. Кроме того, *Гражданский кодекс*⁹ не устанавливает никаких ограничений в отношении иностранных граждан, покупающих или владеющих движимым и недвижимым имуществом в Грузии. Хотя *Закон о собственности земель сельскохозяйственного назначения*¹⁰ ограничивает права иностранных граждан на собственность сельскохозяйственных земель, положения, предусмотренные для таких ограничений, недавно были признаны неконституционными Конституционным судом Грузии.¹¹

Образование

В соответствии со статьей 36 *Закона о правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства*, иностранцы, проживающие в Грузии, имеют такое же право на образование, как и грузинские граждане в соответствии с правилами, установленными законодательством Грузии. Среднее образование граждан Грузии и иностранных граждан, имеющих правовой статус соотечественников, проживающих за рубежом¹² полностью финансируется за счет государства (статья 35.3 *Конституции Грузии*, статья 22 *Закона об общем образовании*). В соответствии со

⁶ Принят 17 декабря 2010 (Последние изменения внесены 22 июня 2012). „Sakartvelos Sakanonmdablo Matsne“, 75, 27/12/2010.

⁷ См. Также Гага Габричидзе , Правовые аспекты управления трудовой миграции в Грузии, CARIM-East RR 2012/09.

⁸ Принят 28 октября 1994 (Последние изменения внесены 25 мая 2012). „Sakartvelos Parlamentis Utskebebi“, 21-22, 28/10/1994.

⁹ Принят 26 июня 1997 (Последние изменения внесены 25 мая 2012). „Parlamentis Utskebani“, 31, 24/07/1997.

¹⁰ Принят 22 марта 1996 (Последние изменения внесены 21 июля 2010). „Parlamentis Utskebani“, 007, 30/04/1996.

¹¹ Heike Cronquist против Парламента Грузии, Решение № 3/1/512 Конституционного суда Грузии от 26 июня 2012 года. Конституционный суд Грузии признал, что запрет на покупку земли сельскохозяйственного назначения иностранным гражданином представляет собой ограничение права собственности, закрепленного в статье 21 Конституции Грузии. Утверждалось, что признание лица как субъекта права на собственность исходит из того простого факта, что он / она является человеческим существом, и это не зависит от гражданства

¹² Закон Грузии «О проживающих за рубежом соотечественниках и диаспорных организациях» определяет соотечественника, проживающего за рубежом, как гражданина Грузии, на протяжении долгого времени проживающего в другом государстве, или гражданин другой страны, имеющего грузинское происхождение и/или чей родной язык относится к грузино-кавказским языкам. В этом контексте грузинское происхождение означает принадлежность лица или его предка к какой-либо этнической группе, проживающей на территории Грузии, и признание им Грузии в качестве своей страны происхождения.

статьей 22.7 *Закона об общем образовании*,¹³ граждане других стран или лица без гражданства могут получить ваучер на финансирование среднего образования в соответствии с международными договорами или на основе принципа взаимности. Принцип взаимности применяется, когда система финансирования в соответствующей стране совпадает с системой финансирования в Грузии. Перечень таких стран издается Министерством образования и науки Грузии. В отсутствие таких договоров и предпосылок для принципа взаимности, среднее образование иностранных граждан и лиц без гражданства, должно финансироваться за счет их собственных средств.

Однако в отличие от статьи 22.7, которая приравнивает лица без гражданства к иностранным гражданам, статья 22¹.5 делает различие между лицами без гражданства как такового и лицами без гражданства, имеющих определенный статус согласно правилам, установленным *Законом о правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства*.¹⁴ Они предусматривают, что среднее образование последних должно финансироваться государством на равных условиях с образованием граждан Грузии.

