



European  
University  
Institute

ROBERT  
SCHUMAN  
CENTRE FOR  
ADVANCED  
STUDIES

## **КАРИМ Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции**

Финансируется совместно с Европейским Союзом

### ***Азербайджан в контексте циркулярных миграционных процессов***

**Сергей Румянцев**

Пояснительная записка 2012/85

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.



В этой работе я буду использовать подходы, выработанные на Глобальном форуме по миграции и развитию (GFMD) (Брюссель, июль 2007), как в их оригинальной, так и в получившей дальнейшее развитие форме. Я буду также опираться на "более динамичное понятие циркулярной миграции", в рамках которой этот тип миграционных потоков рассматривается как: "длительная и беспрепятственная форма человеческой мобильности между странами, которые занимают территорию все чаще рассматриваемую как единое экономическое пространство. В идеале, циркулярная миграционная политика должна согласовать цели как страны происхождения, страны назначения, так и мигрантов, составляющих эти миграционные потоки. Циркулярная миграция отличается от временной тем, что подразумевает „двойное” присутствие мигрантов (в стране происхождения и в стране пребывания), и обычно включает в себя как возвращение, так и повторную миграцию. Циркулярность дает наиболее положительные результаты, тогда, когда мигранты добровольно перемещаются между странами, преследуя различные интересы”<sup>1</sup>. Таким образом, я согласен с предпосылкой, что циркулярная миграция предполагает заинтересованное и взаимодополняющееся участие трех сторон: стран эмиграции и иммиграции и самого эмигранта. Такому подходу следует и структура данной работы. Таким образом:

*Во-первых*, я анализирую последствия этого типа миграции, имеющие большое значение для Азербайджана, как страны эмиграции (что является, на мой взгляд, самым важным аспектом);

*Во-вторых*, я оценю воздействие циркулярной миграции на Азербайджан как страны, принимающей трудовых мигрантов (хотя этот аспект не является центральным);

*В-третьих*, я предложу свои размышления о положении трудовых мигрантов, выезжающих из Азербайджана и трудовых мигрантов приезжающих в эту страну.

## **Азербайджан как страна происхождения в контексте циркулярных миграционных процессов**

Я считаю Азербайджан в первую очередь страной эмиграции: число эмигрантов из Азербайджана во много раз выше, чем число иммигрантов.<sup>2</sup> У нас нет точных данных, но, по оценкам, число трудовых мигрантов варьируется от 500,000-600,000 до одного миллиона или даже 1200 тысяч человек.<sup>3</sup> Можно утверждать, что большинство трудовых мигрантов стремится к длительному (от трех до пяти лет и более) пребыванию за границей. В то же время, их контакты со страной происхождения обычно остаются устойчивыми и активными.

---

<sup>1</sup>Newland K., Agunias D. R., Terrazas A., Learning by Doing: *Experiences of Circular Migration*. Migration Policy Institute (mpi), Program on Migrants, Migration, and Development, September 2008, p. 2.

<sup>2</sup>По официальным данным, которые являются сомнительными с точки зрения достоверности, в период с 1990 по 2007 год сальдо миграции было отрицательным и составило 183,3. Начиная с 2008 года, официальной статистикой зафиксировано положительное сальдо миграции. Но в период с 2008 по 2010 год, положительное сальдо выносило только 3,4. International Migration, 2010.  
<http://www.azstat.org/statinfo/demographic/en/index.shtml#>, 31.05.2012

<sup>3</sup>См., например: Интервью с президентом Азербайджана Ильхамом Алиевым в эфире радиостанции «Эхо Москвы», <http://www.echo.msk.ru/programs/beseda/48358/>, 26.03.2012; Migration in the Republic of Azerbaijan: A Country Profile. (2008). IOM, International Organization for Migration, p. 17; World Bank Migration and Remittances Factbook. (2011). The World Bank, Washington, p. 25.

## **1. Основы политики в области циркулярной миграции.**

Первым шагом на пути к созданию официальной политики была программа «Наращивание потенциала в области регулирования миграционных процессов», осуществляемая в сотрудничестве с Международной организацией по миграции (МОМ). Следующим шагом была «Концепция государственной миграционной политики Азербайджанской Республики», принятая в июле 2004 года. Концепция подразумевала международное сотрудничество в области предупреждения нелегальной миграции, а также подписание международного соглашения о реадмиссии. Кроме того, была признана необходимость заключения международных соглашений, которые помогали бы гражданам Азербайджана, проживающим и работающим за рубежом.

