

## ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИКО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

*С.В. Зенченко*

*Докторант кафедры политологии БГУ,  
заведующий кафедрой социально-гуманитарных  
дисциплин исторического факультета  
БГПУ имени М. Танка,  
кандидат политических наук, доцент*

В условиях демографического кризиса, глобализации ведущей к интенсификации миграционных перемещений, формировании единого рынка труда в рамках Евразийского экономического союза, которое может вызвать отток высококвалифицированных кадров из республики, возрастает роль государственной миграционной политики в обеспечении национальной безопасности белорусского государства. Вышесказанное обуславливает необходимость системного анализа опыта политико-правового обеспечения управления миграционными процессами в Республике Беларусь.

Формирование, становление и развитие политико-правового обеспечения государственной миграционной политики Республики Беларусь проходило в три этапа. Критериями их выделения стали принятие нормативно-правовых актов, направленных на регулирование преимущественно определенных миграционных потоков (репатриантов, трудовых мигрантов, нелегальных эмигрантов, беженцев и др.), и формирование государственных структур, целями которых были управление миграционными процессами.

Становление политико-правового и институционального обеспечения на первоначальном этапе (1991-1997 гг.) происходило в условиях постсоветской политической и социально-экономической трансформации, массовых нерегулируемых миграционных перемещений, отсутствия законодательной базы, специальных институтов и опыта регулирования миграции. Основное внимание институтов власти было направлено на урегулирование гражданско-правового статуса репатриантов, вынужденных переселенцев, беженцев. Решению вышеназванных проблем способствовало принятие Закона «О гражданстве Республики Беларусь»(1991 г.), предоставлявшего право на упрощенное

получение гражданства лицам, которые постоянно проживали на территории Беларуси, но были принудительно выселены или выехали за ее пределы до введения в действие настоящего Закона, а также их потомкам. Гражданство такие лица приобретали вне зависимости от срока проживания [1, с. 38].

Успешность процесса репатриации военнослужащих была обусловлена организационными усилиями властных структур. Так, в сентябре 1995 г. было заключено соглашение с Латвией о порядке переселения в республику этой категории граждан Беларуси.

Законодательные акты предоставляли возможность на упрощенное получение белорусского гражданства, тем самым создавали условия для репатриации белорусов. Особенно это было актуально вследствие того, что после распада Советского Союза на постсоветском пространстве осталось около 2,4 млн. белорусов, из более чем 3,5 млн., проживавших за границей [2].

Законодательной основой государственной миграционной политики стала Конституция Республики Беларусь, которая закрепила за гражданами право «свободно перемещаться и выбирать место жительства в пределах Республики Беларусь, выезжать из нее и беспрепятственно возвращаться», встала на защиту соотечественников, как на территории Беларуси, так и за рубежом. В соответствии с Основным Законом государства иностранные граждане и лица без гражданства на территории Беларуси пользуются правами и свободами и исполняют обязанности наравне с гражданами Республики Беларусь, если иное не определено Конституцией, законами и международными договорами. В Конституции прописана возможность государственной власти предоставлять право убежища лицам, преследуемым в других государствах за политические, религиозные убеждения или национальную принадлежность [3, с. 6].

Логичным шагом урегулирования вынужденной миграции стало принятие в 1995 г. Закона «О беженцах», который в соответствии с Конституцией Республики Беларусь и общепризнанными нормами международного права (в частности, Конвенцией о беженцах 1951 г. и Протоколом к ней 1967 г.), определял правовой статус беженцев, регулировал порядок его приобретения или утраты, устанавливал правовые, экономические и социальные гарантии их защиты на территории республики. Исполнительным органом, обеспечивающим реализацию Закона в сфере вынужденной миграции, утверждалась Государственная миграционная служба Республики Беларусь [4, с. 43-44]. Таким образом,

закон «О беженцах» (1995 г.) создавал условия для формирования национальной системы убежища, хотя и имел ряд существенных недоработок.

Осознание возможности решения миграционных проблем только совместными усилиями содействовало активному международному сотрудничеству республики в этой сфере. Беларусь стала членом межправительственной Международной организации по миграции (в декабре 1996 г. в Минске открылось ее представительство), с 1995 г. функционирует Представительство Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев. Республика принимает участие в работе Консультативного совета по труду, миграции и социальной защите населения стран-участниц СНГ (1996 г.). Проведение Женевской конференции по проблемам беженцев, перемещенных лиц и других форм недобровольных перемещений в странах СНГ, целью которой была скоординированная деятельность государств-членов Содружества, способствовало стабилизации миграционной ситуации на постсоветском пространстве.

