



European
University
Institute

ROBERT
SCHUMAN
CENTRE FOR
ADVANCED
STUDIES

КАРИМ Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции

Финансируется совместно с Европейским Союзом

Политические Партии и Проблемы Миграции в Азербайджане

Сергей Румянцев

Пояснительная записка 2012/53

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.



Политический пейзаж Азербайджанской Республики (АР) после распада СССР разнообразят больше полсотни партий, различных политических объединений и движений. При этом выборы в Парламент республики (Милли Меджлис, ММ) раз от разу демонстрировали нарастающую тенденцию к постепенной унификации депутатского состава главного законодательного органа страны. После возвращения к власти в 1993 году бывшего первого секретаря Центрального Комитета (ЦК) компартии Азербайджана Гейдара Алиева большинство мест в ММ получали, как правило, представители правящей партии «Ени Азербайджан» (азерб., “Yeni Azərbaycan Partiyası” – партия «Новый Азербайджан», далее в тексте YAP). Председателем этой партии после смерти Гейдара Алиева стал новый президент Ильхам Алиев. По результатам последних выборов контроль правящего политического режима над Парламентом был доведен до «логического» завершения. Из 125 депутатов 72 представители правящей YAP. 5 депутатов демонстрируют многопартийность Парламента, представляя про правительственные партии «Гражданская Солидарность» (3 депутата), и партия «Родина» (2 депутата). Остальные 48 мест получили, так называемые, независимые депутаты. Представители ведущих и наиболее известных в республике оппозиционных партий, таких как «Мусават» (азерб., «Равенство») или «Партия Народного Фронта Азербайджана» впервые не получили ни одного места в Парламенте¹.

Многие эксперты указывают на имитационную сущность демократических преобразований на большей части постсоветского пространства. Подобный подход применим и к описанию специфики азербайджанского политического режима. Многопартийность, Парламент (и особенно выборы в него) играют ключевую роль в этой политике имитации демократизации политической атмосферы в стране. В результате, депутаты, представляющие в Парламенте либо правящую партию, либо про правительственные партии и, так называемые, независимые депутаты не вносят ничего нового в дискуссии о миграционных процессах. Большая часть деятельности депутатов Парламента связана с утверждением разработанных правительством законов, содержание которых, как правило, серьезно не дискутируется и, тем более, не критикуется.

Миграционная политика в целом не стоит в центре внимания в Парламентских дискуссиях. В годы деятельности предыдущего (третьего созыва) Парламента проблемы миграции обсуждались только несколько раз за пять лет. В ходе обсуждений большинство выступавших вносили свой посильный вклад в развитие дискурса официальной идеологии об экономическом процветании Азербайджана. Собственно, именно из перспективы этого «процветания» и обсуждаются все последние годы миграционные процессы, в которые было вовлечено население республики. Так, например, летом 2008 года в Парламенте обсуждались изменения и дополнения в ряд законодательных актов в связи с законом «О правовом положении иностранцев и лиц без гражданства». Речь шла о дополнениях в закон «О выезде из страны, въезде в страну и паспортах». Эти законы определяют сроки пребывания иностранцев в стране (вид на жительство), их статус (в том числе и перспективы получения гражданства Азербайджана), штрафов для тех, кто нарушил закон и т. п.

Известная в республике депутат Рабият Асланова (YAP), председатель постоянной комиссии по правам человека, в контексте официального идеологического дискурса утверждала, что Азербайджан превращается в привлекательную страну для иностранцев и лиц без гражданства, и поэтому необходимо соблюдение их прав и создание для них достойных условий. По ее мнению, в Азербайджане можно создать такие условия, которые будут более привлекательными для иммигрантов, чем в некоторых европейских странах. Оппозицию, которую в Парламенте прошлого созыва еще представляли несколько депутатов, в лице Панаха

¹ О депутатском составе Парламента последнего созыва см: «Новый состав Милли Меджлиса – Давно забытое напоминание советских времен», Downloaded from http://contact.az/topics_ru.asp?id=3747&pb=2&vr=ru&yr=2010&mn=11&day=8&mdn=1, on 30 March 2012.

Гусейнова (блок «Азадлыг»/ азерб., «Свобода») волновали проблемы иностранцев - этнических азербайджанцев, которые являются гражданами Грузии, России, др. стран СНГ, а также Ирана. Он говорил о проблемах предоставления им (т. е. этническим азербайджанцам гражданам других стран) двойного гражданства и особого статуса. И предложил именно эти вопросы обсудить в ходе следующих заседаний². Однако, какого-либо развития эта дискуссия до сих пор не получила. Собственно эти два выступления двух депутатов (от правящего режима и от оппозиции) демонстрируют весь круг вопросов, который обсуждался в стенах Парламента.

