
ՄԻԳՐԱՑԻՈՆ ԻՐԱՎԻՃԱԿԸ ԵՎ ԲՆԱԿՉՈՒԹՅԱՆ ՏԵՂԱՇԱՐԺԵՐԻ
ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՌԱԶՄԱՎԱՐՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ ՀՀ-ՈՒՄ

ԳԱԳԻԿ ԵԳԱՆՅԱՆ

Անցած շուրջ 30 տարում Հայաստանի Հանրապետության միգրացիոն իրավիճակը գնահատելու համար կօգտագործենք առանձին տարիների անցկացված ընտրանքային հետազոտությունների արդյունքները:

ՀՀ միգրացիոն իրավիճակը 1988-2001 թթ.¹

Հայաստանի Հանրապետությունը իր ստեղծման առաջին օրերից ի վեր ստիպված էր բազում մարտահրավերների հետ մեկտեղ դիմագրավել բնակչության աննախադեպ ծավալների տեղաշարժերով պայմանավորված հիմնախնդիրները: Եթե անկախությանը անմիջականորեն նախորդած ու հաջորդած առաջին տարիներին զանգվածային միգրացիոն հոսքերը հիմնականում հարկադիր տեղահանություն էին փախստականներ, աղետի գոտու բնակչության էվակուացիա և ռեվակուացիա, սահմանամերձ տարածքների ռմբակոծությունների պատճառով ներքին տեղահանություն, ապա հետո այդ հոսքերի առաջացման հիմքում մեծամասամբ ընկած էին սոցիալ-կենցաղային, իսկ սկսած անցած դարի 90-ական թթ. կեսերից՝ սոցիալ-տնտեսական պատճառները:

1988-2001 թթ. ՀՀ միգրացիոն իրավիճակի վրա էական ազդեցություն ունեցած գործոնները: Հայաստանի քաղաքական, տնտեսական և սոցիալական համակարգերի հեղափոխական վերափոխումներ, 1988 թ. դեկտեմբերյան աղետալի երկրաշարժ, 1992-1994 թթ. Ղարաբաղյան պատերազմ, շրջափակում²:

Արտաքին միգրացիա (1988-2001 թթ.): Արտաքին միգրացիոն շար-

¹ Տե՛ս «Միգրացիա և հմտություններ. Հայաստանի ազգային զեկույց 2011/2012 թթ.: Հայաստանում հմտությունների, միգրացիայի և զարգացման միջև եղած կապերի հետազոտության արդյունքները» Եվրոպական կրթական հիմնադրամ և Հետազոտական ռեսուրսների կովկասյան կենտրոններ-Հայաստան Եվրոպական կրթական հիմնադրամ, Թուրին, 2012 հունիս <https://www.crc.am/wp-content/uploads/2019/03/Arm-Migration-and-Skills-Report.pdf>, էջ 15-21:

² Տե՛ս **Գ. Եգանյան**, Միգրացիոն գործընթացների կառավարման հիմունքները: Ուսումնական ծրագիր բուհերի ուսանողների համար, 2019 https://issuu.com/tumodesign/docs/book_1?fbclid=IwAR2LG8xJWmcskq_SOqOgri_JKpYLGIFtkZ2oIMNIysn_1h0NyaIVL7iCl6U_էջ 67:

ժի մեջ ներառվեց ավելի քան 3.5 մլն մարդ: Այս մեծության գրեթե 62 %-ը մոտ 2.2 միլիոնը, էմիգրանտներն էին (մշտապես կամ տևական ժամանակով արտերկիր բնակության մեկնողները), միայն 38 %-ը՝ շուրջ 1.3 մլն՝ իմիգրանտները (մշտապես կամ տևական ժամանակով արտերկրից բնակության ժամանողները / վերադարձողները):

Փախստականներ (1988-1991 թթ.): Ներհոսք. 1988-92 թթ. Հայաստանն ընդունեց շուրջ 420 հազար փախստականներ: Չինտեգրվելու պատճառով փախստականների 1/4-1/2-ը, ներառվելով հետագա տարիների էմիգրացիոն հոսքերում, արտագաղթեց Հայաստանից: **Արտահոսք.** նույն տարիներին տեղի ունեցավ շուրջ 160 հազար հայաստանաբնակ ազերիների արտահոսք:

Աղետի գոտու բնակչության էվակուացում և ռեէվակուացում (1989-1990 թթ.)

Էվակուացում: 1989 թ. նախկին ԽՍՀՄ հանրապետություններ կազմակերպված տարհանվեցին 1988թ. դեկտեմբերյան երկրաշարժի գոտու շուրջ 200 հազար տնավեր բնակիչներ՝ հիմնականում կանայք և երեխաներ: **Ռեէվակուացում:** Հետագա 1-2 տարիներին նրանց 3/4-ը վերադարձավ, սակայն շուրջ 50 հազար մարդ կամ բնակչության ընդհանուր թվի մոտ 1.5 %-ը մնաց էմիգրացիայում և ժամանակի ընթացքում դեպի իրեն ձգեց սեփական ընտանիքների անդամներին և այլ մերձավորների:

Հասարակական-քաղաքական էմիգրացիա (1989-1992 թթ.): Այս գործընթացներում գերազանցապես ընդգրկվեցին բնակչության հետևյալ խմբերի և խավերի ներկայացուցիչները.

