



УДК 325(476):314:330.34(476)

Л.А. Краснобаева¹, М.В. Тимошенко²

¹канд. юрид. наук, доц., зав. каф. теории и истории государства и права
Гомельского государственного университета имени Ф. Скорины
²ст. преподаватель каф. теории и истории государства и права
Гомельского государственного университета имени Ф. Скорины
e-mail: ¹krasnoabaeva@gsu.by; ²marina_ttt@list.ru

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА КАК КОМПОНЕНТ ДЕМОГРАФИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Исследуются современные демографические тенденции, комплекс правовых мер, направленных на преодоление неблагоприятных проблем депопуляции, одной из которых является миграционная политика. Сформулированы предложения по совершенствованию миграционной политики, такие как сокращение срока проживания на территории Республики Беларусь для приема в гражданство иностранных граждан и лиц без гражданства, заключающих брак с гражданами Республики Беларусь, а также для семей иностранных граждан и лиц без гражданства с детьми, что требует закрепления в законодательстве о гражданстве, и др.

Введение

В последние десятилетия Республика Беларусь, как и другие европейские страны, вступила в фазу долгосрочного сокращения численности населения, что обусловлено рядом социальных факторов, таких как половозрастная структура населения, уровень рождаемости, отношение к семье, количество детей в семьях и другими. Вместе с тем любое государство заинтересовано в стабилизации численности населения, чего не всегда можно достичь за счет естественного прироста населения, обусловленного высокой рождаемостью, поскольку депопуляция оказывает отрицательное влияние на все сферы общественной жизни, в первую очередь, социальную, военную.

Начиная с 1993 г. естественного прироста населения не происходит, несмотря на активно проводимую демографическую политику. Вместе с тем общая численность населения за период с 2010 по 2017 гг. увеличивалась на 5 тыс. человек, что связано с внешней миграцией [1]. Следовательно, миграция может стать для Беларуси фактором демографической стабильности, а миграционная политика – компонентом демографической политики.

В связи с остротой указанной проблемы для Республики Беларусь авторами статьи была поставлена следующая цель исследования: на основе анализа сложившихся демографических тенденций и изменения численности населения за счет внешней миграции, демографической и миграционной политики сформулировать предложения по внесению изменений и дополнений в законодательство о гражданстве.

Демографические тенденции в Республике Беларусь

Естественного прироста населения в Беларуси в настоящее время не происходит. Согласно официальным данным о численности населения Республики Беларусь, ежегодно публикуемым Национальным статистическим комитетом Республики Беларусь, смертность превышает рождаемость. Так, в 2014 г. смертность превысила рождаемость на 2,9 тыс. человек, в 2015 г. – на 0,6 тыс. человек, в 2016 г. – на 1,6 тыс. человек [2]. Подобная ситуация складывалась во все предыдущие годы начиная с 1993 г. В то же вре-



мая общая численность населения за последние годы увеличилась за счет внешней миграции и на начало 2017 г. составила 9 504 человека. Миграционный прирост за 2010–2016 гг. составил 83 330 человек. Мигранты прибывают в Беларусь из разных стран: страны СНГ, Сирия, Украина.

Причин депопуляции несколько. Одной из причин, отрицательно влияющих на демографическую ситуацию в стране, является уровень рождаемости, не обеспечивающий простое замещение родительских поколений. Следует отметить, что в период с 1960 по 1993 г. рост численности населения происходил на фоне неуклонного снижения суммарного коэффициента рождаемости (количества детей на одну женщину детородного возраста): с 2,80 в 1960 г. до 1,20 в конце 1990-х – начале 2000-х гг. [3]. В итоге суммарный коэффициент рождаемости снизился в 2,3 раза. Положительной тенденцией является тот факт, что с 2005 г. суммарный коэффициент рождаемости в Беларуси начал расти и в 2015–2017 гг. составил 1,7. Это один из самых высоких показателей в Европе. Но и такая рождаемость не обеспечивает простого воспроизводства населения Республики Беларусь, поскольку этот показатель должен составлять не менее 2,15.

