

ՎԱՐԴԱՆ ԳԵՎՈՐԳՅԱՆ

**ՀԱՅԱՍՏԱՆԸ
ՄԻԳՐԱՅԻՈՆ
ՀԻՄՆԱԽՆԴԻՐՆԵՐԻ
ԽԱՉՄԵՐՈՒԿՈՒՄ**



9(47.925)
9-47
h2.

ՀԱՅԿԸՆ
ՀՕՑ ՈՍԲ
ԲՆԱ Օ

ՎԱՐԴԱՆ ԳԵՎՈՐԳՅԱՆ

ՀԱՅԱՍՏԱՆԸ ՄԻԳՐԱՑԻՈՆ ՀԻՄՆԱԽՆԴԻՐՆԵՐԻ ԽԱՉՄԵՐՈՒԿՈՒՄ

(միգրացիոն հիմնախնդիրների վերաբերյալ
հոդվածների ժողովածու)

8975

ՀԱՅԿԸՆ
ՀՕՑ ՈՍԲ

ISBN 978-9953-51-652-2 (կտրվել է)
ISBN 978-9953-51-652-4 (կտրվել է)



Երևան
«Անտարես»
2016

© Բրդուին 4, 2016
© Oberthur, 2016



ՀՏԴ 314.7
ԳՄԴ 60.7
Գ 479

Գևորգյան Վ.
Գ 479 Հայաստանը միգրացիոն հիմնախնդիրների խաչմերուկում/
Վ. Գևորգյան. - Եր.: Անտարես, 2016. - 420 էջ:

Սույն ժողովածուում առաջին անգամ մեկ գրքի մեջ են հավաքված Հայաստանի արդի միգրացիոն հիմնախնդիրների վերաբերյալ հեղինակի կողմից վերջին ավելի քան 10 տարիներին իրականացված վերլուծական և հայեցակարգային բնույթի մշակումները:

Ժողովածուն օգտակար կարող է լինել միգրացիոն հիմնահարցերի լուծման իրավասություններ ունեցող պետական և ոչ պետական կառույցների ներկայացուցիչների, միգրացիոն հիմնախնդիրների ուսումնասիրություններով զբաղվող հետազոտողների, ուսանողների, ինչպես նաև այս ոլորտի խնդիրներով հետաքրքրվող անձանց համար:

ՀՏԴ 314.7
ԳՄԴ 60.7

ISBN 978-9939-51-955-5 (փափուկ կազմ)
ISBN 978-9939-51-965-4 (կոշտ կազմ)



© Գևորգյան Վ., 2016
© «Անտարես», 2016

Yarden Gevorgyan
ARMENIA: MIGRATION AND
PROBLEMS

Գևորգյան Վ.
Հայաստանը միգրացիոն
խնդիրների խաչմերուկում

*Նվիրում եմ սիրելի ծնողներին՝
Պարզև Արամայիսի Ասաբրյանի և
Գյուլվարդ Մուրադի Թովմասյանի
պայծառ հիշատակին*

Այս ժողովածուում առաջին անգամ մեկ գրքի մեջ են հավաքված Հայաստանի արդի միգրացիոն հիմնախնդիրների վերաբերյալ հեղինակի կողմից վերջին ավելի քան 10 տարիներին իրականացված վերլուծական և հայեցակարգային բնույթի մշակումները:

Ժողովածուն օգտակար կարող է լինել միգրացիոն հիմնահարցերի լուծման իրավասություններ ունեցող պետական և ոչ պետական կառույցների ներկայացուցիչների, միգրացիոն հիմնախնդիրների ուսումնասիրություններով զբաղվող հետազոտողների, ուսանողների, ինչպես նաև այս ոլորտի խնդիրներով հետաքրքրվող անձանց համար:

Վարդան Գևորգյան
ՀԱՅԱՍՏԱՆԸ ՄԻԳՐԱՑԻՈՆ ՀԻՄՆԱԽՆՂԻՐՆԵՐԻ
ԽԱԶՄԵՐՈՒԿՈՒՄ

(միգրացիոն հիմնախնդիրների վերաբերյալ հոդվածների ժողովածու)

Ժողովածուում զետեղված են Հայաստանի արդի միգրացիոն հիմնախնդիրների վերաբերյալ հեղինակի կողմից վերջին ավելի քան 10 տարիներին իրականացված վերլուծական և հայեցակարգային բնույթի մշակումները, որոնցում վերլուծվել են Հայաստանի վերջին երեք տասնամյակների միգրացիոն իրավիճակը, այդ իրավիճակից բխող տարբեր հիմնախնդիրները, միգրացիոն գործընթացների և այլ սոցիալական երևույթների փոխազդեցությունները՝ ընդգծելով այդ հիմնախնդիրների ժամանակին և արդյունավետ լուծումների հետաձգման վտանգավորությունը Հայաստանի կարճաժամկետ և երկարաժամկետ զարգացման, ընդհուպ՝ ազգային անվտանգության համար:

Ներկայացվել են Հայաստանի Հանրապետության միգրացիայի պետական կառավարման համակարգի իրավահիմնադրույթը կառուցվածքը, այդ համակարգի զարգացման փուլերը, վերլուծվել են անկախությունից ի վեր Հայաստանի վարած միգրացիոն քաղաքականության տարբեր փուլերի առանձնահատկությունները, գնահատվել է այդ քաղաքականության արդյունավետությունը, արվել են հայեցակարգային և գործնական-կառավարչական բնույթի առաջարկներ՝ ուղղված Հայաստանի միգրացիոն ոլորտի պետական կարգավորման համակարգի մաս կազմող տարբեր ինստիտուտների և վերջինիս միջոցով վարվող քաղաքականությունների կատարելագործմանը:

Ժողովածուն կարող է օգտակար լինել ինչպես միգրացիոն հիմնահարցերի լուծման իրավասություններ ունեցող պետական և ոչ պետական կառույցների ներկայացուցիչներին, միգրացիոն հիմնախնդիրների ուսումնասիրություններով զբաղվող ուսանողներին և հետազոտողներին, այնպես էլ ընդհանրապես ոլորտի խնդիրներով հետաքրքրվող անձանց:

Vardan Gevorgyan
ARMENIA AT THE CROSSROAD OF MIGRATION
PROBLEMS

(Collection of articles on migration issues)

The collection includes analytical and conceptual elaborations of the author on contemporary migration problems of Armenia for the last 10 years: migration situation of the last 3 decades, different problems arising from this situation, interaction of migration processes and other social phenomena are analysed in these works emphasizing the hazard of delaying the timely and effective solutions to these problems for the sake of the short-term and long-term development, as well as national security of Armenia.

Legal-institutional structure of state administration system of migration of the Republic of Armenia, development stages of this system are presented here, characteristics of different stages of migration policy starting from Armenian independence are analysed, the effectiveness of that policy is evaluated, and conceptual and practical-administrative recommendations are made aimed at the improvement of various institutions constituting a part of state regulation system of the RoA migration sector and the policies pursued by them.

The collection can be useful for representatives of governmental and non-governmental institutions eligible for addressing migration issues, students and researchers involved in studies of migration issues as well as people interested in the field in general.

Գրքի հեղինակի հետ ծանոթ եմ մոտ երկու տասնամյակ: Վ. Գևորգյանի հետ առաջին աշխատանքային շփումներս սկսվել են դեռևս իմ ՀՀ սոցիալական ապահովության նախարարությունում աշխատած ժամանակահատվածում: Առաջին շփումներից արդեն ինձ համար ակնհայտ դարձավ նրա վերլուծական և համակարգային մտածողությունը:

Ավելի ուշ, երբ աշխատանքի անցա ՀՀ կառավարությանն առընթեր Միգրացիայի և փախստականների վարչությունում, սկսեցինք ավելի սերտորեն համագործակցել՝ արդեն միգրացիայի պետական կարգավորման հարցերով: 2000 թվականից առայսօր շարունակվող այդ համագործակցության շրջանակներում Վ. Գևորգյանը բավականաչափ ակտիվ մասնակցություն է ունեցել Հայաստանի Հանրապետությունում միգրացիայի պետական կարգավորման ուղղությամբ վարվող քաղաքականության իրավահնարավորությունները հիմքերի ձևավորման և ամբողջացման աշխատանքներին: Նա, մասնավորապես, մասնակցել է միգրացիայի պետական կարգավորման քաղաքականության հայեցակարգերի նախագծերի, միգրացիայի ոլորտը կարգավորող մի քանի օրենքների, ոլորտի պետական կառավարման համակարգում նախաձեռնած մի շարք ինստիտուցիոնալ բարեփոխումների նախագծերի մշակմանը, ինչպես նաև Հայաստանի միգրացիոն քաղաքականության համար կարևորություն ներկայացնող շատ հիմնախնդիրների հետազոտություններին ու վերլուծություններին:

Միգրացիոն քաղաքականության պետական կարգավորմանը վերաբերող շատ հարցերում Վ. Գևորգյանը, համակարգային վերլուծությամբ հանդերձ, հաճախ դրսևորում է նաև արմատական այնպիսի մոտեցումներ, որոնց մի մասը, անհրաժեշտ և հետաքրքիր լինելով հանդերձ, մեր կարծիքով, որոշակիորեն խոցելի է այն առումով, որ տվյալ պահի համար անհրաժեշտ և անհրաժեշտ չէ իրականացնել ինչպես մեր պետության առկա հնարավորությունների, այնպես էլ միգրացիոն հիմնախնդիրների լուծման իրավասություն ունեցող պետական կառավարման այս կամ այն կոնկրետ հաստատության իրավասությունների շրջանակի և իրական հնարավորությունների սահմանափակությունը: Վ. Գևորգյանը միգրացիայի և ընդհանրապես հասարակական-պետական հարաբերությունների կառուցման վերաբերյալ ունի ամբողջական հայեցակարգային գաղափարներ և համոզմունքներ:

Միգրացիոն հիմնահարցերի վերաբերյալ Վ. Գևորգյանի վերլուծությունները, տրված գնահատականների որոշակի կտրուկությամբ և որոշակի վիճահարույց եզրակացություններով հանդերձ, իրավունք ունեն բարձրաձայնվելու՝ անկախ այն բանից, թե յուրաքանչյուր աշխատանքում արտահայտված գնահատականները, եզրակացությունները և առաջարկները որքանով են այդ պահին

ընդունելի եղել դրանց կատարումը պատվիրած պետական կառավարման և այլ հաստատությունների կողմից, որքանով և ինչ ձևաչափով են ներառվել այն իրավական ակտերում կամ պետական-պաշտոնական այլ փաստաթղթերում, որոնց ստեղծման նպատակով նախաձեռնվել են:

Կարծում եմ՝ միգրացիոն խնդիրների վերաբերյալ Վ. Գևորգյանի վերլուծական աշխատանքները մեկ գրքով հրատարակելն անհրաժեշտ է ու իմաստունի, քանի որ դրանք որոշակի արժեք և հետաքրքրություն են ներկայացնում այն առումով, որ պարունակում են՝

- բավականաչափ մեծ ծավալի փաստական նյութ, որը որոշակի հետաքրքրություն է ներկայացնում վերջին երեք տասնամյակում Հայաստանի միգրացիոն իրավիճակի բնութագրման, միգրացիայի պետական կարգավորման ուղղությամբ անկախությունից ի վեր վարվող քաղաքականության բնույթը և ուղղվածությունը ներկայացնելու, միգրացիայի պետական կարգավորման ուղղությամբ մեր հանրապետությունում ստեղծված իրավական դաշտի և միգրացիայի պետական կառավարման ինստիտուցիոնալ կառուցվածքի փոփոխությունների մասին ամբողջական պատկերացում ձևավորելու առումներով,
- միգրացիոն ոլորտի տարբեր հիմնահարցերի, միգրացիոն գործընթացների և սոցիալական տարբեր երևույթների միջև գոյություն ունեցող պատճառահետևանքային կապերի, միգրացիոն հիմնախնդիրների լուծման ուղղությամբ պատմական տարբեր ժամանակներում ձևավորված տեսական-հայեցակարգային համակարգերի, տարբեր երկրների կողմից որդեգրած քաղաքական մոտեցումների ու կառավարչական մոդելների վերաբերյալ որոշակի համակարգված, համադրված փաստեր ու վերլուծություններ,
- վերը նշված հիմնախնդիրների լուծման ուղղությամբ անկախությունից ի վեր Հայաստանի Հանրապետության վարած քաղաքականության նպատակների, խնդիրների, ուղղությունների, արդյունավետության, միգրացիոն կառավարման համակարգի կառուցվածքի ու գործունեության վերաբերյալ հեղինակի անհատական մոտեցումներն ու գնահատականները:

Գագիկ Եգանյան

«Վարածքային կառավարման և զարգացման նախարարության
Միգրացիոն պետական ծառայության պետ
15.06.2016թ.

ՀԵՂԻՆԱԿԻ ԱՌԱՋԱԲԱՆԸ

Միրելի ընթերցող,

Միգրացիոն ոլորտի հիմնախնդիրների ուսումնասիրություններով սկսել եմ զբաղվել 1999-2000-ական թվականներից: Այդ ընթացքում որոշ ժամանակ որպես պետական ծառայող, իսկ հիմնականում որպես անկախ փորձագետ մասնակցել եմ Հայաստանի Հանրապետության միգրացիայի պետական կարգավորման ոլորտի ամենատարբեր հիմնախնդիրների հետազոտությունների վերլուծությունների, այդ հիմնախնդիրների լուծմանն ուղղված քաղաքական-նազմավարական փաստաթղթերի, քաղաքականության իրականացմանն ուղղված տարբեր մակարդակների ծրագրերի, միգրացիոն հարաբերությունները կարգավորող մի շարք իրավական ակտերի նախագծերի մշակմանը: Նշված աշխատանքների գերակշիռ մասը չի հրապարակվել, քանի որ դրանք մշակվել են ՀՀ միգրացիոն պետական ծառայության (ՄՊԾ) կամ այս կամ այն միջազգային կազմակերպության նախաձեռնությամբ՝ հետապնդելով ավելի գործնական նպատակներ, այսինքն՝ ի սկզբանե նախատեսված լինելով պետական կառավարման ոլորտում քաղաքական, ծրագրային կամ իրավական փաստաթղթերի նախագծերի մշակման համար: Չհրապարակման պատճառներից մեկն էլ պայմանավորված էր դրանց մեծ մասի հատուկ ձևաչափով, այդ նյութերի մեծ մասը ձևաչափային և ժանրային առումով ավելի շատ մոտ էր պետական կառավարման փաստաթղթերի, իրավական ակտերի նախագծերի կամ կառավարչական բնույթի հաշվետու-զեկույցների ձևաչափերին, քան ակադեմիական կանոններով մշակված գիտական հոդվածներին:

Ձեր դատին ներկայացվող ժողովածուում տեղ գտած հոդվածները կազմում են միգրացիոն ոլորտի հիմնախնդիրների վերաբերյալ վերջին 16-17 տարիների ընթացքում իմ կողմից կամ իմ մասնակցությամբ տարբեր նպատակներով ու ձևաչափերով մշակած աշխատանքների մի մասը միայն: Այդ նյութերը մեկ ժողովածուով ներկայացնելու գաղափարը հասունացել էր վաղուց, սակայն, ի թիվս այլ պատճառների, հետաձգվում էր՝ պայմանավորված նաև հրատարակման ենթակա ժողովածուում ընդգրկվելիք հոդվածների ընտրության հետ կապված դժվարություններով: Երկար մտորումներից հետո ի վերջո եկա այն եզրակացության, որ այդ նյութերի մի մասն այնուամենայնիվ կարելի է հրատարակել՝ անկախ այն բանից, թե ձևաչափային առումով որքանով են համապատասխանում գիտական աշխատանքներին ներկայացվող ակադեմիական ձևաչափային պահանջներին:

Ներկա ժողովածուում ընդգրկված մեկ տասնյակ հոդվածներում քննարկվել են՝

- 1) Հայաստանի Հանրապետության միգրացիոն քաղաքականության հայեցակարգային տարբեր խնդիրներ, այդ թվում Հայաստանի կարևորագույն միգրացիոն հիմնախնդիրներին, դրանց լուծման ուղղությամբ

նախընթաց տարիներին մեր հանրապետության վարած միգրացիոն քաղաքականության փուլայնացման, միգրացիոն ցանկալի քաղաքականության նպատակների, խնդիրների սկզբունքների սահմանման, լուծելիք հիմնախնդիրների դասակարգման սկզբունքների, հիմնախնդիրների լուծման ուղղությամբ սահմանվող միջոցառումների ուղղությունների, դրանց իրականացման համար անհրաժեշտ գործողությունների սահմանման հետ կապված խնդիրներ և այլն,

2) Հայաստանի Հանրապետությունում միգրացիոն քաղաքականության տարբեր ուղղությունների (այդ թվում անօրինական միգրացիայի դեմ պայքարի, ՀՀ պետական սահմանի անցակետերում ապաստան հայցողների հետ տարվող աշխատանքների, «Եվրոպական հարևանության քաղաքականության» շրջանակներում միգրացիայի ոլորտում մեր երկրի ստանձնած պարտավորությունների և այլն) արդյունավետության գնահատման և մոնիթորինգի հետ կապված խնդիրները,

3) Իմիգրանտների ինտեգրման ուղղությամբ Հայաստանի Հանրապետության վարած և վարելիք քաղաքականության, այդ թվում 1988-1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած փախստականների ինտեգրման հետ կապված խնդիրները,

4) Միգրացիայի և այլ սոցիալական երևույթների ու ինստիտուտների (աղքատություն, անհավասարություն, աշխատաշուկա, սոցիալ-քաղաքական կյանք և այլն) փոխազդեցությունների, այդ թվում ընդհանրապես մարդկային զարգացման վրա ունեցած ազդեցությունների խնդիրները և այլն:

Ժողովածուում ընդգրկված հոդվածների մեծ մասը ծավալային, ձևաչափային և բովանդակային առումով նույնական չէ քաղաքական-հայեցակարգային և իրավական այն փաստաթղթերի, ինչպես նաև վերլուծական բնույթի այն զեկույցների՝ պատվիրատու սուբյեկտների կողմից ընդունված վերջնական տարբերակների հետ, որոնց ստեղծման նպատակով պատվիրվել կամ նախաձեռնվել են դրանց մշակումները: Ժողովածուի հրապարակումը նախնական տարբերակների ու արդեն որպես պաշտոնական փաստաթուղթ կյանքի կոչված պաշտոնական տարբերակների միջև առկա տարբերությունները պահպանելու նպատակ է նաև հետապնդում: Ի դեպ, ժողովածուում ընդգրկված հոդվածների և դրանց պատվիրման արդյունքում ընդունված փաստաթղթերի վերջնական տարբերակների ոչ նույնականության մասին նշումներ են արվել նաև համապատասխան հոդվածների սկզբում:

Ժողովածուում ընդգրկված նյութերը հիմնականում մշակվել են վերջին 10 տարիներին, ուստի այսօր դրանցում տեղ գտած փաստական նյութի (ինչպես վիճակագրական և փորձագիտական տվյալները, այնպես էլ իրավական և ինստիտուցիոնալ կառուցվածքների վերլուծությունները) մի մասը, օբյեկտիվ պատճառներով, կորցրել է իր թարմությունը: Այդ իսկ նկատառումով, հոդվածները ժողովածուում դասավորվել են ժամանակագրական կարգով, ուստի

հորդորում ենք դրանցից յուրաքանչյուրը դիտարկել իր ստեղծման ժամանակահատվածում՝ գնահատելով դրանք տվյալ պահի համար արդիական խնդիրների և դրանց վերլուծության համար անհրաժեշտ տվյալների՝ տվյալ իրավիճակում հասանելիության տեսանկյունից:

Այդուհանդերձ հույս ունենք, որ ժողովածուն իր համեստ նպաստը կբերի մեր հանրապետության միգրացիոն հիմնախնդիրների լուծման գործում՝ որոշ չափով օգնելով միգրացիոն հիմնախնդիրների լուծմամբ զբաղվող և մտահոգ անձանց՝ Հայաստանի միգրացիոն խնդիրների իրական մասշտաբների ու սրության, դրանց լուծման ուղղությամբ առկա պետական կառավարման համակարգի, վերջինիս միջոցով վարվող միգրացիոն քաղաքականության տարբեր կողմերի մասին համակարգային գիտելիքների ու պատկերացումների ձևավորմանը:

Հավագույն մաղթանքներով՝

Վարդան Գևորգյան

2016թ., հունիս

**ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅՈՒՆՈՒՄ ԻՄԻԳՐԱՆՏՆԵՐԻ
ԻՆՏԵԳՐՄԱՆ ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ՀԱՅԵՑԱԿԱՐԳԻ
ՆԱԽԱԳԻԾ¹**

Օգտագործված հապավումներ և համառոտագրություններ

- ՀՀ – Հայաստանի Հանրապետություն
- ԵՄ – Եվրոպական Միություն
- ՄԱԿ – Միավորված ազգերի կազմակերպություն
- ՓԳՀ – ՄԱԿ-ի փախստականների հարցերով գերագույն հանձնակատար
- ԱՄԿ – Աշխատանքի միջազգային կազմակերպություն
- ՄԻԵԿ – Մարդու իրավունքների եվրոպական կոնվենցիա
- ՀԻԽ – Հիմնարար իրավունքների ԵՄ խարտիա
- ՄՄԿ – Միգրացիայի միջազգային կազմակերպություն
- ԱՊՀ – Անկախ պետությունների համագործակցություն
- ԵՏՄ – Եվրասիական տնտեսական միություն
- ԱՄՆ – Ամերիկայի Միացյալ Նահանգներ
- ԽՍՀՄ – Խորհրդային Սոցիալիստական Հանրապետությունների Միություն
- ՌԴ – Ռուսաստանի Դաշնություն
- ՏԿԱԻՆ – ՀՀ տարածքային կառավարման և արտակարգ իրավիճակների նախարարություն
- ՄՊԾ – Միգրացիոն պետական ծառայություն
- ԱԱՀՆ – ՀՀ աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարություն
- ԶՊԳ – Զբաղվածության պետական գործակալություն
- ԿԳՆ – ՀՀ կրթության և գիտության նախարարություն
- Էկոնոմ. նախ. – ՀՀ էկոնոմիկայի նախարարություն
- Մշկթ. նախ. – ՀՀ մշակույթի նախարարություն
- Առողջապ. նախ. – ՀՀ առողջապահության նախարարություն
- Քաղշին. նախ. – ՀՀ քաղաքաշինության նախարարություն
- Արդ. նախ. – ՀՀ արդյունաբերության նախարարություն
- ԱԱԾ – ՀՀ կառավարությանն առընթեր ազգային անվտանգության ծառայություն
- Սփոք. նախ. – ՀՀ սփյուռքի նախարարություն

¹ Սույն աշխատանքն իրականացվել է 2015թ.՝ ՄԱԿ-ի ՓԳՀ-ի և ՀՀ ՏԿԱԻՆ ՄՊԾ-ի նախաձեռնությամբ և աջակցությամբ: Ներկայացվող նախագիծն ընկած է ՀՀ կառավարության հաստատմանը ներկայացվելիք «Հայաստանի Հանրապետությունում փախստական ճանաչված և անպաստան ստացած անձանց, ինչպես նաև երկարաժամկետ միգրանտների ինտեգրման քաղաքականության հայեցակարգ»-ի նախագծի հիմքում, սակայն նույնական չէ վերջինիս հետ:

- ՏԻՄ – տեղական ինքնակառավարման մարմին
- ՊՈԱԿ – պետական ոչ առևտրային կազմակերպություն
- ՈԿԿ – ոչ կառավարական կազմակերպություն
- ՀԿ – հասարակական կազմակերպություն
- ԱԾԽՄ – անանց ծնողական խնամքի մնացած
- ՄՊԿԲՀ ԳԾ – ՀՀ միգրացիայի պետական կարգավորման քաղաքականության հայեցակարգի իրականացման 2012–2016 թվականների գործողությունների ծրագիր

ՕԱԹՀ – օտարերկրացիների աշխատանքի թույլտվության համակարգ

I. Ներածություն

Ընդունման երկրում օտարերկրացիների ինտեգրման գործընթացն արդի քաղաքակրթության կարևորագույն պայմաններից և հիմնախնդիրներից է, որը վերջին 20–25 տարիներին ամրագրվել է միջազգային իրավունքի բազմաթիվ առանցքային փաստաթղթերում: Դեռևս 1994թ. դեկտեմբերի 6-ին Նոր դարաշրջանի համագործակցության Բուդապեշտի փաստաթղթով աշխարհի պետությունների համար սահմանվել էր պարտավորություն՝ դյուրացնել աշխատող միգրանտների սոցիալական ինտեգրումը նրանց փաստացի բնակության պետություններում՝ խրախուսելով նրանց ակտիվ մասնակցությունն ինտեգրման գործընթացում:

2007թ. նոյեմբերի 29–30-ին Եվրամիության (ԵՄ) Նախարարների խորհրդի 15-րդ հանդիպման ընթացքում կազմված փաստաթղթով առաջարկվել է մշակել և զարգացնել ազգային հատուկ ռազմավարություններ ու ծրագրեր, որոնք ուղղված են օրինական միգրանտների ինտեգրմանը՝ վերջիններիս հնարավորինս ակտիվ ներգրավելով այդ գործընթացում:

Քանի որ 1992-ից ի վեր Հայաստանին առնչվող արտաքին միգրացիոն հոսքերում բացահայտորեն գերակշռել են էմիգրացիոն հոսքերը, վերջին 20–25 տարիներին իմիգրանտների ինտեգրման խնդիրը մեր երկրում չի դարձել քաղաքական–կառավարչական օրակարգի խնդիր, այդ թվում իմիգրանտների ինտեգրման հատուկ քաղաքականության հայեցակարգային որևէ փաստաթղթի առարկա, չնայած անկախությունից ի վեր Հայաստանը վավերացրել է օտարերկրացիներին վերաբերող միջազգային բազմաթիվ կոնվենցիաներ²:

² Աշխատանքային միգրանտների և նրանց ընտանիքների անդամների իրավական կարգավիճակի մասին ԱՊՀ մասնակից պետությունների կոնվենցիան, Միգրացիոն մարմինների ղեկավարների խորհուրդ ստեղծելու մասին ԱՊՀ անդամ պետությունների համաձայնագիրը, Անօրինական միգրացիայի դեմ պայքարում ԱՊՀ մասնակից պետությունների համագործակցության մասին համաձայնագիրը, Բոլոր աշխատող միգրանտների և նրանց ընտանիքների անդամների իրավունքների պաշտպանության մասին միջազգային կոնվենցիան, Միգրացիայի բնագավառում չարաշահումների և աշխատող միգրանտներին

Վերջին մեկ դարում Հայաստանին առնչվող արտաքին միգրացիոն հոսքերում կարելի է առանձնացնել իմիգրացիոն նշանակալի հոսքերի ընդունման մի քանի փուլ, որոնցից առաջինը 1915–1922թթ. ցեղասպանության հետևանքով հարյուր հազարավոր հայերի տարերային ներգաղթն էր դեպի ներկայիս Հայաստանի տարածք, որը 1922 թվականից ստացավ կազմակերպված հայրենադարձության տեսք և շարունակվեց մինչև 1925–1926 թվականները: Ներգաղթի երկրորդ ինտենսիվ փուլը սկիզբ առավ Երկրորդ համաշխարհային պատերազմից հետո, որի արդյունքում ևս մի քանի տասնյակ հազար հայեր ներգաղթեցին Խորհրդային Հայաստան: Հաջորդ փուլում՝ անցած դարի 60–70-ական թվականներին, հիմնականում նախկին Խորհրդային Միության մի շարք հանրապետություններից (գլխավորապես Ադրբեջան և Վրաստան), ինչպես նաև Մերձավոր Արևելքի մի շարք երկրներից (Իրան, Սիրիա, Լիբանան, Հորդանան) տարեկան 12–14 հազար հայազգի իմիգրանտներ տեղափոխվեցին Խորհրդային Հայաստան³: Դեպի Հայաստան իմիգրացիոն չորրորդ մեծ ալիքը կապված էր Լեոնային Ղարաբաղի հիմնախնդրի շուրջ մեր տարածաշրջանում կտրուկ սրված հակամարտության հետ, որի հետևանքով միայն 1988–1992թթ. Հայաստանը ստիպված եղավ ընդունել մոտ 420 հազար հայազգի փախստականների:

Վերջին 10–12 տարիներին Հայաստանը ստիպված եղավ բավականաչափ մեծ թվով հարկադիր իմիգրանտներ ընդունել Իրաքից, Սիրիայից, Ուկրաինայից և այլ երկրներից՝ դրանով իսկ բացառապես էմիգրանտների ծագման երկրից վերածվելով նաև իմիգրանտներ ընդունող երկրի: Այս մասին են վկայում նաև միջազգային կազմակերպությունների կողմից իրականացված հետազոտությունները: Մասնավորապես 2013թ. ԵԱՀԿ «Հայաստանում միգրանտների ինտեգրացիայի քաղաքականության գործակցի գնահատման զեկույց»-ում նշվում է. «Լինելով հիմնականում արտագաղթի երկիր՝ Հայաստանն աստիճանաբար դառնում է նաև ներգաղթի և տարանցման երկիր Անկախ պետությունների համագործակցության (ԱՊՀ) և Մերձավոր Արևելքի երկրների համար»:

հնարավորությունների և վերաբերմունքի հավասարության ապահովման մասին ԱՄԿ-ի կոնվենցիան, Փախստականների կարգավիճակի մասին ՄԱԿ-ի կոնվենցիան և Փախստականների կարգավիճակին վերաբերող արձանագրությունը, Աշխատանքային միգրացիայի և աշխատավոր միգրանտների սոցիալական պաշտպանության բնագավառում համագործակցության մասին համաձայնագիրը, Զբաղվածության համար միգրացիայի մասին ԱՄԿ-ի վերանայված կոնվենցիան, Միգրանտ աշխատողների մասին (լրացուցիչ դրույթներ) ԱՄԿ-ի կոնվենցիան, Անդրազգային կազմակերպված հանցավորության դեմ ՄԱԿ-ի կոնվենցիային կից «Ցամաքով, ծովով և օդով միգրանտների անօրինական ներս բերելու դեմ» և «Մարդկանց, հատկապես կանանց և երեխաների առևտրի կանխարգելման արգելման և պատժի մասին» արձանագրությունները և այլն:

³ Տե՛ս Կարապետյան Ս.Ա., Օվսեպյան Ք.Լ. «Региональные особенности социально-демографического развития Армянской ССР», Ереван, «Айастан», 1986г., 216с.

Այս առումով որոշակի բացառություն է կազմում ՀՀ կառավարության 2010թ. դեկտեմբերի 30-ի N 51 արձանագրային որոշմամբ հաստատված «Հայաստանի Հանրապետության միգրացիայի պետական կարգավորման քաղաքականության հայեցակարգ»-ը (այսուհետ՝ Միգրացիոն քաղաքականության հայեցակարգ), որն, ըստ էության, ՀՀ միգրացիոն պետական քաղաքականության նոր փուլի սկիզբ դարձավ, որի սկզբնական շրջանը նշանավորվեց Եվրոպական Միության հետ առավել ինտենսիվ համագործակցությամբ՝ սկսելով Եվրոպական հարևանության ծրագիրը (ապա նաև՝ Արևելյան գործընկերության ծրագիրը), որոնց շրջանակներում բազմաթիվ քայլեր արվեցին Հայաստանի միգրացիոն կառավարման համակարգը օրենսդրական և ինստիտուցիոնալ առումներով Եվրամիության համակարգին համահունչ դարձնելու ուղղությամբ:

ՀՀ միգրացիոն քաղաքականության մեջ նոր ուղղություն բացեց Եվրասիական տնտեսական միությանը (ԵՏՄ) ՀՀ անդամակցությունը, քանի որ այս քայլի գլխավոր նպատակներից մեկը ենթադրվում էր, որ պիտի լինի միգրացիայի ոլորտում ԵՏՄ անդամ երկրների տարածքում աշխատուժի ազատ տեղաշարժի իրականացման դյուրացումը:

Միգրացիոն քաղաքականության հայեցակարգի ընդունումով ընդլայնվեց խնդիրների շրջանակը, որոնք ՀՀ կառավարության կողմից հոչակվեցին որպես միգրացիայի ոլորտի քաղաքական գերակայություններ, որոնց շարքում առաջին անգամ նշվեցին ինչպես 1988–1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած փախստականների՝ հայաստանյան հասարակությունում ինտեգրմանն ուղղված քաղաքականության շարունակականության ապահովման, այնպես էլ օտարերկրյա պետություններից Հայաստանի Հանրապետության քաղաքացիների վերադարձի, հայրենիքում նրանց հետագա վերաինտեգրմանը ցուցաբերվող աջակցության կարևորությունը՝ նախանշելով մի շարք ուղիներ, այդ թվում բնակչության սոցիալական պաշտպանության ոլորտում իրականացվող զբաղվածության, առողջապահական, կրթական և սոցիալ-տնտեսական այլ ծրագրերում 1988–1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած անձանց որպես առաջնահերթ շահառու ճանաչելու հարցի քննարկումը:

Հայեցակարգով սահմանված քաղաքական գերակա ուղղությունների իրականացումն ապահովելու նպատակով ՀՀ կառավարությունը 2011–2014թթ. ընդունեց որոշակի միջոցառումների իրականացման վերաբերյալ մի շարք որոշումներ.

1) 2011թ. նոյեմբերի 10-ի N 1593-Ն որոշմամբ հաստատեց «ՀՀ միգրացիայի պետական կարգավորման քաղաքականության հայեցակարգի իրականացման 2012–2016 թվականների գործողությունների ծրագիրը», որում նախատեսվեցին՝

• 1988–1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած անձանց բնակչության սոցիալական պաշտպանության ոլորտի պետական ծրագրերի առաջնահերթ շահառու ճանաչելու հարցը քննարկել ոլորտի պետական կառավարման մարմինների ու փախստականների իրավունքների ու շահերի պաշտպանության հարցերով զբաղվող ՀԿ-ների ու միջազգային կազմակերպությունների հետ,

• Ստեղծել բնակչության սոցիալական պաշտպանության ոլորտի տարբեր ենթաոլորտներում իրականացվող պետական ծրագրերում 1988–1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած անձանց առաջնահերթ շահառու ճանաչելու ուղղությամբ օրենսդրական հիմքերը:

2) ՀՀ կառավարությունը, ուշադրության կենտրոնում պահելով օտարերկրացիների ինտեգրման խնդիրները, 2014թ. փետրվարի 27-ի N 303-Ն որոշմամբ հաստատեց «Մարդու իրավունքների պաշտպանության ազգային ռազմավարությունից բխող միջոցառումների ծրագիրը», որով խնդիր դրվեց մշակել փախստական ճանաչված և ապաստան ստացած անձանց Հայաստանի Հանրապետությունում լիարժեք ինտեգրման համար նպաստավոր պայմանների ստեղծման վերաբերյալ համապատասխան իրավական ակտի նախագիծ:

3) ՀՀ կառավարության 2014թ. հուլիսի 17-ի N 769-Ն որոշմամբ հաստատվեց «ՀՀ միգրացիայի ոլորտը կանոնակարգող Հայաստանի Հանրապետության օրենսդրությունը միջազգային չափանիշներին, այդ թվում Եվրամիությունում և Միասնական տնտեսական տարածքում ընդունված մոտեցումներին և սկզբունքներին համապատասխանեցնելուն ուղղված գործողությունների 2014–2016 թվականների ծրագիր»-ը, որի հավելվածի աղյուսակային մասում ներկայացված գործողությունների ծրագրի «2.3.» կետում որպես «Փախստականների ու ապաստանի մասին» ՀՀ օրենքում լրացումներ և փոփոխություններ կատարելու մասին հիմնախնդրի կատարմանն ուղղված կարևոր գործողություն է նշված **ապաստան հայցողներին և փախստականներին տրամադրվող ծառայությունների ընդլայնումն ու հստակեցումը**, մասնավորապես մասնագիտական վերապատրաստման (այդ թվում որակավորումը բարձրացնելու համար նախատեսված վերապատրաստման ապահովում), անչափահասների կրթության, ինտեգրման միջոցների ապահովման (լեզվի դասընթացներ, մշակութային կողմնորոշման դասընթացներ, առօրյա կյանքին վերաբերող տեղեկատվություն, հանրային կյանքին մասնակցություն և այլն) ձևերով:

Վերը նշված փաստաթղթերի ընդունումը վկայում է այն մասին, որ ՀՀ կառավարությունը օրակարգային է համարում ինչպես Հայաստանի Հանրապետությունում փախստական ճանաչված և ապաստան ստացած անձանց և Հայաստան ժամանող երկարաժամկետ իմիգրանտների ինտեգրման հետ կապված խնդիրների, այնպես էլ ՀՀ վերադարձող քաղաքացիների վերաինտեգրման խնդիրների լուծումը: Այդ մասին են վկայում նաև համապատասխան ինստիտուցիոնալ կարողությունների ստեղծման փաստերը, մասնավորապես

ՀՀ կառավարության 2014թ. մարտի 6-ի թիվ N 212-Ն որոշմամբ ՀՀ տարածքային կառավարման և արտակարգ իրավիճակների նախարարության միգրացիոն պետական ծառայության կառուցվածքում (ՄՊԾ) ստեղծվել է ինտեգրման հարցերի բաժին: Մեկ այլ որոշմամբ աշխատանքային միգրանտների ինտեգրման ստորաբաժանում է ստեղծվել նաև ՀՀ աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարության (ԱՍՀՆ) Զբաղվածության պետական գործակալության (ԶՊԳ) աշխատակազմում:

Այդուհանդերձ հարկ ենք համարում ամրագրել, որ առ այսօր Հայաստանում իմիգրանտների ինտեգրմանն ուղղված հատուկ քաղաքականություն չի վարվում, ուստի հաշվի առնելով Հայաստան մտնող իմիգրացիոն հոսքերի որոշակի աճի միտումը, վերջին տարիների աշխարհաքաղաքական զարգացումները, ինչպես նաև եվրոպական և միջազգային ու միջպետական այլ միավորումների միգրացիոն քաղաքականությունների հետ մեր երկրի համապատասխան ոլորտում վարվող քաղաքականության ներդաշնակեցման անհրաժեշտությունը՝ Հայաստանում հասունացել է իմիգրանտների տարբեր խմբերի ինտեգրման խնդիրների լուծման նպատակ հետապնդող հատուկ քաղաքականություն ունենալու հարցը, ինչն էլ ենթադրում է, որ հասունացել է նաև Հայաստանի Հանրապետությունում իմիգրանտների ինտեգրման հատուկ քաղաքականության հայեցակարգային փաստաթղթի (այսուհետ՝ Հայեցակարգ) մշակման և ընդունման անհրաժեշտությունը:

Իմիգրանտների ինտեգրման միասնական արդյունավետ քաղաքականության վարումը նպատակահարմար է ոչ միայն մարդասիրական տեսանկյունից, այլև ընդունող երկրի տնտեսական շահավետության առումով, քանի որ ինտեգրումը կրճատում է իմիգրանտների՝ պետության կողմից տրվող սոցիալական օգնության կարիքը: Ֆինլանդիայում իրականացված տնտեսական հետազոտությունները, օրինակ, վկայում են, որ ինտեգրացիոն ծրագրերի իրականացման արդյունքում 10 տարվա ընթացքում իմիգրանտների եկամուտներն աճել են 1,5 անգամ⁴, որի հետևանքով կրճատվել են իմիգրանտներին տրվող սոցիալական աջակցության նպաստները, ինչը ֆինանսական մեծ ծանրաբեռնվածություն է պետության համար՝ պայմանավորված այն իրողությամբ, որ իմիգրանտների եկամուտներն ու աշխատավարձը տեղացիների համեմատ ավելի ցածր են, ուստի իմիգրանտներն ավելի հաճախ են ստանում եկամուտների տարբերության փոխհատուցման նպատակով տրվող նպաստներ:

Առաջարկվող Հայեցակարգի նպատակն է ապահովել՝

1) Հայաստանի Հանրապետությունում օրինական հիմքերով գտնվող իմիգրանտների (այդ թվում՝ օտարերկրացիների և քաղաքացիություն չունեցող անձանց), ինչպես նաև

⁴ <http://ru.exrus.eu/Finlyandiya-Integratsiya-immigrantov-id5390ab5dae2015ea4db6e7a4>

2) Լեոնային Ղարաբաղի շուրջ սրված հակամարտության հետևանքով 1988–1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած փախստականների ինտեգրմանն ուղղված միասնական քաղաքականության վարումը առաջիկա 5–10 տարիների ընթացքում:

Հայեցակարգի նախագիծն ունի հետևյալ կառուցվածքը՝

- I. Ներածություն,
- II. Իմիգրացիոն իրավիճակը Հայաստանի Հանրապետությունում, այդ թվում՝
 - II-1. Իմիգրացիոն իրավիճակը Հայաստանի Հանրապետությունում վերջին 10–15 տարիներին,
 - II-2. Իմիգրանտների ինտեգրման իրավական նախադրյալները Հայաստանի Հանրապետությունում,
 - III. Իմիգրանտների հիմնախնդիրների լուծումը Հայաստանի Հանրապետության միգրացիոն քաղաքականության համատեքստում,
 - IV. Հայաստանի Հանրապետության իմիգրանտների ինտեգրման համակարգի խնդիրները,
 - V. Իմիգրանտների ինտեգրման միջազգային փորձի համառոտ ակնարկ Հայաստանի Հանրապետությունում իմիգրացիոն խնդիրների լուծման տեսանկյունից,
 - VI. Հայաստանի Հանրապետությունում իմիգրանտների ինտեգրման քաղաքականության գերակա ուղղությունները առաջիկա 5–10 տարիների ընթացքում:

Հավելված. Իմիգրանտների ինտեգրման ուղղությամբ միջազգային փորձը

II. Իմիգրացիոն իրավիճակը Հայաստանի Հանրապետությունում վերջին 10–15 տարիներին

Իմիգրանտների ինտեգրացիայի մասին խոսելիս պետք է նկատի ունենալ առնվազն երկու հարթություն.

1) Ինտեգրում իրավական հարթությունում, որը ցույց է տալիս, թե օրենսդրական մակարդակում ինչ հարաբերության մեջ են ընդունող երկրի, տվյալ դեպքում՝ Հայաստանի Հանրապետության քաղաքացիների և իմիգրանտների իրավունքներն ու պարտականությունները,

2) Ինտեգրում փաստացի մակարդակում, որը ցույց է տալիս, թե փաստացի մակարդակում որքանով է ընթանում իմիգրանտների ինտեգրումը հասարակական կյանքի տարբեր ոլորտներում, այդ թվում՝ որքանով են իրացվում օրենսդրությամբ նրանց համար սահմանված իրավունքներն ու պարտականությունները:

II-1. Իմիգրացիոն իրավիճակը Հայաստանի Հանրապետությունում վերջին 10–15 տարիներին

Վերջին 10–15 տարիներին Հայաստանի հետ կապված արտաքին միգրացիոն հոսքերում քիչ թե շատ նշանակալի իմիգրացիոն հոսքեր ի հայտ եկան 2003 թվականից հետո՝ կապված Իրաքում սկսված պատերազմական գործողությունների հետ: Ըստ ՄՊԾ պաշտոնական տվյալների՝ 1999–2009թթ. Հայաստանը ստիպված եղավ ընդունել Իրաքից ժամանած 986 հոգու, որոնք բոլորն էլ հարկադիր տեղահանվածներ էին (ճնշող մեծամասնությամբ՝ հայազգի), ուստի բոլորն էլ Հայաստանում ստացան փախստականի կարգավիճակ: 2009 թվականից հետո Իրաքից Հայաստան ժամանողների թիվը կտրուկ նվազեց: 2010 թվականից մինչև 2015թ. մայիսն ընկած ժամանակահատվածում այդ երկրից Հայաստան է տեղափոխվել 110 հոգի, ովքեր դիմել են մեր երկրում փախստականի կարգավիճակ ստանալու խնդրանքով: Այս վերջին խմբի 87%-ին շնորհվել է փախստականի կարգավիճակ:

2011–2012 թվականներից սկսած Հայաստան մտնող իմիգրացիոն հոսքերում սկսեցին գերակշռել արդեն Սիրիայից հարկադիր հեռացած անձինք: Առայսօր, ինչպես ՄԱԿ-ի 70–րդ գագաթաժողովի ամբիոնից հայտարարեց ՀՀ նախագահը, Հայաստանը ստիպված է եղել ընդունել այդ երկրից հարկադիր հեռացած ավելի քան 16 հազար անձի:

2014 թվականից ներպետական բախումների հետևանքով Հայաստան մտնող հարկադիր իմիգրացիոն հոսքեր մատակարարող երկրների թվում առաջատարներից մեկը դարձավ Ուկրաինան, որտեղից 2014–2015թ. մայիսն ընկած ժամանակահատվածում Հայաստանում ապաստանի հայց է ներկայացրել մոտ 180 հոգի: Վերջին 10–15 տարիներին, սակայն, Հայաստան մտնող իմիգրացիոն հոսքերը չեն սահմանափակվում միայն նշված երկրներից հարկադիր հեռացածներով:

2010 թվականից սկսած Հայաստանում ՀՀ օրենսդրությամբ սահմանված կացության մշտական, ժամանակավոր կամ հատուկ կարգավիճակ է ստացել աշխարհի 128 երկրներից ժամանած ավելի քան 34 հազար օտարերկրացի (տե՛ս աղյուսակ 1-ը), որոնցից 11,4%-ը ՀՀ-ում ստացել է կացության մշտական կարգավիճակ, 45,5%-ը՝ ժամանակավոր, իսկ մոտ 43%-ը՝ հատուկ կարգավիճակ: Ընդ որում, այս համախմբի մոտ 57%-ը կազմող մշտական և ժամանակավոր կացության իրավունք ունեցողների ենթախմբում ակնհայտորեն գերակշռում են տղամարդիկ՝ մոտ 61% (համապատասխանաբար, մշտական կարգավիճակ ունեցողների 63,4 և ժամանակավոր կարգավիճակ ունեցողների մոտ 60%-ը): Աղյուսակ 1–ում նշված են 2010–2014թթ. ՀՀ ժամանած իմիգրանտների ծագման հիմնական (200–ից ավելի իմիգրանտ տված) երկրները:

Աղյուսակ 1. ՀՀ-ում կացության ժամանակավոր և մշտական կարգավիճակ ստացած օտարերկրացիների թիվը 2010-2014թթ.

#	Երկիրը	տղամարդիկ			կանայք			ընդամենը			
		մշտ.	ժամ.	ընդ.	մշտ.	ժամ.	ընդ.	մշտ.	ժամ.	ընդ.	
1	Իրան	386	3205	3591	170	2042	2212	556	5247	5803	
2	Հնդկաստան	43	1688	1731	11	846	857	54	2534	2588	
3	ՌԴ	7	765	1502	480	577	1057	1217	1342	2559	
4	Սիրիա	273	514	787	82	242	324	355	756	1111	
5	ԱՄՆ	200	414	614	129	286	415	329	700	1029	
6	Վրաստան	231	332	563	123	295	418	354	627	981	
7	Ուկրաինա	145	141	286	131	274	405	276	415	691	
8	Թուրքմենստան	25	146	171	56	122	178	81	268	349	
9	Իսրայել	15	249	264	8	52	60	23	301	324	
10	Ֆրանսիա	29	142	171	14	79	93	43	221	264	
11	Լիբանան	70	96	166	17	52	69	87	148	235	
12	Գերմանիա	29	84	113	17	79	96	46	163	209	
13	քաղաքացիություն չունեցող	11	15	26	4	5	9	15	20	35	
14	Ընդամենը 128 երկրից	2466	9271	117	1421	6206	7627	3887	15477	14676*	34040

* Այս ցուցանիշն արտացոլում է 2013թ. հոկտեմբերի 1-ի դրությամբ 69 երկրներից ՀՀ-ում հատուկ կարգավիճակ ստացած անձանց թվաքանակը:

ՀՀ-ում վերջին 5-6 տարիներին կացության մշտական կամ ժամանակավոր կարգավիճակ ստացած օտարերկրացիների համախմբի ճնշող մեծամասնությունը օտարերկրյա պետությունների հայազգի քաղաքացիներն են, օտարազգիները կազմում են ընդամենը 4,2%: Նշված մեծ համախմբում տարբեր դրդապատճառներով Հայաստան ժամանած իմիգրանտների ենթախմբերն ունեն հետևյալ տեսակարար կշիռները՝

1. Կրթություն ստանալու նպատակով Հայաստան ժամանած իմիգրանտները՝ մոտ 41%: Այս ենթախմբում իմիգրանտների ծագման 86 երկրների թվում ակնհայտ առաջատարները Իրանն ու Հնդկաստանն են (տե՛ս աղյուսակ 2):

Աղյուսակ 2. ՀՀ-ում կրթություն ստանալու հիմքով կացության կարգավիճակ ստացած օտարերկրացիների թիվը 2010-2014թթ.

#	Երկիրը	2010		2011		2012		2013		2014		Ընդամենը	
		մշտ.	ժամ.	մշտ.	ժամ.	մշտ.	ժամ.	մշտ.	ժամ.	մշտ.	ժամ.	մշտ.	ժամ.
1	Իրան	8	1015	19	647	12	739	3	525	2	327	44	3297
2	Հնդկաստան	0	214	0	323	0	472	0	685	0	396	0	2090
3	ՌԴ	5	176	15	325	4	56	5		1	75	30	699
4	Սիրիա	2	86	6	56	4	84	1	51	0	39	13	329
5	Իսրայել	0	7	0	7	0	9	0	76	0	178	0	277
6	Թուրքմենստան	1	48	0	38	2	57	0	55	0	31	3	232
7	Վրաստան	1	51	1	63	1	28	2	41	1	41	6	230
8	ԱՄՆ	0	19	13	23	3	26	0	18	0	10	16	112
9	Լիբանան	0	20	0	19	1	15	0	17	1	12	2	85
10	Ուկրաինա	0	3	1	14	0	8	1	14	0	12	2	53
	Ընդամենը 86 երկրից	19	1744	64	1640	29	1619	13	1623	6	1266	131	8018

2. Ազգականներին այցելելու կամ ընտանիքի հետ վերամիավորման նպատակով ժամանածները՝ 30,1%: Այս ենթախմբում իմիգրանտների ծագման ավելի քան 80 երկրների թվում ակնհայտ առաջատար երկիրը ՌԴ-ն է (տե՛ս աղյուսակ 3):

Աղյուսակ 3. ՀՀ-ում ազգականներին այցելության հիմքով կացության կարգավիճակ ստացած օտարերկրացիների թիվը 2010-2014թթ.

#	Երկիրը	Տարին/ՀՀ-ում ստացած կացության կարգավիճակը՝ ըստ տարիների												ընդամենը			
		2010		2011		2012		2013		2014		մշտ. մշտ.	ժամ. ժամ.	մշտ. մշտ.	ժամ. ժամ.	մշտ. մշտ.	ժամ. ժամ.
		մշտ.	ժամ.	մշտ.	ժամ.	մշտ.	ժամ.	մշտ.	ժամ.	մշտ.	ժամ.						
1	ՌԴ	22	62	209	282	214	141	232	95	300	109	689	977	1666			
2	Իրան	12	72	77	126	77	163	59	167	83	146	308	982				
3	Վրաստան	5	18	30	58	27	36	134	82	90	47	286	527				
4	Սիրիա	12	13	34	21	77	34	86	91	58	54	267	480				
5	Ուկրաինա	2	7	22		33	38	84	90	88	75	229	476				
6	ԱՄՆ	12	33	52		54	22	62	26	73	25	253	396				
7	Հնդկաստան	1	6	6	11	3	8	14	11	18	20	42	98				
8	Թուրքմենստան	12	3	18	6	20	7	10	3	7	11	67	97				
9	Ֆրանսիա	2	3	4	20	3	13	4	10	12	12	25	83				
10	Հունաստան	3	2	6	9	17	6	8	7	4	7	38	69				
	Ընդամենը 82 երկրից	98	268	548	760	616	577	807	720	849	649	2918	5892				

3. Աշխատանք գտնելու նպատակով ժամանածները՝ 23,7%: Այս ենթախմբում իմիգրանտների ծագման 100 երկրների թվում ակնհայտ առաջատարը Իրանն է (տե՛ս աղյուսակ 4.):

Աղյուսակ 4. ՀՀ-ում աշխատանք գտնելու հիմքով կացության կարգավիճակ ստացած օտարերկրացիների թիվը 2010-2014թթ.

#	Երկիրը	Տարին/ՀՀ-ում ստացած կացության կարգավիճակը՝ ըստ տարիների												ընդամենը			
		2010		2011		2012		2013		2014		մշտ. մշտ.	ժամ. ժամ.	մշտ. մշտ.	ժամ. ժամ.	մշտ. մշտ.	ժամ. ժամ.
		մշտ.	ժամ.	մշտ.	ժամ.	մշտ.	ժամ.	մշտ.	ժամ.	մշտ.	ժամ.						
1	Իրան	11	74	40	280	33	442	43	254	40	212	167	1429				
2	ԱՄՆ	2	54	2	73	2	102	2	106	6	112	14	461				
3	Հնդկաստան	1	18	2	37	3	65	2	73	4	221	12	424				
4	ՌԴ	2	6	0	36	1	32	2	80	9	87	14	255				
5	Իտալիա	0	17	1	36	3	33	1	36	2	38	7	167				
6	Ֆրանսիա	1	13	3	32	0	31	2	26	4	33	10	155				
7	Վրաստան	2	3	0	13	1	9	1	57	2	57	6	145				
8	Իսպանիա	0	3	0	4	0	19	0	44	0	54	0	131				
9	Ֆիլիպիններ	0	13	0	12	0	33	1	31	0	37	1	127				
10	Սիրիա	1	16	1	28	5	17	4	25	1	25	12	123				
11	Գերմանիա	0	17	0	19	0	20	1	19	3	24	4	103				
	Ընդամենը 100 երկրից	33	316	58	755	61	1005	74	1028	76	1231	302	4335	4637			

4. Ամուսնության հիմքով կացության կարգավիճակ ստացածները՝ 1,02%: Այս ենթախմբում իմիգրանտների ծագման 45 երկրների թվում առաջատարները ՌԴ-ն ու Իրանն են (տե՛ս աղյուսակ 5.):

Աղյուսակ 5. ՀՀ-ում ամուսնության հիմքով կացության կարգավիճակ ստացած օտարերկրացիների թիվը 2010–2014թթ.

#	Երկիրը	Տարին/ՀՀ-ում ստացած կացության կարգավիճակը՝ ըստ տարիների												ընդամենը		
		2010		2011		2012		2013		2014		մշտ. ժամ.	մշտ. ժամ.	մշտ. ժամ.		
		մշտ. ժամ.	մշտ. ժամ.	մշտ. ժամ.	մշտ. ժամ.	մշտ. ժամ.	մշտ. ժամ.	մշտ. ժամ.	մշտ. ժամ.							
1	ՌԴ	8	13	4	4	0	8	2	1	1	2	15	28	43		
2	Իրան	1	10	0	4	2	11	1	1	0	2	4	28	32		
3	Վրաստան	2	3	0	2	0	2	0	1	1	3	3	11	14		
4	Սիրիա	0	4	0	1	2	3	2	1			4	9	13		
5	Ուկրաինա	2	0			0	5	0	1	1	3	3	9	12		
6	Հնդկաստան	0	2	0	1	0	2	0	1	0	3	0	9	9		
7	ԱՄՆ	2	2					1	1	0	1	3	4	7		
8	Լիբանան	1	1	0	1	0	2			0	1	1	5	6		
9	Բելառուս	0	1	0	1	0	3					0	5	5		
10	Ֆրանսիա	0	2			0	2			0	1	0	5	5		
	Ընդ. 45 երկրից	27	51	4	19	4	52	6	9	3	24	44	155	199		

5. Գործարարության նպատակով Հայաստան ժամանածները՝ 0,17%: Այս փոքր ենթախմբում իմիգրանտների ծագման 12 երկրների թվում բացարձակ առաջատարը կրկին Իրանն է (տե՛ս աղյուսակ 6.):

Աղյուսակ 6. ՀՀ-ում գործարարության հիմքով կացության կարգավիճակ ստացած օտարերկրացիների թիվը 2010–2014թթ.

#	Երկիրը	Տարին/ՀՀ-ում ստացած կացության կարգավիճակը՝ ըստ տարիների												ընդամենը		
		2010		2011		2012		2013		2014		մշտ. ժամ.	մշտ. ժամ.	մշտ. ժամ.		
		մշտ. ժամ.	մշտ. ժամ.	մշտ. ժամ.	մշտ. ժամ.	մշտ. ժամ.	մշտ. ժամ.	մշտ. ժամ.	մշտ. ժամ.							
1	Իրան	-	4										5	15	20	
2	ՌԴ	1		1	-	-	2					2	2	4		
3	Ֆրանսիա		1										1	1		
4	Աֆղանստան	1										1	-	1		
5	Լիբանան			1	-							1	-	1		
6	Լեհաստան			-	1							-	1	1		
7	Գերմանիա					1	-					1	-	1		
8	Հնդկաստան					-	1					1	-	1		
9	Վրաստան							1	-			1	-	1		
10	Շրի Լանկա								1			-	1	1		
11	Սիրիա											1	1	2		
12	Քաթար											1	-	1		
	Ընդամենը	2	5	2	1	1	3	1	3	7	10	14	21	35		

Հայաստանում կացության հատուկ կարգավիճակ ստացած և 2013-ի հոկտեմբերի 1-ի դրությամբ այդ իրավունքի մասին վկայող վավեր անձնագրեր ունեցող մոտ 14700 իմիգրանտների ծագման շուրջ 70 երկրների խմբում ակնհայտ առաջատարներ են Իրանը, Սիրիան և ԱՄՆ-ը (տե՛ս աղյուսակ 7.): Ավանդականորեն հայկական մեծ գաղթօջախներ ունեցող այս երեք երկրներին բաժին է ընկնում Հայաստանում 2011–2013թթ. կացության հատուկ կարգավիճակ ստացածների մոտ 68%-ը:

Աղյուսակ 7. ՀՀ-ում 2011–2013թթ. կացության հատուկ կարգավիճակ ստացածների (վավեր անձնագրեր ունեցողների) ընդհանուր թիվը

h/h	Քաղաքացիության երկիրը	2011	2012	առ 01.10.2013
1	Իրան	359	246	5303
2	Սիրիա	50	132	2078
3	ԱՄՆ	113	126	2567
4	Իրաք	13	9	752
5	Լիբանան	17	16	724
6	Ֆրանսիա	27	22	655
7	Կանադա	30	38	376
8	Եգիպտոս	8	7	252
9	Մեծ Բրիտանիա	9	13	227
10	Գերմանիա	14	16	193
11	Ռուսաստան	7	14	170
12	Հորդանան	5	3	161
13	Թուրքմենստան	23	26	151
14	Ավստրալիա	7	5	148
15	Թուրքիա	4	9	137
16	Նիդեռլանդներ	9	6	102
	Ընդամենը 69 երկրից	747	729	14676

Այդուհանդերձ պետք է փաստել, որ Հայաստանում առայսօր չկա իմիգրանտների կամ օտարերկրացիների, առավել ևս նրանց ինտեգրման վերաբերյալ համապարփակ վիճակագրություն:

Թեև «Օտարերկրացիների մասին» ՀՀ օրենքում նշվում է օտարերկրացիների վերաբերյալ որոշակի տվյալների գրանցման մասին, միևնույն է, դա չի նպաստել, որ այսօր այդ առումով առկա տեղեկատվությունը համարվի ամբողջական և բավարար: Իմիգրացիոն հոսքերի վերաբերյալ տեղեկատվական

համակարգը վերջին 10–15 տարիների ամբողջ ժամանակահատվածում չէ, որ հնարավորություն է տվել հստակ տվյալներ ստանալ Հայաստան մտնող իմիգրացիոն հոսքերի վերաբերյալ, այդ թվում դրանց ծագման երկրների, Հայաստան ժամանելու դրդապատճառների, սեռային ու էթնիկական կազմի վերաբերյալ և այլն: Վիճակագրական հստակ և ամբողջական տվյալների ստացման համակարգի բացակայությունից զատ 2000–ականներին ՀՀ-ում չեն իրականացվել նաև իմիգրանտների, առավել ևս նրանց ինտեգրմանը վերաբերող խնդիրների վերաբերյալ հետազոտություններ:

II-2. Իմիգրանտների ինտեգրման իրավական նախադրյալները Հայաստանի Հանրապետությունում

Չնայած Հայաստանում ստեղծվել է օտարերկրացիներին առնչվող իրավահարաբերությունները կարգավորող նշանակալի օրենսդրական դաշտ, այդուհանդերձ ինտեգրման հիմնախնդրի լուծմանն առնչվող իրավահարաբերությունները դեռևս լիարժեք կարգավորված չեն: Այդ ուղղությամբ Հայաստանի Հանրապետությունը վերջին տարիներին վավերացրել է միջազգային և միջպետական մակարդակի մի շարք իրավական ակտեր⁵:

Բացի այդ, Հայաստանը ստորագրել, սակայն դեռ չի վավերացրել օտարերկրացիների ինտեգրման համար կարևոր նշանակություն ունեցող միջազգային իրավական հետևյալ փաստաթղթերը՝

- ⁵ Օտարերկրացիներին առնչվող և ՀՀ-ի կողմից վավերացված միջազգային իրավական առավել հիշարժան փաստաթղթերն են՝ Անդրազգային կազմակերպված հանցավորության դեմ ՄԱԿ-ի կոնվենցիային կից «Ցամաքով, ծովով և օդով միգրանտների անօրինական ներս բերելու դեմ» և «Մարդկանց, հատկապես կանանց և երեխաների առևտրի կանխարգելման արգելման և պատժի մասին» արձանագրությունները,
- Բոլոր աշխատող միգրանտների և նրանց ընտանիքների անդամների իրավունքների պաշտպանության մասին միջազգային կոնվենցիան,
- Միգրացիայի բնագավառում չարաշահումների և աշխատող միգրանտներին հնարավորությունների և վերաբերմունքի հավասարության ապահովման մասին ԱՄԿ-ի կոնվենցիան,
- Փախստականների կարգավիճակի մասին ՄԱԿ-ի կոնվենցիան և Փախստականների կարգավիճակին վերաբերող արձանագրությունը,
- Աշխատանքային միգրացիայի և աշխատավոր միգրանտների սոցիալական պաշտպանության բնագավառում համագործակցության մասին համաձայնագիրը,
- Զբաղվածության համար միգրացիայի մասին ԱՄԿ-ի վերանայված կոնվենցիան,
- Միգրանտ աշխատողների մասին (լրացուցիչ դրույթներ) ԱՄԿ-ի կոնվենցիան,
- Աշխատանքային միգրանտների և նրանց ընտանիքների անդամների իրավական կարգավիճակի մասին ԱՊՀ մասնակից պետությունների կոնվենցիան,
- Միգրացիոն մարմինների ղեկավարների խորհուրդ ստեղծելու մասին ԱՊՀ անդամ պետությունների համաձայնագիրը,
- Անօրինական միգրացիայի դեմ պայքարում ԱՊՀ մասնակից պետությունների համագործակցության մասին համաձայնագիրը և այլ ակտեր:

Միգրանտ աշխատողների իրավական կարգավիճակի մասին եվրոպական կոնվենցիան,

Փախստականների համար վիզաների վերացման մասին եվրոպական համաձայնագիրը,

- Փախստականների նկատմամբ պատասխանատվության փոխանցան մասին եվրոպական համաձայնագիրը և դրա արձանագրությունը,
- Քաղաքացիության մասին եվրոպական կոնվենցիան,
- Տեղական մակարդակում հանրային կյանքում օտարերկրացիների մասնակցության մասին եվրոպական կոնվենցիան,
- Աշխատանքի և գիտության ոլորտում խտրականության մասին ԱՄԿ-ի կոնվենցիան,
- Միգրանտների կենսաթոշակային իրավունքների պաշտպանության մասին ԱՄԿ-ի կոնվենցիան և այլն:

Ինտեգրացիոն քաղաքականության տեսանկյունից, Հայաստանի կողմից վավերացված միջազգային իրավական փաստաթղթերից առավել հիմնորոշ է Միգրանտ աշխատողների մասին Աշխատանքի միջազգային կազմակերպության (ԱՄԿ) կոնվենցիան, որի հիմնական պահանջներից մեկը խտրականության բացառումն է՝ անկախ միգրանտի ազգությունից, ռասայից, կրոնից, սեռից և այլ հատկանիշներից: Այս կոնվենցիան ամրագրում է նաև ընդունող պետության քաղաքացիների հետ աշխատանքային հավասար իրավունքի սահմանման և հավասար պայմանների ապահովման անհրաժեշտությունը՝ հետևյալ ուղղություններով՝

- միգրանտների աջակցության ուղղությամբ անվճար ծառայությունների կազմակերպման համար անհրաժեշտ և հավաստի տեղեկատվության ապահովման,
- միգրացիայի բոլոր փուլերը (ընդունում, տեղափոխում, տեղավորում, ինտեգրում և ելք) դյուրինացնող միջոցառումների կազմակերպման,
- համապատասխան բժշկական ծառայությունների կազմակերպման,
- վաստակած գումարներն ու խնայողությունները ծագման երկիր ազատ փոխանցելու թույլտվության ապահովման և այլն:

Վերը նշված միջազգային իրավական փաստաթղթերից զատ ՀՀ Սահմանադրությունը⁶ ևս պարունակում է դրույթներ, որոնցով երաշխավորվում են ընդհանրապես մարդու (ներառյալ՝ օտարերկրացիների) հիմնարար իրավունքներն ու ազատությունները:

Հայաստանի Հանրապետությունում իմիգրանտների ինտեգրման իրավական նախադրյալների առումով առկա են որոշ հիմնարար խնդիրներ, մասնավորապես՝

- 1) Օտարերկրացիների և/կամ նրանց ինտեգրման վերաբերյալ տեղեկատվության համապարփակ վիճակագրության բացակայությունը, ինչպես

⁶ Ներկա զեկույցի համատեքստում վերլուծվել է ՀՀ նախկին Սահմանադրությունը:

նաև անհրաժեշտ վիճակագրական տվյալների ստացման հետ կապված իրավահարաբերությունների ոչ լիարժեք կարգավորվածությունը, զգալիորեն դժվարացնում են օտարերկրացիների փաստական ինտեգրմանն ուղղված արդյունավետ քաղաքականության համար անհրաժեշտ տեղեկությունների ստացումը,

- 2) Իրավական կարգավորման մակարդակում «ինտեգրում» հասկացության միասնական սահմանման բացակայությունը: Այդ բացը լրացնելու նկատառումներով, գիտական հետազոտություններում և փորձագիտական վերլուծություններում հասկացությանը, տրվող սահմանումների համադրման հիման վրա, սույն Հայեցակարգի իմաստով, առաջարկվում են «ինտեգրում» հասկացության հետևյալ սահմանումները՝

• «*Ինտեգրումը պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների (ՏԻՄ-եր), հասարակական և միջազգային կազմակերպությունների, հասարակության լայն շերտերի համակարգված գործունեությունն է օտարերկրացիներին ընդունող երկրի (տվյալ դեպքում՝ Հայաստանի Հանրապետության) հասարակությունում բնակվելու համար հարմարավետ պայմաններ ստեղծելու և սոցիալական կապեր ձևավորելու նպատակով*»:

- Միգրացիայի միջազգային կազմակերպությունը (ՄԿԿ) ինտեգրումը սահմանում է որպես գործընթաց, որի ընթացքում օտարերկրացիները ինչպես անհատական կարգով, այնպես էլ որպես խումբ ընդունվում են հասարակությունում: Տարբեր երկրներում հասարակության կողմից ընդունվելու կոնկրետ պահանջները կարող են էականորեն փոխվել: Ինտեգրման պատասխանատվությունն ընկնում է ոչ միայն կոնկրետ խմբի, այլև մի քանի կողմերի՝ իմիգրանտների, կառավարության, ՏԻՄ-երի, ոչ կառավարական կազմակերպությունների (ՈԿԿ-ների) և ընդհանրապես ընդունող երկրի ողջ բնակչության վրա:

Օտարերկրացիների ինտեգրման իրավական նախադրյալների ամբողջական ներկայացման տեսանկյունից, կարևոր է ներկայացնել Հայաստանի Հանրապետությունում իմիգրանտների ինտեգրմանն առնչվող հարաբերությունների իրավական կարգավորվածության վիճակի վերլուծությունը՝ հետևյալ ուղղություններով կամ ոլորտներում՝

- 1) աշխատանքային իրավունքների իրականացման ու հասանելիության,
- 2) ընտանիքի վերամիավորման,
- 3) կրթության մատչելիության,
- 4) պետության քաղաքական կյանքին և տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեությանը մասնակցության,
- 5) կացության, այդ թվում սոցիալական ապահովության,
- 6) քաղաքացիության տրամադրման,
- 7) խտրականությունից պաշտպանվածության:

⁷ Աղբյուրը՝ Справочник по терминологии в области миграции, МОМ, Москва, 2011.

1) Օտարերկրացիների աշխատանքային իրավունքների իրականացումն ու հասանելիությունը Հայաստանի Հանրապետությունում

«Հայաստանի Հանրապետության օրենսգրքը (հոդված 2.) ՀՀ աշխատանքային օրենսդրության նպատակներ է հռչակում բոլոր ֆիզիկական անձանց, այդ թվում ՀՀ և օտարերկրյա քաղաքացիների, քաղաքացիություն չունեցող անձանց աշխատանքային իրավունքների և ազատությունների պետական երաշխիքների ապահովումը, աշխատանքի բարենպաստ պայմանների ստեղծմանը նպաստելը, ինչպես նաև աշխատողների և գործատուների իրավունքների ու շահերի պաշտպանությունը: ՀՀ օրենսդրությունը, անկախ անձի քաղաքացիությունից, աշխատանքի ընդունվելու հարցում ՀՀ քաղաքացիների և օտարերկրացիների (ներառյալ բարձր որակավորում ունեցող օտարերկրացիները) համար հավասար պայմաններ է նախատեսում՝ բացառությամբ որոշ ոլորտների (զինված ուժեր, իրավապահ մարմիններ և այլն):

Օտարերկրացիների աշխատանքային հարաբերությունները կարգավորվում են նաև «Օտարերկրացիների մասին» ՀՀ օրենքով, որի 22-րդ հոդվածի համաձայն օտարերկրացիներն իրավունք ունեն ազատորեն տնօրինելու իրենց աշխատանքային ունակությունները, ընտրելու մասնագիտություն և գործունեության տեսակ, զբաղվելու ՀՀ օրենսդրությամբ չարգելված տնտեսական գործունեությամբ՝ պահպանելով ՀՀ օրենսդրությամբ սահմանված սահմանափակումները: Չնայած ՀՀ օրենսդրությամբ օտարերկրացիների աշխատանքի համար նախատեսվում է աշխատանքի թույլտվության ձեռքբերում (բացառությամբ մի քանի իրավիճակների), գործնականում, սակայն, այն գոյություն չունի:

«Օտարերկրացիների մասին» ՀՀ օրենքի 15-րդ հոդվածի 1-ին մասի «գ» կետով սահմանվում է, որ ամուսնությունը ՀՀ քաղաքացիների կամ ՀՀ-ում օրինական հիմքերով բնակվող օտարերկրյա քաղաքացիների հետ ժամանակավոր կացության կարգավիճակ տալու հիմքերից մեկն է, որի շնորհիվ ամուսիններից յուրաքանչյուրը ձեռք է բերում Հայաստանի աշխատաշուկա ազատ, այսինքն՝ առանց աշխատանքի թույլտվության մուտք գործելու հնարավորություն:

Աշխարհի երկրների մեծ մասում բարձր որակավորում ունեցող աշխատողների համար սահմանվում են աշխատաշուկա մուտք գործելու որոշակի արտոնյալ պայմաններ: Նման արտոնություններ են սահմանվում նաև միջազգային իրավական տարբեր փաստաթղթերով (օրինակ՝ «Բարձր որակավորում պահանջող աշխատանքի նպատակով երրորդ երկրների քաղաքացիների մուտքի և բնակության/կացության պայմանների մասին» Եվրոպայի խորհրդի 2009 թվականի մայիսի 25-ի 2009/50/ԵՀ հրահանգ): Հայաստանը, սակայն, այդ խմբի համար դեռ չի նախատեսում որևէ արտոնություն: Բարձր որակավորում ունեցող օտարերկրացիների ներգաղթի հետ կապված հարաբերությունների

օրենսդրորեն հատուկ կարգավորվածության բացակայության հետևանքով որևէ պետական մարմնի վրա դրված չէ նաև օտարերկրացիներին ներգաղթի պայմանների և աշխատանքային շուկայի հնարավորություններից օգտվելու, աշխատանքային իրավունքների, սոցիալական ապահովության հասանելիության, խտրականության դեմ պայքարի և այլնի վերաբերյալ տեղեկատվություն տրամադրելու պարտականություն:

Աշխատող միգրանտների ինտեգրման համար անհրաժեշտ նախապայմաններից մեկը, որը նույնպես օրենսդրորեն դեռ կարգավորված չէ, հայերենի դասընթացների կազմակերպումն է՝ նկատի ունենալով այն, որ լեզվի իմացությունը իմիգրանտների ինտեգրման, այդ թվում աշխատանքային ինտեգրման առանցքային գործիքներից է:

2) Օտարերկրացիների ընտանիքների միավորման հարաբերությունների կարգավորվածությունը, իրականացումն ու հասանելիությունը Հայաստանի Հանրապետությունում

Մարդու՝ ամուսնանալու ու ընտանիք կազմելու իրավունքը, որը միջազգային իրավունքի հանրաճանաչ փաստաթղթերով⁶ դասվել է մարդու հիմնարար իրավունքների շարքը, իր արտացոլումն է գտել ՀՀ ազգային օրենսդրությունում: Մասնավորապես, «Օտարերկրացիների մասին» ՀՀ օրենքի 10-րդ հոդվածի 1-ին մասի համաձայն՝ ընտանիքի վերամիավորումը սահմանված է որպես Հայաստանի Հանրապետություն մուտքի վիզա տրամադրելու հիմքերից մեկը:

ՀՀ օրենսդրության համաձայն՝ օտարերկրացիները ամուսնության, ամուսնալուծության և ընտանիք կազմելու առումով ունեն ՀՀ քաղաքացիներին հավասար իրավունք: Որոշակի սահմանափակումներ են կիրառվում միայն օտարերկրացու կողմից երեխաների որդեգրման իրավունքի մասով՝ օտարերկրյա քաղաքացիների և քաղաքացիություն չունեցող անձանց կողմից առանց ծնողական խնամքի մնացած (ԱԾԽՄ) որդեգրումը թույլատրելով միայն ՀՀ տարածքում մշտապես ապրող ՀՀ քաղաքացիների ընտանիքներում նման

⁶ Ընտանեկան կյանքի և ամուսնանալու ու ընտանիք կազմելու իրավունքները պաշտպանված են Մարդու իրավունքների եվրոպական կոնվենցիայով (ՄԻԵԿ), ԵՄ Հիմնարար իրավունքների խարտիայով (ՀԻԽ) և այլ միջազգային ու ազգային իրավական ակտերով: Ըստ ՀԻԽ-ի 9-րդ հոդվածի՝ «Ամուսնության և ընտանիք կազմելու իրավունքը երաշխավորվում է այդ իրավունքների իրականացումը կարգավորող ազգային օրենքներին համապատասխան»: Նմանատիպ դրույթներ առկա են նաև Մարդու իրավունքների համընդհանուր հռչակագրում (հոդված 16.), Քաղաքացիական և քաղաքական իրավունքների միջազգային դաշնագրում (հոդված 23, մաս 2.), Տնտեսական, սոցիալական և մշակութային իրավունքների միջազգային դաշնագրում (հոդված 10(1)) և այլ ակտերում: Մարդու իրավունքների եվրոպական կոնվենցիայի (ՄԻԵԿ) 12-րդ հոդվածում ամրագրված է, որ «Ամուսնության և ընտանիք կազմելու իրավունքը երաշխավորվում է այդ իրավունքների իրականացումը կարգավորող ազգային օրենքներին համապատասխան»:

երեխաներին խնամակալության/խնամատարության հանձնելու կամ որդեգրելու անհնարինություն դեպքում:

«ՀՀ ընտանեկան օրենսգրքի 141-րդ հոդվածի համաձայն՝ ՀՀ տարածքում օտարերկրյա քաղաքացիների և քաղաքացիություն չունեցող անձանց ամուսնությունը կնքվում է ՀՀ օրենսդրությամբ սահմանված կարգով, իսկ նույն օրենսգրքի 142-րդ հոդվածի համաձայն՝ օտարերկրյա քաղաքացիների՝ ՀՀ տարածքում օտարերկրյա պետությունների հյուպատոսական հիմնարկներում կնքված ամուսնությունը ՀՀ-ում վավերական է փոխադարձության պայմաններով:

Նմանօրինակ ձևով է լուծվում նաև ամուսնալուծությունների հարցը. ՀՀ ընտանեկան օրենսգրքի 145-րդ հոդվածի համաձայն՝ ՀՀ և օտարերկրյա քաղաքացիների կամ քաղաքացիություն չունեցող անձանց միջև, ինչպես նաև օտարերկրյա քաղաքացիների միջև ամուսնության լուծումը ՀՀ տարածքում կատարվում է ՀՀ օրենսդրությամբ սահմանված կարգով: ՀՀ քաղաքացիների կամ ՀՀ քաղաքացիների և օտարերկրյա քաղաքացիների կամ քաղաքացիություն չունեցող անձանց, ինչպես նաև օտարերկրյա քաղաքացիների ամուսնալուծությունը, որը կատարվել է ՀՀ տարածքից դուրս՝ պահպանելով այն պետության օրենսդրությունը, որի տարածքում դրանք կնքվել են, ՀՀ-ում վավեր են հյուպատոսական օրինականացման առկայության դեպքում:

Օտարերկրացիների ընտանիքների վերամիավորման գործընթացն առանձին կարգավորում չունի ՀՀ օրենսդրության մեջ՝ բացառությամբ փախստականների և ապաստան հայցողների ընտանիքների վերամիավորման հարցերը, որոնք կարգավորվում են «Փախստականների և ապաստանի մասին» ՀՀ օրենքով (հոդված 7.):

3) Կրթական համակարգից օտարերկրացիների օգտվելու իրավունքի կարգավորվածությունը Հայաստանի Հանրապետությունում

«ՀՀ Սահմանադրության 38-րդ հոդվածի համաձայն՝ յուրաքանչյուր ոք (այդ թվում միգրանտները՝ անկախ էթնիկական, ռասայական պատկանելությունից, սեռից, լեզվից, կրոնից և քաղաքական կամ այլ հայացքներից) ունի կրթության իրավունք, այդ թվում պարտադիր հիմնական ընդհանուր կրթություն, ինչպես նաև պետական ուսումնական հաստատություններում մրցութային կարգով անվճար միջնակարգ կրթություն ստանալու իրավունք:

«Նախադպրոցական կրթության մասին» և «Հանրակրթության մասին» ՀՀ օրենքներում որևէ առանձնահատկություն օտարերկրացիների վերաբերյալ նախատեսված չէ, և նրանք այդ կրթությունը ստանում են ՀՀ քաղաքացիների հետ հավասար հիմունքներով:

Որոշակի վերապահումներ են սահմանվում օտարերկրացիների բարձրագույն կրթություն ստանալու իրավունքի հետ կապված: «Բարձրագույն և

հետբուհական կրթության մասին» ՀՀ օրենքի 6-րդ հոդվածի 3-րդ մասով առանձնացվում են որոշ խմբեր⁹, որոնց նկատմամբ արգելվում է կիրառել ՀՀ քաղաքացիների համապատասխան իրավունքից տարբերվող իրավունք:

Կրթական ինտեգրացիայի (որը միևնույն ժամանակ հանդիսանում է անձի սոցիալ-մշակութային ինտեգրացիայի համար կարևորագույն պայմաններից մեկը) առումով ՀՀ օրենսդրությունում առկա է կարևորագույն մի բաց, մասնավորապես՝ որևէ օրենքով կամ իրավական ակտով կարգավորված չէ օտարերկրացիների համար հայերենի ուսուցման դասընթացների կազմակերպման խնդիրը:

Իմիգրանտների կրթական ինտեգրացիայի ուղղությամբ ՀՀ կառավարության 2014թ. հուլիսի 17-ի N769-Ն որոշմամբ հաստատված «ՀՀ միգրացիայի ոլորտը կանոնակարգող ՀՀ օրենսդրությունը միջազգային չափանիշներին, այդ թվում Եվրամիությունում և Միասնական տնտեսական տարածքում ընդունված մոտեցումներին և սկզբունքներին համապատասխանեցնելուն ուղղված գործողությունների 2014-2016 թվականների ծրագրի ժամանակացույցի» 2.3-րդ կետով նախատեսվում է ապաստան հայցողներին և փախստականներին տրամադրվող ծառայությունների ընդլայնում և հստակեցում հետևյալ ուղղություններով՝

- ա) մասնագիտական վերապատրաստման, այդ թվում որակավորումը բարձրացնելու համար նախատեսված վերապատրաստման ապահովման,
- բ) անչափահասների կրթության,
- գ) սոցիալ-մշակութային ինտեգրման միջոցների ապահովման (լեզվի, մշակութային կողմնորոշման դասընթացներ, առօրյա կյանքին վերաբերող տեղեկատվություն, հանրային կյանքին մասնակցություն և այլն):

Բացի այդ, թեև Հայաստանում ուսումնառությունը նշվում է որպես օտարերկրացիների՝ մեր երկրում կացության օրինական կարգավիճակ ստանալու հիմքերից մեկը, այնուամենայնիվ թույլտվության համար պայմաններն ու չափորոշիչները հստակ սահմանված չեն: Ավելին, օրենսդրորեն ամրագրված չեն նաև օտարերկրացի ուսանողների՝ աշխատաշուկայից օգտվելու հնարավորությունները, ինչն ինտեգրման անհրաժեշտ պայմաններից մեկն է:

⁹ Մասնավորապես արգելվում է բարձրագույն ուսումնական հաստատությունների վճարովի համակարգում սովորող Լեռնային Ղարաբաղի Հանրապետության և Վրաստանի Սամցխե-Ջավախք ու Քվեմո-Քարթլի նահանգներում գրանցված և բնակվող հայազգի, ՀՀ-ում փախստական ճանաչված և ապաստան ստացած ծագումով հայ քաղաքացիների, ինչպես նաև ծագումով հայ այն օտարերկրյա քաղաքացիների նկատմամբ, որոնց մշտական բնակության պետությունում ստեղծվել է քաղաքացիների կյանքին կամ առողջությանը սպառնացող արտակարգ իրավիճակ, կիրառել ուսման վարձավճարի ավելի բարձր չափ, քան սահմանված է տվյալ ուսումնական հաստատության համանման պայմաններում սովորող ՀՀ քաղաքացիների նկատմամբ:

4) Պետության քաղաքական կյանքին և տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեությանը օտարերկրացիների մասնակցությանն առնչվող հարաբերությունների իրավական կարգավորման վիճակը Հայաստանի Հանրապետությունում

Հայաստանի Հանրապետությունում օտարերկրացիների մասնակցությունը պետության քաղաքական կյանքին և ՏԻՄ-երի գործունեությանը իրավականորեն կարգավորված չէ: Մասնավորապես, այս ոլորտին վերաբերող հիմնական իրավական ակտերում որևէ նշում չկա օտարերկրացիների և նրանց իրավունքների մասին:

«Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքում չկա որևէ դրույթ օտարերկրացիների մասին, իսկ «Կուսակցությունների մասին» ՀՀ օրենքի 3-րդ հոդվածում հստակ նշվում է, որ կուսակցություն չի կարող ճանաչվել այն միավորումը, որի կանոնադրությունը թույլատրում է նրանում օտարերկրյա քաղաքացիների, քաղաքացիություն չունեցող անձանց, բացառությամբ նույն օրենքով նախատեսված դեպքերի, ինչպես նաև օտարերկրյա և միջազգային կազմակերպությունների անդամակցությունը: Նույն օրենքի 25-րդ հոդվածի 3-րդ մասի համաձայն՝ կուսակցությանը նվիրատվություններ չի թույլատրվում օտարերկրյա պետություններից, օտարերկրյա քաղաքացիներից ու իրավաբանական անձանցից, ինչպես նաև կանոնադրական կապիտալում 30 տոկոսից ավելի օտարերկրյա մասնակցություն ունեցող իրավաբանական անձանցից: Ընդ որում, ՀՀ-ում բնակվող, ներառյալ կացության կարգավիճակ ունեցող օտարերկրացիների վերաբերյալ օրենքը որևէ բացառություն չի նախատեսում:

ՀՀ ընտրական օրենսգրքը նույնպես չի պարունակում ՀՀ-ում բնակվող, ներառյալ կացության օրինական կարգավիճակ ունեցող օտարերկրացիների ընտրական իրավունքին վերաբերող որևէ դրույթ:

5) Հայաստանի Հանրապետությունում օտարերկրացիների կացության իրավունքի իրացմանն առնչվող հարաբերությունների իրավական կարգավորվածության վիճակը

«Օտարերկրացիների մասին» ՀՀ օրենքի 14-րդ հոդվածի համաձայն՝ Հայաստանում օտարերկրացիների համար սահմանվում են կացության հետևյալ կարգավիճակները՝ ժամանակավոր, մշտական և հատուկ¹⁰:

¹⁰ Կացության ժամանակավոր կարգավիճակը տրվում է մինչև 1 տարի ժամկետով՝ յուրաքանչյուր անգամ 1 տարով երկարաձգելու հնարավորությամբ, մշտական կարգավիճակը տրվում է 5 տարի ժամկետով՝ յուրաքանչյուր անգամ նույն ժամկետով երկարաձգելու հնարավորությամբ, իսկ հատուկ կարգավիճակը տրվում է 10 տարի ժամկետով, մեկից ավելի անգամ տալու հնարավորությամբ:

Նույն օրենքի 15-րդ հոդվածի համաձայն՝ ժամանակավոր կացության կարգավիճակը տրվում է յուրաքանչյուր օտարերկրացու, եթե նա հիմնավորում է, որ գոյություն ունեն ՀՀ տարածքում մեկ տարի և ավելի ժամկետով իր բնակվելը հիմնավորող հանգամանքներ, մասնավորապես՝ ա) ուսումը, բ) Հայաստանում աշխատանքի թույլտվության առկայությունը, գ) ՀՀ-ում ժամանակավոր կացության կարգավիճակ ունեցող օտարերկրացու ամուսին, ծնող կամ զավակ լինելու հանգամանքը, դ) ՀՀ քաղաքացու կամ ՀՀ-ում մշտական կամ հատուկ կացության կարգավիճակ ունեցող օտարերկրացու ամուսին կամ մերձավոր ազգական (ծնող, զավակ, եղբայր, քույր, տատ, պապ, թոռ) լինելու հանգամանքը, ե) ՀՀ-ում ձեռնարկատիրական գործունեությամբ զբաղվելը, զ) ազգությամբ հայ լինելը, է) օրենքով սահմանված այլ դեպքեր:

Օրենքի 16-րդ հոդվածի համաձայն՝ մշտական կացության կարգավիճակը տրվում է օտարերկրացուն, եթե նա՝

ա) ապացուցում է ՀՀ-ում ՀՀ քաղաքացի հանդիսացող կամ հատուկ կացության կարգավիճակ ունեցող ամուսնու կամ մերձավոր ազգականների (ծնող, զավակ, եղբայր, քույր, տատ, պապ, թոռ) առկայությունը, ՀՀ-ում ապահովված է բնակարանով ու գոյության միջոցներով և մինչև մշտական կացության կարգավիճակ ստանալու համար դիմում ներկայացնելու պահը, օրենքով սահմանված կարգով, առնվազն երեք տարի բնակվել է ՀՀ-ում,

բ) ազգությամբ հայ է կամ ՀՀ-ում իրականացնում է ձեռնարկատիրական գործունեություն:

Օրենքի 18-րդ հոդվածի համաձայն՝ հատուկ կացության կարգավիճակ տրվում է ազգությամբ հայ օտարերկրացիներին: Հատուկ կացության կարգավիճակ կարող է տրվել նաև ՀՀ-ում տնտեսական կամ մշակութային գործունեություն ծավալող այլ օտարերկրացիների:

Նույն օրենքի 19-րդ հոդվածի համաձայն՝ օտարերկրացուն կացության կարգավիճակ տալը կարող է մերժվել, եթե

ա) նա արտաքսվել է ՀՀ տարածքից կամ նախկինում զրկվել է կացության կարգավիճակից, և արտաքսման կամ կացության կարգավիճակից զրկելու մասին որոշման ուժի մեջ մտնելու պահից չի անցել երեք տարի,

բ) նա դատապարտվել է ՀՀ-ում ՀՀ քրեական օրենսգրքով նախատեսված միջին, ծանր կամ առանձնապես ծանր հանցագործություն կատարելու համար, և դատվածությունը սահմանված կարգով չի հանվել կամ մարվել,

գ) գոյություն ունեն հավաստի տվյալներ, որ նա իրականացնում է այնպիսի գործունեություն, մասնակցում, կազմակերպում կամ հանդիսանում է այնպիսի կազմակերպության անդամ, որը նպատակ ունի վնասելու ՀՀ պետական անվտանգությանը, տապալելու սահմանադրական կարգը, թուլացնելու պաշտպանունակությունը, իրականացնելու ահաբեկչական գործունեություն, սահմանով ապօրինաբար (առանց համապատասխան թույլտվության) տեղափոխելու զենք, ռազմամթերք, պայթուցիկ, ռադիոակտիվ նյութեր, թմրանյութեր,

հոգեներգործուն նյութեր կամ իրականացնելու մարդկանց թրաֆիքինգ կամ շահագործում, պետական սահմանի ապօրինի հատում կամ անօրինական միգրացիայի կազմակերպում,

դ) նա տառապում է «Օտարերկրացիների մասին» ՀՀ օրենքի 8-րդ հոդվածի 1-ին մասի «դ» կետով նախատեսված հիվանդություններից որևէ մեկով,

ե) գոյություն ունեն նրա կողմից ՀՀ պետական անվտանգությանը կամ հասարակական կարգին լուրջ և հիմնավորված սպառնալիքների մասին վկայող փաստեր,

զ) կացության կարգավիճակ հայցելիս նա ներկայացրել է իր մասին կեղծ տեղեկություններ կամ չի ներկայացրել անհրաժեշտ փաստաթղթեր, կամ գոյություն ունեն տվյալներ այն մասին, որ նրա գտնվելը ՀՀ-ում ունի այլ նպատակ, քան հայտարարել է,

է) նա «Օտարերկրացիների մասին» ՀՀ օրենքը խախտելու համար նախկինում ենթարկվել է վարչական պատասխանատվության և չի կատարել վարչական ակտով իր վրա դրված պարտականությունը՝ բացառությամբ այն դեպքերի, երբ վարչական պատասխանատվության ենթարկվելու պահից անցել է մեկ տարի:

Քանի որ ՀՀ օրենսդրությունը չի սահմանում կոնկրետ դրույթներ ապաստան հայցող կամ փախստական հանդիսացող՝ առանց ուղեկցության անչափահասների համար, ուստի պարզ չէ, թե որ իրավասու մարմինը նման անձանց նկատմամբ ինչպիսի պարտավորվածություն ունի:

«Մարդկանց թրաֆիքինգի և շահագործման ենթարկված անձանց նույնականացման և աջակցության մասին» ՀՀ օրենքով թրաֆիքինգի և շահագործման ենթարկված անձանց տրամադրվում է մտորման ժամկետ, որն այն ժամանակահատվածն է, որով իրավունք և հնարավորություն է ընձեռվում թրաֆիքինգի և շահագործման ենթարկված օտարերկրացի հավանական զոհին և հատուկ կատեգորիայի զոհին, անկախ կացության կարգավիճակի օրինականությունից, մնալ ՀՀ տարածքում, ձերբազատվել իրենց թրաֆիքինգի ենթարկված կամ շահագործված անձանց ազդեցությունից, վերականգնվել պատճառված ֆիզիկական վնասվածքների հետևանքներից՝ իր հետագա քայլերի մասին կայացնելով սթափ և կշռադատված որոշումներ:

6) Հայաստանի Հանրապետությունում օտարերկրացիներին քաղաքացիության տրամադրման հետ կապված հարաբերությունների իրավական կարգավորվածության վիճակը

«Հայաստանի Հանրապետության քաղաքացիության մասին» ՀՀ օրենքի 9-րդ հոդվածի համաձայն՝ ՀՀ քաղաքացիություն ձեռք է բերվում քաղաքացիության ճանաչմամբ, ծննդով, քաղաքացիություն ստանալու, քաղաքացիությունը վերականգնելու, քաղաքացիության խմբային ձեռքբերման միջոցով, ՀՀ միջազգային պայմանագրերով նախատեսված և այլ

հիմքերով: Այս օրենքի 12-րդ հոդվածի համաձայն՝ ՀՀ-ում ծնված երեխան, ում ծնողները քաղաքացիություն չունեցող անձինք են, ձեռք է բերում ՀՀ քաղաքացիություն: Իսկ 13-րդ հոդվածը նախատեսում է, որ ՀՀ քաղաքացիություն չունեցող 18 տարին լրացած, գործունակ, օտարերկրյա պետությունում բնակվող/գտնվող կամ ՀՀ-ում օրինական հիմքով բնակվող/գտնվող յուրաքանչյուր անձ իրավունք ունի դիմելու ՀՀ քաղաքացիություն ստանալու համար, եթե նա միաժամանակ բավարարում է ստորև նշված պահանջներին՝

- 1) օրենքով սահմանված կարգով վերջին երեք տարիներին մշտապես բնակվել է ՀՀ-ում,
- 2) կարող է բացատրվել հայերենով,
- 3) ծանոթ է ՀՀ Սահմանադրությանը:

Առանց վերը նշված երեք պահանջների պահպանման ՀՀ քաղաքացիություն կարող են ստանալ ՀՀ քաղաքացիություն չունեցող ազգությամբ հայերը, ինչպես նաև ՀՀ-ին բացառիկ ծառայություններ մատուցած ոչ հայազգի օտարերկրացիները:

Առանց վերը նշված 1-ին և 2-րդ կետերով սահմանված պահանջների պահպանման ՀՀ քաղաքացիություն կարող է ստանալ ՀՀ քաղաքացիություն չունեցող այն անձը՝

- ով ամուսնացել է ՀՀ քաղաքացու հետ կամ ունի ՀՀ քաղաքացի հանդիսացող երեխա,
- ում ծնողները կամ նրանցից մեկը նախկինում ունեցել է ՀՀ քաղաքացիություն կամ ծնվել է ՀՀ-ում, և ով 18 տարին լրանալուց հետո 3 տարվա ընթացքում դիմել է ՀՀ քաղաքացիություն ստանալու համար,
- ով 1995 թվականի հունվարի 1-ից հետո, իր դիմումի համաձայն, հրաժարվել է ՀՀ քաղաքացիությունից:

ՀՀ քաղաքացիություն հայցող անձը քաղաքացիություն ստանալու դիմումն անձամբ պետք է ներկայացնի ՀՀ կառավարության լիազոր մարմնին:

ՀՀ քաղաքացիություն ստանում են ՀՀ Նախագահի՝ քաղաքացիություն շնորհելու մասին հրամանագրով:

ՀՀ քաղաքացիություն ստանալու դիմումը մերժվում է, եթե տվյալ անձն իր գործունեությամբ վնասում է պետական և հասարակական անվտանգությունը, խախտում է հասարակական կարգը, հանրության առողջությունը և բարքերը, այլոց իրավունքները և ազատությունները, պատիվը և բարի համբավը: ՀՀ քաղաքացիություն ստանալու դիմումի մերժումը կարող է չհիմնավորվել: Այս վերջին դրույթը կարող է չարաշահումների տեղիք տալ՝ դառնալով տվյալ պահին քաղաքական վերնախավի համար անցանկալի այլախոհ անձանց քաղաքացիության շնորհման դիմումի մերժման պատրվակ:

7) Հայաստանի Հանրապետությունում օտարերկրացիների՝ խտրականությունից Հայաստանի պաշտպանվածության ապահովմանն առնչվող հարաբերությունների իրավական կարգավորվածության վիճակը

«Մարդու իրավունքների պաշտպանի մասին» ՀՀ օրենքի 8-րդ հոդվածի համաձայն՝ անհատն իրավունք ունի դիմելու Մարդու իրավունքների պաշտպանին՝ անկախ իր քաղաքացիությունից, այսինքն՝ այդ իրավունքը վերապահվում է նաև օտարերկրացիներին: Նույն օրենքի 7-րդ հոդվածի համաձայն՝ Մարդու իրավունքների պաշտպանը քննարկում է պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների ու դրանց պաշտոնատար անձանց կողմից մարդու՝ ՀՀ Սահմանադրությամբ, օրենքներով, ՀՀ միջազգային պայմանագրերով, ինչպես նաև միջազգային իրավունքի սկզբունքներով ու նորմերով նախատեսված իրավունքների և հիմնարար ազատությունների խախտման վերաբերյալ բողոքները: Մարդու իրավունքների պաշտպանը չի քննարկում ոչ պետական մարմինների և կազմակերպությունների ու դրանց պաշտոնատար անձանց գործողությունների վերաբերյալ բողոքները:

Որևէ խտրականություն չկա նաև օտարերկրացիների կողմից իրենց խախտված իրավունքների վերականգնման նպատակով կամ ցանկացած այլ բողոքով դատարան դիմելու հարցում: Նրանք ՀՀ քաղաքացիներին համահավասար կարող են դիմել դատարան՝ քաղաքացիական, քրեական և վարչական գործերով: Այլ հարց է, որ պետական լեզվին չտիրապետելու պատճառով առաջանում են այդ իրավունքի իրացման հետ կապված որոշակի բարդություններ, մասնավորապես, ՀՀ քաղաքացիական դատավարության օրենսգրքի համաձայն՝ գործին մասնակցող անձինք իրավունք ունեն դատարանում հանդես գալու իրենց նախընտրած լեզվով, եթե ապահովում են հայերեն թարգմանությունը կամ եթե համաձայն են վճարել դատարանի կողմից նշանակված թարգմանչի ծառայությունների համար: Այսինքն՝ իր մայրենի լեզվով հանդես գալու դեպքում օտարերկրացու վրա է դրված թարգմանության ապահովումը:

Համանման դրույթ է պարունակում նաև ՀՀ վարչական դատավարության օրենսգրքը, որի 9-րդ հոդվածի 2-րդ մասի համաձայն՝ կողմը, նրա ներկայացուցիչը, կողմի նախաձեռնությամբ նշանակված փորձագետը կամ կողմի միջնորդությամբ հրավիրված վկան իրավունք ունեն դատարանում հանդես գալու իրենց նախընտրած լեզվով, եթե կողմն ապահովում է հայերեն թարգմանությունը: Դատավորը, կողմերը, վկաները, փորձագետները, ներկայացուցիչներն իրավունք չունեն ստանձնելու թարգմանչի պարտականություններ, անգամ եթե նրանք տիրապետում են թարգմանության համար անհրաժեշտ լեզվին:

Միայն վարչական դատավարության ընթացքում է առկա պետության հաշվին թարգմանիչ ներգրավելու հնարավորություն, այն էլ այն դեպքում,

եթե դատավարության կողմ հանդիսացող օտարերկրացին ապացուցում է, որ բավարար միջոցներ չունի վճարովի թարգմանություն ապահովելու համար:

ՀՀ քրեական դատավարության օրենսգրքի 15-րդ հոդվածի 2-րդ մասի համաձայն՝ քրեական վարույթն իրականացնող մարմնի որոշմամբ քրեական դատավարության լեզվին չտիրապետող քրեական դատավարությանը մասնակցող անձանց պետական միջոցների հաշվին հնարավորություն է տրվում թարգմանչի օգնությամբ իրականացնել ՀՀ քրեական դատավարության օրենսգրքով սահմանված իրենց իրավունքները:

Այս առումով առկա է օտարերկրացիներին դատական և արտադատական կարգով իրենց իրավունքների պաշտպանության վերաբերյալ տեղեկատվության տրամադրման պակաս, մասնավորապես՝ իրենց հասկանալի լեզվով:

III. Իմիգրանտների հիմնախնդիրների լուծումը Հայաստանի Հանրապետության միգրացիոն քաղաքականության համատեքստում

Ստորև ներկայացվում են 1988-ից ի վեր Հայաստանի Հանրապետության միգրացիոն պետական քաղաքականության հիմնական փուլերը՝ համառոտակի նկարագրելով դրանց առանձնահատկությունները՝ ելնելով յուրաքանչյուր փուլի ընթացքում իրականացված հիմնական գործողությունների բնույթից:

1. **Առաջին փուլում** (1988-1999թթ.) Հայաստանի Հանրապետությունում վարվել է հիմնականում *օպերատիվ կառավարման բնույթ ունեցող* միգրացիոն քաղաքականություն, որը գլխավորապես ուղղված է եղել Ադրբեջանից, Լեռնային Ղարաբաղից և նախկին ԽՍՀՄ այլ տարածքներից Հայաստան բռնագաղթած փախստականների ստվար զանգվածի ընդունմանը, տեղավորմանը և կենսագոյության նվազագույն պայմանների ապահովմանը,
2. 2000 թվականից սկիզբ առած **երկրորդ փուլում** էականորեն ընդլայնվել է միգրացիայի պետական կարգավորման ընդգրկումը՝ դուրս գալով միայն փախստականների հիմնախնդիրների լուծման շրջանակներից: Այդ փուլում դրվել են միգրացիայի ոլորտում *ազգային օրենսդրության հիմքերը*, միգրացիայի կարգավորման հարցը ներառվել է ՀՀ միջպետական հարաբերությունների օրակարգում: 2000 և 2004թթ. ՀՀ կառավարության կողմից ընդունվել է Հայաստանի Հանրապետությունում բնակչության միգրացիայի պետական կարգավորման երկու հայեցակարգ, որոնցով սահմանված քաղաքական գերակա խնդիրների մի մասը սակայն մի շարք պատճառներով մնացել է չլուծված՝ փոխանցվելով հաջորդ տարիներին:
3. ՀՀ միգրացիոն քաղաքականության **երրորդ փուլն** սկսվում է 2010 թվականից՝ ՀՀ կառավարության 2010թ. դեկտեմբերի 30-ի N51 արձանագրային որոշմամբ հավանության արժանացած «Հայաստանի Հանրապետության միգրացիայի պետական կարգավորման քաղաքականության

հայեցակարգ»-ի ընդունումով, որով ՀՀ կառավարությունը անկախացումից ի վեր առաջին անգամ միգրացիայի արդյունավետ պետական կարգավորման հիմնախնդրի լուծումը ճանաչեց որպես իր գործունեության առանցքային ուղղություններից մեկը:

Ստորև համառոտակի ներկայացվում են վերը նշված վերջին փուլում իրականացվող քաղաքականության հայեցակարգային հիմքերը, ինչպես նաև իմիգրանտների հիմնախնդիրների լուծման ուղղությամբ ՀՀ կառավարության իրականացրած հիմնական քայլերը:

Միգրացիայի պետական կարգավորման քաղաքականության վերջին հայեցակարգը փաստում է, որ մինչև 2010թ. միգրացիայի ոլորտում ՀՀ-ի վարած օպերատիվ-արձագանքողական բնույթի քաղաքականությունն ինքնաբերաբար չէր կարող ապահովել ՀՀ միգրացիոն հիմնախնդիրների արդյունավետ լուծումը, ուստի այդ հայեցակարգով *հայտարարվում է պասիվ-հայեցողական և օպերատիվ-արձագանքողական քաղաքականությունից պրոակտիվ-կանխատեսողական միգրացիոն քաղաքականության անցման անհրաժեշտությունը:*

Ըստ այդ հայեցակարգի՝ 2010 թվականից հետո ՀՀ-ի կողմից վարվող միգրացիոն քաղաքականությունը կոչված է լուծելու նախընթաց տարիներին ՀՀ-ի ընդունած մի շարք քաղաքական-նազմավարական փաստաթղթերում (ՀՀ ազգային անվտանգության ռազմավարություն, Կայուն զարգացման ծրագիր, Հայաստան-Սփյուռք գործակցության զարգացման հայեցակարգ, Ժողովրդագրական քաղաքականության ռազմավարություն և այլն¹¹) նախանշված հայեցակարգային բնույթի խնդիրները, մասնավորապես՝

- 1) Երկրի ազգային անվտանգությանը սպառնալիք հանդիսացող չկառավարվող և անօրինական արտագաղթի, հատկապես կրթական, գիտական ու մշակութային ներուժի արտահոսքի նվազեցումը,
- 2) Տարածքային անհամաչափ զարգացման կանխումը՝ տնտեսական և ժողովրդագրական ակտիվ քաղաքականության բոլոր գործիքներն

¹¹ Միգրացիոն հիմնախնդիրներին ուղղակիորեն առնչվող ոլորտներում առկա հիմնախնդիրների լուծման նպատակով նշված ռազմավարական փաստաթղթերից բացի նախընթաց տարիներին ընդունվել են քաղաքական-հայեցակարգային բնույթի մի շարք ռազմավարական փաստաթղթեր ևս, մասնավորապես՝ «Հայաստանի Հանրապետության տարաբնակեցման գլխավոր նախագիծը», «Հայաստանի Հանրապետության կառավարության 2008-2012թթ. գործունեության ծրագիրը», «Հայաստանի Հանրապետության կրթության զարգացման 2011-2015թթ. պետական ծրագիրը», «Նախադպրոցական կրթության բարեփոխումների 2008-2015թթ. ռազմավարական ծրագիրը», «Հայաստանի Հանրապետությունում գիտության ոլորտի բարեփոխումների հայեցակարգային դրույթները», «Հայաստանի Հանրապետությունում մոր և մանկան առողջության պահպանման 2003-2015թթ. ռազմավարությունը», «Երիտասարդներին՝ մատչելի բնակարան» պետական նպատակային ծրագիրը, ինչպես նաև ՀՀ էկոնոմիկայի, ՀՀ առողջապահության, ՀՀ կրթության և գիտության և այլ նախարարությունների՝ ՀՀ ազգային անվտանգության ռազմավարության դրույթներով նախատեսված գործունեության ծրագրերը, ՀՀ մարզերի սոցիալ-տնտեսական զարգացման ծրագրերը և այլն:

ուղղելով բարձրլեռնային և սահմանամերձ շրջաններից բնակչության արտագաղթի կանխմանը, երկրից արտագաղթի կասեցմանն ու դեպի Հայաստան ներգաղթի խրախուսմանը,

3) Միջազգային աշխատաշուկային ՀՀ քաղաքակիրթ ինտեգրման ապահովումը, օտարերկրյա քաղաքացիներին և քաղաքացիություն չունեցող անձանց մարդասիրական նկատառումներով ՀՀ կողմից տրամադրվող պաշտպանության համակարգի ներդրումը:

Այդ հայեցակարգով

ա) ՀՀ միգրացիոն քաղաքականության **նպատակ** է հռչակվել ազգային անվտանգության ու կայուն մարդկային զարգացման պահանջներին համապատասխանող միգրացիոն իրավիճակի ձևավորումը և միգրացիոն հոսքերում ներառված անձանց իրավունքների ու շահերի պաշտպանության ապահովումը,

բ) որպես միգրացիոն գործընթացների պետական կարգավորման հիմնարար **սկզբունքներ** են ամրագրվել՝

- բոլոր միգրանտների իրավահավասարությունը,
- Հայաստանում օրինական հիմքերով գտնվող յուրաքանչյուր անձի՝ երկրի տարածքում ազատ տեղաշարժվելու և սեփական հայեցողությամբ բնակության վայր ընտրելու, երկրից մեկնելու և երկիր վերադառնալու իրավունքի պաշտպանությունը,
- միգրացիոն գործընթացների կարգավորմանն ուղղված իրավական ակտերով ստանձնած միջազգային պարտավորությունների իրականացումը,
- միգրացիոն հիմնահարցերի լուծման ընթացքում պետական մարմինների և հասարակական կազմակերպությունների ջանքերի համատեղումը,
- քաղաքացիական հասարակության ներգրավումը միգրացիայի պետական կարգավորման քաղաքականության մշակման ու դրա իրականացման գործընթացներում,
- Հայաստանի հետ բնակչության միգրացիոն փոխանակություն ունեցող պետությունների հետ շահերի փոխհամաձայնեցումը՝ իրավահավասար համագործակցության հիման վրա,
- Հայաստանի սահմաններից դուրս գտնվող ՀՀ քաղաքացիների իրավունքների և օրինական շահերի պաշտպանությունը պետության կողմից,
- միգրացիոն հոսքերի կարգավորման ընթացքում այլ պետությունների հետ փոխշահավետ և իրավահավասար համագործակցությունը:

2010-2015թթ. ՀՀ միգրացիոն քաղաքականության ուղենիշ են հանդիսացել Հայեցակարգով սահմանված 14 հիմնորոշ ուղղություններ, որոնց լուծման համար անմիջականորեն պատասխանատու է ՀՀ **միգրացիոն գործընթացների պետական կարգավորման համակարգի վարչական կառավարման ենթահամակարգը**¹²: Այդ հիմնորոշ ուղղություններից ստորև ներկայացվում են միայն

¹² ՀՀ միգրացիոն գործընթացների պետական կարգավորման համակարգի վարչական կառավարման ենթահամակարգի մեջ անմիջականորեն մտնում են ՀՀ պետական

այն ուղղությունները, որոնք այս կամ այն կերպ կապված են իմիգրանտների հիմնախնդիրների հետ, մասնավորապես՝

1. Միգրացիան կանոնակարգող ՀՀ օրենսդրական դաշտի և վարչական համակարգի մոտարկում ԵՄ համապատասխան օրենսդրությանը և ԵՄ անդամ երկրների լավագույն ինստիտուցիոնալ կառուցվածքներին՝ հաշվի առնելով ազգային-պետական շահերը,
2. ՀՀ սահմանային կառավարման համակարգի կատարելագործում՝ պետական սահմանների համալիր կառավարման սկզբունքի ներդրման միջոցով,
3. Միգրացիոն հոսքերի հաշվառման տեղեկատվական համակարգի ձևավորում¹³,

կառավարման այն հաստատությունները, որոնք ՀՀ կառավարության կողմից 2011թ. նոյեմբերի 10-ի N 1593-Ն որոշմամբ անմիջականորեն ճանաչվել են որպես «Հայաստանի Հանրապետության միգրացիայի պետական կարգավորման քաղաքականության հայեցակարգի իրականացման 2012-2016թթ. գործողությունների ծրագրի» կատարման համար պատասխանատու գերատեսչություններ, այդ թվում՝ ՀՀ տարածքային կառավարման և արտակարգ իրավիճակների նախարարությունը, առաջին հերթին՝ Միգրացիոն պետական ծառայությունը (ՀՀ կառավարության 2009թ. դեկտեմբերի 17-ի N 1515-Ն որոշման համաձայն ՀՀ տարածքային կառավարման նախարարության կառավարման ոլորտում գործող պետական մարմին է, որը մշակում և իրականացնում է միգրացիայի բնագավառում ՀՀ կառավարության քաղաքականությունը, համակարգում է միգրացիոն գործառույթներ ունեցող մարմինների գործունեությունը՝ միգրացիոն քաղաքականության և դրա կիրարկումն ապահովող իրավական ակտերի մշակման հարցերում), ՀՀ արտաքին գործերի նախարարությունը, ՀՀ աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարությունը, ՀՀ ազգային անվտանգության ծառայությունը, ՀՀ ոստիկանությունը, ՀՀ պաշտպանության նախարարությունը, ՀՀ սփյուռքի նախարարությունը, ՀՀ ազգային վիճակագրական ծառայությունը, ՀՀ էկոնոմիկայի նախարարությունը, ՀՀ քաղաքաշինության նախարարությունը, ՀՀ բնապահպանության նախարարությունը, ՀՀ գյուղատնտեսության նախարարությունը, ՀՀ առողջապահության նախարարությունը, ՀՀ կրթության և գիտության նախարարությունը, ՀՀ տրանսպորտի և կապի նախարարությունը, ՀՀ մարզպետները և այլ պետական կառավարման մարմինները՝ համագործակցելով Հայաստանի հանրային հեռուստառադիոընկերության խորհրդի, ՄԱԿ-ի Փախստականների գերագույն հանձնակատարի հայաստանյան գրասենյակի, Միգրացիայի միջազգային կազմակերպության և այլ միջազգային կազմակերպությունների հետ:

¹³ Իմիգրացիոն հոսքերի վերաբերյալ տեղեկատվական համակարգը վերջին 10-15 տարիների ամբողջ ժամանակահատվածում չէ, որ հնարավորություն է տվել հստակ տվյալներ ստանալու Հայաստան մտնող իմիգրացիոն հոսքերի վերաբերյալ, այդ թվում դրանց ծագման երկրների, Հայաստան գալու դրդապատճառների, սեռատարիքային ու էթնիկական կազմի և այլն: Վիճակագրական հստակ և ամբողջական տվյալների ստացման համակարգի բացակայությունից զատ 2000-ականներին ՀՀ-ում չեն իրականացվել նաև իմիգրանտների, առավել ևս վերջինների ինտեգրացիային վերաբերող խնդիրների վերաբերյալ հետազոտություններ: Բացառություն են կազմել, թերևս, մի քանի հետազոտություններ, որոնք ավելի շուտ վերաբերում են Հայաստան վերադարձողներին, այսինքն՝ տարբեր պատճառներով մեր երկրից արտագաղթած, որոշ ժամանակ արտերկրում ապրած, ապա որոշակի պատճառներով Հայաստան վերադարձող ՀՀ քաղաքացիներին:

4. ՀՀ-ում օտարերկրյա քաղաքացիների զբաղվածության պայմանների կանոնակարգում՝ հաշվի առնելով ՀՀ աշխատաշուկայի կարիքները և զարգացումները,
5. Օտարերկրյա պետություններից ՀՀ քաղաքացիների վերադարձի, ինչպես նաև հայրենիքում նրանց հետագա վերաինտեգրմանը ցուցաբերվող աջակցություն,
6. ՀՀ-ում ապաստանի տրամադրման համակարգի կատարելագործում: Օտարերկրյա քաղաքացիներին փախստական ճանաչելու դեպքում նրանց ՀՀ հասարակությանն արդյունավետ ինտեգրման ապահովում,
7. 1988-1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած փախստականներին հասարակության մեջ ինտեգրման քաղաքականության իրականացման շարունակականության ապահովում և այլն:

Միգրացիոն քաղաքականության հայեցակարգով սահմանված հիմնորոշ ուղղությունների իրականացման նպատակով ՀՀ կառավարությունը 2011թ. նոյեմբերի 10-ին հաստատեց «ՀՀ միգրացիայի պետական կարգավորման քաղաքականության հայեցակարգի իրականացման 2012-2016 թվականների գործողությունների ծրագիր» (այսուհետ՝ ՄՊԿԲՀ ԳԾ), որում նշված գործողությունների իրականացման արդյունավետության գնահատման նպատակով ՀՀ կառավարությունը 2012թ. ստեղծեց նաև Մոնիթորինգի միջգերատեսչական հանձնաժողով (այսուհետ՝ Մոնիթորինգի հանձնաժողով): Մոնիթորինգի հանձնաժողովի հաշվետվությունների համաձայն՝ ՀՀ միգրացիոն գործընթացների պետական կարգավորման համակարգի վարչական կառավարման ենթահամակարգի ջանքերը 2011-2015թթ. ուղղված են եղել՝

- 1) **Միգրացիայի ոլորտը կարգավորող իրավօրենսդրական դաշտի կատարելագործմանը**, այդ թվում փոփոխություններ են կատարվել «Փախստականների և ապաստանի մասին», «Քաղաքական ապաստանի մասին», «1988-1992թթ. Ադրբեջանի Հանրապետությունից բռնագաղթած փախստականների համար կառուցված բնակարանները սեփականության իրավունքով փախստականներին հատկացնելու մասին» ՀՀ օրենքում փոփոխություն կատարելու մասին» ՀՀ օրենքներում, ՀՀ քրեական, ՀՀ վարչական օրենսգրքերում, ընդունվել են օրենսդրական այդ փոփոխությունների կիրարկումն ապահովող բազմաթիվ ենթօրենսդրական իրավական ակտեր:
- 2) **Ինստիտուցիոնալ բարեփոխումներին**, որի ուղղությամբ ՀՀ ՄՊԾ-ի ջանքերը 2010-2014թթ. գլխավորապես ուղղված են եղել ՀՀ տարածքային կառավարման նախարարության, ապա նաև ՀՀ տարածքային կառավարման և արտակարգ իրավիճակների նախարարության

համակարգում «Միգրացիոն պետական ծառայություն աշխատակազմ» պետական կառավարչական հիմնարկի ստեղծմանը և կառուցվածքային վերկազմակերպումներին (վերջին կառուցվածքային փոփոխության արդյունքում 2014թ. դեկտեմբերին ՄՊԾ-ի կազմում ստեղծվել է ինտեգրման հարցերի բաժին):

3) ՀՀ միգրացիոն քաղաքականության շրջանակներում միջազգային համագործակցության զարգացմանը, որի ուղղությամբ

- ՀՀ-ն վավերացրել է 3 միջազգային պայմանագիր, ստորագրել է 3 ռեադմիսիոն համաձայնագիր, միացել է «Աշխատող միգրանտների և նրանց ընտանիքների անդամների իրավական կարգավիճակի մասին» և «Երրորդ պետություններից անօրինական միգրացիայի դեմ պայքարում համագործակցության մասին» համաձայնագրերին (որոնց դրույթները Հայաստանի համար ուժի մեջ են մտել 2015թ. հունվարի 2-ից)¹⁴ դրանք ներդաշնակեցնելով Եվրասիական տնտեսական միության (ԵՏՄ) պայմանագրին,
- ՀՀ և Քաթարի միջև ստորագրել է «Քաթարի տարածքում ՀՀ աշխատուժի օգտագործման մասին» համաձայնագիրը, ստորագրվել և վավերացվել է ՀՀ-ի և ՌԴ միջև «ՌԴ-ի տարածքում ՀՀ քաղաքացիների և ՀՀ տարածքում ՌԴ-ի քաղաքացիների գտնվելու կարգի մասին» համաձայնագիրը,
- 2012թ. ստեղծվել է ՀՀ-ի և ԵՄ-ի միջև «Շարժունակության շուրջ գործընկերության վերաբերյալ» համատեղ հոչակագրի իրականացումը և դիտարկումը համակարգող միջգերատեսչական հանձնաժողով, որի ջանքերով իրականացվել են նշված հոչակագրի իրականացմանն ուղղված մի շարք քայլեր,
- 2012թ. Երևանում պաշտոնապես ազդարարվել է ԵՄ-ի «Թվինինգ»¹⁴ («Աջակցություն Միգրացիոն պետական ծառայությանը՝ ամրապնդելու միգրացիոն կառավարումը Հայաստանում») ծրագրի մեկնարկը, Բրյուսելում ստորագրվել են Հայաստան-ԵՄ մուտքի արտոնագրերի տրամադրման դյուրացման մասին համաձայնագիրը և ռեադմիսիոն համաձայնագիրը,
- 2011թ. ստորագրված ՀՀ – ԵՄ «Շարժունակության շուրջ գործընկերության վերաբերյալ» (Mobility and partnership) հոչակագրի շրջանակում 2013թ. մարտին պաշտոնապես մեկնարկել է «Թիրախային նախաձեռնություն Հայաստանի համար» ծրագիրը,
- Մուտքի երկրների հետ կնքված ռեադմիսիոն համաձայնագրերի շրջանակներում 2012–2014թթ. ընթացք է տրվել Շվեդիայի, Նորվեգիայի և ՌԴ

լիազոր մարմիններից մոտ 300 անձի վերաբերյալ ստացված 175 ռեադմիսիոն հայցերի և այլն:

4) Նոր ճանաչված փախստականների և ապաստան հայցողների իրավունքների իրացմանը, որի ուղղությամբ՝

- ՀՀ-ում ապաստանի հայց ներկայացրած ավելի քան 780 օտարերկրացիներից (հիմնականում Իրաքի, Իրանի, Սիրիայի և այլ երկրների քաղաքացիներ) փախստական է ճանաչվել և ՀՀ-ում ապաստանի իրավունք է ստացել ավելի քան 500 անձ, ավելի քան 1170 անձի տրվել է Կոնվենցիոն ճամփորդական փաստաթուղթ,
- Ավելի քան 270 փախստական ապահովվել է կացարանով, այդ թվում կեսից ավելին՝ ՄՊԾ-ի համակարգում գործող «Հատուկ կացարան» ՊՈԱԿ-ում, ավելի քան 34%-ը՝ հանրակացարաններում կամ սոցիալական տներում, 13%-ին բարեգործների օգնությամբ տրամադրվել են մշտական կացարաններ,
- ՄԱԿ-ի ՓԳՀ-ի աջակցությամբ կատարվել են ապաստան հայցողների և փախստականների հիմնախնդիրների մի շարք հետազոտություններ, որոնց արդյունքում ՀՀ տարբեր գերատեսչությունների ներկայացվել են առաջարկներ՝ ուղղված ՀՀ պետական սահմանի անցակետերում և տարանցիկ գոտիներում հատուկ կացարանների գործունեության և օտարերկրացիներին այդտեղ պահելու կարգի սահմանմանը, ՄՊԾ «Հատուկ կացարան» ՊՈԱԿ-ի աշխատանքների կատարելագործմանը, նոր փախստականի կարգավիճակ ստացած փախստականների ինտեգրման գործընթացների արդյունավետ կազմակերպմանը, մերժում ստացած ապաստան հայցողներին իրենց ծագման երկիր կամավոր վերադարձի հարցերում աջակցության ցուցաբերանը, ՀՀ տարածքից նրանց վտարման կազմակերպման հետ կապված մեխանիզմների կատարելագործմանը և այլն,
- 2014թ. փետրվարի 27-ին ՀՀ կառավարությունն ընդունել է «Մարդու իրավունքների պաշտպանության ազգային ռազմավարությունից բխող միջոցառումների ծրագիրը հաստատելու մասին» թիվ 303-Ն որոշումը, որի հավելվածի 8.3. կետով դրվել է Հայաստանի Հանրապետությունում փախստական ճանաչված և ապաստան ստացած անձանց լիարժեք ինտեգրման համար նպաստավոր պայմանների ստեղծման պահանջ,
- Եվրահանձնաժողովի «Միգրացիայի և միջազգային պաշտպանության վիճակագրության մասին» 862/2007 կանոնակարգի հիման վրա ներդրվել է ապաստանի համակարգի գործունեության վերաբերյալ վիճակագրական ցուցանիշների համակարգը, որը ԱՎԾ-ի կողմից ներառվել է ազգային զեկույցների մեջ և այլն:

¹⁴ ԵՄ-ի կողմից ՄՊԾ-ին աջակցության ծրագիր՝ ուղղված Հայաստանում միգրացիոն կառավարման համակարգի ամրապնդմանը:

5) 1988–1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած փախստականների և ներքին տեղահանված անձանց ինտեգրմանը, որի ուղղությամբ՝

- շարունակվել են փախստականների հպատակագրման (քաղաքացիության շնորհման) աշխատանքները, որոնց արդյունքում 2010–2014թթ. ընթացքում ՀՀ քաղաքացիություն է ընդունել ավելի քան 900 փախստական,
- հարուցված վարչական վարույթների արդյունքում դադարեցվել է ավելի քան 30 փախստականի կարգավիճակ (բռնագաղթելուց հետո ՀՀ–ում ծնվելու, ծնողների քաղաքացիություն ձեռք բերելու և այլ հիմքերով): 2014թ. տարեվերջին կարգավիճակը դադարեցված գործերի ընդհանուր քանակը կազմել է 150,
- «1988–1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած անձանց ապահովագրական ստաժը սահմանող հանձնաժողով ստեղծելու և հանձնաժողովի աշխատակարգը հաստատելու մասին» ՀՀ կառավարության 2009թ. հունիսի 23-ի թիվ 907-Ն որոշման համաձայն ստեղծված հանձնաժողովը 2010–2014թթ. կայացրել է 320 փախստականի ստաժը հաստատելու մասին որոշում,
- բնակարանային ապահովության խնդրի լուծման ուղղությամբ 2011–2014թթ. իրականացվել են հետևյալ աշխատանքները.
 - ա) 2011թ. շուրջ 40 երկրների կառավարությունների, 30 միջազգային կազմակերպությունների, սփյուռքի ավելի քան 20 կառույցների ներկայացուցիչների մասնակցությամբ Երևանում կազմակերպվել է 1988–1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած առավել կարիքավոր փախստականների բնակարանային ապահովության հիմնախնդրի լուծմանը նվիրված միջազգային համաժողով, որի նպատակն էր համատեղել ՀՀ կառավարության և միջազգային դոնոր հանրության ջանքերը,
 - բ) ՀՀ կառավարության 2004թ. մայիսի 20-ի թիվ 747-Ն որոշմամբ հաստատված՝ 1988–1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած անձանց բնակարանային ապահովության առաջնահերթ ծրագրում ընդգրկված հավակնորդ շահառուների թվաքանակի ճշգրտման աշխատանքների արդյունքում պարզվել է, որ 2014թ. վերջին առաջնային շահառու ճանաչված ընտանիքների թիվը կազմում էր 924, այդ թվում՝ 670 ընտանիք Երևանում, 254 ընտանիք մարզերում, ՄՊԾ համակարգում գործող «Հանրակացարաններ» ՊՈԱԿ-ի տնօրինության ենթակա 6 հանրակացարաններում բնակվում են 734 ընտանիքներ՝ մոտ 1700 անձանցով, և զբաղեցնում են 870 սենյակ,
 - գ) հանրակացարաններում սենյակ է տրամադրվել 105 փախստական ընտանիքի,
 - դ) ավելի քան 140 փախստական ընտանիքների համար հնարավորություն է ստեղծվել սեփականաշնորհել իրենց կողմից զբաղեցրած բնակարանները, միջազգային և արտասահմանյան բարեգործական

կազմակերպությունների օգնությամբ բնակարան է տրամադրվել ավելի քան 60 փախստական ընտանիքի,

- ե) ՀՀ կառավարության 2011թ. դեկտեմբերի 22-ի թիվ 1856-Ա որոշմամբ 1992թ. օգոստոսի 8-ին ռազմական գործողությունների հետևանքով Արժվաշեն համայնքից բռնի տեղահանված ընտանիքների բնակարանային խնդիրների լուծման նպատակով տրամադրել է 708 մլն դրամ միանվագ դրամական օժանդակություն,
- զ) ՀՀ կառավարության 2013թ. դեկտեմբերի 19-ի «Բնակելի տարածք նվիրելու մասին» թիվ 1440-Ա որոշմամբ Երևան քաղաքում բնակվող 20 փախստական ընտանիքների նվիրաբերվել են իրենց կողմից զբաղեցրած բնակելի տարածքները և այլն,
- մինչև 2011թ. մայիսը ՄՊԾ կողմից սահմանված կարգով Կոնվենցիոն ճամփորդական փաստաթուղթ է տրամադրվել 243 փախստականի: Նշված ժամկետից հետո, երբ փաստաթղթերի տրամադրման լիազորությունը վերապահվել է ՀՀ ոստիկանությանը, ՄՊԾ–ն 2012–2014թթ. մոտ 1900 անձի տվել է համապատասխան տեղեկանք՝ ճամփորդական փաստաթուղթ ստանալու համար:

6) Հայաստան ժամանած օտարերկրացիների աշխատանքային հարաբերությունների կարգավորմանը, այդ թվում՝

- օտարերկրացիների աշխատանքի թույլտվության համակարգի (ՕԱԹՀ) մոդելի ներդրման նպատակով 2013–2014թթ. համապատասխան փոփոխություններ և լրացումներ են կատարվել «Զբաղվածության մասին», «Օտարերկրացիների մասին» ՀՀ օրենքներում, ՀՀ Աշխատանքային օրենսգրքում, Վարչական իրավախախտումների մասին ՀՀ օրենսգրքում, ինչպես նաև մի շարք ենթաօրենսդրական ակտերում,
- իրականացվել է ՀՀ աշխատաշուկայում օտարերկրացիների կողմից զբաղեցվող աշխատատեղերի կառուցվածքի ուսումնասիրություն, որի հիման վրա մոնիթորինգի հանձնաժողովին է ներկայացվել վերլուծական զեկույց,
- ՀՀ աշխատաշուկայում առավել մեծ պահանջարկ ունեցող մասնագետների պատրաստման խնդիրների հետ կապված՝ 2013թ. վերանայվել են նախնական և միջին մասնագիտական կրթության մասնագիտությունների նախկինում մշակված չափորոշիչները, առաջարկվել են լրացուցիչ չափորոշիչներ:

7) Օտարերկրյա պետություններից ՀՀ քաղաքացիների վերադարձի, ինչպես նաև հայրենիքում նրանց հետագա վերաինտեգրմանը, որի ուղղությամբ՝

- իրականացվել է վերադարձող միգրանտների մասնագիտական կարողությունների ու գործարար հետաքրքրությունների, ինչպես նաև ՀՀ

աշխատաշուկայում աշխատանքի պահանջարկի, ռեհիտեզրացիային խանգարող պատճառների ուսումնասիրություն, որի հիման վրա մշակվել է Հայաստան վերադարձող միգրանտների վերաինտեգրմանն ուղղված զբաղվածության և այլ բնույթի օգնությունների տրամադրման առաջարկությունների փաթեթ, որը 2014թ. քննարկվել ու հավանության է արժանացել մոնիթորինգի հանձնաժողովի կողմից,

- 2002-ին ՄՊԾ-ում ստեղծվել է Միգրանտների աջակցության կենտրոն, որտեղ միգրացիոն հարցերով իրավական խորհրդատվություն է տրամադրվել ինչպես ՀՀ-ից մեկնել ցանկացողներին, այնպես էլ ՀՀ վերադարձած միգրանտներին,
- 2004–2008թթ. Շվեյցարիայի Զարգացման և համագործակցության գրասենյակի աջակցությամբ իրականացվել է «Շվեյցարիայից ՀՀ քաղաքացիների վերադարձի աջակցման ծրագիրը», որի նպատակն էր կազմակերպել Շվեյցարիայում գտնվող ՀՀ այն քաղաքացիների վերադարձը Հայաստան և նրանց հետագա վերաինտեգրումը տեղում, որոնց կողմից Շվեյցարիայի իշխանություններին ներկայացված ապաստանի հայցերը մերժվել էին: 2006-ի ապրիլից ծրագրում ներառվել է նոր բաղադրիչ՝ եվրոպական և ԱՊՀ երկրներից ՀՀ վերադարձած անձանց աջակցման և խորհրդատվական ենթածրագիրը,
- 2008–2011թթ. Ֆրանսիական կողմի հետ համագործակցությամբ իրականացվել է «Ինստիտուցիոնալ աջակցություն միգրացիայի վերաբերյալ տեղեկատվությանը և համագործակցություն Հայաստանի վերադարձող հայերի տնտեսական վերաինտեգրման բնագավառում» ծրագիրը, որի նպատակն էր կազմակերպել Ֆրանսիայից ՀՀ քաղաքացի հանդիսացող անօրինական միգրանտների վերադարձը Հայաստան և նրանց հետագա վերաինտեգրումը տեղում,
- 2010թ. հուլիսից սկսել է գործել «Նիդեռլանդներից Հայաստան վերադարձի աջակցության տրամադրում» ծրագիրը, որի նպատակն էր համապարփակ աջակցության և խորհրդատվության տրամադրման միջոցով ապահովել Նիդեռլանդներում առանց օրինական հիմքերի բնակվող ՀՀ քաղաքացիների վերադարձը և սոցիալ-տնտեսական վերաինտեգրումը և ԵՄ անդամ երկրներ նրանց անօրինական ռեէմիգրացիայի կանխումը,
- 2014-ի հուլիսից Նիդեռլանդների կառավարության աջակցությամբ իրականացվում է դրամաշնորհային ծրագիր, որի նպատակն է աջակցել Նիդեռլանդներից հարկադիր վերադարձող ՀՀ քաղաքացիների վերաինտեգրմանը՝ փոքր բիզնես սկսելու կամ աշխատաշուկա մուտք գործելու, ուսումնական կամ մասնագիտական վերապատրաստման, սոցիալական, իրավական, բժշկական խնդիրների լուծման, ժամանակավոր կացարանի տրամադրման և անհատական այլ կարիքների բավարարման հարցերում,

- նախատեսվում է նաև 2012–2016թթ. ՀՀ աշխատաշուկայում ներդնել զբաղվածության հատուկ ծրագրեր Հայաստան վերադարձող ՀՀ քաղաքացիների զբաղվածության ապահովման և նրանց վերաինտեգրմանն աջակցելու նպատակով:

Թվարկված ծրագրերի շրջանակներում ընդհանուր առմամբ ՀՀ ՏԿԱԻՆ ՄՊԾ-ի կողմից ամենատարբեր աջակցություն է ցուցաբերվել մոտ 800 վերադարձողների:

IV. Իմիգրանտների ինտեգրման միջազգային փորձի համառոտ ակնարկ՝ Հայաստանի Հանրապետությունում իմիգրանտների ինտեգրմանն առնչվող խնդիրների լուծման տեսանկյունից

Ստորև աշխարհի տարբեր տարածաշրջանների մի շարք երկրներում¹⁵ իմիգրանտների ինտեգրման համակարգերի փորձի վերլուծության արդյունքում ամփոփ կերպով ներկայացվում են Հայաստանի համար իմիգրանտների ինտեգրման ուղղությամբ վարվելիք քաղաքականության տեսանկյունից ընդօրինակման ենթակա իրավասորենսդրական, ինստիտուցիոնալ տարրեր ու կոնկրետ գործողությունների մեխանիզմներ:

2002թ. **Ֆրանսիայում** վերականգնվեց ինտեգրացիայի հարցերով միջգերապետական կոմիտեն, որը կոչված է համակարգելու տարբեր գերատեսչությունների գործառույթները: Նմանատիպ մարմնի ստեղծման խնդիր ունի նաև Հայաստանը՝ ապահովելու համար ընդհանրապես միգրացիայի ոլորտում վարվող քաղաքականության համակարգման և վերահսկման գործառույթները: «ՀՀ միգրացիայի պետական կարգավորման քաղաքականության հայեցակարգի իրականացման 2012–2016 թվականների գործողությունների ծրագրի» իրականացման արդյունավետության գնահատման նպատակով ՀՀ կառավարության 2012թ. ստեղծած Մոնիթորինգի միջգերապետական հանձնաժողովի իրավասությունները բավարար չեն արդյունավետ համակարգման համար: Նմանատիպ մի կառույց էլ՝ Իմիգրացիոն քաղաքականության միջնախարարական կոնֆերանս, գործում է **Բելգիայում**, որի հիմնական խնդիրը իմիգրացիոն քաղաքականության իրականացման իրավասություններ ունեցող ֆեդերալ մակարդակում գործող տարբեր կառավարչական մարմինների միջև երկխոսության կազմակերպումն է: Այն նախագահում է վարչապետը և ղեկավարվում է Հավասար հնարավորությունների և ռասիզմի դեմ պայքարի կենտրոնի կողմից:

¹⁵ Տարբեր երկրներում իմիգրանտների ինտեգրման համակարգերը և այդ ուղղությամբ վարվող քաղաքականություններն առավել մանրամասնորեն ներկայացված են սույն հայեցակարգի հավելված 1-ում:

Իմիգրացիոն քաղաքականության նպատակային խմբերի առումով **Կորեայի Հանրապետությունը** (Հր. Կորեան) բավականաչափ ընդհանրություններ ունի Հայաստանի հետ, մասնավորապես այն առումով, որ խթանում է կորեական սփյուռքի (այդ թվում Հս. Կորեայի քաղաքացիների, ինչպես նաև Կորեայի քաղաքացիների՝ այլ երկրներում օտարերկրացիների հետ ամուսնացած երեխաների) ներգաղթը: Այս երկրի պետական կառավարման համակարգում գործում է *Միգրացիոն քաղաքականության կոմիտեն, որը ևս ղեկավարվում է վարչապետի կողմից ու պատասխանատու է միգրացիոն քաղաքականության իրականացման և համակարգման համար:*

Բելգիայում, վերը նշված համակարգող կառույցից բացի, Հայաստանի համար որոշակի հետաքրքրություն է ներկայացնում նաև 1991թ. ստեղծված *Իմիգրացիոն քաղաքականության հիմնադրամը*, որն զբաղվում է իմիգրացիոն քաղաքականության ծրագրերի ֆինանսավորումով: Հիմնադրամը ղեկավարվում է Հավասար հնարավորությունների և ռասիզմի դեմ պայքարի կենտրոնի կողմից: *Հայաստանում նպատակահարմար է նման հիմնադրամի ստեղծումը, որը կարող է ավելի լայն նպատակների ծառայել՝ ֆինանսավորելով ընդհանրապես միգրացիոն ոլորտի ծրագրերը, այդ թվում ինտենսիվ էմիգրացիոն հոսքերի կանխման ուղղությամբ: Նման հիմնադրամում միջոցներ կարող են կուրակվել մի շարք աղբյուրներից, այդ թվում պետական բյուջեից, «Հայաստան» համահայկական հիմնադրամից, ԵՄ-ից, ԵՏՄ-ից և այն:*

Ավստրալիայի՝ իմիգրանտների ինտեգրման ուղղությամբ իրականացվող միջոցառումների բազմազան համակարգից Հայաստանի համար առավել մեծ հետաքրքրություն է ներկայացնում լեզվամշակութային ինտեգրման ուղղությամբ իրականացվող դասընթացների բազմազան և բազմաշերտ ենթահամակարգը, որտեղ տարբերակված մոտեցում և մեխանիզմներ են կիրառվում իմիգրանտների տարբեր խմբերի նկատմամբ, այդ թվում՝ երեխաների, երիտասարդների, մեծահասակների և կյանքի դժվարին իրավիճակում հայտնվածների: Լեզվամշակութային ինտեգրման միջոցառումները Հայաստանի համար նախընտրելի են նաև տնտեսական մատչելիության առումով:

Հունաստանի Միգրացիոն քաղաքականության ինստիտուտը միգրացիոն քաղաքականության հարցերի ուսումնասիրությամբ զբաղվող հիմնական պետական հաստատությունն է, որի փորձը ևս կարևոր է Հայաստանի համար, քանի որ մեր երկիրը միգրացիայի ոլորտում ունի բազմաթիվ հիմնախնդիրներ, որոնց արդյունավետ լուծմանն ուղղված քաղաքականության համար անհրաժեշտ է ունենալ այդ հիմնախնդիրների բազմակողմանի և պարբերական հետազոտությունների մշտական գործող կառույց:

Դանիայում իմիգրանտների ինտեգրման հարցում մեծ տեղ է տրվում պետական լեզվի ուսուցմանը, որի վկայությունն է «*Չափահաս օտարերկրացիների կողմից դանիերենի ուսումնասիրման մասին*» հատուկ օրենքի ընդունումը, որի հիմնական նպատակներն են՝

- աջակցություն դանիերենի տիրապետման համար բավարար գիտելիքների ու հմտությունների, ինչպես նաև երկրի մշակութային և սոցիալական առանձնահատկությունների վերաբերյալ գիտելիքների ձեռքբերման գործում, որոնք մեծապես օգնում են դանիական հասարակությունում լիարժեք մասնակցությանը,
- աջակցություն դանիերենի՝ իմիգրանտի մասնագիտական և կրթական որակավորմանը համապատասխան մասնագիտական բառապաշարի յուրացման գործում, որն անհրաժեշտ է աշխատաշուկայում աշխատանքի առավել արդյունավետ և արագ որոնման համար,
- աջակցություն դանիերենի՝ հետագա ավելի ակտիվ օգտագործման գործում, որն անհրաժեշտ է դանիական հասարակությունում առավել ակտիվ և լիարժեք ինտեգրվելու նպատակով անհրաժեշտ գիտելիքներ ձեռք բերելու համար: Լեզվական ինտեգրման ուղղությամբ դանիական նշված բազմակողմ փորձը ևս Հայաստանի համար լուրջ հետաքրքրություն է ներկայացնում:

Կանադայում ստեղծվել է միգրանտների տարբեր խմբերի ինտեգրմանն ուղղված արդյունավետ ծրագրեր և միջոցառումներ իրականացնող պետական (ազգային և տարածքային մակարդակներում գործող) և ոչ պետական կառույցների զարգացած համակարգ, որի միջոցով իրականացվում են բազմազան միջոցառումներ, որոնցից Հայաստանի համար առավել ուսանելի և հետաքրքրական են՝

- *Լեզվի ինտենսիվ ուսուցման դասընթացների ծրագիրը*, որն ուղղված է Կանադայի երկու պետական լեզուների՝ անգլերենի ու ֆրանսերենի ուսուցմանը՝ աշխատատեղում իմիգրանտների առավել արագ և արդյունավետ ինտեգրումն ապահովելու նպատակով: Այս դասընթացներն ունեն նաև մասնագիտական կողմնորոշման և աշխատաշուկայում արդյունավետ վարքի ձևավորման համար անհրաժեշտ գիտելիքների ձևավորման նպատակ,
- *Մարդկային կապիտալի ներգրավման ուղղությամբ Կանադայի փորձը*, որը կարելի է կիրառել սփյուռքահայության բարձր որակավորում ունեցող անձանց ներգաղթի, ինչպես նաև Հայաստանից հեռացած բարձր որակավորում ունեցող մասնագետների ռեադմիսիոն ծրագրեր նախաձեռնելիս:

Իռլանդիայի իմիգրանտների ինտեգրացիոն համակարգի արժեքավորությունը Հայաստանի համար

Իռլանդիան լուրջ փորձառություն ունի՝

- 1) էմիգրանտների իրավունքների պաշտպանության,
- 2) հայրենադարձության կազմակերպման,
- 3) իմիգրանտների լեզական և կրթական ինտեգրացիայի հարցերում:

Միգրացիոն փորձառությունը (նմանություններ և տարբերություններ <<-ի հետ)

<<-ի հետ ընդհանրություններն են՝

- 1) Երկրի տարածքի և բնակչության թվի ոչ մեծ լինելը,
- 2) Ավանդականորեն էմիգրացիոն զգալի հոսքերի առկայությունը,
- 3) Ազգային մեծ սփյուռքի առկայությունը, որը ծնում է ինչպես հայրենադարձության կազմակերպման, այնպես էլ սփյուռքի ներուժի արդյունավետ օգտագործման խնդիրներ,
- 4) Երկրի բնակչության անհավասարաչափ բաշխվածությունը (բնակչության մոտ 60%-ն ապրում է մայրաքաղաք Դուբլինի շրջակայքում՝ 100կմ շառավղով):

Հայաստանի նկատմամբ ակնհայտ տարբերությունները՝

- 1) Սոցիալ-տնտեսական զարգացման բարձր աստիճանը, անհամեմատ մեծ ռեսուրսները,
- 2) ԵՄ-ին անդամակցությունը, ինչը լրացուցիչ ռեսուրսների ձեռք բերման աղբյուր է,
- 3) Սփյուռքի տեղաբաշխվածությունը ոչ կոնֆլիկտային գոտիներում գտնվող երկրներում, ինչը կտրուկ նվազեցնում է հակամարտությունների հետևանքով անկանխատեսելի իմիգրացիոն հոսքերի ներհոսքը երկիր,
- 4) Անհամեմատ բարենպաստ աշխարհագրական և աշխարհաքաղաքական դիրքը և այլն:

Հայաստանի համար առավել արժեքավոր է Իռլանդիայի փորձը հետևյալ ոլորտներում՝

1. Հայրենադարձության կազմակերպման հարցերում, մասնավորապես Արարքին գործերի դեպարտամենտի
2. «Արտերկրում գտնվող իռլանդացիները» ծրագրի տնօրինության նախաձեռնությամբ արտերկրում գտնվող նշանավոր իռլանդացիներից կազմված 350-հոգանոց խորհրդի փորձը:
3. Արդարադատության և հավասարության նախարարության էմիգրանտների ընդունման և ինտեգրացիայի գործակալության փորձը,

4. Արդարադատության և հավասարության նախարարության Միգրանտների ինտեգրման և նատուրալիզացման գրասենյակի կողմից իմիգրանտների ամենատարբեր խմբերին «մեկ պատուհան» սկզբունքով սոցիալական տարբեր ծառայությունների տրամադրման փորձը,

5. Իռլանդիայի Ազգային տնտեսական և սոցիալական խորհրդի (ԱՏՄԽ) ռազմավարական հետազոտությունների ու քաղաքական առաջարկների մշակման փորձը և այլն:

Նախորդ կետում նշված արժեքավոր փորձերից առավել կիրառելին արտերկրում գտնվող նշանավոր սփյուռքահայերից խորհրդի կազմումն է, որի համար կան որոշակի նախադրյալներ՝ սփյուռքի նախարարության առկայություն, Համահայկական գործարար համաժողովների անցկացման փորձը, պարզապես պետք է նման խորհրդի համար օրակարգային դարձնել էմիգրացիայի կանխարգելումը և հայրենադարձության խթանումը:

Մոլդովայի փորձը Հայաստանի համար հետաքրքրական է մի քանի տեսանկյունից: Նախ՝ այն առումով, որ այդ երկիրը Հայաստանի հետ համադրելի է ինչպես տարածքի չափերով, միգրացիոն և ընդհանրապես սոցիալ-տնտեսական զարգացմանն առնչվող խնդիրներով, նախկին մշակութաքաղաքակրթական միջավայրին պատկանելու հանգամանքով, տնտեսական զարգացման աստիճանով և այլն: Իմիգրացիոն և ինտեգրացիոն քաղաքականության մշակման անհրաժեշտության թելադրանքով, մշակել է երկրի համակողմանի զարգացմանը միտված իմիգրացիոն և ինտեգրացիոն միասնական քաղաքականություն, այդ թվում՝ բավականաչափ ամբողջական օրենսդրություն, Մոլդովայի զարգացման գործում մոլդովական «հին» և «նոր» սփյուռքների ակտիվ մասնակցությունը, այդ թվում Մոլդովայի՝ երկրից հեռացած քաղաքացիների ռեէմիգրացիան խթանող բավականաչափ արդյունավետ սոցիալ-տնտեսական ծրագրեր, որոնք որոշակի տեղային առանձնահատկությունների հաշվի առնելու պարագայում միանգամայն կիրառել են նաև մեր երկրի համար:

Հետխորհրդային 25 տարիների փորձից ելնելով՝ Մոլդովայի իշխանությունները խորապես համոզվել են, որ ինտենսիվ աշխատանքային էմիգրացիայի կանխումը և Մոլդովայի քաղաքացիների ռեադմիսիայի խթանումն ուղղակիորեն կախված են աղքատության կրճատման, զբաղվածության աստիճանի աճի, երկրի սոցիալ-տնտեսական ներուժի մեծացման ու քաղաքացիների բարեկեցության բարձրացման ուղղությամբ խնդիրների արմատական և համակարգային լուծումներից: Դրանից ելնելով՝ էմիգրացիայի նվազեցման կարևորագույն ուղիներից մեկն է դիտվում երկրի տնտեսության վերածնունդը, որը մեծապես պետք է հենվի մոլդովացի աշխատանքային էմիգրանտների դրամական փոխանցումները արտադրությունում ուղղակիորեն ներդնելու աճի վրա (Մոլդովայում ընդունվել է «**Տնտեսության վերածնունդը**

երկրի վերածնունդն է» ծրագիրը), որի գլխավոր խնդիրը մոլորակի աշխատանքային էմիգրանտների դրամական փոխանցումները արտադրությունում, տեղական նախագծերում, միգրանտների ծագման համայնքների զարգացման ծրագրերում ուղղակիորեն ներդնելու գործընթացի խթանումն է: Այս նպատակով կառավարությունը հաստատել է ևս մեկ՝ **«Մոլորակակաճ գյուղ»** ծրագիրը:

Նշված ծրագրերի միջոցով շեշտադրվում է երկրի քաղաքացիների համար առաջին հերթին հենց Մոլորակայում աշխատանքային գործունեություն ծավալելու համար նորմալ պայմանների ստեղծման կարևորությունը, որպեսզի աշխատանքային միգրանտները շահագրգռված լինեն իրենց աշխատած միջոցները ներդնելու երկրի սոցիալ-տնտեսական զարգացմանն ուղղված ծրագրերում: Այդ նպատակով 2007-2008թթ. իրականացվել է **«Ավելին, քան աղքատության դեմ պայքար. Մոլորակայում գործարարության զարգացման նպատակով դրամական փոխանցումներն օգտագործելու համար իրավական և ինստիտուցիոնալ կառուցվածքի և կարգավորման հիմքերի ստեղծում»** նախագիծը, որի շրջանակներում կարևոր տեղ էր հատկացվում բանկային փոխանցումների և բանկային հաշիվների միջոցով փողերի փոխանցման առավելությունների վերաբերյալ աշխատանքային էմիգրանտների իրազեկմանը:

Նորվեգական ինտեգրացիոն համակարգից Հայաստանի համար ուսանելի է հատկապես դրա համայնքահեն բնույթը այն առումով, որ նման մոտեցման դեպքում հնարավոր կլինի մեր երկրում արդյունավետորեն տեղաբաշխել պոտենցիալ փախստականներին՝ կանխելով 1988-1992թթ. վիճակի կրկնությունը, երբ Ադրբեյջանից ներգաղթածների ճնշող մեծամասնությունը կենտրոնացել էր միայն Երևանում և Երևանամերձ քաղաքային բնակավայրերում՝ մեծ դժվարություններ ստեղծելով ինչպես իրենց սոցիալ-տնտեսական պայմանների բավարարման, այնպես էլ համապատասխան քաղաքային տնտեսությունների և բազմաթիվ հիմնարկ-ծեռնարկությունների համար, որոնց վարչական շենքերը կամ արտադրական մասնաշենքերը տարիներ շարունակ հարկադրաբար զբաղեցվել էին փախստականների կողմից, այն դեպքում, երբ բազմաթիվ գյուղական բնակավայրերում առկա էր դատարկ մնացած զգալի չափերի հասնող բնակարանային ֆոնդ:

Իմիգրանտների ինտեգրման ուղղությամբ իսպանական և պորտուգալական փորձի արժեքավորությունը Հայաստանի համար

Իհարկե, իմիգրանտների ինտեգրմանն առնչվող խնդիրները Հայաստանում չունեն այն ծավալներն ու սրությունը, ինչպես Իսպանիայում և Պորտուգալիայում, այդուհանդերձ այդ երկրների համապատասխան համակարգերը մեր երկրի համար որոշակի արժեքավորություն են ներկայացնում, մասնավորապես՝

1) **Երկու երկրներում էլ** իմիգրանտների ինտեգրման համակարգերը լավագույնս ներդաշնակեցված են ԵՄ-ի իրավաինստիտուցիոնալ մոդելին, որի շնորհիվ ոլորտում իրականացվող ծրագրերի համար ստանում են ԵՄ կառույցների նշանակալի օգնությունը: Այս առումով շատ կարևոր է Եվրոպայի հետ հարաբերությունների սերտացումը: Մեր երկրից ծագող էմիգրացիոն հոսքերի առյուծի բաժինը ընդունող երկիրը՝ Ռուսաստանը, հակված չէ աջակցելու Հայաստանին իմիգրացիոն, առավել ևս ռեադմիսիոն և ռեինտեգրացիոն ծրագրերի իրականացման գործում,

2) **Իսպանիայում** մասնավորապես արժեքավոր է պետություն-քաղաքացիական հասարակության սուբյեկտների արդյունավետ համագործակցության պրակտիկան, որի շնորհիվ այնտեղ կայացել է իմիգրանտների հիմնախնդիրների լուծման բավականաչափ արդյունավետ ապակենտրոն և բազմասուբյեկտ համակարգ,

3) **Պորտուգալիայում** մասնավորապես արժեքավոր են՝

- սահմանային անցակետերում իմիգրանտների ժամանակավոր պահման կենտրոններում նրանց տրամադրվող ծառայությունների կազմակերպման համակարգը, որը կարևոր է ՀՀ սահմանային անցակետերում նման կենտրոնների ստեղծման, ինչպես նաև «Ձվարթնոց» միջազգային օդանավակայանում արդեն ստեղծված նմանատիպ կենտրոնի արդյունավետ գործարկման տեսանկյունից,
- ներքին գործերի նախարարության իմիգրացիոն և սահմանային ծառայությունների դեպարտամենտի վարչական ենթակայությամբ գործառնող համակարգերի միջոցով «մեկ պատուհանի» սկզբունքով տրամադրվող ծառայությունների ենթահամակարգը օգտակար կարող է լինել Հայաստանում իմիգրանտների հիմնախնդիրների լուծման ուղղությամբ նմանատիպ ծառայությունների ներդրման գործում՝ նկատի ունենալով նաև ՀՀ աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարության կողմից Ինտեգրված սոցիալական ծառայությունների համակարգի ներդրման ուղղությամբ նախաձեռնած բարեփոխումների գործընթացը,
- ֆինանսավորման տեսանկյունից ուսանելի է ինտեգրման պետական ծրագրերի իրականացումը թեկուզ փորձնական կամ մասնակի ծառայությունների մասով՝ հատկապես այլ պետություններից (մասնավորապես Սիրիայից) վերադարձած ազգությամբ հայերի մասով,
- առանձին հիմնադրամների մասնակցության տեսանկյունից Պորտուգալիայում գործող «Գյուլբենկյան» հիմնադրամի փորձը ևս ուսանելի է «Հայաստան» համահայկական հիմնադրամի համար, որը կկարողանա մասնակցություն ունենալ ինտեգրման, հատկապես ռեադմիսիոն և ռեինտեգրացիոն ծրագրերին:

V. Հայաստանի Հանրապետության իմիգրանտների ինտեգրման համակարգի խնդիրները

Հայաստանի Հանրապետությունում, դասական իմաստով, չկա իմիգրանտների ինտեգրման ամբողջական ու միասնական համակարգ: Իմիգրանտների, այդ թվում փախստականների ինտեգրման ուղղությամբ ՀՀ պետական կառավարման իրավասու հաստատությունների կողմից իրականացրած վերը նշված աշխատանքները չի կարելի գնահատել որպես ինտեգրման ուղղությամբ միասնական և ամբողջական քաղաքականություն:

Հայաստանի Հանրապետությունում իմիգրանտների ինտեգրման ոլորտում առկա են բազմաթիվ հիմնախնդիրներ, որոնք բավականաչափ տարբեր են իրենց բնույթով, մասնավորապես՝

1) սոցիալ-տնտեսական, այդ թվում՝

- բնակարանային ապահովության,
- զբաղվածության, այդ թվում՝ աշխատաշուկայի վերաբերյալ տեղեկատվության տրամադրման,
- կենսապահովման,
- առողջապահական,

2) սոցիալ-մշակութային, այդ թվում՝

- պետական լեզվի ուսուցման,
- երկրագիտական (երկրի հասարակական կյանքի, մշակույթի, սովորույթների, բարքերի, պետության հասարակական-պետական կառուցվածքի վերաբերյալ ուսուցումներ),
- չափահաս իմիգրանտների և իմիգրանտների երեխաների կրթության ապահովման,

3) ընտանիքի վերամիավորման,

4) սոցիալ-քաղաքական, այդ թվում՝

- քաղաքացիական իրավունքների ձեռքբերման,
- քաղաքացիական մասնակցության,
- քաղաքացիության ստացման:

Օտարերկրացիների ինտեգրմանն առնչվող վերը նշված խնդիրների լուծումը ենթադրում է տարբեր ոլորտներում կամ ուղղություններով իրականացվող փոխկապակցված մի քանի խումբ գործընթացների իրականացում: Ինտեգրումը մասնավորապես

1) *իրավական* գործընթաց է, որի միջոցով օտարերկրացիները, հայտնվելով ոչ իրենց քաղաքացիության երկրում, ձեռք են բերում որոշակի իրավունքներ,

2) *տնտեսական* գործընթաց է, որն ուղղված է երկրի բնակչության հիմնական խմբերի կենսամակարդակի և բարեկեցության բարձրացման համար համապատասխան միջոցների ապահովմանը,

3) *սոցիալ-մշակութային* գործընթաց է, որը օտարերկրացիներին տալիս է ընդունող երկրի սոցիալ-մշակութային կյանքին հնարավորինս լիարժեքորեն մասնակցելու, առանց վախի ու խտրականության ապրելու հնարավորություն՝ իրենց աջակցությունը ցուցաբերելով այդ երկրի սոցիալ-տնտեսական և մշակութային զարգացմանը,

4) *քաղաքական* գործընթաց է, որը օտարերկրացիներին հնարավորություն է տալիս ձեռք բերել ընդունող պետության քաղաքացիություն՝ դրանով իսկ ստանալով այդ պետության քաղաքացիներին հավասար բոլոր իրավունքները, ընդհուպ իշխանության բոլոր մակարդակների մարմիններում ընտրելու և ընտրվելու իրավունքը և այլն: Քաղաքական ինտեգրումը, որպես կանոն, համարվում է իմիգրանտների ինտեգրման բարձրագույն մակարդակը:

Յուրաքանչյուր երկրում գործընթացների նշված խմբերի իրականացման անհրաժեշտությունը բխում է այդ երկրում գտնվող իմիգրանտների իրական հիմնախնդիրներից: Հետազոտությունները¹⁶ ցույց են տալիս, որ Հայաստանի Հանրապետության իմիգրանտների համախմբին ինտեգրման առումով բնորոշ են հետևյալ խնդիրները.

