

Министерство образования и науки Российской Федерации
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г.ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра международных отношений
и внешней политики России

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА АЗЕРБАЙДЖАНА В 2003-2013 ГГ.

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

студента 3 курса 371 группы

направления 41.04.05 «Международные отношения»

Института истории и международных отношений

Керимова Эльнура Шамистана оглы

Научный руководитель
кандидат исторических наук,
профессор

Цыплин В.Г.

подпись, дата

Зав. кафедрой
доктор исторических наук,
профессор

Голуб Ю.Г.

подпись, дата

Саратов 2017

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы не вызывает сомнения. Главная причина так называемого миграционного феномена на постсоветском пространстве - распад СССР и становление новых независимых государств.

Смена политической системы, построение рыночных отношений, многочисленные межнациональные конфликты и ряд других факторов отразились на общественно-политическом и социально-экономическом положении этих стран. На их плечи тяжелейшим бременем легли проблемы, которые не удалось, да, пожалуй, и невозможно решить в кратчайшие сроки. В частности, в миграционные потоки были вовлечены многотысячные толпы безработных, беженцев, вынужденных переселенцев и трудовых мигрантов.

Азербайджан расположен на маршрутах транзитной миграции из соседних стран в Европу, что при наличии конфликтов и нестабильности в регионе придает транзитной миграции через территорию республики особую значимость. В этой связи торговля людьми вызывает в Азербайджане всё большую озабоченность, так как республика является как страной происхождения, так и страной транзита жертв торговли людьми - женщин и девушек - для последующей их эксплуатации в качестве рабынь на рынке сексуальных услуг или на принудительных работах.

Концептуальные проблемы, связанные с формированием миграционной политики Азербайджанской Республики в 1990-х годах прошлого - начале нынешнего столетий, различные направления деятельности азербайджанской дипломатии на международной арене являлись постоянным объектом для исследований азербайджанских и зарубежных специалистов-международников.

С момента обретения независимости перед Азербайджаном встала задача формирования национальной политики, законодательства, а также международно-правовой базы сотрудничества с другими странами, как на двусторонней основе, так и в многостороннем формате, в том числе – и в качестве одного из приоритетных направлений – в сфере миграции.

Степень научной разработанности проблемы. В ходе исследования автором были использованы работы российских и зарубежных специалистов на русском, английском, французском и азербайджанском языках. Научную литературу, посвященную миграционным проблемам можно систематизировать, как нам представляется, следующим образом.

Первая группа представлена трудами Российских и Азербайджанских исследователей по внешней политике Азербайджанской Республики, касающейся миграционных процессов. Существенный вклад в изучение деятельности АР по миграции внесли работы С.И. Чернявского, А. Гасанова, Ф. Зейналова, Д. Эйвазова, А.А. Рагимова, Р.М. Гасанова, А. Гасанова, А. Аббасбейли, Ж. Фонтанеля, в которых анализируется развитие суверенной Азербайджанской Республики, становление ее внешнеполитического курса в секторе миграционных вопросов. В исследованиях ряда азербайджанских специалистов-международников разработаны отдельные направления внешней политики Азербайджанской Республики. Там, эпизодически анализируется миграционная обстановка в рассматриваемый период.

В трудах, включенных во *вторую группу*, рассматриваются тематические вопросы миграции на фоне взаимоотношений государств Европейского союза, крупных мировых держав и Азербайджана в 1991-2014 гг. Так, например посредническая деятельность ЕС в конфликтном урегулировании в регионе исследована в работах И.В. Болговой, П. Семнеби, П. Энзе, А. Полити, Ж. Тархан-Мурави. Особое внимание авторы уделяют анализу «замороженных конфликтов» вокруг Азербайджана, включая нагорно-карабахский, и их влиянию на миграционные процессы в Азербайджане. Ряд монографий посвящен взаимоотношениям Азербайджана с США, Турцией и Китаем. В них тоже анализируются миграционные процессы в Азербайджане.

Третья группа исследований включает в себя работы западных специалистов-международников, внимание которых привлекали и продолжают привлекать процессы, происходящие в постсоветский период во

всем Кавказско-Каспийском регионе, в том числе и вокруг Азербайджана. В этих они работах концентрируется и на вопросах миграции.

