



МИНОБРНАУКИ РОССИИ

Федеральное государственное  
бюджетное образовательное  
учреждение высшего образования

«Российский государственный  
гуманитарный университет»  
(РГУ)

Факультет истории, политологии  
и права



Общероссийская  
общественная организация

«Российская ассоциация  
политической науки»  
(РАПН)

**ПОЛИТИЧЕСКОЕ ПРОЕКТИРОВАНИЕ  
В ПРОСТРАНСТВЕ СОЦИАЛЬНЫХ  
КОММУНИКАЦИЙ**

Материалы  
XII Международной научной конференции

Москва, 26 октября 2018 г.

Москва  
Издательство «Мир философии»  
2018

УДК 32  
ББК 60.5 66.3  
П 67

Редакционная коллегия:

Н.А. Борисов, д-р полит. наук, доц.

О.В. Гаман-Голутвина, д-р полит. наук, проф.

М.Н. Грачев, д-р полит. наук, проф.

С.П. Донцев, канд. полит. наук, доц.

**Политическое проектирование в пространстве социальных коммуникаций** : материалы XII Международной научной конференции, Москва, РГГУ, 26 октября 2018 г. / редкол. : Н.А. Борисов (отв. ред.), О.В. Гаман-Голутвина, М.Н. Грачев, С.П. Донцев ; Минобрнауки России, Российский гос. гуманитарный университет, факультет истории, политологии и права; Российская ассоциация политической науки. – М.: Мир философии, 2018. – 295 с.

ISBN 978-5-250-06150-6

Сборник включает научные статьи российских и зарубежных исследователей, выступивших с докладами на XII Международной научной конференции «Политическое проектирование в пространстве социальных коммуникаций» в Российском государственном гуманитарном университете 26 октября 2018 г.

В сборнике рассматриваются основные теоретические подходы к понятию «политическое проектирование», политическое проектирование в современной России и зарубежные практики.

Для преподавателей политических наук, аспирантов и студентов, всех интересующихся проблемами политической современности.

**ББК 60.5 66.3**

ISBN 978-5-250-06150-6

© Российский государственный гуманитарный университет, 2018

© Российская ассоциация политической науки, 2018

*Зенченко С.В. (Беларусь, Минск)*

### **Государственная миграционная политика Республики Беларусь: проектирование селективной модели**

Государственная миграционная политика в современных условиях глобализации и трансформации общества становится значимым фактором обеспечения национальной безопасности и развития человеческого потенциала, как отдельных суверенных государств, так и регионов мира. Геополитическое положение Республики Беларусь обуславливает прохождение по ее территории масштабных миграционных потоков (беженцев, нелегальных, трудовых мигрантов и т.д.), которые зачастую связаны с экстремистской деятельностью, торговлей людьми, оборотом наркотических веществ и оружия. Для белорусского государства незаконная миграция носит транзитный характер. Мигранты из Азии и Африки через ее территорию стремятся попасть в страны ЕС, на определенное время останавливаясь на территории Беларуси. Эмиграция квалифицированных кадров может привести к потерям человеческого потенциала и человеческого капитала, что негативно скажется на устойчивом социально-экономическом, культурном, научно-техническом развитии белорусского общества в условиях его модернизации. Следовательно, миграция формирует карту вызовов белорусскому государству, что вызывает необходимость проектирования селективной модели государственной миграционной политики, при участии и сопровождении научного сообщества. В целях раскрытия роли государственной миграционной политики в политической и социально-экономической жизни белорусского социума и ее оптимизации перед научным сообществом вырисовывается задача выявления особенностей формирования существующей модели, факторов снижающих эффективность ее реализации, а также путей проектирования оптимальной модели.

С учетом современных реалий государственную миграционную политику можно определить как совокупность научно обоснованных, разработанных государством законодательных, управленческих, организационных и иных мер и средств, направленных на регулирование внешних миграционных потоков в национальных интересах, при учете закрепленных в международных договорах обязательств по защите прав беженцев, трудовых мигрантов и во взаимодействии с другими государствами, интеграционными объединениями, международными организациями и общественными объединениями. Ее сущность выражается посредством реализуемых ею функций – прямых (регулирование внешних миграционных процессов в национальных интересах, интеграция иммигрантов в принимающее сообщество, выполнение международных обязательств по защите прав беженцев, трудовых мигрантов, контроль и мониторинг миграции) и косвенных (восполнение населения, обеспечение устойчивого социально-экономического развития, расширение международного сотрудничества).

