

## ԱՇԽԱՏՈՒԹԻ ՄԻԳՐԱՑԻԱՅԻ ԿԱՐԳԱՎՈՐՄԱՆ ՀԻՄՆԱԽՆԴԻՐՆԵՐԸ ՀՀ-ՈՒՄ

### ԱՆՆԱ ՀԱՐՈՒԹՅՈՒՆՅԱՆ ՀՀ ԳԱԱ տնտեսագիտության ինստիտուտի հայցորդ

Բանալի բառեր՝ աշխատուժի միգրացիայի կարգավորում, արտագաղթ, ներգաղթ

Հայաստանի Հանրապետությունում 1990 թվականներից իրականացվող տնտեսական քաղաքականության բացերից է միգրացիայի քաղաքականության բացակայությունը: Նկատի ունենալով, որ միգրացիոն հոսքերում ներգրավված է երկրի չափահաս բնակչության զգալի մասը, միգրացիոն ոլորտի տարերային բնույթը չէր կարող բացասական անդրադարձ չունենալ տնտեսական վերափոխումների արդյունավետության և հանրապետության սոցիալ-տնտեսական առաջընթացի վրա:

Միգրացիան մարդկային փոխհարաբերությունների նուրբ և զգայական ոլորտ է, որտեղ բավական մեծ է անհատի և պետության շահերի բախման հավանականությունը: Միգրացիան հավասարապես առնչվում է և՛ մարդու իրավունքներին, և՛ ազգային անվտանգությանը: Խնդիրը, հետևաբար, այն է, որ մի կողմից հարգվեն մարդու իրավունքները, այդ թվում՝ ազատ տեղաշարժելու իրավունքը, մյուս կողմից՝ չանտեսվեն հասարակության շահերը: Այս նկատառումների հաշվառումով միգրացիայի քաղաքականությունը բնակչության միգրացիայի թվաքանակը, կազմը և հիմնական ուղղությունները պայմանավորող, անհատի և հասարակության շահերը ներդաշնակեցնող որոշակի լծակների և ընթացակարգերի համախումբ է՝ նպատակաուղղված երկրի սոցիալ-տնտեսական առաջընթացի ապահովմանը:

Ցանկացած ոլորտի քաղաքականության արդյունավետությունը անմիջական կախվածության մեջ է գտնվում այդ ոլորտի օրենսդրական կարգավորման աստիճանից:

Այս տեսանկյունից, Հայաստանի Հանրապետության միգրացիայի ոլորտի հիմնական առանձնահատկությունն այն է, որ միգրացիային առնչվող ընդհանուր օրենսդրությունը տարրալուծված է տարբեր օրենսդրական ակտերում, մասնավորապես՝ «Ձբաղվածության մասին» ՀՀ օրենքում և ՀՀ Աշխատանքային օրենսգրքում պարունակվող մի շարք հոդվածներում:<sup>1</sup> Ղա պայմանավորված է նրանով, որ հանրապետությունում միգրացիոն հարաբե-

<sup>1</sup>«Ձբաղվածության մասին» ՀՀ օրենք 2013

րությունները կարգավորող հատուկ օրենսդրությունը դեռևս բացակայում է: Միգրացիայի գործառույթների կարգավորման վերաբերյալ օրենսդրության առանցքային հիմնահարցը քաղաքացիների ելքի և մուտքի հետ կապված իրավահարաբերությունների կանոնակարգումն է: ՀՀ Սահմանադրության 22-րդ հոդվածը հռչակում է ՀՀ քաղաքացիների ազատ տեղաշարժման, այդ թվում նաև՝ Հայաստանից ազատ ելքի և Հայաստան ազատ մուտք գործելու իրավունքը:<sup>2</sup> Մարդու ազատ տեղաշարժի իրավունքն ամրագրված է նաև «Մարդու իրավունքների և ազատությունների» մասին Եվրոպական կոնվենցիայում:

Միգրացիայի ոլորտում ազգային օրենսդրությունը ներառում է «1988-1992 թթ. Ադրբեջանի հանրապետությունից բռնագաղթված և Հայաստանի Հանրապետության քաղաքացիություն ստացած անձանց իրավական և սոցիալ-տնտեսական երաշխիքների մասին» (2000թ.),<sup>3</sup> «ՀՀ քաղաքացիության մասին» (1995թ.),<sup>4</sup> «Քաղաքական ապաստանի մասին» (2001թ.),<sup>5</sup> «Պետական սահմանի մասին» (2001թ.),<sup>6</sup> «Սահմանապահ զորքերի մասին» (2001թ.),<sup>7</sup> «Բնակչության պետական ռեգիստրի մասին» (2002թ.),<sup>8</sup> «Օտարերկրացիների մասին» (2006թ.)<sup>9</sup> Հայաստանի Հանրապետության օրենքները, ինչպես նաև միգրացիոն գործընթացների պետական կարգավորման հետ առնչվող մի շարք այլ օրենքներ և ենթաօրենսդրական ակտեր:<sup>10</sup> 2008 թ. ընդունվեց «Փախստականների և ապաստանի մասին» նոր օրենքը,<sup>11</sup> որով Հայաստանի Հանրապետությունում օտարերկրացիներին ապաստանի տրամադրման օրենսդրական համակարգը համապատասխանեցվեց միջազգային չափանիշներին:

Ինստիտուցիոնալ կառուցվածքային փոփոխություններով պայմանավորված ստեղծվեց միգրացիոն քաղաքականության մշակման և իրականացման իրավասություններ ունեցող պետական կառավարման մարմին՝ Հայաստանի Հանրապետության կառավարությանն առընթեր փախստականների և

<sup>2</sup> ՀՀ Սահմանադրություն, 22-րդ հոդված

<sup>3</sup> «1988-1992 թթ. Ադրբեջանի հանրապետությունից բռնագաղթված և Հայաստանի Հանրապետության քաղաքացիություն ստացած անձանց իրավական և սոցիալ-տնտեսական երաշխիքների մասին» օրենք 2000թ.

<sup>4</sup> ՀՀ օրենքը ՀՀ քաղաքացիության մասին 1995թ.

<sup>5</sup> ՀՀ օրենքը Քաղաքական ապաստանի մասին 2001թ.

<sup>6</sup> ՀՀ օրենքը Պետական սահմանի մասին 2001թ.

<sup>7</sup> ՀՀ օրենքը Սահմանապահ զորքերի մասին 2001թ.

<sup>8</sup> ՀՀ օրենքը Բնակչության պետական ռեգիստրի մասին 2002թ.

<sup>9</sup> ՀՀ օրենքը Օտարերկրացիների մասին 2006թ.

<sup>10</sup> ՀՀ Տարածքային կառավարման նախարարության միգրացիոն պետական ծառայության պաշտոնական կայք [http://www.smsmta.am/?menu\\_id=10](http://www.smsmta.am/?menu_id=10)

<sup>11</sup> ՀՀ օրենքը Փախստականների և ապաստանի մասին 2008թ.

միգրացիայի վարչություն, որը 2005թ.-ին վերակազմավորվեց Հայաստանի Հանրապետության Տարածքային կառավարման նախարարության (այսուհետ՝ ՀՀ ՏԿՆ) կառուցվածքում գործող գործակալության՝ զրկվելով միգրացիոն քաղաքականության մշակման ու համակարգման իրավասություններից (այս իրավասություններով օժտվեց ՀՀ ՏԿՆ-ն): 2009թ.-ին ՀՀ ՏԿՆ-ի կազմում ստեղծվեց Միգրացիոն պետական ծառայությունը, որին վերապահվեց ոլորտում քաղաքականության մշակման գործառույթների համակարգումը:

Ներկայումս հանրապետության քաղաքացիների ազատ տեղաշարժի իրավունքի իրացման խնդիրներն այս կամ այն կերպ առնչվում են գործող վերը նշված մի շարք օրենքների և ենթաօրենսդրական ակտերի հետ: Սակայն դրանց առկայությունը դեռևս բավարար չէ մեր քաղաքացիների ազատ ելքի և մուտքի հարաբերությունների կարգավորման համար, քանի որ.

