



European
University
Institute

ROBERT
SCHUMAN
CENTRE FOR
ADVANCED
STUDIES

КАРИМ Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции

Финансируется совместно с Европейским Союзом

Политика Грузии В Области Миграции И Диаспор

Натия Челидзе

Пояснительная записка 2012/108

Социально-политические рамки миграции

Сентябрь, 2012



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



Аннотация

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. Местные 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. Однако, к сожалению, не были еще заключены двусторонние межгосударственные соглашения с основными странами назначения для легализации трудовой миграции. До сих пор неясно, когда завершится продолжающаяся несколько лет работа по подписанию соглашения¹ о проживании квалифицированных специалистов из Грузии и циклической миграции с Францией. Отсутствует адекватная оценка миграционных процессов в связи с отсутствием обновленной статистической базы данных. Тем не менее, государство предпринимает серьезные шаги для регулирования регистрации миграционных потоков через созданные для этого институты и механизмы. Постепенное внедрение современной инфраструктуры позволяет осуществлять эффективный пограничный контроль в дополнение к уже внедренным безопасным проездным и удостоверяющим личность документам (последняя версия биометрического паспорта и безопасное электронное удостоверение личности).

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.

Политика По Миграции И Диаспорам В Грузии

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 политика². И все же местные 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, и из вклада грузинской диаспоры в этот процесс.

С точки зрения развития миграционных процессов, Грузия является одновременно страной происхождения, назначения и транзита мигрантов. До Революции роз необходимость регулирования миграции не была представлена среди политических приоритетов правящей партии. Несколько законов, регулировавших миграционную сферу в то время, были объявлены

¹ Основной элемент соглашения будет касаться создания возможностей легального трудоустройства для грузинских граждан, в соответствии с видами работы (профессиями), которые пользуются спросом на французском рынке труда, а также ежегодных квот, обмена молодыми специалистами и повышения квалификации.

² Migration Management Review in Georgia. IOM. Evaluation Mission Report. 2008. p.4

недействительными³ или были существенно изменены в законодательном порядке⁴. 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 базы⁵ для легального трудоустройства грузинских граждан за рубежом.

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 союзом⁶. Первым шагом в этом отношении стало «Соглашение о партнерстве и сотрудничестве»⁷, вступившее в силу 1 июля 1999 года. Прочная основа для сотрудничества была сформирована в рамках Европейской политики соседства и Плана действий ЕС-Грузия⁸, разработанного ЕС и вступившего в силу 14 ноября 2006 года. Миграция рассматривается как важная сфера в Совместной декларации Пражского саммита Восточного партнерства⁹, подписанной 7 мая 2009 года, а также в Совместной декларации Партнерства по мобильности¹⁰, 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, развитие академических программ для грузинских граждан, 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 движения¹¹ 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

³ 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.).

⁴ Закон Грузии «О порядке выезда и въезда грузинских граждан в Грузию» №354 от 7.12.1993; органический закон Грузии «О грузинском гражданстве» №193-I от 25.03.1993; Закон Грузии «О регистрации и выдаче удостоверений личности и паспорта грузинского гражданина» №323-Ис от 27.06.1996; Закон Грузии «О правовом статусе иностранцев» №2535 от 27.12.2005.

⁵ Внешнеполитическая стратегия Грузии на 2006-2009 гг. http://www.mfa.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=35

⁶ 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. с.9.

⁷ European Commission, *Partnership and Cooperation Agreement (PCA)*. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:205:0003:0038:EN:PDF>

⁸ *Грузия в направлении ЕС, Европейская политика соседства: План действий ЕС-Грузия*. <http://eu-integration.gov.ge/uploads/ENPAP.pdf>

⁹ European Commission, *Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit*, http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/docs/prague_declaration_070509_geo.pdf

¹⁰ 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!menu/standard/file/111580.pdf

¹¹ EUROPA, *The EU at a glance*, http://europa.eu/abc/eurojargon/index_en.htm

управления миграцией, создание базы данных для мониторинга миграционных потоков, пограничный контроль и передвижение физических лиц.

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 выполнят 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 происхождения¹².

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; Национальное бюро 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 Грузии¹³. В нее входят следующие ведомства: Министерство

¹² Интеграция в ЕС, официальный запуск сотрудничества между ЕС и Грузией и в рамках инициативы Партнерство по мобильности.

¹³ Решение правительства Грузии №314 от 13.10.2010 о создании Правительственной комиссии по вопросам миграции и принятии ее устава.

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 Национальное бюро статистики (юридическое лицо как субъект публичного права).

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. Уже идет работа над стратегическим документом по миграции, который, как ожидается, будет одобрен правительством к осени 2012 года. Вслед за этим в конце 2012 года будет сформулирован план действий в области управления миграцией на 2012-2014 гг.

Проект стратегического документа по миграции включает следующие направления:

- Поддержка легальной эмиграции (оказание помощи грузинским гражданам в легальной эмиграции и временном трудоустройстве за рубежом, а также поддержка программ образовательных обменов и информирование общественности);
- Поддержка легальной иммиграции;
- Борьба и противодействие нелегальной миграции (усиление противодействия торговле людьми и нелегальному перемещению мигрантов через границы и усовершенствование соответствующих механизмов, повышение осведомленности общественности, выявление и последующее устранение правовых недочетов, институциональное развитие, усовершенствование межведомственного и международного сотрудничества, осуществление предупредительных мер, усовершенствование системы предоставления убежища и процесса интеграции беженцев);
- Развитие системы предоставления убежища (формирование правовой и институциональной системы в области предоставления убежища, разработка эффективной системы для получения информации о стране происхождения, дальнейшее усовершенствование механизма интеграции беженцев и лиц с гуманитарным статусом и их трудоустройства, образования и здравоохранения, создание благоприятных условий для лиц, покидающих приемный центр);
- Поддержка достойной репатриации и реинтеграции грузинских граждан (выполнение международных договоров и национального законодательства относительно возвращения грузинских граждан, реинтеграции грузинских граждан, укрепление институтов, участвующих в процессе реинтеграции и развитии правовой системы, повышение осведомленности относительно реинтеграции, признания навыков и образования, полученных за рубежом).