1) *Աշխատանքի տեղավորման հիմնախնդիր.* ՀՀ աշխատաշուկայի լարվածության պատճառով առաջացող դժվարություններ (որոշ փորձագետների կարծիքով՝ դրանց սրությանը նպաստում են նաև օտարերկրացիների աշխատանքի թույլտվության հարցի հստակ չլուծվածությունը), որոնք առավել սրությամբ են զգում հատկապես վերադարձող միգրանտները և Հայաստան տեղափոխված սիրիահայերը: *Օրենսդրական հարթությունում այս հիմնախնդիրը կոնկրետ կերպով դրսևորվում է նաև հետևյալ իրողություններում՝*

- որևէ պետական մարմնի համար օրենսդրորեն սահմանված չէ օտարերկրացիներին ներգաղթի պայմանների և աշխատաշուկայի հնարավորություններից օգտվելու, աշխատանքային իրավունքների, սոցիալական ապահովության հասանելիության, խտրականության դեմ պայքարի և այլ իրավունքների վերաբերյալ տեղեկատվություն տրամադրելու պարտականություն,
- աշխատող միգրանտների ինտեգրման համար անհրաժեշտ նախապայմաններից մեկը՝ ոչ միայն աշխատանքային գործունեության համար, այլև ընդհանրապես կենցաղային հաղորդակցության մակարդակի ապահովման համար անհրաժեշտ հայերենի ուսուցման դասընթացների կազմակերպումը, նույնպես օրենսդրորեն դեռ կարգավորված չէ,

¹⁶ Ստորև թվարկված հիմնախնդիրների նկարագրման համար հիմք են ծառայել սույն նախագծի մշակման շրջանակներում իմիգրանտների ինտեգրման հարցերով իրավասու պետական և ոչ պետական կառույցների ներկայացուցիչների շրջանում մեր կողմից իրականացված փորձագիտական հարցազրույցի արդյունքները:

2) Իմիգրանտների գործարար նախաձեռնությունների իրականացման դժվարությունները՝ պայմանավորված ՀՀ գործարար ոլորտի անկայունությամբ, մասնավորապես փոքր և միջին ձեռնարկատիրությամբ զբաղվելու հետ կապված խնդիրներով՝ կոռուպցիա, անառողջ գործարար միջավայր և այլն,

3) Իմիգրանտների բնակարանային խնդիրների լուծման դժվարությունները, հատկապես սիրիահայերի բնակարանային խնդրի սրությունը՝ պայմանավորված միջոցների սղությամբ,

4) Իմիգրանտների սոցիալական պաշտպանության ուղղությամբ առկա դժվարությունները, այդ թվում՝ իմիգրանտների սոցիալական կարիքների բավարարմանն ուղղվող միջոցների սակավությունը, առողջապահական համակարգի հասանելիության դժվարությունները,

5) Իմիգրանտների հաշվառման և նրանց տարբեր կարիքների բավարարման նպատակային ուղղորդման ամբողջական և արդյունավետ համակարգերի բացակայությունը, մասնավորապես՝ իմիգրանտների գրանցման (անձնագրային) խնդիրները, ուղղորդման մեխանիզմների պարզեցված կարգի բացակայությունը,

6) Իմիգրանտների ինտեգրմանն ուղղված բազմաբնույթ ծառայությունների տրամադրման պետական նպատակային միջնաժամկետ և երկարաժամկետ քաղաքականության, ծրագրերի և հատուկ նպատակային միջոցառումների բացակայությունը (չափելի և շոշափելի արդյունքներով, դրանց ապահովմանն ուղղված գործողություններով և այլն),

7) Իմիգրանտների կրթական խնդիրները, այդ թվում՝ կրթական համակարգի հասանելիության դժվարությունները, կրթության ոլորտում հարմարման ծրագրերի բացակայությունը: Այս խնդիրը լիարժեքորեն լուծված չէ նաև օրենսդրության մակարդակում, մասնավորապես՝

- ՀՀ ոչ մի օրենքով նախատեսված չէ նաև իմիգրանտ երեխաների լեզվական դժվարությունների հաղթահարմանն աջակցելու նպատակով հայերենի դասընթացների կազմակերպման խնդիրը, որն առաջնային է նրանց ոչ միայն շարունակական կրթության ապահովման, այնպես էլ ընդհանուր ինտեգրման համար,
- Թեև Հայաստանում ուսում ստանալը նշվում է որպես երկրում օրինական կացության իրավունքի տրամադրման հիմքերից մեկը, այնուամենայնիվ Հայաստանում ուսումնառության թույլտվության համար պայմաններն ու չափորոշիչները հստակ սահմանված չեն: Շատ սահմանափակ է նաև ուսանողների և գիտահետազոտական աշխատանք կատարողների ընդունման հետ կապված հարաբերությունների կարգավորիչ դաշտը,

8) Իմիգրանտների իրազեկվածության ցածր մակարդակը ինչպես Հայաստանի իրական վիճակի, այդ թվում աշխատաշուկայում տիրող իրավիճակի, այնպես էլ իրենց ինտեգրմանն առնչվող ծրագրերի վերաբերյալ: Այս առումով որոշ փորձագետներ ընդգծում են հատկապես սփյուռքում հայաստանյան իրականության ծայրահեղ հակադիր՝ սև կամ վարդագույն ընկալումների տիրապետման իրողությունը և Հայաստանի հետ իրական կապերի ցածր մակարդակը,

9) Իմիգրանտների լեզվամշակութային ինտեգրման խնդիրները, մասնավորապես՝ ոչ էթնիկ հայերի համար լեզվամշակութային արգելքները, օտարերկրացիների քաղաքացիական ինտեգրման համար անհրաժեշտ լեզվի և մշակութային ուսուցման դասընթացների բացակայությունը,

10) Իմիգրանտների հարցերով զբաղվող գերատեսչությունների և ոչ պետական հատվածի կառույցների միջև պատշաճ համագործակցության մշակույթի չձևավորվածությունը և տեղեկատվական ընդհանուր և որակյալ բազայի բացակայությունը,

11) Իմիգրանտների խնդիրների լուսարանման անբավարարությունը և այլն:

VI. Հայաստանի Հանրապետությունում իմիգրանտների ինտեգրման քաղաքականության գերակա ուղղությունները առաջիկա 5-10 տարիների ընթացքում

Վերը նշված խնդիրների ամփոփման, Հայաստանում իմիգրանտների ինտեգրացիայի քաղաքականության հայեցակարգի վերաբերյալ հիմնական շահագրգիռ կողմերի¹⁷ ներկայացուցիչների շրջանում փորձագիտական հետազոտության արդյունքների, իմիգրանտների ինտեգրման միջազգային փորձի, ինչպես նաև ՀՀ ներկա սոցիալ-տնտեսական իրական հնարավորությունների համադրման հիման վրա, սույն հայեցակարգի իմաստով, Հայաստանում իմիգրանտների ինտեգրմանն ուղղված քաղաքականության առաջնային թիրախ խմբեր են ճանաչվում՝

1. Հայաստանի Հանրապետությունում նոր ճանաչված (վերջին 10 տարիների ընթացքում) փախստականները,
2. Հայաստանի Հանրապետությունում ազգությամբ հայ լինելու հիմքով մշտական բնակության կարգավիճակ ստացածները,

¹⁷ Հիմնական շահագրգիռ կողմերի շրջանակի ընտրության հարցում կողմնորոշիչ է ծառայել ՄԱԿ-ի ՓԳՀ-ի մշակած «Տասը քաղաքացիային պլանը», որտեղ որպես առանցքային շահագրգիռ կողմեր են դիտարկվել պետական կառավարման մարմինները, միջազգային և տարածաշրջանային կառույցները, ինչպես նաև տեղական և միջազգային ոչ կառավարական կազմակերպությունները:

3. Հայաստանի Հանրապետությունում ստորև թվարկված հիմքերից որևէ մեկով ժամանակավոր բնակության իրավունք ստացած օտարերկրացիները, մասնավորապես՝

- 1.1. ՀՀ-ում ժամանակավոր կացության կարգավիճակ ունեցող օտարերկրացիների ընտանիքի անդամ (ամուսինը, ծնողը կամ զավակը) հանդիսացող օտարերկրացիները,
 - 1.2. ՀՀ քաղաքացու կամ ՀՀ-ում մշտական կամ հատուկ կացության կարգավիճակ ունեցող օտարերկրացիների ամուսին կամ մերձավոր ազգական (ծնող, զավակ, եղբայր, քույր, տատ, պապ, թոռ) հանդիսացող օտարերկրացիները,
 - 1.3. Ազգությամբ հայ լինելու հիմքով Հայաստանի Հանրապետությունում ժամանակավոր բնակության իրավունք ստացած օտարերկրացիները:
4. 1988-1992թթ. Ադրբեջանից և նախկին ԽՍՀՄ այլ տարածքներից բռնագաղթած անձանց մի մասը՝ բնակարանային ապահովության հարցի տեսանկյունից:

Հայաստանի Հանրապետությունում առաջիկա 5-10 տարիների ընթացքում իմիգրանտների ինտեգրման քաղաքականության հիմնական նպատակներն են լինելու իմիգրանտների վերը նշված խմբերի՝

1. կրթամշակութային և քաղաքացիական ինտեգրումը,
2. սոցիալ-տնտեսական ինտեգրումը:

Նշված քաղաքական նպատակներին նախատեսվում է հասնել քաղաքական հետևյալ գերակա ուղղությունների իրականացումով: Ստորև աղյուսակ 8-ում ներկայացվում են իմիգրանտների ինտեգրման ուղղությամբ իրավական, տնտեսական և սոցիալ-մշակութային բնույթի քաղաքական գերակա ուղղությունները՝ դրանց անհրաժեշտության հիմնավորումով, գերակա ուղղություններից յուրաքանչյուրի շրջանակներում իրականացման ենթակա ենթաուղղությունները, այդ ենթաուղղությունների իրականացման ընդհանուր մեխանիզմները (եղանակները), այդ թվում՝ ֆինասավորման հնարավոր աղբյուրները, իրականացման համար պատասխանատու սուբյեկտ(ներ)ը:

Աղյուսակ 8. ՀՀ-ում ինտեգրման առաջարկվող քաղաքականության գերակա ուղղությունները

Գերակա ուղղության շրջանակներում իրականացվելիք ենթաուղղությունները	Գերակա ուղղությունների և ենթաուղղությունների իրականացման հիմնական եղանակները / մեխանիզմները	Ֆինասավորման հնարավոր աղբյուրները	Իրականացման համար պատասխանատու սուբյեկտները
---	---	-----------------------------------	---

I. Հայաստանի Հանրապետությունում նոր (վերջին 5 տարիների ընթացքում) ճանաչված փախստականների և ապաստան հայցողների ինտեգրում			
1.1. Փախստականների սոցիալ-տնտեսական խնդիրների լուծման համար անհրաժեշտ իրավաօրենսդրական դաշտի կատարելագործում	1.1.1. Փախստականների սոցիալ-տնտեսական իրավունքների իրացման ընթացակարգերի կատարելագործում	- ՀՀ պետական բյուջե, - ՀՀ օրենսդրությամբ չարգելված այլ աղբյուրներ	- ՀՀ ՏԿԱԻՆ ՄՊԾ, - ՀՀ ԱՍՀՆ, - ՀՀ Էկոնոմ. նախ.
1.2. Նոր ճանաչված փախստականների, առաջին հերթին՝ Սիրիայից տեղահանվածների սոցիալ-տնտեսական ինտեգրացիա	1.2.1. Նոր ճանաչված փախստականների, առաջին հերթին՝ Սիրիայից տեղահանվածների սոցիալ-տնտեսական ինտեգրացիա 1.2.2. Կացարանի կարիք ունեցող փախստականների բնակարանային խնդիրների լուծում՝ բնակարանների ձեռքբերման սուբսիդիայի տրամադրման, արտոնյալ պայմաններով հիպոթեկային վարկավորման, հանրակացարանների տրամադրման միջոցով, միջազգային կառույցների օգնությամբ բնակարանաշինությամբ և այլն, 1.2.3. փախստականների զբաղվածության խնդիրների լուծում՝ - ՀՀ աշխատաշուկայի վիճակի, աշխատանքային օրենսդրության, մասնավորապես՝ փախստականների աշխատանքային իրավունքների հետ ծանոթացնելուն ուղղված հանրային իրազեկման և խորհրդատվության տրամադրման միջոցով, - փոքր բիզնեսի զարգացման նպատակով դրամաշնորհների ու ցածր տոկոսադրույք ներուկ վարկերի տրամադրման միջոցով, 1.2.4. առավել կարիքավոր փախստականների կենսամակարդակի բարելավում՝ - սոցիալական նպաստների տրամադրման, - առաջնային սոցիալական ծառայություններից օգտվելու հնարավորությունների ստեղծման միջոցով:	ա) պետական բյուջե բ) միջազգային կազմակերպությունների և արտերկրի դոնոր կազմակերպությունների միջոցների ներգրավում, գ) տնտեսավարող սուբյեկտների միջոց ներգրավում՝ նրանց սոցիալական պատասխանատվության բարձրացմանն ուղղված իրավական, տնտեսական, գաղափարաբարոյական և տեղեկատվական աշխատանքների միջոցով:	- ՀՀ ՏԿԱԻՆ ՄՊԾ, - ՀՀ ԱՍՀՆ, - ՀՀ Էկոնոմ. նախ. - միջազգային կազմակերպություններ, - ՀԿ-ներ և այլն

<p>1.3. Նոր ճանաչված փախստականների լեզվական ինտեգրացիա</p>	<p>1.3.1. Հայերենի ուսուցման դասընթացների կազմակերպման միջոցով, մասնավորապես՝ ա) մեծահասակ փախստականների համար (հիմնականում ոչ հայազգի, անհրաժեշտության դեպքում՝ նաև լեզվին վատ տիրապետող հայազգի փախստականների համար)՝ հատուկ մասնագիտացված կենտրոններում, հնարավորության դեպքում՝ նաև փախստականների ուսման և աշխատանքի վայրերում: Այս դասընթացները պետք է կազմված լինեն երկու մասից՝ - պարտադիր հիմնական մաս, որը իրականացվելու է անվճար, - կամավոր լրացուցիչ վճարովի մաս, որի շրջանակներում, ունկնդիրների անհատական լեզվական կարիքներից ելնելով, իրականացվելու է հայերենի խորացված ուսուցում՝ հետդրոցական և աշխատանքային գործունեության համար անհրաժեշտ մակարդակ ձեռք բերելու նպատակով, 1.3.2. փախստականների դպրոցա-հասակ երեխաների համար՝ հատուկ ծրագրերի կազմման միջոցով:</p>	<p>- ՀՀ պետական բյուջե, - ՀՀ օրենսդրությամբ չարգելված արտաբյուջետային այլ աղբյուրներ</p>	<p>- ՀՀ ՏԿԱԻՆ ՄՊԾ, - ՀՀ ԿԳՆ</p>
--	---	---	--------------------------------------

II. 1988-1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած բնակարանի կարիք ունեցող անձանց բնակարանային ապահովում

<p>2.1. 1988-1992թթ. Ադրբեջանից և նախկին ԽՍՀՄ այլ տարածքներից բռնագաղթած բնակարանի կարիք ունեցող անձանց բնակարանային խնդրի լուծում</p>	<p>2.1.1. 1988-1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած բնակարանի կարիք ունեցող անձանց բնակարանային խնդրի լուծում՝ բնակարանների ձեռք բերման սուբսիդիայի տրամադրման, արտոնյալ պայմաններով հիպոթեքային վարկավորման, միջազգային կառույցների օգնությամբ բնակարանա շինության միջոցով և այլն:</p>	<p>ա) ՀՀ պետական բյուջե, բ) միջազգային կազմակերպությունների և արտերկրի դոնոր կազմակերպությունների միջոցների ներգրավում և այլն:</p>	<p>- ՀՀ ՏԿԱԻՆ ՄՊԾ, - ՀՀ ԱՍՀՆ, - ՀՀ Էկոնոմ. նախ, - միջազգային կազմակերպություններ</p>
--	--	---	---

III. Հայաստանի Հանրապետությունում ազգությամբ հայ լինելու հիմքով մշտական բնակության կարգավիճակ ստացածների ինտեգրում

<p>3.1. ՀՀ-ում ազգությամբ հայ լինելու հիմքով մշտական բնակության կարգավիճակ ստացածների և նրանց ընտանիքների անդամների համար:</p>	<p>3.1.1. քաղաքացիական ինտեգրման դասընթացների կազմակերպում ինչպես ՀՀ-ում ազգությամբ հայ լինելու հիմքով մշտական բնակության կարգավիճակ ստացածների, այնպես էլ նրանց ընտանիքների անդամների համար: Քաղաքացիական ինտեգրման դասընթացները կառուցված են լինելու սույն աղյուսակի «1.2.3.» ենթակետում նկարագրված մեխանիզմներով կամ տրամաբանությամբ</p>	<p>- ՀՀ պետական բյուջե, - ՀՀ օրենսդրությամբ չարգելված այլ աղբյուրներ</p>	<p>- ՀՀ ՏԿԱԻՆ ՄՊԾ, - ՀՀ ԱՍՀՆ, - ՀՀ ԿԳՆ, ՀՀ մշակութային նախ. - ՀՀ ԳԱԱ</p>
<p>3.2. ՀՀ-ում ազգությամբ հայ լինելու հիմքով մշտական բնակության կարգավիճակ ստացածների երեխաների և ընտանիքների օտարազգի անդամների համար, որոնք կառուցված են լինելու սույն աղյուսակի «1.3.1.» ենթակետում նկարագրված տրամաբանությամբ՝ այն տարբերությամբ, որ այս համախմբի մեծահասակների համար նախատեսված լեզվի ուսուցման դասընթացի հիմնական մասը ևս կարող լինել վճարովի կամ մասնակի վճարովի, կամ համավճարով՝ ելնելով կոնկրետ ունկնդրի սոցիալ-տնտեսական վիճակից:</p>	<p>3.2.1. Հայերենի ուսուցման դասընթացների կազմակերպում ՀՀ-ում ազգությամբ հայ լինելու հիմքով մշտական բնակության կարգավիճակ ստացածների երեխաների և ընտանիքների օտարազգի անդամների համար, որոնք կառուցված են լինելու սույն աղյուսակի «1.3.1.» ենթակետում նկարագրված տրամաբանությամբ՝ այն տարբերությամբ, որ այս համախմբի մեծահասակների համար նախատեսված լեզվի ուսուցման դասընթացի հիմնական մասը ևս կարող լինել վճարովի կամ մասնակի վճարովի, կամ համավճարով՝ ելնելով կոնկրետ ունկնդրի սոցիալ-տնտեսական վիճակից:</p>	<p>ՀՀ պետական բյուջե, - ՀՀ օրենսդրությամբ չարգելված այլ աղբյուրներ</p>	<p>- ՀՀ ՏԿԱԻՆ ՄՊԾ, - ՀՀ ԿԳՆ</p>

VI. Հայաստանի Հանրապետությունում ժամանակավոր բնակության իրավունք ստացած օտարերկրացիների քաղաքացիական ինտեգրում			
4.1. ՀՀ-ում կրթություն ստանալու հիմքով ժամանակավոր կացության կարգավիճակ ստացած օտարերկրացիների քաղաքացիական ինտեգրում	4.1.1. Քաղաքացիական ինտեգրման դասընթացների կազմակերպում, որոնք կառուցված են լինելու սույն աղյուսակի «1.2.3» ենթակետում նկարագրված տրամաբանությամբ: 4.1.2. Հայերենի ուսուցման դասընթացների կազմակերպում, այդ թվում՝ – ոչ հայազգի ուսանողների (անհրաժեշտության դեպքում՝ նաև լեզվին վատ տիրապետող հայազգի ուսանողների) համար՝ սույն աղյուսակի 1.3.1. կետի «ա» ենթակետում նշված՝ մեծահասակ փախստականների համար նախատեսված դասընթացների պարտադիր հիմնական մասը, – հայազգի ուսանողների համար՝ հիմնականում կամավոր լրացուցիչ մասը, – նշված խմբի ներկայացուցիչների դպրոցահասակ երեխաների համար՝ հանրակրթական դպրոցներում	– ՀՀ պետական բյուջե, – ՀՀ օրենսդրությամբ չարգելված արտաբյուջետային այլ աղբյուրներ	– ՀՀ ՏԿԱԻՆ ՄՊԾ, – ՀՀ ԿԳԼ
4.2. ՀՀ-ում մշտական կամ հատուկ կացության կարգավիճակ ունեցող օտարերկրացիների ընտանիքի անդամների քաղաքացիական ինտեգրում	4.2.1. Քաղաքացիական ինտեգրման դասընթացների կազմակերպում, որոնք կառուցված են լինելու սույն աղյուսակի «1.2.3» ենթակետում նկարագրված տրամաբանությամբ: 4.2.2. Հայերենի ուսուցման դասընթացների կազմակերպում, այդ թվում՝ – ոչ հայազգիների (անհրաժեշտության դեպքում՝ նաև լեզվին վատ տիրապետող հայազգիների) համար սույն աղյուսակի «1.3.1» կետի «ա» ենթակետում նշված՝ մեծահասակ փախստականների համար նախատեսված դասընթացների պարտադիր հիմնական մասը, – հայազգիների համար՝ հիմնականում կամավոր լրացուցիչ մասը, – նշված խմբի ներկայացուցիչների դպրոցահասակ երեխաների համար՝ հանրակրթական դպրոցներում	– ՀՀ պետական բյուջե, – ՀՀ օրենսդրությամբ չարգելված արտաբյուջետային այլ աղբյուրներ	– ՀՀ ՏԿԱԻՆ ՄՊԾ, – ՀՀ ԿԳԼ

4.3. ՀՀ քաղաքացու ամուսին կամ մերձավոր ազգական հանդիսացող օտարերկրացիների քաղաքացիական ինտեգրում	4.3.1. Քաղաքացիական ինտեգրման դասընթացների կազմակերպում, որոնք կառուցված են լինելու սույն աղյուսակի «1.2.3» ենթակետում նկարագրված տրամաբանությամբ: 4.3.2. Հայերենի ուսուցման դասընթացների կազմակերպում, այդ թվում՝ – ոչ հայազգիների (անհրաժեշտության դեպքում՝ նաև լեզվին վատ տիրապետող հայազգիների համար՝ սույն աղյուսակի «1.3.1» կետի «ա» ենթակետում նշված՝ մեծահասակ փախստականների համար նախատեսված դասընթացների պարտադիր հիմնական մասը, – հայազգիների համար՝ հիմնականում կամավոր լրացուցիչ մասը, – նշված խմբի ներկայացուցիչների դպրոցահասակ երեխաների համար՝ հանրակրթական դպրոցներում	– ՀՀ պետական բյուջե, – ՀՀ օրենսդրությամբ չարգելված արտաբյուջետային այլ աղբյուրներ	– ՀՀ ՏԿԱԻՆ ՄՊԾ, – ՀՀ ԿԳԼ
4.4. Ազգությամբ հայ լինելու հիմքով ՀՀ-ում ժամանակավոր բնակության իրավունք ստացած օտարերկրացիների քաղաքացիական ինտեգրում	4.4.1. Քաղաքացիական ինտեգրման դասընթացների կազմակերպում, որոնք կառուցված են լինելու սույն աղյուսակի 1.2.3. ենթակետում նկարագրված տրամաբանությամբ: 4.4.2. Հայերենի ուսուցման դասընթացների կազմակերպում, որոնք կառուցված են լինելու սույն աղյուսակի 1.3.1. կետի «ա» ենթակետում նշված՝ – մեծահասակների համար նախատեսված դասընթացների կամավոր լրացուցիչ մասը (անհրաժեշտության դեպքում նաև լեզվին վատ տիրապետող հայազգիների համար՝ սույն աղյուսակի պարտադիր հիմնական մասը), – նշված խմբի ներկայացուցիչների դպրոցահասակ երեխաների համար՝ հանրակրթական դպրոցներում	– ՀՀ պետական բյուջե, – ՀՀ օրենսդրությամբ չարգելված արտաբյուջետային այլ աղբյուրներ	– ՀՀ ՏԿԱԻՆ ՄՊԾ, – ՀՀ ԿԳԼ

V. Իմիգրանտների ինտեգրման ուղղությամբ վարվող քաղաքականության տեղեկատվական ապահովման համակարգի ստեղծում			
5.1. Իմիգրանտների ինտեգրման ուղղությամբ վարվող քաղաքականության տեղեկատվական ապահովման համակարգի ստեղծման համակարգի ստեղծման քաղաքական և իրավական նախադրյալների ստեղծում	5.1.1. Իմիգրանտների ինտեգրման ուղղությամբ վարվող քաղաքականության տեղեկատվական ապահովման համակարգի ստեղծման հայեցակարգի ընդունում, 5.1.2. Իմիգրանտների ինտեգրման ուղղությամբ վարվող քաղաքականության տեղեկատվական ապահովման համակարգի ստեղծման հայեցակարգից բխող գործողությունների իրականացման միջնաժամկետ ծրագրի ընդունում, 5.1.3. Իմիգրանտների ինտեգրման ուղղությամբ վարվող քաղաքականության տեղեկատվական ապահովման համակարգի ձևավորման համար անհրաժեշտ իրավական դաշտի ստեղծում	- ՀՀ պետական բյուջե, - ՀՀ օրենսդրությամբ չարգելված արտաբյուջետային այլ աղբյուրներ	- ՀՀ ՏԿԱԻՆ ՄՊԾ, - ՀՀ ԿԳՆ, - ՀՀ մշկթ. նախ. - ՀՀ ԱՍՀՆ, ՀՀ առողջապ. նախ. - ՀՀ էկոնոմ. նախ. - ՀՀ քաղշին. նախ. - ՀՀ արդ. նախ.
5.2. Իմիգրանտների ինտեգրման ուղղությամբ վարվող քաղաքականության տեղեկատվական ապահովման և համակարգի ձևավորում	5.2.1. Իմիգրանտների ինտեգրման ուղղությամբ վարվող քաղաքականության տեղեկատվական ապահովման համակարգի ձևավորում և գործարկում, 5.2.2. Իմիգրանտների ինտեգրման ուղղությամբ վարվող քաղաքականության արդյունավետության գնահատման և մոնիթորինգի ենթահամակարգի ձևավորում, 5.2.3. Իմիգրացիայի և ընդհանրապես միգրացիայի, ոլորտի հիմնախնդիրների ուսումնասիրությունների մշտական համակարգի ստեղծում	- ՀՀ պետական բյուջե, - ՀՀ օրենսդրությամբ չարգելված արտաբյուջետային այլ աղբյուրներ	- ՀՀ ՏԿԱԻՆ ՄՊԾ, - ՀՀ ԿԳՆ, - ՀՀ մշկթ. նախ. - ՀՀ ԱՍՀՆ, - ՀՀ առողջապ. նախ. - ՀՀ էկոնոմ. նախ. - ՀՀ քաղշին. նախ. - ՀՀ արդ. նախ.

VI. Հայաստանի Հանրապետությունում իմիգրանտների ինտեգրման ուղղությամբ վարվող քաղաքականության ինստիտուցիոնալ համակարգի կատարելագործում			
6.1. ՀՀ միգրացիոն քաղաքականության շրջանակներում իրականացվող միջոցառումների համակարգման միջգերատեսչական նոր կառույցի ձևավորում	6.1.1. Համակարգող նոր կառույցի ստեղծման համար իրավական հիմքերի (ՀՀ կառավարության որոշման ընդունման հիմնավորում) ստեղծում, 6.1.2. Նոր համակարգող կառույցի ձևավորում	- ՀՀ պետական բյուջե, - ՀՀ օրենսդրությամբ չարգելված արտաբյուջետային այլ աղբյուրներ	- ՀՀ ՏԿԱԻՆ ՄՊԾ, - ՀՀ ԿԳՆ, - ՀՀ մշկթ. նախ. - ՀՀ ԱՍՀՆ, ՀՀ առողջապ. նախ. - ՀՀ էկոնոմ. նախ. - ՀՀ քաղշին. նախ. - ՀՀ արդ. նախ. - ՀՀ ԱԱԾ, - ՀՀ սփյոռ. նախ.
6.2. Փախստականների ընդունման և հրատապ սոցիալական օգնության կենտրոնների համակարգի ստեղծում	6.2.1. ՀՀ սահմանակետերում փախստականների ու ապաստան հայցողների ընդունելության և ժամանակավոր տեղավորման համակարգի զարգացում, 6.2.2. Փախստականների և ապաստան հայցողների հետ աշխատանքի հմտություններ ունեցող սոցիալական աշխատողների և հոգեբանների պատրաստման ծրագրերի իրականացում, 6.2.3. Փախստականներին ու ապաստան հայցողներին տրամադրվող սոցիալական ծառայությունների շրջանակի ընդլայնում՝ տարբեր ոլորտներում սոցիալական ծառայություններ տրամադրող պետական և ոչ պետական հաստատությունների համագործակցության հզորացման միջոցով	- ՀՀ պետական բյուջե, - ՀՀ օրենսդրությամբ չարգելված արտաբյուջետային այլ աղբյուրներ	- ՀՀ ՏԿԱԻՆ ՄՊԾ, - ՀՀ ԿԳՆ, - ՀՀ մշկթ. նախ. - ՀՀ ԱՍՀՆ, ՀՀ առողջապ. նախ. - ՀՀ էկոնոմ. նախ. - ՀՀ քաղշին. նախ. - ՀՀ արդ. նախ. - ՀՀ ԱԱԾ, - ՀՀ սփոռ. նախ.

<p>6.3. Միգրացիայի ոլորտի հիմնախնդիրների լուծմանն ուղղված, այդ թվում՝ փախստականների աջակցության ծրագրերի իրականացմանն աջակցող հիմնադրամների ստեղծում: Այս առումով հետաքրքրական է, մասնավորապես, Բելգիայի փորձը,</p> <p>6.3.2. Միգրացիոն ոլորտի, հատկապես իմիգրանտների հիմնախնդիրների լուծման ուղղությամբ պոտենցիալ դոնորների և հատկապես սփյուռքի ներուժի համախմբման և համակարգման կառույցի ստեղծում, մասնավորապես Իռլանդիայի փորձով:</p>	<p>ՀՀ պետական բյուջե, - ՀՀ օրենսդրությամբ չարգելված արտաբյուջետային այլ աղբյուրներ</p>	<p>- ՀՀ ՏԿԱԻՆ ՄՊԾ, - ՀՀ ԿԳՆ, - ՀՀ մշկթ. նախ. - ՀՀ ԱՍՀՆ, ՀՀ առողջապ. նախ. - ՀՀ էկոնոմ. նախ. - ՀՀ քաղ. շին. նախ. - ՀՀ արդ. նախ. - ՀՀ ԱԱԾ, - ՀՀ սփռք. նախ.</p>
--	--	---

Հավելված 1.

Իմիգրանտների ինտեգրման ուղղությամբ միջազգային փորձը

1. Իմիգրանտների ինտեգրացիոն համակարգը Ֆրանսիայում

Ֆրանսիան, 19-րդ դարի կեսերից սկսած, ավանդականորեն համարվում է իմիգրանտներ ընդունող երկիր, ինչի մասին վկայում է հետևյալ ցուցանիշը. 2010-2011թթ. այդ երկրի բնակչության 63-միլիոնանոց համախմբում իմիգրանտները կազմում էին մոտ 5 մլն: Երկրորդ համաշխարհային պատերազմից հետո Ֆրանսիա մտնող իմիգրացիոն հոսքերը կրեցին լուրջ որակական փոփոխություններ, մասնավորապես՝

- 1) Իմիգրանտների առաջին սերնդի ներկայացուցիչները արագորեն ուծացվում էին (ասիմիլացվում), որովհետև նրանց և ընդունող երկրի գլխավոր խնդիրը տնտեսական էր,
- 2) Երկրորդ և հաջորդ սերունդները հակված չեն հեշտ ուծացման, չնայած նրան, որ Ֆրանսիան ավանդականորեն համարվում է քաղաքացիական ուծացման առավել գրավիչ և արդյունավետ մոդելներից մեկը: Հաջորդ սերունդների իմիգրանտները Ֆրանսիա են գալիս գլխավորապես այլ մշակութաքաղաքակրթական միջավայրից՝ հիմնականում Մագրիբի¹⁸ երկրներից, որոնք Ֆրանսիայի նախկին գաղութներն էին, և որոնց

¹⁸ Մագրիբ (արաբերեն էլ Մագրիբ՝ «այնտեղ, ուր արևը մայր է մտնում») - Եգիպտոսից արևմուտք ընկած երկրների ընդհանրական անվանումը՝ ըստ միջնադարյան արաբ աշխարհագրագետների և պատմաբանների: Քաղաքական իմաստով՝ Մագրիբի

1990-ականներին բաժին էր ընկնում Ֆրանսիա մտնող իմիգրանտների կեսից ավելին: Ավելի ուշ այդ խմբերին միացան նաև իմիգրանտներ Թուրքիայից և Չինաստանից,

- 3) Երրորդ սերնդի իմիգրանտների ճնշող մեծամասնությունը մահմեդականներ են, որոնց դավանանքը հակասության մեջ է մտնում ինչպես կաթոլիկության, այնպես էլ ժամանակակից ֆրանսիական ազգային ինքնության կարևորագույն բաղադրիչը կազմող աշխարհիկ գաղափարախոսության՝ լաիցիզմի հետ: Ի տարբերություն դավանաբանական տարբեր ուղղությունների նկատմամբ հանդուրժողականության վրա կառուցված այլ հասարակությունների՝ Ֆրանսիայում տարբեր հավատքների իրավահավասարություն ասելով ավելի շուտ հասկանում են տարբեր կրոնական պատկանելության մասին վկայող արտաքին նշանների բացակայություն, քան տարբերությունների խրախուսում,
- 4) Մահմեդականները չեն ընդունում եվրոպական քաղաքակրթական արժեհամակարգում ինտեգրվելու գաղափարը, որի հետևանքով ինտեգրման առումով առաջանում են մի շարք խնդիրներ, այդ թվում՝
 - հոգևոր-կրոնական ինքնության երկվության, ինչը հանգեցնում է տարբեր մշակույթների ներկայացուցիչների բախումների հավանականության աճի և մարդկանց անհատական անվտանգության աստիճանի նվազման,
 - ընդունող երկրի համար իմիգրանտների ինտեգրման գործընթացի տնտեսապես վնասակարության¹⁹,
 - իմիգրանտների պատճառով մեծանում է նաև գործազրկությունը բնիկ ֆրանսիացիների շրջանում և այլն:

Այս ամենի արդյունքում ֆրանսիական հասարակությունն այսօր ապահիտեգրված է, այն կորցրել է իր ինքնության կարևոր գծերը, ֆրանսիացու ազգային ինքնությունն այսօր փոխարինվել է աճող անհատապաշտությամբ:

Ֆրանսիայի իմիգրացիոն քաղաքականությունը

2006թ. Ֆրանսիայում կոշտացվեց իմիգրացիոն քաղաքականությունը, ներմուծվեց ընտրողական (սելեկտիվ) իմիգրացիոն քաղաքականություն՝ նկատի ունենալով այն, որ միայն ընտանիքների վերամիավորման հիմքով մի քանի սերունդների իմիգրացիայի հաշվին փոխվում է ոչ միայն ֆրանսիական

երկրներ ասելով նկատի ունեն հետևյալ երկրները՝ Արևմտյան Սահարան, Մավրիտանիան, Մարոկկոն, Ալժիրը, Թունիսը, Լիբիան և այլն:

¹⁹ Ըստ Նոբելյան մրցանակակիր Մորիս Ալենի՝ Ֆրանսիա եկած յուրաքանչյուր իմիգրանտի վրա միայն կոլեկտիվ ենթակառուցվածքների բարիքներից օգտվելու համար տարեկան ծախսվում է իր չորս տարվա աշխատավարձին համարժեք գումար, իսկ ընտանիքով եկած իմիգրանտի վրա՝ իր 20 տարվա աշխատավարձին համարժեք գումար: Ֆրանսիա եկած իմիգրանտների ստացածի ու նրանց աշխատանքի դիմաց վճարված հարկերի տարբերությունը միայն 1990-ական թթ. կազմել է 300 մլրդ ֆրանկ՝ ի վնաս Ֆրանսիայի:

հասարակության էթնո-նասայական կազմը, այլև առանձնահատուկ մշակութաբաղադրակրթական կամ ազգային ինքնատիպության հիմքում ընկած արժեհամակարգը: 2008թ. Ֆրանսիայում ներմուծվեց քվոտային համակարգ, որի համաձայն առաջնահերթություն էր տրվում իմիգրանտների հետևյալ խմբերին.

- ոչ ԵՄ անդամ երկրներից՝ բարձր որակավորման մասնագետներին, ինժեներատեխնիկական աշխատողներին, ծրագրավորողներին,
- վերջերս ԵՄ-ի անդամ դարձած երկրներից՝ նաև միջնակարգ մասնագիտական կրթություն ունեցողներին, ինչպես նաև ավելի քան 150 մասնագիտությունների գծով սպասարկող անձնակազմի ներկայացուցիչներին:

Ֆրանսիայի վարած իմիգրացիոն քաղաքականությունն ունեցել է տարբեր՝ ներգաղթը սահմանափակող կոշտ միջոցառումների և ազատականության փուլեր: Ի վերջո, ձևավորել է իմիգրանտների ինտեգրման²⁰ ուղղությամբ ամբողջական քաղաքականություն, որին բնորոշ են՝

- երկիր օրինական հիմքերով ժամանող օտարերկրացիների ընդունման համընդգրկունությունը,
- ինտեգրման ընդհանուր քաղաքականություն, որով իմիգրանտների համար սահմանվում են սոցիալական և մասնագիտական ոլորտներում անհատական բնույթի աջակցություններ,
- ուղղվածություն խտրականության բոլոր դրսևորումների դեմ:

Ֆրանսիան ունի իմիգրանտների ինտեգրման ուղղությամբ ձևավորված համազգային ռազմավարություն, որի հայեցակարգային հիմքը երկար ժամանակ եղել է ասիմիլիացիոն մոտեցումը: Միայն վերջին 15–20 տարիներին է, որ փորձ է արվում հաղթահարել հանրապետական գաղափարական ավանդույթների երկարատև ազդեցությամբ ձևավորված այս մոտեցումը՝ աստիճանաբար արժևորելով նաև կուլտուրի արժեքների ու իրավունքների (տվյալ դեպքում՝ այլ մշակութային արժեքների) պաշտպանությունը:

Վերջին 10–15 տարիներին ձևավորվել է իմիգրանտների ինտեգրման ուղղությամբ իրավասություններ ունեցող հաստատությունների համակարգ, որում հստակ տարաբաժանված են ինտեգրման ուղղությամբ պետական (ազգային և տարածքային մակարդակներում) և ոչ պետական կառույցների գործառույթները: Ինտեգրման համակարգի կարևոր մաս է կազմում նաև միգրանտի հետ

²⁰ Իմիգրացիոն քաղաքականության համատեքստում «ինտեգրացիա» հասկացությունն առաջին անգամ օգտագործվել է Ֆրանսիայում 1974թ., երբ նախագահ Վ. ժիսկար դ'Էսթենի կողմից նշանակված իմիգրացիայի հարցերով պետական քարտուղար Պոլ Դիժուն որոշեց Ֆրանսիայում բնակվող այն օտարերկրացիների նկատմամբ, որոնց համար դժվար էր մուտք գործել երկրի աշխատաշուկա, սկսել ինտեգրացիոն քաղաքականություն: Այս հասկացությունն, ըստ էության, հին «ուժացում» հասկացության նոր մեկնաբանություն էր, որն էլ հիմնված էր ֆրանսիական հասարակության մշակութային առումով հոմոգենության (միասեռության) առասպելական համոզման վրա, որի համաձայն այդ հասարակության արժեքները անխուսափելիորեն ընդունվում են հասարակության բոլոր նոր անդամների կողմից:

կնքվող ինտեգրման անհատական պայմանագրի ինստիտուտը (այսուհետ՝ ինտեգրացիոն պայմանագիր): Այդ պայմանագիրը կնքվում է մեկ տարով՝ հետագայում երկու անգամ երկարացման հնարավորությամբ:

1) 2007թ. ստեղծվել է *Իմիգրացիայի, ինտեգրացիայի, ազգային ինքնության և համերաշխության զարգացման նախարարությունը*, որը պատասխանատու է ինտեգրացիայի հետ կապված հարցերի մեծ մասի համար: Այդ նախարարության կազմում գործում են՝

- իմիգրացիայի գործերով վարչությունը, որը պատասխանատու է վիզաների տրամադրման համար և
- քաղաքացիության և ինտեգրացիայի վարչությունը, որն զբաղվում է օտարերկրյա քաղաքացիների ընդունմամբ, Ֆրանսիայի տարածքում նրանց ինտեգրման և քաղաքացիության ընդունման հետ կապված հարցերով,

2) *Աշխատանքի, սոցիալական հարաբերությունների և համերաշխության նախարարությունը* հետևում է հակախտրական քաղաքականության իրականացմանը և պայքարում է ստվերային զբաղվածության դեմ,

3) Ինտեգրացիայի ուղղությամբ որոշ գործառույթներ է իրականացնում նաև *Սոցիալական ներառման, հավասար հնարավորությունների և համերաշխության ազգային գործակալությունը*,

4) 2002թ. վերականգնվեց *Ինտեգրացիայի հարցերով միջգերատեսչական կոմիտե*, որը կոչված է համակարգելու տարբեր գերատեսչությունների գործառույթները,

5) Տեղական մակարդակում իմիգրանտների ինտեգրման հարցերով զբաղվում են *մունիցիպալ իշխանությունները, Քաղաքացիության տրամադրման հարցերով հանձնաժողովի տեղական մասնաճյուղերը և ոչ կառավարական կազմակերպությունները (ՈԿԿ):*

Ինտեգրման ուղղությամբ իրականացվող միջոցառումների հիմքում ընկած է ինտեգրացիոն պայմանագիրը, որի միջոցով իմիգրանտների համար առաջին հերթին իրականացվում են՝

- ֆրանսերենի և երկրագիտական (Ֆրանսիայի սոցիալ-մշակութային կյանքի, հասարակական-պետական կառուցվածքի մասին պատկերացումներ տալու նպատակով) դասընթացներ,

- համայնքային իշխանությունները պատասխանատու են համայնքի տարածքում իմիգրանտների ինտեգրման հարցերով գործող ՈԿԿ-ների, կրոնական և այլ ոչ պետական կազմակերպությունների գործունեության համակարգման համար,

- անհատական մակարդակում իմիգրանտները պարտավոր են ակտիվորեն մասնակցել ինտեգրացիոն պայմանագրով սահմանված միջոցառումներին և վերջում հանձնել քննություն: Իմիգրանտների բնակարանային ապահովման ուղղությամբ պետական ծրագրեր չեն իրականացվում:

Իմիգրանտների ինտեգրման համար պետական ֆինանսական միջոցների հատկացումն իրականացվում է՝

- գլխավորապես Իմիգրացիայի, ինտեգրացիայի, ազգային ինքնության և համերաշխության զարգացման նախարարության կողմից,
- սոցիալական ներառման, հավասար հնարավորությունների և համերաշխության ազգային գործակալությունը տիրապետում է նաև պետական լրացուցիչ միջոցների, որոնք տրամադրվում են տարածքային և համայնքային մակարդակներում ինտեգրացիոն միջոցառումներ իրականացնելու նպատակով:

Ֆինանսական միջոցները տրամադրվում են երկու ձևաչափով՝

- պետության կողմից իմիգրանտների ինտեգրման ուղղությամբ գործող ՈԿԿ-ներին՝ դրամաշնորհների միջոցով,
- տարածքային և համայնքային իշխանությունների միջև բաշխման սկզբունքով՝ տեղական մակարդակներում իմիգրանտների ինտեգրման միջոցառումներ իրականացնելու համար՝ կրկին տեղական ՈԿԿ-ներին՝ դրամաշնորհներ տրամադրելու մեխանիզմով իրացնելու պայմանով:

2. Իմիգրանտների ինտեգրացիոն համակարգը Բելգիայում

Բելգիան բավական երկար ժամանակ է, որ համարվում է իմիգրանտների ընդունման երկիր: Արդեն 1920թ. այդ երկրում հիմնավորվել էր 170 հազար օտարերկրացի՝ հիմնականում Հյուսիսային Աֆրիկայի և Հարավային Եվրոպայի երկրներից, որոնց հետ երկրորդ համաշխարհային պատերազմից հետո մինչև 1970-ական թվականները Բելգիայի կառավարությունը կնքել է երկկողմանի պայմանագրեր՝ աշխատուժի մատակարարման մասին:

1960-ական թթ. վերջերից, տնտեսական անկմամբ պայմանավորված, Բելգիան սկսեց օտարերկրյա աշխատուժի նկատմամբ կիրառել որոշակի սահմանափակումներ, որոնք ավելի խստացան 1974թ., երբ սկսեց արգելել երկրում դեֆիցիտ չներկայացնող մի շարք մասնագետների մուտքը իր երկրի աշխատաշուկա: Դրա հետևանքով փոխվեց իմիգրացիայի բնույթը: Ներկայումս աշխատանքային միգրանտները Բելգիա են ժամանում հիմնականում ԵՄ երկրներից, իսկ երրորդ երկրներից եկողների մասնագիտական որակավորման աստիճանը գնալով բարձրանում է:

Բելգիական իմիգրացիայի երկրորդ գլխավոր աղբյուրը ընտանիքների հետ միավորման հիմքով եկողներն են, որին հաջորդում են ուսման նպատակով Բելգիա ժամանողները:

1960-ականներից Բելգիան վարում է հստակ իմիգրացիոն քաղաքականություն, իսկ 1980-ականներից՝ նաև ինտեգրացիոն հատուկ քաղաքականություն, չնայած այսօր դեռևս ազգային մակարդակում չի ձևավորվել

իմիգրանտների ինտեգրացիոն հարաբերությունները կարգավորող միասնական օրենսդրություն: Ազգային իշխանությունները իմիգրանտների ինտեգրման ուղղությամբ հիմնական իրավասությունները փոխանցել են տարածքային իշխանություններին:

Մինչև 1980-ական թվականները բելգիական հասարակության, ինչպես նաև իմիգրանտական համայնքի ներսում գերակշռող էր իմիգրացիայի ժամանակավոր երևույթ լինելու վերաբերյալ մտայնությունը, որի պատճառով էլ կառավարությունը չէր մտածում ինտեգրման հատուկ քաղաքականության վարման մասին: Իմիգրանտների ինտեգրման բելգիական փորձը եվրոպական այլ երկրների համեմատ առանձնահատուկ է այն առումով, որ այստեղ եկող իմիգրանտների մեծ մասը ԵՄ երկրներից է, այսինքն՝ նույն լեզվամշակութային միջավայրից, հետևաբար՝ նրանց ինտեգրումն առանձնակի բարդություն չի ներկայացնում:

Իմիգրանտների ինտեգրման վերաբերյալ առաջին միջոցառումները ձեռնարկվեցին 1980-ականների կեսերից՝ կապված հասարակական կարծիքում երկրի աշխատաշուկայում առաջացած լարվածությունը իմիգրանտների հետ կապելու մտայնության տարածման հետ: Որպես խնդրի լուծում, իշխանությունները պարզեցրին քաղաքացիության ընդունման կարգը, որով պարտադիր պայման էր համարում քաղաքացիություն ընդունող օտարերկրացիների ինտեգրվելու պատրաստակամությունն, ինչպես նաև տրվում էին ապրելու երաշխիքներ: Ազգային մակարդակում ինտեգրման հիմնական խթան է դիտվում Բելգիայի քաղաքացիություն ստանալու հնարավորությունը: Առ այսօր Բելգիայում չկա իմիգրանտների ինտեգրման վերաբերյալ միասնական ազգային օրենք: 1984-2000թթ. մի քանի անգամ փոփոխվել է «Քաղաքացիության մասին» օրենքը, որն էլ ավելի է պարզեցրել Բելգիայի քաղաքացիության ընդունման կարգը, որի հիմքում ընկած է «հողի» և «արյան» իրավունքների համադրումը:

1990-ականների սկզբից սկսել է ձևավորվել իմիգրանտների ինտեգրման իրավասություններ ունեցող ինստիտուցիոնալ համակարգ, այդ թվում ազգային և տարածքային մակարդակներում: Գործնական քաղաքականության մակարդակում իմիգրանտների ինտեգրման ուղղությամբ հիմնական պատասխանատվությունը դրված է տարածքային (Ֆլանդրիա, Վալոնիա և Բրյուսելի մայրաքաղաքային օկրուգ) իշխանությունների և լեզվամշակութային համայնքների (ֆլամանդական, ֆրանսախոս և գերմանախոս) վրա: *Ինտեգրացիոն միջոցառումները տարբեր են երկրի տարբեր տարածքներում, մասնավորապես՝*

Ֆլանդրիայում (գերմանախոս նահանգը) իրականացվում են՝

- ինտեգրացիոն ուղղվածության դասընթացներ (լեզվի ուսուցում, ֆլամանդական հասարակությունում կյանքի հիմունքների հետ ծանոթացում և մասնագիտական կողմնորշման ու աշխատաշուկայի հետ ծանոթացման դասընթացներ) նոր ժամանած իմիգրանտների համար: Վերջինները միայն նման դասընթացներից հետո իրավունք ունեն աշխատելու:

Այդ առումով բացառություն է արված փախստականների համար, ովքեր իրավունք ունեն աշխատելու նաև մինչև դասընթացները,

- 2006–2007թվականներից ինտեգրացիոն ծրագրերն սկսեցին ներառել նաև հին իմիգրանտներին՝ վերջիններիս համար ևս պարտադիր դարձնելով քաղաքացիական ինտեգրման դասընթացները:

Վալոնիայի շրջանում (ֆրանսախոս նահանգը) չկան իմիգրանտների ինտեգրմանն ուղղված հատուկ միջոցառումներ: Ինտեգրացիոն միջոցառումներն ուղղված են սոցիալապես մեկուսացված բոլոր խմբերին, որոնց թվին են դասվում նաև իմիգրանտները: Այստեղ ինտեգրացիոն միջոցառումներ իրականացնելու նպատակով 1996-ին ստեղծվել են Ինտեգրացիոն փարածրային կենտրոնները, որոնց գործունեությունն ուղղված է՝

- սոցիալապես մեկուսացված խմբերին լիարժեք ներգրավելու ուղղությամբ տեղական համայնքների հնարավորությունների զարգացմանը,
- տարբեր վարչական ծառայություններում օտարերկրացիների հետ անմիջականորեն աշխատող ծառայողների մասնագիտական մակարդակի բարձրացմանը:

Բելգիայում վերջին 30 տարիների ընթացքում ձևավորվել է իմիգրանտների հետ աշխատող պետական և ոչ պետական կազմակերպությունների բազմաստիճան լայն ցանց:

Պեդական հարվածի միջուկն են կազմում՝

- «Հավասար հնարավորությունների և ռասիզմի դեմ պայքարի կենտրոն»-ը, որն ինքնուրույն սոցիալական ծառայություն է, որի հիմնական խնդիրներն են ռասիզմի, խտրականության, աղքատության և թրաֆիքինգի դեմ պայքարը, օտարերկրացիների իրավունքների պաշտպանությունը, իմիգրանտներին մասնագիտական ուսուցման հնարավորությունների և տեղեկատվության տրամադրումը (համապատասխան ինտերնետ-կայքի ստեղծում և այլն),
- Սոցիալական ապահովության պետական կենտրոնները, որոնց գլխավոր նպատակը ապաստան հայցողների և փախստականների իրավունքների պաշտպանության երաշխավորումն է ու ինտեգրման ապահովումը: Նման կենտրոնները տեղավորում են ապաստան հայցողներին և գլխավորապես տրամադրում են սննդապահովման և առողջապահական ծառայություններ,
- Իմիգրացիոն քաղաքականության միջնախարարական կոնֆերանս, որի հիմնական խնդիրը իմիգրացիոն քաղաքականության իրականացման իրավասություններ ունեցող ֆեդերալ մակարդակում գործող տարբեր կառավարական մարմինների միջև երկխոսության կազմակերպումն է: Այն նախագահում է վարչապետը և ղեկավարվում է հավասար հնարավորությունների և ռասիզմի դեմ պայքարի կենտրոնի կողմից:

- Ներքին գործերի դաշնային հասարակական ծառայությունը, որը ներառում է տարբեր ստորաբաժանումներ, որոնք պատասխանատու են ապաստանի տրամադրման համար,
- Եվրոպական միգրացիոն ցանցի բելգիական բաժանմունքը, որն ստեղծվել է Ներքին գործերի նախարարությանը կից և նպատակ ունի հավաքել և տարածել միգրացիայի վերաբերյալ տվյալները,
- Սոցիալական ինտեգրացիայի հարցերով Ֆեդերալ ծառայությունը, որը երկրի տարածքում օրինականորեն բնակվող բոլոր օտարերկրացիներին երաշխավորում է սոցիալական ինտեգրացիայի ապահովում, որը ենթադրում է տարաբնակեցում, աշխատանքի տեղավորում և անհատական ինտեգրացիոն ծրագրի իրականացում,
- Օտարերկրյա ծագում ունեցող անձանց գործերով, ինչպես նաև արտաքին առևտրի և զարգացման կոոպերացիայի հարցերով Ֆեդերալ ծառայությունն իրականացնում է հյուպատոսական ծառայություններ, այդ թվում քաղաքացիության և վիզաների տրամադրման պայմանների մասին տեղեկատվության և վիզաների տրամադրում,
- Աշխատանքի ֆեդերալ նախարարության կազմում գործող Աշխատանքի, զբաղվածության և սոցիալական զարգացման ֆեդերալ ծառայությունը 2003թ.-ից կազմակերպում է բարձր որակավորում ունեցող մասնագետների իմիգրացիան,
- Ֆլանդրիայի ընդհանուր սոցիալական ապահովության կենտրոնները, որոնք աշխատում են միգրանտների կարիքավոր որոշակի խմբերի հետ, մասնավորապես՝ սոցիալ-հոգեբանական օգնություն են ցուցաբերում թրաֆիքինգի զոհերին, ապաստան հայցողներին օգնում են փախստականի ճանաչման հարցերում և այլն:

Խառը հարվածի կառույցների թվին են պատկանում՝

- Ինտեգրման փարածաշրջանային կենտրոնները (նման 7 կենտրոն գործում է Բրյուսելում և Վալոնիայում), որոնք նոր եկած իմիգրանտների համար իրականացնում է Բելգիայում հասարակական կյանքի ու մշակույթի վերաբերյալ ներածական ուսուցումներ, ինչպես նաև լեզվական դասընթացներ,
- Կամավոր վերադարձի և զարգացման կենտրոնը (ստեղծվել է Բելգիայի կառավարության և Միգրացիայի միջազգային կազմակերպության համագործակցությամբ), որի հիմնական նպատակը Բելգիայում գտնվող անօրինական միգրանտների՝ իրենց ծագման երկրներ կամավոր վերադարձին նյութապես և հոգեբանորեն աջակցելն է, ինչպես նաև աջակցելն է պոտենցիալ եկողների ծագման երկրների համապատասխան տարածաշրջանների զարգացմանը՝ կանխելու համար անցանկալի նոր իմիգրացիոն հոսքերը:

Ոչ կառավարական հատվածի առավել աչքի ընկնող կառույցներն են՝

- Փախստականների ու օտարերկրացիների գործերով համակարգող խորհուրդը,
- Փոքրամասնությունների Ֆլամանդական կենտրոնը,
- Համագործակցության և զարգացման ազգային կենտրոնը, որն ստեղծվել է 1966թ. և հանդիսանում է ավելի քան 100 ՀԿ-ների կոալիցիա:

Ինտեգրացիոն միջոցառումներն իրականացվում են երկու՝ ազգային և փարածքային մակարդակներում, մասնավորապես՝

- 1) **Ազգային մակարդակում** հիմնականում իրականացվում են հակափարական ուղղվածության միջոցառումներ՝ որպես ինտեգրման հիմնական խթան օգտագործելով քաղաքացիության փրամադրման հեռանկարը:
- 2) **Տարածքային մակարդակում իրականացվող միջոցառումների առումով** Ֆլանդրիայի մոտեցման վրա ազդել է գերմանական մոդելը, Վալոնիայի մոտեցման վրա՝ ֆրանսիական մոդելը, իսկ Բրյուսելի օկրուգը համադրում է երկու մոտեցումների առանձին տարրեր: 2004թ. Ֆլանդրիայում առաջին անգամ ստեղծվեց Ինտեգրացիայի հարցերով նախարարություն, որի քաղաքականությունն ուղղված էր ֆլամանդական հասարակությունում ձևավորված բազմամշակութայնության կառավարմանը և անհավասարության կարգավորմանը:

Ինտեգրացիոն միջոցառումների նպատակային խմբերը

1) Ֆլամանդական մոտեցման համակարգում

1.1. քաղաքացիական ինտեգրման ծրագրերը վերաբերում են Ֆլանդրիայի տարածքում կամ Բրյուսելի օկրուգում միայն վերջերս և առաջին անգամ հաշվառված և չափահաս բոլոր օտարերկրացիներին՝ բացառությամբ ժամանակավոր եկածների և ապաստան հայցողների, որոնց դիմումները դեռ չեն հաստատվել,

1.2. Ձբաղվածության պետական ծառայությունները որոշակի ծառայություններ են մատուցում հատկապես միջին որակավորման և կիսազբաղետ կամ անզբաղետ միգրանտներին, մասնավորապես՝

- ցուցաբերում են զբաղվածության ոլորտին վերաբերող մասնագիտական խորհրդատվություն,
- աջակցում են ժամանակավոր աշխատանքի տեղավորման հարցերում,
- ուսուցումների մեջ են ներգրավում և այլն:

2) **Ֆրանսախոս համայնքի մոտեցման համաձայն՝ նոր ժամանած իմիգրանտները չեն հանդիսանում ինտեգրացիոն միջոցառումների թիրախ խումբ:**

Իմիգրանտների ինտեգրացիայի ուղղությամբ ծրագրերի իրականացման ֆինասավորման ենթահամակարգը

- 1) Բելգիայում 1991թ. ստեղծվել է **Իմիգրացիոն քաղաքականության հիմնադրամ** (Fond d'Impulsion a la Politique des Immigres), որն զբաղվում է իմիգրացիոն քաղաքականության ծրագրերի ֆինանսավորումով: Հիմնադրամը ղեկավարում է «Հավասար հնարավորությունների և ռասիզմի դեմ պայքարի կենտրոն»-ը:
- 2) Ինտեգրացիոն ուղղվածության մի շարք ծրագրեր ֆինանսավորվում են ԵՄ բյուջեից, այդ թվում Բելգիա նոր ժամանած իմիգրանտների սոցիալ-մասնագիտական ինտեգրման միջոցառումները:

3. Իմիգրանտների ինտեգրացիոն համակարգը Ավստրալիայում

Ավստրալիայի յուրահատուկ գծերից մեկը նրա բնակչության մշակութային բազմազանությունն է. գրեթե յուրաքանչյուր չորրորդ ավստրալացին ծագումով այլ երկրից է: 1901թ. «Սպիտակ Ավստրալիա» քաղաքականության շրջանակներում ընդունվեց իմիգրացիան կրճատող օրենք, որով սահմանափակվում էր ոչ եվրոպական երկրներից ժամանողների թիվը: Չնայած երկրորդ համաշխարհային պատերազմից անմիջապես հետո հրաժարվեցին այդ քաղաքական կուրսից, սակայն մինչև 1966թ. եվրոպական ծագումով օտարերկրացիները երկիր մտնելուց շարունակում էին օգտվել տարբեր արտոնություններից: Միայն 1973թ. Ավստրալիան վերջնականապես հրաժարվեց «Սպիտակ Ավստրալիա» քաղաքականությունից, որի արդյունքում 1975թ. ընդունվեց «Ռասայական խտրականության մասին» օրենքը՝ արգելելով էթնիկական և ռասայական խտրականությունը, այդ թվում՝ իմիգրանտների նկատմամբ:

Ներկայումս Ավստրալիայում իմիգրանտների կարգավիճակը որոշվում է «Իմիգրացիայի մասին» 1958թ. ընդունած օրենքով և 1994թ. ընդունած միգրացիայի կարգավորմանն ուղղված նորմատիվ-իրավական ակտերով: Ամեն տարի կառավարությունը միգրացիոն ծրագրի շրջանակներում սահմանում է երկրում բնակչության ենթակա իմիգրանտների թիվը: Այդ ծրագրի շրջանակներում նախատեսվում են իմիգրանտների ընդունման հետևյալ հիմնական ուղիները կամ հիմքերը՝

- **Որակավորում** (մասնագիտական փորձ, գիտելիքներ և/կամ որակավորում, որոնք կարող են նպաստել ավստրալիական տնտեսության զարգացմանը),
- **Ընդանիքի վերամիավորում** (վերաբերում է Ավստրալիայում ապրող ընտանիքների անդամներին),
- **Հատուկ հանգամանքներ** (Ավստրալիայի նախկին քաղաքացիների վերադարձը),

- *Մարդասիրական օգնության ծրագիր*, որի շրջանակներում փախստականներին և հարկադիր տեղահանվածներին, ովքեր իրենց երկրներում ենթարկվել են խտրականության և մարդու իրավունքների ոտնահարումների, տրվում է Ավստրալիայում բնակվելու իրավունք:

Ավստրալիայի իմիգրացիոն քաղաքականությունը երկրորդ համաշխարհային պատերազմից հետո ունեցել է երեք փուլ՝

- 1) Ասիմիլյացիայի քաղաքականության փուլ (1947–1960–ականների կեսեր),
- 2) Ինտեգրացիոն քաղաքականության փուլ (1960–ականների կեսեր–1970–ականների կեսեր),
- 3) Բազմամշակութային քաղաքականության փուլ (1970–ականների կեսերից սկսած):

Վերջին տարիներին, սակայն, բազմաթիվ բանավեճերից հետո այդ երկրի իշխանությունները աստիճանաբար հրաժարվում են «բազմամշակութային» հասկացությունից՝ փոխարինելով այն «ընդհանուր մշակութային նույնականացում» հասկացությամբ, որն, ըստ էության, նոր որակի ասիմիլյացիա է ենթադրում:

1989թ. կառավարությունն ընդունեց «Բազմամշակույթ Ավստրալիայի ազգային ծրագիրը», որը ենթադրում էր երկրի բազմամշակույթ հասարակության ձևավորման երեք հիմնարար սկզբունք՝

- *Մշակութային ինքնություն* (սեփական մշակութային ժառանգության շրջանակներում ինքնահաստատման իրավունք՝ ներառյալ լեզուն և կրոնական հավատալիքները),
- *Սոցիալական արդարություն* (որևէ անձի նկատմամբ հավասար վերաբերմունք՝ անկախ նրա ազգային, կրոնական, ռասայական, սեռային պատկանելությունից և ծննդավայրից),
- *Տնտեսական արդյունավետություն* (ինքնակատարելագործման իրավունք և սեփական գիտելիքները, հմտությունները, տաղանդները, կարողությունները ռացիոնալ կերպով օգտագործելու իրավունք):

Ավստրալիայի իմիգրանտների հիմնախնդիրների լուծման ոլորտի կարգավորման գործում կարևոր դեր ունեն նաև «Ավստրալիայի քաղաքացիության մասին», «Իմիգրանտ երեխաների մասին», ինչպես նաև «Իմիգրացիոն կրթության մասին» օրենքները:

Իմիգրացիայի հարցերով զբաղվող հիմնական կառույցները

Պեղական հատվածում գործում են հետևյալ կառույցները՝

- 1) 2007թ. Ավստրալիայի Իմիգրացիայի և մշակութային բազմազանության վարչությունը վերակազմակերպվեց որպես *Իմիգրացիայի և*

քաղաքացիության հարցերով վարչություն, որից հետո չնայած բազմամշակութայնության քաղաքականության հիմքերը մնացին անփոփոխ, սակայն ավելի շատ սկսեց շեշտադրվել ընդհանուր ազգային ինքնությունը, որի մի քանի հիմնարար արժեքները ամրագրվել են կառավարության կողմից ընդունած «Ավստրալիայի բազմազանության ծրագրում»: Այս վարչության հիմնական խնդիրը միգրացիոն գործընթացների կարգավորումն է՝ նպատակ ունենալով միգրացիոն գործընթացներից ապահովել երկարաժամկետ սոցիալ–տնտեսական օգուտներ, պաշտպանել փախստականներին ու ապաստան հայցողներին, պահպանել սահմանների անվտանգությունը, ապահովել իմիգրացիոն օրենսդրության և ծրագրերի իրականացումը և իմիգրանտների ինտեգրումը:

2) Ընտանիքի, բնակարանի, հասարակական ծառայությունների և բնիկ

բնակչության հարցերով վարչությունը, որի հիմնական խնդիրը Ավստրալիայի բնակչության կյանքի պայմանների բարելավումն է՝ հանուն հասարակական և տնտեսական կյանքում անհատների, ընտանիքների, խմբերի առավել ակտիվ մասնակցության: Այս վարչությունը, սոցիալական քաղաքականության հարցերով խորհրդակցական մարմին լինելով, տնօրինում է ֆեդերալ բյուջեի 1/5 մասը:

3) Ավստրալիայի միգրացիոն ինստիտուտը, որի կազմի մեջ մտնում են միգրանտներին տարբեր մասնագիտական ծառայություններ տրամադրող ավելի քան երկու հազար գործակալություններ, ինչպես նաև *Միգրացիոն գործակալների վերականգնման կենտրոնը*,

4) Կենտրոն–կապ կազմակերպությունը և այլն:

Ոչ կառավարական հատվածում առանցքային գործունեություն են ծավալում Ավստրալական կարմիր խաչը, Միգրանտների համար ռեսուրսային կենտրոնները, Ավստրալիայի էթնիկ համայնքների խորհուրդների ֆեդերացիան, Փախստականների հարցերով ավստրալական խորհուրդը և այլն:

Իմիգրանտների ինտեգրացիոն միջոցառումների ծրագրերը և նպատակային (թիրախ) խմբերը

- 1) Ի սկզբանե մշակութային բազմազանության քաղաքականությունն ուղղված էր միգրանտների բոլոր խմբերին,
- 2) 1990–ական թվականներից սկսած՝ կառավարության կողմից նախաձեռնած ինտեգրացիոն ծրագրերի հիմնական թիրախներ դարձան իմիգրանտների առավել խոցելի խմբերը, որոնք Ավստրալիայում ապրելու առաջին հինգ տարիներին դժվարություններ են ունեցել հարմարման առումով: Որպես կանոն, այդպիսի իմիգրանտները երկիր են ժամանել մարդասիրական (փախստականներ, հարկադիր տեղահանվածներ և

այլն), ինչպես նաև ընտանիքի հետ վերամիավորվելու հիմքերով, սակայն բավարար չափով չեն տիրապետում անգլերենին: Այս խմբերին ուղղված ինտեգրացիոն աջակցությունը ենթադրում էր՝

- անգլերենի ուսուցման դասընթացներ և թարգմանական ծառայություններ,
 - փախստականներին՝ նաև բնակարանի տրամադրում,
 - առողջապահական օգնության տրամադրում:
- 3) «Ավստրալիայի բազմազանության ծրագիր»-ը կրթական նախաձեռնություն է, որն իրականացվում է տեղական համայնքների մակարդակում: Կառավարությունն այս նախաձեռնության շրջանակներում աջակցում է ոչ կառավարական կազմակերպությունների կրթական, տեղեկատվական ապահովման և այլ նախագծերին, որոնք ուղղված են երկրում արդարության և միասնական ազգային ինքնության ձևավորմանը:
- 4) Ավստրալիայում միջազգային ուսուցման ծրագիրը գործում է Ավստրալիայի կրթության, զբաղվածության և աշխատանքային հարաբերությունների նախարարության համակարգում և համագործակցելով Օտարերկրյա որակավորումների ճանաչման ազգային գրասենյակի հետ՝ եզրակացություն է տրամադրում իմիգրանտների մասնագիտական որակավորումների՝ Ավստրալիայի որակավորումների համակարգի չափորոշիչներին համապատասխանության մասին:
- 5) Երկրում կացության մշտական կարգավիճակ ստացած չափափաս իմիգրանտներին անգլերենի ուսուցման ծրագիրը, որի շրջանակներում տրվում են նաև Ավստրալիայի մասին երկրագիտական տեղեկություններ,
- 6) Ոչ անգլախոս երկրներից Ավստրալիա նոր ժամանող դպրոցահասակ իմիգրանտ երեխաներին անգլերենի ինտենսիվ ուսուցման դասընթացները,
- 7) Լեզվական և թեմատիկ գրագիտության բարձրացման ուսումնական ծրագիրը անգրագետ կամ կիսագրագետ իմիգրանտների համար,
- 8) Ավստրալիայի քաղաքացիություն ստանալու նախապատրաստման ծրագիրը, որի շրջանակներում իրականացվում են քաղաքացիության դասընթացներ,
- 9) Կյանքի հատուկ դժվարին պայմաններում աջակցության ծրագիրը, որի շրջանակներում փախստականներին և ապաստան հայցողներին տրամադրվում են լրացուցիչ բնակարանային պայմաններ, սոցիալական ծառայություններ,
- 10) Նոր ժամանած երիտասարդ (12–21 տարեկան) իմիգրանտների աջակցության ծրագիրը, որն ուղղված է անօթևան կամ անօթևան մնալու վտանգի տակ հայտնված անձանց կացարանով ապահովմանը,
- 11) Օտարերկրյա բարձր որակավորում ունեցող աշխատողներին սուբսիդիայի տրամադրման ծրագիրը, որի նպատակն է օգնել ֆինանսական

դժվարություններ ունեցող իմիգրանտներին՝ աշխատանքի տեղավորման համար անհրաժեշտ քննության հանձնման հետ կապված ծախսերը փոխհատուցելու համար,

- 12) Ավստրալիայի մշակութային բազմազանության ծրագիրը, որի նպատակն է դրամական, կրթական և տեղեկատվական աջակցություն ցուցաբերել այն կազմակերպություններին, որոնք քարոզում են հարգանք, հանդուրժողականություն, արդարամտություն, ներգրավվածություն և ներդաշնակություն,
- 13) Տեղավորման և մարդասիրական օգնության ինտեգրատիվ ռազմավարությունը, որի շրջանակներում հատուկ մարդասիրական օգնություն է ցուցաբերվում փախստականներին և ապաստան հայցողներին, այդ թվում տեղավորման և կենսապահովման համար անհրաժեշտ պայմաններ են տրամադրվում,
- 14) Թարգմանական ծառայությունների կենտրոնը, որը գործում է Իմիգրացիայի և քաղաքացիության հարցերով վարչության ենթակայությամբ և թարգմանական ծառայություններ է տրամադրում ոչ անգլախոս իմիգրանտներին,
- 15) Աշխատավայրում անգլերենի և գրագիտության կատարելագործման ծրագիրը և այլն:

4. Իմիգրանտների ինտեգրացիոն համակարգը Հունաստանում

1990–ական թվականներին Հունաստանի աշխատանքային ռեսուրսների ընդհանուր թվում օտարերկրացի աշխատուժը ԵՄ երկրների շարքում, ամենամեծ տեսակարար կշիռն ուներ: Սրանով պայմանավորված՝ վերջին 15–20 տարիներին այդ երկիրը վարել է իմիգրացիայի կարգավորմանն ուղղված բավականաչափ ակտիվ քաղաքականություն:

2003–ից Հունաստանում իրականացվում է «Իմիգրանտների սոցիալական ներառմանն ուղղված գործողությունների ազգային ծրագիր»-ը, որի շրջանակներում պետական կառավարման տարբեր մակարդակների կառույցներն ու ոչ կառավարական կազմակերպություններն իրականացնում են իմիգրանտների տարբեր խմբերի ինտեգրմանն ուղղված բազմաբնույթ միջոցառումներ, մասնավորապես՝

- 1) «Իմիգրացիայի մասին» 2010/2011թթ. ուժի մեջ մտած նոր օրենքի համաձայն՝ իմիգրացիոն քաղաքականության մշակման, ծրագրավորման և իրականացման համար, ինչպես նաև իմիգրանտների՝ երկրում մնալու թույլտվություն տալու և բնակության համար պատասխանատու է Ներքին գործերի, պետական կառավարման և ապակենտրոնացման նախարարությունը, որը իմիգրանտների ինտեգրման ուղղությամբ որոշակի

գործառույթներ է իրականացնում նաև իր համակարգում գործող որոշ ստորաբաժանումների միջոցով, մասնավորապես՝

- Իմիգրացիայի և օտարերկրացիների կենտրոնական տնօրինության՝ յուրաքանչյուր պրեֆեկտուրայում գործող մասնաճյուղերը պատասխանատու են իմիգրանտների բնակության և աշխատանքի իրավունքի տրամադրման և դրա գործողության ժամկետի երկարացման համար,
- Միգրացիոն քաղաքականության ինստիտուտը միգրացիոն քաղաքականության հարցերի ուսումնասիրությամբ զբաղվող հիմնական պետական հաստատությունն է:

Ներքին գործերի, պետական կառավարման և ապակենտրոնացման նախարարությունը համակարգում է նաև իմիգրանտների բազմակողմ ինտեգրման գործողությունների ծրագիրը, որը կազմված է մի քանի ուղղություններով իրականացվելիք միջոցառումների խմբերից՝

- տեղեկատվական աջակցություն,
- հունարենի ուսուցում և ծանոթացում մշակութային հիմունքներին,
- աջակցություն զբաղվածությանը,
- սոցիալական այլ ծառայությունների տրամադրում,
- հասարակական կարծիքին ուղղված աշխատանք և այլն:

2) Զբաղվածության և սոցիալական համերաշխության նախարարությունը այն հիմնական ազգային գերատեսչությունն է, որը պատասխանատու է ԵՄ-ի կողմից ֆինանսավորվող զբաղվածության և սոցիալական ներառման, գենդերային հավասարության և ամբողջ կյանքի ընթացքում կրթության ու մասնագիտական ուսուցման ծրագրերի իրականացման համար, որոնց մեծ մասին մասնակցելու իրավունք ունեն նաև իմիգրանտները: Այս նախարարության կառուցվածքային ստորաբաժանում հանդիսացող «Զբաղվածության և աշխատանքային ռեսուրսների կազմակերպությունը» զբաղվում է օտարերկրյա աշխատուժի մասնագիտական և տարածաշրջանային պահանջմունքների գնահատմամբ:

3) Կրթության նախարարությունը պատասխանատու է իմիգրանտ երեխաների կրթության կազմակերպման համար: 1996թ. այդ նախարարությունը բացել է մի քանի դպրոցներ, որոնք կիրառում են միջմշակութային հաղորդակցության սկզբունքի վրա հիմնված ուսումնական ծրագրեր՝ բավարարելու համար հատուկ սոցիալ-մշակութային և կրոնական ինքնություն ունեցող խմբերի կրթական պահանջմունքները:

Տեղական մակարդակում Հունաստանում օրինական հիմքերով բնակվող օտարերկրացիների համար մատչելի են բազմաթիվ սոցիալական ծառայություններ, հարկապես կրթական և առողջապահական այնպիսի ծառայություններ, ինչպիսիք են՝

- հիմնական կրթություն և առողջապահական ծառայություններ՝ կացության օրինական կարգավիճակ ունեցողներին,

- հրատապ բժշկական օգնություն, այդ թվում անկանոն միգրանտներին,
- Ինտեգրացիոն ծրագրերի հատուկ նպատակային խմբեր են հանդիսանում գործազուրկները և կանայք:

5. Իմիգրանտների ինտեգրացիոն համակարգը Դանիայում

1) Դանիան առանց հատուկ իմիգրացիոն քաղաքականության, տնտեսական նկատառումներով, 1960-ականներից սկսած՝ բարենպաստ մթնոլորտ էր ստեղծել օտարերկրյա աշխատուժի ներգրավման առումով: 1990-ականներին, իմիգրացիոն հոսքերի կտրուկ մեծացման²¹ հետ կապված, Դանիան շատ արագ ձևավորել է իմիգրանտների ինտեգրմանն ուղղված միասնական ռազմավարություն, որը կառուցված է իմիգրանտների ներուժի արդյունավետ օգտագործման համար հնարավորությունների ստեղծման և դանիական հիմնարար արժեքների նպատակային սկզբունքների ներդաշնակ համադրման վրա:

2) Դանիայում ձևավորվել է նաև ինտեգրման հարաբերությունները համակողմանիորեն կարգավորող օրենսդրություն (որի առանցքն է կազմում «Դանիայում օտարերկրյա քաղաքացիների ինտեգրման մասին» օրենքը), որով օտարերկրացիների (այդ թվում նոր ժամանած իմիգրանտների) համար սահմանվում են ինտեգրմանը նպաստող բազմաթիվ երաշխիքներ, մասնավորապես՝

- երկրի քաղաքական, տնտեսական, սոցիալական, կրոնական և մշակութային կյանքում քաղաքացիներին համահավասար մասնակցության հնարավորությունների ապահովումը,
- արագ անկախության ձեռքբերմանը նպաստելու նպատակով ֆինանսական և տնտեսական աջակցության ցուցաբերումը,
- աջակցությունը օտարերկրացիներին՝ դանիական հասարակության կյանքի հիմնարար նորմերի ու սկզբունքների մասին գիտելիքների ու պատկերացումների ձևավորման հարցում:

3) Նշված երաշխիքների իրացման նպատակով իրականացվում են ինտեգրացիոն հետևյալ հիմնական միջոցառումները՝

- փախստականներին կացարանով ապահովում,
- նոր ժամանած բոլոր խմբերի իմիգրանտների համար ծանոթացնող և կողմնորոշիչ դասընթացների իրականացում:

4) Իմիգրանտների ինտեգրման հարցում մեծ տեղ է տրվում պետական լեզվի ուսուցմանը: Դրա վկայությունն է «Չափահաս օտարերկրացիների

²¹ 1995թ. օրինական հիմքերով Դանիայում գտնվող իմիգրանտները կազմում էին երկրի բնակչության 3,8%-ը, իսկ 2005-ին՝ 8,4%-ը՝ չհաշված 1994-2003թթ. այդ երկրի քաղաքացիություն ստացած ավելի քան 100 հազար նախկինում ժամանած օտարերկրացիներին:

կողմից դանիերենի ուսումնասիրության մասին» հատուկ օրենքի ընդունումը, որի հիմնական նպատակներն են՝

- աջակցությունը դանիերենի տիրապետման համար բավարար գիտելիքների ու հմտությունների, ինչպես նաև երկրի մշակութային և սոցիալական առանձնահատկությունների վերաբերյալ գիտելիքների ձեռքբերման գործում՝ դանիական հասարակությունում լիարժեք մասնակցության համար,
 - աջակցությունը դանիերենի՝ իմիգրանտի մասնագիտական և կրթական որակավորմանը համապատասխան մասնագիտական բառապաշարի յուրացման գործում, որն անհրաժեշտ է աշխատաշուկայում աշխատանքի առավել արդյունավետ և արագ որոնման համար,
- 5) աջակցությունը դանիերենի՝ հետագա ավելի ակտիվ օգտագործման գործում, որն անհրաժեշտ է դանիական հասարակությունում առավել ակտիվ և լիարժեք ինտեգրվելու նպատակով անհրաժեշտ գիտելիքներ ձեռք բերելու համար:

Ինտեգրացիոն միջոցառումների հիմնական թիրախ խմբերն են՝

- Դանիայում օրինական հիմքերով գտնվող բոլոր օտարերկրացիները, ովքեր հանդիսանում են Սկանդինավյան և ԵՄ երկրների քաղաքացիներ,
 - Դանիայում ժամանակավոր և մշտական կացության կարգավիճակ ունեցող իմիգրանտները, ինչպես նաև երկրի տարածքում առանց կացության կարգավիճակի բնակվելու իրավունք ունեցող իմիգրանտները, որոնց համար դանիերենի ուսուցման դասընթացներ են կազմակերպվում:
 - Անչափահաս օտարերկրացիները, եթե նրանց փաստացի բնակվելու վայրի համայնքային իշխանության մարմինը նպատակահարմար չի գտնում նրանց ընդգրկումը այլ կրթական ծրագրերում:
- 6) Դանիայում ստեղծել է իմիգրանտների ինտեգրման ուղղությամբ հստակ իրավասություններ ունեցող ինստիտուցիոնալ համակարգ, որի միջոցով իրականացվում են ինտեգրման բազմազան միջոցառումներ երեք՝ ազգային, տեղական և անհատական (ինտեգրման անհատական պլանի հիման վրա) մակարդակներով:

Ազգային մակարդակում առանցքային դերակատարներ են հանդիսանում՝

- 1) Փախստականների, իմիգրացիայի և ինտեգրացիայի գործերով նախարարությունը, որն ստեղծվել է 2001թ. և պատասխանատու է իմիգրանտների ինտեգրման հետ կապված բոլոր հարցերի կարգավորման համար, այդ թվում՝ քաղաքացիության ստացման, ինտեգրացիայի (դանիերենի ուսուցում, աշխատանքի տեղավորում, աշխատաշուկայում խորանուստի բացառում և այլն): Նախարարության համակարգում գործում է Դանիայի իմիգրացիոն ծառայությունը: Նախարարությունը սերտորեն համագործակցում է՝

2) Բնակարանային և քաղաքային զարգացման նախարարության հետ՝ քաղաքային միջավայրի պահպանման և վերականգնման հարցերով,

3) Սոցիալական զարգացման նախարարության հետ՝ առավել խոցելի խմբերի փախստականների ու իմիգրանտների ինտեգրման հարցերով,

Դանիայում ձևավորվել է նաև իմիգրանտների ինտեգրմանն ուղղված ծառայություններ տրամադրող ոչ պետական կառույցների նշանակալի ցանց:

Ստեղծել է իմիգրանտների ինտեգրմանն ուղղված միջոցառումների ֆինանսավորման հետաքրքիր համակարգ, որը գործում է պետություն-տեղական իշխանություններ համաֆինանսավորման սկզբունքով: Պետությունը փոխհատուցում է իմիգրանտների ինտեգրմանն ուղղությամբ տեղական իշխանությունների կատարած ծախսերի 75%-ը, իսկ անչափահաս և սահմանափակ աշխատունակություն ունեցող իմիգրանտների համար՝ ամբողջությամբ:

6. Իմիգրանտների ինտեգրացիոն համակարգը Կանադայում

Կանադան ունի իմիգրացիայի պետական կարգավորման մոտ 130 տարվա օրենսդրական մշակույթ, որի օգնությամբ այսօր արդեն հաջողությամբ ապահովում է երկրում բազմամշակութային կայուն հասարակության կառուցումը: Կանադան վարում է երկրի զարգացման շահերի և համամարդկային համընդհանուր արժեքների ներդաշնակ համադրման վրա հիմնված հստակ իմիգրացիոն և ինտեգրացիոն քաղաքականություն, որի հիման վրա իմիգրանտների հաշվին կտրուկ բարձրացել է երկրի մարդկային կապիտալի զարգացման աստիճանը (2005թ. իմիգրանտների համախմբում բարձրագույն կրթություն ունեցողների տեսակարար կշիռն ավելի բարձր էր Կանադայի բնիկ բնակչության համապատասխան ցուցանիշից): Ըստ միջազգային վարկանիշային կառույցների գնահատման՝ այս երկիրը ապահովել է իմիգրանտների ինտեգրման ամենաբարձր աստիճաններից մեկը աշխարհում՝ այդ ցուցանիշներով զբաղեցնելով 3-5-րդ տեղերը:

1) Իմիգրանտների ինտեգրման կանադական համակարգի օրենսդրական հիմքն են կազմում՝

«Մշակութային բազմազանության մասին» 1988թ. ընդունած օրենքը, որի հիման վրա է ապահովվում երկրում էթնիկ և լեզվական փոքրամասնությունների պաշտպանությունը և մշակութային բազմազանության ձևավորումը հասարակությունում,

- «Աշխատանքի ընդունվելիս իրավահավասարության մասին» 1996թ. ընդունված օրենքը, որով սահմանվում են աշխատանքի ընդունելիս և ընդհանրապես աշխատանքային գործունեության ընթացքում ցանկացած խտրականության բացառման սկզբունքները,
- «Իմիգրացիայի և փախստականների պաշտպանության մասին» 2001թ. ընդունած օրենքը, որի հիման վրա ամրապնդվեցին իմիգրանտների

ընտրության դրական սկզբունքները՝ իմիգրանտների ընտրության հարցում կենտրոնանալով մարդկային կապիտալի ներուժի գնահատման վրա: Այդ առումով հաստատվեցին Կանադայի համար նախընտրելի իմիգրանտների ներուժի գնահատման հետևյալ չափանիշները. կրթամակարդակը՝ 25 միավոր, անգլերենի կամ ֆրանսերենի իմացության աստիճանը՝ 24 միավոր, աշխատանքի փորձը՝ 21 միավոր, տարիքը, Կանադայում աշխատանքի հրավերի առկայությունը և հարմարման աստիճանը՝ 10-ական միավոր:

2) *Ինտեգրացիոն միջոցառումների հիմնական թիրախ խմբեր են հանդիսանում՝*

- նոր ժամանած այն իմիգրանտները (ժամանակավոր և մշտական կացության կարգավիճակով), ովքեր համապատասխանում են մարդկային զարգացման ներուժի չափման սահմանված չափանիշներին,
- Կանադայի քաղաքացիների մերձավոր ազգականներ հանդիսացող իմիգրանտները,
- ընտանիքի վերամիավորման հիմքով Կանադա եկած և կացության մշտական կարգավիճակ ստացած իմիգրանտները,
- փախստական ճանաչված անձինք:

3) Իմիգրանտների ինտեգրման հարցերով պատասխանատու գլխավոր գերատեսչությունը *Քաղաքացիության և իմիգրացիայի նախարարությունն է, որը* պատասխանատու է իմիգրանտների մուտքի ու ելքի հարաբերությունների կարգավորման, ինչպես նաև վիզաների տրամադրման համար, սահմանում է իմիգրանտների քվոտաները, դրանց նախընտրելիության չափանիշները և սահմանային շեմը, ինչպես նաև իմիգրանտների ինտեգրման ուղղությամբ միջոցառումների իրականացման հարցերում համագործակցում է ոչ պետական կառույցների հետ: Այս նախարարությունն է կառավարում քաղաքացիության ձեռքբերման գործընթացները, ինչպես նաև համակարգում է իմիգրանտների տարաբնակեցման և ինտեգրման գործընթացները՝ պայմանագրային հարաբերությունների մեջ մտնելով գավառների ու երկրամասերի իշխանությունների հետ:

4) *Ինտեգրացիոն միջոցառումները*

Կանադայում ստեղծվել է միգրանտների տարբեր խմբերի ինտեգրմանն ուղղված արդյունավետ ծրագրեր և միջոցառումներ իրականացնող պետական (ազգային և տարածքային մակարդակներում գործող) և ոչ պետական կառույցների զարգացած համակարգ, որի միջոցով իրականացվում են բազմազան միջոցառումներ, որոնցից Հայաստանի համար առավել ուսանելի և առավել հետաքրքրական են՝

- *Լեզվի ինտենսիվ ուսուցման դասընթացների ծրագիրը*, որն ուղղված է Կանադայի երկու պետական լեզուների՝ անգլերենի ու ֆրանսերենի

ուսուցմանը՝ աշխատատեղում իմիգրանտների առավել արագ և արդյունավետ ինտեգրումն ապահովելու նպատակով:

- *Մարդկային կապիտալի ներգրավման ուղղությամբ Կանադայի փորձը*, որը կարելի է կիրառել սփյուռքահայության բարձր որակավորում ունեցող անձանց ներգաղթի, ինչպես նաև Հայաստանից հեռացած բարձր որակավորում ունեցող մասնագետների ռեադմիսիոն ծրագրեր նախաձեռնելիս:

7. Իմիգրանտների ինտեգրացիոն համակարգը Կորեայի Հանրապետությունում (Հարավային Կորեա)

1) Վարում է օրինական իմիգրացիան խթանող և անօրինական միգրացիան կանխող հստակ քաղաքականություն, այդ ուղղությամբ մշակել և իրականացնում է իմիգրանտների ինտեգրացիայի պետական միասնական ռազմավարություն, որի հիման վրա ստեղծվել է բավականաչափ բազմաճյուղ և ամբողջական օրենսդրություն, մասնավորապես՝

- *«Կորեայի Հանրապետության տարածքում գտնվող օտարերկրացիների նկատմամբ վերաբերմունքի մասին»* օրենքը, որն ընդունվել է 2007թ. և պարտավորեցնում է ազգային և համայնքային իշխանություններին աջակցել Կորեայում իմիգրանտների նկատմամբ արդարացի վերաբերմունքի հաստատմանը, այդ թվում՝ կանխել ցանկացած տիպի խտրականություն, իրականացնել Կորեայում կյանքի հիմունքների վերաբերյալ կրթական ծրագրեր, աջակցել երկրի քաղաքացիների հետ օտարերկրացիների ամուսնությանը, աջակցել երկրում համընդհանուր համերաշխության հասարակության ձևավորմանը: Այս օրենքը արդարադատության նախարարության համար սահմանում է իմիգրացիոն քաղաքականության հնգամյա ծրագրեր մշակելու պարտավորություն (նման առաջին ծրագիրը մշակվել է 2008–2012թթ. համար):

- 2008թ. ընդունվել է *«Բազմամշակութային ընտանիքների աջակցության մասին»* օրենքը, որն ուղղված է իմիգրանտ ամուսիններ ունեցող կորեական քաղաքացիների ընտանիքների աջակցությանը, այդ թվում՝ կորեերենի ուսուցման, սոցիալական հարմարման համար անհրաժեշտ տեղեկությունների տրամադրման, աշխատանքի տեղավորման հարցերում աջակցության և այլ ձևերով: Այդ օրենքի համաձայն՝ ստեղծվում են բազմամշակույթ ընտանիքների օգնության կենտրոններ:

- *«Կորեայում օտարերկրացիների աշխատանքի տեղավորման մասին»* օրենքը վերաբերում է օրենսդրությամբ սահմանված երկու տիպի վիզա ունեցող օտարերկրյա աշխատուժ վարձած կամ վարձելու մտադրություն ունեցող գործատուներին՝ հավասարեցնելով այդպիսի վիզա ունեցող օտարերկրացի աշխատողների աշխատանքային իրավունքները երկրի քաղաքացիների համապատասխան իրավունքներին:

2) Կորեայում ստեղծվել է քաղաքականության համար առաջնային թիրախ խմբերի ինտեգրմանն ուղղված բազմաբնույթ ծառայությունների տրամադրման պետական և ոչ պետական կառույցների զարգացած ցանց, մասնավորապես՝

- Միգրացիոն գործընթացների կարգավորման հիմնական գործառույթն իրականացնում է Արդարադատության նախարարության համակարգի մաս կազմող Կորեայի իմիգրացիոն ծառայությունը, որը պատասխանատու է իմիգրացիոն քաղաքականության մշակման, ինչպես նաև վիզաների տրամադրման, սահմանային հսկողության, օտարերկրացիների ինտեգրման և հպարակագրման համար,
- Միգրացիոն քաղաքականության կոմիտեն, որը ղեկավարվում է վարչապետի կողմից, պատասխանատու է միգրացիոն քաղաքականության իրականացման և համակարգման համար: Սա հիշեցնում է ֆրանսիական և բելգիական համակարգերում իմիգրացիոն քաղաքականության համակարգման նպատակով ստեղծված միջգերատեսչական մարմինները, որի ստեղծումը արդիական է նաև Հայաստանի համար:
- Կորեայում օտարերկրյա քաղաքացիների իրավունքների և շահերի պաշտպանության խորհուրդը հետևում է օտարերկրյա աշխատավորների իրավունքների պաշտպանությանը:
- Փախստականների ճանաչման կոմիտեն պատասխանատու է երկրում փախստականների իրավունքների պաշտպանության համար:
- Աշխատանքի նախարարությունը իր համակարգի կառույցների միջոցով ապահովում է Կորեայի աշխատաշուկայի և աշխատանքային օրենսդրության վերաբերյալ տեղեկատվության տրամադրումը օտարերկրացիներին: Այդ նախարարության զբաղվածության կենտրոնները զբաղվում են նաև օտարերկրացի աշխատավորների զբաղվածության հարցերում աջակցությամբ, այդ թվում ապահովագրության հարցերով: 2006թ. այդ ուղղությամբ ստեղծվել է գործատուների և օտարերկրյա աշխատավորների միջև վեճերի լուծմանն աջակցելու կենտրոն, որտեղ ծառայությունները մատուցվում են փարբեր լեզուներով:
- Գենդերային զարգացման նախարարությունը Կորեայի քաղաքացիների իմիգրանտ ամուսիններին (հատկապես ընդհանրապես բռնության ենթարկված կանանց) տրամադրում է ժամանակավոր տեղավորման, խորհրդարարական ծառայություններ, կրթական ծրագրեր: Այդ նախարարության համակարգում ստեղծվել է կին միգրանտների արտակարգ օգնության կենտրոն, որը 7 լեզվով տրամադրում է իրավաբանական խորհրդարարություն:
- Իմիգրանտների ասոցիացիաները Կորեայի իմիգրացիոն կենտրոնի կողմից ստեղծված կառույցներ են, որոնց նպատակն է պաշտպանել

Կորեայի քաղաքացիների իմիգրանտ ամուսինների իրավունքներն ու շահերը:

Ինտեգրացիոն միջոցառումները և նպատակային խմբերը

- Կորեայի քաղաքացիների օտարերկրացի ամուսիններին առաջարկվում են ծառայություններ սոցիալական, կրթության և մշակույթի ոլորտներում, այդ թվում՝ լեզվական դասընթացներ, իմիգրանտների երեխաների համար կրթական արտոնություններ,
- Խթանում են արտերկրում ապրող բարձր որակավորում ունեցող կորեացիների աշխատանքի տեղավորումը,
- Արտասահմանում ապրող բարձր առաջադիմություն ցուցաբերած կորեացի ուսանողների համար հնարավորություններ են ստեղծվում Կորեայում աշխատելու կամ ստաժավորում անցնելու համար,
- Փախստականներն իրավունք ունեն ստանալու իրավաբանական և առողջապահական ծառայություններ և մասնակցելու լեզվական դասընթացներին,
- Իմիգրանտների հատուկ խումբ են Հս. Կորեայից ժամանած փախստականները, որոնց տրամադրվում է ժամանակավոր կենտրոններում բնակվելու հնարավորություն, որտեղ նրանք ուսումնասիրում են Հր. Կորեայի պատմությունը, մշակույթը, ձեռք են բերում համակարգչային գրագիտություն, սովորում են խոհարարություն և այլն: Նման կենտրոններում նախապատրաստական դասընթացներ անցածները ստանում են նաև կրթաթոշակ և աջակցություն բնակարանի ձեռքբերման հարցերում,
- Արտասահմանցի կնոջ հետ ամուսնանալու մտադրություն ունեցող կորեացի տղամարդկանց կրթական ծրագրերի օգնությամբ այդ խմբին գիտելիքներ են տրամադրվում ամուսնության հարցերի վերաբերյալ միջազգային օրենսդրության մասին, որպեսզի կանխվեն անհաջող ամուսնությունները,
- Սոցիալական ինտեգրման համար կրթական ծրագիր, որը պարտադիր չէ, սակայն դրան հաջողությամբ մասնակցողները քաղաքացիության ստացման գործընթացում ստանում են որոշակի առավելություններ,
- Օտարերկրացիների համար անվճար խորհրդատվական կենտրոններ,
- Իմիգրացիայի հարցերով տեղեկատվական կենտրոն, որը 17 լեզվով բազմազան տեղեկություններ է տրամադրում օտարերկրացիներին,
- «Ողջույն Կորեա» ինտերնետային կայքը (www.hikorea.go.kr) և օտարերկրացիներին տրամադրում է բազմաբնույթ տեղեկություններ Կորեայում իմիգրացիոն խնդիրների լուծման մասին և այլն:

8. Իմիգրանտների ինտեգրացիոն համակարգը Հոլանդիայում

Հոլանդիան 1980-ականներից վարում է իմիգրացիոն առանձին քաղաքականություն, իսկ 1990-ականներից՝ ինտեգրացիոն հատուկ քաղաքականություն, որն ուղղված է խտրականության վերացմանը և հասարակության սոցիալական միասնության ու մասնակցայնության մակարդակի բարձրացմանը: «Նոր ժամանաձևերի ինտեգրման մասին» 1998թ. ընդունված օրենքի հիման վրա առաջին անգամ ներդրվեց պարտադիր ինտեգրման քաղաքականությունը, որը որոշակիորեն պարտավորեցնում էր Հոլանդիա նոր ժամանած միգրանտներին անպայման անցնել լեզվական ուսուցման և սոցիալական ինտեգրման դասընթացներ, որոնք դիտվում էին որպես հաջող ինտեգրման համար հիմնական նախապայմաններ: 2000-ականներից վարում է ընտրողական (սելեկցիոն) բնույթի իմիգրացիոն քաղաքականություն՝ առաջին հերթին խթանելով բարձր որակավորում ունեցող անձանց, ինչպես նաև արտերկրում ծնված հոլանդացիների իմիգրացիան, միևնույն ժամանակ խստացվում են Հոլանդիա իմիգրացվելու պայմանները՝ հիմնականում նպատակ ունենալով պաշտպանել ներքին աշխատաշուկան: *ունի ինտեգրացիոն հարաբերությունները կարգավորող ամբողջական օրենսդրություն*, որով ազգային և տեղական իշխանությունների համար սահմանվում է իմիգրանտների ինտեգրմանն ուղղված պարտադիր և լրացուցիչ միջոցառումների ծրագրերի իրականացման պարտավորություն:

Իմիգրացիոն քաղաքականության թիրախային խմբերը՝

- 1) սոցիալական աջակցության միջոցառումներից օգտվող աշխատունակ անձինք,
- 2) որևէ վճարվող աշխատանք չունեցող և սոցիալական աջակցությունից չօգտվող անձինք, որոնց դասընթացի մասնակցության ծախսերի մեծ մասը վճարում են տեղական իշխանությունները:

Իմիգրանտների նշված երկու խմբերի համար պարտադիր է ինտեգրացիոն ծրագրերի շրջանակներում ուսուցման դասընթացի մասնակցելը, որի արդյունքում պարտադիր է դառնում հատուկ քննության/թեստի հանձնումը:

Ինտեգրացիոն ծրագրերի մասնակցությունը պարտադիր չէ ստորև թվարկված խմբերի համար՝

- երրորդ երկրների բոլոր քաղաքացիները, ովքեր կամ ճանաչվել են փախստական, կամ ունեն Հոլանդիայում մշտական բնակության իրավունք,
- Հոլանդիայում ժամանակավոր աշխատանքի նպատակով եկածները,
- Հոլանդիայի՝ արտասահմանում ծնված քաղաքացիները,
- օրենքի ընդունման պահին արդեն Հոլանդիայում գտնվող և ոչ բավարար ինտեգրված օտարերկրացիները:

Իմիգրանտների ինտեգրման համար պատասխանատու պետական իշխանության մարմինները՝

- *Բնակարանային տնտեսության, տարածքային ծրագրավորման և շրջակա միջավայրի նախարարությունը* հանդիսանում է օտարերկրացիների քաղաքացիական ինտեգրման համար պատասխանատու հիմնական գերատեսչությունը,
- *Արդարադատության նախարարության կազմում գործող՝*
- *Իմիգրացիայի և հպատակագրման ծառայությունը* պատասխանատու է միգրացիոն քաղաքականության մշակման և միգրացիոն հարաբերությունների պետական կարգավորման իրավական հիմքերի ստեղծման, ինչպես նաև փախստականների ընդունման և հպատակագրման հարցերի կարգավորման համար,
- *Փոքրամասնությունների ինտեգրման քաղաքականության վարչությունը* համակարգում է իմիգրանտների ինտեգրման ուղղությամբ պետության վարած քաղաքականությունը և հանդիսանում է այդ ոլորտում աշխատող կազմակերպությունների հիմնական խորհրդատվական մարմինը,
- *Սոցիալական պաշտպանության և զբաղվածության նախարարությունը* կարգավորում է օտարերկրացիների մուտքը ներքին աշխատաշուկա,
- *Փախստականների ընդունման կենտրոնական գործակալությունը* հանդիսանում է անկախ վարչական մարմին, որը պատասխանատու է փախստականների և ապաստան հայցողների տեղավորման համար,
- *Օտարերկրացիների հարցերով խորհուրդը* հանդիսանում է իմիգրացիոն քաղաքականության և օրենսդրության հարցերով անկախ խորհրդակցական մարմին:

Ինտեգրացիոն միջոցառումները

Ազգային մակարդակում սահմանվում են ինտեգրման համար հետևյալ քայլերը՝

Քայլ 1. Մինչև Հոլանդիա ժամանելը ինտեգրացիոն թեստի լրացում՝ որպես երկրում ժամանակավոր բնակության իրավունքի ստացման նախապայման,

Քայլ 2. Հոլանդերենի և երկրի մշակույթի իմացության քննության հանձնում՝ որպես երկրում մշտական բնակության իրավունքի ստացման նախապայման: Պետությունը այս քննություններն անցնելը պարտադիր չի համարում և դրանց համար չի կազմակերպում դասընթացներ, այլ սահմանել է սերտիֆիկացիոն համակարգ, որի միջոցով ընտրվում են այդ դասընթացները և քննությունները կազմակերպելու իրավունք ունեցող կազմակերպությունները:

Ազգային մակարդակում սահմանված են նաև իմիգրանտների ինտեգրմանն ուղղված հետևյալ միջոցառումները՝

- քաղաքացիության ստացման արարողակարգ,
- երիտասարդների համար Իմիգրացիայի, ինչպես նաև Առողջապահության, բարեկեցության և սպորտի նախարարությունները կազմակերպում

են մարզական ինտեգրացիայի միջոցառումներ, ինչպես նաև գործարարության հիմունքների ուսուցման դասընթացներ,

- իմիգրանտին որևէ կոնկրետ օկրուգում բնակեցնելուց հետո համայնքային իշխանությունները վերջինիս հետ կնքում են ինտեգրման ծրագրի իրականացման պայմանագիր՝ պարտավորեցնելով իմիգրանտին կիսամյակը մեկ հաշվետվություն տալ ինտեգրման ուղղությամբ իր առաջընթացի մասին: Հինգ տարվա ընթացքում ինտեգրացիոն թեստի հանձնմանը անպատրաստ իմիգրանտները ենթակա են տուգանման: Համայնքներում, որպես կանոն, գործում են իմիգրանտների նախապատրաստման ուղղությամբ մի քանի կազմակերպություններ:
- փախստականների ինտեգրացիան համայնքում
- ընդունելության կենտրոնում անցկացրած նախնական ժամանակահատվածից հետո փախստականները տեղական իշխանությունների կողմից տեղաբաշխվում են առանձին բնակարաններում: Մինչև աշխատանք գտնելը փախստականները շարունակում են ստանալ օժանդակություն, ներածական ծրագրերի մեծ մասն իրականացվում է տեղական իշխանությունների կողմից և տևում է մեկ-երկու տարի՝ պարունակելով լեզվի և մշակույթի դասընթացներ,
- տեղական իշխանությունները պարտավոր են յուրաքանչյուր փախստականի համար ապահովել առնվազն 500 ժամ լեզվի դասընթացներ, որոնք իրականացվում են կենտրոնական իշխանությունների ֆինանսավորմամբ:

Հուլանդիան ունի *ինտեգրման միջոցառումների ֆինանսավորման արդյունավետ համակարգ*, որի առանցքն են կազմում ազգային բյուջեի միջոցներով ձևավորված հիմնադրամները:

Այս երկրի վերաբնակեցման և ինտեգրացիայի քաղաքականությունը որպես առաջնային նպատակ է սահմանում փախստականների վերջնական վերադարձը իրենց ծագման երկիր: Եթե վերադարձն անհնար է, ապա տեղական ինտեգրացիան ծառայում է որպես երկրորդ այլընտրանք: Եթե ինտեգրացիան նույնպես անհնար է ողջամիտ ժամանակահատվածում, ապա ՄԱԿ-ի ՓԳՀ գրասենյակը կարող է դիմել Նիդեռլանդներին փախստականների վերաբնակեցման համար:

Ընդունելության կենտրոնում գտնվելու ժամանակահատվածում փախստականներն անցնում են կարճ ներածական ծրագիր, որը պարունակում է լեզվի դասընթացներ, տեղեկատվություն, ինչպես նաև հոլանդական հասարակության և մշակույթի վերաբերյալ կարճատև դասընթացներ:

9. Իմիգրանտների ինտեգրացիոն համակարգը Արգենտինայում

1960-ականներից Արգենտինան ավանդականորեն իմիգրանտներ ընդունող երկրից սկսեց վերածվել էմիգրացիոն և տարանցիկ երկրի: Չնայած 19-րդ

դարում և մինչև 20-րդ դարի 30-ական թվականները խրախուսվում էր արտասահմանցի աշխատուժի մուտքը Արգենտինա, սակայն առավել արտոնություններ էին տրվում եվրոպական երկրներից ժամանած անձանց:

1930-1950թթ. Արգենտինայի իմիգրացիոն քաղաքականությանը բնորոշ էր իմիգրացիոն հոսքերի զսպումը, սակայն հետագա տասնամյակներում իմիգրացիոն հոսքերին աստիճանաբար փոխարինելու եկան էմիգրացիոն հոսքերը, որոնք 2001-2002թթ. տնտեսական ճգնաժամի հետևանքով էլ ավելի ինտենսիվացան:

1980-ականներից սկսած, էմիգրացիային զուգահեռ, Արգենտինա են ժամանում նաև հարևան երկրների ցածր որակավորում ունեցող և սեզոնային աշխատողների խմբերը (2001թ. մարդահամարի տվյալներով՝ երկրի բնակչության 4,2%-ն օտարերկրացիներ էին, որոնց 65%-ը՝ հարևան երկրներից): *Միգրացիոն ոլորտում Արգենտինայի ամենալուրջ խնդիրներից մեկը մեծ քանակությամբ (2006թ. տվյալներով՝ 700 հազարից-1 մլն) անօրինական միգրանտների՝ երկրում մնալու կարգավիճակի կարգավորումն է:*

Հր. Ամերիկայի ընդհանուր շուկայի (ՄԵՐԿՈՍՈՒՐ) մասին 2002-ից ուժի մեջ մտած համաձայնագրի իրականացման ուղղությամբ Արգենտինայի իշխանությունները 2006-ից սկսեցին իմիգրացիայի կարգավորման «Մեծ հայրենիք» (Patria Grande) պետական ծրագրի իրականացումը, որի համաձայն ՄԵՐԿՈՍՈՒՐ-ի անդամ երկրների քաղաքացիներն իրավունք ունեն 2 տարի մնալ Արգենտինայում, եթե չունեն դատվածություն: Ներքին գործերի նախարարության ենթակայությամբ գործող Միգրացիոն ծառայության տարածքային մարմինների կողմից իրականացվող այս ծրագրի հիմնական նպատակը տնտեսության ստվերային հատվածներում իմիգրանտների աշխատանքի և արտասահմանցի աշխատողների շահագործման ու խտրականության կանխումն է:

Իմիգրացիոն գործընթացների կարգավորման նպատակով 2000-ականներին ընդունվել են մի քանի կարևոր օրենսդրական ակտեր, այդ թվում՝

- 2004թ. ընդունվել է «Միգրացիայի մասին» օրենքը, որով իմիգրանտներին բավականաչափ իրավունքներ են ընձեռվել,
- 2006թ. ընդունվել է «Փախստականի ճանաչման և պաշտպանության մասին» օրենքը, ապա նաև՝ «Մարդկանց առևտրի դեմ պայքարի մասին» օրենքը:

Արգենտինայի վարած իմիգրացիոն քաղաքականության հիմնական թիրախ խմբերը Հր. Ամերիկայի երկրներից ժամանած աշխատանքային անլեզալ միգրանտներն են, որոնք արգենտինացիներ չեն, և «Մեծ հայրենիք» ծրագիրն ընդամենը փոխաբերական իմաստով է Արգենտինան համարում մեծ հայրենիք, ուստի չի կարող անալոգ հանդիսանալ Հայաստանի համար՝ սփյուռքի ներգաղթի կազմակերպման տեսանկյունից:

Ինտեգրացիոն միջոցառումների առումով Արգենտինայում չկա իմիգրանտների ինտեգրման մանրամասն մշակված ծրագիր, որը կարելի կլիներ

համեմատել եՄ երկրների համապատասխան ծրագրերի հետ: Արգենտինայի իշխանությունների այդ ուղղությամբ իրականացրած միջոցառումների հիմնական նպատակն ընդամենը հարևան երկրներից հիմնականում աշխատելու²² նպատակով երկիր ժամանած անօրինական միգրանտների օրինականացումն է՝ նրանց կյանքի պայմանների բարելավման և որոշակի իրավունքների տրամադրման ճանապարհով:

10. Իմիգրանտների ինտեգրացիոն համակարգը Մոլդովայում²³

Մոլդովայի փորձը Հայաստանի համար հետաքրքրական է մի քանի տեսանկյունից, մասնավորապես՝

- այդ երկիրը Հայաստանի հետ համադրելի է ինչպես տարածքի չափերով, այնպես էլ միգրացիոն և ընդհանրապես սոցիալ-տնտեսական զարգացման հետ կապված խնդիրներով, նախկին մշակութաքաղաքական միջավայրին պատկանելու հանգամանքով, տնտեսական զարգացման աստիճանով և այլն,
- իմիգրացիոն և ինտեգրացիոն քաղաքականության մշակման անհրաժեշտության թելադրանքով մշակվել է երկրի համակողմանի զարգացմանը միտված իմիգրացիոն և ինտեգրացիոն միասնական քաղաքականություն, այդ թվում՝ բավականաչափ ամբողջական օրենսդրություն, Մոլդովայի էմիգրացված քաղաքացիների ռեէմիգրացիան, ինչպես նաև երկրի զարգացման գործում մոլդովական «հին» և «նոր» սփյուռքների ակտիվ մասնակցությունը խթանող բավականաչափ արդյունավետ սոցիալ-տնտեսական ծրագրեր, որոնք, որոշակի տեղային առանձնահատկությունների հաշվի առնելու պարագայում, միանգամայն կիրառելի են նաև մեր երկրի համար:

Մոլդովայի իշխանությունները ավելի ու ավելի են համոզվում, որ ինտենսիվ աշխատանքային էմիգրացիայի կանխումը և Մոլդովայի քաղաքացիների ռեադմիսիայի խթանումն ուղղակիորեն կախված են աղքատության կրճատման, զբաղվածության աստիճանի աճի, երկրի սոցիալ-տնտեսական ներուժի մեծացման ու քաղաքացիների բարեկեցության բարձրացման ուղղությամբ խնդիրների արմատական և համակարգային լուծումներից:

Էմիգրացիայի նվազեցման կարևորագույն ուղիներից մեկն է դիտվում երկրի տնտեսության վերածնունդը, որը մեծապես պետք է հենվի մոլդովացի աշխատանքային էմիգրանտների դրամական փոխանցումները արտադրությունում ուղղակիորեն ներդնելու աճի վրա (Մոլդովայում ընդունվել

է «Տնտեսության վերածնունդը երկրի վերածնունդն է» ծրագիրը), որի գլխավոր խնդիրը մոլդովացի աշխատանքային էմիգրանտների դրամական փոխանցումները արտադրությունում, տեղական նախագծերում, միգրանտների ծագման համայնքների զարգացման ծրագրերում ուղղակիորեն ներդնելու գործընթացի խթանումն է: Այս նպատակով կառավարությունը հաստատել է ևս մեկ՝ «Մոլդովական գյուղ» ծրագիրը:

Նշված ծրագրերի միջոցով շեշտադրվում է առաջին հերթին Մոլդովայում աշխատանքային գործունեություն ծավալելու համար նորմալ պայմանների ստեղծման կարևորությունը, որպեսզի աշխատանքային միգրանտները շահագրգռված լինեն իրենց աշխատած միջոցները երկրի սոցիալ-տնտեսական զարգացմանն ուղղված ծրագրերում ներդնելու մեջ: Այդ նպատակով 2007–2008թթ. իրականացվել է «Ավելին, քան աղքատության դեմ պայքար. Մոլդովայում գործարարության զարգացման նպատակով դրամական փոխանցումներն օգտագործելու համար իրավական և ինստիտուցիոնալ կառուցվածքի և կարգավորման հիմքերի ստեղծում» նախագիծը, որի շրջանակներում կարևոր տեղ էր հատկացվում բանկային փոխանցումների և բանկային հաշիվների միջոցով փողերի փոխանցման առավելությունների վերաբերյալ աշխատանքային էմիգրանտների իրազեկմանը:

Միջէթնիկական հարաբերությունների ազգային բյուրոյի կողմից երկրում մոլդովական հին և նոր սփյուռքների հետ աշխատանքների ակտիվացման նպատակով մշակվել է «Սփյուռքի կառավարման ազգային ծրագիրը»:

2008թ. փոփոխություններ են կատարվել «Միգրացիայի մասին» օրենքում՝ «Իմիգրացիոն քվոտայի» փոխարեն ներմուծելով «աշխատելու նպատակով իմիգրացիոն քվոտա» հասկացությունը, որն արմատապես փոխել է Մոլդովայի իմիգրացիոն քաղաքականության հիմնական սկզբունքը: Բացի այդ, խթանելու համար երկրի տնտեսության մեջ ուղղակի ներդրումները՝ Մոլդովայի իմիգրացիոն քաղաքականությունը երկրում կացության օրինական կարգավիճակի ժամկետը կապում է ուղղակի ներդրումների չափի հետ:

2012 թվականից Մոլդովայում ուժի մեջ է մտել «Օտարերկրացիների ինտեգրման մասին» օրենքը (այսուհետ՝ Օրենք), որով ինտեգրման ենթակա թիրախ խմբեր են ճանաչվում Մոլդովայում գտնվող իմիգրանտների հետևյալ խմբերը՝

- ընտանիքի հետ միավորման, աշխատանքային գործունեության, ուսման, մարդասիրական կամ կրոնական գործունեություն ծավալելու հիմքերով ժամանակավոր բնակության իրավունք ստացածները,
- մշտական կացության իրավունք ունեցողները, ինչպես նաև որպես «քաղաքացիություն չունեցող անձ» ճանաչվածները,
- փախստականի, մարդասիրական պաշտպանության և քաղաքական ապաստանի իրավունք ունեցող, ինչպես նաև Մոլդովայում ժամանակավոր պաշտպանության տակ գտնվող անձինք,

²² Արտերկրում օտարերկրացիների աշխատելու իրավունքը չի սահմանափակվում, ուստի վերջիններիս լիակատար ինտեգրացիային խանգարում է միայն անօրինական կարգավիճակը, որի վերացմանն էլ ուղղված է «Մեծ հայրենիք» ծրագիրը:

²³ Său B. G. МОШНЯГА, "ОСОБЕННОСТИ СОВРЕМЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА", Кишинев –2009.

- բժշկական կամ սանատոր-առողջարանային կամ վերականգնողական երկարատև բուժման հիմքով Մոլդովայում ժամանակավոր գտնվելու իրավունք ունեցողները,
- Մոլդովայի քաղաքացիության ստացման կամ վերականգնման գործընթացում գտնվող անձինք և այլն:

Այդ օրենքն ամրագրում է ինտեգրման ուղղությամբ գործնական կարևոր նշանակություն ունեցող մի շարք առանցքային հասկացությունների՝ «Ինտեգրացիա», «Սոցիոմշակութային հարմարում», «Ինտեգրման ծրագիր», «Ինտեգրման գծով պարտավորություններ», «Ինտեգրման անհատական պլան», «Մասնագիտացված օգնություն» սահմանումներ, ինչպես նաև սահմանում է ինտեգրման գործընթացների հիմնական սկզբունքները և ինտեգրման ուղղությամբ հիմնական միջոցառումները:

Մոլդովայի ինտեգրացիոն քաղաքականության շրջանակներում իրականացվում են հետևյալ միջոցառումները՝

- սոցիոմշակութային հարմարման դասընթացներ (ծանոթացում ազգային արժեքներին ու սովորություններին, ինչպես նաև երկրի վարչաքաղաքական կառուցվածքին),
- պետական լեզվի ուսուցման դասընթացներ,
- աշխատաշուկա մտնելու, ինչպես նաև առողջապահական և սոցիալական պաշտպանության համակարգերից օգտվելու պայմանների մասին տեղեկացում և խորհրդատվություն,
- մասնագիտական կողմնորոշման և տնտեսական ինտեգրման ուղղությամբ ծառայություններ,
- օբյեկտիվ պատճառներով ինքնապահովման ցածր ներուժ ունեցող օտարերկրացիները (առանց ուղեկցման մնացած երեխաները, երեխաների հետ միայնակ ծնողները, խնամքի տակ երեք և ավելի երեխա ունեցող ընտանիքները, հաշմանդամները, կենսաթոշակային տարիքի մարդիկ), ինչպես և Մոլդովայի քաղաքացիները օգտվում են հավասար և արդարացի օգնություն ստանալու իրավունքից:

Փախստականներն ու քաղաքական ապաստան ստացածները օգտվում են ինտեգրման վերը նշված բոլոր միջոցառումներից:

Մոլդովայում օտարերկրացիների ինտեգրման գործընթացները համակարգում է Ներքին գործերի նախարարությունը՝ օտարերկրացիների հարցերով ստորաբաժանման միջոցով:

11. Իմիգրանտների ինտեգրացիոն համակարգը Նորվեգիայում

Ընդհանուր առմամբ, Նորվեգիայի իմիգրանտների ինտեգրացիոն քաղաքականությունը կենտրոնացած չէ անհատների հոգեբանական դժվարությունների հաղթահարման վրա: Ելակետային նպատակն այստեղ հասարակական

կյանքի բոլոր ոլորտներում փախստականների հավասար մասնակցության ապահովումն է: Նորվեգական ինտեգրացիոն քաղաքականության առանցքը աշխատանքով ապահովումն է՝ նկատի ունենալով, որ աշխատանքի միջոցով իմիգրանտները դառնում են տնտեսապես անկախ և ինքնուրույն գոյատևման ունակ: Տնտեսական ինտեգրացիան Նորվեգիայի իշխանությունների կողմից դիտարկվում է որպես հասարակական կյանքին հավասար մասնակցության երաշխիք:

Այնուամենայնիվ Նորվեգիայում որպես ինտեգրման քաղաքականության առանձին ուղղություններ են դիտվում՝

1) Փախստականների ինտեգրացիան. բոլոր մունիցիպալիտետները, որոնք զբաղվում են փախստականների ինտեգրացիայով, յուրաքանչյուր փախստականի ինտեգրման համար կենտրոնական իշխանություններից ստանում են, այսպես կոչված, «ինտեգրման դրամաշնորհ», որի միջոցներով հինգ տարվա ընթացքում փախստականներն անցնում են երկու տարի ընդհանուր տնտեսությամբ «Ներածական ծրագիր»: Այն իր մեջ ներառում է լեզվի ուսուցում և աշխատանքային դասընթացներ: Ըստ էության, Նորվեգիայի իշխանությունները երկու տարին դիտում են որպես ինտեգրացիայի նվազագույն, իսկ հինգ տարին՝ որպես առավելագույն ժամկետ: Փախստականների կարգավիճակի որոշման, դիմողների ընտրության, վիզաների տրամադրման համար պատասխանատու մարմինը *Նորվեգիայի իմիգրացիոն վարչությունն է:*

2) Վերաբնակիչների ինտեգրացիան. Նորվեգիան առաջարկում է վերաբնակեցման հնարավորություն՝ տարեկան քվոտաների միջոցով, որոնց քանակը սահմանում է խորհրդարանը՝ Աշխատանքի և սոցիալական ներգրավվածության նախարարության առաջարկով: Վերջինս այնուհետև բաշխում է տարեկան քվոտաները: Վերաբնակեցում իրականացնելիս որոշակի առավելություն է տրվում կին փախստականներին: Բացի այդ, միայնակ կանայք և երեխաներ ունեցող ընտանիքներն առավել մեծ արտոնություններ են ստանում Նորվեգիայի համայնքային իշխանությունների կողմից:

3) Ընտանիքի հետ վերամիավորվածների ինտեգրացիան. ընտանիքի անդամների իմիգրացիայի համար թույլտվությունը տրվում է գերազանցապես ընտանիքի մոտ անդամների համար:

4) Ինտեգրացիան համայնքին. Նորվեգիայի իմիգրացիոն քաղաքականության գլխավոր նպատակը նորվեգացիների և իմիգրանտների (ներառյալ փախստականների) միջև իրական հավասար կարգավիճակի ապահովումն է: Իսկ դա նշանակում է, որ իմիգրանտները/փախստականները պետք է ունենան կրթություն ստանալու, ինչպես նաև աշխատելու նույն հնարավորությունները, ինչ մնացած բնակչությունը: Համայնքներն այդ ուղղությամբ ապահովում են հետևյալ միջոցառումները՝

• քվոտաներով բնակվելու վայր ստացած փախստականները բնակեցվում են անմիջապես համայնքներում, այլ ոչ թե ընդունելության կենտրոններում,

• մշակութային ծանոթացման չորս օր տևող ծրագիր, որն անդրադառնում է փախստականների ակնկալիքներին և նպաստում է մշակութային ցնցման նվազեցմանը:

Համայնքներում փախստականների տեղավորումը և նրանց ինտեգրացիան ապահովում է Ինտեգրացիայի և բազմազանության վարչությունը, որի տեղական գրասենյակներն են պատասխանատու երկամսյա ներածական ծրագրի կենսագործման համար: Ներածական ծրագրի իրականացումը կարգավորվում է հատուկ իրավական ակտի միջոցով և պարտադիր է 18-ից 55 տարեկան բոլոր փախստականների համար. այն ներառում է 250 ժամ լեզվի և 50 ժամ սոցիալական ու մշակութային դասընթացներ: Փախստականների մեծամասնությանը, սակայն, անհրաժեշտ է առավել մեծ ծավալով լեզվի դասընթացների մասնակցել: Ծրագրի հիմնական նպատակն է նախապատրաստել փախստականներին ուսման կամ աշխատանքի համար:

Համայնքային իշխանությունները, փախստականների հասարակական ինտեգրման տարբեր ծրագրերի մշակման նպատակով, ակտիվորեն աշխատում են ՀԿ-ների հետ: Դրանցից առավել արդյունավետը եղել է Փախստականի ուղեկցման ծրագիրը, որը մշակվել է Կարմիր խաչ-ի հետ համագործակցությամբ: Վերջինիս հիմնական էությունն այն է, որ նորվեգացի կամավոր ուղեկցողները (գիղերը) ծառայում են համայնքին՝ տրամադրելով տեղեկատվություն և ապահովելով սոցիալական շփում փախստականների համար: Այս ծրագիրը արժանացել է փախստականների առավել դրական արձագանքներին:

Նորվեգական ինտեգրացիոն համակարգից Հայաստանի համար ուսանելի է դրա համայնքահեն բնույթը, այն առումով, որ նման մոտեցման դեպքում հնարավոր կլինի մեր երկրում արդյունավետորեն տեղաբաշխել պոտենցիալ փախստականներին՝ կանխելով 1988–1992թթ. վիճակի կրկնությունը, երբ Ադրբեջանից ներգաղթածների ճնշող մեծամասնությունը կենտրոնացել էր միայն Երևանում և երևանամերձ քաղաքային բնակավայրերում՝ մեծ դժվարություններ ստեղծելով ինչպես իրենց սոցիալ-տնտեսական պայմանների բավարարման, այնպես էլ համապատասխան քաղաքային տնտեսությունների և բազմաթիվ հիմնարկ-ձեռնարկությունների համար, որոնց վարչական շենքերը կամ արտադրական մասնաշենքերը տարիներ շարունակ հարկադիր զբաղեցվել էին փախստականների կողմից, այն դեպքում, երբ բազմաթիվ գյուղական բնակավայրերում առկա էր դատարկ մնացած զգալի չափերի հասնող բնակարանային ֆոնդ:

12–13. Իմիգրանտների ինտեգրացիոն համակարգերը Իսպանիայում և Պորտուգալիայում

1990–ական թվականներին Իսպանիայում և Պորտուգալիայում զգալիորեն փոխվեց միգրացիոն իրավիճակը, որի արդյունքում այդ երկրները ավանդականորեն էմիգրանտներ արտահանող երկրներից վերածվեցին իմիգրանտներ ընդունող երկրների՝ հիմնականում աֆրիկյան (Հս. Աֆրիկայի և Սահարայից հարավ գտնվող երկրներից), Լատինական Ամերիկայի իսպանախոս և պորտուգալախոս, ինչպես նաև Ասիայի և ԱՊՀ որոշ երկրներից: Արդյունքում, Պիրենեյան թերակղզու այդ երկրներն անցած երկու տասնամյակում ստեղծել են իմիգրանտների ինտեգրման բավականաչափ արդյունավետ համակարգեր, որոնց բնորոշ է՝

- ներդաշնակությունը եվրամիության սահմանած ընդհանուր իրավահնստիտուցիոնալ մոդելին. երկու երկրներն էլ ունեն միգրացիոն քաղաքականության եվրոպական մոդելի ինստիտուցիոնալ կառուցվածք և մշակված ռազմավարություն և գործողությունների ազգային ծրագիր,
- իմիգրացիոն քաղաքականության որոշակի անկախությունը,
- վարվող քաղաքականությունների հիմնվածությունը համընդհանուր ճանաչում գտած հանդուրժողականության սկզբունքի վրա,
- երկրների ներսում միգրացիոն խնդիրների ընկալման, դրանց լուծման ուղղությամբ առկա մոտեցումների ու գործողությունների իրականացման մարտավարության համաձայնեցվածությունը (պետական և ոչ պետական մարմիններն ունեն միևնույն մոտեցումները և իրականացնում են ներդաշնակ քայլեր):

Նշված ընդհանրություններով հանդերձ երկու երկրների համակարգերն ունեն նաև որոշակի առանձնահատկություններ, մասնավորապես՝

Իսպանական համակարգը ինստիտուցիոնալ առումով ունի առավել ապակենտրոն բնույթ, որը դրսևորվում է պետական կառավարման կառույցների իրավասությունների զգալի մասը ոչ պետական կառույցներին պատվիրակելու ձևավորված գործելակերպում: ՀԿ-ները ակտիվորեն ներգրավված են իմիգրացիոն ոլորտի բոլոր խնդիրների լուծման գործընթացներում, այդ թվում՝ միգրացիոն հիմնախնդիրների հետազոտությունների, վերլուծությունների, քաղաքականության մշակման և բուն ինտեգրման՝ դրանց համար ստանալով պատկառելի չափերի պետական ֆինանսավորում:

Պորտուգալական համակարգը համեմատաբար ավելի կենտրոնացված է: Իմիգրանտների ընդունման, ճանաչման, տեղավորման, հետագա ինտեգրմանն աջակցելու հետ կապված հարցերի մեծ մասը լուծվում են պետական կառույցների կողմից: Չնայած դրան՝ այս երկրում ևս պետական կառույցները բավական ակտիվորեն համագործակցում են քաղաքացիական հասարակության կառույցների (հատկապես իմիգրանտների՝ տարբեր մակարդակներում

գործող ազգային ասոցիացիաների) հետ՝ պետական բյուջեից ֆինանսավորելով վերջինների գործունեությունը:

Իսպանիայի և Պորտուգալիայի իմիգրացիոն համակարգերի զարգացման գործում անգնահատելի ներդրում ունեն ԵՄ-ի համապատասխան հիմնադրամները, որոնք առատորեն ֆինանսավորում են այդ երկրների միգրացիոն ոլորտում իրականացվող ծրագրերը, մասնավորապես՝

- նկատի ունենալով իսպանական համակարգի ապակենտրոնացվածությունը՝ ԵՄ-ի համապատասխան հիմնադրամները այդ երկրի քաղաքացիական հասարակության սուբյեկտների ծրագրերը ֆինանսավորում են ուղղակիորեն՝ շրջանցելով պետական կառույցներին: Իմիգրանտների ինտեգրման և նրանց վերադարձի ու վերաինտեգրման ծառայությունների (թարգմանչական, սոցիալական խնդիրներ, իրավական խորհրդատվություն, ժամանակավոր կացարան և այլն) մատուցման գործընթացները Իսպանիայում իրականացվում են հասարակական ոչ առևտրային կազմակերպությունների կողմից, որոնք լուրջ կառույցներ են և տիրապետում են միգրանտների մեծ հոսքեր սպասարկելու համար ֆինանսական բավարար միջոցների:
- Պորտուգալիայում այն ամբողջությամբ կենտրոնացված է պետական կառույցների ձեռքում, որոնք իմիգրանտներին ցուցաբերում են ծառայություններ «մեկ պատուհանի» սկզբունքով: Այս երկրում ԵՄ-ի կողմից ՀԿ-ների ֆինանսավորումն իրականացվում է պետական մարմինների միջոցով:

Եվ Իսպանիան, և Պորտուգալիան իմիգրանտների համար ոչ միայն սահմանել են բազմաթիվ իրավունքներ, այլև պատրաստակամորեն վերջիններիս մատուցում են նրանց համակողմանի ինտեգրմանը նպաստող բազմափսի փաստացի ծառայություններ (սոցիալական, առողջապահական, իրավաբանական և այլն)՝ այդ թվում ամեն կերպ օգնելով նրանց կացության օրինական կարգավիճակի ստացմանը: Այդ ուղղությամբ իրականացվել են նաև բարձր որակավորման մասնագետ-իմիգրանտների մասնագիտական վերապատրաստման և աշխատանքային ինտեգրմանն ուղղված ծրագրեր:

Այս երկրներում առկա են սահմանային անցակետերում ապաստան հայցողներին ընդունելու և ժամանակավոր պահելու բավականաչափ արդյունավետ համակարգեր, որոնց մաս կազմող ժամանակավոր տեղավորման կենտրոններում ստեղծված են տարբեր կատեգորիաների ապաստան հայցողներին առանձին-առանձին պահելու հնարավորություններ: Պորտուգալիայում, օրինակ, գործում են հինգ նման կենտրոններ, որոնց մի մասը մասնագիտացված է երկրում ապաստանի հայցի մերժում ստացած և վտարման ենթակա անձանց պահելու գործում: Անգամ վերջին կատեգորիայի անձանց տրամադրվում են մի շարք ծառայություններ, մասնավորապես երեխաների անընդհատ կրթության ապահովման ուղղությամբ:

Միգրանտների ինտեգրման և նրանց վերադարձի ու վերաինտեգրման ծառայությունների (թարգմանչական, աջակցություն սոցիալական խնդիրների լուծման գործում, իրավական խորհրդատվություն, ժամանակավոր կացարան և այլն) մատուցման գործընթացներն Իսպանիայում իրականացվում են հասարակական ոչ առևտրային կազմակերպությունների կողմից, որոնք լուրջ կառույցներ են և տիրապետում են միգրանտների մեծ հոսքեր սպասարկելու համար բավարար ֆինանսական միջոցների: Պորտուգալիայում ինտեգրումն ու վերաինտեգրումը ամբողջությամբ կենտրոնացված են պետական կառույցի ձեռքում, որն էլ այդ ծառայություններն իրականացնում է «մեկ պատուհանի» սկզբունքով:

Միգրանտների ինտեգրման գործում երկու երկրներն էլ չեն իրականացնում «հասցեական կամ նպատակային» ընտրանք, այսինքն՝ ընդունում են բոլորին, որոնք օրենքի առջև խնդիրներ չունեն: Իմիգրանտին, եթե ունի աշխատանքի պայմանագիր կամ անչափահաս երեխա, անգամ որևէ կարգավիճակ չունենալու դեպքում տրամադրվում են ինտեգրման բոլոր ծառայությունները՝ ընդհուպ կացության օրինական կարգավիճակի ստացումը: Բացի այդ՝ այդ պետությունները միգրանտների համար օրենսդրորեն սահմանել են առողջապահական և հիմնական կրթության պարտադիր պահանջներ՝ անվճար սկզբունքով:

ՀՀ ՊԵՏԱԿԱՆ ՍԱՀՄԱՆԻ ԱՆՑԱԿԵՏԵՐՈՒՄ ԱՊԱՍՏԱՆ ՀԱՅՑՈՂՆԵՐԻ ՀԵՏ ՏԱՐՎՈՂ ԱՇԽԱՏԱՆՔՆԵՐԻ ՎԻՃԱԿԸ (վերլուծական զեկույց)

Օգտագործված հապավումներ և համառոտագրություններ

- ՀՀ – Հայաստանի Հանրապետություն
- ՄԱԿ – Միավորված ազգերի կազմակերպություն
- ՓԳՀ – ՄԱԿ-ի փախստականների գծով գերագույն հանձնակատար
- ՏԿՆ – ՀՀ տարածքային կառավարման նախարարություն
- ՄՊԾ – ՀՀ ՏԿՆ Միգրացիոն պետական ծառայություն
- ԱԱԾ – ՀՀ կառավարությանն առընթեր Ազգային անվտանգության ծառայություն
- ԱԳՆ – ՀՀ արտաքին գործերի նախարարություն
- ԱԱՀՆ – ՀՀ աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարություն
- ԱՆ – ՀՀ առողջապահության նախարարություն
- ԿԳՆ – ՀՀ կրթության և գիտության նախարարություն
- ՏԻՄ – տեղական ինքնակառավարման մարմին
- ԽՀՄ – խնամակալության և հոգաբարձության մարմին
- ԵԻՊԲ – ՀՀ մարզպետարանների (Երևանի քաղաքապետարանի) աշխատակազմերի երեխաների իրավունքների պաշտպանության բաժիններ
- ՊՍԱԿ – ՀՀ պետական սահմանի անցման կետ
- ՄՀ – մուտքի համակարգ
- ՍՀՀ – սահմանային հսկողության համակարգ
- ՈԿԿ – ոչ կառավարական կազմակերպություն
- ՀԿ – հասարակական կազմակերպություն
- ՄՊՀ – մուտքի պաշտպանիչ համակարգ
- ՆԺՀՀ – նոր ժամանածների հաշվառման համակարգ
- ԱՎՄ – ՄՀ-երում պաշտպանության հարցերով անկախ վերահսկողական մեխանիզմներ
- ՍՄՆ – Սահմանների մոնիթորինգի նախագիծ
- ԻՏԿ – իրավական տեղեկատվության կենտրոն
- ԸԿ – ընդունելության կենտրոն
- ՓԿՈԸ – փախստականի կարգավիճակի որոշման ընթացակարգ
- ԱԿԲ – Ինտերպոլի ՀՀ ազգային կենտրոնական բյուրո
- CCID – Կանադայի Քաղաքացիության և իմիգրացիայի հարցերով ազգային վարչություն
- CIRD – Իմիգրացիայի և փախստականների հարցերով կանադական վարչություն

Ներածություն

ՀՀ կառավարության 2011թ. դեկտեմբերի 29-ի նիստի թ. 51 արձանագրային որոշմամբ հաստատված Հայաստանի Հանրապետությունից սկիզբ առնող անկանոն միգրացիայի երևույթի ուսումնասիրության և դրա կանխարգելման վերաբերյալ հայեցակարգում (այսուհետ՝ Միգրացիայի ուսումնասիրության հայեցակարգ) նշվում է, որ Հայաստանը հանդիսանում է ծագման երկիր և դեպի Հայաստան իմիգրացիոն հոսքերն աննշան են: Սակայն ելնելով միջազգային միգրացիոն հոսքերի մեջ մեր երկրի ինտենսիվ ներգրավվածությունից, իմիգրանտների, մասնավորապես փախստականների ու ապաստան հայցող անձանց ընդունման գծով Հայաստանի՝ միջազգային իրավական ակտերի պահանջներից բխող բազմաթիվ պարտավորություններից, ինչպես նաև տարածաշրջանային զարգացումների հետևանքով մեր երկրում ապաստան հայցողների հոսքերի ինտենսիվացման հավանականությունից՝ Հայաստանի Հանրապետության համար լուրջ հիմնախնդիր է մնում ապաստանի համակարգի, մասնավորապես սահմանային անցակետերում ապաստանի խնդրանք ներկայացնող անձանց ընդունման և ժամանակավոր տեղավորման ենթահամակարգի կատարելագործումն ու համապատասխանեցումը միջազգային իրավական առանցքային փաստաթղթերի պահանջներին²⁴: Այս խնդրի լուծումը ենթադրում է ՀՀ պետական սահմանի անցման կետերում (այսուհետ՝ ՊՍԱԿ) ապաստան հայցողների հետ տարվող աշխատանքների բացերի ի հայտ բերում և այդ աշխատանքների կատարելագործմանն ուղղված կոնկրետ քայլերի իրականացում:

ՀՀ կառավարության 2011թ. նոյեմբերի 10-ի N 1593-Ն որոշմամբ հաստատված ՀՀ միգրացիայի պետական կարգավորման քաղաքականության հայեցակարգի իրականացման 2012–2016թթ. գործողությունների ծրագրի 9.2. կետով նախատեսված էր լրջորեն քննարկել ՀՀ պետական սահմանի անցման կետերում ապաստան հայցողների հետ աշխատանքներ փանելու և այդ նպատակով պետական սահմանի անցման կետերում ապաստանի հարցերով լիազոր մարմնի գործառույթներն իրականացնող ներկայացուցիչներ ունենալու անհրաժեշտության հարցը: Այդ հարցի հետ կապված քայլերի կատարման ուղղությամբ հիմնավոր առաջարկներ ստանալու նպատակով նախաձեռնված ուսումնասիրության միջոցով նախատեսվում էր բացահայտել՝

²⁴ Սույն աշխատանքն իրականացվել է 2012թ. մայիս-հուլիս ամիսներին ՀՀ տարածքային կառավարման նախարարության (ՏԿՆ) Միգրացիոն պետական ծառայության (ՄՊԾ) և ՄԱԿ-ի ՓԳՀ-ի «ՀՀ պետական սահմանային անցակետերում ապաստան հայցողների հետ տարվող աշխատանքների ուսումնասիրություն» նախաձեռնության շրջանակներում:

- ՊՍԱԿ-երում ապաստան հայցողների հետ կապված աշխատանքների վերաբերյալ միջազգային և ՀՀ ազգային իրավական ակտերի պահանջների առկա անհամապատասխանությունները,
- ՀՀ ՊՍԱԿ-երում օտարերկրացիների կողմից ապաստանի հայցի և ապաստանի խնդրանքի ներկայացման և դրանց ընդունման դեպքերում ազգային անվտանգության հարցերով ՀՀ կառավարության լիազորված պետական մարմնի կազմում գործող ՀՀ սահմանապահ զորքերի (այսուհետ՝ սահմանապահներ) գործունեության մեխանիզմների, ինչպես նաև ՊՍԱԿ-երում ապաստան հայցողներին ժամանակավոր պահելու պայմանների ու հնարավորությունների համապատասխանությունը օրենսդրությամբ սահմանված պահանջներին,
- ապաստան հայցողների հետ ՊՍԱԿ-երում տարվող աշխատանքների միջազգային փորձի և Հայաստանի համապատասխան փորձի տարբերությունները:

Գլուխ 1. Մեթոդաբանություն

Վերը նշված հետազոտական խնդիրները լուծելու նպատակով ընտրվել է հետևյալ մեթոդաբանությունը.

1. Պարզելու համար ապաստանի վերաբերյալ, ինչպես նաև ՊՍԱԿ-երում ապաստան հայցողների հետ իրականացվող աշխատանքների վերաբերյալ միջազգային իրավական ակտերի պահանջների հետ ՀՀ օրենսդրությամբ սահմանված պահանջների համապատասխանությունը՝ **ուսումնասիրվել են հետևյալ իրավական ակտերը.**
 - 1.1. Փախստականների իրավունքների մասին ՄԱԿ-ի 1951թ. կոնվենցիան, վերջինիս 1967թ. արձանագրությունը,
 - 1.2. 2001 թվականի սեպտեմբերի 26-ին ընդունված «Քաղաքական ապաստանի մասին» ՀՀ օրենքը,
 - 1.3. 2001 թվականի նոյեմբերի 20-ին ընդունված «Սահմանապահ զորքերի մասին» ՀՀ օրենքը,
 - 1.4. 2006 թվականի դեկտեմբերի 25-ին ընդունված «Օտարերկրացիների մասին» ՀՀ օրենքը,
 - 1.5. 2008 թվականի նոյեմբերի 27-ին ընդունված «Փախստականների և ապաստանի մասին» ՀՀ օրենքը,
 - 1.6. «ՀՀ սահմանային անցման կետերում և տարանցիկ գոտիներում հատուկ կացարանների գործունեության ու օտարերկրացիներին այնտեղ պահելու կարգը սահմանելու մասին» ՀՀ կառավարության 2008թ. փետրվարի 7-ին ընդունած N 127-Ն որոշումը (այսուհետ՝ Հատուկ կացարանների մասին որոշում) և այլն:

2. ՀՀ երկու ՊՍԱԿ-երում դիտարկման և փաստաթղթերի (ապաստան հայցողների հետ կապարած աշխատանքների վերաբերյալ սահմանապահների կապարած աշխատանքների մասին հաշվետվություններ, վիճակագրական ամփոփաթեթեր, ապաստան հայցողների գրանցամատյաններ և այլն) ուսումնասիրությունների մեթոդներով փորձել ենք բացահայտել՝

2.1. Հատուկ կացարանների մասին որոշմամբ հաստատված կարգով սահմանված պահանջների փաստացի կատարման վիճակը, մասնավորապես.

- սահմանապահների կողմից օտարերկրացիներին մինչև նրանց ինքնությունը պարզելը և նրանց նկատմամբ որոշում ընդունելը տարանցիկ գոտում գտնվող կամ այդ նպատակով սարքավորված հատուկ կացարաններ ուղեկցելու, այնտեղից նրանց բաց թողնելու գործընթացները,
 - Հատուկ կացարանի անվտանգության ու մեկուսացվածության պահանջներին համապատասխանությունը,
 - համապատասխան մատյաններում ՊՍԱԿ-ի պետի կամ սահմանապահ վերակարգի կողմից հատուկ կացարաններ տարվող օտարերկրացիների գրանցման վիճակը,
 - Հատուկ կացարաններում պահվող օտարերկրացիների նկատմամբ հսկողության իրականացման փաստացի վիճակը,
 - Հատուկ կացարանի կահավորվածության վիճակը,
 - Հատուկ կացարաններում պահվելու ժամանակ օտարերկրացիների իրավունքների իրացման հետ կապված խնդիրները, այդ թվում՝ սննդապահովման, բուժօգնության կազմակերպման վիճակը,
- 2.2. ՀՀ-ում ապաստան հայցողներին մինչև նրանց ապաստանի հայցի վերաբերյալ վերջնական որոշում ընդունելը ապաստանի հարցերով լիազոր մարմնի կողմից տրված ուղեգրի հիման վրա ժամանակավոր տեղավորման կենտրոնում տեղավորելու, ինչպես նաև կենսաապահովման պայմանների տրամադրման գործընթացների համապատասխանությունը ՀՀ կառավարության 2003թ. ապրիլի 3-ի 407-Ն, 2009թ. նոյեմբերի 19-ի N 1440-Ն և N 1441-Ն որոշումներով սահմանված պահանջներին, մասնավորապես Հատուկ կացարանում
- ապաստան հայցողների և նրանց ընտանիքի անդամների միասին տեղավորման և այլ պայմանների ապահովումը, այլ անձանց մոտ տեղավորման բացառումը,
 - ապաստան հայցողների փաստացի բնակության տևողության, բնակվելու իրավունքից զրկման, զբաղեցրած սենյակն ազատելու գործընթացների կազմակերպման հետ կապված խնդիրները,
 - տեղավորված ապաստան հայցողների վերաբերյալ տնօրինության կողմից գրանցամատյանների վարման վիճակը,

- տեղավորված ապաստան հայցողներին տրամադրվող կենսաապահովման պայմանների, այդ թվում՝ սնունդ (օրական երեք անգամ), սպիտակեղեն, անձնական հիգիենայի պարագաներ, անհրաժեշտության դեպքում՝ հագուստ և կոշիկ, համապատասխանությունը ՀՀ օրենսդրությամբ սահմանված պահանջներին, այդ թվում ՀՀ կառավարության 2007թ. մայիսի 31-ի «Ծերերի և հաշմանդամների խնամքի և սոցիալական սպասարկման նվազագույն չափորոշիչները հաստատելու մասին» N 730-Ն որոշման N 2 և 4 հավելվածներով սահմանված նվազագույն չափորոշիչներին:

3. ՊՍԱԿ-երի պաշտոնյաների, ինչպես նաև հատուկ կացարաններում տեղավորված անձանց հետ **ոչ ստանդարտացված հարցազրույցների միջոցով** պարզել ՊՍԱԿ-երում ապաստան հայցողների հետ ՀՀ-ում ապաստանի հարցերով իրավասու պետական կառավարման տարբեր հաստատությունների կողմից տարվող աշխատանքների արդյունավետ կազմակերպմանն ու համակարգմանը խանգարող գործոնները:

Նշված հետազոտական խնդիրների լուծման նպատակով մշակվել են մեթոդական չորս տարբեր գործիքներ, մասնավորապես՝

1. ՊՍԱԿ-ում ուսումնասիրության թերթիկ. որով նախատեսվում էր տեղեկություններ ստանալ հետևյալ հարցերի մասին՝

- 1.1. ՊՍԱԿ-ում օտարերկրացիների կողմից ապաստանի հայցի ներկայացման դեպքում այլ մարմինների ներկայացուցիչների մասնակցության,
- 1.2. Ապաստան հայցողներին նույնականացնելու, վերջիններիս հետ միջազգային իրավունքի պահանջներին համապատասխան աշխատելու հմտությունների վերաբերյալ ժամանողների հետ առաջինը շփվող պաշտոնյաների վերապատրաստման վիճակի,
- 1.3. ՊՍԱԿ-երում ապաստան հայցող և հատուկ պահանջմունքներ ունեցող անձանց դիմավորման, նրանց հետ իրականացվող աշխատանքների արդյունավետ կազմակերպման առումով առկա խնդիրների:

Ուսումնասիրության թերթիկի միջոցով հարցազրույցներ են իրականացվել ՀՀ երկու ՊՍԱԿ-երի՝

- **Երևանի «Զվարթնոց» միջազգային օդանավակայանի** սահմանային վերահսկողության ծառայության պատասխանատու պաշտոնյաների, մասնավորապես սահմանային վերահսկողության ծառայության պետի, ինչպես նաև հերթափոխի պետի և հերթապահություն իրականացնող այլ սպաների հետ,
- **Քաղաքապետի սահմանային անցակետի** սահմանային վերահսկողության բաժնի պետի ու տեղակալի, ինչպես նաև այդ նույն անցակետում ՀՀ ոստիկանության անձնագրերի և վիզաների վարչության ներկայացուցչության ղեկավարի հետ՝ տեղում:

2. **Դիտարկման թերթիկ** ապաստան հայցողներին ժամանակավոր պահելու համար նախատեսված Հատուկ կացարաններում դիտարկում իրականացնելու համար: Մեթոդական այս գործիքի միջոցով դիտարկում է իրականացվել «Զվարթնոց» միջազգային օդանավակայանի տարածքում Հատուկ կացարանի նպատակով կառուցված շինությունում, որով գնահատվել են նմանատիպ կացարաններին ներկայացվող պահանջներին այդ շինության պայմանների համապատասխանությունը:

3. **Հարցաշար Հափուկ կացարանների ղեկավար աշխատակիցների հետ հարցազրույցի համար,** որով նախատեսվում էր պարզել այդ կացարանների վարչական ենթակայությունը, թողունակությունը, կացարան ընդունվող անձանց պահելու ժամկետները, սենյակների նախատեսված տարողությունը և փաստացի բեռնվածության աստիճանը, աշխատակազմերի մեծությունն ու մասնագիտական կազմը, կացարանում տեղավորվածների ազատ տեղաշարժի հնարավորություններն ու ռեժիմը, կացարանների գործառույթների արդյունավետ իրականացմանը խանգարող խնդիրները:

4. **Հարցաթերթ Հափուկ կացարաններում տեղավորված անձանց հետ հարցազրույցի համար,** որով նախատեսվում էր պարզել կացարանում տրամադրվող ծառայություններից այդտեղ բնակվող օտարերկրացիների բավարարվածության աստիճանը:

Գլուխ 2. ՀՀ սահմանային անցակետերում ապաստան հայցողների ընդունելության համակարգի գործառնության իրավական հիմքերը

Միգրացիայի ուսումնասիրության հայեցակարգում նշվում է, որ անկանոն միգրացիայի երևույթի վերաբերյալ մասնագիտական ուսումնասիրությունները գլխավորապես արված են ընդունող երկրների խնդիրների տեսանկյունից՝ մասնավորապես շեշտը դնելով սահմանային հսկողության ուժեղացման, աշխատանքի, բնակության թույլտվության և ապաստանի համակարգերի արդյունավետության բարձրացման խնդիրների վրա: Այս առումով Հայաստանում՝ որպես գլխավորապես էմիգրացիոն հոսքերի ծագման և աննշան իմիգրացիոն հոսքեր ընդունող երկիր, գրեթե չեն իրականացվել իմիգրացիոն խնդիրներին առնչվող ուսումնասիրություններ: Սակայն սա չի նշանակում, որ Հայաստանը այս առումով խնդիրներ չունի և չպետք է զարգացնի օտարերկրացիների, մասնավորապես ապաստան հայցողների ընդունման համակարգերը: Այդպիսի համակարգերի անհրաժեշտությունը կարող է առաջանալ ցանկացած պահի՝ նկատի ունենալով մեր տարածաշրջանի ռազմաքաղաքական իրավիճակը և դրա հնարավոր զարգացումները:

2.1. Ապաստան հայցողների ընդունման հարաբերությունները կարգավորող միջազգային իրավական ակտերի պահանջները

Որևէ երկրում միգրանտների, այդ թվում ապաստան հայցողների իրավունքների պաշտպանության համար հիմք են հանդիսանում մարդու իրավունքների վերաբերյալ միջազգային պայմանագրերը, որոնցից առաջինները ստորագրվեցին 20-րդ դարասկզբին, երբ Առաջին համաշխարհային պատերազմի հետ կապված ի հայտ եկան փախստականների զանգվածային հոսքերի տեղաշարժման և ընդունման հիմնախնդիրները, որոնց հետ կապված միջազգային հանրությունը ստիպված եղավ մարդասիրական նկատառումներով իր վրա վերցնել փախստականների պաշտպանության և աջակցության առաքելությունը:

Դեռևս անցած դարի 20-ական թվականներին Ազգերի լիգան հաստատեց փախստականների պաշտպանության միջազգային գործողությունների մոդելը, որի հիման վրա հետագայում ընդունվեցին մի շարք միջազգային համաձայնագրեր, որոնք էլ նախադրյալներ ստեղծեցին փախստականների՝ Երկրորդ համաշխարհային պատերազմից հետո էլ ավելի սրված հիմնախնդիրների լուծմանն ուղղված միջազգային և տարածաշրջանային իրավական մի շարք հիմնարար փաստաթղթերի ընդունման համար, մասնավորապես ՄԱԿ-ի 1948թ. ընդունած Մարդու իրավունքների համընդհանուր հռչակագիրը, փախստականների և քաղաքացիություն չունեցող անձանց իրավունքների վերաբերյալ միջազգային պայմանագրերը, միջազգային աշխատանքային, ինչպես նաև քրեական իրավունքի մաս կազմող իրավական փաստաթղթերը:

Փախստականների իրավունքների պաշտպանությանն ուղղված երկու հիմնական փաստաթղթերը՝ Փախստականների իրավունքների մասին ՄԱԿ-ի 1951թ. կոնվենցիան (այսուհետ՝ Կոնվենցիա) և վերջինիս 1967թ. արձանագրությունը (այսուհետ՝ 1967թ. Արձանագրություն) անմիջականորեն չեն սկսվում ապաստան հայցողների ընդունման հետ կապված խնդիրների կարգավորման վրա, այլ ուղղված են հիմնականում երեք կարգի հարաբերությունների կարգավորմանը, մասնավորապես՝ փախստականների կարգավիճակի սահմանմանը, ապաստան տված երկրում փախստականների իրավունքներին ու պարտականություններին, ինչպես նաև փախստականներին տրվող փաստաթղթերին և դրանց կիրառմանը:

Ի լրումն Կոնվենցիայի և 1967թ. Արձանագրության՝ ՄԱԿ-ի ՓԳՀ նախաձեռնությամբ ընդունվել են մի շարք տարածաշրջանային համաձայնագրեր, կոնվենցիաներ, որոնք կոչված են կարգավորելու ապաստանի տրամադրման, ճամփորդական փաստաթղթերի, միջոցների տրամադրման հարաբերությունները Աֆրիկայում և Ամերիկյան մայրցամաքներում, Եվրոպայում և

այլ տարածաշրջաններում, ինչպես նաև պարունակում են «փախստական» և «ապաստան հայցող» հասկացությունների սահմանումները:

Քսաներորդ դարավերջին և քսանմեկերորդ դարասկզբին աշխարհում տեղի ունեցող իրադարձությունների ազդեցությամբ առավել ինտենսիվացան մարդկանց խառը, այդ թվում փախստականների և հատուկ կարիքներ ունեցող անձանց տեղաշարժերը: Միգրացիոն այս հոսքերի հետևանքով առաջացած մարտահրավերներին ի պատասխան ՄԱԿ-ի ՓԳՀ-ն 2006թ. մշակեց «Փախստականների և խառը միգրացիայի պաշտպանության տասը բաղադրիչային պլանը»²⁵ (այսուհետ՝ Տասը բաղադրիչային պլան), որը պարունակում է գործնական առաջարկներ՝ ուղղված աշխարհի պետությունների միգրացիոն քաղաքական այնպիսի ռազմավարությունների մշակմանն ու իրականացմանը, որոնք հաշվի են առնելու խառը²⁶ միգրացիոն հոսքերի շրջանակներում տեղաշարժվող փախստականների և հատուկ կարիքներ ունեցող անձանց պաշտպանության պահանջմունքները:

Խառը միգրացիոն հոսքերում զգալի մաս են կազմում առանց պահանջվող փաստաթղթերի տեղաշարժվողները: Որպես հետևանք ոչ միայն այս անձիք, այլ նաև այդ նույն հոսքի մեջ հայտնված միանգամայն օրինական հիմքերով ու փաստաթղթերով տեղաշարժվող անձինք ենթարկվում են բազմաթիվ, այդ

²⁵ Այս փաստաթղթում ՄԱԿ-ի ՓԳՀ-ն ուշադրություն է հրավիրում խառը միգրացիոն հոսքերի կարգավորման հետ կապված հետևյալ կարևորագույն խնդիրների վրա, որոնցից յուրաքանչյուրը դիտվում է որպես այդ ուղղությամբ պետությունների և միջազգային հանրության կողմից իրականացման ենթակա անհրաժեշտ մեկ քայլ, մասնավորապես՝ ա) հիմնական գործընկերների (միջազգային և տարածաշրջանային կազմակերպություններ, ազգային կառավարություններ, տեղական ու միջազգային ոչ կառավարական կառույցներ և այլն) համագործակցության կատարելագործումը, բ) համաձայնեցված և համընդգրկուն միգրացիոն քաղաքականության վարման համար անհրաժեշտ տվյալների հավաքման և վերլուծության արդյունավետ համակարգի ստեղծումը, գ) պաշտպանության անհրաժեշտությունը հաշվի առնող մուտքի ազգային և տարածաշրջանային համակարգերի ստեղծումը, դ) օտարերկրացիների ընդունելության կազմակերպումը, ե) փախստականների և ապաստան հայցողների անհատական գործերի պատրաստման ու հետագա քննարկման համար դրանց փոխանցման մեխանիզմների ստեղծումը, զ) ապաստանի հայցերի քննարկման և դրանց վերաբերյալ որոշումների ընդունման տարբերակված գործընթացների ու ընթացակարգերի ներդրումը, է) փախստականների պաշտպանության վերաբերյալ տարբերակված որոշումների ընդունումը, ը) որոշակի երկրներում պաշտպանություն գտած անձանց կրկնակի տեղաշարժերի նկատմամբ կիրառվող գործողությունները, թ) փախստական չհանդիսացող անձանց վերադարձման մեխանիզմները և միգրացիայի այլընտրանքային տարբերակները, ժ) տեղեկատվական ռազմավարությունների ընտրությունը:

²⁶ Խառը միգրացիոն հոսքեր կամ խառը տեղաշարժեր ասելով նկատի ունեն այնպիսի միգրացիոն հոսքերը, երբ ամենատարբեր նպատակներ ունեցող անձինք տեղաշարժվում են միևնույն երթուղիներով, միևնույն տրանսպորտային միջոցներով, օգտվում են միևնույն անօրինական միջնորդ կազմակերպությունների ու անձանց ծառայություններից՝ խնդիրներ ստեղծելով ինչպես տարանցիկ և ընդունող երկրների, այնպես էլ այդ միգրացիոն հոսքերի մեջ ներքաշված շատ անձանց ու խմբերի համար:

թվում մաքսանենգների ու մարդկանց առևտրով զբաղվող խմբերի կողմից դաժան վերաբերմունքի ու շահագործման՝ ընդհուպ ֆիզիկական ոչնչացման վտանգների: Ինտենսիվ խառը միգրացիոն հոսքերի մեջ փախստականների ու հատուկ կարիքներ ունեցող անձանց հայտնաբերումը, համարժեք ընդունելության կազմակերպումը, նրանց իրավունքների պատշաճ պաշտպանության ու հատուկ պահանջմունքների բավարարման համար նորմալ պայմանների ապահովումը բավականաչափ բարդ խնդիր է՝ մանավանդ նկատի ունենալով, որ այդ անձինք ունեն տեղաշարժման շատ տարբեր դրդապատճառներ ու նպատակներ:

Տասը բաղադրիչային պլանը երկիր մուտք գործող օտարերկրացիների պաշտպանության ավանդական միջոցառումներից զատ առաջարկում է ստեղծել նաև խառը միգրացիոն հոսքերի շրջանակներում տեղաշարժվող փախստականների ու ապաստան հայցող անձանց մուտքի այնպիսի համակարգ, որը չանտեսելով պետությունների անկախության ու անվտանգության ապահովման խնդիրները՝ միևնույն ժամանակ ոչ միայն թույլ կտա խառը հոսքերում բացահայտել պաշտպանության կարիք ունեցող անձանց, այլև արդյունավետորեն կազմակերպել այդ անձանց ընդունելության, հրատապ պահանջմունքների բավարարման և իրավական բազմակողմանի պաշտպանության գործընթացները:

Ներկա զեկույցում քննարկվել են «Տասը բաղադրիչային պլանում» առաջարկված քայլերից մի քանիսը միայն, մասնավորապես՝

- պաշտպանության անհրաժեշտությունը հաշվի առնող մուտքի ազգային համակարգի ստեղծման համար անհրաժեշտ քայլերը,
- անմիջականորեն սահմանի վրա օտարերկրացիների ընդունելության կազմակերպման, այդ թվում փախստականների ու ապաստան հայցողների անհատական գործերի պատրաստման ու հետագա քննարկման համար դրանց փոխանցման մեխանիզմները,
- ապաստանի հայցերի քննարկման և դրանց վերաբերյալ որոշումների ընդունման տարբերակված գործընթացների ու ընթացակարգերի ներդրումը, քանի որ հենց այս խնդիրներն են ուղղակիորեն առնչվում ներկա հետազոտության նպատակներին և խնդիրներին:

2.1.1. Պաշտպանության անհրաժեշտությունը հաշվի առնող մուտքի ազգային համակարգերին ներկայացվող պահանջները՝ տարբեր երկրների փորձերի վերլուծության համատեքստում

Միջազգային իրավունքի շրջանակներում պետություններն օգտվում են իրենց երկիր մուտք գործողների ընտրության ինքնիշխան իրավունքից, որի հիման վրա որոշում են ո՛ւմ թողնել իրենց երկիր, ո՛ւմ չթողնել կամ ո՛ւմ և ո՛ր դեպքերում վտարել երկրից: Այս առումով պետությունների ազգային

անվտանգության պահպանման առաջնային նպատակը հաճախ հակասության մեջ է մտնում խառը միգրացիոն հոսքերի միջոցով երկիր մուտք գործող անձանց մի մասի օբյեկտիվ պաշտպանության անհրաժեշտության հետ, որը ևս միջազգային իրավունքի տեսանկյունից երաշխավորված իրավունք է: Պետությունները, օգտվելով իրենց ազգային անվտանգության ապահովման իրավունքից, ստեղծում են սահմանային հսկողության համակարգեր, որոնք գլխավորապես կոչված են հսկելու օտարերկրացիների մուտքը իրենց պետության տարածք՝ դրանով իսկ օրենսդրորեն շահագրգռված լինելով նաև հակազդելու իրենց երկիր չթույլատրված մուտքերին, միաժամանակ նպաստելով միջազգային հանցավորության և մարդկանց առևտրի դեմ պայքարին:

Քննարկելու համար միջազգային իրավունքի տեսանկյունից առաջնային հայտարարված հետևյալ երկու՝ ա) առանձին պետության ազգային անվտանգության ապահովման առաջնային կոլեկտիվ իրավունքի և բ) երկիր մուտք գործող օտարերկրացիների մի մասի հատուկ կարիքներով պայմանավորված պաշտպանության անհատական (խմբային) իրավունքի ներդաշնակ համադրման հնարավորությունների հարցը՝ ստորև համառոտակի կքննարկենք «սահմանային հսկողության համակարգ» և «մուտքի համակարգ» հասկացությունները:

«Մուտքի համակարգ» (այսուհետ՝ ՄՀ) հասկացությունն ավելի ընդգրկուն է, քան «սահմանային հսկողության համակարգ» (այսուհետ՝ ՍՀՀ) հասկացությունը: Առաջին հասկացության միջոցով արտացոլվում են նաև երկիր մուտք գործելու հարաբերությունների կարգավորման ուղղությամբ միգրացիոն քաղաքական ռազմավարությունների շրջանակներում իրականացվող այնպիսի միջոցառումներ և գործողություններ, որոնք ֆիզիկապես իրականացվում են ոչ միայն պետական սահմանի վրա (այդ թվում՝ երկրի ներսում, երրորդ երկրների տարածքներում, չեզոք ջրերում և այլն): Եթե ՍՀՀ-ի գործառնությունը գլխավորապես իրականացվում է սահմանապահների կողմից, ապա ՄՀ-ի մեջ՝ բացի սահմանապահներից, ներգրավված են նաև ոստիկանության անձնագրային ռեժիմի հսկողության համար պատասխանատու աշխատակիցները, իմիգրացիոն ծառայությունների, առափնյա պահպանության և այլ ծառայությունների աշխատակիցները, ովքեր առաջին են շփվում միգրանտների և ապաստան փնտրող անձանց հետ (այսուհետ՝ առաջին շփման պաշտոնյաներ): ՄՀ-ի մասնակիցների մեջ են մտնում նաև մուտքի հետ կապված հարաբերությունների կարգավորման իրավաօրենսդրական ու կազմակերպաքաղաքական հիմքերի ստեղծման գործում դերակատարում ունեցող քաղաքական գործիչները, օրենսդիրները, դատական իշխանության պաշտոնյաները, համապատասխան վարչական հաստատությունների աշխատակիցները, ուղևորափոխադրողները, ոչ կառավարական կազմակերպությունները (ՈԿԿ), ոչ պետական այլ հաստատությունների աշխատակիցները և այլն:

Պաշտպանության անհրաժեշտության հաշվառման հիման վրա կառուցված մուտքի համակարգերում (այսուհետ՝ **Մուտքի պաշտպանիչ համակարգեր**) ՄՊՀ-եր) պետք է հավասարակշռվի սահմանային անվտանգության (որը բխում է երկրի ազգային անվտանգության շահերից, ինչպես նաև միջազգային հանցավորության դեմ պայքարի անհրաժեշտությունից) պահանջների և միջազգային պաշտպանության ու հատուկ կարիքներ ունեցող անձանց պաշտպանության գծով (սա, միջազգային իրավունքի պահանջներից բխելուց զատ, արտացոլում է նաև տվյալ պետության, հասարակության համամարդկային իդեալներին ու մարդասիրական արժեքներին հավատարմության աստիճանը) պահանջների կատարումը:

Տասը բաղադրիչային պլանի համաձայն՝ ՄՊՀ-երը պետք է հաշվի առնեն՝

- 1) այն անձանց պաշտպանության պահանջմունքները, ովքեր այդ պաշտպանությունը գտնելու նպատակով փորձում են մտնել այլ երկրի տարածք,
- 2) մարդու իրավունքների ու միջազգային փախստականական իրավունքի պաշտպանության, այդ թվում չվտարման սկզբունքի գծով պետությունների ստանձնած պարտավորությունների պահպանումը:

ՄՊՀ-երը երաշխավորում են, որ մուտքի նկատմամբ վերահսկողության օրինականորեն սահմանված միջոցառումները մի կողմից չպետք է կիրառվեն կամայականորեն, մյուս կողմից՝ թույլ կտան խառը միգրացիոն հոսքերում առանձնացնել ապաստան հայցող և հատուկ կարիքներ ունեցող անձանց/խմբերին՝ վերջիններիս հնարավորություն տալով մտնել երկիր, որտեղ հնարավոր կլինի պատշաճ կերպով գնահատել և բավարարել նրանց համապատասխան կարիքներն ու պահանջմունքները:

ՄԱԿ-ի ՓԳՀ-ն աշխարհի շահագրգիռ պետություններին ՄՊՀ-երի ստեղծման և արդյունավետ գործառնության համար առաջարկում է²⁷

- ՄՀ պաշտոնյաներին իրազեկել օտարերկրացիների նկատմամբ երկրի ստանձնած պաշտպանական պարտավորությունների մասին, այդ թվում նպաստելով դրանց՝ մուտքի հարաբերությունները կարգավորող ազգային օրենսդրությունում և քաղաքականության ղեկավար սկզբունքներում ներառմանը,
- ապահովել ՄՀ պաշտոնատար անձանց պատրաստությունը՝ նպատակ ունենալով բարձրացնել նախորդ կետում նշված համապատասխան օրենսդրության մասին նրանց իրազեկվածության աստիճանը,
- ՄՀ պաշտոնատար անձանց և մարդասիրական կազմակերպությունների ներկայացուցիչների միջև ստեղծել երկխոսության մեխանիզմներ,
- խառը միգրացիոն հոսքերի մեջ ապաստան հայցող և այլ՝ հատուկ պահանջմունքներ ունեցող անձանց տարբերակելու և ըստ այդմ այլ իրավասու

մարմիններ ուղեգրելու գործում ՄՀ պաշտոնատար անձանց օգնության համար մշակել գործնական միջոցներ,

- ՄՀ ղեկավարման գործում ներգրավված ուղևորափոխադրողներին և այլ մասնավոր անձանց ներգրավել պաշտպանության ռազմավարությունների մշակման և իրականացման գործընթացներում,
- ՄՊՀ զարգացման նպատակով ապահովել տարբեր պետությունների սահմանամերձ համագործակցություն,
- աջակցել ՄՀ նկատմամբ անկախ վերահսկողական մեխանիզմների զարգացմանն ու մասնակցել դրանց աշխատանքներին և այլն:
- ստորև առանձին-առանձին քննարկվել են վերը նշված պահանջները՝ դիտարկելով դրանք եվրոպական և աշխարհի մի շարք այլ երկրներում այդ ուղղությամբ ձեռք բերված փորձի համատեքստում:

Ա) ՄՊՀ-երի՝ առաջին շփման պաշտոնատար անձանց իրազեկման պահանջները

Միջազգային պաշտպանության գծով երկրների ստանձնած պարտավորությունները, որպես կանոն, ներառվում են ապաստանի ու միգրացիայի հարցերի կարգավորման բնագավառի ազգային օրենսդրության մեջ: Սակայն ՄՊՀ ոչ բոլոր (հատկապես առաջին շփման պաշտոնյաները) մասնակիցներն են ի վիճակի ծանոթանալու օրենսդրական ակտերի այդ մեծ ծավալի հետ:

Այդ ուղղությամբ առաջնահերթ խնդիր է հանդիսանում ՄՊՀ առաջին շփման պաշտոնյաների աշխատանքները կարգավորող նորմատիվ-իրավական փաստաթղթերում մարդու իրավունքների և փախստականների պաշտպանության հարցերով երկրի ստանձնած պարտավորությունների, ինչպես նաև դրանց իրականացման կոնկրետ մեխանիզմների ներառումը՝ դարձնելով դրանք պարտադիր կատարման ենթակա պաշտոնական պարտականություններ:

ՄՊՀ մասնակիցների աշխատանքային պարտականությունները կարգավորող իրավական փաստաթղթերում ներառված օպերատիվ ղեկավարման սկզբունքները ոչ միայն կարող են նպաստել պետության ստանձնած պարտավորությունների իրագործմանը, այլև կարող են սահմանել առաջին շփման պաշտոնատար անձանց դերերն ու պարտականությունները, կանխորոշել նրանց վարքը միջազգային պաշտպանության կարիք և այլ հատուկ պահանջմունքներ ունեցող անձանց հետ հարաբերություններում, այդ թվում՝ վերջիններիս ընտրության (տարբերակման), անհրաժեշտ գործընթացների ու ընթացակարգերի նկատմամբ նրանց ուղղորդման հարցերում:

Այս առումով եվրոպական երկրներում ՄՊՀ-երի գործառնության կազմակերպման կարևորագույն իրավամեթոդական կարգավորիչներ են հանդես

²⁷ UNHCR, “Защита беженцев и смешанная миграция: десятикомпонентный план в действии”, Женева 2011., стр.82.