Что касается высшего образования, оно частично финансируется государством через систему государственных грантов на обучение. В соответствии со статьей 80.1 *Закона о высшем образовании*,¹⁵ гражданин Грузии и иностранный гражданин, имеющий статус соотечественника, проживающего за рубежом, который приступил к изучению аккредитованной образовательной программы высшего учебного заведения в порядке, установленном настоящим Законом, имеют право на получение гранта на обучение. Что касается других иностранных граждан, они также могут получить государственное финансирование высшего образования в пределах 2% от ежегодной суммы государственных грантов на обучение. Это может быть сделано в рамках специальной программы, определенной Министерством образования и науки Грузии, основанной на международных соглашениях или на принципе взаимности (статья 80.2 *Закона о высшем образовании*).

Согласно *Приказу № 1 69/н Министра образования и науки*,¹⁶ объем средств, направляемых на финансирование высшего образования иностранных граждан составляет 195 тысяч лари (примерно EUR 90900). Гранты будут признаны 76 студентам, принятым в аккредитованные высшие учебные заведения Грузии после сдачи Единого Национального Экзамена/Магистерского экзамена и 10 студентам, поступившим без прохождения Единого Национального Экзамена/Магистерского экзамена.

Стоит отметить, что с целью поддержки абитуриентов и содействию мобильности студентов, места в грузинских вузах без прохождения Единого Национального Экзамена признаются: абитуриентам, которые получили полное общее образование или его эквивалент за рубежом или закончили последние два года общего образования за рубежом; студенты, которые жили за границей в течение последних двух или более лет, и которые в настоящее время обучаются за рубежом в высших учебных заведениях, узнаваемых законодательством принимающей страны (статья 52.3 *Закона о высшем образовании*). Кроме того, *приказ № 224/Н*

¹³ Принят 8 апреля 2005 (Последние изменения внесены 12 июня 2012). „Sakartvelos Sakanonmdeblo Matsne“, 20, 04/05/2005.

¹⁴ Согласно статье 3 *Закона о правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства*, такой же правовой режим распространяется на лица без гражданства, постоянно проживающие в определенном государстве, как к гражданам этого государства. Что касается статуса лиц без гражданства, проживающих в Грузии, он предоставляется по заявлению и на основании результатов проверки

¹⁵ Принят 22 декабря 2004 (Последние изменения внесены 12 июня 2012). „Sakartvelos Sakanonmdeblo Matsne“, 2, 10/01/2005.

¹⁶ Приказ № 1 69/н Министра образования и науки Грузии от 31 августа 2012 Об утверждении специальной государственной программы признания государственных грантов на обучение иностранным гражданам в учебном году 2012-2013. www.mes.gov.ge, 04/09/2012.

*министра образования и науки Грузии*¹⁷ добавляет к этому списку аспирантов, которые жили за границей в течение последних двух или более лет, и которые получили соответствующие сертификаты об окончании высшего образования за рубежом, а также аспирантов, обучающихся в высших учебных заведениях по статье 52.3 *Закона Грузии о высшем образовании*. Все эти лица имеют право подать заявление в Национальный центр по повышению качества образования - юридическое лицо публичного права. Если заявление сопровождается подтверждением выполнения критериев для обучения в высших учебных заведениях Грузии без прохождения Единого Национального Экзамена, Министр образования и науки выдает условное решение, которое является основанием для зачисления заявителя в высшее учебное заведение. Это решение будет считаться недействительной, если Центр не подтвердит выполнение требований, установленных законодательством Грузии.

Отдельно следует упомянуть лица, ищущих убежище, беженцев и лиц с гуманитарным статусом.¹⁸ В соответствии со статьями 18-19 *Закона о статусе беженца и гуманитарном статусе*,¹⁹ они имеют такие же права на образование, как и граждане Грузии.

Признание иностранных квалификаций

Признание иностранных квалификаций также может стать благоприятным фактором, способствующим интеграции мигрантов. Решение о признании полученного за границей образования в настоящее время принимает юридическое лицо публичного права: Национальный центр по повышению качества образования. Центр действует на основании *приказа № 98/п Министра образования и науки Грузии*.²⁰ Предмет признания общего характера и относится к высшему образованию, а также профессионально-техническому образованию. Процесс признания включает в себя проверку на подлинность любых дипломов, выданных образовательными учреждениями иностранных государств и определение совместимости квалификаций, указанных в этих дипломах и результатов, достигнутых за период обучения с грузинскими квалификациями. Процесс верификации включает в себя технические и общие элементы. В процессе признания иностранного высшего образования, Национальный центр по повышению качества образования также уполномочен организовать экзамены, подтверждающие квалификации.

