

Вестник БИСТ (Башкирского института социальных технологий). 2022. № 4(57). С. 88–94.
Vestnik BIST (Bashkir Institute of Social Technologies). 2022;4(57):88–94.

ПОЛИТИКА И ИДЕОЛОГИЯ

Научная статья
УДК 325.1(479.24)
doi: 10.47598/2078-9025-2022-4-57-88-94

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Фарида Рауф кызы Алиева

Академия государственного управления при Президенте Азербайджанской Республики, Баку,
Азербайджанская Республика, afarida3101@gmail.com

Аннотация. В статье рассматриваются особенности миграционной политики Азербайджанской Республики. Рассматривая процесс переселения населения в рамках определенного исторического периода, автор разделяет волны миграции в стране на три этапа. В основе такого деления стоят причины и характер миграционных волн после приобретения независимости Азербайджанской Республикой. Автор исследует институциональные основы формирования миграционной политики в Республике и рассматривает управленческий аппарат миграционных процессов.

Ключевые слова: миграция, миграционная политика, Азербайджанская Республика, управление миграционным процессом

Для цитирования: Алиева Ф. Р. кызы. Концептуальные и институциональные основы миграционной политики Азербайджанской Республики // Вестник БИСТ (Башкирского института социальных технологий). 2022. № 4(57). С. 88–94. <https://doi.org/10.47598/2078-9025-2022-4-57-88-94>.

POLITICS AND IDEOLOGY

Research article

CONCEPTUAL AND INSTITUTIONAL FOUNDATIONS OF THE MIGRATION POLICY OF THE REPUBLIC OF AZERBAIJAN

Farida R. kzy Alieva

Academy of Public Administration under the President of the Republic of Azerbaijan, Baku,
Republic of Azerbaijan, afarida3101@gmail.com

Abstract. The article discusses features of the migration policy of the Republic of Azerbaijan. Considering the process of population resettlement within a certain historical period, the author divides the waves of migration in the country into three stages. This division is based on causes and nature of migration waves after the independence of the Republic of Azerbaijan. The author examines the institutional framework for the formation of migration policy in the Republic and considers the administrative apparatus of migration processes.

Keywords: migration, migration policy, Republic of Azerbaijan, management of the migration process

For citation: Alieva F. R. kzy. Conceptual and institutional foundations of the migration policy of the Republic of Azerbaijan. *Vestnik BIST (Bashkirskogo instituta social`ny`x texnologij)* = *Vestnik BIST (Bashkir Institute of Social Technologies)*. 2022;4(57):88–94. (In Russ.). <https://doi.org/10.47598/2078-9025-2022-4-57-88-94>.

Миграционная политика, проводимая в Азербайджане в последние 30 лет, смогла охватить все векторы существующих миграционных процессов. Сформировавшаяся в Азербайджане миграционная политика стала особым примером для стран мирового сообщества с точки зрения успехов, достигнутых в области регулирования различных видов миграции с ее многогранным характером.

Государственная политика в сфере управления миграционным процессом в Азербайджане прошла в своем развитии три важных этапа.

- 1) I этап — 1990–1995 годы;
- 2) II этап — 1996–2003 годы;
- 3) III этап — 2004 — по настоящее время [1].

Для того чтобы понять особенности реализации каждого этапа развития миграционной политики в Азербайджане, необходимо учитывать содержание основных событий, происшедших на этом этапе.

Для начального этапа характерными процессами были насильственная депортация азербайджанцев, проживавших на территории Армении накануне распада Советского Союза, Нагорно-Карабахский конфликт и выселение азербайджанского населения с исторической родины, миграция турок-махсати в Азербайджан в результате политики этнической чистки, проводимой в Грузии и Узбекистане. Принимая во внимание названные процессы, можно с полной уверенностью сказать, что формировавшаяся на начальном этапе миграционная политика носила этнический характер.

Второй этап формирования миграционной политики запомнился высокой динамикой трудовых миграций. В эти годы большая часть населения Азербайджана покинула страну и уехала в соседние страны в связи с поиском новых рабочих мест и желанием улучшить свое материальное благосостояние. Среди таких стран на первом месте оказались Россия, Турция и Украина. За эти годы в указанные страны иммигрировало около миллиона человек из Азербайджана.

Трудовая миграция в Азербайджане характеризуется высокой динамичностью. Упомянутые массы мигрантов не покинули страну раз и навсегда. Подавляющее большинство из них въезжали и выезжали из страны, чтобы обеспечить финансовое благополучие оставшимся

в Азербайджане членам семьи. Это оказало серьезное влияние на интенсивность миграционных процессов в стране. Такой динамизм привел к тому, что проводимая государством миграционная политика сосредоточилась на трудовых миграциях [2, с. 132].

