

КАРИМ Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции

Финансируется совместно с Европейским Союзом

Новая иммиграционная политика в Азербайджане

Сергей Румянцев

Пояснительная записка 12/05

Социально-политические рамки миграции

Январь, 2012



CENTRE OF
MIGRATION
RESEARCH

© 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.



К 2011-му году Азербайджан уже четвертый год как является не страной донором миграционных процессов, а принимающей мигрантов постсоветской республикой. Такова официальная (государственная) версия нынешнего положения дел. 2009-й год ознаменовался важнейшими, за всю постсоветскую историю Азербайджанской Республики (АР), изменениями в государственной иммиграционной политике. Внешне эти изменения стали важной демонстрацией того факта, что власти страны стали уделять самое пристальное внимание регулированию возрастающей иммиграции в Азербайджан. В то же время, новая иммиграционная политика направлена еще и на конструирование имиджа экономически успешного государства. По официальной версии рост иммиграционной привлекательности страны можно считать важным индикатором позитивных экономических изменений. И этот индикатор (привлекательность страны для иммигрантов) становится одним из важнейших для репрезентации успехов правящего в стране политического режима.

Успехи экономического развития, о которых при каждом удобном случае заявляет президент страны, в том числе и в своих обращениях к «азербайджанцам в диаспоре», по официальной версии, не приостановил даже мировой финансовый кризис, разразившийся в том же году. В своем очередном обращении к «соотечественникам» по поводу дня Солидарности азербайджанцев мира (государственный праздник, отмечаемый 31 декабря), президент Ильхам Алиев утверждал, что: «Несмотря на все трудности, в 2009 году Азербайджан продолжал успешно развиваться. Экономический рост в нашей стране в 2009 году превысил 9 процентов. В кризисный год это очень высокий показатель»¹. Однако, обращения к «соотечественникам» в диаспоре с отчетами об успехах в экономике и нациостроительстве не содержат призывов к их возвращению. Новая иммиграционная политика не направлена на формирование законодательной базы для возвращения в страну эмигрантов, покинувших Азербайджан в советские и постсоветские годы. В отношении этих эмигрантов реализуется диаспоральная политика. В контексте данной политики предпочтительно, чтобы эмигранты оставались в странах пребывания, участвовали в формировании диаспоры и политического лобби, пропагандировали азербайджанскую культуру, и распространяли информацию об успехах социально-политического и экономического развития страны исхода². Новая же иммиграционная политика направлена на формирование законодательной и институциональной базы для регулирования количества и «качества» прибывающих в страну иностранцев (как на постоянное место жительства (ПМЖ), так и с целью устроиться на работу) никогда не имевших азербайджанского гражданства, и не являющихся этническими азербайджанцами.

В контексте этой новой политики такой показатель как сальдо миграции еще более политизируется, и Азербайджан становится уже не одной из развивающихся стран, а экономически успешным, привлекательным для иммиграции государством. Официальная статистика утверждает, что в течение последних 20 лет (1990-2009) 266.1 тысяч человек приехали в Азербайджан на постоянное место жительства (ПМЖ), и 707.5 тысяч человек покинули страну с теми же целями³. В целом, даже по этой официальной версии, сальдо миграции отрицательное для Азербайджана. Причем, данная официальная статистика не отражает факт того, что значительная часть граждан страны трудоспособного возраста, де-факто постоянно или временно проживает за рубежом. Однако, по той же официальной версии в 2008 и 2009 годах, т. е. непосредственно перед объявлением об изменениях в государственной миграционной политике, сальдо миграции изменилось в пользу Азербайджана. В 2008 году

¹ Президент Ильхам Алиев поздравил азербайджанский народ по случаю Дня солидарности азербайджанцев мира и Нового Года, 01 Января 2010. Downloaded from <http://azeritoday.com/archives/11561>, on 30 September 2011.

² Более подробно см.: Rumyansev S. (2010), 'Post-Soviet Nation State as a Sponsor of Construction of the Ethno-National Diaspora: Azeri's Case', *Revue Européenne des Migrations Internationales (REMI)*, vol. 26, pp. 111-131.

³ International Migration, 2009. http://www.azstat.org/statinfo/demographic/en/1_24.shtml, on 30 September 2011.

3.597 тыс. чел. в страну прибыли и 2.530 тыс. чел. страну покинули, а в 2009 году 2.292 прибыли, и 1.373 тыс. чел. выехали из республики на ПМЖ. Абсолютное большинство как прибывших, так и покинувших страну были гражданами республик, входящих в СНГ. Так, в числе приехавших в страну в 2008 году 2.781 тыс. чел. и в 2009 году 2.155 тыс. чел. были гражданами Содружества. И только 816 чел. в 2008 и 137 чел. в 2009-м переехали в Азербайджан из других стран. В их числе практически нет иммигрантов из развитых стран. Так, из США в Азербайджан за эти же два года переехали только 10 человек, а из Германии – 94. Абсолютное большинство прибывших в страну на ПМЖ это бывшие граждане Азербайджана, решившие по разным причинам вернуться в страну исхода. Однако, в контексте новой иммиграционной политики они становятся иностранцами, предпочитающими перебраться в Азербайджан. По прибытии в Азербайджан на ПМЖ иммигранты должны оформить в Государственной миграционной службе разрешение на временное проживание в стране и затем подать документы на получение азербайджанского гражданства, в соответствии с нормами закона⁵.