Четвертую группу составляют материалы азербайджанских и зарубежных средств массовой информации – газет и журналов, освещающих миграционные вопросы внешней политики Азербайджана и других государств, таких как: «Ведомости», «Коммерсантъ», «The Financial Times», «Business Week», «The First News», «Агентство международной информации», «Новости-Азербайджан», «Kaspi», «Kaspiy Xəzər», «Naqqın Sədasi», «Azərbaycan», «Euro xəbər».

Источниковая база исследования. Работа над исследованием предполагала использование обширного комплекса первоисточников на русском, английском, французском и азербайджанском языках. Источниковую базу проведенного исследования составляют нормативно-правовые акты, делопроизводственные документы, публицистические источники, статистические материалы, которые можно классифицировать следующим образом:

К *первой группе* источников относятся нормативно-правовые документы Азербайджанской Республики по вопросам миграции, включающие первый правовой документ, являющийся основой в сфере миграции населения — Конституцию Азербайджанской Республики, принятую 12 ноября 1995 года и другие официальные законодательные и нормативные акты высших органов власти в редакции 2013 года. Они позволяют проследить планомерный процесс формирования миграционного законодательства республики.

Ко *второй группе* можно отнести интервью и выступления должностных лиц Азербайджана: Э. Мамедьярова, С. Абиева, Я. Джамалова, П. Бюльбюль оглы; России: В. Путина, Д. Медведева, С. Лаврова, С. Иванова, А. Сердюкова; зарубежных стран: С. Саргсяна, Э. Налбадняна, С. Оганяна, М. Саакашвили, В. Ющенко, В. Януковича, А. Лукашенко, Н.

Назарбаева, И. Каримова, Р. Эрдогана, А. Давудоглу, Ш. Переса, А. Либермана, М. Ахмадинежада.

К *третьей группе* относятся международные договоры и соглашения, заключенные Азербайджаном с мировыми и региональными державами по вопросам миграции. Азербайджан взял на себя обязательства по выполнению миграционных соглашений, заключенных в рамках СНГ. Следует также упомянуть договоренности, способствовавшие укреплению связей между Европейским союзом и Азербайджаном, и это - «Соглашение о партнерстве и сотрудничестве между Европейским союзом и Азербайджаном» от 1996 г. и «План действий» от 2006 г.. К этой же группе источников относятся документы, регулирующие двусторонние отношения в сфере миграции: «Соглашение о либерализации визового режима между Европейским союзом и Азербайджаном», а также Отчеты Европейской Комиссии по Азербайджану.

В *четвертую группу* входят материалы российских и зарубежных аналитических центров, таких, как Институт Европы РАН, Российский Институт стратегических исследований, Стратегический центр при Президенте Азербайджанской Республики, Французский институт международных отношений, Центр европейских политических исследований, размещенные на их официальных сайтах.

Ряд документальных материалов размещен в сети Интернет, в частности, на официальных сайтах институтов Европейского союза и правительственных учреждений Азербайджанской Республики, среди которых сайт Европейской Комиссии, сайт Европейского Парламента, сайт Европейской службы внешнеполитической деятельности, сайт Информационного центра Европейского Соседства - Проект ЕИСП, сайт Президента Азербайджанской Республики и др.

Тем не менее, на наш взгляд, проблемам международной миграции в Азербайджане уделено недостаточно внимания, особенно международно-правовым механизмам регулирования, особенностям трудовой миграции

граждан Азербайджана в пределах СНГ. Таким образом, источниковая база настоящей работы является достаточно репрезентативной, что делает возможным комплексно и всесторонне изучить поставленную проблему.

Эти обстоятельства обусловили актуальность исследования, ее важность для совершенствования правовых механизмов регулирования миграции в Азербайджане и предопределили цель и задачи исследования.

Объектом данного исследования является миграционная политика в Азербайджане. **Предмет исследования** – анализ миграционной составляющей в контексте трансформации количественных и качественных параметров миграционной мобильности азербайджанского населения.

Цель настоящей работы заключается в выявлении внутренних и внешних факторов, оказывающих воздействие на становление и развитие миграционных процессов в Азербайджане в исследуемый период.

Реализация поставленной цели предполагает решение следующих **исследовательских задач:**

1. Определить, проанализировать и дать характеристику основным миграционным процессам в Азербайджане на рубеже XX-XXI веков;
2. Изучить эволюцию механизмов, стимулировавших изменения в миграционной политике Азербайджана после 2003 года;
3. Проанализировать законодательную и институциональную деятельность органов государственной власти Азербайджана, участвующих в управлении миграционными процессами, воздействие на них иностранных государств и международных структур;
4. Сформулировать особенности формирования и современного положения русской диаспоры в Азербайджане и азербайджанской в России;
5. Оценить деятельность национальных организационных структур, регулирующих миграционные процессы в современном Азербайджане;
6. Дать оценку ситуации, сложившейся вокруг процессов внутренней миграции, возникшей как результат сложной экономической ситуации в Азербайджане.