Тем не менее, трудовые мигранты по-прежнему не получают никакой помощи от Азербайджанских властей. Никакие реальные меры не были приняты для того, чтобы предотвратить выезд высококвалифицированных специалистов из Азербайджана (утечка мозгов) и / или содействовать возвращению тех, кто эмигрировал из страны до или после принятия этой Концепции. Нет также никакой программы по привлечению высококвалифицированных эмигрантов с целью временного трудоустройства в Азербайджане.

В то же время, политические власти осознают выгоды от циркулярной миграции и делают все возможное, чтобы сохранить благоприятный режим миграции. Ключевое значение имеют отношения с Россией, где выезжает большинство трудовых мигрантов. Сохранение безвизового режима остается главным фактором в отношениях с Россией и шире СНГ. С 2007 года, когда Россия ввела квоты миграции, власти также пытаются сохранить выгодные для себя условия.<sup>4</sup> В целом, учитывая высокий уровень коррупции во всех странах СНГ, ни принцип квот, ни любые другие законы, касающиеся закрытия границ или отмены безвизового режима не будут иметь большого влияние на миграционные потоки.

Правительство приняло масштабный план участия в образовательных программах стран ЕС 2007-2015 гг.<sup>5</sup> Многие молодые азербайджанцы учатся в странах ЕС и США, независимо от того, поддерживают их власти Азербайджана или нет, используя свои собственные деньги или стипендии и гранты. Власти утверждают, что они хотят укреплять эти связи. Как правило, власти не препятствуют азербайджанским специалистам, выезжать на стажировки за рубеж (от 2 месяцев до 2 лет и более). Действительно, часто специалисты могут оставить за собой рабочие места в государственных учебных заведениях (университетах, исследовательских институтах Национальной Академии Наук, и т.д.).

## **2. Главные преимущества и недостатки основ политики в области циркулярной миграции в Азербайджане.**

Отсутствие стабильной политики является основной проблемой для создания благоприятных условий для циркулярной миграции. Я хотел бы подчеркнуть только два пункта:

---

<sup>4</sup> Первое межправительственное (азербайджано-российское) соглашения направленное на регулирование трудовой миграции было подписано в 1994 году. Это соглашение было подтверждено "Договором о дружбе" (1997). Последнее такое соглашение - «Соглашение между правительством России и правительством Азербайджанской Республики о сотрудничестве в области трудовой миграции» с 2012г". <http://pravo.gov.ru/laws/acts/9/494948451088.html> 30.08.2012.

<sup>5</sup> По данным Министерства образования Азербайджана, в рамках "Государственной Программы о получении Азербайджанской молодежью образование в зарубежных странах в 2007-2015 годах" предусмотрено получение за этот период образования 5 тысячами молодых людей в странах ЕС, США, Японии и др.". <http://www.edu.gov.az/view.php?lang=ru&menu=256> 30.08.2012.

1. Создание и поддержание условий для свободного перемещения мигрантов между Россией и Азербайджаном (выгодные миграционные квоты и т.д.)<sup>6</sup>;
2. Программы обучения за рубежом для студентов на 2007-2015 годы (в основном страны ЕС, Великобритания, США, Япония, Россия и Турция).

Высокая коррупция<sup>7</sup>, nepотизм и региональная клановая система, на которых опирается власть в Азербайджане<sup>8</sup>, заметно снижают позитивный эффект от государственных программ и соглашений. Одним из основных недостатков является отсутствие стабильных государственных программ помощи высококвалифицированным специалистам в поисках временной работы за границей. Другие недостатки - очень низкий уровень правовой поддержки трудовых мигрантов в принимающих странах (особенно в России) и ограниченные возможности их активного участия в политической жизни Азербайджана (парламентские и президентские выборы). Власть Азербайджана не ограничивает контакты мигрантов с их семьями в Азербайджане (финансовая поддержка / денежные переводы и т.д.). Но они ограничивают их свободную политическую активность.

В то же время, поддержку образовательных программ за рубежом можно рассматривать как ключевой фактор государственной политики в сфере циркулярной миграции. Несмотря на слабость государственных программ (коррупция и т.д.) власть в Азербайджане в принципе не вмешивается в активность граждан в их рамках.<sup>9</sup> Иными словами, эти мигранты остаются зарегистрированными по месту жительства: это помогает в получении всех необходимых документов в стране происхождения. Некоторые из них могут также сохранить за собой свои рабочие места.

