



European
University
Institute

ROBERT
SCHUMAN
CENTRE FOR
ADVANCED
STUDIES

КАРИМ Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции

Финансируется совместно с Европейским Союзом

Эмиграция и диаспора Республики Армения

Айкануш Чобанян

Пояснительная записка 2012/104

Социально-политические рамки миграции

Сентябрь, 2012



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



Аннотация

В качестве приоритетного направления в «Концепции политики государственного регулирования миграции в Республике Армения» (2010 г.) рассматриваются такие области эмиграции, как трудовая эмиграция, нелегальная эмиграция из Армении и др. Эмиграционные потоки из Армении преимущественно состоят из трудовых эмигрантов, поэтому в данной работе мы проанализировали политику государства в отношении трудовой эмиграции. Иммиграция не выделяется в Концепции в качестве отдельного вопроса, что, вероятно, обусловлено низким уровнем иммиграции в Армению.

В настоящее время Правительство Армении предпринимает меры по поддержанию связей с диаспорой. Конституционные поправки, одобренные на референдуме в 2005 году, отменили норму, запрещающую двойное гражданство. В 2008 году было создано министерство диаспоры. В 2009 году правительство Армении приняло «Концепцию развития партнерства Армения-диаспора». Был разработан проект «Концепции организации процесса репатриации».

До 2000 года Армения не имела государственной миграционной политики. Миграция регулировалась государством в основном посредством законодательства, то есть закона о гражданстве, закона об иностранцах, закона о государственной границе и т.д. Впервые государственная политика по вопросам миграции была сформулирована в документе «Концепция государственного регулирования миграции в Армении», который был принят правительством в ноябре 2000 г. Впоследствии в связи с изменениями в миграционной ситуации и новыми миграционными вызовами правительство пересмотрело и одобрило новые Концепции в 2004 и, позднее, в 2010 г. В ноябре 2011 г.¹ Правительством был принят План действий по реализации Концепции на 2012-2016 гг. (2010 г.).

На протяжении всего периода после приобретения независимости в общей миграционной картине Армении доминировала эмиграция, которая носила массовый характер в 1990-ых гг. и постепенно снижалась в следующем десятилетии. По оценочным данным, 1,0-1,1 млн. человек эмигрировали из Армении в 1988-2001 гг. и 150 тыс. в 2002-2007 гг. (UNDP Report, стр. 46, 48). С 2008 г. обследования не проводились, но согласно статистике пассажирооборота², в эти годы ежегодно эмигрировали из Армении до 20-30 тысяч человек.

В качестве приоритетного направления в «Концепции политики государственного регулирования миграции в Республике Армения» (2010 г.) рассматриваются такие области эмиграции, как трудовая эмиграция, нелегальная эмиграция из Армении и др.

Эмиграционные потоки из Армении в основном состоят из трудовых эмигрантов, которые составляют до 70-75% от общего числа эмигрантов, при этом, согласно некоторым исследованиям, иногда они даже достигают до 94% (Minasyan A., Pogosyan A., et al., 2008, p. 9).

¹ См.: Chobanyan H. (2011) Evolution of the Policy Framework on Migration Issues in the Republic of Armenia since 1991 Analytical Overview. CARIM East-Consortium for Applied Research on International Migration. <http://www.carim-east.eu/media/Chobanyan.pdf>

² Государственная миграционная служба Министерства территориального управления РА. Доступ 23 марта 2012 г., http://www.smsmta.am/?menu_id=18

Таким образом, в данной работе мы проанализируем государственную политику в отношении трудовой эмиграции.

Две предыдущие Концепции, одобренные правительством Армении в 2000 и 2004 г., почти одинаково обозначают цели государственного регулирования эмиграции:

- Правовое регулирование и целенаправленный государственный контроль трудовой эмиграции.
- Реализация государственной защиты прав и правовых интересов трудовых эмигрантов.
- Интеграция Республики Армения в международный трудовой рынок.

Концепция 2000 года определила семь основных направлений для реализации упомянутых целей. Эти направления по продолжительности реализации подразделяются на долгосрочные и краткосрочные. В Концепции 2004 года были выделены всего три основных направления.

Следует отметить, что не было предпринято практически никаких шагов для реализации упомянутых выше основных задач и механизмов. Единственное исключение составляет законодательное регулирование: в 2001 году был подготовлен проект закона о регулировании трудоустройства за рубежом, однако он так и не был принят Правительством.