Баланс миграции на первом и втором этапах примерно одинаковый, хотя характер миграционных процессов в Азербайджане на первом и втором этапах существенно различаются по содержанию. Это подтверждают данные Государственного комитета по статистике Азербайджанской Республики. По информации, предоставленной комитетом, число мигрантов, принявших участие в миграционном процессе как на первом, так и на втором этапе, составило почти миллион человек. Это довольно много для такой маленькой страны, как Азербайджан.

Начиная с 2004 года начинается третий этап формирования миграционной политики в Азербайджане. Этот этап совершенно отличается от двух предыдущих по содержанию. С точки зрения происходящих процессов указанный этап можно охарактеризовать как институционализацию миграционной политики в Азербайджане.

Геополитически выгодное расположение Азербайджана, политическая стабильность, динамичное развитие, демократия, развитие широких связей международного сотрудничества, целенаправленная политика, направленная на развитие нефтяного и ненефтяного секторов, благоприятные условия, созданные для иностранных и внутренних инвестиций, вызвали значительное увеличение объема инвестиций в страну. В связи с увеличением интенсивности миграционных процессов на экономической почве, с целью определения векторов государственного механизма управления в данной сфере в 2004 году была принята «Концепция государственной политики управления миграцией Азербайджанской Республики» [3], которая определяет основные задачи исполнительных органов, участвующих в реализации миграционной политики в стране.

Для реализации этой Концепции и достижения поставленных целей 25 июля 2006 г. был подписан Указ Президента Азербайджанской

Республики «Об утверждении Государственной миграционной программы Азербайджанской Республики (2006–2008 годы)».

Объективной необходимостью стало создание специального государственного органа, реализующего единую государственную политику в сфере миграции на основе Государственной программы. Учитывая эту необходимость, Президент Ильхам Алиев 19 марта 2007 г. подписал Указ о создании Государственной миграционной службы Азербайджанской Республики.

Начиная с 2008 года в Азербайджане стали наблюдаться серьезные трансформации в направлении течения миграционных процессов. Увеличение темпов экономического развития, быстрое развитие промышленности и открытие новых рабочих мест на фоне экономического развития привели к снижению интенсивности эмиграции и увеличению интенсивности иммиграции. Можно лишь упомянуть тот факт, что в 2008–2015 гг. в Азербайджан иммигрировали на постоянное жительство 20,2 тыс. чел., в то время как число одновременно покинувших страну составляло всего 8 тысяч.

Третий этап формирования миграционной политики также характеризуется совершенствованием ряда управленческих механизмов в области миграционной политики. С 2009 года в стране создана система «Единое окно» с целью упрощения процедур, связанных с миграцией, особенно более гибкого осуществления процессов документирования. Кроме того, в целях более эффективного управления миграционными процессами по стране организована Единая миграционная информационная система (ЕММС). С 2010 года для контроля за перемещением мигрантов в стране создана система «Въезд-выезд и регистрация». Наконец, 2 июля 2013 г. был принят Миграционный кодекс Азербайджанской Республики. Все это создало основу для эффективного управления миграционными процессами в стране.

Эти меры еще раз показывают, что миграционная политика считается приоритетной политической линией правительства Азербайджана. В частности, следует отметить, что эти меры привели к управлению миграционными

процессами в Азербайджанской Республике на основе более гибких и эффективных механизмов, обеспечив оперативность в этой сфере и устранив проблемы, ожидающие решения, и позволили создать целостную картину динамики миграционных процессов, происходящих в стране. Также созданы благоприятные условия для принятия соответствующих мер в сфере противодействия незаконной миграции и обеспечения безопасности, устранены отдельные пробелы в нормативных правовых актах в сфере миграции, адаптировано миграционное законодательство к современным требованиям.

Трудовая миграция сегодня является одним из основных векторов содержания миграционной политики Азербайджана. Мобильность рабочей силы является основным ядром миграционных процессов, наблюдаемых в стране в последние годы.

В целом трудовая миграция, связанная с уровнем экономического развития той или иной страны, вызывает серьезные изменения в ее демографическом, экономическом, социальном, культурном и этническом ландшафте.

Как мы уже отмечали, восходящее развитие экономики страны в Азербайджане привело к изменению направлений миграции в последние годы.

Результаты реформ, проведенных в экономической сфере, сказались на характере миграционных потоков из страны. Эмиграция (миграция сельского населения в города), характерная для Азербайджана в 90-е годы, с 2013 года начала сменяться иммиграцией. С другой стороны, успехи, достигнутые в экономической области, привели к уменьшению числа лиц, участвующих в иностранной трудовой миграции, и прибытию в республику тысяч иностранных трудовых мигрантов.