### **Динамика циркулярной мобильности в Азербайджане. Направления и движущие силы**

Большинство трудовых мигрантов едет в страны СНГ, особенно в Россию. Учитывая характер этой работы, я не рассматриваю вопрос денежных переводов эмигрантов из СНГ или стран ЕС и т.д., как ключевой. По крайней мере, хотя бы один раз в год большинство трудовых мигрантов приезжает в Азербайджан: как правило, проводят там свой отпуск. Обычно мигранты привозят с собой большие деньги. Какая это сумма, точно неизвестно, так как эти финансовые средства провозятся через границу наличными и не могут быть учтены в статистике.<sup>10</sup> Тем не менее, можно утверждать, что мигранты (особенно, если приезжают в Азербайджан вместе с семьей) привозят в среднем больше денег, чем они могли бы передать в Азербайджан в течение года. Это утверждение можно также отнести и к меньшей группе мигрантов, тех, которые работают в двух странах попеременно на протяжении многих лет (от трех до пяти лет и более). Эта группа включает в себя творческие лица, участвующие в разных культурных мероприятиях (в основном музыканты), которые находят работу в Турции во время туристического сезона, а также мигрантов, которые работают в строительстве или торговле.

---

<sup>6</sup> В середине 1990-х годов Россия закрыла сухопутные границы с Азербайджаном на длительный период времени. Это создало препятствие для свободного перемещения мигрантов. С 2007 года Россия ввела миграционные квоты. Это вызвало негодование в Азербайджане. Как правило, власти Азербайджана пытаются реагировать быстро: проведены переговоры, заключены новые соглашения с Россией и т.д.

<sup>7</sup> Global Corruption Report (2009). Corruption and the Private Sector. Transparency International, Cambridge University Press, p. p. 49, 115, 401.

<sup>8</sup> Ш. Аббасов. (2011). Азербайджан: Достижения и упущенные возможности. Южный Кавказ - 20 лет независимости, Берлин: Friedrich-Ebert-Stiftung.

<sup>9</sup> В отличие, например, от белорусского и туркменского режимов.

<sup>10</sup> Даже без учета этих средств в 2009 году Всемирный банк в своей публикации "Миграция и денежные переводы" поставил Азербайджан в первой десятке стран-получателей и оценил общий объем денежных переводов в 1,5 млрд. долл. США в год.

Как правило, выезжая на несколько месяцев в году, мигранты не переводят деньги через банки. Обычно, возвращаясь домой, они привозят заработанные деньги наличными.

Большинство эмигрантов из Азербайджана (в том числе значительная часть тех, кто покинул свою страну навсегда) сохранили свою недвижимость или инвестируют в Азербайджане деньги, если их доходы позволили им накопить достаточно сбережений. Обычно «недвижимость» означает квартиру в городских районах или дома с земельным участком в сельской местности. Таким образом, они способствуют стабилизации рынка и держат цены на жилье высокими. Что еще более важно, эти инвестиции способствуют циркулярному характеру миграции и помогают ее поддерживать. Очень часто азербайджанские мигранты покупают недвижимость в Азербайджане (они строят частные дома и покупают квартиры и земельные участки). Этот вид инвестиций способствует строительству, а также поддерживает высокие цены на недвижимость. Трудовые мигранты из Азербайджана в страны СНГ проявляют наибольшую активность в приобретении недвижимости в Азербайджане. Значительная часть эмигрантов в страны ЕС и другие страны также предпочитают инвестировать часть своих денег в недвижимость в своей стране. Однако здесь следует подчеркнуть, что гораздо меньше граждан Азербайджана выезжают в страны ЕС, чем в страны СНГ.

Такие инвестиции связаны с низкой политической активностью трудовых мигрантов. Большинство трудовых мигрантов инвестируют свои финансы в стране происхождения. Не ожидая серьезных изменений, они надеются, что нынешняя "стабильная ситуация" будет продолжаться. Кроме того, тяжелые условия работы (ненормированный рабочий день - от 10 до 12 часов и более, нелегальный статус, отсутствие регистрации, и т.д.<sup>11</sup>), и недоступность избирательных участков также являются серьезными препятствиями для их политической деятельности. Следует отметить, что количество и географическое распределение избирательных участков за пределами Азербайджана не отражают распределения трудовых мигрантов. Правящий авторитарный политический режим эта ситуация устраивает. Тот факт, что значительная часть трудоспособного населения республики находит работу за пределами страны и что она эффективно устранена из политической жизни, снижает риск для режима. Затрудняется, естественно, проведение реформ в стране.