На демографическую ситуацию неблагоприятно влияет половозрастная структура населения Республики Беларусь. В настоящее время численность населения в возрасте 16–54 года (женщины) и 16–59 лет (мужчины) составляет 5,5 млн человек. Численность населения в возрасте 55 лет и старше (женщины) и 60 лет и старше (мужчины) составляет 2,4 млн человек. Самая малочисленная группа населения – это дети в возрасте 0–15 лет. Их численность составляет 1,6 млн человек [4]. Тенденция сокращения сельского населения с традиционной многодетностью также негативно сказывается на уровне рождаемости. В Беларуси доля сельского населения с его традиционно более высокой рождаемостью составляет лишь 22,1 %.

Среди причин депопуляции следует упомянуть и о негативных трансформациях института семьи, и прежде всего о высоком уровне разводов. Так, по данным Национального статистического комитета Республики Беларусь, в 2013–2015 гг. распался практически каждый второй брак. В 2016 г. из 64,5 тыс. зарегистрированных браков было расторгнуто 32,6 тыс. [5].

В белорусском обществе наблюдается снижение потребности в детях. Об этом свидетельствуют следующие данные переписи населения 2009 г.: семьи с одним ребенком составляют 62 %, с двумя детьми – 32,4 %, с тремя и более детьми – 5,6 %. Следует отметить, что в последующие годы подобных статистическим данным Национальным статистическим комитетом нашего государства не предоставлялось. Сегодня средний размер семьи 3,02 человека [6]. Вместе с тем для простого воспроизводства необходимо, чтобы семьи с двумя, тремя и более детьми представляли большинство.

Для более полного анализа сложившейся ситуации представляют интерес данные анкетирования студентов юридического и других факультетов Гомельского государственного университета имени Франциска Скорины. На вопрос «Сколько детей вы хотели бы иметь» студенты ответили следующим образом: 70 % респондентов хотели бы иметь двух детей, 20 % – одного ребенка и только 10 % процентов – 3 детей. Вариант «4 и более детей» не выбрал никто. Студенты желают иметь одного либо двух детей, что отражает современные взгляды на семью. Двухдетные семьи – это также малодетные семьи. Два ребенка в семье в современных реалиях недостаточно для обеспечения простого воспроизводства, поскольку численность молодежи значительно меньше лиц среднего и старшего возраста в половозрастной структуре населения Республики Беларусь.



Белорусские эксперты-демографы отмечают, что неблагоприятная демографическая ситуация отрицательно влияет на все сферы общественной жизни: экономическую, социальную, военную, а «определенные положительные тенденции последних лет в демографической сфере создали иллюзию снижения остроты демографических проблем... Демографическая ситуация в стране продолжает оставаться сложной. В целом уровень достигнутых показателей недостаточен не только для воспроизводства, но и для стабилизации численности населения страны» [7, с. 337–338].

Правовые основы демографической политики Республики Беларусь

Следует отметить, что демографическая политика является важным компонентом внутренней политики любого государства. Ее следует рассматривать как систему мер, осуществляемых государством в отношении населения страны или административно-территориальной единицы, направленных на достижение сознательно поставленных демографических целей повышения или снижения естественного прироста населения. Демографическая политика является составной частью общей социально-экономической политики, включает цели и средства для их достижения и охватывает следующие сферы жизни общества: воспроизводство населения, пенсионное обеспечение, воздействие на процесс социализации подрастающих поколений, улучшение здоровья населения, регулирование резервов рынка труда и рабочей силы. В последнее время значительное внимание уделяется миграции.

