

Становление нормативно-правовых и институциональных основ миграционной политики Республики Беларусь.

Зенченко С.В.
БГПУ (Минск)

Распад СССР привел к включению Беларуси как суверенного государства в мировые глобализационные процессы, что в свою очередь вызвало интенсификацию, увеличение масштабов и появление новых видов миграционных потоков. В виду этого перед республиканскими органами власти встала задача выработки эффективной политики в сфере регулирования миграционных процессов. На данном этапе миграционной политике придается серьезное значение в решении проблем социально-экономического развития и демографического кризиса в республике. Среди множества определений миграционной политики наиболее полно и объективно ее сущность, по мнению автора, отражает следующее – это совокупность научных положений, целей, политических средств и практических мер, совокупность и взаимодействие основных составляющих (концептуальной основы, законодательно-правовой базы и организационно-управленческой системы), с помощью которых осуществляется регулирование миграционных процессов, т.е. отношений между государством, гражданами этого государства, лицами переселяющимися на территорию этого государства (мигрантами) с целью соблюдения интересов государства и обеспечения прав граждан принимающего государства и мигрантов [1, С.46].

На начальном этапе выработки миграционной политики суверенная Беларусь столкнулась с ранее неизвестными трудностями, которые заключались в появлении новых типов миграционных потоков, радикально отличающимися по количественным и качественным показателям и по направленности от прежних. Первым шагом в данном направлении стало принятие Закона о гражданстве в октябре 1991 г. Данный закон давал право соотечественникам и их детям, которые проживают за границей получить белорусское гражданство. В то же время он гарантировал, что никто из граждан республики не может быть произвольно лишен гражданства [2]. Это дало больше возможностей для эмиграции и выбора места жительства. В мае 1993 г. был принят Закон о порядке выезда граждан из Беларуси и въезда в нее (вступил в силу с 1 января 1994 г.), который способствовал временной трудовой миграции в зарубежные страны. С целью нормативно-правового обеспечения репатриации белорусов, личности (а также муж и жена, и их потомки), которые постоянно проживали на территории республики, но потом выехали за границу до введения в действие Закона о гражданстве и имеют доказательства своей принадлежности к гражданству бывшего СССР и не стали гражданами другой страны получали право на получение белорусского гражданства [3]. Реализация этого права предусматривалось законом до 1 января 1996 г., а затем в 1995 г. термин был продлен до 1 января 1998 г.

Конституция Республики Беларусь, принятая Верховным Советом 15 марта 1994 г. закрепила за гражданами право «свободно перемещаться и выбирать место жительства в пределах Республики Беларусь, выезжать из нее и беспрепятственно возвращаться». Она закрепила право на защиту своих граждан как на территории Беларуси, так и за рубежом [4, С. 10, 6].

Межэтнические, национальные, политические, культурные конфликты, а также социально-экономический кризис в республиках бывшего СССР привели к появлению в Беларуси новой категории мигрантов – беженцев. Так, если в 1992-1994 гг. в Беларуси было 25 тыс. претендентов на статус беженца, то в 1998 г. их было уже больше 30 тыс. человек. Данная проблема требовала законодательного и организационного решения. В связи с этим в стране был принят Закон о беженцах, который вступил в силу с 1 июля 1995 г. Однако, далеко не все репатрианты-белорусы попадали под определение беженцев, многие из них являлись вынужденными переселенцами (репатриантами). За период с начала 1990 г. из прибывшего в Беларусь населения из бывших советских республик доля России составляла 57,8%. Основной приток мигрантов из Российской Федерации и новых независимых государств пришелся на 1991-1993 гг. [5, С. 11]. Попыткой решения их социально-экономических и политических нужд стало подписание двухстороннего соглашения между правительствами России и Беларуси о регулировании процесса переселения и защите прав переселенцев. Оно было подписано в 1996 г., а ратифицировано в 1998 г. и применялось по отношению к беженцам, трудящимся мигрантам. Государства в нем определяли право каждый год устанавливать квоты на переселение.