Здравоохранение и социальная защита

В Грузии система медицинского страхования основана на принципах свободного рынка, но, существует и система медицинского страхования на основе ваучеров для лиц, живущих за чертой бедности²¹, которая была введена *Законом о здравоохранении* в 2007 году.²² Кроме того,

¹⁷ Приказ №224/N Министра образования и науки Грузии от 29 декабря 2011 Об утверждении Правил представления и рассмотрения документов, необходимых для абитуриентов / аспирантов / студентов с целью обучения в высших учебных заведениях Грузии без прохождения Единого Национального экзамена / общих выпускных экзаменов. www.mes.gov.ge, 30/12/2011.

¹⁸ Согласно статье 4 Закона о статусе беженца и гуманитарном статусе, гуманитарный статус может быть получен лицом, которое не может выполнить требования о предоставлении статуса беженца, но которые также не может вернуться в страну своего постоянного проживания из-за определенных гуманитарных соображений.

¹⁹ Принят 6 декабря, 2011 (последние изменения внесены 25 мая 2012). „Sakartvelos Sakanonmdeblo Matsne“, 111220009, 20/12/2011.

²⁰ Приказ № 98 / п от 1 октября 2010 года Министра образования и науки Грузии об утверждении "Положения о порядке признания грузинских документов об образовании и признании иностранного образования и оплаты". 1 октября 2010. "Sakartvelos Sakanonmdeblo Matsne", 126, 01/10/2010.

²¹ При определении порога бедности Грузия использует международную черту бедности, рассчитанную Всемирным банком. См: <http://data.worldbank.org/topic/poverty>.

насчитывается до 30 государственных программ в области здравоохранения, которые предусматривают (со) финансирование конкретных пакетов услуг для определенных целевых групп или для всего населения Грузии. В то время как в случае Государственной системы страхования здоровья *Закон о здравоохранении* не делает различий между гражданами Грузии и гражданами иностранных государств, государственные программы здравоохранения определяют бенефициаров соответствующих программ по-разному. Например, бенефициарами Государственной программы "Психическое здоровье" являются только граждане Грузии, "Иммунизация", тем временем, распространяется на все лица, иностранные или другие, проживающие в Грузии на постоянной основе. Государственная программа "Лечение больных с редкими заболеваниями и зависимых от постоянной заместительной терапии» относится также к лицам без гражданства, проживающих в Грузии на постоянной основе.²³

При определении права на социальное обеспечение для иностранных граждан и лиц без гражданства, статья 34 *Закона о правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства* различает иностранных граждан, постоянно проживающих в Грузии и иностранных граждан, временно проживающих в Грузии, а также лица без гражданства. Иностранные граждане, имеющие статус постоянного жителя, имеют те же права на получение пособий, пенсий и других социальных выплат, как и граждане Грузии, так как не предусматривается взносов. Что касается других вопросов социальной безопасности, то они должны быть решены в соответствии с грузинским законодательством и международными соглашениями, в которых Грузия является стороной. В Грузии, виды социальной помощи и основные принципы предоставления социальной помощи регулируются *Законом о социальной помощи*. Статья 4 вышеупомянутого закона определяет "социальную помощь" любым видом финансового и неденежного пособия, которое назначается любому нуждающемуся в особом уходе лицу, бедной семье или бездомному лицу. Закон не делает никаких ссылок на вопрос о национальности. Таким образом, Соответствующие требованиям иностранные граждане и лица без гражданства должны также иметь право на получение государственной помощи. Тем не менее, веб-сайт Агентства социальной службы, которое управляет социальными и медицинскими программами, не представляет статистики бенефициаров по национальности.