Было бы преувеличением утверждать, что, в целом, во внутривластной борьбе и политических дискуссиях, которые разворачиваются также и за пределами Парламента, вопросы миграционной политики играют важную роль. Поэтому не стоит удивляться и тому, что в текстах программ политических партий (как относящихся к блоку правящих, так и оппозиционных) не затрагиваются вопросы миграционной политики³. Если и упоминаются какие-либо проблемы, то только связанные с беженцами и вынужденными переселенцами, т. е. с Карабахским конфликтом. В данном контексте можно наблюдать как солидарность представлений, так и серьезные расхождения во взглядах между партиями власти и политическими оппозиционерами. С одной стороны, и те и другие считают необходимым постоянное (при каждом удобном случае и, тем более, на международных площадках) упоминание данной проблемы. И те и другие, как правило, говорят о миллионе или даже более беженцев и вынужденных переселенцев⁴. И те и другие рассматривают данную проблему как ключевую для постсоветского Азербайджана. Однако партийные функционеры, представляющие власть, часто упоминают данную проблему в контексте критики авторитарного стиля управления страной. Т. е. по этой версии, беженцы и вынужденные переселенцы являются серьезным препятствием для демократических преобразований. Нужно вначале разрешить конфликт и, соответственно, проблему беженцев и вынужденных переселенцев, и только после этого реальная демократизация станет возможной. Оппоненты же власти утверждают, что режим только использует эту проблему для того, чтобы оправдывать авторитарный стиль правления. В целом, проблема беженцев и вынужденных переселенцев чаще всего слышна в популистских дискурсах как власти, так и политической оппозиции.

² Заседание Третьего Созыва Внеочередной IX Сессии Милли Меджлиса АР. Протокол № 88, 24 июня 2008 года. Заседание под председательством первого заместителя спикера парламента З. Аскерова, Downloaded from <http://www.meclis.gov.az/?/az/stenogram/148>, on 30 March 2012.

³ См, например: The Program of the New Azerbaijan Party, Downloaded from <http://www.yar.org.az/view.php?lang=en&menu=73>, on 30 March 2012. В программах про-правительственных партий также никаких специальных упоминаний о миграционной политике не содержится.

⁴ По мнению Аловсата Алиева: «В настоящее время на территории Азербайджанской Республики более 300 тысяч натурализованных беженцев и 760 тысяч вынужденных переселенцев» (см: Алиев А. (2008), Институциональные Ресурсы для Возвращения Вынужденных Переселенцев в Разных Сценариях Урегулирования Конфликта в Азербайджанской Республике, в: *Проблемы и Перспективы Возвращения Беженцев /ВПЛ в Конфликтные Регионы Южного Кавказа*, Кавказский Институт Мира, Демократии и Развития, Тбилиси 2008, 62-84, с. 87).

По другой версии, которую озвучивает, например, Ирада Гусейнова, следует, что: «Сегодня мировому сообществу заявляют, что в Азербайджане один миллион беженцев и переселенцев. Президент, члены правительства, а вслед за ними политики, депутаты национального парламента и некоторые СМИ всё время повторяют эту цифру. <...> Но даже если суммировать количество беженцев из Армении и вынужденных переселенцев, окажется, что миллион - преувеличенная цифра. По последним данным официальной статистики количество вынужденных переселенцев исчисляется 568 989 человек, беженцев, <...> 219 776, - итого 788 765 человек, но никак не миллион. Даже приплюсовав сюда беженцев из числа турков-месхетинцев, мы получим только 850 тысяч человек. Однако и официальные данные Госкомстата <...> тоже вызывают сомнения у многих международных организаций. <...> по данным УВКБ ООН, а также Международной организации по миграции, в Азербайджане на сегодня насчитывается всего 782 тысячи беженцев и вынужденных переселенцев» (см: Гусейнова И. (2001), Беженцы, их Положение и Роль в Современном Азербайджанском Обществе, в: Д. Е. Фурмана, ред., *Азербайджан и Россия: Общества и Государства*, Москва: Летний Сад, с. 323 – 336. Downloaded from http://www.sakharov-center.ru/publications/azrus/az_011.htm on 30 July 2012.).

Власть в лице функционеров YAP утверждает, что Азербайджан настолько бурно развивается, что страна из донора миграционных потоков превратилась в привлекательную для трудовых иммигрантов. Оппозиция иногда упоминает о сотнях тысячах эмигрантов из страны и задает, ставший уже почти риторическим вопрос – почему из страны уезжает столько людей в поисках работы, если экономика Азербайджана процветает? Однако, обсуждение миграции не стоит, подчеркну, в центре этих дискуссий. Накал страстей внутривнутриполитической борьбы определяют Карабахский конфликт, проблемы фактического сворачивания процесса демократизации, а также проблемы коррумпированности правящего режима. В ходе этих нередко очень острых дискуссий энергии противоборствующих сторон для серьезного обсуждения вопросов миграционной политики просто не остается.