- սոցիալապես անհարմարավետ իրավիճակում հայտնվածները,
- աշխատելու և/կամ ձեռներեցությամբ զբաղվելու նպատակով մեկնող բարձր որակավորմամբ մասնագետները և նորահայտ ձեռներեցները,
- նախընթաց տարիներին մերժված՝ «հեռավոր» արտերկրում վերաբնակվել ձգտողները,
- մինչ այդ Հայաստանում հանգրվանած փախստականների որոշակի մասը:

Ուղեղների և կապիտալի արտահոսքի զգալի տարր պարունակող այս հոսքն ընդգրկեց ավելի քան 280 հազար մարդ: Ուղղորդվեց զլխավորապես դեպի հետխորհրդային երկրներ՝ հիմնականում Ռուսաստանի Դաշնություն: Նկատի ունենալով հոսքի բնույթը՝ պատահական չէ, որ դրանում ներառվածների գրեթե 90 %-ը՝ մոտ 250 հազար մարդ, կամ երկրի բնակչության թվի ավելի քան 7 %-ը մնաց մշտական բնակչության նոր վայրերում:

Ազգաբնակչության զանգվածային արտահոսք (1992-1994 թթ.): Նորանկախ Հայաստանի Հանրապետության բնակչության էմիգրացիոն ակտիվությունն իր բարձրակետին հասավ երկրի համար թե՛ ռազմաքաղաքական, թե՛ սոցիալ-տնտեսական և թե՛ կոմունալ-կենցաղային

առումներով ծանրագույն 1992-1994 թթ.: Եռամյա այս ժամանակահատվածում էմիգրացվեց գրեթե 1 մլն մարդ կամ երկրի յուրաքանչյուր չորրորդ բնակիչը:

10-ից մեկն էր ի սկզբանե մշտական բնակչության միտված, իսկ ինչ վերաբերում է մնացած 9-ին, ապա նրանցից

- 5-ը՝ աշխատանքային էմիգրանտներն էին,
- 4-ը՝ այսպես կոչված «սոցիալ-կենցաղային» էմիգրանտներ:

Այս հոսքում գերակշռել են տղամարդիկ (ավելի քան 60 %), հիմնական մասը կազմել են աշխատանքային և վերարտադրողական ակտիվ տարիքում գտնվողները, ունեցել են երկրի բնակչության միջինից բարձր կրթամակարդակ:

1992-1994 թթ. ՀՀ վերադարձած և արտերկրում մնացած էմիգրանտները: Այս տարիներին Հայաստան է վերադարձել մոտ 370 հազար մարդ, ընդ որում՝ «սոցիալ-կենցաղային» հոսքի 60 %-ը, աշխատանքային էմիգրանտների 1/3-ը: Արտերկրում մնացել է մոտ 610 հազար մարդ կամ բնակչության 18 %-ը:

Միգրացիոն ակտիվության նվազման փուլ (1995-2001 թթ.): 1995-2001 թթ. էմիգրացումների համախառն թիվը կազմել է մոտ 600 հազար, իսկ միջին տարեկան հաշվարկով նույնիսկ 3.5 անգամ այն զիջել է 1992-1994 թթ. բարձրանիշներին: Ըստ տվյալների՝ այս տարիների հոսքում աշխատանքային էմիգրանտների բաժինն էլ ավելի էր մեծացել՝ հասնելով 2/3-ի: Սակայն այս հոսքի առավել կարևոր և միանշանակորեն դրական տարբերությունը նախորդից վերադարձողների տեսակարար կշռի աճն էր՝ մեկնաձևների ընդհանուր թվի գրեթե 60 %-ը (շուրջ 350 հազար մարդ՝ գերազանցապես աշխատանքային էմիգրանտներ): Այսպիսով, արտերկրում մնացածների զանգվածը կազմեց մոտ 250 հազար մարդ կամ բնակչության գրեթե 7 %-ը, այսինքն՝ ընդհանուր առմամբ շուրջ 2.5 անգամ և միջին տարեկան հաշվով 5.7 անգամ պակաս, քան նախընթաց 3 տարիներին:

ՀՀ միգրացիոն իրավիճակը 2002-2007 թթ.³

Այս տարիներին Հայաստանի արտաքին միգրացիոն տեղաշարժերն ունեցել են հետևյալ պատկերը. **արտահոսք**՝ մոտ 750 հազար մարդ, **ներհոսք**՝ գրեթե 600 հազար մարդ, **բացասական մնացորդ**՝ շուրջ 150 հազար մարդ կամ երկրի բնակչության 5 %-ը:

• 2002-2007 թթ. արտաքին միգրացիոն հոսքերում գերակշռել են աշխատանքային էմիգրանտները:

³ Տե՛ս «ՀՀ միգրացիոն իրավիճակի գնահատում՝ ընտրանքային հետազոտության միջոցով» պետպատվերով գիտահետազոտական թեմայի գիտական հաշվետվություն, Հայ-ռուսական (պավոնական) համալսարանի սոցիալ-ժողովրդագրական հետազոտությունների կենտրոն, Եր., 2013, http://www.rau.am/uploads/blocks/3/31/3115/files/Migration_Project_Report_final.pdf, էջ 9-11:

- Տղամարդիկ՝ մոտ 70 %, 20-54 տարեկանները՝ 73 %, երկրի միջինից ցածր կրթամակարդակ:
- Միգրանտների հիմնական նպատակակետ երկիր էր Ռուսաստանի Դաշնությունը, միգրանտների գրեթե 80 %-ը կենտրոնացել է Ռուսաստանում (ԱՊՀ այլ երկրներում՝ մոտ 4 %-ը, եվրոպական երկրներում՝ շուրջ 7 %-ը, ԱՄՆ-ում՝ մոտ 4 %-ը):
- Միգրանտները հիմնականում աշխատել են շինարարության (70 %-ը), առևտրի (10 %), տրանսպորտի (6 %), արտադրության (5 %) ոլորտներում, իսկ մասնավոր ծառայություններ է մատուցել 4 %-ը:
- Դիտարկված ժամանակաշրջանում յուրաքանչյուր տարի մոտ 60.000 մարդ Հայաստանից մեկնել է արտագնա աշխատանքների, որոնք հիմնականում սեզոնային բնույթի էին:

ՀՀ միգրացիոն իրավիճակը 2007-2013 թթ.