Рассматривая более подробно реализуемые государственной миграционной политикой функции, в частности, регулирования внешних миграционных потоков в национальных интересах, следует отметить, что происходит проектирование селективной модели ее осуществления. Она основана на привлечении определенных категорий специалистов путем разработки и имплементации политико-правовых и организационных инструментов селекции в интересах национальной безопасности. Инструментами селекции выступают разработка и внедрение квалификационных, возрастных, языковых цензов. Формирование и проведение селективной миграционной политики заключается в установлении квот на въезд иностранцев, строгой лимитации индивидуально выдаваемых разрешений на него и занятие трудовой деятельностью.

Политико-правовые основы селективной модели были разработаны и заложены в Законах Республики Беларусь

«О гражданстве Республики Беларусь», «О внешней трудовой миграции», «Об иммиграции». 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. Под понятием высококвалифицированный работник в Законе Республики Беларусь «О внешней трудовой миграции» подразумевается иностранец, обладающий высоким уровнем профессиональных знаний, умений и навыков, подтвержденным документами об образовании и стажем работы по специальности не менее 5 лет, величина месячной заработной платы которого согласно условиям трудового договора превышает 15-кратную величину месячной минимальной заработной платы, установленной в Республике Беларусь. Кроме того, данный закон расширил перечень высококвалифицированных иностранцев, получивших упрощенный доступ на белорусский рынок труда. Так, иностранные студенты, обучающиеся в белорусских вузах, могут трудоустроиваться в течение года после окончания обучения по полученной специальности и присвоенной квалификации без получения на это разрешения [1].

Закон «О гражданстве Республики Беларусь», принятый в 2002 г., расширял контингент лиц, приобретающих право на упрощенное получение гражданства, и свидетельствовал о наличии этнических черт в республиканской модели государственной миграционной политики в сфере интеграции мигрантов. Так, обязательный семилетний срок проживания в стране, требуемый для получения гражданства, мог быть сокращен или не применяться вовсе для белорусов, а также лиц, идентифицирующих себя как белорусы, и их потомков (кровных родственников по прямой линии: детей, внуков, правнуков), родившихся за пределами современной территории республики. Селективный принцип также

выразился в упрощенной процедуре получения гражданства лицами, имеющими выдающиеся заслуги перед страной, высокие достижения в области науки, техники, культуры, спорта, либо обладающими профессией или квалификацией, представляющей интерес для белорусского государства. Кроме того, предусматривалось право на приобретение гражданства по рождению для детей, у которых хотя бы один родитель был гражданином Республики Беларусь независимо от места рождения, а также родившихся на территории республики, чьи родители были лицами без гражданства [2].

В то же время стоит отметить, что на практике селективный подход в сфере регулирования трудовой миграции реализуется в недостаточной степени. Так, иммиграционные потоки преимущественно представлены специалистами с невысокой квалификацией, со средне общим образованием. Так, в 2016 г. из 19939 трудовых иммигрантов прибывших в республику 9914 человек (50%) были представлены рабочими специальностями, 1103 иностранцев (5,5%), прибыло в качестве работников, занятых в сельском хозяйстве, 961 (4,8%) – в сфере обслуживания и торговли. В то же время в качестве квалифицированных работников и специалистов въехало 4841 человек (24%), 1025 (5%) на должности руководителя [3]. Основное количество въехавших составили граждане Китайской народной республики – 7459 человек, что обусловлено высоким уровнем политических, культурных отношений, значительным количеством реализуемых совместных экономических, инвестиционных проектов в рамках «Нового шелкового пути». Значительная часть трудовых иммигрантов, прибыло из Украины (6348 человек), что было определено вхождением в единую миграционную систему, наличием устойчивых миграционных сетей, традиционных социально-экономических, культурных связей, политическим и экономическим кризисом в соседнем государстве.