Последний вариант (2007) законопроекта³ был направлен как на предотвращение путем обмана или другим незаконным путем отправки граждан за рубеж, с целью их трудоустройства, так и на создание правовой базы для того, чтобы упорядочить вопросы трудоустройства за рубежом и оно служило интересам трудовых мигрантов.

В соответствии с законопроектом, государство преследует две основные цели:

Первая состоит в том, чтобы обеспечить правовые гарантии для защиты прав и интересов трудовых мигрантов. Для достижения этой цели компании, участвующие в привлечении трудовых мигрантов, должны проходить процедуру лицензирования.

Вторая цель заключается в изучении рынков труда зарубежных стран. Для этого законопроект устанавливает правовые и организационные виды деятельности, которые должны осуществляться Правительством Армении, а также государственным органом, отвечающим за организацию трудовой миграции, дипломатическими представительствами и посольствами Армении с целью регулирования миграции в другие страны. Эта деятельность охватывает весь спектр мер: от изучения спроса и предложения на рынках труда других стран и условий найма иностранцев до подписания международных межправительственных соглашений о регулировании трудоустройства за рубежом.

С 2001 г. в законопроект несколько раз вносились изменения, в том числе предложенные международными экспертами. Тем не менее, он так и не был одобрен. Это объясняется осторожным отношением политиков к вопросам миграции, в частности к регулированию миграции в другие страны, так как общественность предполагает, что действия правительства будут только способствовать оттоку граждан из Армении.

В последней Концепции (принята в 2010 г.) были выделены шесть приоритетов в решении проблемы защиты прав и интересов армянских граждан, уезжающих для работы за рубежом⁴. «План действий на 2012-2016 гг. по реализации Концепции политики государственного регулирования миграции в Республике Армения» (принят в 2011 г.) предусматривает конкретные

³ «Концепция организации процесса репатриации», 2007 г. (на армянском языке). [Արտագնա աշխատանքները կարգավորման մասին ՀՀ օրենքի նախագծի ընդունման հիմնավորում]

⁴ «Концепция государственного регулирования миграции в Республике Армения» (2010 г.), с.13.

виды деятельности и 25 действий по их реализации, которые направлены на решение вопроса, обозначенного в Концепции. Государственная миграционная служба, Министерство труда и социальных вопросов и Министерство иностранных дел Армении названы в качестве основных органов, отвечающих за реализацию. План на 2012-2016 гг. предусматривает, в частности, подготовку законопроектов о защите прав и интересов трудовых мигрантов.

Следует также упомянуть, что вопрос регулирования трудоустройства за рубежом выделен также в правительственной программе Республики Армения на 2008-2012 гг. и Плана действий ЕС и Армении.

Кроме того, Армения является участником нескольких международных конвенций и сопутствующих протоколов о правовом статусе трудовых мигрантов, социальной защите трудовых мигрантов и др.⁵ Армения также подписала несколько двусторонних соглашений по вопросам трудовой миграции⁶. Однако эти двусторонние соглашения являются формальностью, и ни одно из них не работает, не только в силу отсутствия последовательной реализации, но и из-за отсутствия соответствующих механизмов: соглашения не обновлялись со времени их подписания. Единственным исключением является Россия, поскольку принимаются некоторые меры в этом направлении⁷. В настоящее время в сфере трудовой миграции Армения имеет предложения о сотрудничестве от стран Персидского залива, в частности Катара и Омана. Было достигнуто соглашение с Катаром о привлечении армянской рабочей силы (в частности, медицинского персонала). Объединенные Арабские Эмираты также выразили заинтересованность в двустороннем сотрудничестве с Арменией в области трудовой миграции. В Европе переговоры о двусторонних соглашениях ведутся с Францией и Болгарией.

Учитывая, что европейская интеграция представляет собой политический приоритет для развития Республики Армения, поощрение мобильности людей, а также стимулирование и интенсификация контактов между гражданами Армении и ЕС являются важными элементами сближения Армении и Европы. 27 октября 2011 года ЕС и Армения подписали совместную декларацию о Партнерстве по мобильности⁸. Потенциальными выгодами от Партнерства по мобильности ЕС и Армении могут стать упорядочение возможности трудоустройства и интеграция с ЕС (участвующими странами-членами ЕС), что принесет армянским мигрантам новые навыки и опыт работы, возросший доход, равноправие и возможность перевода пенсионных прав. Что касается Армении в целом, это увеличит объем иностранных инвестиций и торговых связей для Армении, перевод денежных средств, объем ноу-хау и инноваций, циркуляцию умов (посредством схем циклической миграции и повышения роли диаспор в развитии их родной страны). Однако до сих пор не были предприняты конкретные шаги в рамках данной инициативы.