Согласно статье 1.2 *Закона о государственных пенсиях*, гражданам Грузии должны быть предоставлены государственные пенсии. Впрочем, это относится и к иностранным гражданам и лицам без гражданства, проживающим в Грузии легально и на постоянной основе в течение последних 10 лет. Соответствующие требованиям лица могут получать государственную пенсию с 65 лет (мужчины) и 60 лет (женщины).²⁴ К сожалению, нет статистических данных о количестве иностранных граждан, получающих государственную пенсию.

Политическая интеграция

Статья 27 *Конституции Грузии* относится к праву государства наложить ограничения на политическую активность граждан иностранных государств и лиц без гражданства. Это положение служит основой для некоторых ограничений в грузинском законодательстве в области политической деятельности. В частности, при определении категории лиц, имеющих право на участие в референдумах или выборах в государственные и местные органы самоуправления, статья 28 *Конституции* прямо относится к гражданам Грузии. На основании этого положения *Органическим Законом о Референдуме и Избирательным*

(Contd.) _____

²² Принят 10 декабря 1997 (Последние изменения внесены 8 мая 2012). „Parlamentis Utskebani“, 47-48, 31/12/1997.

²³ Приказ № 92 Правительства Грузии об утверждении государственных программ здравоохранения на 2012 год. 15 марта 2012 г. “Sakartvelos Sakanonmdeblo Matsne”, 16/03/2012.

²⁴ Обычный "пенсионный пакет" составляет 140 лари (примерно 65 EUR) (с сентября 2012). По данным Национального бюро статистики Грузии, нынешний официальный прожиточный минимум в Грузии составляет 149 лари (примерно 69 EUR). Источник: http://geostat.ge/index.php?action=page&p_id=179&lang=eng.

Кодексом предусматривается, что для того, чтобы иметь право участвовать в выборах, референдумах и плебисцитах, лицо должно быть гражданином Грузии. Кроме того, *Избирательный Кодекс* накладывает ограничения на финансирование избирательных единиц и кандидатов гражданами иностранных государств (статья 45, 96, 111, 134, 167). Логично, Статья 26.2 *Конституции*, статья 38.1 *Закона о правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства*, статья 8 *Основного закона о политических объединениях граждан* относит только к грузинским гражданам право на участие в создании и деятельности политических партий. Кроме того, согласно статье 26.1 *Органического закона о политических объединениях граждан*, политическим партиям запрещается получение финансовых или материальных пожертвований от иностранных граждан и лиц без гражданства.

В отличие от участия в политической жизни, деятельность иностранных граждан в связи с участием в неправительственных организациях не ограничена. В соответствии со статьей 38 *Закона о правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства*, они имеют право создавать общественные объединения, вступать в профсоюзы, научные, культурные и спортивные ассоциации и другие общественные объединения на равных правах с гражданами Грузии при условии, что это не противоречит законам таких ассоциаций и законодательству Грузии. Как правило, правовые отношения, касающиеся создания и функционирования некоммерческих объединений регулируется *Гражданским кодексом*, который не устанавливает никаких ограничений в отношении иностранных граждан, ни в плане создания и функционирования ни в плане финансирования.

Положения *Конституции Грузии*, которые были приняты в рамках конституционных поправок 22 мая 2012, следует рассматривать как специфический случай. А именно, в соответствии со статьей 104¹ *Конституции*, а не только граждане Грузии, но и лица, которые родились в Грузии, которые постоянно проживали в Грузии последние 5 лет и которые имеют гражданство государства-члена ЕС имеют право голосовать и баллотироваться в парламент или участвовать в президентских выборах, а также быть выбранными президентом, председателем парламента и премьер-министром. Упомянутые выше положения имеют переходный характер и действительны только до 1 января 2014.²⁵

Язык

В соответствии со статьей 26 *Закона о гражданстве Грузии*, одним из критериев получения гражданства Грузии является знание грузинского языка. Этого условия нет в случае разрешения на постоянное проживание.