- օրենսդրական մակարդակով սահմանված չեն ՀՀ քաղաքացիների ելքի և մուտքի համար անհրաժեշտ փաստաթղթերի ցանկը, ելքի իրավունքի ժամանակավոր սահմանափակումների հիմքերը և ժամկետները,

- սահմանված չեն հատուկ կատեգորիաների անձանց՝ անչափահասների, անգործունակ ճանաչված անձանց սահմանը հատելու պայմանները: Որևէ օրենսդրական ակտով վավերացված չէ ներկայումս լայն կիրառում գտած վերադարձի վկայականը, որը տրվում է օտարերկրյա պետությունում գտնվող և անձնագիրը կորցրած ՀՀ քաղաքացիներին,

- ներկայումս գործող կարգի համաձայն, հանրապետության քաղաքացու անձնագրի համար, ըստ էության, սահմանված են վավերականության երկու ժամկետներ, որոնցից մեկը՝ երկրի ներսում, իսկ մյուսը՝ օտարերկրյա պետություններում:

Այս թերությունները վերացնելու և Հայաստանի քաղաքացիների ազատ տեղաշարժը պետական մակարդակով կարգավորելու համար անհրաժեշտ է մշակել և ընդունել «ՀՀ քաղաքացիների Հայաստանի Հանրապետությունից ելքի և Հայաստանի Հանրապետություն մուտքի մասին» ՀՀ օրենք, որի հիմքում պետք է դրվեն հետևյալ սկզբունքները.

- բացի օրենքով սահմանված դեպքերից, քաղաքացիների ելքի իրավունքի այլ սահմանափակումների բացառում,

- իրենց քաղաքացիության երկրի քաղաքացիների անարգել մուտք գործելու իրավունքի ամրագրում, և առանց խոչընդոտներ ստեղծելու մուտքի ապահովում,

- այլ երկրներում արտակարգ իրավիճակների ստեղծման և ՀՀ քաղաքացիների օրինական իրավունքների խախտման դեպքերում պետության կողմից իր քաղաքացիների իրավունքների պաշտպանության ուղղությամբ միջազգային իրավունքին համապատասխան միջոցների ձեռնարկում,

- ՀՀ քաղաքացիներից՝ մուտքի և ելքի ժամանակի սահմանման փաստաթղթերից բացի, այլ փաստաթղթերի ներկայացման պահանջի արգելում:

Արտագնա աշխատանքներում ներգրավված անձանց իրավունքների ու շահերի պաշտպանությունը, անօրինական ճանապարհով քաղաքացիներին

օտարերկրյա պետություններ փոխադրումների կանխումը, արտագնա աշխատանքներին կազմակերպված բնույթ հաղորդելը և դրանում պետության ակտիվ մասնակցության ապահովումը կարող է կարգավորվել «Արտագնա աշխատանքների կարգավորման մասին» ՀՀ օրենքի ընդունմամբ: Այս օրենքը պետք է սահմանի արտագնա աշխատանքների կարգավորման ոլորտում պետական քաղաքականության հիմնական սկզբունքները, արտագնա աշխատանքի մեկնելու կարգն ու պայմանները, պետական կառավարման մարմինների և արտագնա աշխատանքների բնագավառում միջնորդային ծառայություններ մատուցող կազմակերպությունների իրավասությունները, իրավունքներն ու պարտականությունները, քաղաքացիների և կազմակերպությունների միջև ծագող փոխհարաբերությունների կարգավորման կանոնները:

Հանրապետության արտաքին քաղաքականության տեսանկյունից արտագնա աշխատանքային միգրացիայի կարգավորումը ենթադրում է միգրացիայի հարցերով երկկողմ և բազմակողմ միջազգային պայմանագրերի և համաձայնագրերի կիրառման պայմանների ապահովում, ինչպես նաև միգրանտների առաջնահերթ խնդիրների լուծման համար անհրաժեշտ նոր միջազգային պայմանագրերի կնքում:

Ցանկացած ոլորտում քաղաքականություն իրականացնելիս չափազանց կարևոր է գլխավոր խնդիրների ճիշտ ընտրությունը: Աշխատանքային միգրացիայի ոլորտում այդպիսիք կարող են համարվել հետևյալ խնդիրները.