⁵ МОТ Конвенция №97 о трудовой миграции, 1949 г. (ратифицирована Арменией в 2006 г.), МОТ Конвенция №143 о трудовых мигрантах (дополнительные положения), 1975 г. (ратифицирована Арменией 27 января 2006 г.), Европейская социальная хартия 1996 г. (пересмотренная) (ратифицирована Арменией в 2004 г.) – статьи 18-19, Соглашение СНГ о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов (подписано Арменией в 1994 г.).

⁶ Были подписаны соглашения о социальной защите граждан, работающих на территории Российской Федерации (1994 г.), Грузии (1993 г.), Украины (1995 г.) и Беларуси (2000 г.).

⁷ Была создана совместная армяно-российская рабочая группа, и в рамках этого сотрудничества российская сторона разработала и представила армянской стороне новый проект межправительственного соглашения о регулируемом привлечении армянской рабочей силы для трудоустройства на территории Российской Федерации. Состоялись две встречи рабочей группы: в Москве 1-2 июня 2010 года и Ереване 15-16 июня 2011 года.

⁸ Участие принимают 10 стран-членов ЕС (Бельгия, Болгария, Чехия, Франция, Германия, Италия, Нидерланды, Польша, Румыния и Швеция). Это гибкая и не имеющая обязательной силы инициатива по регулируемому перемещению людей. Ожидается, что она поможет усилить способность Армении управлять миграцией, информировать, интегрировать и защищать мигрантов и тех, кто вернулся, а также способность бороться с нерегулируемой миграцией и торговлей людьми.

Иммиграционная политика отдельно не рассматривается в «Концепции политики государственного регулирования миграции в Республике Армения», что, возможно, связано с низким уровнем иммиграции в Армению.

Иммиграционные потоки частично включены в следующие направления Концепции: *усовершенствование системы предоставления убежища и обеспечение эффективной интеграции иностранных граждан в армянском обществе после предоставления им статуса беженцев, а также регулирование условий занятости иностранных граждан в Армении*⁹.

В настоящее время **армянскую диаспору** можно разделить на «старую» и «новую»:

- Многие сообщества армянской диаспоры появились в начале 20 века после геноцида и массовых депортаций западных армян из Османской империи. Они уже в течение нескольких поколений живут в принимающих странах в качестве граждан этих стран. Их принадлежность к диаспоре обусловлена их этническим армянским происхождением.
- Те, кто покинули страну после распада СССР и приобретения Арменией независимости (с 1991 г.), рассматриваются как члены Новой диаспоры. Большинство из них остаются гражданами Армении.

В настоящее время Правительство Армении предпринимает значительные усилия по укреплению связей с диаспорой. В 2008 году было создано Министерство диаспоры РА¹⁰. Кроме того, в 2009 году Правительство Армении одобрило «Концепцию развития партнерства Армения-диаспора», в которой затронуты вопросы защиты языка, культуры, религии и образовательных прав каждого армянина, проживающего на родине или за рубежом, в рамках международного права, сохранения армянской идентичности и укрепления отношений между Арменией и диаспорой¹¹.

Правительственная программа на 2008-2012 гг. предусматривает подготовку законодательства, способствующего репатриации, и реализацию всеобъемлющей программы иммиграции представителей диаспоры в Армению. К настоящему времени был подготовлен проект «Концепции организации процесса репатриации», в котором разработка и реализация проектов, способствующих репатриации, рассматриваются как важный компонент государственной политики.

Следующим шагом в укреплении связей с диаспорой стали поправки к Конституции, одобренные на референдуме 27 ноября 2005 года и устранившие норму, запрещающую двойное гражданство. В настоящее время тысячи представителей диаспоры получают армянское гражданство, сохраняя при этом свое первоначальное.