Научная новизна исследования определяется тем, что данная работа является фактически первым комплексным исследованием миграционной политики Азербайджана в период первого и второго срока президентства И.Алиева. Автор исследует эволюцию внешнеполитической миграционной стратегии республики, сложность становления в 1990 годах состояла в том, что этот процесс начинался практически с нуля. Все это вызвало необходимость скорейшей разработки и принятия норм, как внутригосударственного, так и международно-правового регулирования миграции. Обретение суверенитета ставило перед руководством Азербайджана уже в 2000 годах сложную задачу адаптации к новой геополитической обстановке и выработки приоритетов в миграционных процессах, которые соответствовали бы новым региональным и глобальным политическим, экономическим и духовно-культурным условиям. Научная новизна исследования заключается также и в том, что исследователем представлен новый ракурс в освещении специфики миграционных процессов Азербайджанской Республики.

Хронологические рамки исследования: 2003 – 2013 гг. - охватывают первый и второй президентский сроки Ильхэма Гейдэра оглы Алиева. Именно в этот период происходят основные преобразования миграционного законодательства, действующего в настоящее время.

Методологическая база исследования. В ходе работы были использованы такие общенаучные методы, как структурно-функциональный анализ, диалектический метод, которые использовались на протяжении всего исследовательского процесса. Из специальных политологических методов в работе используется системный подход к анализу политического процесса, который помогает выявить факторы, влияющие на формирование миграционной политики Азербайджана в разные периоды времени. Он также помогает уяснить влияние определенных событий и факторов на систему и стратегию миграционной политики Азербайджана. Кроме того, в работе используется интенционный метод анализа политического процесса,

позволяющий дать объяснение решений политических акторов с точки зрения их намерений. Из методов других наук, использованных в работе, можно выделить методы исторической науки. В эту группу входят такие методы как синхронный - сравнение позиций политических акторов по определенным вопросам миграционной политики в одной временной «плоскости», хронологический - изучение миграционной политики Азербайджана во временном континууме, диахронный - периодизация азербайджанской миграционной политики, а также сравнительно-исторический - сравнение миграционной политики в разные периоды времени.

Структура работы. Магистерская работа состоит из введения, двух глав, в первой главе четыре параграфа, во второй два параграфа, заключения и списка использованных источников и литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

В первой главе «Динамика миграционных потоков в Азербайджане, анализ контингентов» рассматриваются значительные шаги в сфере регулирования миграционной политики, имеются определенные недостатки в данной области. Прежде всего, на 2013 год не существовало единого стратегического документа, направленного на усовершенствование миграционной политики с учетом социально-экономического развития страны. Интенсивное развитие института внешней трудовой миграции требует государственного урегулирования на высшем уровне с тем, чтобы процессы трудовой миграции происходили на благо государства и общества. Глубокий анализ в этой сфере и принятие соответствующих политических решений должны помочь наиболее эффективно использовать положительные стороны трудовой иммиграции и эмиграции, а также уменьшить, насколько это возможно, негативные последствия миграции: утечка умов, нелегальная миграция и т.д. По распоряжению Президента в 2008 г. был образован Государственный Комитет по Работе с Диаспорой.

В Азербайджане к 2013 году увеличивается количество иностранцев, осуществляющих трудовую деятельность в стране. С одной стороны, такое положение вызвано экономическим ростом страны и благоприятным инвестиционным климатом. С другой стороны, увеличение предприятий с иностранным капиталом и ввоз иностранной рабочей силы, влияет на рынок труда. Вследствие этого, повышается спрос на квалифицированную рабочую силу, который не всегда может быть удовлетворен местными трудовыми ресурсами. В данном случае, экономика Азербайджана должна начать отраслевую реструктуризацию и больше вкладывать в образование, подготовку специалистов и создание профессиональных навыков.