Начиная со второй половины 1990-х гг. и по настоящее время все большую значимость приобретает трудовая миграция. Так, второй этап характеризовался дальнейшим организационным оформлением миграционной политики, переходом к программному подходу, что вылилось в разработку и реализацию Государственных миграционных программ на 1998-2000 гг. и 2001-2005 гг. Они включали в себя подготовку и принятие законов, направленных на окончательное оформление миграционного законодательства, особенно в сфере трудовой миграции, отвечающего международным нормам и правилам, а также совершенствование законодательства в сфере вынужденной миграции. Значительное внимание в программах уделялось увеличению эффективности деятельности органов власти в борьбе с незаконной миграцией, улучшению материально-технической, финансовой базы и организационной структуры для работы с мигрантами. Такие аспекты, как борьба с незаконной миграцией, обеспечение репатриации, привлечение мигрантов необходимых квалификационных характеристик, стали постоянными составляющими миграционных программ на этом и последующем этапах. Итогами реализации Государственной миграционной программы на 1998-2000 гг. в сфере регулирования трудовой миграции стало принятие в 1998 г. Законов Республики Беларусь «О внешней трудовой миграции», «Об иммиграции».

Конкретными шагами по защите прав беженцев в рамках Государственной миграционной программы на 2001-2005 гг. было присоединение Беларуси в 2001 г. к Конвенции о статусе беженцев 1951 г. и Протоколу 1967 г., касающемуся данного статуса. Одним из ключевых ее положений является обязательство государств-участников не высылать или принудительно не возвращать беженца в то государство, где ему, очевидно, будут угрожать преследования.

В Законе «О демографической безопасности» (2002 г.) оптимизация внешней миграции выделялась как один из важных факторов преодоления демографического кризиса.

Важной вехой стало формирование единого миграционного пространства в рамках Союзного государства Беларуси и России посредством обеспечения равных социально-экономических прав для трудовых мигрантов на территориях стран-участниц. Это в значительной степени способствовало интенсификации выездов трудовых мигрантов из Беларуси в Российскую Федерацию.

В современных условиях эффективное миграционное регулирование определяется важным фактором преодоления демографического кризиса, что нашло отражение в Концепции национальной безопасности Республики Беларусь 2010 г., Национальных программах демографической безопасности на 2006-2010 гг. и на 2011-2015 гг., а также выразилось в увеличении публикаций отечественных авторов по данной проблематике. Либерализация законодательства в области внешней трудовой миграции способствовала увеличению притока трудящихся-мигрантов в республику, причем наблюдался рост числа приездов квалифицированных специалистов, предпринимателей.

Современный этап ознаменовался широкомасштабными действиями правительства в борьбе с незаконной миграцией. Приняты и реализованы Государственные программы противодействия торговле людьми, нелегальной миграции и связанными с ними противоправными деяниями на 2002-2007 гг. и на 2008-2010 гг. Изданы также Декрет Президента Республики Беларусь от 9 марта 2005 г. «О некоторых мерах по противодействию торговле людьми», Указ Президента Республики Беларусь от 8 августа 2005 г. «О предотвращении последствий торговли людьми». Беларусь активно выступает на международном уровне с инициативами по координации усилий мирового сообщества в деле противодействия нелегальной миграции и торговле людьми.

Интенсивность интеграционных процессов в рамках Таможенного союза, ЕЭП, ЕАЭС обусловила активизацию развития политико-правовых и институциональных основ проведения согласованной политики в сфере управления миграционными процессами.

Позитивному решению миграционных проблем в республике, прежде всего в сферах вынужденной миграции и убежища, борьбы с нелегальной миграцией и защиты социально-экономических прав трудовых мигрантов, способствовало сотрудничество с международными организациями (УВКБ ООН, МОМ).

Анализ законодательной базы республики позволяют говорить о формировании в Беларуси национального режима пребывания мигрантов с элементами специального, характеризующегося приравниванием иностранных граждан и лиц без гражданства в правах и обязанностях к собственным гражданам в определенных сферах общественной и гражданской жизни, в первую очередь, в социально-экономической, культурной, хотя и не в полной мере. В то же время, сохранялись особые правила для поведения иммигрантов в политической сфере.