գայիս «Սահմանների մասին շենգենյան կոդեքսը» և «Շենգենյան տեղեկագրություն», որոնցով պետությունների առջև դրվում են հետևյալ պահանջները²⁸՝

1. Սահմանային ստուգումների ժամանակ սահմանապահները պարտավոր են հարգել մարդկանց արժանապատվությունը,
2. Կոդեքսը պետք է կիրառվի պաշտպանական վերապահումով, այսինքն՝ կիրառման ժամանակ պետք է պարտադիր կերպով պահպանվեն ապաստան հայցողների և փախստականների իրավունքները,
3. Մարդասիրական հիմքերով կամ միջազգային պարտավորություններից ելնելով՝ թույլատրում են մուտքի նախանշված պայմաններից բացառություններ,
4. Մուտքի մերժումը պետք է համապատասխանի «Ապաստանի և միջազգային պաշտպանության իրավունքին»:

«Շենգենյան տեղեկագրություն» ապաստան կամ միջազգային պաշտպանություն հայցող անձանց մուտքի հետ կապված՝

- պարունակում է ապաստան փնտրող անձանց նույնականացման մասին տեղեկություններ,
- պնդում է, որ ակնհայտորեն ապաստանի հայց ներկայացնելու մտադրություն ունեցող անձանց պետք է տրվի դրա հնարավորությունը, ինչպես նաև տրամադրվեն հայցի ներկայացման ընթացակարգերի մասին տեղեկություններ,
- ընդգծում է, որ ապաստան փնտրող անձինք պետք է անպայմանորեն ուղղորդվեն ապաստանի հարցերով իրավասու մարմին, ինչպես նաև ենթակա չեն վերադարձման՝ առանց այդ մարմնի հետ խորհրդակցության:

Այս առումով հեղափոխական են Բելառուսի, Մոլդովայի և Մեծ Բրիտանիայի փորձերը:

Բելառուսում, մասնավորապես, 2008թ. ընդունվել է «Բելառուսի Հանրապետությունում օտարերկրյա քաղաքացիներին և քաղաքացիություն չունեցող անձանց փախստականի, լրացուցիչ ու ժամանակավոր պաշտպանության կարգավիճակի տրամադրման մասին» օրենքը, որով սահմանվում է, որ այն անձինք, ովքեր ստիպված են եղել անօրինական կերպով հարել Բելառուսի

²⁸ 2006թ. ընդունված «Սահմանների մասին Շենգենյան կոդեքսը» կանոնակարգում է ԵՄ երկրների միջև անձանց տեղաշարժման հարաբերությունները և հանդիսանում է ԵՄ բոլոր երկրների համար պարտադիր կատարման ենթակա իրավական ակտ, որում հիշատակվում են պաշտպանության մասին միջազգային պարտավորությունները, միևնույն ժամանակ ԵՄ անդամ պետություններին հնարավորություն է տրվում փոխել մուտքի վերաբերյալ ներկայացվող պահանջները: «Սահմանների մասին Շենգենյան կոդեքսի» հիման վրա 2006թ. մշակվեց «Սահմանապահների համար գործնական տեղեկատուն» («Շենգենյան տեղեկատուն»), որը պարունակում է սահմանի կառավարման տարբեր կողմերին վերաբերող կատարման համար ոչ պարտադիր ցուցումներ: UNHCR, “Защита беженцев и смешанная миграция: десятикомпонентный план в действии”, Женева 2011., стр.83–84.

պետական սահմանը, սակայն պաշտպանության խնդրանքով անմիջապես դիմել են պետական մարմիններին, ազատվում են երկրի պետական սահմանն անօրինական խախտելու և երկրի փարածքում անօրինական հիմքերով գտնվելու համար պատասխանատվությունից (հոդված 27): Նմանապիսի դրույթներ կան նաև Բելառուսի «Վարչական իրավախախտումների մասին» (հոդվածներ 23, 29, 55) և Քրեական օրենսգրքերում (հոդված 371)²⁹:

Մոլդովայի «Մոլդովայի Հանրապետության սահմանի վրա ապաստանի հայցերի քննարկման մասին սահմանապահների հրահանգ»-ով սահմանվում է ապաստանի հայցի ընդունման և ապաստան հայցող անձանց՝ Փախստականների գործերով վարչություն ուղեգրման մեխանիզմ: Այն նախատեսում է նաև սահմանային անցման բոլոր կետերում հատուկ մատչանքների առկայություն, որտեղ պետք է հաշվառվեն սահմանային անցակետերում ներկայացված ապաստանի բոլոր հայցերը³⁰:

Մեծ Բրիտանիայում³¹, օրինակ, 2008թ. ընդունվել է «Մեծ Բրիտանիայի սահմանապահ հսկողության կանոնների ժողովածու՝ երեխաներին վնասվելուց պաշտպանելու գծով» (այսուհետ՝ Կանոնների ժողովածու), որն ուղղված է նրան, որ բրիտանական սահմանապահ ծառայության աշխատակիցներն իրենց ամենօրյա գործունեությունը ծավալելիս ձեռնարկեն բոլոր միջոցները Միացյալ Թագավորություն մտնող բոլոր երեխաների անվտանգության ապահովման գծով (անկախ երեխաների ապաստան հայցելու հանգամանքից): Կանոնների ժողովածուն ստեղծվել է «Մեծ Բրիտանիայի սահմանների մասին» 2007թ. ընդունված օրենքի 21(1) բաժնի հիման վրա: Այդ կանոնները պարտադիր կատարման ենթակա են բոլոր սահմանապահների համար: Դրանցում սահմանված են երեխաների հետ սահմանապահների վարվելու կանոնները մուտքի նավահանգիստներում, ժամանակավոր կալանքի և խնամակալության ու հոգաբարձության մարմիններ ուղեկցելիս:

Կանոնների ժողովածուն պարտավորեցնում է սահմանապահներին՝

- բոլոր երեխաների հետ վարվել այնպես, ինչպես կվարվեն բրիտանացի երեխաների հետ,
- լավագույնս հաշվի առնել երեխայի շահերը՝ որպես գլխավոր, սակայն ոչ որպես միակ գործոն,
- հետևել խտրականության անթույլատրելիության կանոններին,
- ժամանակին ապահովել երեխաների համար ներկայացված ապաստանի հայցերի քննարկումը,
- բացահայտել առավել ռիսկային երեխաներին:

²⁹ Նույն տեղում, стр. 85.

³⁰ Նույն տեղում

³¹ Նույն տեղում, стр. 85–86

Բ) Ապաստան հայցողների և հատուկ պահանջմունքներ ունեցող անձանց նույնականացման և նրանց իրավասու մարմիններ ուղղորդելու հարցում ՄՊՀ պաշտոնապար անձանց ներկայացվող պահանջները

ՄՀ պաշտոնյաները հաճախ ամենառաջինն են շփվում այն անձանց հետ, ովքեր կարող են ունենալ միջազգային պաշտպանության պահանջմունքներ, ուստի հենց նրանք են պատասխանատու այն բանի համար, թե ում թողնեն և ում չթողնեն մտնել երկիր, այսինքն՝ նրանք են պաշտպանության տրամադրման հայցի քննարկման համար անհրաժեշտ ընթացակարգերն սկսողները: Չնայած սրան՝ այդ պաշտոնյաները, ըստ էության, պատասխանատու չեն ապաստանի հայցի վերաբերյալ որոշում կայացնելու համար, և նպատակահարմար էլ չէ այդպիսի պարտականություն դնել նրանց վրա, քանի որ վերջիններս շատ զբաղված են, չունեն համապատասխան որակավորում, չունեն ապաստանի տրամադրման գործի քննության համար անհրաժեշտ տեղեկություններ: Նրանց պարտականությունն է միայն հայտնաբերել և համապատասխան իրավասու մարմիններ ուղեգրել ապաստան հայցող և այլ հատուկ պահանջմունքներ ունեցող անձանց: Միշտ չէ, որ խառը միգրացիոն տեղաշարժերի մեջ հեշտ է բացահայտել կամ տարբերել իրականում միջազգային պաշտպանության կարիք ունեցող անձանց: Այդ խնդրի լուծման աջակցությանն է կոչված **անհատական գործերի կազմման և իրավասու մարմիններին դրանց փոխանցման ընթացակարգը**, որի համաձայն պետք է գործեն ՄՀ պաշտոնյաները անձամբ կամ այլ սուբյեկտների օգնությամբ:

Այս առումով էլ **Մեծ Բրիտանիայում**³² կա հետաքրքրական փորձ: Այս երկրում, մասնավորապես, «Փրկեք երեխաներին» և «Փախստականների ժամանում» նախագիծ» անունով ՈԿԿ-ների կողմից 2001–2008թթ. իրականացվել է «Երիտասարդության խորհրդապարտ» անունը կրող նախագիծը, որի շրջանակներում 2001թ. «Հիթրոու» և այլ օդանավակայաններում ներդրվել է «Երիտասարդների խորհրդապարտ» պաշտոնը, իսկ մուտքի նավահանգիստների իմիգրացիոն ծառայությունների աշխատակիցների (հատկապես սահմանային անցակետերում ապաստան հայցող առանց ուղեկցողի երեխաների հետ աշխատողների) համար 2003թ. մշակվել է հատուկ ձեռնարկ, որոնց նպատակն էր օգնել իմիգրացիոն ծառայությունների աշխատակիցներին խառը իմիգրացիոն հոսքերի մեջ բացահայտել այն անչափահաս և երիտասարդ անձանց, ովքեր միջազգային պաշտպանության կարիք ունեն, և ուղղորդել ապաստանի հարցերով իրավասու կառույցներ: Այս նախաձեռնություններին նշված ՈԿԿ-ներից բացի մասնակցում էր նաև Մեծ Բրիտանիայի փախստականների հարցերով խորհուրդը:

³² Նույն տեղում, սր. 90–91.

Ձեռնարկը, որը պարունակում էր ապաստան փնտրող երեխաների մասին առավել հաճախ տրվող հարցերի պատասխանները, ժամանումից հետո նրանց հետ վարվելու կանոնները, ինչպես նաև «երիտասարդության խորհրդատու» նախագծի հետ կապ հաստատելու տվյալները, տարածվել էր վերը նշված ՈԿԿ-ների ու օդանավակայանների իմիգրացիոն ծառայությունների աշխատակիցների շրջանում:

Գ) ՄՊՀ պաշտոնապար անձանց պատրաստմանը և վերապատրաստմանը ներկայացվող պահանջները

ՄՀ տարբեր մակարդակների պաշտոնատար անձանց կանոնավոր ուսուցումն ու պատրաստումը կարող է իրականացվել մարդու համընդհանուր իրավունքների և մասնավորապես փախստականների իրավունքների ոլորտներում միջազգային իրավունքի գծով հատուկ դասընթացների կամ էլ այդ պաշտոնյաների ուսուցման ընդհանուր ծրագրերի միջոցով, որոնք կօգնեն ծառայողներին ծանոթանալ իրավունքի ու քաղաքականության ոլորտներում վերջին նորություններին: Այն իրավիճակներում, երբ առկա է ՄՀ կադրերի հոսունություն կամ կադրերի փոխատեղման (ռոտացիայի) համակարգ, նմանատիպ դասընթացները պետք է կանոնավոր բնույթ ունենան:

Տարբեր երկրների մասնագետների մասնակցությամբ դասընթացները կնպաստեն առաջավոր փորձի փոխանակմանը: Պաշտպանության հարցերով ուսուցումներն առավել արդյունավետ կլինեն, եթե հաշվի առնվեն ուսուցման ենթակա գերատեսչության կազմակերպական մշակույթը (օրինակ՝ ընդհանուր կամ իմիգրացիոն օրենսդրությունը ներկայացվի ռազմական կամ անվտանգության հարցերի համատեքստում):

Մարդու համընդհանուր և փախստականների առանձնահատուկ իրավունքների ուսուցումից բացի նպատակահարմար է ՄՀ պաշտոնյաներին սովորեցնել նաև հոգեբանասոցիալական այնպիսի հմտություններ, որոնց օգնությամբ նրանք կարող են լուծել կոնֆլիկտները, կառավարել սթրեսային իրավիճակները, ինչպես նաև տարբեր սեռերի և տարիքի անձանց հետ վարել հարցազրույցներ:

Այդպիսի դասընթացներում նպատակահարմար է շոշափել նաև ՄՀ հիմնական պաշտոնյաների և մարդասիրական կազմակերպությունների համագործակցության ու երկխոսության արդյունավետությանը վերաբերող հարցեր:

Այս ուղղությամբ, օրինակ, **Կոստա Ռիկայում և Պանամայում**³³ 2006 թվականից իրականացվում է սահմանապահ ոստիկանության և իմիգրացիոն մարմինների աշխատակիցների ներուժի աճի համարեղ նախաձեռնություն: Վերջինիս իրականացումը պայմանավորված էր Պանամայի ու Կոստա Ռիկայի միջև սահմանի թափանցելիության հետևանքով մարդկանց անօրինական

³³ Նույն տեղում, սր. 92–93.

միգրացիոն ինտենսիվ հոսքերի առկայությամբ, որոնցում ներգրավված են հիմնականում երկու երկրների քաղաքացիները, ինչպես նաև երրորդ երկրներից (հարկապես Կոլումբիայից) ապաստան հայցողները: Այսպիսի անձանց բացահայտման և իրավասու մարմիններ ուղեգրելու գործի արդյունավետացման նպատակով ՄԱԿ-ի ՓԳՀ-ն երկու երկրների ՄՀ պաշտոնապար անձանց համար 2006թ. սկսեց համարել ուսումնական մի ծրագրի իրականացումը: Նախաձեռնության շրջանակներում երկու երկրների միջև սահմանհատման կետերի՝ ժամանողների հետ առաջին շփման պաշտոնյաները տարին 3-4 անգամ հրավիրվում են դասընթացների: Բացի այդ՝ երկու երկրներում էլ մի քանի անգամ իրականացվել են երկկողմ համակարգիչ գործնական պարապմունքներ (պրակտիկումներ), որոնց արդյունքում ձևավորվել են այդ երկրների ՄՀ պաշտոնյաների և ՄԱԿ-ի ՓԳՀ-ի միջև խնդրահարույց իրավիճակների հետ կապված համագործակցության, այդ թվում գործերի՝ փոխանակման և համարել քննարկման մեխանիզմներ:

Նախաձեռնության շնորհիվ Կոստա Ռիկայում ՄԱԿ-ի ՓԳՀ ներկայացուցչությունը այդ երկրի օմբուդսմենի գրասենյակի հետ կնքել է հարուկ համաձայնագիր՝ երկրի հարավային սահմանակետում օմբուդսմենի գրասենյակի հետ կապ հաստատելու գծով ներկայացուցչի նշանակման մասին: Վերջինիս մոտ ՄՀ պաշտոնապար անձինք կարող են ուղարկել միջազգային պաշտպանության կարիք ունեցող ժամանողներին, որն էլ Սան Խոսեում ՄԱԿ-ի ՓԳՀ ներկայացուցչության հետ սերտ կապի շնորհիվ կարողանում է առավել արդյունավետ լուծումներ գտնել նման անձանց համար:

Դ) ՄՊՀ հիմնական պաշտոնյաների և մարդասիրական կազմակերպությունների միջև երկխոսության հաստատման գործընթացի կազմակերպմանը ներկայացվող պահանջները

ՄՀ հիմնական պաշտոնյաների և մարդասիրական կազմակերպությունների միջև երկխոսության (այսուհետ՝ երկխոսություն) արդյունավետությունը բարձրացնելու համար որոշ երկրներում մուտքի համակարգերի պաշտոնատար անձինք և մարդասիրական կազմակերպությունները պաշտոնապես ձևակերպել են իրենց համագործակցությունը՝ երկխոսության հաստատման և աշխատանքային, համակարգող խմբերի կամ հատուկ նպատակային խորհրդակցությունների մեխանիզմների ձևավորման միջոցով: Այդ համագործակցությունները հաճախ ներառում են նաև կադրերի պատրաստման և մոնիթորինգի բաղադրիչներ:

Եվրամիության երկրներում նմանափայ երկխոսության կազմակերպման գործում կարևոր դեր ունի ԵՄ – ՖՐՈՆՏԵՔՍ գործակալության և ՄԱԿ-ի ՓԳՀ-ի միջև կնքված համագործակցության համաձայնագիրը³⁴, որի նպատակն

³⁴ ԵՄ – ՖՐՈՆՏԵՔՍ (գրադվում է ԵՄ երկրների արտաքին սահմաններին օպերատիվ համագործակցության հարցերով) գործակալության և ՄԱԿ-ի ՓԳՀ-ի միջև

է աջակցել ԵՄ երկրների սահմանների կառավարման արդյունավետության բարձրացմանը՝ պաշտպանության հարցերով միջազգային և եվրոպական պարավորություններին լրիվ համապատասխանեցնելու տեսանկյունից, պատրաստել մարդու իրավունքների ու փախստականների իրավունքների ոլորտների վերաբերյալ սահմանների կառավարման տեսանկյունից կիրառելի ընդհանուր և հարուկ ուսումնական նյութեր ու միջոցներ և այլն:

Նշված համաձայնագրի օրինակով ԵՄ շատ երկրներում (Սլովակիա, Ռումինիա, Սլովենիա, Լեհաստան, Բուլղարիա) կնքվել են եռակողմ համաձայնագրեր՝ ՄԱԿ-ի ՓԳՀ-ից բացի ընդգրկելով նաև սահմանների հսկողության ազգային ծառայություններին և տեղական ՈԿԿ-ներին: Որոշ երկրներում կնքվել են ավելի լայն համագործակցության համաձայնագրեր: Կանադայում, օրինակ, բացի նշված սուբյեկտներից ընդգրկվել են նաև Քաղաքացիության և իմիգրացիայի հարցերով ազգային վարչության (CCID), Իմիգրացիայի և փախստականների հարցերով կանադական վարչության (CIRD), ինչպես նաև հասարակական հիմունքներով աշխատող իրավաբանական ֆիրմաների ներկայացուցիչները:

Ե) Պաշտպանության ռազմավարության մեջ ուղևորափոխադրողների և այլ մասնավոր սուբյեկտների ընդգրկման նկատմամբ պահանջները

Բազմաթիվ երկրներ ուղևորափոխադրողների նկատմամբ պատժամիջոցներ են կիրառում իրենց երկրներ առանց պահանջվող փաստաթղթերի օտարերկրացիներ տեղափոխելու համար, ինչը հանգեցնում է այն բանին, որ ուղևորափոխադրողները հրաժարվում են փոխադրել այն ուղևորներին, ովքեր ճամփորդում են օրենսդրության խախտումներով՝ անկախ նրանց մոտ պաշտպանության պահանջմունքի հնարավոր առկայության հանգամանքի:

ՄՊՀ-երը ենթադրում են, որ ուղևորափոխադրողների նկատմամբ պատժամիջոցներ սահմանող օրենսդրությունը կարող է սահմանել նաև ուղևորափոխադրողներին պատասխանատվությունից ազատում այն դեպքերում, երբ առանց փաստաթղթերի ուղևորները տրանսպորտային միջոց նստելու պահին արտահայտում են նպատակակետ երկրում ապաստան հայցելու մտադրություն:

Պետությունները կարող են ուղևորափոխադրողներին օրենքով թույլատրել նաև պահանջվող փաստաթղթեր չունեցող ապաստանի հայց ներկայացրած ուղևորներին ուղղորդել ելքի երկրի իրավասու մարմիններ, եթե տվյալ երկիրը հանդիսանում է Կոնվենցիայի անդամ պետություն և ունի ապաստանի գործող համակարգ, կամ ուղղորդել մուտքի երկրի իրավասու մարմինների

համագործակցության համաձայնագիրը կնքվել է 2008թ. Վարշավայում:

կցի երկրում գտնվող ներկայացուցչություններ (օրինակ՝ ավիագործակալությունների հետ կապերի համար պատասխանատու անձանց, միգրացիոն կամ ապաստանի հարցերով ծառայությունների գործուղված աշխատակիցներ, տեղական դեսպանատուն կամ հյուպատոսություն, միջազգային կամ ոչ կառավարական կազմակերպություններ և այլն):

ՄՊՀ-երի կառավարման գործում ներգրավված ուղևորափոխադրողները և այլ մասնավոր սուբյեկտները կարող են ավելի լայնորեն ընդգրկվել պետությունների մշակած պաշտպանության ռազմավարություններում, մասնավորապես պետությունները կարող են ուղևորափոխադրողներին՝

- ղեկավար ցուցումներ տալ անօրինական հիմքերով և առանց փաստաթղթերի ուղևորների նկատմամբ գործնական միջոցների կիրառման և վարվելակերպի վերաբերյալ՝ ներառյալ հնարավոր նպատակային երկրի ապաստանի կամ իմիգրացիոն մարմինների հետ առաջին շփման կետերի՝ կապված ելքի երկրում առկա իրավիճակից,
- խրախուսել միջազգային պաշտպանություն հայցող անձանց հետ վարվելակերպի ներքին կանոնադրքերի ընդունման հարցում,
- ընդգրկել մուտքի համակարգի պետական պաշտոնյաների համար նախատեսված կամ հատուկ նրանց համար կազմակերպված ուսումնական դասընթացներում,
- լիազորել պաշտպանություն երաշխավորող մուտքի համակարգի գործառնության որոշ կողմերի մոնիթորինգը:

Այս առումով հետաքրքիր քայլ է կատարվել **Նիդեռլանդներում**³⁵, որտեղ 2000թ. ընդունվել է «Օտարերկրացիների մասին շրջաբերական», որում նկարագրված է, թե ուղևորափոխադրողներն ինչպես պետք է վարվեն այն անձանց հետ, ովքեր փնտրում են ապաստան, և ինչպես կազմակերպեն նրանց տեղափոխումը:

Շրջաբերականում մասնավորապես նշվում է, որ ուղևորափոխադրողը իրավունքն ունի չտեղափոխել համապատասխան փաստաթղթեր չունեցող ուղևորներին: Եթե ուղևորը հայտարարում է, որ այն երկրում, որից պատրաստվում է հեռանալ, իր կյանքին վրանգ է սպառնում, ապա ուղևորափոխադրողը պարտավոր է նրան ուղարկել փյույակ երկրում Նիդեռլանդների ներկայացուցչություն, որպեսզի նա այնտեղ ներկայացնի ապաստանի հայց, որից հետո ուղևորափոխադրողը եթե նպատակահարմար է համարում փյույակ ուղևորի փոխադրումը, ապա նախապես դիմում է Նիդեռլանդների իմիգրացիայի և հպարակագրման ծառայությանը (*Immigratie en Naturalisatie Dienst, IND*), որի փնտրենն էլ որոշում է փյույակ ուղևորին Նիդեռլանդներ տեղափոխելու թույլտվության հարցը: Նմանափայ թույլտվությամբ առանց փաստաթղթերի ուղևորին երկիր տեղափոխելու համար ուղևորափոխադրողն այլևս պարտասխանավություն չի կրում՝ կապված նրա վերադարձի կամ կենսապայմանների ապահովման հետ:

³⁵ Լույս տեղում, օր.99 .

2) Պաշտպանության հարցերով մերձսահմանային համագործակցության և փրկարարական միջոցառումների ապահովմանը ներկայացվող պահանջները

ՊՀ-ի ստեղծման ուղղությամբ մերձսահմանային համագործակցությունը կարող է նպաստել պետության որդեգրած մոտեցումների հետևողական և համաձայնեցված իրագործմանը:

Մերձսահմանային համագործակցությունը հատկապես կարևորվում է սահմանամերձ կամ չեզոք ջրերում աղետի ենթարկված, այդ թվում անօրինական միգրացիոն հոսքերի մեջ ներգրավված անձանց փրկելու գործում՝ նպատակ ունենալով ապահովել փրկվողների ապահով ափհանումը, որպեսզի վերջիններս իրավասու մարմինների կողմից հարցաքննվեն և ստանան իրենց պաշտպանության կամ այլ հատուկ պահանջմունքների բավարարման համար անհրաժեշտ ընթացակարգերից կամ մեխանիզմներից օգտվելու հնարավորություն:

Է) Պաշտպանության հարցերով անկախ վերահսկողական մեխանիզմների ստեղծման ուղղությամբ պահանջները

ՄՀ-երում պաշտպանության հարցերով անկախ վերահսկողական մեխանիզմների (այսուհետ՝ ԱՎՄ) ստեղծումը պետության համար բավականաչափ կարևոր միջոց է, որը թույլ է տալիս ապահովել՝

- ՄՀ-երի համապատասխանությունը պաշտպանության նպատակներին,
- օգնել պաշտպանության հարցերի ոլորտում եղած հիմնախնդիրների, թերությունների և ուսուցման պահանջմունքների բացահայտմանը,
- երկխոսության հիմք միգրացիոն ծառայությունների աշխատակիցների, ՄՀ-ի, ապաստանի համար պատասխանատու մարմինների, ՄԱԿ-ի ՓԳՀ-ի և նրա համագործակից ՀԿ-ների ու այլ շահագրգիռ կողմերի միջև:

Նոր ժամանաձևերի հաշվառման համակարգի (ՆԺՀՀ) ստեղծումը կարող է նպաստել վերահսկողությանն ու խթանել ՄՀ պաշտոնատար անձանց կողմից պաշտպանության հարցերին վերաբերող պարտականությունների կատարումը:

ՆԺՀՀ տեղեկատվական բազայում կարող են ներառվել հետևյալ տեղեկությունները.

- Հիմնական կենսագրական տվյալները (ազգանուն, անուն, ծննդյան ամսաթիվ և վայր, քաղաքացիություն),
 - Երկիր մուտք գործելը թույլատրելու կամ մերժելու հիմքերը,
 - ՄՀ համապատասխան պաշտոնատար անձանց ազգանունները,
 - Գործի քննության և բողոքարկման ընթացակարգերը:
- Հանգամանքներից ելնելով՝ ԱՎՄ-ի կազմի մեջ կարող են ընդգրկվել՝

- Կառավարչական համապատասխան մարմինների,
- Միջազգային գործակալությունների (ներառյալ ՄԱԿ-ի ՓԳՀ-ի և ՈԿԿ-ների) ներկայացուցիչներ և այլն, որոնց միջև կարող է կնքվել լիազորությունների ու պարտականությունների բաշխման համաձայնագիր:

ՄՀ վերահսկողությունը ենթադրում է՝

- 1) ՄՀ պաշտոնյաների կողմից պաշտպանության հարցերով կազմած փաստաթղթերի ու գրագրությունների պարբերական ստուգում և/կամ
- 2) Պաշտպանական միջոցառումների իրականացման ընթացքի ամենօրյա մոնիթորինգ, որը ենթադրում է՝

- այցելություններ սահմանային անցակետեր,
- սահմանապահ/առափնյա պարեկային ուղեկցումներ,
- տեղում մատյանների, թղթապանակների և այլ նյութերի անմիջական ուսումնասիրություններ:

Վերահսկողական առաքելությունները կարելի է համատեղել պաշտպանության ուսումնական միջոցառումների հետ, իսկ վերահսկողության արդյունքների վերաբերյալ կարող են կազմվել փակ կամ բաց, հրապարակման ենթակա հաշվետվություններ, որոնցում շարադրվում են եզրակացություններ և առաջարկներ՝ ուղղված վերահսկողության մեխանիզմների կատարելագործմանը: Սահմանային հսկողությունն ինքը հանդիսանում է մերձսահմանային համագործակցության համակարգի բաղադրիչներից մեկը:

Վերահսկողական մեխանիզմի հետաքրքիր օրինակ է հանդիսանում **Սլովենիայում և Խորվաթիայում**³⁶ 2006 թվականից գործող Սահմանների մոնիթորինգի նախագիծը (ՍՄՆ), որը որպես փորձնական ծրագիր իրականացվում է սլովենախորվաթական սահմանի վրա Սլովենիայի սահմանային ոստիկանության և «ՈԿԿ-ների համար իրավական տեղեկատվության կենտրոն» տեղական ՈԿԿ-ի (այսուհետ՝ ԻՏԿ) կողմից: Նախաձեռնության շրջանակներում 2008թ. Սլովենիայի ներքին գործերի նախարարության, սահմանային ոստիկանության և ՄԱԿ-ի ՓԳՀ-ի միջև կնքվել է համագործակցության հուշագիր, որով էլ ավելի են ամրապնդվել ՍՄՆ-ի միջոցով լուծվող խնդիրների նախադրյալները, մշակվել են համատեղ աշխատանքի ու վերահսկողության մեթոդներ:

Նախաձեռնության գլխավոր խնդիրը միջազգային պաշտպանության կարիք ունեցող անձանց համապատասխան երաշխիքների տրամադրման ապահովումն է, որի շնորհիվ ապաստանի տրամադրման համակարգը դարձել է ավելի արդարացի ու արդյունավետ, մեծացել է սահմանային ոստիկանության և փախստականների ու ապաստանի հարցերով զբաղվող տեղական ՈԿԿ-ների փոխվստահության աստիճանը:

Հուշագրի համաձայն՝ սահմանային ոստիկանությունը ԻՏԿ-ին օպերատիվորեն տեղեկացնում է Խորվաթիայի հետ, ինչպես նաև սահմանային այլ

³⁶ Նույն տեղում, սր.103 .

անցակետերում ապաստանի հայց ներկայացրած բոլոր անձանց մասին, իսկ ԻՏԿ-ն ձեռնամուխ է լինում այդ հայցի վարույթի ողջ գործընթացի մոնիթորինգի իրականացմանը:

2.1.2. Միջազգային պաշտպանության կարիք ունեցող անձանց ընդունելության կազմակերպման ուղղությամբ ներկայացվող պահանջները

ՄԱԿ-ի ՓԳՀ-ն նմանատիպ կենտրոնների ստեղծման ուղղությամբ առաջադրում է հետևյալ պահանջ-երաշխավորությունները³⁷:

- համագործակցություն համապատասխան սուբյեկտների հետ, որի նպատակն է ընդունելության շրջանակներում ապահովել ժամանողների անհետաձգելի պահանջմունքների բավարարմանն ուղղված ծառայությունների տրամադրումը,
- խթանել բաց կենտրոնների զարգացումը՝ համապատասխան պաշտպանական միջոցների ու պայմանների ապահովումով, որոնք համապատասխանում են մարդու իրավունքների միջազգային նորմերի պահանջներին,
- փակ և կիսափակ կենտրոնների ստեղծման դեպքում հանդես գալ համապատասխան միջազգային կազմակերպությունների և ՀԿ-ների՝ այնտեղ անարգել մտնելու օգտին՝ ժամանողների պաշտպանության պահանջմունքների բավարարման վիճակի գնահատման նպատակով,
- բոլոր ժամանողներին տեղեկություններ տրամադրել ընդունող երկրում նրանց իրավունքների ու պարտականությունների, ընդունելության կազմակերպման, մատչելի ծառայությունների և իրավաբանական հնարավորությունների (ներառյալ՝ ապաստանի տրամադրման) մասին,
- ապահովել, որ տրամադրվող ծառայությունների միջոցով բավարարվեն ժամանողների անհետաձգելի պահանջմունքները,
- կնքել համաձայնագրեր և/կամ սահմանել ընդունելության գործընթացում ներգրավված տարբեր կառավարչական, ոչ կառավարական և միջազգային գործակալությունների գործառույթների ու պարտականությունների նկատմամբ կատարվող աշխատանքների ստանդարտ մեթոդիկաներ,
- ստեղծել պաշտպանության անհրաժեշտությունն ապահովող ընդունելության կազմակերպման վերահսկողական մեխանիզմներ:

³⁷ Նույն տեղում, սր.113 .

2.1.2.1. Սահմանային գոտիներում ստեղծվող ընդունելության կենտրոններին (հատուկ կացարաններին) ներկայացվող ընդհանուր պահանջները

Հատուկ կացարանների բնույթը և մեծությունը կախված է կոնկրետ իրավիճակից: Հարկ է նշել, որ ընդունելության կազմակերպման համար միշտ չէ, որ մեծ կացարաններն ամենահարմար գործիքն են: Առավել հարմար տարբերակներ կարող են լինել ուղղակի համայնքներում տեղավորված ոչ մեծ խմբային տները կամ բնակությունը մասնավոր սեկտորում: Սահմանային գոտում պաշտպանության կարիք ունեցող ժամանողների ընդունելության համար նախատեսված ժամանակավոր կացարանները կարող են լինել տարբեր տիպերի և ունենալ տարբեր հիմնական առաքելություններ՝

- 1) *Բաց կենտրոններ*՝ մարդու իրավունքների պահպանման նորմաներին համապատասխանող պաշտպանական միջոցառումներով ու պայմաններով,
- 2) Միջազգային կամ տեղական ՈԿԿ-ների համար մատչելի (ապաստան հայցողների պաշտպանության և օգնության կարիքների գնահատման նպատակով) *կիսաբաց կամ փակ կենտրոններ*,
- 3) Ընդունող երկրում նրանց իրավունքների, պարտականությունների, ընդունելության կազմակերպման, մատչելի ծառայությունների և իրավաբանական հնարավորությունների (ներառյալ՝ ապաստանի տրամադրման ընթացակարգերի) վերաբերյալ բոլոր ժամանողներին տեղեկություններ տրամադրող,
- 4) ժամանողների անհետաձգելի պահանջմունքները բավարարող ծառայությունների մատչելիության ապահովում,
- 5) Ընդունելության գործընթացում ներգրավված տարբեր կառավարչական, ոչ կառավարական և միջազգային կազմակերպությունների հարաբերությունների ու գործառույթների վերաբերյալ միասնական համաձայնագրի կամ ստանդարտ մեթոդներ ենթադրող ընթացակարգերի առկայություն,
- 6) Ընդունելության կազմակերպման համար վերահսկման մեխանիզմների ստեղծում՝ ելնելով ժամանողների պաշտպանության անհրաժեշտությունից:

Հատուկ կացարանների տեղադրվածության, կառավարման, անձնակազմերի պատրաստության, կառուցվածքին, նյութատեխնիկական ապահովվածության պայմաններին, ապաստան հայցողներին տրամադրվող ծառայություններին ներկայացվող պահանջները քննարկվել են սույն հաշվետվության երրորդ՝ «Իրավիճակը ՀՀ սահմանային անցակետերում» գլխում:

2.1.2.2. Տարբեր տիպի կենտրոններին ներկայացվող պահանջները

Բաց, կիսաբաց և փակ կենտրոններ. ԸԿ-ի տիպի (բաց, կիսաբաց կամ փակ) ընտրությունը կախված է մի շարք գործոններից՝

- ժամանման երկրի համար խառը միգրացիայի միջոցով ժամանող անձանց ցանկալիության աստիճանից,
 - ԸԿ-ի տեղադրման վայրից,
 - ընդունելության ընթացքում ժամանողներին տրամադրվող ընդհանուր բնույթի ծառայությունների մեխանիզմներից, քանի որ համապատասխան կացարանի, աջակցող ծառայությունների, կապի միջոցների, ինչպես նաև ժամանման ամենասկզբնական փուլերից սկսած տարբեր խորհրդատվությունների տրամադրումը կարող է նվազեցնել բաց ԸԿ-ներից փախչելու մտադրությունը,
 - *Կիսաբաց կենտրոնները* ևս ԸԿ-ում մշտական ներկայության պայմանի ապահովման որոշակի պահանջների (օրինակ՝ ամենօրյա պարտադիր ներկայացում) կիրառումով կարող են արդյունավետ լինել երկիր անօրինական ճանապարհով ժամանած անձանց պահելու տեսանկյունից,
 - *Փակ ԸԿ-ներում* անձանց հսկողության տակ պահելու դեպքում ևս պետք է երաշխավորվի մարդու միջազգայնորեն ընդունված իրավունքների պահպանումը, այդ թվում պահակախմբի հսկողության տակ պահելու մասին որոշումը պետք է կայացվի անհատապես և պետական լիազոր մարմնի կողմից օրենքով սահմանված չափորոշիչներին համապատասխան:
- Փակի տակ պահելու ցանկացած ժամկետ պետք է հիմնավորվի և լինի փակի տակ պահվող անձի վտանգավորության աստիճանին համաչափ՝ առանց որևէ խտրականության: Այս առումով միջազգային նորմերի պահպանման համար կարևորագույն պայմաններ են՝

- անձին փակի տակ պահելու մասին որոշումը իրավասու դատարանի կողմից քննելու և ազատման մասին որոշում կայացնելու հնարավորությունը,
- փակ տարածքում պահվող անձանց՝ իրավասու ՀԿ-ների, միջազգային իրավապաշտպան կառույցների, հյուպատոսական և այլ հիմնարկների ներկայացուցիչների այցելության հնարավորությունը, որ հատկապես կարևոր օգնություն կլինի ապաստանի հայց ներկայացնելու մտադրություն ունեցող անձանց համար:

Հատուկ պահանջմունքներ ունեցող անձանց (խոսքը տվյալ դեպքում վերաբերում է երեխաներին, կրծքով կերակրող մայրերին, հղիության վերջին փուլում գտնվող կանանց, ֆիզիկական և մտավոր սահմանափակություններ ունեցող և սուր բժշկական ցուցումներով անձանց) պահակային հսկողությամբ պահելն արգելվում է բոլոր դեպքերում՝ նույնիսկ կարճ ժամանակով: Փակի տակ պահելու այլընտրանքներ կարող են դիտվել՝ անձին փախստական

ճանաչելը, որպես ապաստան հայցող հաշվառելը, որոնց կարելի է ազատել հսկողական ռեժիմից և թույլատրել ապրել հասարակությունում:

2.1.3. ՄՊՀ-ում անհատական գործերի կազմման, քննարկման և դրանց փոխանցման մեխանիզմներին ներկայացվող պահանջները

Ընդունող երկիր մուտք գործելու պահին տարբեր կատեգորիայի անձանց տարբերակման մեխանիզմները կարող են լրջորեն նպաստել խառը միգրացիոն հոսքերի կանոնակարգմանը, առավել ևս ինտենսիվ իմիգրացիոն հոսքերի պարագայում: Այդպիսի մեխանիզմները հնարավորություն են տալիս՝

- արագորեն ճանաչել և առանձնացնել ապաստանի և առանձնահատուկ կարիքներ ունեցող անձանց խմբերը և ապահովել նրանց պաշտպանական պահանջմունքների բավարարման կազմակերպումը,
- նվազեցնել այն անձանց թիվը, ում սխալ կերպով ուղեգրել են անցնել ապաստանի տրամադրման ընթացակարգեր,
- հավաքել տեղեկություններ, որոնք կարող են օգտագործվել գործերի անհատական քննարկման, ինչպես նաև խառը իմիգրացիոն հոսքերի կառավարման առավել ընդհանուր ռազմավարական միջոցառումների մշակման և հիմնավորման համար:

Տասը բաղադրիչային պլանում այդպիսի մեխանիզմի արտահայտման համար օգտագործվում է «Անհատական գործերի կազմում և վարույթի հարուցում» հասկացությունը: Այլ կերպ այդ գործընթացը կոչվում է «ընտրություն», «նախնական ընտրություն», «նույնականացման ընթացակարգ»:

Ա) Անհատական գործերի կազմում և փոխանցում հետագա քննարկման (այսուհետ՝ Անհատական գործերի կազմում) **մեխանիզմ** ասելով ՄԱԿ-ի ՓԳՀ-ն նկատի ունի խառը միգրացիոն հոսքերի շրջանակներում երկիր ժամանող ապաստան հայցողներին կարգավիճակի շնորհման կամ հատուկ պահանջմունքների գնահատման պաշտոնական գործընթացներին նախորդող ոչ պարտադիր այն գործընթացը, որի ընթացքում նոր ժամանողներին դասակարգում են ըստ կատեգորիաների:

Այդ գործընթացի առանցքային տարրերն են՝

- նոր ժամանողներին տեղեկությունների տրամադրումը,
- հարցաթերթերի և չձևայնացված հարցազրույցների միջոցով տեղեկությունների հավաքումը,
- յուրաքանչյուր անձի նախնական բնութագրի կազմումը,
- խորհրդատվությունն ու ժամանողների վերաբերյալ կազմված նախնական գործերի փոխանցումը այն մարմինների վարույթ, որոնք կարող են առավել լավ կերպով բավարարել նրանց պաշտպանական կամ հատուկ պահանջմունքները:

ժամանողների տարբեր կատեգորիաների բաժանումը (ապաստան հայցող անձ, ռիսկային պայմաններում գտնվող կին, մարդկանց առևտրի զոհ, չուղեկցվող կամ ընտանիքից զատված երեխա և այլն) պահանջում է մեծ զգուշություն, քանի որ այդ կատեգորիաները փոխբացառող կատեգորիաներ չեն: Մարդիկ միաժամանակ կարող են ունենալ մի շարք հատուկ պահանջմունքներ, և անմիջապես ժամանման պահին բավականաչափ դժվար է բացահայտել այդ բոլոր պահանջմունքները կամ կարիքները: Մի շարք պատճառներով, նոր ժամանած մարդիկ հակված չեն միանգամից անկեղծորեն խոստովանել իրենց ժամանման իսկական պատճառներն ու նպատակները, այսինքն՝ իրենց նույնականացնել այս կամ այն սոցիալական կատեգորիայի հետ, ուստի անհատական գործերի կազմման և դրա հետ կապված վարույթի հարուցման անհրաժեշտ նախնական պայմաններից մեկը վստահության, համոզվածության ու թափանցիկության մթնոլորտի ստեղծումն է, երբ ժամանողները հստակ գիտեն, թե ինչ կարելի է սպասել ընդունող երկրից, իսկ նրանք, ովքեր ծառայություններ են տրամադրում, վստահ են, որ ունեն բավարար հնարավորություններ ժամանողներին պատշաճ օգնություն ցուցաբերելու համար: Չնայած նշված պայմանների ու մթնոլորտի առկայության դեպքերում ևս միշտ չէ, որ ժամանման պահին անմիջապես հնարավոր է լինում կատարել ժամանողների ճիշտ դասակարգում և նրանց բոլոր կարիքների հստակ գնահատում: Զարգացման այսպիսի սցենարները նկատի ունենալով է, որ պետք է՝

- չբացառել ժամանողների գործերի քննարկման ցանկացած փուլում նրանց առավել խորը մասնագիտական ընթացակարգերի ուղեգրման հնարավորությունը,
- տարբեր խմբերի դասակարգման գործընթացը չպետք է շեղի բոլոր խմբերի մարդկանց իրավունքների պաշտպանության միջոցառումների իրականացումից:

Անհատական գործերի կազմումն ու դրանց քննարկման ուղարկումը (այսուհետ՝ անհատական վարույթի իրականացում) միայն միջոց է, որը թույլ է տալիս միջազգային և ազգային նորմատիվների շրջանակում առավել արդյունավետ նպատակուղղել ժամանող անձանց առանձնահատուկ պահանջմունքներին արձագանքելուն ուղղված միջոցառումները: Անհատական վարույթի իրականացումը կարող է լինել համեմատաբար բարդ կամ պարզ խնդիր՝ կախված իրավիճակից և առկա ռեսուրսներից: Պարզ անհատական գործի կազմումն ու դրա փոխանցումը հետագա քննարկման, որպես կանոն, կարող է իրականացվել ՄՀ-ի՝ ժամանողների հետ առաջինը շփվող պաշտոնյաների կողմից պաշտպանության ապահովման անհրաժեշտությունը հաշվի առնող մուտքի ցանկացած ընթացակարգի դեպքում: Որոշ երկրներում նախատեսված են անհատական գործերի կազմման և դրանց այլ վարույթի փոխանցման առավել զարգացած մեխանիզմներ, որտեղ ՄՀ

պաշտոնյաներին օգնում են համապատասխան միջազգային և ոչ կառավարական կազմակերպությունների մասնագետները կամ մասնագիտական խմբերը: Անհատական վարույթի իրականացումը հաճախ իրականացվում է ընդունելության առաջնային կազմակերպման շրջանակներում, որը սերտորեն կապված է այլ տարբերակված գործընթացների ու ընթացակարգերի հետ:

Ա-1) Անհատական գործերի կազմմանը ներկայացվող պահանջները

Անհատական գործերի կազմումը ենթադրում է հետևյալ գործընթացների ու ընթացակարգերի իրականացումը.

1) Տեղեկությունների տրամադրում

Նոր ժամանածներին տեղեկությունների տրամադրումը նպաստում է վստահության հաստատմանը, նրանց սպասելիքների արդարացմանը և նոր միջավայրում կողմնորոշմանը: Տեղեկությունների տրամադրման արդյունավետ ձևեր են տարբեր սեռերի ու տարիքային խմբերի համար նախատեսված տեղեկատու թերթիկները, որոնցում զետեղվում են տեղեկություններ ընդունող երկրում ժամանողների հիմնական իրավունքների, ընդունելության համար (այդ թվում ապաստանի տրամադրման) նախատեսված տարբեր գործընթացներն ու ընթացակարգերը և դրանց իրականացման համար սահմանված ժամկետները, հասարակական հիմունքներով իրավաբանական խորհրդատվություն տրամադրող փաստաբանների, ՀԿ-ների, «թեժ գծերի» ցուցակները, հեռախոսահամարները: Տեղեկությունների տրամադրումը կարելի է իրականացնել նաև նախապես պատրաստված տեսա- և ձայնագրությունների, ՄՀ իրավասու պաշտոնյաների մամլո բրիֆինգների տեսագրությունների միջոցով: Բավականաչափ օգտակար է նաև ընդունելության կենտրոններում ստեղծել տեղեկատվական կետեր, որտեղ կառավարության, միջազգային և տեղական ՈԿԿ-ների ներկայացուցիչները կարող են պատասխանել նոր ժամանածների հարցերին:

2) Տեղեկությունների հավաքում

Անհատական գործերի կազմումը թույլ է տալիս նոր ժամանածների մասին ժամանման հենց սկզբնական փուլում հավաքել տեղեկություններ, որոնց օգնությամբ ոչ միայն կազմվում են այդ անձանց նախնական բնութագրերը, այլև ընդհանրացման ու վերլուծության միջոցով ստանում ժամանող տարբեր խմբերի մասին նշանակալի ընդհանրական տեղեկություններ, որոնք կարող են բարձրացնել հետագայում խառը տեղաշարժման հոսքերում ներգրավված պաշտպանության կարիք ունեցող խմբերի հատուկ պահանջմունքների արձագանքմանն ուղղված միջոցառումների (այդ թվում ապաստանի տրամադրման), ինչպես նաև ավելի լայն ընդգրկման ռազմավարությունների ու

քաղաքականության մշակման արդյունավետությունը: Հավաքվող տեղեկությունների ճշգրտության և ամբողջության ապահովման համար անհրաժեշտ է ուսուցանել այդ գործընթացում ներգրավված աշխատակազմին, իսկ որոշ դեպքերում իրականացնել նաև հատուկ հետազոտություններ:

3) Նախնական բնութագրի կազմում

Ժամանող անձանց մասին տեղեկությունների հավաքման ընթացակարգի միջոցով հավաքված տվյալներն օգտագործվում են խառը տեղաշարժերի շրջանակներում ժամանող յուրաքանչյուր անձի նախնական բնութագրի կազմման համար: Այդ բնութագրերի կազմման նպատակն է բացահայտել ժամանող անձանց շտապ արձագանքում պահանջող անհետաձգելի պահանջմունքները, ինչպես նաև անձի պաշտպանության ուղղությամբ որոշումների կայացման համար անհրաժեշտ երկարատև ընթացակարգերն ու գործընթացները:

Նախնական բնութագրերը պարտադիր չէ, որ լինեն փոխբացառող, և ընդգրկում են անձանց հետևյալ խմբերը՝

- միայն ապաստան փնտրող անձինք,
- ապաստան փնտրող և փախստական անձինք, ինչպես նաև ապաստան տրամադրած առաջին երկրից ժամանած անձինք,
- մարդկանց առևտրի և բռնությունների հնարավոր զոհեր հանդիսացող անձինք,
- ուղեկցող չունեցող կամ ընտանիքից զատված երեխաներ,
- ռիսկի պայմաններում գտնվող կանայք և աղջիկներ,
- քաղաքացիություն չունեցող անձինք,
- ֆիզիկական և հոգեկան հաշմանդամություն ունեցող, ինչպես նաև զանազան անձինք,
- այլ հատուկ պահանջմունքներով անձինք,
- ընդունող կամ երրորդ երկրում իրենց ընտանիքին միանալու ցանկություն ունեցող անձինք,
- հիմնականում տնտեսական շահերի պատճառով տեղաշարժվող անձինք,
- կամավոր կերպով երկիր վերադառնալու ցանկություն հայտնած անձինք և այլն:

Ա-2) Անհատական գործերի հեջագա քննարկման փոխանցումը ենթադրում է հետևյալ գործընթացների ու ընթացակարգերի իրականացումը.

1) Խորհրդատվություն

Բնութագրի կազմումից հետո գնահատականը քննարկվում է անձի հետ, ապա խորհրդատվություն է տրամադրվում նրա հայցի հնարավոր բոլոր ընթացակարգերի ու լուծումների մասին: Այս գործընթացն անձի համար չի ստեղծում իրավաբանական որևէ պարտականություն ենթադրող հետևանք, այլ նպատակ

ունի ժամանողների ակնկալիքները դարձնել ավելի իրատեսական: Անհատական գործերի կազմումն ու հետագա քննարկման համար փոխանցումը չի հանդիսանում պարտադիր ընթացակարգ, այն նաև չի հանդիսանում և չի փոխարինում փախստականի կարգավիճակի որոշման ընթացակարգին (ՓԿՈԸ):

2) Հետագա քննարկման համար փոխանցման համակարգերը

Խորհրդատվությունից հետո ժամանող անձը իր համաձայնությամբ կարող է ուղարկվել անցնելու պաշտպանության կամ անհետաձգելի հատուկ պահանջմունքների բավարարմանը, կամ նրա հետագա կարգավիճակի որոշմանն ուղղված գործընթացներից և ընթացակարգերից որևէ մեկը, որոնք էլ հանդիսանում են անհատական գործերի հետագա փոխանցման համակարգերը:

3) Անհատական տվյալների պաշտպանություն

Գաղտնիության ու անվտանգության երաշխիքները վերաբերում են անձնական բնույթի ողջ տեղեկությանը, այդ թվում՝ հարցաթերթերին ու այլ փաստաթղթերին: Ժամանողների տրամադրած տեղեկությունների գաղտնիության ապահովումը նպաստում է ապաստան հայցողների մոտ վստահության ձևավորմանը և նրանց կողմից հավաստի տեղեկությունների տրամադրմանը: Անհրաժեշտության դեպքում հավաքված անհատական տվյալները, դրանք տրամադրող անձի համաձայնությամբ, կարող են ուղարկվել ինչպես կառավարական, այնպես էլ պաշտպանություն հայցող անձի վերաբերյալ որոշումների կայացման և նրանց հատուկ կարիքների բավարարման գործում իրավասություններ ունեցող միջազգային և տեղական ՈԿԿ-ներ: Ժամանող անձանց պետք է նաև զգուշացնել, որ անհատական գործերի կազմման գործընթացում իրենց կողմից տրամադրվող տեղեկությունները կարող են օգտագործվել հետագա ընթացակարգերի ընթացքում, ուստի հարցազրույցի ընթացքում նրանք պետք է տան առավելագույնս ճիշտ և ամբողջական տեղեկություններ: Ժամանողների անհատական տվյալների համատեղ օգտագործման պարագայում պարտադիր է դառնում տեղեկություններն օգտագործող սուբյեկտների միջև համաձայնագրի ստորագրումը, որն անպայմանորեն պետք է պարունակի նաև տվյալների գաղտնիության պահպանման պահանջ:

2.1.4. Տարբերակված գործընթացներն ու ընթացակարգերը ՄՊՀ-երում

ՄՊՀ-երի ձևավորման և գործառնության առումով կարևոր տեղ ունի խառը տեղաշարժերի միջոցով երկիր ժամանող անձանց տարբեր կատեգորիաների նկատմամբ տարբերակված գործընթացների և ընթացակարգերի կիրառման պրակտիկան, որը թույլ է տալիս իրականացնել այդ խմբերի պահանջմունքներին ու բնութագրերին համապատասխան միջոցառումներ:

Քիչ թե շատ ձևայնացված տարբերակված գործընթացների ու ընթացակարգերի ծավալը կախված է ժամանողների թվից ու բնութագրերից, ընդունող երկրի իրավական բազայից և սոցիալ-տնտեսական հնարավորություններից, ինչպես նաև միջազգային հանրության ցուցաբերած օգնությունից: ՄԱԿ-ի ՓԳՀ-ն որպես այդպիսի ընթացակարգեր է առանձնացնում հետևյալները՝

- միջազգային պաշտպանություն որոնող անձանց ապաստանի տրամադրումը,
- մարդկանց առևտրից անձանց պաշտպանության հատուկ մեխանիզմները,
- երեխաների պաշտպանության համակարգերը,
- ընտանիքի որոնումը,
- բարձր ռիսկայնության պայմաններում գտնվող կանանց և աղջիկների բացահայտումը,
- ֆիզիկական և հոգեբանական հաշմանդամություն ունեցող, խոշտանգումներից ու վնասվածքից տուժած, ինչպես նաև զառամյալ անձանց աջակցությունը,
- ընդունող երկրում տնտեսական հնարավորություններ որոնող, ընտանիքին միանալու նպատակ ունեցող անձանց պահանջմունքների կարգավորումը, ինչպես նաև երրորդ երկրներ միգրացվելու տարբերակների առկայությունը,
- միջազգային պաշտպանության կարիք, ծագման երկրում չմնալու հիմնավոր մարդասիրական պատճառներ չունեցող, ինչպես նաև ծագման երկիր վերադառնալու ցանկություն ունեցող անձանց աջակցություն,
- միջազգային պաշտպանության կարիք չունեցող անձանց հարկադիր վտարումը երկրից՝ որպես ծայրահեղ միջոց:

Ամբողջական և ժամանակակից ՄՊՀ-ի ձևավորման գործում այս ընթացակարգերի կարևորությունն ընդունելով հանդերձ այնուամենայնիվ նկատի ունենալով այն, որ այս ընթացակարգերն ու գործընթացները իրականացվում են ոչ թե անմիջականորեն սահմանի վրա, այլ ենթադրում են արդեն ընդունող երկրի ներսում իրականացվող երկարատև միջոցառումներ, սույն վերլուծության ընթացքում մանրամասնորեն կանգ չենք առնի դրանց նկարագրության վրա: Նշենք միայն, որ ժամանող անձանց դասակարգումն ըստ կատեգորիաների ինքնանպատակ ու վերջնական չէ, քանի որ միևնույն կատեգորիային պատկանող անձինք կարող են միաժամանակ ունենալ մի շարք խմբերին բնորոշ պաշտպանական կարիքներ, ուստի անձի պաշտպանական կարիքների գնահատումը պետք է իրականացվի համալիրության սկզբունքով՝ նկատի ունենալով ոչ թե խմբի, այլ կոնկրետ անձի բոլոր հնարավոր անհատական պաշտպանական կարիքներն ու հատուկ պահանջմունքները, այդ թվում այնպիսիք, որոնք կարող են առաջանալ երկիր ժամանելուց հետո:

2.1.5. Հատուկ կացարաններում ընդունելության կազմակերպումը

Երկիր մուտք գործողների ընդունելության կազմակերպումը բաղկացած է ընդունող երկրի կողմից նոր ժամանողների նկատմամբ իրականացվող հետևյալ գործընթացներից՝

- հատուկ մատյաններում հաշվառում և գրանցում,
- ժամանակավոր փաստաթղթերի տրամադրում (հատկապես այն դեպքերում, երբ վերջիններս փախստականներ են կամ ապաստան հայցողներ),
- անհետաձգելի պահանջմունքների բավարարմանն ուղղված միջոցառումներ, որոնք կիրառվում են բոլորի նկատմամբ անկախ կարգավիճակից և նպատակ ունեն ապահովել նրանց բարեկեցությունը մինչև նրանց ուղղորդումը կեցության հետ կապված հիմնական ընթացակարգերի իրականացում:
- Անմիջապես ժամանումից հետո ընդունելության կազմակերպումը, որպես կանոն, ուղղված է երկու կարևորագույն նպատակների, մասնավորապես՝
- բոլոր ժամանողների նյութական և սոցիալական պահանջմունքների (տեղավորում, սնունդ, հագուստ, բժշկական սպասարկում) բավարարմանը,
- անձանց տարբեր կատեգորիաների, այդ թվում միջազգային պաշտպանություն հայցող և հատուկ պահանջմունքներ ունեցող անձանց առանձնացմանը՝ նրանց կարիքների բավարարմանն ուղղված տարբերակված ընթացակարգերի ուղղորդման նպատակով:

2.2. ՀՀ ՄՀ-ում միջազգային պաշտպանության, այդ թվում ապաստան հայցողների ընդունման հարաբերությունները կարգավորող ազգային օրենսդրության պահանջները

ՀՀ-ում օտարերկրացիների Հայաստան մուտք գործելու, այդ թվում մեր երկրում օտարերկրացիների միջազգային պաշտպանության ապահովման, ինչպես նաև նրանց հատուկ պահանջմունքների բավարարման հետ կապված հարցերը կարգավորվում են հետևյալ օրենսդրական ակտերով՝

1. 2008 թվականի նոյեմբերի 27-ին ընդունված «Փախստականների և ապաստանի մասին» ՀՀ օրենքով, որի միջոցով

- 1.1. ՀՀ-ում օտարերկրյա քաղաքացիների և քաղաքացիություն չունեցող անձանց ապաստանի տրամադրման, փախստականի ճանաչման, ապաստան հայցողների և ՀՀ-ում փախստական ճանաչվածների իրավունքների իրացման հարցերով իրավասու պետական մարմիններ են ճանաչվել ՀՀ կառավարությունը, վերջինիս կողմից լիազորված հետևյալ պետական մարմինները՝ ապաստանի հարցերով (ՀՀ ՏԿՆ ՄՊԾ), ազգային անվտանգության հարցերով (ՀՀ կառավարությանն առընթեր

ԱԱԾ-ը, ներառյալ սահմանապահ զորքերը), արտաքին գործերով (ՀՀ ԱԳՆ), աշխատանքի և սոցիալական հարցերով (ՀՀ ԱՍՀՆ), կրթության հարցերով (ՀՀ ԿԳՆ), առողջապահության հարցերով (ՀՀ ԱՆ), հասարակական կարգի պահպանման հարցերով (ՀՀ կառավարությանն առընթեր Ոստիկանությունը), ՀՀ խնամակալության և հոգաբարձության մարմինները (ՏԻՄ), ՀՀ մարզպետարանների (Երևանի քաղաքապետարանի) աշխատակազմերի երեխաների իրավունքների պաշտպանության բաժինները (ԵԻՊԲ) և այլն (հոդված 32),

1.2. Կարգավորվում են նաև ՀՀ սահմանային անցակետերում օտարերկրացիների կողմից ապաստանի հայցի կամ այլ հատուկ պահանջմունքների ներկայացման հարաբերությունները, մասնավորապես սահմանվում են, որ՝

- օտարերկրացիները ՊՍԱԿ-ներում կարող են սահմանապահներին բանավոր, գրավոր, ժեստերի լեզվով կամ հաղորդակցության որևէ այլ միջոցով արտահայտել ՀՀ-ում պաշտպանություն գտնելու իրենց ցանկությունը կամ ներկայացնել ապաստանի խնդրանք (հոդված 13-ի 2-րդ կետ),
- ապաստան հայցողները և փախստականները ՀՀ ապօրինի մուտք գործելու կամ գտնվելու համար չեն ենթարկվում քրեական կամ վարչական պատասխանատվության (հոդված 28, մաս 1.),

1.3. Սահմանվում են երկրի ՄՀ-ում ժամանողների միջազգային պաշտպանության և հատուկ պահանջմունքների բավարարման հարցերով իրավասու պետական մարմինների իրավունքներն ու պարտականությունները, մասնավորապես՝

1.3.1. ՀՀ սահմանապահները, ովքեր հանդիսանալով ՀՀ ժամանողների հետ առաջին շփման պաշտոնատար անձինք՝ ՊՍԱԿ-երում

- ապաստան հայցողների բոլոր փաստաթղթերն ստուգելուց զատ պարտավոր են ՀՀ օրինական մուտք գործած և ապաստանի խնդրանք ներկայացրած ապաստան հայցողներին տեղյակ պահել ապաստանի հարցերով լիազոր մարմին (այսուհետ՝ ՄՊԾ) գնալու անհրաժեշտության մասին՝ իրազեկելով այդ մարմնի գտնվելու վայրի և ապաստանի դիմում ներկայացնելու կարգի մասին,
- ՀՀ անօրինական (սահմանային ռեժիմի խախտումով) մուտք գործած ապաստան հայցողների հետ վարում են հարցազրույց, ընդունում են ապաստանի հայցը և սահմանված կարգով գրանցում են հատուկ այդ նպատակով բացված գրանցամատյանում՝ այդ մասին տեղեկացնելով ՄՊԾ-ին և ոստիկանությանը,
- կարող են վարչական ձերբակալության ենթարկել («Սահմանապահ զորքերի մասին» ՀՀ օրենք, հոդված 7, «գ» կետ) վավեր ճամփորդական փաստաթուղթ կամ մուտքի վավեր թույլտվություն չունեցող ապաստան

հայցողներին և նրանց ուղեկցող ընտանիքի անդամներին և պահել «Օտարերկրացիների մասին» ՀՀ օրենքի 37-րդ հոդվածի 1-ին մասով նախատեսված **հատուկ կացարանում**³⁸ մինչև 72 ժամ տևողությամբ (անհապաղ տեղեկացնելով ՄՊԾ-ին՝ վերջինիս ներկայացուցիչներին տրամադրելով ապաստան հայցողի և նրա ընտանիքի անդամների հետ անարգել տեսակցության իրավունք),

- պարտավոր է տեղեկացնել ապաստան հայցողներին նրանց իրավունքների և պարտականությունների և, մասնավորապես, ՄԱԿ-ի ՓԳՀ դիմելու մասին:

1.3.2. ՀՀ ոստիկանությունը ժամանողների միջազգային պաշտպանության և հատուկ պահանջմունքների բավարարման ուղղությամբ

- ապաստանի հայցով ներկայացած անձանց տեղյակ է պահում ՄՊԾ գնալու անհրաժեշտության մասին՝ իրազեկելով այդ մարմնի գտնվելու վայրի, վերջինիս դիմելու կարգի մասին, անհրաժեշտության դեպքում աջակցելով սեփական միջոցներով այնտեղ գնալու հնարավորություններ չունեցող ապաստան հայցողներին,

- սահմանապահների, ինչպես նաև ՄՊԾ խնդրանքի հիման վրա աջակցում է ապաստան հայցողների ինքնությունը պարզելու և ապաստան հայցողի ներկայացրած փաստերի քննության հարցում,

- ՀՀ-ում ապաստան ստացած փախստականներին սահմանված կարգով տրամադրում է կոնվենցիոն ճամփորդական փաստաթուղթ (հոդված 36):

1.3.3. ՄՊԾ-ն ժամանողների միջազգային պաշտպանության և հատուկ պահանջմունքների բավարարման ուղղությամբ

- իրականացնում է ապաստան հայցողների և ՀՀ-ում ապաստան ստացած փախստականների կենտրոնացված հաշվառում,

- իրականացնում է ապաստանի հայցին առնչվող ընթացակարգերը և ունի դրանց վերաբերյալ համապատասխան որոշումներ կայացնելու բացառիկ իրավասություն,

- անհրաժեշտության դեպքում դիմում է ԱԱԾ-ին, ԱԳՆ-ին և ոստիկանությանը անօրինական մուտք գործած ապաստան հայցողների՝ ՀՀ

³⁸ Այս հաստատությունն ստեղծվել է ՀՀ կառավարության 2008թ. փետրվարի 7-ին ընդունած «ՀՀ սահմանային անցման կետերում և տարանցիկ գոտիներում հատուկ կացարանների գործունեության ու օտարերկրացիներին այնտեղ պահելու կարգը սահմանելու մասին» որոշման համաձայն: Այս հաստատությունից բացի «Փախստականների ու ապաստանի մասին» ՀՀ օրենքի 14-րդ հոդվածով ապաստան հայցողների ժամանակավոր բնակության համար սահմանվում է մեկ այլ հատուկ հաստատության՝ «Ապաստան հայցողների ժամանակավոր տեղավորման կենտրոն»-ի ստեղծման անհրաժեշտությունը, որպեսզի ապաստանի հարցերով լիազոր մարմինն այնտեղ տեղավորի ապաստան հայցողներին՝ մինչև նրանց ապաստանի հայցի վերաբերյալ վերջնական որոշում կայացնելը: ՀՀ-ում այսօր առկա է այդպիսի հաստատություն, որը գործում է ապաստանի հարցերով լիազոր մարմնի՝ ՀՀ ՏԿՆ ՄՊԾ ենթակայությամբ: Այս հաստատությունը ևս ՀՀ մուտքի համակարգի մաս է կազմում, սակայն այն չի մտնում մուտքի համակարգի՝ երկիր ժամանողների հետ առաջին շփման ենթահամակարգի մեջ: Ուստի այդ երկու հաստատությունները նույնական չեն:

ազգային անվտանգության համար հնարավոր վտանգ ներկայացնելու մասին եզրակացություն տալու, ինչպես նաև ապաստան հայցողների ինքնությունը պարզելու գործում աջակցելու հարցերով,

- ՄԱԿ-ի ՓԳՀ-ին է տրամադրում փախստականների և ապաստանի հարցերին վերաբերող ամբողջական տեղեկատվություն,

- առանց ուղեկցողի և ընտանիքից անջատված անչափահաս ապաստան հայցողների համար ապաստանի տրամադրման դիմում ներկայացնելուն պես դիմում է ՀՀ ԱՍՀՆ-ին, անհրաժեշտության դեպքում՝ նաև ԵԻՊԲ առանց ուղեկցողի և ընտանիքից անջատված անչափահաս և հաշմանդամ ապաստան հայցողների տեղավորումն ու խնամքը կազմակերպելու հարցով,

- ապահովում է ապաստան հայցողների տեղափոխումը իր ենթակայությամբ գործող ժամանակավոր տեղավորման կենտրոն և ՀՀ օրենսդրությամբ սահմանված կարգով ապահովում այնտեղ նրանց բնակության պայմանները (հոդված 34):

1.3.4. ՀՀ ԱԳՆ-ը ժամանողների միջազգային պաշտպանության և հատուկ պահանջմունքների բավարարման ուղղությամբ՝

- ՄՊԾ խնդրանքի հիման վրա աջակցում է վերջինիս ապաստան հայցող անձի ինքնությունը պարզելու և ապաստանի ընթացակարգում ապաստան հայցողի ներկայացրած փաստերի քննության հարցում,

- ՀՀ դիվանագիտական և հյուպատոսական ներկայացուցչությունների միջոցով վավերացնում է ՀՀ-ում ապաստան հայցողների և ապաստան ստացած փախստականների ներկայացրած փաստաթղթերը և ակտերը, ինչպես նաև աջակցում է ՀՀ-ում ապաստան ստացած փախստականի ընտանիքի վերամիավորմանը (հոդված 37):

1.3.5. ՀՀ ԱՍՀՆ-ը ժամանողների միջազգային պաշտպանության և հատուկ պահանջմունքների բավարարման ուղղությամբ

- միջոցներ է ձեռնարկում ՀՀ-ում ապաստան հայցողների և ապաստան ստացած փախստականների վարձատրվող աշխատանքի, ինչպես նաև սոցիալական ապահովության և բժշկական օգնության իրավունքների իրացման ուղղությամբ (հոդվածներ 21, 23 և 38),

- ՄՊԾ-ի միջնորդության հիման վրա, համագործակցելով ԽՀՄ-ների և ԵԻՊԲ-ի հետ, կազմակերպում է առանց ուղեկցողի և ընտանիքից անջատված անչափահաս ապաստան հայցողների տեղավորումն ու խնամքը:

1.3.6. ՀՀ ԿԳՆ-ը ժամանողների միջազգային պաշտպանության և հատուկ պահանջմունքների բավարարման ուղղությամբ

- միջոցներ է ձեռնարկում ՀՀ-ում ապաստան հայցողների և ապաստան ստացած փախստականների կրթության իրավունքի իրացման ուղղությամբ,

- ԽՀՄ-ի դիմումի հիման վրա կազմակերպում է առանց ուղեկցողի և ընտանիքից անջատված անչափահաս ապաստան հայցողների և ապաստան

վացարանով, սանհանգույցով, մահճակալով, օդափոխիչով, ինչպես նաև պետք է ունենան վթարային էլեկտրական լուսավորություն,

- օտարերկրացիները հատուկ կացարաններ ընդունվում են ՊՍԱԿ-ի պետի կամ սահմանապահ վերակարգի ավագի որոշման հիման վրա և գրանցվում համապատասխան մատյաններում,

3.3. Հատուկ կացարաններում պահվող օտարերկրացիների իրավունքների ու նրանց ծառայությունների տրամադրման պայմանների թվում նշվում է, որ օտարերկրացիները հատուկ կացարաններում պահվելու ժամանակ օգտվում են օրենքով սահմանված իրավունքներից, մասնավորապես «Օտարերկրացիների մասին» ՀՀ օրենքով սահմանված հետևյալ իրավունքներից՝ թարգմանչի ծառայություններից, դատարան դիմելու և դատական բողոքարկման, փաստաբանի կամ այլ իրավական ներկայացուցչի (ներառյալ ՀԿ-ների), ծագման երկրի դիվանագիտական ներկայացուցչության կամ հյուպատոսական հիմնարկի պաշտոնյայի հետ հանդիպման, անհրաժեշտ բժշկական օգնություն (բուժօգնությունը ցույց է տրվում պետական սահմանի անցման կետերում գործող բուժկետերում կամ շտապօգնության մասնագիտացված ծառայության կողմից) ստանալու, ինչպես նաև ունեն սննդապահովման իրավունքներ:

Գլուխ 3. Իրավիճակը ՀՀ սահմանային անցակետերում (դաշտային հետազոտության արդյունքները)

Ինչպես նշել ենք սույն վերլուծության «Մեթոդաբանություն» բաժնում, սահմանային անցակետերում ապաստան հայցողների հետ տարվող աշխատանքների վիճակն ուսումնասիրելու համար պատրաստել էինք մեթոդական չորս տարբեր գործիքներ, այդ թվում՝ սահմանային անցակետում ուսումնասիրության թերթիկ, սահմանային գոտում ապաստան հայցողներին ժամանակավոր պահելու համար նախատեսված հատուկ կենտրոններում (այսուհետ՝ հատուկ կացարան) դիտարկում իրականացնելու համար *դիտարկման թերթիկ, երկու* հարցաշար հատուկ կենտրոնների ղեկավար աշխատակիցների՝ այնտեղ տեղավորված ապաստան հայցողների հետ հարցազրույցների համար:

Վերջին երկու մեթոդական գործիքներն, ըստ էության, չկիրառվեցին, որովհետև ոչ մի ՊՍԱԿ-ում չկա ապաստան հայցողներին ժամանակավոր պահելու գործող կենտրոն, հետևաբար՝ չկան նաև կենտրոնների աշխատակազմեր, առավել ևս կենտրոններում տեղավորված ապաստան հայցող անձինք:

«Զվարթնոց» օդանավակայանի և Բագրատաշենի սահմանային անցակետերում, ըստ էության, մեզ հաջողվեց ուսումնասիրել հետևյալ խնդիրները.

- 1) Ինչ հաճախությամբ են տվյալ սահմանակետ ժամանում ապաստան հայցողները և պաշտպանության ենթակա հատուկ պահանջմունքներ (թրաֆիքինգի, բռնության ենթարկվածություն, առանց ուղեկցողի,

ընտանիքից կտրված անչափահասներ կամ հաշմանդամներ և այլն) ունեցող օտարերկրացիները,

- 2) Ովքեր են ժամանողների հետ առաջին շփման պաշտոնյաները, և ում հետ են նրանք համագործակցում միջազգային պաշտպանության կարիք ունեցող անձանց ընդունելության կազմակերպման դեպքերում,
- 3) Ինչպիսի իրավական, կազմակերպական, մասնագիտական, նյութատեխնիկական և այլ բնույթի խնդիրներ են առաջանում ՊՍԱԿ-երում միջազգային պաշտպանության կարիք ունեցող անձանց դիմավորման ժամանակ,
- 4) Ժամանողների հետ ՊՍԱԿ-երում առաջինը շփվող պաշտոնյաները ինչ հաճախությամբ են ուսուցումներ ու վերապատրաստումներ անցնում՝ միջազգային պաշտպանության կարիք ունեցող անձանց միջազգային իրավական ակտերի պահանջներին համապատասխան ընդունելություն կազմակերպելու համար անհրաժեշտ գիտելիքներ ու հմտություններ ձեռք բերելու ուղղությամբ,
- 5) Սահմանային անցակետերում առկա են, արդյոք, ընդունելության հատուկ կենտրոններ, և ինչ տիպի են այդ կենտրոնները, ինչպես են գործառնում և ինչպիսի պայմաններ ունեն:

Ուսումնասիրությունից պարզ դարձավ, որ՝

1. «Զվարթնոց» օդանավակայանի սահմանակետում վերջին վեց տարվա ընթացքում ապաստանի հայցման ոչ մի դեպք չի եղել, հետևաբար՝ որևէ տվյալ չկար այդպիսի անձանց փաստացի ընդունելության գործընթացում ժամանողների հետ առաջին շփման պաշտոնյաների կողմից միջազգային իրավական ակտերի պահանջների կատարման կամ չկատարման մասին:
2. Բագրատաշենի անցակետում երեք տարի առաջ եղել է ապաստանի հայցի երկու դեպք, որոնց դեպքում ներգրավվել են ՄՊԾ-ն և ՀՀ ԱԱԾ աշխատակիցները: Սահմանակետում իրականացված հարցազրույցների արդյունքում պարզվել է, որ հայցերից մեկը կեղծ է, և ապաստան հայցողը հենց սահմանային անցակետում էլ հայցը հետ է վերցրել, իսկ մյուսի հարցը փոխանցվել է ՄՊԾ և ԱԱԾ հետագա քննարկման համար:
3. ՊՍԱԿ-ում ապաստանի հայց ներկայացնելու դեպքում գործընթացի մեջ ներգրավված կազմակերպությունների առումով վիճակն այսպիսին է. ՊՍԱԿ-երում մշտապես ներկա առաջին շփման պաշտոնատար անձինք սահմանապահներն են ու ՀՀ ոստիկանության անձնագրերի և վիզաների վարչության ներկայացուցիչները: «Զվարթնոց» օդանավակայանում, ըստ պատասխանատուների, ավելի քան վեց տարի առաջ ապաստանի հայցի 1-2 գրանցված դեպքերում սահմանակետ են հրավիրվել նաև ՄԱԿ-ի ՓԳՀ և «Հայկական կարմիր խաչ» կազմակերպությունների ներկայացուցիչները: Ինչ վերաբերում է ՄՊԾ-ին, ապա վերջինիս ներկայացուցիչները այդ պահին այնտեղ չեն եղել, սակայն ապաստան հայցողներն օպերատիվորեն

ուղղորդվել են ՄՊԾ, քանի որ այն ժամանակ նրանց, ցանկության դեպքում անգամ, հնարավոր չէր ժամանակավորապես պահել սահմանային գոտում՝ հատուկ պայմանների բացակայության պատճառով: Բազրատաշենի անցակետի սահմանային վերահսկողության համար պատասխանատու պաշտոնատար անձինք նշում են, որ ապաստանի հայցի հազվագյուտ ներկայացման դեպքերում մշտապես հրավիրվում է ՄՊԾ-ն կամ ապաստանի հայցողն օպերատիվորեն ուղարկվում է ՄՊԾ:

4. Սահմանային անցակետերում միջազգային պաշտպանության կարիք ունեցող անձանց ընդունելության հետ կապված՝ «Զվարթնոց» անցակետի պատասխանատուները, օրյեկտիվ պատճառներով, չկարողացան նշել որևէ խնդիր, քանի որ գործնականում այս սահմանակետում վերջին վեց տարիներին չեն եղել ոչ միայն ապաստանի հայցման, այլև հատուկ պահանջմունքներով (մասնավորապես թրաֆիքինգի ենթարկված) օգնության դիմած անձանց ժամանման դեպքեր, հետևաբար՝ խնդիրներ էլ չեն առաջացել: Բազրատաշենի անցակետի պատասխանատուները այդ առումով նշեցին մի շարք խնդիրներ, մասնավորապես՝

- որպես իրավակազմակերպական խնդիր մատնանշվեց սահմանային գոտում հատուկ կացարանի գործառնությունը կարգավորող ենթաօրենսդրական ակտի բացակայությունը, որից էլ բխում են միջազգային պաշտպանության կարիք և հատուկ պահանջմունքներ ունեցող ժամանողների ընդունելության կազմակերպական մեխանիզմների բացակայությունը,
- բացի այն, որ սահմանակետում չկա հատուկ կենտրոն, չեն հատկացվում նաև նյութատեխնիկական նվազագույն միջոցներ նմանատիպ անձանց գոնե ամենահրատապ պահանջմունքների (սնման, առաջին բուժօգնության ցուցաբերման և այլն) բավարարման, ինչպես նաև հարկ եղած դեպքում նրանց՝ ՄՊԾ կամ այլ հաստատություն ուղարկելու համար,
- սահմանակետում կա կարանտինային ծառայություն, սակայն չկան լուրջ բժշկական օգնության ցուցաբերման համար պայմաններ:

5. Ժամանողների հետ սահմանային անցակետերում առաջինը շփվող պաշտոնյաների միջազգային իրավական ակտերի պահանջներին համապատասխան ընդունելություն կազմակերպելու համար անհրաժեշտ գիտելիքներ ու հմտություններ ձեռք բերելու ուղղությամբ համապատասխան ուսուցումների ու վերապատրաստումների հարցում, ըստ սահմանապահների, իրենց թիվ մեկ գործընկերներն են եղել և մնում ՀՀ ՏԿՆ ՄՊԾ-ն ու Միգրացիայի միջազգային կազմակերպությունը³⁹ (ՄՄԿ) և ՄԱԿ-ի ՓԳՀ-ն: ուսումնասիրությունից

պարզվեց, որ վերջին մեկ տարվա ընթացքում «Զվարթնոցի» սահմանային հսկողության պաշտոնյաները մասնակցել են՝

- մարդու (մասնավորապես փախստականների) իրավունքների,
- ապաստանի հայցողների նկատմամբ մյուս ժամանողներին ներկայացվող պահանջներից տարբերվող պահանջների (օրինակ՝ մուտքի համար պահանջվող փաստաթղթերի բացակայության կամ թերի լինելու դեպքում) կիրառման, անօրինական սահմանհատման դեպքում ապաստանի հայցողների նկատմամբ հետապնդում չիրականացնելու սկզբունքների,
- սահմանհատողների բազմության մեջ ապաստանի հայցողներին կամ հատուկ պահանջմունքներ ունեցող անձանց տարբերակելու և նրանց նկատմամբ կիրառման ենթակա հետագա ընթացակարգեր իրականացնող սուբյեկտների մոտ ուղղորդման հմտությունների,
- ապաստանի հայց ներկայացնող կամ հատուկ պահանջմունքներ ունեցող անձանց հետ վարվելու կանոնների ուսուցման ուղղությամբ կազմակերպված դասընթացների:

Բազրատաշենի պաշտոնյաները նշեցին վերջին մեկ տարվա ընթացքում վերը նշված առաջին երկու կետերում նշված հարցերի ուղղությամբ դասընթացների մասնակցելու փաստը:

6. Ինչ վերաբերում է **սահմանային անցակետերում ընդունելության հարուկ կենտրոնների** առկայությանը, ապա պարզվեց, որ Բազրատաշենի անցակետում ընդհանրապես չկա այդպիսի կենտրոնի համար հատկացված որևէ կառույց: Ինչպես նշեցին այդ անցակետի պատասխանատուները, նմանատիպ կենտրոնի կառուցում նախատեսվում է նոր անցակետի կառուցման ծրագրով, որը գտնվում է քննարկման և ֆինանսավորման հայթայթման փուլում (նշվեց, որ, նախնական հաշվարկներով, ժամանակակից անցակետի կառուցումը կարժենա մոտավորապես 58 մլն ԱՄՆ դոլար): Չնայած սույն թվականի օգոստոսի 2-ին ՀՀ ԱԱԾ-ի կողմից հայտարարվեց Բազրատաշենում նոր սահմանային անցակետի շահագործման մասին⁴⁰, սակայն իրականում դա վերաբերում է միայն սահմանային անցակետով անցնող տրանսպորտային միջոցների ստուգման և բաց թողնման ենթահամակարգին:

ստեղծվել է Սահմանապահ զորքերի ուսումնական կենտրոնը: Ոստիկանության և սահմանապահ զորքերի ծառայողների համար կազմակերպվել են ընդգրկուն ուսուցողական ծրագրեր օրենսդրության, մարդու իրավունքների, ինքնության և ուղևորափաստաթղթերի զննության և խարդախության դեպքերի բացահայտման, մաքսանենգության և թրաֆիքինգի դեմ պայքարի վերաբերյալ, ինչպես նաև անցկացվել են անգլերենի և համակարգչային, այդ թվում սահմանային հսկողության և կառավարման տեխնոլոգիաների կիրառման դասընթացներ: ՄՄԿ-ն օժանդակել է ՀՀ կառավարությանը սահմանների հատման բոլոր հսկիչ կետերում Սահմանային էլեկտրոնային կառավարման տեղեկատվական համակարգի ընդլայնման գործում:

⁴⁰ ՀՀ ԱԱԾ Մամուլի կենտրոն, <http://7or.am/am/news/view/38972/>

³⁹ Այդ, ինչպես նաև ընդհանրապես ՀՀ սահմանային հսկողության համակարգի հզորացման ուղղությամբ 199թ. ի վեր ՄՄԿ-ն իրականացրել է լայնածավալ աշխատանք ՀՀ ՏԿՆ ՄՊԾ-ի (նախկին ՄՓՎ-ի), ՀՀ ԱԱԾ-ի և դրա կազմում գործող ՀՀ սահմանապահ զորքերի, Ինտերպոլի ՀՀ ազգային կենտրոնական բյուրոյի (ԱԿԲ), ՀՀ ոստիկանության և դրա կազմում գործող անձնագրերի և վիզաների վարչության, ՀՀ արտաքին գործերի նախարարության և նրա հյուպատոսական ծառայությունների, ՀՀ ԱԱՀՆ և այլ գերատեսչությունների համար: Մասնավորապես

«Զվարթնոց» օդանավակայանի սահմանային գոտում կառուցված հատուկ կացարանը

Մեր ուսումնասիրությունից պարզվեց, որ 2 տարի է, ինչ Երևանի «Զվարթնոց» միջազգային օդանավակայանի սահմանային գոտում ՀՀ կառավարության 2008թ. փետրվարի 7-ին ընդունած «ՀՀ սահմանային անցման կետերում և տարանցիկ գոտիներում հատուկ կացարանների գործունեության ու օտարերկրացիներին այնտեղ պահելու կարգը սահմանելու մասին» որոշման համաձայն կառուցվել է սահմանային անցակետում ապաստան հայցող և պաշտպանության ենթակա հատուկ պահանջմունքներ ունեցող օտարերկրացիների ժամանակավոր պահման համար նախատեսված հատուկ կացարան (այսուհետ՝ Հատուկ կացարան), որը սակայն որպես մուտքի պաշտպանիչ համակարգի մաս կազմող կառույց չի գործում, քանի որ դեռևս չկա այն իրավական ակտը, որով կկարգավորվեին այդ հաստատության գործառության կառուցվածքը, ինչպես նաև իր առջև դրված խնդիրների լուծմանն ուղղված կազմակերպական և գործառնական մեխանիզմները: Սահմանակետի պատասխանատու պաշտոնյաների վկայությամբ՝ այդպիսի իրավական ակտի նախագիծ կա, որը գտնվում է միջգերատեսչական քննարկման երկրորդ փուլում:

Ստորև բերված աղյուսակում ներկայացվում են այդ կացարանի առկա պայմանները նմանապիպ կացարաններին ներկայացվող միջազգային պահանջներին համապատասխանության տեսանկյունից:

Աղյուսակ 1.

Հատուկ կացարանին կամ ընդունելության կենտրոնին ներկայացվող պահանջները	«Զվարթնոց» օդանավակայանի հատուկ կացարանի համար նախատեսված կառույցում առկա վիճակը
1. Տեղադրվածությունը	
<p>Ընդունելության մասնագիտացված կենտրոնները (ԸԿ), որտեղ տարբեր մասնագետների կողմից տրամադրվում է անհրաժեշտ ծառայությունների համալիր խումբ, ստեղծվում են հատկապես մեծ խմբերով ժամանողների վայրերում, որտեղ առավել հաճախ են լինում ապաստան հայցողները: Սահմանային անցակետերին մոտիկ տեղակայված կենտրոններն ավելի մատչելի են ժամանողների համար, իշխանական մարմիններն ավելի արդյունավետորեն կարող են ցուցաբերել անհրաժեշտ և՛ հսկողական, և՛ օգնող գործառույթները, իսկ օժանդակ ծառայություններ տրամադրող սուբյեկտները հեշտությամբ կարող են տրամադրել իրենց ծառայությունները:</p>	<p>Տեղադրված է սահմանային անցակետից ոչ հեռու՝ մոտ 1 կմ հեռավորության վրա:</p>

2. Կառավարումը	
<p>ԸԿ-ների կառավարումը կարող են իրականացնել պետական կառավարման մարմինները, ՈԿԿ-ները, միջազգային կազմակերպությունները, երբեմն նույնիսկ մասնավոր կապալառու ընկերությունները:</p> <p>ԸԿ-ի կառավարման և ժամանողների անհետաձգելի պահանջմունքների բավարարման գործում ներգրավված սուբյեկտների հարաբերությունները պետք է կարգավորվեն պաշտոնական <i>համաձայնագրերով</i>, որոնք օգնում են տարանջատել գործընկերների գործառույթները և միասնականացնել աշխատանքի մեթոդները:</p> <p><i>Այդպիսի համաձայնագրերը կարող են ներառել՝</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • ԸԿ-ում բնակվող անձանց նկատմամբ վերաբերմունքի պաշտոնական ստանդարտներ, • ԸԿ-ում մարդու իրավունքների պահպանման նկատմամբ անկախ սուբյեկտների կողմից վերահսկողության իրականացման կանոններ: 	<p>Նշված պահանջները ապահովված չեն, քանի որ կառույցը դեռևս գործարկված չէ և գոյություն չունի որպես կազմակերպություն:</p>
3. Անձնակազմի պատրաստումը	
<p>ԸԿ-ի ամենօրյա գործունեության մեջ ներգրավված անձնակազմի անդամները կարող են և պետք է անցնեն պատրաստություն և ուսուցում հետևյալ հարցերի վերաբերյալ՝ միջազգային իրավունքի ոլորտում՝ մարդու և փախստականների իրավունքների ու սկզբունքների, ժամանողների նկատմամբ վերաբերմունքի և խնամքի ստանդարտների (օրինակ՝ մշակութային զգայունության և կոնֆլիկտների հարթման ուղղությամբ), հատուկ պահանջմունքներով անձանց (ոչսկային պայմաններում գտնվող կանայք, ընտանիքից բաժանված կամ առանց ուղեկցողի երեխաներ, թրաֆիքինգի և կտտանքների զոհեր, սահմանափակ հնարավորություններ ունեցող կամ հոգեբանական տրավմա տարած անձինք և այլն) օգնության ցուցաբերման ստանդարտների:</p>	<p>Այս պահանջը ևս կատարված չէ կառույցի չգործարկվածության և անձնակազմի բացակայության պատճառով:</p>
4. Պայմանները (ԸԿ-ում ապրող անձանց անվտանգությունն ու արժանապատվությունը լավագույն ձևով երաշխավորվում են հետևյալ պայմանների պահպանումով)	
<p>4.1. Ապրողների ոչ մեծ թիվ</p>	<p>Նախատեսված է ընդամենը 14 հոգու համար՝ 12 մեծահասակ և 2 մանկահասակ երեխա (օրորոցային տարիքի):</p>
<p>4.2. Ննջարաններում բավարար տարածք և մենակ մնալու հնարավորություն</p>	<p>Առկա է 4 առանձնացված սենյակ՝ միջինը երեք հոգու համար</p>

4.3. Սանիտարահիգիենիկ պատշաճ պայմաններ, այդ թվում՝ բաղնիք (ցնցուղ), կանանց ու տղամարդկանց համար առանձին զուգարաններ	Ապահովված են՝ լավ վերանորոգված վիճակում
4.4. Մարդկանց առևտրով ու մաքսանենգությամբ զբաղվող անձանց ԸԿ-ում հայտնվելու հնարավորության բացառում	Նախատեսված է, որ ապագա կացարանը լինելու է փակ տիպի կենտրոն՝ շուրջօրյա հսկողությամբ:
4.5. Տեխնիկական սպասարկման համակարգերի (օդափոխության, հովացման) առկայություն	Առկա են
4.6. Ննջարանների օդափոխության համակարգ	Առկա է
4.7. Լուսավորության համակարգ (ցերեկային և գիշերային լուսավորման հնարավորություն)	Առկա է
4.8. Պատշաճ կահավորվածություն	Առկա է
4.9. Ջեռուցման կենտրոնացված համակարգ	Առկա է
4.10. Ջրամատակարարման և ջրահեռացման համակարգ	Առկա է
4.11. Խոհանոցային հատված	Առկա է
4.12. Հանգստի և ժամանցի կազմակերպման ենթակառուցվածք	Առկա է
4.13. Բուժկետ	Չկա, նախատեսված է, որ առաջին բուժօգնությունը ցուցաբերվելու է օդանավակայանի բուժկետում:
4.14. Հատուկ կարիքներ ունեցող անձանց համար առանձնացված պայմաններով սենյակներ	Չկան, չնայած կենտրոնում սակավաթիվ կենվորների դեպքում կարող են տրամադրել առանձնացված սենյակներ:

4.15. Կենտրոնի այցելուների հետ միջազգային և տեղական իրավասու կազմակերպությունների ներկայացուցիչների հետ հանդիպման առանձնացված սենյակներ	Առկա չէ: Սահմանային անցակետի պատասխանատուները հավաստիացնում են, որ այդ նպատակով կարող է օգտագործվել հսկողություն իրականացնող հերթափոխի սենյակը, որը սակայն, մեր կարծիքով, ընդունելի տարբերակ չէ, որովհետև չի ապահովելու ապաստան հայցողի հետ հանդիպման կոնֆիդենցիալությունը, ինչպես նաև խաթարելու է հերթափոխի հսկողական աշխատանքը:
4.16. Ընդհանուր անվտանգության, այդ թվում հակահրդեհային անվտանգության համակարգեր	Ընդհանուր անվտանգության համակարգն առկա է, քանի որ այն լինելու է շուրջօրյա հսկողությամբ փակ կենտրոն: Սեփական հակահրդեհային ենթահամակարգ չունի, սակայն օդանավակայանի հակահրդեհային անվտանգության ծառայությունը գտնվում է հարևանությամբ, և հարկ եղած դեպքում երաշխավորված է հրդեհային անվտանգությունը:
4.17. Կապի միջոցների, այդ թվում ինտերնետ կապի առկայություն	Չկան
4.18. Կենտրոնում տեղավորված ապաստան հայցողների վերաբերյալ գրանցամատյաններ	Չկան, քանի որ կենտրոնը չի գործում: Այդպիսի գրանցամատյան կա սահմանային հսկողության կետում, որում ևս վերջին վեց տարիների համար որևէ գրանցում չկա:

<p>4.19. Ընդունելության գործընթացում ներգրավված տարբեր կառավարչական, ոչ կառավարական և միջազգային կազմակերպությունների հարաբերությունների ու գործառույթների վերաբերյալ համաձայնագրի կամ ստանդարտ մեթոդներ ենթադրող ընթացակարգեր</p>	<p>Նախորդ կետում նշված պատճառով չկան այդպիսի համաձայնագրեր կամ ընթացակարգեր:</p>
<p>5. Տրամադրվող ծառայությունները</p>	
<p>ԸԿ-ում կարող են տրամադրվել հետևյալ ծառայությունները՝</p> <ul style="list-style-type: none"> կանոնավոր կերպով և բավարար քանակությամբ կանոնավոր սննդի տրամադրում՝ պահպանելով դիետիկ և մշակութային ու կրոնական պահանջները, ժամանակին հիմնական ոչ պարենային ապրանքների (հագուստ, սանիտարահիգիենիկ պարագաներ, ծածկոցներ, սրբիչներ և այլն) տրամադրում, ժամանաման պահին բժշկական զննում, այդ թվում սուր բժշկական ախտանշաններով անձանց հայտնաբերում և բուժում, խորհրդատվություն և հոգեբանասոցիալական օգնություն, հնարավոր իրավաբանական տարբերակների (այդ թվում ապաստանի տրամադրման կամ հատուկ պահանջմունքներով անձանց համար նախատեսված հատուկ ընթացակարգեր) մասին տեղեկությունների տրամադրում, <p>Որպեսզի ԸԿ-ում տեղավորված անձինք ավելի արդյունավետ օգտվեն ընդունելության պայմաններից և տրամադրվող ծառայություններից, անհրաժեշտ է նրանց տրամադրել գործնական տեղեկություններ ԸԿ-ում ապրելու ընթացքում՝</p> <ul style="list-style-type: none"> նրանց իրավունքների ու պարտականությունների, սնվելու տեղի ու ժամանակի, կրոնական և մշակութային ծեսերի կատարման հնարավորությունների ու պայմանների, կապի միջոցներից, այդ թվում հեռախոսային, ինտերնետային ծառայություններից, տեղեկատվություններից օգտվելու հնարավորությունների, բողոքի ներկայացման և քննարկման մատչելի և կոնֆիդենցիալ ընթացակարգերի մասին: 	<p>Թվարկված ծառայություններից ոչ մեկը չի մատուցվում այն պարզ պատճառով, որ ԸԿ-ն չի գործում:</p>

Ամփոփում և եզրակացություններ

1. ՀՀ մուտքի համակարգի, մասնավորապես սահմանային անցակետերում ժամանողների ընդունելության ենթահամակարգը կարգավորող **օրենսդրության վերլուծությունը** ցույց է տալիս, որ այն հատկապես հատուկ կացարանների մասով ունի բարելավման կարիք մասնավորապես հետևյալ տեսանկյուններից՝
 - մուտքի պաշտպանիչ համակարգերին միջազգային իրավական ակտերով առաջադրվող բոլոր պահանջները ՀՀ օրենսդրության մեջ ներառելու,
 - այդ պահանջները ՄՀ-ի ամենօրյա գործառնական պրակտիկայում արմատավորելու նպատակով ՄՀ-ի միջոցով ժամանողների հետ առաջին շփման պաշտոնյաների ամենօրյա պաշտոնական պարտականությունները կարգավորող ենթաօրենսդրական նորմատիվ-իրավական ակտերում ներառելու,
 - սահմանային գոտում հատուկ կացարանների գործունեության ավելի մանրամասն կարգ մշակելու տեսանկյունից, որի միջոցով կհստակեցվեին ինչպես այդ կացարանների կազմակերպարական կարգավիճակները, հաստիքակազմը, անձնակազմի գործառույթները, կառավարման մեխանիզմները, գործառնական ռեժիմը, այլ կառույցների հետ համագործակցության սահմաններն ու մեխանիզմները, այնտեղ պահվող անձանց պաշտպանական կարիքների բավարարմանն ուղղվող միջոցների աղբյուրները, օտարերկրացիներին այնտեղ պահելու ժամկետներն ու պայմանները, դրանցում պահվող միգրանտների իրավունքների պաշտպանության մեխանիզմները և այլն,
 - «Օտարերկրացիների մասին» ՀՀ օրենքի 37-րդ հոդվածով սահմանվում է, որ սահմանապահները հատուկ կացարանում օտարերկրացուն տեղավորելուց հետո 24 ժամվա ընթացքում դիմում են դատարան՝ օտարերկրացուն մինչև 90 օր պահելու թույլտվության վերաբերյալ որոշում ստանալու համար: Այս դրույթը հակասության մեջ է մտնում «Փախստականների ու ապաստանի մասին» ՀՀ օրենքի 46-րդ հոդվածի 6-րդ մասի հետ, որով սահմանվում է, որ վավեր ճամփորդական փաստաթուղթ կամ մուտքի վավեր թույլտվություն չունեցող օտարերկրացիները Սահմանապահ զորքերի կողմից կարող են մինչև 72 ժամ պահվել հատուկ կացարանում, որից հետո նրանք պետք է տեղափոխվեն ժամանակավոր տեղավորման կենտրոն (խոսքն արդեն ՄՊԾ վարչական ենթակայությամբ գործող կենտրոնի մասին է):
2. ՀՀ մուտքի համակարգի **ինստիտուցիոնալ կառուցվածքի** ուսումնասիրությունից պարզ դարձավ, որ **առայժմ ՀՀ մուտքի համակարգը հեռու է միջազգային իրավունքի սահմանած չափորոշիչներին համապատասխան մուտքի պաշտպանիչ համակարգ լինելուց**, քանի որ չունի երկիր

ժամանող միջազգային պաշտպանության կարիք և հատուկ պահանջ-մունքներ ունեցող անձանց պաշտպանությունն ապահովող անհրաժեշտ ծառայություններն իրականացնելու ենթակառուցվածք, մասնավորապես՝

2.1 ՀՀ պետական սահմանի անցման վեց կետերից միայն մեկում կա պաշտպանության կարիք ունեցող ժամանողներին ժամանակավոր պահելու համար նախատեսված շինություն, որն էլ չի ծառայում իր նպատակին՝ գործառնական հարաբերությունները կարգավորող իրավական ակտի բացակայության պատճառով: Այսինքն՝ ՀՀ պետական սահմանի ոչ մի անցակետում, ըստ էության, չկա ժամանակակից ՄՊՀ-երին բնորոշ պաշտպանական գործառույթներն ապահովող ենթահամակարգ:

2.2 Արդյունքում ՀՀ մուտքի համակարգը իր գերակշռող գործելակերպով դեռևս մնում է միայն սահմանային հսկողության համակարգ: Այսպիսի եզրակացության համար հիմք է ծառայում այն փաստը, որ ՀՀ-ին արտաքին աշխարհի հետ կապ ապահովող երկու կարևորագույն անցակետերում, որոնց միջոցով տեղի է ունենում ՀՀ արտաքին ուղևորաշրջանառության ավելի քան 90%-ը, վերջին 6 տարիների ընթացքում գրանցվել է սահմանի վրա ապաստանի հայցման 1-2 դեպք: Եվ սա այն դեպքում, երբ այդ տարիներին աշխարհի մի շարք հայաշատ տարածաշրջաններում առկա են եղել ռազմաքաղաքական արտակարգ իրավիճակներ, որոնց պատճառով անհնար էր, որ Հայաստանը իսպառ զերծ մնար խառը միգրացիոն հոսքերի շրջանակներում միջազգային պաշտպանություն փնտրող անձանց ուշադրությունից: Մեր կարծիքով՝ նման իրավիճակի պատճառը հենց պաշտպանական գործառույթներ իրականացնելու ունակ ընդունելության ժամանակակից համակարգի բացակայությունն է, ավելի կոնկրետ՝ պաշտպանական գործառույթների իրականացման մեխանիզմների բացակայությունը, որն էլ հանգեցրել է ՄՀ-ում ավելի շուտ հսկողական, քան պաշտպանիչ գործառույթների իրականացմանը:

2.3 Ինչ վերաբերում է «Զվարթնոց» օդանավակայանում հատուկ կացարանների նպատակով ստեղծված շինությանը, ապա պետք է նշել, որ այն ֆիզիկական պայմանների (մեծություն, ներքին կազմություն, կահավորանք, կոմունալ-կենցաղային պայմաններ, անվտանգության համակարգեր և այլն) տեսանկյունից, ընդհանուր առմամբ, համապատասխանում է միջազգային չափանիշներին, սակայն ունի նաև մի շարք անհամապատասխանություններ, մասնավորապես՝

- այնքան էլ նպատակահարմար չէ օդանավակայանի տարածքում վերջինիս գտնվելը, այն էլ թռիչքադաշտի հարևանությամբ: Կացարանի գործունեության դեպքում այն խնդրահարույց է դառնալու օդանավակայանի անվտանգության առումով: Մեր կողմից նշված մտավախությունը փարատում է այն հանգամանքը, որ նախատեսված է այդ կենտրոնը

շահագործել ՀՀ ԱԱԾ շուրջօրյա հսկողության տակ՝ որպես փակ կենտրոն: Այդ դեպքում էլ խիստ սահմանափակվում են կենտրոնում տեղավորված անձանց հետ նրանց պաշտպանության և հատուկ պահանջ-մունքների բավարարմանն ուղղված ծառայություններ տրամադրող այլ կառույցների ներկայացուցիչների հաղորդակցության հնարավորությունները:

2.4 Մտահոգիչ է մեկ այլ հանգամանք ևս. ՀՀ կառավարության փետրվարի 7-ին ընդունած «ՀՀ սահմանային անցման կետերում և փարանցիկ գոտիներում հափուկ կացարանների գործունեության ու օտարերկրացիների այնպեղ պահելու կարգը սահմանելու մասին» N 127-Ն որոշմամբ նախատեսվում է, որ հափուկ կացարանում սնունդն ապահովվում է այնտեղ պահվող պաշտպանության կարիք ունեցողների հաշվին, իսկ գումարի բացակայության դեպքում՝ ուղևորափոխադրող կազմակերպության համաձայնությամբ՝ նրա հաշվին, իսկ այն դեպքում, երբ հատուկ կացարաններում պահվող օտարերկրացիների սննդի՝ ուղևորափոխադրող կազմակերպության հաշվին ապահովումն անհնար է, դա իրականացվում է ՀՀ պետական բյուջեի միջոցների հաշվին: Նման մեխանիզմը, մեր կարծիքով, ի սկզբանե վտանգի տակ է դնում այդպիսի կենտրոնների գործունեությունը: Կարծում ենք, որ հատուկ կացարանում մնացող անձանց այնտեղ մնալու կարճատևության հաշվին պետք է սննդապահովումն ամբողջությամբ իրականացնել պետական միջոցներով: Այլապես անհնար է պատկերացնել, թե հարևան պետություններում հնարավոր արտակարգ իրավիճակներից մազապուրծ ապաստան հայցողները ինչպես են ապահովելու իրենց սննդապահովումը:

3. Ինչ վերաբերում է ՀՀ մուտքի համակարգի մասնակիցների համագործակցությանը, այդ թվում ժամանողների հետ առաջին շփման պաշտոնյաների (սահմանապահների) և մուտքի համակարգի այլ սուբյեկտների և առաջին հերթին ՄՊԾ-ի հետ հարաբերություններին, ապա ապաստան հայցողների հոսքերի բացակայության պայմաններում կարծես թե չկան հակամարտություններ: Այս վիճակում դժվար է կանխատեսել, թե ինչպիսին կլինեն այդ փոխհարաբերությունները միջազգային պաշտպանության կարիք ունեցող իմիգրանտների քիչ թե շատ ինտենսիվ հոսքերի պարագայում, երբ ապաստան հայցողի ընդունելության գործընթացներում ակամայից բախվելու են սահմանապահների հսկողական-պատժիչ գործառույթները և ՄՊԾ-ի, միջազգային ու տեղական ՈԿԿ-ների պաշտպանիչ առաքելությունները:

4. Նկատի ունենալով այն, որ այսօր դեռևս ՀՀ սահմանային անցակետերում չկան հատուկ կացարաններ, իսկ սահմանակետում ապաստան հայցողները հազվագյուտ են, ապա դեռևս նպատակահարմար չէ սահմանային անցակետերում ունենալ ՄՊԾ մշտական ներկայացուցիչ:

Ապագայում, սակայն, երբ հնարավորություն կստեղծվի սահմանային գոտիներում ունենալ հատուկ կացարաններ, ապա, կախված այս կամ այն սահմանակետում ապաստան հայցողների ինտենսիվության աստիճանից, կարելի է քննարկել այդ կետերում ՄՊԾ մշտական ներկայացուցիչ ունենալու հարցը:

5. Ներկայումս այդպիսի ներկայացուցչի բացակայության պայմաններում առավել առաջնային է դառնում սահմանակետերում ժամանողների հետ առաջին շփման պաշտոնյաների (սահմանապահների և ոստիկանության անձնագրային ռեժիմը վերահսկողների) պարբերական վերապատրաստումների հատուկ համակարգի զարգացումը, որի միջոցով բարձրացվելու է այդ պաշտոնյաների իրազեկությունը՝ կապված պաշտպանության կարիք ունեցող անձանց պաշտպանության ապահովման ուղղությամբ առավել արդյունավետ միջոցառումներ իրականացնելու հետ:

6. Նպատակ ունենալով առավելագույնս նպաստել ՀՀ-ում մուտքի պաշտպանիչ համակարգի ձևավորմանը՝ հարկ ենք համարում ներկայացնել նաև **ՄԱԿ-ի ՓԳՀ-ի առաջարկները**՝ ուղղված ՄՊՀ-երի ստեղծման գործում շահագրգիռ պետություններին՝

- համագործակցել իրավապահ մարմինների, քաղաքացիական հասարակության և միջազգային գործակալությունների հետ նոր ժամանողների անհետաձգելի և երկարատև պահանջմունքների բացահայտման մեխանիզմների մշակման գործում,
- խրախուսել բազմակողմանի գիտելիքներ և փորձ ունեցող անդամներից (մուտքի համակարգի պաշտոնյաներ, ՈԿԿ-ներ, միջազգային կառույցներ) կազմված խմբերի ձևավորումը՝ նպատակ ունենալով աջակցել խառը միգրացիոն հոսքերի շրջանակներում ժամանած ավելի մեծ թվով անձանց անհատական գործերի կազմմանն ու հետագա քննարկման համար փոխանցմանը,
- մշակել անհատական գործերի կազմման և փոխանցման ստանդարտ մեթոդիկաներ,
- իրականացնել նոր ժամանածների խորհրդատվություն, նրանց իրավունքների ու պարտականությունների մասին իրազեկում, բոլոր այն կազմակերպությունների մասին տեղեկությունների տրամադրում, որոնք կարող են ժամանածներին ցուցաբերել որոշակի աջակցություն և ծառայություններ, մասնավորապես հոգեբանասոցիալական, բժշկական և այլն,
- հավաքել նոր ժամանածների բնութագրերի կազմման համար անհրաժեշտ տեղեկություններ, այդ թվում՝ տվյալներ միգրացիոն երթուղիների, տրանսպորտային միջոցների, տվյալ անձի հետ ժամանած ընտանիքի անդամների, ծագման երկրից հեռանալու պատճառների և նպատակային ժամանման կետերի մասին և այլն,

- իրականացնել գործերի վերլուծություն՝ նպատակ ունենալով որոշակիացնել նոր ժամանածների հնարավոր պաշտպանությունը կամ այլ հատուկ պահանջմունքները, ինչպես նաև համապատասխան սուբյեկտների հետ համակարգել պաշտպանության տրամադրման և օգնության ցուցաբերման ուղղությամբ իրականացվող գործողությունները,
- Նոր ժամանածներին ուղարկել դեպի արձագանքման համապատասխան մեխանիզմները (ապաստանի տրամադրման ընթացակարգ, երեխաների պաշտպանության համակարգ, թրաֆիքինգի զոհերի, ռիսկի պայմաններում գտնվող կանանց ու աղջիկների համար նախատեսված ընթացակարգեր, կամավոր վերադարձի ծրագրեր և այլն):

Социально-политическое влияние трудовой миграции на Республику Армения (РА)

Вардан Геворգян

ԱՇԽԱՏԱՆՔԱՅԻՆ ՄԻԳՐԱՑԻԱՅԻ ՍՈՑԻԱԼ-ՔԱՂԱՔԱԿԱՆ ԱՂԴԵՑՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅԱՆ ՎՐԱ

Այս վերլուծական հոդվածը Վ. Գևորգյանը գրել է «Միջազգային միգրացիայի վերաբերյալ կիրառական հետազոտությունների «ՔԱՐԻՄ-Վոստոկ» Կոնսորցիումի պատվերով, որը 2012թ. ռուսերենով առաջին անգամ հրատարակվել է Կոնսորցիումի գիտահետազոտական հաշվետվություններից մեկում⁴¹:

- Կարևորագույն է ազդեցությունները իրազեկությունը կառավարության կողմից ունեցող անձանց պաշտպանության ապահովման ուղղությամբ պատվել արդյունավետ միջոցառումներ իրականացնելու հետ:
- Կարևորագույն է ունենալով ազատագրական կառավարող ՀՀ-ում մուտքի պաշտպանիչ համակարգի ճանաչումանց հարկ ենք համարում ենթակայանելու նաև ՄԱԿ-ի ՓԳՀ-ի առաջարկները՝ ուղղված ԱՊԿ-երի անհիման գործում շահագրգիռ պահպանումներին:
- Կարևորագույն է իրականացնել մարմինների, քաղաքացիական հասարակության և միջազգային գործակալությունների հետ կոր ժամանակների ակտիվացումը և երկարատև պահպանումները բուժաբուժական մեխանիզմների մշակման գործում:
- Խրախուսել քաղաքացիները գրանցվելու և փորձ ունեցող անդամներից (մասորի համակարգի պաշտոնյաներ, ՈՒԿ-ներ, միջազգային կառույցներ) կազմելով խմբերի մասնակցությունը կառավարական ունենալով արդյունավետ միջոցառումներ հասնելով շահանակներում հասնելով ավելի մեծ թվով անձանց ակտիվացնել գործերը կազմման ու հետագա լինարկման հասնելով իրականացնել:
- Աջակց անհատական գործերի կազմման և փոխանցման տեսչության մեջ զբաղվելով:
- Խրախուսել կոր ժամանակների խորհրդատվությունը, կրթության իրականացումը ու պարտականությունների մասին իրազեկումը, բոլոր այն կարևորագույն պարտականությունների մասին տեղեկությունները տրամադրելով, որոնք կարևոր են ժամանակներին ցուցաբերել որոշակի արդյունավետ և ծախսերից խուսափելով մասնակցությունը հոգեբանական աջակցության և կրթության:
- Կարևոր է կոր ժամանակների ընդհանրացումը կազմման համար անհրաժեշտ տեղեկությունները, որոնք կարևոր միջոցառումներ են:

41 St'u "Социально-политическое влияние трудовой миграции на Республику Армения", КАРИМ ВОСТОК – КОНСОРЦИУМ ПРИКЛАДНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ ПО МЕЖДУНАРОДНОЙ МИГРАЦИИ Научно-исследовательский отчет 2012/33/ (<http://www.carim-east.eu/media/CARIM-East-2012-RU-33.pdf>):

КАРИМ-Восток КК 2012/33

Социально-политическое влияние трудовой миграции на Республику Армения (РА)

Вардан Геворгян

управлению миграцией, в том числе политическая борьба с нелегальной миграцией. В МЭИРДПХ КАРИМ-Восток КК 2012/33/ (http://www.carim-east.eu/media/CARIM-East-2012-RU-33.pdf) Региональное бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии (Regional Office of ILO for Eastern Europe and Central Asia) в 2012 году опубликовало доклад «Социально-политическое влияние трудовой миграции на Республику Армения» (Social and Political Impact of Labour Migration on the Republic of Armenia), который является не только необходимым, но и эффективным инструментом для проведения государственной политики в области миграции.

Введение

За последние 20-25 лет наблюдается особая интенсивность эмиграционных потоков из Армении (по разным оценкам, за период 1990-2005 гг. из Армении безвозвратно выехали от 700 тыс. до 1.300 тыс. человек, не считая свыше 150 тыс. выехавших безвозвратно в 2006-2011 гг.), что оказало ощутимое воздействие на все сферы общественной жизни страны. Особое внимание в отчете уделено рассмотрению эмиграционной ситуации в Армении, в частности вопросов, связанных с трудовой эмиграцией. В настоящее время трудовая эмиграция продолжает оставаться для страны одной из важнейших социальных проблем, имеющей серьезное влияние на все стороны общественной жизни. По данным системы учета потоков пассажиров в пограничных пропускных пунктах Армении, только за первые четыре месяца отрицательное сальдо по внешним миграционным потокам составило 57,3 тыс. человек⁴², подавляющую часть которых составляют трудовые эмигранты.

В данном отчете нецелесообразно фокусировать внимание на доскопальном описании особенностей потоков трудовой эмиграции. Однако следует отметить, что такая эмиграционная ситуация в Армении породила две большие группы проблем, имеющих причинно-следственную связь с трудовой миграцией, в частности проблемы, порождающие эмиграционные потоки нежелательных масштабов и воздействующие на рынок труда и на другие сферы общественной жизни, и проблемы, связанные с отрицательным влиянием эмиграционных потоков на различные стороны общественного развития.

Необходимость исследования миграционных проблем в Армении осознавалась как в советское, так и в постсоветское время, что обусловлено постоянным несопадением официальной информации о миграционных потоках с реальной ситуацией.

В 1980-х годах в Армении был проведен ряд исследований по миграционным проблемам. В частности, в 1984-1985 годах по указанию Правительства Советской Армении было проведено специальное комплексное обследование (Государственный комитет по труду 1985), с помощью которого попытались оценить реальные объемы внешних миграционных потоков, относящихся к Армении, и поправить те расчеты, которые имели место в официальной статистике в 1980-х годах. Это было тем более необходимо, так как по применяемой тогда методологии объемы межреспубликанских миграционных потоков считали только по данным мест пребывания отходников, поскольку последние, как правило, из соображений трудоустройства, стояли на учете только на

месте пребывания и тем самым игнорировали необходимость официальной регистрации актов выезда из республики и возвращения.

Еще одно исследование (Карпетян и Овсепян 1986) главным образом было посвящено процессам демографического развития регионов Армянской ССР, которые находились в определенной причинно-следственной взаимосвязи с миграционными процессами.

В постсоветский период исследования миграционных процессов стали более востребованными в связи с резким ростом объемов эмиграционных потоков из Армении⁴³: в 1990-х годах миграционные проблемы в Армении изучались в основном в контексте обследований по проблемам бедности UNFPA 1996 г., Министерство статистики Армении, Евростат, 1999 г.). В этих исследованиях интенсивные эмиграционные потоки первой половины 1990-х объяснялись внезапным ухудшением социально-экономических условий населения республики.

В 2000-х годах, наряду с проблемами взаимосвязи бедности и миграции, в круг исследовательских вопросов были включены также вопросы, относящиеся к:

- внешней трудовой миграции (два социологических обследования домохозяйств, проведенные НПО «Прогрессивные социальные технологии» в 2005 и 2008 гг.);
- внутренней миграции, в том числе проблемам вынужденных внутренних переселенцев (Фонд народонаселения ООН и Армстат 2008, также Фрэнсис Денг 2000);
- управлению миграцией, в том числе политике борьбы с нелегальной миграцией (МОМ, Шведский совет по миграции 2008, а также Gevorgyan 2008);
- миграции и развитию, в том числе проблемам человеческого развития (Региональное бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии 2009, также Доклад о человеческом развитии ООН 2009 и т. д.).

Все перечисленные обследования оставляли без должного внимания вопросы конкретного социально-политического воздействия трудовой эмиграции на рынок труда, в том числе на разные стороны жизненных условий социальных групп, которые в той или иной степени включены в рынок труда или находятся за его пределами. Однако эти исследования имеют еще один общий недостаток, который заключается в том, что в них миграция

⁴³ Ярким свидетельством осознания важности исследования миграционных проблем в Армении является факт принятия Правительством Армении в декабре 2011 года Концепции «Об исследовании и предотвращении явления нелегальной миграции из Республики Армения», который явственно продемонстрировал, что исследования миграционных проблем становятся не только необходимым, но и обязательным инструментом для проведения государственной миграционной политики.

⁴² <http://www.smsmta.am/?id=1020>

не рассматривалась с междисциплинарной позиции, то есть в причинно-следственной взаимосвязи с разными сторонами общественной жизни.

После 2008 года в Армении не проводились целевые исследования по проблемам миграции, тем более по вопросам трудовой миграции.

В настоящей статье обсуждаются вопросы социально-политического влияния трудовой эмиграции на важнейший социальный институт Республики Армения – на рынок труда. В частности, автора интересует влияние **трудовой эмиграции** на жизнедеятельность наиболее уязвимых социальных групп общества: женщин, детей, пожилых людей, недееспособных и малоимущих граждан, а также социально-географические особенности влияния трудовой эмиграции, то есть воздействие трудовой миграции на сельскую и городскую местность.

Одна из главных исследовательских задач – ответить на вопросы: насколько социальный институт труда способствует воспроизведению социального неравенства в обществе, будь то через определенные механизмы или посредством трудовой эмиграции: какие новые области или аспекты социального неравенства создает трудовая эмиграция и какие новые возможности для социальной мобильности или маргинализации вышеупомянутых социальных категорий создают изменения, вызванные трудовой миграцией. В частности, были изучены следующие аспекты:

1. Влияние проводимой в РА политики занятости на уровень бедности и неравенства, а также на равномерное развитие различных территорий, городских и сельских общин РА;
2. Проблемы, связанные с уязвимыми в социальном отношении группами на рынке труда РА;
3. Основная направленность политики по регулированию трудовой миграции в РА и ее влияние на нелегальную миграцию и т. д.

В результате изучения вышеназванных вопросов были подготовлены предложения, направленные на усовершенствование политики урегулирования сферы трудовой эмиграции, проводимой властями республики.

Методологическая часть

Основным методом настоящего исследования послужил **вторичный анализ** целой группы документов, в том числе официальных статистических отчетов, политико-управленческих документов, принятых различными госучреждениями, данных электронной системы учета потоков пассажиров в пограничных пропускных пунктах Армении о внешних миграционных потоках, отчетов о результатах выборочных исследований по проблемам миграции, проведенных за последнее десятилетие различными структурами, и др.

Помимо вторичного анализа указанных источников, было проведено полустандартизированное углубленное интервью с восемью известными в **республике** экспертами в области миграции – представителями системы государственного управления, научно-академических кругов, международных и местных неправительственных организаций (далее – эксперты), во время которого были обсуждены некоторые вопросы, относящиеся к разным аспектам влияния трудовой эмиграции на различные стороны общественной жизни страны. Перечень вопросов, обсуждаемых с экспертами, представлен в приложениях к настоящему докладу.

Несмотря на то что в 2000-е гг. в Армении, в отличие от некоторых других постсоветских стран, были проведены значительные исследования по проблемам рынка труда и миграции, они в основном были нацелены на изменение ситуации, сложившейся под влиянием макроэкономических факторов. Миграционные проблемы рассматривались главным образом с точки зрения социально-демографической ситуации, с учетом их чрезвычайной интенсивности по сравнению с численностью населения Армении. По данным Всемирного банка и Международной Организации по Миграции, по состоянию на 2008 г., из числа шести стран к востоку от Евросоюза (Армения, Азербайджан, Беларусь, Украина, Грузия, Молдова) в результате эмиграции, в процентном отношении к численности собственного населения, Армения понесла наибольшие потери – 28,2%. Для сравнения отметим, что в Грузии этот показатель составил 25,1%, в Молдове – 21,5%, в Беларуси – 18,6%, в Азербайджане – 16,0% и в Украине – 14,4% («Европейский фонд образования» (ETF) 2011, стр. 34). Опасная социально-демографическая ситуация, угрожающая Армении из-за интенсивных эмиграционных потоков, в значительной мере отодвинула на второй план задачу детального изучения многогранного влияния феномена трудовой эмиграции на общественную жизнь, в том числе на различные социальные институты и группы людей.

Прежде чем перейти к анализу основных вопросов, необходимо остановиться на важной детали, игнорирование которой может привести к неадекватной оценке всей проделанной исследовательской работы. Речь идет о методологической трудности, с которой автор столкнулся при подготовке данного доклада и которая носит общий информационный характер:

1. До сих пор в стране нет целостной и единой системы точной регистрации и учета объемов, направлений, структуры, мотивов как внешних, так и внутренних миграционных потоков;
2. Не проведены выборочные исследования, посвященные именно тем аспектам миграционных проблем, результаты которых позволили бы

получить непосредственную и целостную информацию об интересующих конкретных вопросах, относящихся к настоящему докладу и тем более отражающих закономерности всего периода последних 20-25 лет.

Кроме вышеуказанных информационных проблем общего характера, в процессе подготовки настоящего доклада автору пришлось столкнуться также с определенными ограничениями, вытекающими из сути документов, использованных в качестве источников информации. Такими ограничениями являются, в частности, следующие факты:

1. В официальных статистических докладах о социально-экономическом положении и уровне бедности в РА не нашли полного отражения ни реальные объемы миграционных потоков, ни проблемы, связанные с различными социальными группами, вовлеченными в различные типы потоков. Доклады Национальной статистической службы республики, составленные на основе результатов обобщенных обследований домашних хозяйств, хотя и содержат наиболее достоверные и целостные данные об уровне бедности в республике, однако не дают детального отражения миграционных проблем с дифференциацией по разным группам.
2. Данные, полученные электронной системой учета пассажирских потоков в пограничных пропускных пунктах, также не дают дифференцированной картины эмиграционных потоков по направлениям, характеру, составу и т. д.
3. При наличии большого числа стратегических документов по политике Правительства Армении, имеющих какое-либо отношение к проблемам регулирования миграции в различных сферах государственного управления, крайне неэффективно практическое проведение предусмотренных в указанных документах политических мероприятий.

Вышеуказанные пробелы автор постарался восполнить с помощью экспертного опроса, однако не совсем удачно, так как мнения экспертов по интересующим вопросам были сформулированы в рамках того же ограниченного информационного пространства.

Не претендуя на восполнение данного пробела, настоящее исследование стремится на основе вторичного анализа имеющихся данных обобщить взаимное влияние рынка труда Армении и эмиграционных потоков, показав влияние данных потоков на жизнь различных социальных групп населения республики на разных стадиях последних 25 лет.

Основная аналитическая часть

Политика трудовой миграции в Армении

Поскольку рынок труда как социальный институт представляет собой систему согласования общественных отношений, сформированных в данном обществе, а также интересов работодателей и наемных работников, и призван «естественным образом гармонизировать» и в социальном отношении балансировать экономические и социальные интересы различных социальных групп, то по положению на рынке труда можно судить о характере, направлениях и качестве изменений структуры социально-экономической системы данного общества. А главным показателем оценки ситуации на рынке труда является степень экономических отношений между предложением рабочей силы и спросом на нее. Этим обусловлена степень реализации возможностей получения главным субъектом рынка труда – человеком – необходимого количества и качества благ для него самого и для его семьи путем приложения им сознательных целенаправленных трудовых усилий.

В Армении пока нет четко проводимой политики по трудовой миграции. Начиная с 2000 года, Армения, учитывая изменения миграционной ситуации, трижды принимала стратегические документы, направленные на государственное регулирование миграции. Хотя в документах отмечается важное значение государственного регулирования миграции, в том числе трудовой миграции, в них не нашли место политические мероприятия, нацеленные на эффективное регулирование трудовой миграции. Кроме того, со дня обретения независимости в стране не было принято четко сформулированного стратегического документа по государственному регулированию рынка труда. Сегодня такая стратегия по государственному регулированию сферы занятости только на стадии разработки. Несмотря на это, важные ориентиры для стратегического развития данной сферы были установлены принятой Правительством РА в 2008 году Программой устойчивого развития, которая, подчеркивая положительное влияние трансфертов, получаемых по линии трудовой эмиграции, на сокращение уровня бедности, отмечает, что «существенные объемы трансфертов некоторым образом давят на рынок труда, что выражается в снижении экономической активности и увеличении стоимости рабочей силы». Программа устойчивого развития указывает также на двойное воздействие трудовой миграции на социально-экономическое положение мигрантов и членов их семей, отмечая, что, в отличие от краткосрочной миграции, долгосрочная и в особенности неформальная миграция «подразумевает значительные риски для мигрантов, обусловленные нестабильной занятостью и отсутствием минимальных элементов социальной защиты» (Программа устойчивого развития 2008 г., стр. 109).

О некотором отрицательном влиянии трудовой миграции на рынок труда свидетельствует также исследование, проведенное Всемирным банком весной 2011 года, согласно которому частные (в том числе внешние) трансферты отрицательно сказываются на предложении рабочей силы на рынке труда: в группе лиц, получающих подобные трансферты, увеличивается удельный вес экономически неактивных лиц и лиц, частично занятых в неформальном секторе экономики (Всемирный банк 2011). На данном этапе государственное регулирование сферы занятости в Армении осуществляется по годовым программам, разрабатываемым Министерством труда и социальных вопросов республики. Данное министерство официально призвано разработать также предложения по оплате труда, улучшению условий и охраны труда, а также политику внутренних и внешних перемещений рабочей силы. За проведение политики занятости, разработанной Министерством труда и социальных вопросов, в первую очередь отвечает Агентство «Государственная служба занятости» (АГСЗ), действующее в системе указанного министерства.

Государственная миграционная служба Министерства территориального управления также непосредственно работает над решением задач, связанных с трудовой миграцией. Данная служба призвана разработать политику государственного регулирования миграционных процессов и проводить ее в жизнь в рамках своих полномочий, а также координировать функции других органов, имеющих определенные полномочия в сфере урегулирования миграционных потоков. Для содействия цивилизованной интеграции Армении в международный рынок труда, миграционная служба в 2004 и 2008 гг. разработала и представила Правительству РА два проекта закона Республики Армения «О регулировании внешней трудовой деятельности», основной целью которых было обеспечение защиты интересов и прав трудовых мигрантов – граждан республики, придание систематического характера делу изучения иностранных рынков труда, представляющих интерес для армянских граждан, а также выполнение обязательств по ратифицированным Арменией международным документам и в особенности обязательств по конвенции МОТ № 97 от 1949 г. (отчеты Государственной миграционной службы Министерства территориального управления Армении 2004-2008 гг.).

Несмотря на то что МОТ дала положительное заключение по указанным проектам, они все еще не обрели действенную силу, главным образом по причине столкновения межведомственных интересов.

В рамках настоящего исследования были рассмотрены вопросы рынка труда как одного из основных социальных институтов, содействующих воспроизводству социального неравенства в обществе и его взаимосвязи с трудовой миграцией путем сопоставления миграционной ситуации за последние 30 лет с поэтапными особенностями развития рынка труда Армении и ростом

зарплаты. В частности, был проведен анализ социально-политического воздействия трудовой миграции на общество Армении по следующим этапам:

1. 1980-1988 гг. (период, непосредственно предшествующий независимости Армении):
2. 1988 год – первая половина 1990-х годов (период экономического спада):
3. Со второй половины 1990-х годов до 2007 года (период экономического роста):
4. 2008-2012 гг. (период мирового финансово-экономического кризиса и посткризисный период).

Влияние трудовой миграции в поздний советский период и в период, непосредственно предшествующий обретению Арменией независимости

Несмотря на то что в советские годы эмиграционным процессам уделялось мало внимания, данные того времени свидетельствуют о том, что в поздний советский период Армению характеризовали достаточно интенсивные потоки трудовой эмиграции, которые возникли еще в 1960-х годах и были обусловлены различием уровней социально-экономического развития различных республик бывшего СССР. В 1980-1988 гг. среднегодовое сальдо внешних миграционных потоков Армянской ССР было отрицательным – около 12700 человек.

Косвенные данные о воздействии трудовой миграции на социальную ситуацию в Армении за данный период свидетельствуют, что в 1985 году (самый благоприятный год экономического развития, предшествовавший экономическим реформам в Армении) потребительский уровень населения республики не только отставал от установленных всесоюзных норм потребления, но и 20% населения имело доход ниже минимальной нормы жизнеобеспечения, установленной в СССР на душу населения.

Потоки трудовой миграции (1% населения республики, или примерно 2% трудовых ресурсов) за указанный период формировались в основном за счет населения некоторых приграничных и высокогорных сельских районов Армении и имели значительное влияние на повышение уровня жизни населения этих районов, а также на повышение конкурентоспособности данных работников на рынке труда СССР.

В данный период несоответствие между опережающими темпами естественного роста населения и отставанием социально-экономического развития сельских районов обусловило направление внутренних миграционных потоков из села в город⁴⁴. Потоки трудовой миграции из Армении, за редким исключением, формировались из числа мужчин.

⁴⁴ Учитывая, что в рамках настоящей программы предусматривается также рассмотрение влияния демографических аспектов миграции на общественную жизнь в стране,

В отношении женщин следует отметить, что Армения была одной из немногочисленных республик, в которой равные права женщин были не только зафиксированы конституционно, но и фактически обеспечивались их соблюдение во всех сферах жизни.

К концу 1980-х годов 92% женщин трудоспособного возраста были заняты профессиональной деятельностью или получали образование. Данный показатель на 30-40% превышал соответствующие показатели даже развитых капиталистических стран. Среди занятого населения женщины составляли 51% (Армстат 2000).

Влияние трудовой миграции в период с 1988 года и до первой половины 1990-х годов

Почти все эксперты, участвующие в экспертном опросе, оценили армянскую миграцию за последние 20 лет (превышающую общемировые показатели в 10 раз) как ненормальное явление и даже как процесс, который может привести к депопуляции.

В период с 1988 по 1995 год в миграционных потоках преобладали нетрудовые мигранты (иммигранты, покинувшие Азербайджан и другие республики СССР в 1988-1992 гг. по неэкономическим причинам, и др.). Но это не значит, что в тех потоках отсутствовали трудовые мигранты, так как в 1990-1994 гг. был зарегистрирован беспрецедентный за всю новейшую историю республики спад макроэкономических и прочих социальных показателей, широкое распространение получили бедность и безработица. В 1992-1994 гг. во внешние миграционные потоки, имеющие отношение к Армении, были вовлечены два основных потока мигрантов: трудовые мигранты и социально-бытовые мигранты. По экспертным данным, «в числе уезжающих преобладали трудовые мигранты (более половины). В миграционных потоках возвращающихся в Армению лиц удельный вес данной группы сократился до уровня 35%. Это означает, что часть трудовых эмигрантов, уехавших из Армении, остается за границей в качестве долгосрочных мигрантов или постоянных жителей. Более 60% семей данной группы продолжают оставаться в Армении, живя за счет денежных переводов, посылаемых членом семьи - трудовым эмигрантом» (UNDP-Армения 2009, стр. 39-40).

Данный этап миграционных процессов почти совпадает по времени с первым этапом процесса формирования рынка труда нового типа, а также с первым этапом государственного регулирования сферы занятости, начавшимися в 1992 году с принятием первого закона Республики Армения «О занятости населения».

автор не останавливается на детальном представлении этих показателей.

В 1990 году численность занятых в Армении составляла 1630,1 тыс. человек, примерно 60% которых было сконцентрировано в промышленности (30,4%), сельском хозяйстве (17,4%) и строительстве (11,4%). В последующие переходные годы степень и структура занятости населения Армении подверглись достаточно равномерным изменениям: было зафиксировано продолжительное сокращение общей занятости вплоть до 2003 года.

Официальная статистика свидетельствует о снижении удельного веса промышленности и увеличении доли услуг в структуре занятости, а также о массовом переходе сокращенных рабочих из промышленности в сферу сельского хозяйства.

В течение обсуждаемого периода имело место еще одно структурное изменение рынка труда – сдвиг занятости из государственного в частный сектор.

По свидетельствам экспертов, «в результате изменений рынка труда, связанных с переходом на рыночные отношения, резко возросло неравенство доходов: коэффициент Джини вырос с 0,258 в 1989 году до 0,59-0,60 во второй половине 1990-х годов, в результате чего Армения перешла в разряд стран мира с наибольшей неравномерностью доходов» (UNDP-Армения 2009, стр. 55). В 1988-1995 гг. в республике наблюдались также достаточно интенсивные внутригосударственные миграционные потоки, в которых преобладали внутренне перемещенные лица, переехавшие из приграничных районов Армении из-за боевых действий с Азербайджаном: их численность по разным оценкам составляет от 60 до 72 тысяч человек (Фрэнсис Денг 2000). *Исследование, проведенное в приграничных зонах Армении в 1998 году, показало, что для внутренне перемещенных лиц перемещение не только не создало возможностей для социальной мобильности, а, наоборот, увеличило вероятность их социальной маргинализации.*

Повреждения социальной инфраструктуры приграничных сельских районов, а также резкое сокращение эффективности земледелия и животноводства – основных средств для получения продуктов и доходов – стало мощным фактором оттока населения из этих районов, вовлекая их значительную часть в интенсивные внутренние и внешние миграционные потоки (Правительство Армении 2000, стр. 4)⁴⁵. Дальнейшие исследования показали, что значительная часть внутренне перемещенных лиц спустя десятилетие после своего отъезда все еще не в состоянии решить часть вышеуказанных проблем.

⁴⁵ По оценкам Правительства РА, в результате боевых действий в приграничных районах было повреждено более 12300 домов, 40% которых полностью уничтожено, получили повреждения более 78 образовательных учреждений, 62 медицинские амбулатории, водопроводные линии для питьевой воды протяженностью 515 км и ирригационные водопроводные линии протяженностью 724 км, дороги протяженностью 575 км. 60% дорог оцениваются как полностью уничтоженные. 70% сел лишились питьевой воды и воды для орошения («Программа восстановления приграничных регионов РА», 2000 г., стр. 4).

Во внутренние миграционные потоки были в значительной мере вовлечены насильно депортированные в 1988-1992 гг. из Азербайджана армянские беженцы, которые нашли убежище в основном в приграничных районах Армении, где в первые годы переходного периода социально-экономические условия резко ухудшились. *Как отмечают эксперты Национального доклада ООН о человеческом развитии за 2009 год, «неутешительные социально-экономические реалии 1990-х годов, в свою очередь, предопределили последующий отток значительной части (от 1/4 до 1/3, или от 120 тыс. до 150 тыс.) беженцев, нашедших приют в стране, основная часть которых уехала в Россию, а малая часть, в дальнее зарубежье» (UNDP-Армения 2009 г., стр. 37).*

Влияние трудовой миграции в период экономического роста Армении (вторая половина 1990-х гг. - 2007 год)

В этот период на смену иммиграционным потокам, преобладавшим в структуре внешней миграции в 1988-1995 гг., пришли эмиграционные потоки, в основном обусловленные войной в Нагорном Карабахе и фундаментальными изменениями, произошедшими в социально-экономической и политической сферах. В эти годы в Армении, оказавшейся в наиострейшем экономическом кризисе, получили широкое распространение безработица и бедность (особенно в городской среде).

Данный этап политики, проводимой на рынке труда Армении, характеризуется как период формирования социально-трудовых отношений нового типа и уточнения системы государственного регулирования занятости, начатый с принятием нового закона Республики Армения «О занятости населения» и Трудового кодекса РА, когда стало очевидным несоответствие экономического роста Армении и практики установления трудовых отношений.

На рынке труда в 1996 году был зафиксирован рост числа экономически активного населения. Этот показатель, равно как и показатели занятого населения, значительно сократился за 1996-1997 гг., когда безработица превысила 140 тысяч человек (Армстат 1999). В последующие пять лет, по данным Министерства труда и социальных вопросов Армении, сохранился среднегодовой показатель безработицы (10,4%). Тенденция сокращения показателя экономически активного населения, свидетельствующая о напряженности ситуации на рынке труда, объясняется интенсивными потоками трудовой миграции. В 1996-2001 гг. среднегодовое отрицательное сальдо внешней миграции из Армении составило примерно 50.000 человек (Армстат 1999, стр. 24). В эти годы трудовая миграция не способствовала смягчению социального неравенства. Согласно официальной статистике Армении, в 1996 году 27,06% населения страны было отнесено к бедным, а 27,7% – к крайне

бедным (Армстат 1999 г., стр. 40). В последующие годы абсолютные показатели бедности сократились, однако социальное неравенство не сократилось: в 1999 году доля ВВП, приходящаяся на наиболее бедную часть населения (10%), была более чем в 115 раз меньше доли наиболее богатой части населения (10%) (Погосян 2006, стр. 221).

Внешние миграционные потоки, в которых в 2005-2006 гг. вновь преобладали мужчины в трудоспособном возрасте – 13,1% против 1,7% женщин, в этот период носили в основном трудовой характер (UNDP 2009, стр. 69). Одной из особенностей данного этапа было также сокращение в трудовых миграционных потоках удельного веса уезжающих из Еревана лиц и увеличение удельного веса эмигрантов из малых городов и сельских районов, что еще раз свидетельствует о неравномерном развитии страны и более широком распространении бедности особенно в малых и средних городах. Этот факт лишний раз доказал, что отсутствие работы, бедность и в особенности неравенство сыграли большую роль в формировании эмиграционных потоков. Об этой закономерности свидетельствует также и эксперт Всемирного банка Кейт Гриффин, которая в своем докладе «Заключения о политике: стратегия, благоприятная для бедных» отмечает, что городские районы не только беднее сельских, но и, по существу, бедные городские домашние хозяйства для обеспечения себя продуктами питания большей частью зависят от денежных переводов, и в первую очередь от доходов, получаемых по линии трудовой миграции (в доходах бедных и крайне бедных групп городского населения эти переводы составляют соответственно 26% и 31%), а также от доходов, получаемых от продажи домашнего имущества. В городской местности безработица или выбытие с рынка труда еще более увеличивает вероятность обнищания данного лица» (GTZ 2005: стр. 23).

Начиная с первых лет 2000-х годов, миграционные процессы в Армении претерпели определенные изменения: согласно официальным данным, отрицательное сальдо внешних миграционных потоков относительно сократилось. Оно даже стало положительным в 2004-2006 гг. Наряду с этим, по тем же данным, безработица в стране стала постепенно сокращаться: с 9,8% в 2002 году до 7,7% в 2006 году (Национальная миграционная служба Армении 2007). **На этом этапе эмиграционные потоки, как и прежде, носили трудовой характер (в 2002-2007 гг. – 94% эмиграционных потоков) и в большей степени имели положительное воздействие на социальное положение групп, вовлеченных в данные потоки** (Прогрессивные социальные технологии 2008: стр. 6-7).

В 2000-х годах в результате определенных социально-экономических процессов явно активизировались также внутренние миграционные потоки, в которые в 2007 году было вовлечено 3,2% домашних хозяйств. Внутренние миграционные процессы в целом имели положительное влияние на уровень

жизни домашних хозяйств. 87,9% возвратившихся из других мест в Армению оценивают свою поездку как «скорее всего, удачную» или «вполне удачную» (Прогрессивные социальные технологии 2008: стр. 9).

Что касается положительного влияния трудовой миграции на общество, следует отметить, что Армения причисляется к ряду стран, получающих крупные денежные переводы от трудовых эмигрантов. По результатам обследования 8500 домашних хозяйств, проведенного Центральным банком, примерно 36% домашних хозяйств получали из-за границы денежные переводы от членов семьи-мигрантов (см. UNDP-Армения 2009: стр. 119). Эти переводы играют значительную роль не только в жизни семей мигрантов, но и в общем объеме внутреннего валового продукта (ВВП). В 2006 году денежные переводы составили 18,3% от ВВП Армении, из числа постсоветских стран уступая только Молдове (36,2%) (Европейский фонд образования (ETF) 2011: стр. 35).

В связи с вопросами воздействия трудовой миграции на процессы внутренней миграции, социально-демографического состава населения, развития различных регионов и населенных пунктов эксперты подчеркнули следующие реалии:

- С точки зрения рынка труда, столица находится в более благоприятной ситуации, чем малые города или сельские населенные пункты, где «задач занятости, проблем экономического и человеческого развития на местном уровне больше, чем в Ереване, и, естественно, это приводит к росту внутренних миграционных потоков, в особенности среди молодых, которые более не хотят жить в деревне, и не только потому, что там не обеспечивается для них минимального уровня жизни. Там они, возможно, могут получить более здоровое питание и жить в более здоровой среде. Но все равно они у себя в деревне не видят перспектив индивидуального развития и личной реализации».
- Часть экспертов отмечает, что в настоящее время в республике нет более или менее значительных внутренних миграционных потоков, а есть только перемещения людей, связанные с семейными отношениями, женитьбой/замужеством и образованием, и потоки главным образом идут в Ереван.
- Последнее заключение экспертов следует принимать с некоторой оговоркой, поскольку существуют не просто внутренние миграционные потоки, а стабильные внутренние трудовые миграционные потоки. Основой для подобного заключения, по всей вероятности, послужила ситуация, когда большая часть лиц, вовлеченных в потоки, приезжающие в Ереван из отдаленных районов Армении для трудоустройства, не находя соответствующей работы, вскоре уезжает за границу. В данных

миграционных процессах Ереван в некотором смысле выполняет роль транзитного пункта для трудовой миграции.

Что касается защиты отдельных социальных групп от дискриминации, в Армении после установления независимой государственности парламент принял ряд новых законов и постановлений, расширяющих права женщин. Армения также присоединилась к соответствующим международным конвенциям. Несмотря на это, по свидетельствам разных исследований, в группе населения трудоспособного возраста все виды выполняемых женщинами работ по своему объему значительно превышают работы, выполняемые мужчинами.

В 2006 году, при очень незначительной разнице между численностью женщин и мужчин, были зарегистрированы следующие показатели экономической активности: женщины – 48,8% и мужчины – 75,9% (Армстат 2004). Согласно официальной статистике, в Армении уровень безработицы среди женщин значительно превышает уровень безработицы среди мужчин. В 2006 году уровень безработицы среди мужчин составлял 4%, а среди женщин – 11,1% (Армстат 2007). Если среди наемных работников соотношение численности женщин и мужчин примерно одинаковое, то среди занятых собственным делом число женщин примерно в два раза меньше, а среди работодателей и членов кооперативов число женщин более чем в 5 раз меньше.

Все перечисленные факты являются не столько прямыми последствиями трудовой эмиграции, сколько последствиями конъюнктурных изменений на рынке труда, которые в конечном итоге обуславливают столь интенсивные эмиграционные потоки из страны.

Что касается нынешней конъюнктуры рынка труда Армении и положения различных уязвимых групп, то все **эксперты-участники** отметили, что сегодня на рынке труда Армении активными являются сфера услуг и торговля, где женщины и молодежь более востребованы. Строительный сектор, который был активен несколько лет назад, под влиянием экономического кризиса утратил роль создателя массовых рабочих мест для мужчин. По мнению экспертов, на сегодняшний день самый высокий уровень безработицы наблюдается среди женщин – примерно 65%. Эта проблема касается и пожилых людей, поскольку в Армении в сравнительно активной сфере обслуживания предпочтение отдается молодым.

Ученые-эксперты, прогнозируя, что в связи с высокими темпами старения населения страны в предстоящий период еще более обострятся проблемы стариков с одновременным обострением социальных задач молодежи, отметили: «В стареющей стране молодежь находится в сложной ситуации, поскольку имеет место высокая вероятность эмиграции. Большинство молодежи желает получить образование и найти работу за рубежом. Это, естественно, является в первую очередь проблемой национальной безопасности».