Демографическая политика в целом предполагает прямые и косвенные государственные меры. Прямые государственные меры выражаются в ограничении или стимулировании законодательным путем миграции, браков, деторождения, планирования подготовки специалистов и др. Косвенные государственные меры – это повышение уровня жизни, создание системы пособий и льгот для многодетных или малодетных семей, укрепление института семьи, культивирование семейных ценностей, пропаганда здорового образа жизни, формирование общественного мнения и др.

В Республике Беларусь была разработана соответствующая нормативно-правовая база, создающая основу для деятельности государственных органов и иных организаций в демографической сфере:

1. Закон Республики Беларусь от 04.01.2002 № 80-3 «О демографической безопасности Республики Беларусь» [8].

2. Концепция национальной безопасности Республики Беларусь, утвержденная Указом Президента Республики Беларусь от 09.11.2010 № 575, в которой отмечается, что неблагоприятная демографическая ситуация отрицательно влияет на все сферы общественной жизни и представляет главный фактор угрозы национальной безопасности [9].

3. Государственная программа «Здоровье народа и демографическая безопасность Республики Беларусь на 2016–2020 гг.», утвержденная Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 14 марта 2016 года № 200 [10].

Основной документ, предусматривающий конкретные действия, направленные на преодоление неблагоприятных последствий депопуляции, – это Государственная программа «Здоровье народа и демографическая безопасность Республики Беларусь на 2016–2020 гг.». В обобщенном виде предусмотренные ею мероприятия, направленные на стабилизацию численности населения, сводятся к:

1) укреплению духовно-нравственных основ семьи, возрождению и пропаганде семейных ценностей и традиций, усилению социально-экономической поддержки семей в связи с рождением и воспитанием детей;



2) развитию системы социального патроната семей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации;

3) совершенствованию жилищной, налоговой и кредитной политики в интересах семей с детьми, введению дополнительных мер материальной поддержки семей при рождении второго и последующих детей;

4) проведению мероприятий по укреплению здоровья населения и увеличения продолжительности жизни населения;

5) пропаганде здорового образа жизни, культивированию физической культуры и спорта, отказу от употребления алкоголя;

6) внешней миграции.

Безусловно, подобные мероприятия необходимы. Однако в предыдущие годы в каждой области нашей республики, а также на базовом уровне органами местного управления и самоуправления были разработаны и приняты местные программы демографической безопасности на 2011–2015 гг. с учетом местных особенностей и потребностей. В настоящее время органами местного управления и самоуправления местные программы не разработаны и не приняты, что, по нашему мнению, снижает эффективность всей государственной демографической политики.

На основании комплексного анализа вышеперечисленных нормативных правовых актов можно сделать вывод, что в деле обеспечения демографической безопасности ставка делается на внешнюю миграцию и реализацию следующих мер: выявление регионов, наиболее нуждающихся в трудовых мигрантах, привлечение трудовых мигрантов, компенсация расходов в связи с переездом, разработка инвестиционных проектов с созданием рабочих мест для мигрантов, противодействие незаконной миграции. Таким образом, должны быть созданы все необходимые условия для беспрепятственного приезда, расселения и интеграции мигрантов в белорусское общество.

Следует отметить, что в настоящее время большинство европейских стран, проводя демографическую политику с учетом национальных интересов, включают в нее как компонент миграционную политику, поскольку сложились аналогичные нашим отрицательные тенденции в демографической сфере. Для многих стран Европы ввиду старения населения и снижения рождаемости мигранты стали представлять интерес еще в 70-е гг. XX столетия.

Цели и задачи демографической политики

Цель демографической политики Республики Беларусь на современном этапе сводится к сохранению сложившегося режима воспроизводства населения, а также положительных тенденций в области динамики численности и структуры населения. Для этого государственными органами решаются следующие задачи: оказание государственной помощи семьям с детьми; создание условий для совмещения активной профессиональной деятельности с выполнением семейных обязанностей; снижение заболеваемости и смертности; увеличение продолжительности жизни; улучшение качественных характеристик населения, противодействие пьянству; регулирование миграционных процессов; урбанизация и расселение населения и т.п. Эта деятельность государственных органов дополняется такими важными сферами социальной политики как занятость, регулирование доходов, образование и здравоохранение, профессиональная подготовка, жилищное строительство, развитие сферы услуг, в том числе в сельской местности, социальное обеспечение инвалидов, пожилых и нетрудоспособных лиц.