Турция одна из тех стран, куда направлены миграционные потоки. Как и в Россию, граждане Азербайджана отправляются в Турцию на работу или учебу. Тем не менее, объем миграционных потоков в Турцию не равен потоку в Россию. Значительное число молодых женщин выезжает на работу в секс-индустрии в Турции, Арабских Эмиратах, Пакистане и других странах региона.

Меньшее количество граждан Азербайджана по различным причинам выезжает в страны ЕС, США и Канаду. Главным препятствием является визовый режим. Вторым препятствием является языковой барьер (который отсутствует для миграции в страны СНГ и Турцию). Эти обстоятельства усложняют трудоустройство в этих странах. В то же время, ЕС, США и Канада остаются привлекательными из-за высокого уровня жизни. В результате, определенное количество граждан выехало из Азербайджана в ЕС (особенно в Германию, Великобританию, Швецию и Голландию). Как правило, такие мигранты имеют намерение остаться в ЕС на длительный период времени. Некоторые из них даже просят политическое убежище. Многие из них предпочитают остаться там после получения образования. Как правило, такие мигранты сохраняют тесные связи со своей родиной.

Таким образом, основные причины / мотивы циркулярной миграции в страны СНГ - экономические. Отсутствие хорошо оплачиваемой работы приводит к тому, что сотни тысяч людей трудоспособного возраста покидают страну каждый год. По тем же причинам граждане Азербайджана выезжают и в другие страны региона (Турцию, Объединенные Арабские Эмираты, Пакистан и др.).

---

<sup>11</sup> См., например: Hancilova B., Allakhveranov A., Zeynalova M., Khudiyeva N. (2008), Determinants of Labour Exploitation and Trafficking in Azerbaijan: An Exploratory Overview, EU.

В принципе те же причины заставляют азербайджанцев эмигрировать в страны ЕС, США и Канаду. Однако, эмигрировав в эти страны, граждане Азербайджана стремятся остаться там навсегда. В то же время, они поддерживают тесные связи со своей родиной. Следует отметить, что эти страны являются привлекательными также для тех, кто хочет получить качественное образование (наряду с Турцией). Как правило, политические беженцы из Азербайджана выезжают в страны ЕС.

Можно выделить два ключевых момента, которые обеспечивают наибольшую выгоду режиму, правящему страной.

Пункт первый - большой отток трудоспособного населения позволяет сохранить коррупционные схемы, через которые уходит большая часть денег предназначенных в государственный бюджет. Если бы не было массового оттока эмигрантов, властям пришлось бы выдавать больше средств на стабилизацию социально-экономической ситуации в стране.

Второй пункт - наличие большого резерва рабочей силы, который может быть в любой момент использован в стране. Например, в последние годы строительный бум в Азербайджане позволил многим мигрантам вернуться на работу в свою страну. Власти могут затем привлечь необходимое количество рабочих, без необходимости долгосрочного планирования их трудоустройства и социального обеспечения.

Циркулярная миграция может также стать удобным способом трудоустройства высококвалифицированных специалистов, которые не стремятся эмигрировать навсегда, но в данный момент не в состоянии найти постоянную работу в Азербайджане.<sup>12</sup> В основном это музыканты, преподаватели университетов и т.д. Большинство из них находят работу в Турции или странах СНГ. По сути, в этой ситуации политический режим также находится в привилегированном положении, поскольку имеет возможность привлекать этих мигрантов на работу в Азербайджане, если возникнет такая необходимость.

Тем не менее, часть постсоветского поколения, получившая образование за рубежом, прежде всего в странах ЕС и США осталась недооцененной. Правительство не стремится к привлечению таких студентов в страну, наиболее честолюбивые и успешные из которых остаются в странах, где они получили образование. В то же время, nepoтизм и коррупция в Азербайджане дают повод сомневаться в качестве студентов, которые получают образование благодаря предоставленным государством стипендиям. В то же время, этот вид эмигрантов, сохраняющий тесные связи с Азербайджаном, несомненно, является ресурсом для проведения реформ, которые могут иметь место в будущем или для демократизации политической системы.

### **Воздействие циркулярной миграции на Азербайджан как принимающей страны**

Основным эффектом циркулярной миграции в Азербайджане как принимающей стране является привлечение сравнительно небольшого числа высококвалифицированных трудовых мигрантов. Это очень небольшая группа людей. Например, около 5000 турецких граждан и 1500 граждан Великобритании официально работают в Азербайджане. Многие из них работают в строительном бизнесе, особенно инженерами, в то время как граждане Великобритании, как правило, работают в нефтяном бизнесе. Можно предположить, что такие специалисты могут быть найдены из числа местных жителей. Тем не менее, более выгодно для иностранных нефтяных компаний давать работу гражданам их собственных государств. Учитывая значимость нефтедобывающей отрасли в стране, власть готова пойти на уступки этим крупным транснациональным нефтяным концернам создавая, таким образом, благоприятные для них условия.