Правительство Армении также активно продвигает и способствует мобилизации ресурсов, которыми обладают мигранты, для развития экономики страны. В 2006 году правительство разработало проект по созданию специального Всеармянского банка в Армении, который позволяет более эффективно использовать капитал диаспоры в развитии армянской экономики. Строительство Всеармянского банка началось в одном из небольших городов Армении – Дилижане, который планируется превратить в крупный финансовый центр Армении. Кроме того, в 1992 году в Армении был основан Всеармянский фонд «Айастан»¹², который ежегодно проводит благотворительные телемарафоны, собирая пожертвования армян, живущих за

⁹ «Концепция политики государственного регулирования миграции в Республике Армения» (2010), с. 13,14.

¹⁰ Министерство диаспоры Республики Армения. Доступ 25 апреля 2012 г., http://www.mindiaspora.am/en/About_us.

¹¹ «Концепция развития сотрудничества Армения-диаспора» (2009).

¹² Всеармянский фонд «Айастан». Доступ 25 апреля 2012 г., <http://www.himnadram.org/>

рубежом, и граждан Армении. Миссия Фонда заключается в том, чтобы объединить армян в Армении и за рубежом для совместной борьбы с трудностями и ради устойчивого развития Армении и Нагорного Карабаха.

Библиография

- «Концепция государственного регулирования миграции в Республике Армения» была принята как приложение к решению заседания правительства Армении №54 от 29 ноября 2000 г.
- «Концепция государственного регулирования миграции населения в Республике Армения» была принята как приложение к решению заседания правительства Армении №24 от 25 июня 2004 г.
- «Концепция развития сотрудничества Армения-диаспора» была принята как приложение к решению заседания правительства Армении №34 от 30 августа 2009 г. (на армянском языке). <http://www.mindiaspora.am/en/legislation>
- «Концепция политики государственного регулирования миграции в Республике Армения» была принята как приложение к решению заседания правительства Армении №51 от 30 декабря 2010 г. <http://www.smsmta.am/?id=1011>
- «Программа действий по реализации Концепции политики государственного регулирования миграции в Республике Армения в 2012-2016 гг.» была одобрена распоряжением правительства Армении №1593 от 10 ноября 2011 г. <http://www.smsmta.am/?id=1010>
- Правительственная программа правительства Армении на 2008-2012 гг., Ереван 2008. <http://www.gov.am/files/docs/77.pdf>
- Проект «Концепции организации процесса репатриации» (на армянском языке). <http://www.mindiaspora.am/res/3.%20Irvakan%20akter/6.%20Nakhararutyan%20pastatgher/2.%20Hayesakarg/rep-hayetsakarg.pdf>
- Проект «Концепции принятия закона о регулировании трудоустройства за рубежом» 2007 (на армянском языке). [Արտազնա աշխատանքների կարգավորման մասին ՀՀ օրենքի նախագծի ընդունման հիմնավորում]
- Проект закона о регулировании трудоустройства за рубежом, 2007 (на армянском языке). [Արտազնա աշխատանքների կարգավորման մասին ՀՀ օրենքի նախագիծ]
- «Концепция изучения и предотвращения нерегулируемой миграции из Республики Армения» принята решением заседания правительства Армении №51 от 29 декабря 2011 г. (на армянском языке).
- EU-Armenia Action Plan.*
http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/armenia_enp_ap_final_en.pdf
- Minasyan A., Hanchiliva B. 2005. *Labor Migration from Armenia in 2002-2005: A Sociological Survey of Household.* Yerevan. Asoghik. <http://www.osce.org/yerevan/18225?download=true>
- Minasyan A., Poghosyan A., Hakobyan T. Hanchiliva B. 2007. *Labor Migration from Armenia in 2005-2007. A Survey.* Yerevan. Asoghik. <http://www.osce.org/yerevan/29221>
- Kabeleova H., Mazmanyanyan A., Yeremyan A. 2007. *Assessment of the Migration Legislation in the Republic of Armenia.* <http://www.osce.org/yerevan/25959>
- Minasyan A., Poghosyan A., Gevorgyan L., Chobanyan H. 2008. *Study on Return Migration to Armenia in 2002-2008.* Yerevan, Asoghik. http://www.osce.org/yerevan/item_11_35901.html
- UNFPA, 2007. “The Sample Survey on External and Internal Migration in RA”, conducted by the National Statistical Service of RA and the Ministry of Labor and Social Issues of RA, Yerevan. http://www.armstat.am/file/article/rep_migr_08e.pdf
- UNDP, 2009. “Migration and Human Development: Opportunities and Challenges”, Armenia. <http://europeandcis.undp.org/home/show/87C7B39D-F203-1EE9-B27B76D1ABF1CEE6>