- Այս ժամանակաշրջանի միգրացիոն իրավիճակի գնահատման համար Միգրացիայի միջազգային կազմակերպությունը Հայաստանի Ազգային վիճակագրական ծառայության հետ իրականացրեց 7890 ընտանիքների ընդգրկմամբ ծավալուն ընտրանքային հետազոտություն. Հայաստանից արտագաղթի ծավալները գնահատվեցին տարեկան շուրջ 35 հազար անձ՝ նախորդ ժամանակաշրջանի 25 հազարի համեմատ:
- Ընդ որում՝ արտագաղթածների շուրջ կեսը մշտապես մեկնածներն են, իսկ մյուս կեսը՝ արտերկրում տևական աշխատանքային միգրանտները և նրանց ուղեկցող ընտանիքի անդամները: Համեմատության համար նշենք, որ նշված հարաբերակցությունը 2002-2007 թթ. կազմում էր 40/60:
- Արտագաղթածների 82.1 %-ը եղել են տղամարդիկ, իսկ 17.9 %-ը՝ կանայք, ինչը նշանակում է երկրում միգրացիայի ուղին բռնած տղամարդկանց շատ բարձր մակարդակ:
- Շատ մեծ է ակտիվ տարիքային խմբերի (20-54) և թե՛ երիտասարդ տարիքային և թե՛ ավելի բարձր տարիքային խմբերի ներկայացուցիչների թիվը:
- Վերջին միգրացիոն ուղևորության նպատակակետի վերաբերյալ հետազոտության տվյալների համաձայն՝ հիմնական նպատակակետ երկիր է Ռուսաստանի Դաշնությունը (90.6 %): Լեռնային Ղարաբաղը (1,3 %), ԱՄՆ-ն (0.8 %), Ուկրաինան (0.6 %), Լեհաստանը (0.4 %), Բելգիան (0.2 %), Գերմանիան (0.6 %), Ֆրանսիան (1.2 %), Իսպանիան (0.8 %), Վրաստանը (0.3 %), Թուրքիան (0.4 %), Բրազիլիան (0.1 %), Իրանը (0.4 %) նույնպես համարվում են նպատակակետ վայրեր: Եթե միավորենք Եվրոպական միության 28 անդամ երկրները, ապա ԵՄ-ն դառնում է երկրորդ կարևոր նպատակակետ ուղղությունը (ընդհանուր առմամբ 4.1 %)⁴:

⁴ Տե՛ս «Հայաստանում միգրացիայի վերաբերյալ տնային տնտեսությունների հետազոտության մասին զեկույց», Միգրացիայի միջազգային կազմակերպություն,

ՀՀ միգրացիոն իրավիճակը 2014-2017թթ.

- Եթե մինչև 2013 թ. միգրացիոն իրավիճակի գնահատման համար ընտրանքային հետազոտությունները իրականացվում էին միջազգային կազմակերպությունների միջոցներով, ապա դրանից հետո ՀՀ պետական բյուջեում գումարներ նախատեսվեցին այդ նպատակի համար՝ որպես պետպատվերով իրականացվող գիտահետազոտական աշխատանք:

- ՀՀ գիտության պետական կոմիտեի և Հայ-ռուսական (սլավոնական) համալսարանի միջև կնքված պայմանագրի համաձայն՝ վերջինս իրականացրեց «ՀՀ արտաքին միգրացիոն իրավիճակի եռամյա 2015-2017 թթ. մշտադիտարկում՝ ընտրանքային հետազոտության միջոցով», որով արձանագրվեց.

- արտաքին միգրացիոն գործընթացներում Հայաստանի տ/տ-ների ներառվածության մակարդակի բարձրացում. դրանց տեսակարար կշիռը կազմեց 35.1 %⁵:

- ՀՀ բնակչության միգրացիոն արտահոսքի ծավալների աճի տեմպերն արագացել են: Եթե 2012-2014 թթ. դրա միջին տարեկան մեծությունը եղել է մոտ 35 հազար մարդ, 2013-2015 թթ.՝ 37.5 հազար մարդ, ապա 2014-2016 թթ.՝ արդեն ավելի քան 44.3 հազար մարդ: Ընդ որում, ի տարբերություն նախորդ տարվա աճի, որը եղել է բացառապես մշտապես էմիգրացվողների թվի մեծացման հաշվին, այդ տարվա աճի հիմնական գործոնը աշխատանքային միգրացիայի բացասական մնացորդի՝ արտերկրում աշխատանքային միգրանտների խմբաքանակի մեծացումն է⁶:

- Հետազոտությամբ արձանագրված տվյալները վկայում են, որ այդ տարիների համար արտագաղթի միջին տարեկան մեծությունը եղել է մոտ 40 հազար:

•

ՀՀ միգրացիոն իրավիճակը 2018-2019 թթ.

- Դիտարկվող ժամանակաշրջանի համար հետազոտությունը Հայ-ռուսական (սլավոնական) համալսարանում իրականացվել է Միգրացիոն քաղաքականության մշակման միջազգային կենտրոնի (ICMPD) աջակցությամբ և, ի տարբերություն նախորդ տարիների, 2019 թ. հետազոտության ծրագրում՝ որպես առանձնահատուկ կարևոր ու հրատապ խնդիր ներառվել է երկրի միգրացիոն իրավիճակի վրա 2018 թ. տեղի ունեցած իշխանափոխության արդեն իսկ գործած ու դեռևս հնարավոր ազդեցության որոշ գնահատականներ ստանալը:

Հայաստանի ազգային վիճակագրական ծառայություն, Եր., 2014, https://www.un.am/up/library/Household%20survey_arm.pdf, էջ 19-20:

⁵ Տե՛ս «ՀՀ արտաքին միգրացիոն իրավիճակի եռամյա (2015-2017 թթ.) մշտադիտարկում՝ ընտրանքային հետազոտության միջոցով», Հայ-ռուսական (սլավոնական) համալսարան, պետպատվերով գիտահետազոտական աշխատանքի մասին զեկույց, պայմանագիր # 10-2/TB, Եր., 2017, էջ 5:

⁶ Տե՛ս նույն տեղը, էջ 6:

- Արտաքին միգրացիոն գործընթացներում Հայաստանի տ/տ-ների ներառվածության մակարդակի՝ 2017 թ. հետազոտությամբ արձանագրված աճը վերափոխվել է նվազման, ընդ որում՝ նշանակալից՝ 35.1-ից հասնելով 26 %-ի⁷:

- Մյուս կարևորագույն եզրահանգումն այն է, որ նախընթաց հետազոտություններով բացահայտված՝ ՀՀ բնակչության միգրացիոն արտահոսքի ծավալների աճի երևույթը բեկված է, ինչի վկայությունն է այն, որ 2016-2018 թթ. համար բնակչության արտահոսքի միջին տարեկան մեծությունը 20 հազարից էլ պակաս է⁸, ինչը նախորդ ժամանակահատվածների համանման ցուցանիշներին զիջում է 43 %-ից (2012-2014 թթ.) մինչև 55 % (2014-2016 թթ.):

Այսպիսով.