Те же эксперты отмечают, что нынешняя сверхнапряженность на рынке труда Армении, в условиях которой даже большинство дипломированных молодых людей не может найти работу, ставит перед многими социальными группами сложнейшие задачи:

- меняется отношение молодежи к труду и стране в целом, одним из выражений которого является выбор молодыми девушками стратегии «выйти замуж за иностранца»;
- перед пожилыми людьми стоит задача переподготовки, поскольку эта возрастная группа находится все еще в трудоспособном возрасте, однако по своим навыкам или багажу знаний имеет мало шансов быть востребованной в экономике, предъявляющей современные требования к рабочей силе;
- в не менее уязвимом положении находятся женщины среднего возраста, которые, не находя на рынке труда рабочие места, занимаются кустарным производством или пробуют начать малый бизнес. А если они недостаточно проворны, то, как правило, становятся домохозяйками или взваливают на свои плечи заботу о внуках. Забота не приносит дохода, что снижает их социальный статус, унижает их, создает подавленное психологическое состояние, сопровождается лишениями, которые приводят к снижению степени удовлетворенности своей жизнью.

Автора данного исследования интересовало также мнение экспертов относительно воздействия интенсивных трудовых эмиграционных потоков на рынок труда, прочие сферы общественной жизни, отдельные регионы Армении, различные типы населенных пунктов, социальный состав общества, на морально-психологическую атмосферу семьи и общества. В этом отношении эксперты, равно как и авторы других исследований, отмечают, что миграционные процессы имеют как положительное, так и отрицательное влияние на общество.

1. Из числа положительных моментов были отмечены следующие:

- Смягчение напряженности на внутреннем рынке труда;
- Значительные денежные переводы, которые в основном идут на потребление и тем самым способствуют росту местного производства, поскольку увеличивают денежный оборот на рынке. По данным Европейского фонда образования, в 2000 году в Армению поступило 87 млн долларов США в виде трансфертов, а в 2010 году в 9,4 раза больше (Европейский фонд образования (ETF) 2011: стр. 36). Однако положительное влияние денежных переводов имеет краткосрочный характер. Суммы, получаемые от трудовых эмигрантов, расходуются в первую очередь на удовлетворение первичных потребностей семьи, затем – на образование, здоровье, строительство жилого дома, женитьбу и пр.:

- Эти суммы в сельских районах расходуются также для организации сельскохозяйственного производства. Есть села, где благодаря большой численности эмигрантов большая часть развития сельского хозяйства опирается на средства, получаемые от мигрантов;
- Благодаря трудовой миграции люди сохраняют, воспроизводят и развивают свои трудовые навыки и применяют их в Армении.

По большому счету, денежные переводы, получаемые от трудовых эмигрантов, имеют ничтожное влияние на рынок труда в плане создания новых рабочих мест, что обусловлено рядом факторов, в том числе ограниченностью экономических свобод, несовершенством налоговой системы и др.

По мнению экспертов, характер воздействия миграции на людей зависит также от целей, направлений, длительности миграции и др. К примеру, эмиграция имеет положительное влияние на мигрантов, преследующих цель получения образования. Большая часть мигрантов, не имеющих четкой цели и конкретной профессиональной подготовки, в европейских странах может столкнуться со множеством индивидуальных проблем. Некоторые эксперты считают, что «направление потока где-то может различаться, однако в целом имеет одинаковое психологическое воздействие на мигранта. Существуют еще большие различия, связанные с длительностью миграции, в частности:

- Уезжающие навсегда находятся в еще более трудном психологическом состоянии, чем временные или сезонные мигранты.
 - Воздействия, связанные с длительностью миграции, меняются, когда их сопоставляют с направлением потока, в частности, в тех странах, где иммиграционное законодательство жестче. В таких странах труднее всего приходится долгосрочным эмигрантам и наоборот. Армянские мигранты, как правило, могут подолгу оставаться в России, а не в европейских странах, что большей частью обусловлено не миграционным законодательством, а культурно-психологическими общностями.
2. Из числа отрицательных моментов были отмечены следующие:
- Отток лиц с высоким уровнем образования, или же отток знаний и навыков.
 - Вывоз капитала и экономических мощностей.
 - Возникновение дефицита некоторых специальностей, связанного с тем, что представители некоторых видов специальностей, в частности молодого и среднего возраста, уехали из Армении, а в республике остались пожилые, которых мало, к тому же они не отвечают современным техническим требованиям. Оставшаяся в республике молодежь не хочет осваивать эти специальности.
 - Углубление неравномерного территориального развития: сегодня имеются полностью опустевшие села, из которых отток населения идет в

столицу. На сегодняшний день 36% населения республики проживает в Ереване.

- Возникают сложности, связанные с созданием семьи, прерываются брачные отношения, вся забота о семье ложится на плечи женщин.
- Проявляются нежелательные социальные явления, такие как наркомания, алкоголизм.
- У молодежи нет положительных идеалов и целей. Это обусловлено миграцией в той мере, в какой внутри страны молодые люди не видят примеров людей, достигших успехов. Такие примеры они в некоторой мере видят среди эмигрантов.
- Возрастает вероятность миграции всей семьи.

По данным некоторых исследований, проведенных по вопросам непосредственного воздействия миграции на женщин, в том числе по вопросам риска трафикинга, Армения является страной-источником трафикинга и нерегулярной миграции, о чем свидетельствуют следующие данные, нашедшие место в докладе Межведомственной комиссии по борьбе с трафикингом в Армении: «В качестве жертв трафикинга чаще всего оказываются женщины и девушки, представляющие уязвимые социальные группы. Они, как правило, одинокие, вдовы, разведенные или брошенные мужьями женщины, которые лишены каких-либо средств к существованию. Часто под их опекой находятся дети и престарелые. По причине низкого образовательного уровня и отсутствия легальных возможностей найти работу они не в состоянии приобрести средства для проживания» (Межведомственная комиссия по борьбе с трафикингом 2007: стр. 9).

Что касается числа женщин, оказавшихся жертвами трафикинга, то, согласно тому же источнику, сильно различаются данные правоохранительных органов и неправительственных организаций. Полиция и прокуратура настаивают на том, что в Армении невелико число молодых женщин и девушек (до 25 лет), подвергшихся трафикингу, в то время как неправительственные организации отмечают, что 44% таких жертв составляют женщины от 18 до 24 лет (там же).

Но дело в том, что в Армении жертвами трафикинга оказываются также мужчины, особенно из числа проживающих в районах с неблагоприятными социально-экономическими условиями. Именно поэтому большинство из них вынужденным образом вовлекаются в потоки трудовой эмиграции, направленные в Российскую Федерацию, где часто подвергаются сильной трудовой эксплуатации. В отличие от женщин – жертв трафикинга, мужчины уезжают в Россию с легальными документами, но там оказываются в статусе нелегальных мигрантов из-за того, что работодатели чаще всего не приобретают для иностранной рабочей силы установленным порядком допуски на работу (там же: стр. 13).

Что касается участия женщин в процессах принятия решений, то, согласно результатам различных экспертных исследований, в Армении они не имеют реальных возможностей воздействия на формирование государственной политики. По мнению некоторых экспертов, данный процесс дефеминизации власти относится как к назначаемым, так и к выбираемым высоким должностям исполнительной власти, поскольку женщины неконкурентоспособны на выборах любых уровней. Наиболее очевидным является неравное представительство полов в органах местного самоуправления. Это происходит в условиях, когда женщины составляют 52% населения Армении и 58% лиц с высшим образованием.

Что касается прямого влияния трудовой эмиграции на эти реалии, то некоторые эксперты дают следующее объяснение: «несмотря на то что семья получает деньги из-за границы, она считается все же неполной и неполноценной, так как женщины вынуждены брать на себя многие бытовые функции, традиционно присущие мужчинам, тем самым объективно лишая себя возможностей жить полноценной жизнью». По мнению некоторых экспертов, этим также и обусловлен низкий уровень участия женщин в такой области, как сфера принятия решений.

Влияние трудовой миграции в период мирового финансовоэкономического кризиса и в посткризисный период

По официальным данным, отрицательное сальдо внешней миграции Армении в 2008-2009 гг. суммарно составило свыше 48 тыс., а в течение следующих двух лет не только не сократилось, но и почти удвоилось, достигнув 90 тыс. По данным системы учета потоков пассажиров в пограничных пропускных пунктах Армении за январь-апрель 2012 года, отрицательное сальдо по внешним миграционным потокам составило 57,3 тыс. человек (State Migration Agency 2012), что примерно на 10 тыс. превышает соответствующий показатель за те же месяцы прошлого года. Очевидно, что часть эмигрантов уехала на сезонные работы и к концу года вернется обратно, однако опыт показывает, что часть данной группы уезжает навсегда (State Migration Agency 2012).

На этом этапе среди причин формирования эмиграционных потоков на первый план вновь выходит социально-экономический фактор – побуждение избежать бедности – поскольку в результате мирового финансового кризиса в Армении резко сократились торговля и спрос на экспорт. Данная ситуация обусловлена также отрицательным воздействием кризиса на экономики стран – основных торговых партнеров, таких как Россия (в 2008-2009 гг. 80% эмигрантов из Армении уехало в РФ), Германия, Нидерланды, Бельгия,

Грузия и США. Исследования, проведенные Всемирным банком, свидетельствуют о том, что в этот период, как в других странах, так и в Армении, резко сократились денежные переводы, посылаемые трудовыми эмигрантами, что связано с глубиной воздействия кризиса на экономику принимающих стран (Всемирный банк 2011).

Несмотря на то что за последние предкризисные годы в Армении в определенной мере смягчилась напряженность на рынке труда, последний отличался количественным и качественным дисбалансом рабочей силы и высоким уровнем безработицы. За годы переходного периода значительно сократился спрос на рабочую силу и существенно изменилась отраслевая структура экономики. Ключевые изменения произошли в профессиональных требованиях, предъявляемых к рабочей силе. В результате возникла и все больше углублялась структурная безработица.

В Армении уровень безработицы оценивается двумя способами: первый показатель (официальный) определяется с помощью системы административного учета служб занятости, тогда как второй показатель (реальный) – в результате выборочных обследований рабочей силы, проводимых среди домашних хозяйств Национальной статистической службой республики.

Что касается реального показателя, то исследования показывают, что неформальная занятость больше распространена среди женщин, чем мужчин, и составляет соответственно 53,4% и 51,0%. Неформальная занятость по месту жительства получила большее распространение в сельских районах, составив 82,1% от числа всех занятых в сельских местностях. В городах лишь четверть рабочих мест являются неформальными рабочими местами (24,5%) (Армстат 2010).

Результаты анализа, проведенного Министерством труда и социальных вопросов республики, показывают, что политика занятости на этом этапе не может выполнять одну из важнейших функций социального института – роль эффективного регулятора возможностей для обеспечения работника (в том числе членов его семьи) достаточным уровнем дохода. В 2009 году среднемесячная зарплата в Армении составила 66511 драмов (около 200 долларов США). Мужчины при равных условиях труда в среднем получали больше, чем женщины (наемные работники-мужчины в месяц получали 86450 др., а женщины – 56572 др. дохода). Работодатели-мужчины на 22,9% больше зарабатывали, чем работодатели-женщины, в то время как самозанятые мужчины в среднем зарабатывали в два раза больше, чем их коллеги-женщины.

По данным того же источника, на нынешнем этапе вновь обострилась ситуация на рынке труда Армении: по состоянию на 1 января 2011 года официальный уровень безработицы составил 6,9% против 7,1% предыдущего года.

Что касается влияния нынешней политики занятости на уровень бедности и неравенства, равномерное развитие различных регионов, городского и сельского населения Армении, то часть экспертов считает, что программы занятости в том виде, в каком они осуществляются, не могут воздействовать на макроэкономические показатели, на бедность, неравенство или же на равномерное развитие регионов. Для оказания существенного положительного воздействия необходимо осуществление государственных комплексных программ по повышению уровня занятости в различных регионах или сферах.

Эксперты из академических кругов считают, что политика занятости может содействовать сокращению уровня бедности и неравенства, однако она должна иметь комплексный характер, поскольку связана с инвестиционной политикой, экономической средой, средствами, ожидаемыми от диаспоры, внутривнутриполитическими процессами, культурой управления и рядом других факторов.

Эксперты также отметили, что в настоящее время сфере труда и занятости Армении присущи некоторые проблемы, непосредственно связанные с трудовой эмиграцией. Были отмечены следующие проблемы:

- Пассивный характер программ, осуществляемых в сфере занятости;
- Незначительный размер минимальной зарплаты, не позволяющий по-настоящему занятым лицам преодолеть бедность;
- Слабый уровень сотрудничества между компетентными министерствами и ведомствами;
- Неэффективная деятельность Государственной инспекции труда Армении в деле контроля безопасности труда и здоровья работников;
- Слабая изученность рабочей силы и рынка труда, что приводит к постоянной диспропорции между предложением профессиональной рабочей силы, подготовленной образовательными учреждениями, и рыночным спросом на нее.

Относительно главного направления политики, регулирующей трудовую миграцию, и ее влияния на нелегальную миграцию большинство экспертов придерживается мнения, что в Армении практически нет специальной политики по трудовой миграции, несмотря на то что в конце 2010 года была принята «Государственная концепция миграционной политики Армении». Однако этого недостаточно. По мнению некоторых экспертов, «государство, правительство должны поставить определенные цели в плане урегулирования явлений трудовой миграции и стараться при помощи имеющегося инструментария достичь этих целей. По существу, нет такого подхода. Существующая концепция, принятая в последнее время, не работает как реальная политика, есть только желание». Есть некоторые элементы специальной политики по

регулированию трудовой миграции, однако это еще не целостная политика: более того, данная политика не имеет надлежащего инструментария, нет также надлежащих материальных и человеческих ресурсов для эффективного регулирования миграционных процессов.

По мнению экспертов, трудовая эмиграция влияет также **на систему государственного управления, в частности:**

- У лиц, принимающих решения, и управленцев возникает чрезмерная настороженность, скованность, поскольку есть опасения, что любые решения по миграции могут привести к нежелательным последствиям.
- Страну покидают активные в гражданском и экономическом отношении лица, которые, имея определенный независимый статус, могут выдвинуть новые идеи, поднять свой голос и иметь определенное влияние на развитие социально-политических событий в стране. Один из экспертов, в частности, отмечает: «Я считаю, что когда из страны уезжают лица с более высоким тонусом и инициативной жилкой и интеллектом и финансовыми возможностями, то это означает, что внутри страны ослабевает требовательность к властям, страна превращается в страну немощных людей».

Эксперты также выразили свое мнение относительно **важнейших для республики проблем, связанных с регулированием трудовой миграции** (политические, правовые, институциональные, морально-психологические, культурные и др.). Они также оценили **предпочтительные для РА варианты трудовой миграции.**

По мнению некоторых экспертов, для Армении наиболее приветствуется **циркулярная трудовая миграция**, поскольку она имеет более упорядоченный вид, легче регулируется и поэтому приемлема со стороны европейских стран. Среди важных проблем, связанных с регулированием миграции, были отмечены следующие:

- Государство не разрабатывает перспективные планы по регулированию ситуации;
- Тенденция, укорененная в практике управления и направленная на экономическое развитие любой ценой, без диверсификации экономики, не может каким-либо образом воздействовать на бизнес так, чтобы имеющие крупные доходы лица были заинтересованы во вложении своих средств в такие сферы, где требуется более высокая квалификация и где в результате повышаются возможности самореализации высококвалифицированных специалистов в собственной стране.

Другой проблемой стратегической важности является, по мнению экспертов, «отсутствие реального (недекларативного) политического курса по интеграции Армении с развитыми странами мира. При наличии

четко сформулированного политического курса по интеграции Армении с Европой, а не стремления оставаться «придатком» России, лица с более высоким профессиональным и человеческим потенциалом не станут больше стремиться уехать в страны с более высоким уровнем человеческого развития».

Следующее высказывание одного из экспертов четко выражает мнение некоторых экспертов по вопросу влияния эмиграции на политическую жизнь Армении: «Считаю, что интенсивные трудовые эмиграционные потоки из Армении имеют негативное влияние на политику. В целом, образ мигранта я понимаю следующим образом: недовольный действительностью, инициативный, стремящийся к лучшей действительности, молодой и успешный. Лишившись критической массы таких лиц, наше политическое поле становится достаточно слабым».

Пути совершенствования политики трудовой миграции Армении

В Армении эффективная политика регулирования трудовой миграции, являющаяся результатом синтеза политики занятости и политики регулирования миграции, должна содействовать:

- Обеспечению эффективной и достойной занятости населения республики трудоспособного возраста в первую очередь на рынке труда;
- Обеспечению равных возможностей реализации на рынке труда права на труд для всех групп населения Армении, ее регионов и населенных пунктов.

И только при невозможности обеспечения эффективной и достойной занятости на внутреннем рынке труда должна быть оказана поддержка в вопросах обеспечения населения безопасной и достойной работой за границей.

Обобщая результаты данного исследования, в том числе предложения, сделанные экспертами, автор пришел к следующему важному заключению, с которым согласилась также и часть экспертов: поскольку основные проблемы, связанные с миграцией в Армении в целом и с трудовой миграцией в частности, носят системный характер, то любого типа предложения, направленные на совершенствование системы управления, но не имеющие системного характера, нереальны.

Исходя из вышеуказанной логики, для совершенствования политики, регулирующей рынок труда и трудовую миграцию в Армении, предлагается следующее:

1. Осуществление комплексной политики, регулирующей воздействие диаспоры и уехавших из Армении лиц на развитие ее экономики, что позволит обеспечить:

- Направление ресурсов (денежных переводов, технологий, предпринимательских знаний и навыков) лиц, вовлеченных в трудовую эмиграцию на развитие экономики Армении и сферы человеческого развития:

- Формирование эффективной системы информирования общества о миграции, совершенствование системы оказания информационной поддержки лицам, потенциально желающим вернуться в Армению:

- Повышение эффективности процессов социальной реинтеграции возвратившихся в Армению мигрантов.

2. Осуществление политики, регулирующей деятельность государственных организаций, предоставляющих услуги по трудоустройству, что позволит:

- Более эффективно использовать институциональные и операционные возможности данных организаций:

- Предотвратить возможные случаи нарушений данными структурами прав трудовых мигрантов.

3. Нацеливание государственной политики занятости на комплексное решение задач территориального развития, государственного регулирования демографических и миграционных проблем, что подразумевает смягчение диспропорций в территориальном развитии рынка труда, сохранение и последовательное закрепление и улучшение положительных тенденций в демографической ситуации и трудовой миграции в соответствии со стратегическими и концептуальными целями, предусмотренными для соответствующих областей.

1. Направление программ занятости на смягчение диспропорций в социально-экономическом развитии регионов:

2. Последовательное и долгосрочное стимулирование занятости, в том числе самостоятельной предпринимательской деятельности, в сельских и в особенности приграничных, горных и высокогорных населенных пунктах:

3. Стимулирование занятости неконкурентоспособных на рынке труда групп, в особенности лиц с ограниченными возможностями:

4. Обеспечение всесторонних возможностей на внутреннем рынке труда для эффективной интеграции возвратившихся трудовых мигрантов:

5. Стимулирование экономических инвестиций диаспоры и возвратившихся в Армению лиц в экономику республики:

6. Обеспечение внедрения реального и эффективного механизма стимулирования малого и среднего предпринимательства:

7. Обеспечение условий, необходимых для улучшения условий труда, и создание новых рабочих мест с благоприятными условиями:

8. Обеспечение необходимого и эффективного регулирования и стимулирования деятельности негосударственных организаций, предоставляющих услуги по трудоустройству.

4. Проведение эффективной политики в направлении решения проблем в сфере трудовой миграции⁴⁶, что предполагает:

1. Обеспечение практического применения двусторонних и многосторонних соглашений, подписанных Республикой Армения и регулирующих международное перемещение рабочей силы, а также заключение подобных соглашений со странами-реципиентами рабочей силы из Армении, обеспечение эффективного применения подписанных соглашений:

2. Внедрение эффективной системы защиты прав и интересов граждан Армении – трудовых мигрантов, в том числе:

- Законодательное регулирование правовых отношений, возникающих в процессе внешней трудовой миграции:

- Установление межгосударственных договорных отношений с целью защиты прав и интересов трудовых мигрантов РА и расширения возможностей трудовой миграции:

- Создание системы возвращения на родину граждан Армении из иностранных государств, а также оказание поддержки в деле их дальнейшей реинтеграции:

- Проведение программ занятости, направленных на реинтеграцию возвращающихся в Армению граждан, и внедрение новых программ.

Заключение

Интенсивные трудовые миграционные потоки из Армении, достигающие угрожающих для национальной безопасности республики размеров, неоднозначно влияют как на процессы социально-экономического и политического развития нашей страны, так и на социальное положение отдельных регионов, населенных пунктов, различных социальных групп населения страны.

Очевидно, что воздействие трудовых миграционных процессов было различным в разные исторические периоды (с 1980-х по настоящее время).

Обобщая результаты исследования, можно сделать следующие выводы:

1. Среди органов власти, наделенных прямыми или косвенными полномочиями по решению миграционных проблем, а также среди политических

⁴⁶ В этом направлении большая часть представленных предложений уже включена в концепцию “Государственного регулирования миграции”, одобренную Правительством РА в конце 2010 г. Проблема кроется в воле и возможностях фактического эффективного осуществления этих мероприятий.

и неправительственных организаций нет всестороннего и полноценного представления о последствиях данного влияния.

2. С одной стороны, органы власти осознают опасность интенсивных миграционных потоков для безопасности страны с точки зрения перспектив долгосрочного развития, о чем свидетельствуют многочисленные документы стратегического характера, принятые за последние десять лет Правительством РА.

3. С другой стороны, однако, по различным причинам мероприятия в рамках этих стратегических документов в большинстве случаев остаются нереализованными, в результате чего еще более обостряются как миграционная ситуация в стране, так и социально-экономические, политические и иные проблемы, имеющие причинно-следственную связь с миграционной ситуацией.

4. В этом отношении складывается еще одна парадоксальная ситуация: власти страны, скорее всего, склонны объяснять трудовые эмиграционные потоки страны социально-экономическими причинами, связанными с рынком труда. Между тем, они до сих пор проводят безынициативную, пассивно-дискреционную политику занятости, о чем свидетельствует отсутствие стратегии государственной политики развития рынка труда и занятости.

5. В итоге:

1.1 Внутренний рынок труда остается напряженным, безработица не сокращается, не решаются трудовые проблемы, а также проблемы общей социальной защищенности широких слоев и в особенности социально уязвимых групп населения, т. е. не сокращаются факторы, побуждающие население к эмиграции.

1.2 Не снижается уровень интенсивности миграционных (в особенности нерегулируемых) потоков.

1.3 Чрезмерно медленно происходит становление национального рынка труда как важнейшего социального института, характерного для социального государства, а также становление связанных с ним прочих социально-политических институтов (профсоюзов, союзов работодателей и пр.).

В. Обеспечение внедрения реального и эффективного механизма стимулирования малого и среднего предпринимательства

В этом направлении власти представляют собой весьма неэффективный субъект. Государственный сектор экономики, наоборот, оказывает негативное влияние на развитие частного сектора РА в конце 2010-х годов. Проблема заключается в том, что в рамках государственного сектора не удается реализовать потенциал

Использованная литература

Համաշխարհային բանկ, «Հայաստան. Սոցիալական աջակցության ծրագրերն ու աշխատանքի ապահովանիչները» [Всемирный банк, «Армения: программы социального содействия и факторы, противодействующие реализации труда», Ереван, 2011 г.

Համաշխարհային բանկ, «Հայաստան. Համաշխարհային ֆինանսական ճգնաժամի հնարավոր ազդեցությունները աղքատության մակարդակի վրա» [ВБ «Армения: вероятные последствия мирового финансового кризиса на уровень бедности», Ереван, 2011 г.

ՄԱԿ-ի բնակչության հիմնադրամ, «Հ Ազգային վիճակագրական ծառայություն, «Արտաքին և ներքին միգրացիան Հայաստանի Հանրապետությունում» (ընտրանքային հետազոտություն) [МТСВ РА, НСС РА, Фонд народонаселения ООН, «Внешняя и внутренняя миграции в РА», Ереван, 2008 г.

«Հ տարածքային կառավարման նախարարության Միգրացիոն պետական ծառայության 2004-2008թթ. տարեկան հաշվետվություններ [Годовые отчеты ГМС МТУ РА за 2004-2008 гг.]»

«Հ Ազգային վիճակագրության ծառայություն, «Տնտեսական բարեփոխումների առանձնահատկություններն ու փուլերը Հայաստանում 1991-1998թթ.» [НСС РА, «Особенности и этапы экономических реформ в Армении в 1991-1998 гг.», Ереван, 1999 г.

Ֆրենսիս Դենգ (ՄԱԿ-ի գլխավոր քարտուղարի ներկայացուցիչ), «Հայաստանում ներքին տեղահանվածների կարգավիճակի նկարագիր» [Фрэнсис Денг, представитель Генерального секретаря ООН «Описание статуса выселения в Армении», дополнение 3 (6 ноября 2000 г.)

Միգրացիայի միջազգային կազմակերպություն, Շվեդիայի միգրացիոն խորհուրդ, «Հայաստանի Հանրապետությունում միգրացիայի կառավարման ոլորտի ուսումնասիրություն» (իրավիճակի գնահատման զեկույց), [Миссия МОМ и Миграционный Совет Швеции «Исследование сферы управления миграцией в РА» (доклад по оценке ситуации)], Ереван, 2008 г.

Աշխատանքի միջազգային կազմակերպություն, «Միգրացիա և զարգացում. Հայաստանի ընթացիկ վիճակի հետազոտություն» [МОТ, «Миграция и развитие: исследование текущей ситуации в Армении», Ереван, 2009 г.

ՄԱԿ-ի ԶՏ, «Միգրացիա և մարդկային զարգացում (հնարավորություններ և մարտահրավերներ)» (Մարդկային զարգացման ազգային զեկույց-2009թ.), [UNDP, НДЧР-2009, «Армения. Миграция и человеческое развитие: возможности и вызовы», Ереван, 2010 г.

«Հ Ազգային վիճակագրական ծառայություն, «Սովետային տնտեսությունը և թաքնված զբաղվածությունը Հայաստանում» [НСС РА «Неформальный

сектор и неформальная занятость в Армении», (национальный доклад)], Ереван, 2010 г.

ԵԱԿ Երևանի գրասենյակ, «Հայաստան վերադարձող միգրանտների հետազոտություն

2002-2008թթ., [Ереванский офис ОБСЕ «Обследование мигрантов, возвращающихся в Армению в 2002-2008 гг.», Ереван, 2008 г.

Գերմանական տեխնիկական համագործակցության կազմակերպություն, «Հայաստանում աղքատության սոցիալական ազդեցության գնահատում», [GTZ «Оценка социального воздействия бедности в Армении», Ереван, 2005 г.

Գ. Պողոսյան, «Հայ հասարակությունը 21-րդ դարակարգին», [Погосян Г. «Армянское общество в начале 21-го века», Ереван, 2006 г.

ՀՀ կառավարության առընթեր միգրացիայի և փախստականների վարչություն, «Սահմանամերձ շրջանների հետախույզային վերականգնման ծրագիր», [УМБ при правительстве РА, «Программа постконфликтного восстановления приграничных регионов РА», Ереван, 2000 г.

«ՄԱԿ-ի հայկական ասոցիացիա» ՀԿ, «Դիտարկումներ Հայաստան վերադարձող միգրանտների վերաինտեգրման հիմնախնդիրների շուրջ» [НПО «Армянская ассоциация ООН», «Наблюдения по проблемам реинтеграции возвращающихся в Армению мигрантов», Ереван, 2012 г.

ԵԱԿ Երևանյան գրասենյակ, «Աշխատանքային միգրացիան Հայաստանից 2005-2007թթ.», Երևան-Աստղիկ- 2007 А. [Ереванский офис ОБСЕ, Трудовая миграция из Армении за 2005-2007 гг.], Ереван 2007 г.

<http://employment.am/html/workmarket/empparameter>. 15 мая 2012
State Migration Agency, 2012. Migrant Border Crossings by month and type of Transportation.

<http://www.smsmta.am/?id=1020>, 15.05.2012.
State Migration Agency, 2012. Migrant Border Crossings for 2000-2012.
http://smsmta.am/?menu_id=18, 15 мая 2012

ՀԽՍՀ Աշխատանքի պետական կոմիտե, ՀԽՍՀ Պետպլանի տնտեսագիտական ԳՀԻ, «Հայկական ԽՍՀ բնակչության արտաքին միգրացիան և արտագնացության հարցերը (հատուկ հետազոտության գիտական զեկույց)», [Государственный Комитет по труду, НИИ экономики Госплана Армянской ССР «Внешняя миграция населения Армянской ССР и вопросы отходничества» (научный доклад специального обследования)], Ереван, 1985 г.

Приложение 1

Изученные стратегические документы, имеющие отношение к регулированию проблем миграции в различных сферах государственного управления РА:

1. Концепции политики государственного регулирования миграции РА, принятые в 2000 г., 2004 г. и 2010 г., в которых представлены как проблемы миграции, так и приоритетные направления политики Правительства РА по их разрешению:
2. Стратегия государственной безопасности РА (СГБ), которая оценивает интенсивные эмиграционные потоки как реальную угрозу национальной безопасности РА:
3. Программа устойчивого развития, принятая в 2008 г. на основе улучшенной стратегической программы преодоления бедности, осуществление которой было прервано в связи с мировым финансовым кризисом, когда Правительство РА было вынуждено перейти на проведение стратегии антикризисного управления.

Приложение 2

Вопросы, обсуждаемые с экспертами

1. Соотношение потоков внешней эмиграции, формирующихся из РА и мировых миграционных потоков:
2. Влияние проводимой в РА политики занятости на уровень бедности и неравенства, а также на равномерное развитие различных территорий, городских и сельских общин РА:
3. Проблемы, связанные с уязвимыми в социальном отношении группами на рынке труда РА:
4. Основная направленность политики по регулированию трудовой миграции в РА и ее влияние на нелегальную миграцию:
5. Внутренняя миграционная ситуация в РА, направление внутренних миграционных потоков, социально-демографическая структура:
6. Наиболее важные проблемы для нашей страны, связанные с трудовой эмиграцией (политические, правовые, институциональные, морально-психологические, культурные и т. д.):
7. Предстоящие действия государства в направлении более эффективного регулирования трудовой миграции.

**ԱՌԱՋԱՐԿՆԵՐ ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅԱՆ
ՄԻԳՐԱՑԻԱՅԻ ՊԵՏԱԿԱՆ ԿԱՐԳԱՎՈՐՄԱՆ
ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ՀԱՅԵՑԱԿԱՐԳԻ ԻՐԱԿԱՆԱՑՄԱՆ
2012-2016թթ. ԳՈՐԾՈՂՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ԾՐԱԳՐՈՎ
ՍԱՀՄԱՆՎԱԾ ՄԻՋՈՑԱՌՈՒՄՆԵՐԻ ՇՐՋԱՆԱԿՆԵՐՈՒՄ
2012թ. ԻՐԱԿԱՆԱՑՄԱՆ ԵՆԹԱԿԱ ԳՈՐԾՈՂՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ
ԿԱՏԱՐՄԱՆ ՈՒՂՈՒԹՅԱՄԲ**

Օգտագործված հապավումներ և համառոտագրություններ

- ՀՀ – Հայաստանի Հանրապետություն
- ԱԱԹ – Ազգային անվտանգության ռազմավարություն
- ԱՍՀՆ – աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարություն
- ՄՁՄԿ – Մարդկային զարգացման միջազգային կենտրոն
- ՄՄԿ – Միգրացիայի միջազգային կազմակերպություն
- ՄՊԾ – Միգրացիոն պետական ծառայություն
- ԳԾ – գործողությունների ծրագիր
- ԳԾՄՄՀ – գործողությունների ծրագրի մոնիթորինգի միջգերատեսչական հանձնաժողով
- ETF – Եվրոպական կրթական հիմնադրամ
- CRRC – Հետազոտական ռեսուրսների կովկասյան կենտրոն–Հայաստան
- ՄԱԶԾ – Միավորված ազգերի զարգացման ծրագիր
- ՀԿ – հասարակական կազմակերպություն
- ԵՄ – Եվրոպական միություն
- ԱՄՆ – Ամերիկայի Միացյալ Նահանգներ
- ՀՆԱ – համախառն ներքին արդյունք
- ՋՄԳ – Միջազգային զարգացման գործակալություն
- ԱԶՆ – Ֆիլիպինների Աշխատանքի և զբաղվածության նախարարություն
- ԱԳՆ – արտաքին գործերի նախարարություն
- ՋՄԳ – Ջբաղվածության մասնավոր գործակալություն
- ԱԱՏԳ – Ֆիլիպինների՝ արտասահմանում աշխատանքի տեղավորման հարցերի գործակալություն
- ԱԿ – աշխատանքային կցորդ
- ՏԻՄ – տեղական ինքնակառավարման մարմին
- ԱՖՍԱԳ – Արտասահմանում ֆիլիպինցիներին սոցիալական աջակցության գործակալություն
- ՖՄՊԲՀ – Ֆիլիպինցի միգրանտների պաշտպանության բարեգործական հիմնադրամ

- ՄՈԿ – Միգրանտների ռեինտեգրացիայի կենտրոն
- ՏԿՀԶԳ – Տեխնիկական կրթության և հմտությունների զարգացման գործակալություն
- ՀԾ – հյուպատոսական ծառայության
- ՏԿՆ ՄՊԾ – ՀՀ տարածքային կառավարման նախարարության Միգրացիոն պետական ծառայություն

Ներածություն

ՀՀ կառավարության 2010թ. դեկտեմբերի 30-ի նիստի N 51 արձանագրային որոշմամբ հավանության արժանացած Հայաստանի Հանրապետության միգրացիայի պետական կարգավորման քաղաքականության հայեցակարգով սահմանված հիմնորոշ ուղղություններից մեկը արտագնա աշխատանքի մեկնող ՀՀ քաղաքացիների իրավունքների ու շահերի պաշտպանության ապահովումն է⁴⁷։ Ռազմավարական այս նպատակին հասնելու համար «Հայաստանի Հանրապետության միգրացիայի պետական կարգավորման քաղաքականության հայեցակարգի իրականացման 2012-2016թթ. գործողությունների ծրագրի» (այսուհետ՝ ԳԾ) 5.3. կետով նախատեսվում են մի շարք միջոցառումներ, այդ թվում՝ ՀՀ դիվանագիտական ներկայացուցչությունների և հյուպատոսական հիմնարկների միջոցով օտարերկրյա պետությունների (նստավայր պետություններ) աշխատաշուկաների ուսումնասիրություն, որի նպատակն է նպաստել օտարերկրյա պետություններում ՀՀ քաղաքացիների պայմանագրային հիմունքներով աշխատելու հնարավորությունների մեծացմանը։

Ինքնին բարդ այս միջոցառման իրականացման ուղղությամբ ԳԾ-ով 2012թ. համար սահմանված են մի շարք կոնկրետ գործողություններ, որոնց իրականացման համար որպես գլխավոր պատասխանատու է սահմանվել ՀՀ աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարությունը (ԱՍՀՆ)։

⁴⁷ Սույն առաջարկները մշակվել են ՀՀ (ԱՍՀՆ), Մարդկային զարգացման միջազգային կենտրոնի (ՄՁՄԿ) և Միգրացիայի միջազգային կազմակերպության հայաստանյան գրասենյակի (ՄՄԿ) միջև կնքված Հուլիանոսի շրջանակներում ներառված միջոցառումների և գործողությունների կատարման համար ձևավորված աշխատանքային խմբի կազմում փորձագիտական աշխատանքի արդյունքում՝ ի կատարում ՀՀ կառավարության 2011թ. նոյեմբերի 10-ի 1593-Ն որոշմամբ հաստատված «Հայաստանի Հանրապետության միգրացիայի պետական կարգավորման քաղաքականության հայեցակարգի իրականացման 2012-2016թթ. գործողությունների ծրագրի» 5.3. կետով (Օտարերկրյա պետությունների աշխատաշուկայի ուսումնասիրություն՝ նստավայր պետություններում ՀՀ դիվանագիտական ներկայացուցչությունների և հյուպատոսական հիմնարկների և ոլորտում լիազորված մարմինների միջոցով) սահմանված միջոցառման իրականացման շրջանակներում 2012թ. իրականացման ենթակա 5.3.1-5.3.3. ենթակետերի և ՀՀ կառավարության 2010թ. դեկտեմբերի 30-ի թիվ 51 արձանագրային որոշմամբ հաստատված «Հայաստանի Հանրապետությունից սկիզբ առնող անկանոն միգրացիայի երևույթի ուսումնասիրության և դրա կանխարգելման վերաբերյալ հայեցակարգի» պահանջների։

Այս ուղղությամբ 2012թ. ընթացքում մասնավորապես նախատեսված է հետևյալ կոնկրետ գործողությունների կատարումը, որոնց արդյունքում պետք է ապահովվեն հետևյալ կոնկրետ առարկայական արդյունքները⁴⁸:

1. ՀՀ-ի համար աշխատանքային միգրացիայի տեսանկյունից առավել հետաքրքրություն ներկայացնող պետությունների ցանկի վերաբերյալ առաջարկների ներկայացում,
2. ՀՀ դիվանագիտական ներկայացուցչությունների միջոցով աշխատանքային միգրացիայի տեսանկյունից մեր երկրի համար հետաքրքրություն ներկայացնող նստավայր պետությունների (այսուհետ՝ նպատակահարմար երկրներ) աշխատաշուկաների ուսումնասիրությունների կազմակերպմանն ուղղված առաջարկների ներկայացում,
3. Միջազգային փորձի ուսումնասիրության հիման վրա ՀՀ դիվանագիտական ներկայացուցչությունների միջոցով նպատակահարմար երկրների աշխատաշուկաների ուսումնասիրության մեխանիզմների վերաբերյալ առաջարկների ներկայացում:

Սույն առաջարկներն ամփոփող հաշվետվությունն ունի հետևյալ կառուցվածքը՝

Մաս 1. ՀՀ-ի համար աշխատանքային միգրացիայի տեսանկյունից առավել հետաքրքրություն ներկայացնող պետությունների ցանկը (համապատասխանում է 5.3.1. ենթակետին),

Մաս 2. Դիվանագիտական ներկայացուցչությունների միջոցով աշխատանքային միգրացիայի տեսանկյունից երկրի համար առավել հետաքրքրություն ներկայացնող նստավայր պետությունների աշխատաշուկաների ուսումնասիրության միջազգային փորձը (համապատասխանում է 5.3.2. ենթակետին),

Մաս 3. ՀՀ դիվանագիտական ներկայացուցչությունների միջոցով օտարերկրյա պետությունների աշխատաշուկաների ուսումնասիրության մեխանիզմներ (համապատասխանում է 5.3.3. ենթակետին):

⁴⁸ Ստորև ներկայացվող արդյունքները տարեկան հաշվետվությունների տեսքով ներկայացվել են ՀՀ կառավարության 2011թ. նոյեմբերի 10-ի 1593-Ն որոշման 8-րդ կետով սահմանված մարմիններին, մասնավորապես ԳԾ-ի մոնիթորինգի համար ինստիտուցիոնալ պատասխանատու պետական մարմինն՝ ՀՀ տարածքային կառավարման նախարարության Միգրացիոն պետական ծառայությանը (ՄՊԾ), ինչպես նաև ԳԾ-ի մոնիթորինգի համակարգումն ապահովելու նպատակով ստեղծված մոնիթորինգի միջգերատեսչական հանձնաժողովին (ԳԾՄՄՀ), որը կազմված է ծրագրի միջոցառումների համար պատասխանատու պետական կառավարման մարմինների ներկայացուցիչներից:

Մաս 1. ՀՀ-ի համար աշխատանքային միգրացիայի տեսանկյունից առավել հետաքրքրություն ներկայացնող պետությունների ցանկը

ՀՀ-ի համար աշխատանքային միգրացիայի տեսանկյունից առավել հետաքրքրություն ներկայացնող պետությունների ցանկի (այսուհետ՝ պետությունների նպատակահարմար ցանկ) ձևավորման նպատակը Հայաստանի և նրա բնակչության զարգացման վրա աշխատանքային էմիգրացիայի դրական ազդեցության աստիճանի բարձրացումն է՝ ՀՀ-ից ծագող աշխատանքային միգրացիոն հոսքերի հետ կապված խնդիրների պետական կարգավորման գործընթացների արդյունավետացման միջոցով, որը ենթադրում է այն պետությունների շրջանակի նպատակային սահմանափակում, որոնց հետ միգրացիայի ոլորտում ձևավորված հարաբերությունները ենթակա են ՀՀ-ի կողմից միջպետական հարաբերությունների կարգավորման մեխանիզմների միջոցով առավել ակտիվ պետական միջամտության:

1.1. Պետությունների նպատակահարմար ցանկի ձևավորման չափանիշները

Պետությունների նպատակահարմար ցանկի ձևավորումը ինքնանպատակ չէ: Այն ձևավորվում է որոշակի գործոնների հաշվառմամբ, որոնք էլ հանդիսանում են պետությունների նպատակահարմարության գնահատման չափանիշներ⁴⁹, մասնավորապես տվյալ երկրի՝

⁴⁹ Այս չափանիշները էական նշանակություն ունեն նաև այլ երկրների կողմից աշխատանքային միգրացիայի տեսանկյունից նպատակահարմար երկրների ընտրության հարցում: Ֆիլիպինների Հանրապետությունը, օրինակ, որը հայտնի է որպես աշխատանքային միգրացիայի խթանման և աշխատուժի կազմակերպված արտահանման ամենազարգացած համակարգ ունեցող երկրներից մեկը, օրենքի մակարդակով (Հանրապետական օրենք թիվ 8042. «Արտերկրում զբաղվածության քաղաքականության ներդրման և միգրանտ աշխատավորների, նրանց ընտանիքների և արտերկրում ծանր կացությունում հայտնված ֆիլիպինցիների ապահովության, պաշտպանության և խթանման ավելի բարձր չափորոշիչի սահմանման մասին») սահմանել են մի շարք չափանիշներ, որոնց բավարարելու դեպքում է, որ պետությունը խրախուսում է աշխատանքային էմիգրացիան: Այդ օրենքի 4-րդ «Միգրանտ աշխատավորների ուղարկումը» բաժնում մասնավորապես ամրագրված է. «Պետությունը ֆիլիպինցի աշխատավորներին պետք է ուղարկի միայն այն երկրներ, որտեղ ֆիլիպինցի միգրանտ աշխատավորների իրավունքները պաշտպանված են: Որպես ընդունող երկրի կողմից արտերկրում գտնվող ֆիլիպինցի աշխատավոր միգրանտների պաշտպանության և իրավունքների երաշխիք է ճանաչվում սպորտ նշվածներից որևէ մեկը. ա) Ընդունող երկրում գործում են միգրանտ աշխատավորների իրավունքները պաշտպանող աշխատանքային և սոցիալական օրենքներ, բ) Ընդունող երկիրը հանդիսանում է միգրանտ աշխատավորների պաշտպանության վերաբերյալ բազմակողմ կոնվենցիաները, հռչակագրերը կամ որոշումները սպորտագրած կողմ, գ) Ընդունող երկիրը ֆիլիպինների կառավարության հետ կնքել է երկկողմ համաձայնագիր կամ պայմանագիր, որով պաշտպանվում են արտերկրում գտնվող ֆիլիպինցի աշխա-

- 1) ընդգրկվածությունը ՀՀ-ից ծագող էմիգրացիոն հոսքերի ավանդական ուղղություններում,
- 2) հասարակության մշակութային ընդհանրությունները ՀՀ բնակչության, հատկապես աշխատանքային էմիգրացիոն հոսքերում ներգրավված խմբերի հետ,
- 3) տարածքում հայկական սփյուռքի ձևավորվածության աստիճանը,
- 4) ՀՀ-ի հետ դիվանագիտական հարաբերությունների և դիվանագիտական ենթակառուցվածքների զարգացածության աստիճանը,
- 5) աշխատաշուկայի պահանջարկը և դրա համապատասխանությունը ՀՀ աշխատաշուկայում առկա աշխատուժի ավելցուկային առաջարկին,
- 6) աշխատաշուկայի իրավական կարգավորվածության աստիճանը, մասնավորապես օտարերկրյա աշխատուժի ներգրավման խնդիրների հստակ պետական կարգավորվածությունը,
- 7) տարածքում իմիգրանտների, այդ թվում օտարերկրյա աշխատուժի իրավունքների ու շահերի պաշտպանության ենթահամակարգի զարգացածության աստիճանը,
- 8) աշխատաշուկայում աշխատանքային էմիգրանտների կողմից ձեռք բերելիք փորձի ու հմտությունների արժեքավորությունը ՀՀ աշխատաշուկայի, երկրի սոցիալ-տնտեսական և ՀՀ-ում մարդկային զարգացման համար ընդհանրապես,
- 9) աշխատաշուկայում աշխատանքային էմիգրանտների կողմից աշխատած դրամական միջոցների չափը, դրանք ՀՀ փոխանցելու ենթակառուցվածքների ու մեխանիզմների զարգացածության աստիճանը,
- 10) տնտեսական կայունությունը (գնահատվում է վերջին տարիներին երկրի տնտեսական աճի տեմպերի, ճգնաժամերի ազդեցությանը դիմակայելու, դրա հետևանքները հաղթահարելու երկրի կարողությունների ուսումնասիրության և վերլուծության արդյունքում) և այլն:

1.2. Պետությունների նպատակահարմար ցանկի ձևավորման մեթոդական ու տեղեկատվական խնդիրները

Պետությունների նպատակահարմար ցանկի ձևավորման համար, սակայն, նշված չափանիշների առանձնացումն ինքնին բավարար չէ, քանի որ այդ չափանիշներից յուրաքանչյուրի հիմքում ընկած են պոտենցիալ ընդունող երկրի որոշակի կողմը բնութագրող մի շարք ցուցանիշներ, որոնց մասին առանց հնարավորինս ճշգրիտ տեղեկությունների հնարավոր չէ գնահատել որևէ պետության նախընտրելիության աստիճանը այս կամ այն առանձին չափանիշի, առավել ևս վերը նշված բոլոր չափանիշների համադրման տեսանկյունից:

Վերոհիշյալ խնդիրները, դ) Ընդունող երկիրը ձեռնարկում է դրական կոնկրետ միջոցառումներ՝ ուղղված էմիգրանտ աշխատավորների իրավունքների պաշտպանությանը»:

Վերը նշված չափանիշների հիման վրա երկրների նպատակահարմարության գնահատումը ենթադրում է՝

- յուրաքանչյուր չափանիշի ընդհանրական արժեքի ձևավորման հիմքում ընկած ենթացուցանիշների ցանկի հստակեցում,
- այդ ենթացուցանիշների քանակական և/կամ որակական գնահատման միասնական բալային համակարգերի մշակում, որոնց հիման վրա պետք է գնահատվեն յուրաքանչյուր չափանիշի ընդհանրական քանակական և որակական արժեքները,
- այդ ցուցանիշների վերաբերյալ ամբողջական ու հավաստի տեղեկությունների հավաքման մեխանիզմների մշակում,
- պետությունների նպատակահարմարության ընդհանրական աստիճանի գնահատման գործում առանձին չափորոշիչների արժեքների նշանակալիության աստիճանի կամ տեսակարար կշռի հաշվարկման մեթոդիկայի մշակում և այլն:

Վերոհիշյալ խնդիրներից բացի ներկայումս պետությունների նպատակահարմար ցանկի ձևավորման ուղղությամբ վերը նշված չափանիշների գծով հստակ տեղեկությունների ստացման հետ կապված առկա է պարադոքսալ իրավիճակ. մի կողմից՝ անհրաժեշտ է հստակեցնել և սահմանափակել նպատակահարմար երկրների շրջանակը, որպեսզի առավել հեշտ լինի դրանց աշխատաշուկաների վերաբերյալ առավել մանրամասն տեղեկություններ ստանալը, մյուս կողմից՝ նպատակահարմար երկրների շրջանակի հստակեցման ու սահմանափակման համար անհրաժեշտ է հետազոտել մեծ թվով օտարերկրյա պետություններ՝ այդ չափանիշների գծով տեղեկություններ ստանալու նպատակով:

1.3. ՀՀ-ի համար աշխատանքային միգրացիայի տեսանկյունից առավել հետաքրքրություն ներկայացնող պետությունների ցանկի առաջարկ

Վերը նշված խնդիրների առկայությամբ հանդերձ, հիմնվելով վերոհիշյալ չափանիշներից մի քանիսի վերաբերյալ քիչ թե շատ առկա տեղեկությունների վրա, որոնք հիմնականում ստացել ենք Հայաստանի հետ առնչվող միգրացիոն հիմնախնդիրների տարբեր կողմերին վերաբերող մի շարք հետազոտությունների⁵⁰ արդյունքների երկրորդային վերլուծության միջոցով, առաջարկում

⁵⁰ Այդ տեղեկություններն ստացվել են վերջին տարիներին ՀՀ-ում արտաքին միգրացիոն հոսքերի վերաբերյալ իրականացված մի շարք հետազոտությունների հիման վրա, մասնավորապես. ՄՄԿ, «Աշխատանքային միգրացիան Հայաստանում. Առկա միտումներն ու քաղաքականության տարբերակները» (Հայաստանում աշխատանքային միգրացիայի կառավարման կարիքների գնահատում), Երևան-2012, Migration and Remittances Factbook. Dilip Ratha and Zhimei Xu, Migration and Remittances Team, Development Prospects Group, World Bank., <http://www.worldbank.org/prospects/migrationandremittances>, Համաշխարհային բանկ, Մարդկային զարգացման ոլորտ,

ենք ՀՀ-ի համար աշխատանքային միգրացիայի տեսանկյունից առավել հետաքրքրություն ներկայացնող պետությունների հետևյալ ցանկը՝

1. Ռուսաստանի Դաշնություն
2. Ամերիկայի Միացյալ Նահանգներ
3. Ուկրաինա
4. Վրաստան
5. Գերմանիա
6. Հունաստան
7. Իսպանիա
8. Ֆրանսիա
9. Չեխիա
10. Բելգիա
11. Քաթար
12. Շվեդիա
13. Ղազախստան
14. Բուլղարիա

Եվրոպա և Կենտրոնական Ասիա «Հայաստան. Համաշխարհային ֆինանսական ճգնաժամի հնարավոր հետևանքներն աղքատության վրա», մարտ, 2009թ., ՄՄԿ, Շվեդիայի կառավարություն, «Հայաստանի Հանրապետությունում միգրացիայի կառավարման ոլորտի գնահատման առաջին զեկույց», Երևան-2008թ., «Առաջադեմ սոցիալական տեխնոլոգիաներ» ՀԿ, «Արտաքին աշխատանքային միգրացիան ՀՀ-ում 2005-2006թթ.», «Հայաստանի Հանրապետության բնակչության միգրացիայի պետական կարգավորման հայեցակարգ»՝ հաստատված ՀՀ կառավարության 2004թ. հունիսի 24-ի նիստի արձանագրային որոշմամբ, «Աշխատուժի արտահոսքը Հայաստանից 2002-2005 թվականներին. Տնային տնտեսությունների սոցիոլոգիական հարցում» (Երևան, 2005թ.), Հայաստանի ՄՄԿ գրասենյակի Միգրացիոն ռեսուրսների կենտրոնի տվյալներ, «2007թ. Ռուսաստանի վիճակագրական տարեգիրք», Միջազգային միգրացիայի մասին բաժին 4.31. (http://www.gks.ru/bgd/regl/b07_13/IssWWW.exe/Stg/d01/04-31.htm), «Աշխատատեղերի փոքր աճը դարձնում է աշխատուժի միգրացիան և մասնավոր փոխանցումները նորմ հետխորհրդային Հայաստանում», Միգրացիոն քաղաքականության ինստիտուտ, 2008թ., «Աշխատանքային միգրացիան Հայաստանում. ընտրանքային պիլոտային հետազոտության արդյունքները», 2007թ., ԱՄԿ, «Միգրացիան և զարգացումը» (Հայաստանում առկա իրավիճակի ուսումնասիրություն), 2008թ. ՄԱԶԾ, Մարդկային զարգացման ազգային զեկույց-2009թ. «Միգրացիա և մարդկային զարգացում. հնարավորություններ և մարտահրավերներ», ՄՄԿ-զարգացման հիմնադրամ «Աշխատանքային միգրացիան Հայաստանում, առկա միտումները և քաղաքականության տարբերակները» (Հայաստանի աշխատանքային միգրացիայի կառավարման կարիքների գնահատում), Երևան-2012, Եվրոպական կրթական հիմնադրամ (ETF), Հետազոտական ռեսուրսների կովկասյան կենտրոններ-Հայաստան (CRRC), «Միգրացիան և հմտությունները. Հայաստանի ազգային զեկույց» (2011/2012թթ. Հայաստանում հմտությունների, միգրացիայի և զարգացման միջև կապերի հետազոտության արդյունքներ), Թուրին, 2012թ. հունիս և այլն:

15. Կանադա

16. Լեհաստան և այլն

Մաս 2. Դիվանագիտական ներկայացուցչությունների միջոցով աշխատանքային միգրացիայի տեսանկյունից երկրի համար առավել հետաքրքրություն ներկայացնող նստավայր պետությունների աշխատաշուկաների ուսումնասիրության միջազգային փորձի վերլուծություն

Ինչպես նշվում է «Մարդկային զարգացման միջազգային կենտրոն» ՀԿ-ի և Միգրացիայի միջազգային կազմակերպության (ՄՄԿ) «Աշխատանքային միգրացիայի գիտավերլուծական կառավարման հզորացում» հետազոտական զեկույցում, «Տարբեր հետազոտությունների տվյալները վկայում են Հայաստանի իրավասու մարմինների շրջանում շրջանաձև միգրացիայի հետ կապված հարցերի, ինչպես նաև ԵՄ երկրներում միգրացիոն և աշխատանքային կանոնակարգերի մասին իրազեկության պակասի մասին: Տարբեր կայքերում, այդ թվում ԵՄ անդամ պետությունների հյուպատոսական ծառայությունների և Եվրոպական հանձնաժողովի կայքերում զետեղված տեղեկատվության հասանելիությունը հայերի համար շարունակում է մնալ սահմանափակ: Հայաստանցիները շատ քիչ տեղեկություններ ունեն նպատակակետ երկրներում գործող աշխատանքային և միգրացիոն կանոնակարգերի վերաբերյալ: Սահմանափակ է նաև ՀՀ իրավասու պետական հաստատությունների տրամադրության տակ եղած նմանօրինակ տեղեկատվությունը: Որպես տեղեկատվության հիմնական աղբյուրներ շարունակում են մնալ ծանոթները, ընկերները և այլն»:

Ենթադրվում է, որ աշխատանքային միգրանտներ արտահանող պետությունները պետք է համապատասխան միջոցներ ձեռնարկեն, որպեսզի իրենց քաղաքացիները կարողանան օգտվել պոտենցիալ ընդունող պետությունների ազգային օրենսդրությամբ, ինչպես նաև միջազգային օրենքներով սահմանված իրենց բոլոր իրավունքներից և հնարավորություն ունենան վերականգնելու խախտված իրավունքները: Աշխատանքային միգրանտներ արտահանող երկրների համար նման միջոցներ ձեռք առնելու ամենաառաջնային սուբյեկտներից են տվյալ երկրի՝ միգրացիայի նպատակակետ երկրներում ունեցած հյուպատոսական ներկայացուցչությունները, որոնք պատասխանատու են նաև ընդունող երկրների օրենքների և սովորույթների շուրջ իրենց քաղաքացիների իրազեկության աստիճանը բարձրացնելու համար: Սակայն ինչպես վկայում է այդ նույն հետազոտությունը, «ՅՈՒՆԵՍԿՕ-ի տվյալներով՝ Հայաստանի հյուպատոսական ներկայացուցչությունները չեն հանդիսանում արտասահմանյան երկրներում ՀՀ քաղաքացիների իրավունքների մասին տեղեկատվության ճանաչված և ընդունելի աղբյուր, միգրանտները տեղյակ չեն իրենց շահերի

պաշտպանությամբ զբաղվող պատասխանատու մարմինների կամ կազմակերպությունների մասին»: Ձեկույցի հեղինակների գնահատմամբ, «հյուպատոսական բնագավառում ՀՀ քաղաքականությունը նախորդ երկու տասնամյակների ընթացքում կրել է հիմնականում հատվածական բնույթ»: Այդ բնագավառում գործողությունները իրականացվել են ոչ թե ըստ նախապես մշակված քաղաքականության, այլ առանձին հյուպատոսական հիմնարկների հիմնումը տեղի է ունեցել հիմնականում ստվար գաղթօջախ ունեցող քաղաքներում՝ ելնելով այս կամ այն գաղթօջախում տվյալ պահին ստեղծված ֆինանսատեխնիկական հնարավորություններից, այլ ոչ թե տվյալ երկրի տարածքում ՀՀ-ի ռազմավարական շահերից ու ՀՀ քաղաքացիների կենսական շահերի ու իրավունքների պաշտպանության անհրաժեշտությունից: ՀՀ հյուպատոսական ինստիտուտների առավել տարածված ձևը՝ «պատվո հյուպատոսների» ինստիտուտը, իր հնարավորությունների չափով չի իրականացրել օրենսդրորեն սահմանված գործառույթները: Համապատասխան քաղաքականության բացակայության պատճառով բավարար կերպով չի իրականացվել նաև ՀՀ Ազգային անվտանգության ռազմավարության (ԱԱԲ) կարևորագույն պահանջներից մեկը, որը վերաբերում է ՀՀ-ի համար կարևոր նշանակություն ունեցող օտարերկրյա պետությունների հետ (մասնավորապես Ռուսաստանի) համագործակցությանը, տվյալ երկրներում բնակվող ու աշխատող ՀՀ քաղաքացիների իրավունքների ու ազատությունների պաշտպանությանը, նրանց իրավական կարգավիճակի բարելավմանն ուղղված գործուն միջոցառումների ձեռնարկմանը:

Մինչդեռ բարելավված հյուպատոսական ծառայությունները կարող էին էական նշանակություն ունենալ հայաստանցի աշխատանքային էմիգրանտների համար իրավական և սոցիալական երաշխիքների ամրապնդման հարցում, մասնավորապես մեր երկրի համար նպատակահարմար պետությունների աշխատաշուկաների ուսումնասիրության մեխանիզմների մշակման, հետևաբար նաև՝ միգրացիոն հոսքերի օրինականացման ու աշխատանքային միգրացիայի գործընթացի առավել արդյունավետ ու անվտանգ դարձնելուն նպաստելու առումով: Այս ուղղությամբ մեր երկրի պետական կառավարման համակարգի համար, մասնավորապես միգրացիայի պետական կարգավորման քաղաքականության արդյունավետացման նպատակի տեսանկյունից, կարևոր է դիվանագիտական ներկայացուցչությունների միջոցով ՀՀ-ի համար նպատակակետ երկրների աշխատաշուկաների վիճակի ուսումնասիրության, ինչպես նաև միգրանտների նախապատրաստման ու տեղեկատվական ապահովման ուղղությամբ առկա միջազգային առաջավոր փորձը⁵¹:

⁵¹ Ստորև ներկայացվում է այս առումով առավել լուրջ մեխանիզմներ մշակած Ֆիլիպինների փորձը, որն ավանդականորեն հանդիսանում է աշխատանքային միգրանտներ արտահանող երկիր:

2.1. Օտարերկրյա պետությունների աշխատաշուկաների ուսումնասիրության Ֆիլիպինների համակարգը

2.1.1. Ընդհանուր տեղեկություններ Ֆիլիպինների մասին

2011թ. դրությամբ երկրի ընդհանուր բնակչության թիվը կազմել է մոտ 97 միլիոն մարդ, այդ թվում՝ երկրից դուրս (ավելի քան 190 երկրներում) գտնվողների թիվը՝ 8,6 միլիոն, որից 4,1 միլիոնը այլ երկրներ մշտական բնակության մեկնածներն են, 3,9 միլիոնը՝ ժամանակավոր, իսկ 0,6 միլիոնն անկանոն միգրանտներն են⁵²: Երկրի մայրաքաղաքում ապրում է մոտ 15 մլն մարդ: Երկրի աշխատանքային տարիքի բնակչությունը կազմում է 59 մլն, այդ թվում տնտեսապես ակտիվ բնակչությունը՝ 42,8 մլն կամ 72,5% (ամբողջ բնակչության 47,5%-ը): Տնտեսապես ակտիվ բնակչության խմբում՝

- 19,5 մլն մարդ կամ 45,5%-ը վարձու աշխատողներն են, գործատուներն ու ձեռներեցները,
- 18,2 մլն մարդ աշխատում է վարձով, այդ թվում պետական հատվածում՝ 2,8 մլն մարդ,
- վարձով չաշխատողները (ինքնազբաղվածներն ու տնային տնտեսության մեջ զբաղվածները) կազմում են 15.5 մլն, գործազուրկները՝ 2,8 մլն:

Ֆիլիպինցիները կազմում են աշխարհում ձկնորսությամբ և ծովային փոխադրումների ոլորտում զբաղվածների 30%-ը: 2007թ. ֆիլիպինցի աշխատանքային էմիգրանտների դրամական փոխանցումների ծավալը հասել էր 17 մլրդ ԱՄՆ դոլարի և կազմում էր երկրի ՀՆԱ-ի 13%-ը, իսկ 2011թ. այդ ցուցանիշը հասել է 18.7 մլրդ-ի՝ կազմելով երկրի ՀՆԱ-ի 108%-ը:

Ամեն տարի այդ երկրի աշխատաշուկա առաջին անգամ մուտք է գործում մոտ 1 մլն մարդ, որի մոտ 90%-ը աշխատանքի է տեղավորվում արտասահմանում: Ամեն ամիս մոտ 75 հազար ֆիլիպինցի պատրաստություն է անցնում արտասահմանում աշխատելու համար:

2.1.2. Ֆիլիպինների միգրացիոն քաղաքականության նպատակներն ու գերակայությունները

Բնակչության վերարտադրության, այդ թվում աշխատանքային տարիքի բնակչության աճի շատ մեծ տեմպերի և ներքին աշխատաշուկայի սահմանափակ հնարավորությունների պայմաններում երկրի **միգրացիոն քաղաքականության հիմնական նպատակն է դառնում ազգային աշխատուժի արտահանումը**, իսկ միգրացիոն քաղաքականության կարևորագույն գերակայությունները՝

⁵² ՀՀ ԱՍՀՆ աշխատակազմի միջազգային կապերի բաժնի հաշվետվությունը՝ 2012թ. նոյեմբերի 26-ից 30-ը Ֆիլիպինների Հանրապետություն (Մանիլա) փորձի փոխանակման նպատակով կատարած այցի արդյունքների մասին:

1) պոտենցիալ աշխատանքային միգրանտների նախապատրաստումը մինչև մեկնելը, որը կազմված է երկու հիմնական բաղադրիչներից, մասնավորապես՝

- 1.1. մասնագիտական պատրաստություն,
- 1.2. կողմնորոշիչ սեմինարներ, որոնց նպատակն է պատրաստել միգրանտին կոնկրետ երկրում աշխատելու համար,
- 2) Ֆիլիպինների՝ այլ երկրներ աշխատանքի ուղարկվող քաղաքացիների իրավական պաշտպանության ապահովումը, որն իրականացվում է աշխատանքային միգրանտին աշխատանքի ուղարկած մասնավոր զբաղվածության գործակալության (ՄԶԳ) և աշխատանքի ընդունած կոնկրետ գործատուի կրկնակի պատասխանատվության ապահովման միջոցով,
- 3) Ֆիլիպինյան աշխատուժի արտահանման գործում պետություն-մասնավոր հատված ակտիվ համագործակցության կիրառումը,
- 4) պետական ու ոչ պետական կառույցների հստակ համագործակցությունը և գործառույթների հստակ տարանջատումը:

2.1.3. Ֆիլիպինների միգրացիոն քաղաքականության իրականացման պետական կառույցների համակարգը

Միգրացիոն քաղաքականության վերը նշված գերակայությունների իրականացման ինստիտուցիոնալ համակարգի մեջ մտնում են մի շարք գերատեսչություններ, որոնց շարքում գլխավոր դերակատարություն ունի **աշխատանքի և զբաղվածության նախարարությունը (ԱԶՆ)** իր գերատեսչական ենթակայությամբ գործող կառույցներով, այդ թվում՝

- Արտասահմանում աշխատանքի տեղավորման հարցերի գործակալությունը,
- Արտասահմանում գտնվող ֆիլիպինցիներին սոցիալական աջակցության գործակալությունը, որին կից գործում է Ֆիլիպինցի միգրանտների պաշտպանության բարեգործական հիմնադրամը,
- Տեխնիկական կրթության և հմտությունների զարգացման գործակալությունը,
- Միգրանտների ռեինտեգրացիայի կենտրոնը,
- ԱԶՆ-ի արտասահմանյան ներկայացուցչությունները, որոնց աշխատակիցները ֆիլիպինցիներին աջակցում են գործատուի ընտրության հարցում, աշխատանքային իրավունքների ոտնահարման դեպքերում իրավական, իսկ արտակարգ իրավիճակների առաջացման ժամանակ՝ ֆինանսական օգնություն,
- Աշխատանքային կցորդները,
- Ռեսուրսային կենտրոնները:

Միգրացիայի պետական կարգավորման հարցում նշանակալի դերակատարում ունի նաև երկրի նախագահի աշխատակազմին կից գործող **Արտագնա միգրացիայի հանձնաժողովը**, որը զբաղվում մշտական բնակության մեկնող միգրանտների հիմնահարցերով⁵³:

Արտասահմանում ֆիլիպինցիների աշխատանքի տեղավորման գործում ակտիվորեն ներգրավված են նաև զբաղվածության մասնավոր գործակալությունները (ՋՄԳ) և ՀԿ-ները:

Արտասահմանում աշխատանքի տեղավորման գործակալությունը⁵⁴ (ԱԱՏԳ), ակտիվորեն համագործակցելով ՋՄԳ-ների ասոցիացիայի հետ, իրականացնում է հետևյալ հիմնական գործառույթները՝

- 1) Արտասահմանում իր ներկայացուցչությունների, աշխատանքային կցորդների (ԱԿ), ինչպես նաև ՋՄԳ-ների միջոցով հավաքում է օտարերկրյա պետություններում ֆիլիպինցիների աշխատանքի տեղավորման հնարավորությունների մասին տեղեկություններ: Ընդ որում, այդ հարցում տարանջատվում են վերը նշված սուբյեկտների իրավասությունները, մասնավորապես՝
 - ներկայացուցչությունները հիմնականում աշխատում են պետական կառավարման մարմինների և ՏԻՄ-երի հետ,
 - ՋՄԳ-ները փնտրում են տնային տնտեսություններ, որտեղ կարող են աշխատել ֆիլիպինցիները՝ որպես տնային ծառայողներ,
 - **ԱԿ-ները** հիմնականում աշխատում են գործատուների հետ՝ ապահովելով նրանց համար աշխատուժի ներգրավման խնդիրները: ԱԿ-ները ֆիլիպինյան աշխատուժի պահանջարկի ճշգրտման նպատակով ամիսը երկու անգամ խորհրդակցություն են իրականացնում պոտենցիալ գործատուների հետ, ովքեր օտարերկրյա աշխատուժի պահանջի դեպքում տեղեկություններ են ներկայացնում ԱԿ-ներին, իսկ վերջինիս բացակայության

⁵³ Այս հանձնաժողովի գործառույթների մանրամասն քննարկումը դուրս է ներկա գեկույցի խնդիրների շրջանակներից:

⁵⁴ Այս հաստատությունն օրական սպասարկում է 3-5 հազար դիմողի՝ համագործակցելով ՋՄԳ-ների ասոցիացիայի հետ, որը ներառում է աշխատանքի տեղավորման մոտ 1000 լիցենզավորված կազմակերպություններ: Այս գործակալությունից բացի Ֆիլիպինների ԱԶՆ համակարգում գործում է Միջազգային աշխատանքի վարչությունը, որի ենթակայությամբ գործում են 17 տարածքային կենտրոններ, ինչպես նաև աշխատանքի տեղավորման արտասահմանյան 38 գրասենյակներ այն երկրներում, որտեղ մեծաթիվ են ֆիլիպինցի աշխատանքային միգրանտները: Նշյալ գրասենյակները կցված են Ֆիլիպինների դիվանագիտական ներկայացուցչություններին և ղեկավարվում են աշխատանքային կցորդների կողմից: Իսկ այն երկրներում, որտեղ աշխատանքային միգրանտների թիվը գերազանցում է 10000-ը, գրասենյակներին կից գործում են նաև ռեսուրս կենտրոններ՝ անհրաժեշտության դեպքում միգրանտներին տրամադրելով ժամանակավոր կացարան և իրավական պաշտպանության ծառայություններ: Ներկայումս տարբեր երկրներում գործում են նման 20 կենտրոններ, որոնցից 6-ը՝ Ասիայում, 11-ը՝ Միջին Արևելքում, 3-ը՝ Եվրոպայում և Ամերիկայում:

դեպքում՝ Ֆիլիպինների դեսպանատանը: Նման տեղեկություններ ստանալուն պես ԱԿ-ն մեկնում է տվյալ գործատուի մոտ և մանրամասնորեն քննարկում է պոտենցիալ իմիգրանտին սպասվող աշխատանքային պայմանագրի պայմանները՝ աշխատավարձի չափը, աշխատանքի և պայմանագրի ընդհատման, դժբախտ պատահարի դեպքում աշխատանքային միգրանտի դիակի տեղափոխման պայմանները և այլն: Դրանից հետո միայն պոտենցիալ գործատուն կարող է հրավիրել ֆիլիպինցի աշխատանքային միգրանտին, իսկ մինչ այդ նա պարտավոր է այդ նույն տեղեկությունները ներկայացնել նաև ԱԱՏԳ-ին, որտեղ դրանք ևս մեկ անգամ մանրամասնորեն ուսումնասիրվում են իրավաբանների կողմից: ԱԱՏԳ-ն տարբեր երկրների գործատուների մոտ թափուր տեղերի մասին տեղեկություններն ստանալուն պես դրանք տեղադրում է իր մշտապես թարմացվող վեբ կայքում, որը մատչելի է արտոնագիր ստացած ՋՄԳ-ների համար: ԱԱՏԳ-ն ՋՄԳ-ների կամ իր տարածքային 17 մասնաճյուղերի միջոցով կազմակերպում է աշխատողների ընտրությունը՝ գործատուների ու տնային տնտեսությունների պահանջների հիման վրա և կազմակերպում է նրանց աշխատանքի տեղավորումը արտերկրում՝ ապահովելով երկկողմանի պայմանագրեր՝ գործատուի և ՋՄԳ-ի, ինչպես նաև ՋՄԳ-ի և աշխատանքային միգրանտի միջև,

- 2) Գործատուների և ՋՄԳ-ների երկկողմանի պատասխանատվության հիման վրա պաշտպանում է միգրանտների շահերը՝ ներգրավելով այդ գործում նաև ԱԿ-ներին և իր արտասահմանյան ներկայացուցչություններին,
- 3) Իրականացնում է ֆիլիպինցի իմիգրանտների աշխատանքային իրավունքների պաշտպանությունը՝ հիմնվելով աշխատանքային պայմանագիրը խախտած գործատուների մոտ ֆիլիպինցի իմիգրանտների աշխատանքի տեղավորման արգելման մասին որոշման վրա: Այդպիսի գործատուները հայտնվում են ԱԱՏԳ-ի տվյալների բազայում, որից օգտվում են ՋՄԳ-ներն ու ֆիլիպինցի պոտենցիալ աշխատանքային էմիգրանտները,
- 4) Իրականացնում է արտերկրում երկու և ավելի տարի ժամկետով կնքված պայմանագրի հիման վրա աշխատող ֆիլիպինցիների վիճակի մոնիթորինգ,
- 5) Օգնում է ֆիլիպինցի միգրանտներին աշխատանքային վեճերի լուծման հարցում,
- 6) Համագործակցում է ՋՄԳ-ների հետ, մասնավորապես՝
 - ՋՄԳ-ների հետ իրականացնում է կանոնավոր հանդիպումներ՝ ծանոթացնելու նրանց ֆիլիպինցիների համար նոր աշխատաշուկաներին, ինչպես նաև տարբեր երկրներում կնքվող պայմանագրերի առանձնահատկություններին,

• իրականացնում է ՋՄԳ-ների գործունեության արտոնագրում՝ որոշակի չափանիշների⁵⁵ հիման վրա:

Արտասահմանում ֆիլիպինցիներին սոցիալական աջակցության ցուցաբերման գործակալությունը (ԱՖՍԱԳ) իր մասնաճյուղերի, այդ թվում իր ղեկավարությամբ գործող *Ֆիլիպինցի միգրանտների պաշտպանության բարեգործական հիմնադրամի (ՖՄՊԲՀ)* միջոցով նշանակալի դեր է կատարում արտասահմանում գտնվող ֆիլիպինցի աշխատավորների շահերի ու իրավունքների պաշտպանության գործում⁵⁶:

Միգրանտների ռեինտեգրացիայի կենտրոնը (ՄՌԿ) ստեղծվել է 2007թ. Ֆիլիպինների ԱԶՆ-ի կողմից, որը երկիր վերադարձող աշխատանքային միգրանտներին օգնություն է ցուցաբերում իր երկրում կամ մեկ այլ երկրում աշխատանք գտնելու, գիտելիքներ ու հմտություններ ձեռք բերելու, հայրենիքում վերահարմարվելու, ինչպես նաև հոգեբանական վերականգնման ուղղությամբ⁵⁷:

Օտարերկրյա պետությունների աշխատաշուկաների ուսումնասիրության ուղղությամբ որոշակի գործառույթներ է իրականացնում նաև Ֆիլիպինների ԱԶՆ-ի համակարգում գործող **Տեխնիկական կրթության և հմտությունների**

⁵⁵ ՋՄԳ հիմնադրող անձը պետք է լինի Ֆիլիպինների քաղաքացի, իսկ եթե նա օտարերկրյա քաղաքացի է, ապա կանոնադրական կապիտալի 75%-ը պետք է պատկանի ֆիլիպինցիներին, կանոնադրական կապիտալի ծավալը պետք է լինի առնվազն 2 մլն պեսո (40 հազար ԱՄՆ դոլար), բանկային հաշվեհամարում մշտապես պետք է լինի առնվազն 100 հազար պեսո, որպեսզի անհրաժեշտության դեպքում ցանկացած պահին հնարավոր լինի անհրաժեշտ վճարումներ կատարել միգրանտին, ՋՄԳ-ի հիմնադրման համար դիմող անձը պետք է ունենա բարձրագույն կրթություն և մասնավոր հատվածում առնվազն երեք տարվա աշխատանքի փորձ: Արտոնագիրը տրվում է չորս տարով, սակայն եթե ՋՄԳ-ն առաջին տարվա ընթացքում 100-ից պակաս մարդու է աշխատանքի տեղավորում, ապա արտոնագիրը չեղյալ է հայտարարվում: ՋՄԳ-ների գործունեության վերաբերյալ ստացված բողոքների (որոնք հիմնականում վերաբերում են ծառայությունների բարձր գնին) հիման վրա իրականացվում են ստուգումներ, որոնց արդյունքում խախտումների հայտնաբերման դեպքում կիրառում են վարչական բնույթի սանկցիաներ (հիմնականում տուգանքներ՝ 500 հազարից մինչև 1 մլն պեսո): Առավել լուրջ խախտումների համար ՋՄԳ-ն կարող է ներկայացվել քրեական պատասխանատվության և դատապարտվել մինչև 13 տարվա ազատազրկման (2008թ., օրինակ, ՋՄԳ-ների նկատմամբ հարուցվել է 8 դատական գործ): ԱՖՍԱԳ-ը մշակում է ՋՄԳ-ների ծառայությունների գնային դրույքաչափեր: Ընդ որում, նավաստիների աշխատանքի տեղավորման համար ՋՄԳ-ները, ԱՄԿ Կոնվենցիայի համաձայն, իրավունք ունեն աշխատանքի տեղավորման ծառայության դիմաց վճար պահանջել միայն գործատուից: Իր վեբ կայքում տեղադրում է աշխատողների հավաքագրումով զբաղվող ՋՄԳ-ների հետ կապ հաստատելու տվյալները, գնահատում է նրանց աշխատանքի արդյունավետությունն ու վարկանիշը:

⁵⁶ Նկատի ունենալով, որ ՖՄՊԲՀ-ն ուղղակիորեն չի իրականացնում օտարերկրյա պետությունների աշխատաշուկաների ուսումնասիրության հետ կապված գործառույթներ, ներկա աշխատանքում այդ ենթահամակարգի գործունեությունը չի քննարկվել:

⁵⁷ Այս կառույցի գործառույթների մանրամասն քննարկումը ևս դուրս է ներկա աշխատանքի շրջանակներից:

զարգացման գործակալությունը (ՏԿԶԳ), որի հիմնական նպատակը մասնագիտական-տեխնիկական կրթության ստանալու քաղաքականության, ծրագրերի ու չափորոշիչների մշակումն է: Նշված նպատակին հասնելու համար այս կառույցն իրականացնում է հետևյալ հիմնական գործառույթները՝

- 1) Մասնագիտական որակավորման տեսանկյունից Ֆիլիպինների և օտարերկրյա պետությունների աշխատաշուկաների վիճակների մասին հաշվետվությունների կազմումը,
- 2) Ֆիլիպինցիների մասնագիտական պատրաստման և որակավորման բարձրացման աշխատանքների կազմակերպումը,
- 3) Կադրերի մասնագիտական պատրաստման և որակավորման բարձրացման ռեսուրսային բազայի բարելավումը,
- 4) Մասնագիտական գիտելիքների սերտիֆիկացման գործառույթներ ունեցող գնահատման կենտրոնների (այս կենտրոնների աշխատանքներում ներգրավվում են նաև ֆիլիպինցիներին աշխատանքի ընդունած երկրների ներկայացուցիչները) հավատարմագրումը:

Ֆիլիպինների ԱԶՆ-ի արտասահմանյան ներկայացուցչությունները հավաքում են տեղեկություններ այն երկրի աշխատաշուկայի մասին, ուր ֆիլիպինցիները մեկնում են աշխատանքի, և այդ տեղեկությունների հիման վրա ՏԿԶԳ-ի փորձագիտական տեխնիկական խմբերի ուժերով մշակվում են ուսուցման ու վերապատրաստման դասընթացների պլաններ:

Ֆիլիպինների ԱԳՆ-ի գործունեությունը միգրացիայի հարցերով

ԱԳՆ-ը, որի ենթակայությամբ 2011թ. դրությամբ գործում են 84 դիվանագիտական ներկայացուցչություններ (60 դեսպանություն, 20 հյուպատոսություն, 4 մշտական ներկայացուցչություն), ինչպես նաև 135 պատվավոր հյուպատոսություններ, ի տարբերություն ԱԶՆ-ի, զբաղվում է անօրինական միգրանտների և այն քաղաքացիների խնդիրներով, ովքեր ցանկություն ունեն այլ երկրներ մշտական բնակության մեկնել: ԱԳՆ-ում փոխնախարարի աշխատակազմին կից գործում է միգրանտների հետ աշխատանքների գործակալություն, որը երկրի տարածքում ունի 15 տարածաշրջանային ներկայացուցչություն:

ԱԳՆ-ը համագործակցում է ԱԶՆ-ի հետ միգրացիայի (այդ թվում՝ աշխատանքային) վերաբերյալ միջպետական պայմանագրերի կնքման, բարձր մակարդակի հանդիպումների կազմակերպման, արտերկրում ֆիլիպինցիների իրավունքների պաշտպանության հարցերով և այլն:

Ֆիլիպինների Հանրապետության ԱԶՆ նախաձեռնությամբ աշխատանքային միգրացիայի վերաբերյալ միջպետական պայմանագրեր են կնքվել մոտ 80 երկրի հետ: ԱԶՆ-ը, մասնավորապես, աշխատանքային կցորդներին նշանակելիս նրանց թեկնածությունները համաձայնեցնում է ԱԳՆ-ի հետ:

2.1.4. ՀԿ-ների գործունեությունը

Ֆիլիպինների համար հետաքրքրություն ներկայացնող օտարերկրյա աշխատաշուկաների ուսումնասիրության հետ ՀԿ-ներն առնչվում են անուղղակի կերպով: Վերջիններս ստիպված են լավ ծանոթ լինել օտարերկրյա պետությունների ոչ միայն աշխատաշուկաների վիճակին, այլև սոցիալ-մշակութային արժեքների ու հարաբերությունների համակարգերին, որովհետև Ֆիլիպիններում պոտենցիալ աշխատանքային միգրանտները արտերկիր աշխատանքի մեկնելուց առաջ մասնագիտական պատրաստվածությունից զատ անցնում են նաև մինչմեկնումային պատրաստություն, որով հիմնականում զբաղվում են ՀԿ-ները՝ համագործակցելով ԱԶՆ-ի ԱՖՍԱԳ-ի և Արտասահմանյան երկրներ մշտապես էմիգրացված ֆիլիպինցիների հարցերով հանձնաժողովի հետ: Մինչմեկնումային պատրաստության դասընթացների միջոցով պոտենցիալ աշխատանքային միգրանտներին ծանոթացնում են մեկնման երկրի աշխատաշուկայի վիճակին, աշխատանքային ու սոցիալական օրենսդրությանը, մշակութային արժեքներին, սովորույթներին, բարքերին, հարաբերություններին, կյանքի ու կենցաղի պայմաններին, այդ երկիր մեկնելու, տեղավորվելու գործընթացների առանձնահատկություններին և այլն:

2.1.5. ՀՀ-ի համար Ֆիլիպինների փորձի կիրառելիության նպատակահարմարությունն ու հնարավորությունները

1) **Քաղաքականության ընտրության մակարդակում** օտարերկրյա աշխատաշուկաների ուսումնասիրության և դրա հիման վրա աշխատանքային միգրացիայի առումով շահագրգիռ անձանց և հաստատությունների իրազեկման գործում ՀՀ-ն նախ պետք է հստակեցնի զբաղվածության ոլորտում իր քաղաքական գերակայությունները՝ վերջնականապես պատասխանելով ազգային անվտանգության տեսանկյունից կարևորագույն հետևյալ հարցին. «**Արդյոք ՀՀ բնակչության արդյունավետ զբաղվածության լավագույն և հեռանկարային ճանապարհը արտաքին աշխատանքային միգրացիայի կազմակերպված համակարգի ստեղծումն է**»:

Այս առումով հատկապես հարկ է նշել, որ ազգային աշխատուժի կազմակերպված արտահանումը, լինելով Ֆիլիպինների միգրացիոն քաղաքականության հիմնական նպատակը, այնուամենայնիվ չի դիտվում որպես այդ երկրի զարգացման ռազմավարական նպատակ, այլ միայն կոնկրետ իրավիճակի թելադրանքով պայմանավորված մարտավարություն, որն ամրագրվել է օրենքի մակարդակում: «**Արտերկրում զբաղվածության քաղաքականության ներդրման և միգրանտ աշխատավորների, նրանց ընտանիքների և արտերկրում ծանր կացությունում հայտնված ֆիլիպինցիների ապահովության, պաշտպանության և խթանման ավելի բարձր չափորոշի սահմանման մասին**»

Ֆիլիպինների Հանրապետության թիվ 8042 օրենքի «Քաղաքականության հոչակումը» բաժնի «գ» ենթակետում մասնավորապես նշվում է. «Ֆիլիպինները ճանաչելով արտարժույթով արտահայտված դրամական միջոցների փոխանցումների միջոցով ազգային տնտեսության զարգացման գործում ֆիլիպինցի միգրանտ աշխատավորների նշանակալի ավանդը՝ այնուամենայնիվ պետությունը չի խթանում արտերկրում աշխատանքը որպես տնտեսական աճի պահպանման և ազգային զարգացման ապահովման միջոց: Արտերկրում ֆիլիպինցիների զբաղվածության ծրագրի առկայությունը հիմնվում է զուտ այն հավաստիացման վրա, որ Ֆիլիպինների քաղաքացիների արժանապատվությունը և մարդու հիմնարար իրավունքները չպետք է երբևիցե նվաստացվեն կամ ոտնահարվեն: Այդ իսկ պատճառով պետությունը պետք է շարունակաբար ստեղծի աշխատանքային հնարավորություններ երկրի ներսում և խթանի կապիտալի ու զարգացման տված օգուտների արդար բաշխումը»:

2) Իրավահնարությունից հետո կառավարման մակարդակում ՀՀ-ում աշխատանքային միգրացիայի պետական կարգավորման բնագավառում առկա է պարադոքսալ մի վիճակ, երբ՝

1.1. Միգրացիոն հիմնախնդիրների պետական կարգավորման հարցերում գերակա (քաղաքականության մշակման և իրականացման համակարգողի) դեր է հատկացված ՀՀ տարածքային կառավարման նախարարության Միգրացիոն պետական ծառայությանը (ՄՊԾ),

1.2. Աշխատանքի ու զբաղվածության հիմնախնդիրների պետական կարգավորման ուղղությամբ ՀՀ կառավարության կողմից պետական լիազոր մարմին է ճանաչված (այսինքն՝ գերակա դեր է տրված) ՀՀ ԱՍՀՆ-ն:

1.3. Աշխատանքային միգրացիան՝ որպես միջուկորտային հարաբերությունների բնագավառ, դուրս է մնացել երկու գերատեսչությունների գործնական կառավարման ոլորտներից՝ որոշակի իմաստով դառնալով նույնիսկ մրցակցային շահերի բախման առարկա: Արդյունքում ՀՀ-ի համար այս ծայր աստիճան սուր հիմնախնդիրը գոնե մինչև հիմա չի ստացել արդյունավետ լուծում, որի մասին են վկայում հետևյալ իրողությունները՝

- ՀՀ-ից շարունակում են սկիզբ առնել անկազմակերպ ինտենսիվ միգրացիոն, այդ թվում աշխատանքային էմիգրացիոն հոսքերը՝ պարունակելով դրանցում ներգրավված անձանց իրավունքների ու շահերի պաշտպանության տեսանկյունից զգալի ռիսկեր, ինչպես նաև ՀՀ հասարակական կյանքի տարբեր ոլորտների վրա շարունակելով թողնել ավելի շատ բացասական, քան դրական ազդեցություններ,
- իրավական առումով ոլորտը կարգավորող օրենքներում այդ ուղղությամբ ընդունված մի շարք հիմնարար դրույթներ փաստացի չեն գործում, քանի

որ կիրարկման մեխանիզմների առումով հետագա զարգացում չեն ստացել ենթաօրենսդրական ակտերի մակարդակում,

- զարգացման շատ ցածր մակարդակում է գտնվում Զբաղվածության մասնավոր գործակալությունների (ԶՄԳ) համակարգը, որը միջազգային պրակտիկայում աշխատանքային միգրացիոն հոսքերի գլխավոր կազմակերպիչ սուբյեկտներից մեկն է,
- առայսօր չկա ԶՄԳ-ների գործունեության արտոնագրման համակարգ, չկա նույնիսկ այդ խնդրի կարգավորման շուրջ քիչ թե շատ ձևավորված միասնական մոտեցում,
- Զբաղվածության պետական ծառայությունների համակարգը գործնականում գրեթե չի զբաղվում աշխատուժի արտահանման խնդիրների կազմակերպմամբ,
- ՀՀ դիվանագիտական ներկայացուցչությունները մի շարք պատճառներով չեն զբաղվում և ի վիճակի էլ չեն զբաղվելու ՀՀ քաղաքացի հանդիսացող աշխատանքային միգրանտների խնդիրներով, այդ թվում օտարերկրյա պետությունների աշխատաշուկաների ուսումնասիրությամբ և աշխատանքային էմիգրանտների իրավունքների ու շահերի պաշտպանության հարցերով և այլն:

3) Տեխնիկափոփոխության հնարավորությունների առումով ևս ՀՀ-ի հնարավորությունները խիստ սահմանափակ են, հետևաբար՝ Ֆիլիպինների համակարգի մեխանիզմների մի մասն առաջիկայում, սկզբունքային առումով ընդունելի լինելով հանդերձ, տեխնիկատնտեսական հնարավորությունների սահմանափակության պատճառով ՀՀ-ում չի կարող կիրառվել:

2.2. Գերմանիայում աշխատաշուկայի վիճակի մասին այլ շահագրգիռ պետությունների կողմից անհրաժեշտ տեղեկությունների ստացման հնարավորությունը

Ստորև համառոտակի ներկայացվում է նաև մեկ այլ՝ ավանդականորեն ոչ թե միգրանտներ արտահանող, այլ ընդունող երկրում՝ Գերմանիայում աշխատաշուկայի վիճակի մասին այլ շահագրգիռ պետությունների կողմից անհրաժեշտ տեղեկությունների ստացման հնարավորությունը:

Գերմանիան ԵՄ ամենազարգացած երկրներից մեկն է, որի տնտեսությունը բնորոշվում է հատկապես լավ զարգացած արդյունաբերությամբ, այդ թվում՝ էլեկտրոնային, լեռնաարդյունահանող, քիմիական և հատկապես մեքենաշինական: Չնայած Գերմանիայի տնտեսության ակնհայտ նվաճումներին, այդ երկրի աշխատաշուկայի ուսումնասիրողները մատնանշում են նաև որոշակի հետ մնալու միտումներ տնտեսության հատկապես գիտատար ճյուղերում: Գերմանիայի տնտեսությունում, գործազրկության բավական

բարձր մակարդակի առկայությամբ հանդերձ, զգացվում է բարձր որակավորման ֆիզիկոսների, քիմիկոսների, ծրագրավորողների, էլեկտրոնիկայի մասնագետների, կենսաբանների, ինչպես նաև կառավարողների պակաս⁵⁸, ովքեր ի վիճակի կլինեն կազմակերպել և կառավարել բարձրտեխնոլոգիական արտադրական գործընթացները՝ դրանք դարձնելով գրավիչ նոր կապիտալ ներդրումների համար:

Գերմանիան, որն առայսօր հանդիսանում է մուտքի առավել անմատչելի համակարգ⁵⁹ ունեցող երկրներից մեկը, նման իրավիճակում ստիպված է փոփոխություններ կատարել իր միգրացիոն քաղաքականության մեջ՝ բացելով աշխատաշուկան բարձր որակավորման իմիգրանտների առջև: Դրա մասին է վկայում բարձր որակավորման մասնագետների՝ երկիր մուտք գործելու պայմանները հեշտացնող օրինագծը 2012թ. շրջանառության մեջ դնելու փաստը, որով նախատեսվում է հատկապես իմիգրանտ բժիշկների, ինժեներների և ծրագրավորողների համար մեկ անգամ ևս իջեցնել երկրում մշտական բնակության իրավունք ստանալու համար անհրաժեշտ աշխատավարձի սահմանված նվազագույն շեմը, ինչպես նաև պարզեցվում են այդ մասնագետների դիպլոմների ճանաչման ընթացակարգերը, արտոնություններ են սահմանվում այդ մասնագիտությունների գծով Գերմանիայում սովորող իմիգրանտ ուսանողների աշխատանքի տեղավորման հարցերում և այլն:

Այս երկրում, օրինակ, աշխատող փնտրող գործատուն իր մոտ առկա թափուր աշխատատեղերի վերաբերյալ առցանց եղանակով հայտարարություններ է տրամադրում զբաղվածության պետական և մասնավոր կազմակերպություններին կամ ինքնուրույնաբար դրանք տեղադրում է համապատասխան տեղեկատվական համակարգում: Այդ հայտարարությունները ներառում են գործատուի հետ կապի հաստատման տվյալները, ինչպես նաև աշխատանքի և աշխատատեղի նկարագրությունը, աշխատանքի վարձատրությունը և պայմանները: Սա նշանակում է, որ հատկապես զբաղվածության պետական կազմակերպությունները տիրապետում են իրենց իրավասությունների տարածքի աշխատաշուկայում առկա թափուր աշխատատեղերի վերաբերյալ տեղեկատվությանը: Ենթադրվում է, որ զբաղվածության պետական ծառայությունների գործունեությունը կարգավորող երկրամասային

⁵⁸ Ըստ “Karrierefuerer.de” ինտիտուտի տվյալների՝ Գերմանիայի Դաշնությունում 4,2 մլն գործազուրկների առկայության պայմաններում կա նաև բարձր որակավորման մոտ 900 հազար թափուր աշխատատեղ: Տե՛ս http://www.parta.org/ru/news/stati/germaniya/rinok_truda_ger/: Գերմանիայի գործատուների միության դաշնային միավորման տվյալների համաձայն՝ որակյալ մասնագետների անբավարարության պատճառով երկրում 2012թ. կեսերին հաշվվում է մոտ 1 մլն թափուր աշխատատեղ: Տե՛ս http://rus.ruvr.ru/radio_broadcast/no_program/70648870.html:

⁵⁹ Գերմանիան վերջիններից մեկն էր, որը միայն 2011թ. փոխեց իր աշխատաշուկայում Արևելյան Եվրոպայի երկրների քաղաքացիների համար 2004թ. ԵՄ ընդլայնման հետ կապված աշխատանքային սահմանափակումները:

(դաշնային հողերի), ինչպես նաև ազգային մարմինները տիրապետում են կոնկրետ դաշնային հողի կամ ամբողջ երկրի աշխատաշուկայի վերաբերյալ կենտրոնացված ամբողջական տեղեկությունների՝ դրանով իսկ դառնալով Գերմանիայի աշխատաշուկայով հետաքրքրված աշխատանքային միգրանտներ արտահանող երկրների համար անհրաժեշտ տեղեկատվության ստացման պոտենցիալ աղբյուր:

Մաս 3. ՀՀ դիվանագիտական ներկայացուցչությունների միջոցով օտարերկրյա պետությունների աշխատաշուկաների ուսումնասիրության մեխանիզմները

3.1. ՀՀ հյուպատոսական համակարգի իրավահնարավորությունները

ՀՀ դիվանագիտական ներկայացուցչությունների միջոցով օտարերկրյա պետությունների աշխատաշուկաների ուսումնասիրության արդյունավետ մեխանիզմներ առաջարկելու համար նախընտրել ենք նախ քննարկել ՀՀ հյուպատոսական ծառայությունների համակարգի ինտիտուցիոնալ կառուցվածքի միջոցով մատուցվող ծառայությունների ենթահամակարգը, ինչպես նաև այդ ծառայությունների կարգավորմանն ուղղված իրավաօրենսդրական դաշտը: Նշված խնդրի քննարկումն իրականացվել է՝ գլխավորապես հենվելով «Մարդկային զարգացման միջազգային կենտրոն» ՀԿ-ի և Միգրացիայի միջազգային կազմակերպության (ՄՄԿ) «Աշխատանքային միգրացիայի գիտավերլուծական կառավարման հզորացում» զեկույցի վրա, որի հեղինակները հյուպատոսական համակարգի գործառնության վերլուծության արդյունքում առանձնացրել են հիմնականում երեք խումբ խնդիրներ, մասնավորապես՝

- 1) հյուպատոսների կամ հյուպատոսական պարտականություններ կատարող դիվանագետների որակավորման հետ կապված խնդիրներ,
- 2) ՀՀ գերատեսչություններից ստացվող գրությունների, փաստաթղթերի ու ռազմամասերի, ինչպես նաև հավելյալ փաստաթղթեր ներկայացնելու պահանջների հետ կապված խնդիրներ,
- 3) ֆինանսական և տեղեկատվական տեխնոլոգիաների ներդրման և կիրառման հետ կապված խնդիրներ:

Ներկա աշխատանքում հիմնականում կանգ ենք առել այն խնդիրների վրա, որոնք այս կամ այն կերպ առնչվում են աշխատանքային միգրացիային, ավելի կոնկրետ՝ օտարերկրյա պետությունների աշխատաշուկաների ուսումնասիրության խնդրին:

3.1.2. ՀՀ հյուպատոսական ծառայության համակարգի իրավական կարգավորումը

Հյուպատոսական ծառայության (ՀԾ) գործունեությունը կանոնակարգվում է մի շարք միջազգային պայմանագրերով և օրենքներով, որոնցում առանցքային դեր ունի «Հյուպատոսական կապերի մասին» Վիեննայի 1963թ. կոնվենցիան, որով պետությունների միջև հյուպատոսական կապերի հաստատման և իրականացման հետ կապված հարաբերությունների ընդհանուր շրջանակների հետ սահմանվում են նաև հյուպատոսական պատվավոր պաշտոնատար անձանց, ինչպես նաև հյուպատոսական հիմնարկների ղեկավարներ չհանդիսացող տարբեր ոլորտների խնդիրների լուծմամբ զբաղվող հյուպատոսական գործակալների, դիվանագիտական ներկայացուցչությունների կողմից հյուպատոսական գործունեությունների կատարման, նստավայր պետության քաղաքացի կամ մշտապես բնակվող հյուպատոսական պաշտոնատար անձանց խնդիրները և այլն: Կոնվենցիան ամրագրում է նաև հյուպատոսական հիմնարկների տարբեր հարցերում նստավայր պետությունում հավատարմագրող պետության և նրա քաղաքացիների շահերի պաշտպանությանը, պետությունների միջև առևտրական, տնտեսական, մշակութային և գիտական կապերի ու բարեկամական հարաբերությունների զարգացմանը նպաստելուն ուղղված գործառույթները, այդ թվում՝ **նստավայր պետության առևտրական, տնտեսական, մշակութային և գիտական կյանքի պայմանների ու իրադարձությունների պարզաբանմանը, դրանց մասին հավատարմագրող պետության կառավարությանն ու շահագրգռված անձանց իրազեկմանն ուղղված գործառույթների թույլատրելիությունը:** Նստավայր պետությունների աշխատաշուկաների ուսումնասիրության խնդիրը, ընդհանուր առմամբ, տեղավորվում է հյուպատոսական համակարգի հիմնարկների կողմից իրականացվող վերջին խմբի գործառույթների շրջանակում:

ՀԾ կարգավորման ազգային օրենսդրության առանցքային փաստաթուղթը՝ 1996թ. մայիսի 29-ին ընդունված «Հյուպատոսական ծառայության մասին» ՀՀ օրենքը, կարգավորում է ՀՀ ՀԾ կազմակերպման, ղեկավարման, հյուպատոսական հիմնարկի ղեկավարի նշանակման, պարտականությունների իրականացման սկզբունքների և ոլորտների, ինչպես նաև հյուպատոսական ծառայության հետ կապված այլ հարաբերությունները: Այդ օրենքը, մասնավորապես, սահմանում է նստավայր պետության տարածքում ՀՀ քաղաքացիների և իրավաբանական անձանց իրավունքների և շահերի պաշտպանության բնագավառում հյուպատոսական հիմնարկի ղեկավարի պարտականությունները, այդ թվում՝ իր հյուպատոսական տարածաշրջանում մշտապես բնակվող և ժամանակավորապես գտնվող ՀՀ քաղաքացիների հաշվառման, ՀՀ պետական մարմինների և կազմակերպությունների ներկայացուցիչներին, գործուղման մեջ գտնվող ՀՀ քաղաքացիներին՝ նրանց ծառայողական

պարտականությունների կատարման գործում աջակցման, նստավայր պետության օրենսդրությանը և սովորույթներին ծանոթացման ուղղությամբ:

Այս օրենքը, սակայն, չի սահմանում հյուպատոսական հիմնարկների ղեկավարներ չհանդիսացող տարբեր ոլորտային խնդիրների լուծմամբ զբաղվող հյուպատոսական գործակալների, դիվանագիտական ներկայացուցչությունների կողմից իրականացվող հյուպատոսական գործառույթների տեսակները, այդ թվում՝ «Հյուպատոսական կապերի մասին» Վիեննայի կոնվենցիայով սահմանված՝ նստավայր պետության առևտրական, տնտեսական, մշակութային և գիտական կյանքի պայմանների ու իրադարձությունների պարզաբանմանը, դրանց մասին հավատարմագրող պետության կառավարությանն ու շահագրգռված անձանց իրազեկմանն ուղղված գործառույթները և դրանց իրականացման մեխանիզմները:

ՀԾ գործունեության ընթացակարգերը սահմանվում են մի շարք ենթաօրենսդրական ակտերով, այդ թվում՝ ՀՀ կառավարության և ՀՀ վարչապետի որոշումներով և կարգադրություններով, ՀՀ ԱԳ նախարարի հրամաններով ու կարգադրություններով, ՀՀ ԱԳ և ՀՀ արդարադատության նախարարների համատեղ հրամաններով:

3.1.3. ՀՀ հյուպատոսական ծառայության ինստիտուցիոնալ համակարգը

Հայաստանի անկախացումից ի վեր ՀՀ ԱԳ-ը ձեռնամուխ եղավ նոր հյուպատոսական ծառայության ստեղծմանը և մինչև 1996թ. «Հյուպատոսական ծառայության մասին օրենքի» ընդունումը հիմնականում գործում էր խորհրդային ժամանակներից մնացած օրենսդրական ակտերով և ընթացակարգերով: Ներկայումս ՀՀ հյուպատոսական հիմնարկների (որոնք կազմակերպվում են ՀՀ Նախագահի 2007թ. հուլիսի 18-ի ՆՀ-174-Ն «Հայաստանի Հանրապետության կառավարության և նրան ենթակա պետական կառավարման այլ մարմինների գործունեության կազմակերպման կարգը սահմանելու մասին» հրամանագրի համապատասխան) դասակարգումը լիովին համապատասխանում է «Հյուպատոսական կապերի մասին» Վիեննայի կոնվենցիայով սահմանված դասակարգմանը՝ գլխավոր հյուպատոսություն, հյուպատոսություն, փոխհյուպատոսություն, հյուպատոսական գործակալություն, ինչպես նաև դիվանագիտական ներկայացուցչության հյուպատոսական բաժին:

ՀՀ հյուպատոսական հիմնարկները ՀՀ կառավարության 2002թ. օգոստոսի 1-ի թիվ 1245-Ն՝ «Հայաստանի Հանրապետության արտաքին գործերի նախարարության աշխատակազմ» պետական կառավարչական հիմնարկ ստեղծելու, Հայաստանի Հանրապետության արտաքին գործերի նախարարության կանոնադրությունը և աշխատակազմի կառուցվածքը հաստատելու մասին» որոշման համաձայն՝ գործում են ՀՀ ԱԳ-ն համակարգում և ունեն

«Դիվանագիտական ծառայության մասին» և «Հյուպատոսական ծառայության մասին» ՀՀ օրենքներով ամրագրված նպատակներ ու խնդիրներ: ՀՀ հյուպատոսական հիմնարկների գործունեության քաղաքական ղեկավարումն ու համակարգումն անմիջականորեն իրականացնում է ՀՀ ԱԳՆ հյուպատոսական վարչությունը, որը բաղկացած է անձնագրային, իրավական, արտոնագրային և միգրացիայի բաժիններից:

Այս վարչության ընթացիկ գործառնությունները ներառում են համակարգի գործունեության համակարգումը, ինչպես նաև ՀՀ տարածքում հյուպատոսական առանձին ծառայությունների տրամադրումը, այդ թվում ՀՀ-ում կամ օտարերկրյա պետություններում դատվածության բացակայության/առկայության, քաղաքացիական կացության կարգավիճակի մասին տեղեկանքների, ՀՀ վերադարձի վկայականի տրամադրումը՝ կատարվող հարցումների հիման վրա, փաստաթղթերի ապոստիլով հաստատումը և այլ գործառնություններ: Միևնույն երկրում գործող մի քանի հյուպատոսական հիմնարկները գործում են իրարից անկախ և ենթարկվում են տվյալ պետությունում ՀՀ դեսպանին:

Սույն վերլուծության առարկա հանդիսացող խնդրի առումով, ՀՀ հյուպատոսական հիմնարկների կարևորագույն պարտականություններից է ընդունող պետության օրենսդրությամբ, Հայաստանի և այդ պետության միջև կնքված պայմանագրերով սահմանված, այդ թվում տնտեսական գործունեություն ծավալելու, զբաղվածության և աշխատանքի վերաբերյալ ընձեռված իրավունքներից ՀՀ քաղաքացիների և իրավաբանական անձանց լիարժեք օգտվելու հնարավորությունների ապահովումը: Հյուպատոսության աշխատակիցները իրավասու են առանց հատուկ լիազորագրի ընդունող պետության պետական մարմիններում, ձեռնարկություններում, հիմնարկներում և կազմակերպություններում ներկայացնել ՀՀ քաղաքացիներին, եթե վերջիններս բացակա են և իրենց գործերի վարումը չեն հանձնարարել որևէ անձի կամ այլ պատճառներով ի վիճակի չեն պաշտպանել իրենց իրավունքները: «Աշխատանքային միգրացիայի գիտավերլուծական կառավարման հզորացում» հետազոտական զեկույցի հեղինակների կարծիքով՝ «այս դրույթը ամրագրված է «Հյուպատոսական ծառայության մասին» ՀՀ օրենքում, սակայն դրա իրական կիրառման մասին տեղեկություններ չկան»:

Ինչ վերաբերում է ՀՀ ԱԳՆ համակարգում գործառնող հյուպատոսական հիմնարկների աշխատակազմերի կարողություններին, ապա ՀՀ դիվանագիտական ներկայացուցչությունների զգալի մասը աշխատում է «դեսպան գումարած մեկ դիվանագետ» կազմով, որի պայմաններում դիվանագետը հաճախ իրականացնում է նաև հյուպատոսի պարտականությունները: Նման պրակտիկայի պայմաններում, ինչպես վկայում են վերը նշված զեկույցի հեղինակները, տուժում են թե՛ դիվանագիտական, թե՛ հյուպատոսական գործառնությունները:

3.1.4. ՀՀ հյուպատոսական ծառայության համակարգի խնդիրները

Ուսումնասիրության արդյունքում վերը նշված զեկույցի հեղինակներն ի մի են բերել ՀՀ ՀԾ համակարգի առկա խնդիրներն ու զարգացման կարիքները՝ առանձնացնելով խնդիրների մի քանի խմբեր, մասնավորապես քաղաքական-նազնավարական, իրավական կարգավորման, ինստիտուցիոնալ զարգացման խնդիրները, կոռուպցիոն ռիսկերը և դրանց դեմ պայքարի միջոցների սահմանափակությունը:

Ստորև անդրադառնալու ենք միայն մի քանի խնդրի, որոնք, մեր կարծիքով, առնչվում են օտարերկրյա աշխատաշուկաների ուսումնասիրությանը: Այդ խնդիրների մի մասը մատնանշվել է նաև հիշյալ զեկույցի հեղինակների կողմից, մասնավորապես՝

1) ՀՀ հյուպատոսական հիմնարկներն ու դիվանագիտական ներկայացուցչությունները չեն իրականացնում «Հյուպատոսական կապերի մասին» Վիեննայի կոնվենցիայով ՀԾ-ների համար թույլատրելի համարվող նստավայր պետության առևտրական, տնտեսական, մշակութային և գիտական կյանքի պայմանների ու իրադարձությունների պարզաբանմանը, դրանց մասին հավատարմագրող պետության (այսինքն՝ ՀՀ-ի) կառավարությանն ու շահագրգռված անձանց իրազեկմանն ուղղված գործառնություններ: Այսպիսի իրավիճակը օբյեկտիվորեն պայմանավորված է մի շարք պատճառներով, մասնավորապես՝

1.1. Որևէ կերպ չի ուսումնասիրվում ՀՀ-ի համար աշխատանքային միգրացիայի տեսանկյունից հետաքրքրություն ներկայացնող պետությունների աշխատաշուկաների վիճակը,

1.2. Չկան նաև այդ վիճակի ուսումնասիրության համար գիտամեթոդական առումով հիմնավորված մեխանիզմներ,

1.3. Չի իրականացվում այդ երկրների աշխատաշուկայում տիրող իրական վիճակի, ինչպես նաև այդ պետությունների իմիգրացիոն և աշխատանքային օրենսդրության վերաբերյալ ՀՀ քաղաքացիների նախնական իրազեկմանն ուղղված որևէ միջոցառում,

1.4. Այս ոլորտում մշակված և իրականացված ծրագրերը, որպես կանոն, չունեն գիտամեթոդական ամուր հիմք,

1.5. Կարգավորված չեն առանձին խնդիրներ, սահմանված մի շարք գործառնությունների իրականացման համար բավարար չեն առկա իրավական մեխանիզմներն ու ընթացակարգերը,

1.6. ՀՀ այն քաղաքացիները, որոնք արտերկրում գտնվելու օրինական կարգավիճակ չունեն, չեն կարողանում պատշաճ կերպով օգտվել հյուպատոսական ծառայություններից, իսկ դրանց մատուցման խնդիրը հաճախ մնում է հյուպատոսության հայեցողությանը:

2) Հյուպատոսական հիմնարկ գործուղվող դիվանագետները շատ հաճախ չեն տիրապետում ոչ միայն վերը նշված պակասող գործառույթների իրականացման համար անհրաժեշտ մասնագիտական գիտելիքներին ու հմտություններին, այլև ընդունող պետության լեզվին (լեզուներին), ինչը զգալիորեն բարդացնում է աշխատանքը տեղում: Եթե քաղաքական, տնտեսական և մշակութային հարցերով զբաղվող դիվանագետը կարող է տիրապետել միջազգային լեզուներից մեկին, ինչը հնարավորություն է ընձեռում նրան լիարժեք կերպով իրականացնել սահմանված գործառույթները, ապա հյուպատոսի պարագայում լեզվի չհմացությունը կարող է բացասաբար ազդել նրա աշխատանքի արդյունավետության վրա:

3) Հյուպատոսական հիմնարկների ինստիտուցիոնալ զարգացմանը, այդ թվում գործառույթային դաշտի ընդլայնմանը մեծապես խոչընդոտում են նաև անբավարար ֆինանսական միջոցները:

3.2. ՀՀ դիվանագիտական ներկայացուցչությունների միջոցով օտարերկրյա պետությունների աշխատաշուկաների ուսումնասիրության առաջարկվող մեխանիզմները

1) ՀՀ դիվանագիտական ներկայացուցչությունների ու հյուպատոսական հիմնարկների գործառույթների շրջանակում ավելացնել նաև նստավայր պետության **աշխատաշուկայի ուսումնասիրության գործառույթը**, որի իրականացման վերաբերյալ քաղաքական խնդիրը պետք է ձևակերպեն ՀՀ ԱԳՆ-ը և ՀՀ ԱՍՀՆ-ը՝ ելնելով տվյալ երկրի՝ ՀՀ-ի համար աշխատանքային միգրացիայի տեսանկյունից նպատակահար լինելուց: Այս խնդրի լուծման անհրաժեշտությունը գործնական ձևակերպում է ստացել նաև «Շարժունակության շուրջ գործընկերության վերաբերյալ» Եվրամիության և Հայաստանի միջև համատեղ հոշակագրի *Հավելվածի «դ» կետում*. «դ. առանձին աշխատաշուկաների մասին տեղեկատվության հավաքում և հետազոտությունների իրականացում՝ ներառյալ տվյալների մշակում և վերլուծություն միգրացիայի և հմտությունների վերաբերյալ, որակավորումների ճանաչման դյուրացում և հմտությունների և առկա աշխատատեղերի/թափուր տեղերի համադրում, ինչպես նաև ֆորմալ և ոչ ֆորմալ ուսուցման վավերականացման համակարգի կարևորության վերաբերյալ իրազեկության բարձրացում՝ անհատների և աշխատաշուկայում գործող հաստատությունների միջև՝ վերադարձող միգրանտների կողմից ձեռք բերված հմտություններն ավելի լավ օգտագործելու նպատակով»:

2) Ըստ անհրաժեշտության՝ նպատակահարմար երկրներում ՀՀ դիվանագիտական ներկայացուցչությունների ու հյուպատոսական հիմնարկների

կառուցվածքներում սահմանել նստավայր պետությունում ՀՀ աշխատանքային միգրանտների իրավունքների ու շահերի պաշտպանության հարցերով, այդ թվում աշխատաշուկայի վիճակի ուսումնասիրության հարցերով զբաղվող հատուկ հաստիքներ՝ **աշխատանքային կցորդներ** (այսուհետ՝ ԱԿ), որոնց թեկնածուների ընտրության և հատուկ մասնագիտական պատրաստության ապահովման խնդիրը պետք է լուծեն ՀՀ ԱԳՆ-ը և ՀՀ ԱՍՀՆ-ը: Ներկա փուլում և տնտեսապես, և քաղաքական առումով աննպատակահարմար է ՀՀ ԱՍՀՆ-ի արտասահմանյան ներկայացուցչությունների ստեղծումը, ինչպես արվել է, օրինակ, Ֆիլիպիններում:

3) ԱԿ-ի համար դիվանագիտական և հյուպատոսական գիտելիքներից ու հմտություններից բացի **սահմանել նաև սոցիալ-տնտեսական հետազոտությունների իրականացման, անհրաժեշտ տեղեկատվական բազաներից օգվելու գիտելիքների ու հմտությունների տիրապետման պահանջ**, այդ թվում նստավայր պետության գործատուների, դրանց միությունների, արհմիությունների ու մարդու իրավունքների պաշտպանությամբ զբաղվող այլ կառույցների ներկայացուցիչների հետ բանակցելու գիտելիքների ու հմտությունների պահանջ:

4) Ակտիվացնելու համար արտաքին աշխատանքային միգրացիայի պետական կարգավորման ուղղությամբ ՀՀ ԱՍՀՆ գործունեությունը, այդ նախարարության աշխատակազմում կամ համակարգում գործող՝ «Զբաղվածության պետական ծառայություն» գործակալության աշխատակազմում **ստեղծել արտաքին աշխատանքային միգրացիայի հիմնահարցերով զբաղվող հատուկ ստորաբաժանում**, որի վրա կարող են դրվել արտերկրում ՀՀ քաղաքացիների աշխատանքային իրավունքների պաշտպանության, այդ թվում նպատակահարմար պետությունների աշխատաշուկաների ուսումնասիրությանն ուղղված միջոցառումների, ծրագրման, մեթոդաբանության մշակման, աշխատանքային կցորդների գործունեության մեթոդական ղեկավարման և այլ գործառույթներ:

5) Կանխելու համար նախորդ կետում նշված կառույցի կողմից գերատեսչական շահերի անհարկի բացարձականացման հնարավոր գործելակերպը՝ **ստեղծել արտաքին աշխատանքային միգրացիայի կազմակերպման գործընթացների կարգավորումը համակարգող միջգերատեսչական մարմին (հանձնաժողով)**՝ ՀՀ վարչապետի կամ փոխվարչապետի ղեկավարությամբ, որի կազմի մեջ նպատակահարմար է ներգրավել ՀՀ ԱՍՀՆ-ի, ՀՀ ՏԿՆ ՄՊԾ-ի, ՀՀ ԱԳՆ-ի, ՀՀ սփյուռքի, ՀՀ էկոնոմիկայի, ՀՀ կրթության և գիտության նախարարությունների ներկայացուցիչներին և այլն:

6) Ստեղծել վերը նշված կառույցների գործառույթների իրականացման **ֆինանսավորման աղբյուրներ**, այդ թվում ՀՀ պետական բյուջեում

Ֆինանսական միջոցներ հատկացնել արտերկրում ՀՀ քաղաքացիների աշխատանքային իրավունքների պաշտպանությանն ուղղված միջոցառումներ իրականացնելու համար, ինչպես նաև ստեղծել ՀԾ-ների համակարգի լրացուցիչ ֆինանսավորման նպատակ հետապնդող հիմնադրամներ՝ ներգրավելով ՀՀ և հայկական սփյուռքի հնարավորությունները:

7) ՀՀ ԱԳՆ և դիվանագիտական ներկայացուցչությունների, ինչպես նաև ՀՀ ԱՍՀՆ-ի և ՀՀ ՏԿՆ ՄՊԾ-ի, ՀՀ էկոնոմիկայի ու ՀՀ սփյուռքի նախարարությունների կայքերում ընդլայնել հյուպատոսական գործառույթների մասին տեղեկատվության ծավալը՝ նպաստելով ՀՀ քաղաքացիների և շահագրգիռ կազմակերպությունների համար նպատակահարմար պետությունների աշխատաշուկաների վիճակի, իմիգրացիոն և աշխատանքային օրենսդրության մասին տեղեկությունների մատչելիության աստիճանի բարձրացմանը:

3.2.1. Օտարերկրյա պետությունների աշխատաշուկաների վերաբերյալ ուսումնասիրության ենթակա հարցեր

Նախքան միգրացիոն տեսանկյունից Հայաստանի համար օտարերկրյա պետությունների նպատակահարմարությունը բնութագրող տարբեր չափանիշների և դրանց հիմքում ընկած ցուցանիշների մասին տեղեկությունների ստացման ամբողջական համակարգերի մշակումը առաջարկում ենք հարցերի (ցուցանիշների) այն շրջանակը, որոնք կարող են դառնալ օտարերկրյա պետություններում ՀՀ դիվանագիտական ներկայացուցչությունների կողմից ուսումնասիրության առարկա, մասնավորապես՝

- 1) Աշխատաշուկայում արտաքին աշխատուժի պահանջարկ ունեցող ոլորտները, ճյուղերը,
- 2) Արտաքին աշխատուժի ակնհայտ պահանջարկ ունեցող տարածքները,
- 3) Արտաքին աշխատուժի առկա պահանջարկի մասնագիտական կառուցվածքն՝ ըստ ճյուղերի ու տարածքների,
- 4) Աշխատաշուկայի իրավական կարգավորվածության աստիճանը, մասնավորապես օտարերկրյա աշխատուժի ներգրավման խնդիրների պետական կարգավորման ուղղությամբ առկա օրենսդրության առանձնահատկությունները,
- 5) Իմիգրանտների, այդ թվում օտարերկրյա աշխատուժի իրավունքների ու շահերի պաշտպանության ենթահամակարգի իրավաինստիտուցիոնալ կառուցվածքն ըստ տարածքների,
- 6) Աշխատաշուկայում ՀՀ-ից դուրս եկած աշխատանքային էմիգրանտների փաստացի զբաղվածության ոլորտները, նրանց կողմից կատարվող աշխատանքների մասնագիտական կառուցվածքը, որակավորվածության

աստիճանը, աշխատանքի ընթացքում օգտագործվող աշխատանքային նոր տեխնոլոգիաները,

- 7) Աշխատաշուկայում ՀՀ-ից դուրս եկած աշխատանքային էմիգրանտների փաստացի աշխատանքային պայմանները, այդ թվում աշխատավարձի չափը՝ ըստ ոլորտների, տարածքների ու որակավորվածության աստիճանի,
- 8) ՀՀ-ից դուրս եկած աշխատանքային էմիգրանտների աշխատած դրամական միջոցները ՀՀ փոխանցելու ենթակառուցվածքներն ու մեխանիզմները և այլն:

3.2.2. Օտարերկրյա պետությունների աշխատաշուկաների ուսումնասիրության ենթակա հարցերի վերաբերյալ տեղեկությունների ստացման հնարավոր տեղեկատվական բազաները

Օտարերկրյա պետությունների աշխատաշուկաների ուսումնասիրության ենթակա հարցերի վերաբերյալ տեղեկությունների ստացման հնարավոր բազաներ կարող են հանդիսանալ, մասնավորապես, նպատակահարմար պետությունների՝

- պաշտոնական վիճակագրական տվյալները,
- բնակչության սոցիալ-տնտեսական վիճակի մոնիթորինգային ուսումնասիրությունների տվյալները,
- աշխատաշուկաների վիճակների վերաբերյալ զբաղվածության պետական և ոչ պետական գործակալությունների հետազոտությունները, հաշվետվությունները,
- տարածքային աշխատաշուկաների վերաբերյալ տվյալների բազաները և այլն:

Աշխատաշուկաների ուսումնասիրության ենթակա հարցերի վերաբերյալ տեղեկությունների ստացման հնարավոր բազաները կարող են հանդիսանալ, մասնավորապես՝

- 1) 1988-1992թթ. Աղբյուրների բնագրերում փախստականների հարստության մեջ յնամեծմասն արկվող ՀՀ նորմատիվ իրավական ակտերի պահանջների ուսումնասիրություն, որի նպատակն է այդ ուղղության շեմադրամբան առկա բազայի վերանայումը,
- 2) ՀՀ-ում իրականացվող գաղթականության, ստորգնալիության, նոր լեյբոր և սոցիալ-ուսումնասիրական ծրագրերում, մասնավորապես՝

մի ամենամիջին ժամանակահատվածում ՀՀ-ում գործող լեյբոր և սոցիալ-ուսումնասիրական ծրագրերում, մասնավորապես՝

1988-1992թթ. ԱԴՐԲԵՋԱՆԻՑ ԲՈՒՆԱԳՂԹԱԾ ՓԱԽՍՏԱԿԱՆՆԵՐԻ ՍՈՑԻԱԼԱԿԱՆ ԻՆՏԵԳՐՈՒՄԸ ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅՈՒՆՈՒՄ

(վերլուծական զեկույց)⁶⁰

Օգտագործված հապավումներ և համառոտագրություններ

- ՀՀ – Հայաստանի Հանրապետություն
- ԳԾ – գործողությունների ծրագիր
- ԱՍՀՆ – աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարություն
- ԶՊԾԳ ՏԿ – «Զբաղվածության պետական ծառայություն» գործակալության տարածքային կենտրոն
- ԽՍՀՄ – Խորհրդային Սոցիալիստական Հանրապետությունների Միություն
- ՄԱԿ-ի ՓԳՀ – Միավորված ազգերի կազմակերպության փախստականների գերագույն հանձնակատար
- ՓՀՆԽ – Փախստականների հարցերով նորվեգական խորհուրդ
- ՏԿՆ – տարածքային կառավարման նախարարություն
- ՄՊԾ – Միգրացիոն պետական ծառայություն
- ՄԳ – միգրացիոն ծառայություն
- ԱՄՆ – Ամերիկայի Միացյալ Նահանգներ
- ՀԿ – հասարակական կազմակերպություն

⁶⁰ «1988-1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած փախստականների սոցիալական ինտեգրումը Հայաստանի Հանրապետությունում» վերլուծական զեկույցը կազմվել է 2012թ. ՀՀ ՏԿՆ ՄՊԾ-ի պատվերով: Այն հրապարակվել է <http://smsmta.am/upload/Integracia.pdf> կայքէջում և ներկա աշխատանքի համեմատ ունի որոշակի տարբերություններ:

Ներածություն

ՀՀ կառավարության 2010թ. դեկտեմբերի 30-ի N 51 արձանագրային որոշմամբ հաստատված «Հայաստանի Հանրապետության միգրացիայի պետական կարգավորման քաղաքականության հայեցակարգ»-ում (այսուհետ՝ Հայեցակարգ) ՀՀ-ի միգրացիոն պետական կարգավորման գերակա խնդիրների կամ հիմնորոշ ուղղությունների շարքում (գլուխ 2. Կետ 10.) նշված է նաև 1988-1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած փախստականների՝ հայաստանյան հասարակությունում ինտեգրման քաղաքականության իրականացման շարունակականության ապահովումը, որի ուղղությամբ, ի թիվս այլ ուղիների, սահմանվում է նաև հանրապետությունում իրականացվող զբաղվածության, առողջապահական, կրթական և սոցիալ-տնտեսական այլ ծրագրերում 1988-1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած անձանց որպես առաջնահերթ շահառու ճանաչելու հարցի քննարկումը:

ՀՀ կառավարության 2011թ. նոյեմբերի 10-ի N 1593-Ն որոշմամբ հաստատված «ՀՀ միգրացիայի պետական կարգավորման քաղաքականության հայեցակարգի իրականացման 2012-2016 թվականների գործողությունների ծրագրով» (այսուհետ՝ ԳԾ) այս հիմնախնդրի լուծման ուղղությամբ նախատեսվում է՝

- 1) 1988-1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած անձանց բնակչության սոցիալական պաշտպանության ոլորտի պետական ծրագրերի առաջնահերթ շահառու ճանաչելու հարցի քննարկումը ոլորտի պետական կառավարման մարմինների ու փախստականների իրավունքների ու շահերի պաշտպանության հարցերով զբաղվող ՀԿ-ների ու միջազգային կազմակերպությունների հետ,
- 2) Բնակչության սոցիալական պաշտպանության ոլորտի տարբեր ենթա-ոլորտներում իրականացվող պետական ծրագրերում 1988-1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթված անձանց առաջնահերթ շահառու ճանաչելու ուղղությամբ օրենսդրական հիմքերի ստեղծումը:

Նշված խնդիրների լուծումը ենթադրում է հետազոտական որոշակի աշխատանքների իրականացում, մասնավորապես՝

- 1) 1988-1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած փախստականների՝ հասարակության մեջ ինտեգրմանն առնչվող ՀՀ նորմատիվ իրավական ակտերի պահանջների ուսումնասիրություն, որի նպատակն է այդ ուղղությամբ օրենսդրական առկա բացերի վերհանումը,
- 2) ՀՀ-ում իրականացվող զբաղվածության, առողջապահական, կրթական և սոցիալ-տնտեսական այլ ծրագրերում, մասնավորապես պետական պատվերի շրջանակներում ԽՍՀՄ խնայբանկում ունեցած ավանդների փոխհատուցման, բնակարանային շինարարության կոոպերատիվներում ներդրած գումարների փոխհատուցման, աղքատության ընտանեկան նպաստի և փոքր ձեռնարկատիրական գործունեությամբ զբաղվելու

և այլ ծրագրերում, **1988–1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած անձանց ինտեգրման վիճակի ուսումնասիրություն**, որի նպատակն է վերոհիշյալ ծրագրերում այդ խմբի՝ որպես առաջնահերթ շահառու ճանաչման վերաբերյալ խնդիրների բացահայտումը և այդ հարցերի քննարկման համար առաջարկների ներկայացումը:

Գլուխ 1. 1988–1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած փախստականների՝ հասարակության մեջ ինտեգրմանն առնչվող իրավանորմատիվային համակարգը

Այս գլխում որպես 1988–1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած փախստականների՝ հասարակության մեջ ինտեգրմանն առնչվող ՀՀ իրավական ակտերի բացերի ի հայտ բերման չափանիշ է դիտարկվել ազգային օրենսդրական հիմնական փաստաթղթերով սահմանված դրույթների համապատասխանությունը այս բնագավառում առկա միջազգային իրավունքի առանցքային փաստաթղթերի պահանջներին, ուստի իրավանորմատիվային համակարգի հետագա վերլուծությունն իրականացվել է այս ոլորտում փախստականների հիմնական սոցիալական իրավունքները⁶¹ սահմանող միջազգային իրավական ամենահիմնական փաստաթղթի՝ Փախստականների կարգավիճակի մասին 1951թ. կոնվենցիայի (այսուհետ՝ Կոնվենցիա) և 1967թ. արձանագրության (այսուհետ՝ Արձանագրություն) պահանջների համատեքստում:

Միջազգային իրավական ակտերի հետ ՀՀ օրենսդրության համապատասխանության խնդիրը քննարկվել է երկու մակարդակում՝

- 1) ՀՀ օրենքներում, այդ թվում ՀՀ Սահմանադրությունում այդ իրավունքների արտացոլվածության,
- 2) ՀՀ ենթաօրենսդրական ակտերում այդ իրավունքների իրացման մեխանիզմների կարգավորվածության:

Հայաստանի Հանրապետությունում ապաստան գտած, մասնավորապես 1988–1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած փախստականների վերոհիշյալ սոցիալական իրավունքների փաստացի իրացման մակարդակը ևս քննարկվել է երկու մակարդակում՝

- 1) Այդ իրավունքների՝ որպես առաջնահերթ իրացման ենթակա խնդիրների սահմանվածությունը պետական կառավարման ազգային մարմինների

⁶¹ Ներկա հետազոտությունում քննարկվել են փախստականների մի քանի հիմնական սոցիալական իրավունքներ, որպիսիք են աշխատանք ունենալու կամ զբաղվածության, ձեռնարկատիրական գործունեության համար աջակցության, կրթական, բուժօգնության և բժշկական սպասարկման, պատշաճ կենսամակարդակ ունենալու (այդ թվում՝ սոցիալական նպաստներ ստանալու, կյանքի ընթացքում բանկերում, բնակարանային կոոպերատիվներում ներդրած ֆինանսական միջոցների փոխհատուցման և այլն) իրավունքները:

կողմից համապատասխան ոլորտներում վարվող քաղաքականությունների ծրագրային փաստաթղթերում,

- 2) Այդ իրավունքների փաստացի իրացման վիճակը վերոհիշյալ ծրագրերի իրականացման արդյունքում: Վերջին երկու խնդիրների քննարկումը նկարագրված է սույն զեկույցի երկրորդ գլխում:

1.1. Փախստականների աշխատանքային իրավունքների արտացոլվածությունը ՀՀ ազգային օրենսդրությունում

Կոնվենցիայի 17–19–րդ հոդվածներով սահմանված են փախստականների աշխատանքային իրավունքները, այդ թվում՝ վարձով աշխատանք ունենալու, ձեռնարկատիրական գործունեությամբ և ազատ մասնագիտություններով զբաղվելու իրավունքները:

Կոնվենցիան պայմանավորվող պետություններին պարտավորեցնում է իրենց տարածքներում օրինական հիմունքներով գտնվող փախստականներին այդ իրավունքների իրացման կապակցությամբ հատկացնել օտարերկրացիների նկատմամբ հատկացվող վերաբերմունքից ոչ պակաս բարեհաճ վերաբերմունք⁶²:

Այս առումով ՀՀ Հիմնական օրենքը յուրաքանչյուր մարդու համար հոչակում է աշխատանքի ազատ ընտրության, ինչպես նաև ՀՀ տարածքում օրենքով սահմանված նվազագույնից ոչ ցածր աշխատավարձի և աշխատանքային այլ պայմաններ ունենալու իրավունքներ⁶³, այսինքն՝ դեռ մի քայլ էլ առաջ է գնում իրավունքների հոչակման հարցում: ՀՀ Սահմանադրությամբ բոլոր անձանց, այդ թվում նաև օտարերկրացիների համար հոչակվում է օրենքով չարգելված ձեռնարկատիրական գործունեությամբ զբաղվելու [հ.33, 4–րդ պարբ.] իրավունք: Հիմնվելով ՀՀ Սահմանադրության վրա՝ ՀՀ Քաղաքացիական օրենսգիրքը և «Անհատ ձեռնարկատիրոջ մասին» ՀՀ օրենքը ևս օտարերկրացիներին (այդ թվում փախստականներին) արտոնում են օրենքով չարգելված ձեռնարկատիրական ցանկացած գործունեությամբ զբաղվելու՝ ՀՀ քաղաքացիներին հավասար իրավունք:

«Փախստականների և ապաստանի մասին» 2008թ. նոյեմբերի 27–ին ընդունված ՀՀ օրենքի երկրորդ գլխում ի մի են բերված ապաստան հայցողների և փախստականների հիմնական իրավունքներն ու պարտականությունները: Աշխատանքային իրավունքների առումով այս օրենքը ՀՀ–ում ապաստան հայցողների ու փախստականների համար սահմանում է ՀՀ քաղաքացիներին հավասար վարձատրվող աշխատանք ունենալու և ձեռնարկատիրությամբ

⁶² ՄԱԿ–ի ՓԳՀ, «Փախստականների կարգավիճակը սահմանող ընթացակարգերի և չափանիշների ձեռնարկ», Երևան–2011, էջ 78–79:

⁶³ ՀՀ Սահմանադրություն, հոդված 32.:

զբաղվելու իրավունքները⁶⁴: Այս օրենքը որևէ բան չի սահմանում ազատ մասնագիտություններով զբաղվելու հետ կապված՝ նկատի ունենալով այն հանգամանքը, որ ձեռնարկատիրությամբ զբաղվելու իրավունքի իրացման շրջանակներում կարող է իրացվել նաև ազատ մասնագիտություններով ազատորեն զբաղվելու իրավունքը: Այս առումով կարելի է փաստել, որ այստեղ ևս փախստականների իրավունքների արտացոլվածության տեսակետից որևէ բաց չկա:

Օտարերկրացիների ու ՀՀ քաղաքացիների աշխատանքային իրավունքների իրացման գործում խտրականության բացառման սկզբունքը սահմանվում է ՀՀ Աշխատանքային օրենսգրքով⁶⁵, ինչպես նաև «Օտարերկրացիների մասին» ՀՀ օրենքով: Վերջինս օտարերկրացիների համար սահմանում է աշխատանքային ունակություններն ազատ տնօրինելու, որևէ մասնագիտություն և գործունեության տեսակ ազատ կերպով ընտրելու, ՀՀ ազգային օրենսդրությամբ չարգելված տնտեսական ցանկացած գործունեությամբ զբաղվելու իրավունքներ: Այս օրենքով ՀՀ-ում փախստական ճանաչված անձինք, ի տարբերություն մյուս օտարերկրացիների, ունեն նույնիսկ առանց աշխատանքի թույլտվության աշխատելու իրավունք:

Այս առումով խտրականությունը բացառում է նաև 2005թ. ընդունված և հետագայում որոշակի փոփոխությունների ենթարկված «Բնակչության զբաղվածության և գործազրկության դեպքերում սոցիալական պաշտպանության մասին» ՀՀ օրենքը, որը օտարերկրյա քաղաքացիներին, այդ թվում փախստականներին շնորհում է ոչ միայն զբաղված կամ չզբաղված լինելու միջև ազատորեն ընտրություն կատարելու ՀՀ քաղաքացիներին հավասար իրավունք՝ բացառությամբ օրենսդրությամբ սահմանված առանձին դեպքերի [հ.3.], այլև խտրականությունը սկզբունքորեն բացառում է նաև զբաղվածության պետական քաղաքականության վարման գործընթացներում [հ.11.]: Այս օրենքը սահմանում է նաև բնակչության զբաղվածության պետական կարգավորման ամենակարևոր մեխանիզմներից մեկի՝ բնակչության զբաղվածության ամենամյա պետական ծրագրերի կազմման կարգը [հ.12.], ինչպես նաև այդ ծրագրերի հիմնական տեսակները⁶⁶ [հ.13]:

⁶⁴ «Փախստականների և ապաստանի մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենք, հոդվածներ 21 և 22:

⁶⁵ ՀՀ Աշխատանքային օրենսգրք, հ.հ. 3 և 15:

⁶⁶ Այդ օրենքով սահմանվում են բնակչության զբաղվածության կարգավորման ամենամյա պետական հետևյալ ծրագրերը՝

- 1) գործազրկության նպաստի վճարում.
- 2) գործազուրկների մասնագիտական ուսուցում.
- 3) աշխատանք փնտրող չզբաղված հաշմանդամների մասնագիտական ուսուցումը, աշխատանքային ունակությունների վերականգնում.
- 4) գյուղատնտեսական նշանակության հողի սեփականատեր հանդիսացող աշխատանք փնտրող անձանց մասնագիտական ուսուցում.
- 5) երկարամյա ծառայության, արտոնյալ պայմաններով և մասնակի կենսաթոշակ ստացող աշխատանք փնտրող չզբաղված անձանց վերամասնագիտացում.

Այս օրենքը փախստականներին տալիս է հանրապետության տարածքում աշխատանք փնտրելիս ՀՀ ԱՍՀՆ «Զբաղվածության պետական ծառայություն» գործակալության տարածքային կենտրոններ (ԶՊԾԳ ՏԿ) դիմելու իրավունք [հ.19]՝ օգտվելով աշխատանք փնտրողների համար սահմանված բոլոր մնացած իրավունքներից ու սոցիալական երաշխիքներից, այդ թվում ՀՀ աշխատաշուկայում առկա թափուր տեղերի մասին տեղեկություններ և խորհրդատվություն ստանալու իրավունքից: Նրանք նաև իրավունք ունեն բողոքարկել ԶՊԾԳ ՏԿ-ների պաշտոնյաների ու գործատուների որոշումներն ու գործողությունները:

Նույն օրենքի համաձայն՝ փախստականները անհրաժեշտ ապահովագրական ստաժ ունենալու դեպքում կարող են ճանաչվել նաև գործազուրկ՝ օգտվելով գործազուրկի համար օրենսդրությամբ սահմանված բոլոր սոցիալական երաշխիքներից, այդ թվում ընդգրկվել նախնական մասնագիտական և արհեստագործական ուսուցման, անվճար որակավորման բարձրացման և վերամասնագիտացման, վարձատրվող հասարակական աշխատանքների ծրագրերում, ինչպես նաև ստանալ ֆինանսական աջակցություն ձեռնարկատիրական գործունեության պետական գրանցման համար: «Բնակչության զբաղվածության և գործազրկության դեպքերում սոցիալական պաշտպանության մասին» ՀՀ օրենքը փախստականների համար սահմանում է նաև լրացուցիչ սոցիալական երաշխիքներ՝ նկատի ունենալով վերջիններիս աշխատաշուկայում անմրցունակ լինելու հանգամանքը [հ.20, կետ 1. 7-րդ ենթակետ], որի հիման վրա էլ, ի թիվս այլ երաշխիքների, նախատեսվում է փախստականների զբաղվածությանն աջակցելու նպատակով նրանց ընդգրկել նաև պետական այնպիսի ծրագրերում, որոնցով նախատեսվում է աշխատաշուկայում անմրցունակ անձանց աշխատանքի ընդունելիս աշխատավարձի մասնակի փոխհատուցում տրամադրել գործատուին [հ.13. կետ 8.]՝ մեկ անգամից

6) այլ վայր աշխատանքի գործուղման կապակցությամբ գործազուրկների և աշխատանք փնտրող չզբաղված հաշմանդամների նյութական ծախսերի հատուցում.

7) ձեռնարկատիրական գործունեությամբ զբաղվելու նպատակով պետական գրանցման համար գործազուրկներին և աշխատանք փնտրող չզբաղված հաշմանդամներին տրամադրվող ֆինանսական աջակցություն.

8) աշխատաշուկայում անմրցունակ անձանց աշխատանքի ընդունելիս աշխատավարձի մասնակի փոխհատուցում գործատուին.

9) վարձատրվող հասարակական աշխատանքների կազմակերպում.

10) աշխատանքի տոնավճառի կազմակերպում.

11) մասնագիտություն ունեցող, սակայն աշխատանքային փորձ չունեցող գործազուրկների և աշխատանք փնտրող չզբաղված հաշմանդամների աշխատանքային պրակտիկայի կազմակերպում գործատուի մոտ.

12) աշխատանք փնտրող չզբաղված հաշմանդամների համար աշխատատեղերի հարմարեցում գործատուի մոտ.

13) աշխատաշուկայի հետազոտման և կանխատեսման աշխատանքների կազմակերպում.

14) թաղման նպաստի վճարում:

ոչ ավելի անգամ⁶⁷: ԶՊԾԳ-ն բացի դրանից ունի նաև մասնագիտական ուսուցման և այլ ծրագրերում փախստականներին ընդգրկելու միջոցով նրանց զբաղվածությանն աջակցելու գործառույթ⁶⁸:

1.2. Փախստականների սոցիալական ապահովության, բժշկական օգնության և կրթական իրավունքների արտացոլվածությունը ՀՀ ազգային օրենսդրությունում

Փախստականների խմբի իրավունքների վերաբերյալ աշխարհի պետություններին ՄԱԿ-ի կողմից առաջադրվող ընդհանուր պահանջները շարադրված են Կոնվենցիայի 4-րդ՝ «Սոցիալական ապահովություն» գլխում (հոդվածներ 20–24): Այդ փաստաթղթում շեշտադրվում է ընդունող երկրներում փախստականների հետևյալ իրավունքների պաշտպանության անհրաժեշտությունը, մասնավորապես՝

- 1) երկրում պարենային և առաջին անհրաժեշտության այլ ապրանքների սակավության իրավիճակների թելադրանքով առաջացած սահմանափակ բաշխումների համակարգերի առկայության դեպքերում փախստականներին հատկացնել երկրի քաղաքացիներին հավասար չափաբաժիններ,
- 2) բնակարանային ապահովության առումով ևս ընդունող երկրները պարտավոր են իրենց երկրներում օրինական հիմքերով գտնվող փախստականներին հնարավորինս հատկացնել իրենց քաղաքացիների համեմատ ոչ պակաս բարեհաճ վերաբերմունք,
- 3) կրթական իրավունքի իրացման առումով ընդունող երկրները փախստականներին պարտավոր են տրամադրել քաղաքացիներին հավասար իրավունքներ՝ տարրական կրթության ապահովման առումով, իսկ տարրականից բարձր կրթության առումով՝ այլ կատեգորիաների օտարերկրացիներին հատկացվող վերաբերմունքից ոչ պակաս բարեհաճ վերաբերմունք,
- 4) հանրային օժանդակության առումով ընդունող երկրները պարտավոր են փախստականներին արժանացնել իրենց քաղաքացիներին ցուցաբերվող վերաբերմունքից ոչ պակաս բարեհաճ վերաբերմունք,

⁶⁷ «Աշխատաշուկայում անմրցունակ անձանց աշխատանքի տեղավորմանն աջակցության նպատակով աշխատավարձի փոխհատուցման կարգը, չափը և պայմանները հաստատելու մասին» ՀՀ կառավարության 13.07.2006, N 996-Ն որոշման 17.07.2008 N 751-Ն որոշմամբ փոփոխված 2-րդ կետի համաձայն: Այս նույն որոշմամբ էլ սահմանվում է նմանատիպ ծրագրերում ընդգրկված անձանց մասին ԶՊԾԳ տարածքային կենտրոնների կողմից ԶՊԾԳ պետին ամենամսյա հաշվետվությունների ներկայացման կարգը:

⁶⁸ Տե՛ս ՀՀ կառավարության «ՀՀ ԱՍՀՆ «Զբաղվածության պետական ծառայություն» գործակալության կանոնադրությունն ու կառուցվածքը հաստատելու և ՀՀ կառավարության 1997թ. սեպտեմբերի 15-ի N 397 որոշման մեջ փոփոխություններ կատարելու մասին» 05.05.2011, N 553-Ն որոշման 8-րդ կետի «ժե», «ժէ» ենթակետերը:

- 5) սոցիալական ապահովության հարցերի հետ կապված՝ ընդունող երկրներից պահանջվում է ապահովել փախստականների՝
 - աշխատանքի դիմաց տրվող վարձատրությունների և դրանց հավասարեցված այլ գումարների ու նպաստների վճարման օրինականությունը,
 - սոցիալական դիսկերի դեպքում սոցիալական ապահովության հարցերի օրինական կարգավորումը, այն հաշվով, որ բոլոր սահմանափակումները լինեն օրենքով սահմանված,
- 6) աշխատանքային վնասվածքի կամ մասնագիտական հիվանդության հետևանքով փախստականի մահվան դեպքում փոխհատուցման երաշխավորում՝ անկախ փոխհատուցում ստացող անձի մշտական բնակության վայրից:

Այս իրավունքների ապահովման առումով ՀՀ Սահմանադրությունը յուրաքանչյուրի համար սահմանում է՝

- բավարար կենսամակարդակի, այդ թվում բնակարանի, ինչպես նաև կենսապայմանների բարելավման իրավունք (հ. 34.),
- օրենքով սահմանված եղանակներով բժշկական օգնություն և սպասարկում ստանալու, ինչպես նաև անվճար հիմնական բժշկական ծառայություններ ստանալու իրավունք (հ. 38.),
- կրթության իրավունք, ինչպես նաև երաշխավորում է հիմնական ընդհանուր կրթության պարտադիր լինելը (բացառությամբ օրենքով սահմանված դեպքերի), ինչպես նաև պետական ուսումնական հաստատություններում միջնակարգ կրթության անվճար լինելը (հ.39.):

«Փախստականների և ապաստանի մասին» ՀՀ գործող օրենքը (հ.23.) սահմանում է, որ ՀՀ տարածքում ապաստան ստացած փախստականներն իրավունք ունեն օգտվելու ՀՀ օրենսդրությամբ Հայաստանի քաղաքացիների համար սահմանված սոցիալական ծառայություններից, մասնավորապես ունեն պետական նպաստներ և դրամական այլ օգնություններ ստանալու, ժամանակավոր անաշխատունակության, արտադրությունում աշխատանքային խեղման, դժբախտ պատահարների և մասնագիտական հիվանդությունների դեպքերի համար տրվող նպաստներ, պետության կողմից երաշխավորված անվճար բժշկական օգնություն և սպասարկում, ինչպես նաև ՀՀ օրենսդրությամբ սահմանված կենսաթոշակային ապահովության, գործազրկության դեպքում՝ սոցիալական պաշտպանության իրավունք, եթե նրանք բավարարում են տվյալ ոլորտը կարգավորող ՀՀ օրենսդրությամբ սահմանված պահանջները: Առողջապահական իրավունքի երաշխավորման հետ կապված՝ այս օրենքը Կոնվենցիայի պահանջներից դեռ մի քայլ էլ առաջ է անցնում, այն առումով, որ ապաստան հայցողների ու ապաստանի իրավունք չստացած փախստականների համար ևս ՀՀ օրենսդրության պահանջները բավարարելու դեպքում սահմանում է պետության կողմից երաշխավորված անվճար բժշկական օգնություն և սպասարկում ստանալու՝ ՀՀ քաղաքացիներին հավասար իրավունք:

«Բնակչության բժշկական օգնության և սպասարկման մասին» ՀՀ օրենքը բոլորի համար սահմանում է պետական առողջապահական նպատակային ծրագրերի շրջանակներում **անվճար բուժօգնության և սպասարկում ստանալու իրավունք** (հ.4.)՝ մինևույն ժամանակ օտարերկրացիներին ցուցաբերվող բժշկական օգնության և սպասարկման հարցերի կարգավորումը պայմանավորելով ՀՀ միջազգային պայմանագրերի պահանջներով (հ.15): Ինչ վերաբերում է փախստականներին, ապա նրանց համար այդ օրենքով երաշխավորվում է առաջնային բուժօգնության և ամբուլատոր սպասարկման անվճար ստացումը, իսկ փախստականների մասնագիտական ավելի խորքային հետազոտություններն ու բուժումները կարգավորվում են նույն հիմքերով, ինչ ՀՀ քաղաքացիների համանման հարցերը: Փախստականների հաշմանդամության դեպքերում «Հայաստանի Հանրապետությունում հաշմանդամների սոցիալական պաշտպանության մասին» ՀՀ օրենքը երաշխավորում է հատուկ օգնություններ, որոնք կարող են լինել դրամական նպաստների, միանվագ վճարումների կամ էլ հատուկ տեխնիկական միջոցների (թիկնասայլակներ, պրոթեզաօրթոպեդիկ սարքեր, հատուկ տառատեսակներով գրքեր, ձայնաուժեղացուցիչ սարքավորումներ, ազդանշանային համակարգեր և այլն) տրամադրման ձևով: Հաշմանդամ փախստականների համար երաշխավորվում են նաև կենցաղսպասարկման և բժշկական, մասնագիտական, սոցիալ-հոգեբանական ու աշխատանքային վերականգնման ծառայությունները: ՀՀ-ում փախստականների բժշկասոցիալական փորձաքննությունը, ի տարբերություն այլ օտարերկրացիների, իրականացվում է փախստականի ծագման երկրի հետ միջպետական պայմանագրի առկայության հանգամանքից անկախ:

Փախստականների՝ **սոցիալական օգնություն ստանալու** ՀՀ քաղաքացիներին հավասար իրավունքը երաշխավորվում է «Բարեգործության մասին» ՀՀ օրենքով (հ.հ. 7, 10, 21), ինչպես նաև «Սոցիալական աջակցության մասին» (հ.6.), «Պետական նպաստների մասին» (հ.հ.2, 5, 11) ՀՀ օրենքներով: Վերջին օրենքի համաձայն՝ փախստականները ՀՀ օրենսդրությամբ սահմանված հիմքերի առկայության դեպքում իրավունք ունեն ստանալու պետական նպաստների հետևյալ տեսակները՝ ընտանեկան, երեխայի խնամքի, երեխայի ծննդյան նպաստներ, ինչպես նաև միանվագ դրամական և հրատապ օգնություններ: Փախստականների երեխաների սոցիալական, նյութական, բժշկական և այլ օգնություններ ստանալու իրավունքերը երաշխավորվում են 1996թ. ընդունված «Երեխաների իրավունքների մասին» ՀՀ օրենքով (հ.30.):

Փախստականների **կենսաթոշակային ապահովության** իրավունքն իրացվում է ՀՀ կենսաթոշակային օրենսդրությամբ սահմանված հիմքերի ապահովման հիման վրա: ՀՀ կենսաթոշակային ապահովության գործող համակարգի ծառայություններից օգտվելու կարևորագույն հիմքերից կամ չափանիշներից մեկը կենսաթոշակային ապահովության կարիք ունեցող անձի ապահովագրական ստաժի ճանաչումն է: Ադրբեջանից բռնագաղթած բազմաթիվ անձինք

հնարավորություն չէին ունեցել իրենց հետ բերելու տարբեր փաստաթղթեր, այդ թվում նաև աշխատանքային ստաժի վերաբերյալ, ինչը լրջագույն խոչընդոտներ էր ստեղծում նրանց համար հատկապես կենսաթոշակային ապահովության հարցերում: 1988-1992 թվականներին Ադրբեջանի Հանրապետությունից բռնագաղթած անձանց ապահովագրական ստաժների ճանաչման խնդիրը լուծելու նպատակով ՀՀ կառավարությունը 2009թ. հուլիսի 23-ին ընդունեց «1988-1992թթ. Ադրբեջանի Հանրապետությունից բռնագաղթած անձանց ապահովագրական ստաժները սահմանող հանձնաժողով ստեղծելու և հանձնաժողովի աշխատակարգը հաստատելու մասին» N 907-Ն որոշումը:

Փախստականների **կրթական** իրավունքների կարգավորման առանցքային օրենսդրական ակտերը «Կրթության մասին» 1999թ. և «Փախստականների ու ապաստանի մասին» 2008թ. ընդունված ՀՀ օրենքներն են, որոնցով բոլոր անձանց, այդ թվում փախստականների համար սահմանվում են առանց խտրականության ՀՀ քաղաքացիներին հավասար կրթություն ստանալու իրավունք: Վերջին օրենքով (հ.25.) ուսուցման մատչելիության, օտարերկրյա դպրոցական վկայագրերի, դիպլոմների ու գիտական աստիճանների ճանաչման, տուրքերից ու վճարումներից ազատման և կրթաթոշակների շնորհման հարցերում ՀՀ-ում ապաստան ստացած փախստականներին շնորհվում են օտարերկրյա քաղաքացիներին հավասար իրավունքներ: Փախստականների երեխաներին հանրակրթական դպրոց ընդունելու հարցերն ավելի կոնկրետ կարգավորվում են ՀՀ ԿԳ նախարարի 2003թ. օգոստոսի 25-ին հաստատած «ՀՀ պետական հանրակրթական և հատուկ ուսումնական հաստատությունների սովորողների ընդունելության կարգ»-ով, որով նրանց ընձեռվում է իրենց ընտրած հանրակրթական ուսումնական հաստատությունում իրենց համապատասխան տարիքի երեխաներին ազատորեն տեղավորելու իրավունք:

Փախստականների սոցիալական կարևորագույն իրավունքներից մեկի՝ կացարանի իրավունքը երաշխավորվում է «Փախստականների ու ապաստանի մասին» ՀՀ օրենքով, ինչպես նաև «1988-1992 թվականներին Ադրբեջանի Հանրապետությունից բռնագաղթած և Հայաստանի Հանրապետության քաղաքացիություն ստացած անձանց իրավական և սոցիալ-տնտեսական երաշխիքների մասին» 2000թ., «1988-1992թթ. Ադրբեջանի Հանրապետությունից բռնագաղթած փախստականների համար կառուցված բնակարանները սեփականության իրավունքով փախստականներին հատկացնելու մասին» 2002թ. ընդունված ՀՀ օրենքներով:

Առաջին օրենքով սահմանվում են նաև ՀՀ-ում ապաստան հայցող օտարերկրացիների կացարանի իրավունքը և դրա իրացման կարգը (հ. 24.):

Երկրորդ օրենքը, որի ընդունումը հետապնդում էր նաև փախստականների հպատակագրման (քաղաքացիության ընդունման) գործընթացի խրախուսման նպատակ, սահմանում է 1988-1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած

և ՀՀ քաղաքացիություն ստացած անձանց բնակարանային ապահովության իրավունքը, ՀՀ-ի համայնքային բնակարանային ֆոնդի բնակելի տարածքներում փաստացի զբաղեցրած բնակտարածությունների նկատմամբ վարձակալ ճանաչելու, պետական, բյուջետային հիմնարկների տնօրինության տակ գտնվող հանրակացարանային բնակելի տարածքները դրանցում բնակվող փախստականներին սեփականաշնորհելու կարգերը, ժամանակավոր կացարաններում (հյուրանոցներ, հանրակացարաններ, հանգստյան տներ, պանսիոնատներ, առողջարաններ և այլն) բնակվողներին տրվող արտոնությունները, ինչպես նաև ծագման երկրում թողած գույքի հնարավոր փոխհատուցման կարգը:

Այս օրենքով սահմանված երաշխիքների կիրարկումն ապահովելու նպատակով օրենքի ընդունմանը հետևեցին ՀՀ կառավարության մի շարք որոշումներ, մասնավորապես՝

1) «1988–1992 թվականներին Ադրբեջանի Հանրապետությունից բռնագաղթած և Հայաստանի Հանրապետության քաղաքացիություն ստացած անձանց պետական, բյուջետային հիմնարկների տնօրինության տակ գտնվող հանրակացարանային բնակելի տարածքների սեփականաշնորհման կարգը հաստատելու մասին» (2001թ. մայիսի 14, N 404 որոշումը), որով բռնագաղթած և երեք տարուց ավելի նշված հանրակացարանային տարածքներում ապրած անձանց համար սահմանվում էր իրենց փաստացի բնակության տարածքները սեփականաշնորհելու իրավունք,

2) «1988–1992 թվականներին Ադրբեջանի Հանրապետությունից բռնագաղթած և Հայաստանի Հանրապետության քաղաքացիություն ստացած անձանց բնակարաններ հատկացնելու կարգի մասին» (2001թ. մայիսի 14, N 405 որոշումը), որի համաձայն 1988–1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած և ՀՀ քաղաքացիություն ստացած անձանց բնակարաններ են հատկացվելու այն կարգով, ինչ կարգով որ հատկացվում են դեռևս քաղաքացիություն չստացած փախստականներին,

3) «1988–1992 թվականներին Ադրբեջանի Հանրապետությունից բռնագաղթած և Հայաստանի Հանրապետության քաղաքացիություն ստացած անձանց բնակվելու հետևանքով ժամանակավոր կացարանների կրած հաշվեկշռային վնասի փոխհատուցման կարգի մասին» (2001թ. օգոստոսի 27, N 776 որոշումը), որը սահմանում էր, որ նշված խմբի անձանց համար ևս գործում է ժամանակավոր կացարաններում իրենց բնակության հետևանքով կրած հաշվեկշռային վնասի փոխհատուցման փախստականների համար սահմանված կարգը:

«1988–1992թթ. Ադրբեջանի Հանրապետությունից բռնագաղթած փախստականների համար կառուցված բնակարանները սեփականության իրավունքով փախստականներին հատկացնելու մասին» ՀՀ օրենքով 1988–1992թթ.

Ադրբեջանի Հանրապետությունից բռնագաղթած բոլոր փախստականներին, այդ թվում ՀՀ քաղաքացիություն ստացած անձանց տրվեց ՀՀ պետական բյուջեի, ինչպես նաև օտարերկրյա պետությունների ու միջազգային կազմակերպությունների միջոցների հաշվին կառուցված բնակելի շենքերում զբաղեցրած բնակարանները, քոթեջատիպ տները անհատույց սեփականաշնորհելու իրավունք:

Վերը նշված կոնկրետ իրավունքների երաշխավորումից բացի «Փախստականների ու ապաստանի մասին» ՀՀ օրենքը պարտադիր է դարձնում ՀՀ պետական և ոչ պետական բոլոր մարմինների կողմից ապաստան հայցողների և փախստականների բոլոր կարգի իրավունքների երաշխավորումը (հ. 31):

Առաջին գլխի ամփոփում

Այսպիսով, ամփոփելով 1988–1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած փախստականների՝ հասարակությունում ինտեգրվելուն առնչվող իրավանորմատիվային համակարգի վերլուծությունը, կարող ենք փաստել, որ ընդհանրապես փախստականների և մասնավորապես 1988–1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած և ՀՀ-ում ապաստան գտած փախստականների հիմնական սոցիալական իրավունքների, այդ թվում՝ աշխատանքի ու զբաղվածության, ձեռնարկատիրական գործունեությամբ զբաղվելու, կրթություն, բուժօգնություն և բժշկական սպասարկում ստանալու, պատշաճ կենսամակարդակ ունենալու (սոցիալական նպաստներ, կյանքի ընթացքում բանկերում, բնակարանային կոոպերատիվներում ներդրած ֆինանսական միջոցների փոխհատուցման և այլն) իրավունքների կարգավորմանն ուղղված ՀՀ իրավանորմատիվային համակարգում առկա է հետևյալ վիճակը.