Интервью с потенциальными мигрантами и репатриантами показывают, что при выборе страны назначения они принимают решение, исходя из ситуации в стране назначения. Также учитываются правила въезда в страну, расстояние, транспортные расходы, визовые требования, возможности пребывания в стране и трудоустройства. Российская Федерация, Турция, Объединенные Арабские Эмираты

и ряд европейских стран (особенно Германия, Греция, страны Скандинавии и др.) являются основными направлениями азербайджанских трудовых мигрантов. Для того чтобы правильно оценивать миграционные процессы, особенно в контексте трудовой миграции, и делать на их основе прогнозы, очень важно выявить портреты трудовых мигрантов, активно участвующих в этих процессах.

Из наблюдений и анализа известно, что:

- в основном люди в возрасте 20–45 лет покидают территорию страны для работы за границей;

- беженцы, внутренне перемещенные лица, члены малообеспеченных семей, отнесенные к группам риска, — лица, более активно вовлеченные в трудовую миграцию;

- большинство трудовых мигрантов составляют выходцы из регионов Азербайджана;

- мужчины мигрируют чаще, чем женщины.

В последние годы число трудовых мигрантов, прибывающих в Азербайджан, резко возросло. Официальная информация Министерства труда и социальной защиты населения показывает, что на январь 2017 г. в системе индивидуального учета Государственного фонда социальной защиты населения зарегистрировано 33 940 иностранцев. Из этих цифр видно, что количество иностранных трудовых мигрантов заметно увеличилось по сравнению с предыдущими годами. Безусловно, такая ситуация вызывает необходимость усиления государственной политики, проводимой в сфере трудовой миграции и рынка труда в соответствии с интересами местной рабочей силы. Именно по этой причине обеспечение эффективной занятости населения путем более полного использования трудовых ресурсов является основной целью «Государственной программы по реализации стратегии занятости Азербайджанской Республики», реализованной в 2007–2015 гг. Сделаны принципиальные шаги в направлении создания новых предприятий, открытия рабочих мест, реализации крупных инфраструктурных проектов. В результате этих шагов в 2016 году в Азербайджане было открыто более 100 000 новых рабочих мест. Общее количество новых рабочих мест, большинство из которых являются постоянными, начиная с 2004 года достигло 1,6 млн.

Азербайджанской Республике удалось накопить богатый опыт в области миграции и построить свою новую модель в этой области. Основные компоненты политики, реализуемой в отношении беженцев и внутренне перемещенных лиц, лиц, ищущих убежища, а также иностранцев, осуществляющих трудовую деятельность в пределах страны и проживающих здесь, а также азербайджанцев, проживающих и работающих за рубежом, являются составными элементами этой модели. Именно благодаря этим элементам государственная политика, реализуемая в сфере миграции в Азербайджанской Республике, эффективно решает проблемы, проявляющиеся и характеризующиеся своей актуальностью в сфере миграции, и постоянно совершенствует ее до уровня, отвечающего новым вызовам.

Роль различных государственных органов, действующих в сфере управления миграцией в Азербайджане сегодня, можно кратко классифицировать следующим образом:

1. Президент Азербайджанской Республики играет ключевую роль в формировании миграционной политики. Он выступает с законодательными инициативами в этой сфере, утверждает законы, подписывая их, а также имеет право вето, к тому же дает поручения по осуществлению внешнеполитических дел. Как предусмотрено Конституцией страны, глава государства обладает исключительными полномочиями принимать решения о предоставлении гражданства и политического убежища в Азербайджанской Республике.

2. Министерство иностранных дел отвечает за реализацию визовой политики, включая выдачу въездных виз для особых категорий лиц (сотрудников дипломатических представительств, консульств и международных организаций и членов их семей), прибывающих в Азербайджанскую Республику для дипломатических или специальных целей, предусмотренных международными договорами, участницей которых является Азербайджанская Республика, и несет ответственность за продление срока временного пребывания лиц без гражданства на территории Азербайджанской Республики, оказание консульских услуг гражданам Азербайджанской Республики, проживающих за границей, регистрации граждан Азербай-

джанской Республики, постоянно или временно проживающих в зарубежных странах, а также содействие и развитие сотрудничества с международными организациями и странами-партнерами в сфере миграции [4].