Что касается образовательных учреждений, в соответствии со статьей 4 *Закона Грузии об общем образовании*, языком обучения в общеобразовательных учреждениях является грузинский, а в Абхазской Автономной Республике, а также абхазский. Тем не менее, граждане Грузии, чей родной язык не является грузинским, имеют право на среднее образование на родном языке.²⁶ В учебном заведении языком обучения могут быть и другие иностранные языки, когда это предусмотрено международным соглашением. Тем не менее, во всех этих случаях является обязательным учить государственный язык. Что касается высшего образования, в соответствии со статьей 4 *Закона о высшем образовании*, языком обучения в высших учебных заведениях является грузинский, а в Абхазии также абхазский. Тем не менее, обучение на других языках допускается при условии, что это предусмотрено международными соглашениями или при условии, что это согласовано с Министерством образования и науки Грузии.

²⁵ Эти поправки были инициированы в целях предоставления возможности участия одному из лидеров политической оппозиции в октябрьских парламентских выборах 2012 года и президентских выборах в 2013 году. См <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=24785>.

²⁶ Более 400 школ в языках меньшинства финансируются за счет государства.

Условия приобретения постоянного вида на жительство и возможности для получения гражданства Грузии

Грузинское законодательство предусматривает несколько вариантов получения иностранцами постоянного вида на жительство. В соответствии со статьей 20.1 (б) *Закона о правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства*, постоянный вид на жительство может быть предоставлен не только иностранным гражданам, которые жили в Грузии в течение определенного периода времени (последние шесть лет в данном случае), но и тем, у кого супруг, родители, дети, внуки, усыновители ребенка, сестры, брата, деда или бабушки являются гражданами Грузии.²⁷ Кроме того, наряду с другими категориями, разрешение на постоянное проживание может быть предоставлено иностранным гражданам: которые владеют в Грузии недвижимостью на сумму не менее 100 тысяч лари (около EUR 46616); которые имеют сбережения суммой не менее 100 тысяч лари на своем банковском счете в Грузии; которые заинвестировали в Грузии не менее 100 тысяч лари. В таком случае право распространяется и на членов семьи иностранца - супруга, ребенка, усыновленного ребенка, недееспособное лицо или лицо, которое не в состоянии работать и полностью зависимо от него или нее. Другим членам его семьи (родителям, внукам или приемным родителям) будет предоставлен постоянный вид на жительство в случае, если иностранный гражданин сделает дополнительные инвестиции на сумму 10 тысяч лари (около EUR 4662) или внесет эту сумму на свой банковский счет в Грузии (Статья 20.1 *Закона о правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства*). Кроме того, высококвалифицированные специалисты-техники в научных областях, спортсмены и деятели искусства, приезд которых соответствует интересам Грузии, также могут получить постоянный вид на жительство (статья 20.1 *Закона о правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства*).

Что касается приобретения гражданства Грузии, *Закон о гражданстве Грузии*²⁸ определяет стандартные критерии натурализации. В частности, в соответствии со статьей 26 вышеупомянутого закона, иностранный гражданин или лицо без гражданства может приобрести гражданство Грузии, если постоянно проживает на территории Грузии последние пять лет. Кроме того, он или она должны знать в установленных рамках государственный язык, историю Грузии и законодательство.²⁹ Кроме того, он или она должны иметь работу или какое-либо недвижимое имущество на территории Грузии и / или быть предпринимателем, с долей в капитале или акциях компаний, зарегистрированных в Грузии.³⁰ Помимо этой процедуры Конституция дает Президенту Грузии полномочия, которые позволяют ему предоставить гражданство Грузии гражданину иностранного государства, имеющему особые заслуги перед Грузией, или же присвоение ему гражданства Грузии исходит из государственных интересов

В этом случае иностранец может также сохранить гражданство своей страны.