Одной из важнейших функций государственной миграционной политики, оказывающий существенное

воздействие на национальную безопасность государств является интеграция мигрантов в принимающее сообщество. По отношению к способу и особенностям интеграции мигрантов, прибывших на постоянное местожительство выделяют, три модели миграционной политики.

Этническая модель национальную принадлежность основывает на общности исторических корней, или судьбы, проявляющейся в едином языке, культуре и принадлежности к единой этнической группе. По определению этот тип исключает иммигрантов с самобытной культурой и иными родовыми корнями из числа полноправных членов нации. Республиканская модель определяет статус гражданства преимущественно принадлежностью его к политическому сообществу. Переселенцы становятся полноправными гражданами страны, если принимают и разделяют ценности, идеалы, принципы ее политической системы, что ведет в итоге к формированию политической нации. К гражданству здесь относятся в качестве предпосылки, способствующей интеграции в сообщество, а не как к результату этого процесса (как это происходит в этнической модели). Мультикультурная модель предполагает культурные различия внутри общества. Иммигранты являются полноправными пользователями системы образования, участниками рынка труда и жилья, а также демократического процесса принятия решений. Под интеграцией понимается обеспечение равного доступа к ресурсной и институциональной системам [4, с. 10-11]. В то же время мультикультуральная модель интеграции иммигрантов в ЕС на фоне миграционного кризиса в странах ЕС, вызванного масштабными нерегулируемыми потоками беженцев из государств охваченного войной Ближнего Востока, показала свою неэффективность. Она привела к формированию анклавов компактно проживающих иммигрантов, которые отказываются разделять европейские ценности, адаптироваться к социально-экономической и политической системе. Кроме

того, нелегальные иммигранты связаны с террористическими организациями, ухудшают криминогенную ситуацию, тем самым дестабилизируют социально-экономическую и политическую обстановку в принимающих государствах.

Российский исследователь В.А. Суворова выделяет основные типы политико-правовых режимов для иммигрантов, в первую очередь трудовых, находящихся в стране. Национальный режим характеризуется тем, что иностранные граждане и лица без гражданства приравниваются в правах и обязанностях к собственным гражданам в определенных сферах общественной и гражданской жизни. Специальный режим предусматривает установление особых правил для поведения иностранных граждан, в силу которых их правовой статус существенно отличается от соответствующего статуса граждан страны пребывания. Сутью режима наибольшего благоприятствования является то, что гражданам договаривающихся государств будут предоставлены такие права, какими пользуются или будут пользоваться граждане любого третьего государства. Привилегированный режим определяется тем, что иностранные граждане пользуются большим объемом прав, чем граждане данного государства [5, с. 17].

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. В соответствии с Конституцией Республики Беларусь 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 [6, с. 6].

Кроме того, произошло осознание необходимости использования экономических методов привлечения мигрантов, что нашло отражение в программе Национальной демографической безопасности на 2011-2015 гг. В то же время потенциальные мигранты могут заранее посетить Беларусь, точнее тот регион, где им будет предоставлена работа, увидеть место проживания и узнать размер заработной платы.

В рамках подпрограммы “Внешняя миграция” Государственной программы “Здоровье народа и демографическая безопасность” на 2016–2020 гг. основное внимание уделяется управлению внешней миграцией с учетом демографического и социально-экономического развития, возвращению соотечественников, совершенствованию системы выявления, предупреждению и пресечению незаконной миграции, а также интеграции иностранцев, совершенствованию порядку привлечения иностранных специалистов и противодействию нелегальной интеграции.

Инструментами реализации данной подпрограммы стали ежегодное утверждение перечней районов наиболее нуждающихся в трудовых ресурсах исходя из демографического прогноза и привлечение иностранных граждан и лиц без гражданства для осуществления трудовой деятельности и постоянного проживания преимущественно в районы наиболее нуждающиеся в трудовых ресурсах. выделение денежных средств на переезд и обустройство, иностранцам получивших разрешение на постоянное проживание в Республике Беларусь в качестве работников и специалистов, разработку эффективного механизма привлечения иностранных специалистов. Кроме того, планируется разработка мероприятий по сокращению оттока образованной молодежи из страны, включающих проведение работы с выпускниками учреждения образования, в том числе иностранцами, по разъяснению

