



European
University
Institute

ROBERT
SCHUMAN
CENTRE FOR
ADVANCED
STUDIES

КАРИМ Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции

Финансируется совместно с Европейским Союзом

Миграционная политика в Республике Армения (РА)

Айкануш Чобанян

Пояснительная записка 2012/46

Социально-политические рамки миграции

Сентябрь, 2012



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



До 2000 года не существовал какой-либо всеобъемлющий документ, определяющий государственную политику регулирования в сфере миграции. Государственная политика, регулировавшая миграцию в Республике Армения (РА), в основном была направлена на решение проблемы массовых потоков беженцев из Азербайджана, Нагорного Карабаха и других территорий бывшего СССР. Таким образом, политика государственного регулирования этой области в 1988-1999 гг., главным образом, сводилась к **оперативному управлению**¹:

Первый раз правительство Армении приняло всеобъемлющий документ в области государственного регулирования миграции, одоблив Концепцию государственного регулирования миграции в Республике Армения, в ноябре 2000 года.

Этот документ состоял из предисловия и трех основных разделов. В первом разделе – «Положения государственной миграционной политики Республики Армения», были перечислены принципы, основные задачи, механизмы и направления их решения. Во втором разделе предусмотрены изменения, необходимые для проведения правовой и законодательной сфер в области миграции в соответствии с основными задачами государственной миграционной политики. В третьем разделе перечислены государственные органы, занимающиеся вопросами миграции, и виды их деятельности. В этом же разделе были представлены предложения по пересмотру определенных видов деятельности и механизмов, обеспечивающих тесное взаимодействие между субъектами миграционной системы, в связи с необходимостью реализовать государственную миграционную политику в рамках более рациональной и продуктивной административной структуры. К Концепции прилагались также два информативных документа: «Оценка ситуации в области миграции в Республике» и «Анализ действующего законодательства РА с точки зрения регулирования миграционных процессов»².

После принятия первой Концепции, в результате изменений в миграционной ситуации и в связи с новыми проблемами в сфере миграции в Армении, правительство Армении в июне 2004 года пересмотрело и приняло новую Концепцию. Эта Концепция была разработана с учетом демографической ситуации, национальной безопасности и принципов устойчивого человеческого развития Армении. Она была направлена на укрепление принципов прав человека, изложенных в международных документах³. В ней, в основном, была сохранена структура, аналогичная структуре предыдущей Концепции, за исключением двух новых приоритетов, связанных с актуальными проблемами того времени:

- Предотвращение незаконной эмиграции из Республики Армения и поддержка возвращения и реинтеграции граждан Армении, незаконно пребывавших за рубежом.
- Предотвращение контрабанды и торговли людьми, вывозимыми из Республики Армения, и разработка механизмов защиты жертв⁴.

В случае обеих Концепций на лицо следующие пробелы:

- Целесообразным было бы принятие планов реализации обоих концептуальных документов, что позволило бы более эффективно применять на практике политические принципы, определенные в Концепциях;
- Не была осуществлена оценка Концепций с финансовой точки зрения;

¹ «Концепция политики государственного регулирования миграции в Республике Армения» была принята в качестве Приложения к Протоколу заседания Правительства Армении, Решение № 51 от 30 декабря 2010 г., с. 3.

² «Концепция государственного регулирования миграции в Республике Армения» была принята в качестве Приложения к Протоколу заседания Правительства Армении, Решение № 54 от 29 ноября 2000 года, стр. 3.

³ «Концепция государственного регулирования миграции в Республике Армения» была принята в качестве Приложения к Протоколу заседания Правительства Армении, Решение № 24 от 25 июня 2004 года, стр. 4-5.

⁴ Там же, пункты 4-5.

- В Концепциях не были определены механизмы мониторинга и оценки эффективности процесса миграционной политики.

Возможно, из-за вышеупомянутых факторов, государственная система регулирования миграции в РА, в сочетании с политическими подходами и предыдущими организационными и административными механизмами, была не в состоянии эффективно решать проблемы миграции, с которыми сталкивается РА.