1) Փախստականների միջազգայնորեն ճանաչված բոլոր իրավունքները լիարժեքորեն արտացոլված են փախստականների իրավունքների կարգավորմանն ուղղված օրենքներում (ինչպես ՀՀ Սահմանադրությունում, այնպես էլ կոնկրետ ոլորտային օրենքներում):

2) ՀՀ որոշ օրենքներում փախստականների համար սահմանված իրավունքների սահմանները նույնիսկ գերազանցում են փախստականների հիմնական իրավունքները սահմանող միջազգային հիմնական իրավական փաստաթղթերի՝ Կոնվենցիայի և Արձանագրության նվազագույն պահանջները, մասնավորապես՝

- եթե փախստականների **աշխատանքի և զբաղվածության իրավունքների** արտացոլման ուղղությամբ Կոնվենցիան ազգային պետություններին ընդամենը պարտավորեցնում է իրենց տարածքներում օրինական հիմունքներով գտնվող փախստականների հանդեպ ցուցաբերել օտարերկրացիների հանդեպ ցուցաբերվող վերաբերմունքից ոչ պակաս բարեհաճ վերաբերմունք, ապա այս առումով ՀՀ Սահմանադրությունը

յուրաքանչյուր մարդու համար հոչակում է աշխատանքի ազատ ընտրության, ինչպես նաև ՀՀ տարածքում օրենքով սահմանված նվազագույնից ոչ ցածր աշխատավարձի և աշխատանքային այլ պայմաններ ունենալու իրավունքները, այսինքն՝ դեռ մի քայլ էլ առաջ է գնում իրավունքների հոչակման հարցում: ՀՀ Հիմնական օրենքը բոլոր անձանց, այդ թվում նաև օտարերկրացիների համար հոչակում է օրենքով չարգելված ձեռնարկատիրական գործունեությամբ զբաղվելու իրավունք, որի հիման վրա էլ ՀՀ Քաղաքացիական օրենսգիրքը և «Անհատ ձեռնարկատիրոջ մասին» ՀՀ օրենքը ևս օտարերկրացիներին (այդ թվում փախստականներին) արտոնում են օրենքով չարգելված ձեռնարկատիրական ցանկացած գործունեությամբ զբաղվելու՝ ՀՀ քաղաքացիներին հավասար իրավունք,

- զբաղվածության իրավունքի իրացման առումով թվում է, թե որոշակի բաց կա՝ կապված ազատ մասնագիտություններով զբաղվելու՝ Կոնվենցիայով սահմանված իրավունքի կարգավորման հետ, քանի որ այն ուղղակիորեն սահմանված չէ այդ օրենքում, սակայն նկատի ունենալով այն հանգամանքը, որ ձեռնարկատիրությամբ զբաղվելու իրավունքի իրացման շրջանակներում կարող է իրացվել նաև ազատ մասնագիտություններով ազատորեն զբաղվելու իրավունքը, ապա կարելի է փաստել, որ այստեղ ևս փախստականների իրավունքների արտացոլվածության տեսակետից որևէ բաց չկա,
- «Օտարերկրացիների մասին» ՀՀ օրենքը ոչ միայն միարժեքորեն բացառում է խտրականությունը օտարերկրացիների աշխատանքային իրավունքների իրացման գործում, այլև ՀՀ-ում փախստական ճանաչված անձանց, այլ օտարերկրացիների համեմատ, տալիս է նաև լրացուցիչ՝ առանց աշխատանքի թույլտվության աշխատելու իրավունք:
- փախստականների աշխատանքային իրավունքների ոչ միայն լիարժեք արտացոլվածության, այլև դրանց գործնական իրացման կարևոր երաշխիքներ են սահմանված «Բնակչության զբաղվածության և գործազրկության դեպքերում սոցիալական պաշտպանության մասին» ՀՀ օրենքով, որը, նկատի ունենալով փախստականների՝ աշխատաշուկայում անմրցունակ լինելու հանգամանքը, նրանց համար սահմանում է մի շարք լրացուցիչ սոցիալական երաշխիքներ, այդ թվում նախատեսում է փախստականներին ընդգրկել նաև պետական այնպիսի ծրագրերում, որոնցով նախատեսվում է աշխատաշուկայում անմրցունակ անձանց աշխատանքի ընդունելիս աշխատավարձի մասնակի փոխհատուցում տրամադրել գործատուին, ինչպես նաև մասնագիտական ուսուցման և այլ ծրագրերում:

3) Փախստականների սոցիալական ապահովության, առողջապահական և կրթական իրավունքները ևս ՀՀ օրենսդրությունում արտացոլված են և երաշխավորվում են լիարժեքորեն: Այս առումով.

- ՀՀ Սահմանադրությունը յուրաքանչյուրի համար սահմանում է բավարար կենսամակարդակի, այդ թվում բնակարանի, կենսապայմանների բարելավման իրավունք, բժշկական օգնություն և սպասարկում ստանալու, անհրաժեշտության դեպքում նաև՝ անվճար հիմնական բժշկական ծառայություններ ստանալու իրավունք,
- ՀՀ Սահմանադրությունը յուրաքանչյուրի համար սահմանում է նաև կրթության իրավունք, բացի այդ, գերազանցելով Կոնվենցիայի՝ փախստականների տարրական կրթության պարտադիր և անվճար ապահովման մասին ազգային պետություններին ներկայացվող պահանջը՝ բոլորի համար երաշխավորում է հիմնական ընդհանուր կրթության պարտադիր (բացառությամբ օրենքով սահմանված դեպքերի), ինչպես նաև պետական ուսումնական հաստատություններում միջնակարգ կրթության անվճար լինելը:

4) Այս խմբի իրավունքների արտացոլման առումով ՀՀ Սահմանադրությունից հետ չեն մնում նաև ոլորտային օրենքները, մասնավորապես՝

- «Փախստականների և ապաստանի մասին» ՀՀ օրենքով փախստականները ստանում են սոցիալական օգնության բոլոր ձևերից օգտվելու ՀՀ քաղաքացիներին հավասար իրավունքներ, այդ թվում՝ սոցիալական ծառայություններ, պետական նպաստներ և դրամական այլ օգնություններ ստանալու իրավունք: Առողջապահական իրավունքի երաշխավորման հետ կապված՝ այս օրենքը Կոնվենցիայի պահանջներից դեռ մի քայլ էլ առաջ է անցնում, այն առումով, որ ապաստան հայցողների ու ապաստան չստացած փախստականների համար ևս ՀՀ օրենսդրության պահանջները բավարարելու դեպքում սահմանում է պետության կողմից երաշխավորված անվճար բժշկական օգնություն և սպասարկում ստանալու՝ ՀՀ քաղաքացիներին հավասար իրավունք,
- «Բնակչության բժշկական օգնության և սպասարկման մասին» ՀՀ օրենքը բոլորի համար սահմանում է պետական առողջապահական նպատակային ծրագրերի շրջանակներում անվճար բժշկական օգնության և սպասարկում ստանալու իրավունք:

5) Փախստականների՝ քննարկման առարկա հանդիսացող իրավունքների իրավանորմատիվային կարգավորվածության բացերը գլխավորապես գտնվում են այդ իրավունքների իրացման ուղղությամբ սոցիալական պաշտպանության ոլորտի պետական և ոչ պետական կառույցների կողմից իրականացվող ծրագրերում փախստականների ընդգրկվածության մասին, ինչպես նաև այդ ծրագրերի արդյունավետության գնահատման համար անհրաժեշտ տեղեկությունների

ստացման մեխանիզմների չկարգավորվածության ոլորտում: Այս վերջին հանգամանքը

- մի կողմից զգալիորեն դժվարացնում է ընդհանրապես փախստականների, այդ թվում 1988–1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած փախստականների սոցիալական ինտեգրացիայի ուղղությամբ իրականացվող ծրագրերի մասին համակողմանի տեղեկությունների ստացումը, որն էլ իր հերթին դժվարացնում է ինտեգրացիոն գործընթացների արդյունավետության աստիճանի գնահատումը,
- մյուս կողմից՝ փախստականների ինտեգրման գործընթացների մասին տեղեկությունների պակասը դժվարացնում է նաև այդ գործընթացների կատարելագործմանն ուղղված արդյունավետ սոցիալական քաղաքականության մշակումն ու ռազմավարական ծրագրավորումը:

Գլուխ 2. 1988–1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած փախստականների՝ հասարակության մեջ ինտեգրման փաստացի վիճակը

1988–1992թթ. Ադրբեջանից, Լեռնային Ղարաբաղից և նախկին ԽՍՀՄ այլ երկրներից ՀՀ–ում ապաստան գտան մոտ 420 հազար փախստականներ և հարկադիր տեղահանվածներ: Ինչպես նշվում է ՄԱԿ-ի 2009թ. Մարդկային զարգացման ազգային զեկույցում, փախստականների այդ մեծաքանակ հոսքերի մեջ ներքված անձանց մեծ մասը հետագայում համալրեցին Հայաստանի բնակչության՝ աղքատության նկատմամբ առավել զգայուն սոցիալական խմբերի շարքը, հատկապես Ադրբեջանից բռնագաղթած փախստականները, որոնց հիմնական մասի իրական տնտեսական հնարավորությունները խիստ ցածր էին հանրապետության բնակչության միջին մակարդակից⁶⁹: Բացի այդ, փախստականների մեծ մասն այն ժամանակ, իսկ մի մասը նաև մինչև հիմա ունի բնակարանային հիմնախնդիր (օթևանից զրկվածության), սոցիալ–տնտեսական այլ խնդիրներ (գործազրկության բարձր աստիճան, ցածր եկամուտներ և այլն), կրթական ծառայություններից օգտվելու անմատչելիություն (թեկուզև լեզվական արգելքի պատճառով), իրենց իրավունքների մասին տեղեկացվածության ցածր աստիճան, հետևաբար՝ անբավարար իրավական պաշտպանվածություն, ինչպես նաև սոցիալական կապերի չզարգացածություն և այլն:

Ներկա զեկույցը կազմելիս չի դրվել 1988–1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած և Հայաստանում ապաստան գտած փախստականների բոլոր հիմնախնդիրների մանրամասն վերլուծության խնդիր: Այս գլխում քննարկվել են միայն 1988–1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած անձանց՝

- ՀՀ–ում իրականացվող զբաղվածության, առողջապահական, կրթական և սոցիալ–տնտեսական այլ ծրագրերում, մասնավորապես պետական պատվերի շրջանակներում ԽՍՀՄ խնայբանկում ունեցած ավանդների փոխհատուցման, բնակարանային շինարարության կոոպերատիվներում ներդրած գումարների փոխհատուցման, աղքատության ընտանեկան նպաստի և փոքր ձեռնարկատիրական գործունեությամբ զբաղվելու և այլ ծրագրերում ընդգրկման և դրա միջոցով Հայաստանի հասարակությունում նրանց ինտեգրման վիճակը,
- արդյունավետ ինտեգրման ապահովման գործընթացների հետ կապված խնդիրները, ինչպես նաև հիմնական սոցիալական իրավունքների իրացման վիճակը պետական կառավարման ազգային մարմինների կողմից բնակչության սոցիալական պաշտպանության համապատասխան ենթաոլորտներում վարվող պետական ծրագրերում:

2.1. 1988–1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած անձանց ընդգրկվածությունը բուժօգնության և բժշկական սպասարկման պետական ծրագրերում

ՀՀ առողջապահության նախարարության պաշտոնյաների հետ հարցազրույցներից, ինչպես նաև այդ նախարարության պաշտոնական կայքում գետեղված ծրագրերի ու դրանց կատարման մասին հաշվետվությունների ուսումնասիրությունից պարզ դարձավ, որ ՀՀ կառավարության 2004թ. մարտի 4-ի N 318–Ն որոշմամբ «Պետության կողմից երաշխավորված անվճար բժշկական օգնություն և սպասարկում ստանալու իրավունք ունեցող բնակչության սոցիալապես անապահով առանձին (հատուկ) խմբերի ցանկ»-ից հանվել է փախստականների խումբը, ինչը նշանակում է, որ նմանատիպ անվճար ծառայությունների ծրագրերում ընդգրկվելու համար այլևս բավարար պայման չէ փախստական լինելու հանգամանքը: Նշված արտոնությունից օգտվելու համար միաժամանակ անհրաժեշտ է բավարարել նաև այլ պայմաններ, որպիսիք են անապահովության բարձր աստիճանը, հաշմանդամությունը, ծնողազրկությունը և այլն:

Այս նկատառումներով էլ 2004-ից ի վեր 1988–1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած փախստականները չեն հանդիսանում առողջապահական որևէ պետական ծրագրի հատուկ թիրախային խումբ, հետևաբար՝ այդպիսի ծրագրերում այդ խմբի ընդգրկվածության մասին չի վարվում առանձնացված վիճակագրություն, որը թույլ կտար պատկերացում կազմել, թե որքանով են մեր հետազոտության օբյեկտ հանդիսացող սոցիալական խմբի անդամները վերջին ավելի քան ութ տարիների ընթացքում օգտվել բժշկական օգնության և սպասարկման պետական նպատակային ծրագրերից:

⁶⁹ ՄԱԿ-ի Մարդկային զարգացման ազգային զեկույց, 2009թ., էջ 65:

Նման մոտեցումը, ըստ ՀՀ առողջապահության նախարարության առողջապահական ծրագրերի համակարգման համար պատասխանատու պաշտոնյաների, արդարացված է այնքանով, որքանով որ ՀՀ-ն ընդհանրապես սոցիալական պաշտպանության, մասնավորապես առողջապահության ոլորտում վարում է աղքատամետ քաղաքականություն, հետևաբար՝ 1988–1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած անձանց վաղուց արդեն փախստական լինելու հիմքով (առավել ևս, որ նրանց մեծ մասը կամ հեռացել է մեր երկրից, կամ էլ ընդունել է ՀՀ քաղաքացիություն) չի դիտում որպես սոցիալապես խոցելի առանձնահատուկ խումբ: Այդ խումբը առողջապահական պետական ծրագրերից օգտվում է ընդհանուր հիմունքներով, այսինքն՝ ՀՀ քաղաքացիների համար սահմանված կարգով: Նախորդ տարիներին գոյություն է ունեցել նաև Միգրացիայի ու փախստականների հարցերով ՀՀ պետական լիազոր մարմնի ղեկավարի միջնորդագրերի հիման վրա ՀՀ առողջապահության նախարարի հրամանով առանձին կարիքավոր փախստականներին բշկական օգնության այս կամ այն ծառայությունը անվճար տրամադրելու պրակտիկան, որը ավելի ու ավելի հազվադեպ է դառնում: 1988–1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած անձանց նկատմամբ տարվող առանձնահատուկ հովանավորչական բնույթ կրող սոցիալ-առողջապահական քաղաքականությունը ավելի ու ավելի ժամանակավրեպ է դառնում՝ հատկապես արաբական երկրներում տեղի ունեցող իրադարձությունների հետևանքով Հայաստան ժամանող փախստականների նոր հոսքերի համատեքստում:

2.2. 1988–1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած անձանց ընդգրկվածությունը զբաղվածության պետական ծրագրերում

ՀՀ-ում զբաղվածության պետական ծրագրերի իրականացման գծով ՀՀ կառավարության պետական լիազոր մարմին է ճանաչված ՀՀ աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարությունը (ԱՍՀՆ), որի կազմում գործող «Զբաղվածության պետական ծառայություն» գործակալությունը (ԶՊԾԳ) իր 51 տարածքային կենտրոնների միջոցով ապահովում է ՀՀ բնակչության զբաղվածության կարգավորման ամենամյա պետական ծրագրերի իրականացումը:

ԶՊԾԳ-ն իրականացնում է զբաղվածության կարգավորման մոտ մեկ տասնյակ պետական ծրագրեր, որոնց այս կամ այն չափանիշների հիման վրա մասնակցելու իրավունք ունեն ՀՀ բնակչության տարբեր խմբեր: Բացի այդ, ինչպես նշել ենք սույն հաշվետվության առաջին գլխում, «Բնակչության զբաղվածության և գործազրկության դեպքերում սոցիալական պաշտպանության մասին» ՀՀ օրենքը փախստականների համար սահմանում է նաև լրացուցիչ սոցիալական երաշխիքներ՝ նկատի ունենալով վերջիններիս՝

աշխատաշուկայում անմրցունակ լինելու հանգամանքը, որի հիման վրա էլ նախատեսում է փախստականների զբաղվածությանն աջակցելու նպատակով նրանց ընդգրկել նաև պետական այնպիսի ծրագրերում, որոնցով նախատեսվում է աշխատաշուկայում անմրցունակ անձանց աշխատանքի ընդունելիս աշխատավարձի մասնակի փոխհատուցում տրամադրել գործատուին, ինչպես նաև ընդգրկել մասնագիտական ուսուցման և այլ ծրագրերում:

Զբաղվածության պետական ծրագրերում 1988–1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած անձանց ընդգրկվածության աստիճանը բացահայտելու նպատակով մեր կատարած հետազոտությունից⁷⁰ պարզվեց, որ չնայած ԶՊԾԳ-ն շարունակում է փախստականներին դիտել որպես աշխատաշուկայում անմրցունակ խմբի ներկայացուցիչ և առաջնահերթության կարգով ընդգրկել զբաղվածության պետական ծրագրերում, սակայն 2006 թվականից սկսած այլևս նման ծրագրերի մասնակիցների վերաբերյալ տեղեկատվական շտեմարաններում չի վարում տարբերակված վիճակագրություն աշխատաշուկայում անմրցունակ համարվող, օրենքով սահմանված տարբեր⁷¹ սոցիալական

⁷⁰ Այս նպատակով մենք ուսումնասիրել ենք ՀՀ ԱՍՀՆ ԶՊԾԳ վերջին մի քանի տարիների աշխատանքային հաշվետվությունները, ինչպես նաև ոչ ստանդարտացված հարցազրույցներ ենք ունեցել ԶՊԾԳ պատասխանատու աշխատակիցների հետ:

⁷¹ 2006թ. հունվարի 1-ից ուժի մեջ մտած «Բնակչության զբաղվածության և գործազրկության դեպքերում սոցիալական պաշտպանության մասին» ՀՀ նոր օրենքի 20-րդ հոդվածի համաձայն՝ սոցիալական պաշտպանության լրացուցիչ երաշխիքների իրավունք ունեն աշխատանքի տեղավորման գործում դժվարություններ ունեցող և աշխատաշուկայում հավասար մրցակցության անընդունակ աշխատանք փնտրող չզբաղված անձանց հետևյալ խմբերը,

- հաշմանդամները,
 - ազատազրկման վայրերից կամ բժշկական բնույթի հարկադրական միջոցներ կիրառող հիմնարկներից վերադարձած և վերադառնալուց հետո մեկ տարվա ընթացքում Զբաղվածության պետական ծառայություն դիմած անձինք,
 - աշխատանքային տարիքի հասած առանց ծնողական խնամքի մնացած երեխաները և առանց ծնողական խնամքի մնացած երեխաների թվին պատկանող անձինք՝ առնվազն վեց ամիս անընդմեջ գործազուրկի կարգավիճակում գտնվելու դեպքում,
 - պարտադիր ժամկետային զինվորական ծառայությունից զորացրվելուց հետո երեք տարվա ընթացքում Զբաղվածության պետական ծառայությունում հաշվառված անձինք՝ առնվազն վեց ամիս անընդմեջ գործազուրկի կարգավիճակում գտնվելու դեպքում,
 - առնվազն երեսունհինգ տարվա ապահովագրական ստաժ ունեցող գործազուրկները, որոնց տարիքային կենսաթոշակի իրավունք տվող տարիքի լրանալուն մնացել է մինչև հինգ տարի,
 - առնվազն երեք տարի անընդմեջ գործազուրկի կարգավիճակում գտնվող անձինք,
 - փախստականները,
 - նարկոլոգիական ծառայությունում հաշվառված անձինք, որոնք դադարի (ռեմիսիայի) շրջանում են,
 - թրաֆիքինգի զոհ դարձած անձինք:
- Սույն հոդվածի առաջին մասով նախատեսված անձանց զբաղվածությունն ապահովելու համար Զբաղվածության պետական ծառայությունն իրականացնում է աշխատանքի տեղավորման աջակցության նպատակով աշխատավարձի փոխհատուցման ծրագիր:

խմբերի վերաբերյալ, ինչը պայմանավորված է զբաղվածության նոր օրենքի ուժի մեջ մտնելով: Ինչպես նշեցին ՋՊԾԳ պատասխանատու աշխատակիցները, համակարգչային ծրագրավորման խնդիրների հեշտ լուծման նկատառումներով⁷², ինչպես նաև որոշ խմբերի (մասնավորապես 1988–1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած անձանց) փաստացի աննշան քանակության պատճառով նմանատիպ ծրագրերում վերը նշված օրենքի տեսանկյունից խոցելի համարվող բոլոր խմբերի վերաբերյալ տվյալներն արտացոլվում են մեկ ընդհանարական՝ «աշխատաշուկայում անմրցունակ խմբի ներկայացուցիչ» ցուցանիշում, ինչը թույլ չի տալիս ստանալ նմանատիպ ծրագրերում այդ խմբերից յուրաքանչյուրի ներգրավվածության աստիճանի մասին տարբերակված տվյալներ:

Այդ իսկ պատճառով ՋՊԾԳ-ն այդ ծրագրերի արդյունքների մասին (կատարողական) հաշվետվություններում ներկայացնում է միայն ընդհանրացված տվյալներ: Որոշակի բացառություններ են կազմում հաշմանդամները, երիտասարդները կամ անհատ ձեռներեցները, որոնց մասնակցության մասին երբեմն տրվում են նաև որոշակի տարբերակված տվյալներ:

Աղյուսակ 1-ում ներկայացված է ՋՊԾԳ համակարգի միջոցով վերջին հինգ տարիներին իրականացված զբաղվածության պետական ծրագրերի վերաբերյալ ամփոփ հաշվետվությունը, որը զետեղված է ՋՊԾԳ պաշտոնական կայքում: Վերջինի ձևաչափից ակնհայտ երևում է, որ փախստականների մասին առանձնացված տվյալներ չկան:

Սույն հոդվածի երկրորդ մասում նշված ծրագիրն իրականացվում է սույն օրենքի 39-րդ հոդվածով նախատեսված միջոցների հաշվին՝ Հայաստանի Հանրապետության կառավարության սահմանած չափով և պայմաններով:

⁷² Հարցազրույցների ընթացքում ՋՊԾԳ պատասխանատու անձինք նշեցին, որ չնայած այն բանին, որ զբաղվածության ծրագրի արդյունքների մասին ամփոփիչ հաշվետվություններում, որոնք կազմվում են համակարգչային որոշակի ծրագրերի հիման վրա, չեն տարբերակվում աշխատաշուկայում անմրցունակ համարվող սոցիալական տարբեր խմբերին վերաբերող տվյալները, սակայն ծրագրերի մասնակցության համար նախատեսված տվյալների գրանցման ձևաչափերում այնուամենայնիվ գրանցվում է այս կամ այն սոցիալական խմբին (այդ թվում՝ փախստական հանդիսանալու մասին) անձի պատկանելության մասին տվյալ, և միայն խիստ անհրաժեշտության դեպքում և հատուկ պատվերով է հնարավոր ՋՊԾԳ տարածքային կենտրոնների սկզբնական շտեմարաններում պահվող տեղեկությունները «ձեռքով» երկարատև մշակելու միջոցով ստանալ տարբեր տարածքներում իրականացված այս կամ այն ծրագրում որևէ սոցիալական խմբի ներկայացուցիչների մասնակցության մասին տարբերակված տվյալներ:

Զբաղվածության պետական ծրագրերի կատարողականը⁷³

ՀՀ	01.01. 2008	01.01. 2009	01.01. 2010	01.01. 2011	01.01. 2012	01.07. 2012
1	1859,5	2823,1	4598,4	4707,1	4878,9	1120,952
2	117,2	144,3	181,582	195,16	218,1	27,906
3	0	1,14	3,892	6,5	15,9	6,7
4	0,5	0,5	0,661	0,83	1,9	0,59
5	23,8	42,3	58,391	70,35	89,769	31,54
6			4,2	4,2	4,2	
7	8322	8657	9394	11315	10786	5573
	1810	1794	2321	2966	3001	1662
	51	64	104	117	141	97
	120	167	229	194	225	138
8	26419	29705	37551	36076	28396	13983
	1249	1415	1528	1603	1804	886

⁷³ <http://employment.am/am/36/free.html>

2.3. 1988–1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած անձանց ներգրավվածությունը ՀՀ-ում իրականացվող պետական սոցիալտնտեսական այլ ծրագրերում

Սոցիալ-տնտեսական այլ ծրագրեր ասելով մասնավորապես նկատի ունենք պետական պատվերի շրջանակներում ԽՍՀՄ խնայբանկում ունեցած ավանդների փոխհատուցման, բնակարանային շինարարության կոոպերատիվներում ներդրած գումարների փոխհատուցման, աղքատության ընտանեկան նպաստի և այլ ծրագրերը, որոնք իրականացվում են ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության ոլորտում, երբեմն նաև տարբեր գերատեսչությունների պետական կարգավորման տիրույթներում:

ՀՀ ԱՍՀՆ պետական կարգավորման ոլորտում 1999թ. հունվարի 1-ից սկսվեց իրականացվել «Ընտանեկան նպաստ» ծրագիրը: Ընտանիքների կարիքավորության գնահատման հիմքի վրա կառուցված սոցիալական աջակցության ՀՀ ամենախոշոր ծրագիրն իրականացվում է սոցիալական ծառայությունների տարածքային կենտրոնների (այսօր հանրապետությունում գործում են 55 այդպիսի կենտրոններ, որոնցից 38-ը՝ ՀՀ մարզպետարանների վարչական ենթակայությամբ, իսկ 17-ը՝ Երևանի և հանրապետության հինգ այլ քաղաքների քաղաքապետարանների վարչական ենթակայությամբ) միջոցով: Այս ծրագրի գործողության առաջին տարիներին փախստական լինելու հանգամանքը, ի թիվս մոտ երկու տասնյակ այլ գործոնների, հաշվի էր առնվում ծրագրի հիմքում դրված ընտանիքների կարիքավորության գնահատման բանաձևում՝ որպես տվյալ ընտանիքի (անձի) սոցիալապես խոցելի լինելը վկայող գործոն: Փախստական լինելու հանգամանքը՝ որպես սոցիալապես խոցելիության չափորոշիչներից մեկը, ստացել էր որոշակի քանակական արժեք և մտնելով կարիքավորության վերջնական աստիճանի գնահատման համար սահմանված այլ փոփոխականների բազմության մեջ՝ մեծացնում էր փախստականների կամ փախստականի կարգավիճակով անդամ ունեցող ընտանիքի՝ ընտանեկան նպաստ կամ կարիքավորության գնահատման հիմքով տրվող սոցիալական այլ նպաստներ և օգնություններ ստանալու հավանականությունը: Այսինքն՝ մինչև 2000-ականների կեսերը 1988–1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած փախստականները, ՀՀ-ում իրականացվող սոցիալական աջակցության քաղաքականության տեսանկյունից, ճանաչվում էին սոցիալապես առավել խոցելի խումբ՝ դրանով իսկ դառնալով «Ընտանեկան նպաստ» և կարիքավորության գնահատման հիմքով տրվող սոցիալական օգնության այլ ծրագրերի⁷⁴ առաջնային թիրախ կամ նպատակային խումբ:

⁷⁴ Այդ նույն հիմունքներով էին իրականացվում նաև ԽՍՀՄ խնայբանկում ունեցած ավանդների փոխհատուցման, բնակարանային շինարարության կոոպերատիվներում ներդրած գումարների փոխհատուցման և այլ ծրագրերը:

Վերջին 6–7 տարիներին, ինչպես նշեցին ՀՀ ԱՍՀՆ սոցիալական աջակցության ծրագրերի իրականացման համար պատասխանատու պաշտոնատար անձինք, «փախստական» գործոնը հանվել է ՀՀ պետական սոցիալական աջակցության քաղաքականության շրջանակներում իրականացվող ծրագրերի հիմքում դրված կարիքավորության գնահատման բազմագործոն հավասարումից, և փախստական լինելու հանգամանքն այլևս չի դիտվում որպես անձի կամ ընտանիքի սոցիալական լրացուցիչ խոցելիությունը բնութագրող հանգամանք: Այդ ծրագրերում ընդգրկվելու համար անհրաժեշտ ցուցանիշների խմբից «փախստական» ցուցանիշի հանվելով՝ այն հանվեց նաև այդ ծրագրերի արդյունքներն ամփոփող հաշվետվություններից: Այսինքն՝ ներկայումս հնարավոր չէ պարզել, թե նմանատիպ ծրագրերում ինչպիսին է մեզ հետաքրքրող սոցիալական խմբի ընդգրկվածության աստիճանը:

Ըստ սոցիալական աջակցության պետական համակարգի պատասխանատու պաշտոնյաների՝ փախստական լինելու հանգամանքի՝ որպես անձի կամ ընտանիքի կարիքավորության վրա ազդող գործոնի հանումը կարիքավորության գնահատման համակարգից պայմանավորված էր երկու հիմնական հանգամանքով՝

1) **Առաջին հանգամանքը** պայմանականորեն կարելի է համարել **քաղաքական կամ բովանդակային**, որի իմաստն այն էր, որ Ադրբեջանից բռնագաղթելուց հետո անցել էր արդեն ավելի քան մեկուկես տասնամյակ, և բռնագաղթած անձանց ճնշող մեծամասնությունը կամ ընդունել էր ՀՀ քաղաքացիություն, այսինքն՝ ինտեգրվել էր հայաստանյան հասարակությունում՝ դուրս գալով սկզբնական շրջանում բնորոշ խոցելի վիճակից, կամ էլ հեռացել էր Հայաստանից դեպի երրորդ երկրներ:

2) **Երկրորդ հանգամանքը** **տեղեկատվական-տեխնիկական** բնույթի է. մինչև ՀՀ քաղաքացիություն ընդունելը Ադրբեջանից բռնագաղթածների անձը հաստատող հիմնական փաստաթուղթը նրանց՝ միջազգայնորեն ճանաչված ճամփորդական փաստաթուղթն էր (փախստականի վկայականը) կամ էլ ԽՍՀՄ նմուշի անձնագիրը, որոնցով հստակ երևում էր, որ այն կրող անձը նախկինում բնակվել է Ադրբեջանում, իսկ Հայաստանում է հայտնվել բռնագաղթի հետևանքով: Այդ փաստաթղթերը թույլ էին տալիս հստակորեն նույնականացնել փախստականներին և տարբեր սոցիալական օգնության ծրագրերում ընդգրկելիս նրանց վերաբերյալ գրանցել տարբերակված տվյալներ, հետևաբար՝ նաև ծրագրերի արդյունքների ամփոփման առումով վարել տարբերակված վիճակագրություն, որը թույլ էր տալիս հստակ գնահատել այս կամ այն խոցելի սոցիալական խմբի ընդգրկվածության աստիճանը այս կամ այն ծրագրում: ՀՀ քաղաքացիության անձնագրեր ստանալուց հետո տեխնիկական և տեղեկատվական առումով այլևս անհնար է դառնում այս կամ այն ծրագրում նույնականացնել նախկին փախստականներին: Դրա

համար առաջանում է անհրաժեշտ լրացուցիչ տեղեկանքներ ձեռք բերելու անհրաժեշտություն, օրինակ՝ Միգրացիոն պետական ծառայության տեղեկատվական շտեմարանից, ինչը լրացուցիչ խնդիրներ է առաջացնում և մեծապես նվազեցնում է սոցիալական օգնության ծրագրերում փախստականների օպերատիվ ընդգրկման հնարավորությունները և այլն:

Այսպիսով, պետք է փաստել, որ վերջին առնվազն 7–8 տարիների ընթացքում 1988–1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած անձինք այլևս չեն հանդիսանում սոցիալական աջակցության այնպիսի ծրագրերի առաջնային շահառուներ, որոնք իրականացվում են ընտանիքների անապահովության աստիճանի գնահատման հիման վրա: Նմանատիպ ծրագրերում այս խմբի ներկայացուցիչները ևս ընդգրկվում են ընդհանուր հիմունքներով, այսինքն՝ եթե բավարարում են այդ ծրագրերում ընդգրկվելու համար ՀՀ քաղաքացիների համար սահմանված չափանիշներին:

2.4. 1988–1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած անձանց ներգրավվածությունը ՀՀ-ում իրականացվող կրթական պետական ծրագրերում

1988–1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած անձանց առումով առավել քիչ բան կա ասելու վերջիններիս՝ պետական կրթական ծրագրերում ներգրավվածության առումով, որովհետև վերջին 10–15 տարիներին արդեն այս ոլորտում իրականացվող ինչպես ռազմավարական, այնպես էլ կարճաժամկետ գործողությունների ծրագրերում ընդհանրապես դրված չէ որևէ առանձնահատուկ նպատակ, որը վերաբերեր փախստականների կրթական հիմնախնդիրների լուծմանը: Կրթության ոլորտում քաղաքականություն մշակողներն այն կարծիքին են, որ 1990–ական թվականներին արդեն հաղթահարվել են 1988–1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած անձանց կրթական իրավունքի իրացման հետ կապված խնդիրները, որոնցից ամենանշանակալին լեզվական խոչընդոտն էր՝ կապված այն հանգամանքի հետ, որ Ադրբեջանից բռնագաղթված անձանց դպրոցահասակ երեխաների ճնշող մեծամասնությունը մինչև բռնագաղթելը հաճախել էր ոչ հայկական դպրոց: Ըմբռնումով մոտենալով այս իրողությանը՝ նորանկախ Հայաստանի կառավարությունը այս խմբի երեխաների մի մասի համար, ովքեր օտարալեզու դպրոցում սովորել էին 5 և ավելի տարիներ, հնարավորություն ընձեռեց հանրակրթությունը շարունակել ռուսալեզու կրթությամբ դպրոցներում:

Ոլորտի պատասխանատուների կարծիքով՝ այսօր կրթության համակարգում չկան հատկապես 1988–1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած անձանց կրթության հետ կապված առանձնահատուկ խնդիրներ: Այսօր, թերևս, նմանատիպ խնդիրներ առաջացել են՝ կապված արաբական երկրներից Հայաստան

ժամանող անձանց (երեխաների) կրթության կազմակերպման հետ, որի քննարկումը դուրս է մեր ներկա հետազոտության շրջանակներից:

Ինչ վերաբերում է 1988–1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած անձանց մի մասի՝ կրթական համակարգին առնչվող հնարավոր խնդիրներին, ապա դրանք ունեն գուտ սոցիալական ապահովության բնույթ՝ պայմանավորված այդ խմբի մեջ մտնող որոշ ընտանիքների սոցիալ-տնտեսական անբարենպաստ վիճակով, որի պատճառով միայն նախկին փախստականների երեխաների համար կարող են առաջանալ դպրոց հաճախելու հետ կապված որոշակի դժվարություններ: Նման խնդիրների լուծումը, մեծ հաշվով, դուրս է կրթության համակարգի իրավասությունների շրջանակներից, հետևաբար այդ առումով կրթության զարգացման պետական ծրագրերը, եթե անգամ անդրադառնում են նման խնդիրներին, ապա ոչ տարբերակված, այսինքն՝ նմանատիպ միջոցառումներն ուղղվում են ոչ թե հենց փախստականներին, այլ այս կամ այն տարածքի կամ ամբողջ երկրի բնակչությանը: Օրինակ, ինչպես նշվում է ՀՀ կառավարության 2008թ. մարտի 13-ի N 10 արձանագրային որոշմամբ հավանության արժանացած «Նախադպրոցական կրթության բարեփոխումների 2008–2015թթ. ռազմավարական ծրագրում», «Մատչելիության առումով ամենախոցելին նախադպրոցական կրթությունն է: Ներկայումս հանրապետության 400-ից ավելի համայնքներում չկան նախադպրոցական հաստատություններ, իսկ նախադպրոցական ծրագրերում համախառն ընդգրկվածությունը 2008 թվականին կազմել է ընդամենը 29,8% (քաղաքային համայնքներում՝ 39,3%, գյուղական համայնքներում՝ 13,6%)»: Ակնհայտ է, որ այդ փաստաթուղթը, որևէ կերպ չառանձնացնելով փախստականներին, նպատակադրում է մինչև 2015 թվականը ավագ նախադպրոցական տարիքային խմբի (5–6 տարեկանների) ընդգրկվածությունը հասցնել մինչև 90%-ի: Ծրագրում առաջնայնությունը տրվում է աղքատ ընտանիքներին և այն համայնքներին, որտեղ նախադպրոցական հաստատություններ չեն գործում: Սա վկայում է այն մասին, որ այս ոլորտում ևս, ինչպես առողջապահության ու սոցիալական ապահովության ոլորտներում, քաղաքականությունն ունի աղքատամետ ուղղվածություն:

2.5. 1988–1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած անձանց բնակարանային ապահովության, ինչպես նաև նրանց լիարժեք ինտեգրման ուղղությամբ իրականացված ծրագրերը

Մեր հետազոտության արդյունքում պարզ դարձավ, որ վերջին տասնամյակում 1988–1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթված փախստականների սոցիալական հիմնախնդիրների լուծման ուղղությամբ առավել նպատակային, հետևողական ու տարբերակված կերպով իրականացվել են վերջինների բնակարանային ապահովության ծրագրերը:

ՏԿՆ ՄՊԾ տարեկան հաշվետվությունների⁷⁵ ուսումնասիրություններից պարզ է դառնում, որ այդ ծառայության գործունեությունը 1988–1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած փախստականների հետ տարվող աշխատանքների գծով վերջին ութ տարիներին հիմնականում նպատակաուղղված է եղել նրանց ամենախոցելի հիմնահարցի՝ բնակարանային ապահովության խնդրի լուծմանը, ինչպես նաև ՀՀ քաղաքացիություն ձեռք բերելու գործընթացներին աջակցությանը: Բնակարանային ապահովության խնդրի լուծման կարևորության մասին է վկայում ՀՀ կառավարության կողմից «Ադրբեջանից բռնագաղթած անձանց բնակարանային ապահովության առաջնահերթ ծրագիրը» հաստատելու մասին 2004թ. մայիսի 20-ի N 747-Ն որոշումը: Ի կատարում այդ որոշման՝

2007թ.⁷⁶ ՀՀ Կոտայքի մարզի Աբովյանի տարածաշրջանում իրականացվել է բնակարանների գնման վկայագրերի տրամադրման միջոցով փախստական ընտանիքների բնակարանային ապահովության ծրագիրը: Ծրագրի համար 2007թ. ՀՀ պետական բյուջեում նախատեսվել էր 875 մլն դրամ, որի արդյունքում բնակարանով են ապահովվել՝

- Երևան քաղաքի Նորքի 2-րդ զանգվածի Մուղովական փողոցի թ. 70 շենքում առկա հանրակացարանի 1-ին մասնաշենքում բնակվող 20 փախստական ընտանիքները,
- 246 ընտանիք ստացել է բնակարանի գնման վկայագիր, որից 57-ը գնել են բնակարաններ, այդ թվում 11 ընտանիք՝ Երևանում:

2007թ. ընթացքում ՄԱԿ-ի ՓԳՀ-ի և Փախստականների հարցերով նորվեգական խորհրդի (ՓՆԽ) կողմից ՀՀ գրեթե բոլոր մարզերում և Երևան քաղաքում վազոն-տնակներում և տարրական պայմաններից զուրկ կացարաններում բնակվող շուրջ 300 փախստական ընտանիքների բնակարանային պայմանների ուսումնասիրության հիման վրա մշակվել է նման ընտանիքներին բնակարանով ապահովման ծրագիր, որի շրջանակներում 2007-ին փախստականների համար կառուցվել են՝

- 20 քրթեջատիպ տուն Արարատի մարզում (ՄԱԿ-ի ՓԳՀ-ի ֆինանսավորմամբ),
- 66 քրթեջատիպ տուն Կոտայքի, Արագածոտնի, Գեղարքունիքի, Վայոց Ձորի, Տավուշի մարզերում (ՓՆԽ-ի ֆինանսավորման հաշվին),
- տարբեր պատճառներով անօթևան դարձած փախստականների 14 ընտանիք տեղավորվել է ՀՀ տարածքային կառավարման նախարարության ենթակայության հանրակացարաններում,
- 2007թ. ՀՀ ՏԿՆ Միգրացիոն գործակալության (ՄԳ) և այլ գերատեսչությունների ենթակայության տակ գտնվող հանրակացարաններում

⁷⁵ Տե՛ս http://www.smsmta.am/?menu_id=70 կայքէջը:

⁷⁶ ՀՀ ՏԿՆ ՄԳ-ի 2007թ. գործունեության հաշվետվություն:

բնակվող 26 ընտանիք օգտվել է իրենց զբաղեցրած տարածքների սեփականաշնորհումից:

ՄԱԿ-ի ՓԳՀ-ի ֆինանսական աջակցությամբ 89 փախստական անձանց մահվան կապակցությամբ թաղման ծախսերը մասնակիորեն հոգալու համար նրանց հարազատներին ցուցաբերվել է դրամական օգնություն:

ՀՀ քաղաքացիության ընդունումը խթանելու նպատակով հետևողականորեն իրականացվել են միջոցառումներ, որոնց արդյունքում 2007թ.

- ՀՀ քաղաքացիություն է ձեռք բերել 674 փախստական (մինչև 2007թ. ՀՀ քաղաքացիություն էր ձեռք բերել Ադրբեջանից բռնագաղթած 74366 փախստական)
- Փախստականներին տրամադրվել է իրավաբանական խորհրդատվություն, այդ թվում նրանց իրավունքների պաշտպանության նպատակով կազմվել են տարբեր բնույթի իրավական փաստաթղթեր (դիմումներ, հայցադիմումներ, վերաքննիչ և վճռաբեկ բողոքներ և այլն):

2009թ.⁷⁷ ևս փախստականների հետ տարվող աշխատանքները հիմնականում նպատակաուղղվել են ժամանակավոր կացարաններում տեղավորմանը, սոցիալական բազմաբնույթ խնդիրներին հնարավոր լուծումներ գտնելուն, ինչպես նաև ՀՀ քաղաքացիություն ձեռք բերելու գործընթացների աջակցմանը: Նշված ուղղություններով 2009թ. փախստական

- 22 ընտանիք տեղավորվել է ժամանակավոր կացարանում,
- 23 ընտանիք տեղավորվել է ՀՀ ՏԿՆ տնօրինության հանրակացարաններում,
- ՀՀ կառավարության 2009թ. փետրվարի 5-ի թիվ 118-Ն որոշման համաձայն՝ Երևան քաղաքի Տերյան 107 և Մուղովական 70/1 հասցեում բնակվող փախստական ընտանիքները ընդգրկվել են 2009թ. բնակապահովման ծրագրում,
- ՀՀ քաղաքաշինության նախարարության կողմից նշված կացարաններում բնակվող 45 փախստական ընտանիքների Երևանում հատկացվել է բնակարան:

Ընդհանրապես, 1988–1992 թվականներին Ադրբեջանից բռնագաղթած անձանց բնակապահովման, այդ թվում սոցիալական բնակարանների հատկացման համար 2007–2010թթ. ՀՀ պետական բյուջեից յուրաքանչյուր տարի առավել կարիքավոր փախստական ընտանիքների բնակապահովման համար⁷⁸ հատկացվել է 815-ական մլն դրամ, ինչը հնարավորություն է տվել.

- Կոտայքի մարզի Աբովյանի տարածաշրջանում բնակվող 214 ընտանիքի լուծել իրենց բնակարանային հիմնախնդիրը,

⁷⁷ Հաշվետվություն. ՀՀ տարածքային կառավարման նախարարության Միգրացիոն գործակալության 2009 թվականի գործունեության մասին:

⁷⁸ ՀՀ ՏԿՆ ՄՊԾ, «2007–2011թթ. միգրացիայի կառավարման ոլորտում արձանագրված կարևորագույն ձեռքբերումների մասին»:

- Երևան քաղաքում 61 փախստական ընտանիք 2010թ. ստացել է նոր բնակարան:

Այդ տարիներին որպես բնակարանային հիմնախնդրի լուծման նոր մոտեցում է ընտրվել սոցիալական բնակարանաշինությունը, որի ուղղությամբ

- փախստականների համար առաջին ծրագիրն իրականացվել է 2007թ. Գորիս քաղաքում: Շվեյցարական զարգացման և համագործակցության գրասենյակի (ՇՀՀԳ) ֆինանսավորմամբ շահագործման է հանձնվել Գորիսի սոցիալական տունը՝ 14 բնակարաններով, որոնցից 10-ը հատկացվել է փախստականներին,
- 2008թ. ՄԱԿ-ի ՓԳՀ-ի ֆինանսավորմամբ ՀՀ Արարատի մարզի Դարբնիկ գյուղում և Երևանի Նոր Նորքի 2-րդ զանգվածի ուսանողական ավանում շահագործման են հանձնվել սոցիալական բնակարաններով շենքեր, որոնցում բնակարան են ստացել 59 փախստական ընտանիքներ,
- ներկայումս ՇՀՀԳ-ի կողմից (ՀՀ կառավարության 65 մլն դրամ համաֆինանսավորմամբ) Գորիսում կառուցվում է 22-բնակարանանոց նոր սոցիալական տուն, որը շահագործման պետք է հանձնվի 2012 թվականին:

Բնակարանային շինարարությանը զուգահեռ, շարունակվել է հանրակացարաններում բնակվող փախստական ընտանիքների կողմից իրենց զբաղեցրած տարածքների սեփականաշնորհման գործընթացը, որից 2008թ. հունվարից օգտվել է 67 ընտանիք:

2010թ. ընթացքում 50 փախստական ընտանիքների հատկացվել են հանրակացարանային սենյակներ: 2010թ. վերջին իրականացված ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ ՀՀ կառավարության 2004թ. մայիսի 20-ի թիվ 747-Ն որոշմամբ հաստատված՝ 1988-1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած անձանց բնակապահովման առաջնահերթ ծրագրում ընդգրկված 1169 փախստական ընտանիքի բնակարանային ապահովման հարցը դեռևս լուծված չէ, այդ թվում 860-ինը՝ Երևանում, իսկ 309-ինը՝ ՀՀ մարզերում:

2011թ. դրությամբ 1988-1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած փախստականներից⁷⁹ դեռևս 1175 ընտանիքներ, այդ թվում՝ 860-ը՝ Երևանում և 315-ը՝ ՀՀ տարբեր մարզերում, համարվում է ՀՀ կառավարության կողմից 2004թ. մայիսի 20-ի թիվ 747-Ն որոշմամբ հաստատված բնակարանային ապահովման ծրագրի առաջնահերթ շահառուներ, այսինքն՝ չի լուծվել նրանց բնակարանային ապահովման խնդիրը, որի գլխավոր պատճառը, ըստ ՄՊԾ ղեկավարության, անցած երեք տարիներին այդ ծրագրի համար ՀՀ պետական բյուջեով ֆինանսավորման չնախատեսումն է:

2011-ի մայիսին Երևանում կազմակերպված 1988-1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած առավել կարիքավոր փախստականների բնակարանային

⁷⁹ ՀՀ ՏԿՆ Միգրացիոն պետական ծառայության կողմից 2011թ. ընթացքում կատարած աշխատանքների վերաբերյալ հաշվետվություն:

ապահովման հիմնախնդրի լուծմանը նվիրված միջազգային համաժողովի (որին մասնակցեց նաև ՄԱԿ-ի փախստականների հարցերով գերագույն հանձնակատար Ա. Գուտերեշը) արդյունքում ՀՀ Կոտայքի մարզի Քասախ համայնքում ԱՄՆ պետդեսպարտամենտի ֆինանսական միջոցներով «Սեյվ դը չիլդրեն» ՀԿ-ի հայաստանյան մասնաճյուղի կողմից կառուցվել է սոցիալական տուն՝ 22 փախստական ընտանիքի համար:

Նոր բնակարանաշինության ծրագրերից բացի 2011թ. ընթացքում

- հանրակացարանային սենյակներ են հատկացվել 22 փախստական ընտանիքի,
- իրենց կողմից զբաղեցրած բնակելի տարածքների սեփականաշնորհման վերաբերյալ 16 գործ, սահմանված կարգով, ուղարկվել է ՀՀ կառավարությանն առընթեր Պետգույքի կառավարման վարչություն,
- նախորդ տարիներին իրենց զբաղեցրած տարածքները սեփականաշնորհած 15 փախստական ընտանիքներ ստացել են վկայագրեր,
- ՀՀ կառավարությունը մոտ 34 մլն դրամ է հատկացրել ՀՀ սոցիալական ներդրումների հիմնադրամին՝ ՄԱԿ-ի ՓԳՀ-ի կողմից Քասախ համայնքում սկսված շենքի շինարարությունը ավարտին հասցնելու նպատակով, որի արդյունքում 20 կարիքավոր փախստական ընտանիքներ ապահովվել են մշտական բնակարաններով,
- ՀՀ կառավարությունը, «Գումար հատկացնելու մասին» 2011թ. դեկտեմբերի 22-ի թիվ 1856-Ա որոշմամբ ռազմական գործողությունների հետևանքով 1992թ. օգոստոսի 8-ին ՀՀ Ճամբարակի վարչական շրջանի Արծվաշեն համայնքից բռնի տեղահանված ընտանիքների բնակարանային խնդիրների լուծման նպատակով տրամադրել է 708 մլն դրամ միանվագ դրամական օժանդակություն:

1988-1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած փախստականների քաղաքացիության ձեռք բերման իրավունքի իրացման ուղղությամբ, որի մասին վկայում է ՀՀ ոստիկանության անձնագրային բաժիններից ստացված տեղեկատվությունը, 2009թ. ՀՀ քաղաքացիություն է ձեռք բերել 401, 2010-ին՝ 284⁸⁰, 2011-ին՝ 419 փախստական, որի արդյունքում 1996 թվականից ի վեր ՀՀ քաղաքացիություն ձեռքբերած փախստականների ընդհանուր թիվը անցել է 86000-ից:

1988-1992 թվականներին Ադրբեջանից բռնագաղթած բազմաթիվ անձինք հնարավորություն չէին ունեցել իրենց հետ բերելու տարբեր փաստաթղթեր, այդ թվում նաև աշխատանքային ստաժի վերաբերյալ, ինչը լրջագույն խոչընդոտներ էր ստեղծում նրանց համար հատկապես կենսաթոշակային ապահովության հարցերում: Այս խնդրի լուծման նպատակով ՀՀ կառավարությունը 2009թ. հուլիսի 23-ին ընդունեց «1988-1992 թվականներին Ադրբեջանի Հանրապետությունից բռնագաղթած անձանց ապահովագրական ստաժները սահմանող հանձնաժողով ստեղծելու և հանձնաժողովի աշխատակարգը

⁸⁰ ՀՀ ՏԿՆ ՄՊԾ 2010թ. գործունեության մասին հաշվետվություն:

հաստատելու մասին» թիվ 907-Ն որոշումը, որի համաձայն ստեղծված հանձնաժողովի եզրակացության հիման վրա 2009–2011թթ. սահմանվել են 233 փախստականների ապահովագրական ստաժները:

Բացի այդ, մինչև 2011թ. մայիսը ՀՀ ՏԿՆ ՄՊԾ կողմից սահմանված կարգով կոնվենցիոն ճամփորդական փաստաթուղթ է տրամադրվել 243 փախստականի: Նշված ժամկետից հետո ճամփորդական փաստաթղթերի տրամադրման լիազորությունը վերապահվեց ՀՀ ոստիկանությանը, իսկ ՄՊԾ-ն 411 անձի տվել է տեղեկանքներ ճամփորդական փաստաթուղթ ստանալու համար:

Վերը նշված խնդիրների լուծման ուղղությամբ ՀՀ ՄՊԾ-ն աշխատանքները շարունակում է նաև ընթացիկ տարում: Առավել ակնհայտ լինելու համար ստորև (աղյուսակ 2) ներկայացվում է 2012թ. առաջին կիսամյակում 1988–1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած փախստականների ինտեգրմանն աջակցելու ուղղությամբ այդ մարմնի կողմից իրականացված պաշտոնական փաստաթղթաշրջանառության պատկերը ներկայացնող ամփոփ աղյուսակը⁸¹:

Աղյուսակ 2.

Փաստաթղթի տեսակը	Մուտք	Ելք
Գրություն	1273	1160
Դիմում	772	659
Փախստականի փաստաթղթավորում	355	295
Բնակարանային հարց	287	272
Կացարանի սեփականաշնորհում	48	45
Բուժման միջնորդություն	5	5
Աշխատանքային ստաժի վերականգնում	33	33

Երկրորդ գլխի ամփոփում

Ամփոփելով ՀՀ-ում իրականացվող զբաղվածության, առողջապահական, կրթական և սոցիալ-տնտեսական այլ ծրագրերում 1988–1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած անձանց փաստացի ընդգրկման և դրա միջոցով Հայաստանի հասարակությունում նրանց ինտեգրման վիճակի վերլուծությունը՝ կարող ենք ամրագրել հետևյալ իրողությունները: Չնայած ՀՀ բազմաթիվ օրենքներում առայսօր էլ պահպանվում են փախստականների սոցիալական իրավունքները երաշխավորող բազմաթիվ դրույթներ, սակայն այլ է վիճակը տարբեր ոլորտներում այդ իրավունքների փաստացի իրացմանն ուղղված քաղաքականության

⁸¹ Տե՛ս ՀՀ ՏԿՆ ՄՊԾ մուտքային և ելքային փաստաթղթերի թվաքանակի վերաբերյալ հաշվետվությունը /2012թ. հունվար–հունիս/:

շրջանակներում իրականացվող ծրագրերում այդ խմբի ընդգրկվածության առումով: Մասնավորապես՝

1) 1988–1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած փախստականները, բացառությամբ բնակարանային ապահովության ծրագրերի (այդ թվում մեծ մասամբ միջազգային կառույցների օժանդակությամբ իրականացվող), 2004–2005 թվականներից ի վեր այլևս չեն դիտվում որպես ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության բնագավառի տարբեր ենթաօլորտների առաջնային շահառուներ կամ սոցիալական լրջորեն խոցելի վիճակում գտնվող և առանձնահատուկ քաղաքական մոտեցման կարիք ունեցող խումբ,

2) Այդպիսի վիճակ է տիրում, մասնավորապես, առողջապահության ոլորտում, որտեղ 1988–1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած փախստականներն այլևս չեն հանդիսանում առողջապահական որևէ պետական ծրագրի հատուկ թիրախային խումբ, հետևաբար՝ այդպիսի ծրագրերում այդ խմբի ընդգրկվածության մասին չի վարվում առանձնացված վիճակագրություն, որը թույլ կտար պատկերացում կազմել, թե որքանով են մեր հետազոտության օբյեկտ հանդիսացող սոցիալական խմբի անդամները վերջին ավելի քան ութ տարիների ընթացքում օգտվել բժշկական օգնության և սպասարկման պետական նպատակային ծրագրերից,

3) Զբաղվածության պետական ծրագրերում 1988–1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած անձանց ընդգրկվածության առումով ևս պարզ դարձավ, որ չնայած ՀՀ ԱՍՀՆ համակարգում գործառնող ԶՊԾԳ-ն շարունակում է փախստականներին դիտել որպես աշխատաշուկայում անմրցունակ խմբի ներկայացուցիչներ և առաջնահերթության կարգով ընդգրկել զբաղվածության պետական ծրագրերում, սակայն 2006 թվականից սկսած այլևս նման ծրագրերի մասնակիցների վերաբերյալ տեղեկատվական շտեմարաններում աշխատաշուկայում օրենսդրության համաձայն անմրցունակ համարվող տարբեր սոցիալական խմբերի վերաբերյալ չի վարում տարբերակված վիճակագրություն: Այդպիսի մոտեցումը, ըստ ԶՊԾԳ պատասխանատու աշխատակիցների, պայմանավորված է ինչպես համակարգչային ծրագրավորման խնդիրների հեշտ լուծման նկատառումներով, այնպես էլ որոշ խմբերի (մասնավորապես 1988–1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթված անձանց) փաստացի աննշան քանակությամբ: Ներկայումս նմանատիպ ծրագրերում, վերը նշված օրենքի տեսանկյունից, խոցելի համարվող բոլոր խմբերի վերաբերյալ տվյալները ամրագրվում են մեկ ընդհանրական՝ «աշխատաշուկայում անմրցունակ խմբի ներկայացուցիչ» ցուցանիշով, որն անհրաժեշտության դեպքում թույլ չի տալիս ստանալ նմանատիպ ծրագրերում այդ խմբերից յուրաքանչյուրի ներգրավվածության աստիճանի մասին տարբերակված տվյալներ:

4) Պետք է փաստել նաև, որ վերջին առնվազն 7–8 տարիների ընթացքում 1988–1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած անձինք այլևս չեն հանդիսանում նաև սոցիալական աջակցության այնպիսի ծրագրերի առաջնային շահառուներ, որոնք իրականացվում են ընտանիքների անապահովության գնահատման հիման վրա: Նմանատիպ ծրագրերում ևս այս խմբի ներկայացուցիչներն ընդգրկվում են ընդհանուր հիմունքներով, այսինքն՝ եթե բավարարում են այդ ծրագրերում ընդգրկվելու համար ՀՀ քաղաքացիների համար սահմանված չափանիշներին: Նման մոտեցումը ևս ունի օբյեկտիվ պատճառաբանություններ, այդ թվում՝ քաղաքական և տեխնիկական բնույթի:

5) Հետազոտությունը ցույց տվեց, որ այսօր կրթության համակարգում ևս չկան 1988–1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած անձանց կրթական հիմնախնդիրների լուծմանն ուղղված հատուկ նպատակային ծրագրեր կամ այնպիսի ծրագրեր, որոնցում այդ խումբը դիտվում է որպես առաջնային շահառու խումբ: Կրթության ոլորտի պատասխանատուների կարծիքով՝ ներկայումս կրթության համակարգում չկան մեր հետազոտության թիրախային խմբի հետ կապված առանձնահատուկ խնդիրներ:

6) Կրթության համակարգի հետ 1988–1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած անձանց մի մասը կարող է ունենալ զուտ սոցիալական ապահովության բնույթի խնդիրներ, որպիսիք են, օրինակ, այդ խմբին պատկանող որոշ ընտանիքների երեխաների դպրոց հաճախելու հետ կապված որոշակի դժվարությունները, որոնք առաջանում են սոցիալ–տնտեսական անբարենպաստ վիճակի պատճառով: Կրթության համակարգի քաղաքականություն մշակողները ոլորտի ռազմավարական փաստաթղթերում չեն նախանշում նմանատիպ խնդիրների լուծմանն ուղղված միջոցառումներ՝ համարելով, որ դրանք դուրս են կրթության համակարգի իրավասությունների շրջանակներից:

Եզրակացություններ և առաջարկներ

Հենվելով ներկա հետազոտության արդյունքների վրա՝ կարծում ենք, որ.

1. Մեծ հաշվով, օրինաչափ է, որ ՀՀ սոցիալական պաշտպանության բնագավառի ոլորտների մեծ մասում 1988–1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած անձինք այլևս չեն դիտվում որպես այդ ոլորտում վարվող քաղաքականությունների թիրախ խումբ և դրանով իսկ չեն դառնում պետական նպատակային ծրագրերի հատուկ օբյեկտ,

2. Այդ խմբի զգալի մասի համար այսօր էլ սուր սոցիալական հիմնախնդիր է մնում բնակարանային ապահովման հարցը, որը բավականաչափ սուր հիմնախնդիր է նաև ՀՀ տեղաբնիկ քաղաքացիների նշանակալի մասի համար ևս,

3. Սա, իհարկե, չի նշանակում, որ այդ խումբը բնակարանային հիմնախնդրից զատ մեր երկրում չունի որևէ այլ որևէ լուրջ սոցիալական հիմնախնդիր և հասել է մեր հասարակությունում լիարժեք ինտեգրման վիճակի: Փախստականների (1988–1992թթ.) սոցիալական հիմնախնդիրների մեծ մասն անցած քսան տարիների ընթացքում օբյեկտիվորեն ընդհանրականացվել է, այսինքն՝ այդ խնդիրներն իրենց բնույթով կամ առաջացման պատճառներով պայմանավորված են ոչ թե կամ ոչ այնքան այդ խմբի փախստական լինելու հանգամանքով, որքան մեր երկրի սոցիալ–տնտեսական զարգացումների տրամաբանությամբ: Այդ մասին են վկայում 2000–ականներին իրականացված բազմաթիվ հետազոտությունները, որոնցից ակնհայտորեն պարզ է դառնում, որ, ի տարբերություն 1990–ականների, փախստականների խումբն իր խնդիրներով առանձնապես չի տարբերվում տեղաբնիկներից:

Ելնելով այս իրողությունից, առաջարկում ենք.

1. Շարունակել 1988–1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած անձանց բնակարանային ապահովման ծրագրերի, ինչպես նաև վերջինների քաղաքացիության ընդունման գործընթացի խրախուսմանն ուղղված այլ բնույթի ծրագրերի ու միջոցառումների իրականացումը,

2. Մնացած ոլորտներում նույնպես նպատակահարմար չէ շարունակել փախստականների նկատմամբ թեկուզև դրական «խտրական» քաղաքականության իրականացումը, այլապես այդ խումբը մշտապես գտնվելու է սոցիալ–հոգեբանական սահմանային վիճակում, ինչը կարող է վերջինների և հասարակության առանձին խմբերի (ինստիտուտների) միջև փոխշահարկող հարաբերությունների խորացման պատճառ դառնալ:

ՄԱՐԴԿԱՅԻՆ ԶԱՐԳԱՑՄԱՆ ԽՆԴԻՐՆԵՐԸ ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅՈՒՆՈՒՄ⁸²

Օգտագործված հապավումներ և համառոտագրություններ

- ՀՀ – Հայաստանի Հանրապետություն
- ՄԱԿ – Միավորված ազգերի կազմակերպություն
- ԵՄ – Եվրոպական միություն
- ԵԿԱ – Եվրոպական և Կենտրոնական Ասիական տարածաշրջան
- ԱՊՀ – Անկախ պետությունների համագործակցություն
- ՀԲ – Համաշխարհային բանկ
- ԱՄԿ – Աշխատանքի միջազգային կազմակերպություն
- ԱՀԿ – Առողջապահության համաշխարհային կազմակերպություն
- ՄԶ – Մարդկային զարգացում
- ՄԶՀ – մարդկային զարգացման համաթիվ
- ՄԱԶԾ – ՄԱԿ-ի զարգացման ծրագիր
- ՀՆԱ – համախառն ներքին արդյունք
- ԳՀ – գնողականության համաթիվ
- ԿՀ – կրթության համաթիվ
- ԿԸՀ – կրթամակարդակի ընդհանուր համաթիվ
- ԿՍՀ – կյանքի սպասվող տևողության համաթիվ
- ՀՆԱՀ – արժանավայել կենսամակարդակի կամ ՀՆԱ-ի համաթիվ
- ԳԶՀ – գենդերային զարգացման համաթիվ
- ԿՀԸՑ – կանանց հնարավորությունների ընդլայնման ցուցանիշ
- Բ(Է)Ց – բնապահպանական (էկոլոգիական) ցուցանիշ
- ԲԱՀ – բնակչության աղքատության համաթիվ
- ՏՏ – տնային տնտեսություն
- ԱԱՌ – ազգային անվտանգության ռազմավարություն
- ՄՊԿԶՌ – ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության կայուն զարգացման ռազմավարություն
- ԱՎԾ – ՀՀ ազգային վիճակագրական ծառայություն
- ԿԱՀ – կենսամակարդակի ամբողջացված հետազոտություն

⁸² Այս վերլուծությունն իրականացվել է ՀՀ պաշտպանության նախարարության «Դրաստամատ Կանայան» ռազմավարական հետազոտությունների կենտրոնի նախաձեռնությամբ: Վերլուծության հիման վրա «Մարդկային զարգացման համաթիվի Հայաստանի Հանրապետության ցուցանիշի բարելավման ուղիները» վերնագրով հոդված է հրատարակվել «Հայկական բանակ» ռազմագիտական հանդեսի «Միջազգային վարկանշային կազմակերպությունների զեկույցներում ՀՀ ցուցանիշների բարելավման ուղիները ՀՀ ազգային անվտանգության համատեքստում» խորագիրը կրող հավելվածում, 2010թ. N3 (15): Ներկա աշխատանքը զգալիորեն տարբերվում է հիշատակված հոդվածից և՛ ձևաչափով, և՛ ծավալներով:

- ԱՀԳԶ – ՀՀ առողջապահական համակարգի գնահատման զեկույց
- ՀԶՆ – Հազարամյակի զարգացման նպատակներ
- ՔԿԱԳ – քաղաքացիական կացության ակտերի գրանցում
- ԿԶՊԾ – ՀՀ կրթության զարգացման 2011–2015թթ. պետական ծրագիր
- ՆԿԲՌԾ – Նախադպրոցական կրթության բարեփոխումների 2008–2015թթ. ռազմավարական ծրագիր
- ԿԱՊԿՈՒ – կրթության առանձնահատուկ պայմանների կարիք ունեցող

1. Ներածություն

Մարդկային զարգացման (ՄԶ) թեմատիկայի արդիականությունը 21-րդ դարում պայմանավորված է հասարակական կյանքի բոլոր ոլորտների մարդասիրականացումով, որի արդյունքում ավելի ու ավելի լայն ընդունելություն է գտնում այն համոզումը, որ ցանկացած երկրի (պետության) ամենամեծ հարստությունը մարդկային ներուժն է, իսկ հասարակության սոցիալ-տնտեսական առաջընթացի գլխավոր չափանիշն են հանդիսանում մարդու զարգացման և բազմապիսի պահանջմունքների բավարարման ոլորտի նվաճումները:

Այս պայմաններում զգալիորեն աճել է տնտեսագիտության, ինչպես նաև հասարակագիտական այլ գիտակարգերի ու գործնական կառավարման բնագավառի մասնագետների հետաքրքրությունը մարդու, նրա որակական հատկությունների ձևավորման և զարգացման գործընթացների նկատմամբ: Մարդկային ներուժի նշանակությունն ավելի է մեծանում հատկապես շուկայական հարաբերությունների անցման, տնտեսության կառուցվածքային փոփոխությունների, նոր տիպի սոցիալ-տնտեսական ինստիտուտների ձևավորման փուլում:

Հայաստանի Հանրապետությունը (ՀՀ) ևս, որպես ամբողջատիրությունից ազատ շուկայական տնտեսության ու ժողովրդավարական հարաբերությունների հասարակության անցնող երկիր, 1995թ. ընդունած Սամանադրության 1-ին հոդվածով իրեն հռչակել է ինքնիշխան, իրավական, ժողովրդավարական և սոցիալական պետություն: Այս դրույթն անփոփոխ մնաց նաև ՀՀ Սահմանադրության 2005թ. նոյեմբերի 27-ի նոր խմբագրության մեջ:

Չնայած առայսօր չկա սոցիալական պետության միասնական ընկալում⁸³, սակայն այս հասկացության ամենատարբեր հայեցակարգերի կողմնակիցներն ընդունում են այն, որ սոցիալական է այն պետությունը, որի առաջնային գործերի մեջ են մտնում սոցիալական խնդիրների լուծումը, և որն իր բոլոր բնակիչների համար ապահովում է սոցիալական բարիքների որոշակի քանակ,

⁸³ Մարդկային զարգացման հարցերի և սոցիալական պետության հիմնախնդիրների սերտ փոխկապակցվածությունն ընդունելով հանդերձ, հարկ ենք համարում նշել, որ սոցիալական պետության խնդիրների մանրամասն քննարկումը դուրս է ներկա աշխատանքի շրջանակներից:

ներառյալ մարդու՝ որպես կենսասոցիալական էակի ֆիզիկական գոյության, համարժեք վերարտադրության ու զարգացման համար անհրաժեշտ նվազագույն նյութական արժեքների ու առաջնային սոցիալական ծառայությունների՝ կրթության, բժշկական սպասարկման մատչելիություն և այլն, այլապես առանց այդ նվազագույն կարիքների բավարարման ժողովրդավարական հասարակության հոչակած քաղաքացիական իրավունքները կվերածվեն դատարկ խոստումների բոլոր այն մարդկանց համար, ովքեր առանց կողմնակի օգնության ի վիճակի չեն ապահովել այդ բարիքները:

Սակայն մարդկային ներուժի, դրա զարգացման կարևորությունը միանգամից չէ, որ կարևորվել է մարդկության կողմից, այն անցել է տեսական մշակումների և գործնական որոշումների ընդունման երկարատև ու դժվարին ճանապարհ: Հասարակության սոցիալ-տնտեսական համակարգում մարդու տեղի և դերի, ինչպես նաև մարդու՝ որպես կենսասոցիալական էակի վերարտադրության ու զարգացման հարցերի համակարգված ուսումնասիրություններն սկսվել են դեռևս 18-րդ դարից՝ դասական տնտեսագիտության, ապա նաև նոր դասականության ներկայացուցիչների (Ա. Սմիթ, Ու. Պետի, Ա. Մարշալ) կողմից:

20-րդ դարի առաջին կեսին, մասնավորապես 1929-1933թթ., համաշխարհային տնտեսական ճգնաժամն ու դրա հետևանքով լայն տարածում ստացած գործազրկությունն ու աղքատությունը ստիպեցին, որ տնտեսագետներն ու կառավարողները նոր աչքերով սկսեն նայել ՄՁ և մարդկանց պահանջմունքների բավարարման հարցերին: Այդուհանդերձ, ՄՁ տարբեր կողմերի խորը և համակողմանի ուսումնասիրություններն սկսեցին միայն անցած դարի 50-60-ական թվականներից, որոնց արդյունքում ստեղծվեց մարդկային կապիտալի տեսությունը, որը «մարդկային կապիտալի արտադրությունը» դիտում էր որպես մարդու արտադրողական ունակությունների ստեղծման գործընթաց՝ մարդու գործունեության առանձնահատուկ գործընթացներում ներդրումներ կատարելու միջոցով: Այդ տեսությունը մարդկային կապիտալի ձևավորման համար անհրաժեշտ ներդրումներ է համարում կրթության, բժշկական սպասարկման և առողջության պահպանման, մասնագիտական որակավորման բարձրացման, աշխատանքի որոնման և միգրացիայի, մի խոսքով՝ մարդկային կապիտալի վրա կատարած ներդրումները:

Մարդկային կապիտալի տեսության տեսանկյունից և՛ ֆիզիկական, և՛ մարդկային կապիտալների վրա արված ծախսերը ընթացիկ սպառման ծախսերից վերցված ծախսեր են, որոնք ուղղված են երկարատև հեռանկարում արտադրական արդյունք ստանալուն: Սակայն մարդկային կապիտալի ներդրումային փուլը (ներդրումից մինչև արդյունքի ստացումը) շատ ավելի երկար է, քան ֆիզիկական կապիտալի ներդրումային փուլը. ֆիզիկական կապիտալի 1,5-2 տարվա ներդրումային փուլից անհամեմատ մեծ է մարդկային կապիտալի ներդրումների դիսկալնությունը (կրթության դեպքում, օրինակ, 12-20 տարի):

Մարդկային ներուժի և տնտեսական զարգացումների փոխկապակցվածության հիմնավորումների խորացման արդյունքում հասարակական առաջընթացն սկսեց ավելի ու ավելի հասկացվել որպես մարդու ընտրության հնարավորությունների ընդլայնման գործընթաց: Տնտեսագիտության, ապա նաև կառավարման ոլորտի տեսաբանները «մարդկային կապիտալ» հասկացությունից անցում կատարեցին «մարդկային զարգացում» հասկացությանը:

Երկրորդ համաշխարհային պատերազմից հետո շուկայական տնտեսության երկրներում այն թյուրըմբռնում էր տարածված, որ տնտեսական աճը ինքնաբերաբար կբերի ամբողջ բնակչության բարեկեցության աճին, ուստիև անտեսվում էր տնտեսական ինտենսիվ աճի հետևանքով առաջացող անհավասարությունը՝ համարելով, որ այդ անհավասարությունը բնորոշ է միայն տնտեսական աճի սկզբնական շրջանին (ամերիկացի տնտեսագետ Սայմոն Կուզնեց), որը հասնելով իր գագաթնակետին՝ ինքնաբերաբար կսկսի նվազել:

Տնտեսական աճի առաջնային ապահովման օգտին էր նաև այդ ժամանակաշրջանում տարածված մեկ այլ մտայնություն, որի համաձայն զարգացման համար կարևորագույն դեր ունեցող խնայողությունների ապահովման համար անհրաժեշտ է, որ տնտեսական աճի արդյունքում ստացվող սկզբնական բարիքները (շահույթը) դրվեն հարուստների տրամադրության տակ, քանի որ վերջիններս ավելի են հակված խնայողությունների և ոչ թե ընթացիկ սպառման, ուստի հենց նրանք էլ իրենց խնայողություններն, ի վերջո, ներդնելու են մարդկային զարգացման գործում (Նիկոլաս Կալդոր)⁸⁴: Չնայած տնտեսական աճի բարձր տեմպերին՝ այնուամենայնիվ անցած դարի 50-70-ական թվականներին զարգացող երկրների մեծ մասին չհաջողվեց լուծել աղքատության, ինչպես նաև ցածր արդյունավետությամբ զբաղվածության խնդիրները:

⁸⁴ Այս մտայնությունը որոշակի ձևախեղվածությամբ առայսօր իշխում է նաև մեր հասարակության առօրյա գիտակցության մեջ: Խորհրդային Միության փլուզումից հետո բնակչության նշանակալի խմբեր այն կարծիքին էին, որ իշխանությունը ցանկալի չէ հանձնել նոր ժողովրդավարական գաղափարներն արտահայտող խմբերին, որովհետև վերջիններս չունեն տնտեսական ներուժ և առօրեական արտահայտությամբ ասած՝ «սոված են», ուստի ավելի արդյունավետ կկառավարեն նախկին կոմունիստական անվանակարգային (նոմենկլատուրային) խավի ներկայացուցիչները, որովհետև նրանք, ունենալով զգալի տնտեսական կարողություններ, արդեն «կուշտ են», ուստի կկառավարեն արդար և «կմտածեն ժողովրդի ու երկրի մասին»: Այս մոլորության խորացման արդյունքում ձևավորված վտանգավոր հասարակաքաղաքական կարծրատիպային վերաբերմունքը հետագայում տարածվեց արդեն անկախության սկզբնական փուլում հարստացած խավի նկատմամբ՝ հասարակական նշանակալի խավերի գիտակցության մեջ ամրագրելով այն մոտեցումը, որ Հայաստանի համար ցանկալի չէ ընտրությունների արդյունքում իշխանությունների պարբերական փոփոխությունը, որովհետև յուրաքանչյուր փոփոխված իշխանություն իրենից ներկայացնելու է դեռևս «չկշտացած մարդկանց խումբ, որը միայն իր կշտանալու մասին է մտածելու»: Իսկ տվյալ պահին իշխանության դիրքերում գտնվողները կամ հները իբրև թե «արդեն կուշտ են և կմտածեն ժողովրդի մասին»: Մեծապես նաև այս մտածողության ու հոգեբանության կենսունակությամբ էլ կարելի է բացատրել Հայաստանում ժողովրդավարական ընտրական համակարգի դեռևս չկայացածությունը:

Չարդարացան նաև տնտեսական աճի միջոցով արդարացի բաշխման համակարգի ինքնաբերաբար ձևավորման հույսերը: Նույնիսկ սոցիալիստական կողմնորոշում ունեցող երկրներին, որոնք վարում էին հավասարակարգ քաղաքականություն, չհաջողվեց ձևավորել հասարակական հարստության քիչ թե շատ արդարացի բաշխման համակարգ, ուստի 20-րդ դարի 70-80-ական թվականներին մարդկային ներուժի զարգացմանն ուղղված ներդրումների անհրաժեշտությունը գիտակցվեց նաև խորհրդային հասարակագիտության, ապա նաև կառավարողների կողմից:

Շվեդ տնտեսագետ Գ. Մյուրդելի մշակած «Չքավորության արատավոր շրջանի» ինստիտուցիոնալ հայեցակարգը մեծապես բացատրում է այն, թե ինչու տնտեսական զարգացումը զարգացող երկրներում չի հանգեցնում սպասվող արդյունքների: Ըստ այդ հայեցակարգի՝ սովորույթները, մարդկանց ավանդական ապրելակերպը, ինչպես նաև ձևավորված հասարակական հաստատությունները արգելակում են առաջնային տնտեսական փոփոխությունների նկատմամբ արձագանքը և անընդունելի են դարձնում **մարդկանց ռացիոնալ վարքի մասին** արևմտյան պատկերացումների վրա հիմնված մոտեցումը: Հետազոտությունները ցույց են տվել, որ զարգացող երկրների բարձր եկամուտներ ունեցող խմբերի՝ խնայողություններ կատարելու հակումը զարգացած երկրների համապատասխան եկամտային խմբերի համեմատ ցածր է, և հակառակը՝ ավելի մեծ է ընթացիկ ծախսումների հակումը⁶⁵: Մյուս կողմից, ըստ այդ մոտեցման կողմնակիցների՝ զարգացող երկրներում բնակչության կենսամակարդակի և կյանքի որակի բարձրացում տեղի չի ունենում, որովհետև կապիտալի նախասկզբնական կուտակման փուլում մարդկանց համար առկա էր վարկային և հողային ռեսուրսների նկատմամբ անհավասար մատչելիության աստիճան, նրանց համար անհրաժեշտ չափով մատչելի չէին նաև կրթությունը, առողջապահական ծառայությունները և աշխատատեղերի մասին տեղեկությունները, որի պատճառով մարդկանց մեծ մասն ստիպված էր օրվա ընթացքում երկար ժամեր զբաղվել ցածր արդյունավետություն ունեցող և նվազագույն վարձատրությամբ աշխատանքներով: Այս ամենի արդյունքում տնտեսագետները եկան այն համոզման, որ զարգացող երկրներում մարդկանց նորմալ սննդի, բնակարանի, կրթության և առողջապահության պահանջմունքների բավարարումը ուղղակիորեն նպաստում է աշխատանքի արտադրողականության բարձրացմանն ու տնտեսական աճին, այսինքն՝ ՄԶ-ը դրդում է աճի և ոչ թե հակառակը⁶⁶:

Համաշխարհային բանկի (ՀԲ) 1974թ. հրապարակած «Աճի արդյունքների վերաբաշխում» զեկույցում առաջարկվում էր այնպիսի ռազմավարություն,

⁶⁵ Այս միտումն ակնհայտորեն դրսևորվում է մեզանում՝ նորօրյա հարուստների շքեղ դղյակների, ավտոմեքենաների ու զվարճանքների վրա անզուսպ ծախսումների տեսքով:

⁶⁶ Այս դրույթների վերաբերյալ մեր նկատառումները շարադրված են ստորև՝ ՀՀ-ում ՄԶՀ դինամիկայի նկարագրությանը նվիրված մասում:

որի համաձայն տնտեսական աճի արդյունքում ստացված ազգային եկամտի մի մասը պետք է ներդնել հասարակության աղքատագույն շերտին ուղղված ծառայությունների ու ակտիվների մեջ, ինչը կհանգեցնի վերաբաշխման բարելավման՝ առանց վնաս հասցնելու հարուստների եկամտին ու ակտիվներին:

Ավելի ուշ Աշխատանքի միջազգային կազմակերպությունը (ԱՄԿ) լայնորեն քարոզում էր 1970-ականների կեսերին մշակված «Հիմնական պահանջմունքների» հայեցակարգը (այն մանրամասնորեն շարադրված է ԱՄԿ-ի 1976թ. «Ձբաղվածություն, աճ և հիմնարար կարիքներ» զեկույցում), որում հիմնական ուշադրությունը սևեռվում էր բոլոր մարդկանց գոյության համար անհրաժեշտ նվազագույն բազային բարիքների՝ կացարանի, սննդի, բժշկական սպասարկման, կրթության պարտադիր տրամադրման անհրաժեշտության վրա:

Սակայն գործնականում այս հայեցակարգի իրականացումը հանգեցրեց պետության կողմից միայն հիմնարար բարիքների տրամադրման մասին պատկերացումների արմատավորմանը, որն էլ իր հերթին սոցիալական կառավարման ոլորտում հանգեցրեց սխեմատիզմի, անբավարար ճկունության, իներտության և հիմնական պահանջմունքներից դուրս գտնվող կարիքների նկատմամբ անուշադրության խորացման:

Անցած դարի 70-80-ականն թթ. աշխարհի շատ երկրներին պատուհասած տնտեսական ճգնաժամը համաշխարհային հանրության ուշադրության կենտրոնը ՄԶ-ի մասին հայեցակարգերից կրկին տեղափոխեց դեպի կայունության ապահովման և տնտեսության կառուցվածքային վերակառուցմանն ուղղված ծրագրերը: Ծգնաժամի հաղթահարմանն ուղղված այնպիսի միջոցառումներ, ինչպիսիք էին պետական ծախսերի ու սուբսիդիաների կրճատումը, աշխատավարձի նվազեցումը, գների ազատականացումը, տնտեսության մեջ պետական միջամտության կրճատումը և այլն, լուրջ բացասական ազդեցություն թողեցին ՄԶ-ի վրա:

Այս առումով մեծ արձագանք ստացավ 1987թ. Ա. Քորինի և Ռ. Ջոլիի ղեկավարությամբ ստեղծված «Մարդկային դեմքով վերակառուցում» զեկույցը, որում հեղինակները ապացուցում էին, որ տնտեսական վերափոխումների իրականացման ընթացքում անհրաժեշտ է պահպանել բազային ծառայությունների նվազագույն մակարդակը հասարակության առավել անպաշտպան շերտերի համար՝ ապահովելով կառուցվածքային վերափոխումների հետևանքով առաջացող կորուստների արդարացի բաշխումը: Ամբողջ զեկույցով անցնող կենտրոնական միտքն այն էր, որ անհրաժեշտ է զարգացման համալիր ռազմավարության մեջ ներառել մարդու կարիքներին ուղղված մարդասիրական բաղադրիչներ և ոչ թե տնտեսական զարգացման ծրագրերը պարզապես լրացնել որոշակի սոցիալական խնդիրներով:

1980-ական թվականների վերջի Ա. Խենի կողմից մշակվեց «Մարդու ընտրության հնարավորությունների ընդլայնման» հայեցակարգը, որի հիմնական

միտքն այն էր, որ բնակչության կենսամակարդակը անհրաժեշտ է գնահատել ըստ բնակչության՝ արժանապատիվ կյանքի մասին պատկերացումներին համապատասխան կյանք վարելու հնարավորությունների, այլ ոչ թե մեկ շնչին ընկնող եկամտի չափով: Այս դեպքում եկամուտը համարվում է ոչ թե վերջնական պատակ, այլ միայն հասարակական կյանքի տնտեսական և այլ ոլորտներում մարդու հնարավորությունների ընդլայնման միջոց:

ՄԱԿ-ի 2000թ. գազաթափոդվում պետությունների ու կառավարությունների ղեկավարներն ընդգծեցին աշխարհի երկրներում մարդկային ներուժի զարգացման ծայրահեղ անհամաչափությունը և խոստովանեցին «գլոբալ մակարդակում մարդկային արժանապատվության, արդարության և հավասարության սկզբունքների հաստատման համար կոլեկտիվ պատասխանատվությունը»: Ի լրումն ազատության, ժողովրդավարության և մարդու իրավունքներին աջակցության՝ իրենց կողմից հռչակած սկզբունքների՝ նրանք զարգացման և աղքատությունը արմատախիլ անելու ոլորտներում դրեցին նաև ութ նպատակ, որոնք պետք է իրականանան մինչև 2015 թվականը, մասնավորապես՝

- 1) ծայրահեղ աղքատության և սովի վերացումը,
- 2) համընդհանուր տարրական կրթության ապահովումը,
- 3) աջակցությունը տղամարդկանց ու կանանց միջև հավասարության հաստատմանը և կանանց վիճակի բարելավմանը,
- 4) մանկական մահացության կրճատումը,
- 5) մայրերի առողջության պահպանման բարելավումը,
- 6) ՄԻԱՎ/ՁԻԱՀ-ի, ինչպես նաև մալարիայի և այլ համաճարակների տարածման կանգնեցումը,
- 7) էկոլոգիական կայունության ապահովումը,
- 8) հանուն զարգացման գլոբալ համագործակցության հաստատումը:

ՄԱԿ-ի 2002թ. զեկույցում որոշակիորեն գնահատվեցին աշխարհի տարբեր երկրների հնարավորությունները և արձանագրած հաջողությունները, ինչպես նաև նշված նպատակներին հասնելու ուղղությամբ խոչընդոտները, որի հիման վրա էլ ՄԱԿ-ը և ՀԲ-ն իրականացրին ՄՁ առումով աշխարհի երկրների որոշակի խմբավորում, մասնավորապես՝ երկրները (տարածաշրջանները) բաժանվեցին երեք խմբի՝

- 1) ՄՁ ցածր զարգացման մակարդակ ունեցողներ,
- 2) ՄՁ միջին զարգացման մակարդակ ունեցողներ (Հայաստանն այդ պահին մտնում էր այս խմբի մեջ):
- 3) ՄՁ բարձր զարգացման մակարդակ ունեցողներ:

Հետագայում արված հետազոտությունները ցույց տվեցին, որ 2002-ին նույնիսկ ՄՁ բարձր զարգացման համաթիվ ապահոված 55 երկրների բնակչության 19–40%-ի կենսամակարդակը տարեցտարի վատթարացել է, ինչի գլխավոր պատճառը, փորձագետների կարծիքով, երկրի հարստության աճի

հետ նաև մարդկանց կողմից սպառվող ապրանքների ու ծառայությունների արժեքի աճն է, ինչպես նաև կյանքի նվազագույն ստանդարտների բարձրացումը: Պահանջմունքային այն օբյեկտները, որոնք ընդամենը մի քանի տարի առաջ այդ հասարակություններում դասվում էին ճոխության դասին, ներկայումս դարձել են սովորական և համարվում են անհրաժեշտ նվազագույն կենսամակարդակի ապահովման պարտադիր տարրեր: Այսպիսով, նույնիսկ հարուստ երկրներում, որտեղ համաշխարհային չափանիշներով չկա բացարձակ աղքատություն, հարաբերական ցածր եկամուտները ՄՁ առումով (կրթություն ստանալու, ինքնահարգանքի, արժանավայել աշխատանք գտնելու և այլն) կարող են դառնալ բացարձակ աղքատության առաջացման պատճառ:

Այսօր աշխարհում, այդ թվում զարգացած երկրներում, տնտեսական աճի և ՀՆԱ-ի ծավալների մեծացմանը զուգընթաց, առկա է մի տագնապահարույց միտում ևս. անհավասարության աճի մեծացումը: Որպես կանոն, տնտեսական աճի արդյունքների մեծ մասը բաժին է հասնում հենց հարուստներին՝ չհաշված նաև այն, որ համաշխարհային տնտեսական աճը իրականացվում է բնապահպանական և բնական ռեսուրսների հսկայական կորուստների հաշվին՝ իր հերթին վտանգելով ՄՁ հեռանկարները:

Ներկա աշխատանքը ՄՁ հայեցակարգի զարգացման և վերջինիս գործնական կիրառման արդյունավետության քանակական չափման ընդհանրական ցուցանիշի՝ մարդկային զարգացման համաթվի կառուցվածքի ներկայացման ներածական փորձ է ընդամենը: Այն չի հավակնում այդ բարդագույն երևույթի բազմակողմանի, միջմասնագիտական խորը վերլուծության, առավել ևս չի հավակնում բացահայտել իրական հասարակատնտեսական և քաղաքական կյանքում այդ ընդհանրական ցուցանիշի արժեքը պայմանավորող ոլորտային բաղադրիչների ու ենթաբաղադրիչների ձևավորման վրա ազդող բոլոր բազմաբնույթ գործոնները, քանի որ նմանատիպ խնդիրը ի զորու կլինել լուծել միայն ՄՁ թեմատիկայում խորացած բազմամասնագիտական փորձագետներից (տնտեսագետներ, սոցիոլոգներ, բժիշկներ, էկոլոգներ, իրավաբաններ, հոգեբաններ և այլն) կազմված մեծ խումբը՝ տևական ժամանակահատվածում:

2. Մարդկային զարգացման համաթիվը և վերջինիս հաշվարկման մեթոդաբանությունը

Մարդկային ներուժի զարգացման կամ մարդկային զարգացման համաթիվը (ՄՁՀ) առաջարկվել է 1990թ. ՄԱԿ-ի զարգացման ծրագրի (ՄԱՁԾ) պակիստանցի փորձագետ, տնտեսագետ Մահբուբ ալ Հաքի (Mahbub ul Haq) և հնդիկ տնտեսագետ Ամարտիա Սենի (Amartya Sen) կողմից՝ որպես մարդկային առաջընթացի գնահատման համընդհանուր միջոց: Այդ տարվանից սկսած՝

ՄԱԿ-ը ՄՁ ամենամյա զեկույցներում (ՄՁԱԶ) ՄՁՀ կիրառման միջոցով ընդհանրացնում է աշխարհի բազմաթիվ երկրներում առկա վիճակը:

Կյանքի որակի գնահատականը ՄՁՀ-ի կիրառման միջոցով, որը հանդիսանում է հաշվելի վիճակագրական ցուցանիշ, իրականացվում է մի շարք հիմնարար գործոնների հիման վրա, որոնցից յուրաքանչյուրը ներկայացնում է ՄՁ ուղղություններից մեկը: Դրանք են մարդկանց երկարակեցությունը, կրթածությունը և բուն կենսամակարդակը: Այդ մեթոդիկան հիմնված է մարդու բարեկեցության գնահատման վրա, որն էլ հենց հանդիսանում է ՄՁ հիմնական նպատակը: Յուրաքանչյուր մարդ մշտապես ձգտում է ապրել ոչ աղքատ, երկար ու առողջ կյանքով, գիտելիքներ ձեռք բերել և դրանք օգտագործել իր և հասարակության բարօրության համար, ինչպես նաև ունենալ տնտեսական ու քաղաքական ազատություններ: Հենց այս նկատառումներով էլ մարդկային այս կարևորագույն ցանկություն-նպատակները դրվել են մարդկային առաջընթացի գնահատման հիմքում: ՄՁՀ-ն մարդկային ներուժի զարգացման հավաքական ցուցանիշն է, որը չափում է տվյալ երկրի կողմից ՄՁ երեք կարևորագույն կողմերի ուղղությամբ ձեռք բերված նվաճումները, մասնավորապես՝

երկար և առողջ կյանք, որը չափվում է մարդու ծնվելու պահին իր ծննդյան երկրում կյանքի սպասվելիք տևողության ցուցանիշով,

գիտելիքներ, որոնք չափվում են տվյալ երկրի մեծահասակ բնակչության գրագիտության աստիճանով, ինչպես նաև կրթական համակարգի բոլոր մակարդակների հաստատություններում սովորողների ընդհանուր թվով,

արժանավայել կենսամակարդակ, որը ցույց է տալիս բնակչության եկամուտները և չափվում է ըստ մեկ շնչին ընկնող համախառն ներքին արդյունքի (ՀՆԱ)՝ արտահայտված ՀԲ հրապարակած գնողականության համաթվով (ԳՀ):

Որևէ երկրի ՄՁՀ ընդհանրական ցուցանիշը հաշվելու համար նախ պետք է հաշվել վերը նշված կողմերի կամ բաղադրիչներից յուրաքանչյուրի ցուցանիշը: Այդ բաղադրիչների քանակական ցուցանիշների հաշվարկման համար ՄԱԶԾ-ի մեթոդիկայով սահմանվել են նվազագույն և առավելագույն (կամ սահմանային) արժեքներ: Բացի այդ, յուրաքանչյուր բաղադրիչի գծով որոշակի պարբերությամբ կատարվող հետազոտությունների միջոցով հաշվվում են փաստացի արժեքները (ցուցանիշները): Յուրաքանչյուր բաղադրիչի (ուղորտի) գծով երկրի (տարածաշրջանի, համայնքի և այլն) նվաճումները (համաթիվը) արտահայտվում են «0-1» միջակայքում, որոնք հաշվարկվում են հետևյալ ընդհանուր բանաձևով.

$$\text{ուղորտային համաթիվը} = \frac{\text{փաստացի արժեքից} - \text{նվազագույն արժեքը}}{\text{առավելագույն արժեքից} - \text{նվազագույն արժեքը}}$$

Ստորև ՀՀ 1999թ. փաստացի ցուցանիշների հիման վրա բերված են ՄՁՀ-ի ուղորտային համաթիվերի հաշվարկման օրինակներ⁸⁷: Այս բանաձևով, օրինակ, ՄՁՀ առաջին բաղադրիչի՝ երկարակեցության կամ **կյանքի սպասվող տևողության համաթիվը (ԿՄՏՀ)** հաշվվում է հետևյալ կերպ.

$$\text{ԿՄՏՀ} = \frac{72,7 - 25}{85 - 25} = 0,795, \text{ որտեղ՝}$$

72,7-ը 1999թ. ՀՀ-ում կյանքի փաստացի միջին տևողության ցուցանիշն է, 25-ը՝ կյանքի տևողության նվազագույն արժեքն է, իսկ 85-ը՝ առավելագույն արժեքը:

Երկրորդ բաղադրիչը՝ **կրթության համաթիվը (ԿՀ)** հաշվելու համար

ա) *հաշվվում է մեծահասակ բնակչության գրագիտության ցուցանիշը*: Գրագիտություն ասելով հասկացվում է մարդու՝ իր առօրյա խնդիրներին վերաբերող պարզ ու համառոտ տեքստ գրելու, կարդալու և հասկանալու ընդունակությունը: Մեծահասակ բնակչության գրագիտության աստիճան ասելով նկատի է առնվում 15 և բարձր տարիքի բնակչության թվում գրագետ բնակչության տեսակարար կշիռը:

բ) *կրթական համակարգում սովորողների համակազմի* համախառն ամբողջական ցուցանիշն իրենից ներկայացնում է 6-24 (որոշ փորձագետների կողմից վերցվում է 6-22 կամ 23) տարեկան բոլոր անձանց համախմբում կրթական համակարգի բոլոր մակարդակների, այդ թվում տարրական, միջին, ավագ դպրոցներում, միջնակարգ և բարձրագույն մասնագիտական ուսումնական հաստատություններում ընդգրկված բոլոր անձանց տեսակարար կշիռը («ա» և «բ» կետերում նշված ցուցանիշների նվազագույն և առավելագույն արժեքները սահմանված են 0-100), որտեղ «0»-ն նշանակում է, որ ոչ ոք ընդգրկված չէ, իսկ «100»-ը՝ ընդգրկված են բոլորը:

գ) այդ ցուցանիշները գումարվում են իրար, և ստացվում է կրթության համաթիվը (ԿՀ).

$$\text{ԿՀ} = 2/3 (0,983) + 1/3 (0,799) = 0,922, \text{ որտեղ՝}$$

0,983-ը կամ 98,3%-ը 1999թ. համար ՀՀ-ում մեծահասակ բնակչության գրագիտության ցուցանիշն է, որը, ՄԱԶԾ մեթոդաբանության համաձայն, բանաձևում կիրառվում է 2/3 գործակցով բազմապատկած, իսկ 0,799-ը կամ 79,9%-ը սովորողների համախառն անձնակազմի ցուցանիշն է, որը, ՄԱԶԾ մեթոդիկայի համաձայն, բանաձևում կիրառվում է 1/3 գործակցով:

⁸⁷ Տե՛ս «Доклад о развитии человека-2001», стр. 240.

Երրորդ բաղադրիչը՝ **արժանավայել կենսամակարդակի կամ ՀՆԱ-ի համաթիվը (ՀՆԱՀ)**, որի համար նվազագույն արժեք է սահմանված մեկ շնչի հաշվով տարեկան 100, իսկ առավելագույն արժեքը՝ 40000 ԱՄՆ դոլար, հաշվվում է հետևյալ բանաձևով.

$$\text{ՀՆԱՀ} = \frac{\text{Log (2215)} - \text{log (100)}}{\text{Log (40000)} - \text{log (100)}} = 0,517, \text{ որտեղ՝}$$

2215 ցուցանիշն արտացոլում է 1998թ. Հայաստանում մեկ շնչին ընկնող ՀՆԱ-ի միջին չափը: Այս բաղադրիչն արտացոլում է երկրի տնտեսության զարգացման աստիճանը, ինչպես նաև բոլոր տնտեսական սուբյեկտների գործունեության արդյունքը: Գնողականության համաթիվը (ԳՀ), ըստ համանուն տեսության հիմնադիր Գ. Քեսելի, աշխարհի տարբեր շուկաներում միասնական գնի օրենքի սահմանումն է, որը նշանակում է, որ որոշակի գումար (միջազգայնորեն փոխարկելի արժույթի ընթացիկ փոխարժեքով արտահայտված) տարբեր երկրների շուկաներում պետք է ունենա նույն գնողականությունը⁸⁸: ԳՀ-ի կիրառումը թույլ է տալիս ՀՆԱ համաթվի, ինչպես նաև ընդհանրապես ՄՀ հաշվարկները բերել համադրելի գների և նվազեցնում է տարբեր արժույթների փոխարժեքների հետ կապված ձևախեղումները:

Վերջապես, ընդհանրական ՄՀ-ն հաշվվում է երեք ոլորտային համաթվերի միջին թվաբանականների գումարման միջոցով, այսինքն՝ $\text{ՄՀ} = 1/3 (\text{ԿՍՀ}) + 1/3 (\text{ԿՀ}) + 1/3 (\text{ՀՆԱՀ})$: 1999թ. օրինակով $\text{ՀՀ ՄՀ} = 1/3 (0,795) + 1/3 (0,922) + 1/3 (0,517) = 0,745$, որով Հայաստանն այդ տարի աշխարհի երկրների շարքում զբաղեցնում էր 72-րդ հորիզոնականը:

ՄՀ-ի վերջնական արժեքը պայմանավորող հիմնական ոլորտային համաթվերից բացի հետագա տարիներին ավելացան աշխարհի երկրների ՄՀ առումով ձեռքբերումները գնահատող այլ ցուցանիշներ կամ մասնավոր համաթվեր ևս: Երկրների ՄՀ կարևորագույն ցուցանիշ է համարվում ՄՀ-ի հաշվարկումը տվյալ հասարակության սեռային կառուցվածքի տեսանկյունից, այսինքն՝ այն, թե որքանով են հասարակական կյանքի տարբեր ոլորտներում ՄՀ տեսանկյունից տվյալ հասարակության ձեռքբերումներից հավասարապես օգտվում կանայք և տղամարդիկ: Այս մոտեցման հիման վրա էլ ձևավորվել է **գենդերային զարգացման համաթիվը (ԳՀՀ)**:

ԳՀՀ-ի հետագա զարգացումը բերեց նրան, որ շրջանառության մեջ մտավ գենդերային տարբերակման հիմքով մեկ այլ ցուցանիշ ևս՝ **կանանց հնարավորությունների ընդլայնման ցուցանիշը (ԿՀԸՑ)**, որն արդեն, ի տարբերություն բուն ԳՀՀ-ի, բնութագրում է ոչ թե կանանց ունեցած կարողությունները (նկատի ունենք կյանքի տևողությունը, կրթության աստիճանն ու ՀՆԱ-ում ունեցած մասնաբաժինը), այլ հասարակական, քաղաքական և տնտեսական

ոլորտներում կանանց ունեցած կարողությունների գործնականում իրացման հնարավորությունները: Այս ցուցանիշի ընդհանրական արժեքը որոշվում է երեք ենթաբաղադրիչների արժեքներով՝

- 1) **քաղաքական** բնագավառում որոշումների կայացմանը կանանց մասնակցության և լիազորությունների մակարդակով (օրենսդիր մարմնում կանանց ունեցած տեղերի քանակը),
- 2) **տնտեսական** ոլորտում որոշումների կայացմանը կանանց մասնակցության մակարդակով, որն էլ իր հերթին բնութագրվում է երկու ցուցանիշներով՝ վարչական կառավարման և ղեկավարման ոլորտներում կանանց մասնակցության աստիճանով և կառավարման ստորին օղակներում (մասնագետների ու տեխնիկական անձնակազմի մակարդակում) կանանց մասնակցության աստիճանով,
- 3) **տնտեսական ռեսուրսների տնտեսման** բնագավառում կանանց լիազորությունների մակարդակով, որը պայմանավորվում է կանանց և տղամարդկանց աշխատանքային եկամուտների համամասնությամբ: Այն կոչվում է «Կանանց և տղամարդկանց ստացած եկամուտների հաշվարկային ցուցանիշ»: 2000-ականներին ՀՀ այս ցուցանիշների դինամիկան ընթացել է ՀՀ-ում ՄՀ ցուցանիշի դինամիկայի հետ կայուն համամասնությամբ⁸⁹:

ԳՀՀ-ից բացի վերջին տարիներին ՄՀ-ի արժեքի որոշման առումով հաշվարկվում են նաև այլ բաղադրիչային ցուցանիշներ, մասնավորապես **բնապահպանական (էկոլոգիական) ցուցանիշը (Բ(Է)Ց)**: Վերջինի հետ կապված՝ 1995թ. հայ գիտնականները մշակել են էկոլոգիական փոփոխությունների հաշվարկման մեթոդաբանություն, որի էությունը հանգում է շրջակա միջավայրի փոփոխությունների ինտեգրալային գործակցի (Pe) որոշմանը: Ըստ նրանց՝ ՄՀ որոշ ցուցանիշներ, մասնավորապես կյանքի միջին տևողությունը, տվյալ երկրի (տարածաշրջանի) բնապահպանական իրադրությունը բնութագրելու անհրաժեշտ, բայց ոչ բավարար գործոններ են⁹⁰: Այդ մեթոդաբանության հեղինակները (Բ(Է)Ց)-ի հաշվարկման համար առանձնացնում են երկու խումբ ենթացուցիչներ, որոնցից **առաջինի** միջոցով բնութագրում են որևէ տարածքի բնապահպանական վիճակը, որը բնութագրվում է մթնոլորտային օդի, ջրային և հողային պաշարների, ինչպես նաև կենսատեսակների բազմազանության վիճակներով: **Երկրորդ** խումբը բնութագրում է մարդու գործունեության բնապահպանական մակարդակը: Այս խմբի մեջ են մտնում արտանետումներից մթնոլորտի մաքրման, ջրային ռեսուրսների արդյունավետ օգտագործման, կոշտ թափոնների կառավարման, էներգիայի արդյունավետ օգտագործման, կենսատեսակների պահպանման, բնապահպանական ներդրումների, տարածքային կամ ազգային նշանակության բնական միջավայրին կամ որևէ օբյեկտի պատճառված բնապահպանական վնասի ցուցանիշները⁹¹:

⁸⁸ Տե՛ս URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki> (дата обращения: 25.12.2008).

⁸⁹ ՄՀԱՀ-2009թ., էջ 185:

⁹⁰ Տե՛ս ՄՀԱՀ-2006թ., էջ 122:

⁹¹ Նույն տեղը, էջ 123:

ՄԶՀ ընդհանրական ցուցանիշի հաշվարկման համար վերջին տարիներին հաշվարկվում է մեկ այլ կարևոր համաթիվ ևս՝ **բնակչության աղքատության համաթիվը (ԲԱՀ)**, որի միջոցով որոշում են ՄԶՀ-ում արտացոլված կարևորագույն տարրերից՝ երկարակեցությունից, գիտելիքներից, պատշաճ կենսամակարդակից ու կյանքի որակից անձի զրկվածության և սոցիալական մեկուսացվածության մակարդակը: Այս ցուցանիշը հաշվարկվում է աշխարհի զարգացած և զարգացող երկրների համար, սակայն տարբեր խմբերի հաշվարկների ընթացքում տարբեր թվով բաղադրիչային ցուցանիշներ են հաշվի առնվում՝ վերջիններիս համար ընդունելով տարբեր սահմանային արժեքներ, որից էլ հաճախ բխում են մեթոդաբանական տարբերությունները: Արդյունքում տարբեր երկրների համար և նույնիսկ նույն երկրի համար հաշվված ցուցանիշները հաճախ համադրելի չեն լինում: ԲԱՀ-ը հաշվարկվում է հետևյալ բաղադրիչների հիման վրա.

- *առաջին* բաղադրիչը (P1) բնութագրում է գոյատևման միջոցներից զրկվածությունը, որն արտացոլում է բնակչության այն մասի տեսակարար կշիռը, որն, ինչպես սպասվում է, չի ապրելու մինչև 40 տարեկանը,
- *երկրորդ* բաղադրիչը (P2) բնութագրում է իմացության (կրթվածության) մակարդակից զրկվածության աստիճանը, որն արտահայտում է կարդալուց ու գրավոր հաղորդակցության հնարավորություններից զրկված մեծահասակ (15 և բարձր տարիքի) մարդկանց տեսակարար կշիռը,
- *երրորդ* բաղադրիչը (P3) բնութագրում է կյանքի համար անհրաժեշտ տնտեսական բարիքներից զրկվածությունը, որն իր հերթին հաշվարկվում է որպես երեք ենթաբաղադրիչների միջին թվաբանական: Այդ ենթաբաղադրիչներն են անվտանգ ջրից, բժշկական օգնությունից օգտվելու հնարավորություններից զրկված անձանց, ինչպես նաև մինչև հինգ տարեկան մասնակի կամ խիստ արտահայտված թերքաշով տառապող երեխաների տեսակարար կշիռները: Վերջին տարիներին զարգացած և զարգացող երկրների ՄԶ նվաճումները գնահատելու համար ներմուծվել են նաև այնպիսի ցուցանիշներ, ինչպիսիք են երկրի ժողովրդավարացման մակարդակը, պետական համակարգի կոռումպացվածության աստիճանը, ծեր և անբուժելի հիվանդների մահացման գործընթացի տանջալիության աստիճանը գնահատող և այլ ցուցանիշներ:

ՄԶՀ-ի ներմուծումից հետո պարբերաբար փոփոխությունների է ենթարկվել դրա հաշվարկման մեթոդիկան: Մասնավորապես 1998-1999թթ. ՄԶՀ հայեցակարգի և ձևավորման մեխանիզմների վերանայման արդյունքում որոշակի փոփոխությունների ենթարկվեցին ամբողջական ՄԶՀ-ի և դրա առանձին բաղադրիչների հաշվարկման մեթոդիկաները: Մինչ այդ կիրառվող մեթոդիկայի փոխարեն ներմուծվեց ՄԶՀ հաշվարկման լոգարիթմական մեթոդը, որի մանրամասն քննարկումը ևս դուրս է ներկա աշխատանքի խնդիրներից: Այս փոփոխությունների արդյունքում վերամշակվեցին և նորացվեցին ՄԶՀ

ցուցանիշների շտեմարանները (բազաները)՝ դրանք դարձնելով անհամադրելի նախորդ տարիներին սովորական մեթոդիկայով հաշվարկված ցուցանիշների հետ: Մեթոդիկաների փոփոխություններն ազդել են գրեթե բոլոր երկրների ՄԶՀ-ի դասակարգման վրա, ուստիև դասակարգման այդ սանդղակում երկրի ավելի բարձր կամ ցածր տեղ գրավելուց միարժեքորեն չէր հետևում տվյալ երկրում ՄԶՀ-ի իրականում լավանալու կամ վատանալու փաստը: Դրանով ևս մեկ անգամ ապացուցվեց, որ տնտեսական աճի և ՄԶ-ի միջև կապը մեխանիկական կապ չէ, և որ միևնույն կամ մոտ տնտեսական զարգացման ցուցանիշներ ունեցող երկրները կարող են ՄԶ առումով շատ տարբեր ցուցանիշներ ունենալ: Ամենայն հավանականությամբ, հետագայում ևս մեծանալու է նաև ՄԶՀ ընդհանրական արժեքը ձևավորող բաղադրիչների ու ենթաբաղադրիչների թվակազմը՝ հանգեցնելով նաև այդ համաթվի հաշվարկման մեթոդաբանության փոփոխությունների:

3. ՄԶՀ դինամիկան ՀՀ-ում վերջին 20 տարիներին

Հայաստանի ՄԶ-ի մասին ՄԱԿ-ի առաջին՝ 1995թ. տարեկան զեկույցում արձանագրվում է, որ «ՄԶ ցուցանիշների առումով Հայաստանը լավ ժառանգություն է ստացել՝ բավական առողջ բնակչություն, բարձր կրթամակարդակ»: Նույն զեկույցում միևնույն ժամանակ նշվում է, որ «...անցումային ժամանակաշրջանում զգալի չափով կորսվել է ժողովրդագրական ներուժը, որ Հայաստանը կուտակել էր 1960-1990-ական թվականներին: Բնակչության վերարտադրության մինչ այդ ձևավորված կայուն ընթացքը խաթարվել է: Արձանագրվել է հիվանդացության և մահացության աճ, ծնելիության և կյանքի տևողության կրճատում...»⁹²: Հետխորհրդային երկրների մեծ մասում, այդ թվում և Հայաստանում, մեր կարծիքով, ԽՍՀՄ փլուզումից անմիջապես հետո առկա էր ավանդական զարգացող երկրների վիճակներից որոշակիորեն տարբերվող իրողություն: Ավանդական զարգացող երկրներում, որպես կանոն, մատնանշվում են զարգացմանը խանգարող հետևյալ հիմնարար պատճառները՝ բնակչության կրթվածության ցածր աստիճան, հողի և արտադրական ռեսուրսներից օգտվելու մեկնարկային խիստ անհավասար հնարավորություններ և այլն: Հայաստանում, օրինակ, ոչ միայն վերը նշված, այլև ՄԶՀ-ն ձևավորող այլ ցուցանիշների առումով կար բավականաչափ բարձր մակարդակ: Հողի սեփականաշնորհումն էլ ընթացել էր հարաբերականորեն արդար՝ գոնե սկզբնական շրջանում հողի հետ անմիջականորեն կապված բնակչության շրջանում չստեղծելով ռեսուրսների տիրապետման առումով մեծ անհամաչափություն: Այլ հարց է, թե հետագա տարիներին ինչպես ընթացան երկրի սոցիալ-տնտեսական զարգացման գործընթացները, որոնց մանրամասն ու բազմակողմանի վերլուծությունը նույնպես դուրս է ներկա աշխատանքի շրջանակներից: Այս

⁹² ՄԶԱԶ - Հայաստան-1995թ., էջ 6:

առումով նշենք միայն, որ այդ տարիներին տեղի ունեցած գործընթացների հետահայաց թռուցիկ դիտարկումից այնպիսի տպավորություն է ստացվում, որ մեր երկրի (ինչպես նաև ԱՊՀ երկրների զգալի մասի) իշխանությունները նոր հասարակատնտեսական հարաբերությունների համակարգի անցման քաղաքականությունը, գիտակցված կամ չգիտակցված, կառուցում էին ոչ թե հիմնվելով բնակչության ՄՁ առկա մակարդակի վրա, այլ փորձում էին հասարակությունը սոցիալ-տնտեսական զարգացման և սոցիալական կառուցվածքի առումով հետ տանել մինչև դասական կապիտալիզմի պատմության ակունքներ, այն է՝ կապիտալի նախասկզբնական կուտակման փուլ՝ ապահովելով հասարակության այդ շրջանին բնորոշ դասակարգային կառուցվածքը, որից հետո միայն դասական մարքսիզմի գծած սխեմաների համաձայն սկսել երկրի զարգացումը: Ի դեպ, մարքսիստական տեսությունից եկող սխեմատիկ մտածողությունը, մեր կարծիքով, այսօր էլ դեռևս բավականաչափ կենսունակ է մեր հասարակաքաղաքական, ինչպես նաև կառավարչական գործառույթներ իրականացնող խավերի մոտ, որով էլ մեծապես բացատրվում է անցումային շրջանում Հայաստանի սոցիալ-տնտեսական զարգացման գործընթացներում գոեհիկ էկոնոմիստական մոտեցումների գերակշռությունը:

Ստորև կփորձենք որոշակի փուլային կտրվածքով համառոտակի ներկայացնել ՀՀ մարդկային զարգացման հիմնական միտումները վերջին երկու տասնամյակում: ՀՀ ՄՁ հիմնական ցուցանիշները ներկայացված են 1-4 աղյուսակներում:

Առաջին փուլի՝ անկախությանը անմիջականորեն նախորդող 3-4 տարիների համար ՄՁՀ-ի՝ որպես բազմաբաղադրիչ ընդհանրական ցուցանիշի մասին խոսելն օբյեկտիվորեն անհիմաստ է՝ վերջինիս բացակայության պատճառով: Այդ ժամանակահատվածում հնարավոր է խոսել միայն ապագայում ներմուծվելիք «ՄՁՀ» հասկացության առանձին բաղադրիչային կամ ենթաբաղադրիչային ցուցանիշների մասին: Մասնավորապես 1980-ականների կեսերից ընդհուպ 2000թ. Հայաստանում առկա էր հասուն բնակչության գրագիտության կայուն ցուցանիշ՝ 98,8%, որը, պաշտոնական վիճակագրության համաձայն, 2000 թվականից սկսած բարձրացել է մինչև 99,4%⁹³, ինչը, մեր կարծիքով, ավելի շուտ պայմանավորված է հաշվարկի մեթոդաբանության, քան իրական վիճակի փոփոխությամբ:

Անկախության անմիջականորեն նախորդող տարիներին Հայաստանում գրանցվել է նաև ՀՆԱ-ի, ինչպես նաև աշխատավարձի աճի տարեկան տեմպերի նվազում, ինչը պայմանավորված էր ինչպես խորհրդային տնտեսության համակարգային ճգնաժամով, այնպես էլ Հայաստանին պատուհասած

⁹³ Տվյալները վերցված են ՄԱԿ-ի ՄՁԱՁ տարբեր տարիների զեկույցներից: Տարբեր տարիների զեկույցներում և նույնիսկ նույն տարվա զեկույցի տարբեր էջերում հաճախ հանդիպում են միևնույն ցուցանիշի տարբեր արժեքներ, այդ իսկ պատճառով մենք ընտրել ենք այն ցուցանիշները, որոնք, մեր կարծիքով, ավելի ճշմարտանման են և ոչ հակասական:

Ֆորսմաժորային իրավիճակներով՝ երկրաշարժ, հարևան երկրի հետ սկիզբ առած ռազմաքաղաքական հակամարտության հետևանքով հանրապետության շրջափակում և այլն:

Երկրորդ փուլ՝ 1991-1995թթ.

Այս փուլում ՀՆԱ-ի և աշխատավարձի աճի տեմպերի նվազման միտումն ավելի ակնհայտ դարձավ, որն առավել սարսափելի էր իրական գնաճի համատեքստում: Այս վերջին ցուցանիշը 1993-1994թթ. կազմեց 4524,8%, իսկ 1994թ. վերջին՝ 1861,9%: Չնայած այն բանին, որ 1993-1995թթ. ՄՁՀ ընդհանրական ցուցանիշը բացարձակ արժեքով աճել է, ինչպես երևում է աղյուսակ 1-ից, սակայն այլ բաղադրիչների ազդեցությամբ ՀՀ-ն ՄՁ վարկանիշով 1991-1995թթ. գրանցել է ակնհայտ հետնահանջ՝ 47-րդ տեղից հասնելով 103-րդ տեղ: Սա, ինչպես նշել ենք վերևում, ևս մեկ անգամ խոսում է առնվազն երկու կարևոր իրողությունների մասին.

ա) Հայաստանը այդ տարիների իր տնտեսական զարգացման կոլապսային (խորը ճգնաժամային) իրավիճակով հանդերձ շարունակում էր ՄՁ բարձր մակարդակ ապահովել ի հաշիվ խորհրդային շրջանից ժառանգություն ստացած բարձր զարգացած մարդկային կապիտալի,

բ) այդ տարիներին Հայաստանի համեմատ մարդկային կապիտալի (ՄԿ) միևնույն կամ նույնիսկ ավելի ցածր մակարդակ ունեցող բազմաթիվ երկրներ ՄՁՀ վարկանիշով առաջ անցան Հայաստանից՝ ի հաշիվ հենց տնտեսական զարգացման առաջանցիկ տեմպերի: Այդ տարիներին Հայաստանում լայն տարածում ստացան աղքատությունն ու անհավասարությունը: 1993-1994թթ., ըստ ՀՀ տնային տնտեսությունների (ՏՏ) կենսամակարդակի ամբողջացված հետազոտությունների (ԿԱՀ) տվյալների, աղքատ էր ճանաչվել երկրի բնակչության 56%-ը, այդ թվում 32%-ը՝ ծայրահեղ աղքատ⁹⁴: Ընդ որում, այդ տարիների հայկական աղքատ շերտերը, ի տարբերության ավանդական զարգացող երկրների աղքատների, ունեին ՄԿ առումով բավականաչափ բարձր մակարդակ և գլխավորապես ապրում էին քաղաքներում: 1990-1994թթ. գրանցվել է բնակչության հիվանդացության և մահացության ցուցանիշների որոշակի նվազում, որը սակայն առողջապահության ոլորտի մասնագետները հակված էին բացատրելու ոչ թե հիվանդացության աստիճանի իրական անկումով, այլ ծանր տնտեսական վիճակի պատճառով հիվանդանոցներ չդիմելու, ինչպես նաև ինտենսիվ էմիգրացիոն հոսքերի մեջ ներքաշված բնակչության հիվանդացության և մահացության մասին տվյալների բացակայությամբ: Հետագա տարիներին այս ցուցանիշների գծով արձանագրվեց ակնհայտ աճ:

⁹⁴ Տե՛ս ՄՁԱՁ-Հայաստան-2009թ., էջ 66:

Աղյուսակ 1.

#	ցուցանիշներ	1991	1992	1993	1994	1995*
1	ՄՁՀ			0,573	0,568	0,644
2	ՄՁՀ կարգը (տեղը աշխարհի երկրների շարքում)	47	53	90	93	103
3	Նորածնի կյանքի սպասվող տևողությունը, այդ թվում՝		72,2	71,2	70,5	72,5
3.1	տղամարդկանց				67,9	
3.2	կանանց				74,4	
3.3	ԿՍՏ համաթիվը				0,758	0,792
4	հասուն բնակչության գրագիտության աստիճանը		98,8		98,8	98,8
5	կրթության համակարգում ներառվածության տոկոսը կամ սովորողների համակցված համախառն ցուցանիշը (6-23 տարեկան անձանց խմբից)			57,0	71,0	60,4
6	կրթական մակարդակի ընդհանուր համաթիվը				0,895	0,860
7	իրական ՀՆԱ (մեկ շնչի հաշվով) (միջազգային կամ ԳՀ դոլար)	4610		510	365	1788
8	իրական ՀՆԱ (մեկ շնչի հաշվով) (ԱՄՆ դոլար)		87,8	120131,9	174171,7	342,2
9	ՀՆԱ համաթիվը				0,050	0,261
10	եկամտային անհավասարությունը (վերին և ստորին 20%-ների հարաբերակցությունը)	6.4			20617,0**	
11	ՀՆԱ աճի տարեկան տեմպերը	88,3	58,2	91,2	105,4	106,9

*1995թ. հիմնական տվյալները վերցված են ՄՁԱԶ-1998, հավելվածներ, աղյուսակ 1.

** Մարդկային զարգացման ազգային զեկույց-Հայաստան-1995թ., էջ 66

1996-2000թթ.

ՄՁՀ-ի ձևավորման կարևորագույն բաղադրիչներից մեկի՝ ՀՆԱ-ի 1995-ից հետո արձանագրված աճի միտումներին զուգահեռ, հանրապետությունում արագորեն զարգացել է մեկ այլ միտում ևս՝ բնակչության եկամտային

անհավասարության խորացումը, որը, փորձագետների մեծ մասի կարծիքով, բազմակողմանի պատճառահետևանքային կապի մեջ է ՄՁ գործընթացների հետ: Այն միայն աղքատության հետևանք չէ, այլև իր հերթին հանդիսանում է անհատի ու հասարակական խմբերի համար բազմաթիվ բացասական վիճակների (աղքատություն, անհատական բարոյաժողովրդական ցնցումներ, առողջական վիճակի վատթարացում, հասարակական հուզումներ, հանցագործ վարքի դրսևորում, սոցիալական կառուցվածքների քայքայում և այլն) առաջացման պատճառ: 1990-ականներից ի վեր Հայաստանում այդ երևույթի ակնհայտության մասին վկայում են նաև միջազգային կառույցների փորձագետները, մասնավորապես ՀԲ փորձագետ Քեյթ Գրիֆինը 1990-ականների Հայաստանը դասում էր աշխարհում եկամտուների ամենաանհավասարաչափ բաշխում ապահովող երկրների շարքը⁹⁵:

Աղյուսակ 2.

#	ցուցանիշներ	1996	1997*	1998	1999	2000*
1	ՄՁՀ	0,664	0,679	0,736	0,729	0,733
2	ՄՁՀ կարգը (տեղը աշխարհի երկրների շարքում)	99	87	93	72	
3	Նորածնի կյանքի սպասվող տևողությունը, այդ թվում՝					
3.1	տղամարդկանց					75,8
3.2	կանանց					70,1
3.3	ԿՍՏ համաթիվը	0,798	0,815	0,828	0,803	0,798
4	հասուն բնակչության գրագիտության աստիճանը	98,8	98,8	98,8	98,8	99,4
5	կրթության համակարգում ներառվածության տոկոսը կամ սովորողների համակցված համախառն ցուցանիշը (6-23 տարեկաններից)	60,5	60,6 64,8*	61,4	60,2	59,6
6	կրթական մակարդակի ընդհանուր համաթիվը	0,860	0,861	0,863	0,853	0,877
7	իրական ՀՆԱ (մեկ շնչի հաշվով) (միջազգային կամ ԳՀ դոլար)	2124	2280	2229	2323	2315,0
8	իրական ՀՆԱ (մեկ շնչի հաշվով) (ԱՄՆ դոլար)	432,2 423,2	429,8 422,8	499,0 496,9*	485,0	593,6 503,0*
9	ՀՆԱ համաթիվը	0,120	0,117	0,518	0,525	0,524

⁹⁵ Տե՛ս ՄՁԱԶ-Հայաստան-2009, էջ 55-56:

10	եկամտային անհավասարությունը (վերին և ստորին 20%-ների հարաբերակցությունը)				3,6	
11	եկամտային անհավասարությունը (եկամուտների համակենտրոնացման Ջինիի գործակիցը)				0.57	
12	ՀՆԱ-ի աճի տարեկան տեմպերը	105,8	103,1	107,2*	103,3	106,0*

- * 1996-1997թթ. ցուցանիշները հիմնականում վերցված են ՄՁԱԶ-1998թ. հավելվածների աղյուսակ 1-ից:
- * ՄՁԱԶ-2006, էջ 104, աղյուսակ-1:
- * Այս ցուցանիշը վերցված է ՄՁԱԶ-2001, էջ 143, աղյուսակ 5-ից: Սա վիճակագրական տեղեկությունների անհամադրելիության փաստը ցույց տալու հերթական օրինակն է:
- * Երկրորդ տողում գրված ցուցանիշները վերցված են «ՀՀ տնտեսական բարեփոխումները 1991-1998թթ.» ժողովածուից, էջ 3:
- * «Հայաստանի Հանրապետության սոցիալ-տնտեսական վիճակը 2000թ. հունվար-դեկտեմբերին», էջ 131:
- * 1991-1998թթ. ցուցանիշները վերցված են «ՀՀ տնտեսական բարեփոխումները 1991-1998թթ.» էջ 3 (յուրաքանչյուր տարվա ցուցանիշը հաշվարկված է նախորդ տարվա համեմատ):
- * «Հայաստանի Հանրապետության սոցիալ-տնտեսական վիճակը 2000թ. հունվար-դեկտեմբերին», էջ 10

ՄՁՀ մյուս կարևոր բաղադրիչի՝ **կյանքի սպասվող տևողության համաթվի (ԿՍՏՀ)** վիճակի նկարագրության համար ելակետ ենք ընտրել ժամանակակից առողջապահական համակարգերին ներկայացվող համընդհանուր ընդունելություն գտած պահանջները, որոնք արտացոլված են առողջապահության ազգային համակարգերի մասին 2008թ. Առողջապահության համաշխարհային կազմակերպության (ԱՀԿ) եվրոպական տարածաշրջանի 53 անդամ պետությունների ներկայացուցիչների կողմից հաստատված **Տալինի կարգադրում**: Այդ փաստաթուղթը մասնավորապես ազգային առողջապահական ցանկացած համակարգի առջև դնում է առնվազն հետևյալ երեք նպատակները՝

1. **Առողջության բարելավում**՝ հռչակելով այն առողջապահության համակարգի որոշիչ նպատակը, որի խնդրո առարկաներն են՝
 - ա) բնակչության առողջության միջին մակարդակի բարելավումը,
 - բ) առողջապահական ծառայությունների բաշխվածության անհավասարությունների կրճատումը,
2. **Արձագանքման հզորացումը**, որը ևս ունի երկու բաղադրիչ՝
 - ա) անհատների հանդեպ հարգանքի դրսևորումը,
 - բ) ուղղվածությունը դեպի սպառողը,

3. **Ֆինանսական ներդրման արդարացիություն** կամ ֆինանսավորման արդարացիություն, որի խնդիրն է երաշխավորել, որ անհրաժեշտ բուժօգնություն ստանալու դեպքում ՏՏ-ները չկատարեն սնանկացնող ծախսեր, և որ հարուստների համեմատ աղքատ ՏՏ-ների ներդրումներն առողջապահության համակարգում ավելի փոքրածավալ լինեն⁹⁶:

Աղյուսակ 3.

#	ցուցանիշներ*	2001	2002	2003	2004	2005
1	ՄՁՀ	0,744	0,752	0,762	0,775	0,786
2	ՄՁՀ կարգը (տեղը աշխարհի երկրների շարքում)					
3	Նորածնի կյանքի սպասվող տևողությունը, այդ թվում՝	73,1	73,0	72,9	73,4	73,5
3.1	տղամարդկանց	76,1	75,9	75,8	76,4	76,5
3.2	կանանց	70,0	69,8	69,9	70,3	70,3
3.3	ԿՍՏ համաթիվը	0,802	0,800	0,798	0,807	0,808
4	Հասուն բնակչության գրագիտության աստիճանը	99,4	99,4	99,4	99,4	99,4
5	կրթության համակարգում ներառվածության տոկոսը կամ սովորողների համակցված համախառն ցուցանիշը (6-23 տարեկաններից)	0,699	0,680	0,705	0,720	0,736
6	կրթական մակարդակի ընդհանուր համաթիվը	0,896	0,899	0,898	0,903	0,908
7	իրական ՀՆԱ (մեկ շնչի հաշվով) (միջազգային կամ ԳՀ դոլար)	2596,5	2974,8	3461,0	4017,6	4693,3
8	իրական ՀՆԱ (մեկ շնչի հաշվով) (ԱՄՆ դոլար)	659.0	740.0	874.0	1112.9	1523.8
9	ՀՆԱ համաթիվը	0,544	0,566	0,592	0,616	0,642
10	եկամտային անհավասարությունը (վերին և ստորին 20 %-ների հարաբերակցությունը)			7,5	10,6	9,5
11	եկամտային անհավասարությունը (եկամուտների համակենտրոնացման Ջինիի գործակիցը)			0,434	0,395	0,359

* 2001-2005թթ. տվյալները հիմնականում վերցված են ՄՁԱԶ-2006, էջ 104, աղյուսակ 1-ից

⁹⁶ ՀՀ առողջապահական համակարգի (ԱՀ) գործունեության գնահատման (ԱՀԳԳ) 2009թ. զեկույց, էջ 17:

Վերը նշված նպատակների իրագործման ուղղությամբ մեր հանրապետությունում առկա վիճակը ներկայացնելու նպատակով ուղղակիորեն մեջ ենք բերում ՀՀ առողջապահական համակարգի գործունեության 2009թ. իրականացված գնահատման (ԱՀԳՁ) զեկույցի եզրակացությունները, որում մասնավորապես արձանագրվում է, որ *Առողջապահական համակարգի որոշիչ նպատակի՝ առողջության բարելավման տեսանկյունից վերջին տասնամյակի ընթացքում արձանագրվել է պայմանական բարելավում գործունեության որոշակի միջոցառումների գծով, սակայն մտահոգություններ են մնում այս արդյունքների կայունության առումով: Մասնավորապես, կյանքի սպասվող տևողությունը վերջին տարիներին զգալիորեն չի ավելացել՝ 1990 թվականից աննշան ավելացել է միայն կանանց կյանքի սպասվող տևողությունը, իսկ տղամարդկանց դեպքում այն ընդհանրապես չի բարելավվել և 5-6 տարով ավելի կարճ է, քան կանանց դեպքում: Երեխաների և նորածինների մահացության ցուցանիշները բարելավվել են, սակայն զգալիորեն բարձր են Հայաստանի համար սահմանված Հազարամյակի զարգացման 2015 թվականի նպատակներից (ՀՆՆ): Մայրական մահացությունը խիստ փոփոխական է, ինչը պայմանավորված է երկրի փոքրաթիվ բնակչությամբ, որի հետևանքով մայրական մահացության նույնիսկ մի քանի դեպքերը կարող են զգալիորեն փոխել ցուցանիշը, սակայն այն շատ չի փոփոխվել վերջին տասնամյակի ընթացքում և կրկին գերազանցում է նպատակային ցուցանիշները⁹⁷: ՀՀ ԱՎԾ հրապարակած վիճակագրության համաձայն՝ Հայաստանի ցուցանիշն ամենացածրն է իր անմիջական հարևանների շարքում, սակայն նշանակալի գերազանցում է Եվրամիության (ԵՄ) 26 երկրների միջին ցուցանիշը⁹⁸: Հազարամյակի զարգացման նպատակային արժեք է սահմանվել՝ մինչև 2015 թվականը 1990 թվականի համեմատ նվազեցնել 0-5 տարեկան երեխաների մահացությունը 2/3-ով, իսկ մայրական մահացությունը՝ 3/4-ով⁹⁹:*

⁹⁷ Նույն տեղը, էջ 10:

⁹⁸ ԱՀԳ գնահատականներով՝ Հայաստանում կյանքի իրական սպասվող միջին տևողությունը ծնվելիս հավանաբար 4-5 տարով քիչ է, քան պաշտոնապես ներկայացվող արդյունքները: ԱՀԳ գնահատականների համեմատ, ԱՎԾ-ի ներկայացրած կյանքի սպասվող տևողության մակարդակներն ավելի բարձր են՝ միջինը 5-6%-ով, կամ կյանքի սպասվող միջին տևողությունը ծնվելիս մոտ 4 տարով երկար է ԱՀԳ գնահատականներից: Տարբերությունը կարող է բացատրվել քաղաքացիական կացության ակտերի գրանցման (ՔԿԱԳ) համակարգում մահերի թերնեղակայացմամբ և/կամ հայտարարում պաշտոնական դե յուրե բնակչության թվի չափազանցմամբ, ինչը պայմանավորված է չփաստաթղթագրված արտագաղթի բարձր մակարդակներով [էջ 103]:

⁹⁹ Նույն տեղը, էջ 105:

#	ցուցանիշներ	2006*	2007	2008
1	ՄՁՀ	0,783	0,793	0,800
2	ՄՁՀ կարգը (տեղը աշխարհի երկրների շարքում)		84	
3	ԿՍՍ համաթիվը	0,805	0,808	0,813
4	կրթական մակարդակի ընդհանուր համաթիվը	0,907	0,908	0,910
5	ՀՆԱ համաթիվը	0,637	0,664	0,677
6	եկամտային անհավասարությունը (վերին և ստորին 20 %-ների հարաբերակցությունը)	7,6		
7	եկամտային անհավասարությունը (եկամուտների համակենտրոնացման Ջինիի գործակիցը)	0,369		

* 2006-2008թթ. ընդհանուր համաթվերի ցուցանիշները վերցված են ՄՁԱԶ-2009, էջ 180:

ԱՀԳՁ-ի հեղինակների կարծիքով՝ ինչպես ԿՍՍ-ի, այնպես էլ երեխաների, մանկական և նորածնային մահացության պաշտոնական տվյալները մշտապես տարբերվում են (այս դեպքում ցածր են) ԱՀԳ-ի գնահատականներից:

ԿՍՍ համաթվի առումով շատ կարևոր նշանակություն ունեն հիվանդությունների տարածվածության և հիվանդացության միտումների ցուցանիշները, որոնց գնահատումը կարող է բացահայտել առողջության վիճակը բարելավելու տեսանկյունից առողջապահական համակարգի առավել նշանակալի մարտահրավերները: Հայաստանում մահվան երկու առավել տարածված պատճառներն են հանդիսանում սրտանոթային հիվանդությունները և չարորակ նորագոյացությունները, որոնք կազմում են Հայաստանում բոլոր մահերի մոտ 70%-ի պատճառը: 2000 թվականից անշեղորեն աճել է չարորակ նորագոյացություններից մահացության ցուցանիշը (63%-ով): Թեպետ չարորակ նորագոյացությունների մասին Հայաստանի վերաբերյալ ներկայացված հաշվետու վերջին տարվա մահացության ցուցանիշները նման են այլ երկրների ցուցանիշներին, սրտանոթային հիվանդությունների հետևանքով մահացության մակարդակն ամենաբարձրն է Հարավային Կովկասի երկրների շարքում¹⁰⁰:

Որևէ երկրի ՄՁՀ-ի կարևոր բաղադրիչներից մեկը **կրթամակարդակի ընդհանուր համաթիվն (ԿԸՀ)** է, որում էլ առավել առանցքային նշանակություն են ստանում կրթության մատչելիությունն ու մասնակցությունը բնութագրող ցուցանիշները, որովհետև այս կամ այն սոցիալական խմբի համար որևէ կրթահամակարգի մատչելիության մասին կարելի է դատել նախ և առաջ այդ խմբի կրթահամակարգում ընդգրկվածության ցուցանիշներով: Ինչպես նշվում է վերջերս շրջանառության մեջ դրված «ՀՀ կրթության զարգացման

¹⁰⁰ Նույն տեղը, էջ 110-112:

2011–2015թթ. պետական ծրագրում» (ԿԶՊԾ), մատչելիության առումով ամենախոցելիին նախադպրոցական կրթությունն է: Այդ փաստաթղթում մասնավորապես նշվում է, որ ներկայումս հանրապետության 400-ից ավելի համայնքներում ընդհանրապես չկան նախադպրոցական հաստատություններ, իսկ նախադպրոցական ծրագրերում համախառն ընդգրկվածությունը 2008թ. կազմել է ընդամենը 29,8% (քաղաքային համայնքներում՝ 39,3%, իսկ գյուղական համայնքներում՝ 13,6%): ՀՀ կառավարությունը, կարևորելով նախադպրոցական կրթության դերը հանրակրթության համակարգում բոլոր սոցիալական խմբերի երեխաների համար մեկնարկային հավասար պայմաններ ստեղծելու գործում, 2008թ. հաստատած «Նախադպրոցական կրթության բարեփոխումների 2008–2015թթ. ռազմավարական ծրագրով» (ՆԿԲՈԾ) նախատեսում է մինչև 2015թ. ավագ նախադպրոցական տարիքի (5–6 տարեկաններ) ընդգրկվածությունը հասցնել 90%-ի¹⁰¹:

Հայաստանում, ըստ ԿԶՊԾ-ի, հանրակրթական դպրոցական համակարգում ընդգրկվածության էական խնդիր չկա: Միջնակարգ դպրոցում համախառն ընդգրկվածության աստիճանը բավականաչափ բարձր է՝ 90%, իսկ հիմնական կրթության (նկատի ունենք նախկին ութամյա, այսօրվա՝ իննամյա) համակարգում այդ ցուցանիշը 2008թ. կազմել է 93,5%: Հանրակրթական համակարգի աշակերտների կազմը միատարր է ինչպես գեոգրաֆիային, այնպես էլ եկամտային տարբեր խմբերին պատկանելության առումներով, այսինքն՝ էական անհավասարություններ չկան¹⁰²:

Հանրակրթության համակարգում մասնակցության առումով որոշակիորեն խնդրահարույց է ավագ դպրոցում ընդգրկվածության ցուցանիշը. այն 2008թ. համար կազմում է ընդամենը 81,9%: Սակայն այս ցուցանիշի ցածր լինելը որոշ չափով լրացվում է կրթահամակարգի այլ օղակներում մասնակցությամբ, այսինքն՝ հիմնական ընդհանուր կրթությունից հետո սովորողների մոտ 10%-ը կրթությունը շարունակում է նախնական և միջին մասնագիտական կրթության ոլորտում¹⁰³, ինչը նշանակում է, որ ավագ դպրոցում ընդգրկվածության ցածր մակարդակը դեռևս չի նշանակում, որ սովորողների զգալի մասը հիմնական դպրոցից հետո դուրս է մնում կրթության համակարգից:

Այստեղ խնդիրն այն է, թե սոցիալական որ խմբերի երեխաներն են կրթությունը շարունակում ավագ դպրոցում, այսինքն՝ հավակնում են կրթության ավելի բարձր մակարդակների: Այս առումով աղքատ բնակչության ընդգրկվածությունն ավագ դպրոցում, ի տարբերություն ընդհանուր հիմնական կրթության օղակի, էապես անհավասար է. բնակչության ամենաաղքատ քվանտիլի (20%-ի) ընդգրկվածության ցուցանիշը 1,3 անգամ ցածր է ամենահարուստ

քվանտիլի համապատասխան ցուցանիշից¹⁰⁴, այսինքն՝ հանրակրթական համակարգից դուրս եկողների մեծ մասն աղքատներն են: Ամենահարուստ քվանտիլին պատկանող երեխաների միայն 2,8%-ն է բավարարվում հիմնական ընդհանուր կրթությամբ: Աղքատ քվանտիլում այդպիսիք կազմում են 16%, իսկ ամենաաղքատ դեցիլում (10%-ում)՝ 35%¹⁰⁵:

Այս ցուցանիշներն ապագայում կարող են ավելի վատթարանալ՝ առանձին գործող ավագ դպրոցների ծրագիրը կյանքի կոչելու հետևանքով, քանի որ այդ ծրագրում ընդգրկված չեն փոքր գյուղերը, որոնք սոցիալ-տնտեսական վիճակի տեսանկյունից ավելի խոցելի են: Բացի այդ, ավագ դպրոցում առկա է նաև գենդերային անհամամասնություն՝ ի վնաս տղաների, ովքեր հիմնական ընդհանուր կրթությունից հետո ավելի հաճախ են թողնում դպրոցը՝ գլխավորապես աշխատանք գտնելու նպատակով:

Կրթական համակարգում խնդրահարույց է նաև կրթության առանձնահատուկ պայմանների կարիք ունեցող երեխաների (ԿԱՊԿՈՒ) մասնակցությունը: Այդ խնդիրն ավելի է խորանում այդպիսի երեխաների մասին տեղեկությունների ոչ ամբողջականության պատճառով: Ըստ մոտավոր տվյալների՝ հանրապետության հատուկ հանրակրթական հաստատություններում ընդգրկված է մոտ 8000 ԿԱՊԿՈՒ երեխաների միայն կեսը: ԿԱՊԿՈՒ երեխաների բացահայտման, ինչպես նաև ներառական կրթության համակարգերի ոչ համատարած ներդրվածության պատճառով հնարավոր չէ ճշտել հանրակրթության համակարգից իրապես դուրս մնացած ԿԱՊԿՈՒ երեխաների թիվը:

ՀՀ պաշտոնական վիճակագրության համաձայն՝ 2002–2004թթ. դպրոց չհաճախող երեխաների տեսակարար կշիռը համապատասխան տարիքային համախմբում 0,3%-ից հասել է 1,6%-ի¹⁰⁶: Ըստ ԿԶՊԾ-ի՝ դպրոցից երեխաների դուրս մնալու հետևանքով 2008թ. տարրական դպրոցն ավարտողները կազմել են թղթակցող տարում (նկատի ունեն ավարտողների դպրոց ընդունվելու տարին) դպրոց ընդունվածների 97,2 %-ը, իսկ հիմնական դպրոցն ավարտողները՝ 96,4%-ը¹⁰⁷: Ինչ վերաբերում է մասնագիտական կրթության համակարգում մասնակցության ցուցանիշներին, ապա, ԿՊԶԾ-ի համաձայն, 2001-ից ի վեր հաստատուն կերպով աճել են, սակայն դեռևս չհասնելով Եվրոպական և Կենտրոնական Ասիայի (ԵԿԱ) ու ԱՊՀ երկրների խմբերի միջին ցուցանիշներին: Այստեղ առավել տագնապահարույց է աղքատների ու հատկապես ծայրահեղ աղքատների մասնակցության խնդիրը. բարձրագույն կրթության համակարգում աղքատների մասնակցության աստիճանը 5,4, իսկ ծայրահեղ

¹⁰⁴ Նույն տեղը: 41. Նույն տեղը, էջ 8:

¹⁰⁵ 42. Նույն տեղը, էջ 9:

¹⁰⁶ Տե՛ս «Ուսումնասիրություն Հայաստանում աշակերտների դպրոցից բացակայությամբ պայմանավորված դպրոցական ռեսուրսների կորուստների վերաբերյալ» Հայան Հուս, Երևան, 2008:

¹⁰⁷ ԿԶՊԾ, էջ 9:

¹⁰¹ http://www.edu.am/DownloadFile/3840arm-EDSP2011-15_Draft_.pdf ՀՀ կրթության զարգացման 2011–2015թթ. պետական ծրագիր, էջ 5–6:

¹⁰² Նույն տեղը:

¹⁰³ Նույն տեղը, էջ 7:

աղքատներին՝ գրեթե 8 անգամ ցածր է հարուստ քվանտիլի համեմատ¹⁰⁸: Բարձրագույն կրթության համակարգում աղքատ և ծայրահեղ աղքատ բնակչության ընդգրկվածությունը անհամաչափ է նաև տարածքային առումով՝ հոգուտ մայրաքաղաքի: Մայրաքաղաքի աղքատ բնակչության խմբի համեմատ, մարզերի աղքատ բնակչության համար միջին հաշվով 2,1, իսկ գյուղական բնակավայրերի նույն սոցիալական խմբի համար՝ 4,3 անգամ բարձրագույն կրթություն ստանալը անմատչելի է¹⁰⁹: Բարձր վարձավճարները բարձրագույն կրթության համակարգում աղքատների ցածր ընդգրկվածության միակ պատճառը չեն: Կան նաև այլ պատճառներ, մասնավորապես մարզային դպրոցներում դասավանդման որակը, ընդունելության քննություններին լրացուցիչ վճարովի պարապմունքների նվազ մատչելիությունը և, վերջապես, բուհերի հեռավորությունը մարզերից, որը ուսման վճարից բացի ենթադրում է բուհում սովորելու համար նաև զգալի ծավալներով այլ ծախսերի կատարում:

«ՄՁ» ցուցանիշների համեմատությունը տարածաշրջանի պետությունների համապատասխան ցուցանիշների հետ

«ՄՁ» ցուցանիշի անվտանգության տեսանկյունից շատ կարևոր է հետևել նաև, թե ՄՁ առումով ինչպիսի վիճակ է անմիջականորեն հարևան երկրներում: Ստորև բերված աղյուսակ 5-ում ներկայացված են «ՄՁ»-ի ՄՁ դինամիկական մեր տարածաշրջանի երկրների համապատասխան ցուցանիշների համատեքստում՝ 1980-2007թթ.¹¹⁰:

Աղյուսակ 5.

ՄՁ	վարկանիշ						վրկն. փոփ. -ը 2006-ի հմմտ.	
	1990	1995	2000	2005	2006	2007		
Հայաստան	0,731	0,693	0,738	0,777	0,787	0,798	85	1
Ադրբեջան	-	-	-	0,755	0,773	0,787	88	2
Վրաստան	-	-	0,739	0,765	0,768	0,778	91	2
Թուրքիա	0,705	0,730	0,758	0,796	0,802	0,806	77	-3
Իրան	0,672	0,712	0,738	0,773	0,777	0,782	87	-1

¹⁰⁸ ԿՂՊԾ, էջ 10:

¹⁰⁹ Նույն տեղը:

¹¹⁰ ООН-Доклад о развитии человека-2009г., стр.170.

Աղյուսակ 6-ում ներկայացված են Հայաստանի և հարևան երկրների վարկանիշի միջին տարեկան աճի տեմպերը 1990-2007թվականների ընթացքում:

Աղյուսակ 6.

երկիրը	վարկանիշի միջին տարեկան աճի %-ը՝ ըստ տարիների		
	1980-2007	1990-2007	2006-2007
Հայաստան	-	0,51	1,12
Ադրբեջան	-	-	-
Վրաստան	-	-	0,73
Թուրքիա	0,48	0,47	-
Իրան	0,72	0,90	0,54

7-8-րդ աղյուսակներում ներկայացված են «ՄՁ» և դրա առանձին բաղադրիչները բնութագրող ցուցանիշները 2007թ.՝ տարածաշրջանի երկրների համապատասխան ցուցանիշների համատեքստում¹¹¹:

Աղյուսակ 7.

երկիր	ՄՁ	ԿՍ-ն ծնվելու պահին	բնակչ. գրագիտ. աստ-ը (%)	կրթ. համակարգում ընդգրկվ. բնակչ. %-ը
երկիր	2007	2007	1999-2007	2007
Հայաստան	0,987	73,6	99,5	74,6
Ադրբեջան	0,787	70,0	99,5	66,2
Վրաստան	0,778	71,6	100,0	76,7
Թուրքիա	0,806	71,7	88,7	71,1
Իրան	0,782	71,2	82,3	73,2

Աղյուսակ 8.

երկիր	մեկ շնչին ընկնող ՀՆԱ մեծութ. -ը (ԱՄՆ դոլար)	փաստացի ԿՍ-ն	կրթ. համաթիվը	ՀՆԱ համաթիվը
երկիր	2007	2007	2007	2007
Հայաստան	5693	0,810	0,909	0,645
Ադրբեջան	7851	0,751	0,881	0,728

¹¹¹ Նույն տեղը, էջ 172:

աղքատներին՝ գրեթե 8 անգամ ցածր է հարուստ քվանտիլի համեմատ¹⁰⁸: Բարձրագույն կրթության համակարգում աղքատ և ծայրահեղ աղքատ բնակչության ընդգրկվածությունը անհամաչափ է նաև տարածքային առումով՝ հոգուտ մայրաքաղաքի: Մայրաքաղաքի աղքատ բնակչության խմբի համեմատ, մարզերի աղքատ բնակչության համար միջին հաշվով 2,1, իսկ գյուղական բնակավայրերի նույն սոցիալական խմբի համար՝ 4,3 անգամ բարձրագույն կրթություն ստանալը անմատչելի է¹⁰⁹: Բարձր վարձավճարները բարձրագույն կրթության համակարգում աղքատների ցածր ընգրկվածության միակ պատճառը չեն: Կան նաև այլ պատճառներ, մասնավորապես մարզային դպրոցներում դասավանդման որակը, ընդունելության քննություններին լրացուցիչ վճարովի պարապմունքների նվազ մատչելիությունը և, վերջապես, բուհերի հեռավորությունը մարզերից, որը ուսման վճարից բացի ենթադրում է բուհում սովորելու համար նաև զգալի ծավալներով այլ ծախսերի կատարում:

ՀՀ ՄՁԸ ցուցանիշների համեմատությունը տարածաշրջանի պետությունների համապատասխան ցուցանիշների հետ

ՀՀ ազգային անվտանգության տեսանկյունից շատ կարևոր է հետևել նաև, թե ՄՁ առումով ինչպիսի վիճակ է անմիջականորեն հարևան երկրներում: Ստորև բերված աղյուսակ 5-ում ներկայացված են ՀՀ-ի ՄՁԸ դինամիկական մեր տարածաշրջանի երկրների համապատասխան ցուցանիշների համատեքստում՝ 1980-2007թթ.¹¹⁰:

Աղյուսակ 5.

ՄՁԸ	վարկանիշ						վրկնշ. փոփ.-ը 2006-ի հմմտ.	
	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2006	2007
Հայաստան	0,731	0,693	0,738	0,777	0,787	0,798	85	1
Ադրբեջան	-	-	-	0,755	0,773	0,787	88	2
Վրաստան	-	-	0,739	0,765	0,768	0,778	91	2
Թուրքիա	0,705	0,730	0,758	0,796	0,802	0,806	77	-3
Իրան	0,672	0,712	0,738	0,773	0,777	0,782	87	-1

¹⁰⁸ ԿԶՊԾ, էջ 10:

¹⁰⁹ Նույն տեղը:

¹¹⁰ ООН-Доклад о развитии человека-2009г.,стр.170.

Աղյուսակ 6-ում ներկայացված են Հայաստանի և հարևան երկրների վարկանիշի միջին տարեկան աճի տեմպերը 1990-2007թվականների ընթացքում:

Աղյուսակ 6.

երկիրը	վարկանիշի միջին տարեկան աճի %-ը՝ ըստ տարիների		
	1980-2007	1990-2007	2006-2007
Հայաստան	-	0,51	1,12
Ադրբեջան	-	-	-
Վրաստան	-	-	0,73
Թուրքիա	0,48	0,47	-
Իրան	0,72	0,90	0,54

7-8-րդ աղյուսակներում ներկայացված են ՀՀ ՄՁԸ և դրա առանձին բաղադրիչները բնութագրող ցուցանիշները 2007թ.՝ տարածաշրջանի երկրների համապատասխան ցուցանիշների համատեքստում¹¹¹:

Աղյուսակ 7.

	ՄՁԸ	ԿՍՍ-ն ծնվելու պահին	բնակչ. գրագիտ. աստ-ը (%)	կրթ. համակարգում ընգրկվ. բնակչ. %-ը
երկիր	2007	2007	1999-2007	2007
Հայաստան	0,987	73,6	99,5	74,6
Ադրբեջան	0,787	70,0	99,5	66,2
Վրաստան	0,778	71,6	100,0	76,7
Թուրքիա	0,806	71,7	88,7	71,1
Իրան	0,782	71,2	82,3	73,2

Աղյուսակ 8.

	մեկ շնչին ընկնող ՀՆԱ մեծութ.-ը (ԱՄՆ դոլար)	փաստացի ԿՍՍ-ն	կրթ. համաթիվը	ՀՆԱ համաթիվը
երկիր	2007	2007	2007	2007
Հայաստան	5693	0,810	0,909	0,645
Ադրբեջան	7851	0,751	0,881	0,728

¹¹¹ Նույն տեղը, էջ 172:

Վրաստան	4,662	0,777	0,916	0,641
Թուրքիա	12955	0,779	0,828	0,812
Իրան	10955	0,769	0,793	0,784

Սոցիալական ծրագրավորման դերը ՄՁՀ բարելավման և երկրի սոցիալ-տնտեսական զարգացման գործում

Անկախ ՄՁՀ կառուցվածքի մեջ մտնող ցուցանիշների սահմանափակ թվից՝ դրանք սերտորեն առնչվում են ՀՀ սոցիալ-տնտեսական և քաղաքական համակարգի զարգացմանը, և այդ ցուցանիշների բարելավումը հնարավոր է միայն համակարգային բարեփոխումների պարագայում: Այդ առումով չափազանց կարևոր է ՄՁՀ հիմնական բաղադրիչների ձևավորման համար առաջնային պատասխանատվություն կրող պետական կառավարման ոլորտներում իրականացվող քաղաքականության արդյունավետ համակարգման և համադասման խնդիրը, ինչպես նաև այդ ոլորտներում վարելիք քաղաքականության՝ ՀՀ ազգային անվտանգության ապահովման պահանջներին համապատասխան ռազմավարական պլանավորման ու ծրագրավորման խնդիրը:

Այսօր ՀՀ պետական կառավարման բնագավառում, մասնավորապես բնակչության սոցիալական պաշտպանության ոլորտի տարբեր ենթաօլորտներում բացակայում է միասնական չափանիշների հիման վրա և ընդհանուր նպատակներին ուղղորդված ռազմավարական ծրագրավորման պրակտիկան: Այս ենթաօլորտներում մշակվող ռազմավարական բնույթի փաստաթղթերը կրում են հատվածային բնույթ, այսինքն՝ վերաբերում են այս կամ այն ենթաօլորտի այս կամ այն հիմնախնդրին կամ սոցիալական խմբին (օրինակ՝ «Հայաստանի Հանրապետությունում վերարտադրողական առողջության բարելավման ազգային ծրագիր» կամ «Մոր և մանկան առողջության պահպանման 2003-2015թթ. ռազմավարություն» և այլն): Հայաստանում բացակայում է նաև մարզային և համայնքային մակարդակներում սոցիալ-տնտեսական ռազմավարական ծրագրավորման պրակտիկան:

Եզրակացություններ

Ամփոփելով ՀՀ-ում ՄՁՀ-ի ձևավորման վերաբերյալ ներկա վերլուծության արդյունքները՝ կարծում ենք, որ ՄՁՀ ընդհանրական և դրա ոլորտային կամ բաղադրիչային համաթվերի ցուցանիշների բարձրացման գործընթացի վրա այս կամ այն կերպ ազդում են առնվազն երկու խումբ գործոններ.

Առաջին խումբը մեթոդական-տեղեկատվական բնույթի գործոններ են, որոնց թվին, մեր կարծիքով, դասվում են հետևյալ իրողությունները՝

1. ՄՁՀ և դրա հիմնական բաղադրիչային ցուցանիշների հաշվարկը տարեց-տարի դժվարանում է՝ պայմանավորված նոր բաղադրիչների ու ենթաբաղադրիչների ավելացմամբ, որոնց վերաբերյալ ՀՀ ինչպես ազգային վիճակագրական համակարգը, այնպես էլ առանձին բաղադրիչների ձևավորման համար առաջնային պատասխանատվություն կրող ոլորտային գերատեսչությունների տեղեկատվական համակարգերը չունեն համարժեք տվյալներ,

2. ՄՁՀ հաշվարկման առկա բաղադրիչների մասին վերը նշված տեղեկատվական համակարգերն, ինչպես նաև այս հարցում շահագրգիռ միջազգային կազմակերպությունների ունեցած տեղեկությունները շատ հաճախ համադրելի չեն՝ կապված այդ տեղեկությունների ստացման մեթոդաբանական տարբերությունների հետ,

3. Հաճախ համադրելի չեն նաև նույն ժամանակահատվածի միևնույն ցուցանիշի վերաբերյալ նույն գերատեսչության կողմից տարբեր տարիներին (կամ նույնիսկ նույն տարում հրապարակված տարբեր նյութերի) հրապարակած տեղեկատվական բնույթի փաստաթղթերում զետեղված տվյալները,

4. Հաճախ տարբերվում են նաև որևէ ցուցանիշի հաշվարկման համար տարբեր գերատեսչությունների, ինչպես նաև ՀՀ պետական կառավարման մարմինների և համապատասխան ոլորտի միջազգային կազմակերպությունների կողմից կիրառվող մեթոդիկաները, ինչի արդյունքում կրկին ստացվում են անհամադրելի տվյալներ,

5. ՀՀ պետական կառավարման համակարգում դեռևս սահմանված չէ ՄՁՀ և դրա բոլոր բաղադրիչային ու ենթաբաղադրիչային ցուցանիշների պարբերական հաշվարկի համար պատասխանատու գերատեսչություն: Չնայած այս հարցի համար, կարծեք թե, պատասխանատու է ՀՀ Ազգային վիճակագրական ծառայությունը, սակայն վերջինիս կողմից հրապարակվող պաշտոնական տեղեկատվական փաստաթղթերում բացակայում են ՄՁՀ՝ ՄԱԿ-ի և ՀԲ-ի կողմից սահմանված ձևաչափերով և մեթոդիկաներով հաշվարկները: Մեր դիտարկումներով՝ ՀՀ-ում ՄՁՀ ընդհանրական, ինչպես նաև ոլորտային բաղադրիչների համաթվերի այդ ձևաչափերին համապատասխան հաշվարկներ իրականացվում են միայն ՄԱԿ-ի Զարգացման ծրագրի գրասենյակի կողմից՝ կապված ՄՁԱԶ-ների հրապարակման հետ: Եթե նկատի ունենանք, որ այդ զեկույցները ամեն տարի չէ, որ հրապարակվում են, ապա ստացվում է, որ մեզանում ամեն տարի չէ, որ այդ կարևոր ցուցանիշները դառնում են համընդհանուր ուշադրության և քննարկման առարկա:

Վերը նշված գործոնները ՀՀ ՄՁ գործընթացների վրա, վերջին հաշվով, թողնում են առնվազն հետևյալ կառավարչական բնույթի ազդեցությունները՝

1. Ճշգրիտ, համադրելի և պարբերաբար ստացվող տեղեկությունների պակասը դժվարացնում է նաև ՄՁ ցուցանիշների բարելավմանն ուղղված արդյունավետ քաղաքականության իրականացումը պետական կառավարման բազմաթիվ ոլորտներում,

2. ՄՁՀ-ի և դրա բաղադրիչային ցուցանիշների մասին կանոնավոր ու միասնական մեթոդաբանությամբ տեղեկությունների հավաքումը թույլ կտար ՀՀ պետական կառավարման համակարգի տարբեր ոլորտներում, որոնք ուղղակիորեն կամ անուղղակիորեն առնչվում են ՄՁ ցուցանիշի ձևավորման գործընթացների հետ, ներդնել մշակվող ռազմավարական փաստաթղթերով սահմանված քաղաքականությունների ՄՁ պոտենցիալ հետևանքների տեսանկյունից փորձաքննության համակարգ:

Գործոնների **երկրորդ խումբը** քաղաքական-կառավարչական բնույթի գործոններից է կազմված: Դրանք այն բացերն են, որոնք առկա են պետական կառավարման համակարգի ՄՁ գործընթացների հետ ուղղակիորեն առնչվող ոլորտներում, այդ թվում քաղաքական գերակա ուղղությունների, ծառայությունների տրամադրման ենթահամակարգերի ու դրանց կարգավորումն ապահովող իրավաօրենսդրական ակտերում: Այս բացերը ստորև կփորձենք ներկայացնել ըստ ՄՁՀ երեք բաղադրիչների ձևավորման գործում առաջնային դերակատարություն ունեցող բնակչության սոցիալական պաշտպանության ընդգրկումն ոլորտի մաս կազմող երեք՝ սոցիալական ապահովության, առողջապահության և կրթության ենթաօլորտների ՄՁՀ ձևավորման հետ կապված հիմնախնդիրների:

Հասարակության սոցիալ-տնտեսական զարգացման արդյունքում ստեղծվող **ՀՆԱ**-ի արդարացի բաշխման գործում կարևորագույն դերակատարություն ունեցող **«Հ սոցիալական ապահովության ենթաօլորտում»¹¹²** ՄՁՀ բարելավման առումով առկա են հետևյալ խոչընդոտները.