возможностей трудоустроиться в республике, трудоустройства граждан Республики Беларусь и иностранных граждан в рамках реализации инвестиционных проектов. Комплексный инновационный подход, положенный в основу ее осуществления выразился в проведении мониторинга трудовой деятельности иностранцев получивших право на постоянное проживание в Республике Беларусь в качестве работников и специалистов, оценке эффективности механизма привлечения высококвалифицированных специалистов, проведении анализа необходимости коорректировки законодательства о гражданстве с учетом развития демографической ситуации. Предполагается также изучение возможностей выработки упрощенного механизма получения соотечественниками проживающими за рубежом, разрешения на временное и постоянное проживание в республике.

Таким образом, в Республике Беларусь разработаны политико-правовые основы в сфере интеграции трудовых мигрантов и на постоянное место жительства. Особенности государственной политики в сфере адаптации иммигрантов в белорусском социуме свидетельствуют о формировании республиканской модели миграционной политики в сфере интеграции, которая содержит элементы этнической модели. В то же время стоит отметить, что остаются незадействованными ряд организационных инструментов, которые эффективно зарекомендовали себя в государствах, имеющих длительный опыт привлечения иммигрантов. Так, в недостаточной мере в процессе адаптации мигрантов участвуют институты местного управления и самоуправления, общественные организации. Общественные организации, такие как «Красный крест», «Движение медицинских работников», в первую очередь, сосредоточены на процессе поддержки в адаптации беженцев.

На данном этапе были сформированы политико-правовые основы селективной модели государственной миграционной политики. В то же время в структуре

эмиграционных потоков доминируют квалифицированные и молодые кадры с высшим и средне специальным образованием. Причем существующая система статистического учета и мониторинга эмигрантов не отражает объективно ситуацию в этой сфере.

Отсюда актуализируется проблема дальнейшего проектирования процесса упорядочения доступа мигрантов в страну на основе повышения требований к уровню образования, квалификации, возрасту, языковой подготовке. Принципами отбора может стать выявление потребностей отдельных отраслей экономики, районов в необходимых специалистах, введение возрастного ценза.

1. Закон Республики Беларусь «О внешней трудовой миграции» [Электронный ресурс] – Сайт Департамента по гражданству и миграции Республики Беларусь – URL: <http://mvd.gov.by/imgmvd/dgim/225.pdf>. – Дата доступа: 10.09.2017.

2. Закон Республики Беларусь «О гражданстве Республики Беларусь» [Электронный ресурс] / Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. – URL: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&po=h10200136&p2={NRPA}>. – Дата доступа : 26.10.2011

3. Справка о миграционной обстановке в Республике Беларусь за 2016 г. [Электронный ресурс] – Сайт Департамента по гражданству и миграции Республики Беларусь – URL: <http://mvd.gov.by/ru/main.aspx?guid=9871>. – Дата доступа: 10.09.2017.

4. Судоплатов, П.А. Миграционные процессы и миграционная политика в странах Европейского Союза: автореф... канд. экон. наук: 08.00.05 / П.А. Судоплатов ; Ин-т соц.-полит. исслед. РАН. – М., 2006. – 28 с.

5. Суворова, В.А. Современная иммиграционная политика Российской Федерации: политико-правовой и институциональный аспекты: автореф... канд. полит.наук: 23.00.02 / В.А. Суворова ; Гос. ун-т управления. - М, 2008. – 25 с.

6. Государственной программы “Здоровье народа и демографическая безопасность” на 2016–2020 гг. [Электронный ресурс] – Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь 30.03.2016, – URL: [http://www.newsby.org/documents/20160330/npp20160330\\_102.pdf](http://www.newsby.org/documents/20160330/npp20160330_102.pdf) – Дата доступа: 10.09.2017.

Политическое проектирование в пространстве  
социальных коммуникаций: материалы  
XII Международной научной конференции, Москва,  
РГГУ, 26 октября 2018 г.

*Материалы сборника публикуются в авторской редакции.  
Ответственность за содержание материалов,  
включенных в сборник, несут их авторы.*

Оригинал-макет подготовлен на кафедре теоретической и  
прикладной политологии ФИПП РГГУ.

ISBN 978-5-250-06150-6

