

УДК 325.1

UDC 325.1

ГОСУДАРСТВЕННАЯ МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В КОНТЕКСТЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

STATE MIGRATION POLICY IN THE CONTEXT OF PROVIDING NATIONAL SECURITY

С. В. Зенченко,
*кандидат политических наук,
доцент, заведующий кафедрой
социально-гуманитарных
дисциплин БГПУ*

S. Zenchenko,
*Candidate of Political Science,
Associate Professor, Head of the
Department of Social-Humanitarian
Disciplines, BSPU*

Поступила в редакцию 29.08.17.

Received on 29.08.17.

Статья посвящена определению роли государственной миграционной политики в обеспечении национальной безопасности. В ней рассматриваются сущность понятия государственная миграционная политика, делается попытка выявления механизма ее реализации, определяются угрозы национальной безопасности, вызванные увеличением масштаба и интенсивностью миграционных процессов.

Ключевые слова: государственная миграционная политика, национальная безопасность, вызовы национальной безопасности, человеческий потенциал.

The determination of the state migration policy role in ensuring national security is considered in the article. It deals with the essence of the concept of state migration policy, an attempt is made to identify the mechanism for its implementation, threats to national security are identified, caused by an increase in the scale and intensity of migration processes.

Keywords: state migration policy, national security, challenges to national security, human potential development

Введение. Устойчивое инновационное социально-экономическое развитие, демографическая и политическая стабильность стран мира невозможна без регулирования миграционных процессов со стороны государств. Нерегулируемая миграция выступает вызовом стабильности политическим, социально-экономическим системам государств мира, ведет к изменению этнокультурного и конфессионального ландшафта, ухудшению криминогенной обстановки в стране пребывания. Кроме того, миграция оказывает воздействие на изменение ценностных ориентаций, политической культуры. Увеличение количества мигрантов и отсутствие механизмов их эффективного территориального перераспределения и успешной интеграции в принимающий социум может приводить к росту ксенофобии, накоплению протестного потенциала у граждан, о чем явственно свидетельствует опыт государств-членов ЕС. Вследствие этого возрастает значимость разработки и реализации продуманной и эффективной государ-

ственной миграционной политики в контексте обеспечения национальной безопасности.

Вышесказанное предполагает определение сущности таких научных категорий, как государственная миграционная политика и выявление механизма ее функционирования, национальная безопасность. Кроме того, необходимость оценки эффективности политико-правового и институционального обеспечения миграционной политики, раскрытие ее роли в социально-экономическом, демографическом, культурном, политическом развитии требует систематизации и анализа эмпирических и статистических данных.

Основная часть. С учетом современных реалий государственную внешнюю 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 нацио-

нальных 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, развитие международного сотрудничества). Составными компонентами государственной внешней миграционной политики являются концептуальная основа, политико-правовое и институциональное обеспечение, экономические и информационные механизмы, а также международное сотрудничество и взаимодействие с общественными объединениями. Концептуальная основа включает в себя цели, задачи, принципы, основные направления, этапы и стратегию миграционного регулирования. Политико-правовой аспект представляет собой законодательную базу управления миграцией (Конституция, законы Республики Беларусь, международно-правовые акты). Институциональное обеспечение реализуется посредством деятельности системы государственных органов власти. Информационная составляющая предполагает проведение государственных обследований, статистического учета миграционных потоков, мониторинг эффективности миграционной политики и на его основе разработку прогнозных показателей динамики миграции, а также мер по оптимизации миграционных процессов, формирование позитивного имиджа Беларуси для мигрантов и т. д. Экономические механизмы представляют собой комплекс социально-экономических мер, направленных на достижение необходимых качественных и количественных показателей миграции. Международное сотрудничество осуществляется на основе политического взаимодействия республиканских органов власти с другими странами и международными организациями. Общественные объединения дополняют деятельность компетентных органов, играют значительную роль в процессе адаптации им-

мигрантов в принимающее сообщество и обеспечении их коммуникации с органами власти. Важное значение в обеспечении социально-экономических прав беженцев, вынужденных переселенцев, их интеграции в социум принадлежит как белорусским общественным организациям (Белорусское движение медицинских работников, Белорусское отделение Красного Креста), так и объединениям беженцев («Афганская община, землячество, беженцы») и др.)