Пожалуй, главной особенностью публичных высказываний «народных избранников» или не прошедших в последний Парламент оппозиционных партийных функционеров, можно считать популистские заявления, которые министры себе позволить не могут. В таких заявлениях партийные функционеры говорят об уже упоминавшихся проблемах соотечественников за рубежом. Здесь речь не идет о трудовых эмигрантах из Азербайджана. Важно понимать, что в контексте постсоветского национализма современный Азербайджан описывается как часть «исторической родины» азербайджанских тюрков. В русле данной идеологии значительные группы азербайджанских тюрков, компактно проживающих на территории Грузии или Ирана, рассматриваются в качестве «наших соотечественников»⁵, проживающих на «исторических территориях» не вошедших в состав независимого Азербайджана в силу «исторической несправедливости». Как раз «их судьба» часто становится поводом для высказываний различных партийных функционеров.

Так, например, в июне 2009 года в Парламенте обсуждались проблемы оплаты трудовых виз. Депутат Насиб Насибли (оппозиционная партия «Мусават»), принимавший участие в обсуждении новых иммиграционных законов, отметил, что принцип «одного окна» облегчил проблемы иностранцев.

«Но в связи с этими изменениями возникли проблемы у наших соотечественников, проживающих за рубежом. Во-первых, повысилась пошлина. Определенная часть моих избирателей, это выходцы из Борчалы (традиционное азерб. обозначение ряда областей Грузии, ныне составляющих часть области Квемо Картли, Р. С.), поэтому мне знакома эта ситуация. Я уже выступал с этим вопросом на прошлых слушаниях, дело в том, что приезжающие из Борчалы азербайджанцы, это в основном трудовые мигранты, они не высококвалифицированные рабочие, и для них сумма в 1000 манатов в год очень высока, так же как и другие побочные траты. Допустим, если такой мигрант приглашает мать к себе, то она обязана каждые 3 месяца выезжать за пределы республики. Мы не говорим, о присуждении им Азербайджанского гражданства, т. к. они трудовые мигранты. Такая же ситуация сложилась и с приезжими из Дербента (город в Дагестане (РФ), в котором проживает большая община азербайджанцев). На мой взгляд, подход к данной проблеме должен меняться концептуально. Во многих странах мира наряду с гражданами существуют и другие категории жителей страны. Например, в США - это лица с видом на жительство, а также лица третьей категории. В Турции наряду с гражданином Турции, есть категория людей, обозначенная как «турки». Они обладают некоторыми преимуществами. В получении образования, например. В Азербайджане же нет подобных понятий. Я выступаю с предложением ввести в дальнейшие дискуссии такие категории как азербайджанцы-иностранцы, а также иностранцы-тюрки и признать их преимущества.

⁵ Как раз в феврале 2012 года много шума наделало предложение депутата Гудрата Гусейнгули переименовать нынешнюю республику в Северный Азербайджан. В республике принято считать, что наименование Южный Азербайджан относится к северо-западным территориям современного Ирана. Каких-либо серьезных возражений это предложение в Парламенте не встретило. См: «Азербайджан или Северный Азербайджан», Downloaded from <http://www.contact.az/docs/2012/Analytics/02071410ru.htm>, on 30 March 2012.

⁶ Манат денежная единица в АР. В исчислении к доллару США 1 манат составляет примерно 1.30 доллара.

Председательствующий на этом же заседании спикер Парламента прошлого и нынешнего созывов Октай Асадов, в своей реплике высказался в том духе, что «Во всем мире существует практика визы длительностью не более 3 месяцев. И в той же Турции. Что же касается вашего предложения, то надо учитывать факт того, что азербайджанцев, проживающих за рубежом в 10 раз больше азербайджанцев, проживающих в Азербайджане»⁷.

Подчеркну, что было преувеличением думать (исходя из этой холодной отповеди спикера), что депутатов от правящего режима не волнуют те же вопросы положения «наших соотечественников». Так, например, депутат от проправительственной партии «Родина» Захид Орудж, нередко публично заявлял, что азербайджанцы в Грузии находятся в положении дискриминируемого меньшинства⁸. Он же призывал власти Азербайджана оказывать помощь «азербайджанской диаспоре» в этой соседней республике.

Таким образом, публичное выражение обеспокоенности судьбой «соотечественников за рубежом» главное, что отличает дебаты в Парламенте и межпартийную политическую борьбу от тезисов и заявлений, звучащих в контексте официальной государственной миграционной политики.

⁷ Заседание третьего созыва внеочередной XII сессии ММ АР. Протокол № 119. 30 июня 2009 г. Под председательством спикера парламента О. Асадова. Подробнее см: Downloaded from <http://www.meclis.gov.az/?/az/stenoqram/180>, on 30 March 2012.

⁸ Азербайджанцы в Грузии подвергаются дискриминации – Депутат, <http://www.georgiatimes.info/news/54920.html>, on 30 March 2012.