Принятие Законов Республики Беларусь «О внешней трудовой миграции», «Об иммиграции», а также Постановления «Об утверждении правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь», Положения «О порядке депортации иностранных граждан и лиц без гражданства», Положения о порядке выдачи субъектам хозяйствования специализированных разрешений (лицензий) на привлечение в Беларусь иностранной рабочей силы и на осуществление деятельности, связанной с трудоустройством граждан республики за границей в 1998 г. было обусловлено интенсификацией процессов трудовой миграции и необходимостью ее нормативно-правового регулирования. Концептуальное осмысление миграционных проблем и необходимость регулирования миграционных процессов в национальных интересах привело к принятию Постановления Совета Министров от 8 апреля 1998 г. о реализации Государственной миграционной программы. Контроль за ее исполнением был возложен на межведомственную комиссию по вопросам миграции при Совете Министров. Целью государственной миграционной политики на этом этапе стало включение республики в международный рынок труда, защита социально-экономических прав соотечественников за рубежом.

Государственные миграционные программы стали важным рычагом решения социально-экономических и демографических проблем с помощью миграционной политики, а также играют значительную роль в укреплении

государственной безопасности и создания условий для реализации прав мигрантов. Так, были приняты и реализованы программы на 2001-2005 гг., 2006-2010 гг, а на данном этапе реализуется программа принятая на 2011-2015 гг.

Одной из наиболее важных задач стоящих перед белорусским государством является решение проблем возникших после аварии на Чернобыльской АЭС, в том числе социально-экономического и демографического характера. В их разрешении большая роль отводится миграционной политике. Так, в целях обеспечения трудовыми ресурсами территорий, пострадавших от аварии на Чернобыльской АЭС, Кабинетом Министров Республики Беларусь принято постановление от 21 ноября 1995 г. №634 “О выдаче разрешений на постоянное место жительства гражданам и лицам без гражданства для работы в населенных пунктах, расположенных в зонах последующего отселения и с правом на отселение” в редакции постановления Совета Министров Республики Беларусь от 6 июня 1996 г. № 371, распространявшего его действие также на зону проживания с периодическим радиационным контролем. Следует заметить, что указанными постановлениями Правительства установлено, что разрешения на постоянное место жительства иностранным гражданам и лицам без гражданства в выше указанных зонах выдаются органами внутренних дел при положительном решении облисполкомов о трудоустройстве этих граждан и лиц, принятом по ходатайству субъектов хозяйствования. Разрешению кадровой проблемы способствуют также принимаемые по ходатайствам облисполкомов и по представлению Министерства труда решения Совета Министров Республики Беларусь о привлечении субъектами хозяйствования Республики Беларусь рабочей силы из Украины и Молдовы для проведения сезонных сельскохозяйственных и ремонтно-строительных работ на селе. Общее количество таких работников колеблется от 8 до 10 тыс. человек.

В целях обеспечения трудовыми ресурсами отдельных отраслей экономики в последние годы был принят также ряд других документов Правительства, с помощью которых урегулирован статус большого числа украинцев, работающих в течении многих лет (от 10 до 20 и более лет) в качестве железнодорожников, медицинского и обслуживающего персонала в Брестском отделении Белорусской железной дороги, медицинских учреждениях Брестской области, а также на предприятиях общепита.

В целях восполнения кадрового потенциала на селе, а также исходя из гуманитарных соображений, 19 апреля 2001 г. Совет Министров принял постановление, которое предоставило возможность урегулировать правовой статус значительного числа граждан государств СНГ и лиц без гражданства трудоспособного возраста, въехавших в 1990-е гг. в Республику Беларусь из стран СНГ, для работы в сельской местности на предприятиях АПК и пребывающих в стране без определенного правового статуса [6, С.68].