3. Министерство труда и социальной защиты является основным государственным органом, ответственным за управление национальным рынком труда. Департамент политики занятости и демографии министерства конкретно занимается вопросами трудовой миграции, а Государственная служба занятости, действующая при министерстве, занимается созданием надлежащих условий для профессиональной интеграции иммигрантов. Данное министерство выступает в качестве основной связующей правительственной организации по заключению двусторонних международных договоров в сфере трудовой миграции. При этом министр труда и социальной защиты населения возглавляет Комиссию по определению квоты труда иностранцев, которая вносит на утверждение Кабинета министров предложения, связанные с нормой труда иностранцев на каждый календарный год [5].

4. Министерство внутренних дел рассматривает вопросы выдачи соответствующих регистрационных удостоверений и гражданства лицам без гражданства совместно с Государственной миграционной службой. В то же время этот орган отвечает за реализацию мер по борьбе с организованной преступностью и торговлей людьми.

После создания в 2007 году Государственной миграционной службы и введения в 2009 году принципа «одного окна» в 2013 году ей были переданы полномочия по регистрации иностранцев и лиц без гражданства. Однако Межведомственная автоматизированная информационно-поисковая система «Въезд-выезд и регистрация» находится в ведении Министерства внутренних дел.

5. Государственная пограничная служба является основным государственным органом, осуществляющим пограничный контроль. Эта служба осуществляет регистрацию иностранцев в пунктах пропуска, принимает меры против незаконной миграции и проверяет документы, необходимые для въезда иностранцев в страну. Согласно действующему законода-

тельству основными задачами Государственной пограничной службы являются обеспечение охраны и неприкосновенности государственной границы, предупреждение международного терроризма, борьба с незаконной миграцией, незаконным оборотом наркотиков, контрабандой оружия и боеприпасов, принятие мер против распространения оружия массового поражения и связанных с ним компонентов, углеводов для обеспечения защиты ресурсов, а также нефтегазовой инфраструктуры [1].

6. Государственный комитет по работе с диаспорой поддерживает и координирует деятельность азербайджанских диаспорских организаций. Основными задачами комитета являются сбор и анализ информации об азербайджанцах, проживающих за рубежом, организация мероприятий с участием членов диаспоры в Азербайджане и за рубежом, поддержка членов диаспоры через диаспорские организации.

7. Государственная миграционная служба является основным органом, осуществляющим миграционную политику на территории Азербайджанской Республики. Помимо обеспечения контроля за реализацией данной политики, указанный орган также выполняет функцию координации между другими органами в процессе реализации миграционной политики. Одной из основных его задач является обеспечение работы миграционной базы.

Этот орган выдает разрешения и соответствующие карты иностранцам и лицам без гражданства на временное и постоянное проживание на территории Азербайджанской Республики, продлевает срок временного пребывания иностранцев и лиц без гражданства в стране, выдает разрешения на работу, определяет статус беженца и в связи с приобретением гражданства Азербайджанской Республики осуществляет процедуры и занимается вопросами реадмиссии. Государственная миграционная служба устанавливает свою деятельность во взаимодействии со Службой безопасности, Министерством труда и социальной защиты населения, Министерством внутренних дел, Министерством образования, Министерством здравоохранения, Министерством иностранных дел [4, 32].

Пандемия COVID-19 оказала значительное влияние на перемещение людей. Сфера миграции явилась одной из областей, наиболее пострадавших от пандемии. Указанная проблема не обошла стороной и Азербайджан.

Опыт Азербайджана в регулировании миграционных процессов и процедур во время пандемии заслуживает высокой оценки. Наша страна с первых дней предприняла гибкие и необходимые превентивные меры по недопущению распространения коронавирусной инфекции, оперативно реализовала неотложные меры против пандемии.

До даты первого случая заражения в Азербайджане был создан Оперативный штаб при Кабинете министров, состоящий из руководителей всех соответствующих государственных органов и учреждений, в том числе Государственной миграционной службы, что позволило наладить надлежащее управление и коммуникации в текущих условиях, а также принимать гибкие решения. В период пандемии приоритетным вопросом для Азербайджана, как подчеркнул Президент Ильхам Алиев, были «здоровье человека, жизнь человека и социальная защита людей».

В этом направлении Азербайджанская Республика проявила солидарность с другими странами, укрепила сотрудничество с международными партнерами, особенно со Всемирной организацией здравоохранения, продолжила гуманитарные инициативы, проявив тотальный подход в борьбе с глобальным бедствием. Так, от нашей страны Всемирной организации здравоохранения были выделены добровольные пожертвования на сумму 10 млн долларов, а гуманитарная помощь оказана более чем 30 странам.