- 1988-2019 թթ. արտաքին միգրացիայի բացասական մնացորդի մեծությունը կազմել է շուրջ 1,600-1,700 հազար մարդ կամ երկրի բնակչության թվի մոտավորապես 40 %-ը: Իսկ 1991 թ. սեպտեմբերից ի վեր արտագաղթի ընդհանուր ծավալը գնահատելիս վերը նշված շրջակայքի թվերը պետք է նվազեցնել 260 հազարով՝ ի հաշիվ Հայաստան բռնագաղթած և Հայաստանից մեկնած փախստականների հանդիպակաց հոսքերի ծավալների տարբերությունների:

Բնական է, որ նմանօրինակ զանգվածային երևույթն էական ազդեցություն է ունեցել և դեռ շարունակում է ունենալ հայաստանյան կյանքի բազմաթիվ ոլորտների վրա: Դրանով պայմանավորված՝ բնակչության տեղաշարժերի պետական կարգավորման արդյունավետ համակարգի ստեղծումը արդարացիորեն դասվում է հայաստանյան հանրությանը ամենից շատ մտահոգող հարցերի շարքին և պետության համար ունի ռազմավարական նշանակություն: Այս ուղղությամբ ՀՀ կառավարության անցած տարիների գործունեությունը կարելի է բաժանել մի քանի փուլի, որոնք միմյանցից տարբերվում են պետական միգրացիոն քաղաքականությունը սահմանող միասնական փաստաթղթերով, դրանցում ձևակերպված միգրացիոն հիմնախնդիրների շրջանակներով, ինչպես նաև այդ խնդիրների համարժեքության աստիճանով՝ պայմանավորված պետության տիրապետության տակ եղած գործիքակազմով դրանք լուծելու հնարավորություններով: Այս իմաստով տարբերակվում են հետևյալ փուլերը.

Փուլ 1. 1980-ական թվականների վերջերից մինչև 2000 թ.՝ ծառայած միգրացիոն հիմնախնդիրների լուծում պետական միգրացիոն միասնական քաղաքականության բացակայության պայմաններում:

Փուլ 2. 2001-ից մինչև 2010թ.՝ պետական միգրացիոն համապարփակ քաղաքականության ռազմավարությունների սահմանում դրանք

⁷ Տե՛ս «Հայաստանի արտաքին միգրացիայի գնահատումը»: Գիտահետազոտական աշխատանքի զեկույց, Հայ-ռուսական (սլավոնական) համալսարան, Եր., 2019, էջ 6:

⁸ Տե՛ս նույն տեղը, էջ 45:

կյանքի կոչող գործողությունների համապատասխան ծրագրերի բացակայության պայմաններում:

Փուլ 3. սկսած 2010-ից մինչև մեր օրերը՝ պետական միգրացիոն քաղաքականությունների միասնական հայացակարգերի սահմանում՝ դրանց արդյունավետ իրագործումը ապահովող անհրաժեշտ գործողություններ նախատեսելով:

Միգրացիոն հոսքերի խճապատկերում **1-ին փուլում** հիմնական հոսքը փախստականներն էին: Անցած դարի 80-ականների վերջերից մինչև 1992 թ. ադրբեջանական իշխանությունների կողմից վարվող էթնիկական զտումների քաղաքականության հետևանքով Հայաստան բռնագաղթեցին ավելի քան 360 հազար փախստականներ. այդ տարիներին նրանք Հայաստանի բնակչության ընդհանուր թվի շուրջ 12 %-ն էին, կամ, պատկերավոր ասած, 8 բնակչից 1-ը փախստական էր: Պատկերն ամբողջացնելու նպատակով դրան ավելացնենք նաև այդ տարիներին նախկին Խորհրդային Միության այլ տարածքներում (Աբխազիա, Չեչնիա, Միջին Ասիայի հանրապետություններ և այլն) սկիզբ առած հակամարտությունների հետևանքով այնտեղ բնակվող շուրջ 60 հազար հայերի ժամանումը Հայաստան: Մարդկային այս հսկայածավալ ողբերգության առաջին իսկ օրերից Հայաստանում ամեն ինչ արվում էր մեղմելու փախստականների գրկանքները և բռնի տեղահանման ժամանակ ապրած բարոյահոգեբանական ուժեղ ցնցումները, լուծելու նրանց ծածկով ապահովելու անհետաձգելի հիմնախնդիրը: Ի սպաս դրվեցին այդ տարիներին առկա բոլոր ռեսուրսները՝ հյուրանոցները, հանգստյան տները, հանրակացարանները, դպրոցական և վարչական շենքերն ու շինությունները: Բռնագաղթածների մի մասն էլ հյուրընկալվեց ծանոթների ու բարեկամների, անգամ անծանոթ մարդկանց տներում: Եվ շնորհիվ մեր հայրենակիցների նկատմամբ հայաստանյան հասարակությունում տիրող զգացական-պատրաստակամ մթնոլորտի՝ հնարավոր եղավ խուսափել փախստականների համար վրանային քաղաքներ և թաղամասեր ստեղծելու տխրահռչակ տարբերակից: Այդ տարիներին բռնագաղթած մեր հայրենակիցներին ծածկով ապահովելու, հողատարածքներ տրամադրելու և այլ խնդիրների լուծումը տալիս էր ՀՀ կառավարությունը յուրաքանչյուր դեպքի համար ընդունվող որոշումների հիման վրա: Ըստ էության, բնակչության տեղաշարժերի նկատմամբ պետության վերաբերմունքը իրավաքաղաքական կարգավորման և վարչակազմակերպական առումներով այդ տարիներին կրել է հատվածային և հետփաստական արձագանքման բնույթ, քանի որ ուղղված է եղել առանձին իրավիճակների և երևույթների հետևանքները մեղմելուն:

Միգրացիայի հարցերով զբաղվող պետական մարմինները բավարար չափով չեն ուսումնասիրել տեղի ունեցող միգրացիոն գործընթացների ծավալներն ու խորությունը, չեն գնահատել դրանց հնարավոր