Нелегальная миграция является одной из основных угроз национальной безопасности стран мира. Для эффективного решения данной проблемы необходимы совместные усилия всех заинтересованных стран. В данном

направлении успешно развивается сотрудничество в СНГ. В марте 1998 г. страны Содружества Независимых Государств подписали Соглашение о сотрудничестве в борьбе с нелегальной миграцией, утвердили Положение «Об общей базе данных о незаконных мигрантах». Плодотворное и динамичное взаимодействие правоохранительных органов Республики Беларусь и Российской Федерации, что наблюдается на сегодняшнем этапе, является залогом результативной борьбы с нелегальной миграцией. На межгосударственном уровне только в 2005-2006 гг. принят ряд знаковых нормативно-правовых актов, регламентирующих правоотношения в сфере миграционной политики в рамках Союзного государства. Соглашение между правительствами Беларуси и России об исполнении миграционной карты единого образца, которая заполняется иностранными гражданами и лицами без гражданства при въезде в Республику Беларусь и Российскую Федерацию с территории третьего государства, вступило в силу 8 февраля 2006 г.

В целях принятия эффективных мер по предупреждению торговли людьми, особенно женщинами и детьми, защиты жизни, здоровья и свободы и иных конституционных прав граждан Беларуси была разработана и принята Государственная программа комплексных мер по противодействию торговле людьми и распространению проституции. 9 марта 2005 г. был подписан Декрет Президента Республики Беларусь №3 «О некоторых мерах по противодействию торговле людьми», существенно ужесточивший наказание за данное правонарушение. С 5 февраля 2006 г. вступил в силу Закон «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь», предусматривающий существенное ужесточение процедуры въезда, пребывания и выезда с территории страны отдельных категорий иностранных граждан и лиц без гражданства. С целью выявления миграционного потенциала, прогнозирования выезда ученых, выработки мер по закреплению и возврату в республику научных и научно-педагогических кадров Совет Министров 28 сентября 1999 г. принял Постановление «О создании центра мониторинга миграции научных и научно-педагогических кадров в Республике Беларусь».

Международное сотрудничество в решении проблем беженцев и трудовых мигрантов является приоритетом белорусского государства. Так, Республика Беларусь присоединилась к Конвенции ООН 1951 г. и Протоколу 1967 г. о статусе беженцев. В 1995 г. в республике было открыто Представительство Верховного комиссара ООН по делам беженцев (далее УВКБ ООН). Республика Беларусь участвует в работе Международной организации по миграции (МОМ) в качестве наблюдателя с ноября 1994 г. Представительство МОМ в Минске было открыто в 1996 г. В 1999 г. было ратифицировано соглашение о сотрудничестве между правительством республики и Международной организацией по миграции. В ноябре 2005 г. Беларусь стала полноправным членом МОМ. В рамках сотрудничества с международной организацией по миграции и УВКБ (ООН) реализуются проекты, при их финансовой поддержке, по решению проблем беженцев,

добровольному возвращению домой нелегальных мигрантов, защите прав трудовых мигрантов.

Параллельно проходило и организационное оформление механизмов контроля и регулирования миграционных потоков. Главным органом власти отвечающим за эту сферу стала Государственная миграционная служба при Государственном комитете по труду и социальной защите населения. В соответствии с Положением, которое было утверждено правительством в августе 1993 г., о Государственной миграционной службе основными ее задачами определялись выработка и реализация государственной политики в сфере миграции населения, координация и контроль деятельности всех структур (государственных, общественных, коммерческих) по вопросам миграции, в том числе и внешней, обмену трудовыми ресурсами. В соответствии с положениями созданы и действуют территориальные органы по миграции при комитетах труда при облисполкомах и Мингорисполкоме. В составе Совета Министров появилась эмиграционная служба [7, С.2-3].

В 1996 г. была создана Межведомственная комиссия по вопросам миграции при Совете Министров Республики Беларусь с целью координации деятельности министерств и ведомств, занимающихся вопросами миграции и беженцев и непосредственной реализации Закона “О беженцах”.

В январе 1997 г. Государственная миграционная служба Министерства труда была реорганизована в Комитет по миграции при Министерстве труда.