Подобная динамика позволила официально заявить, что Азербайджан присоединился к привилегированной группе стран привлекательной для мигрантов. Любое (и тем более столь серьезное) изменение в социально-политической и экономической жизни страны сопровождается комментариями главы государства. В сжатой форме официальная позиция выражена в высказывании президента, которое можно увидеть на домашней страничке сайта Государственной Миграционной службы АР. Ильхам Алиев утверждает, что: «По мере дальнейшего развития Азербайджана будет увеличиваться количество иностранцев, желающих посетить республику. Это может считаться положительным фактором для нашей страны. Однако превыше всего мы должны ставить интересы своего народа, своих граждан, своего государства и это должно быть приоритетным направлением осуществляемой миграционной политики»⁶. Таким образом, новая политика направлена также и на регулирование пребывания в стране иностранцев, правил их трудоустройства и т. д.

Подобным новшествами в миграционной политике предшествовали постепенные изменения в законодательстве и институциональной структуре государственных органов, которым поручалось контролировать миграционные процессы. Первым шагом стало принятие еще в 2004 году «Государственной программы в области демографии и развития народонаселения в АР» (11.11.2004). Уже на основании этой программы была подготовлена «Государственная программа миграции Азербайджанской Республики (2006-2008 годы)» (25.07.2006). Трудовая эмиграция из самого Азербайджана упоминается в этом документе только вскользь. В то же время программа уже содержит куда более пространные указания на растущую иммиграционную привлекательность Азербайджана: «С развитием экономики страны увеличивается число иностранцев участвующих во внутреннем трудовом рынке. Благоприятное геополитическое положение Азербайджанской Республики, проводимые в стране экономические реформы, подписанные с ведущими кампаниями мира договоры, сдача в эксплуатацию нефтепровода Баку-Тбилиси-Джейхан имени Гейдара Алиева, восстановление исторического «Шелкового пути» и осуществление других международных коммуникационных проектов стали причиной увеличения потоков трудовой миграции»⁷.

⁴ Breakdown of persons arriving and departing to Azerbaijan from foreign countries for permanent residency, 2009. <http://www.azstat.org/statinfo/demographic/en/051.shtml#s1>, on 30 September 2011.

⁵ Закон Азербайджанской республики о гражданстве Азербайджанской республики, 1998. <http://migration.gov.az/images/pdf/8d5ee4c04f47879665cdded315b74ce96.pdf>, on 30 September 2011

⁶ Официальный сайт Государственной миграционной службы Азербайджанской Республики, on 30 September 2011. <http://www.migration.gov.az/index.php?section=000&subsection=000&lang=en>

⁷ Распоряжение президента Азербайджанской Республики «Об утверждении государственной программы миграции Азербайджанской Республики (2006-2008 гг.)», 2006. <http://migration.gov.az/images/pdf/a3720661d571fe6381870b2a4eac5b23.pdf>, on 30 September 2011.

Самым важным институциональным изменением стало формирование Государственной Миграционной службы (указ президента от 19.03.2007). Важнейшие дополнения были внесены также в закон «Об иммиграции» в марте 2009 года. В данном случае речь идет об «Указе Президента Азербайджанской Республики о применении принципа «Одного окна» в управлении миграционными процессами» (04.03.2009 года). Принято считать, что введенный принцип «одного окна», позволяет снизить бюрократическую волокиту и, в то же время, создать условия для более удачного контроля над миграционными процессами. Если до принятия указа оформлением документов «на пребывание в стране иностранцев и лиц без гражданства на проживание и занятие трудовой деятельностью на территории страны на законных основаниях, их регистрации по месту жительства» занимались различные государственные службы, то теперь этим ведает только Государственная миграционная служба Азербайджанской Республики⁸.

В конечном итоге, новая иммиграционная политика подразумевает усиление контроля за гражданами других стран, прибывающими в Азербайджан. Стремление власти к максимально плотному контролю за всеми процессами происходящими в стране, и в их числе и за иммиграционными, не вызывает сомнения. При этом, новая политика связана и с обязательствами перед Евросоюзом. Однако главная цель – это конструирование прогрессивного имиджа страны, который неотделим от имиджа правящего режима. Достижения в развитии – это успех правящего режима, еще одно доказательство его незаменимости. Именно поэтому Азербайджан из страны донора миграции трансформируется в страну принимающую, т. е. привлекательную и успешно развивающуюся. Для правящего режима становится неудобным сохранение за Азербайджаном статуса страны массовой трудовой эмиграции. И официальная статистика в данном случае призвана подтвердить эту трансформацию статусов.

Конечно, следует признать, что экономический рост это реальность современного Азербайджана. Следует также считать, что определенная часть эмигрантов из Азербайджана, ныне предпочитает трудностям обустройства за рубежом возвращение в страну исхода. Однако, не существует никакой заслуживающей доверия статистики реэмиграции в страну. Можно только утверждать, что в страну в значительной степени возвращаются те, кто часто занимал в эмиграции нишу неквалифицированных работников на стройках и т. п. Именно они становятся вновь востребованными в стране исхода, на стройках жилых комплексов или дорог. При этом не следует говорить и о массовом возвращении эмигрантов. В этом случае нынешнее экономическое благополучие и процветание быстро уступило бы место массовой безработице и кризису. Однако, в контексте новой иммиграционной политики эти аспекты не играют заметной роли. Речь скорее идет о постепенном выполнении требований интеграции в европейское пространство (Азербайджан уже давно полноправный член Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ)). Но важнее то, что тезис об иммиграционной привлекательности Азербайджана становится составной частью популистского дискурса власти, посредством которого правящий режим поддерживает свою легитимность и демонстрирует свою успешность.

⁸ Указ президента Азербайджанской Республики о применении принципа «одного окна» в управлении миграционными процессами, 2009.
<http://www.migration.gov.az/images/pdf/771e25268470385559d32db9ceae2d70.pdf>, on 30 September 2011.