1. Չնայած մեր հանրապետության՝ 1994–2007թթ. գրանցած տնտեսական աճի նշանակալի միտումներին, երկրում շարունակում է խորանալ բնակչության եկամտային անհավասարությունը, ինչը նշանակում է, որ ՀՆԱ-ի զգալի աճի արդյունքում ստացվող բարիքները խիստ անհամաչափ են բաշխվում բնակչության տարբեր խմբերի մեջ:

2. Եկամտային անհավասարությունը խորացնում է բնակչության տարբեր խմբերի ներուժի իրացման հնարավորությունների անհավասարությունը, որն էլ ի վերջո հանգեցնում է փաստացի իրավական անհավասարության: Անհավասարությունների այս երեք դրսևորումների համադրումն արդեն մեր հասարակության իրավահավասարության սահմանադրական հիմքերից համակարգային նահանջի նշան է, որը չկանխելը որոշակի ժամանակի ընթացքում կարող է հանգեցնել հասարակության

¹¹² Այս, ինչպես նաև ներկա աշխատանքում ՄՁ առումով թվարկված խնդիրների ոլորտային բաժանումները հարաբերական են, քանի որ գիտակցում ենք, որ այդպիսի խնդիրներն իրականում միջօլորտային լուծումներ են պահանջում:

ժամանակակից զարգացման համար ոչ պիտանի սոցիալական կառուցվածքի ձևավորմանն ու արմատավորմանը կամ էլ սոցիալական բունտի, որ անցյալ տարիների ընթացքում չի իրականացվել միայն պետության կողմից սոցիալ-տնտեսական մեխանիզմներով գրեթե չկարգավորվող ինտենսիվ միգրացիոն հոսքերի շնորհիվ: Անբարենպաստ սոցիալ-տնտեսական վիճակի և խորացող անհավասարության հիմքի վրա աճող բացասական էներգիան պետության և կառավարման համակարգի նկատմամբ մեծ մասամբ պարպվել է ի հաշիվ առավել դժգոհ, բայց միևնույն ժամանակ ՄՁ առումով մեծ ներուժ ունեցող տարրերի՝ երկրից զանգվածաբար հեռանալու:

3. Ազատ շուկայական հարաբերությունների և ժողովրդավարության ու քաղաքացիական հասարակության հոչակումով հանդերձ վերջին 10–15 տարիներին երկրում ձևավորվել են կամ մոտ են վերջնական ձևավորմանը ինչպես փակ տնտեսական, այնպես էլ փակ քաղաքական-կառավարչական համակարգերը, որտեղ «օտարների» մոտքը զուտ տնտեսական մեխանիզմների (տնտեսական դաշտ) և ժողովրդավարական ընտրական մեխանիզմների (քաղաքական դաշտ) միջոցով գրեթե անհնար է: Իսկ սա նշանակում է, որ բնակչության զգալի մասը, անկախ երկրում ստեղծվող ՀՆԱ ընդհանրական ծավալից, ավելի ու ավելի է զրկվում սեփական ՄՁ համար անհրաժեշտ բարիքներն ինքնուրույնաբար վաստակելու (միաժամանակ դադարելով նաև ակտիվ հարկատու լինելուց), ինչպես նաև իր կյանքին վերաբերող որոշումների կայացմանն արդյունավետորեն մասնակցելու հնարավորություններից:

4. Նման դեպքերում, երբ հասարակության մեջ մեծանում է իրենց պահանջումներն ինքնուրույնաբար բավարարելու հնարավորություն չունեցող անձանց (խմբերի) թիվը, ուղիղ համեմատականորեն ծանրանում է պետական սոցիալական աջակցության համակարգի բեռը, որը ենթադրում է առանց այն էլ ավելի փոքրաքանակ հարկատուների միջոցներից ավելի մեծ մասհանումներ անել մեծ թվով մարդկանց և այն էլ ընդամենը նրանց նվազագույն կենսագոյությունն ապահովելու նպատակով: Իրականում նման ընթացքը զարգացում կոչվել չի կարող ոչ բնակչության մեծ թվով խմբերի համար և ոչ էլ ամբողջ հասարակության համար ընդհանրապես:

5. Բնակչության սոցիալական աջակցության ոլորտում վերը նշված խնդրի արդյունավետ լուծման առումով վաղուց հասունացել է ավելի ակտիվ սոցիալական աջակցության քաղաքականություն վարելու անհրաժեշտությունը, որը ենթադրում է՝

- բնակչության նվազագույն պարենային և սպառողական զամբյուղների ապահովման պարտավորության ընդունումը պետության կողմից՝ ամրագրելով այն օրենսդրական մակարդակով, ինչը թույլ կտա

որոշակիորեն նվազեցնել եկամտային անհավասարությունը հասարակության մեջ և բնակչության զգալի մասի համար լուծել կենսագոյության խնդիրը՝ խթանելով վերջիններիս մոտ զարգացման մտադրությունները, բնակչությանը տրամադրվող սոցիալական ծառայությունների ոլորտում անցում կատարել ոչ թե պետության նվազագույն հնարավորությունների, այլ մարդկանց իրական կարիքների վրա հիմնված համալիր սոցիալական ծառայությունների համակարգի ներդրմանը (բարեբախտաբար, այս խնդիրը ներկայումս գտնվում է ՀՀ աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարության պետական կառավարման օրակարգում):

6. Որպես ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության ոլորտում ՄՂՀ բարելավմանն ուղղված կարևորագույն և համընդգրկուն անհրաժեշտ քայլ պետք է նշել ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության կայուն զարգացման ռազմավարության մշակումը, որը նախաձեռնվել էր ՀՀ աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարության կողմից և ընդհատվեց 2008թ. վրա հասած համաշխարհային ֆինանսատնտեսական ճգնաժամի պատճառով:

ՄՂՀ կարևորագույն բաղադրիչներից մեկի՝ **կյանքի սպասվող տևողության համաթվի** բարելավման գործում առաջնային ազդեցություն ունեցող **առողջապահության ենթաոլորտում** ՄՂՀ բարելավման առումով առկա են հետևյալ խոչընդոտները¹¹³.

- Հակառակ առողջության առաջնային պահպանման օղակի հզորացման ռազմավարության (այդ թվում ընդհանուր պրակտիկայի բժիշկների վերապատրաստման գծով ավելի մեծ ներդրումներ կատարելու) որդեգրմանը՝ ընդհանուր պրակտիկայի բժիշկների թվի հարաբերակցությունը նեղ մասնագետների թվի համեմատ վերջին մի քանի տարվա ընթացքում նվազել է,
- Բուժքույրերի և բժիշկների բաշխվածությունը մարզերի միջև շատ անհավասարաչափ է,
- առողջության առաջնային պահպանման օղակի ծառայությունների զարգացումը հետ է մնում հիվանդանոցային օղակի զարգացումից,
- Առողջապահական համակարգի արդյունավետության բարձրացումը պետք է ընթանա ծառայությունների որակի և անվտանգության բարելավմանը զուգահեռ, որը ենթադրում է առողջապահական ծառայությունների որակին ու անվտանգությանը հետևելու արդյունավետ համակարգի ստեղծում,
- Չնայած վերջին տարիներին նվազել են բուժօգնության կլինիկական ազդեցությունների արդյունքում առաջացող մահացության դեպքերը, այսինքն՝ որոշ չափով աճել են մարդկանց ապրելու հավանականության

¹¹³ Եզրակացությունների մեծ մասը վերցված է ՀՀ առողջապահական համակարգի գործունեության 2009թ. իրականացված գնահատման (ԱՀԳԳ) զեկույցից:

ցուցանիշները, սակայն անփոփոխ է մնացել չարորակ նորագոյացությունների վաղ հայտնաբերման ցուցանիշը,

➤ Առողջապահական որակյալ ծառայությունները չեն կարող հանգեցնել ավելի մեծ ազդեցությունների և բարելավել առողջությունը, եթե այդ ծառայություններն անմատչելի են բնակչության լայն զանգվածներին: Այս առումով առավել ակնհայտ է քաղցկեղի արդյունավետ բուժման գործում քիմիաթերապիայի դեղամիջոցների անմատչելիության խնդիրը,

➤ Չնայած 2001–2009թթ. որոշակիորեն աճել է առողջապահական ծառայությունների (թե ամբուլատոր, թե հիվանդանոցային) սպառման մակարդակը, սակայն դրանք շարունակում են ցածր մնալ այլ երկրների համեմատ և բավականաչափ անհավասարաչափ են տարբեր մարզերում,

➤ Առողջապահական ծառայությունների սպառման խոչընդոտների ընդհանուր առմամբ նվազմամբ հանդերձ աճել է անհրաժեշտության դեպքում ֆինանսական պատճառներով բուժօգնության չդիմած բնակիչների տեսակարար կշիռը,

➤ Թեպետ պետական առողջապահական ծախսերն աճել են, տնային տնտեսությունները շարունակում են ֆինանսավորել առողջապահական համակարգի ֆինանսական ծախսերի գերակշռող մասնաբաժինը, ինչը հիմնականում արվում է բուժօգնության մատուցման կետում ծառայությունների դիմաց ապօրինի, «գրպանից» վճարումների միջոցով: Առողջապահության համակարգի ֆինանսավորման հիմնական նպատակների գնահատումը ցույց է տալիս, որ պետական առողջապահական ծախսերը պետք է շարունակեն ավելանալ, և դրանք պետք է հասցեական ուղղվեն «գրպանից» վճարումների բեռը վերացնելուն,

➤ Առողջապահության ֆինանսավորման մեծ մասը դեռևս հիմնված է ապօրինի, «գրպանից» կատարվող վճարումների վրա, ինչը կարող է անհավասարություններ առաջացնել բուժօգնության մատչելիության և առողջապահական ազդեցությունների հարցում¹¹⁴,

➤ Հիվանդանոցային օղակի գործունեության թերությունների շարքում առաջնային տեղ է զբաղեցնում բժիշկների ցածր աշխատավարձը և այլն: ՄՂՀ-ի կարևոր բաղադրիչներից մեկի՝ **կրթամակարդակի ընդհանուր համաթվի** բարելավման գործում առաջնային ազդեցություն ունեցող **կրթության ենթաոլորտում** ՄՂՀ բարելավման առումով առկա են հետևյալ խոչընդոտները¹¹⁵.

1. ՀՀ կրթության ոլորտում մասնակցության առումով առավել տազնապալի են նախադպրոցական կրթահամակարգում, հանրակրթության ավագ դպրոցի օղակում, ինչպես նաև բարձրագույն կրթության ոլորտում տարբեր եկամուտներ ունեցող, ինչպես նաև տարբեր տարածքներում ապրող խմբերի

¹¹⁴ ԱՀԳԳ զեկույց, էջ 16:

¹¹⁵ Եզրակացությունների մեծ մասը վերցված են ՀՀ կրթության զարգացման 2011–2015թթ. պետական ծրագրից:

մասնակցության անհավասարության միտումները, որոնք պայմանավորված են մի շարք պատճառներով, մասնավորապես՝

- երկրում չափազանց թույլ է զարգացած նախադպրոցական կրթության համակարգը, որը ենթադրում է այդ համակարգի վերականգնում,
 - միջնակարգ դպրոցից ավագ դպրոցի ծրագրի առանձնացումը նվազեցնում է հատկապես փոքր գյուղերի երեխաների՝ ավագ դպրոցում սովորելու հնարավորությունները, որովհետև տեղի է ունենում ավագ դպրոցների կենտրոնացում խոշոր բնակավայրերում: Փոքր գյուղերի երեխաներից բացի ավագ դպրոցից, այսինքն՝ նաև հետագա ավելի բարձր կրթության հնարավորություններից առաջին հերթին զրկվում են ցածր եկամուտներ ունեցող խմբերի երեխաները, հատկապես տղաները, որովհետև ավագ դպրոցում սովորելու աննպատակահարմարության դեպքում հենց տղաներն են, որ փորձում են դպրոցում սովորելը փոխարինել աշխատանքով: Հայաստանի աշխատաշուկայի իրողությունները, հատկապես գյուղական բնակավայրերում զբաղվածության հնարավորությունների խիստ սահմանափակությունը, այդ տղաների մեծ մասին դրդում են դիմելու աշխատանքային էմիգրացիայի՝ սկզբում դեպի մայրաքաղաք, ապա նաև արտերկիր: Էմիգրացիոն իրողությունների վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ այդ տարիքի էմիգրանտների՝ երկիր հետ վերադառնալու հավանականությունը խիստ փոքր է, որում վերջին դերը չի խաղում նաև բանակում ծառայելուց խուսափելու խնդիրը,
 - ավագ դպրոցի ծրագրերից դուրս մնացած երեխաների ՄՁ հնարավորությունների զարգացման, ինչպես նաև վերը նշված անցանկալի միտումների կանխարգելման առումով հրատապ անհրաժեշտություն է դառնում կրտսեր և միջին մասնագիտական ուսումնական հաստատությունների ապակենտրոնացված ցանցի ստեղծումը կամ վերականգնումը:
 - իհարկե, ավագ դպրոցի մասին վերը նշված եզրակացությունները վերջնական չեն, որովհետև, ինչպես արդարացիորեն ահազանգում են ՀՀ կրթության զարգացման 2011–2015թթ. պետական ծրագրի հեղինակները, առկա է այս երևույթների լրացուցիչ ուսումնասիրման ու կանխարգելման հրատապ անհրաժեշտություն՝ մատնանշելով Հայաստանի կողմից ՀՁՆ-ի թվում մինչև 2015թ. հիմնական ընդհանուր և ավագ դպրոցներում համախառն ընդգրկվածության ցուցանիշները, համապատասխանաբար, 99% և 95% հասցնելու պարտավորությունը:
- Կրթամակարդակի ընդհանուր համաթվի՝** որպես ՄՁ-ի վրա իրական ազդեցություն թողնելու ունակ գործոնի բարելավման առումով երկրորդ ամենակարևոր խնդիրը մնում է կրթության բոլոր մակարդակներում որակի ապահովման խնդիրը: Այստեղ, մեր կարծիքով, մտահոգության առարկա պետք է դառնա ՄՁ-ի առումով առաջին հայացքից գոհացուցիչ քանակական մի ցուցանիշ՝ այն է՝ ՀՀ-ում վերջին 10–15 տարիներին բուհերի թվի աննախադեպ

ավելացումը: Միայն 1989–1990 ուստարուց մինչև 2005–2006 ուստարին ՀՀ-ում պետական բուհերի թիվը 13-ից հասել է 22-ի, պետական միջնակարգ մասնագիտական ուսումնական հաստատությունների (ՄՄՈՒՀ) թիվը՝ 69-ից 83-ի, ոչ պետական բուհերի թիվը 2-ից հասել է 67-ի (վերջիններում սովորողների թիվը 300 հոգուց հասել է 24,1 հազարի), իսկ ոչ պետական ՄՄՈՒՀ-ների թիվը՝ 0-ից 17-ի: Բացի այդ, այս տարիների ընթացքում Հյաստանում հիմնադրվել են օտարերկրյա 17 բուհեր կամ մասնաճյուղեր¹¹⁶: Մասնագիտական ուսումնական հաստատություններում և հատկապես բուհական համակարգում սովորողների թվի այդպիսի աննախադեպ աճը լրջորեն սրում է այդ հաստատություններում տրամադրվող կրթական ծառայությունների որակի հարցը: Գործնականում, նախկինում կրտսեր մասնագիտական հաստատություններում սովորողների թվին համարժեք թվով դպրոցի շրջանավարտներ ձևական առումով ստանում են բարձրագույն կրթություն, այն դեպքում, երբ, ինչպես ցույց է տալիս կյանքը, այս տարիներին առանձնապես չի բարձրացել մեր բուհական համակարգի շրջանավարտների մասնագիտական մակարդակն ու մրցունակությունը ինչպես տեղական, այնպես էլ միջազգային աշխատաշուկայում:

Առաջարկներ

ՀՀ մարդկային զարգացման համաթվի և դրա առանձին բաղադրիչներն արտացոլող ցուցանիշների բարելավմանը նպաստելու նպատակով առաջարկում են՝

ՀՀ կառավարությանը՝

- 1) ՄՁՀ ձևավորման ուղղությամբ առաջնային դերակատարություն ունեցող ոլորտներում վարվող պետական կարգավորման քաղաքականություններն առավել արդյունավետորեն համակարգելու նպատակով քննարկել կառավարության կառուցվածքում ոլորտները (բնակչության սոցիալական պաշտպանության ոլորտն՝ առաջին հերթին) համակարգող պետական նախարարների կամ փոխվարչապետների ինստիտուտի ստեղծման նպատակահարմարության հարցը և այդ մասին օրենսդրությամբ սահմանված կարգով առաջարկություն ներկայացնել ՀՀ նախագահին և ՀՀ Ազգային ժողովին՝ հարկ եղած դեպքում սահմանադրական փոփոխության նախաձեռնությամբ հանդես գալու նպատակով,
- 2) Հանձնարարել ՀՀ ԱՎԾ-ին և ՄՁՀ ձևավորման գործում առաջնային դերակատարություն ունեցող գերատեսչություններին իրենց կառուցվածքներում ՄՁՀ ընդհանրական և բաղադրիչային ցուցանիշների

¹¹⁶ ՄՁԱՁ–Հայաստան–2006թ., էջ 123:

պարբերական հաշվարկման ստորաբաժանումներ (աշխատանքային խմբեր) ստեղծել:

3) Հանձնարարել ՀՀ ԱՎԾ-ին՝ ՀՀ ՄՋՀ ցուցանիշների մասին (ՄԱԿ-ի մեթոդաբանության և ձևաչափի համաձայն) առնվազն տարին մեկ անգամ տեղեկություններ գետեղել ՀՀ սոցիալ-տնտեսական վիճակի մասին հրապարակվող տեղեկագրերում՝ անկախ ՄԱՋԾ-ի նախաձեռնությունից:

4) Պարտավորեցնել ՀՀ բոլոր նախարարություններին մշակել և կառավարության հաստատմանը ներկայացնել իրենց ոլորտների պետական կարգավորման՝ ՀՀ ԱԱԲ-ի պահանջներից բխող ռազմավարական ծրագրեր:

ՀՀ Ազգային անվտանգության խորհրդին՝

Իր աշխատակազմում ստեղծել ՀՀ նախարարությունների ու գերատեսչությունների կողմից ՄՋՀ համաթվի ձևավորման ուղղությամբ իրականացվող ծրագրերի արդյունավետության գնահատման ու մոնիթորինգի, ինչպես նաև ՀՀ պետական կառավարման համակարգի տարբեր ոլորտներում մշակվող ռազմավարական փաստաթղթերով սահմանված քաղաքականությունների՝ ՄՋ պոտենցիալ հետևանքների տեսանկյունից փորձաքննություն իրականացնող ստորաբաժանում:

ՀՀ փարածքային կառավարման նախարարությանը՝

Մարզերի ՄՋՀ ցուցանիշները պարբերաբար հաշվարկելու նպատակով հանձնարարել մարզպետներին մարզպետարանների աշխատակազմերում ապահովել ՄՋՀ հաշվարկման աշխատանքային խմբերի ձևավորումը:

ՀՀ Պետական եկամուտների կոմիտեին՝

Անհապաղ սկսել երկրում եկամուտների համատարած հայտարարագրման համակարգի մշակման և ներդրման աշխատանքները, որոնք կնպաստեն ՀՀ բնակչության բոլոր խմբերի կենսամակարդակի բարձրացմանը՝ սովերային տնտեսության նվազման, հարկային դաշտի ընդլայնման ու ՀՆԱ-ի առավել արդարացի բաշխման ապահովման միջոցով:

ՀՀ աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարությանը՝

1) Սոցիալական ապահովության ոլորտում ՄՋՀ բարելավմանն ուղղված միասնական և արդյունավետ քաղաքականություն վարելու նպատակով վերսկսել ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության կայուն

զարգացման ռազմավարության (ՄՊԿՁՌ) մշակման աշխատանքները, որոնք ընդհատվել են 2008թ. վրա հասած համաշխարհային ֆինանսատնտեսական ճգնաժամի պատճառով:

2) Կայուն զարգացման վերը նշված ռազմավարությամբ նախաձեռնել բնակչության սոցիալական աջակցության ուղղությամբ ավելի ակտիվ քաղաքականության վարում, որը ենթադրելու է՝

- բնակչության նվազագույն պարենային և սպառողական զամբյուղների ապահովման պարտավորության ընդունումը պետության կողմից՝ օրենսդրական մակարդակով ամրագրելով այն: Նման քայլը թույլ կտա որոշակիորեն նվազեցնել եկամտային անհավասարությունը հասարակության մեջ և բնակչության զգալի մասի համար լուծել կենսագոյության խնդիրը՝ խթանելով վերջիններիս մոտ զարգացման մտադրությունները,
- բնակչությանը տրամադրվող սոցիալական ծառայությունների ոլորտում անցում կատարել ոչ թե պետության նվազագույն հնարավորությունների, այլ մարդկանց իրական կարիքների վրա հիմնված համալիր սոցիալական ծառայությունների համակարգի ներդրմանը:

ՀՀ կրթության և գիտության նախարարությանը՝

- 1) Ավագ դպրոցի ծրագրերից դուրս մնացած երեխաների ՄՋ հնարավորությունների զարգացման, ինչպես նաև վերը նշված անցանկալի միտումների կանխարգելման նպատակով ձեռնամուխ լինել կրտսեր և միջին մասնագիտական ուսումնական հաստատությունների ապակենտրոնացված ցանցի ստեղծմանը կամ զարգացմանը,
- 2) ԿԱՊԿՈՒ երեխաների՝ հանրակրթության համակարգից դուրս մնալը կանխելու նպատակով ձեռնամուխ լինել հատուկ հանրակրթական դպրոցների ապակենտրոնացված ցանցի ստեղծմանը՝ հենվելով հանրակրթական ուսումնական հաստատությունների բազաների վրա, նպաստելով նաև ներառական կրթության համակարգի զարգացմանն ու տարածմանը,
- 3) Հետևել, որ իրականանա 2008թ. ՀՀ կառավարության կողմից հաստատված «Նախադպրոցական կրթության բարեփոխումների 2008–2015թթ. ռազմավարական ծրագրով» սահմանված՝ մինչև 2015թ. ավագ նախադպրոցական տարիքի (5–6 տարեկաններ) ընդգրկվածությունը 90%-ի հասցնելու մասին նպատակը,
- 4) Կատարելագործել կրթության համակարգի (մասնավորապես բարձրագույն կրթության ենթահամակարգի) որակի գնահատման ենթահամակարգը:

«Առողջապահության նախարարությանը»

- 1) Առողջապահական համակարգում ստեղծել առողջապահական ծառայությունների որակին ու անվտանգությանը հետևելու արդյունավետ ենթահամակարգ,
- 2) Շարունակել առողջապահական ծախսերի (հատկապես առաջնային բուժօգնության օղակի) բարձրացման քաղաքականությունը, ստեղծել այդ ծախսերի հասցեական օգտագործման աստիճանի վերահսկման արդյունավետ համակարգ՝ նպատակ ունենալով արմատախիլ անել գրպանից դուրս վճարումների գործելակերպը:

«Ազգային վիճակագրական ծառայությանը»

Մշակել ՄՀՀ հաշվարկման գծով ՀՀ պետական կառավարման մարմիններում ստեղծվելիք ստորաբաժանումների աշխատակցների՝ ՄՀՀ հաշվարկման ուղղությամբ ուսուցման ծրագիր:

ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅԱՆ ՄԻԳՐԱՑԻԱՅԻ ՊԵՏԱԿԱՆ ԿԱՐԳԱՎՈՐՄԱՆ ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ՎԵՐԱԲԵՐՅԱԼ ՀԱՅԵՑԱԿԱՐԳԱՅԻՆ ՆԿԱՏԱՌՈՒՄՆԵՐ¹¹⁷

Օգտագործված հապավումներ և համառոտագրություններ

- ՀՀ – Հայաստանի Հանրապետություն
- ՄԱԿ – Միացվորված ազգերի կազմակերպություն
- ԵԽ – Եվրոպայի խորհուրդ
- ԵՄ – Եվրոպական միություն
- ԵՀԾ – Եվրոպական հարևանության ծրագիր
- ԱՄԿ – Աշխատանքի միջազգային կազմակերպություն
- ՌԴ – Ռուսաստանի Դաշնություն
- ԱՊՀ – Անկախ պետությունների համագործակցություն
- ԱՍՀՆ – ՀՀ աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարություն
- ՓՄՎ – ՀՀ կառավարությանն առընթեր փախստականների և միգրացիայի վարչություն
- ՏԿՆ – ՀՀ տարածքային կառավարման նախարարություն
- ՏԿՆ ՄԳ – ՀՀ տարածքային կառավարման նախարարության միգրացիոն գործակալություն
- ՄՊԾ – ՀՀ ՏԿՆ Միգրացիոն պետական ծառայություն
- ԱԱՌ – ՀՀ Ազգային անվտանգության ռազմավարություն
- ԺՔՌ – ՀՀ Ժողովրդագրական քաղաքականության ռազմավարություն
- ԿԶԾ – Կայուն զարգացման ծրագիր
- ՏԳՆ – ՀՀ Տարաբնակեցման գլխավոր նախագիծ
- ՆԿԲՌԾ – ՀՀ Նախադպրոցական կրթության բարեփոխումների 2008–2015թթ. ռազմավարական ծրագիր
- ԳԲՀԴ – Հայաստանի Հանրապետությունում գիտության ոլորտի բարեփոխումների հայեցակարգային դրույթներ
- ԵՄԲԾ – «Երիտասարդներին՝ մատչելի բնակարան» պետական նպատակային ծրագիր

¹¹⁷ Ներկայացվող հոդվածը քաղվածք է ՀՀ կառավարության 2010թ. դեկտեմբերի 30-ի նիստի N 51 արձանագրային որոշմամբ հաստատված Հայաստանի Հանրապետության միգրացիայի պետական կարգավորման քաղաքականության հայեցակարգի նախագծից, որի մշակմանը մասնակցել է նաև այս գրքի հեղինակը: Վ. Գևորգյանը առավել լիարժեքորեն մասնակցել է նշված փաստաթղթի նախագծի հենց ներկայացված մասերի մշակմանը: Այս հոդվածի և ՀՀ կառավարության կողմից հավանության արժանացած նշված հայեցակարգի համապատասխան մասերը նույնական չեն:

Ներածություն

1991թ. անկախացմանը նախորդած ու հաջորդած տարիներին Հայաստանի Հանրապետությունը (<<) ստիպված է եղել դիմագրավել ինտենսիվ միգրացիոն գործընթացներով պայմանավորված բազմապիսի մարտահրավերների, ուստիև միգրացիայի արդյունավետ պետական կարգավորման հիմնախնդրի լուծումն այսօր Հայաստանի Հանրապետության կառավարությունը ճանաչել է որպես իր գործունեության առանցքային ուղղություններից մեկը:

Վերջին քսան տարիներին էականորեն փոխվել են ինչպես Հայաստանի Հանրապետությանն առնչվող միգրացիոն գործընթացները, դրանք ծնող պատճառներն ու հետևանքները, միգրացիոն գործընթացների մեջ ուղղակիորեն կամ անուղղակիորեն ներգրավված խմբերն ու նրանց խնդիրները, այնպես էլ պետական կարգավորման միջոցով հիմնախնդրի լուծման մասին պատկերացումները: Նշված փոփոխությունները բնականաբար անդրադարձել են նաև միգրացիոն հիմնախնդիրների լուծմանն ուղղված << պետական կառավարման համակարգի, վերջինիս միջոցով վարվող միգրացիոն քաղաքականության վրա՝ պայմանավորելով այդ քաղաքականության զարգացման ընթացքը և փուլերը: << կողմից միգրացիայի ոլորտում անկախությունից ի վեր իրականացրած քաղաքականությունը, որոշակի տրամաբանությամբ, կարելի է բաժանել հետևյալ հիմնական փուլերի.

Առաջին փուլ՝ 1988–1999թթ.:

Այս փուլում միգրացիայի ոլորտում << վարած պետական կարգավորման քաղաքականությունը գլխավորապես ուղղված էր Ադրբեջանից, Լեռնային Ղարաբաղից և նախկին ԽՍՀՄ այլ տարածքներից Հայաստան ներգաղթած փախստականների ստվար զանգվածի հիմնախնդիրների լուծմանը: Թեև 1993թ. Հայաստանը միացավ Միավորված ազգերի կազմակերպության (ՄԱԿ) «Փախստականների կարգավիճակի մասին» 1951թ. կոնվենցիային, սակայն դրան չհետևեց համապատասխան ազգային օրենսդրության մշակումը, ուստիև այս ոլորտի պետական կարգավորման քաղաքականությունը գլխավորապես մնաց, ինչպես կարելի է բնութագրել, որպես **օպերատիվ կառավարման բնույթ կրող միջոցառումների ամբողջություն**: Ինստիտուցիոնալ առումով, այս փուլում տեղի ունեցան որոշ փոփոխություններ. 1990թ. ստեղծվեց փախստականների հարցերով զբաղվող Հայաստանի Հանրապետության առանձին պետական մարմին, որը 1995թ., << կառավարության կառուցվածքային փոփոխությունների արդյունքում, վերակազմավորվեց որպես << աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարության (ԱՍՀՆ) կառուցվածքային ստորաբաժանում: Սակայն նշված երկու կառույցներն էլ չունեին քաղաքականության մշակման և առավել ևս իրականացման համակարգման գործառույթներ:

<< միգրացիայի պետական կարգավորման քաղաքականության **երկրորդ փուլն սկսվում է 2000 թվականից**: Այս փուլում.

1. Էականորեն ընդլայնվեց միգրացիայի պետական կարգավորման ենթակա խնդիրների դաշտը՝ դուրս գալով միայն փախստականների հիմնախնդիրների լուծման շրջանակներից:
2. Դրվեցին միգրացիայի ոլորտում *ազգային օրենսդրության հիմքերը*: Ընդունվեցին «Փախստականների մասին» (1999թ.), «1988–1992 թվականներին Ադրբեջանից բռնագաղթած և Հայաստանի Հանրապետության քաղաքացիություն ստացած անձանց իրավական և սոցիալ-տնտեսական երաշխիքների մասին» (2000թ.), «Քաղաքական ապաստանի մասին» (2001թ.), «Պետական սահմանի մասին», «Սահմանապահ զորքերի մասին», «Բնակչության պետական ռեգիստրի մասին» (2002թ.), «Բնակչության զբաղվածության և գործազրկության դեպքում սոցիալական պաշտպանության մասին» (2006թ.), «Օտարերկրացիների մասին» (2007թ.) Հայաստանի Հանրապետության օրենքները, ինչպես նաև միգրացիոն գործընթացների պետական կարգավորմանն առնչվող միջառք այլ օրենքներ և ենթաօրենսդրական ակտեր: 2008թ. ընդունվեց «Փախստականների և ապաստանի մասին» << նոր օրենքը, որով մեր երկրում օտարերկրացիներին ապաստանի տրամադրման համակարգի օրենսդրական կարգավորման ենթահամակարգը համապատասխանեցվեց միջազգային չափանիշներին:
3. Միգրացիայի կարգավորման հարցը ներառվեց նաև << միջպետական հարաբերությունների օրակարգում: Ավելի քան 10 երկրների հետ կնքվեցին միգրացիոն փոխհարաբերությունների կարգավորման երկկողմ միջպետական համաձայնագրեր: Հայաստանի Հանրապետությունը միացավ ՄԱԿ-ի «Քաղաքացիություն չունեցող անձանց կարգավիճակի մասին» 1954թ. և «Ամուսնացած կնոջ քաղաքացիության մասին» 1957թ., Եվրոպայի խորհրդի (ԵԽ) «Մարդու իրավունքների և հիմնարար ազատությունների պաշտպանության մասին» 1950թ. և «Ազգային փոքրամասնությունների պաշտպանության մասին» 1995թ., Աշխատանքի միջազգային կազմակերպության (ԱՄԿ) «Զբաղվածության համար միգրացիայի մասին» 1949թ. թիվ 97 (վերանայված), «Աշխատանքի և զբաղմունքների բնագավառում խտրականության մասին» 1958թ. կոնվենցիաներին և «Աշխատանքային միգրանտների մասին» N 86 երաշխավորությանը:
4. Ինստիտուցիոնալ առումով, ստեղծվեց միգրացիոն քաղաքականության մշակման և իրականացման իրավասություններ ունեցող պետական կառավարման մարմին՝ << կառավարությանն առընթեր փախստականների և միգրացիայի վարչությունը (ՓՄՎ), որը սակայն 2005թ. վերակազմավորվեց << տարածքային կառավարման նախարարության (ՏԿՆ) կառուցվածքում գործող գործակալության՝ զրկվելով միգրացիոն քաղաքականության մշակման ու համակարգման իրավասություններից (այս

իրավասություններով օժտվեց ՀՀ ՏԿՆ-ը): 2009թ. տարեվերջին ՀՀ ՏԿՆ-ի կազմում ստեղծվեց Միգրացիոն պետական ծառայությունը (ՄՊԾ), որին վերապահվեց ոլորտում քաղաքականության մշակման գործառույթների համակարգումը:

5. Ձեռնարկվեցին միգրացիայի ոլորտում վարվող *քաղաքականության ամբողջացման* ուղղված լուրջ քայլեր: 2000 և 2004թթ. ՀՀ կառավարությունն ընդունեց Հայաստանի Հանրապետությունում բնակչության միգրացիայի պետական կարգավորման երկու հայեցակարգ, որոնցով սահմանված քաղաքական գերակա խնդիրների մի մասը սակայն, դեռևս լուծված չլինելով կամ մասնակիորեն լուծված լինելով, տեղափոխվել է սույն հայեցակարգ¹¹⁸:

Վերջին տարիներին գլոբալացման և միջազգային ներառական (ինտեգրացիոն) գործընթացների, տնտեսական և աշխարհաքաղաքական նոր իրողությունների ազդեցությամբ ՀՀ միգրացիայի պետական կարգավորման համակարգի առջև ծառայել են նաև նոր նախորդ հայեցակարգով չնախանշված հրամայականներ: Դրանց հրատապությունն ու արդիականությունն էլ ավելի ընդգծեց 2008–2009թթ. համաշխարհային ֆինանսատնտեսական ճգնաժամը, որի հետևանքով խորացան միգրացիոն գործընթացների բացասական և հակառակը՝ նվազեցին դրական ազդեցությունները: Բացի այդ, 2005 թվականից սկսած ՀՀ միգրացիոն գործընթացների կառավարման ոլորտում տեղի են ունեցել նաև քաղաքական, օրենսդրական և ինստիտուցիոնալ մի շարք փոփոխություններ, որոնք էլ իրենց հերթին նախադրյալներ են ստեղծել Հայաստանի Հանրապետության **միգրացիայի ոլորտի պետական կարգավորման նոր փուլի սկզբնավորման համար**: Այդպիսի նախադրյալներ են հանդիսանում հետևյալ իրողությունները՝

1) ՀՀ իշխանությունները եվրաինտեգրումը հայտարարել են որպես Հայաստանի Հանրապետության զարգացման **գերակա քաղաքական** ուղի՝ Եվրոպական Միության (ԵՄ) հետ սկսելով Եվրոպական հարևանության ծրագիրը (ԵՀԾ): Վերջինս թևակոխել է որակական նոր՝ «Արևելյան գործընկերության ծրագրի» փուլը, որի շրջանակներում Հայաստանն իր միգրացիոն կառավարման համակարգը օրենսդրական և ինստիտուցիոնալ առումներով Եվրամիության համակարգին համարժեք դարձնելու պարտավորություն է ստանձնել:

2) ՀՀ նախագահի հրամանագրով և կառավարության որոշումներով ընդունվել են միգրացիոն գործընթացների պետական կարգավորմանն առնչվող մի շարք ռազմավարական փաստաթղթեր (Հայաստանի Հանրապետության ազգային անվտանգության ռազմավարությունը, Կայուն

¹¹⁸ Նկատի ունի ՀՀ կառավարության 2010թ. դեկտեմբերի 30-ի նիստի N 51 արձանագրային որոշմամբ հաստատված Հայաստանի Հանրապետության միգրացիայի պետական կարգավորման քաղաքականության հայեցակարգը:

զարգացման ծրագիրը, Հայաստան–Սփյուռք գործակցության զարգացման հայեցակարգը, Ժողովրդագրական քաղաքականության ռազմավարությունը և այլն), որոնցում չկառավարվող և անօրինական արտագաղթը, հատկապես կրթական, գիտական ու մշակութային ներուժի արտահոսքը գնահատվում են որպես երկրի ազգային անվտանգության սպառնալիքներ և բավականաչափ լուրջ ուշադրություն է հատկացվում միգրացիոն գործընթացների՝ երկրի հասարակական կյանքի տարբեր հիմնախնդիրների հետ ունեցած պատճառահետևանքային կապերին:

3) Փոխվել է նաև ՀՀ իշխանությունների վերաբերմունքը միգրացիոն գործընթացների կարգավորման, ինչպես նաև դրանց պատճառների ու հետևանքների նկատմամբ՝ դառնալով ավելի ակտիվ–նախաձեռնողական: Մասնավորապես, ՀՀ **կառավարության 2008–2012 թվականների ծրագրում** տարածքային համաչափ զարգացումը, ժողովրդագրական ակտիվ քաղաքականությունը ամրագրվել են որպես ՀՀ կառավարության գործունեության գերակայություններ՝ ստանձնելով պետական քաղաքականության բոլոր գործիքները բարձրլեռնային և սահմանամերձ շրջաններից բնակչության արտագաղթի կանխմանը, երկրից զանգվածային արտագաղթի կասեցմանն ու դեպի Հայաստան ներգաղթի խրախուսմանն ուղղելու պարտավորություն: Նախատեսված է նաև որոշակի քայլեր իրականացնել միջազգային աշխատաշուկային ՀՀ քաղաքակիրթ ինտեգրման, օտարերկրյա քաղաքացիներին և քաղաքացիություն չունեցող անձանց մարդասիրական նկատառումներով Հայաստանի Հանրապետությանում տրամադրվող պաշտպանության, սահմանային հսկողության համակարգերի կատարելագործման և Հայաստանի Հանրապետությունում կենսաչափական կողմնորոշիչներ պարունակող էլեկտրոնային անձնագրերի և նույնականացման քարտերի համակարգի ներդրման ուղղությամբ և այլն:

Վերջին տարիների փորձը վկայում է, որ ՀՀ միգրացիայի պետական կարգավորման համակարգը նախընթաց փուլերում որդեգրած իր քաղաքական մոտեցումներով, ինստիտուցիոնալ և կառավարչական մեխանիզմներով ի զորու չէ արդյունավետորեն լուծել Հայաստանի Հանրապետության առջև ծառայած միգրացիոն հիմնախնդիրները: Ակնհայտ է նաև, որ մինչ այժմ միգրացիայի ոլորտում ՀՀ-ի վարած օպերատիվ–արձագանքողական, ապա նաև զուտ ոլորտի օրենսդրության ամբողջացմանն ուղղված քաղաքականությունն ինքնաբերաբար չի կարող հանգեցնել Հայաստանի համար միգրացիոն գործընթացների դրական ազդեցությունների զարգացմանը և բացասական հետևանքների նվազեցմանը, ուստի **հասունացել է պասիվ–հայեցողական և օպերատիվ–արձագանքողական քաղաքականությունից պրոակտիվ–կանխադեպողական միգրացիոն քաղաքականության անցման անհրաժեշտությունը**: Այն ենթադրում է միգրացիոն գործընթացների պետական կարգավորման

նոր մոտեցումների որդեգրում, համակարգի արդյունավետ գործառնությունն ապահովելուն ուղղված օրենսդրական, ինստիտուցիոնալ և կառավարչական մեխանիզմների կատարելագործում, որով էլ պայմանավորված է ՀՀ միգրացիայի պետական կարգավորման քաղաքականության ռազմավարության սույն հայեցակարգի (այսուհետ՝ Հայեցակարգ) մշակումը:

Հայեցակարգի նախագիծը մշակելու ժամանակ հաշվի են առնվել միգրացիայի երևույթի յուրահատկություններով պայմանավորված հետևյալ հանգամանքները.

1. Քանի որ միգրացիայի երևույթը պատճառահետևանքային սերտ կապերով կապված է հասարակական կյանքի գրեթե բոլոր ոլորտների հիմնախնդիրների հետ, ուստի միգրացիոն հիմնախնդիրների լուծումը ենթադրում է պետական կառավարման բոլոր ոլորտների բազմապիսի հիմնախնդիրների լուծում, որն անհնար է ներառել մեկ ռազմավարական փաստաթղթի շրջանակներում, առավել ևս իրականացնել պետական կառավարման մեկ, թեկուզև միջոլորտային կարգավորման իրավասություններ ունեցող գերատեսչության միջոցով:
2. Միևնույն ժամանակ, նկատի ունենալով, որ միգրացիայի պետական կարգավորման ենթահամակարգը պետական կառավարման ամբողջական համակարգի մասն է, իսկ միգրացիայի պետական կարգավորման քաղաքականությունը՝ երկրի ընդհանուր սոցիալ-տնտեսական քաղաքականության մասը՝ տրամաբանորեն կապված լինելով պետական կառավարման մյուս ենթահամակարգերի հետ, ուստի այն չի կարող ընդհանրապես շրջանցել միգրացիոն գործընթացների հետ գոնե էական պատճառահետևանքային կապեր ունեցող այն հիմնախնդիրները, որոնք առավելապես կամ գլխավորապես ենթակա են լուծման պետական կառավարման այլ ոլորտներում վարվող քաղաքականությունների միջոցով:

Այս նկատառումներով, Հայեցակարգում ՀՀ միգրացիոն ոլորտի հիմնախնդիրները բաժանվել են երկու հիմնական խմբի.

Առաջին խումբը միգրացիոն գործընթացների հետ պատճառահետևանքային կապերի մեջ գտնվող այն խնդիրներն են, որոնք ենթակա են լուծման ՀՀ պետական կառավարման տարբեր ոլորտներում վարվող պետական քաղաքական ռազմավարությունների միջոցով: Այդ խնդիրները ներկայացված են սույն Հայեցակարգի երկրորդ բաժնի առաջին գլխում: Այս խմբի խնդիրների լուծման ուղղությամբ Հայեցակարգում չեն նախանշվել քաղաքական գերակա ուղղություններ, առավել ևս չեն մատնանշվել դրանց իրականացման կառավարչական մեխանիզմներ: Հայեցակարգում տրվել է միայն այս խնդիրների ընդհանուր նկարագրությունը՝ հղումներ կատարելով ՀՀ պետական կառավարման այն հիմնական ռազմավարական փաստաթղթերին, որոնք նախանշում են այդ խնդիրների լուծմանն ուղղված քաղաքական միջոցառումներ, ինչպես

նաև մատնանշվել են այդ փաստաթղթերում տվյալ խնդրի լուծման համար որդեգրված մոտեցումների ոչ ամբողջական լինելու դեպքերը: Այսպիսի մոտեցմամբ ապահովվում է Հայեցակարգի տրամաբանական կապվածությունը մյուս ոլորտների պետական կարգավորման ռազմավարությունների հետ, այն նկատառումով, որ միգրացիոն տեսանկյունը արտացոլված լինի բոլոր մյուս ոլորտային քաղաքականություններում, ինչպես նաև հիմք է ստեղծվում միգրացիայի պետական կարգավորման ենթահամակարգի մեջ անմիջականորեն մտնող պետական կառավարման մարմինների և այլ գերատեսչությունների համագործակցության համար:

Երկրորդ խումբը միգրացիայի ոլորտի պետական կարգավորման ռազմավարության միջոցով անմիջականորեն լուծման ենթակա խնդիրներն են, որոնք իրենց բնույթով հիմնականում հանդիսանում են միգրացիոն գործընթացների պետական կարգավորման համակարգի վարչական կառավարման ենթահամակարգի խնդիրներ: Հենց այս երկրորդ խմբի խնդիրներն են ընկած Հայեցակարգով առաջարկվող քաղաքականության գերակա կամ հիմնորոշ ուղղությունների հիմքում:

Հայեցակարգն ունի հետևյալ կառուցվածքը՝

Առաջին բաժին՝ Հայաստանի Հանրապետության միգրացիոն իրավիճակի գնահատականը, միգրացիայի պետական կարգավորման քաղաքականության նպատակը և սկզբունքները: Այն իր հերթին կազմված է երկու գլուխներից՝

առաջին՝ Հայաստանի Հանրապետության միգրացիոն իրավիճակի գնահատականը,

երկրորդ՝ Հայաստանի Հանրապետության միգրացիայի պետական կարգավորման քաղաքականության նպատակը և սկզբունքները:

Երկրորդ բաժին՝ ՀՀ միգրացիայի պետական կարգավորման քաղաքականության հիմնախնդիրները, դրանց լուծման հիմնորոշ ուղղությունները:

Այս բաժինը ևս բաժանվում է երկու գլուխների՝

առաջին՝ Հայաստանի Հանրապետության պետական կառավարման տարբեր ոլորտներում ընդունված ռազմավարությունների միջոցով լուծման ենթակա միգրացիոն հիմնախնդիրները,

երկրորդ՝ միգրացիոն գործընթացների պետական կարգավորման համակարգի վարչական կառավարման ենթահամակարգի կողմից անմիջականորեն լուծման ենթակա խնդիրները, ինչպես նաև դրանց լուծմանն ուղղված քաղաքականության գերակա կամ հիմնորոշ ուղղությունները:

Բաժին 1 . Հայաստանի Հանրապետության միգրացիոն իրավիճակի գնահատականը, միգրացիայի պետական կարգավորման քաղաքականության նպատակը եվ սկզբունքները

Գլուխ 1. Հայաստանի Հանրապետության միգրացիոն իրավիճակի գնահատականը

Նախորդ դարի 80-ական թվականների վերջերից սկսած՝ քաղաքական, տնտեսական և սոցիալական համակարգերի հեղափոխական վերափոխումների, դարաբաղյան հակամարտության սրման, շրջափակման, 1988թ. ավերիչ երկրաշարժի և այլ գործոնների համակողմանի ազդեցությամբ Հայաստանի միգրացիոն իրավիճակը կտրուկ փոփոխությունների ենթարկվեց:

Արտաքին միգրացիոն իրավիճակի ապակայունացումը սկսվեց փախստականների ներհոսքով: 1988-92թթ. երկիրն ընդունեց շուրջ 420 հազար փախստականի: Այդ տարիների բնակչության մոտ 12%-ին հավասարազոր այս զանգվածի մեծ մասը՝ 360 հազարը, Ադրբեջանից էր, մյուսները՝ փլուզվող Խորհրդային կայսրության ազգամիջյան բախումների այլ գոտիներից: Որոշ ուշացումով՝ 1990-1992թթ., տեղի ունեցավ նաև մոտ 160 հազար հայաստանաբնակ ադրբեջանցիների արտահոսք:

Բուն Հայաստանի բնակչության առաջին ծավալուն արտաքին միգրացիոն ալիքը 1989թ. աղետի գոտու շուրջ 200 հազար տնավեր բնակիչների՝ նախկին ԽՍՀՄ-ի այլ երկրներ տարհանումն էր: Հետագա 1-2 տարիներին նրանց 3/4-ը վերադարձավ, մյուսները սակայն, մնալով տարագրության մեջ, ժամանակի ընթացքում դեպի իրենց ձգեցին ընտանիքների անդամներին և այլ մերձավորներին:

1989-1992թթ. ձևավորվեցին նաև հասարակական-քաղաքական ցնցումների բերումով սոցիալապես ոչ հարմարավետ վիճակում հայտնված խավերի ներկայացուցիչների էմիգրացիոն որոշակի հոսքեր: Մտավոր կապիտալի արտահոսքի զգալի տարր պարունակող և ավելի քան 200 հազար մարդ կազմող այս խոսքի մեծ մասն ուղղվեց դեպի Ռուսաստանի Դաշնություն (ՌԴ), գրեթե բոլոր մեկնածները այնտեղ մշտական բնակություն հաստատեցին:

Էմիգրացիոն ակտիվության բարձրակետը դարձան ռազմաքաղաքական, սոցիալ-տնտեսական և կոմունալ-կենցաղային առումներով ծանրագույն 1992-1994 թվականները: Այս երևույթի իրական ծավալների բացահայտմանն ուղղված հատուկ ընտրանքային որոշ հետազոտությունների տվյալներով՝ ընդամենը 3 տարվա ընթացքում Հայաստանից մեկնած էմիգրանտների թիվը կազմեց ավելի քան 1 մլն մարդ: Այս հոսքի մեծ մասը (շուրջ 600 հազար մարդ) հետագա տարիների սոցիալ-տնտեսական անբավարար դրական տեղաշարժերի պատճառով չվերադարձավ: Երկրի բնակչության միջինից բարձր

կրթամակարդակ ունեցող (ինչը վկայում է «ուղեղների արտահոսքի» բնույթ կրելու մասին) և բնակչության մոտ 18%-ը կազմող այս զանգվածի մեծ մասը ակտիվ վերարտադրողական տարիքի տղամարդիկ էին, որոնց 75-80%-ը հանգրվանեց Անկախ պետությունների համագործակցության (ԱՊՀ) երկրներում, ընդ որում՝ 10-ից 7-ը՝ ՌԴ-ում:

Հետագա՝ 1995-2001 թվականներին, երկրի սոցիալ-տնտեսական իրավիճակի որոշ շտկմամբ և նախընթաց գերբարձր էմիգրացիոն ակտիվությամբ պայմանավորված, մեկնումների միջին տարեկան թիվը 3,5 անգամ զիջեց 1992-1994թթ. գրանցված բարձր ցուցանիշին: Այսպես կոչված «սոցիալ-կենցաղային» էմիգրացիային փոխարինելու եկավ ավելի փոքր, բայց, որպես կանոն, մշտական էմիգրացիայի հանգեցնող «ընտանիքի վերամիավորում» ենթահոսքը: Վերջինիս ձևավորման պատճառական գործոններն էին երկրում դրական տեղաշարժերի ցածր տեմպերը, բարոյահոգեբանական անառողջ մթնոլորտը, ապագայի հանդեպ հավատի խաթարվածությունը: Էլ ավելի մեծացավ աշխատանքային ենթահոսքի բաժինը՝ հասնելով ամբողջ հոսքի 2/3-ին՝ էլ ավելի ընդգծելով այդ հոսքի սոցիալ-ժողովրդագրական կառուցվածքը և ըստ երկրների բաշխվածությունը: Այդ տարիներին Հայաստան չվերադարձավ ՀՀ-ից հետացած մոտ 250 հազար էմիգրանտ:

Այսպիսով, 1988-2001թթ. արտաքին միգրացիոն շարժի արդյունքում արտերկրում են մնացել Հայաստանի Հանրապետության մոտ 1,1 մլն քաղաքացիներ կամ մշտական բնակչության ներկայիս թվի 1/3-ից ավելին: Ակնհայտ է, որ նման զանգվածային երևույթն էական ազդեցություն է ունեցել, ունի և դեռ ունենալու է երկրի հետագա զարգացման ընթացքի վրա:

Էմիգրացիոն հոսքերի ժողովրդագրական կազմը, խաթարելով երկրում մնացած բնակչության սեռատարիքային կառուցվածքը, նպաստել է Հայաստանի ժողովրդագրական ճգնաժամային իրավիճակի ձևավորմանը, ինչի մասին է վկայում 1990թ. համեմատ ծնելիության և ամուսնությունների ցուցանիշների, համապատասխանաբար, 2,5 և գրեթե 3 անգամ նվազումը:

Մյուս կողմից, սակայն, էմիգրանտների կողմից երկիր փոխանցվող դրամական միջոցները, մեղմելով բնակչության անվճարունակության խնդիրը, նպաստել են 90-ականների առաջին կեսի կոմունալ-կենցաղային և տնտեսական կաթվածահար վիճակի հաղթահարմանը և հետագա տարիներին սոցիալ-տնտեսական աճի որոշակի միտումների ձևավորմանը: Այդ շրջանում արտաքին միգրացիան Հայաստանում խաղաց նաև երկրի մարդկային զարգացմանը նպաստող, աղքատության, առողջապահական խնդիրները մեղմող, կրթական խթան հանդիսացող լուրջ գործոն: Որոշակի առումով նաև դրա շնորհիվ Հայաստանում այդ տարիներին կանխվեցին լուրջ սոցիալական ցնցումներն ու պայթյունավտանգ իրավիճակները:

Արտաքին միգրացիոն գործընթացները, դրական ազդեցություններով հանդերձ, հանգեցրին նաև զգալի բացասական հետևանքների.

մասնավորապես, հանրության ակտիվ տարրի զգալի մասի՝ երկրի ներքին խնդիրներից օտարումը, անկասկած, հանդիսացել է հետագա տարիներին քաղաքական, սոցիալական և տնտեսական համակարգերին բնորոշ բացասական գծերի և երևույթների ի հայտ գալու և արմատավորման պատճառներից մեկը:

Երկրից հեռացած ՀՀ քաղաքացիներից ձևավորված այդ «նոր սփյուռքը» ներկայացնող անձանց՝ Հայաստանից բացակայության տևականությունը (միջին հաշվով 17 տարի) լուրջ կասկածներ է առաջացնում նրանց խոշոր խմբերի հետագա վերադարձի հետ կապված, ավելին, այդ խմբերը պարունակում են նշանակալի արտահոսքածին ներուժ: Մյուս կողմից, սակայն, ՀՀ-ից էմիգրացված խմբերի զգալի մասի կողմից հայրենիքի հետ կապվածության շարունակումը, դրամական փոխանցումների ավելացումը, Հայաստանում ունեցած անշարժ գույքի պահպանումը և նոր գույքի ձեռքբերումը թույլ չեն տալիս բացառել այդ հսքերի որոշակի ռեէմիգրացիոն ներուժը:

1988-1992թթ. Հայաստանի միգրացիոն իրավիճակի վրա որոշակի ազդեցություն ունեցան նաև ներքին միգրացիոն հոսքերը, որոնց առաջին զանգվածային հոսքը երկրաշարժի գոտուց մոտ 400 հազար աղետյալների տարհանումն էր: Նրանց որոշ մասը, մշտական բնակություն հաստատելով նոր վայրերում, էլ ավելի խորացրեց Հայաստանի բնակչության տարածքային բաշխման, տարաբնակեցման համակարգի օղակների անհամամասնությունները: Նվազեց ինչպես Շիրակի և Լոռու մարզերի, այնպես էլ այդ մարզերի արդյունաբերական և սոցիալ-մշակութային կենտրոնների՝ երկրի 2-րդ և 3-րդ քաղաքները հանդիսացող Գյումրիի և Վանաձորի սոցիալ-ժողովրդագրական ներուժը: Դրան հաջորդեց ռազմական բախումների հետևանքով Ադրբեյջանի հետ սահմանային գոտուց շուրջ 72 հազար մարդու ներքին հարկադիր տեղահանությունը: Հրադադարի հաստատումից (1994թ. մայիս) հետո նրանց մեծ մասը վերադարձավ նախկին բնակության վայրեր, սակայն մի մասն էլ, մնալով նոր բնակավայրում կամ էմիգրացվելով երկրից, իր հերթին թուլացրեց ռազմավարական նշանակություն ունեցող սահմանամերձ տարածքների ժողովրդագրական և սոցիալ-տնտեսական ներուժը:

1990-ական թվականների սկզբների սոցիալ-տնտեսական արտակարգ պայմաններն էլ փոխեցին «ոչ հարկադիր» ներքին միգրացիոն հոսքերի բնույթը: Քաղաքային կենսամակարդակի կտրուկ անկման բերումով, 2-3 տարի «քաղաք⇒գյուղ» հոսքը սկսեց գերակշռել ավանդականորեն ձևավորված «գյուղ⇒քաղաք» հոսքի նկատմամբ: 1990-ականների երկրորդ կեսից սկիզբ առած տնտեսական աճի թեկուզև թույլ միտումների շնորհիվ քաղաքների վիճակի որոշակի բարելավումը, ինչպես նաև գյուղական բնակչության կենսամակարդակի շարունակվող անկումը կտրուկ նվազեցրեց «քաղաք⇒գյուղ» հոսքը: Քաղաքից գյուղեկազմների մեծ մասը հետ վերադարձավ քաղաք, ավելին՝ խթանվեց հենց գյուղական բնակչության էմիգրացիոն

ներուժի աճը, որը սակայն քաղաքների իմիգրացիոն կարողությունների թուլության պատճառով չիրացվեց միայն երկրի ներսում՝ Հայաստանից մեկնածների թվաքանակում ավելացնելով գյուղական բնակավայրերի բնակիչների թիվը:

Վերջին տարիներին բնակչության **արտաքին** միգրացիոն շրջանառությունը շուրջ 2/3-ով աճել է գլխավորապես ի հաշիվ Հայաստան ժամանողների թվի առաջանցիկ աճի տեմպի (Հայաստանից մեկնողների տարեկան 45% աճի համեմատ ժամանողների միջին տարեկան մեծությունը կրկնապատկվել է): Այս միտման շնորհիվ շուրջ 30%-ով նվազել է ՀՀ միգրացիոն բացասական մնացորդի միջին տարեկան մեծությունը՝ հասնելով մոտ 25 հազար մարդու:

Սեզոնային՝ «գարուն-աշուն» աշխատանքային բնույթ կրող միգրացիան մեր երկրում առկա է արդեն 50 տարի՝ սկսած դեռևս խորհրդային վերջին երեք տասնամյակներից: Սակայն ի տարբերություն խորհրդային տարիների այժմ վերջինիս գերակշիռ մասը կազմող տևական (ավելի քան 1 տարով) աշխատանքային միգրացիան ոչ թե միտված է դրանցում ներգրավված անձանց բարեկեցության աստիճանի բարձրացմանը, այլ ընդամենը լուծում է գոյատևման խնդիր և միգրանտների համար պարունակում է բավականաչափ ռիսկեր: Ռիսկային են թե՛ մեկնումը (այն հաճախ կատարվում է պարտքի և/կամ գույքի ու անասունների վաճառքի գումարով՝ մեծամասամբ առանց հաջողության հստակ երաշխիքների վտանգելով ընտանիքի վաղվա օրը) և թե՛ բուն աշխատանքային գործունեությունը, ինչը որոշ դեպքերում իրականացվում է բանավոր պայմանավորվածության հիման վրա՝ հանգեցնելով աշխատանքի դիմաց վճարումների ուշացման, թերվճարման, հաճախ նաև բոլորովին չվճարման, այսինքն՝ աշխատանքային շահագործման և անգամ թրաֆիքինգի դեպքերի: Ռիսկայնության լուրջ գործոններ են նաև էմիգրանտների մեկնման վայրերի կեցության իրավական նորմերի խախտումների հետևանքով անօրինական միգրանտի վիճակում հայտնվելը, ինչպես նաև ընդունող երկրի հանրության որոշակի խավերի կողմից ցուցաբերվող անբարյացակամ վերաբերմունքը: Նշված բացասական երևույթներն ավելի են կարևորում աշխատանքային միգրացիայի գործընթացներում պետության միջամտության անհրաժեշտությունը, այդ երևույթի իրավաօրենսդրական հստակ ու ամբողջական կարգավորվածությունը, ինչպես նաև արտերկրում ՀՀ քաղաքացիների իրավունքների և շահերի պաշտպանության պետական համակարգի ձևավորումը:

Ամփոփելով նշենք, որ Հայաստանի ներկայիս արտաքին միգրացիոն իրավիճակը բնորոշվում է երկու հիմնական հայտանիշերով.

Առաջին՝ ձևավորվել է ժամանակավոր աշխատանքային միգրանտների (հիմնականում տևական) և նրանց օրինակին հետևողների բավական կայուն զանգված, որի միգրացիոն շարժը հանգեցնում է ՀՀ-ից հեռացած զգալի թվով (տարեկան միջին հաշվով 15-16 հազար մարդ կամ կամ երկրի անվանական

բնակչության ընդհանուր թվի մոտ 0,5%-ը) մարդկանց կուտակմանը արտերկրում:

Երկրորդ՝ տեղի են ունենում ոչ մեծ մշտական արտաքին միգրացիոն հոսքեր, որոնք ևս կայուն կերպով ընթանում են բացասական մնացորդով (պաշտոնական տվյալներով՝ տարեկան միջին հաշվով 7,5 հազար, հետագուտական տվյալներով՝ 10–11 հազար մարդ, այսինքն՝ բնակչության, համապատասխանաբար, մոտ 0,2% և 0,3%-ը):

Նշված գործընթացների կայունությունն առայժմ էապես չի փոխվել անգամ համաշխարհային ճգնաժամի ազդեցությամբ: 2009թ. ընդամենը մի փոքր պակասել է սեզոնային աշխատանքների մեկնողների թիվը: Որոշ փորձագետների կողմից կանխատեսվում էր, որ ճգնաժամի հետևանքով ընդունող երկրների տնտեսական իրողությունների վատթարացման պատճառով Հայաստան կվերադառնա աշխատանքային էմիգրանտների զգալի զանգված (70–80 հազար մարդ), որը, սակայն, տեղի չունեցավ: Սա վկայում է այն մասին, որ անգամ ճգնաժամային պայմաններում ընդունող երկրներում կուտակված աշխատանքային միգրանտները ավելի ցածր են գնահատել Հայաստանի սոցիալ-տնտեսական պայմանները՝ նախընտրելով ոչ թե վերադառնալ, այլ աշխատանքային միգրացիայի շնորհիվ ստացվող եկամուտների (աշխատավարձի) նվազեցման պայմաններում անգամ մնալ արտերկրում: Այս պահին¹¹⁹ Հայաստանում ճգնաժամի ընդգծված ազդեցության բացակայությունը դեռևս երաշխիք չէ, որ հետագայում ևս բացավելու են դեպի Հայաստան զանգվածային ռեէմիգրացիոն տարերային հոսքերը: Վերջիններիս ձևավորմանը կարող են մեծապես նպաստել նաև ՀՀ-ից ծագած աշխատանքային էմիգրացիոն հոսքերն ընդունող երկրների իմիգրացիոն քաղաքականությունների փոփոխությունները, որոնց ուղղվածությունը կախված է մոտ ապագայում մուտքի երկրների և Հայաստանի Հանրապետության սոցիալ-տնտեսական զարգացումներից: Հենց այդ զարգացումներն են պայմանավորելու նաև այն, թե ինչ անհատական ռազմավարություն կորդեգրեն ՀՀ-ից մեկնած աշխատանքային միգրանտները. **չի բացառվում ինչպես նրանց մեծ մասի մշտական բնակության մնալը, այնպես էլ իրենց ընտանիքների տեղափոխումը: Արդյունքում առաջիկա 5–10 տարիներին Հայաստանի Հանրապետությունից կարող է մշտապես էմիգրացվել ևս շուրջ 300 հազար անձ, հեռանկար, որը բոլոր առումներով անցանկալի է:**

Ներհայաստանյան գործոններից, արտաքին միգրացիոն հոսքերի ձևավորման առումով, հատկապես ազդեցիկ կարող են լինել երկուսը՝ գյուղատնտեսական հողերի խոշորացման օրինաչափ գործընթացը և առևտրի ու սպասարկման ձեռնարկությունների խոշորացման ավելի ու ավելի ընդգծվող միտումը: Այս գործոններով պայմանավորված՝ տնտեսության նշված

¹¹⁹ 2010թ. առաջին կես:

ոլորտներից դուրս մղվողների զանգվածը կհամալրի թե՛ աշխատանքային և թե՛ մշտական էմիգրանտների շարքերը:

Չնայած մինչճգնաժամային շրջանում երկնիշ տնտեսական աճին՝ երկրի **ներքին** միգրացիոն իրավիճակի բնույթը էապես չի փոխել, այսինքն՝ պահպանվել են ներքին միգրացիոն հոսքերի ցածր ակտիվությունը (<< ԱՎԾ տվյալների համաձայն՝ 2002–2007թթ. ներքին միգրանտները կազմել են բնակչության ընդամենը 1,5–1,7%-ը), ինչպես նաև այդ ենթախմբում աշխատանքային ենթահոսքի գրեթե բացակայության միտումները:

Այսպիսով, չնայած վերջին տարիներին սրության աստիճանի որոշակի մեղմացմանը՝ **Հայաստանի ներկայիս միգրացիոն իրավիճակն ընդհանուր առմամբ մնում է բարդ**, որի պատճառներն են՝

- գործազրկության բարձր աստիճանը և արժանավայել կյանքի համար եկամուտների ոչ բավարար մակարդակը,
- մարդու իրավունքների (քաղաքացիական, տնտեսական, քաղաքական և այլն) իրացման գործում առկա հիմնախնդիրները,
- ապագայի հանդեպ վստահության ու հավատի զգացման խաթարվածությունը,
- սոցիալ-տնտեսական զարգացման մակարդակների և տեմպերի ընդգծված տարաձայն անհամաչափությունները և այլն:

Ամփոփելով Հայաստանի միգրացիոն իրավիճակի նկարագրությունը՝ նշենք, որ *արդի միգրացիոն գործընթացները մեր երկրի հասարակական կյանքի ամենապարբեր կողմերի վրա վրա թողնում են մի շարք նշանակալի բացասական հետևանքներ, մասնավորապես՝*

- **Ժողովրդագրական.** մշտական բնակչության թվի աճի դանդաղում և առկա բնակչության թվի նվազում, բնակչության (առավել ընդգծված կերպով գյուղական) սեռատարիքային համամասնությունների խաթարման շարունակում՝ վերարտադրողական տարիքի անձանց ինչպես բացարձակ թվի, այնպես էլ բնակչության ընդհանուր համախմբում ունեցած տեսակարար կշռի նվազում, որի հետևանքով բարդանում են վերարտադրողական գործընթացները, արագանում են բնակչության ծերացման միտումները,
- **Տնտեսական.** «ուղեղների», որակյալ աշխատուժի, կապիտալի անկանոն արտահոսքի հետևանքով երկրի տնտեսական ներուժի նվազում, տնտեսական զարգացման հնարավորությունների և հեռանկարների վատթարացում, ներքին աշխատաշուկայում պահանջարկի և առաջարկի միջև անհամապատասխանության խորացում՝ հատկապես մարզային մակարդակներում,
- **Սոցիալ-բարոյական.** արտագնա աշխատանքային միգրանտների զանգվածի տևական բացակայության պատճառով ընտանիքի կայունության նվազում, ամուսնաընտանեկան հարաբերությունների համակարգի

խաթարում, սերունդների փոխհարաբերությունների, աճող սերնդի դաստիարակության և սոցիալականացման խնդիրների սրում, բնակչության առողջական վիճակին սպառնացող խնդիրներ՝ վարակիչ հիվանդությունների, այդ թվում սեռավարակների ներկրում և տարածում, արտերկրում ՀՀ քաղաքացիների՝ ազգային, կրոնական հիմքերով բռնությունների, մարդկանց շահագործման (թրաֆիքինգի) ենթարկվելու բարձր ռիսկայնություն, Ադրբեջանից և նախկին ԽՍՀՄ այլ տարածքներից բռնի տեղահանվածների և փախստականների սոցիալ-տնտեսական ու հոգևոր-մշակութային ինտեգրացիայի հիմնախնդիրների չլուծվածություն և այլն,

- **Տարաբնակեցման.** ՀՀ տարաբնակեցման համակարգի համամասնությունների էլ ավելի վատթարացում՝ սահմանամերձ և հեռավոր տարածաշրջանների ու բնակավայրերի բնակչության թվաքանակի նվազում, գյուղական և փոքր ու միջին քաղաքային բնակավայրերի տնտեսական և սոցիալական ներուժի նվազում, երկրի բնակչության՝ Երևանում և երևանամերձ մարզերում գերկենտրոնացման վտանգավոր գործընթացների շարունակում և այլն:

Այսպիսով, միգրացիոն իրավիճակի վերլուծությունից հետևում է, որ, միգրացիոն հիմնախնդիրները ենթակա չեն ինքնակարգավորման: Ավելին, համարժեք և արդյունավետ պետական միջամտության բացակայությունը հավանական է դարձնում դրանց հետագա սրումը:

Գլուխ 2. Հայաստանի Հանրապետության միգրացիայի պետական կարգավորման քաղաքականության նպատակը և սկզբունքները

ՀՀ միգրացիայի պետական կարգավորման քաղաքականության գլխավոր **նպատակը** ազգային անվտանգության ու կայուն մարդկային զարգացման պահանջներին համապատասխանող միգրացիոն իրավիճակի ձևավորումն է և միգրացիոն հոսքերում ներառված անձանց իրավունքների ու շահերի արդյունավետ պաշտպանության ապահովումը:

Միգրացիոն գործընթացների պետական կարգավորման էությունը այդ գործընթացների զարգացումները վերահսկելի ու նախընտրելի ուղղություններով ապահովելու համար իշխանության մարմինների՝ անհրաժեշտ օրենսդրական բարեփոխումների, նպատակային սոցիալ-տնտեսական ծրագրերի ու միջոցառումների իրականացմանը, ինչպես նաև վարչական տարբեր լծակների արդյունավետ կիրառմանն ուղղված գործողությունների ամբողջությունն է:

Հայեցակարգում միգրացիոն գործընթացների պետական կարգավորման քաղաքականության համար առաջակվում են հետևյալ **հիմնարար սկզբունքները**՝

- բոլոր միգրանտների իրավահավասարություն՝ անկախ սեռից, ռասայից, մաշկի գույնից, էթնիկական կամ սոցիալական ծագումից, գենետիկ հատկանիշներից, լեզվից, կրոնից, աշխարհայացքից, քաղաքական կամ այլ հայացքներից, ազգային փոքրամասնությանը պատկանելությունից, գույքային վիճակից, ծնունդից, հաշմանդամություն ունենալու հանգամանքից, տարիքից կամ անձնական ու սոցիալական բնույթի այլ հանգամանքներից,
- Հայաստանի Հանրապետությունում օրինական հիմքերով գտնվող յուրաքանչյուր անձի՝ երկրի տարածքում ազատ տեղաշարժվելու և սեփական հայեցողությամբ բնակության վայր ընտրելու, երկրից մեկնելու և երկիր վերադառնալու իրավունքի երաշխավորում,
- միգրացիոն գործընթացների կարգավորմանն ուղղված օրենքների և մյուս օրենսդրական ակտերի, ինչպես նաև Հայաստանի Հանրապետության կողմից ստանձնած միջազգային պարտավորությունների իրականացում,
- միգրացիոն հիմնահարցերի լուծման ընթացքում պետական մարմինների և հասարակական կազմակերպությունների ջանքերի համատեղում,
- քաղաքացիական հասարակության ներգրավում միգրացիայի պետական կարգավորման քաղաքականության մշակման ու դրա իրականացման գործընթացներում,
- Հայաստանի հետ բնակչության միգրացիոն փոխանակություն ունեցող պետությունների հետ իրավահավասար համագործակցության հիման վրա շահերի փոխհամաձայնեցում,
- Հայաստանի Հանրապետության կողմից Հայաստանի սահմաններից դուրս գտնվող ՀՀ քաղաքացիների իրավունքների և օրինական շահերի պաշտպանություն:

Գլուխ 3. Հայաստանի Հանրապետության պետական կառավարման տարբեր ոլորտներում ընդունված ռազմավարական փաստաթղթերի շրջանակներում լուծման ենթակա միգրացիոն հիմնախնդիրները¹²⁰

Հանրապետության միգրացիոն ներկա իրավիճակի պատճառով մեր երկրի ու պետության առջև ծագացել են այդ իրավիճակի բարելավման հետ

¹²⁰ Այս գլխում ներկայացված նյութը ընկած է ՀՀ կառավարության 2010թ. դեկտեմբերի 30-ի նիստի N 51 արձանագրային որոշմամբ հաստատված Հայաստանի Հանրապետության միգրացիայի պետական կարգավորման քաղաքականության հայեցակարգի 2-րդ՝ «Հայաստանի Հանրապետության միգրացիայի պետական կարգավորման քաղաքականության հիմնախնդիրները, դրանց լուծման հիմնորոշողությունները» բաժնի 1-ին գլխի հիմքում:

կապված քաղաքական-կառավարչական բնույթի հետևյալ կարևորագույն մարտահրավերները.

1. Պետական կառավարման ենթակա բոլոր ենթալորտներում վարվող քաղաքականությունների միջոցով երկրում ստեղծել այնպիսի վիճակ, որի շնորհիվ էականորեն կնվազեն Հայաստանի Հանրապետության բնակչության՝ երկրից հեռանալու սոցիալ-տնտեսական, քաղաքական, իրավական, բարոյա-հոգեբանական և այլ դրոպապատճառները և հակառակը՝ կավելանան երկրից տարբեր պատճառներով հեռացած ՀՀ քաղաքացիների (էմիգրացվածների) վերադարձին, ինչպես նաև սփյուռքահայերի հայրենադարձությանը նպաստող գործոնները.

2. Ստեղծել Հայաստանի Հանրապետության միգրացիոն հիմնախնդիրների սրությանն ու բարդությանը համարժեք միգրացիայի պետական կարգավորման այնպիսի համակարգ, որը թույլ կտա նվազագույնի հասցնել միգրացիայի բացասական հետևանքները և առավելագույնի հասցնել այդ երևույթի դրական ազդեցությունները մեր հասարակական կյանքի վրա:

Այս մարտահրավերների դիմագրավումը ենթադրում է ինչպես ՀՀ պետական կառավարման ամբողջ համակարգի, այնպես էլ միգրացիայի պետական կարգավորման ենթահամակարգի միջոցով վարել այնպիսի քաղաքականություն, որն ուղղված կլինի պետական-կառավարչական հետևյալ խմբերի հիմնախնդիրների լուծմանը.

Առաջին խումբը միգրացիոն գործընթացների հետ պատճառահետևանքային կապերի մեջ գտնվող այն հիմնախնդիրներն են, որոնք ենթակա են լուծման ՀՀ պետական կառավարման տարբեր ոլորտներում ընդունված ռազմավարությունների միջոցով կամ շրջանակներում: Սույն Հայեցակարգի տեսանկյունից որպես այլ ոլորտներում վարվող քաղաքականությունների միջոցով լուծման ենթակա միգրացիոն հիմնախնդիրներ են դիտարկվել հետևյալները.

1. Միգրացիոն գործընթացների հետևանքով առաջացած ժողովրդագրական անբարենպաստ իրավիճակի բարելավումը, որը ենթադրում է ՀՀ բնակչության բնական աճի խթանմանը, բնակչության սեռատարիքային արդյունավետ համամասնությունների ձևավորմանը նպաստող քաղաքականության վարում: Այս խնդիրը առայսօր որոշակիորեն արտացոլվել է ՀՀ պետական կառավարման համակարգի կողմից ընդունված մի շարք քաղաքական-ռազմավարական փաստաթղթերում, մասնավորապես՝

- ՀՀ ազգային անվտանգության ռազմավարությունը (ԱԱՌ) ժողովրդագրական բացասական միտումները դասում է ՀՀ ազգային անվտանգության դեմ ուղղված սպառնալիքների շարքին (մաս 1, կետ 3),
- ՀՀ ժողովրդագրական քաղաքականության ռազմավարությունը (ԺՔՌ) ՀՀ բնակչության սեռատարիքային անհամամասնությունները վերացնելու

ուղղությամբ կարևորում է երկրից հեռացած վերարտադրողական տարիքի տղամարդկանց կայուն ներհոսքի կազմակերպմանը, միգրացիոն արտադրության կանխարգելմանը նպաստող սոցիալ-տնտեսական քաղաքականության վարումը,

- ՀՀ կառավարության 2008թ. հոկտեմբերի 30-ի N 1207-Ն որոշմամբ հաստատված **Կայուն զարգացման ծրագիրը (ԿԶԾ)** Հայաստանի ներկայիս ժողովրդագրական իրավիճակը բնութագրում է որպես «զրոյական» վերարտադրության իրավիճակ և որպես կառավարության հիմնական գերակայություններից մեկը նախանշում է ժողովրդագրական իրավիճակի բարելավմանն ուղղված միջոցառումները, մասնավորապես ծնելիության աճի և երիտասարդ ընտանիքների աջակցությանն ուղղված քաղաքականության մշակումը և իրականացումը (կետ 64, 4-րդ ենթակետ): ԿԶԾ-ն, սակայն, չի մատնանշում միգրացիայի հետևանքով առաջացած ժողովրդագրական բացասական միտումների կանխմանն ուղղված կոնկրետ միջոցառումներ:

2. Միգրացիոն գործընթացների հետևանքով հանրապետության բնակչության արդյունավետ տարաբնակեցման խաթարված իրավիճակի բարելավումը, որը ենթադրում է ՀՀ բնակչության՝ Երևանում և մայրաքաղաքամերձ մարզերում վտանգավոր գերկենտրոնացումը կանխող քաղաքականության վարում: Այս առումով՝

- ԱԱՌ-ն շարունակվող քաղաքակենտրոնացումը (ուրբանիզացիան) դիտում է երկրի ազգային անվտանգության համար սպառնալիք՝ դրա հիմնական պատճառը համարելով գյուղական շրջանների և քաղաքների զարգացման անհամաչափությունը, որը հանգեցնում է սեյսմիկ գոտիներում բնակչության խիտ բնակեցմանը: Քաղաքակենտրոնացման սպառնալիքները նվազեցնելու ուղղությամբ որպես ՀՀ ազգային անվտանգության ապահովման առաջնահերթ խնդիրներ են մատնանշվում քաղաքաշինության հարատև զարգացումը և նպատակամղումը բնակչության տարածքային համաչափ բաշխվածությանը (մաս 2, կետ 4),
- մատնանշելով նախորդ տարիներին գրանցված երկնիշ տնտեսական աճի, աղքատության և անհավասարության էական կրճատման հանգամանքները՝ **ԿԶԾ-ն** միաժամանակ արձանագրում է երկրում տարածքային զարգացման անհամաչափությունների՝ վտանգավոր սահմանների հասնելու իրողությունը և հետ մնացող տարածքների տնտեսական զարգացման արագացմանն ուղղված ակտիվ տարածքային քաղաքականության մշակման և իրականացման միջոցով դրանց մեղմումը հռչակում է ՀՀ կառավարության հիմնական ռազմավարական գերակայություններից մեկը (կետ 64, ենթակետ 3),

- «Հայաստանի Հանրապետության տարաբնակեցման գլխավոր նախագծում» (ՏԳՆ) նշվում է, որ ՀՀ տարաբնակեցման առկա հենակետային հիմնականախթը, որը կազմված է քաղաքաշինական տարրեր նշանակության ու բնակչության տարրեր թվաքանակ ունեցող տարածքներից, ինչպես նաև միջպետական նշանակության տրանսպորտային կոմունիկացիոն առանցքներից, խիստ անհավասարաչափ է (կետ 1.3),
- «Հայաստանի Հանրապետության կառավարության 2008–2012թթ. գործունեության ծրագիրը» կառավարության քաղաքականության գերակայություններից (թ. 5 գերակայություն) մեկն է սահմանել նաև Հայաստանի քաղաքացիների սոցիալական պաշտպանությունը, որով սոցիալական քաղաքականությունն ուղղվելու է սահմանամերձ և բարձրլեռնային բնակավայրերից բնակչության արտագաղթի կանխմանը, այդ բնակավայրերի բնակչության սոցիալական ակտիվության բարձրացմանը, որը կհանգեցնի սոցիալական անտարբերության նվազմանը:

3. Սահմանամերձ գյուղական շրջանների սոցիալ-տնտեսական զարգացման հետ մնալու պարճառով զգալի չափերի հասնող անցանկալի էմիգրացիոն հոսքերի, ժողովրդագրական իրավիճակի վարթարացման կանխումը, որը ենթադրում է այդ շրջանների գյուղական բնակավայրերի սոցիալական պաշտպանության ոլորտի ենթակառուցվածքների վերականգնում, այդ բնակավայրերից որակյալ մասնագետների հեռանալու կանխարգելում, բնակչության մարդկային զարգացման հնարավորությունների մեծացում, ինչպես նաև ՀՀ ազգային անվտանգության և երկրի կայուն զարգացման շահերին համապատասխանող ներքին միգրացիոն հոսքերն ուղղորդող քաղաքականությունների վարում: Այս առումով՝

- **ԱԱՌ-ն** երկրի ենթակառուցվածքների ցանցի ոչ բավարար մակարդակը, մասնավորապես լրացուցիչ ճանապարհների, ջրատարների, կապի համակարգերի և այլ ենթակառուցվածքների զարգացման մեծ կարիքը, հատկապես սահմանամերձ և գյուղական շրջաններում, համարում է ՀՀ ազգային անվտանգության դեմ ուղղված ներքին սպառնալիքներից մեկը (մաս 1, կետ 3),
- **ԿԶԾ-ն** ևս մեկ անգամ ընդգծում է խզումը Երևանի և մարզերի, ինչպես նաև Երևանի և այլ քաղաքների ու գյուղական բնակավայրերի միջև՝ նշելով, որ անհամաչափ տարածքային զարգացումը խնդիրներ է առաջ բերում ինչպես երկրի ներքին կայունության առումով, այնպես էլ նպաստում է տնտեսապես թույլ զարգացած տարածաշրջաններից բնակչության անցանկալի արտահոսքին ու մայրաքաղաքում անվերահսկելի կենտրոնացմանը (կետ 389): Այս նկատառումներով **ԿԶԾ-ն ծրագրում է** տնտեսական զարգացման ներկայիս անհամաչափությունների հետագա աճի զսպում՝ հետ ընկնող տարածքների արագացված զարգացումն

ապահովող նպատակային տարածքային քաղաքականության մշակման և իրականացման միջոցով (կետ 69): Նախատեսվում է նաև շարունակել գյուղական, սահմանամերձ ու լեռնային բնակավայրերի հանրակրթական, առողջապահական և մշակութային հաստատությունների ենթահամակարգի կատարելագործմանն ու դրանց միջոցով մատուցվող ծառայությունների մատչելիության բարձրացմանն ուղղված աշխատանքները,

- **ՏԳՆ-ը** ՀՀ սահմանային գոտին և սահմանամերձ շրջանները հռչակել է քաղաքաշինական հատուկ կարգավորման անհրաժեշտություն ունեցող տարածքներ՝ դրանց տարածքային կազմակերպման առաջնահերթ հիմնախնդիրների մշակումը դիտարկելով հանրապետության ողջ տարածքի տարաբնակեցման և տարածքային կազմակերպման սկզբունքների հետ փոխկապակցվածության մեջ: Մասնավորապես, սահմանային գոտու և սահմանամերձ շրջանների քաղաքաշինորեն և տնտեսապես թույլ յուրացված տարածքներում առաջարկվում է առաջնահերթ զարգացման ռեժիմ, որը ենթադրում է գյուղական բնակավայրերի խոշորացում, լքված բնակավայրերի վերականգնում, բնակավայրերի փոխկապակցվածության ապահովում՝ միջհամայնքային միավորումների ձևավորման համար անհրաժեշտ նախադրյալների բացահայտումով, ռեսուրսների համատեղ օգտագործմամբ (կետ 1.2.1.): Այս փաստաթուղթը, սակայն, սահմանամերձ շրջանների տարաբնակեցման իրավիճակը չի դիտարկում ուղղակիորեն միգրացիոն գործընթացների հետ փոխկապակցվածության մեջ,
- **ՀՀ ԱԱՌ-ն ապահովմանն ուղղված ՀՀ տարածքային կառավարման նախարարության գործունեության ծրագրում** Հայաստանի Հանրապետությունում տարածքային կառավարումն ու տեղական ինքնակառավարումն ապահովելու կարևորագույն միջոցներից մեկը տարածքային համաչափ զարգացման հայեցակարգային դրույթների սահմանումն է (կետ 15, ենթակետ 2),
- **Հայաստանի Հանրապետության կրթության զարգացման 2011–2015թթ. պետական ծրագիրը (Կրթ. ԶԾ)** կրթության բնագավառի գերխնդիր է համարում ՀՀ բոլոր քաղաքացիների՝ իրենց ձգտումներին ու ընդունակություններին համապատասխան կրթություն ստանալու հավասար մատչելիության ապահովումը (բաժին 2, կետ 9): Այս փաստաթղթում ընդգծվում է նաև այն, որ առանձին գործող ավագ դպրոցների ծրագիրը կարող է խորացնել մատչելիության անհավասարությունը, քանի որ ծրագրում ընդգրկված չեն փոքր գյուղական համայնքները, որոնք առավել խոցելի են աղքատության տեսանկյունից (բաժին 2, կետ 11),
- **ՀՀ կառավարության 2008թ. հաստատած «Նախադպրոցական կրթության բարեփոխումների 2008–2015թթ. ռազմավարական ծրագիրը»**

(ՆԿԲՈՄ) նպատակադրում է ծախսարդյունավետ կրթական ծրագրերի ներդրման միջոցով մինչև 2015թ. ավագ նախադպրոցական տարիքային խմբի (5–6 տարեկանների) ընդգրկվածությունը հասցնել մինչև 90%-ի: Այդ ծրագրով առաջնահերթությունը տրվում է աղքատ ընտանիքներին, ինչպես նաև այն համայնքներին, որտեղ չեն գործում նախադպրոցական հաստատություններ,

- **ՀՀ ԱԱՌ ապահովմանն ուղղված՝ Հայաստանի Հանրապետության կրթության և գիտության նախարարության գործունեության ծրագրում** նշվում է, որ Հայաստանի համար առավել առաջնային է աղքատության հաղթահարումը, որտեղ կրթությունը դիտարկվում է հիմնական գերակայությունների շարքում (կետ 9) և այլն:

4. Հանրապետության մրավոր և գիտական ներուժի, ինչպես նաև որակյալ աշխարհի զգալի ծավալների հասնող արտահոսքի նվազեցումը, որը ենթադրում է հանրապետության գիտակրթական ենթակառուցվածքների, ինչպես նաև տնտեսության գիտարար ճյուղերի համալիր զարգացմանն ուղղված քաղաքականության վարում: Այս առումով՝

- **ԱԱՌ-ն գիտակրթական համակարգի արդյունավետության** և միջազգային ներգրավվածության ոչ բավարար մակարդակները, ինչպես նաև յուրաքանչյուրի համար մասնագիտական կրթության ոչ լիարժեք մատչելիությունը համարում է ՀՀ ազգային անվտանգության ներքին սպառնալիքներից (մաս 1, կետ 3), ուստի երկրի ազգային անվտանգության ապահովման հիմնական երաշխիքների շարքին է դասում նաև գիտակրթական համակարգի արդիականացումը, կրթության մատչելիության աստիճանի բարձրացումը, հոգևոր–մշակութային ոլորտների շարունակական զարգացումը: Այս նպատակների կյանքի կոչումը, ի թիվս այլ խնդիրների, ենթադրում է նաև տնտեսության և հասարակության կայուն զարգացման համար անհրաժեշտ մասնագիտական աշխատուժի, մասնավորապես գիտական և գիտամանկավարժական ներուժի վերարտադրություն, ինչպես նաև «ուղեղների» արտահոսքի կանխում («Ներածություն»),

- **«Հայաստանի Հանրապետությունում գիտության ոլորտի բարեփոխումների հայեցակարգային դրույթների» (ԳԲՀԴ)** համաձայն՝ գիտական ներուժի վերարտադրությանը նպատակաուղղված քաղաքականության բացակայությունն օրախնդիր է դարձրել որակյալ գիտական կադրերի, առաջին հերթին երիտասարդների արտահոսքը գիտության ոլորտից, ընդհուպ մեկնումը արտերկիր: Գիտական և գիտամանկավարժական կադրերի պատրաստման ծրագրերի խիստ անբավարար ծավալները և երիտասարդ գիտնականների արտահոսքը վտանգավոր սահմանագծի են մոտեցրել ինչպես գիտական դպրոցների պահպանումն ու զարգացումը,

այնպես էլ բուհերում որակյալ գիտամանկավարժական կազմի ապահովման հարցը (բաժին 1, պարբ. 3): Այդ փաստաթուղթը գիտության ոլորտում բարեփոխումների հիմնական նպատակ է հայտարարում գիտելիքի վրա հիմնված տնտեսության և հասարակության ստեղծումը (բաժին 2, պարբ. 1), որին հասնելու առաջնահերթ ուղիներից մեկն էլ դիտում է գիտական ներուժի երիտասարդացմանն ու արտահոսքի մեղմման ներուժ պարունակող երիտասարդ գիտնականների դրամաշնորհների և կրթաթոշակների հատուկ համակարգի ստեղծումը (բաժին 2, կետ 4):

- **«ՀՀ ԱԱՌ ապահովմանն ուղղված Հայաստանի Հանրապետության կրթության և գիտության նախարարության գործունեության ծրագրում»** նշվում է, որ պետության զարգացման և ազգային անվտանգության ապահովման համատեքստում մրցունակ գիտակրթական քաղաքականության իրականացման մարտահրավերը պահանջում է Հայաստանի գիտակրթական բնագավառի առաջանցիկ զարգացում՝ ուղղված կրթության որակի և մատչելիության բարձրացմանը և գիտության ու տնտեսության արդյունավետ կապի ապահովմանը (կետ 11),

- **«ՀՀ ԱԱՌ ապահովման դրույթներով նախատեսված Հայաստանի Հանրապետության էկոնոմիկայի նախարարության գործունեության ծրագիրն»** ամրագրում է, որ Հայաստանը, գրավիչ գործարար միջավայրում ապահովելով գիտական մշակումների ստեղծման, ֆինանսավորման, ներդրման, իսկ այնուհետ՝ փոքր և միջին ձեռնարկատիրության սուբյեկտների միջոցով դրանց կիրառման գործընթացը, կարող է անցում կատարել գիտելիքի վրա հիմնված տնտեսության: Սա հնարավորություն կստեղծի Հայաստանի՝ որպես զարգացած արդյունաբերական երկրի վարկանիշի ձևավորման և ամրապնդման համար (տե՛ս «Արդյունաբերական քաղաքականություն» բաժինը):

5. Տնտեսական, այդ թվում հարկային, դրամավարկային ու մաքսային այնպիսի քաղաքականության վարումը, որը թույլ կտա նվազեցնել տնտեսական դրդապատճառներով էմիգրացիոն հոսքերը, ինչպես նաև խթանել ՀՀ քաղաքացի աշխատանքային էմիգրանտների վաստակած ֆինանսական միջոցների արդյունավետ ներդրումը Հայաստանի Հանրապետությունում: Այս առումով՝

- ԱԱՌ-ի համաձայն՝ Հայաստանը կարևորում է մրցակցային միջավայրի բարելավումը, տնտեսության ճյուղերի մենաշնորհացման կանխումը, տնտեսության սովերային մասի կրճատումը՝ որպես տնտեսական առաջընթացի ապահովման և ազատական տնտեսության կայացման երաշխիք (մաս 2, կետ 1),
- **«ՀՀ ԱԱՌ դրույթներով նախատեսված Հայաստանի Հանրապետության էկոնոմիկայի նախարարության գործունեության ծրագիրը»** որպես Հայաստանի Հանրապետության տնտեսական զարգացման թիրախներ

մատնանշում է Հայաստանի՝ տնտեսական ազատականության, ձեռնարկատիրական գործունեությամբ զբաղվելու դյուրինության, գլոբալ մրցունակության մակարդակները բնութագրող ցուցանիշների կտրուկ բարձրացումը, ինչպես նաև Համախառն ներքին արդյունքի նկատմամբ ստվերային տնտեսության հարաբերության առնվազն կիսով չափ կրճատումը և կոռուպցիայի մակարդակի համապատասխանեցումը ԵՄ-27 միջին ցուցանիշին (տե՛ս «Արդյունաբերական քաղաքականություն» բաժին, «IV. Արտադրողականության և երկրի մրցունակության աճը» ենթաբաժին, կետ 19): Այդուհանդերձ այս փաստաթուղթը ուղղակիորեն միգրացիոն գործընթացների կարգավորման հետ կապված միջոցառումներ չի նախատեսում:

6. Ամուսնաընտանեկան հարաբերությունների խաթարման կանխումը, որը ենթադրում է ամուսնությունների թվի աճին և հակառակը՝ ամուսնալուծությունների թվի մեծացման կանխմանը, ինչպես նաև երեխաների դաստիարակության և նորմալ սոցիալականացման գործընթացի ապահովմանը նպաստող ընտանիքների աջակցության քաղաքականության վարում: Այս առումով՝

ԱԱՌ-ն ՀՀ ազգային անվտանգության սպառնալիքների թվին է դասում նաև բարոյահոգեբանական անբարենպաստ մթնոլորտը, մասնավորապես առողջ ապրելակերպի, ընտանիքի ավանդական դերի նկատմամբ քամահրական վերաբերմունքը, դաստիարակության դեռևս ոչ բավարար մակարդակը, և այդ առումով ազգային անվտանգության ապահովման հիմնարար ուղղություններից է հայտարարում առողջապահության առավել արդյունավետ համակարգի ստեղծումը, մայրության ու մանկության պաշտպանությունը և այլն,

ՀՀ ԺԲՌ-ն ընդգծում է տղամարդկանց երկարատև բացակայության բացասական ազդեցությունը ամուսնաընտանեկան հարաբերությունների և երեխաների դաստիարակության գործընթացի վրա (կետ 56),

ՀՀ կառավարության 2009թ. հաստատած «**Երիտասարդներին՝ մատչելի բնակարան**» պետական նպատակային ծրագիրը (ԵՄԲԾ) ուղղված է երիտասարդների բնակարանային խնդիրների հաղթահարման ուղղությամբ պետական աջակցության արդյունավետ համակարգի ներդրմանը: Ծրագրի հաջող իրականացումը կնպաստի նաև Հայաստանի Հանրապետությունում ժողովրդագրական իրավիճակի բարելավմանը, արտագաղթի նվազեցմանը, ներքին միգրացիոն հոսքերի կառավարմանը (առաջին մաս):

ԱՂՔԱՏՈՒԹՅՈՒՆ, ԱՆՀԱՎԱՍԱՐՈՒԹՅՈՒՆ ԵՎ ՄԻԳՐԱՑԻԱ

Վ. Գևորգյանի հեղինակած «Աղքատություն, անհավասարություն և միգրացիա» հոդվածն առաջին անգամ հայերեն և անգլերեն հրատարակվել է ՄԱԿ-ի Զարգացման ծրագրի 2009թ. «Միգրացիա և մարդկային զարգացում. հնարավորություններ և մարտահրավերներ» խորագիրը կրող Մարդկային զարգացման ազգային զեկույցում¹²¹ կազմելով վերջինիս հինգ մասերից մեկը՝ երկրորդ գլուխը:

Հոդվածի հեղինակը միաժամանակ հանդիսացել է հիշյալ զեկույցը մշակող փորձագիտական թիմի ղեկավարը և վերոնշյալ հոդվածից բացի հեղինակել է ՄԶԱԶ-ի ընդհանուր ներածությունը, որը ներկայացվում է հոդվածից առաջ:

Ներածություն

Վերջին քսան տարիների մի շարք տնտեսական, ռազմաքաղաքական, սոցիալական և այլ գործոնների միաժամանակյա ազդեցությամբ Հայաստանը ներքաշվեց ինտենսիվ միգրացիոն հոսքերի հորձանուտ: Փորձագիտական տարբեր հետազոտությունների համաձայն՝ միայն 1990-2005թթ. Հայաստանից հեռացել և այլ երկրներում բնակություն է հաստատել 700 հազարից 1 միլիոն 300 հազար մարդ¹²², որը կազմում է 2008թ. ՀՀ անվանական բնակչության 22-40%-ը: Երկրի բնակչության ընդհանուր զանգվածի համեմատ բնակչության աննախադեպ մեծ ծավալի արտաքին տեղաշարժերը (հատկապես երկրից հեռացումը) քանակականից զատ մի շարք ակնհայտ տագնապահարույց հետևանքներ են թողնում մեր հասարակական կյանքի ու զարգացման ընթացքի վրա: Այսպիսի ազդեցություններից առավել կարևոր են.

1. Սոցիալ-ժողովրդագրական բնույթի հետևանքները. Էմիգրացիոն հոսքերում աշխատանքային և վերարտադրողական տարիքի տղամարդկանց թվի ակնհայտ գերակշռությունը հանգեցրել է ժողովրդագրական մի շարք համամասնությունների խախտման, մասնավորապես կտրուկ նվազել է ծնելիության ցուցանիշը (1990թ. հանրապետությունում ծնվել էր մոտ 80 հազար երեխա, 2001-2002թթ. այս ցուցանիշը նվազեց մոտ 2,5 անգամ և միայն 2003-ից սկսած է դիտվում ծնելիության ցուցանիշի դանդաղ աճի միտում): Նվազել է նաև ամուսնությունների թիվը (ամուսնությունների ցուցանիշի համեմատ ամուսնությունների մասնաբաժինը 2003թ. 11,8%-ից 2007թ. հասավ 16,1%-ի¹²³):

¹²¹ Տե՛ս file:///C:/Users/Vardan.Gevorgyan/Downloads/Migration_and_Human_development_eng.pdf

¹²² ԵԱՀԿ և «Առաջադեմ սոցիալական տեխնոլոգիաներ» ՀԿ-ի «Աշխատանքային էմիգրացիան Հայաստանից 2002-2005թթ.» միացյալ հետազոտություն:

¹²³ Հայաստանի վիճակագրական տարեգիրք-2008թ., էջ 43:

Ամուսնալուծությունների մեծացման հետևանքով մեծանում է նաև առանց ծնողական խնամքի մնացած երեխաների թիվը՝ կենդանի ծնողների գոյության պարագայում մեծացնելով սոցիալական որբության երևույթի տարածումը: Մեծացել է նաև մահացության ցուցանիշը, բնակչության ընդհանուր թվում զգալիորեն մեծացել է ծերերի տեսակարար կշիռը (աշխատանքային տարիքից բարձր տարիքի անձանց մասնաբաժինը << բնակչության ընդհանուր թվում հասել է 12%-ի¹²⁴), այդ թվում խնամքի կարիք ունեցող լքված ծերերի ու հաշմանդամների թիվը: Որպես այս միտումների ընդհանրական հետևանք, հանրապետության բնակչության բնական հավելածի ցուցանիշը 1990թ. համեմատ 2004-ին կրճատվեց մոտ 5 անգամ:

2. Սոցիալ-տնտեսական և քաղաքական հետևանքները. Երկրում լայն տարածում է ստանում աղքատությունը: Բնակչության առավել ակտիվ և բարձր որակավորում ունեցող զանգվածի հեռացումը դանդաղեցնում է հասարակության զարգացման ընթացքը: Բնակչության դանդաղ վերարտադրությունը չի ապահովում երկրի բանակի համալրման համար անհրաժեշտ մարդկանց թվաքանակ՝ վտանգելով պաշտպանունակությունը: Չի ապահովվում կրթական համակարգի համար անհրաժեշտ երեխաների թիվ՝ հանգեցնելով այդ համակարգի հաստատությունների թվի կրճատմանն ու ոլորտի մասնագետների գործազրկության աճին: Չի ապահովվում նաև ապրանքների ու ծառայությունների սպառողների որոշակի զանգված, որի առկայությամբ է միայն հնարավոր ապահովել արտադրական ու սոցիալական ծառայությունների ենթակառուցվածքների որոշակի արդյունավետ ծավալը, որը թույլ կտա երկրում ապահովել սոցիալ-տնտեսական վերընթաց զարգացման համար անհրաժեշտ քանակի միջոցների շրջանառություն և այլն:

3. Բարոյահոգեբանական բնույթի հետևանքները. Բնակչության շրջանում խորանում է երկրի ապագայի նկատմամբ անտարբերությունը, երկիրը լքելու, երկրի զարգացման համար, անարդարությունների ու օրինախախտումների դեմ չպայքարելու, բացասական երևույթներին հարմարվելու, պասիվ-հայեցողական և սպառողական մտածելակերպը՝ նպաստելով արատավոր բազմաթիվ երևույթների արագ տարածմանը, մարդու իրավունքների ու ազատությունների ոտնահարումների ավելացմանը:

Հայաստանի հասարակական կյանքի վրա թողած ընդհանրական հետևանքներից բացի առաջանում են նաև մի շարք բացասական հետևանքներ՝ կապված ուղղակիորեն միգրացիոն հոսքերի բնույթի և դրանցում ներքաշված խմբերի հետ: Մասնավորապես վերջին 20 տարիներին <<-ից դուրս եկող միգրացիոն հոսքերին առավելապես բնորոշ է թույլ կարգավորվածությունը, էմիգրանտների խմբում անօրինական միգրանտների զգալի տեսակարար կշիռը, ինչպես նաև էմիգրացիոն հոսքերում աշխատանքային միգրանտների բացարձակ գերակշռությունը: Այս հանգամանքներն ինքնին

միգրանտների ու նրանց ընտանիքների անդամների համար առաջացնում են մի շարք հիմնախնդիրներ, ինչպիսիք են արտերկիր մեկնելու և վերադառնալու ընթացքում ոտնձգություններից պաշտպանվելու, մեկնման երկրներում նրանց իրավունքների (այդ թվում աշխատանքային) ոտնահարումների, արտագնա աշխատանքով ձեռք բերված միջոցները անվտանգ երկիր հասցնելու, դրանց արդյունավետ օգտագործումն ապահովելու, իրենց և իրենց ընտանիքի անդամների մարդկային զարգացումն ապահովելու հետ կապված խնդիրները:

Վերը նշված խնդիրները մեր երկրի ու պետության առջև դրել են նաև դրանց արդյունավետ լուծման հետ կապված քաղաքական-կառավարչական բնույթի հետևյալ կարևորագույն մարտահրավերները՝

ա. Երկրում ստեղծել այնպիսի վիճակ (վարել այնպիսի քաղաքականություն), որի շնորհիվ էականորեն կնվազեն << բնակչության՝ երկրից հեռանալու դրդապատճառները և հակառակը՝ կավելանան երկիր վերադառնալուն նպաստող դրդապատճառները,

բ. Ստեղծել << միգրացիոն հիմնախնդիրների սրությանն ու բարդությանը համարժեք միգրացիայի պետական կարգավորման այնպիսի համակարգ, որը թույլ կտա նվազագույնի հասցնել միգրացիայի բացասական հետևանքները և հակառակը՝ առավելագույնի հասցնել այդ երևույթի դրական ազդեցությունները մեր հասարակական կյանքի վրա:

Սակայն միգրացիան հասարակական կյանքի վրա թողնում է նաև որոշակի դրական ազդեցություն, որը հաճախ միարժեք չի ընկալվում հասարակության տարբեր խմբերի, մասնագետների ու կառավարողների կողմից, ուստիև մեզանում չի ձևավորվել միգրացիայի նկատմամբ միարժեք մոտեցում, որն էլ կարող էր ընկնել այդ երևույթի պետական կարգավորման քաղաքականության հիմքում: Լրջորեն հասունացել էր միգրացիոն գործընթացների, հասարակական կյանքի տարբեր կողմերի ու կարևորագույն հիմնահարցերի հետ ունեցած պատճառահետևանքային կապերի համակողմանի վերլուծության խնդիրը՝ ցույց տալու համար մարդկային զարգացման վրա միգրացիայի ինչպես բացասական, այնպես էլ դրական ազդեցությունները: Ուստի պատահական չէ, որ 2009 թվականին «Միգրացիա և մարդկային զարգացում. հնարավորություններ և մարտահրավերներ» խորագրով Մարդկային զարգացման ազգային զեկույցը, որ պատրաստվել է մի խումբ անկախ փորձագետների կողմից ՄԱԿ-ի Զարգացման ծրագրի աջակցությամբ, նվիրված է Հայաստանում միգրացիայի խնդիրներին և գործընթացներին: Այն նպատակ ունի խորապես վերլուծել միգրացիան Հայաստանում զարգացման տեսանկյուններից և խթանել միգրացիայի և դրա հետ կապված քաղաքականության շուրջ քննարկումներն ու նպաստել այդ երևույթի արդյունավետ կարգավորման համակարգի կատարելագործմանը:

¹²⁴ Նույն տեղը, էջ 28:

Հուսով ենք, որ ՄՁԶ-2009-ը կնպաստի մեր հանրապետությունում միգրացիոն գործընթացների մասին ընդհանրապես և վերջիններին՝ հասարակական կյանքի այլ կարևոր հիմնախնդիրների վրա ունեցած փոխազդեցությունների մասին ավելի ամբողջական ու համակողմանի պատկերացումների ձևավորմանը այդ խնդիրների լուծմանն ուղղված քաղաքականության մշակողների, իրականացնողների և ընդհանրապես այդ խնդիրների լուծման գործում շահագրգիռ խմբերի մոտ: Կարծում ենք նաև, որ զեկույցը մեկ անգամ ևս հասարակության ուշադրությունը կբևեռի ինչպես միգրացիոն գործընթացների, այնպես էլ դրանց հետ սերտ պատճառահետևանքային կապերի մեջ գտնվող այլ հրատապ հիմնախնդիրների վրա՝ նպաստելով վերջինների արդյունավետ լուծմանն ուղղությամբ ակտիվ քայլերի խթանմանը:

Գլուխ 2

ԱՂՔԱՏՈՒԹՅՈՒՆ,
ԱՆՀԱՎԱՍԱՐՈՒԹՅՈՒՆ ԵՎ
ՄԻԳՐԱՑԻԱ

2.1. Աղքատությունը, անհավասարությունը և միգրացիան որպես Հայաստանի կարևորագույն սոցիալական հիմնախնդիր

2.1.1. Միգրացիոն հոսքերի մասշտաբները և խնդրի կարևորության ընկալումը

Միգրացիան որպես սոցիալ-էկոլոգիական հիմնախնդիր նորություն չէր Հայաստանի համար: Չնայած սրան, 1988 թվականից սկսած, ապա նաև Խորհրդային Միության (ԽՍՀՄ) փլուզումից հետո Հայաստանը հայտնվեց վերջին յոթանասուն տարիների համար աննախադեպ ինտենսիվ միգրացիոն հոսքերի հորձանուտում: Աղքատությունն ու անհավասարությունը ևս որպես ամենասոցիալական հիմնախնդիրներ որոշակի չափերով ու դրսևորումներով ուղեկցել են Հայաստանի հասարակությանը նաև մինչև անկախությունը: 1990-ականների սկզբից այդ երևույթները ևս մի շարք պատճառներով լայն տարածում ստացան մեր հանրապետությունում:

Աղքատության հիմնախնդիրը արդիական է աշխարհի երկրների մեծ մասի համար, ուստի միջազգային կազմակերպություններից շատերը հատուկ ուշադրություն են դարձնում դրան: Առողջապահության համաշխարհային կազմակերպությունը (ԱՀԿ) մասնավորապես իր 1995թ. հրապարակած «Ճեղքվածքի վերացումը» փաստաթղթում հայտարարում է. «Երկրի վրա տառապանքի գլխավոր պատճառը չափից ավելի աղքատությունն է»¹²⁵:

Աշխատանքի միջազգային կազմակերպությունը (ԱՄԿ) իր «Սոցիալական քաղաքականության հիմնական նպատակների և նորմերի մասին» կոնվենցիայում հռչակել է մարդու այնպիսի կենսամակարդակ ունենալու իրավունքը, որն անհրաժեշտ է նրա ու նրա ընտանիքի անդամների առողջության ապահովման և պահպանման համար՝ գործազրկության, հաշմանդամության կամ գոյության միջոցների իր կամքից անկախ պատճառներով կորստի դեպքում:

Աղքատության աճին զուգահեռ, դրա պատճառով կամ դրա հետևանքով տարբեր սոցիալական խմբերի կյանքի պայմանների միջև մշտապես ավելանում են նաև անհավասարության բազմապիսի դրսևորումները: Աշխարհում անընդհատ խորանում է եկամտային տարբերությունների անդունդը հարուստների ու աղքատների միջև: Բազմաթիվ հետազոտություններ ցույց են տվել, որ եկամտների տարբերություններն ուղղակիորեն հանգեցնում են նաև այդ խմբերի առողջական վիճակների տարբերությունների: Առողջությունից բացի աղքատությունն ու անհավասարությունը ուղղակի և անուղղակի ազդեցություն են թողնում անհատի սոցիալական, հոգեկան և ֆիզիկական բարեկեցության, հասարակության մեջ վերջինիս զբաղեցրած դիրքի, հասարակական

¹²⁵ "Бедность, социальное неравенство и психическое здоровье", стр. 1, /www.psyob-sor.org/

բարիքներից օգտվելու հնարավորությունների, անհատի՝ հասարակության նկատմամբ, ինչպես նաև հասարակության՝ անհատի նկատմամբ ցուցաբերած վերաբերմունքի և բազմաթիվ այլ հանգամանքների վրա: Աղքատությունն ու անհավասարությունը սերտորեն փոխկապակցված են: Եկամտների անհավասարությունն անհատի մոտ առաջացնում է հոգեւոցիալական ցնցում, որը ժամանակի ընթացքում հանգեցնում է առողջության վատթարացման և, ի վերջո, մահվան: Անհավասարությունը անհատից բացի ազդում է նաև հասարակության վրա՝ առաջացնելով զանգվածային սթրես, ֆրոստրացիա, որոնք իրենց հերթին հանգեցնում են ընտանիքների քայքայման, հանցագործությունների, ինքնասպանությունների, և բռնությունների ցուցանիշների աճի: Ժամանակակից մոտեցումներից շատերում սկսել են ավելի ու ավելի հաճախ անհավասարությունը դիտարկել որպես և՛ աղքատության վիճակի հասնելու պատճառ, և՛ որպես տնտեսական զարգացմանը խոչընդոտող գործոն:

Համաշխարհային բանկի (ՀԲ) փորձագետ Քեյթ Գրիֆինի կարծիքով՝ շուկայական տնտեսությանն անցնելու գործընթացի հենց սկզբից Հայաստանում կտրուկ աճեց եկամտների անհավասարությունը: Այն ավելացրեց աղքատության տեսակարար կշիռը բնակչության ընդհանուր թվակազմում: Բնակչության եկամտային անհավասարության աստիճանն արտացոլող Ջինի գործակիցը 1989թ. 0.258-ից 1990-ական թթ. երկրորդ կեսին հասավ 0.59-0.60-ի, որի հետևանքով ՀՀ-ն դասվեց եկամտային անհավասարության գծով աշխարհի ամենաանհավասարաչափ երկրների դասին¹²⁶:

Բարեբախտաբար, Հայաստանում կառավարման մակարդակով գիտակցվեց աղքատության համազգային սրության հիմնախնդիր լինելը, որի վառ ապացույցը դարձավ 2003թ. օգոստոսին ընդունված՝ անկախությունից ի վեր ՀՀ սոցիալ-տնտեսական զարգացման առաջին ամենաընդգրկուն ռազմավարական ծրագրային փաստաթուղթը՝ Աղքատության հաղթահարման ռազմավարական ծրագիրը (ԱՀՌԾ), որում աղքատությունը դիտարկվում է որպես երկրի սոցիալական կայունությունը վտանգող, ինչպես նաև երկարաժամկետ հեռանկարում տնտեսական զարգացմանն արգելք հանդիսացող լուրջ սոցիալական հիմնախնդիր (ԱՀՌԾ, կետ 53): Այդ նույն փաստաթուղթը, որի վերանայված տարբերակն ընդունվեց 2008թ., լրջորեն անդրադարձել է նաև աղքատության և անհավասարության կապին, ինչպես նաև մեր հանրապետության համար վերջին քսանամյակում աննախադեպ սրություն ստացած միգրացիայի խնդրին:

Նկատի ունենալով ՀՀ-ում գործազրկության և միգրացիայի սերտ պատճառահետևանքային կապը՝ ՀՀ կառավարության ընդունած 2008-2012թթ. Կայուն զարգացման ծրագիրը (ԿԶԾ), որի համար հիմք է ծառայել ՀՀ վերանայված ԱՀՌԾ-ն, աղքատության հիմնավոր հաղթահարման հեռանկարը տեսնում է տնտեսական զարգացման ճանապարհով արժանավայել զբաղվածության ընդլայնման մեջ: Զբաղվածությունը դիտելով որպես աղքատության

¹²⁶ "Деловой экспресс"/ экономический еженедельник Армении, N 08 (512) 6-12 марта, 2003г/.

հաղթահարման, հետևաբար նաև երկրից բնակչության արտագաղթը կանխող կարևորագույն գործոն՝ ԿԶԾ-ն միևնույն ժամանակ իրավացիորեն ընդունում է, որ ՀՀ աշխատաշուկայի ներկա վիճակում զբաղված լինելը երաշխիք չէ աղքատության հաղթահարման համար, քանի որ զգալի թվով զբաղված անձինք դեռևս ի վիճակի չեն ապահովել իրենց և իրենց ընտանիքի անդամների նույնիսկ նվազագույն կենսամակարդակի ապահովման համար անհրաժեշտ միջոցները: Դրա վկայությունն այն է, որ 2005թ. զբաղված բնակչության 24%-ը (նրանց ընտանիքների անդամները) համարվում էր աղքատ (1999թ. այդ ցուցանիշը կազմում էր 49%): Այնուամենայնիվ աշխատանք ունենալով որպես աղքատության հաղթահարման առաջնային գործոնի օգտին է խոսում այն փաստը, որ աղքատների տեսակարար կշիռը զբաղված բնակչության համախմբում 10%-ային նիշով ցածր է բնակչության ընդհանուր համախմբում աղքատների ունեցած տեսակարար կշռից¹²⁷:

ԿԶԾ-ն, հիմնվելով 2002-2006թթ. տնտեսական աճի շնորհիվ ՀՀ աշխատաշուկայում աշխատանքի նկատմամբ պահանջարկի ու աշխատավարձի ավելացման միտումների և 2004-2006թթ. բնակչության արտաքին միգրացիոն հոսքերում գրանցված դրական հաշվեկշռի համընկնման փաստերի վրա, աշխատաշուկայում առկա առաջարկի ու պահանջարկի միջև եղած անհամամասնությունները դիտել է որպես միգրացիոն գործընթացների ամենազվախաձոր պատճառ: Ավելին, ԿԶԾ-ն, մասնավորապես, արտագաղթի հիմնական պատճառներից մեկն է համարում Հայաստանի և Ռուսաստանի Դաշնության աշխատանքի պահանջարկի զգալի տարբերությունը (ԿԶԾ, կետ 313): Այդ փաստաթղթի հեղինակների համոզմամբ՝ «Աշխատանքային միգրացիան երկակի դեր է խաղում միգրանտների և նրանց ընտանիքի անդամների աղքատության ռիսկի տեսանկյունից: Կարճաժամկետ առումով, այն զգալի դերակատարում ունի աղքատության կրճատման հարցում՝ նկատի ունենալով Հայաստանում դեռևս գոյություն ունեցող գործազրկության բարձր մակարդակը: Այնուհանդերձ, երկարաժամկետ առումով հատկապես ոչ ֆորմալ միգրացիան միգրանտների համար զգալի ռիսկեր է պարունակում, որոնք իրականում պայմանավորված են ոչ կայուն զբաղվածությամբ»¹²⁸:

Ընդհանուր առմամբ, ընդունելով գործազրկության նշանակալի ազդեցությունը աղքատության վրա, այդ թվում մարդկանց՝ երկրից հեռանալու պատճառ լինելը՝ այնուամենայնիվ ուզում ենք նշել, որ այս պատճառահետևանքային կապի վերլուծության առումով ԿԶԾ-ի մոտեցումներն ունեն որոշակի թերություններ: Այդ փաստաթղթում մասնավորապես

ա) որոշակիորեն գերազնահատվել է միգրացիոն գործընթացների վրա աշխատուժի պահանջարկի գործոնի ազդեցությունը,

¹²⁷ ԿԶԾ, Երևան, 2008թ., էջ 127:

¹²⁸ ԿԶԾ, Երևան, 2008թ., էջ 139:

բ) գուցե նաև հենց այդ պատճառով էլ չի խորացվել ՀՀ աշխատաշուկայում աշխատուժի ցածր պահանջարկի արմատական պատճառների վերլուծությունը,

գ) միակողմանիորեն են վերլուծվել աղքատության, ինչպես նաև բնակչության՝ երկրից հեռանալու պատճառները՝ ծանրանալով տնտեսական պատճառների վրա, հիմնականում անտեսելով այդ երևույթների առաջացման ու խորացման վրա այլ՝ ոչ տնտեսական (օրինակ՝ քաղաքական) գործոնների ազդեցությունը: ԿԶԾ-ն բավարար ուշադրություն չի դարձնում կենսամակարդակի այնպիսի որոշիչ տարրերի վրա, ինչպիսիք են մարդկային հատկությունները և սոցիալական կառույցները:

«ՀՀ ազգային անվտանգության ռազմավարությունը» (ԱԱԴ) ևս աղքատությունը, հասարակության բևեռացումը և բացասական ժողովրդագրական միտումները (մասնավորապես գիտական և մշակութային ներուժի անկառավարելի ու ինտենսիվ արտագաղթը) ճանաչել է որպես մեր հասարակության ազգային անվտանգության ներքին սպառնալիքներ, ուստի և վերջինների հաղթահարումը հայտարարել է ազգային անվտանգության ապահովման կարևոր գործոն:

2.1.2. «Աղքատություն» և «անհավասարություն» հասկացությունների սահմանումները, վերջինների նկատմամբ մոտեցումների պատմական զարգացումը

«Աղքատություն» և «անհավասարություն» հասկացություններն առայսօր իրենց դրսևորման ձևերով ու չափերով և հատկապես դրանց ծավալների գնահատման ցուցիչների առումով միարժեքորեն չեն ընկալվում ինչպես այդ երևույթները հետազոտող, այնպես էլ դրանց հաղթահարմանն ուղղված քաղաքականությունները մշակող գործնական կառավարման մասնագետների կողմից: «Աղքատություն» հասկացության տակ ի սկզբանե նկատի են առնվել անձի կամ ընտանիքի տնօրինության տակ եղած նյութական բարիքների չափը, այդ թվում ֆինանսական միջոցները, իսկ «անհավասարություն» ասելով առաջին հերթին նկատի են ունեցել այդ նույն նյութական բարիքների անհավասարաչափ բաշխվածությունը հասարակության տարբեր անդամների (խմբերի) միջև: Ավելի ուշ աղքատության չափման ցուցանիշների շարքում ավելացան նաև որոշ թվով ոչ նյութական արժեքներ (առողջական վիճակ, կրթական մակարդակ և այլն), որոնց բացակայությունը կամ տիրապետման ցածր աստիճանը դիտվում էին որպես աղքատության և անհավասարության ցուցանիշներ:

Անցած դարավերջին աղքատության ու անհավասարության երևույթների նկատմամբ ձևավորվեցին որակապես նոր մոտեցումներ, որոնք այդ երևույթների չափման հիմքում դնում էին ոչ միայն անձի կամ խմբի փաստացի այս կամ

այն նյութական և ոչ նյութական արժեքների չափերը, այլև այդ արժեքների ձեռքբերման իրավունքն ու հնարավորությունները:

Բնականաբար, տարբեր էին նաև աղքատության երևույթների առաջացման պատճառների բացատրությունները, ինչպես նաև դրանց վերացմանն ուղղված քայլերի նկատմամբ եղած մոտեցումները: Վերջին երկու հարյուր տարիների ընթացքում այս երևույթների վերաբերյալ եղած տեսական մոտեցումների զարգացման ընթացքը համառոտ կերպով ներկայացված է ներդիր 2.1.-ում:

Ներդիր 2.1. «Աղքատություն» և «անհավասարություն» հասկացությունների հիմնական տեսական ընկալումների պատմական զարգացումը

Աղքատության և անհավասարության հիմնախնդիրների տեսական ուսումնասիրություններն սկսվել են ավելի քան երկու հարյուր տարի առաջ: 18-րդ դարավերջից մինչև 20-րդ դարի կեսերը աշխարհում գերակշռում էին այդ երևույթների բնորոշման հիմնականում երկու տեսական ուղղություններ՝

- ա) սոցիալ-դարվինիստական,
- բ) էգալիտար կամ հավասարական:

Սոցիալ-դարվինիստները (անգլիական դասական տնտեսագետներ, Թ. Մալթուս, Հ. Սփենսեր, Ֆ. Գիդինգս, Ժ. Պրուդոն և ուրիշներ) հենվում էին բնական ընտրությամբ պայմանավորված գոյության կռիվի դարվինյան տեսության վրա՝ ընդգծելով սոցիալական անհավասարության անխուսափելիությունը և դրա վերացմանն ուղղված արմատական բարեփոխումների անօգուտ լինելը: Այս ուղղության ներկայացուցիչների կարծիքով՝ հասարակական անհավասարության վերացմանն ուղղված ցանկացած գործողություն վնասում է հենց հասարակությանը, առաջին հերթին՝ աղքատներին, քանի որ նվազեցնում է վերջինների ակտիվությունը՝ ուղղված աղքատության վիճակից դուրս գալուն: Ըստ սոցիալ-դարվինիստների՝ աղքատության ողջ պատասխանատվությունն ընկնում է հենց իրենց՝ աղքատների վրա: Պրուդոնը, ընդգծելով մարդկանց գոյության համար միայն նյութական պահանջմունքների ոչ բավարար լինելու հանգամանքը, առաջին անգամ սահմանեց հասարակության կողմից որոշակի ժամանակաշրջանում նորմալ կյանքի համար անհրաժեշտ համարվող նաև ոչ նյութական արժեքների որոշակի ամբողջություն: Սա, ըստ էության, նվազագույն սոցիալական ստանդարտի գաղափարի առաջին հիշատակումն էր: Այս ուղղության ներկայացուցիչներն էին, որ առաջին անգամ առանձնացրին աղքատության երկու տիպ՝ հարաբերական և բացարձակ:

Էգալիտար ուղղության կողմնակիցները (Է. Ռեկլյու, մարքսիստներ և այլն) քարոզում էին համընդհանուր հավասարությունը որպես հասարակական կյանքի արդյունավետ կազմակերպման սկզբունք: Մարքսիստները աղքատության գլխավոր պատճառ էին համարում մարդկանց մի մասի սեփական արտադրամիջոցներ չունենալու հանգամանքը, որի պատճառով այդպիսիք իրենց աշխատանքով նպաստում էին մարդկանց մյուս մասի՝ արտադրամիջոցների սեփականատերերի հավելյալ արժեք ստանալուն: Մարքսիզմի դասականները ևս տարբերում էին բացարձակ և հարաբերական աղքատությունը:

20-րդ դարում սկսվեց ավելի ու ավելի տիրապետող դառնալու այն մոտեցումը, որ աղքատությունը հարկադրաբար չի վերացվի, վերջինիս մասշտաբները կարելի է փոքրացնել միայն ընդհանուր բարեկեցության աստիճանի բարձրացման միջոցով: **1945-1950-ական թթ.**, ԱՄՆ նախագահ Լ. Ջոնսոնի «աղքատության դեմ հայտարարած պատերազմի» քաղաքական կուրսի հետ կապված, աղքատության ուսումնասիրությունների արդյունքում մշակվեցին բնակչության հիմնական պահանջմունքների բավարարման քանակական մի շարք ցուցիչներ, մասնավորապես *էնգելի* գործակիցը (պարենային ծախսումների տեսակարար կշիռը միջին եկամուտներ ունեցող ընտանիքի ընդհանուր եկամուտների մեջ), դիետայի՝ որպես առողջության պահպանման համար անհրաժեշտ սննդակարգի արժեքը և այլն: Հիմնականում հենց այս ցուցիչների միջոցով էին, օրինակ, մինչև 1980-ական թթ. ԱՄՆ-ում հաշվում ընտանիքի հարաբերական աղքատության աստիճանը:

1970թ. հնդիկ գիտնականներ Կ. Բարդահամն ու Վ. Դանդեկարը ներմուծեցին «աղքատության գիծ» հասկացությունը: 2001թ. Համաշխարհային բանկի կողմից իրականացվեցին տարբեր երկրների համար աղքատության շեմի հաշվարկներ՝ 1993թ. գների գնողունակության աստիճանի հետ համադրության մեջ: Այդ հաշվարկների հիման վրա աղքատության շեմը ճանաչվեց մեկ մարդու համար օրական 1,08 ԱՄՆ դոլարին համարժեք եկամուտը: Չնայած սրան՝ յուրաքանչյուր կոնկրետ երկրի համար աղքատության շեմի հաշվարկը ենթադրում է ազգային տնտեսական ցուցանիշների, ինչպես նաև տվյալ երկրում աղքատության սոցիալ-մշակութային առանձնահատկությունների հաշվառում¹:

1970-ական թթ. ձևավորվեց աղքատության աստիճանի չափման մի նոր մոտեցում (Ջ. Մարշալ, Պ. Թաունդսեն), ըստ որի անհատը կամ ընտանիքը համարվում է աղքատ, եթե վերջինիս միջոցները չեն բավարարում տվյալ հասարակությունում ընդունված չափանիշներին համապատասխան արժանավայել կյանք վարելու համար: Այս մոտեցումը միարժեքորեն չընդունվեց, քանի որ, շատերի կարծիքով, այն դուրս էր գալիս հիմնական պահանջմունքների բավարարման նվազագույն սահմաններից: Վերջինիս շուրջ ծավալված բանավեճերում էլ հարստացան աղքատության գնահատման համար առանցքային նշանակություն ունեցող այնպիսի հասկացություններ, ինչպիսիք են

¹ В.В. Парамонов, "Социальная политика", М, 2006, стр. 62-63.

«կենսամակարդակը», «ապրելակերպը», մշակվեցին նվազագույն պարենային և սոցիալական սպառման ստանդարտների հաշվման մոդելներ, առաջացավ «կյանքի որակ» հասկացությունը:

20-րդ դարի 80-ական թթ. ի հայտ եկած «կառուցվածքային աղքատության» տեսությունը, հիմնվելով աղքատության օրինաչափ երևույթ լինելու դրույթի վրա, մինչև ժամանակ ընդգծում էր վերջինս միայն տնտեսական առաջընթացի միջոցով լուծելու անհնարինությունը: Այս տեսության հեղինակներն աղքատության էությունը տեսնում էին ոչ թե ապրանքների քանակի, այլ բնակչության հնարավորությունների ամբողջության մեջ՝ նշելով, որ ապրանքների առատության պայմաններում անգամ աղքատության հաղթահարման համար շատ կարևոր է այդ ապրանքների ձեռքբերման հնարավորության առկայությունը:

Անցած դարի 90-ական թթ. տարբեր երկրներում սպառողների կարծիքների ուսումնասիրությունների արդյունքում ծնվեցին նաև «սուբյեկտիվ աղքատություն» և «օբյեկտիվ աղքատություն» հասկացությունները:

20-րդ դարի 80-90-ական թթ., երբ պարզ դարձավ, որ մակրոտնտեսական աճի հզոր տեմպ ունեցող արևմտյան երկրներում ևս աղքատությունը և անհավասարությունը ոչ միայն արմատախիլ չեն արվել, այլև պարբերաբար ցուցաբերում են նաև աճի որոշակի միտումներ, աղքատության ուսումնասիրողներին ու բնակչության սոցիալական պաշտպանության ոլորտի քաղաքականություն մշակողներին սկսեց ավելի ու ավելի քիչ բավարարել աղքատության այն ընկալումը, որի համաձայն վերջինս համարվում է եկամուտների ցածր մակարդակ ունենալը կամ մարդուն անհրաժեշտ նյութական բարիքներից անթույլատրելիության աստիճանի զրկվածության աստիճանը: Այդ ցուցանիշներով միայն հնարավոր չէր բացատրել աղքատության ու անհավասարության առաջացման պատճառների ամբողջությունը: Անհրաժեշտ էին աղքատության երևույթի բնութագրման նորանոր ցուցանիշներ, որոնք էլ աստիճանաբար բացահայտվում էին անցած դարավերջին առավել ինտենսիվորեն իրականացվող աղքատության հետազոտությունների միջոցով:

1990-ական թթ. աղքատության դեմ պայքարի անհրաժեշտությունը ճանաչվեց որպես համամոլորակային կարևորության խնդիր: Դրա հետ կապված, 1992թ. Համաշխարհային բանկի ուսումնասիրությունների արդյունքում աղքատության ավանդական ըմբռնմանը, որը հիմնվում էր եկամուտների չափերի վրա, ավելացվեցին այնպիսի բարիքների ձեռքբերման ցուցանիշները, ինչպիսիք են **առողջությունը, կրթությունը և սնունդը, որոնք էլ դարձան մարդկային զարգացման աստիճանի գնահատման գլխավոր ցուցանիշները:**

2000թ. աղքատության նկարագրությանն ավելացան այնպիսի ցուցանիշներ, ինչպիսիք են խոցելիությունը կամ սոցիալական տարատեսակ ռիսկերից պաշտպանված չլինելը, ծայնագրկությունը, անզորությունն ու իշխանությունից զրկված լինելը:

Աշխարհի գլոբալացման փուլում աղքատությունը, որպես սոցիալական երևույթ, դարձել է շատ խայտաբղետ և բազմազան: Աղքատությունը համակողմանիորեն բնորոշող ցուցանիշներն սկսել են խստորեն տարբերվել ոչ միայն ըստ տարածաշրջանների ու երկրների, այլև ըստ մարզերի ու շրջանների, ըստ բնակավայրերի ու նույնիսկ ըստ առանձին ՏՏ-ների և անհատների, ինչը ենթադրում է աղքատության երևույթի շատ ավելի համընդգրկուն և ամբողջական սահմանում, որը կներառի այդ երևույթի նկատմամբ ամենաժամանակակից մոտեցումներին բնորոշ բոլոր բաղկացուցիչները:

Նկատի ունենալով մեր հասարակության սոցիալ-տնտեսական և քաղաքական զարգացման ուղղությամբ պետության ստանձնած սահմանադրական պարտավորությունները՝ կարծում ենք, որ և գիտաճանաչողական, և գործնական կառավարման արդյունավետացման առումներով նպատակահարմար է այսուհետև հիմնվել աղքատության այնպիսի սահմանման վրա, որն առավելագույնս կներառի մարդկային բոլոր պահանջմունքների բավարարման համար անհրաժեշտ բարիքներից առանձին մարդու կամ խմբի օգտվելու փաստացի աստիճանն ու հնարավորությունը: Այդ առումով մեզ համար ընդունելի է այդ սոցիալական երևույթի այն սահմանումը, որի համաձայն *աղքատությունը մարդուն, տվյալ հասարակության զարգացման որոշակի կոնկրետ ժամանակահատվածին բնորոշ միջին սպառման մակարդակի հետ համեմատված, բարիքներից զրկվածության անթույլատրելի վիճակ է*, որը ենթադրում է՝

- եկամուտների և սպառման ցածր մակարդակ,
- սնվելու ցածր մակարդակ,
- առողջական վատ վիճակ և առողջապահական համակարգի ծառայություններից օգտվելու մատչելիության պակաս կամ բացակայություն,
- կրթական ցածր մակարդակ կամ կրթական համակարգի ծառայություններից օգտվելու մատչելիության պակաս կամ բացակայություն,
- ֆիզիկական, իրավական և տնտեսական անպաշտպանվածություն ու անզորություն (անձային անվտանգություն, օրենքի և կառավարման ինստիտուտների առաջ հավասարության ապահովման առումով, ինչպես նաև եկամուտների տատանման և ռիսկի այլ գործոնների նկատմամբ խոցելիություն),
- որոշումների ընդունմանը (ընդհանրապես երկրի կառավարմանը, տվյալ սոցիալական խմբին և անհատին առնչվող) մասնակցելու հնարավորությունների պակաս, ծայնագրկություն,
- ֆիզիկական, բնական և մարդկային (սոցիալական) կապիտալներից ստացվող օգուտների ցածր աստիճան/մակարդակ,
- սոցիալ-տնտեսական և քաղաքական ակտիվ գործունեություն ծավալելու հնարավորությունների պակաս կամ բացակայություն, սոցիալական խոչընդոտների առկայության բարձր աստիճան,

- երկրի հասարակական-քաղաքական, տնտեսական կյանքի իրադարձություններից տեղեկացվածության, սեփական իրավունքների իմացության ցածր աստիճան,
- պետական, հասարակական և քաղաքական հաստատությունների գործունեության նկատմամբ վերահսկողություն իրականացնելու իրական հնարավորությունների պակաս կամ բացակայություն և այլն:

2.2. Աղքատությունը, անհավասարությունը և միգրացիոն գործընթացները

Աղքատության, անհավասարության և միգրացիոն գործընթացների պատճառահետևանքային կապերը ստորև մենք կփորձենք ներկայացնել որոշակի փուլային վերլուծության միջոցով: Այդ փուլերը հնարավոր է նաև չհամընկնեն ներկա զեկույցի այլ բաժիններում ներկայացված միգրացիոն հոսքերի հիմնական փուլերի հետ: Տվյալ դեպքում փուլային բաժանման համար հիմք են ծառայել հետևյալ հանգամանքները՝

- հանրապետության սոցիալ-տնտեսական զարգացման վիճակի էական փոփոխությունները,
- աղքատության և միգրացիայի վերաբերյալ տեղեկությունների ձեռքբերման առանձնահատկությունները (առկա տեղեկատվական հոսքեր, կատարված հետազոտություններ, աղքատության գնահատման մեթոդական առանձնահատկություններ):

Այս նկատառումներով, աղքատության, անհավասարության և միգրացիոն գործընթացների պատճառահետևանքային կապերը ստորև քննարկվել են ժամանակային հետևյալ փուլերի կտրվածքով՝

1. Խորհրդային շրջանի՝ անկախացմանն անմիջականորեն նախորդած տասնամյակում կամ 1980-ական թվականներին,
2. 1990-ական թվականների առաջին կեսին կամ տնտեսական անկման շրջանում,
3. 1990-ականների երկրորդ կեսից մինչև 2007թ. կամ տնտեսական աճի շրջանում,
4. 2008-2009թթ. կամ համաշխարհային ֆինանսատնտեսական ճգնաժամի շրջանում:

Աղքատության վերը նշված սահմանումն ընդունելով հանդերձ պետք է փաստենք, սակայն, որ ՀՀ-ի հետ կապված հիմնական միգրացիոն հոսքերի մեջ ներքաշված անձանց (այդ թվում նրանց ընտանիքների անդամների) աղքատության ու անհավասարության հետ առնչությունների վերլուծության ընթացքում մենք օբյեկտիվ պատճառներով չենք կարող օգտվել այդ սահմանման ամբողջ ծավալից: Վերջինիս լայնորեն ընդունված չլինելու պատճառով

աղքատության ու անհավասարության հետազոտություններում չեն արձաժվել դրանում հիշատակված բնութագրիչներից շատերը, ուստի և դրանց մասին հետազոտական տվյալներ ուղղակիորեն չկան:

2.2.1. Աղքատությունը, անհավասարությունը և միգրացիոն հոսքերը խորհրդային շրջանի վերջին տասնամյակում

Այս շրջանը ներկայացնելու նպատակն է ցույց տալ աղքատության, անհավասարության և միգրացիայի երևույթների չափերը, պատճառահետևանքային կապերը՝ համեմատելու համար դրանք անկախացումից հետո այդ երևույթների փոփոխված բնութագրերի հետ:

Խորհրդային տարիներին բնակչության միգրացիոն հոսքերի մասին միակ արժանահավատ տեղեկատվական աղբյուրը ՀԽՍՀ ներքին գործերի նախարարության տարածքային բաժինների անձնագրային ծառայությունների կողմից Հայաստան եկողների և Հայաստանից մեկնողների հաշվառման համակարգն էր: Նույնիսկ այդ տվյալներից (որոնք ամբողջությամբ չէին արտացոլում արտաքին միգրացիոն հոսքերի իրական չափերը) պարզ է դառնում, որ մեր հանրապետությունը անցած դարի 80-ական թթ. ներքաշված է եղել բավականաչափ ակտիվ արտաքին միգրացիոն հոսքերում, ընդ որում՝ 1980-88թթ. Հայաստանում արտաքին միգրացիոն հոսքերի միջին տարեկան հաշվեկշիռը եղել է բացասական՝ մոտ 12700 մարդ:

Ինչ վերաբերում է ԽՍՀՄ գոյության վերջին տասնամյակում Հայաստանից դուրս եկող միգրացիոն հոսքերի և աղքատության միջև պատճառահետևանքային կապին, նշենք, որ ուղղակիորեն այդպիսի կապի մասին հավաստի տվյալներ չկան (համեմայնդեպս, մենք չենք տիրապետում) մեզ մնում է ընդամենը այդ կապի, ավելի ճիշտ աղքատության՝ որպես արտաքին աշխատանքային միգրացիայի համար կարևոր պատճառներից մեկը լինելու մասին անուղղակի դատողություններ անել: Աղյուսակ 2.1-ում ներկայացված են 1988թ. դրությամբ ԽՍՀՄ միութենական հանրապետությունների բնակչության բաշխումն ըստ մեկ շնչին ընկնող միջին ամսական եկամուտների:

1996թ. հրապարակված «Հայաստանի Հանրապետության սոցիալական պատկերը և աղքատությունը» ազգային զեկույցի համաձայն՝ տնտեսական բարեփոխումներին նախորդած ժամանակաշրջանում Հայաստանի տնտեսական զարգացման տեսակետից ամենաբարենպաստ տարվա՝ 1985թ. տվյալներով հանրապետության բնակիչների եկամտի հիմնական աղբյուրն աշխատավարձն էր, որի բաժինը եկամուտների կազմում հասնում էր 76%-ի: Կենսաթոշակների, նպաստների և կրթաթոշակների բաժինը 11% էր, գյուղատնտեսական արտադրանքի վաճառքից ստացված եկամտի և եկամուտների այլ տեսակների տեսակարար կշիռը միասին՝ 13%: Սննդամթերքի գնման ծախսերն ընտանիքի ծախսերի կառուցվածքում կազմում էին 41%, արդյունաբերական

ապրանքներինը՝ 28%, ծառայություններինը՝ 8%, ընդ որում՝ պետք է փաստել, որ ավելի ցածր եկամուտ ունեցող խավերի կողմից սննդամթերքի վրա արված ծախսերի մասնաբաժինը զգալիորեն բարձր էր հանրապետության համապատասխան միջին ցուցանիշից:

Ինչ վերաբերում է սննդամթերքի հիմնական տեսակների փաստացի սպառմանը, ապա այն բավականին բարձր էր: Սննդամթերքի սպառման օրական էներգետիկան հասնում էր 2546 կիլոկալորիայի (կկալ)՝ չհամապատասխանելով սակայն ԽՍՀՄ բժշկական գիտությունների ակադեմիայի Սննդի ինստիտուտի կողմից սահմանված ռացիոնալ նորմերին (օրական 2710 կկալ): Բացի դրանից, փաստացի սպառվող սննդի տեսականին և սննդամթերքի հիմնական տեսակների սպառման ծավալները նույնպես շեղվում էին սպառման ռացիոնալ նորմերից: Օրինակ՝ Հայաստանի բնակչությանը բնորոշ էր հացամթերքի և կաթնամթերքի սպառման ռացիոնալ նորմաները գերազանցող սպառումը (համապատասխանաբար 12% և 15%-ով): Մնացած բոլոր հիմնական սննդատեսակների սպառումը ռացիոնալ նորմերից ցածր էր. մսամթերքինը՝ 35,8%-ով, ձկնեղենինը՝ 52,9%-ով, բուսական յուղինը՝ 84,8%-ով, մրգինը՝ 26,4%-ով և այլն¹²⁹:

Ինչպես ակնհայտ երևում է աղյուսակ 2.1-ից, ԽՍՀՄ փլուզման նախօրյակին Հայաստանի բնակչության կենսամակարդակն առանձնապես բարձր էր: 1988թ. դրությամբ հանրապետության բնակչության յուրաքանչյուր 5-րդն ուներ կենսապահովման նվազագույն ցածր եկամուտ: ԽՍՀՄ աշխատանքի և վիճակագրության պետական կոմիտեների կողմից մեկ շնչի համար նվազագույն կենսապահովման նորմա էր սահմանել 78 ռուբլին կամ պաշտոնական փոխարժեքով՝ ԱՄՆ 87 դոլարը: Այս ցուցանիշով 1988թ. նախկին խորհրդային հանրապետություններից Հայաստանից ավելի վատթար վիճակում էին միայն միջինասիական չորս հանրապետություններն ու Ադրբեջանը: Հայաստանը այդ ցուցանիշով զիջում էր նաև ԽՍՀՄ համապատասխան միջին ցուցանիշին: Մեր հանրապետությունը ԽՍՀՄ միջինին զիջում էր նաև բարձր եկամուտներ ունեցող բնակչության խմբերի տեսակարար կշիռներով, մասնավորապես 5%-ային նիշով 150-200 և գրեթե կրկնակի՝ 200-ից բարձր եկամուտներ ունեցողների ցուցանիշներով:

ԽՍՀՄ տարբեր հանրապետությունների, ինչպես նաև մեր հանրապետության տարբեր շրջանների միջև սոցիալ-տնտեսական զարգացման անհավասար մակարդակներով պայմանավորված՝ 1980-ական թթ. նույնպես շարունակվեցին 60-ական թվականներից սկիզբ առած Հայաստանից սկսվող արտաքին աշխատանքային միգրացիոն հոսքերը: Այդ հոսքերում գլխավորապես ընդգրկվում էին Հայաստանի սահմանային և բարձրալեռնային որոշ շրջաններ՝ Ախուրյանի, Արթիկի, Կալինինոյի, Սևանի ավազանի բնակիչները: Դրա հիմնական պատճառը գյուղական այդ շրջաններում անբարենպաստ բնակլիմայական պայմանների պատճառով շուրջօրյա եկամտաբեր գուղատնտեսական

¹²⁹ «ՀՀ սոցիալական պատկերը և աղքատությունը» ազգային զեկույց, Երևան, 1996, էջ 30-31:

զբաղվածություն ապահովելու անհնարինությունն էր: Իսկ արդյունաբերական ենթակառուցվածքներն այդ շրջաններում շատ թույլ էին զարգացած: Բնակչության բնական աճի բավականաչափ բարձր տեմպերի պայմաններում թվարկված շրջաններում առաջացել էր աշխատուժի զգալի ավելցուկ:

Դեռևս 1980-ական թթ. ՀԽՍՀ Աշխատանքի և զբաղվածության պետական կոմիտեի կողմից իրականացված հետազոտությունները ցույց էին տալիս, որ այդ տարիներին ՀՀ-ից ծագող նշանակալի աշխատանքային էմիգրացիոն հոսքերի ձևավորմանը մեծապես նպաստում էր նաև այնպիսի գործոն, ինչպիսին էր մեր հանրապետության վերը նշված շրջաններում հնարավոր վաստակին ԽՍՀՄ այլ հանրապետություններում մի քանի անգամ գերազանցող վաստակն ունենալու հանգամանքը (սեզոնի/տարվա ընթացքում մեկ աշխատողի հաշվով, համապատասխանաբար, 5-7 հազար ռուբլի): Արտաքին աշխատանքային միգրացիայի երևույթի ընդլայնմանը նպաստում էր նաև այդ շրջաններում տասնամյակների ընթացքում ձևավորված «արտագնացության ավանդույթը», որը և հոգեբանորեն, և գործնականում նպաստում էր այդ հոսքերի մեջ նորանոր անձանց ներքաշելուն: Արտագնացների հաջորդ սերունդներն արդեն իրենց աշխատանքային էմիգրացիան սկսում էին ավելի բարենպաստ պայմաններում, ավելի պատրաստված՝ ավագ սերնդի արտագնացներից «Ժառանգելով» ԽՍՀՄ այլ հանրապետություններում անհրաժեշտ աշխատանքային փորձ, գործնական և կենցաղային հաղորդակցության կապեր ու մշակույթ: Այս ամենի հետևանքով, արդեն 80-ականների կեսերին ՀՀ-ից արտագնա աշխատանքի մեկնողների զանգվածը սկսեց կազմել երկրի բնակչության ընդհանուր թվաքանակի շուրջ 1%-ը և աշխատանքային ռեսուրսների մոտ 2%-ը՝ տարեկան 30-40 հազար մարդ: Այդ տարիներին, թեկուզև գյուղական շրջանների համեմատ քիչ, սակայն սկսեց ներգրավվել նաև քաղաքային բնակչությունը:

Ընդլայնվեց նաև ՀՀ աշխատանքային էմիգրացիոն հոսքերի մեկնման աշխարհագրությունը. վերջիններս գործնականում ՌԽՖՍՀ բոլոր տարածաշրջաններից զատ ուղղվեցին նաև Ղազախստան¹³⁰:

Աղյուսակ 2.1-ից ակնհայտ երևում է նաև, որ 1988թ. ԽՍՀՄ հանրապետություններից բնակչության առավել բարձր կենսամակարդակ ունեցող հանրապետություններն են ՌԽՖՍՀ-ն, Ուկրաինան, Բելոռուսիան, ինչպես նաև մերձբալթյան հանրապետությունները: Թվարկվածներին հաջորդում էին Ղազախստանն ու Վրաստանը: Ինչպես նշեցինք վերևում, խորհրդային վերջին շրջանում Հայաստանից ինտենսիվ աշխատանքային էմիգրացիոն հոսքերը գլխավորապես ուղղվում էին դեպի ՌԽՖՍՀ, Ուկրաինա, Ղազախստան, որոնք մեր հանրապետության համեմատ ապահովում էին բարձր աշխատավարձ, հետևաբար նաև՝ բարձր կենսամակարդակ, ուստի կարելի է եզրակացնել, որ

¹³⁰ Տե՛ս «Հայաստանի արտաքին միգրացիոն իրավիճակի համալիր ուսումնասիրություն» (հետազոտական թեմայի գիտական հաշվետվություն), Հայկական ԽՍՀ Աշխատանքի և զբաղվածության պետական կոմիտե, Հայկ. ԽՍՀ Պետպլանի ՏՊԳՀԻ, Երևան, 1985թ., 67 էջ:

Եթե ոչ բացարձակ առումով աղքատությունը, ապա հաստատ մեր հանրապետության բնակիչների կենսամակարդակի ցածր լինելն ու հանրապետության աշխատաշուկայի լարվածությունն էին գլխավոր արտամղող պատճառները, որոնց հետևանքով Հայաստանից, ըստ պաշտոնական տվյալների, միայն 1980-ական թթ. անվերադարձ դեպի ԽՍՀՄ վերը նշված հանրապետություններ է տեղափոխվել մոտ 120 հազար մարդ:

Աղյուսակ 2.1. Մեկ շնչին ընկնող ամսական միջին համախառն եկամուտը

Հանրապետություններ	Բնակչության թիվը (մլն մարդ)	այդ թվում (%-ներով) մեկ շնչին ընկնող միջին ամսական համախառն եկամուտը (ռուբլի)				
		մինչև 75	75-100	101-150	151-200	200-ից
ԽՍՀՄ	285,5	12,6	15,7	33,3	21,2	17,2
Ուկրաինա	146,8	6,3	13,1	34,0	24,6	22,0
Բելոռուսիա	51,3	8,1	16,8	38,5	22,4	14,2
Ուզբեկստան	10,2	5,0	12,9	36,8	25,8	19,2
Ղազախստան	19,8	44,7	23,9	22,2	6,4	2,8
Վրաստան	5,3	16,3	17,4	31,6	18,1	16,6
Ադրբեջան	7,0	33,3	22,2	27,3	10,9	6,3
Լիտվա	3,7	3,6	10,7	34,6	27,1	24,0
Մոլդավիա	4,2	13,0	19,8	37,3	18,9,11,0	
Լատվիա	2,7	3,2	9,5	31,8	27,2	28,3
Կիրգիզիա	4,3	37,1	23,1	26,0	9,2	4,6
Տաջիկստան	5,0	58,6	20,7	15,5	3,8	1,4
Հայաստան	3,5	18,1	21,5	34,7	16,2	9,5
Թուրքմենիա	3,5	36,6	23,0	25,8	9,4	5,2
Էստոնիա	1,6	3,9	9,0	28,0	25,5	33,6

[Աղբյուրը՝ «Հայաստանի Հանրապետության սոցիալական պատկերը և աղքատությունը», 1996թ. հետազոտություն, էջ 30]:

Խորհրդային Միության վերջին շրջանում բնակչության նյութական բարեկեցությունը գնահատվում էր սննդամթերքի հիմնական տեսակների սպառմամբ (ռացիոնալ սպառման նորմաները մշակվում էին ԽՍՀՄ Սննդի ինստիտուտի կողմից), ոչ պարենային ապրանքների առումով՝ երկարաժամկետ օգտագործման ապրանքներով բնակչության ապահովվածությամբ, ինչպես նաև բնակչության եկամուտների ու ծախսերի կառուցվածքով:

1960-1980-ական թթ. կամ, ինչպես ընդունված է ասել, մինչանցումային շրջանում ՀՀ-ից ծագող արտաքին աշխատանքային միգրացիոն հոսքերը նշանակալի ազդեցություն ունեցան մեր հանրապետության բնակչության որոշակի շերտերի՝ առաջին հերթին գյուղական որոշակի շրջանների բնակչության կենսամակարդակի բարձրացման, ինչպես նաև գոնե ԽՍՀՄ աշխատաշուկայում վերջինների մասնագիտական մրցունակության բարձրացման վրա:

Միջանցումային շրջանում, մասնավորապես 1980-ական թթ. ևս Հայաստանի ներքին միգրացիոն հոսքերին հիմնականում բնորոշ էր «գյուղից քաղաք», «ծայրամասից կենտրոն», «լեռնային շրջաններից հարթավայր», «փոքր քաղաքներից մեծ քաղաք» ուղղվածությունը, որ գլխավորապես պայմանավորված էր հանրապետության տարածքների ակնհայտ անհավասար սոցիալ-տնտեսական զարգացման իրողություններով:

ՀՀ բնակչության աճի մասին ՀՀ ԱՎԾ տվյալների ուսումնասիրությունից պարզ է դառնում, որ 1980-1990թթ., այսինքն՝ անմիջապես անկախությանը նախորդած 11 տարների ընթացքում ՀՀ գյուղական մշտական բնակչությունն աճել է 56,2 հազարով, այն դեպքում, երբ այդ նույն ժամանակահատվածում գյուղական բնակչության բնական աճը (ծնվածների և մահացածների տարբերությունը) կազմել է 2174 հազար մարդ: Սա խոսում է այն մասին, որ գյուղական բնակչության մի ստվար զանգված՝ ավելի քան 160 հազար մարդ, հեռացել է գյուղից դեպի քաղաք կամ արտերկիր: Եթե այս տվյալները համադրում ենք նույն ժամանակահատվածի քաղաքային բնակչության համապատասխան ցուցանիշների հետ, ստացվում է, որ քաղաքային մշտական բնակչությունն այդ տարիներին աճել է ոչ միայն ի հաշիվ բնական աճի: Այդ տարիներին քաղաքային մշտական բնակչության աճն ավելի քան 72 հազարով գերազանցել է իր բնական աճի ցուցանիշը¹³¹: Ստացվում է, որ անկախությանը նախորդած 11 տարիների ընթացքում գյուղերից անվերադարձ դեպի քաղաք կամ արտերկիր հեռացել է տարեկան մոտավորապես 14,7 մարդ կամ 1990թ. գյուղական բնակչության 1,33 %-ը, որի մոտ 45%-ն ակնհայտորեն ընդգրկված է եղել գյուղից քաղաք ներպետական միգրացիոն հոսքերի մեջ:

Չխորանալով մանրամասների մեջ՝ մեկ անգամ ևս նշենք, որ վերը հիշատակված ներքին միգրացիոն հոսքերի առաջացման գործում ակնհայտ առաջնային դերակատարում ունի հանրապետության շրջանների սոցիալ-տնտեսական անհավասարաչափ զարգացման իրողությունը, որի հետևանքով գյուղական բնակչության զգալի մասը ցածր կենսամակարդակից բացի զրկված էր նաև մարդկային զարգացման համար առաջնային նշանակություն ունեցող մի շարք բարիքներից, մասնավորապես որակյալ առողջապահական, կրթական, մշակութային ծառայություններից օգտվելու հնարավորություններից:

¹³¹ ՀՀ ԱՎԾ, Հայաստանի ժողովրդագրական ժողովածու-2007, Երևան, 2007թ., էջ 19, 21-22:

2.2.2. Աղքատությունը, անհավասարությունն ու միգրացիոն գործընթացները 1990-ականների առաջին կեսին

Այս շրջանը մեր հանրապետության նորագույն պատմության մեջ առանձնանում է տնտեսության, այդ թվում մակրոտնտեսական և սոցիալական այլ ցուցանիշների աննախադեպ անկումով, իչպես նաև աղքատության լայն տարածումով: Տնտեսության զարգացման ընդհանրացնող ցուցանիշը՝ համախառն ներքին արդյունքը (ՀՆԱ) 1990-1994թթ. անվանական արժեքով աճել է հիմնականում գների աճի հաշվին, իրականում կրճատվել են ապրանքների և ծառայությունների արտադրության ֆիզիկական ծավալները: ՀՀ վիճակագրական ծառայության պաշտոնական վերլուծությունների համաձայն՝ 1994թ., 1990թ. համեմատ, ապրանքների և ծառայությունների սպառողական գներն աճել են ավելի քան 22 հազ. անգամ, այդ թվում միայն ծառայություններինը՝ մոտ 48 հազ. անգամ¹³²:

Գների ազատականացման արդյունքում մինչև 1995թ. ինչպես մեկ աշխատողի միջին ամսական աշխատավարձի, այնպես էլ բնակչության դրամական եկամուտների աճի տեմպերը զգալի չափով զիջել են սպառողական ապրանքների և ծառայությունների գների ու սակագների ինդեքսին, ինչն առաջ էր բերել այդ տարիներին բնակչության գնողունակության զգալի անկում մոտ 15 անգամ՝ 1990թ. համեմատ: Միայն 1995թ. սկսած՝ գների կայունացման արդյունքում, նկատվեց բնակչության կողմից իրական տնօրինվող դրամական եկամուտների և գնողունակության աճ:

Ինչպես նշում են «Տնտեսական բարեփոխումների առանձնահատկություններն ու փուլերը Հայաստանում 1991-1998թթ.» զեկույցի հեղինակները, «1991թ. մինչև 1994թ. հանրապետությունում արձանագրվել է արտադրության անկում: ՀՆԱ-ի ծավալի ամենամեծ անկումը գրանցվել է 1992թ. (42 տոկոսային կետով), որը ՀՆԱ-ի համապատասխան միջին ցուցանիշը գերազանցել է ավելի քան 6 անգամ: 1991թ. մինչև 1994թ. արտադրության անկումը զուգակցվել է գների սղաճով»¹³³:

Աղյուսակ 2.2. Հայաստանի ՀՆԱ-ի դինամիկան 1990-1995թթ.