На самом деле, до сих пор руководствующаяся только настоящим моментом, оперативная политика РА направлена, прежде всего, на укрепление законодательства в этой области. Тем не менее, это автоматически не привело к повышению положительного влияния миграционной политики РА и предупреждению и уменьшению - негативных последствий миграции. Таким образом, **настало время перейти от пассивной и оперативной политики к проактивно-предсказуемой миграционной политике.**

В связи с Европейской политикой соседства и инициативой Восточного партнерства у Армении появились новые обязанности в этой области. Кроме того, правительство Армении объявило интеграцию с ЕС одним из развивающихся приоритетных направлений политики, что предусматривает новые подходы к миграции и признание того, что миграционная ситуация изменилась следующим образом:

- Было зафиксировано существенное увеличение объемов пассажиропотоков в/из Армении (за исключением кризисного периода, в течение которого его темп роста несколько снизился), что свидетельствует об активизации миграционных процессов⁵.
- Просматривается тенденция притока лиц, возвращающихся в Армению, что является новым явлением для Армении по сравнению с ситуацией прошлых лет⁶.
- Объем денежных переводов, направляемых в Армению физическими лицами, увеличился (за исключением кризисного периода, в течение 2008-2009 гг.) Эти переводы обрели важную роль в экономике и социальной жизни РА⁷.
- Увеличились случаи выявления -, связанных с торговлей людьми или их эксплуатацией, что представляет собой новое явление в постсоветской Армении⁸.

С целью ликвидации пробелов первых двух Концепций, а также с учетом новых реалий, возникла необходимость разработки новой Концепции. Новая Концепция государственного регулирования миграции в Республике Армения была утверждена протокольным решением правительства РА № 51 от 30 декабря 2010 г. В ней определены четырнадцать приоритетных направлений, в случае каждого из которых определена цель и приведены основные подходы и механизмы для достижения этой цели.

Три приоритетных направлений из упомянутых 14 – содержат совершенно новые задачи и подходы к их решению:

1. Сближение законодательной базы РА в области регулирования миграции и административной системы с соответствующим законодательством ЕС и лучшими

⁵ Объемы передвижений через международные границы в 2000-2010 гг., по данным регистрации пассажиров на пограничных пунктах РА: <http://www.backtoarmenia.com/?hcat=85&scat=87>

⁶ Минасян А., Погосян А., Геворгян Л., Чобанян А. (2008). Исследование возвратной миграции в Армению в 2002-2008 гг. Ереван, Асогик. http://www.osce.org/yerevan/item_11_35901.html. Чобанян А. (2010) Вопросы реинтеграции мигрантов, возвращающихся в Армению.

⁷ Данные Центрального Банка РА по денежным переводам через банковскую систему Армении и в некоммерческих целях в 2005-2010 гг.: http://www.smsmta.am/?menu_id=52

⁸ Миграция и человеческое развитие: возможности и вызовы. Национальный доклад Армении о человеческом развитии. ПРООН, 2009, стр. 92-94.

институциональными структурами государств-членов ЕС, с учетом национальных и государственных интересов.

2. Формирование информационной системы регистрации миграционных потоков.
3. На основе анализа и оценки миграционной ситуации в Республике Армения, мониторинга и оценки хода реализации миграционной политики, внедрение системы ее текущего пересмотра и корректировки.

Пять приоритетных направлений определялись и ранее, однако Концепция предлагает новый подход к их решению. В их число входят:

1. Содействие возвращению граждан Армении из зарубежных стран и их реинтеграция на своей родине.
2. Предотвращение нерегулярной миграции, зарождающейся из Республики Армения, усовершенствование законодательной базы, относящейся к нерегулярной миграции
3. Регулирование условий занятости иностранных граждан в Республике Армения, с учетом потребностей и развитий рынка труда Республики Армения.
4. Защита прав и интересов граждан РА, выезжающих на работу за рубеж.
5. Обеспечение непрерывности осуществления политики интегрирования насильственно депортированных из Азербайджана в 1988-1992 годах беженцев в обществе.

Два приоритетных направления являются новыми. Они в основном относятся к внедрению системы биометрических электронных паспортов и удостоверений личности, а также улучшения системы управления границами Армении. Кроме того, есть еще несколько направлений, которые остаются приоритетными для правительства. Это совершенствование системы предоставления убежища, организация борьбы с торговлей людьми и защита жертв торговли людьми, регулирование массовых передвижений населения в периоды чрезвычайных ситуаций и учет внутренних миграционных процессов.