На сегодняшний день реализуется Государственная программа "Здоровье народа и демографическая безопасность Республики Беларусь" на 2016 – 2020 годы, которая была разработана в соответствии с приоритетными направлениями социально-экономического развития, определенными в Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 года и уточненными в Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь до 2030 года. Одной из подпрограмм выступает «Внешняя миграция», задачами которой являются управление внешней миграцией с учетом демографического и социально-экономического развития регионов страны, а также возвращения соотечественников; совершенствование системы выявления, предупреждения и пресечения незаконной миграции, а также интеграции иностранцев; совершенствование порядка привлечения иностранных специалистов в Республику Беларусь, а также противодействия нелегальной интеграции. Направлениями совершенствования государственной миграционной политики в правовой сфере обозначается изучение возможностей выработки упрощенного механизма получения соотечественниками, проживающими за рубежом, разрешения на временное и постоянное проживание в Республике Беларусь, проведение

анализа необходимости корректировки законодательства о гражданстве Республики Беларусь с учетом развития демографической ситуации [5].

**Вышесказанное обуславливает необходимость разработки новой концептуальной матрицы формирования и реализации государственной миграционной политики на основе научного сопровождения выработки механизмов и технологий ее осуществления.**

*В современных условиях особую актуальность приобретает проблема обеспечения миграционной безопасности как составляющей национальной безопасности Республики Беларусь. В российской юридической науке миграционная безопасность определяется как состояние юридической защищенности интересов личности, общества и государства, которые могут быть подвержены угрозам в результате въезда в Российскую Федерацию, выезда из нее, пребывания и проживания на территории страны как иностранных граждан и лиц без гражданства, так и граждан Российской Федерации, институционально предполагающее систему правовых норм, обеспечивающих доминанту национальных интересов в сфере регулирования миграционных процессов.*

В развитии государственной внешней миграционной политики Республики Беларусь выделяются три этапа. Первый (1991-1997 гг.) характеризовался первоначальным нормативным и институциональным становлением, направленностью государственных органов на решение проблем вынужденной миграции. В институциональном обеспечении миграционной политики позитивную роль сыграла финансовая, организационная, методическая международная помощь. Определяющими направлениями второго этапа (1998-2005 гг.) стали включение республики в международный рынок труда и, прежде всего, политико-правовое обеспечение создания единого миграционного пространства Союзного государства Беларуси и России, а также переход к планированию развития миграционных процессов посредством разработки и реализации государственных миграционных программ. Особенности третьего этапа (2006-2018 гг.) являются возрастание роли миграционной политики в решении демографических и социально-экономических задач, формирование единого рынка труда в рамках Таможенного союза, ЕЭП, ЕврАзЭС, проведение скоординированных действий стран-членов в сфере регулирования процессов миграции.

Анализ нормативно-правовой базы свидетельствует, что на данном этапе происходит формирование селективной модели государственной миграционной политики. Ее политико-правовые основы были разработаны и заложены в Законах Республики Беларусь «О гражданстве Республики Беларусь», «О внешней трудовой миграции», «Об иммиграции», в задачах,

реализованных и планируемых мероприятиях Национальной программы демографической безопасности на 2011-2015 гг., Государственной программы «Здоровье народа и демографическая безопасность» на 2016-2020 гг. Их действия направлены на создание условий для привлечения мигрантов с близкими этническими характеристиками, высококвалифицированных специалистов из-за рубежа, а также иностранцев, учреждающих коммерческие организации посредством освобождения нанимателя от обязанности получения разрешения по привлечению иностранных граждан.

#### Список литературы

1. О гражданстве Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 18 окт. 1991 г., №1181-ХП // Ведомости Верховного Совета Респ. Беларусь. - 1991.- № 34. - Ст. 581.
2. Белорусы за рубежом [Электронный ресурс] / La strada – общественная организация по безопасному выезду за границу. – Режим доступа: <https://www.lastrada.by/belarusians-abroad/>. – Дата доступа: 12.02.2018.
3. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2005 г.). – Минск : Амалфея, 2005. - 48 с.
4. О беженцах: Закон Респ. Беларусь, 22 февр. 1995 г. № 3605-ХП // Ведомости Верховного Совета Респ. Беларусь. - 1995. - № 19. (165). – Ст. 229.
5. Государственная программа «Здоровье народа и демографическая безопасность» на 2016 – 2020 годы [Электронный ресурс] / Национальный правовой портал Республики Беларусь. – Режим доступа: <http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=C21600200>. – Дата доступа: 12.02.2018