В настоящее время в Азербайджане идет процесс подготовки к регулированию новой волны миграции. Разумеется, речь идет о возвращении на родину после 44-дневной войны

около миллиона вынужденных переселенцев. Процесс репатриации, который предполагается завершить примерно через 6 лет, ставит новые задачи перед правительством Азербайджана, в том числе перед органами, осуществляющими миграционную политику. Это, прежде всего, обеспечение переселенцев жильем, социальными услугами и связью, рабочими местами. Мониторинг практически освобожденных территорий говорит о том, что на первом этапе Азербайджан должен потратить на это порядка 30 млрд долларов. Это открывает новый вектор для государства в миграционной политике. Речь идет об установлении взаимоотношений между органами, регулирующими миграционные процессы, и негосударственными субъектами. Чтобы справиться с этим процессом, правительство Азербайджана намерено отдать предпочтение программам государственно-частного партнерства. Одним из основных вопросов повестки дня является обеспечение безопасности людей, присоединяющихся к процессу репатриации. Для этого правительство Азербайджана пытается заключить с Арменией срочный мирный договор и ликвидировать последствия войны. Одним из особых моментов в этом процессе является проблема разминирования территорий, освобожденных от оккупации.

С началом обострения международного конфликта на Украине заметно увеличился поток мигрантов в разные страны, в том числе и в Азербайджан. В связи с этим перед миграционными службами Азербайджанской Республики встали задачи по реализации миграционной политики в новых условиях.

С учетом того, что Республика имеет солидную концептуальную институциональную базу в сфере миграционной политики, богатый опыт управления миграционными процессами, она готова к современным вызовам времени и способна успешно регулировать миграционные процессы, происходящие в стране.

Список источников

1. Azərbaycanca miqrasiya vəziyyətinə dair tədqiqat — Miqrasiya Siyasətinin İnkişafı üzrə Beynəlxalq Mərkəz (MSİBM) // Miqrasiya Siyasətinin İnkişafı üzrə Beynəlxalq Mərkəz (MSİBM): veb sayt. URL: https://www.icmpd.org/file/download/54141/file/Baseline%2520Study%2520on%2520Migration%2520in%2520Azerbaijan_AZ.PDF

2. Abdullayev F. Müasir Azərbaycan dövlətinin miqrasiya siyasəti və beynəlxalq əməkdaşlıq. Bakı : Elm və Təhsil, 2009, 328 s.

3. «Об утверждении Государственной концепции Азербайджанской Республики по политике управления миграцией : Постановление Кабинета министров Азербайджанской Республики от 13 июля 2004 г. № 94 : в редакции Постановления Кабинета Министров Азербайджанской Республики от 10.04.2017 г. № 124) // Законодательство стран СНГ : сайт. URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=55346

4. Muradov Ş., Baxış Ç. Azərbaycan Respublikasında etno-demografik proseslər: tarixi dəyişikliklər və reallıqlar. Bakı, 2013. 135 səh.

5. Sərdarov M. Qloballaşma və miqrasiya siyasəti. Bakı : Təknur, 2010. 123 səh.

References

1. Research on the migration situation in Azerbaijan — International Center for Migration Policy Development (IMPCD). International Center for Migration Policy Development (IMPCD): site. (In Azerb.). Available from: https://www.icmpd.org/file/download/54141/file/Baseline%2520Study%2520on%2520Migration%2520in%2520Azerbaijan_AZ.PDF.

2. Abdullayev F. Migration policy of the modern state of Azerbaijan and international cooperation. Baku: Science and Education; 2009, 328 p. (In Azerb.).

3. “On the approval of the State Concept of the Republic of Azerbaijan on migration management policy: Resolution of the Cabinet of Ministers of the Republic of Azerbaijan dated July 13, 2004 No. 94: as amended by the Resolution of the Cabinet of Ministers of the Republic of Azerbaijan dated April 10, 2017 No. 124). Legislation of the CIS countries: site. (In Rus.). Available from: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=55346

4. Muradov Sh, Bakhish Ch. Ethno-demographic processes in the Republic of Azerbaijan: historical changes and realities. Baku; 2013. 135 p. (In Azerb.).

5. Sardarov M. Globalization and migration policy. Baku: Teknur, 2010. 123 p. (In Azerb.).

Информация об авторе

Алиева Фариди Рауф кызы — докторант кафедры политологии и политического управления.

Information about the author

Aliyeva Farida Rauf kyzy — doctoral candidate of the Department of Polithology and Political Management.

Статья поступила в редакцию 30.09.2022; одобрена после рецензирования 07.10.2022; принята к публикации 10.10.2022.

The article was submitted 30.09.2022; approved after reviewing 07.10.2022; accepted for publication 10.10.2022.