В случае ребенка, один из родителей которого является гражданином Грузии, ребенок считается гражданином Грузии в том случае, если родился на территории Грузии или родился за пределами Грузии, но один из его родителей имеет постоянное место жительства на

²⁷ Государственная пошлина за выдачу карты постоянного вида на жительство варьируется в зависимости от сроков выдачи. Срок выдачи - 30-й рабочий день государственная пошлина, подлежащая уплате, составляет 180 лари (примерно 84 EUR), - 20-й рабочий день государственная пошлина составляет 300 лари (около EUR 140).

²⁸ Принят 25 марта 1993 года (Последние изменения внесены 25 мая 2012), „Sakartvelos Respublikis Uzenaesi Sabchos Utskebebi“, 25/03/1993.

²⁹ Заявитель должен сдать постояннодействующей комиссии по вопросам гражданства экзамен на знание государственного языка, истории Грузии и законодательства Грузии. Решение комиссии по вопросам гражданства может быть обжаловано в порядке, установленном законом.

³⁰ Закон о гражданстве Грузии ограничивает срок рассмотрения заявления на приобретение гражданства до трех месяцев. Государственная пошлина, оплачиваемая при приобретении гражданства, варьируется в зависимости от срока выдачи решения: 80 рабочих дней - 50 лари (примерно EUR 23), 20 дней - 300 лари (примерно 140 евро).

территории Грузии. Кроме того, ребенок считается гражданином Грузии, один из родителей к моменту его рождения (независимо от места рождения) является гражданином Грузии, а другой - лицо без гражданства или неизвестен (статья 12 Закона о гражданстве Грузии).

Дети лиц без гражданства, определенных в соответствии с правилами, установленными Законом о правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства, постоянно проживающие на территории Грузии, также являются гражданами Грузии, если они родились на территории Грузии (статья 13 Закона о гражданстве Грузии).³¹

Реинтеграции возвращающихся грузинских мигрантов

Что касается реинтеграции, реализуются или недавно были реализованы несколько проектов с целью поддержки реинтеграции возвращающихся грузинских мигрантов. В частности: Целевая инициатива Грузии " Поддержка реинтеграции грузинских возвращающихся мигрантов и реализация соглашения о реадмиссии между ЕС и Грузией, в рамках Партнерства по мобильности ЕС-Грузия; Проект МОМ «Добровольное возвращение и реинтеграция мигрантов»; "Интеграция грузинских мигрантов в рынок труда» - проект ЕС и ООН; Программа «Возвращение специалистов» - проект Центра международной миграции и развития (CIM) и Германского агентства по международному сотрудничеству (GIZ).³² Основной целью этих проектов является оказание поддержки процессу реинтеграции возвращающихся мигрантов в грузинский рынок труда. Таким образом, вернувшимся мигрантам предоставляется обучение и помощь в трудоустройстве, например, им предлагаются курсы и информация о вакансиях.

В контексте реинтеграции признание квалификаций, полученных за границей, имеет решающее значение. Признание квалификаций осуществляется Национальным центром по повышению качества образования и уже обсуждалось выше.

Влияние развития сотрудничества ЕС-Грузия на разработку интеграционной политики

Особо следует отметить влияние развития сотрудничества между Грузией и ЕС на разработку интеграционной политики. Основы для содействия формированию миграционной политики в Грузии созданы Соглашением о Сотрудничестве и Партнерстве, Европейской политикой соседства и Восточным партнерством.³³

В результате сотрудничества между Грузией и Европейским Союзом, 13 октября 2010 года Правительством Грузии с целью разработки единой политической линии правительства Грузии в области миграции и усовершенствования государственной системы управления миграционными процессами была создана Правительственная комиссия по вопросам миграции.³⁴ В состав Комиссии входят представители следующих государственных учреждений: аппарата государственного министра по вопросам евро-атлантической интеграции, управления государственного министра по вопросам диаспоры, Министерства юстиции, Министерства

³¹Дополнительная информация - см. EUDO Citizenship: Страновой отчет по Грузии А. Гугушвили: <http://eudo-citizenship.eu/docs/CountryReports/Georgia.pdf>.