- արտագաղթի նվազեցումը և ներգաղթի խրախուսումը, ինչպես նաև, դրանց հետ կապված ֆինանսական հոսքերի կառավարումը,
- մասնավոր տրանսֆերտների ավելացումը և ներդրումների օգտագործումը:

Աշխատուժի արտահանման ծավալների նվազեցումը և ներգաղթի խրախուսումը երկարաժամկետ խնդիր է, քանի որ կապված է երկրի սոցիալ-տնտեսական իրավիճակի բարելավման հետ: Սակայն, կարճաժամկետ և միջնաժամկետ ժամանակահատվածում ևս այս խնդիրը պետք է պահել միգրացիայի քաղաքականության օրակարգում նկատի ունենալով վերջին տարիներին ՀՀ միգրացիոն հոսքերի կայունացման միտումը և առանձին երկրների հետ ռեադմիսիայի (ՀՀ քաղաքացիների վերադարձի) մասին համաձայնագրերի կնքումը: Այս կապակցությամբ նկատենք, որ ոչ միայն արտագաղթը, այլև ներգաղթը ևս կարող է ուղեկցվել ֆինանսական հոսքերով: Խոսքը մուտքի երկրների այն միջոցների մասին է, որ նրանց կողմից տրամադրվում է քաղաքացիության մերժում ստացած անձանց վերադարձը ֆինանսավորելու, ելքի երկրներում աշխատատեղերով ապահովելու և ետդարձի (ռեցիկլացիայի) վտանգը նվազեցնելու համար:

Միգրացիայի առավելությունները այսօրվա տնտեսական կյանքում, նախ և առաջ, պետք է տեսնել կազմակերպված աշխատանքային միգրացիայի մեջ, որը Հայաստանի համար կարող է բավական հեռանկարային լինել: Հայաստանը դեռևս ունի զգալի գիտաարտադրական ներուժ, որակյալ և միաժամանակ էժան աշխատուժ, որի արտահանումը երկրի զարգացման ներկա փուլում կարող է ավելի շահավետ լինել, քան արտաքին տնտեսական գործունեության այլ ուղղություններ:

ՀՀ - ում աշխատուժի միգրացիայի կարգավորմանը կարող են նպաստել հետևյալ խնդիրների լուծումը և համապատասխան միջոցառումների իրականացումը.

- Ելնելով միգրացիայի սոցիալական գործառույթների կարևորությունից՝ անհրաժեշտ է կիրառել զբաղվածության նպատակաուղղված քաղաքականություն, նոր աշխատատեղեր ստեղծելու միջոցով թուլացնել սոցիալական լարվածությունը, պայմաններ ստեղծել բնակչության արտագաղթը նվազեցնելու և արտասահմանյան երկրներում անլեգալ գտնվող ՀՀ քաղաքացիների վերադարձն ապահովելու համար:

- Աշխատանքային միգրացիայի նվազեցման և միգրացիոն հոսքերի կարգավորման կարևոր ուղղություններից է աղքատության հաղթահարումը: Չնայած վերջին տարիներին հանրապետությունում արձանագրված սոցիալ-տնտեսական աճին, նշված հիմնախնդիրը չափազանց սուր դրսևորում ունի: Բավականին ցածր է աղքատության նվազեցմանը միտված նոր աշխատատեղերի ստեղծման և զբաղվածության քաղաքականության արդյունավետությունը:

- Հայաստանի Հանրապետությունում բնակչության միգրացիային վերաբերող օրենսդրությունը հիմնականում սահմանում է միգրացիոն գործընթացներում ուղղակի կամ անուղղակի ձևով ներգրավված բնակչության, նրանց տեղափոխման, աշխատանքի տեղավորման, կրթական, առողջապահական ծառայություններ մատուցող անձանց, վերահսկող պետական պաշտոնյաների իրավասությունների և պարտականությունների շրջանակները: Այս տեսանկյունից ՀՀ-ում միգրացիային առնչվող ընդհանուր օրենսդրությունը տարալուծված է տարբեր օրենսդրական ակտերում, իսկ միգրացիոն հարաբերությունները կարգավորող հատուկ օրենսդրությունը դեռևս բացակայում է: Այս բացը լրացնելու, Հայաստանի քաղաքացիների ազատ տեղաշարժը պետական մակարդակով կարգավորելու համար, անհրաժեշտ է մշակել և ընդունել «ՀՀ քաղաքացիների ՀՀ-ից ելքի և ՀՀ մուտքի մասին» առանձին օրենք:

- Հայաստանում օտարերկրացիների աշխատանքային միգրացիան կարգավորող «Օտարերկրացիների մասին» օրենքն ապահովում է ներդաշնակ քաղաքականություն վարելու հնարավորություն: Այդ կարգավորումը կարող է նպաստել «Արտագնա աշխատանքների կարգավորման մասին» օրենքի նախագիծը որպես օրենք ընդունելուն: Այս օրենքը պետք է սահմանի արտագնա աշխատանքների կարգավորման ոլորտում պետական քաղաքականության հիմնական սկզբունքները, արտագնա աշխատանքների մեկնելու կարգն ու պայմանները, պետական կառավարման մարմինների և արտագնա աշխատանքների բնագավառում միջնորդային ծառայություններ մատուցող կազմակերպությունների իրավասությունները, իրավունքներն ու պարտականությունները, քաղաքացիների և կազմակերպությունների միջև ծագող հարաբերությունների կարգավորման կանոնները:

- Հայաստանի Հանրապետության համար փոքր և միջին ձեռնարկատիրության (այսուհետ՝ ՓՄՁ) զարգացումը պետք է դիտարկել որպես գերակա խնդիր և ստեղծել բարենպաստ պայմաններ դրա զարգացման համար: ՓՄՁ-ն կարող է հանդես գալ նաև միգրացիոն հոսքերի անուղղակի կարգավորման հիմնական լծակի դերում: ՓՄՁ-ն կանխարգելի «ուղեղների արտահոսքը», նպաստելով տեխնիկական և տեխնոլոգիական առաջընթացին և աղքատության հաղթահարմանը, պետք է լինի հանրապետության սոցիալ-տնտեսական զարգացման ծրագրերի գերակա ուղղությունների շարքում: ՓՄՁ-ի զարգացման պետական աջակցությունը Հայաստանում պետք է ուղղված լինի ոլորտի կարգավորման օրենսդրավական դաշտի կատարելագործմանը, կադրերի պատրաստման համակարգի զարգացմանը, ֆինանսավարկային համակարգի զարգացմանը, հակամենաշնորհային քաղաքականության արդյունավետության բարձրացմանը, ոլորտի ինովացիոն զարգացմանն անհրաժեշտ ենթակառուցվածքների զարգացմանը: Փոքր և միջին բիզնեսի զարգացումը նպատակ ունի ստեղծել նոր աշխատատեղեր, ինչպես նաև նպաստել միջին խավի ձևավորմանը, որն էական դերակատարություն կունենա քաղաքական և տնտեսական բարեփոխումների գործընթացներում:

- Անհրաժեշտ է միգրանտների համար ստեղծել ուսումնական կենտրոններ, որոնք պլանավորման, տեղեկատվության տարածման և կորրիկցման գործառնություն կիրականացնեն, և, որտեղ միգրանտները կարող են դիմել՝ խորհրդատվություն ստանալու համար: Մեկնումից առաջ դասընթացների կազմակերպումը նպատակ ունի միգրանտներին ապահովել անհրաժեշտ ֆինանսական, առողջապահական, իրավաբանական, լեզվական, սոցիալական և այլ տեղեկատվությամբ:

- Տեղեկատվության տարածման առումով կարևորվում է հեռուստատեսային վավերագրական ֆիլմերի, միգրացիայի վերաբերյալ հաղորդումների, սոցիալական գովազդների ցուցադրումը, ինչպես նաև իրազեկող թերթիկների, բուկլետների տրամադրումը, որոնցում արծարծված կլինեն միգրանտների փորձը, նրանց պատմություններն ու դժվարությունները, արտերկրում հնարավոր խնդիրները:

- Հարկավոր է ստեղծել սահմանային էլեկտրոնային կառավարման տեղեկատվական համակարգ, ու ապահովել երկիր մուտք գործող ու երկրից դուրս եկող օտարերկրացիներին առնչվող տվյալների հասանելիություն:

- Անօրինական միգրացիայի դեմ պայքարում կարևորվում է արտերկրում անօրինական կարգավիճակում գտնվող ՀՀ քաղաքացիների վերադարձի մասին երկկողմ համաձայնագրերի կնքումը, ինչպես նաև վերադարձող միգրանտների վերաինտեգրմանն ուղղված ծրագրերի իրականացումը:

- ՀՀ-ում միգրացիոն ոլորտի կարգավորումն ավելի արդյունավետ դարձնելու համար ավելի նպատակահարմար կլինի առավել հստակեցնել այդ ոլորտը կարգավորող տարբեր մարմինների գործառույթների տարանջատումը:

- «Ուղեղների արտահոսքը» կանխելու և մտավոր կապիտալը երկրում պահելու համար կարևորվում է գիտահետազոտական աշխատանքերի իրականացման կազմակերպումը ու ստեղծագործական զարգացման հնարավորությունների մեծ չափով օգտագործումը, ինչպես նաև մտավոր սեփականության արդյունքների պաշտպանությունը:

- Հայաստանի Հանրապետության արտաքին քաղաքականության տեսանկյունից արտագնա աշխատանքային միգրացիայի կարգավորումը ենթադրում է համապատասխան երկկողմ և բազմակողմ միջազգային պայմանագրերի ու համաձայնագրերի կիրառման պայմանների ապահովում, ինչպես նաև միգրանտների առաջնահերթ խնդիրների լուծման շուրջ անհրաժեշտ նոր միջազգային պայմանագրերի կնքում: Այս ուղղությամբ ձեռնարկվող քայլերն անհրաժեշտ է ծառայեցնել նաև անօրինական միգրանտի կարգավիճակում գտնվող ՀՀ բազմաթիվ քաղաքացիների ներգաղթի կազմակերպմանը՝ հաշվի առնելով հանրապետությունում սոցիալ-տնտեսական իրավիճակի կայունացման միտումները:

**ԱՆՆԱ ՀԱՐՈՒԹՅՈՒՆՅԱՆ**

**Աշխատուժի միգրացիայի կարգավորման հիմնախնդիրները ՀՀ-ում**

*Բանալի բառեր՝ աշխատուժի միգրացիայի կարգավորում, արտագաղթ, ներգաղթ*

Հոդվածում քննարկվում են միգրացիայի քաղաքականության առանձնահատկությունները ՀՀ-ում, հիմնախնդիրները, միգրացիայի ոլորտը կարգավորող օրենսդրական դաշտը և առաջադրվում են աշխատուժի միգրացիայի կարգավորմանն ուղղված առաջարկություններ: Միգրացիայի առավելությունները այսօրվա տնտեսական կյանքում, նախ և առաջ, պետք է տեսնել կազմակերպված աշխատանքային միգրացիայի մեջ, որը Հայաստանի համար կարող է բավական հեռանկարային լինել:

**Анна АРУТЮНЯН**

**Основные вопросы регулирования трудовой миграции в РА**

*Ключевые слова: регулирование трудовой миграции, эмиграция, иммиграция*

В статье рассматриваются особенности миграционной политики в Армении, основные вопросы миграции, законодательная база регулирования миграции и предлагаются предложения, направленные на регулирование трудовой миграции. Многие аспекты, связанные с миграцией рабочей силы, регулирования трудовой миграции, в том числе иммиграции и эмиграции рассматриваются как с учетом международных тенденций, так и местных условий и специфических особенностей республики. Приводятся также разработанные автором рекомендации.

**Anna HARUTYUNYAN**

**The issues of regulation of labour migration in RA**

*Key words: labour, migration, regulation of labour migration, emigration, immigration*

The article discusses the features of migration policy in Armenia, the issues of migration, the legislative base of regulation of migration and suggests the offers directed on regulation of labour migration. Several aspects related to the labor migration, regulation of labor migration, including emigration and immigration, as well other factors are being discussed taking into careful consideration international trends and the specific conditions and peculiarities of the Republic of Armenia. In addition there certain recommendations worked out by the author and presented in this article.