Цели, поставленные в стратегическом документе по миграции, будут достигаться на основе активного сотрудничества со странами-партнерами и международными организациями-донорами для получения финансовой и технической помощи.

В Грузии выполняется проект «Целевая инициатива для Грузии»¹⁴ в рамках Партнерства по мобильности. 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;

¹⁴ Chelidze N. Returned Migrants Skills and Possibilities for Validation of non-formal and Informal Learning in Georgia . ETF. Study Report. 2011.

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.

Как мы видим, миграционная политика в Грузии ориентирована на поддержку легальной миграции грузинских граждан и реинтеграцию вернувшихся мигрантов, в то время как иммиграционная политика остается чрезвычайно либеральной¹⁵; 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 Грузию¹⁶.

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 репатриации¹⁷. Усиление сотрудничества с грузинскими диаспорами за рубежом уже стало одной из основных целей, отраженных во внешнеполитической стратегии¹⁸ Грузии, стратегических документах по миграции и Партнерства по мобильности.

В 2008 году в Грузии был создан офис государственного министра по вопросам диаспоры¹⁹. С тех пор парламентский комитет по вопросам диаспоры и Кавказа начал работу над вопросами, связанными с грузинскими соотечественниками, проживающими за рубежом. В

¹⁵ Review of Migration Management in Georgia. IOM. Appraisal Mission Report. 2008. p.4

¹⁶ Тухашвили М. Нужно разработать миграционную концепцию. Журнал «Социальная экономика», 2006, №3.

¹⁷ 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.

¹⁸ Внешнеполитическая стратегия Грузии на 2009-2012 гг. http://www.mfa.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=562

¹⁹ 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.

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.

Закон, определяющий правовой статус соотечественников, живущих в других странах, вступит в силу 1 марта 2012 года. Агентство гражданского реестра Грузии будет выдавать соответствующие удостоверения. Данный статус предполагает несколько преимуществ: обладатели удостоверения могут въезжать на территорию Грузии без визы; они могут получать бесплатное общее и высшее образование и участвовать в различных целевых программах, разработанных для диаспор и финансируемых государством. Похожий закон с успехом работает в Индии, которая имеет вторую по величине диаспору в мире. Введение статуса соотечественника в Индии способствовало увеличению денежных переводов, частоты посещения страны происхождения и инвестиций со стороны диаспор. В соответствии с планом действий на 2011 год, разработанным офисом государственного министра по вопросам диаспоры, некоторые из приоритетов включают экономику, образование и культуру²⁰. В плане экономики планируется привлекать инвестиции диаспор, проводить деловые форумы и привлекать сбережения и инвестиции трудовых мигрантов в грузинскую экономику; предлагать и популяризировать конкретные проекты, основанные на активном сотрудничестве с соответствующими государственными органами. Офис государственного министра создал социальную сеть в интернете (www.iamgeorgian.com), посредством которой представители грузинских диаспор могут устанавливать личные или деловые отношения.

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, а также нормализации иммиграционных процессов и гармонизации миграционной политики в Грузии с деятельностью стран назначения в этой области.

²⁰ http://www.diaspora.gov.ge/files/154_2582_133997_prezentaciabolo%28PDF%29.pdf

Библиография

- Chelidze N. Returned Migrants Skills and Possibilities for Validation of non-formal and Informal Learning in Georgia. ETF. Study Report. 2011.
- European Commission, Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit.
- European Commission, Partnership and Cooperation Agreement (PCA).
http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/docs/prague_declaration_070509_geo.pdf
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:205:0003:0038:EN:PDF>
- Migration Management Review in Georgia. IOM. Evaluation Mission Report. 2008.
- Вестник научных исследований: Миграция -1, -2, -3, -4. Центр миграционных исследований ТГУ. Тбилиси, 2007, 2008, 2009, 2010.
- Внешнеполитическая стратегия Грузии в 2006-2009 гг.
http://www.mfa.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=35
- Внешнеполитическая стратегия Грузии в 2009-2012 гг.
http://www.mfa.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=562
- Интеграция в ЕС, официальный запуск сотрудничества между ЕС и Грузией и в рамках инициативы Партнерство по мобильности.
- Исследования вернувшихся мигрантов и трудового рынка. Датский совет по беженцам, Центр миграционных исследований ТГУ. Тбилиси, 2009. 2011.
- 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.
- Миграция из постсоветской Грузии. МОМ, Центр миграционных исследований ТГУ. Тбилиси, 2003.
- Решение правительства Грузии №314 от 13.10.2010 о создании Правительственной комиссии по вопросам миграции и принятии ее устава.
- 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
- Тухашвили М. Нужно разработать миграционную концепцию. Журнал «Социальная экономика», 2006, №3.
- Челидзе Н. Трудовая миграция из постсоветской Грузии. Центр миграционных исследований ТГУ. Тбилиси, 2006.