Տարիները	1990	1991	1992	1993	1994	1995
ՀՆԱ-ի աճի %-ը նախորդ տարվա համեմատ*	94,5	88,3	58,2	91,2	105,4	106,9
ՀՆԱ-ի %-ը 1990թ. համեմատ**	100,0	88,3	51,4	46,9	49,4	52,8

* տնտեսական բարեփոխումների առանձնահատկություններն ու փուլերը Հայաստանում 1991-1998թթ., Երևան, 1999., էջ 3:

** ՀՀ սոցիալական պատկերը և աղքատությունը 1996թ., էջ 1:

¹³² Հայաստանի ազգային հաշիվները 1990-1997, էջ 218-219:

¹³³ «Տնտեսական բարեփոխումների առանձնահատկություններն ու փուլերը Հայաստանում 1991-1998թթ.», էջ 3:

Արտաքին միգրացիոն գործընթացների առումով այս շրջանի անբաժանելի մասն են կազմում **1988-1992 թվականները**, երբ Հայաստանի հետ առնչվող արտաքին միգրացիոն հոսքերում գրանցվեց դրական սալրո՝ ի հաշիվ Ադրբեջանից, Լեռնային Ղարաբաղից և նախկին ԽՍՀՄ այլ երկրներից ՀՀ-ում ապաստանած մոտ 420 հազար փախստականների և հարկադիր տեղահանվածների (այս տարիներին Հայաստանից հեռացան մոտ 170 հազար հայաստանաբնակ ադրբեջանցիներ): Ինչպես տեսնում ենք, այս տարիներին ակնհայտորեն գերակշռում են իմիգրացիոն հոսքերը: Իմիգրացիոն այս հոսքերի առաջացման առումով աղքատության հետ ուղղակի պատճառական կապ չկա, սակայն վերջինիս մեջ ներքաշված խմբերի ներկայացուցիչները մեծամասամբ հետագայում համալրեցին Հայաստանի բնակչության՝ աղքատության նկատմամբ առավել զգայուն սոցիալական խմբերի շարքը, հատկապես Ադրբեջանից բռնագաղթած փախստականները, որոնց հիմնական մասի իրական տնտեսական հնարավորությունները խիստ ցածր էին հանրապետության բնակչության միջին մակարդակից: Բացի դրանից, փախստականները, ինչպես նշվում է 2004թ. հունիսին հաստատված ՀՀ բնակչության միգրացիայի կարգավորման նոր հայեցակարգում, ունեն մի շարք այլ խնդիրներ, որոնք համապատասխանում են մեր կողմից ընդունված աղքատության սահմանման պահանջներին, մասնավորապես նրանց մեծ մասն այն ժամանակ, իսկ մի մասը նաև մինչև այժմ ունի բնակարանային հիմնախնդիր (օթևանից զրկվածություն), սոցիալ-տնտեսական այլ խնդիրներ (գործազրկության բարձր աստիճան, ցածր եկամուտներ և այլն), կրթական ծառայություններից օգտվելու անմատչելիություն (թեկուզև լեզվական արգելքի պատճառով), իրենց իրավունքների մասին տեղեկացվածության ցածր աստիճան, հետևաբար նաև՝ իրավական ցածր պաշտպանվածություն, ինչպես նաև սոցիալական կապերի զարգացած չլինելը և այլն:

Հայաստանին առնչվող արտաքին միգրացիոն հոսքերը **1992-1995թթ.** ընդունեցին միանգամայն այլ էմիգրացիոն բնույթ: Էմիգրացիոն այս հոսքերը գլխավորապես պայմանավորված էին Լեռնային Ղարաբաղի շուրջ սկիզբ առած պատերազմի հետ կապված վտանգներով և հանրապետությունում ընթացող սոցիալ-տնտեսական և քաղաքական արմատական փոփոխություններով: Այս տարիներին արտաքին միգրացիայի միջին տարեկան բացասական մնացորդը կազմել է մոտավորապես 100000 մարդ: 1991-1995թթ. Հայաստանը հայտնվել էր ծանրագույն տնտեսական ճգնաժամում: Այս փուլում լայն տարածում էր ստացել գործազրկությունը, հետևաբար նաև՝ աղքատությունը: Ըստ սոցիոլոգ Գ. Պողոսյանի՝ «Հայկական «նոր աղքատության» տարբերիչ առանձնահատկությունը նրա վառ արտահայտված քաղաքային բնույթն է: Ի տարբերություն ավանդաբար աղքատ երկրների, որտեղ չքավոր բնակչությունն ապրում է գյուղական վայրերում, Հայաստանում աղքատությունն առավելապես քաղաքների բնակիչների կենսաբաժինն էր»¹³⁴:

¹³⁴ Գ. Պողոսյան, «Հայ հասարակությունը 21-րդ դարակազմին», Երևան, 2006թ., էջ 219:

Այս շրջանում Հայաստանում իրականացված աղքատության հետազոտությունները միգրացիայի խնդիրն անդրադարձել են բավականաչափ մակերեսորեն՝ դիտարկելով այն հիմնականում որպես ժողովրդագրական իրավիճակի վրա ազդող երևույթ: Աղքատության հետ միգրացիայի կապի բացահայտումը հետազոտությունների առաջնային խնդիր դարձավ հետագայում: 1991-1995թթ. ընթացքում տնային տնտեսությունների բյուջեների հետազոտությունները ՀՀ վիճակարարությունը իրականացնում էր տարածքաճյուղային ընտրանքի մեթոդով (ընտրանքի չափը՝ 1100 ընտանիք):

1993-1994թթ. իրականացված SS հետազոտությունների տվյալներով՝ աղքատ էր ճանաչվել երկրի բնակչության 56%-ը, այդ թվում 32%-ը՝ ծայրահեղ աղքատ¹³⁵: Այդ տարիների հետազոտությունների տվյալները ցույց են տալիս, որ բնակչության նյութական աղքատությունը տարեցտարի աճել է, որի մասին վկայում են հետևյալ միտումները՝ ա) բնակչության դրամական ծախսերի մեջ պարենային ապրանքների գնման վրա կատարած ծախսերի բաժինը մշտապես աճել է՝ 1991թ. 53,8%-ից 1995թ. հասնելով 65,9%-ի, բ) հակառակ դրան՝ ոչ պարենային ապրանքների գնման վրա դրամական ծախսերի բաժինը նվազել է՝ 1991թ. 26,8%-ից 1995թ. հասնելով 17,95%-ի, գ) բացի դրանից, բնակչության անվճարունակության պատճառով պակասել են նաև կենցաղային, մշակույթի ծառայությունների վրա ծախսերը, բարդություններ են առաջացել բնակարանային-կոմունալ ծառայությունների դիմաց վճարումներում, մեծացել է տրանսպորտային ծառայությունների դիմաց բնակչության դրամական ծախսերի մասնաբաժինը¹³⁶:

Այդ նույն հետազոտության տվյալներով՝ իրավիճակը տագնապահարույց էր նաև աղքատության այլ բնութագրիչների առումով: Մասնավորապես ՀՀ առողջապահության նախարարության տվյալների համաձայն՝ 1990-1994թթ. ընթացքում արձանագրվել է բնակչության հիվանդացության գրանցված ցուցանիշի որոշ անկում, ինչը, մասնագետների կարծիքով, իրականում ոչ թե բնակչության առողջական վիճակի բարելավման, այլ առողջապահական հիմնարկներ բնակչության դիմելու նվազման հետևանքն էր: 1994թ. բնակչության հիվանդացության արձանագրված ցուցանիշը կրկին սկսել է աճել: Աճ է գրանցվել նաև մահացության ընդհանուր ցուցանիշի գծով՝ 1000 մարդու հաշվով 1991թ. 6,2-ից հասնելով 7,4-ի: 1994-1996թթ. արձանագրվել է այդ ցուցանիշի անկում և կայունացում, ինչը, հետազոտողների կարծիքով, մի շարք այլ գործոններից զատ, պայմանավորված էր նաև արտագաղթած նշանակալի քանակի բնակչության մահվան վերաբերյալ տեղեկատվության բացակայությամբ: Այս փուլում աղքատության լայն տարածման կարևոր բնութագրիչներից մեկն էր նաև սրված բնակարանային հիմնահարցը, որը երկրում էլ ավելի

¹³⁵ Տե՛ս «Armenia. Confronting Poverty Issues» WB reports. 1996:

¹³⁶ ՀՀ վիճակագրության նախարարություն, «ՀՀ սոցիալ-տնտեսական վիճակը և աղքատությունը 1991-1998թթ.», Երևան, 1998, էջ 26:

խորացավ 1998թ. ավերիչ երկրաշարժի հետևանքների վերացման դանդաղ ընթացքի և փախստականների ներհոսքի հետևանքով¹³⁷:

Չնայած այդ ամենին՝ այս փուլում նյութական աղքատությունն ինտենսիվ է միգրանտական հոսքերի ձևավորման միակ խթանիչը չէր: Այդ առումով, ինչպես նշեցինք վերևում, կարևոր պատճառ հանդիսացան նաև 1992-1994թթ. ծավալված ռազմական գործողությունները և դրանց հետևանքով սրված անպաշտպանության հասարակական զգացումը:

ՀՀ միգրացիոն գործընթացների 1988-1995թթ. ենթափուլում հանրապետությունում ծավալվեցին նաև բավականաչափ ինտենսիվ ներպետական միգրացիոն հոսքեր, որոնցում գերակշռում էին Ադրբեյջանի հետ մարտական գործողությունների հետևանքով ՀՀ սահմանամերձ մարզերի բնակավայրերի բնակիչների՝ դեպի հանրապետության այլ բնակավայրեր հարկադիր տեղաշարժերը: Այդ հոսքերում ընդգրկվածները միանգամայն համապատասխանում էին ՄԱԿ-ի «Ներքին տեղահանվածների ուղենիշ-սկզբունքների» կողմից տրված սահմանմանը, որի համաձայն ներքին տեղահանվածներն են համարվում այն մարդիկ, ովքեր պատերազմական, էկոլոգիական, տեխնածին կամ նմանատիպ այլ պատճառներով լքել են իրենց մշտական բնակության վայրերը և տեղափոխվել են ավելի ապահով վայրեր տվյալ երկրի տարածքում՝ տեղաշարժման ընթացքում չհատելով երկրի պետական սահմանը:

Հայաստանում, սակայն, ներքին տեղահանված անձանց (ՆՏԱ) հիմնախնդիրները մինչև 2000թ. ՀՀ արտաքին աննախադեպ ինտենսիվ միգրացիոն հոսքերի, ինչպես նաև երկրաշարժի հետևանքով, տեղաշարժվածների համեմատ, առավել պակաս ուշադրության են արժանացել: Այդ իսկ պատճառով մինչև 1990-ականների վերջը այս խմբի մասշտաբների, տեղաշարժման ուղղությունների, ինչպես նաև սոցիալ-տնտեսական խնդիրների վերաբերյալ որևէ հետազոտություն չի իրականացվել, հետևաբար՝ վերջինների հիմնախնդիրների լուծումը դուրս է մնացել ինչպես ՀՀ իշխանությունների կառավարման, այնպես էլ միջազգային կառույցների կողմից Հայաստանին ցուցաբերվող մարդասիրական նախաձեռնությունների օրակարգերից: Հայ-ադրբեյջանական հակամարտության հետևանքով ՆՏԱ թվաքանակի մասին, ինչպես 1990-ականներին, այնպես էլ այսօր չկա միասնական կարծիք. ի տարբերություն ՀՀ կառավարության, որը նշում է 72 հազար ՆՏԱ-ների գոյության մասին, ԱՄՆ-ի փախստականների հանձնաժողովն, օրինակ, նշում է 60 հազարի մասին¹³⁸:

Այս ցուցանիշների տարբերությունները բացատրվում են հետևյալ կերպ. ՀՀ կառավարության մատնանշած 72 հազարից մի մասը (ավելի քան տասը

¹³⁷ Նույն տեղը, էջ 27:

¹³⁸ Տե՛ս ՄԱԿ-ի Տնտեսական և սոցիալական խորհրդի, Մարդու իրավունքների հանձնաժողովի, 57-րդ նիստի «Որոշակի խմբեր և անհատներ. զանգվածային արտագաղթ և տեղահանված անձինք» օրակարգում գլխավոր քարտուղարի ներկայացուցիչ Ֆրենսիս Դենգի զեկույցը՝ «Տեղահանման կարգավիճակի նկարագրումը Հայաստանում», լրացում 3 (6 նոյեմբերի, 2000թ., էջ 5):

հազար մարդ) 1988-92թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած և Լեռնային Ղարաբաղում կամ Հայաստանի Հանրապետության սահմանամերձ շրջաններում հաստատված փախստականներն են, որի պատճառով միջազգային կառույցները հակված չեն նրանց ՆՏԱ համարել:

Պետք է նշել, սակայն, որ նախկին ադրբեջանաբնակ գյուղերում վերաբնակված փախստականներին տվյալ դեպքում անհրաժեշտ է դիտել նաև որպես ՆՏԱ-ներ, որովհետև նրանց ճնշող մեծամասնությունը ոչ թե պարզապես զավթել էր կամ վարչական կարգավորման արդյունքում տեղավորվել էր ուրիշի (ադրբեջանցու) թողած բնակարանում, այլ 1990-1992թթ. նախկին տերերից գնելու կամ Ադրբեջանում թողած իրենց բնակարանների փոխանակման միջոցով արդեն հասցրել էր դառնալ զբաղեցրած բնակարանի սեփականատերը, ուստի երկրորդ անգամ արդեն որպես Հայաստանի բնակիչ է ստիպված եղել լքել բնակարանն ու բնակավայրը:

ՆՏԱ-ների հիմնախնդիրներին վերաբերող առաջին՝ Միգրացիայի և միջազգային կազմակերպության (ՄԱԿ) և Միավորված ազգերի կազմակերպության փախստականների գերագույն հանձնակատարի (ՄԱԿ-ի ՓԳՀ-ի) «ՀՀ միգրացիայի կառավարման բնագավառում կադրային բազայի ամրապնդման» համատեղ ծրագրի շրջանակներում գործող «Փախստականների և տեղահանված անձինք» աշխատանքային խմբի կողմից 1998թ. սահմանամերձ գոտիներում կատարած ուսումնասիրությունը ցույց տվեց, որ ՆՏԱ-ներն իրենց նախկին բնակավայրերում ունեցել են բազմաթիվ սոցիալական հիմնախնդիրներ, այդ թվում՝ ֆիզիկական անվտանգության, բնակարանի կամ կացարանի, կենսապահովման, սոցիալական պաշտպանվածության և կենցաղային սպասարկումներից օգտվելու խնդիրներ, որոնք էլ 1990-ականների առաջին կեսին հանդիսացել են այդ մարդկանց՝ իրենց բնակավայրերը հարկադրաբար լքելու գլխավոր պատճառները: Այդ հետազոտության արդյունքում, մասնավորապես, պարզ դարձավ, որ.

1. Սահմանամերձ բնակավայրերում ապրողները մշտապես ենթակա են հակառակորդի դիպուկահարների կողմից գնդակոծման: Անվտանգության առումով պակաս կարևոր չէ նաև հողերի ականապատվածության հանգամանքը,
2. Պատերազմական գործողությունների հետևանքով տեղահանվածների 75%-ն ապրում էր ամառային արոտավայրերի խրճիթներում կամ այլ ժամանակավոր կացարաններում, 18%-ը՝ հարազատների մոտ, 3%-ը՝ հանրակացարաններում և միայն 4%-ն էր կարողացել ձեռք բերել սեփական տուն կամ բնակարան¹³⁹: Ըստ ՀՀ կառավարության գնահատականների՝ մարտական գործողությունների հետևանքով սահմանամերձ շրջաններում ավելի քան 12300 տուն է վնասվել, որոնց 40%-ն ավերվել է

¹³⁹ «ՀՀ սահմանամերձ բնակավայրերից հարկադրաբար տեղահանվածների հիմնախնդիրները», էջ 23:

ամբողջությամբ: Տավուշի մարզում մասնավորապես 250 տուն ամբողջությամբ ավերվել է, 935-ը լրջորեն վնասվել, ավելի քան 7000-ը՝ վնասվել¹⁴⁰:

3. Կտրուկ վատթարացել էր սահմանամերձ շրջանների բնակչության կենսապահովման վիճակը, քանի որ այդ շրջանների բնակավայրերի սննդապահովման, ինչպես նաև եկամուտների ստացման հիմնական միջոցները հողագործությունն ու անասնապահությունն են, իսկ մշտական հրետակոծությունների և ականապատման պատճառով գյուղատնտեսական նպատակներով օգտագործվող (մշակելի և արոտավայրեր) հողերի քանակը խիստ կրճատվել էր: Հետազոտության իրականացման պահին չէր օգտագործվում մշակելի հողերի 25 և ոռոգվող հողերի 40%-ը: Այսպիսի իրավիճակի պատճառներից էին նաև ոռոգման համակարգի վնասվածությունը, ինչպես նաև գյուղատնտեսական սպասարկումների ցանցի (մեքենատրակտորային և ագրոտեխնիկական) կրճատումը կամ վերացումը¹⁴¹: Սննդապահովման և եկամուտի նշված երկու աղբյուրներից արդյունավետորեն օգտվելու հնարավորությունից զրկվածությունը կտրուկ կերպով վատթարացրել է սահմանամերձ բնակավայրերի բնակիչների կենսամակարդակը:

4. Սոցիալական պաշտպանվածության և կենցաղային սպասարկումների համակարգից օգտվելու առումով սահմանամերձ բնակավայրերում 1990-ականների առաջին կեսին առկա էր հետևյալ վիճակը. ռազմական գործողությունների (մասնավորապես հրետակոծությունների) հետևանքով բնակավայրերի մեծ մասում մասնակիորեն կամ ամբողջությամբ շարքից դուրս էին եկել բնակչության սոցիալական պաշտպանության և կոմունալ-կենցաղային ենթակառուցվածքները (առողջապահական, կրթական, կենցաղային սպասարկման հաստատությունները, ջրամատակարարման խողովակաշարերը, էլեկտրաէներգիայի և հեռախոսակապի ապահովման գծերը, ճանապարհները): Ըստ ՀՀ կառավարության տվյալների՝ 142 սահմանամերձ շրջաններում վնասվել են ավելի քան 78 կրթական հաստատություններ, 62 բժշկական ամբուլատորիաներ, 515 կմ երկարությամբ խմելու ջրագծեր, 724 կմ ոռոգման ջրագծեր, 575 կմ ճանապարհներ: Ճանապարհների 60%-ը գնահատվում է որպես լիովին ավերված: Գյուղերի 70%-ը զրկվել էր խմելու և ոռոգման ջրից:

5. Դպրոցների վնասվելու կամ ավերվելու հետևանքով սահմանամերձ բնակավայրերի մեծ թվով երեխաներ 1990-ականներին զրկվել էին կանոնավոր կերպով դպրոց հաճախելու հնարավորությունից: Շատ բնակավայրերում եթե անգամ չէին ավերվել դպրոցները, ապա հաճախ կյանքի

¹⁴⁰ «ՀՀ սահմանամերձ տարածքների հետբախումային վերականգնման ծրագիր», Երևան, 2000թ., էջ 4:

¹⁴¹ Տե՛ս նույն տեղը:

¹⁴² Տե՛ս նույն տեղը:

անվտանգ չլինելու պատճառով այդտեղից հեռացել էին կրթության և սոցիալական պաշտպանության ոլորտի մյուս հիմնարկների (առողջապահություն, կենցաղսպասարկում և այլն) որակյալ մասնագետները, որոնց զգալի մասը այնտեղ աշխատելու էր մեկնել հիմնականում շրջկենտրոններից և հանրապետության ոչ սահմանամերձ կենտրոնական մարզերից:

6. Հրետակոծության վտանգի և ճանապարհների ավերվածության պատճառներով շատ սահմանամերձ բնակավայրեր զրկվել էին նաև ավտոբուսային և ընդհանրապես կանոնավոր որևէ տրանսպորտային սպասարկումից:

Հետագայում կատարած հետազոտությունները ցույց տվեցին, որ այս խմբի զգալի մասը տարիների ընթացքում այդպես էլ չի կարողացել լուծել վերը նշված խնդիրների մի մասը:

2.2.3. Աղքատությունը, անհավասարությունն ու միգրացիան 1990-ականների երկրորդ կես - 2007թ. կամ տնտեսական աճի շրջանում

1996թ. վերջին եռամսյակում աղքատության հետազոտության տվյալների համաձայն՝ Հայաստանի տարածքում այդ տարվա սկզբի դրությամբ գրանցված 17 ընտանիքից մեկը գտնվում էր հանրապետությունից դուրս: Ընդհանուր առմամբ 50 հազարից ավելի ընտանիքներ ամբողջ կազմով, գրանցումից դուրս չգալով և պահպանելով իրենց բնակարանները՝ հետազոտման պահին գտնվել են այլ երկրներում, այսինքն՝ բնակչության մոտ 5,9%-ը (ավելի քան 200 հազար մարդ) առնվազն ժամանակավոր էմիգրանտ է հանդիսացել: Բացի դրանից, ընտանիքների անդամների 3,4%-ը հետազոտմանը նախորդող մեկամսյա ժամանակահատվածում բացակայում էր հանրապետությունից¹⁴³:

Այդ տարիների արտաքին միգրացիոն հոսքերը կրել են գլխավորապես աշխատանքային միգրացիայի բնույթ, ինչն ակնհայտորեն երևում է վերը նշված հետազոտության արդյունքներից, մասնավորապես ընտանիքի բացակայող անդամների հիմնական մասը՝ բոլոր բացակայողների 69%-ը, 18-39 տարեկան է, այսինքն՝ գտնվում է ամենակտիվ աշխատանքային տարիքում: Առանձին տարիքային խմբերի կտրվածքով վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ այդ տարիներին 18-29 տարեկանների խմբում բացակայել է գրեթե 10%-ը: Աշխատանք գտնելու նպատակով հանրապետությունից դուրս գտնվելիս է եղել նաև բազմանդամ ընտանիքների անդամների գրեթե 5%-ը¹⁴⁴: ՀՀ-ի հետ առնչվող արտաքին միգրացիոն հոսքերի գլխավորապես աշխատանքային բնույթը պահպանվեց նաև հետագա տարիներին: Մասնավորապես 2005-2006թթ. աշխատանքային միգրացիոն հոսքերում կրկին գերակշռում էին աշխատանքային տարիքի տղամարդիկ՝ 13,1% կանանց 1,7%-ի դիմաց:

¹⁴³ «Աղքատությունը և ՀՀ սոցիալ-տնտեսական վիճակը», Երևան, 1999թ., էջ 17-18:
¹⁴⁴ Նույն տեղում, էջ 19:

Ներդիր 2.2. Հայաստանի միգրացիոն իրավիճակի հիմնական ցուցանիշները համեմատության մեջ

Միգրացիոն գործընթացների հետևանքով 1997-2006թթ. ՀՀ բնակչության թիվն ավելացել է 0,6%-ով, Վրաստանինը՝ 1,1%-ով, իսկ Ադրբեջանինը՝ 0,9%-ով: Միաժամանակ Եվրոպական և Կենտրոնական Ասիայի (ԵԿԱ) տարածաշրջանի և միջին եկամուտ ունեցող (ՄԵՈՒ) երկրների (որոնց շարքն է դասվում մեր հանրապետությունը) խմբերի բնակչության ընդհանուր թվերն աճել են, համապատասխանաբար, 0,2 և 1,0%-ով¹⁴⁵:

Իմիգրանտների բացարձակ թվով ՀՀ-ն Հարավկովկասյան տարածաշրջանում և ԵԿԱ ու ՄԵՈՒ երկրների խմբերում առաջատար դիրքեր չի զբաղեցնում, սակայն այդ կատեգորիայի անձանց տեսակարար կշիռը երկրի բնակչության համեմատ բավականաչափ մեծ է՝ 7,8% (հիմնականում ի հաշիվ 1988-1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած անձանց), ինչը բարձր է թե՛ հարևան երկու երկրների և թե՛ ԵԿԱ և ՄԵՈՒ երկրների խմբերի համապատասխան միջին ցուցանիշների համեմատ¹⁴⁶:

Հայաստանի էմիգրանտների տեսակարար կշիռը 2005թ. կազմել է ՀՀ բնակչության թվի 26,9%-ը: Այս ցուցանիշն զգալիորեն բարձր է հարևան երկու երկրների, ինչպես նաև ԵԿԱ (մոտ 1,7 անգամ) և ՄԵՈՒ երկրների (մոտ 8 անգամ) համապատասխան միջին ցուցանիշներից¹⁴⁷:

Կրթական, գիտական, մշակութային ներուժի չկարգավորված արտահոսքը նվազեցրել է մեր հասարակության մտավոր ներուժը, պակասացրել է սոցիալ-տնտեսական, գիտատեխնիկական ու մշակութային զարգացման հնարավորությունները¹⁴⁸: Բարձրագույն կրթություն ստացած անձանց էմիգրացիոն գործակիցը (էմիգրացվածների տեսակարար կշիռը բոլոր բարձրագույն կրթություն ստացածների թվում) Հայաստանի համար 2000թ. կազմում էր 11,2%, ինչը մոտ 4,5 անգամ գերազանցում է Վրաստանի ու Ադրբեջանի համապատասխան ցուցանիշները և ընդհուպ մոտեցել է ԵԿԱ և ՄԵՈՒ երկրների խմբերի առաջատարներին: Նույն ժամանակահատվածում Հայաստանից հեռացել է բժշկական կրթություն ստացած անձանց մոտ 0,1%-ը, ինչը համադրելի է Վրաստանի նույն ցուցանիշի հետ և 5 անգամ գերազանցում է Ադրբեջանի համապատասխան ցուցանիշը¹⁴⁹:

¹⁴⁵ Migration and Remittances Factbook. Dilip Ratha and Zhimei XU, Migration and Remittances Team, Development Prospects Group, World Bank. <http://www.worldbank.org/prospects/migrationandremittances>
¹⁴⁶ Նույն տեղում
¹⁴⁷ Նույն տեղում:
¹⁴⁸ ՀՀ Ազգային անվտանգության ռազմավարություն:
¹⁴⁹ Migration and Remittances Factbook. Dilip Ratha and Zhimei Xu, Migration and Remittances Team, Development Prospects Group, World Bank. <http://www.worldbank.org/prospects/migrationandremittances>.

Ինչպես նշեցինք, Հայաստանում դեռևս 1994 թվականից սկսած դիտվել էր հարաբերական տնտեսական աճի միտում, որ շարունակվեց նաև հետագա տարիներին՝ ընդհուպ 2007թ. ներառյալ: Տնտեսական աճի շնորհիվ որոշակի փոփոխություններ եղան նաև հանրապետության բնակչության սոցիալական վիճակում: Պաշտոնական վիճակագրական վերլուծությունների համաձայն՝ հանրապետությունում դրամավարկային որոշակի քաղաքականության իրականացման արդյունքում 1995թ. կասեցվեց դրամի գերարժեզրկման գործընթացը, և տնտեսությունում հաստատվեց գների համեմատաբար կայուն վիճակ: Գների կայունացման արդյունքում 1995 թվականից նկատվեց բնակչության կողմից իրական տնօրինվող դրամական եկամուտների և գնողունակության որոշակի աճ: 1995-1997թթ. մեկ աշխատողի միջին ամսական աշխատավարձի 7,5 և բնակչության դրամական եկամուտների 5,5 անգամ աճի պայմաններում սպառողական գներն աճեցին 3,7 անգամ: Դրական այս փոփոխությունների արդյունքում բնակչության տնօրինած իրական եկամուտներն աճեցին 1,5 անգամ¹⁵⁰:

Հայաստանում 1996-ին արձանագրվեց տնտեսական ակտիվ բնակչության (այսուհետ՝ ՏԱԲ) թվի աճ՝ նախորդ երկու տարիների նվազման փոխարեն հասնելով 1993-ից հետո ընկած ժամանակահատվածի ամենաբարձր կետին: 1997-ին այս ցուցանիշը որոշակիորեն նվազեց: Զգալի նվազման միտում ցուցաբերեց նաև զբաղված բնակչության ցուցանիշը՝ 1995-ի 99,3%-ից 1997թ. հասնելով 95,6%-ի: 1996թ. գործազուրկների թիվը հասավ աննախադեպ մեծության՝ անցնելով 140 հազարից¹⁵¹: 1997թ. ՏԱԲ թվի նվազման հետ նվազում է նաև վերջինիս կազմում զբաղված բնակչության մասնաբաժինը, և հակառակը՝ ավելանում է գործազուրկների մասնաբաժինը՝ հասնելով 10,8%-ի: Հաջորդ հինգ տարիներին պահպանվեց 10,4% միջին տարեկան ցուցանիշը¹⁵²:

Եթե այս վերջին միտումները որոշ չափով պայմանավորված էին նաև «Բնակչության զբաղվածության մասին» ՀՀ օրենքում «զբաղվածներ», «գործազուրկներ» հասկացողությունների սահմանումների՝ 1996թ. կատարված փոփոխություններով և վկայում էին այդ պահին ՀՀ աշխատաշուկայի լարվածության մասին, ապա ՏԱԲ ցուցանիշի նվազման միտումը (վերջինիս սահմանումը փոփոխություն չէր կրել) կարելի է բացատրել այդ տարիներին ՀՀ-ից ՏԱԲ ակտիվ արտահոսքի իրողությամբ: Հենց այդ տարիներին էլ ՀՀ-ից սկիզբ առան արտաքին աշխատանքային միգրացիայի ինտենսիվ հոսքերը: 1996-2001թթ. ՀՀ արտաքին միգրացիայի միջին տարեկան բացասական մնացորդը կազմել է մոտ 50000 մարդ¹⁵³:

¹⁵⁰ Հայաստանի ազգային հաշիվները 1990-1997, էջ 227:

¹⁵¹ Տնտեսական բարեփոխումների առանձնահատկություններն ու փուլերը Հայաստանում 1991-1998թթ., Երևան, 1999թ., էջ 24:

¹⁵² ՀՀ ԱՍՀՆ աշխատանքի և զբաղվածության վարչության ընթացիկ հաշվետվություններ:

¹⁵³ Տնտեսական բարեփոխումների առանձնահատկություններն ու փուլերը Հայաստանում 1991-1998թթ., Երևան, 1999թ., էջ 24:

Պետք է նշել, որ 1994 թվականից սկիզբ առած և շարունակվող տնտեսական աճը ուղիղ համեմատականորեն չէր ազդում երկրում աղքատության և անհավասարության երևույթների վրա: Իհարկե, տնտեսության բարձր և կայուն աճը նախադրյալներ է ստեղծում կենսամակարդակի բարձրացման և աղքատության նվազեցման համար, սակայն աղքատության կրճատման աստիճանը կախված է այն բանից, թե տնտեսական աճը որքանով է զուգորդվել եկամուտների բաշխվածության փոփոխության, ինչպես նաև բնակչության եկամուտներում, առկա ռեսուրսներում և հնարավորություններում նախնական անհավասարության հետ: Կարևոր է նաև այն, թե է՛լ ինչ գործոններ են ազդում տնտեսական աճի պտուղներից սակավ ապահովված խմբերի օգտվելու հնարավորությունների վրա:

1996-ից սկսած փոխվեց նաև աղքատության հետազոտման մեթոդաբանությունը, քանի որ 1990-ականների առաջին կեսում կիրառվող տարածքաճյուղային ընտանիքի մեթոդով իրականացված ուսումնասիրությունները մի շարք թերությունների պատճառով չէին արտացոլում բուն իրականությունը: Այդ նկատառումներով, բնակչության կենսամակարդակի առավել արժանահավատ պատկեր ստանալու համար ՀՀ վիճնախարարությունը 1996թ. վերջին պատահական ընտրանքի մեթոդով իրականացրեց 5040 տնային տնտեսությունների հետազոտություն՝ միջազգային չափանիշներին համապատասխան: Այս հետազոտության համաձայն՝ 1996թ. երկրի բնակչության 57,4%-ի կենսամակարդակն իջել էր աղքատության ընդհանուր գծից, այդ թվում ծայրահեղ աղքատները կազմում էին բնակչության 27,7%-ը: Հետագա տարիներին պահպանվեց աղքատության ցուցանիշի նվազման միտումը: Աղյուսակ 2,3-ում ներկայացված են ՀՀ բնակչության եկամտային աղքատության ու անհավասարության ցուցանիշները 1993-1994, ապա նաև 1999-2006թթ.:

Աղյուսակ 2.3. ՀՀ բնակչության եկամտային աղքատության ու անհավասարության ցուցանիշները

Ցուցանիշներ	Տարիներ					
	1993-1994	1999	2003	2004	2005	2006
ՀՆԱ-ն 1 շնչի հաշվով (ԱՄՆ դոլար)						
աղքատների տեսակարար կշիռը բնակչության ընդհանուր թվակազմում (տոկոսը)*	—	571,4	874,1	1113	1523	1921,1
այդ թվում աղքատների տեսակարար կշիռը բնակչության ընդհանուր թվակազմում (տոկոսը)**	56,0*	55,1	42,9	39,0	34,5	—

շատ աղքատների տեսակարար կշիռը բնակչության ընդհանուր թվակազմում (տոկոսը)**	32,0*	22,9	7,4	7,2	5,5	--
այդ թվում աղքատների տեսակարար կշիռը բնակչության ընդհանուր թվակազմում (տոկոսը)	--	51,6	--	34,6	29,8	26,5
այդ թվում շատ աղքատների տեսակարար կշիռը բնակչության ընդհանուր թվակազմում (տոկոսը)	--	21,0	--	6,4	4,6	4,1
եկամուտների համակենտրոնացման Ջինի գործակիցը	--	0,57	0,434	0,395	0,359	0,369
ամենաաղքատ 20%-ի և ամենահարուստ 20%-ի եկամուտների հարաբերակցությունը (անգամ)	--	3,6	7,5	10,6	9,5	7,6

* Հաշվարկված է հետևյալ մեթոդաբանությամբ. ծայրահեղ շատ աղքատներ են համարվել 1 շնչի հաշվով մեդիանների 15%-ից քիչ ծախսեր կատարածները, իսկ աղքատներ՝ մեդիանների 15-40%-ի չափով ծախսեր կատարած SS-ները:

** Հաշվարկված է 1996-2003թթ. կիրառվող մեթոդաբանությամբ՝ ըստ 1 շնչի հաշվով ամսական ընթացիկ ծախսերի՝ ընդհանուր աղքատության գծի (աղքատների տեսակարար կշիռը բնակչության ընդհանուր թվակազմում) և 2100կկալ. համարժեք պարենի սպառմամբ պայմանավորված պարենային աղքատության գծի (շատ աղքատների տեսակարար կշիռը բնակչության ընդհանուր թվակազմում) հիման վրա:

*** Հաշվարկված է 2004թ.-ից կիրառվող նոր մեթոդաբանությամբ, որի համաձայն սպառման ազդեցատի մեջ պարենի, ոչ պարենային ու ծառայությունների ընթացիկ սպառման հետ մեկտեղ ներառված են նաև տնային տնտեսությունների (SS-ների) կողմից երկարատև օգտագործման ապրանքների հաշվարկային արժեքը: Կիրառվել է նաև 1 չափահաս անձի սպառման համարժեքը՝ հաշվի առնելով չափահասների և երեխաների սպառման միջև առկա տարբերությունները: Բացի դրանից, 2004թ. վերահաշվարկվել է նաև պարենային աղքատության գիծը՝ հիմք ընդունելով այդ թվականին ՀՀ-ում գրանցված սննդի միջին 2232կկալ. օրական էներգետիկ նորման, որը կիրառվել է նաև հետագա մի քանի տարիներին: [Աղբյուրը՝ «ՀՀ Կայուն զարգացման ծրագիր», Երևան, 2008, էջ 42-43]:

Եթե աղքատների տեսակարար կշռի բացարձակ ցուցանիշներն այդ տարիներին որոշակի նվազման միտում էին ցուցաբերում, ապա անհավասարության առումով դժվար է այդպիսի միտման արձանագրումը:

Աղյուսակ 2.4-ում ներկայացված է 1999թ. ՀՀ ՀՆԱ-ի բաշխվածությունը բնակչության դեցիլային խմբերում, որից ակնհայտորեն երևում է, որ այդ տարիներին Հայաստանի հասարակությունը շատ հեռու էր եկամտի առումով հավասար, հետևաբար նաև արդար բաշխման հասարակություն լինելուց, թեկուզև միայն այն բանի համար, որ ՀՆԱ-ից բնակչության ամենաաղքատ 10%-ին հասած բաժինը ավելի քան 115 անգամ փոքր էր ամենահարուստ 10%-ի բաժնից¹⁵⁴:

Աղյուսակ 2.4. 1999թ. ՀՀ ՀՆԱ-ի բաշխվածությունը բնակչության դեցիլային խմբերում

Դեցիլներ	ՀՆԱ-ից ունեցած մասնաբաժինը (%)
I (ամենաաղքատ)	0,4
II	1,5
III	2,5
IV	3,5
V	4,9
VI	6,2
VII	8,1
VIII	10,7
IX	16,0
X (ամենահարուստ) 46,2	
Ընդամենը	100,0

Այս ենթափուլի առանձնահատկություններից մեկն էլ այն էր, որ աշխատանքային միգրացիոն հոսքերում նախորդ տարիների համեմատ նվազել էր Երևանից դուրս եկածների տեսակարար կշիռը, և հակառակը՝ մեծացել էր փոքր քաղաքացիներից ու գյուղական շրջաններից էմիգրացվածների մակարդակը: Սա վառ վկայությունն է 2000-ականներին երկրի ամենահամաչափ զարգացման իրողության, երբ Երևանում հանրապետության մյուս շրջանների ու բնակավայրերի համեմատ ապահովեցին տնտեսական զարգացման ակնհայտ առաջանցիկ տեմպեր: Այս ենթափուլում ևս աղքատությունն ավելի մեծ տարածում ուներ փոքր և միջին քաղաքներում, և ակնհայտ էր, որ արտաքին էմիգրացիոն հոսքերի ձևավորման գործում մեծ դերակատարում ունեին աշխատանք չունենալու հանգամանքը, աղքատությունը և հատկապես անհավասարությունը:

Այս օրինաչափության մասին է վկայում նաև Համաշխարհային բանկի փորձագետ Քեյթ Գրիֆինը, որն իր «Եզրակացություններ քաղաքականության

¹⁵⁴ Գ. Պողոսյան, «Հայ հասարակությունը 21-րդ դարակազմին», Երևան, 2006թ., էջ 221:

վերաբերյալ. աղքատների համար նպաստավոր ռազմավարություն» զեկույցում նշում է, որ քաղաքային շրջանները ոչ միայն ավելի աղքատ են, քան գյուղական շրջանները, այլ նաև էական է այն հանգամանքը, որ աղքատ քաղաքային տնային տնտեսությունները իրենց սնունդը ապահովելու համար մեծապես կախված են դրամական փոխանցումներից (այսինքն՝ աշխատանքային միգրացիայից – խմբ.), վճարների փոխանցումից (նկատի ունի պետական դրամական վճարները՝ կենսաթոշակներ, նպաստներ – խմբ.) և տնային պարագաների վաճառքից առաջացած եկամուտներից: Իրականում նրանց եկամտի կեսից ավելին առաջանում է հենց այս երեք աղբյուրներից: Քաղաքային բնակչության շրջանում աղքատ և ծայրահեղ աղքատ դեցիլային խմբերի եկամուտներում միայն փոխանցումները կազմում են, համապատասխանաբար, 26% և 31%: Սա ընդգծում է այն հանգամանքը, որ քաղաքային շրջաններում աշխատանք չունենալը, այսինքն՝ գործազուրկ լինելու կամ աշխատաշուկայից դուրս մնալու հանգամանքը շատ ավելի հավանական է դարձնում այդ անձի աղքատ դառնալը: Իրավիճակն այլ է գյուղական շրջաններում. հողակտորների արդարացի բաշխման շնորհիվ զբաղվածությունը գյուղատնտեսությունում բարձր է: Խնդիրն այն է, որ գյուղացիական ֆերմաների միջին չափի շատ փոքր լինելու պատճառով աշխատանքի արդյունավետությունը բավականին ցածր է և անկում է ապրում: Եթե այս միտումը շարունակվի, ապա աղքատությունը¹⁵⁵ կտարածվի նաև գյուղական շրջաններում:

2000-ականների առաջին տարիներից սկսած՝ ՀՀ-ում որոշակի փոփոխություններ կրեցին ինչպես միգրացիոն գործընթացները, այնպես էլ աղքատությունը և անհավասարությունը: **2002-2006թթ.** սկզբում կտրուկ նվազեց ՀՀ արտաքին միգրացիայի միջին տարեկան բացասական մնացորդի մեծությունը: ՀՀ սահմանային անցման կետերում ուղևորահոսքերի հաշվառման համակարգի տվյալների համաձայն՝ 2002-2003թթ. ՀՀ արտաքին միգրացիոն հոսքերի բացասական հաշվեկշիռը կտրուկ նվազեց՝ հասնելով տարեկան մոտ 6500 մարդու: Իսկ 2004-2006թթ. այդ ցուցանիշը դարձավ նույնիսկ դրական՝ 2004թ. 200 մարդուց 2006թ. վերջին հասնելով 21,8 հազարի: ՀՀ աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարության (ԱՍՀՆ) Ջբաղվածության պետական ծառայության (ՁՊԾ) տվյալներով՝ 2002-ից սկսած գործազրկությունը ևս երկրում սկսում է աստիճանաբար նվազել՝ 2002թ. 9,8%-ից 2006թ. հասնելով 7,7%-ի¹⁵⁶:

Այդ տարիներին, պաշտոնական տվյալների համաձայն, երկրում գրանցվել է տարեկան միջին հաշվով 10%-ից բարձր տնտեսական աճ, որի շնորհիվ 1999թ. համեմատ կրճատվել էր նաև աղքատությունը՝ 55,1%-ից 2006-ին հասնելով 51,6%-ի, իսկ ծայրահեղ աղքատությունը՝ 29,8%-ից հասնելով 4,6%-ի: Սակայն տնտեսական աճն ու աղքատության որոշակի նվազումն այս փուլում ևս երկրում չնվազեցրին եկամտային անհավասարությունը: Բնակչության

¹⁵⁵ Տե՛ս «Հայաստանի աղքատության սոցիալական ազդեցության գնահատում» (GTZ), Երևան, 2005թ., էջ 23:

¹⁵⁶ <http://employment.am/html/workmarket/empparameter.htm>.

առավել հարուստ և առավել աղքատ 20%-ների եկամուտների տարբերությունը 1999թ. 3,6 անգամից 2006-ին հասավ 7,6-ի (ընդ որում, 2004-ին հասել էր նույնիսկ 10,6-ի)¹⁵⁷:

Այս շրջանում ևս ՀՀ-ի հետ առնչվող միգրացիոն հոսքերը գլխավորապես կրում էին աշխատանքային միգրացիայի բնույթ: ԱՄԿ «Միգրացիան և զարգացումը» հետազոտության տվյալներով՝ 2002-2007թթ. ընկած ժամանակահատվածում Հայաստանի արտաքին միգրացիոն հոսքերի 94%-ը կազմել են աշխատանքային միգրանտները: 2005-2006թթ. ՀՀ ՏՏ-ների 14,5%-ում առկա էր աշխատանքային միգրացիայի մեջ ներառված առնվազն 1 անդամ: Հետազոտությունների տվյալները ցույց են տալիս, որ այդպիսի տնտեսությունների ինչպես անմիջականորեն միգրացիոն հոսքերում ներգրավված, այնպես էլ տանը մնացած անդամները, ի տարբերություն միգրացիոն հոսքերում ներգրավված անդամ չունեցող ՏՏ-ների անդամների, միգրացիան դիտում են որպես դրական երևույթ: Արտերկրից վերադարձածների կամ աշխատանքային միգրացիոն հոսքերում ընդգրկվածների 54%-ն իրենց ուղևորությունը գնահատել են լիովին կամ ավելի շուտ հաջող: Այդ առումով աշխատանքային միգրացիան ավելի լավ գնահատականի է արժանացել ՏՏ անդամների կողմից: Վերջինների 60%-ը արտերկրում գտնվող միգրանտների ուղևորությունը գնահատել է հաջողված¹⁵⁸:

2000-ականներին ակնհայտորեն ակտիվացել էին նաև **ներքին** միգրացիոն հոսքերը: Եթե 2002-2004թթ. իրենց բնակավայրերից տեղաշարժված ՏՏ-ների 33,4%-ն էր տեղափոխվել ՀՀ այլ բնակավայր, ապա 2005-2007թթ. այդպիսիք կազմում էին 66,6%: Վերը նշված հետազոտության տվյալներով՝ 2007թ. ՀՀ ՏՏ-ների 3,2%-ը ներգրավված է եղել ներքին միգրացիոն գործընթացներում: Ներքին միգրացիոն հոսքերը ևս հիմնականում պայմանավորված էին սոցիալ-տնտեսական պատճառներով, մասնավորապես ներքին միգրանտների մոտ 52%-ը այլ բնակավայր իր կատարած տեղաշարժի պատճառ է նշել ընդհանրապես աշխատանք կամ բավարար վարձատրվող աշխատանք չունենալը կամ էլ բավարար կենսամակարդակ ապահովելու համար միջոցներ վաստակելու անհնարինությունը:

Ընդհանուր առմամբ, ներքին աշխատանքային միգրացիան ևս դրական ազդեցություն է թողել ՏՏ-ների կենսամակարդակի վրա: Այլ բնակավայրերից ՀՀ վերադարձածների 87,9%-ն իրենց ուղևորությունը գնահատել են «ավելի շուտ հաջող» կամ «լիովին հաջողված» և իրենց վերադարձը ՀՀ այլ բնակավայրերից հիմնականում պայմանավորել են մեկնման նպատակի կատարումով կամ աշխատանքի ավարտով (65,9%)¹⁵⁹:

¹⁵⁷ «ՀՀ Կայուն զարգացման ծրագիր», Երևան, 2008, էջ 42-43:

¹⁵⁸ «ՀՀ արտաքին և ներքին միգրացիայի ընտրանքային հետազոտություն» (2007թ. հունիս-նոյեմբեր), Երևան, 2008թ., էջ 6-7:

¹⁵⁹ «ՀՀ արտաքին և ներքին միգրացիայի ընտրանքային հետազոտություն» (2007թ. հունիս-նոյեմբեր), Երևան, 2008թ., էջ 9:

Ընդգծելով աշխատանքային միգրացիայի դրական ազդեցությունը ՀՀ միգրացիոն հոսքերում ներգրավված բնակչության կենսամակարդակի վրա՝ պետք է միաժամանակ նշել նաև, որ այդ ազդեցությունը միակողմանի էր: Եթե ՀՀ-ից մեկնածների կամ հանրապետության ներսում աշխատելու նպատակով տեղաշարժված անձանց SS-ների մեծ մասի կենսամակարդակի համար աշխատանքային միգրացիան միարժեքորեն դրական ազդեցություն է ունեցել, ապա ՀՀ ներգաղթած SS-ների անդամների կենսամակարդակի մասին նույնը ասել չենք կարող: Վերջինների միայն 9,1%-ի նյութական վիճակն է բարելավվել ՀՀ տեղափոխվելուց հետո, 40,9%-ինը մնացել է նույնը, իսկ 50%-ի նյութական վիճակը վատացել է¹⁶⁰:

Այդ տարիներին ՀՀ-ում գրանցված տնտեսական աճի ու աղքատության միջև կապի առումով առկա էր մեկ այլ առանձնահատկություն ևս: Չնայած գրանցված շարունակական տնտեսական աճին և նյութական աղքատության զգալի նվազմանը՝ այնուամենայնիվ մեր երկրում զգալիորեն չնվազեցին անհավասարությունը և, մեծապես նաև դրանով պայմանավորված, ոչ նյութական աղքատությունը:

2003թ. «Աղքատության մասնակցային գնահատում (ԱՄԳ) Հայաստանի երկու մարզերում՝ Տավուշ և Գեղարքունիք» հետազոտության հեղինակները նշում են, որ ոչ նյութական աղքատությանը բնորոշ գործոնները, այդ թվում որոշումների կայացմանը մասնակցելու անհավասար հնարավորությունները, կարևոր դեր են խաղում SS-ների՝ նյութական աղքատության մեջ հայտնվելու գործում: Մասնավորապես «SS-ները և անհատները, որոնք գտնվում են աղքատության շեմից բարձր, կարող են հեշտությամբ անցնել այդ շեմը չհաջողված միգրացիայի, հիվանդության կամ սխալ ներդրումային որոշում կայացնելու հետևանքով: Գրեթե բոլոր խավերին պատկանող մասնակիցների կողմից ԱՄԳ-ի վերաբերյալ մեկնաբանությունները և վերլուծությունները ցույց են տալիս, որ 1990-ականների սկզբին գրանցված կապիտալ ակտիվների ընդհանուր անկումը կասեցվել է, տնտեսության տարբեր ոլորտներում նկատվել է որոշակի աճ և զարգացում: Սակայն այս աճը անհավասար է ինչպես համայնքի մեջ դրա բաշխման, այնպես էլ այն կապիտալ ակտիվների բաշխման առումով, որի վրա հիմնված է աճը»¹⁶¹:

Ավելին, զեկույցում նշվում է, որ մարդկային կապիտալի առումով աղքատների մեծամասնությունը չունի ոչ գյուղատնտեսությամբ, ոչ էլ որևէ այլ ոլորտում աշխատելու համար անհրաժեշտ գիտելիքներ ու հմտություններ:

Ինչ վերաբերում է քաղաքական կապիտալին, ապա աղքատները շատ սահմանափակ հնարավորություններ ունեն տեղական ինքնակառավարման մարմիններում որոշումներ ընդունելու և կառավարման գործընթացներին

մասնակցելու առումներով: Իշխանական լծակների մատչելիության բացակայությունը բերում է կենսամակարդակի վրա մասնավոր կարճաժամկետ ազդեցությունների, ինչպես օրինակ՝ գյուղատնտեսական շուկա մուտք գործելու դժվարությանը: Այդ հետազոտության մասնակիցները աղքատության բարձր մակարդակի հիմնական, սկզբունքային բացատրությունը տեսնում են ինստիտուցիոնալ համակարգերի անմատչելիության, դրանց թերի և կոռումպացված լինելու մեջ: Ընդհանուր առմամբ, աղքատների մուտքը հաստատություններ սահմանափակ է, ծառայություններն ու որոշումներ ընդունելու գործընթացները մատչելի չեն՝ ելնելով սահմանափակ տեղեկատվությունից, ինստիտուցիոնալ կառույցներ մուտք գործելու համար անհրաժեշտ ժամանակի և ֆինանսների սահմանափակ ռեսուրսներից: Առկա են նաև ինստիտուցիոնալ բացթողումներ, որոնք կարող են վերագրվել որոշ կառույցների ռեսուրսների սակավությանը և անփորձությանը¹⁶²:

Հայաստանի բնակչության աղքատության առաջացման պատճառների վերլուծության, ինչպես նաև աղքատության հաղթահարման գործում միայն նյութական աղքատության գործոնների վերլուծությամբ սահմանափակվելու անթույլատրելիության մասին են վկայում նաև մի շարք այլ հետազոտություններ, որոնցում նշվում է, որ աղքատությունը Հայաստանում ունի համակարգային բնույթ, որը պայմանավորված է բնակչության մեծամասնության կողմից իրենց ֆիզիկական և ֆինանսական ակտիվները արտադրելու կամ վերարտադրելու անկարողությամբ, եկամուտների ցածր մակարդակով և աշխատուժի շահագործմամբ, փոքր և միջին ձեռնարկությունների շահույթների ցածր մակարդակով, տնտեսական աճի և որոշումների կայացման գործընթացներում բնակչության ճնշող մեծամասնության թերի մասնակցությամբ և, վերջապես, ազգային հարստության սոցիալական ուղղվածություն ունեցող բաշխման մեխանիզմների բացակայությամբ»¹⁶³:

Մեկ այլ հետազոտության հեղինակների կարծիքով՝ «Վերափոխումների սոցիալական գինը կտրուկ բարձրացնում էին այնպիսի երևույթներ, ինչպիսիք էին եկամուտների բաշխման անհավասարության մեծացումը, ունեցվածքային շերտավորման ուժեղացումը, աղքատության՝ որպես ապրելակերպի արմատավորումը, վերջին հաշվով՝ **հասարակության մեջ սոցիալական անարդարության խորացումը**: Սոցիալական անարդարության բոլոր կարգի դրսևորումները, անգամ տնտեսական վերելքի պայմաններում, երկրում նախադրյալներ են ձևավորում սոցիալական ու բարոյահոգեբանական խորը ճգնաժամի առաջացման համար: Վերջինն արտահայտվում է առաջին հերթին երկրի ժողովրդագրական իրավիճակի, ներառյալ արտագաղթի, մարդկային կապիտալի վերարտադրության և հասարակության արժեքային համակարգի խիստ

¹⁶⁰ «ՀՀ արտաքին և ներքին միգրացիայի ընտրանքային հետազոտություն» (2007թ. հունիս-նոյեմբեր), Երևան, 2008թ., էջ 8:

¹⁶¹ Տե՛ս Հայաստանի մարզային զարգացման ծրագիր, Միջազգային զարգացման վարչություն, Երևան, 2004թ., էջ 27:

¹⁶² Տե՛ս Հայաստանի մարզային զարգացման ծրագիր, Միջազգային զարգացման վարչություն, Երևան, 2004թ., էջ 27-28:

¹⁶³ «Աղքատության և գոյատևման ու սոցիալական ստրատիֆիկացիայի/շերտավորման գործընթացները Հայաստանի Հանրապետությունում», ՄԻԺԻ, 2003թ.:

անցանկալի տեղաշարժերով, որոնք տվյալ երկրի համար կարող են հասնել այլևս անհանդուրժելի աստիճանի¹⁶⁴:

Այս զեկույցի հեղինակները, համեմատելով ՀՀ բնակչության նյութական և ոչ նյութական աղքատությունն արտացոլող ցուցանիշները, արդարացիորեն նկատել են, որ աղքատության հաղթահարմանն ուղղված ՀՀ պետական քաղաքականության ռազմավարական փաստաթղթերում 1990-ականների վերջին և 2000-ականներին հաշվի չի առնվել մի կարևոր հանգամանք՝ ՀՀ բնակչության նյութական և ոչ նյութական (մարդկային) աղքատության անհամաչափությունները: Հենց այդ պատճառով էլ ՀՀ-ում սահմանվել էր այնքան ցածր աղքատության պարենային գիծ, որը համարժեք էր 1987-2000թթ. այնպիսի պետություններում աղքատության չափման համար սահմանված գծերին, որպիսիք էին Եթովպիան, Բուրկինա Ֆասոն, Տանզանիան, բոլորովին հաշվի չառնելով, որ նույն ժամանակահատվածում Հայաստանը մարդկային զարգացման հայտանիշով (ՄՀՀ) կրկնակի առաջ էր այդ երկրներից, իսկ կրթության քանակական ցուցանիշներով գրեթե նույն մակարդակի վրա էր, ինչ Արևմտյան Եվրոպայի և Հյուսիսային Ամերիկայի երկրները¹⁶⁵:

Որպես այս ենթափուլում ՀՀ բնակչության նյութական և ոչ նյութական աղքատության հարաբերակցության վերլուծության ամփոփում կարելի է ուղղակիորեն մեջբերել վերը նշված զեկույցի հեղինակների հետևյալ եզրակացությունը. «Երկարաժամկետ հատվածում նյութական և մարդկային աղքատության միջև ձևավորվում է որոշակի հաշվեկշռվածություն: Այսպես՝ 1996-1998 թվականներին Հայաստանում նյութական աղքատության մակարդակը մնում էր չափազանց բարձր (55%), իսկ մարդկային աղքատության մակարդակը բավականաչափ ցածր էր: Վերջին տարիների ընթացքում գրանցված տնտեսական անընդհատ աճի շնորհիվ հնարավոր դարձավ նյութական աղքատության մակարդակը կրճատել ավելի քան 12 տոկոսային կետով: Սակայն մարդկային աղքատությունն իր մի շարք դրսևորումներով ոչ միայն չկրճատվեց, այլև որոշակի պարամետրերով անգամ տարածվեց բնակչության գրեթե բոլոր խմբերի վրա՝ որոշակի փոփոխության ենթարկելով հենց աղքատության որակական պատկերը»¹⁶⁶:

Նյութական և ոչ նյութական աղքատության ցուցանիշների այս անհամաչափությունը վառ կերպով դրսևորվում է հետազոտությամբ բացահայտված հետևյալ միտման միջոցով. այս ենթափուլում երկրում մնալը որպես աղքատության հաղթահարման ուղի ընկալողների տեսակարար կշիռը նվազում էր կրթական աստիճանի բարձրացման հետ: Հետբուհական կրթություն ունեցողների ճնշող մեծամասնությունը դրական է վերաբերվում մշտական

¹⁶⁴ ՄԱԶԾ-ի «Մարդկային աղքատությունն ու աղքատամետ քաղաքականությունը Հայաստանում» զեկույց, Երևան, 2005թ., էջ 9:

¹⁶⁵ ՄԱԶԾ-ի «Մարդկային աղքատությունն ու աղքատամետ քաղաքականությունը Հայաստանում» զեկույց, Երևան, 2005թ., էջ 13:

¹⁶⁶ ՄԱԶԾ-ի «Մարդկային աղքատությունն ու աղքատամետ քաղաքականությունը Հայաստանում» զեկույց, Երևան, 2005թ., էջ 19:

միգրացիային, այսինքն՝ բարձր որակավորում ունեցող մասնագետները ապագա չեն տեսնում այս երկրում և մշտապես հանդես են գալիս որպես պոտենցիալ էմիգրանտ: Ընդհանուր առմամբ, այս փուլում միգրացիան և հատկապես մշտական միգրացիան դիտվում է որպես լավ ապրելու և աղքատությունից դուրս գալու կայուն միջոց, այսինքն՝ միգրացիան (հատկապես Հայաստանից ծագող), որպես կանոն, չի հանգեցնում աղքատության, այլ աղքատությունը կամ աղքատանալու վտանգն են ավելի հաճախ պատճառ հանդիսանում միգրացիոն հոսքերի մեջ ներգրավվելու համար:

Միևնույն ժամանակ, հանրապետությունում իրականացված աղքատության և միգրացիայի այլ հետազոտությունները վկայում են, որ այս փուլում աղքատությունը չէ, որ հանդիսանում է արտաքին աշխատանքային միգրացիայի հոսքերում ներգրավվելու միակ առաջնային պատճառը, և աղքատները չեն, որ առաջին հերթին ներգրավվում են միգրացիոն հոսքերում: Այստեղ նկատելի է նաև հակառակ միտումը. բարձր կենսամակարդակ ունեցող ՏՏ-ների ներկայացուցիչներն ավելի են հակված աշխատանքային միգրացիայի, քան ցածրերը: Ասվածը հաստատում է հետևյալ օրինաչափությամբ. բնակչության դեցիլային խմբերում եկամուտների աճի հետ աճում է նաև այդ եկամուտների կառուցվածքում տրանսֆերային եկամուտների և հատկապես արտերկրից ստացվող փոխանցումների մասնաբաժինը: Մասնավորապես ՀՀ ԱՎԾ-ի կողմից 2007թ. իրականացված աղքատության հետազոտության տվյալներով՝ 2004-2006թթ. բնակչության ամենաաղքատ 10%-ի եկամուտների կազմում բարեկամներից ստացվող միջին տարեկան տրանսֆերային եկամուտները կազմել են 6,4%, այդ թվում դրա մոտ 2/3-ն ստացվել է հանրապետությունից դուրս գտնվող բարեկամներից (որպես կանոն, դրանք աշխատանքային էմիգրանտներն են): Առավել հարուստ դեցիլում այդ ցուցանիշը 2,5 անգամ մեծ է, որում հանրապետությունից դուրս գտնվող ընտանիքի անդամներից ստացվող տրանսֆերները կազմում են ընդհանուր 3/4 մասը¹⁶⁷:

2007թ. ՀՀ միգրացիոն հաշվեկշիռը, ըստ ՀՀ սահմանային անցակետերում ուղևորահոսքերի հաշվառման համակարգի տվյալների, ի տարբերություն նախորդ երեք տարիների կրկին դարձավ բացասական՝ հասնելով 3,2 հազարի:

Այդ տարի ևս, ըստ պաշտոնական տվյալների, Հայաստանում գրանցվել էր երկնիշ տնտեսական աճ, և գործազրկության ու նյութական աղքատության ցուցանիշները հասել էին անկախությունից ի վեր ամենացածր մակարդակին: Այդքանով հանդերձ, էմիգրացիոն հոսքերի նոր ակտիվացումը չի կարելի բացատրել բնակչության աղքատությամբ կամ խիստ ցածր կենսամակարդակով (իհարկե, այս պատճառը ևս առկա էր, սակայն տիրապետող չէր): Փող վաստակելու դրդապատճառով աշխատանքային էմիգրացիայի դուրս եկածների առաջնային նպատակն արդեն ոչ թե ընտանիքի ընթացիկ սպառման

¹⁶⁷ ՀՀ սոցիալական պատկերը և աղքատությունը, Երևան, 2008թ., էջ 78-79:

կարիքների բավարարման կամ կենսագոյության ապահովումն է, այլ ձեռք է բերում զարգացման ռազմավարությանը բնորոշ նպատակադրումներ, մասնավորապես երկարաժամկետ օգտագործման գույքի ձեռք բերում, բնակարանային պայմանների բարելավում, մեծ միջոցառումների իրականացում և, ի վերջո, գործարար ներդրումների կատարում:

Դատելով արտաքին փոխանցումների ծավալներից՝ թվում է, թե արտաքին աշխատանքային էմիգրացիոն հոսքերի մեջ առավելապես ներգրավված են ունևոր, քան առավել աղքատ ընտանիքները: Ինչպես նշեցինք վերևում, 2007թ. բնակչության առավել հարուստ 10%-ի եկամուտների կառուցվածքում արտաքին փոխանցումների միջոցով ստացված եկամուտների մասնաբաժինը ավելի քան 2,5 անգամ մեծ է առավել աղքատ 10%-ի համապատասխան ցուցանիշից: Այս օրինակափոխությունը պահպանվում է նաև առավել ունևոր և առավել չունևոր 20 տոկոսների համապատասխան ցուցանիշների հարաբերակցության առումով¹⁶⁸: Չնայած միայն տրանսֆերային եկամուտների մասնաբաժնի եկամուտների ընդհանուր կառուցվածքում ունեցած հարաբերական և բացարձակ մեծությամբ ևս չի կարելի միարժեքորեն եզրակացնել, որ ունևոր ընտանիքների ներկայացուցիչներն ավելի շատ են ներքաշված արտաքին աշխատանքային միգրացիոն հոսքում, քան առավել չունևորները, քանի որ հնարավոր է՝ ունևոր SS-ների ներկայացուցիչ աշխատանքային միգրանտները միջին հաշվով ավելի մեծ փոխանցումներ են կատարում՝ կապված ընդունող երկրի աշխատաշուկայում ունեցած առավել բարենպաստ աշխատանքային հնարավորությունների հետ:

Ընդհանրացնելով նշենք, որ այս փուլում որպես **արտաքին** աշխատանքային միգրացիոն հոսքերի ձևավորման գլխավոր պատճառ էր հանդիսանում ոչ թե ընդհանրապես աշխատանք գտնելու, այլ բարձր վարձատրվող աշխատանք գտնելու մտադրությունը: Իսկ էմիգրացիոն հոսքերի մեջ ներգրավվելու պատճառների շարքում հաջորդաբար նշվում են՝

- Հայաստանում զարգացման հեռանկարների բացակայությունը,
- գործարարությամբ զբաղվելու խոչընդոտները,
- բարոյահոգեբանական անցանկալի մթնոլորտը և անկայուն աշխարհաքաղաքական իրավիճակը,
- գյուղում հոգևոր-մշակութային և ընդհանրապես մարդկային զարգացման հնարավորությունների պակասը,
- կենսամակարդակի էլ ավելի բարելավման մտադրությունը:

Չնայած այն բանին, որ արտաքին աշխատանքային միգրացիոն հոսքերում ընտանիքի անդամ ունեցող SS-ներն ընդհանրապես դրական են վերաբերվում միգրացիային՝ որպես ընտանիքի կենսամակարդակի բարձրացման միջոցի, սակայն ընտանիքի բարոյահոգեբանական մթնոլորտի վրա ազդեցության տեսանկյունից միգրացիայի նկատմամբ վերաբերմունքը փոխվում է՝ ընտանիքի անդամի էմիգրացիայում մնալու տևողությանն ուղիղ համեմատականորեն:

¹⁶⁸ Լույս տեղում:

Ինչ վերաբերում է **ներպետական** միգրացիոն հոսքերի և աղքատության ու անհավասարության առնչություններին, ապա ստորև համառոտակի կանդրադառնանք դրա մասնավոր տարատեսակի՝ ՆՏԱ-ների խնդիրներին: Ցավոք, ներպետական միգրացիայի այլ տեսակների հիմնախնդիրներն առայսօր քիչ են կարևորվել ու, դրանով պայմանավորված, լավ չեն ուսումնասիրվել:

2002-2004թթ. ՀՀ կառավարությանն առընթեր ՄՓՎ-ի կողմից իրականացված հետազոտություններից պարզվեց, որ 1988-1998թթ. հանրապետության սահմանամերձ շրջաններից հարկադրաբար հեռացած ՆՏԱ-ները իրենց բնակավայրերը լքելու պահից 10-12 տարի անց դեռևս ունեին հետևյալ խնդիրները՝

1. ՆՏԱ-ների մոտավորապես 10%-ը դեռևս չունեին սեփական բնակարան,
2. Նրանց ընդամենը 47,5%-ն է ինքնուրույն և բավարար կերպով հոգում իր ծախսերը,
3. ՆՏԱ ընտանիքների 11%-ը մասնակիորեն, իսկ 1,2%-ն ամբողջությամբ իրենց ծախսերի պահովման առումով կախված են ուրիշներից (ծանոթներից, բարեկամներից, հարազատներից կամ բարեգործական և այլ հաստատություններից):

Ստացվում է, որ հարկադիր միգրացիոն տեղաշարժն այս խմբի զգալի մասի սոցիալ-տնտեսական վիճակի վրա այնպիսի բացասական ազդեցություն է թողել, որը չի հաղթահարվել անգամ իրենց բնակավայրերը լքելուն հաջորդած 10-ից ավելի տարիների ընթացքում, ինչն այս խմբի և ընդհանրապես ներպետական միգրացիոն հոսքերում ներգրավված անձանց հիմնախնդիրների նկատմամբ ավելի շատ ուշադրություն է պահանջում:

2.2.4. Միգրացիան, աղքատությունն ու անհավասարությունը 2008-2009թթ. կամ համաշխարհային ֆինանսատնտեսական ճգնաժամի շրջանում

Ինչպես նշեցինք վերը, ՀՀ սահմանային անցակետում ուղևորահոսքի հաշվառման համակարգի տվյալներով՝ 2007 թվականից կրկին բացասական դարձած ՀՀ արտաքին միգրացիոն հաշվեկշիռը 2008թ. հասավ 23,1 հազարի: 2009թ. առաջին կեսում այդ հաշվեկշռի բացասական բնույթը ոչ միայն պահպանվել է, այլև աճել՝ հասնելով մոտ 30 հազարի¹⁶⁹:

ՀՀ ԱՎԾ-ի 2008թ. իրականացրած SS ամբողջացված հետազոտության տվյալներով՝ հետազոտված բոլոր SS-ներից հետազոտության պահին բացակայող կամ միգրացիոն հոսքերի մեջ ներքաշված անդամների 22,7%-ը բնակչության նվազագույն եկամուտներ ունեցող դեցիլի խմբում գտնվող ընտանիքներից է, որն ավելի քան չորս անգամ մեծ է առավելագույն եկամուտներ ունեցող դեցիլի մեջ մտնող SS-ների համապատասխան ցուցանիշից: SS-ների առավելագույն

¹⁶⁹ <http://www.backtoarmenia.com/upfiles/2009balance.html>

ցածր եկամուտներ ունեցող 20%-ում այս ցուցանիշը եռակի է գերազանցում առավել բարձր եկամուտներ ունեցող 20% SS-ների նույն ցուցանիշին:

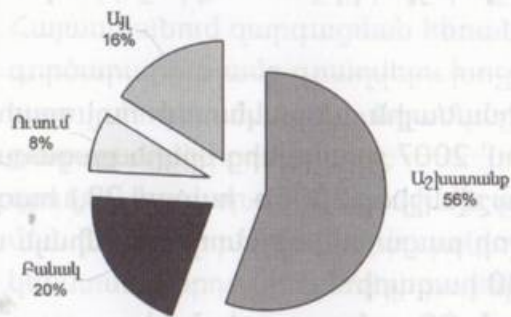
Այդ շրջանում ևս էմիգրացիոն հոսքերի ձևավորման պատճառների շարքում առաջնային տեղ ունեն աշխատանքային-տնտեսական պատճառները, չնայած հետզհետե զգալի տեսակարար կշիռ են ձեռք բերում նաև SS-ների անդամների բացակայության ոչ տնտեսական պատճառները, այդ թվում՝ բանակ գնալը, ուսումը և ընտանեկան այլ պատճառներ, որոնց տակ հետազոտության հեղինակներն, ամենայն հավանականությամբ, նկատի են ունեցել ընտանեկան կոնֆլիկտները, բնակատարածության անբավարարությունը և այլն: Բացակայությունների պատճառները ներկայացված են նկարներ 2.1 և 2.2-ում:

Արտագնա աշխատանքի պատճառով բացակայողների ավելի քան 20%-ը աղքատագույն դեցիլից է, 38%-ը՝ աղքատագույն 20%-ից: Հարստագույն դեցիլից և 20%-ից այս պատճառով բացակայողները կազմում են, համապատասխանաբար՝ 6,7 և 14,5%: Եթե սրան ավելացնում ենք նաև «ընտանեկան այլ պատճառներով» բացակայողների կեսից ավելիի առկայությունը ցածրագույն եկամուտներ ունեցող դեցիլում (2/3-ը՝ ցածրագույն 20%-ում և 3/4-ը՝ ցածրագույն 3/5-ում), ակնհայտ է դառնում, որ արտաքին միգրացիոն հոսքերում 2007-ից սկսած կրկին աղքատությունը կամ սոցիալ-տնտեսական անապահովության խնդիրները դառնում են արտաքին միգրացիոն հոսքերի ձևավորման առաջնային պատճառներ:

Նկար 2.1.

Բացակայության հիմնական պատճառները

Բացակայության հիմնական պատճառները



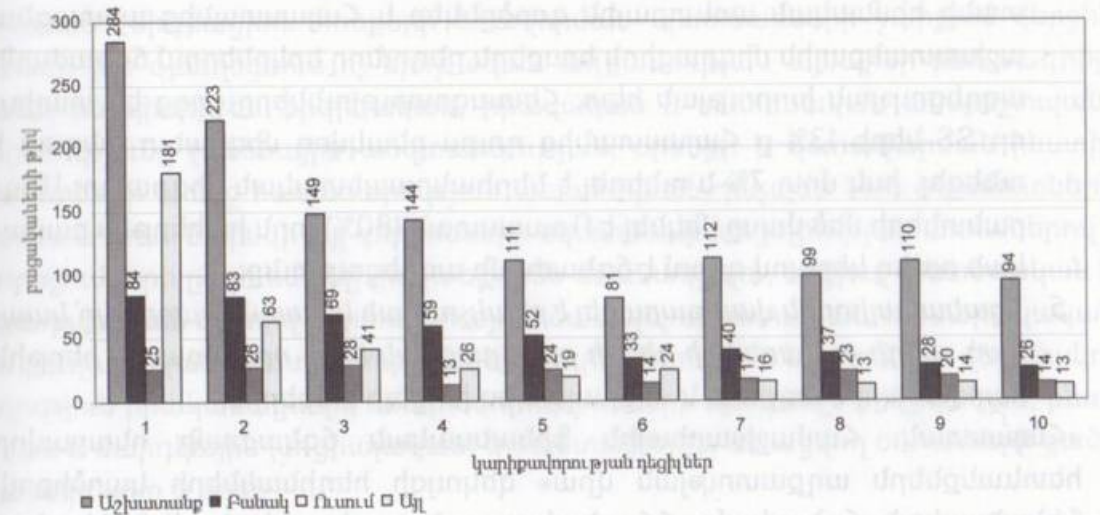
Անհավասարության առումով հետաքրքրական և միևնույն ժամանակ մտահոգիչ է բանակում գտնվելու պատճառով բացակա անդամների բաշխվածությունը եկամտային տարբեր խմբերում: Պարզվում է, որ աղքատագույն դեցիլի մեջ մտնող SS-ները բանակում գտնվող երեք անգամ ավելի անդամներ ունեն, քան հարստագույն դեցիլի մեջ մտնողները: Այդ նույն հարաբերակցությունն է նաև աղքատագույն և հարստագույն 20%-ների միջև: Արդյունքում

ստացվում է, որ ներկայումս բանակում ծառայողների 46%-ը հանդիսանում է բնակչության 30% առավել ցածր եկամուտներ ունեցող ընտանիքների անդամ, իսկ 17,8%-ը՝ առավել բարձր եկամուտներ ունեցող 30% ընտանիքների անդամ:

Նկար 2.2.

Բացակայության պատճառները ըստ կարիքավորության դեցիլների

Բացակայության պատճառները ըստ կարիքավորության դեցիլների



Այս ենթափուլում միգրացիոն հոսքերի, աղքատության ու անհավասարության առնչությունների վրա լուրջ ազդեցություն է թողել և դեռևս մոտակա որոշակի ժամանակահատվածում կարող է թողնել 2008թ. վրա հասած համաշխարհային ֆինանսական ճգնաժամը:

Համաշխարհային բանկի ուսումնասիրությունների համաձայն՝ ֆինանսական ճգնաժամը Հայաստանի վրա ազդել է անմիջականորեն հետևյալ դրսևորումներով.

1. Կտրուկ նվազել է առևտրի և արտահանման պահանջարկը, քանի որ Հայաստանի հիմնական առևտրային գործընկեր պետությունները ևս լրջորեն ենթարկվել են ճգնաժամի բացասական ազդեցությանը: Արժույթի միջազգային հիմնադրամի (ԱՄՀ) Word Economic Outlook-2008 տեղեկատվական շտեմարանի հիման վրա Հայաստանի համար այդպիսի առևտրային գործընկերներ են, ըստ կարևորության, Ռուսաստանը, Գերմանիան, Նիդեռլանդները, Բելգիան, Վրաստանը և ԱՄՆ-ը:
2. Մասնավոր կապիտալի հոսքերը դանդաղել են:
3. Վրանգվել է տնտեսական աճը, հետևաբար նաև՝ աղքատության կրճատման առողջ այն ընթացքը, որը Հայաստանում պահպանվում էր

2000-ականների սկզբից: Վերջին տվյալները ցույց են տալիս, որ 2008թ. չորրորդ եռամսյակում արդեն 2007թ. նույն ժամանակահատվածի համեմատ նվազել է տնտեսական աճը, իսկ 2009թ. հունվար-հունիս ժամանակահատվածում, ըստ Ազգային վիճակագրական ծառայության օպերատիվ տվյալների, ՀՀ ՀՆԱ-ն նվազել է 16,3 %-ով¹⁷⁰: 2010թ. համար կանխատեսումներն ավելի մոայլ են:

4. Առաջիկայում կիրուկ պակասելու են արտագնա աշխատանքի մեկնած անձանց ուղարկած դրամական փոխանցումները՝ կապված Հայաստանի հիմնական առևտրային գործընկեր և Հայաստանից արտագնա աշխատանքային միգրացիոն հոսքերն ընդունող երկրներում ճգնաժամի ազդեցության խորության հետ: Հետազոտությունները ցույց են տալիս, որ SS-ների 13%-ը Հայաստանից դուրս բնակվող միգրանտ անդամ է ունեցել, իսկ մոտ 7%-ն ունեցել է ներհանրապետական միգրանտ: Միգրանտների մեծ մասը մեկնել է Ռուսաստան (80%), որն իր հերթին բավական ուժեղ կերպով զգում է ճգնաժամի ազդեցությունը:

5. Նշանակալիորեն վարթարացել է բնակչության կենսամակարդակը՝ կապված սննդի ու վառելիքի գների բարձրացման հետ, որն առաջին հերթին հարվածելու է աղքատ և սոցիալապես խոցելի խմբերին:

«Հայաստան, Համաշխարհային ֆինանսական ճգնաժամի հնարավոր հետևանքներն աղքատության վրա» զեկույցի հեղինակների կարծիքով՝ ֆինանսական ճգնաժամը ՀՀ բնակչության սոցիալական վիճակի վրա ազդելու է հետևյալ ուղիներով՝

- ա) փոխարժեքների տատանումների միջոցով (տեղի է ունենալու տեղական արժույթի արժեզրկում և սպառողական գների սղած),
- բ) աշխատաշուկայի միջոցով (կրճատվելու են զբաղվածության մակարդակն ու աշխատավարձ),
- գ) փոխանցումների նվազման (ՀՀ աշխատանքային էմիգրանտներին ընդունող կամ աղքատ հանդիսացող երկրների տնտեսական վիճակի վատթարացման, այդ երկրների աշխատաշուկաներում լարվածության մեծացման, օտարերկրյա աշխատուժի ընդգրկման նկատմամբ բացասական հասարակական տրամադրությունների աճի հետևանքով): Ենթադրվում է, որ 2009-2010թթ. հայաստանցիների՝ ընտանիքի անմիջական անդամ չհանդիսացող աղքատներից եկող փոխանցումները, ըստ Համաշխարհային բանկի փորձագետների կանխատեսումների, կկրճատվեն 50, իսկ անմիջական անդամ հանդիսացող անդամների փոխանցումները՝ 25%-ով:
- դ) պետական և ոչ պետական ծախսումների ու սոցիալական ծառայությունների ծավալների կրճատման միջոցով. օրինակ՝ կրթական, առողջապահական և սոցիալական ապահովության ոլորտի ծախսերը անխուսափելիորեն կարող են նվազել և այլն:

¹⁷⁰ <http://www.7or.am/hy/>:

Եզրակացություններ և առաջարկություններ

Ակնհայտ է, որ անկախությունից ի վեր Հայաստանից սկիզբ առած ինտենսիվ էմիգրացիոն հոսքերը պատճառահետևանքային առումով սերտորեն փոխկապակցված են աղքատության ու անհավասարության երևույթների հետ: Ընդ որում, էմիգրացիոն հոսքերի ու աղքատության պատճառական կապը չի սահմանափակվում միայն նյութական աղքատության ցուցանիշներով: Մեր հանրապետության ազգային անվտանգության համար սպառնալից չափերի հասած էմիգրացիոն հոսքերի ձևավորման պատճառների շարքում վերջին տեղը չեն զբաղեցնում ոչ նյութական աղքատության այնպիսի բնութագրիչներ, ինչպիսիք են ֆիզիկական, իրավական և տնտեսական անպաշտպանվածությունը (անձնային անվտանգության, օրենքի և կառավարման ինստիտուտների առաջ հավասարության ապահովման, ինչպես նաև եկամուտների տատանման և ռիսկի այլ գործոնների նկատմամբ խոցելիության առումներով), որոշումների ընդունմանը լիարժեքորեն մասնակցելու, սոցիալ-տնտեսական և քաղաքական ակտիվ գործունեություն ծավալելու, պետական, հասարակական և քաղաքական հաստատությունների գործունեության նկատմամբ վերահսկողություն իրականացնելու հնարավորությունների պակասը, ֆիզիկական, բնական և մարդկային (սոցիալական) կապիտալներից ստացվող օգուտների ցածր աստիճանը և այլն:

Այս նկատառումներով, մեր երկրում աղքատության ու անհավասարության երևույթների հաղթահարման, ինչպես նաև ինտենսիվ էմիգրացիոն հոսքերի ձևավորման առումով վերջիններիս ազդեցության նվազեցման ուղղությամբ ընտրվելիք քաղաքական ռազմավարությունը առնվազն պետք է ներառի քաղաքական միջոցառումների հետևյալ փոխկապակցված հատվածները.

1. **Ընդհանուր տնտեսական առողջացմանն ուղղված** քաղաքական միջոցառումներ, որոնք թույլ կտան կրճատել գործազրկությունը, նվազեցնել աղքատությունը, բարձրացնել բնակչության կենսամակարդակը՝ նվազեցնելով բնակչության էմիգրացիոն ակտիվությունը, որն էլ պայմանավորված է արտերկրում կամ երկրի միայն կենտրոնական քաղաքներում աշխատանք, հետևաբար նաև ապրուստի բավարար միջոցներ գտնելու՝ բնակչության շրջանում լայնորեն տարածված մտայնությամբ: Այս առումով շատ կարևոր է հաղթահարել «աղքատություն» հասկացության մեր պետության ընդունած ռազմավարական փաստաթղթերում առկա էկոնոմիստական մոտեցման սահմանափակումները:
2. **Բնակչության կենսամակարդակի առումով պետական երաշխիքների ապահովմանն ուղղված** քաղաքական միջոցառումներ: Վերջինների հիմքում, անկախ պետության ներկա տնտեսական հնարավորություններից, պետք է ընկնի նվազագույն սոցիալական ստանդարտի

պետականորեն երաշխավորումը՝ դրա անշեղ բարձրացման նպատակադրումով: Առայսօր մեր հանրապետությունում իրավական-նորմատիվ մակարդակով սահմանված և երաշխավորված չէ նվազագույն սպառման նորման:

3. Աղքատ շերտերի կենսամակարդակի բարձրացման ու կյանքի պայմանների բարելավմանն ուղղված քաղաքական միջոցառումներ, որոնք ենթադրում են բնակչության սոցիալական պաշտպանության համար նախատեսվող միջոցների արդյունավետ վերաբաշխում՝ աղքատների և կարիքավորների օգնության քաղաքականության կատարելագործման և հասցեականության էլ ավելի մեծացման ճանապարհով:

4. Միգրացիոն հոսքերի պետական կարգավորման համակարգի արմատական կատարելագործմանն ուղղված քաղաքական միջոցառումներ, որ ենթադրում են՝

4.1. <<ին առնչվող միգրացիոն խնդիրների մասշտաբներին ու սրությանը համարժեք քաղաքականության համակարգման համապատասխան լիազորություններ ունեցող համապատասխան մարմնի ստեղծում: Այս առումով <<-ում 2000-ականներին արվեցին իրարամերժ բարեփոխումներ. մասնավորապես 1999թ. վերջին, կարևորելով այս խնդրի սրությունը մեր երկրի համար, ստեղծվեց միգրացիայի ու փախստականների հիմնահարցերը համակարգող պետական կառավարման առանձին մարմին՝ << կառավարությանն առընթեր վարչության կարգավիճակով: Այդ մարմնի գործունեության արդյունքում մեր հանրապետությունն ունեցավ միգրացիայի պետական կարգավորման հայեցակարգային փաստաթուղթ, որն ընդգծեց, որ՝ ա) չկարգավորվող ինտենսիվ միգրացիայի խնդիրը շարունակում է մնալ Հայաստանի ազգային անվտանգությանը, սոցիալական կայունությանն սպառնացող կարևորագույն խնդիրներից մեկը, բ) միգրացիայի պետական կարգավորման արդյունավետ համակարգի ստեղծումը պետք է լինի << պետական կառավարման համակարգի կարևոր առաջնահերթություններից մեկը: Ռազմավարական փաստաթղթի մակարդակով այսպիսի կարևոր ուղենիշների արձանագրումից հետո << իշխանությունները, զարմանալիորեն, գնացին միգրացիայի պետական կարգավորման համապետական մարմնի լիազորությունների կրճատման և կարգավիճակի ցածրացման ճանապարհով՝ վերջինիս, ըստ էության, զրկելով համակարգման լիազորություններից: Դեռ ավելին, այս գործընթացում նկատվում է գաղափարաքաղաքական մի վտանգավոր միտում ևս. միգրացիայի կարգավորման հարաբերությունների տեղափոխում ուժային կառույցների ոլորտ, ինչը, մեր կարծիքով, հետքայլ է ժողովրդավարական կառավարման մոդելից ու արդյունքի սկզբանե քաղաքացիական բնույթ ունեցող երևույթի մեջ կանխավ

հանցակազմի որոնման ամբողջատիրական մտածողության: Միգրացիայի պետական կարգավորման համակարգի իրավական կողմերի կատարելագործման հարցն առավել մանրամասնորեն քննարկված է ներկա ազգային զեկույցի այլ բաժնում:

4.2. Միգրացիայի պետական կարգավորման այնպիսի համալիր քաղաքականության մշակում և իրականացում, որը միգրացիոն գործընթացները կդիտարկի հասարակության բոլոր ոլորտների կարևորագույն հիմնախնդիրների, այդ թվում աղքատության ու անհավասարության հետ պատճառահետևանքային կապերի մեջ: Այդպիսի քաղաքականությունն առնվազն պետք է հետապնդի հետևյալ նպատակները՝

- երկրի համար անցանկալի միգրացիոն հոսքերի կանխարգելում՝ սոցիալ-տնտեսական, մշակութային, տեղեկատվական և այլ բնույթի միջոցառումների իրականացման միջոցով: Այս առումով նշված քաղաքականությունը կարող է դառնալ նաև երկրի սոցիալ-տնտեսական մակրոծրագրերի ու ռազմավարական փաստաթղթերի կարևորագույն մաս,
- միգրացիոն հոսքերի մեջ արդեն ներքաշված անձանց ու խմբերի իրավունքների լիարժեք պաշտպանություն՝ երկրի ներսում և արտերկրում,
- այդ հոսքերի մեջ ներքաշված անձանց կողմից միգրացիայի շնորհիվ ձեռք բերված առավելությունները (ֆինանսական միջոցներ, նոր աշխատանքային և տեխնոլոգիական փորձ, ընդօրինակված դրական մշակութային արժեքներ և այլն) միգրանտների ու նրանց ընտանիքների անդամների մարդկային զարգացման, ինչպես նաև երկրի զարգացման համար արդյունավետ կիրառելու պայմանների ապահովում,
- անօրինական միգրացիոն հոսքերի արդյունավետ կանխարգելում օրենսդրական, վարչական-վերահսկողական, տեղեկատվական և այլ միջոցառումների համալիր կիրառման միջոցով և այլն:

5. Արժեքային առումով պետության փաստացի կառավարման գործելակերպի կատարելագործմանն ուղղված միջոցառումներ, որոնք ենթադրում են փաստացի կառավարման պրակտիկայում ժողովրդավարական կառավարման արժեքների արմատավորում և վերականգնում, ինչպես նաև երկակի չափորոշիչների վերացում:

Այս առումներով վերջին քսան տարիների ընթացքում տեղի են ունեցել որոշակի անցանկալի փոխակերպումներ, մասնավորապես անկախության ձեռքբերումից հետո առաջին 4-5 տարիներին << պետական կառավարման գաղափարաքաղաքական հիմնական ուղղվածությունը համայնական հասարակական-տնտեսական և քաղաքական համակարգի տրանսֆորմացիայի ապահովումն էր, որի համար, այդ ժամանակվա կառավարողների կարծիքով՝ ամենաառաջնային ու կարևոր խնդիրը հին համակարգի արագ կազմաքանդումը և նոր հասարակական-տնտեսական համակարգի համար հիմքերի

ստեղծումը՝ տնտեսական հզորությունների ապապետականացման և սեփականատերերի խավի ձևավորման միջոցով:

Այդ տարիներին, սակայն, մի շարք **օբյեկտիվ** (երկրաշարժ, տնտեսության փլուզում, պատերազմական իրավիճակ, շրջափակում, էներգետիկ ճգնաժամ, անկախ պետության կառավարման փորձի պակաս և այլն), ինչպես նաև մի շարք **սուբյեկտիվ** պատճառներով, այդ թվում՝

- նորանկախ պետության Սահմանադրությունում որպես արժեք-նպատակներ ամրագրած ազատականության, ժողովրդավարության, քաղաքացիական հասարակության, իրավական պետության և այլ համակարգաստեղծ ոչ համայնավարական հիմնարար արժեքների մասին միայն տեսական, որոշ չափով նույնիսկ մոտավոր-իդեալականացված պատկերացումներով,
- հին կառավարողների ոչ գաղափարական մասի՝ նոր կառավարողների խմբի հետ սերտաճամբ,
- նոր հասարակական-տնտեսական համակարգի գաղափարական արժեքների համեմատ՝ կառավարողների խմբային նկրտումների առաջանցիկ իրացումով և այլ գործոններով պայմանավորված,

«Կառավարման համակարգի մեջ վերասողոսկեցին վարչահրամայական կառավարման տարրեր՝ լրջորեն վտանգելով ժողովրդավարական և ազատական հարաբերություններից բխող քաղաքական կառավարման համակարգի զարգացումը մեր երկրում, ուստիև նոր ձևավորվող տնտեսական համակարգն սկսեց աստիճանաբար նահանջել սահմանադրորեն հռչակված արժեքներից՝ ավելի ու ավելի թեքվելով դեպի վայրի լիբերալիզմ:

1990-ականների վերջին, երբ կառավարող վերնախավից համարյա ամբողջությամբ դուրս մղվեցին նոր համակարգի գաղափարական կողմնակիցները, «Կառավարման համակարգում լիբերալիզմի անվան տակ սկսեց ավելի ու ավելի արմատավորվել ամբողջատիրական համակարգին բնորոշ գոեիկ էկոնոմիստական կառավարման ոճը: Թերևս սրա հետևանքով 2000-ականների համեմատաբար խաղաղ պայմաններում «Կառավարման համակարգի կողմից ստեղծվող ռազմավարական փաստաթղթերում (որոնց ստեղծումն ինքնին ողջունելի էր), ինչպես նաև առօրյա կառավարման մեջ ակնհայտորեն նկատելի դարձավ ոչ տնտեսական գործոնների (մարդու իրավունքներ, քաղաքական և տնտեսական ազատություններ, բարոյահոգեբանական բարենպաստ մթնոլորտ, արդարություն, հավասարություն և այլն) ապահովման կարևորության նվազեցման միտումը:

Արդարության դեմ չմեղանչելու համար նշենք, որ շատ հաճախ այս գործոնների կարևորությունը միջազգային կազմակերպությունների ճնշման տակ արձանագրվում էր քաղաքական փաստաթղթերում, սակայն գործնական կառավարման բնագավառում չէր իրականացվում: 2000-ականներին «Կառավարման ամենաէական գործառնական բնորոշ գծերից մեկը դարձավ երկակի չափորոշիչների կիրառումը, այսինքն՝ գրել մի բան, անել մեկ այլ բան:

ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅՈՒՆՈՒՄ ՄԻԳՐԱՑԻԱՅԻ ՈԼՈՐՏՈՒՄ ՎԱՐՎՈՂ ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ԱՐԴՅՈՒՆԱՎԵՏՈՒԹՅԱՆ ԳՆԱՀԱՏՄԱՆ ԵՎ ՄՈՆԻԹՈՐԻՆԳԻ ՀԵՏ ԿԱՊՎԱԾ ԽՆԴԻՐՆԵՐԸ «ԵՎՐՈՊԱԿԱՆ ՀԱՐԵՎԱՆՈՒԹՅԱՆ ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ» ՇՐՋԱՆԱԿՆԵՐՈՒՄ ՄԻԳՐԱՑԻԱՅԻ ՈԼՈՐՏՈՒՄ ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՍՏԱՆՁՆԱԾ ՊԱՐՏԱՎՈՐՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ՀԱՄԱՏԵՔՍՏՈՒՄ¹⁷¹

Օգտագործված հապավումներ և համառոտագրություններ

- ԱԳՄ – արդյունավետության գնահատում և մոնիթորինգ
- ԱՄՆ – Ամերիկայի Միացյալ Նահանգներ
- ԳԾ – գործողությունների ծրագիր
- ԳՀՀ ԵՄ – Հայաստան «Գործընկերության և համագործակցության համաձայնագիր»
- ԵՀ – Եվրոպական հանձնաժողով
- ԵՀՔ – Եվրոպական հարևանության քաղաքականություն
- ԵՄ – Եվրոպական միություն
- ԽՍՀՄ – Խորհրդային Սոցիալիստական Հանրապետությունների Միություն
- ՀՀ – Հայաստանի Հանրապետություն
- ՄԳ – մոնիթորինգ և գնահատում
- ՄԾ – միջոցառումների ծրագիր
- ՏԿՆ ՄԳ – ՀՀ տարածքային կառավարման նախարարության Միգրացիոն գործակալություն
- ՄԱԿ-ի ՓԳՀ – Միավորված ազգերի կազմակերպության փախստականների
- հարցերով գերագույն հանձնակատարի գրասենյակ
- ՄՄԿ – Միգրացիայի միջազգային կազմակերպություն
- ՌԴ – Ռուսաստանի Դաշնություն

¹⁷¹ Սույն աշխատանքը կատարվել է 2008թ. «Եվրոպական ինտեգրացիա» ՀԿ-ի հետ համագործակցությամբ:

I. Ներածություն

2006թ. նոյեմբերի 14-ին Եվրոպական հանձնաժողովը (այսուհետ՝ ԵՀ) Հայաստանի Հանրապետության հետ կնքել է Եվրոպական հարևանության քաղաքականության (ԵՀԲ) շրջանակներում Եվրոպական միության (ԵՄ) հետ համատեղ գործողությունների ծրագիր (ԳԾ) իրականացնելու մասին համաձայնագիր, որի հիման վրա հետագայում մշակվել է տարեկան միջոցառումների ծրագիր:

ՀՀ կառավարությունը 2007թ. հուլիսի 19-ին N 927-Ն որոշմամբ հաստատել է այդ նույն թվականի հունիսի 26-ին ՀՀ Ազգային ժողովի կողմից հավանության արժանացած ՀՀ կառավարության ծրագրի և ԵՀԲ իրականացման շրջանակներում Հայաստանի Հանրապետություն – Եվրոպական Միություն գործողությունների ծրագրով նախատեսված՝ 2007թ. ընթացքում իրականացվելիք առաջնությունների և միջոցառումների ցանկը: Փաստացի 2007թ. միջոցառումների ծրագրով էլ սկսվել է ԵՀԲ ԳԾ իրականացումը:

ԵՄ – ՀՀ ԵՀԲ ԳԾ հավելվածի 4.5.1.¹ Համագործակցություն սահմանների կառավարման գործում և 4.5.2.¹ Միգրացիայի խնդիրներ («Օրինական և անօրինական միգրացիա», «Ռեադմիսիա», «Վիզա», «Ապաստան») բաժիններում սահմանված են միգրացիայի ոլորտում լուծելիք խնդիրները, մասնավորապես՝

1) Հայաստանի, ԵՄ անդամ պետությունների և հարևան երկրների միջև անդրսահմանային համագործակցությունն ակտիվացնելու նպատակով նախատեսված Հարավային Կովկասում BOMCA¹⁷² տիպի տեխնիկական աջակցության ծրագիր՝ համապատասխան օրինապահ մարմինների միջև տարածաշրջանային համագործակցություն զարգացնելու նպատակով (պատասխանատուներ՝ ՀՀ Պետական սահմանային ծառայություն, ՀՀ կառավարությանն առընթեր Ոստիկանություն, ՀՀ տարածքային կառավարման նախարարության Միգրացիայի ծառայություն և ՀՀ Մաքսային կոմիտե):

2) Միգրացիոն խնդիրների շուրջ համագործակցության նպատակով իրականացնել հետևյալ գործողությունները՝

- մշակել և սկսել կիրառել համապարփակ, ամբողջական և հավասարակշռված ազգային գործողությունների ծրագիր միգրացիայի և ապաստանի խնդիրների վերաբերյալ,
- օժանդակել աշխատանքային միգրացիայի կազմակերպման գործում,
- տեղեկատվության փոխանակում և հնարավոր համագործակցություն տարանցիկ միգրացիայի հարցերում,
- ստեղծել տվյալների էլեկտրոնային բազա միգրացիոն հոսքերը վերահսկելու համար,

¹⁷² ԵՄ-ի և ՄԱԶԾ-ի համատեղ ծրագիր՝ ուղղված Կենտրոնական Ասիայի մի շարք երկրների սահմանային կառավարման համակարգերի կատարելագործմանը:

- հնարավորինս օգտագործել ԵՀ առկա համայնքային ծրագրերը, ներառյալ AENEAS¹⁷³-ը և դրա հաջորդները ապաստանին և միգրացիային առնչվող գործողությունները սատարելու նպատակով:

3) Միգրացիոն խնդիրների, այդ թվում՝ անօրինական միգրացիայի կանխարգելման և վերահսկման, սեփական քաղաքացիների, ապաստանողների (քաղաքացիություն չունեցող անձանց) և երրորդ երկրների քաղաքացիների ռեադմիսիայի (հետվերադարձման) շուրջ ընդլայնված երկխոսություն ծավալելու նպատակով իրականացնել հետևյալ գործողությունները՝

- տեղեկատվության և լավագույն փորձի փոխանակում միգրացիային և ապաստանին առնչվող խնդիրների (երկիր մուտք գործում, կեցություն, ինտեգրում, ժամանակավոր պաշտպանություն, EURODAC¹⁷⁴ համակարգ, ապաստան հայցողների ընդունման պայմաններ, անօրինական միգրանտների կալանավորում) և անօրինական միգրացիայի վերաբերյալ համակարգ,
- ռեադմիսիոն հարցերի շուրջ երկխոսության նախաձեռնում ԵՄ մակարդակով, ինչը կարող է հանգեցնել ԵՄ – Հայաստան ռեադմիսիոն համաձայնագրի կնքմանը, նմանատիպ համաձայնագրի գործնական հետևանքների վերաբերյալ փորձի և փորձաքննության փոխանակմանը: Մինչև ռեադմիսիայի մասին ԵՀԲ համաձայնագրի բանակցությունների ավարտը ընդլայնել գործնական համագործակցությունը ԵՄ անդամ պետությունների հետ,
- միջազգային կազմակերպությունների ու ծագման, տարանցիկ և վերջնակետի հիմնական երկրների համապատասխան գործակալությունների հետ համագործակցության զարգացում՝ միգրացիոն գործընթացները կառավարելու ուղղությամբ,
- վերադարձած/հայրենադարձած անձանց ռեինտեգրացիայի աջակցությանն ուղղված միջոցառումների մշակում և իրականացում:

4) Օրենսդրությամբ սահմանված չափանիշներին համապատասխանող անձանց համար միջազգային չափանիշներին համապատասխանող, փախստականների և ներքին տեղահանված անձանց պաշտպանության ինքնաբավ, ինտեգրացիայի հնարավորություններ առաջարկող ազգային համակարգերի արդիականացման նպատակով իրականացնել հետևյալ գործողությունները՝

- 1951թ. Ժնևի Կոնվենցիայի և 1967թ. Արձանագրության սկզբունքների կիրառում, ապաստանի և փախստականների վերաբերյալ ազգային

¹⁷³ ԵՄ-ի կողմից միգրացիայի և ապաստանի ոլորտում երրորդ երկրներին տեխնիկական և ֆինանսական աջակցության ցուցաբերման ծրագիր:

¹⁷⁴ ԵՄ երկրներում ապաստան հայցողների՝ մատնահետքերի միջոցով նույնականացման միասնական տեղեկատվական համակարգ/գործիք է, որն ստեղծվել է գործում է 2003 թվականից:

օրենսդրության բարելավում՝ միջազգային և ԵՄ չափանիշներին համապատասխան,

- ապաստանի հայցերի վերաբերյալ ստանդարտ հայեցակարգերի կիրառում՝ միջազգային և ԵՄ չափանիշներին համապատասխան,
- ՀՀ տարածքային կառավարման նախարարության միգրացիոն գործակալության վարչական կարողությունների ամրապնդում,
- փախստականների և ներքին տեղահանված անձանց պաշտպանությանը ցուցաբերվող աջակցության բարելավում, մասնավորապես նրանց ինքնաբավարարությունը և ինտեգրումն ապահովելու համար կենտրոնանալով գյուղական շրջաններում գտնվող առավել խոցելի փախստականների և ժամանակավոր կացարաններում բնակվող անձանց խնդիրների վրա: Հնարավոր գործողությունները՝ ինքնազբաղվածության և փոքր բիզնեսի քաջալերում, ժամանակավոր կացարաններում գտնվող անձանց բնակարանային պայմանների բարելավում:

5) Անձանց տեղաշարժի հեշտացման նպատակով իրականացնել հետևյալ գործողությունները՝

- տեղեկատվության փոխանակում վիզաների վերաբերյալ,
- համագործակցություն ճամփորդական փաստաթղթերի և վիզաների անվտանգությունը բարելավելու հարցում՝ միջազգային ստանդարտներին համապատասխան, ներառյալ կենսաչափական հատկանիշների ներդրում անձնագրերում,
- ԵՄ – Հայաստան «Գործընկերության և համագործակցության համաձայնագրի» (ԳՀՀ) գործող մեխանիզմների շրջանակներում երկխոսություն հաստատել միգրացիոն հարցերի շուրջ, ներառյալ անօրինական միգրացիայի կանխումը և դրա դեմ պայքարը, սեփական, ինչպես նաև երրորդ երկրի քաղաքացիների ու քաղաքացիություն չունեցող անձանց ռեադմիսիան և վիզային հարցերը:

ԵՀԲ շրջանակներում ՀՀ – ԵՄ ԳԾ-ով նախատեսված 2007թ. ընթացքում իրականացվելիք առաջնայնությունների և միջոցառումների ցանկի 7-րդ՝ «**Միգրացիայի և ներքին գործերի ոլորտներում համագործակցության ամրապնդում**» բաժնում ներկայացված են այն միջոցառումները, որոնք 2007թ. ընթացքում պետք է իրականացվեն ՀՀ կառավարության կողմից, մասնավորապես՝

- 7.1. մշակել միգրացիայի և ապաստանի խնդիրների ազգային գործողությունների ծրագիր (պատասխանատու՝ ՀՀ տարածքային կառավարման նախարարություն),
- 7.2. ստեղծել տվյալների էլեկտրոնային բազա միգրացիոն հոսքերը վերահսկելու նպատակով (պատասխանատուներ՝ ՀՀ տարածքային կառավարման նախարարություն և ՀՀ կառավարությանն առընթեր Ազգային անվտանգության ծառայություն),

7.3. բարելավել ապաստանին և փախստականներին առնչվող ազգային օրենսդրությունը և ապահովել վերջինիս պատշաճ իրականացումը (պատասխանատու՝ ՀՀ տարածքային կառավարման նախարարություն),

7.4. նախաձեռնել համագործակցություն կենսաչափական (բիոմետրիկ) անձնագրերի ներդրման ուղղությամբ (պատասխանատու՝ ՀՀ կառավարությանն առընթեր Ոստիկանություն),

7.5. իրականացնել շարունակական համագործակցություն մուտքի վիզաների անվտանգության ապահովման ուղղությամբ (պատասխանատու՝ ՀՀ կառավարությանն առընթեր Ոստիկանություն),

7.6. նախաձեռնել թրաֆիքինգի զոհերի պաշտպանության, օգնության և վերականգնողական միջոցառումների ծրագրի մշակման աշխատանքները (պատասխանատուներ՝ ՀՀ աշխատանքի և սոցիալական հարցերի և ՀՀ արտաքին գործերի նախարարություններ):

Ստորև ներկայացվող հաշվետվությունը հիմնականում վերաբերում է վերը նշված միջոցառումների այն կետերին (7.1.–7.3.), որոնց կատարման համար առաջնային պատասխանատու է սահմանված **ՀՀ տարածքային կառավարման նախարարության Միգրացիոն գործակալությունը** (այսուհետ՝ ՏԿՆ ՄԳ): Նկատի ունենալով մյուս՝ 7.4.–7.6. կետերի տրամաբանական կապվածությունը առաջին երեքի հետ՝ մեր կողմից փորձ կարվի համառոտակի անդրադառնալ նաև այդ կետերի կատարման վիճակին, չնայած ՏԿՆ ՄԳ-ն սահմանված չէ որպես դրանց կատարման համար պատասխանատու գերատեսչություն:

II. Մոնիթորինգային ծրագրի խնդիրները

Քանի որ եվրոպական ինտեգրացիան հոչակված է որպես ՀՀ արտաքին քաղաքականության գերակա ուղղություններից մեկը, ապա խիստ կարևոր է, որ ԵՀԲ շրջանակներում նախատեսված գործողություններն իրականացվեն լրջորեն և ոչ թե ձևականորեն և տան լուրջ ու մնայուն արդյունքներ, որոնք մի կողմից կբարձրացնեն ՀՀ միջազգային քաղաքական վարկը, իսկ մյուս կողմից կարձանագրեն իրական փոփոխություններ Հայաստանի հասարակական գիտակցության մեջ և վարքագծում՝ եվրոպական իրավաքաղաքական արժեհամակարգի կողմնորաշման և յուրացման ուղղությամբ:

Նպաստելու համար ԵՀԲ ԳԾ արդյունավետ իրականացմանը՝ մշակվել և իրականացվում է սույն մոնիթորինգային ծրագիրը, որն իր բնույթով կարելի է կոչել նաև նախամոնիթորինգային, քանի որ կոչված է լուծելու մի շարք նախապատրաստական խնդիրներ կամ ապահովելու ԵՀԲ ԳԾ իրականացման հետագա ողջ ընթացքի ու ազդեցությունների արդյունավետության գնահատման և մոնիթորինգի ամբողջական ու գործուն համակարգի ստեղծման մի շարք կարևոր նախադրյալներ, մասնավորապես՝

- 1) հստակեցնել «մոնիթորինգ» և «գնահատում» հասկացությունների իմաստը ԵՀՔ ԳԾ համատեքստում,
- 2) ԵՀՔ ԳԾ-ով նախատեսված ոլորտներից յուրաքանչյուրի համար ճշգրտել լուծման ենթակա հիմնախնդիրները,
- 3) սահմանել այդ հիմնախնդիրների լուծման ուղղությամբ իրականացվող գործողությունների մոնիթորինգի ու գնահատման (այսուհետ՝ ՄԳ) նպատակները, առաջարկներ ներկայացնել այս ծրագրի հաջորդ փուլերում իրականացվելիք աշխատանքների հիմնական ուղղությունների մասին:

Վերջին կետի առնչությամբ հարկ ենք համարում նշել, որ ծրագրի հաջորդ փուլի առաջնահերթ իրականացման խնդիրներից են լինելու՝

- 1) ԳԾ-ով սահմանված միջոցառումների ՄԳ չափորոշիչներն ու քանակական և որակական ցուցիչների մշակումը,
- 2) ԳԾ-ով սահմանված միջոցառումների ՄԳ-ի, ինչպես նաև մոնիթորինգի միջոցով ստացվող տեղեկությունների ամփոփման և վերլուծությունների մեթոդաբանության մշակումն ու փորձարկումը,
- 3) ՄԳ արդյունքների միջոցով եվրախնտեզրման ուղղությամբ Հայաստանի հասարակության հանրային գիտակցության բարելավման և քաղաքականության իրականացման գործընթացներում ներքաշված ազգային և համազգային հաստատությունների գործունեության կատարելագործման վրա ազդելու մեխանիզմների մշակումը և այլն:

Նշված նախադրյալների ապահովումը ենթադրում է բավականաչափ երկարատև և բազմափուլ մոնիթորինգային ծրագրի իրականացում, որի առաջին փուլի շրջանակներում էլ ներկայացվում է սույն հաշվետվությունը:

Այս փուլում նախատեսվում է ապահովել վերը նշված նախադրյալներից առաջին երեքը՝

- ա) հստակեցնել «մոնիթորինգ» և «գնահատում» հասկացությունների իմաստը ԵՀՔ ԳԾ համատեքստում,
- բ) ԵՀՔ ԳԾ-ով նախատեսված ոլորտներից յուրաքանչյուրի համար ճշգրտել լուծման ենթակա հիմնախնդիրները,
- գ) սահմանել այդ հիմնախնդիրների լուծման ուղղությամբ իրականացվող գործողությունների ՄԳ նպատակները:

III. ԵՄ – Հայաստան ԵՀՔ ԳԾ շրջանակներում 2007թ. միջոցառումների ցանկով սահմանված գործողությունների իրականացման վիճակը

III -1. Մեթոդաբանական նկատառումներ

Նկատի ունենալով այն, որ ծրագիրը, որի շրջանակներում ներկայացվում է սույն հաշվետվությունը, ոչ միայն ԵՄ – Հայաստան ԵՀՔ ԳԾ

(այսուհետ՝ ԵՀՔ ԳԾ) շրջանակներում, այլև ընդհանրապես միգրացիոն խնդիրների լուծման ուղղությամբ իրականացվող միջոցառումների մոնիթորինգի առաջին փորձն է, նպատակահարմար ենք համարում ներկայացնել այս ոլորտում իրականացվող միջոցառումների արդյունավետության գնահատման և մոնիթորինգի իրականացման հետ կապված որոշ մեթոդաբանական խնդիրներ:

Այս ուղղությամբ առաջին և ամենակարևոր խնդիրը ինչպես այս ծրագրի շրջանակներում, այնպես էլ ընդհանրապես **միգրացիայի ոլորտում իրականացվող քաղաքականության արդյունավետության գնահատման ու մոնիթորինգի (այսուհետ՝ ԱԳՄ) հայեցակարգի մշակումն է**, որը ենթադրում է հետևյալ մեթոդական ու տեխնիկական խնդիրների լուծումը՝

- 1) միգրացիայի ոլորտում իրականացվող քաղաքականության ԱԳՄ համակարգի նպատակների ու խնդիրների սահմանում, ԱԳՄ իրականացնող սուբյեկտների, նրանցից յուրաքանչյուրի կողմից ԱԳՄ իրականացման առանձնահատկությունների պարզում,
- 2) այն հիմնախնդիրների շրջանակի ճշգրտում, որոնք պոտենցիալ կերպով կարող են դառնալ ԵՀՔ ԳԾ շրջանակներում իրականացվող միջոցառումների առարկա,
- 3) այն միջոցառումների սահմանում, որոնց միջոցով այդ հիմնախնդիրները կարող են լուծումներ ստանալ ԵՀՔ ԳԾ շրջանակներում,
- 4) այդ միջոցառումներից յուրաքանչյուրի արդյունքների և ազդեցության չափման համար քանակական և որակական ցուցիչների (ինդիկատորների) համակարգի մշակում,
- 5) այդ ցուցիչների միջոցով միգրացիայի ոլորտում առկա այս կամ այն հիմնախնդրի լուծման ուղղությամբ գործադրված ջանքերի ՄԳ մեթոդաբանության մշակում, այդ թվում մոնիթորինգային տեղեկությունների հավաքման, դրանց ամփոփման, վերլուծության և օգտագործման մեթոդների ու մեխանիզմների մշակումը և այլն:

Նշված մեթոդաբանական խնդիրները ներկա աշխատանքի շրջանակներում լուծման ենթակա խնդիրներ չեն, ուստի այստեղ մանրամասնորեն կանգ չենք առնելու դրանց լուսաբանման վրա: Ներկա աշխատանքում այդ խնդիրների քննարկումն ուղղված է ԵՀՔ ԳԾ իրականացման ամբողջ ընթացքի համակարգված ՄԳ-ն ապահովող շարունակական ծրագրի իրականացման համար մեթոդաբանական նախադրյալների ստեղծմանը:

**«Մոնիթորինգ»¹⁷⁵ և «գնահատում» հասկացությունների իմաստը
ԵՀԲ ԳԾ համատեքստում**

Հայն առումով միգրացիոն քաղաքականության բնագավառում «մոնիթորինգ» ասելով նկատի ունենք բնակչության տեղաշարժին առնչվող քաղաքականությանն ընդհանրապես կամ միգրացիոն հոսքերում ներքաշված, կամ պոտենցիալ կերպով ներքաշման ենթակա խմբերին, տարածքներին, միգրացիոն հոսքերի պետական կարգավորմանն առնչվող խնդիրներին, միգրացիայի երևույթի այս կամ այն կողմին առնչվող խնդիրների լուծման ուղղությամբ պետական կառավարման կամ հասարակական այլ սուբյեկտների կողմից վարվող քաղաքականության, դրա շրջանակներում իրականացվող ծրագրերի նկատմամբ որոշակի նպատակներով պլանավորված, նպատակաուղղված դիտարկման և վերահսկման գործողությունները, որոնք իրականացվում են որոշակի կառույցների կողմից որոշակի պարբերականությամբ, որոշակի մեթոդներով:

Ավելի նեղ՝ ընթացակարգային իմաստով նկատի են առնվում միգրացիոն որևէ կոնկրետ խնդրի լուծմանն ուղղված որևէ կոնկրետ սուբյեկտի կողմից իրականացվող կոնկրետ միջոցառման ընթացքը դիտարկելու, ինչպես նաև դրա ընթացիկ ցուցանիշների գրանցման գործողությունները: Հետևաբար՝ մոնիթորինգ իրականացնել նշանակում է որևէ գործողություն դիտարկման ճանապարհով վերահսկել, պահել հսկողության տակ՝ լիազոր մարմիններին և ղեկավար անձանց հաջորդաբար ներկայացվող հստակ հաշվետվություններով: Մոնիթորինգը նախատեսված է նախանշված խնդիրների և նպատակների իրականացման ճանապարհին եղած առաջընթացի պարբերական հավաստագրումն ապահովելու համար՝ առկա չափորոշիչների և անցած տարիների (ժամանակաշրջանի) փորձի հիման վրա:

Մոնիթորինգը կարելի է դասակարգել մի քանի հիմքերով, մասնավորապես՝

- 1) ըստ իրականացման պարբերականության,
- 2) ըստ իրականացնողների (մոնիթորինգի սուբյեկտներ),
- 3) մեկ այլ մոտեցման համաձայն՝ առանձնացվում են մոնիթորինգի հետևյալ չորս տեսակները՝
 - ներքին մոնիթորինգ,

¹⁷⁵ «Մոնիթորինգ» բառը լատիներեն «monitor» բառից է, նշանակում է՝ հիշեցնող, զգուշացնող: Տարբեր պատմական ժամանակաշրջաններում և տարբեր բնագավառներում այն ունեցել է տարբեր իմաստներ, մասնավորապես՝ ուսուցանել (դաստիարակել), խորհուրդ տալ, առաջարկել, հսկել, վերահսկել, դիտել, դիտարկել, հետևել, գաղտնադիտել, գաղտնալսել և այլն: Այսքան բազմիմաստ լինելով հանդերձ ժամանակի ընթացքում կայունացել է այդ հասկացության այն իմաստը, որն արտահայտել է ինչ-որ երևույթի, իրադարձության, գործողության նկատմամբ հսկողություն, դիտարկում: Դրանից էլ մոնիթորինգ (monitoring) հասկացությունը, որն ուղղակիորեն նշանակում է ինչ-որ մի բանի (երևույթի, գործընթացի) հետևում, դիտարկում, վերահսկում:

- արտաքին մոնիթորինգ,
- արտաքին աուդիտ,
- անկախ մոնիթորինգ,

4) Մոնիթորինգը կարելի է դասակարգել նաև

- ըստ ընդգրկման ծավալի,
- ըստ ոլորտների և այլն:

Գնահատումը¹⁷⁶ ընթացիկ (ավարտված) ծրագրի կամ քաղաքականության մշակման, իրագործման և արդյունքների համակարգված վերլուծությունն է:

Ծրագրային տեսանկյունից գնահատումը մի գործընթաց է, որն ուղղված է վերահսկման ենթակա գործունեության համապատասխանության, արդյունավետության, ազդեցության և ներգործության հնարավորինս համակարգված և անաչառորեն վերլուծելուն՝ այդ գործունեության իրականացման ծրագրով սահմանված ընթացիկ և ակնկալվող վերջնական արդյունքներին համապատասխանության տեսանկյունից: Օրինակ՝ գնահատել ԵՀԲ ԳԾ շրջանակներում միգրացիոն ոլորտին վերաբերող որևէ միջոցառման արդյունավետությունը նշանակում է պարզել այդ միջոցառման իրականացման հետևանքով ստեղծված արդյունքի համապատասխանությունը նախապես պլանավորված կամ ակնկալվող արդյունքներին: Ընդ որում՝ այդ ակնկալվող արդյունքները, որպես կանոն, լինում են երկու խմբի՝

- արդյունք-միջոցներ (խնդրի լուծման համար անհրաժեշտ ընդունված իրավական ակտեր, ստեղծված նոր ինստիտուտներ, մշակված մեթոդական և տեխնիկական նախադրյալներ, հատկացված ֆինանսատնտեսական նոր միջոցներ և այլն),
- արդյունք-նպատակներ (միջոցառման արդյունքում քաղաքականության առաջնային թիրախ խմբերի, տվյալ դեպքում՝ միգրացիոն հոսքերի մեջ ներքաշված կամ ներքաշման ենթակա խմբերի վիճակային փոփոխությունները, մասնավորապես՝ էմիգրացիոն հոսքերի և հատկապես անօրինական միգրացիայի նվազումը, ռեադմիսիայի միջոցով Հայաստան վերադարձած անձանց թվի աճը, թրաֆիքինգի զոհ դարձած անձանց թվի նվազումը, ՀՀ վերադարձած նախկին էմիգրանտների սոցիալ-տնտեսական վիճակի բարելավումը, ՀՀ-ից աշխատանք գտնելու նպատակով էմիգրացված և արտերկրում օրինական աշխատանք գտած անձանց թվի աճը և այլն):

Գնահատումը կառավարչական միջոց է, ինչպես նաև կազմակերպական գործընթաց, որը նպատակաուղղված է ընթացիկ գործունեությանը, տարբեր

¹⁷⁶ Գնահատում լատիներեն estimation բառի արմատը նշանակում է՝ «պարզել արժեքը կամ նշանակությունը»: Դա ուսուցողական և գործողությունների մղող կառավարչական գործիք է, որը միտված է հնարավորինս համակարգված և անկողմնակալ վերլուծելու գործունեության համապատասխանությունը, արդյունավետությունը, ազդեցությունը և ներգործությունը թե՛ ընթացիկ ծրագրի վիճակի և թե՛ ապագա ծրագրային պլանավորման ուղղությամբ:

մակարդակների պլանավորումներին, այդ թվում ոլորտային և համապետական քաղաքականությունների մշակմանն առնչվող որոշումների ընդունման բարելավմանը: Գնահատման արդյունքները կարող են օգնել նաև տվյալ ոլորտում առաջացող երևույթների, առկա միտումների զարգացման ուղղությունների կանխատեսման և դրանց հնարավոր բացասական հետևանքների կանխարգելմանն ուղղված որոշումների կայացմանը:

Ավելի պարզ ասած՝ մոնիթորինգը կարող է որպես միջոց ծառայել գնահատման համար, կամ գնահատումը կարող է հենվել և, որպես կանոն, հենվում է մոնիթորինգային տվյալների վրա: Այս երկու հասկացությունները նպատակամիջոց-նպատակ պատճառահետևանքային տրամաբանությամբ շատ սերտորեն փոխկապակցված են միմյանց հետ և կառավարման պրակտիկայում, որպես կանոն, հանդես են գալիս որպես մեկ միասնական համակարգ կամ կազմակերպակառավարչական բնույթի միջոցառումների ամբողջություն: Ուստի ստորև մենք այդ երկու հասկացությունները կկիրառենք որպես մեկ-միասնական համակարգ բնորոշող հասկացություն:

Քանի դեռ չկա միգրացիայի ոլորտում իրականացվող քաղաքականության արդյունավետության գնահատման և մոնիթորինգի միացյալ համակարգի հայեցակարգ, այդ թվում ձևավորված չէ նույնիսկ ԵՀՔ ԳԾ իրականացման ընթացքն ու արդյունքները պարբերաբար մոնիթորինգի ենթարկելու միասնական մեթոդաբանություն (մասնավորապես միգրացիայի ոլորտում), մեր կարծիքով՝ այս փուլում ԵՀՔ ԳԾ շրջանակներում ՀՀ կողմից միգրացիայի ոլորտում 2007թ. իրականացվելիք միջոցառումների մոնիթորինգը պետք է կատարել հետևյալ տեսանկյուններից՝

- 1) ամբողջացնել միգրացիոն ոլորտի խնդիրները՝ դասակարգելով դրանք ըստ ընդգրկման մասշտաբների և լուծման համար անհրաժեշտ նախադրյալների,
- 2) պարզել դրանց արտացոլվածությունը ԵՀՔ ԳԾ-ում՝ ցույց տալով այդ փաստաթղթում չընդգրկվածության պատճառները,
- 3) պարզել ընդգրկվածության կամ արտացոլվածության հստակությունը՝ իրականացման մեխանիզմների հստակության տեսանկյունից,
- 4) պարզել ԵՀՔ ԳԾ-ում ընդգրկված խնդիրների արտացոլվածությունը այլ ծրագրային փաստաթղթերում և պետական ծրագրերում,
- 5) պարզել 2007թ. միջոցառումների ցանկում ընգրկված միջոցառումների իրականացվածության աստիճանը և ժամանակացույցից հետ ընկնելու պատճառները, ինչպես նաև այդ միջոցառումները հաջորդող ժամանակահատվածներում իրականացնելու հնարավորությունները և այլն:

Այս նկատառումներով ստորև նախ որոշակի խմբավորմամբ ներկայացվում են, մեր կարծիքով, երկրի համար միգրացիոն ոլորտում կարևորագույն հիմնախնդիրները, ապա փորձ է արվում վերլուծել ԵՀՔ ԳԾ-ում դրանց

արտացոլվածության աստիճանն ու 2007թ. նախատեսված միջոցառումների իրականացման վիճակը:

Սույն հաշվետվության համար որպես տեղեկությունների ստացման մեթոդներ են կիրառվել՝

- 1) *փաստաթղթերի ուսումնասիրության մեթոդը*, որի միջոցով ուսումնասիրվել են՝
 - «Հայաստանի Հանրապետությունում բնակչության միգրացիայի պետական կարգավորման հայեցակարգը»,
 - ԵՀՔ ԳԾ ձևավորման, դրանում ընդգրկված միջոցառումների իրականացման վերաբերյալ ՏԿՆ ՄԳ հաշվետվությունները,
 - ԵՀՔ ԳԾ-ում ընդգրկված խնդիրների լուծմանն առնչվող ՄԳ կողմից մշակված դիտողությունները, առաջարկները,
 - այդ հարցերով ՄԳ պետի կողմից տարբեր գերատեսչություններին ուղղված նամակները,
 - 2008թ. փետրվարի 19-ի ՀՀ նախագահական ընտրություններում առաջադրված ՀՀ նախագահի որոշ թեկնածուների նախընտրական ծրագրերը:
- 2) *Ոչ ստանդարտ հարցազրույցի մեթոդը*, որի միջոցով փորձագիտական հարցազրույցներ են իրականացվել ՄԳ պետի, ինչպես նաև Միգրացիոն գործակալության այլ պաշտոնյաների հետ:

III-2. Միգրացիոն ոլորտի հիմնախնդիրները

2.1. Միգրացիոն ոլորտի հիմնախնդիրների խմբերը

Միգրացիոն ոլորտի հիմնախնդիրները կարելի է խմբավորել մի քանի չափանիշներով, մասնավորապես՝

1) **Ըստ այդ հիմնախնդիրների լուծման նախապայմանների**, այսինքն՝ այն ենթահամակարգերի, որոնք անհրաժեշտ են այդ հիմնախնդիրներին համակարգված լուծումներ տալու համար: Այդ առումով վերջիններս բաժանվում են հետևյալ խմբերի՝

- 1.1) **քաղաքական հիմնախնդիրներ**, այսինքն՝ հիմնախնդիրներ, որոնք կապված են քաղաքական իշխանության կողմից առկա հիմնախնդիրների սրության և խորության գիտակցման, դրանց լուծման քաղաքական կամքի և նախաձեռնությունների դրսևորումների, լուծմանն ուղղված քաղաքական ռազմավարությունների, հայեցակարգերի ընդունման, ինչպես նաև լուծման համար անհրաժեշտ ներքաղաքական և արտաքին քաղաքական պայմանների առկայության հետ և այլն,

1.2) օրենսդրական հիմնախնդիրներ, որոնք կապված են առկա հիմնախնդիրների լուծման համար անհրաժեշտ օրենքների ընդունման և դրանց իրականացման համար անհրաժեշտ իրավական մեխանիզմների սահմանման հետ,

1.3) ինստիտուցիոնալ հիմնախնդիրներ, որոնք կապված են առկա հիմնախնդիրների լուծման համար անհրաժեշտ, դրանց կարևորությանը համարժեք իրավասություններ և կարողություններ ունեցող պետական կառավարման ինստիտուտների ստեղծման, դրանց առանձնահատուկ իրավասությունների հստակ տարանջատման և ընդհանրական իրավասությունների իրականացման ուղղությամբ համագործակցության հստակ համակարգման և արդյունավետ կարգավորման հետ,

1.4) տեղեկատվատեխնիկական հիմնախնդիրներ, որոնք վերաբերում են հասարակության, ինչպես նաև միգրացիոն հիմնախնդիրների լուծման իրավասություններ ունեցող հաստատությունների տեղեկատվական ապահովությանը, մասնավորապես՝

- միգրացիոն հոսքերի մեջ ներքաշվելու հնարավոր հետևանքների, միգրացիոն նպատակակետ հանդիսացող երկրների օրենսդրության վերաբերյալ այդ հոսքերի մեջ արդեն ներքաշված կամ պոտենցիալ ներքաշման ենթակա խմբերի իմացության աստիճանի մեծացման հետ կապված հիմնախնդիրներ,
- միգրացիոն հոսքերի ճշգրիտ հաշվառման, անօրինական միգրացիոն հոսքերի տարբերակման և վերջիններիս կանխարգելման համար անհրաժեշտ տեղեկատվության համակարգերի ստեղծման հետ կապված հիմնախնդիրներ,
- արտերկրում գտնվող ՀՀ քաղաքացիների հիմնախնդիրների վերաբերյալ օպերատիվ տեղեկություններ ստանալու և դրանց արագ արձագանքելու համակարգի ստեղծման հետ կապված հիմնախնդիրներ և այլն:

2) Ըստ այդ հիմնախնդիրների ընգրկումության՝

• մակրոհիմնախնդիրներ, որոնք բնորոշ են ամբողջ երկրին կամ միգրացիոն հոսքերի մեջ փաստացի ներքաշված կամ պոտենցիալ կերպով ներքաշման ենթակա ողջ համախմբին,

• միկրո կամ լոկալ հիմնախնդիրներ, որոնք բնորոշ են երկրի որևէ հատվածին կամ միգրացիոն հոսքերի մեջ ներքաշված, այս կամ այն խմբին (օրինակ՝ միայն ՀՀ որևէ մարզին, ՀՀ-ից դուրս եկած էմիգրանտների, կամ ՀՀ վերադարձած, ռեադմիսիայի ենթարկված անձանց կամ աշխատանքային միգրանտների խմբերից որևէ մեկին վերաբերող հիմնախնդիրներ և այլն):

2.1.1. ՀՀ միգրացիոն ոլորտի մակրոհիմնախնդիրները

1) Ինտենսիվ էմիգրացիոն հոսքերի առկայությունը Հայաստանի Հանրապետությունից (1990–2007թթ. տարբեր փորձագիտական հետազոտությունների համաձայն՝ ՀՀ-ից հեռացել և այլ երկրներում բնակություն է հաստատել 700 հազարից մինչև 1 միլիոն 400 հազար մարդ),

2) Աշխատանքային տարիքի բնակչության ինտենսիվ տնտեսական էմիգրացիոն հոսքերի առկայությունը (գործազրկության հետևանքով 1996–2001թթ., ըստ պաշտոնական աղբյուրների, ՀՀ արտաքին միգրացիայի միջին տարեկան բացասական մնացորդը կազմել է մոտ 50000 մարդ: Աշխատանքային միգրանտների 86,6%-ը 21–50 տարեկաններն են),

3) ՀՀ-ից էմիգրացիոն հոսքերի պարբերական ինտենսիվացման միտումների առկայությունը (2005-ից արտաքին միգրացիայի միջին տարեկան մնացորդի մեծությունը կրկին դառնում է բացասական՝ հասնելով ավելի քան 12000-ի: 2006թ. առաջին կիսամյակում այդ ցուցանիշը պահպանվել է),

4) Քաղաքական դրդապատճառներով էմիգրացիոն հոսքերի պարբերական ինտենսիվացումը, այսինքն՝ էմիգրացիոն հոսքերի սերտ կապվածությունը ներքաղաքական իրավիճակի հետ (ՀՀ-ում տեղի ունեցող ընտրություններից հետո, որպես կանոն, գրանցվում են էմիգրացիոն ինտենսիվ հոսքեր),

5) Էմիգրացիոն հոսքերում միգրանտների անօրինական մեծ տեսակարար կշիռը (այս հետազոտության շրջանակում հարցված բոլոր փորձագետների կարծիքով՝ այլ երկրներում բնակություն հաստատած ՀՀ քաղաքացիների թվում շատ փոքր թիվ են կազմում օրինական բնակություն հաստատածները: Այդ իրողության մասին են վկայում նաև պաշտոնական տվյալները՝

ա) 2003–2004թթ. ՀՀ կառավարությանն առընթեր Միգրացիայի և փախստականների վարչությունը պաշտոնական հարցումով դիմել էր եվրոպական մի շարք երկրների (այդ թվում՝ Ֆինլանդիային, Բենիլյուքսի երկրներին և այլն)՝ պարզելու համար այդ երկրներում բնակության օրինական կարգավիճակ ստացած ՀՀ քաղաքացիների թիվը, որի արդյունքում տվյալներ էին ստացվել ընդամենը մի քանի տասնյակ մարդու մասին,

բ) ՄԱԿ-ի փախստականների հարցերով գերագույն հանձնակատարի գրասենյակի (ՄԱԿ-ի ՓԳՀ) կողմից ՀՀ կառավարությանը պարբերաբար փոխանցվող տեղեկատվության համաձայն՝ 1995–2005թթ. եվրոպական 23 երկրներում, ինչպես նաև ԱՄՆ-ում, Կանադայում ու Ավստրալիայում ապաստանի հայտ են ներկայացրել ՀՀ ավելի քան 73 հազար քաղաքացիներ, այսինքն՝ ՀՀ-ից դուրս եկած քաղաքացիների ընդհանուր թվի 5–10%-ը: Եթե անգամ ապաստանի հայցի ներկայացման փաստը դիտենք որպես միգրացիոն կարգավիճակը

լեգալացնելու քայլ, ապա միևնույն է՝ նրանցից շատ քչերն են ստացել օրինական բնակության կարգավիճակ,

6) Հայաստանից դուրս եկող միգրացիոն հոսքերի ծավալները, մասնավորապես անօրինական միգրանտի կարգավիճակում հայտնված ՀՀ քաղաքացիների թիվը ճշգրտորեն պարզելու **տեղեկատվական որևէ համակարգի բացակայությունը**,

7) էմիգրացիոն-իմիգրացիոն գործընթացների **վերահսկողության հստակ մեխանիզմների բացակայությունը**,

8) ՀՀ **սահմանային կառավարման համակարգի անկարգությունը** օրինական մուտքն ու ելքը հեշտացնող և անօրինական մուտքն ու ելքը դժվարացնող մեխանիզմների բացակայության առումով և այլն:

2.1.2. ՀՀ միգրացիոն ոլորտի միկրո կամ լոկալ հիմնախնդիրները

1) Այլ երկրներ էմիգրացված ՀՀ քաղաքացիների հիմնախնդիրները, մասնավորապես՝

- աշխատանք գտնելու դժվարությունները,
- ապրուստի միջոցների հայթայթման դժվարությունները,
- իրավունքների պաշտպանության և սոցիալական ծառայություններից օգտվելու դժվարությունները,
- մշակութային հաղորդակցության և ինտեգրացիայի դժվարությունները,
- հայրենիք վերադառնալու հետ կապված դժվարությունները,
- թրաֆիքինգի զոհ դառնալու և հանցագործ միջավայրերի մեջ ներքաշվելու վտանգները և այլն:

2) *Միգրացիոն հոսքերի մեջ ներքաշված և ռեադմիսիայի, դեպորտացիայի միջոցով կամ կամավոր կերպով այլ երկրներից ՀՀ վերադարձած քաղաքացիների հիմնախնդիրները, մասնավորապես՝*

- աշխատանք գտնելու դժվարությունները,
- բնակարանային խնդիրները,
- սոցիալական ապահովության խնդիրները,
- կրթական խնդիրները,
- վերինտեգրման խնդիրները (երկար ժամանակով Հայաստանից դուրս անօրինական միգրանտի կարգավիճակում եղած և հայրենիք վերադարձած ՀՀ քաղաքացիների ռեինտեգրացիայի կազմակերպումը) և այլն:

2.1.3. Հիմնախնդիրների խմբերն ըստ լուծման նախապայմանների

Օրենսդրական բնույթի հիմնախնդիրները

1) առայսօր ընդունված չեն՝

1.1. «Հայաստանի Հանրապետության քաղաքացիների Հայաստանի Հանրապետությունից ելքի և Հայաստանի Հանրապետություն մուտքի մասին», «Իմիգրացիայի մասին», «Արտագնա աշխատանքների կազմակերպման մասին» ՀՀ օրենքները,

1.2. *Վերը նշված ակնհայտ բացերից զատ* ՀՀ միգրացիոն ոլորտի օրենսդրության բացերի վերաբերյալ փորձագետները նշում են նաև մի շարք այլ բացեր, մասնավորապես՝

- փախստականների և ապաստան հայցողների կարգավիճակի շնորհման նկատմամբ վերահսկողության մեխանիզմների անհստակությունը,
- զբոսաշրջային, աշխատանքի տեղավորման, ծանոթությունների, մոդելների և նման այլ բյուրոների գործունեության արտոնագրման հարցերի չկարգավորվածությունը,
- ՀՀ Քրեական օրենսգրքում անօրինական միգրացիայի դեմ պայքարի հարցերի չկարգավորվածությունը,
- երկաթուղային տրանսպորտով երթևեկող ուղևորների տոմսերի վաճառքի ժամանակ ուղևորների անձի չնույնականացման խնդիրը (տրանսպորտային ոստիկանության ներկայացուցիչների կարծիքով՝ ցանկալի է, որ գոնե միջպետական երթուղիների տոմսերը վաճառվեն անձը հաստատող փաստաթղթերով),
- օտարերկրյա քաղաքացիների իրավական կարգավիճակի հետ կապված իրավահարաբերությունների թերի կարգավորվածությունը,
- ռեադմիսիայի կազմակերպման խնդիրների հստակ չկարգավորվածությունը և այլն:

Ինստիտուցիոնալ բնույթի հիմնախնդիրներ

- 1) միգրացիայի կարգավորման իրավասություն ունեցող մարմինների համագործակցության մեխանիզմների անհստակությունը,
- 2) միգրացիոն հոսքերի հստակ և տարբերակված հաշվառման մեխանիզմների անկատարությունը,
- 3) անօրինական միգրացիայի դեմ պայքարի ոլորտում այլ երկրների հետ համագործակցության կատարյալ համակարգի բացակայությունը,
- 4) երկրից դուրս գնացած անձանց մասին տեղեկություններ ստանալու մեխանիզմների անկատարությունը,
- 5) ՀՀ-ի կողմից արտերկրում իր քաղաքացիների իրավունքների ու օրինական շահերի արդյունավետ պաշտպանության մեխանիզմների բացակայությունը,
- 6) քաղաքականության իրականացման գործընթացների արդյունավետ համակարգման մեխանիզմների ու ավանդույթների բացակայությունը,

- 7) արտերկրում անօրինական հիմքերով գտնվող ՀՀ քաղաքացիների վերադարձի (ռեադմիսիայի) կազմակերպումը,
- 8) ՀՀ-ում միգրացիայի ոլորտում կառավարության լիազոր պետական մարմնի կարգավիճակի անհամապատասխանությունը ոլորտի հիմնախնդիրների կարևորության աստիճանին (այդ հաստատության կարգավիճակն ու իրավասությունները ցածր են ոլորտի հիմնախնդիրների կարևորության համեմատ) և այլն:

Տեղեկատվական և տեխնիկական բնույթի հիմնախնդիրներ

- 1) ՀՀ-ից սկիզբ առնող էմիգրացիոն հոսքերի՝ պոտենցիալ նպատակային երկրներ օրինականորեն մուտք գործելու և աշխատանք գտնելու կարգի ու պայմանների, ինչպես նաև ապօրինի մուտք գործելու հնարավոր հետևանքների մասին բնակչության տեղեկացվածության ցածր աստիճանը,
- 2) ՀՀ միգրացիոն իրավիճակի մոնիթորինգի և վերլուծության իրականացման համար անհրաժեշտ տվյալների փոխանակումն ապահովող տեղեկատվական համակարգի և տվյալների բազայի բացակայությունը,
- 3) ՀՀ միգրացիոն գործընթացների պետական կարգավորման քաղաքականության արդյունավետ իրականացմանը նպաստող հասարակական կարծիքի չձևավորվածությունը,
- 4) միգրացիոն հոսքերի ճշգրիտ հաշվառման, անօրինական միգրացիոն հոսքերի տարբերակման և վերջիններիս կանխարգելման համար անհրաժեշտ տեղեկատվության համակարգերի ստեղծման հետ կապված հիմնախնդիրները,
- 5) ՀՀ քաղաքացի հանդիսացող էմիգրանտների հիմնախնդիրների վերաբերյալ օպերատիվ տեղեկություններ ստանալու և դրանց արագ արձագանքելու համակարգի ստեղծման հետ կապված խնդիրները և այլն:

Քաղաքական բնույթի հիմնախնդիրներ

Այս խմբի հիմնախնդիրների լուծման առումով գերակա է դառնում քաղաքական հետևյալ քայլերի կատարումը՝

- 1) արտերկրում գտնվող ՀՀ քաղաքացիների՝ հայրենիք վերադառնալու գործընթացների խրախուսումը,
- 2) ծնունդ առնող անօրինական միգրացիոն հոսքերի կանխարգելումը,
- 3) արտերկրում անօրինական կարգավիճակով գտնվող ՀՀ քաղաքացիների՝ ՀՀ վերադարձի և ՀՀ-ում ռեինտեգրացիայի ապահովումը,
- 4) ՀՀ-ի հետ միգրացիոն ինտենսիվ փոխանակություն ունեցող պետությունների հետ իրավահավասար համագործակցության և շահերի

փոխշահավետ համաձայնեցման ապահովումը, շահագրգիռ պետությունների հետ ռեադմիսիոն պայմանագրերի կնքումը՝ անօրինական կերպով այնտեղ գտնվող ՀՀ քաղաքացիների վերադարձի նպատակով,

- 5) ՀՀ վերադարձած անձանց ռեինտեգրացիային աջակցելու նպատակով միջազգային կազմակերպությունների և օտարերկրյա պետությունների հետ համագործակցության խորացումը,
- 6) ՀՀ-ից թրաֆիքինգի կանխարգելումը, այդ երևույթից տուժած անձանց պաշտպանության մեխանիզմների մշակումը, նրանց բարոյահոգեբանական վերականգնումը, ՀՀ բնակչության շրջանում թրաֆիքինգի կանխարգելմանն ուղղված տեղեկատվական քարոզարշավների իրականացումը,
- 7) հարկադիր միգրանտների՝ դեպի Հայաստան հնարավոր զանգվածային հոսքերի կանխատեսումը և դրանց կանոնակարգմանն ուղղված միջոցառումների իրականացումը:

III-3. Միգրացիայի ոլորտի հիմնախնդիրների արտացոլվածությունը ԵՄ – Հայաստան ԵՀՔ ԳԾ-ում

Միգրացիայի ոլորտի հիմնախնդիրներն արտացոլված են ԵՀՔ ԳԾ-ի «Ընդհանուր նպատակներ և գործողություններ» գլխի 4.5.1. («Համագործակցություն սահմանների կառավարման գործում») և 4.5.2. («Միգրացիայի խնդիրներ» (օրինական և անօրինական միգրացիա, ռեադմիսիա, վիզա, ապաստան)) ենթագլուխներում: Միգրացիոն որոշ խնդիրներ էլ (մասնավորապես թրաֆիքինգի դեմ պայքարը) արտացոլված են 4.5.3. («Պայքար կազմակերպված հանցագործության, թրաֆիքինգի, թմրամիջոցների փոխադրման և փողի լվացման դեմ») ենթագլխում:

4.5.1. ենթագլխում նախատեսվում է ակտիվացնել սահմանային համագործակցությունը Հայաստանի, ԵՄ անդամ պետությունների և Հայաստանի հարևան երկրների հետ, որ ինքնին օգտակար կարող է լինել միգրացիոն տարաբնույթ հիմնախնդիրների լուծման համար: Այդ ուղղությամբ նախատեսվում է Հարավային Կովկասի երկրներում իրականացնել տեխնիկական աջակցության ծրագիր, որը կօգնի զարգացնել այդ երկրների իրավապահների միջև համագործակցությունը՝ անօրինական միգրացիոն հոսքերի, թրաֆիքինգի երևույթների կանխարգելման և այլ հարցերում:

Սույն զեկույցի շրջանակներում մեզ համար առավել մեծ հետաքրքրություն են ներկայացնում 4.5.2. ենթագլխում արձանագրված դրույթները, մասնավորապես՝

- 1) «*Չարգացնել համագործակցությունը միգրացիոն խնդիրների շուրջ*» ենթավերնագրի տակ նախատեսվում են մի շարք կարևորագույն միջոցառումներ, որոնք իրենց ընդգրկուն ձևակերպումներով թույլ են տալիս ակնկալել, որ դրանց լուծման միջոցով կարելի է լուծել միգրացիոն ոլորտի ցանկացած

խնդիր: Այնտեղ մասնավորապես նախատեսված են հետևյալ ընդհանրական բնույթի միջոցառումները.

- *Մշակել և սկսել կիրառել համապարփակ, ամբողջական և հավասարակշռված ազգային գործողությունների ծրագիր միգրացիայի և ապաստանի խնդիրների վերաբերյալ:* Այսպիսի միջոցառման նախատեսումն արդեն երաշխիք է, որ ԵՄ – Հայաստան ԵՀՔ շրջանակներում կարելի է ակնկալել մեր երկրի միգրացիոն ոլորտի բոլոր (այդ թվում և՛ մակրո, և՛ լոկալ հիմնախնդիրների) համակարգային լուծում:
- *Օժանդակել աշխատանքային միգրացիայի կազմակերպման գործում:* Թերևս այս հիմնախնդիրը հանդիսանում է մեր երկրի ամենասուր միգրացիոն հիմնախնդիրներից մեկը, և հարցի նման դրվածքը թույլ կտա ԵՄ-ի հետ համագործակցությունից ակնկալել նաև այս խնդրի համակողմանի լուծում, որը կշոշափի ինչպես արդեն երկրից աշխատանք գտնելու նպատակով հեռացած, այնպես էլ այդպիսի մտադրություններ ունեցող ՀՀ բազմահազար քաղաքացիների շահերը:
- *Տեղեկատվության փոխանակում և հնարավոր համագործակցություն փարանցիկ միգրացիայի հարցերում:* Այս դրույթի առկայությունն ինքնին վկայում է, որ ուշադրության կենտրոնում են թրաֆիքինգի, ինչպես նաև անօրինական միգրացիոն հոսքերի հետ առնչվող բոլոր խնդիրները:
- *Տվյալների էլեկտրոնային շտեմարանի ստեղծում միգրացիոն հոսքերը վերահսկելու համար:* Նման դրույթի առկայությունը վկայում է, որ ԵՀՔ ԲԾ-ն կարող է հնարավորություն ընձեռել միգրացիոն ոլորտի տեխնիկական բնույթի շատ խնդիրների լուծման համար:
- *Հնարավորինս օգտագործել ԵՀ առկա համայնքային ծրագրերը, ներառյալ AENEAS-ը և դրա հաջորդները, ապաստանին և միգրացիային առնչվող գործողություններին սափարելու նպատակով:* Այս դրույթը թույլ կտա լուծել ինչպես ՀՀ-ի կողմից ապաստան ստացած անձանց ինտեգրացիայի, այնպես էլ երկարատև էմիգրացիայից վերադարձած ՀՀ քաղաքացիների ռեինտեգրացիայի խնդիրները:
- *«Ընդլայնված երկխոսություն միգրացիոն խնդիրների, այդ թվում անօրինական միգրացիայի կանխարգելման և վերահսկման, սեփական քաղաքացիների, ապարդիղների և երրորդ երկրների քաղաքացիների ռեադմիսիայի շուրջ» ենթավերնագրի տակ նախատեսվում են մի շարք կարևորագույն միջոցառումներ, որոնք նույնպես երաշխիք են, որ դրանց հետևողական իրականացման արդյունքում լուծումներ կստանան ՀՀ միգրացիոն ոլորտի բազմաթիվ կարևորագույն հիմնախնդիրներ, մասնավորապես.*
- *Տեղեկատվության և լավագույն փորձի փոխանակում միգրացիային և ապաստանին առնչվող խնդիրների (երկիր մուտք գործում, կեցություն, ինտեգրում, ժամանակավոր պաշտպանություն, EURODAC համակարգ,*

ապաստան հայցողների ընդունման պայմաններ, անօրինական միգրանտների կալանավորում) և անօրինական միգրացիայի վերաբերյալ: Հարցի նման դրվածքը թույլ է տալիս ակնկալել, որ ԵՄ – Հայաստան համագործակցության արդյունքում լուծումներ կստանան Հայաստանից դուրս և դեպի Հայաստան միգրացիոն հոսքերի արդյունավետ կառավարման համար անհրաժեշտ տեղեկատվատեխնիկական խնդիրները:

- *Ռեադմիսիոն հարցերի շուրջ երկխոսության նախաձեռնում ԵՄ-ի մակարդակով, ինչը կարող է հանգեցնել ԵՀ – Հայաստան ռեադմիսիոն համաձայնագրի կնքմանը, փորձի և փորձաքննության փոխանակում նմանապիպ համաձայնագրի գործնական հեղևանքների վերաբերյալ:* Մինչև ԵՀ-ի հետ ռեադմիսիայի մասին համաձայնագրի շուրջ բանակցությունների ավարտը ընդլայնել գործնական համագործակցությունը ԵՄ անդամ պետությունների հետ: Այս դրույթի շրջանակներում կարող են լուծում ստանալ ՀՀ-ից եվրոպական երկրներ էմիգրացված անօրինական միգրանտների ռեադմիսիայի հետ կապված բոլոր խնդիրները:
 - *Համագործակցության զարգացում միջազգային կազմակերպությունների և ծագման, փարանցիկ ու վերջնակետ հանդիսացող հիմնական երկրների համապատասխան գործակալությունների հետ միգրացիոն գործընթացները կառավարելու համար:* Այս դրույթն իր մեջ պարունակում է անօրինական միգրացիոն հոսքերի կանխարգելման համար անհրաժեշտ բազմաթիվ խնդիրների լուծման հնարավորություններ:
 - *Վերադարձած/հայրենադարձված անձանց ռեինտեգրացիայի աջակցությանն ուղղված միջոցառումների մշակում և իրականացում:* Սա շատ կարևոր է ՀՀ վերադարձած անձանց ռեինտեգրացիայի հետ կապված խնդիրների լուծման համար:
- 2) *«Ձեռնարկել քայլեր փախստականների և ներքին տեղահանված անձանց պաշտպանության ազգային համակարգերի արդիականացման համար՝ միջազգային չափանիշների համաձայն, որը կլինի ինքնաբավարար և կառաջարկի ինտեգրացիայի հնարավորություն՝ չափանիշներին համապատասխանող անձանց համար» ենթավերնագրի տակ նախատեսվում են մի շարք կարևորագույն միջոցառումներ, որոնց հետևողական իրականացման արդյունքում Հայաստանը կունենա միջազգային իրավունքի սկզբունքների հիման վրա գործող ապաստանի տրամադրման համակարգ: Միևնույն ժամանակ Հայաստանի առջև բացվում են մեծ հնարավորություններ փախստականների ու ներքին տեղահանված անձանց իրավական, սոցիալական խնդիրների լուծման ուղղությամբ: Այս ուղղությամբ ԵՀՔ ԳԾ-ում նախատեսվում է՝*
- 1951թ. Ժնևի Կոնվենցիայի և 1967թ. Արձանագրության սկզբունքների կիրառում, ապաստանի և փախստականների վերաբերյալ ազգային

օրենսդրության բարելավում՝ միջազգային և ԵՄ չափանիշներին համապատասխան,

- կիրառել ապաստանի հայցերի վերաբերյալ ստանդարտ հայեցակարգեր՝ միջազգային և ԵՄ չափանիշներին համապատասխան,
- ամրապնդել ՏԿՆ ՄԳ վարչական կարողությունները,
- բարելավել փախստականների և ներքին տեղահանված անձանց պաշտպանությունը և ցուցաբերվող աջակցությունը՝ մասնավորապես նրանց ինքնաբավությունը և ինտեգրումն ապահովելու համար կենտրոնանալով գյուղական շրջաններում գտնվող առավել խոցելի փախստականների և ժամանակավոր կացարաններում բնակվող անձանց վրա: Հնարավոր գործողությունները՝ ինքնազբաղվածության և փոքր բիզնեսի քաջալերում, ժամանակավոր կացարաններում գտնվող անձանց բնակարանային պայմանների բարելավում:

3) «Անձանց տեղաշարժի հեշտացում» ենթավերնագրի տակ նախատեսվում են միջոցառումներ, որոնք շատ կարևոր են միգրացիոն հոսքերի կարգավորման համար անհրաժեշտ տեղեկատվատեխնիկական խնդիրների լուծման առումով: Այս առումով նախատեսվում է՝

- տեղեկատվության փոխանակում վիզաների վերաբերյալ,
- համագործակցություն ճամփորդական փաստաթղթերի և վիզաների անվտանգությունը բարելավելու հարցում՝ միջազգային ստանդարտներին համապատասխան, ներառյալ անձնագրերում կենսաչափական հատկանիշների ներդրումը,

4) ԵՄ – Հայաստան «Գործընկերության և համագործակցության համաձայնագրի» (ԳՀՀ) գործող մեխանիզմների շրջանակներում երկխոսության հաստատում միգրացիոն հարցերի շուրջ, ներառյալ անօրինական միգրացիայի կանխումը և դրա դեմ պայքարը, սեփական, ինչպես նաև երրորդ երկրի քաղաքացիների ու քաղաքացիություն չունեցող անձանց ռեադմիսիան և վիզային հարցերը:

Ամփոփելով ԵՀԲ ԳԾ-ում միգրացիայի ոլորտի հիմնախնդիրների արտացոլվածության վիճակը՝ կարող ենք արձանագրել հետևյալը.

ա) ԵՀԲ ԳԾ-ում ամրագրված դրույթների մեծ մասի բավականաչափ ընդհանրական ձևակերպումների շնորհիվ կարելի է ասել, որ *քանակական ընդգրկման* առումով այդ փաստաթղթում այսպես թե այնպես արտացոլված են Հայաստանի միգրացիոն ոլորտի բոլոր հիմնախնդիրները:

բ) *Ձևական-տրամաբանական* առումով այդ հիմնախնդիրներն ու դրանց լուծման համար սահմանված միջոցառումները արտացոլված են բավական անհամաչափ. որոշ հիմնախնդիրներ և միջոցառումներ ներկայացված են բավականաչափ ընդհանրական, իսկ որոշ մասն էլ՝ մեկ կամ մի քանի աստիճան մասնավորեցված՝ մինչև կոնկրետ ընթացակարգի կամ մեխանիզմի մակարդակի հասցված: Միևնույն դասի միջոցառումներ իրենց մեջ ներառում

են նաև թվարկած այլ միջոցառումներ: Մի շարք միջոցառումների, որոնք նշվել են որպես միևնույն ժամանակամիջոցում կատարման ենթակա, իրականացումն ուղղակիորեն անհնար կլինի կյանքի կոչել, քանի որ դրանց իրականացման համար անհրաժեշտ է իրականացնել որոշ այլ միջոցառումներ: Մի խոսքով, միջոցառումների մեծ մասը, անկախ իրենց ձևակերպումներից, կատարման առումով միմյանց հետ գտնվում է սերտ պատճառահետևանքային կապի մեջ:

Նման իրավիճակում ինչպես ընդհանրապես ԳԾ-ում նշված միջոցառումների արդյունավետ՝ իրականացման, այնպես էլ առանձին տարիների կատարման համար նախատեսված միջոցառումների ցանկերի կատարման առումով իրականացնողների առջև բավականաչափ դժվար խնդիր է կանգնում. **ԵՀԲ ԳԾ հիման վրա մշակել միգրացիոն ոլորտի հիմնախնդիրների լուծման մանրամասն և ամբողջական ազգային գործողությունների ծրագիր** (այսուհետ՝ Ազգային ծրագիր), որի առկայության պարագայում միայն հնարավոր կլինի ԳԾ ժամանակացույցին համապատասխան արդյունավետ լուծումներ տալ Հայաստանի միգրացիոն ոլորտի բոլոր սուր խնդիրներին: Ազգային ծրագրի մշակումը թույլ կտա լուծել հետևյալ տեխնիկական խնդիրները՝

- 1) հաղթահարել ԳԾ-ում սահմանված միջոցառումների տրամաբանական անհամարժեքությունը,
- 2) ապահովել այդ միջոցառումների համապատասխանությունը Հայաստանի միգրացիոն ոլորտի խնդիրներին: Յուրաքանչյուր հիմնախնդիր Ազգային ծրագրում պետք է ունենա իր մասշտաբներին, սրությանն ու առանձնահատկություններին համարժեք միջոցառումներ, որոնք հիմնված կլինեն համագործակցության կողմերի՝ ԵՄ-ի և Հայաստանի իրական հնարավորությունների վրա,
- 3) ապահովել միգրացիոն հիմնախնդիրների լուծման համար անհրաժեշտ նախադրյալների ողջ համալիրը՝ քաղաքական, օրենսդրական, ինստիտուցիոնալ, տեղեկատվատեխնիկական և այլն,
- 4) ապահովել Ազգային ծրագրով նախատեսված բոլոր միջոցառումների արդյունքների չափելիությունը (ՄԳ համակարգի ներդրում):

Առանց նշված խնդիրների լուծման հնարավոր չի լինի արդյունավետորեն իրականացնել միգրացիայի ոլորտում ԵՄ – Հայաստան ԵՀԲ շրջանակներում Հայաստանի ստանձնած պարտավորությունների կատարումը: Միևնույն ժամանակ, հնարավոր չի լինի նաև իրականացնել դրանց կատարման քիչ թե շատ լուրջ մոնիթորինգ և գնահատում:

III-4. Միգրացիայի ոլորտի հիմնախնդիրների արտացոլվածությունը Հայաստանի Հանրապետության «Բնակչության միգրացիայի պետական կարգավորման հայեցակարգում»

Հայաստանի Հանրապետությունում «Բնակչության միգրացիայի պետական կարգավորման հայեցակարգ» առաջին անգամ ընդունվել է 2000 թվականին: 2004թ., միգրացիոն իրավիճակի փոփոխության հետ կապված, ՀՀ կառավարությունը 25.06.2004թ. թ.24 արձանագրային որոշմամբ ընդունեց նոր հայեցակարգ (այսուհետ՝ Հայեցակարգ):

Հայեցակարգով Հայաստանի Հանրապետության միգրացիոն իրավիճակը ընդհանուր առմամբ գնահատվել է բարդ՝ արձանագրելով ՀՀ միգրացիոն ոլորտում հետևյալ հիմնախնդիրների առկայությունը՝

- 1) արտաքին միգրացիայի բացասական մնացորդի միջին տարեկան մեծությունը գերազանցում է բնակչության բնական աճի ցուցանիշները,
- 2) արտաքին միգրացիոն հոսքերը ձևավորող գործոնների շարքում սկսում են գերակայել ընտանիքների վերամիավորման նպատակով կատարվող տեղաշարժերը, ինչի արդյունքում էմիգրացիոն հոսքերում գերակշռում են մշտական մեկնողները, այդ թվում կանայք և անչափահաս երեխաները,
- 3) շարունակվում է «ուղեղների» (բարձր որակավորում ունեցող, միջազգային աշխատաշուկայում մրցունակ մասնագետների) արտահոսքը դեպի զարգացած երկրներ,
- 4) սոցիալ-տնտեսական զարգացման տարածքային տարբերությունների պայմաններում պահպանվում են վարչատարածքային տարբեր միավորների բնակչության արտաքին միգրացիոն, այդ թվում ամենից առաջ՝ էմիգրացիոն ակտիվության զգալի տարբերությունները, որոնք իրենց հերթին ոչ միայն չեն նպաստում տարաբնակեցման համակարգի անհամասնությունների մեղմացմանը, այլև, որպես կանոն, ուղեկցվում են դրանց խորացմամբ,
- 5) ՀՀ միգրացիոն իրավիճակում շարունակում է զգալի դերակատարում ունենալ ժամանակավոր աշխատանքային էմիգրացիայի երևույթը: Դրա զույգ բաղադրամասերն էլ՝ կարճաժամկետ, սեզոնային և տևական կամ անորոշ ժամկետով աշխատանքային ուղևորությունները, որպես կանոն, կրելով չկարգավորվող, տարերային բնույթ, հիմնականում ընթանում են մուտքի երկրների իմիգրացիոն և աշխատանքային օրենսդրությունների խախտումներով,
- 6) արտերկրում օրինական աշխատանքի հնարավորությունների սահմանափակությունը և տեղեկատվության պակասը նպաստում են այնպիսի անցանկալի երևույթների առաջացմանը, ինչպիսիք են անօրինական

միգրացիան և մարդկանց անօրինական փոխադրումներն ու վաճառքը (թրաֆիքինգ),

7) արդիական են մնում 1988-1992թթ. Ադրբեջանից բռնագաղթած փախստականների, ինչպես նաև նախկին ԽՍՀՄ այլ տարածքներից բռնի տեղահանվածների սոցիալ-տնտեսական և հոգևոր-մշակույթային ինտեգրացիայի հիմնախնդիրները և այլն:

Ելնելով վերը նշված խնդիրներից՝ Հայեցակարգը ՀՀ միգրացիոն գործընթացների պետական կարգավորման գերակա խնդիրներ է հռչակել.