Принципиальная особенность современной демографической политики нашего государства состоит в воздействии на динамику демографических процессов не только прямыми мерами, но и опосредованно, через человеческое поведение, через усвоение определенных семейных ценностей, принятие решений в сфере брака, семьи, рождения детей, выбора профессии, типа занятости, места жительства и т.д. Вместе с тем условиями эффективности демографической политики являются комплексность, ориентированность на длительную перспективу, устойчивость проведения мероприятий. Поэтому в настоящее время в демографической политике нашего государства акцент делается на миграционную политику и привлечение мигрантов.

Миграция в интересах Республики Беларусь

Вышеупомянутой Программой предусмотрено активное привлечение мигрантов в сельскую местность и в районы с недостатком рабочей силы с предоставлением семьям мигрантов финансовой поддержки для переезда с организацией рационального расселения иностранных граждан и лиц без гражданства, исходя из интересов развития регионов. Согласно запланированным мероприятиям внешней миграции в интересах развития Республики Беларусь, предусмотрено создание социально-экономических и правовых условий для закрепления в стране лиц, составляющих научно-технический, интеллектуальный и творческий потенциал белорусского общества, и возвращения на родину высококвалифицированных специалистов и ученых-соотечественников, развитие мероприятий по предотвращению оттока образованных кадров.

По официальной статистике наибольшее значение миграционного прироста населения было в 2014 г. – 15 722 человека и в 2015 г. – 18 494 человека [4]. Мигранты прибывали в Беларусь из разных стран: из стран СНГ, Сирии, Украины.

В то же время в нормативных правовых актах специально не оговаривается необходимость привлечения в страну иностранных высококвалифицированных специалистов, а говорится лишь о возможности разработки упрощенного механизма их привлечения. Этим она существенно отличается от миграционной политики сопредельных государств, например, Российской Федерации, предусматривающей привлечение высококвалифицированных специалистов из других стран с созданием дополнительных препятствий для въезда низкоквалифицированных мигрантов [11]. Существует мнение, что в современных условиях миграционные процессы стимулируют экономический рост только в случае привлечения в страну квалифицированной и высококвалифицированной рабочей силы, производящей больше, чем потребляют их домашние хозяйства [12]. Поэтому данная мера миграционной политики требует корректировки.

С учетом тенденции старения населения Республики Беларусь и сокращения его численности одним из направлений миграционной политики в стране может стать осуществление ряда дополнительных мер по интеграции иностранцев и лиц без гражданства. Так, заключение брака иностранным гражданином либо лицом без гражданства с гражданином Республики Беларусь не влечет приобретения гражданства Республики Беларусь автоматически либо в ускоренном порядке. В этой связи одной из стимулирующих мер может стать сокращение срока для получения гражданства Республики Беларусь. Представляется целесообразным предусмотреть такой порядок и для иностранных граждан и лиц без гражданства, в семьях которых рождаются дети, закрепив соответствующее правило в Законе «О гражданстве».



Заклучение

На сегодняшний момент миграцию можно рассматривать как фактор демографической стабильности, а миграционную политику – как компонент демографической политики. Для большей эффективности демографической политики целесообразно органам местного управления и самоуправления разрабатывать местные программы демографической безопасности с учетом особенностей и потребностей подведомственной территории.