հետևանքները, իսկ որ ամենակարևորն է, չի մշակվել միգրացիոն գործընթացների պետական կարգավորման ռազմավարություն և ռազմավարական խնդիրների լուծմանը միտված համընդգրկուն նպատակային ծրագիր, ինչին և ձեռնամուխ եղան հաջորդ՝ **2-րդ փուլում**՝ սկսած 2000 թ.-ից:

Այս փուլում միգրացիոն քաղաքականության ռազմավարության մշակման աշխատանքներում լավ խթան դարձավ ՀՀ կառավարությանն առընթեր միգրացիայի և փախստականների վարչության (ՄՓՎ) ստեղծումը⁹, որը բավականին լայն լիազորություններով օժտված և պետական կառավարման համակարգի հիերարխիայում բարձր տեղ զբաղեցնող գործադիր իշխանության հանրապետական մարմին էր¹⁰: Այն իր գործունեությունը սկսեց 2000 թ.-ից: Առաջին նախաձեռնություններից էր «Հայաստանի Հանրապետության բնակչության միգրացիայի պետական կարգավորման հայեցակարգի» մշակումը, որը հավանության արժանացավ ՀՀ կառավարության 2000 թ. նոյեմբերի 29-ի թիվ 54 արձանագրային որոշմամբ:

Փաստաթղթում առաջին անգամ տրվեց միգրացիոն գործընթացների պետական կարգավորման էության հետևյալ սահմանումը. **«Միգրացիոն գործընթացների պետական կարգավորումը պետական կառավարման մարմինների կողմից նպատակաուղղված կառավարչական ներազդման ձև է ուղղված բնակչության միգրացիոն հոսքերի մեջ ներքաշված տարբեր խմբերի իրավունքների պահպանմանը՝ այդ հոսքերի ուղղությունները պայմանավորելով Հայաստանի Հանրապետության ընթացիկ և հեռանկարային շահերով»:**

Իսկ որպես միգրացիոն գործընթացների պետական կարգավորման նպատակ արձանագրվեց **«միգրանտների իրավունքների և պետական շահերի ներդաշնակեցման հիման վրա սոցիալ-տնտեսական միջոցառումների և վարչական բնույթի զանազան կարգավորիչների (նորմաներ, կանոններ և այլն) միջոցով այս կամ այն միգրացիոն հոսքի զարգացման խթանումը կամ սահմանափակումը»:** Հայեցակարգում առանձնացվել են 9 հիմնախնդիրներ, որոնք տվյալ ժամանակաշրջանի համար համարվել են գերակա, բերված են դրանց լուծման հիմնական ուղղություններն ու մեխանիզմները: Վերջիններս շարադրված են ինչպես կարճաժամկետ, այնպես էլ երկարաժամկետ հեռանկարի կտրվածքով, ինչը փաստաթղթի հաջողված լինելու օգտին է խոսում: Այս փաստաթղթով նախանշված ՊՄՔ սկզբունքները գրեթե անփոփոխ ներառ-

⁹ Տե՛ս Հայաստանի Հանրապետության կառավարության 1999 թվականի ապրիլի 21-ի «Հայաստանի Հանրապետության կառավարությանն առընթեր միգրացիայի և փախստականների վարչություն ստեղծելու մասին» № 244 որոշում:

¹⁰ Տե՛ս «Հայաստանի Հանրապետության կառավարությանն առընթեր միգրացիայի և փախստականների վարչության կանոնադրությունը և կենտրոնական ապարատի կառուցվածքը հաստատելու մասին» ՀՀ վարչապետի 24 նոյեմբերի 1999 թվականի թիվ 721 որոշում:

վեցին հետագա տարիներին մշակված միգրացիոն քաղաքականության ռազմավարություններում:

Դրա հետ մեկտեղ՝ հայեցակարգում տեղ էին գտել այնպիսի հավակնոտ գերակա խնդիրներ, որոնց լուծումը վեր էր գուտ բնակչության տեղաշարժերի կարգավորումների մասին քաղաքականությունը սահմանող ռազմավարության շրջանակներից: Այդպիսի ցայտուն օրինակներից է հայեցակարգի 9-րդ գերակա խնդիրը՝ «Էմիգրացիոն ալիքի ծավալների սահմանափակման և էմիգրացիոն հոսքերի կառուցվածքում մշտապես մեկնողների կրճատմանն ուղղված նպատակային ծրագրերի մշակում և կենսագործում», կամ հայեցակարգի 7-րդ ուղղությունը՝ «Ռազմավարական առումով կարևոր տարածաշրջանների բնակչության ամրապնդման պայմանների ստեղծումը»: Նմանատիպ ծավալուն, համապարփակ, միջոլորտային մոտեցում, զգալի ժամկետներ ու հսկայածավալ միջոցներ պահանջող խնդիրների ներառումը հայեցակարգում պայմանավորված էր, թերևս, փաստաթղթում բերված միգրացիոն գործընթացների պետական կարգավորման էության ու նպատակի սահմանմամբ: Բացի այդ, 3-րդ գերակա՝ «Աշխատանքային էմիգրանտների իրավունքների և օրինական շահերի պետական պաշտպանության իրականացում» խնդիրը ինչ-որ առումով կրկնում է 2-րդ գերակա խնդրի ձևակերպումը՝ «ՀՀ քաղաքացի հանդիսացող էմիգրանտների իրավունքների և շահերի պետական պաշտպանության իրականացում», քանի որ Հայաստանի քաղաքացի էմիգրանտների բացարձակ մեծամասնությունը միաժամանակ աշխատանքային էմիգրանտներ են: Նշված թերություններով հանդերձ՝ 2000 թ. հավանության արժանացած միգրացիոն քաղաքականության հայեցակարգը պետք է համարել հաջողված փորձ դարձավ, ինչը հիմք հանդիսացավ այդ ոլորտում իրականացված օրենսդրական զգալի փոփոխությունների: Իսկ փաստաթղթի մշակման մոտեցումները փաստաթղթի կառուցվածքի ու փորձագետների ներգրավվածության մասով կիրառվեցին հետագայում ռազմավարություններ մշակելիս:

Աշխատանքների իրականացման այս փուլի հաջորդ քայլն այն էր, որ 2004թ. մշակվեց Հայաստանի Հանրապետության բնակչության միգրացիայի պետական կարգավորման նոր հայեցակարգ, ինչը հավանության արժանացավ ՀՀ կառավարության 2004 թ. հունիսի 25-ի թիվ 24 արձանագրային որոշմամբ: Այն գրեթե նույնությամբ կրկնում էր նախորդ հայեցակարգի ՊՄՔ սկզբունքները, ինչպես նաև միգրացիոն գործընթացների պետական կարգավորման էությունն ու նպատակը: Ինչ վերաբերում է գերակա խնդիրներին, ապա այս հայեցակարգով դրանց թիվը հասել է 10-ի՝ նախկին 9-ի փոխարեն: Ընդ որում՝ դրանցից 6-ը այս կամ այն չափով կրկնում էին նախորդ հայեցակարգում ներառվածները: Հարկ է նշել, որ հետագա տարիներին այդ նոր ուղղություններով հայեցակարգով նախատեսված մեխանիզմների հիման վրա ի-

րականացվել են մեծածավալ աշխատանքներ: Մասնավորապես, 12 պետությունների հետ կնքվեցին ռեադմիսիոն միջկառավարական համաձայնագրեր (3-րդ ուղղություն), 2005 թ.-ից սկիզբ դրվեց թրաֆիքինգի դեմ պայքարի ազգային ռազմավարությունների ու դրանց իրագործման գործողությունների ազգային ծրագրերի մշակման ու հաստատման պրակտիկային, որի շնորհիվ էր նաև, որ 2012 թ.-ից հետո 6 տարի շարունակ ԱՄՆ պետքարտուղարության կողմից ԱՄՆ կոնգրեսին ուղղվող՝ աշխարհում թրաֆիքինգի դեմ տարվող պայքարի ամենամյա զեկույցում Հայաստանը դասվում էր 1-ին խմբի խիստ պատվաբեր ու փոքրաթիվ երկրների շարքին: Ամբողջությամբ վերանայվեց միջազգային պաշտպանության կարիք ունեցող օտարերկրացիների նկատմամբ վարվող քաղաքականությունը, ՀՀ ԱԾ-ն 2008 թ. ընդունեց «Փախստականների ու ապաստանի մասին» ՀՀ նոր օրենքը (5-րդ ուղղություն): Բայցևայնպես, 2004 թ. հավանության արժանացած հայեցակարգը զերծ չէր նախորդ հայեցակարգին բնորոշ թերություններից: Երկու հայեցակարգերի ամենամեծ բացն այն էր, որ դրանցում բացակայում էին գործողությունների ծրագրեր:

Արձանագրված թերությունները հաշվի առնելով՝ 2010 թ.-ից սկիզբ դրվեց աշխատանքների կազմակերպման նոր մոտեցման: **Այս 3-րդ փուլի** հիմնական տարբերիչ գիծը նախորդներից այն է, որ հավանության արժանացած միգրացիոն քաղաքականության ռազմավարությունները ուղեկցվում էին կոնկրետ գործողությունների ծրագրերով (ԳԾ): Խիստ կարևոր է նշել, որ այս փուլում յուրաքանչյուր անգամ նախ մշակվել է միգրացիոն քաղաքականության ռազմավարությունը/հայեցակարգը, ապա, ՀՀ կառավարությունում հաստատվելուց հետո սկսվել է դրա իրականացումը ապահովող գործողությունների ծրագրի մշակումը: Արդյունքում, մշակված փաստաթղթերում համարժեք են արտացոլվել ժամանակի միգրացիոն իրավիճակից բխող մարտահրավերները/խնդիրները, ինչպես նաև դրանցում առավելագույնս հաշվի են առնվել այլ ոլորտներում (հատկապես միջպետական ու միջազգային հարաբերություններում) վարվող պետական քաղաքականությունների փոփոխությունները:

ՀՀ կառավարության 2010 թ. դեկտեմբերի 30-ի № 51 արձանագրային որոշմամբ հաստատված հայեցակարգով սահմանված են միգրացիայի պետական կարգավորման քաղաքականության 14 հիմնախնդիրներ, իսկ ՀՀ կառավարությունը 2011 թ. նոյեմբերի 10-ին թիվ 1593-Ն որոշմամբ հաստատեց դրանց իրականացման 2012-2016 թվականների գործողությունների ծրագիրը: Ընդ որում, հաշվի առնելով, որ 3 հիմնախնդիրների մասով ՀՀ կառավարության կողմից արդեն իսկ ընդունվել էին առանձին ռազմավարական նշանակության փաստաթղթեր, այդ ուղղությունները չնեբառվեցին գործողությունների ծրագրում: Մնացած 11 հիմնախնդիրների առնչությամբ ԳԾ-ում 2012-2016 թթ. համար սահ-

մանվեցին 147 կոնկրետ գործողություններ՝ պատասխանատու պետական մարմիններով և իրականացման ժամկետներով:

ՀՀ կառավարությունը կազմակերպեց ԳԾ-ի իրականացման ընթացքի մշտադիտարկում՝ հաշվի առնելով ծրագրի երկարաժամկետ բնույթը, ծրագրում ներառված բազմաթիվ պատասխանատու պետական կառույցների առկայությունը և իրականացվելիք գործողությունների մեծ քանակությունը:

Միաժամանակ հարկ է նշել, որ թեև սույն հայեցակարգը 3-րդն էր նմանատիպ փաստաթղթերի մշակման պատմության մեջ, այդուհանդերձ այն ևս զերծ չէր ոչ իրատեսական, հոչակագրային բնույթի առանձին ձևակերպումներից: Այսպես, հայեցակարգի 11-րդ հիմնախնդիրը շարադրված է որպես «Հայաստանի Հանրապետության ազգային անվտանգության և երկրի կայուն զարգացման պահանջներին համապատասխանող ներքին միգրացիոն գործընթացների ուղղորդում», և ամենևին պատահական չէ, որ դրա ներքո ձևակերպված բոլոր 8 գործողություններն էլ, պատկերավոր ասած, մնացին թղթի վրա: Սրա պատճառը թերևս այն էր, որ այս փաստաթղթի մշակման ժամանակ շարունակվում էր կիրառության մեջ մնալ միգրացիոն գործընթացների կարգավորման նպատակի ու էության վերաբերյալ խիստ ընդգրկուն սահմանումը: Նշված բացը վերացավ հաջորդ 5-ամյա ժամանակաշրջանի՝ 2017-2021 թթ. համար մշակվող ռազմավարության ժամանակ, երբ կիրառության մեջ դրվեցին Միգրացիայի միջազգային կազմակերպության կողմից միգրացիայի համալիր կառավարման մոդելով սահմանված մոտեցումները, որոնց համաձայն՝ բնակչության տեղաշարժերի կարգավորման ուղղությամբ տարվող աշխատանքները դասակարգվում են չորս հիմնական՝ «միգրացիա և զարգացում», «աջակցություն բնակչության կանոնակարգված տեղաշարժերին», «բնակչության տեղաշարժերի կարգավորումներ» և «հարկադիր միգրացիա» ոլորտների¹¹:

ՀՀ կառավարության հավանությանն արժանացած 2017-2021 թթ. միգրացիոն քաղաքականության ռազմավարության մեջ ընդգրկված են 8 հիմնախնդիրներ, որոնք համահունչ են միգրացիայի համալիր կառավարման մոդելով սահմանված ոլորտներին և Հայաստանի առջև ծառայած մարտահրավերներին: Ռազմավարությամբ յուրաքանչյուր հիմնախնդրի համար սահմանված են հետապնդվող նպատակը, դրան հասնելու ճանապարհին լուծվելիք 22 խնդիրները և, վերջապես, այն հիմնական մեխանիզմներն ու ուղղությունները, որոնք կապահովեն արձանագրված 78 խնդիրների լուծումը: Ռազմավարության մեջ որպես առանձին՝ 9-րդ ուղղություն տրված է դրա մշտադիտարկման ու գնահատման համակարգը:

¹¹ Sté u The essentials of migration management a guide for policy makers and practitioners, vol. I, II, III, IOM 2004, <https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/activities/ibm/14-IOM-IBM-FLYER-Essentials-of-Migration-Management-EMM.pdf>, vol. II, էջ 3:

ՀՀ կառավարությունն այնուհետև հաստատեց 2017-2021 թթ. միգրացիոն ռազմավարության արդյունավետ իրագործումն ապահովող գործողությունների ծրագիրը՝ բաղկացած 162 կետերից: Ճիշտ է, ծրագրի ավարտին դեռևս 1 տարի կա, այդուհանդերձ անցած 4 տարիների համար կարելի է արձանագրել մի շարք կարևոր արդյունքներ: Մասնավորապես, ՀՀ կառավարությունը հավանություն է տվել «Հայաստանի Հանրապետությունում փախստական ճանաչված և ապաստան ստացած անձանց, ինչպես նաև երկարաժամկետ միգրանտների ինտեգրման քաղաքականության հայեցակարգին», ինչպես նաև այս հայեցակարգը կյանքի կոչող գործողությունների ծրագրին (ռազմավարության 3.2 խնդիր):

Այս տարի ՀՀ կառավարությունը հաստատեց Հայաստանի Հանրապետություն վերադարձող (այդ թվում՝ հարկադիր վերադարձող) քաղաքացիների վերաինտեգրմանն ուղղված առաջնային աջակցության պետական ծրագիրը, որի համաձայն՝ այս անձանց տրվում են տարբեր տեսակի օգնություններ, այդ թվում նաև ֆինանսական աջակցություն՝ ամսական 60 հազար դրամ՝ կացարանի խնդրի ժամանակավոր լուծման համար (ռազմավարության 3.1 խնդիր): Միջազգային դոնոր հանրության միջոցներով Աբովյան քաղաքում սկսվել է ապաստան հայցողների համար միջազգային չափանիշներին բավարարող նոր հատուկ կացարանի ստեղծումը՝ նախատեսված 120 անձի համար (ռազմավարության 2.2 խնդիր): 2019 թ. հունվարից գործում է օտարերկրյա քաղաքացիներին աշխատանքային գործունեության թույլտվություն տրամադրելու համակարգը (ռազմավարության 1.2 խնդիր), ինչպես նաև լուծում են ստացել ռազմավարության բազմաթիվ այլ խնդիրներ:

Բայց նոր ռազմավարության մեջ կիրառված ամենից արժեքավոր մոտեցումը թերևս այն է, որ հիմնախնդիրներից 4-րդը ամբողջությամբ վերաբերում է «միգրացիա և զարգացում» ուղղությանը՝ նպատակ հետապնդելով տեղաշարժերի արդյունքում միգրանտների վաստակած միջոցները, ձեռք բերած գիտելիքներն ու հմտությունները ծառայեցնել անձամբ միգրանտի, նրա ընտանիքի, համայնքի ու երկրի զարգացմանը: Ձևակերպված նպատակին հասնելու համար առանձնացված են 3 խնդիրներ, դրանք նախատեսվում են լուծել 11 մեխանիզմների կիրառմամբ՝ 23 գործողությունների միջոցով: Դրանցից 12-ի իրականացման ժամկետ է սահմանված 2021 թ.: Յավոք, արդեն իսկ ավարտված գործողությունների մասով միգրացիոն ծառայության կայքէջում տեղեկություններ չկան, և հնարավոր չէ գնահատել դրանց արդյունավետությունը: Հարկ է նշել ԳԾ-ի կատարման ընթացքի ոչ պատշաճ հրապարակայնացումը, ինչը ռազմավարության թույլ կողմերից է:

Գործնական առաջարկներ միգրացիոն գործընթացների կարգավորման ռազմավարական փաստաթղթերի մշակման գործընթացը արդյունավետ կազմակերպելու և այն ինստիտուցիոնալացնելու նպատակով

1. Մեր կարծիքով, միանգամայն արդարացված է այն մոտեցումը, երբ նախ մշակվում է միգրացիոն գործընթացների պետական կարգավորման քաղաքականության ռազմավարությունը և ՀՀ կառավարության կողմից հավանության արժանանալուց հետո դրա իրականացման ԳԾ-ն:

2. Խիստ կարևոր է այդ փաստաթղթերի մշակման աշխատանքներում փորձագիտական հանրության ներկայացուցիչների ներգրավումը: Մինչև այժմ բոլոր 4 դեպքերում էլ փաստաթղթերի մշակմանը անմիջականորեն մասնակցել են ոլորտում հայտնի փորձագետները:

3. Ցանկալի է՝ մինչև նոր ժամանակաշրջանի համար փաստաթղթերի մշակմանը ձեռնամուխ լինելը իրականացնել գործող ռազմավարության ու ԳԾ-ի գնահատում բացերը վեր հանելու և դրանցից հետագայում հնարավորինս խուսափելու նպատակով:

4. Փորձագիտական խումբը,

- ելնելով գնահատման արդյունքներից,

- միգրացիոն իրավիճակում արձանագրված նոր իրողություններից,

- միգրացիոն անդրադարձեր ունեցող սոցիալ-տնտեսական զարգացման նոր ծրագրերից,

- միջպետական ու տարածաշրջանային հարաբերությունների նոր զարգացումներից, պետք է առաջիկա ժամանակաշրջանի համար առաջարկի միգրացիոն պետական կարգավորման հիմնախնդիրներն ու այդ ուղղություններով հետապնդվող նպատակները:

5. Դրանց վերաբերյալ շահագրգիռ պետական կազմակերպությունների և ոլորտում գործունեություն ծավալող միջազգային կառույցների քննարկումներից ու համաձայնություն ձեռք բերելուց հետո աշխատանքների կազմակերպման հաջորդ փուլում փորձագիտական խումբը կձևակերպի նպատակներին հասնելու ճանապարհին առկա խնդիրները և դրանց լուծման հնարավոր մեխանիզմներն ու ուղղությունները:

6. Այնուհետև միգրացիոն պետական կարգավորման քաղաքականության ռազմավարության նախագիծը ենթակա է ՀՀ կառավարություն ներկայացվելու:

7. ՀՀ կառավարության կողմից հաստատվելուց հետո փորձագիտական խումբը կսկսի աշխատանքները ԳԾ-ի մշակման ուղղությամբ՝ ակտիվորեն համագործակցելով միգրացիոն ծառայության և ոլորտում իրավասություններ ունեցող պետական մարմինների հետ:

8. Առանձին քննարկման առարկա է ԳԾ-ի իրականացման ժամանակաշրջանի տևողության հարցը: Գործնական նպատակահարմարությամբ պայմանավորված՝ այն չի կարող պակաս լինել 3 տարուց և

ավելի՝ 10 տարուց: Ելնելով նախընթաց տարիների փորձառությունից, ինչպես նաև այլ ոլորտների համար ՀՀ կառավարության ընդունած մոտեցումներից՝ առավել իրատեսական ժամանակաշրջան կարող է համարվել 5 տարին:

9. ԳԾ-ի մշակման ժամանակ առանձնակի ուշադրություն պետք է դարձնել առաջարկվող յուրաքանչյուր գործողության համար պահանջվող ֆինանսական միջոցների ծավալի և դրանց աղբյուրների վերաբերյալ հարցերին: Հնարավոր է և անգամ խրախուսելի, որ առանձին գործողություններ իրականացվեն ոլորտում գործունեություն ծավալող միջազգային կազմակերպությունների կամ գործընկեր պետությունների հաշվին:

10. Հաշվի առնելով, որ վերը նշված քայլերի հիման վրա մշակումները և աշխատանքների կատարման համար փորձագետներ կամ փորձագիտական թիմ ընտրելը ժամանակատար և ծախսատար գործընթաց են, ցանկալի է, որ միգրացիոն ծառայությունը ընթացիկ ԳԾ-ի ժամկետի ավարտից առնվազն մեկ տարի առաջ մշակի «Միգրացիոն գործընթացների պետական կարգավորման ռազմավարության ու դրա իրականացման ԳԾ-ի մշակման աշխատանքների կազմակերպման» ծրագրային առաջարկ և ֆինանսական միջոցներ հայթայթելու հարցով բանակցի ոլորտում գործունեություն ծավալող միջազգային կազմակերպությունների կամ այլ դոնորների հետ: Այլընտրանքային տարբերակ կարող է համարվել աշխատանքների ֆինանսավորումը պետական բյուջեի միջոցների հաշվին:

Բանալի բառեր – *միգրացիոն գործընթացներ, պետական կարգավորում, ռազմավարություն, հայեցակարգ, գերակա խնդիր, գործողությունների ծրագիր*

ГАГИК ЕГАНЯН – Миграционная ситуация и стратегии управления перемещениями населения в Республике Армения. – После независимости перемещения населения в Армении достигли беспрецедентных масштабов, они воздействуют почти на все сферы общественной жизни. Сегодня миграционные процессы справедливо вызывают в обществе наибольшее беспокойство, а их регулирование приобрело для страны стратегическое значение. Деятельность, осуществлённую в этом направлении, можно разделить на несколько этапов с присущими каждому недостатками и преимуществами. В этой связи чрезвычайно важно создать такую институциональную систему, которая позволит иметь стратегию государственного регулирования миграционными процессами и программу по её реализации, адекватную вызовам времени.

Ключевые слова: *миграционные процессы, государственная регулирование, стратегия, концепция, приоритетная задача, программу действий*

GAGIK YEGANYAN – Migration Situation and Strategies of Population Movement Management in RA. – Since independence in 1991, the movements of the population of the Republic of Armenia reached such unprecedented proportions that they have made a significant impact on almost all spheres of public life. Migration

processes, indeed, are among the most sensitive issues for the public, and its state regulation is a matter of strategic importance for the country. Activities taken in this direction during the past years may be divided into several stages, each having pros and cons. From this perspective, it is quite important to establish an effective institutional system for migration policy development that will allow the generation of strategy on the state regulation of migration processes and action plans for its implementation in line with the current issues.

Key words: *migration processes, state regulation, strategies, concepts, priority goals, action plans*

Ներկայացվել է՝ 25.06.2020

Գրախոսվել է՝ 25.09.2020

Ընդունվել է տպագրության՝ 25.12.2020