- 1) ՀՀ-ում էմիգրացիոն-իմիգրացիոն գործընթացների վերահսկողության ապահովումը: Բնակչության արտաքին միգրացիան վերահսկող «դարպասի» սահմանային կառավարման գործող համակարգի կատարելագործում՝ դրա համապատասխանեցում միջազգային չափանիշներին: Այս հիմնախնդիրը մասնակիորեն արտացոլված է նաև ԵՀԲ ԳԾ-ում, այդ թվում ընդգրկված է հենց 2007թ. միջոցառումների ցանկում (7.2. ենթակետ):
- 2) ՀՀ քաղաքակիրթ ինտեգրումը միջազգային աշխատաշուկային: Աշխատանքային էմիգրացիայի երևույթի օրենսդրական կանոնակարգում և պետական նպատակային վերահսկում: Աշխատանքային էմիգրանտների իրավունքների և օրինական շահերի պետական պաշտպանության իրականացում: ՀՀ աշխատաշուկայում ՀՀ քաղաքացիների կողմից ազատ աշխատատեղերի զբաղեցման առաջնահերթ իրավունքի ապահովում: Այս խնդիրը ևս արտացոլված է ԳԾ-ում՝ հետևյալ ընդհանուր ձևակերպմամբ՝ «օժանդակել աշխատանքային միգրացիայի կազմակերպման գործում»:
- 3) ՀՀ-ից ծնունդ առնող անօրինական միգրացիայի կանխարգելումը, աջակցությունը արտերկրում անօրինական կարգավիճակում գտնվող ՀՀ քաղաքացիների վերադարձին և ՀՀ-ում նրանց ռեինտեգրացիային: Այս հիմնախնդիրը բավականաչափ լայնորեն ընդգրկված է ԳԾ-ում՝ մի քանի միջոցառումների տեսքով:
- 4) ՀՀ-ից մարդկանց թրաֆիքինգի կանխարգելումը, այդ երևույթից տուժած անձանց պաշտպանության մեխանիզմների մշակումը: Այս խնդրի առումով կոնկրետ միջոցառումներ են սահմանված 2007թ. միջոցառումների ցանկում, մասնավորապես 7.4.-7.5. և 7.8. ենթակետերը:
- 5) Օտարերկրյա քաղաքացիներին և քաղաքացիություն չունեցող անձանց հումանիտար նկատառումներով ՀՀ կողմից տրամադրվող պաշտպանության համակարգի հետագա կատարելագործումը, ՀՀ-ում երկարաժամկետ բնակություն հաստատած փախստականների և հարկադիր միգրանտների ինտեգրումն ապահովող պայմանների ստեղծումը: Այս հիմնախնդիրն ամենալայն արտացոլումն ունի ԳԾ-ում: Որպես ԵՄ կողմից

առավել կարևորված և հրատապ խնդիր՝ այն ընդգրկված է նաև 2007թ. միջոցառումների ցանկում (7.3. ենթակետ):

6) Հին ու նոր սփյուռքի գաղթօջախների հետ կառուցողական փոխհարաբերությունների պահպանումը և զարգացումը, հայրենադարձության երևույթը խրախուսող միջոցառումների մշակումը և իրականացումը:

7) Դեպի Հայաստան հարկադիր միգրանտների հնարավոր զանգվածային հոսքերի կանխատեսումը, իսկ ծագումով հայերի դեպքում՝ նման հոսքերի կանխարգելմանն ուղղված միջոցառումների մշակումը և իրականացումը:

8) ՀՀ միգրացիոն իրավիճակի մոնիթորինգի և վերլուծության իրականացման համար անհրաժեշտ տվյալներն ապահովող տեղեկատվական բանկի ստեղծումը: Այս խնդիրը ևս կարևորվել է ԳԾ-ում և որպես առավել հրատապ խնդիր դրա լուծմանն ուղղված կոնկրետ միջոցառում է սահմանվել նաև 2007թ. միջոցառումների ցանկում (7.2. ենթակետ):

9) ՀՀ ազգային անվտանգության և երկրի կայուն զարգացման պահանջներին համապատասխանող ներքին միգրացիոն գործընթացների ուղղորդումը:

10) ՀՀ-ում միգրացիոն գործընթացների պետական կարգավորման քաղաքականության արդյունավետ իրականացմանը նպաստող հասարակական կարծիքի ձևավորումը:

Վերոշարադրյալ խնդիրներից մի քանիսը, մասնավորապես 6-7 և 9-10-րդ կետերում նշված խնդիրները, որևէ կերպ չեն արտացոլվել ԳԾ-ում, և դա օբյեկտիվ ու բնական է, որովհետև այդ կետերում նշված խնդիրները գլխավորապես վերաբերում են Հայաստան-սփյուռք հարաբերություններին, ինչպես նաև ներազգային կայունության ու զարգացման ապահովմանը: Հետևաբար բնական է, որ այդ խնդիրների լուծման գործում Եվրամիությունը դժվար թե դրսևորեր մեծ շահագրգռություն: Այդ խնդիրների լուծումները ցանկալի է նախատեսել այլ՝ զուտ ներազգային և ներպետական ծրագրերով՝ բնականաբար օգտագործելով ԵՀԲ ԳԾ իրականացման արդյունքները:

III-5. Միգրացիայի ոլորտի հիմնախնդիրների արտացոլվածությունը ՀՀ նախագահի 2008թ. փետրվարի 19-ի ընտրություններում առաջադրված թեկնածուների նախընտրական ծրագրերում

Օգտվելով պատեհ առիթից և կարևորելով ՀՀ նախագահի առաջիկա ընտրությունների նշանակալիությունը ՀՀ հետագա քաղաքական և սոցիալ-տնտեսական զարգացման ընթացքի վրա՝ փորձել ենք նաև ներկայացնել միգրացիոն ոլորտի հիմնախնդիրների արտացոլվածությունը ՀՀ նախագահի 2008թ. փետրվարի 19-ի ընտրություններում առաջադրված որոշ թեկնածուների նախընտրական ծրագրերում:

Աղյուսակ 1-ում աղյուսակի տեսքով ներկայացված են նախագահի ինը թեկնածուներից հինգի¹⁷⁷ և ՀՀ Ազգային ժողովում ներկայացված «Ժառանգություն» կուսակցության մոտեցումները այդ խնդիրների լուծման ուղղությամբ:

Աղյուսակ 1.

Նախընտրական ծրագրի սուբյեկտը	Միգրացիոն հիմնախնդրի նկարագրությունը և տեղը նախընտրական ծրագրում	Հիմնախնդրի լուծմանն ուղիները/մեխանիզմները
Վահան Հովհաննիսյան	<p>«Սոցիալ-տնտեսական քաղաքականություն» բաժին</p> <p>1. Բնակչության սոցիալ-տնտեսական վատ վիճակով պայմանավորված բացասական երևույթները</p> <p>«Հայաստան-սփյուռք» բաժին</p> <p>2. Սփյուռքի հայրենադարձության խթանումը</p>	<p>1.Սոցիալ-տնտեսական կառուցակարգերի ակտիվ գործադրումը կապահովի աղքատության մակարդակի շեշտակի կրճատում ու տարածքային համաչափ զարգացում, ժողովրդագրական իրադրության բարելավում՝ ծնելիության մակարդակի աճ, մահացության մակարդակի նվազեցում, կյանքի տևողության ավելացում, արտագաղթի կասեցում և ներգաղթի խրախուսում:</p> <p>2.Սփյուռքից Հայաստան ներգաղթի համալիր ծրագրի մշակումն ու իրագործումը:</p>

¹⁷⁷ Ընտրվել են այն թեկնածուները, որոնց նախընտրական ծրագրում այս կամ այն կերպ արտացոլված էին միգրացիոն հիմնախնդիրները, իսկ թեկնածուների ստորև ներկայացման հերթականությունը արված է այբբենական կարգով:

<p>Վազգեն Մանուկյան</p>	<p>«Գ/ Արտաքին հարաբերություններ» բաժին</p> <p>1. Բանակցությունների արդյունքները պետք է ԼՂՀ բնակչության անվտանգության հատուկ երաշխիքներ ստեղծեն, պայմաններ ապահովեն նրա սոցիալ-տնտեսական բնականոն զարգացման, փախստականների և բռնի տեղահանվածների վերաբնակեցման լիարժեք հնարավորություն ստեղծելու համար:</p> <p>2. Դեմոգրաֆիական խնդիրը Նպատակը զանգվածային արտագաղթի և ծնելիության կտրուկ անկման պատճառով ստեղծված իրավիճակի արմատական շտկումն է, զանգվածային ներգաղթի և երիտասարդ ընտանիքների ամրապնդմանն ուղղված պետական համալիր ռազմավարության հոչակումն ու գործադրումը:</p>	<p>1.1. Խնդրի լուծման կայունության երաշխիքը էապես կախված է նաև հակամարտող կողմերի ժողովրդավարության աստիճանից:</p> <p>1.2. ՀՀ դեսպանությունների միջոցով ապահովել արտերկրում գտնվող մեր հայրենակիցների իրավունքների լիարժեք պաշտպանությունը:</p> <p>2.1. Օրինակելի է Ռուսաստանի այժմյան փորձը: Օրենսդրորեն պետք է տեղայնացնել ՌԴ-ում գործող օրենքը: Անհրաժեշտ է շարունակաբար բարձրացնել յուրաքանչյուր երեխայի ծննդի դիմաց տրվող պետական ֆինանսական միջոցները՝ հաշվի առնելով մեր բյուջեի հնարավորությունները:</p>
<p>Արման Մելիքյան</p>	<p>– աղբյուրազանց փախստականների կրած նյութական ու բարոյական վնասների փոխհատուցումը,</p> <p>– ազատագրված տարածքների թերբնակեցվածությունը,</p> <p>– բնակչության նյութապես անապահով շերտերի՝ հաշմանդամների, փախստականների, ծայրահեղ աղքատների սոցիալական վատ պայմանները</p>	<p>– առաջարկել ԼՂՀ-ին որպես աղբյուրազանց փախստականների կրած նյութական ու բարոյական վնասների մասնակի փոխհատուցում վերջիններիս տրամադրել ազատագրված տարածքները՝ սեփականության իրավունքով,</p> <p>– նպաստել ազատագրված տարածքների բնակեցմանն ու տնտեսապես շահավետ յուրացմանը,</p> <p>– աջակցել բնակչության նյութապես անապահով շերտերի՝ հաշմանդամների, փախստականների, ծայրահեղ աղքատների սոցիալական պայմանների բարելավմանը և ապահովել նրանց լիարժեք մասնակցությունը հասարակական կյանքին:</p>
<p>Սերժ Սարգսյան</p>	<p>Մշտական ուշադրության առարկա կհանդիսանա հեռավոր և սահմանամերձ շրջաններից բնակչության արտագաղթի կանխումը: Այդ շրջաններից բնակչության արտահոսքի հիմնական պատճառը աշխատատեղերի բացակայությունը կամ նեղ մասնագիտացումն է, ցածր սոցիալական ակտիվությունը, որը հանգեցնում է սոցիալական անտարբերության:</p>	<p>Գիտակցելով դա՝ ցուցաբերվելու է համալիր մոտեցում Հայաստանի ողջ տարածքի զարգացման խնդրին:</p>

<p>Լևոն Տեր-Պետրոսյան</p>	<p>«Վերագոյալ դրախտի երազանքը» բաժին</p> <p>Մարդիկ այսօր Հայաստանում ընդամենը երազում են. ...Հարկադրված չլինել արտագնա աշխատանքի մեկնել՝ թեկուզ ժամանակավորապես լքելով իրենց ընտանիքները, չանհանգստանալ պանդխտաձների ճակատագրով, չտառապել կարոտախտով, ինչը հատկապես բացասաբար է անդրադառնում երեխաների հոգեբանության և դաստիարակության վրա. «Հայաստանը ճամփաբաժանի առջև» բաժին</p> <p>...Անգամ պաշտոնական տվյալների համաձայն՝ արտագաղթը ոչ միայն չի դադարում, այլև շարունակում է պահպանվել տարեկան շուրջ 25000 մարդու սահմաններում: Վերացել է մարդկանց բնական կապվածությունը հայրենի հողին: Հայրենիքը, տունը, նույնիսկ ընտանիքը լքելու երկույթը դարձել է առօրյա ու սովորական:</p>	<p>«Նորմալ երկրի ուրվանկարը՝ քաղաքական լեզվով» բաժին</p> <p>– Ակտիվ մասնակցություն տեղորոգմի, թմրաբիզնեսի, փողերի լվացման, մարդկանց ապօրինի առևտրի (թրաֆիքինգ) դեմ միջազգային հանրության կողմից հայտարարված անհաշտ պայքարին:</p>
<p>«Ժառանգություն» խմբակցություն</p>	<p>Հետամուտ լինել հարևան և այլ երկրներից տեղահանված ու Հայաստանի Հանրապետությունում մշտական բնակություն հաստատած փախստականների ինտեգրմանը հասարակության մեջ:</p>	<p>Հատուկ ուշադրություն դարձնել աղետի ենթարկված գոտու վերականգնմանը և սահմանամերձ գյուղերի զարգացմանը:</p>

III-6. ԵՀԲ ԳԾ-ով նախատեսված 2007թ. ընթացքում իրականացվելիք առաջնությունների ու միջոցառումների կատարման վիճակը

2007թ. ընթացքում իրականացվելիք առաջնությունների և միջոցառումների ցանկի 7-րդ՝ «**Միգրացիայի և ներքին գործերի ոլորտներում համագործակցության ամրապնդում**» բաժնում ներկայացված են ԵՀԲ ԳԾ շրջանակներում ՀՀ կառավարության 2007թ. ընթացքում իրականացնելիք միջոցառումները¹⁷⁸, մասնավորապես՝

7.1. մշակել միգրացիայի և ապաստանի խնդիրների ազգային գործողությունների ծրագիր (պատասխանատու՝ ՀՀ տարածքային կառավարման նախարարություն),

¹⁷⁸ Միջոցառումների ձևակերպումներն ու համարակալումները ուղղակիորեն ներկայացված են, ինչպես այդ փաստաթղթում է:

- 7.2. Ստեղծել տվյալների էլեկտրոնային բազա միգրացիոն հոսքերը վերահսկելու նպատակով (պատասխանատուներ՝ ՀՀ տարածքային կառավարման նախարարություն և ՀՀ կառավարությանն առընթեր ազգային անվտանգության ծառայություն),
- 7.3. Բարելավել ապաստանին և փախստականներին առնչվող ազգային օրենսդրությունը և ապահովել վերջինիս պատշաճ իրականացումը (պատասխանատու՝ ՀՀ տարածքային կառավարման նախարարություն),
- 7.4. Նախաձեռնել համագործակցություն բիոմետրիկ անձնագրերի ներդրման ուղղությամբ (պատասխանատու՝ ՀՀ կառավարությանն առընթեր Ոստիկանություն),
- 7.5. Իրականացնել շարունակական համագործակցություն մուտքի վիզաների անվտանգության ապահովման ուղղությամբ (պատասխանատու՝ ՀՀ կառավարությանն առընթեր Ոստիկանություն),
- 7.6. Նախաձեռնել թրաֆիքինգի զոհերի պաշտպանության, օգնության և վերականգնողական միջոցառումների ծրագրի մշակման աշխատանքները (պատասխանատու՝ ՀՀ աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարություն, ՀՀ արտաքին գործերի նախարարություն):

Ստորև ներկայացնելու ենք այն միջոցառումների վիճակը, որոնց կատարման համար որպես պատասխանատու գերատեսչություն է սահմանված ՀՀ տարածքային կառավարման նախարարության Միգրացիոն գործակալությունը (այսուհետ՝ ՏԿՆ ՄԳ): Մեր ուսումնասիրություններից պարզվեց, որ այդ միջոցառումների իրականացման առումով առկա է հետևյալ վիճակը.

1) Միգրացիայի և ապաստանի խնդիրների ազգային գործողությունների ծրագրի մշակումը, որը սահմանված էր «7.1.» կետով, օբյեկտիվ պայմաններով չի կատարվել:

Չկատարելու համար պատասխանատու գերատեսչությունը՝ ՏԿՆ ՄԳ-ն, այն կարծիքին է, որ միգրացիայի և ապաստանի խնդիրների ազգային գործողությունների ծրագիր մշակելու համար անհրաժեշտ է միգրացիոն քաղաքականության համապարփակ փաստաթուղթ, որը պետք է հստակեցնի միգրացիայի ոլորտի բոլոր ենթաօլորտների խնդիրները և սահմանի դրանց գերակայություններն ու լուծման հերթականությունը: Միայն այդպիսի փաստաթղթի մշակումից հետո է հնարավոր մշակել միգրացիայի և ապաստանի խնդիրների ազգային գործողությունների ծրագիր, որը կներառի նաև այդ գործողությունների իրականացման մեխանիզմների ամբողջությունը:

Որպես Հայաստանի միգրացիոն քաղաքականության համապարփակ ծրագրային փաստաթուղթ, ըստ էության, պետք է ծառայի միգրացիայի ոլորտի համար մշակված և ընդունված Հայեցակարգը, որը ՀՀ կառավարության կողմից հաստատվել է 2004թ. հունիսին: Այդ փաստաթուղթը, սակայն, ըստ ՄԳ-ի,

վերանայման կարիք ունի՝ մի կողմից այն Եվրամիության երկրներում ընդունված մոտեցումներին համապատասխանեցնելու, մյուս կողմից՝ ապաստանի վերաբերյալ հարցերը նրանում ընդգրկելու տեսանկյուններից: Բացի այդ, Հայեցակարգը չունի իր կիրարկումն ապահովող գործողությունների ծրագիր:

Վերը նշված պահանջներին համապատասխանող համապարփակ քաղաքական ծրագրային փաստաթուղթ մշակելու համար ՄԳ-ն ունի նմանատիպ աշխատանքների կատարման եվրոպական փորձի յուրացման կարիք: Դրա համար նպատակահարմար է, որ միգրացիայի և ապաստանի ոլորտում ծրագրերի մշակմանը աջակցելու հարցում այլ երկրներին օգնած ԵՄ մասնագետները ժամանեն Հայաստան և մշակվելիք ծրագրի կառուցվածքի, բովանդակության և այլ հարցերի մասին հայկական կողմին անհրաժեշտ խորհրդատվություն տրամադրեն: ԵՄ մասնագետների հետ համատեղ աշխատանքը հնարավորություն կտա հարստացնել այս ոլորտում քաղաքականություն մշակող և իրականացնող մեր մասնագետների գիտելիքները և լրացուցիչ փորձ ձեռք բերել միգրացիոն ոլորտի ռազմավարական նշանակություն ունեցող ծրագրերի կազմման գործում:

Իր այս մոտեցման մասին ՏԿՆ ՄԳ-ն, ինչպես ԵՀԲ ԳԾ մշակման փուլում, այնպես էլ 2007թ. միջոցառումների ցանկի հաստատումից հետո բազմիցս տեղեկացրել է ՀՀ կառավարությանը, ՀՀ ՏԿ և ՀՀ արտաքին գործերի նախարարներին, ԵՄ – Հայաստան ԵՀԲ ԳԾ իրականացման աշխատանքների համակարգման իրավասություններ ստանձնած ՀՀ առևտրի և տնտեսական զարգացման նախարարությանը, ինչպես նաև միջազգային իրավասու կառույցներին:

Այս ուղղությամբ ՏԿՆ ՄԳ մոտեցումները ընկալում են գտել Միգրացիայի միջազգային կազմակերպության (ՄՄԿ) կողմից, որի արդյունքում այդ կազմակերպության «Տեխնիկական օգնության կենտրոնից» 2007թ. Հայաստան է ժամանել մեկ փորձագետ և ՏԿՆ ՄԳ ղեկավարության հետ քննարկել է այդ փաստաթղթի մշակման հետ կապված խնդիրները: Այս քննարկումների արդյունքում որոշվել է 2008թ. մարտի 31-ից ապրիլի 4-ը ՀՀ միգրացիոն ոլորտի պատասխանատուներին գործուղել Շվեդիա՝ այդ ոլորտի համապարփակ քաղաքական ծրագրային փաստաթղթերի մշակման հարցերով վերապատրաստման նպատակով: Սակայն ՏԿՆ ՄԳ պաշտոնյաների կարծիքով՝ այս վերջին ձեռնարկումը բավարար չէ նշված խնդիրը պատշաճ կերպով լուծելու համար:

2) Միգրացիոն հոսքերը վերահսկելու նպատակով տվյալների էլեկտրոնային բազայի ստեղծման ուղղությամբ, որը նախատեսված է ԳԾ-ի 7.2. կետով, ՏԿՆ ՄԳ պետ Գ. Եզանյանի՝ 2008թ. հունվարի 10-ին ՀՀ առևտրի և տնտեսական զարգացման նախարար Ն. Երիցյանին ուղղված նամակում մասնավորապես նշվում է. «Հաշվետու ժամանակաշրջանում այս ուղղությամբ որևէ նոր քայլ չի կատարվել: Հիշեցման կարգով հարկ եմ համարում նշել, որ հարցը վերջին

անգամ քննարկվել է 2007թ. օգոստոսի 8-ին՝ ՀՀ արտաքին գործերի նախարարությունում կազմակերպված հանդիպման ընթացքում, որին մասնակցել են ՀՀ արտաքին գործերի նախարարության, ազգային անվտանգության ծառայության, ազգային վիճակագրական ծառայության և միգրացիոն գործակալության ներկայացուցիչները: Հանդիպման արդյունքում եզրակացվել է, որ ներկա դրությամբ միգրացիայի վերաբերյալ ամբողջական տեղեկատվության հավաքումը հնարավոր է իրականացնել «միգրացիոն քարտերի» միջոցով, և որոշվել է քննարկման դնել այդ քարտերի ներդրման հարցը:

ՏԿՆ ՄԳ մասնագետների կարծիքով՝ այդ հարցի արմատական լուծումը հայեցակարգային առումով սերտորեն կապված է առաջին խնդրի՝ Միգրացիայի և ապաստանի խնդիրների ազգային գործողությունների ծրագրի մշակման հետ, քանի որ տրամաբանորեն կազմում է վերջինիս մի մասը և, ըստ էության, հանդիսանում է արդյունավետ միգրացիոն քաղաքականության վարման համար տեղեկատվության ապահովման միջոց կամ մեխանիզմ:

3) Ապաստանին և փախստականներին առնչվող ազգային օրենսդրության բարելավման ուղղությամբ, որը նախատեսված էր «7.3.» ենթակետով սահմանված միջոցառումով, առկա է հետևյալ վիճակը. ՏԿՆ ՄԳ և ՄԱԿ-ի ՓԳՀ-ի մասնագետների համագործակցությամբ մշակվել է «**Փախստականների և ապաստանի մասին» ՀՀ նոր օրենքի նախագիծ** (այսուհետ՝ Նախագիծ), որը 2007թ. վերջին ներկայացվել է ՀՀ կառավարության քննարկմանը: Վերջինիս կողմից հավանության արժանանալուց հետո այն ներկայացվելու է ՀՀ Ազգային ժողովի հաստատմանը:

Այդ նախագծով առաջարկվել են հետևյալ փոփոխությունները՝

1) օրինագիծը համապատասխանեցվել է ՄԱԿ-ի «Փախստականի կարգավիճակի վերաբերյալ» 1951թ. Կոնվենցիայի և այդ Կոնվենցիայի 1967թ. Արձանագրության պահանջներին, մասնավորապես.

1.1. հՀ արագատ մնալով միջազգային իրավունքի նախորդ կետում հիշատակված փաստաթղթերի տերմինաբանությանը՝ Նախագծում ավելացվել են դրանց ոգուց բխող մի շարք նոր հասկացությունների սահմանումներ,

1.2. Ապաստան հայցողների, փախստականների և ՀՀ-ում ապաստան ստացած և ապաստան չստացած անձանց իրավունքներն ու պարտականությունները սահմանելիս հիմնվել են այդ փաստաթղթերով սահմանված իրավունքների այն նվազագույն շրջանակի վրա, որոնց ապահովումը որպես պետական պարտավորություն, ստանձնել են Կոնվենցիային միացած երկրները, այդ թվում ՀՀ-ն,

2) ընդլայնվել է օրենքի կարգավորման շրջանակը և առարկան,

3) ներմուծվել են նոր առանցքային հասկացություններ,

4) փոփոխվել է օրենքի ընդհանուր կառուցվածքը և ձևաչափը, մասնավորապես առանձին գլուխներով ներկայացված են՝

- օրենքում կիրառվող առանցքային հասկացությունները և օրենքի կարգավորման ենթակա իրավահարաբերությունները,
- ապաստան հայցողների և փախստականների բոլոր իրավունքները, դրանց հիմքը, ինչպես նաև պետական մարմինների կողմից այդ իրավունքների հարգման սկզբունքը,
- ոչ միայն փախստականների հարցերով լիազոր մարմնի, այլև ՀՀ-ում ապաստանի հարցերով իրավասու մյուս պետական մարմինների, ինչպես նաև ՄԱԿ-ի ՓԳՀ-ի լիազորությունները,
- ապաստանի տրամադրման հետ կապված բոլոր ընթացակարգերը,
- Հայաստանի Հանրապետությունում ժամանակավոր պաշտպանության տրամադրման կարգը,
- անցումային դրույթներ, որոնք կարգավորում են օրենքի առնչությունները 1988-1992թթ. Հայաստանի Հանրապետություն բռնազաղթած անձանց հետ:

Ամփոփում և եզրակացություններ

Այսպիսով, սույն վերլուծությունն իրականացնելիս ՀՀ - ԵՄ ԵՀԲ ԳԾ-ի շրջանակներում միգրացիայի ոլորտի հիմնախնդիրների լուծման ուղղությամբ իրականացվող գործողությունների մոնիթորինգի խնդիրը դիտարկել են հետևյալ առումներով՝

- 1) ընդհանրապես միգրացիայի ոլորտում մոնիթորինգի ենթակա խնդիրների ամբողջականության և հստակության,
- 2) այդ հիմնախնդիրների լուծման ուղղությամբ նախատեսված գործողությունների արդյունավետության և մոնիթորինգի իրականացման մեթոդաբանական նախադրյալների առկայության,
- 3) ԵՀԲ ԳԾ-ում, 2007թ. ՄԾ-ում, Հայաստանի Հանրապետության «Բնակչության միգրացիայի պետական կարգավորման հայեցակարգում», ինչպես նաև ՀՀ նախագահի 2008թ. փետրվարի 19-ի ընտրություններում առաջադրված թեկնածուների նախընտրական ծրագրերում այդ խնդիրների արտացոլվածության,
- 4) 2007թ. ՄԾ-ում նախատեսված միջոցառումների կատարվածության:

Առաջին խնդրի առումով այսօր, մեր կարծիքով, կարիք կա հստակեցնելու միգրացիայի ոլորտի հիմնախնդիրները, ինչը թույլ կտա ճշտորեն սահմանել այդ խնդիրների բնույթն ու դրանց լուծման առաջնահերթությունները: Դրա համար նախ պետք է հնարավորինս ամբողջացնել այդ խնդիրների համախումբը և դրանք խմբավորել որոշակի հիմքերով: Այդ նկատառումներով մենք փորձել ենք՝

- 1) հնարավորինս լայնորեն ներկայացնել ՀՀ միգրացիոն ոլորտի հիմնախնդիրները՝ բոլորովին չհավակնելով դրանք հայտարարել ամբողջական,

2) կատարել այդ հիմնախնդիրների որոշակի խմբավորում հետևյալ հիմքերով՝

ա) ըստ դրանց ընդգրկունության՝ բաժանելով վերջիններս երկու խմբի՝

- մակրոհիմնախնդիրներ,
- միկրո կամ լոկալ հիմնախնդիրներ,

բ) ըստ այդ հիմնախնդիրների լուծման նախադրյալների՝ բաժանելով դրանք չորս խմբի՝

- քաղաքական նախադրյալներ,
- օրենսդրական նախադրյալներ,
- ինստիտուցիոնալ նախադրյալներ,
- ինֆորմացիոն-տեխնիկական նախադրյալներ:

Երկրորդ խնդրի առումով պարզվեց, որ ներկայումս համարյա ամբողջությամբ բացակայում է միգրացիոն ոլորտում առկա խնդիրների լուծման ուղղությամբ իրականացվող քաղաքականության արդյունավետության գնահատման և մոնիթորինգի համակարգը ոչ միայն ԵՀԲ ԳԾ-ի շրջանակներում նախատեսված գործողությունների առումով, այլև ընդհանրապես: Այդպիսի համակարգի ստեղծման համար հրատապ խնդիր է դառնում վերջինիս մեթոդաբանական նախադրյալների ստեղծումը: Նշված նախադրյալների ապահովումը ենթադրում է բավականաչափ երկարատև և բազմափուլ ծրագրի իրականացում, որի առաջին փուլի շրջանակներում, նկատի ունենալով ժամանակային սղության գործոնը, հնարավոր չէ ստեղծել մեթոդաբանական բոլոր նախադրյալները: Սույն ծրագրում ընդամենը հնարավոր է եղել՝

- ճշգրտել «մոնիթորինգ» և «գնահատում» հասկացությունների իմաստը ԵՀԲ ԳԾ համատեքստում,
- սահմանել այդ հիմնախնդիրների լուծման ուղղությամբ իրականացվող գործողությունների ՄԳ նպատակները, առաջարկներ ներկայացնել ծրագրի հաջորդ փուլերում իրականացվելիք աշխատանքների հիմնական ուղղությունների, ինչպես նաև առաջնահերթ իրականացման ենթակա խնդիրների մասին, մասնավորապես՝

ա) ԳԾ-ով սահմանված միջոցառումների մոնիթորինգի ու գնահատման չափորոշիչների, ինչպես նաև քանակական ու որակական ցուցիչների մշակումը,

բ) ԳԾ-ով սահմանված միջոցառումների ՄԳ, ինչպես նաև մոնիթորինգի միջոցով ստացվող տեղեկությունների ամփոփման և վերլուծությունների մեթոդաբանության մշակումն ու փորձարկումը,

գ) ՄԳ արդյունքների միջոցով եվրահիստեգրման ուղղությամբ Հայաստանի հասարակության հանրային գիտակցության բարելավման և քաղաքականության իրականացման գործընթացներում ներքաշված ազգային և

արտագաղթյալ հաստատությունների գործունեության կատարելագործման վրա ազդելու մեխանիզմների մշակումը և այլն:

Երրորդ խնդրի կամ ԵՀԲ ԳԾ-ի 2007թ. իրականացման ենթակա ՄԾ-ում, ՀՀ «Բնակչության միգրացիայի պետական կարգավորման հայեցակարգում», ինչպես նաև ՀՀ նախագահի 2008թ. փետրվարի 19-ի ընտրություններում առաջադրված թեկնածուների նախընտրական ծրագրերում այդ խնդիրների արտացոլվածության առումով առկա է հետևյալ վիճակը.

1) ԵՄ - Հայաստան ԵՀԲ ԳԾ-ում ՀՀ միգրացիոն խնդիրները ներկայացված են խիստ ընդգրկուն ձևակերպումներով, ինչը թույլ է տալիս փաստել, որ քանակական առումով ընգրկված են համարյա բոլոր հիմնախնդիրները, քանի որ այդպիսի ընդգրկուն ձևակերպումների տակ ցանկության դեպքում կարելի է ենթադրել միգրացիոն ոլորտի ցանկացած խնդիր: Միևնույն ժամանակ, դրանք ձևական-տրամաբանական առումով ներկայացված են շատ անհամաչափ (ընդհանրացման շատ տարբեր աստիճաններով), հաճախ նույնիսկ չի պահպանվել դրանց պատճառահետևանքային կապվածությունը և պոտենցիալ լուծումների տրամաբանական հերթագայությունը: Այս հանգամանքը առաջնային խնդիր է դարձնում ինչպես ԳԾ-ի լրամշակումը ընդհանրապես, այնպես էլ դրա հիման վրա յուրաքանչյուր տարվա համար մշակվելիք ՄԾ-երի լուրջ մասնագիտական փորձաքննությունների ապահովումը մասնավորապես:

2) Հայաստանի Հանրապետության «Բնակչության միգրացիայի պետական կարգավորման հայեցակարգում» նշված խնդիրների մեծ մասն ընդհանրական ձևակերպումներով արտացոլված է ԵՀԲ ԳԾ-ում: Վերջինիս մեջ օբյեկտիվորեն տեղ չեն գտել այդ խնդիրներից մի քանիսը, մասնավորապես այն խնդիրները, որոնք գլխավորապես վերաբերում են Հայաստան-սփյուռք հարաբերությունների զարգացմանն ու ներագաղթյալ կայունության ու զարգացման ապահովմանը: Բնական է, որ այդ խնդիրների լուծման գործում Եվրամիությունը դժվար թե դրսևորեր մեծ շահագրգռություն:

3) ՀՀ նախագահի 2008թ. փետրվարի 19-ի ընտրություններում առաջադրված թեկնածուների նախընտրական ծրագրերում այդ խնդիրների արտացոլվածությունը պարզելու համար ուսումնասիրվել են առաջադրված ինը թեկնածուներից հինգի, ինչպես նաև ՀՀ ԱԺ-ում խմբակցություն ունեցող, սակայն սեփական թեկնածու չառաջադրած «Ժառանգություն» կուսակցության նախընտրական ծրագրերը: Այս ծրագրերում ՀՀ միգրացիոն հիմնախնդիրները արտացոլված են՝

- հիմնականում սոցիալ-տնտեսական, Հայաստան-սփյուռք, արտաքին հարաբերությունների և ժողովրդագրական քաղաքականությունների համատեքստում,

ԱՆՕՐԻՆԱԿԱՆ ՄԻԳՐԱՑԻԱՅԻ ԴԵՄ ՊԱՅՔԱՐԻ ՈՒՂՂՈՒԹՅԱՄԲ ՎԱՐՎՈՂ ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅՈՒՆԸ ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅՈՒՆՈՒՄ

(վերլուծական զեկույց)

Ձեկույցի նպատակը և բովանդակային առանձնահատկությունները¹⁷⁹

Սույն զեկույցի նպատակն է գնահատել Հայաստանի Հանրապետությունում (<<) անօրինական միգրացիայի դեմ պայքարի ուղղությամբ վարվող քաղաքականությունը միգրացիոն իրավիճակի, միգրացիոն գործընթացների կարգավորման հետ առնչություններ ունեցող պետական գերատեսչությունների օրենսդրությամբ սահմանված իրավասությունների և այդ իրավասություններից բխող փաստացի գործելակերպի վերլուծության միջոցով:

Եվրախորհրդի կողմից ընտրված երկրներից չորսը ավանդականորեն իրենցից ներկայացնում են իմիգրանտներ (այլ երկրներից ներգաղթողներ) ընդունող երկրներ, իսկ Հայաստանն այդ երկրներից միակն է, որ նախկին Խորհրդային Միության կազմի մեջ լինելու վերջին տարիներից սկսած (բացառությամբ 1988–1992թթ. Լեռնային Ղարաբաղի շուրջ ծագած հակամարտության հետևանքով Ադրբեյջանից զանգվածային ներգաղթը) առայսօր առավելապես հանդիսանում է միգրանտներ արտահանող երկիր, ուստի մեր երկրի համար անօրինական միգրացիայի դեմ պայքարի խնդիրը ներառում է Հայաստանից հեռացած << քաղաքացիների՝ եվրոպական ու աշխարհի այլ

¹⁷⁹ Ներկայացվող թեմայի հետազոտության նախաձեռնությունը պատկանում է Եվրախորհրդի (ԵԽ) միգրացիայի հարցերով գլխավոր կոմիտեին (CDMG), որը ԵԽ տարածքում անօրինական միգրացիոն գործընթացների դեմ պայքարի ուղղությամբ ԵԽ անդամ երկրների վարած քաղաքականությունները գնահատելու նպատակով ընտրել էր այդ կազմակերպության անդամ հինգ երկրներ՝ Ռուսաստան, Գերմանիա, Իտալիա, Հունաստան և Հայաստան: Գնահատման նպատակով այդ երկրներից յուրաքանչյուրում ընտրել էր մեկական անկախ փորձագետ, ովքեր 2006թ. ուսումնասիրել են անօրինական միգրացիայի դեմ պայքարի ուղղությամբ իրենց պետությունների վարած քաղաքականությունները՝ արդյունքները ներկայացնելով CDMG-ին: Ձեկույցը Ստրասբուրգում ներկայացվել է CDMG-ի փորձագետների 2006թ. նոյեմբերի 30 - դեկտեմբերի 1 հանդիպման ժամանակ: Այն CDMG-ի կողմից ընդգրկվել է 2008թ. անգլերեն և ֆրանսերեն հրատարակված հետևյալ ժողովածուում (“Policies on irregular migrations” / Volume II– Republik of Armenia, Greece and Russian Federation/, Council of Europe Publishing: Editions du Conseil de L’Europe, Strasborg, May 2008). Հղվածը կոչվում է՝ by Vardan GEVORGYAN, “POLICY FOR COMBATING IRREGULAR MIGRATION IN THE REPUBLIC OF ARMENIA” (p.7–40): Ներկա աշխատանքը որոշ չափով տարբերվում է Եվրախորհրդին ներկայացված զեկույցի տեքստից՝ պայմանավորված վերջինիս կողմից ներկայացված հատուկ ձևաչափային պահանջներով:

• բավականաչափ հպանցիկ, շատ անհամաչափ, հաճախ առանց բուն հիմնախնդրի և դրա լուծման մեխանիզմների տարբերակումով, ինչը վկայում է թեկնածուների մեծ մասի կողմից միգրացիոն խնդիրների իրական խորությունը չպատկերացնելու կամ չկարևորելու, առավել ևս դրանց համարժեք լուծումների մասին պրոֆեսիոնալ մոտեցման բացակայության մասին:

Չորրորդ խնդրի՝ 2007թ. ՄԾ–ում նախատեսված միջազգայնացման կատարվածության առումով առկա է հետևյալ վիճակը.

- 1) Միգրացիայի և ապաստանի խնդիրների ազգային գործողությունների ծրագրի մշակումը, որը սահմանված էր «7.1.» ենթակետով, օբյեկտիվ պատճառներով չի կատարվել, քանի որ վերջինիս մշակման համար, պատասխանատու գերատեսչության պնդմամբ, նախ պետք է մշակվի միգրացիոն քաղաքականության համապարփակ փաստաթուղթ, որը պետք է հստակեցնի միգրացիայի ոլորտի բոլոր ենթաօլորտների խնդիրները և սահմանի դրանց գերակայություններն ու լուծման հերթականությունը: Միայն այդպիսի փաստաթղթի մշակումից հետո է հնարավոր մշակել միգրացիայի և ապաստանի խնդիրների ազգային գործողությունների ծրագիր, որը կներառնի նաև այդ գործողությունների իրականացման մեխանիզմների ամբողջությունը:
- 2) Միգրացիոն հոսքերը վերահսկելու նպատակով տվյալների էլեկտրոնային բազայի ստեղծումը ևս, որը նախատեսված է «7.2.» ենթակետով, չի իրականացվել նախորդ կետում նշված պատճառով:
- 3) Մասնակիորեն իրականացվել է ապաստանին և փախստականներին առնչվող ազգային օրենսդրության բարելավման «7.3.» ենթակետով սահմանված միջոցառումը, մասնավորապես մշակվել է «Փախստականների և ապաստանի մասին» ՀՀ նոր օրենքի նախագիծ, որը 2007թ. վերջին ներկայացվեց ՀՀ կառավարության քննարկմանը, իսկ 2008թ. ընդունվեց ՀՀ Ազգային ժողովի կողմից:

երկրներում անօրինական հիմքերով գտնվելու հետևանքով իրենց, ինչպես նաև Հայաստանի և ընդունող երկրների համար առաջացած հիմնախնդիրների ամբողջությունը:

Սույն զեկույցը կազմելիս ընտրվել է այն մոտեցումը, ըստ որի անլեգալ միգրացիայի ուղղությամբ ՀՀ քաղաքականության քննարկումն ու գնահատումն իրականացվելու է ոչ թե այլ երկրներից Հայաստան մտնող իմիգրացիոն հոսքերի դեմ պայքարի տեսանկյունից, այլ Հայաստանից դեպի այլ երկրներ ուղղվող էմիգրացիոն հոսքերի, մասնավորապես այլ երկրներ անօրինական ճանապարհով մուտք գործած կամ այնտեղ անլեգալ կերպով գտնվող միգրանտներին վերաբերող հիմնախնդիրների լուծման ուղղությամբ վարվող քաղաքականության տեսանկյունից:

Զեկույցի կառուցվածքը

Ելնելով ՀՀ-ում անօրինական միգրացիայի դեմ պայքարի քաղաքականության առանձնահատկություններից՝ զեկույցը կազմվել է չորս հիմնական մասերից.

1. Հայաստանի Հանրապետության միգրացիոն իրավիճակի համառոտ վերլուծությունը, անօրինական միգրացիայի տեղը ընդհանուր միգրացիոն գործընթացներում, որն իր հերթին կազմված է հետևյալ ենթամասերից՝

- 1) Հիմնական տեղեկություններ անօրինական միգրանտների մասին, որտեղ նկարագրված է ՀՀ 1988 թվականից հետո ընկած միգրացիոն իրավիճակը,
- 2) Հանրապետության համար անօրինական միգրացիայի դեմ պայքարի նպատակահարմար հատուկ քաղաքականության ընտրությունը, որի շրջանակներում վերլուծվել են վերջին 15 տարիներին ՀՀ միգրացիոն իրավիճակին բնորոշ հիմնական գծերը,
- 3) Հայաստանից բնակչությանը արտամղող քաղաքական, տնտեսական, ժողովրդագրական, պատմական, սոցիալական և բարոյահոգեբանական գործոնները,
- 4) Միգրացիայի ուժային կարգավորման նկարագրությունը և դրա գործնական կիրառությունը, որում նկարագրված են ՀՀ-ից ծագող միգրացիոն հոսքերի նկատմամբ ՀՀ գործող միգրացիոն օրենսդրության հիմնական մոտեցումները, ինչպես նաև վերլուծված են անօրինական միգրացիայի հիմնական պատճառները:

2. Անօրինական միգրացիայի դեմ պայքարի հատուկ քաղաքականության հիմնական բնութագրերը, որն իր հերթին կազմված է հետևյալ ենթամասերից՝

1) Հատուկ քաղաքականության հիմնական նպատակներն ու բաղադրիչները, այդ թվում ներկայացված են ՀՀ բնակչության միգրացիայի պետական կարգավորման հայեցակարգի նպատակներն ու խնդիրները, դրանց վերլուծության համար ընտրված հետազոտական ռազմավարությունն ու մեթոդաբանությունը, հատուկ քաղաքականությունն իրականացնող սուբյեկտների միջև փոխհարաբերությունները,

2) Քաղաքականության արմատավորումը (իրականացումը), այդ թվում՝ օրենսդրությունն ու քաղաքականությունը ներդնող կառավարչական մարմինները, դրանց՝ օրենսդրությամբ սահմանված իրավասությունները և փաստացի գործելակերպը,

3) Համակարգի օրենսդրական բացերը և կառուցվածքագործառության արգելքներն ու խոչընդոտները,

4) Կանոնակարգումն ու համագործակցությունը քաղաքականության իրականացման ընթացքում,

5) Արդյունքների ձեռք բերումը և արդյունավետության ներքին գնահատման չափորոշիչները:

3. Նոր հատուկ քաղաքականության ազդեցությունը անկանոն միգրանտների և միգրացիոն անկանոն հոսքերի վրա, որում ներկայացված են՝

- 1) Նպատակներին հակառակ (չհամապատասխանող) արդյունքների գնահատումը,
- 2) Քաղաքականության դրական և բացասական կողմերը,
- 3) Քաղաքականության իրականացումից քաղված դասերն ու ապագային ուղղված առաջարկությունները:

4. Ամփոփում և եզրակացություններ:

Մաս 1. Հայաստանի Հանրապետության միգրացիոն իրավիճակի համառոտ վերլուծությունը, անօրինական միգրացիայի տեղը ընդհանուր միգրացիոն գործընթացներում

1.1. Հիմնական տեղեկություններ անօրինական միգրանտների մասին

1988 թվականից սկսած, ապա նաև Խորհրդային Միության փլուզումից հետո ՀՀ-ից սկիզբ առան վերջին յոթանասուն տարիների համար աննախադեպ ինտենսիվ միգրացիոն հոսքեր: Ըստ ՀՀ կառավարության պաշտոնական տվյալների՝ 1991-1995թթ. արտաքին միգրացիայի միջին տարեկան բացասական մնացորդը կազմել է մոտավորապես 100 հազար մարդ¹⁸⁰:

¹⁸⁰ 2004թ. հունիսի 25-ին ընդունված «Բնակչության միգրացիայի պետական կարգավորման հայեցակարգ»:

երկրում մեծ տարածում ստացած գործազրկությունը 1996–2001թթ. հիմք հանդիսացավ ինտենսիվ միգրացիոն հոսքերի հաջորդ՝ **տնտեսական** միգրացիայի փուլի սկզբնավորման համար: Այս փուլում, ըստ պաշտոնական նույն աղբյուրի, ՀՀ արտաքին միգրացիայի միջին տարեկան բացասական մնացորդը կազմել է մոտ 50000 մարդ:

ՀՀ արտաքին միգրացիոն ինտենսիվ հոսքերի **երրորդ** փուլն սկսվում է 2002 թվականից, որից սկսած կտրուկ նվազում է ՀՀ արտաքին միգրացիայի միջին տարեկան բացասական մնացորդի մեծությունը՝ 2002–2003թթ. համար հասնելով մոտ 6500 մարդու: 2004թ. ՀՀ արտաքին միգրացիայի միջին տարեկան մնացորդը դառնում է նույնիսկ դրական՝ կազմելով ավելի քան 2000 մարդ, իսկ 2005-ից այդ ցուցանիշը կրկին դառնում է բացասական՝ հասնելով ավելի քան 12 հազարի: 2006թ. առաջին կիսամյակում այդ ցուցանիշը պահպանվել է¹⁸¹:

Այս տատանումները բացատրվում են նրանով, որ **Հայաստանի արտաքին միգրացիոն հոսքերում ներկայումս ևս գերակշռում են տնտեսական-աշխատանքային բնույթի միգրանտները**, իսկ վերջինների խմբում մեծ տեսակարար կշիռ ունեն սեզոնային միգրանտները, որոնք տարվա առաջին ամիսներին ինտենսիվորեն հեռանում են ՀՀ-ից՝ Ռուսաստանի Դաշնությունում (այսուհետ՝ ՌԴ) կամ ԱՊՀ այլ երկրներում սեզոնային աշխատանքներ կատարելու նպատակով, իսկ տարվա վերջին երկու ամիսների ընթացքում ինտենսիվ հոսքերով վերադառնում են Հայաստան՝ նվազեցնելով արտաքին միգրացիայի միջին տարեկան բացասական մնացորդի բացարձակ արժեքը:

Առայսօր չկա տեղեկատվական որևէ համակարգ, որի միջոցով հնարավոր լինի ճշգրտորեն պարզել Հայաստանից դուրս եկող միգրացիոն հոսքերի ծավալները, առավել ևս անօրինական միգրանտի կարգավիճակում հայտնված ՀՀ քաղաքացիների թիվը: ՀՀ միգրացիոն իրավիճակը ներկայացնելու հարցում մենք հիմնվել ենք տարբեր աղբյուրների, մասնավորապես՝

1. փորձագիտական հետազոտությունների,
2. պաշտոնական վիճակագրության,
3. սույն զեկույցի շրջանակներում մեր կողմից կատարած հետազոտությունների վրա:

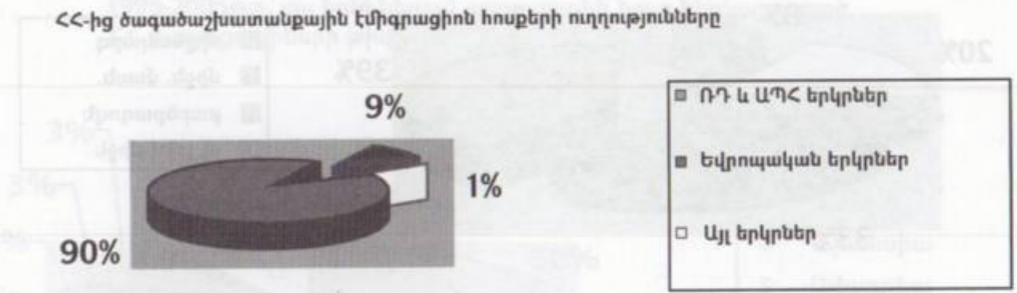
Տարբեր **փորձագիտական** հետազոտությունների համաձայն՝ 1990–2005թթ. Հայաստանից հեռացել և այլ երկրներում բնակություն է հաստատել **700 հազարից 1 միլիոն 300 հազար** մարդ:

Ստորև տեղադրված նկարներում ներկայացված են ԵԱՀԿ և «Առաջադեմ սոցիալական տեխնոլոգիաներ» ՀԿ-ի «Աշխատանքային էմիգրացիան

¹⁸¹ ՀՀ սահմանային անցման կետերում ուղևորների հոսքերի հաշվառման արդյունքների ամփոփ հաշվետվություններ:

Հայաստանից 2002–2005թթ.» միացյալ հետազոտության արդյունքները, այդ թվում ՀՀ-ից ծագած էմիգրացիոն հոսքերի ուղղությունների, սեռային կազմի, կրթամակարդակի, այլ երկրներում ապաստանի հայց ներկայացրած ՀՀ քաղաքացիների թվի վերաբերյալ:

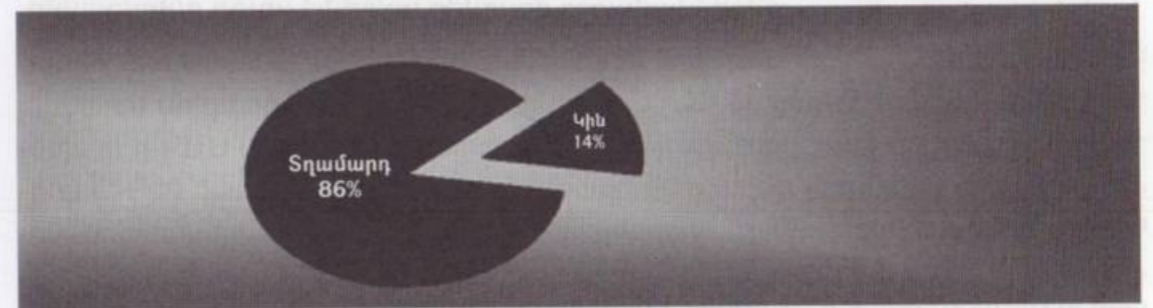
Նկար 1.



Ինչ վերաբերում է միգրացիոն հոսքերի ժողովրդագրական առանձնահատկություններին, ապա տղամարդ միգրանտների 4,1%-ը, իսկ կին միգրանտների շուրջ 14%-ը աշխատանք որոնելու համար մեկնում է Եվրոպական միության (այսուհետ՝ ԵՄ) երկրներ: Կին աշխատանքային միգրանտների համախմբում մեծ է նաև ԱՄՆ մեկնողների տեսակարար կշիռը: Աշխատանքային միգրանտների 86,6%-ը 21–50 տարեկաններն են: ԵՄ մեկնողների միջին տարիքը 44,8 է, իսկ ԱՊՀ երկրներ մեկնողներինը՝ 38,5%: ԵՄ մեկնողներից ամենաերիտասարդները 27 տարեկան են: Աշխատանքային միգրանտների 86,6%-ը ամուսնացած է:

Նկար 2.

ՀՀ-ից ծագող աշխատանքային միգրացիոն հոսքերի սեռային կազմը



Հայաստանից արտագաղթողների ընդհանուր համախմբում **բարձրագույն** կրթություն ունեցողները առավելապես գերակշռում են ԵՄ մեկնածուների ենթախմբում (62,1%):

Նկար 3.

ՀՀ-ից մեկնող աշխատանքային էմիգրանտների կրթական մակարդակը

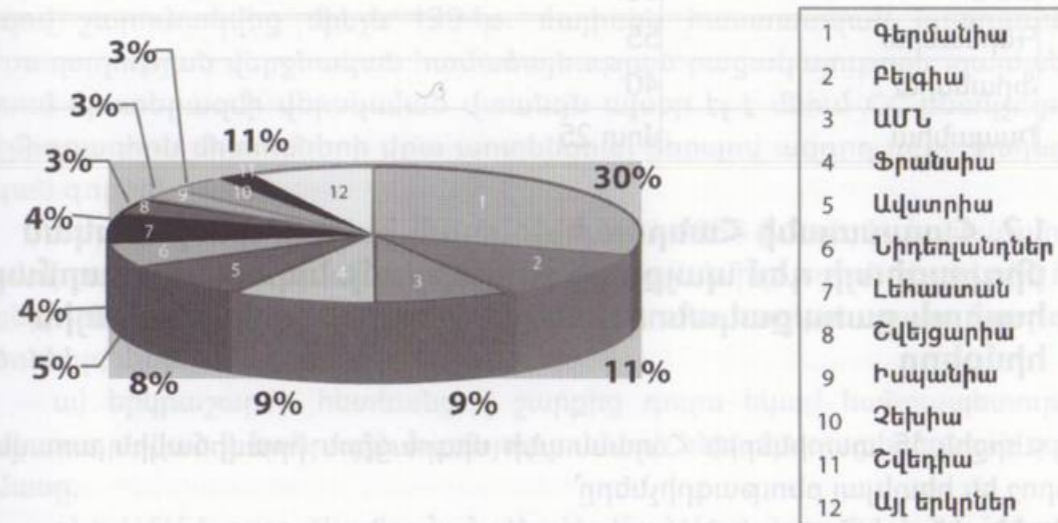


Բոլոր հետազոտողների կարծիքով՝ այլ երկրներում բնակություն հաստատած ՀՀ քաղաքացիների թվում շատ փոքր թիվ են կազմում օրինական բնակություն հաստատածները: Սրա կարևորագույն պատճառներից մեկը վերջին տարիներին ընդունող երկրների միգրացիոն և աշխատանքային օրենսդրության խստացումներն են: Դրանց հետևանքով ՀՀ քաղաքացիները նույնիսկ այն երկրներում, որտեղ օրինական հիմքերով կարող են մուտք գործել առանց վիզայի, ճնշող մեծամասնությամբ հայտնվեցին անլեգալ կամ անօրինական միգրանտի կարգավիճակում: Այս փաստի առավել վառ օրինակ է 2002թ. ՌԴ միգրացիոն և աշխատանքային օրենսդրության կտրուկ խստացումների փաստը, որի արդյունքում էմիգրացիոն հոսքերում ներգրավված տասնյակ հազարավոր ՀՀ քաղաքացիներ միանգամից հայտնվեցին անլեգալ միգրանտի կարգավիճակում: Այն, որ ՀՀ-ից օրինականորեն դուրս եկող ՀՀ քաղաքացիների ճնշող մեծամասնությունը հետո հայտնվում է անլեգալ միգրանտի կարգավիճակում, անուղղակիորեն հաստատվում է նաև **պաշտոնական վիճակագրական** հետևյալ տվյալներով. ա) 2003–2004թթ. ՀՀ կառավարությանն առընթեր Միգրացիայի և փախստականների վարչությունը պաշտոնական հարցումով դիմել էր եվրոպական մի շարք երկրների (այդ թվում՝ Ֆինլանդիային, Բելգիային, Լյուքսեմբուրգին և այլն)՝ պարզելու համար այդ երկրներում բնակության օրինական կարգավիճակ ստացած ՀՀ քաղաքացիների թիվը: Արդյունքում ստացվել էին ընդամենը մի քանի տասնյակ մարդու մասին տվյալներ, բ) ՄԱԿ-ի փախստականների հարցերով գերագույն հանձնակատարի գրասենյակի (ՓԳՀ) կողմից ՀՀ կառավարությանը պարբերաբար փոխանցվող տեղեկատվության համաձայն՝ 1995–2005թթ. եվրոպական 23 երկրներում, ԱՄՆ-ում, Կանադայում ու Ավստրալիայում ապաստանի ստացման հայտ են ներկայացրել ՀՀ ավելի քան 73 հազար քաղաքացիներ, այսինքն՝ ՀՀ-ից դուրս եկած քաղաքացիների

ընդհանուր թվի 5–10%-ը: Եթե անգամ ապաստանի հայցի ներկայացման փաստը դիտենք որպես միգրացիոն կարգավիճակը օրինականացնելու քայլ, ապա միևնույն է՝ նրանցից շատ քչերն են ստանում օրինական բնակության կարգավիճակ:

Նկար 4.

1995-2005թթ. այլ երկրներում ապաստանի հայց ներկայացրած ՀՀ քաղաքացիների թիվը



Համեմատության համար նշենք, որ 1999 թվականից մինչև 2006թ. առաջին կիսամյակը ներառյալ ՀՀ-ում ապաստանի հայց են ներկայացրել ընդամենը 533 օտարերկրացիներ¹⁸², որը ևս մեկ անգամ խոսում է այն մասին, որ ՀՀ-ն հանդիսանում է էմիգրանտներ արտահանող և ոչ թե իմիգրանտներ ընդունող երկիր, բացառությամբ 1988–1992թթ. Լեռնային Ղարաբաղի շուրջ ստեղծված հակամարտության հետևանքով Ադրբեյջանից Հայաստան բռնագաղթած շուրջ 400 հազար փախստականների, որոնց վերաբերող խնդիրների քննարկումը դուրս է ներկա զեկույցի շրջանակներից:

«Մարդիկ դժբախտության մեջ» (People in need) չեխական բարեգործական կազմակերպության Հայաստանի մասնաճյուղի «Թեժ գծի» 2005թ. հարցումների արդյունքում պարզվել է, որ ՀՀ-ից մշտապես մեկնելու ցանկություն ունեցող քաղաքացիների մոտ 1/4-ը մտադիր է մեկնել ՌԴ, 15%-ը՝ ԱՊՀ այլ երկրներ, ավելի քան 47%-ը՝ եվրոպական երկրներ, իսկ 13%-ը՝ ԱՄՆ: Ընդ որում, ՌԴ-ն մատնանշել էին պետական ծառայող հանդիսացող բոլոր փորձագետները, ՀԿ-ների ներկայացուցիչների 60%-ը և ԶԼՄ-ների ներկայացուցիչների մոտ 90%-ը: ԱՄՆ-ը՝ որպես ՀՀ քաղաքացիների մշտական մեկնման նպատակային

¹⁸² ՀՀ ՄԴԳ պաշտոնական վիճակագրական հաշվետվություն:

երկիր, մատնանշվել է պետական ծառայողների 76%-ի, ՀԿ-ների ներկայացուցիչների 80%-ի և ՁԼՄ-ների ներկայացուցիչների 90%-ի կողմից¹⁸³:

Աղյուսակ 1.

#	Մեկնման երկիրը	Տվյալ երկիր մեկնողների տեսակարար կշիռը (%)
1	ՌԴ	90
2	ԱՄՆ	90
3	Գերմանիա	55
4	Ֆրանսիա	40
5	Իսպանիա	մոտ 25

1.2. Հայաստանի Հանրապետության համար անօրինական միգրացիայի դեմ պայքարի ուղղությամբ նպատակահարմար հատուկ քաղաքականության ընտրության իրավիճակային հիմքերը

Վերջին 15 տարիներին Հայաստանի միգրացիոն իրավիճակին առավել բնորոշ են հետևյալ բնութագրիչները՝

1. ինտենսիվ միգրացիոն հոսքերի առկայությունը,
2. միգրացիոն հոսքերի թույլ կարգավորվածությունը, արտասահմանյան երկրներ մեկնած էմիգրանտների խմբում անօրինական միգրանտների զգալի տեսակարար կշիռը,
3. միգրացիոն հոսքերում էմիգրացիոն (երկրից դուրս եկող) հոսքերի ակնհայտ գերակշռությունը,
4. էմիգրացիոն հոսքերում աշխատանքային էմիգրանտների բացահայտ գերակշռությունը:

Այսպիսի միգրացիոն իրավիճակի առաջացումը պայմանավորված է մի շարք **քաղաքական, տնտեսական** (այդ թվում աշխատաշուկայի հետ կապված), **ժողովրդագրական, պատմական, սոցիալական, բարոյահոգեբանական** հանգամանքներով, որոնք առաջացան Խորհրդային Միության վերջին տարիներին և հետխորհրդային առաջին տասնամյակում՝ վերածվելով ՀՀ բնակչությանը երկրից արտամղող հզոր գործոնների:

Քաղաքական արտամղող գործոններ հանդիսացան մասնավորապես՝

ա) Լեռնային Ղարաբաղի խնդրի հետ կապված 1988 թվականից սրված հայ-ադրբեջանական հակամարտությունը, որի հետևանքով Հայաստանը

¹⁸³ Աղյուսակ 1-ում, համեմատության համար, ներկայացված են ՀՀ-ից դուրս եկող միգրացիոն հոսքերի հիմնական ուղղությունների վերաբերյալ մեր կողմից կատարած փորձագիտական հարցման արդյունքները:

Ադրբեջանի, ինչպես նաև այդ հակամարտության հետ կապված Ադրբեջանի հետ համերաշխության քաղաքականություն որդեգրած Թուրքիայի կողմից ենթարկվեց շրջափակման, որը շարունակվում է առայսօր: Այս գործոնի հետևանքով նորանկախ և անպատրաստ Հայաստանի Հանրապետությունն ստիպված եղավ ընդունել Ադրբեջանից և ԽՍՀՄ այլ հանրապետություններից տեղահանված իր այն ժամանակվա բնակչության շուրջ 12%-ի չափով փախստականների,

բ) Այդ նույն հակամարտության հետագա սրման հետևանքով սկիզբ առած հայ-ադրբեջանական ռազմական ընդհարումը, որը ինտենսիվ կերպով շարունակվեց մինչև 1994թ. մայիսին հաստատված հրադադարը: Խաղաղության վերջնական համաձայնության բացակայության պայմաններում պատերազմի վերսկսման վտանգն այսօր էլ է մնում ՀՀ բնակչության էմիգրացիոն միտումների վրա պոտենցիալ կերպով ազդող լուրջ քաղաքական գործոն:

Վերը նշված քաղաքական գործոններով և 1988-ի ավերիչ երկրաշարժով անմիջականորեն պայմանավորված՝ առաջացան էմիգրացիոն ինտենսիվ հոսքերի ձևավորման վրա ազդող մի շարք հզոր **տնտեսական արտամղող գործոններ**, մասնավորապես՝

ա) երկրաշարժի հետևանքով շարքից դուրս եկավ հանրապետության արտադրական և հանրային ծառայությունների ենթակառուցվածքների զգալի մասը,

բ) ԽՍՀՄ-ի օրոք ձևավորված տնտեսական կոոպերացիայի համակարգի փլուզման, ինչպես նաև շրջափակման հետևանքով կաթվածահար եղավ հանրապետության արդյունաբերական ներուժի ճնշող մեծամասնությունը, հատկապես էներգատար և գիտատար ճյուղերը, որոնցով Հայաստանը առաջատար դիրքեր էր զբաղեցնում նախկին ԽՍՀՄ-ում: Երկրի աշխատաշուկայում ստեղծվեց աննախադեպ լարվածություն, ձևավորվեց գործազուրկների հսկայական բանակ, որի կազմում գերակշռում էին հատկապես արդյունաբերական բանվորներն ու բարձր որակավորում ունեցող տեխնիկական մտավորականությունը: Հենց այս խավերն էլ գլխավորապես ձևավորեցին 1990-ականների սկզբում ՀՀ-ից սկիզբ առնող էմիգրացիոն հոսքերը:

Սոցիալ-ժողովրդագրական բնույթի արտամղող գործոններ

1988-1995թթ. ՀՀ-ից ծագող էմիգրացիոն հոսքերում ակնհայտորեն գերակշռում էին աշխատանքային և վերարտադրողական տարիքի տղամարդիկ: Այս միտումի հետևանքով 1990-ական թվականներից սկսած ՀՀ-ում խախտվեցին ժողովրդագրական մի շարք համամասնություններ, մասնավորապես կտրուկ նվազեց ծնելիության ցուցանիշը (1990թ. հանրապետությունում ծնվել էր մոտ 80 հազար երեխա, 2001-2002թթ. այդ ցուցանիշը տարեկան կտրվածքով նվազեց մոտ 2,5 անգամ՝ 2003-ից սկսած ցուցաբերելով դանդաղ աճի միտում): Նվազեց նաև ամուսնությունների թիվը: Սրանց հակառակ

մեծացան մահացության, ամուսնալուծությունների ցուցանիշները, բնակչության ընդհանուր թվում զգալիորեն մեծացավ ծերերի տեսակարար կշիռը: Որպես այս միտումների ընդհանրական հետևանք, հանրապետության բնակչության բնական հավելվածի ցուցանիշը 1990թ. համեմատ 2004-ին կրճատվեց մոտ 5 անգամ:

Նշված ժողովրդագրական անհամամասնություններն ու 1988–1995թթ. ՀՀ-ից սկիզբ առած էմիգրացիոն հոսքերում աշխատանքային և վերարտադրողական տարիքի տղամարդկանց երկարատև ներգրավվածության հանգամանքները դարձան ՀՀ բնակչության արտամղման սոցիալ-ժողովրդագրական նոր գործոն: 1996-ից հետո հանրապետությունից դուրս եկող էմիգրացիոն հոսքերին բնորոշ դարձավ նաև արտերկրում ընտանիքների վերամիավորման նպատակադրումը: Այս շրջանի էմիգրացիոն հոսքերում սկսեցին գերակշռել կանայք և երեխաները, որոնց արդեն մի քանի տարի աշխատելու նպատակով արտերկիր մեկնած տղամարդիկ կանչում էին իրենց մոտ: Այս երևույթն առավել վտանգավոր էր այն առումով, որ կտրուկ նվազեցնում էր աշխատանքային էմիգրանտներ հանդիսացող մեր հայրենակիցների վերադարձի հավանականությունը:

Բարոյահոգեբանական բնույթի արտամղող գործոնները ևս վերջին դերը չկատարեցին ինտենսիվ էմիգրացիոն հոսքերի ձևավորման գործում, այդ թվում՝

ա) նորաստեղծ անկախ հանրապետությունում իրականացված սեփականաշնորհման արդյունքում ազգային հարստությունը վերաբաշխվեց շատ անհավասարաչափ, տեղի ունեցավ բնակչության սոցիալական խորը շերտավորում,

բ) 1990-ականների կեսերից երկրում գրանցվեցին ժողովրդավարությունից նահանջի լուրջ միտումներ, որոնց արդյունքում հանրապետությունում ստեղծվեցին խիստ անհավասարաչափ պայմաններ և՛ գործարարության զարգացման, և՛ մարդու իրավունքների պաշտպանության առումով, ուստի համատարած անարդարության զգացման ճնշման տակ հասարակության լայն շերտեր կորցրին հաջողության հասնելու հույսը և ապագայի նկատմամբ հավատը: Այս իրավիճակի հետևանքով ՀՀ բնակչության լայն շերտերի՝ մոտ տեղի ունեցան բարոյական արժեհամակարգի լուրջ ձևախեղումներ:

1.3. Միգրացիայի ուժային կարգավորման նկարագրությունը և դրա գործնական կիրառությունը

Արտաքին միգրացիոն գործընթացների կարգավորումը ենթադրում է երկու հիմնական ուղղությունների՝ իմիգրացիոն և էմիգրացիոն հոսքերի կարգավորում:

Սույն զեկույցի շրջանակներում մենք, Հայաստանի առանձնահատկություններից ելնելով, գիտակցաբար չենք քննարկել իմիգրացիոն հոսքերի կարգավորմանն ուղղված ՀՀ քաղաքականությունը, այլ գլխավորապես կանգ ենք առել անօրինական էմիգրացիայի դեմ պայքարին ուղղված քաղաքականության և դրա հիմքում ընկած օրենսդրության քննարկման վրա:

ՀՀ Սահմանադրությունը հռչակում է ՀՀ քաղաքացիների և ՀՀ-ում օրինական հիմքերով գտնվող յուրաքանչյուր անձի ազատ տեղաշարժի իրավունքը, այդ թվում ՀՀ-ից ազատորեն դուրս գալու և ՀՀ ազատորեն մուտք գործելու իրավունքը (ՀՀ Սահմանադրություն, հոդված 25): Սահմանադրական այսպիսի դրույթը խիստ սահմանափակում է երկրից դուրս եկող էմիգրացիոն հոսքերի վրա ուժային որևէ ազդեցության հնարավորությունը: Իհարկե, այս պարագայում էմիգրացիոն գործընթացների կարգավորմանն ուղղված ազգային օրենսդրության կարևոր բաց է մնում այն, որ այսօր Հայաստանը չունի «Հայաստանի Հանրապետության քաղաքացիների՝ Հայաստանի Հանրապետությունից ելքի և Հայաստանի Հանրապետություն մուտքի մասին» օրենք: Էմիգրացիոն հոսքերում ներքաշված անձանց նկատմամբ ուժային կարգավորման միջոցներ կարող են կիրառվել միայն այն դեպքերում, երբ երկրից դուրս գալու մտադրություն ունեցող անձը ակնհայտորեն կատարել է քրեորեն հետապնդելի արարք կամ կասկածվում է դրանում և կամ հայտնի է, որ նա չի կատարել ՀՀ կամ նրա քաղաքացիների նկատմամբ օրենքով սահմանված իր պարտավորությունները:

Այս իրավիճակում ՀՀ քաղաքացիների էմիգրացիոն հոսքերը մեր հանրապետությունից ելքի պահին օրենքի տեսանկյունից գործնականում ամբողջությամբ օրինական են: Օրինականորեն սկիզբ առնող այդ հոսքերը մասամբ անօրինական են դառնում հետո՝ մի մասը այլ երկրներ մուտք գործելու պահին, իսկ հիմնական մասը՝ այնտեղ մուտք գործելուց հետո, երբ լրանում է նրանց՝ տվյալ երկրում օրինականորեն գտնվելու իրավունքի ժամկետը:

Այսինքն՝ ՀՀ տեսանկյունից անօրինական միգրացիայի դեմ պայքարի հատուկ քաղաքականության հիմնական նպատակն է դառնում ՀՀ քաղաքացիների անօրինական էմիգրացիայի կանխարգելումը:

1.4. Անկանոն միգրացիայի հնարավոր արմատական պատճառները

Մեր կազմակերպած հարցմանը մասնակցած երկար ժամանակով Հայաստանից դուրս անօրինական միգրանտի կարգավիճակում գտնված և հայրենիք վերադարձած ՀՀ քաղաքացիների 80%-ը այն կարծիքին է, որ ՀՀ քաղաքացիների մեծ մասը այլ երկրներ մուտք է գործում օրինական ճանապարհով:

Այդ նույն հարցմանը մասնակցած *փորձագետները* այս հարցում բավականաչափ տարբեր մոտեցումներ ունեն. 30%-ը կարծում է, որ այլ երկրներ օրինականորեն մուտք է գործում մեր հայրենակիցների ճնշող մեծամասնությունը,

մոտ 15%-ը համարում է, որ անօրինական մուտք գործողները կազմում են էմիգրացիայի մեկնած մեր քաղաքացիների կեսը, 1/3-ի կարծիքով՝ էմիգրանտների թվում գերակշռում են անօրինական կերպով արտերկիր մուտք գործողները: Այս վերջին տեսակետն առավելապես գերակշռում է ՋԼՄ-ների ներկայացուցիչների ենթախմբում:

Իսկ ինչ վերաբերում է **արտերկիր ապօրինի մուտք գործելու պատճառներին**, ապա փորձագետների մոտ 80%-ը որպես դրա գլխավոր պատճառ է նշում **ընդունող երկրներ մուտք գործելու օրենսդրության խստությունն ու սահմանափակումներն ընդհանրապես**: Այս կարծիքին են հատկապես պետական գերատեսչությունների ներկայացուցիչները (ավելի քան 91%) և ՋԼՄ-ների ներկայացուցիչների 2/3-ը: Փորձագետների ավելի քան 55%-ը անօրինական մուտքի հիմնական պատճառների թվում նշում են՝

- մուտքի երկրների իմիգրացիոն ծառայությունների անմատչելիությունն ու օրինական մուտքի ձևակերպման ընթացակարգերի բյուրոկրատացվածությունը,
- օրինական մուտքի համար սահմանված անհրաժեշտ մուծումների մեծ չափերը (մոտ 40%),
- որպես կարևոր պատճառներ են նշվում նաև մուտքի երկրներում օրինական բնակության իրավունքի ձեռք բերման դժվարությունները (մոտ 30%) և աշխատանքի թույլտվություն ստանալու դժվարությունները (մոտ 20%):

Մաս 2. Անօրինական միգրացիայի դեմ պայքարի հատուկ քաղաքականության հիմնական բնութագրերը

2.1. Հիմնական նպատակները, բաղադրիչները և խնդիրները

1990-ական թվականներին Հայաստանի միգրացիոն իրավիճակի հետևանքով ստեղծված հիմնախնդիրներից ելնելով՝ ՀՀ կառավարությունը 2000թ. վերջին առաջին անգամ ընդունեց ՀՀ բնակչության միգրացիայի պետական կարգավորման հայեցակարգ: 2004թ. հունիսի 25-ին, նկատի ունենալով փոփոխված միգրացիոն միտումները, ինչպես նաև 2001-2004թթ. ՀՀ-ում պաշտոնական վիճակագրության համաձայն գրանցված տնտեսական աճի իրողությունը, ՀՀ կառավարությունն ընդունեց **ՀՀ բնակչության միգրացիայի պետական կարգավորման նոր հայեցակարգ (այսուհետ՝ Հայեցակարգ)**, որի **հիմնական նպատակներ** հռչակվեցին՝

1. Երկրի ազգային անվտանգության և կայուն մարդկային զարգացման պահանջներին համապատասխան բնակչության թվաքանակի, ժողովրդագրական իրավիճակի ձևավորման ու զարգացման ապահովումը,

2. Միգրացիոն հոսքերում ներառված անձանց իրավունքների ու շահերի պաշտպանության հարցերով միջազգային փաստաթղթերում ամրագրված դրույթների կիրառումը:

Այդ նպատակների իրականացումն իր հերթին, մեզ հետաքրքրող խնդիրների լուծման տեսանկյունից, ենթադրում է մի շարք ածանցյալ նպատակների կամ խնդիրների առաջադրում, մասնավորապես՝

- 1) էմիգրացիոն-իմիգրացիոն գործընթացների վերահսկողության ապահովումը,
- 2) ՀՀ սահմանային կառավարման համակարգի կատարելագործումը՝ օրինական մուտքն ու ելքը հեշտացնելու և անօրինական մուտքն ու ելքը դժվարացնելու նպատակով,
- 3) ՀՀ քաղաքացիների քաղաքակիրթ ինտեգրումը միջազգային աշխատաշուկայում (աշխատանքային էմիգրացիայի երևույթի օրենսդրական կանոնակարգումը և նպատակային վերահսկումը, աշխատանքային էմիգրանտների իրավունքների և օրինական շահերի արդյունավետ պաշտպանության ապահովումը, արտաքին աշխատանքային էմիգրացիան կարգավորող օրենսդրության ամբողջացումը),
- 4) արտերկրում գտնվող ՀՀ քաղաքացիների հայրենիք վերդառնալու գործընթացների խրախուսումը,
- 5) ՀՀ-ից ծագող անօրինական միգրացիոն հոսքերի կանխարգելումը,
- 6) արտերկրում անօրինական կարգավիճակով գտնվող ՀՀ քաղաքացիների ՀՀ վերադարձի և ՀՀ-ում վերաինտեգրման ապահովումը,
- 7) ՀՀ-ից սկիզբ առնող էմիգրացիոն հոսքերի պոտենցիալ նպատակային երկրներ օրինականորեն մուտք գործելու և աշխատանք գտնելու կարգի ու պայմանների մասին, ինչպես նաև ապօրինի մուտք գործելու հնարավոր հետևանքների մասին բնակչությանը իրազեկումը,
- 8) ՀՀ-ի հետ բնակչության միգրացիոն փոխանակություն ունեցող պետությունների հետ իրավահավասար համագործակցության և շահերի փոխշահավետ համաձայնեցման ապահովումը, շահագրգիռ պետությունների հետ անօրինական կերպով այնտեղ գտնվող ՀՀ քաղաքացիների վերադարձի նպատակով ռեադմիսիոն պայմանագրերի կնքումը,
- 9) ՀՀ վերադարձած անձանց վերաինտեգրմանն աջակցելու նպատակով միջազգային կազմակերպությունների և օտարերկրյա պետությունների հետ համագործակցության խորացումը,
- 10) ՀՀ-ից թրաֆիքինգի կանխարգելումը, այդ երևույթից տուժած անձանց պաշտպանության մեխանիզմների մշակումը, նրանց բարոյահոգեբանական վերականգնումը, ՀՀ բնակչության շրջանում թրաֆիքինգի կանխարգելմանն ուղղված տեղեկատվական քարոզարշավների իրականացումը,

11) հարկադիր միգրանտների՝ դեպի Հայաստան հնարավոր զանգվածային հոսքերի կանխատեսումը և դրանց կանոնակարգմանն ուղղված միջոցառումների իրականացումը,

12) ՀՀ միգրացիոն իրավիճակի մոնիթորինգի և վերլուծության իրականացման համար անհրաժեշտ տվյալների փոխանակումն ապահովող տեղեկատվական համակարգի և տվյալների բազայի ապահովումը,

13) ՀՀ միգրացիոն գործընթացների պետական կարգավորման քաղաքականության արդյունավետ իրականացմանը նպաստող հասարակական կարծիքի ձևավորումը և այլն:

Հայեցակարգի վերը նշված նպատակներից, սույն զեկույցի քննարկման տեսանկյունից, առաջնային նշանակություն է ստանում **ՀՀ քաղաքացիների անօրինական էմիգրացիայի կանխարգելման** նպատակը, որը ենթադրում է հետևյալ հիմնարար խնդիրների լուծումը՝

1. անօրինական էմիգրացիոն հոսքերի ձևավորմանը նպաստող պատճառների վերացումը,

2. արտասահմանյան երկրների միգրացիոն և աշխատանքային օրենսդրության, ինչպես նաև անօրինական միգրացիայի հնարավոր հետևանքների մասին ՀՀ քաղաքացիների տեղեկացվածության աստիճանի բարձրացումը,

3. արտերկրում անօրինական հիմքերով գտնվող ՀՀ քաղաքացիների վերադարձի (ռեադմիսիա) կազմակերպումը,

4. երկար ժամանակով Հայաստանից դուրս անօրինական միգրանտի կարգավիճակում գտնված և հայրենիք վերադարձած ՀՀ քաղաքացիների վերաինտեգրման կազմակերպումը:

Անօրինական կամ անլեգալ միգրացիայի դեմ պայքարի ուղղությամբ ՀՀ քաղաքականության հետագա քննարկումը մենք կատարել ենք **վերջին չորս նպատակ-խնդիրների** տեսանկյունից: Այդ տեսանկյունից զեկույցի կազմման նպատակով ընտրվել է այնպիսի **հետազոտական ռազմավարություն**, որի **խնդիրներն էին՝**

1) ՀՀ միգրացիոն իրավիճակի, այլ երկրներում անօրինական հիմքերով գտնվող կամ արդեն ՀՀ վերադարձած ՀՀ քաղաքացիների հիմնախնդիրների ուսումնասիրությունը,

2) միգրացիայի բնագավառը կարգավորող ՀՀ ազգային օրենսդրության ուսումնասիրությունը, վերջինիս արդյունավետ կիրառմանը խանգարող գործոնների բացահայտումը,

3) միգրացիոն գործընթացների կանոնակարգման իրավասություններ ունեցող պետական կառավարման մարմինների (այսուհետ՝ Համապատասխան կառավարչական ինստիտուտներ) համակարգի ուսումնասիրությունը՝ քննարկելով այդ համակարգի մեջ մտնող հաստատություններից յուրաքանչյուրի՝ անօրինական միգրացիայի դեմ պայքարի

ուղղությամբ օրենսդրությամբ սահմանված գործառույթները, ինչպես նաև այդ ուղղությամբ վերջիններիս փաստացի գործելակերպը (յուրաքանչյուր գործառույթի իրականացմանն ուղղված ծրագրերն ու գործողությունները)՝ ցույց տալով այդ գործելակերպի թերությունները,

4) այդ ուսումնասիրությունների հիման վրա ընդհանուր գծերով ներկայացնել անօրինական միգրացիայի կանխարգելման ուղղությամբ առաջիկայում ՀՀ-ի համար առավել նպատակահարմար քաղաքականությունը, մասնավորապես այդ քաղաքականության նպատակները, գերակա խնդիրները, դրանց իրականացման գործում ներգրավվող հաստատությունների (կառավարական և ոչ կառավարական) համակարգը, դրանց գործառույթային առանձնահատկությունները, այդպիսի քաղաքականությունից ակնկալվող արդյունքները և դրանց հնարավոր ազդեցությունները ՀՀ միգրացիոն իրավիճակի, այլ երկրներում անօրինական հիմքերով գտնվող ՀՀ քաղաքացիների վրա և այլն:

Նշված խնդիրների լուծման համար ընտրվել է հետևյալ հետազոտական **մեթոդաբանությունը**.

Առաջին խնդիրը լուծելու նպատակով

ա) սոցիոլոգիական ոչ մեծ հետազոտություն կատարվեց արտասահմանյան որևէ երկրում անօրինական կարգավիճակում գտնված և Հայաստան վերադարձած ՀՀ քաղաքացիների շրջանում (*անկետային հարցազրույց* իրականացվեց մի քանի տասնյակ անձանց հետ),

բ) երկրորդային վերլուծության ենթարկվեցին արտաքին միգրացիոն հոսքերի մեջ ներքաշված անձանց հիմնախնդիրների ուսումնասիրության նպատակով ՀՀ-ում այլ կազմակերպությունների կողմից վերջին տարիներին իրականացված մի շարք հետազոտությունների նյութեր:

Երկրորդ խնդիրը լուծելու նպատակով կատարվեց միգրացիայի ոլորտը կարգավորող ՀՀ ազգային օրենսդրության մաս կազմող իրավական ակտերի (օրենքներ և համակարգի մեջ մտնող հաստատությունների գործառույթները սահմանող կանոնադրական փաստաթղթեր) ուղղակի ուսումնասիրություն:

Երրորդ խնդիրը լուծելու նպատակով մեր կողմից ընտրվեց *փորձագիտական հարցման* մեթոդը: Որպես փորձագետներ ընտրվեցին՝

ա) միգրացիոն հիմնախնդիրների կարգավորման հետ ուղղակի առնչություններ ունեցող պետական կառավարման գերատեսչությունների միգրացիոն հիմնախնդիրների լուծման հարցերում իրազեկ պաշտոնյաներ (ՀՀ արտաքին գործերի, աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարությունների, ՀՀ ազգային անվտանգության ծառայության, ՀՀ ոստիկանության, ինչպես նաև ՀՀ տարածքային կառավարման նախարարության կառուցվածքում գործող միգրացիոն գործակալության պատասխանատու աշխատողներ),

բ) միգրացիոն հիմնախնդիրներով զբաղվող ոչ կառավարական, ինչպես նաև միջազգային կազմակերպությունների (այդ թվում՝ ՄԱԿ-ի ՓԳՀ, ԵԱՀԿ, Միգրացիայի միջազգային կազմակերպություն և այլն) ներկայացուցիչներ (այսուհետ՝ ՀԿ-ներ),

գ) հանրապետությունում աչքի ընկնող մեկ տասնյակից ավելի զանգվածային լրատվամիջոցների (այսուհետ՝ ԶԼՄ-ներ) ներկայացուցիչներ:

Ուսումնասիրությունները ցույց տվեցին, որ մեզ հետաքրքրող քաղաքականության իրականացման բնագավառում համապատասխան պետական ինստիտուտների և միգրացիոն գործընթացների մեջ ներքաշված կամ այդ գործընթացների հետ առնչություններ ունեցող այլ **գործընկերների միջև առկա է փոխհարաբերությունների հետևյալ վիճակը:**

Փորձագիտական հարցմանը մասնակցած (այսուհետ՝ փորձագետներ) ՀԿ-ների բոլոր ներկայացուցիչները նշում են, որ *միգրացիոն հիմնահարցերի լուծման ուղղությամբ* մշտապես համագործակցում են համապատասխան պետական ինստիտուտների հետ: ՀԿ-ների առավել սերտ համագործակցությունն առկա է հատկապես ՀՀ տարածքային կառավարման նախարարության միգրացիոն գործակալության (այսուհետ՝ ՄԳ) հետ: Համագործակցային ակտիվությամբ հաջորդը նշվում է ՀՀ արտաքին գործերի նախարարությունը (ԱԳՆ), ապա՝ ՀՀ աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարությունը (ԱՍՀՆ):

Անմիջական համագործակցություն, ինչպես և սպասվում էր, առավել քիչ է իրականացվում ուժային գերատեսչությունների հետ: ՀԿ-ների ակտիվ համագործակցությունը ՄԳ-ի հետ իրականանում է քաղաքականության և՛ մշակման, և՛ իրականացման փուլերում: ՀԿ-ների գրեթե բոլոր ներկայացուցիչները նշում են, որ կառավարչական այդ հաստատության հետ համագործակցել են վերջինիս կողմից նախաձեռնած մի շարք օրենսդրական ակտերի նախագծերի մշակումների ժամանակ, այդ թվում «Փախստականների մասին» ՀՀ օրենքի առաջին տարբերակի մշակման և դրա հետագա բոլոր փոփոխությունների ընթացքում, «Իմիգրացիայի մասին», «Ազգային փոքրամասնությունների մասին», «Արտագնա աշխատանքների կազմակերպման մասին», «Հայաստանի Հանրապետության քաղաքացիների Հայաստանի Հանրապետությունից ելքի և Հայաստանի Հանրապետություն մուտքի մասին» ՀՀ օրենքների նախագծերի մշակման ժամանակ: Վերջին չորս նախագծերի ընդունումը, անհասկանալի պատճառներով, հանվել է ՀՀ կառավարության օրակարգից: Ներկայումս ՄԳ-ն, սերտորեն համագործակցելով ՄԱԿ-ի ՓԳՀ-ի, Փախստականների դանիական խորհրդի հետ, մշակում է «Փախստականների և ապաստանի մասին» ՀՀ օրենքի նոր նախագիծ, որի ընթացիկ արդյունքները պարբերաբար քննարկվում են միգրացիայի և փախստականների հիմնախնդիրներով զբաղվող ՀԿ-ների և միջազգային կազմակերպությունների հետ:

Հետազոտության արդյունքներից պարզ դարձավ, որ մյուս կառավարական ինստիտուտների հետ համագործակցությունը գլխավորապես սահմանափակվում է տեղեկատվության փոխանակությամբ:

Ինչ վերաբերում է **միգրացիոն քաղաքականության բնագավառում տեղեկատվության փոխանակման ու հաղորդակցության վիճակին**, ապա այդ խնդիրը մենք դիտարկել ենք ոչ միայն որպես համապատասխան կառավարչական ինստիտուտների պարտականություն կամ գործառույթ, այլև ընդհանրապես որպես միգրացիոն գործընթացների հետ առնչվող մյուս հիմնական սուբյեկտների, այդ թվում ԶԼՄ-ների և ՀԿ-ների գործառույթ:

ՀՀ միգրացիոն իրավիճակի առանձնահատկություններից ելնելով՝ որպես քաղաքականության կարևորագույն խնդիրներից մեկը դիտարկվել է միգրացիոն նպատակակետ հանդիսացող երկրների միգրացիոն և աշխատանքային օրենսդրության, ինչպես նաև ապօրինի կերպով այլ երկրներ մուտք գործելու հնարավոր հետևանքների մասին ՀՀ քաղաքացիների տեղեկացվածության աստիճանի բարձրացման խնդիրը: Այդ նպատակով փորձել ենք պարզել՝

- 1) ինչպիսի կանոնադրական պարտականություններ ունեն այդ ուղղությամբ համապատասխան կառավարչական կառույցները, ինչպես են գործնականում իրականացնում դրանք և որքանով են համագործակցում այլ սուբյեկտների հետ,
- 2) ինչպես են ներգրավված այդ գործում ԶԼՄ-ները,
- 3) ինչպես են ներգրավված այդ գործում ՀԿ-ները և փաստացի ինչ են անում այդ ուղղությամբ,
- 4) վերջին հաշվով, միգրացիոն խնդիրների վերաբերյալ որքան տեղեկացված են ՀՀ քաղաքացիները:

Այս խնդիրները պարզելու համար զեկույցի կազմման շրջանակներում մեր կողմից իրականացրած հետազոտությունների արդյունքներից բացի հիմնվել ենք նաև նմանատիպ թեմայով այլ կազմակերպությունների կատարած որոշ հետազոտությունների վրա:

ՀՀ վերադարձած **քաղաքացիների հարցումներից** պարզվեց, որ վերջիններս մեծապես հետաքրքրված են միգրացիոն հարցերով (90%-ը հետաքրքրված է շատ կամ բավականաչափ): Մյուս՝ ստուգող հարցերին նրանց տված պատասխաններից երևում է, որ վերջինների հետաքրքրվածության հիմքում բավականաչափ լավ տեղեկացվածություն կա, մասնավորապես նրանց գնահատականները ՀՀ-ից ներկայումս դուրս եկող միգրացիոն հոսքերի ծավալների վերաբերյալ բավականաչափ մոտ են փորձագետների գնահատականներին: Առավել հետաքրքրականն այն է, որ այլ երկրներ օրինական և անօրինական մուտք գործող էմիգրանտների թվերի հարաբերակցության մասին քաղաքացիների պատկերացումները բավականաչափ մոտ են հատկապես ՏԿՆ ՄԴԳ-ն և ուժային կառույցները (ՀՀ ազգային անվտանգության ծառայություն (ԱԱԾ)

և ՀՀ ոստիկանություն) ներկայացնող փորձագետների պատկերացումներին, որոնք, օբյեկտիվորեն, առավել իրազեկ կառույցներն են:

Քաղաքացիների տեղեկացվածության բարձր աստիճանի մասին է վկայում նաև այն, որ վերջիններիս մատնանշած այն երկրները, ուր առավել ինտենսիվ հոսքերով են մեկնում ՀՀ քաղաքացիները, լիովին համընկնում են փորձագետների կողմից նշված երկրների հետ (երկու խմբերն էլ որպես ՀՀ քաղաքացիների էմիգրացիոն թիրախ հիմնական երկրներ նշում են ՌԴ-ն, ԱՄՆ-ը, Գերմանիան, Ֆրանսիան, Իսպանիան և Հունաստանը):

Քաղաքականության վերաբերյալ տեղեկացվածության խնդրի լուծման գործում շատ կարևոր էր պարզել նաև, թե ինչ դեր ունեն **ՋԼՄ-ները**:

Որպես փորձագետ ընտրված ՋԼՄ-ները միասին 2000–2006թթ. միգրացիոն թեմաներով հրապարակել են մոտ 1520 նյութ, այդ թվում 73%-ը՝ օպերատիվ-տեղեկատվական բնույթի, մոտ 9,5%-ը՝ վերլուծական բնույթի, մոտ 16%-ը՝ այլ երկրների միգրացիոն և աշխատանքային օրենսդրության, ինչպես նաև ապօրինի կերպով այլ երկրներ մուտք գործելու հնարավոր հետևանքների մասին, մնացածը՝ այլ բնույթի հրապարակումներ (հրապարակախոսական, գեղարվեստական և այլն):

Ընտրված ՋԼՄ-ները շատ անհավասարաչափ են անդրադարձել միգրացիոն թեմաներին: Դրանց 45%-ին բաժին էր ընկնում բոլոր հրապարակումների 5%-ից էլ քիչ մասը: Նույնքան ՋԼՄ-ներ միջին չափով են անդրադարձել միգրացիոն թեմաներին: Այդպիսիներին բաժին է ընկել բոլոր հրապարակումների 23,5%-ը: Միայն «**Գոլոս Արմենիի**» ռուսալեզու օրաթերթը իրականացրել էր բոլոր հրապարակումների ավելի քան 70%-ը, ինչը պայմանավորված էր ՄԳ-ի հետ սերտ համագործակցությամբ. փաստ, որ ևս մեկ անգամ ընդգծում է միգրացիոն գործընթացների հետ առնչություններ ունեցող սուբյեկտների համագործակցության կարևորությունը:

Միգրացիոն իրավիճակից մեր հարցմանը մասնակցած քաղաքացիների բավականաչափ տեղեկացվածությունը բացատրվում էր միգրացիոն գործընթացներում նրանց ակտիվ ներգրավվածությամբ: Նույնը չի կարելի ասել ՀՀ այն քաղաքացիների մասին, որոնք դեռևս անձամբ չեն ներքաշվել միգրացիոն գործընթացների մեջ:

2002թ. կատարած մի հետազոտության արդյունքում պարզվել էր, որ հարցմանը մասնակցած 600 քաղաքացիների գրեթե կեսը տեղյակ չէր, որ ՀՀ քաղաքացիները առանց վիզայի չեն կարող մեկնել եվրոպական որևէ երկիր, այդ նույն հարցվողների 48%-ը այն կարծիքին էր, որ նույն այդ եվրոպական երկրներում աշխատելու համար պաշտոնական թույլտվություն պետք չէ: Այն, որ անտեղյակությունը ուղղակիորեն ծնում է անօրինական միգրացիոն վարք, ակնհայտորեն երևում է այդ նույն հարցվածների՝ մյուս հարցերին տված պատասխաններից: Մասնավորապես, «*Ի՞նչ եք կարծում, անօրինական ճանապարհով արտասահման փեղափոխված մեր հայրենակիցները*

կարողանում են հաստատվել եվրոպական երկրներում, թե՞ նրանց որոշ ժամանակ անց վերադարձնում են» հարցին հարցվողների կեսը տվել է դրական պատասխան, այսինքն՝ այո, կարողանում են հաստատվել, և միայն 1/3 մասն է նշել, որ նրանց վաղ թե ուշ վտարելու են: Միջազգային կազմակերպությունների որոշ ուսումնասիրությունների համաձայն՝ հենց անօրինական միգրացիայի միջոցով հաջողության հասնելու վերը նշված չարդարացված վստահությունից էլ բխում է քաղաքացիների ավելի քան 21%-ի՝ անօրինական ճանապարհով եվրոպական որևէ երկիր մեկնելու պատրաստակամությունը¹⁸⁴:

Ըստ այդ նույն հետազոտության՝ էմիգրացիոն նպատակակետ հանդիսացող երկրների միգրացիոն և աշխատանքային օրենսդրությունների, ինչպես նաև ապօրինի կերպով այլ երկրներ մուտք գործելու հնարավոր հետևանքների մասին տեղեկատվությունը քաղաքացիների 55%-ը գերադասում է ստանալ հեռուստատեսությունից, գրեթե նույնքան մարդ այդպիսի աղբյուր է դիտում միջազգային կառույցները, ավելի քան 38%-ը հույսը դնում է ՏԿՆ ՄՊԳ-ի վրա, թերթերը նախընտրում է հարցվողների 30%-ը, ռադիոն՝ ավելի քան 1/4-ը, ավելի քան 10%-ը գերադասում է օգտվել թեմատիկ գրքույկներից, թերթոններից կամ գովազդային բնույթի այլ նյութերից, գրեթե 10%-ն էլ այդպիսի աղբյուրների թվում նշում է ՀԿ-ներին:

Համեմատության համար նշենք, որ փորձագետների 80%-ի կարծիքով բնակչությանը տեղեկություններով ապահովելու ամենաառաջնային պարտականություն ունեցող կառույցը պետք է լինի ՀՀ ՏԿՆ ՄՊԳ-ն, ընդ որում՝ այդ տեսակետին են պետական ծառայողների ավելի քան 91%-ը, ՀԿ-ների բոլոր ներկայացուցիչները և ՋԼՄ-ների ներկայացուցիչների գրեթե կեսը:

Երկրորդ կառույցը, որն, ըստ փորձագետների, առավելապես պետք է զբաղվի այդ խնդրով, ՀՀ ԱԳՆ-ն է (մոտ 40%): ՋԼՄ-ների վրա այդպիսի պարտականություն են դնում փորձագետների 1/5 մասը, իսկ ՀԿ-ների վրա՝ 16%-ը: Մոտ 12%-ը այդպիսի պարտականություն է դնում ոստիկանության և ԱՍՀՆ-ի վրա և այլն:

2.2. Քաղաքականության իրականացումը

Անօրինական միգրացիայի դեմ պայքարի քաղաքականության իրականացման փաստական վիճակը պարզելու նպատակով վերլուծվել է համապատասխան կառավարական ինստիտուտների գործունեությունը կարգավորող օրենսդրությունը՝ պարզելու համար անօրինական միգրացիայի կանխարգելման ուղղությամբ վերջինների՝ օրենսդրությամբ սահմանված

¹⁸⁴ Միգրացիայի միջազգային կազմակերպության (IOM) և Հայկական սոցիոլոգիական ընկերակցության (ASA) համատեղ իրականացրած «Բնակչության տեղեկացվածությունը միգրացիայի խնդիրների վերաբերյալ» հետազոտություն:

իրավասությունները, և կատարել ենք փորձագիտական հարցում՝ պարզելու համար կանոնադրական խնդիրների իրականացման մեխանիզմները, ծրագրերը:

Օրենսդրությունը և քաղաքականությունն իրականացնող իշխանական մարմինների համակարգը

Ընդհանրապես ՀՀ պետական կառավարման համակարգում միգրացիայի հարցերին վերաբերող ընդհանուր քաղաքականությունը մշակում և իրականացնում է ՀՀ կառավարությունը՝ իր մի շարք գերատեսչությունների միջոցով: Միգրացիոն գործընթացներն այնքան բարդ ու բազմակողմ են, որ գործնականում առնչվում են ոչ միայն պետական կառավարման գրեթե բոլոր ճյուղերին և մարմիններին, այլև հասարակության այլ հատվածների հաստատություններին: Մասնավորապես, եթե փորձենք քննարկել մեր երկրից ծագող էմիգրացիոն հոսքերի նվազեցման և կանխման համար բարենպաստ պայմանների ստեղծման հարցն ընդհանրապես, ապա, այսպես թե այնպես, առնչվելու ենք ոչ միայն պետական կառավարման բոլոր ինստիտուտների, այլև հասարակական կյանքի բոլոր հատվածների՝ տնտեսական, քաղաքական, իրավապահ, կրթամշակութային բոլոր կառավարական և ոչ կառավարական հաստատությունների գործունեության հետ: Առավել ևս, եթե փորձենք քննարկել Հայաստանից դուրս եկող էմիգրացիոն հոսքերի կանխարգելման արմատական պատճառների հարցը, որը գլխավորապես հանգում է սոցիալ-տնտեսական ոլորտում արմատական բարեփոխումներ իրականացնելու խնդրին, որի նպատակը պետք է լինի ՀՀ քաղաքացիների պատշաճ զբաղվածության և ժամանակակից կյանքի պահանջների համարժեք սոցիալ-տնտեսական վիճակի ապահովումը: Հասկանալով, որ ինտենսիվ էմիգրացիոն հոսքերի նվազեցմանը և առավել ևս կանխարգելմանն ուղղված արմատական միջոցառումները ներկա միջնաժամկետ պատմական հատվածում (առաջիկա 10-15 տարիներին) Հայաստանի համար ամբողջությամբ կամ մեծամասամբ իրագործելի չեն, սույն ուսումնասիրության շրջանակներում գիտակցված կերպով ներկայացնում ենք ՀՀ էմիգրացիոն քաղաքականության քննարկման շրջանակը՝ սահմանափակելով այն անօրինական միգրացիայի բնագավառին առնչվող վերը նշված հետևյալ հիմնախնդիրների քննարկումով՝

1. Արտասահմանյան երկրների էմիգրացիոն և աշխատանքային օրենսդրության, ինչպես նաև անօրինական միգրացիայի հնարավոր հետևանքների մասին ՀՀ քաղաքացիների տեղեկացվածության աստիճանի բարձրացումը (այսուհետ՝ **տեղեկատվության աստիճանի բարձրացում**),
2. Արտերկրում անօրինական հիմքերով գտնվող ՀՀ քաղաքացիների վերադարձի (ռեադմիսիա) կազմակերպումը (այսուհետ՝ **ռեադմիսիայի կազմակերպում**),

3. Երկար ժամանակով Հայաստանից դուրս անօրինական միգրանտի կարգավիճակում եղած և հայրենիք վերադարձած ՀՀ քաղաքացիների ռեինտեգրացիայի կազմակերպումը (այսուհետ՝ **ռեինտեգրացիայի կազմակերպում**):

Այս նկատառումներով Հայաստանի անօրինական միգրացիայի դեմ պայքարի քաղաքականությունը ստորև քննարկել ենք վերոհիշյալ երեք նպատակ-խնդիրների իրականացման տեսանկյունից: Այդ նույն նկատառումներով էլ սույն զեկույցի շրջանակներում սահմանափակվել ենք պետական կառավարման այն ինստիտուտների գործունեության քննարկումով, որոնք անմիջականորեն են առնչվում այդ խնդիրների լուծմանը: Որպես այդպիսի իշխանական մարմիններ են դիտարկվել ՀՀ պետական կառավարման հետևյալ ինստիտուտները՝

1. ՀՀ տարածքային կառավարման նախարարության միգրացիոն գործակալությունը (ՄԳ),
2. ՀՀ արտաքին գործերի նախարարությունն (ԱԳՆ) իր աշխատակազմի հյուպատոսական, Եվրոպայի հարցերի և մարդու իրավունքների հարցերի վարչություններով,
3. ՀՀ ազգային անվտանգության ծառայությունն (ԱԱԾ) իր սահմանային հսկողության համակարգով,
4. ՀՀ ոստիկանական ծառայությունն իր կազմակերպված հանցագործության դեմ պայքարի գլխավոր վարչությամբ, տրանսպորտային ոստիկանության և անձնագրերի ու վիզաների վարչություններով,
5. ՀՀ աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարությունը (ԱՍՀՆ) իր աշխատակազմի աշխատանքի և զբաղվածության վարչությամբ և «Զբաղվածության պետական ծառայություն» գործակալությամբ (ԶՊԾԳ):

ՀՀ տարածքային կառավարման նախարարության միգրացիոն գործակալությունը (այսուհետ՝ ՄԳ) որպես առանձին կառույց ստեղծվել է 2000թ. վերջին և մինչև 2005թ. դեռևս ուներ ավելի անկախ վարչական կարգավիճակ (հանդիսանում էր ՀՀ կառավարությանն առընթեր վարչություն): Իր ներկա կարգավիճակը ձեռք է բերել ՀՀ կառավարության 2005թ. մայիսի 19-ի որոշմամբ: Այդ որոշմամբ հաստատված կանոնադրությամբ ՄԳ-ի առջև դրվել են անօրինական միգրացիայի կանոնակարգմանն առնչվող հետևյալ նպատակները՝

- 1) օտարերկրյա քաղաքացիների ու քաղաքացիություն չունեցող անձանց կողմից ներկայացված ապաստանի տրամադրման հարցերի քննարկումը,
- 2) ՀՀ-ից արտագաղթած բնակչության ռեէմիգրացիայի (ներգաղթի) ծրագրերի մշակումն ու իրականացումը:

Նշված նպատակներին հասնելու համար ՄԳ-ն պետք է իրականացնի հետևյալ գործառույթները՝

- 1) իր իրավասությունների սահմաններում բնակչության տեղաշարժերի կարգավորմանն ուղղված ծրագրերի մշակում ու իրականացում,
- 2) օտարերկրյա քաղաքացիների ու քաղաքացիություն չունեցող անձանց կողմից ներկայացված ապաստանի տրամադրման դիմումների քննարկում, նրանց ՀՀ օրենսդրությամբ սահմանված իրավական, սոցիալական և այլ բնույթի օգնության տրամադրում,
- 3) միգրացիոն հարցերով բնակչությանն իրավական բնույթի տեղեկատվության տրամադրում:

Վերը նշված իրավասություններին ուղղակիորեն առնչվող գլխավոր օրենքներն են «**Փախստականների մասին**» ՀՀ օրենքը (առաջին անգամ ընդունվել է 1999թ., վերջին փոփոխությանն է ենթարկվել 2004թ. մարտի 3-ին), որը սակայն ուղղակի առնչություններ չունի ՀՀ-ից ծագող անօրինական էմիգրացիոն հոսքերի հետ, «Հայաստանի Հանրապետությունում օտարերկրյա քաղաքացիների իրավական վիճակի մասին» ՀՀ օրենքը, որի քննարկումը ևս դուրս է մեր քննարկման շրջանակներից:

ՄԳ-ն, *տեղեկացվածության աստիճանի բարձրացումը* դիտելով որպես անօրինական միգրացիայի դեմ պայքարի կարևոր միջոց, վերջին հինգ տարիներին իրականացրել է հետևյալ միջոցառումները.

- 2002թ. ապրիլին ՀՀ կառավարությանն առընթեր միգրացիայի և փախստականների վարչությանը կից ՄԱԿ-ի «Փնջային նախաձեռնություն» ծրագրի շրջանակներում ստեղծել էր **Միգրանտների սպասարկման կենտրոն**¹⁸⁵՝ ցերեկային ժամերի հեռախոսային թեժ գծով, որտեղ կազմակերպվում էին սեմինարներ լրագրողների և աշխատաշուկայում միջնորդ ծառայություններ մատուցող գործակալությունների համար, քաղաքացիներին մատուցվում էր միգրացիոն խնդիրների վերաբերյալ բազմաբնույթ խորհրդատվություն: Կենտրոնը տպագրել և բազմահազար տպաքանակով բնակչության շրջանում տարածել է անօրինական միգրացիայի վտանգավորության մասին պատմող հանրամատչելի գրքույկներ և ցուցապաստառներ: Կազմակերպվել են ռադիո- և հեռուստահաղորդումների շարքեր, մեկ տարվա ընթացքում կազմվել և հրատարակվել է «**Արտաքին աշխատանքային միգրացիա**» եռամսյա հանդեսի չորս համար: Այս և այլ միջոցառումների շնորհիվ մեկ տարվա ընթացքում աշխարհի զարգացած 28 երկրներում ՀՀ քաղաքացիների կողմից ներկայացրած ապաստանի հայցերի թիվը կրճատվել է երկու անգամ:

- ՀՀ կառավարությունը ՄԳ-ի ակտիվ ջանքերի շնորհիվ սկսել է կնքել եվրոպական երկրներից ՀՀ քաղաքացի հանդիսացող անօրինական միգրանտների **հետ վերադարձման (ռեադմիսիոն) պայմանագրեր**: Առայսօր

ռեադմիսիոն պայմանագրեր են կնքվել Դանիայի Թագավորության (2003թ. ապրիլի 30), Լիտվայի Հանրապետության (2003թ. սեպտեմբերի 15), Շվեյցարիայի Դաշնային խորհրդի կառավարության (2003թ. հոկտեմբերի 30) հետ: Ռեադմիսիոն համաձայնագրերի կնքման շուրջ բանակցություններն ավարտվել են Լեհաստանի Հանրապետության, Չեխիայի Հանրապետության, Գերմանիայի Դաշնային Հանրապետության, Շվեդիայի Թագավորության և Բենիլյուքսի երկրների հետ: Այդպիսի համաձայնագրերի կնքման շուրջ բանակցություններն ընթացքի մեջ են Ռուսաստանի Դաշնության, Բուլղարիայի Հանրապետության, Ռումինիայի, Ուկրաինայի և Նորվեգիայի Թագավորության հետ:

- Փախստականների հարցերով դանիական խորհրդի (DRC) աջակցությամբ իրականացվել է «Օտարերկրյա պետություններ մուտք գործելու, բնակվելու և աշխատանքային գործունեություն ծավալելու կարգի ու պայմանների մասին հավաստի տեղեկատվության տարածում» ծրագիրը:
- Եվրոպական երկրներից կամավոր կամ հարկադիր Հայաստան վերադարձած քաղաքացիների կրկնական անօրինական վերադարձը (ռեցիկլացիան) նույն երկիր կանխելու նպատակով ՄԳ-ն «Փնջային նախաձեռնություն» ծրագրի շրջանակներում Շվեյցարիայի զարգացման և համագործակցության գործակալության (SDC) և DRC-ի աջակցությամբ 2004 թվականից իրականացնում է **ռեինտեգրացիոն** ծրագրեր: Այս ծրագրերով իրականացվում են ամենատարբեր միջոցառումներ՝ սկսած փոքր գործարարության վարման համար վարկերի տրամադրումից մինչև երեխաների և մեծահասակների համար լեզվի ուսուցման դասընթացների կազմակերպումը:

ՀՀ արտաքին գործերի նախարարության (այսուհետ՝ ԱԳՆ) համակարգում գործառնող հյուպատոսական հիմնարկի ղեկավարի առջև սույն զեկույցի շրջանակներում քննարկվող խնդիրների առնչությամբ, «Հյուպատոսական ծառայության մասին» ՀՀ օրենքի¹⁸⁵ համաձայն, դրված են հետևյալ նպատակ-խնդիրները՝

- 1) իր հյուպատոսական տարածաշրջանում մշտապես բնակվող և ժամանակավոր գտնվող ՀՀ քաղաքացիների հաշվառման իրականացում,
- 2) անհրաժեշտության դեպքում իր հյուպատոսական տարածաշրջանում գտնվող ՀՀ քաղաքացիներին նստավայր պետության օրենսդրության ու սովորույթների հետ ծանոթացում:

ԱԳՆ-ն, «Պետական սահմանի մասին» ՀՀ օրենքի համաձայն, ձևակերպում է ՀՀ քաղաքացիների, օտարերկրյա քաղաքացիների և քաղաքացիություն չունեցող անձանց ՀՀ մուտքի և ՀՀ-ից մեկնելու փաստաթղթերը:

¹⁸⁵ Ընդունվել է 1996թ. մայիսի 29-ին:

ԱԳՆ-ն քննարկվող խնդիրների առնչությամբ, իր կանոնադրության¹⁸⁶ համաձայն, ունի արտերկրում ՀՀ քաղաքացիների և իրավական անձանց օրինական շահերի և իրավունքների պաշտպանության նպատակ-խնդիր: Այդ ուղղությամբ «ՀՀ միջազգային պայմանագրերի մասին» ՀՀ օրենքով ԱԳՆ-ին վերապահված գործառնությունները սահմանված են նաև վերջինիս կանոնադրությամբ, մասնավորապես՝

- 1) միջազգային պայմանագրերի կնքման հետ կապված գործառնությունների իրականացում,
- 2) այդ բնագավառում գործադիր իշխանության մարմինների գործունեության համակարգում:

ԱԳՆ-ն քննարկվող հարցերի վերաբերյալ իր կանոնադրական խնդիրներն իրականացնում է հետևյալ կերպ.

1. **Տեղեկացվածության աստիճանի բարձրացման** ուղղությամբ ԱԳՆ **հյուպատոսական վարչությունը**, «Հյուպատոսական ծառայության մասին» ՀՀ օրենքի համաձայն, ՀՀ դիվանագիտական ներկայացուցչություններից արտերկրում ապօրինի էմիգրանտի կարգավիճակում հայտնված ՀՀ քաղաքացիների մասին հարցումներ է կատարում և այդ քաղաքացիներին նույն դիվանագիտական ներկայացուցչությունների միջոցով անհրաժեշտ խորհրդատվություն է տրամադրում:

2. **Ռեադմիսիայի կազմակերպման ուղղությամբ** ԱԳՆ

- **հյուպատոսական վարչությունը**, «Հյուպատոսական ծառայություն իրականացնելու կարգի» համաձայն, արտերկրում գտնվող ՀՀ քաղաքացիներին տրամադրում է վերադարձի վկայականներ, ինչպես նաև հյուպատոսական հիմնարկների աշխատակիցները մուտքի երկրներում հանդիպում են ապաստան հայցող ՀՀ քաղաքացիների հետ և օգնում են նրանց վերադառնալ Հայաստան,
- **Եվրոպայի հարցերի վարչությունը** մասնակցում է ոլորտը կարգավորող միջազգային պայմանագրերի ու համաձայնագրերի ստորագրմանն ու հրապարակմանը:

3. **Ռեինտեգրացիայի կազմակերպման ուղղությամբ ԱԳՆ-ն Եվրոպայի հարցերի վարչության** միջոցով ՀՀ քաղաքացուն հետ ուղարկող երկրի հետ ձեռք է բերում պայմանավորվածություն (կնքում է համաձայնագիր) ՀՀ վերադարձող քաղաքացիներին վերադարձից հետո սկզբնական շրջանի դժվարությունները հաղթահարելու համար որոշակի գումար տրամադրելու վերաբերյալ: Այսօր այդպիսի համաձայնագիր կնքվել է Շվեյցարիայի հետ:

ՀՀ ազգային անվտանգության ծառայությունը (այսուհետ՝ ԱԱԾ) իր սահմանային հսկողության համակարգով պետական սահմանի պահպանումն ու սահմանահատումների կարգավորումն իրականացնում է հիմնականում

«Ազգային անվտանգության մասին», «Ազգային անվտանգության մարմիններում ծառայության մասին», «Պետական սահմանի մասին», «Սահմանապահ զորքերի մասին»¹⁸⁷ ՀՀ օրենքների համաձայն: Կան նաև ընթացակարգային հարցերը կարգավորող ենթաօրենսդրական ակտեր, որոնց քննարկումը չի նախատեսվում սույն զեկույցի շրջանակներում:

«Սահմանապահ զորքերի մասին» ՀՀ օրենքի համաձայն՝ ԱԱԾ համակարգի մեջ մտնող սահմանապահ զորքերն իրականացնում են հետևյալ գործառնությունները՝

- 1) ՀՀ պետական սահմանի սահմանային անցման կետերում սահմանային վերահսկողության, պետական սահմանի ռեժիմի և սահմանային ռեժիմի իրականացում,
- 2) պետական սահմանի ռեժիմը, սահմանային ռեժիմը և պետական սահմանի անցման կետերի ռեժիմը խախտած ՀՀ քաղաքացիների, օտարերկրյա քաղաքացիների և քաղաքացիություն չունեցող անձանց ձերբակալում՝ օրենքով սահմանված կարգով և ժամկետով,
- 3) պետական սահմանի ռեժիմի, սահմանային ռեժիմի և պետական սահմանի անցման կետերի ռեժիմի պահպանման վերահսկողություն սահմանելու նպատակով անձանց գրանցման կատարում, փաստացի տվյալների հաշվառում, վիճակագրության պահում և այդ նպատակով, ՀՀ օրենսդրությամբ սահմանված կարգով, տեղեկատվական համակարգերի օգտագործում:

ԱԱԾ-ը

- 1) տեղեկացվածության աստիճանի բարձրացման ուղղությամբ իր մամլո ծառայության միջոցով ԶԼՄ-ներին պարբերաբար տրամադրում է անօրինական միգրացիայի վերաբերյալ օպերատիվ լրատվություն,
- 2) ռեադմիսիայի կազմակերպման ուղղությամբ իրականացվող միջոցառումներին մասնակցում է միայն այն դեպքերում, երբ առկա է վերադարձման ենթակա անձանց իդենտիֆիկացիայի (նույնականացման) խնդիր,
- 3) ռեինտեգրացիայի կազմակերպման ուղղությամբ ԱԱԾ-ը չունի որևէ գործառնություն:

ՀՀ ոստիկանական ծառայությունը (այսուհետ՝ Ոստիկանություն)՝ կազմակերպված հանցագործության դեմ պայքարի իր գլխավոր վարչությամբ, տրանսպորտային ոստիկանության և անձնագրերի ու վիզաների վարչություններով, անօրինական միգրացիայի դեմ պայքարի բնագավառում «Պետական սահմանի մասին» ՀՀ օրենքի համաձայն, ունի հետևյալ ընդհանուր լիազորությունները՝

- 1) իր իրավասության սահմաններում աջակցում է սահմանապահ զորքերին պետական սահմանային ոլորտում ռեժիմային միջոցառումներ իրականացնելիս, պետական սահմանում հակաիրավական գործունեության

¹⁸⁶ Հաստատվել է ՀՀ կառավարության 2002թ. օգոստոսի 1-ի որոշմամբ:

¹⁸⁷ Վերջին երկու օրենքներն ընդունվել են 2001թ. նոյեմբերի 20-ին:

դեմ պայքարելիս, պետական սահմանի ռեժիմը խախտողներին որոնելիս, վարչական ձերբակալման ենթարկված անձանց կատարած իրավախախտումները քննելիս,

2) սահմանային գոտում սահմանապահ զորքերի հետ համատեղ մասնակցում է բնակչության իրավական դաստիարակության, ինչպես նաև պետական սահմանում և պետական սահմանի անցակետերում իրավախախտումների կանխման ուղղությամբ նախապատրաստական աշխատանքներին:

Ոստիկանությունը սույն զեկույցում քննարկվող խնդիրների առնչությամբ, իր կանոնադրության¹⁸⁸ համաձայն, իրականացնում է հետևյալ գործառույթները՝

- 1) մասնակցում է հանցավորության դեմ պայքարի բնագավառում պետական ծրագրերի մշակմանն ու իրագործմանը,
- 2) կազմակերպում և իրականացնում է հանցագործություն կատարած և հետաքննության, նախաքննության և դատական մարմիններից թաքնվող, քրեական պատասխանատվությունից և պատիժը կրելուց խուսափող, անհայտ կորած անձանց հետախուզումը,
- 3) կազմակերպում և հսկում է ՀՀ քաղաքացիների անձնագրավորման, հաշվառման, օտարերկրյա քաղաքացիների և քաղաքացիություն չունեցող անձանց կողմից ՀՀ տարածք մուտք գործելու, տարածքում գտնվելու, տարանցիկ տեղաշարժվելու, տարածքից դուրս գալու օրենսդրությամբ սահմանված կանոնների պահպանման ուղղությամբ ոստիկանական ծառայությունների և մարմինների գործունեությունը:

Ոստիկանությունը քննարկվող հարցերի վերաբերյալ իր կանոնադրական խնդիրներն իրականացնում է հետևյալ կերպ.

1. *Տեղեկացվածության աստիճանի բարձրացման* ուղղությամբ՝
 - **Կազմակերպված հանցագործության դեմ պայքարի գլխավոր վարչությունը** (այսուհետ՝ ԿՀԴՊՎ), «Ոստիկանության մասին» ՀՀ օրենքի համաձայն, մշտական գործառույթների տեսքով և հատուկ նպատակային ծրագրերի միջոցով իրականացնում է կանխարգելիչ գործողություններ: Այդ ուղղությամբ ԿՀԴՊՎ-ն 2005–2006թթ. սկսած, ՀՀ ոստիկանության, ՌԴ Միգրացիայի դաշնային ծառայության, ՀՀ-ում ՌԴ դեսպանատան հետ համատեղ հաստատված պլան-գրաֆիկի համաձայն, իրականացրել է ՀՀ քաղաքացիների ՌԴ միգրացիոն օրենսդրությանը ծանոթացնելու միջոցառումներ, որոնք այսուհետ ունենալու են շարունակական բնույթ,
 - «02» շաբաթաթերթը և «02» հեռուստահաղորդաշարը պարբերաբար իրականացնում են նման գործառույթներ,
2. *Ռեադմիսիայի կազմակերպման ուղղությամբ*
 - **Քրեական հետախուզական ծառայությունը**, «Ոստիկանության մասին» ՀՀ օրենքի և, որպես մշտական գործառույթ, միջպետական պայմանագրերի

համաձայն, մասնակցում է հետախուզման մեջ գտնվող անձերի վերադարձի կազմակերպմանը,

- **Անձնագրերի ու վիզաների վարչությունը**, «ՀՀ-ում անձնագրերի համակարգի կանոնադրությունը և ՀՀ քաղաքացու անձնագիրը հաստատելու մասին» ՀՀ կառավարության 1998թ. դեկտեմբերի 25-ի որոշման համաձայն, մասնակցում է ՀՀ վերադարձած քաղաքացիների վերափաստաթղթավորման գործընթացներին (անձագրի տրմադրում, փոխում, գրանցման փոփոխություններ և այլն): Այս գործառույթն իրականացնում է իր տարածքային մարմինների միջոցով՝ քաղաքացիների դիմումների հիման վրա:

3. *Ռեինտեգրացիայի կազմակերպման ուղղությամբ* ՀՀ ոստիկանությունը գործառույթներ չի իրականացնում:

ՀՀ աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարությունը (այսուհետ՝ ԱՍՀՆ)՝ ի դեմս իր աշխատակազմի աշխատանքի և Ջբաղվածության վարչության և «Ջբաղվածության պետական ծառայություն» գործակալության (այսուհետ՝ ՋԴԾԳ), սույն զեկույցում քննարկվող հարցերի առնչությամբ գլխավորապես ղեկավարվում է «**Բնակչության զբաղվածության և գործազրկության դեպքերում սոցիալական պաշտպանության մասին**» ՀՀ օրենքով¹⁸⁹ : Այդ օրենքի համաձայն՝ ԱՍՀՆ-ն ունի հետևյալ իրավասությունները՝

1. ՀՀ կառավարության հանձնարարությամբ մշակում է աշխատուժի ներքին և արտաքին տեղաշարժի կարգավորման միասնական պետական քաղաքականություն և համակարգում է դրա իրականացումը,
2. Որպես աշխատուժի տեղաշարժի կարգավորման հարցերով ՀՀ կառավարության լիազորած մարմին աշխատուժի տեղաշարժը կարգավորելու նպատակով՝

- օրենքով սահմանված կարգով կնքում է միջազգային պայմանագրեր՝ արտագնա աշխատանքի կազմակերպման, ինչպես նաև աշխատանքային միգրանտների իրավունքների պաշտպանության նպատակով,
- միջազգային հարաբերությունների վատթարացման, առողջապահական, տարերային աղետների և այլ անբարենպաստ պայմանների դեպքում հանդես է գալիս առանձին պետություններում արտագնա աշխատանքների մեկնելու աննպատակահարմարության մասին հայտարարությամբ,
- աշխատուժի ներքին տեղաշարժը կարգավորում է ՀՀ օրենսդրությամբ սահմանված կարգով, իսկ արտաքին տեղաշարժը՝ նաև ՀՀ միջազգային պայմանագրերով:

ԱՍՀՆ-ի առջև, կանոնադրության¹⁹⁰ համաձայն, դրված է նաև բնակչության զբաղվածության քաղաքականության մշակման և դրա իրականացման նպատակը, որին հասնելու համար **ԱՍՀՆ-ը** իրականացնում է հետևյալ գործառույթները՝

- աշխատուժի ներքին և արտաքին տեղաշարժի միասնական պետական քաղաքականության մշակում,

¹⁸⁸ Հաստատվել է ՀՀ կառավարության 2004թ. ապրիլի 29-ի որոշմամբ:

¹⁸⁹ Ընդունվել է 2005թ. հոկտեմբերի 24-ին:

¹⁹⁰ Հաստատվել է ՀՀ կառավարության 2002թ. նոյեմբերի 14-ի որոշմամբ:

• բնակչության զբաղվածության կարգավորման նպատակով, աշխատաշուկայի ձևավորված պահանջներին համապատասխան, զբաղվածության պետական ծրագրերի մշակում և դրանց կատարման նկատմամբ մոնիթորինգ:

ԶՊԾԳ-ն, սույն զեկույցում քննարկվող խնդիրների առումով, «Բնակչության զբաղվածության և գործազրկության դեպքերում սոցիալական պաշտպանության մասին» ՀՀ օրենքի համաձայն, ունի հետևյալ իրավունքներն ու պարտականությունները.

1. Իրավունք ունի, ՀՀ օրենսդրությամբ սահմանված կարգով, գործատուներից, օտարերկրյա պետությունների համապատասխան մարմիններից ստանալ տեղեկություններ թափուր աշխատատեղերի, ինչպես նաև սպասվելիք կառուցվածքային փոփոխությունների և այլ միջոցառումների մասին, որոնց հետևանքով կարող են տեղի ունենալ աշխատանքից զանգվածային ազատումներ,

2. Պարտավոր է՝

- կատարել վերլուծական հետազոտություններ, կանխատեսել աշխատուժի առաջարկն ու պահանջարկը, ԶԼՄ-ների միջոցով հրապարակել տեղեկություններ աշխատուժի շուկայի վիճակի մասին,
- իրականացնել աշխատուժի արտաքին և ներքին տեղաշարժի կարգավորմանն ուղղված ծրագրեր,
- ԶԼՄ-ներով պարբերաբար հրապարակել թափուր աշխատատեղերի մասին տեղեկատվություն:

Բացի այդ **ԶՊԾԳ-ն**, իր կանոնադրության¹⁹¹ համաձայն, իրականացնում հետևյալ գործառույթները՝

- աշխատուժի տարածքային տեղաշարժերի ուսումնասիրություն և դրանց կարգավորման վերաբերյալ ԱՍՀ նախարարին առաջարկությունների ներկայացում,
- աշխատուժի արտաքին և ներքին տեղաշարժի կարգավորմանն ուղղված ծրագրերի իրականացում,
- զբաղվածության ծառայություններ մատուցող այլ կազմակերպությունների հետ համագործակցություն,
- զբաղվածության բնագավառում կատարվող աշխատանքների ընթացքի լուսաբանում ԶԼՄ-ներով և զբաղվածության բնագավառի մասին տեղեկությունների հրապարակում:

ԱՍՀՆ-ը քննարկվող հարցերի վերաբերյալ իր կանոնադրական խնդիրներն իրականացնում է հետևյալ կերպ՝

- 1. քաղաքացիների տեղեկացվածության աստիճանի բարձրացման** ուղղությամբ՝
- ԱՍՀՆ աշխատակազմի աշխատանքի և զբաղվածության վարչությունը վերջին 15 տարիներին այդպիսի որևէ ծրագիր չի իրականացրել,

¹⁹¹ Հաստատվել է ՀՀ կառավարության 2002թ. նոյեմբերի 14-ի որոշմամբ:

• ԶՊԾԳ-ն աշխատանքային կարգով խորհրդատվություն է տրամադրում օտարերկրյա պետություններում աշխատանք գտնելու և մասնագիտական ուսուցում անցնելու ցանկություն ունեցող ՀՀ քաղաքացիներին:

1. Ռեադմիսիայի կազմակերպման ուղղությամբ ԱՍՀՆ-ը և ԶՊԾԳ-ն որևէ գործառույթ չունեն:

2. Ռեինտեգրացիայի կազմակերպման ուղղությամբ ԶՊԾԳ-ը, «Բնակչության զբաղվածության և գործազրկության դեպքերում սոցիալական պաշտպանության մասին» ՀՀ օրենքի համաձայն, պարտավոր է ՀՀ վերադարձող քաղաքացիներին ընդգրկել զբաղվածության կարգավորման ամենամյա պետական ծրագրերում: Այդ ուղղությամբ առաջօր իրականացվել և իրականացվում են հետևյալ ծրագրերը՝

- 1997–2000թթ. ձեռնարկատիրական գործունեությամբ զբաղվելու և աշխատատեղեր ստեղծելու դեպքում Հայաստան վերադարձած ՀՀ քաղաքացիներին տրամադրվել է ֆինանսական օգնություն,
- մինչև 2005թ. իրականացվել է գործազուրկի կարգավիճակ ունեցող անձանց դրամական օգնության տրամադրման ծրագիր,
- ներկայումս իրականացվում է գործազուրկների և հաշմանդամների մասնագիտական ուսուցման ծրագիր:

2.3. Անօրինական միգրացիայի դեմ պայքարի քաղաքականության արդյունավետ իրականացմանը խանգարող հիմնական արգելքներն ու խոչընդոտները

Այս առումով նպատակահարմար ենք համարում առանձնացնել արգելքների ու խոչընդոտների երկու խումբ՝ օրենսդրական և ինստիտուցիոնալ-կազմակերպական:

Օրենսդրական բացերը՝

ՀՀ միգրացիոն ոլորտի օրենսդրության վերլուծությունից պարզ է դառնում, որ այն այսօր ունի մի շարք ակնհայտ բացեր, մասնավորապես առաջօր ընդունված չեն «Հայաստանի Հանրապետության քաղաքացիների Հայաստանի Հանրապետությունից ելքի և Հայաստանի Հանրապետություն մուտքի մասին», «Իմիգրացիայի մասին», «Արտագնա աշխատանքների կազմակերպման մասին» ՀՀ օրենքները: 2000 թվականից հետո ՀՀ կառավարությանն առընթեր Միգրացիայի և փախստականների վարչությունը նախաձեռնել էր նշված օրենքների նախագծերի մշակման աշխատանքները, սակայն, ինչպես նշվեց վերևում, այդ օրենքների ընդունումը ինչ-ինչ նկատառումներով հանվեց ՀՀ կառավարության օրակարգից: Վերը նշված ակնհայտ բացերից զատ, ՀՀ միգրացիոն ոլորտի օրենսդրության բացերի վերաբերյալ փորձագետները նշել են մի շարք այլ բացեր ևս, մասնավորապես՝

- երկքաղաքացիության ուղրտի չկարգավորվածությունը (ներկայումս մշակվում է այդ ուղրտը կարգավորող օրենքի նախագիծ),
- փախստականների և ապաստան հայցողների կարգավիճակի շնորհման նկատմամբ վերահսկողության մեխանիզմների անհստակությունը,
- զբոսաշրջության, աշխատանքի տեղավորման, ծանոթությունների, մոդելների և նման այլ բյուրոների գործունեության արտոնագրման հարցերի կարգավորված չլինելը,
- ՀՀ Քրեական օրենսգրքում անօրինական միգրացիայի դեմ պայքարի հարցերի կարգավորված չլինելը,
- բաց է երկաթուղային տրանսպորտով երթևեկող ուղևորների տոմսերի վաճառքի ժամանակ ուղևորների անձի նույնականացման խնդիրը (տրանսպորտային ոստիկանության ներկայացուցիչների կարծիքով՝ ցանկալի է, որ գոնե միջպետական երթուղիների տոմսերը վաճառվեն անձը հաստատող փաստաթղթերով),
- հստակ կարգավորված չեն ռեադմիսիայի կազմակերպման խնդիրները, թերի են կարգավորված օտարերկրյա քաղաքացիների իրավական կարգավիճակի հետ կապված իրավահարաբերությունները:

Ինստիտուցիոնալ-կազմակերպական արգելքներն ու խոչընդոտները՝

- միգրացիայի կարգավորման իրավասություն ունեցող մարմինների համագործակցության մեխանիզմների անհստակությունը,
- միգրացիոն հոսքերի հստակ և տարբերակված հաշվառման մեխանիզմների անկատարությունը,
- անօրինական միգրացիայի դեմ պայքարի ուղրտում այլ երկրների հետ համագործակցության կատարյալ համակարգի բացակայությունը,
- երկրից դուրս գնացած անձանց մասին տեղեկություններ ստանալու մեխանիզմների անկատարությունը,
- ՀՀ-ի կողմից արտերկրում իր քաղաքացիների իրավունքների ու օրինական շահերի արդյունավետ պաշտպանության մեխանիզմների բացակայությունը,
- քաղաքականության իրականացման գործընթացների արդյունավետ համակարգման մեխանիզմների ու ավանդույթների բացակայությունը և այլն:

2.4. Կանոնակարգումը և համագործակցությունը անօրինական միգրացիայի դեմ պայքարի ուղղությամբ քաղաքականության իրականացման ընթացքում

Այս խնդրի քննարկումը ուղղակիորեն կապված է այն հարցի հետ, թե ՀՀ-ն սույն զեկույցում քննարկվող խնդիրների կարգավորման ուղրտում ունի՞ արդյոք, միասնական մոտեցում և վարում է միասնական քաղաքականություն, թե՞ ոչ:

Փորձագետների **ավելի քան 90%-ը** միարժեքորեն այն կարծիքին է, որ Հայաստանն այսօր անպայման պետք է ունենա ուղրտը կարգավորող միասնական քաղաքականություն, միևնույն ժամանակ նրանց ընդամենը 8%-ն է կարծում, որ այսօր ՀՀ իշխանությունները վարում են միգրացիոն միասնական քաղաքականություն: Մինչդեռ փորձագետների 80%-ը նշում է, որ ՀՀ միգրացիոն ուղրտում չկա միասնական քաղաքականություն, այլ ընդամենը տարբեր գերատեսչությունների կողմից իրականացվում են առանձին ծրագրեր:

2.5. Արդյունքների ձեռքբերումը և արդյունքների ներքին գնահատման չափորոշիչները

Մեր վերլուծությունները ցույց տվեցին, որ քննարկվող խնդիրների ուղրտում այսօր չկան արդյունքների գնահատման միասնական չափորոշիչներ, ինչը պայմանավորված է միասնական քաղաքականության փաստացի բացակայությամբ:

Ընդհանուր նպատակների և ընդհանուր մոտեցումների բացակայության պայմաններում լավագույն դեպքում արդյունքների օբյեկտիվ գնահատման չափորոշիչների առկայություն դիտվում է գերատեսչությունների կողմից իրականացված առանձին ծրագրերում (օրինակ՝ 2002–2003թթ. ՄՓՎ-ի ստեղծված Միգրանտների սպասարկման կենտրոնի գործունեության արդյունքում, ինչպես նշել ենք վերևը, մեկ տարվա ընթացքում աշխարհի զարգացած 28 երկրներում ՀՀ քաղաքացիների կողմից ներկայացրած ապաստանի հայցերի թիվը կրճատվել է երկու անգամ):

Մնացած դեպքերում, մեր կարծիքով, որպես կանոն, գործում են արդյունքների գնահատման ներքին գերատեսչական չափորոշիչներ, որոնք առավելապես հակված են գնահատել ընթացակարգերը, քան վերջնական արդյունքները:

Մաս 3. Նոր հատուկ քաղաքականության ազդեցությունը անօրինական միգրանտների և միգրացիոն անկանոն հոսքերի վրա

3.1. Քաղաքականության նպատակներին հակառակ (չհամապատասխանող) արդյունքների գնահատումը

ՀՀ անկանոն կամ անօրինական էմիգրացիայի դեմ պայքարի քաղաքականության նպատակներին չհամապատասխանող արդյունքները գնահատելուց առաջ նախ պետք է ճշտել, թե որոնք են այդ քաղաքականության միասնական նպատակները, դրանց իրականացումից ակնկալվող դրական արդյունքները,

նոր միայն փորձել գնահատել հակաարդյունքները կամ բացասական ազդեցությունները քննարկվող խնդիրների լուծման վրա:

Այս նկատառումներով սույն զեկույցի պատրաստման շրջանակներում իրականացրած մեր հետազոտությունների միջոցով փորձել ենք պարզել, թե՞

1) փորձագետները քննարկվելիք խնդիրների լուծման ուղղությամբ ՀՀ իշխանությունների կողմից վարվելիք միասնական քաղաքականության համար ինչպիսի նպատակներ են առաջարկում և առաջնահերթ ինչ քայլեր են առաջարկում այդ քաղաքականության արդյունավետ իրականացման ուղղությամբ,

2) որքանով են հարցմանը մասնակցած քաղաքացիները, ովքեր նախկինում արդեն եղել են անօրինական միգրացիոն հոսքերի մեջ և տուժել են այդ պատճառով, բավարարված ՀՀ իշխանությունների գործողություններից ուրրտում վարվող քաղաքականության առումով:

Փորձագետները որպես միգրացիոն միասնական ակնկալվող քաղաքականության **առաջնային նպատակներ** են առաջարկում՝

- միգրացիոն հոսքերի համակողմանի կարգավորում՝ ՀՀ-ից արտագաղթողների թվի կրճատման հստակ ուղղվածությամբ,
- արտերկրում ՀՀ քաղաքացիների իրավունքների ու օրինական շահերի արդյունավետ պաշտպանության ապահովում,
- ՀՀ-ում պատշաճ քանակի և նորմալ վարձատրվող աշխատատեղերի ստեղծում,
- ՀՀ-ից ծագող արտագնա աշխատանքային միգրացիայի կանոնակարգում,
- ապօրինի միգրացիոն հոսքերի նվազեցում՝ դրանց նկատմամբ վերահսկողական մեխանիզմների ուժեղացման միջոցով և այլն:

Այս նպատակների իրականացման համար, փորձագետների մեծ մասի կարծիքով, ՀՀ իշխանությունները պետք է ձեռնարկեն մի շարք **հրատապ քայլեր**, որոնք հատկապես ուղղված պետք է լինեն ապօրինի միգրացիայի կանխարգելմանն ուղղված քաղաքականության բացասական հետևանքների վերացմանը, մասնավորապես՝

- ապօրինի միգրացիայի բացասական հետևանքների մասին հնարավորինս շատ տեղեկություններ հաղորդել ՋԼՄ-ներով (կազմակերպել այդ երևույթի դեմ մշտական քարոզարշավներ),
- իրականացնել վերադարձը խթանող սոցիալ-տնտեսական ծրագրեր, հոգալ հայրենիք վերադարձողների վերադարձի ծախսերը,
- ակտիվորեն կնքել ռեադմիսիոն համաձայնագրեր, ակտիվացնել համագործակցությունը օտարերկրյա պետությունների հետ,
- քննարկվող խնդիրների ուղղությամբ ակտիվացնել ՀՀ դիվանագիտական ներկայացուցչությունների աշխատանքը, պարզեցնել վերադարձի հետ կապված ընթացակարգերը,

- իրականացնել վերադարձածների ռեինտեգրացիոն ուղղվածության սոցիալ-տնտեսական ծրագրեր (տրամադրել հարկային, վարկային արտոնություններ, լուծել աշխատանքի տեղավորման, բնակարանային ապահովության խնդիրները, ցուցաբերել անհրաժեշտ այլ օգնություններ) և այլն:

Որպես քաղաքականության արդյունավետության կամ **էմիգրացիոն հոսքերի վրա իրական ազդեցության գնահատման** ցուցանիշներ կարելի է դիտել հարցմանը մասնակցած քաղաքացիների՝ ՀՀ իշխանությունների կողմից անօրինական միգրացիայի կանխարգելման ուղղությամբ ձեռնարկած միջոցառումներին տված ստորև նշված գնահատականները: Հարցման մասնակիցների

- 20%-ի կարծիքով՝ ՀՀ իշխանություններն այդ ուղղությամբ անում են հնարավոր առավելագույնը,
- 30%-ը կարծում է, որ որոշ բաներ արվում են, որոնք, սակայն, բավարար չեն,
- 40%-ն էլ այն կարծիքին է, որ ՀՀ իշխանություններն այդ ուղղությամբ կամ շատ քիչ բան են անում, կամ էլ ոչինչ չեն անում,
- վարվող քաղաքականության՝ միգրացիոն հոսքերի վրա **ոչ դրական** ազդեցության մասին է վկայում նաև արդեն անօրինական միգրանտի կարգավիճակում եղած անձանց 60%-ի մոտ հայրենիք վերադառնալուց հետո էլ հետ վերադարձի տրամադրությունների պահպանման փաստը:

3.2. Քաղաքականության դրական և բացասական արդյունքները

ՀՀ-ում ապօրինի միգրացիայի դեմ պայքարի վարվող քաղաքականության **դրական** արդյունքներ կարելի է համարել այն, որ՝

- 1) երկիրն ունի միգրացիոն քաղաքականության հայեցակարգ, որն արդեն կարելի է համարել խնդրի կարևորության գիտակցման ապացույց,
- 2) առանձին գերատեսչությունների կողմից իրականացվում են ճիշտ ուղղվածության և բավականաչափ արդյունավետ ծրագրեր,
- 3) կառավարական որոշ գերատեսչություններ ձևավորել են քննարկվող խնդիրների հետ առնչություններ ունեցող ոչ կառավարական ինստիտուտների հետ արդյունավետ համագործակցության ավանդույթներ (օրինակ՝ ՄԳ-ի և որոշ ՋԼՄ-ների համագործակցությունը):

Այդ քաղաքականության **բացասական** արդյունքները կամ բնութագրիչներն են՝

- 1) օրենսդրության ակնհայտ բացերը,
- 2) վարվող քաղաքականության միասնական նպատակների գիտակցվածությունը քաղաքականության իրականացման գործում ներգրավված ոչ բոլոր սուբյեկտների կողմից,

- 3) քաղաքականության արդյունքների գնահատման միասնական չափորոշիչների, քաղաքականության ընթացիկ մոնիթորինգի համակարգերի բացակայությունը,
- 4) քաղաքականության վարման համար անհրաժեշտ տեղեկատվական համակարգի անկատարությունը,
- 5) քաղաքականության իրականացման գործում ներգրավված սուբյեկտների գործողությունների վատ համակարգվածությունը, այդ սուբյեկտների միջև համագործակցային արդյունավետ հարաբերությունների բացակայությունը (որոշ դեպքերում առկա են նույնիսկ մրցակցային հարաբերություններ),
- 6) երկրից քաղաքացիների արտահոսքը կանխող, արտերկրում գտնվող քաղաքացիների վերադարձը խթանող կայուն սոցիալ-տնտեսական պայմանների և երաշխիքների համակարգի բացակայությունը,
- 7) երկրում, ինչպես նաև արտերկրում ՀՀ քաղաքացիների իրավունքների ու օրինական շահերի արդյունավետ պաշտպանության համակարգի բացակայությունը և այլն:

3.3. Քաղաքականության իրականացումից քաղված դասերը և ապագային ուղղված առաջարկներ

Ապօրինի միգրացիայի դեմ պայքարի ուղղությամբ քաղաքականության իրականացումը ցույց է տվել, որ՝

- 1) այլևս չի կարելի շարունակել երկրի համար համազգային և նույնիսկ միջազգային կարևորություն ունեցող երևույթի դեմ պայքարում, ինչպիսին է անօրինական միգրացիան, հույսը դնել առանձին գերատեսչությունների կամ պաշտոնյաների՝ սեփական նախաձեռնությամբ իրականացվող ծրագրերի վրա,
- 2) ՀՀ բնակչության ինտենսիվ էմիգրացիոն հոսքերը կանխելու համար անհրաժեշտ է իրականացնել երկրի քաղաքացիների զբաղվածությունն ու սոցիալ-տնտեսական պայմանները արժանապատիվ կերպով բավարարելու պայմանների ստեղծմանն ուղղված արմատական և համալիր քաղաքականություն,
- 3) անօրինական միգրացիայի կանխարգելմանն ուղղված տարբեր միջոցառումները պետք է իրականացվեն փոխկապակցված, մասնավորապես չի կարելի քարոզել երկրից չհեռանալ՝ միևնույն ժամանակ շարունակելով պահպանել և վերարտադրել արտամղող գործոնները, կամ չի կարելի մարդկանց վերադարձնել երկիր և թողնել բախտի քմահաճույքին, որովհետև անխուսափելիորեն ծնվելու են ռեէմիգրացիոն ցանկություններ և այլն:

Մաս 4. Ամփոփում և եզրակացություններ

Այսպիսով, ամփոփելով անօրինական միգրացիայի դեմ պայքարի՝ Հայաստանի Հանրապետությունում վարվող քաղաքականության գնահատումը, կարելի է ամրագրել հետևյալ իրողությունները.

1. Չնայած ՀՀ-ն ընդունել է բնակչության միգրացիայի պետական կարգավորման հայեցակարգ, սակայն ռազմավարական այդ փաստաթղթով սահմանված նպատակներն առայսօր միատեսակ չեն ընկալվում անօրինական միգրացիայի դեմ պայքարելու իրավասություն ունեցող կառավարական բոլոր կառույցների և այդ խնդրի հետ առնչվող այլ հաստատությունների կողմից,
2. Ամբողջական չէ անօրինական միգրացիայի դեմ պայքարի հետ կապված խնդիրները կարգավորող օրենսդրությունը,
3. Միգրացիոն քաղաքականության բոլոր սուբյեկտները բավարար չափով չեն կարևորում անօրինական միգրացիա երևույթի դեմ պայքարի անհրաժեշտությունը և հստակ չեն պատկերացնում այդ երևույթի դեմ պայքարի արդյունավետ մեխանիզմները,
4. Համապատասխան պետական կառավարման ինստիտուտների կողմից անօրինական միգրացիայի դեմ պայքարի ուղղությամբ իրականացող քայլերը վատ են համակարգվում, չկան համաձայնեցված գործողություններ, ինչպես նաև այդ գործողությունների արդյունավետության գնահատման միասնական չափորոշիչներ,
5. Բարձր մակարդակի վրա չէ անօրինական միգրացիայի դեմ պայքարի ուղղությամբ պետական կառավարման համապատասխան ինստիտուտների և հասարակական այլ սուբյեկտների միջև համագործակցությունը,
6. Սուբյեկտների գործողությունները հաճախ պայմանավորված են ոչ թե խնդրի սրության միասնական ընկալումից բխող անհանգստությամբ, այլ այս կամ այն գերատեսչության ղեկավարի անհատական մասնագիտական պատրաստվածությամբ և նախաձեռնողականությամբ, այդ իսկ պատճառով որոշ հաստատություններ հաճախ, խնդրի կարևորությունից ելնելով, ձգտում են իրենց ինստիտուտի համար սահմանված իրավասություններից ավելին անել, իսկ որոշ ինստիտուտներ էլ ոչ միայն չեն անում իրենց իրավասություններից բխող քայլեր, այլև ակտիվորեն խանգարում են այլ ինստիտուտների նախաձեռնություններին,
7. Անօրինական միգրացիայի կանխարգելմանն ուղղված տարբեր բնույթի միջոցառումների (ՀՀ-ից բնակչությանը արտամղող գործոնների չեզոքացում, բնակչության տեղեկացում, ռեադմիսիայի և ռեինտեգրացիայի կազմակերպում և այլն) իրականացման միջև, որպես կանոն, չկա փոխկապակցվածություն և վերջնական արդյունքներին միտված հետևողականություն,

ԲՈՎԱՆԴԱԿՈՒԹՅՈՒՆ

ԵՐԿՈՒ ԽՈՍՔ 7

ՀԵՂԻՆԱԿԻ ԱՌԱՋԱԲԱՆԸ 9

ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅՈՒՆՈՒՄ ԻՄԻԳՐԱՆՏՆԵՐԻ ԻՆՏԵԳՐԱՆ
ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ՀԱՅԵՑԱԿԱՐԳԻ ՆԱԽԱԳԻԾ 12

ՀՀ ՊԵՏԱԿԱՆ ՍԱՀՄԱՆԻ ԱՆՑԱԿԵՏԵՐՈՒՄ ԱՊԱՍՏԱՆ
ՀԱՅՅՈՂՆԵՐԻ ՀԵՏ ՏԱՐԿՈՂ ԱՇԽԱՏԱՆՔՆԵՐԻ ՎԻՃԱԿԸ 102

ԱՇԽԱՏԱՆՔԱՅԻՆ ՄԻԳՐԱՑԻԱՅԻ ՍՈՑԻԱԼ-ՔԱՂԱՔԱԿԱՆ
ԱԶԴԵՅՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅԱՆ ՎՐԱ..... 152

ԱՌԱՋԱՐԿՆԵՐ ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅԱՆ
ՄԻԳՐԱՑԻԱՅԻ ՊԵՏԱԿԱՆ ԿԱՐԳԱՎՈՐՄԱՆ ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ
ՀԱՅԵՑԱԿԱՐԳԻ ԻՐԱԿԱՆԱՑՄԱՆ 2012-2016թթ. ԳՈՐԾՈՂՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ
ԾՐԱԳՐՈՎ ՍԱՀՄԱՆՎԱԾ ՄԻՋՈՑԱՌՈՒՄՆԵՐԻ ՇՐՋԱՆԱԿՆԵՐՈՒՄ 2012թ.
ԻՐԱԿԱՆԱՑՄԱՆ ԵՆԹԱԿԱ ԳՈՐԾՈՂՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ
ԿԱՏԱՐՄԱՆ ՈՒՂՂՈՒԹՅԱՄԲ 182

1988-1992թթ. ԱԴՐԲԵՋԱՆԻՑ ԲՈՒՆԱԳՂԹԱԾ ՓԱԽՍՏԱԿԱՆՆԵՐԻ
ՍՈՑԻԱԼԱԿԱՆ ԻՆՏԵԳՐՈՒՄԸ ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅՈՒՆՈՒՄ 210

ՄԱՐԴԿԱՅԻՆ ԶԱՐԳԱՑՄԱՆ ԽՆԴԻՐՆԵՐԸ ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ
ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅՈՒՆՈՒՄ 242

ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅԱՆ ՄԻԳՐԱՑԻԱՅԻ
ՊԵՏԱԿԱՆ ԿԱՐԳԱՎՈՐՄԱՆ ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ՎԵՐԱԲԵՐՅԱԼ
ՀԱՅԵՑԱԿԱՐԳԱՅԻՆ ՆԿԱՏԱՌՈՒՄՆԵՐ 279

ԱՂՔԱՏՈՒԹՅՈՒՆ, ԱՆՀԱՎԱՍԱՐՈՒԹՅՈՒՆ ԵՎ ՄԻԳՐԱՑԻԱ..... 301

ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅՈՒՆՈՒՄ ՄԻԳՐԱՑԻԱՅԻ ՈԼՈՐՏՈՒՄ
ՎԱՐՎՈՂ ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ԱՐԴՅՈՒՆԱՎԵՏՈՒԹՅԱՆ ԳՆԱՀԱՏՄԱՆ
ԵՎ ՄՈՆԻԹՈՐԻՆԳԻ ՀԵՏ ԿԱՊՎԱԾ ԽՆԴԻՐՆԵՐԸ «ԵՎՐՈՊԱԿԱՆ
ՀԱՐԵՎԱՆՈՒԹՅԱՆ ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ» ՇՐՋԱՆԱԿՆԵՐՈՒՄ ՄԻԳՐԱՑԻԱՅԻ
ՈԼՈՐՏՈՒՄ ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՍՏԱՆՁՆԱԾ ՊԱՐՏԱՎՈՐՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ
ՀԱՄԱՏԵՔՍՈՒՄ..... 347

ԱՆՕՐԻՆԱԿԱՆ ՄԻԳՐԱՑԻԱՅԻ ԴԵՄ ՊԱՅՔԱՐԻ
ՈՒՂՂՈՒԹՅԱՄԲ ՎԱՐՎՈՂ ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅՈՒՆԸ
ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅՈՒՆՈՒՄ 381

ՎԱՐԴԱՆ ԳԵՎՈՐԳՅԱՆ

**ՀԱՅԱՍՏԱՆԸ
ՄԻԳՐԱՑԻՈՆ ՀԻՄՆԱԽՆԴԻՐՆԵՐԻ
ԽԱԶՄԵՐՈՒԿՈՒՄ**

(միգրացիոն հիմնախնդիրների վերաբերյալ
հողվածների ժողովածու)

Տեխ. խմբագիր՝
Սրբագրիչներ

Արարատ Թովմասյան,
Մարգարիտա Իսկանդարյան,
Թերեզա Բարսեղյան
Սևաննա Գրիգորյանի

Էջադրումը և կազմի ձևավորումը



Տպագրվել է «Անտարես» հրատարակչատանը
ՀՀ, Երևան-0009, Մաշտոցի պ. 50ա/1
Հեռ.՝ (+374 10) 58 10 59
Հեռ. / ֆաքս՝ (+374 10) 58 76 69
antares@antares.am
www.antares.am

9(47.925)
9-47
հշ.



Վարդան Պարզևի Գևորգյանը ծնվել է 1961թ. Սերս գյուղում, գյուղատնտեսության մասնագետի նիքում: 1968–1973թթ. սովորել է ծննդավայրի ուսուցիչական դպրոցում: 1973–1979 թթ. սովորել է Աշտարակի շրջանի Սասունիկ գյուղի մանկապարտեզում: 1979–1981թթ. ծառայել է Խորհրդային բանակում: 1981–1987թթ. աշխատել է Երևանի պետական համալսարանի փիլիսոփայության և սոցիոլոգիայի ֆակուլտետը և հասարակական մասնագիտությունների ֆակուլտետի արվեստաբանության բաժանմունքը: 1989–1990 թթ. Մոսկվայում ավարտել է բարձրագույն սոցիոլոգիական դասընթացները:

1987–1993թթ. աշխատել է Հայաստանի Գրքասերների ընկերությունում, Աշտարակի ուժային կիսահաղորդչային սարքերի գործարանում, ՀՀ շինարարության նախարարության սոցիալ-տնտեսագիտական վերլուծությունների լաբորատորիայում, ՀՀ Գերագույն խորհրդի մամուլի կենտրոնում, ՀՀ կառավարությանն առընթեր սեյսմիկ պաշտպանության ազգային ծառայությունում:

1994թ. հունվար-ապրիլ ամիսներին, որպես Աշտարակի շրջանից ձևավորված վաշտի հրամանատար, մասնակցել է Լեռնային Ղարաբաղի ազատագրության համար մղվող մարտերին:

1994-ից առայսօր գլխավորապես զբաղվում է ՀՀ բնակչության սոցիալական պաշտպանության և միգրացիայի ոլորտների հիմնահարցերով: 1994–2003թթ. պետական ծառայության տարբեր պաշտոններ է զբաղեցրել ՀՀ սոցիալական ապահովության նախարարությունում և ՀՀ կառավարությանն առընթեր Միգրացիայի և փախստականների վարչությունում, իսկ 2003-ից հետո Վ. Գևորգյանը հիմնականում հանդես է եկել որպես անկախ փորձագետ՝ խորհրդատվական աշխատանքներ իրականացնելով միջազգային և արտասահմանյան մի շարք կազմակերպությունների (ՄԱԿ, ԱՄԿ, ՄՄԿ, ԵԽ, ԵԱՀԿ, ՀՔ, ԱՄՆ ԶՄԳ, «Օքսֆամ», ՃՍԶՀ և այլն), ինչպես նաև հայաստանյան բազմաթիվ ոչ կառավարական կազմակերպությունների աջակցությամբ իրականացված բազմաթիվ ծրագրերում:

Սոցիալական պաշտպանության և միգրացիայի ոլորտների միջազգային առաջավոր փորձն ուսումնասիրելու նպատակով ուսումնական այցեր է կատարել մի շարք երկրներ՝ Ռումինիա, ԱՄՆ, Չիլի, Լեհաստան, Եգիպտոս, Ֆրանսիա, Լիտվա, Չեխիա, Իտալիա, Իսպանիա, Պորտուգալիա, Իռլանդիա և այլն:

Վ. Գևորգյանը ակտիվորեն զբաղվել է նաև գիտահետազոտական գործունեությամբ՝ հետաքրքրություններ ցուցաբերելով բարոյամշակութային արժեքների, ազգային ինքնության և ազգային քաղաքականության, երկրաշարժից բնակչության պաշտպանության, հասարակության մեջ տեղի ունեցող փոփոխությունների սոցիալական հետևանքների, ՏԻՄ-երի և քաղծառայության համակարգերի, ՀԿ-ների և ժողովրդավարական հաստատությունների կայացման, ԶԼՄ-ների անկախության, խոսքի ազատության, աղքատության և մարդկային զարգացման մակարդակների գնահատման, սոցիալական պաշտպանության ոլորտի կառավարման, ընտանիքի, ծերերի, կանանց ու երեխաների սոցիալական պաշտպանության և այլ հիմնախնդիրների նկատմամբ: Հեղինակել է այդ հիմնահարցերին նվիրված մոտ երկու տասնյակ հոդված:

Վ. Գևորգյանն իրականացրել է նաև մանկավարժական և լրագրողական որոշակի գործունեություն՝ սոցիոլոգիական տարբեր առարկաներ դասավանդելով ԵՊՀ-ում, ինչպես նաև ՀՀ Պետական կառավարման ակադեմիայի՝ պետական ծառայողների վերապատրաստման դասընթացներում:

Աշխատել է նաև «Արմենպրես» լրատվական գործակալությունում՝ կատարելով խմբագրական և վերլուծական աշխատանքներ:

Ամուսնացած է, ունի երկու որդի և մեկ թոռ:

QR code, barcode (9 789939 519555), and logo of the publisher (ՀՀ Գրքասերներ).