В миграционной политике Республике Беларусь целесообразно сделать акцент на привлечение иностранных квалифицированных специалистов, путем создания дополнительных стимулов для них. Одной из мер миграционной политики может стать сокращение сроков проживания на территории Республики Беларусь для предоставления гражданства иностранным гражданам и лицам без гражданства, заключающим брак с гражданами Республики Беларусь, а также для семей иностранных граждан и лиц без гражданства с детьми.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Численность и естественный прирост населения [Электронный ресурс] // Национальный статистический комитет Республики Беларусь. – Режим доступа: http://www.bel-stat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/solialnaya-sfera/demografiya_2/g/chislennosti-estestvennyi-prirost-naseleniya. – Дата доступа: 31.03.2017.

2. Численность населения на 1 января по областям Республики Беларусь [Электронный ресурс] // Национальный статистический комитет Республики Беларусь. – Режим доступа: http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/ssrd-mvf_2/natsionalnaya-stranitsa-svodnyh-dannyh/naselenie_6/dinamika-chislennosti-naseleniya. - Дата доступа: 10.02.2017.

3. Общие коэффициенты рождаемости по областям и г. Минску [Электронный ресурс] // Национальный статистический комитет Республики Беларусь. – Режим доступа: http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/solialnaya-sfera/demografiya_2/g/ob-schie-koeffitsienty-rozhdaemosti-naseleniya-po-oblastyam-i-g-minsku. – Дата доступа: 10.02.2017.

4. Численность и естественный прирост населения [Электронный ресурс] // Национальный статистический комитет Республики Беларусь. – Режим доступа: http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/solialnaya-sfera/demografiya_2/g/chislennosti-estestvennyi-prirost-naseleniya. - Дата доступа: 10.02.2017.

5. Браки, разводы, общие коэффициенты брачности и разводимости // Национальный статистический комитет Республики Беларусь. – Режим доступа: http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/solialnaya-sfera/demografiya_2/g/braki-razvo-dy-i-obschie-koeffitsienty-brachnosti-i-razvodimosti. – Дата доступа: 10.02.2017.

6. Число семей и их состав. Республика Беларусь. Перепись населения 2009 года. Таблица 7.6 [Электронный ресурс] // Национальный статистический комитет Республики Беларусь. – Режим доступа: http://www.belstat.gov.by/upload-belstat/upload-belstat-pdf/perepis_2009/7.6_rb.pdf. – Дата доступа: 10.02.2017.

7. Национальная безопасность Республики Беларусь / С. В. Зась [и др.] ; под ред. М. В. Мясниковича, Л. С. Мальцева. – Минск : Беларус. навука, 2011. – 557 с.

8. О демографической безопасности Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 4 янв. 2002 г., № 80-3 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «Юр-Спектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2010.



9. Концепция национальной безопасности Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 9 нояб. 2010 г., № 575 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2010.

10. Государственная программа «Здоровье народа и демографическая безопасность Республики Беларусь на 2016–2020 годы» [Электронный ресурс] : утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 14 марта 2016 г., № 200 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2010.

11. О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федер. закон Рос. Федерации, 19 мая 2010 г., № 86-ФЗ : принят Гос. Думой 12 мая 2010 г. : одобрен Советом Федерации 13 мая 2010 г. : в ред. Федер. закона от 03.07.2016 г. // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2016. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/12175849>. – Дата доступа: 31.03.2017.

12. Edwards, A. C. International Migration, Remittances and Schooling: Evidence from El Salvador / A. C. Edwards, M. Ureta // Journal of Development Economics. – Texas : Univ. of Texas, 2013. – № 72 (2). – P. 429–461.

Рукапіс паступіў у рэдакцыю 26.10.2017

Krasnobaeva L.A., Timoshenko M.V. Migration Policy as a Component of the Demographic Policy of the Republic of Belarus

The article discusses modern demographic trends, a set of legal measures aimed to overcome the unfavorable problems of depopulation, one of which is the external migration. The authors formulate proposals on improvement of the migration policy, such as reducing the duration of residence in the Republic of Belarus for obtaining the citizenship for foreign citizens and stateless persons who marry the citizens of the Republic of Belarus, as well as for families of foreign citizens and stateless persons with children and others.