В целях обеспечения реализации Концепции был принят Постановлением Правительства РА # 1593-N от 10 ноября, 2011 г. «План действий по реализации концепции политики государственного регулирования миграции в Республике Армения в 2012-2016 гг.».

План действий предлагает решение 14 вопросов, представленных в Концепции государственного регулирования миграции населения. В частности, в результате мероприятий, проводимых в рамках Плана действий, законодательство Республики Армения в области миграции должно быть гармонизировано с законодательством ЕС и соответствовать его лучшим институциональным инфраструктурам⁹; должны быть улучшены системы управления границами и обеспечения убежища¹⁰; а также должна стать более эффективной борьба с торговлей людьми и защита жертв торговли людьми. План действий также предусматривает внедрение информационной системы для регистрации потоков миграции¹¹, что позволит компетентным органам работать вместе, и получать более надежное, полное представление о ситуации в этой области. Кроме вышеуказанного, будут развиваться механизмы для получения информации по вопросам миграции из альтернативных источников, в том числе будут проводиться репрезентативные исследования миграционных потоков каждые 2-3 года.

⁹ Мероприятия 1.1-1.4, определенные для решения Вопроса 1 в Проекте Плана действий, стр. 5-7.

¹⁰ Меры, направленные на решение вопроса 3 по «Улучшению системы управления границами РА с помощью внедрения комплексных принципов управления границами», определяются решением правительства РА № 482-N от 21 апреля 2011 года, которым утверждается План действий по обеспечению безопасности границ и интегрированного управления государственной границы на 2011-2015 гг.

¹¹ Мероприятия 4.1-4.3, определенные для решения Вопроса 4 в Проекте Плана действий, стр. 9-13.

План действий также будет использоваться для защиты прав и интересов граждан РА, выходящих на работу за рубеж. В то же время в нем предвидится ряд мер¹², направленных на предотвращение незаконной миграции из Армении в качестве страны происхождения, а также поддержку возвращения и будущую реинтеграцию граждан РА в Армении.

Интеграция беженцев, депортированных из Азербайджана в 1988-1992 гг., будет продолжена. Будет разработана программа по решению жилищных проблем беженцев с участием международных доноров.

В предстоящие пять лет, в результате реализации Плана действий Концепции Политики государственного регулирования миграции в Республике Армения в 2012-2016 гг., в РА будет улучшена система обеспечения защиты иностранцев и лиц без гражданства по гуманитарным причинам. План действий также будет способствовать внедрению системы электронных паспортов и идентификационных карт содержащих биометрические данные с целью повышения уровня защиты документов и содействия мобильности граждан РА.

¹² Мероприятия 8.1-8.4, определенные для решения Вопроса 8 в Проекте Плана действий, стр. 22-25.

Библиография

- «Концепция государственного регулирования миграции в Республике Армения» была принята в качестве Приложения к Протоколу заседания Правительства Армении, Решение № 54 от 29 ноября 2000 года.
- «Концепция государственного регулирования миграции в Республике Армения» была принята в качестве Приложения к Протоколу заседания Правительства Армении, Решение № 24 от 25 июня 2004 года.
- «Концепция политики государственного регулирования миграции в Республике Армения» была принята в качестве Приложения к Протоколу заседания Правительства Армении, Решение № 51 от 30 декабря 2010 г.
- Проект «Программа действий по реализации концепции политики государственного регулирования миграции в Республике Армения в 2012-2016 гг».
- Минасян А., Погосян А., Геворгян Л., Чобанян А. (2008). Исследование возвратной миграции в Армению в 2002-2008 гг. Ереван, Асогик
- Миграция и человеческое развитие: возможности и вызовы. Национальный доклад Армении о человеческом развитии. ПРООН, 2009.
- Чобанян, Н. (2010). «Вопросы реинтеграции мигрантов, возвращающихся в Армению». (будет опубликовано в ближайшее время).
- Расширенный миграционный профиль Армении. Построение миграционных партнерств (ПМП), 2011.