³² См. Рынок труда и реинтеграция возвращающихся мигрантов в Грузии, Тбилиси, 2012 (на грузинском языке).

³³ Для получения дополнительной информации см. «Влияние миграционной политики на права человека в Европейском Соседстве, Пример Грузии» Гага Габричидзе, доступ: веб-сайт Европейского парламента: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/droi/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=42331> по состоянию на 20 ноября 2012.

³⁴ Решение правительства Грузии №314 от 13.10.2010 о создании Правительственной комиссии по вопросам миграции и принятии ее устава. "Sakartvelos Sakanonmdeblo Matsne", 134, 19/10/2010.

внутренних дел, Министерства иностранных дел, Министерства по делам вынужденно перемещенных с оккупированных территорий лиц, беженцев и расселению, Министерства экономики и устойчивого развития, Министерство труда, Министерства здравоохранения и социальной защиты, Министерства финансов, Министерства образования и науки и Национального бюро статистики. Одной из задач Комиссии является подготовка проектов мероприятий, которые будут реализованы в сфере миграции, в соответствии с планом действий ЕПС. Комиссия подготовила проект стратегического документа по миграции, представленного в августе 2012 года. Следует отметить, что в этом документе значительное внимание уделяется вопросу реинтеграции возвращающихся граждан Грузии.³⁵ Это, в первую очередь, вызвано тем, что Грузия заключила соглашения о реадмиссии с рядом государств, а также «Соглашение о реадмиссии проживающих без разрешения лиц», подписанного с ЕС 22 ноября 2010 года и вступившего в силу 1 марта 2011 года. Стратегический документ по миграции был представлен Комиссией по вопросам миграции Правительству Грузии на утверждение.

Выводы и рекомендации

Либеральный характер миграционной политики Грузии находит свое выражение в установлении правил и условий жизни иностранных граждан в Грузии. Требования для получения временного и постоянного вида на жительство лимитированы, и правовой статус иностранных граждан и граждан Грузии в высокой степени приравнен. В Грузии нет отдельного политического документа по интеграции мигрантов, как и никаких конкретных интеграционных программ, за исключением вышеупомянутой программы содействия реинтеграции. Таким образом, с одной стороны, в связи с либеральным подходом иностранные граждане имеют широкие возможности жить и работать в Грузии, но, с другой стороны, деятельность и участие в обществе тех мигрантов, которые не владеют грузинским языком на достаточном уровне, могут быть ограничены.

Знание языка принимающей страны является особенно важным для успешной интеграции мигрантов в местное общество. Большинство стран требуют от мигрантов доказательства знания соответствующего языка. Это делается в рамках выдачи разрешений на работу, вида на жительство или гражданства. В Грузии определенный уровень знания грузинского языка требуется только в том случае, если данное лицо хочет получить грузинское гражданство.

Следует порекомендовать разработку политического документа в сфере интеграции, определяющего цели и меры, касающиеся интеграции мигрантов в Грузии. Желательно, отдать приоритет языковому вопросу. В связи с этим, государство должно иметь широкий спектр механизмов. Например, государство может бесплатно предложить мигрантам языковые курсы³⁶. Посещение этих курсов может быть обязательным или необязательным. Государство могло бы пойти еще дальше и потребовать от мигрантов, чтобы представляли доказательства знания грузинского языка не только при процедуре предоставления гражданства, но и предоставления постоянного вида на жительство.³⁷

³⁵ Текст проекта стратегического документа в области миграции (в Грузии) можно найти веб-сайте КАРИМ-Восток: <http://www.carim-east.eu/media/sociopol_module/Draft%20Strategy%20of%20Migration%202013-2015.pdf> по состоянию на 20 ноября 2012.

³⁶ Эти курсы могут содержать не только языковой компонент, но также касаться и вопросов грузинской культуры, законодательной базы или истории.

³⁷ Уровень знания языка может быть основан на Общеввропейской шкале уровней языковой компетенции (CEFR).