Военные действия вынудили более миллиона азербайджанцев покинуть регион. Наличие свыше миллиона вынужденных переселенцев и беженцев, большинство из которых потеряло работу и иные источники к существованию, негативно воздействовало на процесс социально-

экономического развития. Все эти факторы еще более подстегнули эмиграцию населения из Азербайджана. Управление Верховного комиссара Организации Объединённых Наций по делам беженцев (УВКБ ООН) сообщает, что более 600 000 человек являются в настоящее время вынужденными переселенцами. Потеря около 300 000 рабочих мест также вызвала отток работоспособного населения из Азербайджана¹. Имеется потенциальный риск притока новых мигрантов в республику в случае ухудшения гуманитарной обстановки и безопасности на южных рубежах страны.

Во второй главе «Государственные программы Азербайджана в сфере миграции» рассматривается неплохая юридическая база, регулирующая отношения в области миграции. Но, с одной стороны, необходимо совершенствовать некоторые миграционные законы, которые должны выделить важное место решению проблем незаконной миграции, а с другой — следует разработать и принять нормативные акты, способствующие их реализации. К тому же все законодательные акты, принимаемые республикой в этой сфере, должны соответствовать международным конвенциям и протоколам, к которым мы присоединились. Особое внимание необходимо уделять нерегулируемой миграции, в том числе жестоко преследовать и карать законом торговлю людьми и контрабанду. А для этого необходимо внести ряд дополнений в Уголовный кодекс республики, более эффективно применять законы, позволяющие контролировать регистрацию и лицензирование агентств, занимающихся вопросами трудоустройства, брака граждан за рубежом и т.д.

Обнаружены и некоторые другие пробелы. Хотя Азербайджан и ратифицировал ряд миграционных конвенций, правовые нормы законодательства страны в ряде случаев не соответствуют этим документам, и не всегда четко определен соответствующий механизм их выполнения.

¹Справка Министерства Образования Азербайджанской Республики об азербайджано-российском сотрудничестве в области образования, 2011.

Регистрация сотрудников иностранных дипломатических представительств и консульств, аккредитованных в Азербайджанской Республике, представительств международных организаций, сотрудников административно-технических служб и членов их семей, а также иностранцев, прибывающих в Азербайджанскую Республику с дипломатической миссией или особой миссией в случаях, предусмотренных международными соглашениями (стороной которых является Азербайджанская Республика), обеспечивается Министерством Иностранных Дел.

Процедура предоставления убежища Согласно «Правилам рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища», просители убежища могут подать ходатайство о предоставлении убежища в Государственную Пограничную Службу в пунктах пересечения границы либо непосредственно в Департамент по определению статуса беженцев Государственной Миграционной Службы (ходатайство может быть подано и через другие органы: Министерство Внутренних Дел, Министерство Национальной Безопасности, Государственную Пограничную Службу, структурные подразделения этих органов и местные органы государственного управления)².

Просители убежища, не имеющие при себе удостоверяющих личность документов либо законных оснований для въезда на территорию Азербайджанской Республики, направляются в органы внутренних дел для прохождения процедур установления личности. В течение времени, необходимого для проведения этого начального расследования, просителей убежища размещают в центре временного размещения. Информация о таких просителях убежища передается в Министерство Иностранных Дел.

²Болгова И. Восточное партнерство: Европейский Союз в поисках новой внешнеполитической идентичности. // Европейский Союз в XXI веке: время испытаний/ Под ред. О.Ю. Потемкиной (отв. ред.), Н.Ю. Кавешникова, Н.Б. Кондратьевой. – М.: Весь мир, 2012. - С. 395.

Министерство Внутренних Дел сотрудничает с неправительственными организациями, работающими по вопросам предупреждения и борьбы против торговли людьми. В марте 2009 году между Министерством Внутренних Дел и Коалицией НПО по борьбе против торговли людьми (коалиция объединяет 45 НПО) был подписан Меморандум о взаимопонимании. Согласно Меморандуму была принята и реализуется совместная программа информационно-просветительских мероприятий.

Информационно-просветительские мероприятия по предупреждению торговли людьми были осуществлены в 15 городах и районах Азербайджана. Регулярно распространяются информационные листки о торговле людьми, функционирует горячая линия, проводятся другие мероприятия³.

Азербайджан регулярно обменивается информацией с Объединенными Арабскими Эмиратами (ОАЭ), Пакистаном, Ираном и Турцией, которые являются основными странами назначения для торговли людьми. Для организации эффективной работы по предупреждению и борьбе против торговли людьми Министерство Внутренних Дел и другие структуры сотрудничают в международными организациями (такими как агентства ООН, Международная организация по миграции, ОБСЕ, Интерпол и т.д.) и соответствующими органами США, Австрии, Болгарии, Латвии, Румынии, Китая, Египта и других иностранных государств⁴.