Главная роль в управлении миграционными процессами на данном этапе принадлежит Министерству внутренних дел, которое реализует миграционную политику во взаимодействии с другими министерствами и государственными органами (МВД, Министерства здравоохранения, труда и социальной защиты населения, юстиции, образования, пограничной службой, и др.). Основным структурным подразделением МВД, занимающимся вопросом реализации миграционной политики, является с конца 2003 г. Департамент по гражданству и миграции, образованный на базе Департамента миграции Министерства труда и социальной защиты населения и структурными подразделениями внутренних дел, ведающих вопросами паспортно-визовой службы. Его основными задачами являются разработка и осуществление мер, направленных на реализацию закона о гражданстве Республики Беларусь, выезде за границу и въезде в Беларусь граждан, передвижении и выборе ими места жительства, правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства, предоставлении статуса беженца или убежища, внешней трудовой миграции; совершенствование правового регулирования вопросов гражданства и миграции; организация контроля за миграционными процессами и миграционной ситуацией в стране, противодействие незаконной миграции, организации научных исследований по проблемам миграции.

Таким образом, нормативно-правовое и институциональное становление миграционной политики Республики Беларусь проходило в несколько этапов, которые можно выделить исходя из направленности законодательных усилий государства по регулированию тех или иных

миграционных потоков. Так, основные законодательные и организационные усилия государственных органов в первоначальный период становления миграционной политики, который можно очертить хронологическими рамками 1991-1997 гг., были направлены на решения проблем беженцев, вынужденных переселенцев и репатриантов. На втором этапе, 1998-2005 гг., внимание власти было сфокусировано на становлении и развитии законодательства в области регулирования трудовой миграции. На современном этапе миграционной политики, который начался с 2006 г., организационные и законодательные усилия властных структур направлены на оптимизацию миграционных процессов в целях обеспечения национальной безопасности и, в первую очередь, успешного социально-экономического и демографического развития с помощью привлечения нужного количества мигрантов, необходимых качественных характеристик. Институциональное оформление государственных органов, в компетенцию которых входило управление миграционными процессами в республике, характеризовалось постоянной реорганизацией и увеличением значения миграционной политики. Об этом свидетельствует ведущая роль МВД во взаимодействии с другими министерствами и государственными органами (МИД, Министерства здравоохранения, труда и социальной защиты населения, юстиции, образования, пограничной службой и др.) в ее проведении на данном этапе. Важное место в реализации миграционной политики отводится сотрудничеству с международными организациями, занимающимися проблемами миграции и использованию опыта регулирования миграционных процессов зарубежных стран.

Литература

1. Демидов, А.В. Формирование современной миграционной политики Российской Федерации и сотрудничество с международными организациями./А.В. Демидов. – М., 2003. – 143 с.
2. Закон Республики Беларусь от 18.10.1991 №1181-XII «О гражданстве Республики Беларусь», “Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь”, 1991, №32, ст. 581
3. Закон Республики Беларусь от 2.06.1993 №2335-XII “О порядке выезда из Республики Беларусь и въезда в Республику Беларусь граждан Республики Беларусь”, “Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь”, 1993, №22, ст. 274
4. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями). Принята на республиканском референдуме 24 ноября 1996 г. – Минск: Амалфея, 2000. - 48 с.
5. Емельянова, А.А. Миграционный обмен в рамках союзного государства Россия-Беларусь и его последствия: автореф.... на соиск. уч. канд. экон. наук:08.00.05/А.А. Емельянова// Институт социально-политических исследований РАН. М., 2004. – 21 с.
6. Западнюк, Е.А. Трудовая миграция и ее регулирование: монография/Е.А. Западнюк, Гомельск. гос. ун-т им. Ф. Скорины. – Гомель:ЦИИР, 2005. – 205 с.

7. Кавалёва, Л.А. Дзяржаўная міграцыйная палітыка Рэспублікі Беларусь: Метад. матэрыялы./Л.А. Кавалёва// – Магілёў: МДУ імя А.А. Куляшова, 2004. – 18 с.

РЕПОЗИТОРИЙ БГПУ