---

<sup>12</sup> В свою очередь, в 2008 году в Азербайджане началась разработка правил для создания миграционных квот для иностранцев, которая проходила под патронажем Министерства труда и социальной защиты. В 2010 году квота составляла 10700, а в 2011 - 9815.

Не следует переоценивать общее воздействие трудовой иммиграции в Азербайджане. Но следует отметить еще один аспект. Азербайджан граничит с Ираном, значительная часть населения которого является этническими азербайджанцами. Азербайджан привлекает определенное количество этнических азербайджанцев из Ирана, которые приезжают сюда, чтобы купить недвижимость, то есть, живя в основном в Иране, они вкладывают деньги в Азербайджане: они сомневаются в стабильности иранского режима и видят в Азербайджане место возможного убежища. И это тоже часть того миграционного потенциала, который позволяет расти строительному рынку и поддерживать высокие цены на недвижимость в Азербайджане. Кроме того, многие этнические азербайджанцы из Грузии находят работу в Азербайджане. Тем не менее, в их случае, воздействие их иммиграции является очень низким. Часто, не найдя легальную работу они становятся нелегальными мигрантами.

### **Воздействие циркулярной миграции на мигрантов**

Сохранение связей и контактов на всей территории бывшего СССР позволяет многим гражданам Азербайджана улучшить свое материальное положение за счет миграции. В то же время, сохранение единого экономического пространства в странах СНГ позволяет мигрантам на частые контакты с их страной происхождения. В принципе, не существует никаких серьезных препятствий для поддержания таких контактов и для тех мигрантов, которые живут и работают в странах ЕС. Традиционные внутрисемейные связи (т.е. расширенный тип семьи, состоящей из трех и более поколений) остаются, а также подталкивают мигрантов к поддержанию прочных связей со своей страной происхождения. Кроме того, для мигрантов из Азербайджана, большинство из которых походит с сельской местности, сохранение прочных связей со своей "малой родиной" (т.е. их деревней/поселком) имеет огромное значение: это означает тесные связи с широкой сетью близких и дальних родственников и земляков. Таким образом, нет никаких сомнений в том, что возможности для сохранения таких семейных связей и связей с земляками приветствуются также самими мигрантами. Это может означать, что эмигранты не уверены в своем будущем в той стране, где они находятся. С другой стороны, это подразумевает более широкую возможность выбора в инвестировании свободных денежных средств.

### **Рекомендации**

Уже давно возникла необходимость в разработке принципов предоставления долгосрочного вида на жительство для мигрантов в странах СНГ. Важно также, чтобы облегчить принятие двойного гражданства. Большинство европейских стран не требуют от мигрантов отказаться от их первого гражданства и это, безусловно, правильный подход. Отсутствие правил получения долгосрочного вида на жительство и двойного гражданства в странах СНГ способствует сохранению высокого уровня коррупции.

Некоторые изменения необходимы также в отношении с теми, кто идет учиться в страны ЕС и США. Страны, в которых учатся эти студенты, должны контролировать их уровень образования более тщательно. В то же время, должны быть созданы условия для студентов, учащихся без поддержки со стороны Азербайджана (гранты и стипендии), при которых они могут поддерживать частые контакты со своей страной. Многие из них не возвращаются в Азербайджан, потому что не могут найти себе место в своей стране. Тем не менее, они представляют потенциальный канал для обмена идеями и нормами демократических систем, что может оказать существенное влияние на изменения в стране. Для того чтобы реализовать этот потенциал, нужна поддержка краткосрочных курсов обучения / семинаров / различных видов летних школ, которые могут быть организованы в Азербайджане, и проведены такими специалистами.

Наконец, все зависит от приоритетов. Если, например, страны ЕС нуждаются в мигрантах из Азербайджана, то должны быть разработаны специальные программы для циркулярных

мигрантов. В рамках этих программ они смогут искать работу и приобрести языковые навыки. Власти Азербайджана, заинтересованные в понижении давления на рынок труда и социальную сферу, могут организовать такие языковые курсы. Для реализации таких проектов, необходимо создать центра информации с легко доступной информацией для потенциальных мигрантов. Эта сфера должна контролироваться органами ЕС напрямую, потому что коррупция и отсутствие прозрачности являются основными препятствиями в распространении такого рода информации в Азербайджане.