Особое внимание следует обратить на согласованность действий государственных структур, осуществляющих политику государства в сфере миграции. Государственная Миграционная Служба, созданная в 2007 г., является центральным органом Азербайджана, ответственным за решение вопросов, связанных с миграцией граждан и иностранцев.

Но не все показатели радуют. Так, Счетной палатой Азербайджана были выявлены факты присвоения и растраты в крупном размере средств,

³ Алиев А. Азербайджан: мигранты и миграция. Отчет за 2006 год. – Баку. 2006. С.9.

⁴Тюрюканова Е. Мигранты из республик Кавказа на неформальном рынке труда в Москве. - Сборник «Кавказ-Россия: миграция легальная и нелегальная». – Ереван, 2004. С. 102-132.

направленных на помощь азербайджанским переселенцам, в частности, на их коммунальные расходы. Об этом сообщает азербайджанское информагентство «АПА».

Как отмечается в материале, в 1990 году в стране началось применение соответствующих льгот для переселенцев, например, они были освобождены от выплаты коммунальных услуг. Так, согласно постановлению Кабинета министров страны «Об утверждении содержания минимальной потребительской корзины в Азербайджанской Республике» от 22 января 2002 года потребительская норма электроэнергии для переселенцев была установлена 150 киловатт/час на одного человека в месяц⁵.

Однако Счетной Палатой были выявлены факты присвоения и растраты в крупном размере. Например, в 2012 году выплаченные электрораспределительной компании средства не соответствовали утвержденному числу потребителей. В ряде районов цифры были завышены. Имена некоторых людей были зарегистрированы в нескольких местах. В результате этой неразберихи и отсутствия информации о точном числе переселенцев даже в новых поселках из госбюджета коммунальным организациям в 22 случаях были выплачены лишние средства. В некоторых районах информация о числе переселенцев, которые используют электроэнергию, резко отличалась от информации о потребителях воды, канализации.

Таким образом, во время проверок была выявлена бюджетная растрата на сумму 283,2 тысячи манатов, а также уклонение от уплаты налогов на сумму 267 тысяч манатов.

Результаты аудита, показали, что эта проблема продолжилась и в последующие годы. Так, позже были допущены те же недочеты. Выяснилось, что бюджетные средства, выделенные в соответствующем порядке из

⁵В Азербайджане расхищаются бюджетные средства, адресованные нищим переселенцам. <http://novostink.ru/azerbaijan/183509-v-azerbaydzhane-rashischayutsya-byudzhetye-sredstva-adresovannye-nischim-pereselencam.html#ixzz50C4TqHWI> (Дата обращения 22.11.2017.).

госбюджета на погашение месячного расхода электроэнергии на душу населения, были завышены. Также было установлено, что объем фактически использованной электроэнергии переселенцами в местах их временного проживания гораздо выше объема электроэнергии, потребленной местным населением.

Эта тенденция также осталась неизменной при газоснабжении в республике. В поселках, куда были поселены переселенцы, составлялись фальшивые акты.

«Результаты проведенных Счетной палатой проверок дают основание говорить, что в оплате коммунальных услуг людей, относящихся к этой категории, были допущены серьезные приписки, и в этом процессе активно участвовали исполнительные структуры районов, в которых проживают вынужденные переселенцы», - подчеркивает агентство.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Перспективы сотрудничества между неправительственными и международными организациями в области регулирования миграционных процессов расширяются с каждым днем. В какой-то степени такая тенденция наблюдается и на уровне сотрудничества правительства с международными структурами, хотя здесь темпы намного ниже. Сложной остается ситуация в области сотрудничества правительственных структур с неправительственными организациями. Плохо развивается сотрудничество на оперативном уровне. Именно на этот аспект необходимо обратить более пристальное внимание, ведь неправительственные организации имеют много идей и богатый опыт практической деятельности в решении миграционных проблем.

Для координации, сбора, хранения, использования информации, а также для обмена полученными данными между различными министерствами и соответствующими органами, необходимо создать центральную национальную базу статистической информации по прибывшим гражданам и выбывшим из страны. Это позволит не только выявить проблемы, но и подготовить конкретные предложения по их решению.