Сущность механизма реализации государственной внешней миграционной политики Республики Беларусь выражается посредством функционирования законодательной базы (Конституция, Законы Республики Беларусь, регулирующие сферу миграции, международные договоры), деятельности институциональной системы, в которую входят высшие органы государственной власти (Президент, Национальное собрание, Совет министров) и подчиненные им властные структуры (министерства, управления по гражданству и миграции УВД областных и Минского городского исполнительных комитетов). Президент Республики Беларусь определяет основные направления проведения миграционной политики и общую стратегию регулирования, ведет переговоры с главами других государств и международными организациями, заключает международные договоры и подписывает Законы Республики Беларусь в сфере управления миграцией, утверждает государственные миграционные программы и Национальные программы демографической безопасности. Национальное собрание рассматривает и разрабатывает законодательные акты, ратифицирует международные договоры и конвенции, связанные с совершенствованием миграционного законодательства. Совет министров разрабатывает и осуществляет миграционную политику, контролирует проведение государственных миграционных программ и национальных программ демографической безопасности, распределяет функции между министерствами.

Практическая реализация регулирования миграции находится в компетенции Департамента по гражданству и миграции МВД Республики Беларусь, который вместе с МИД, КГБ, Министерством труда и социальной защиты, Государственным комитетом пограничных войск, Министерством финансов, Национальным статистическим

комитетом, Министерством экономики, Центром мониторинга миграции научных и научно-педагогических кадров и др. осуществляет миграционную политику. Механизм реализации государственной миграционной политики направлен на регулирование качественного и количественного состава мигрантов, их расселение и интеграцию в принимающее сообщество в целях устойчивого демографического, социально-экономического, политического развития.

Несмотря на то что законодательная база в сфере вынужденной миграции и убежища, отвечающая международным стандартам, уже сформирована, еще слабо развиты политико-правовые и организационно-экономические инструменты обеспечения экспорта трудовых услуг, не в достаточной мере отвечают национальным интересам существующие механизмы репатриации соотечественников и интеграции иммигрантов в белорусское общество.

В Концепции Национальной безопасности Республики Беларусь категория «национальная безопасность» определяется как состояние защищенности национальных интересов от внешних и внутренних угроз. При этом национальные интересы определяются как совокупность потребностей государства по реализации сбалансированных интересов личности, общества и государства, позволяющих обеспечивать конституционные права, свободы, высокое качество жизни граждан, независимость, территориальную целостность, суверенитет и устойчивое развитие Республики Беларусь. В данном документе отмечается, что человеческий потенциал стал важнейшим фактором социально-экономического развития. В связи с этим на повестке белорусского государства дня формируется задача его сохранения и приумножения. В демографической сфере основными национальными интересами, в том числе, определялись оптимизация внутренних и внешних миграционных потоков, обеспечение положительного сальдо внешней миграции экономически активного населения [1].

Миграционные процессы в условиях глобализации обуславливают появление новых вызовов национальной безопасности белорусского государства, таких как нелегальная миграция, отток квалифицированной и высококвалифицированной рабочей силы за

рубеж, отсутствие системы мониторинга, позволяющей объективно оценить ситуацию в миграционной сфере в контексте обеспечения национальной безопасности, в частности, в рамках устойчивого демографического и социально-экономического развития, спрогнозировать ее дальнейшее состояние. Так, существующая статистика не позволяет в полной мере показать масштабы миграционных перемещений в Республике Беларусь. Помимо этого, следует отметить, что на данном этапе не выработана среднесрочная и долгосрочная политическая стратегия по отношению к миграции. Еще одним фактором, снижающим эффективность регулирования миграционных потоков, является отсутствие разработанной интеграционной политики, незадействованными в должной мере остаются институты гражданского общества в области социокультурной адаптации. Кроме того, нет канала, позволяющего обеспечить коммуникацию между мигрантами и органами власти.

Президент Республики Беларусь А. Г. Лукашенко в приветственном слове участникам Международной конференции «Нелегальная миграция как угроза международной стабильности и безопасности государств», проходившей в Минске 27–28 ноября 2003 г., отметил, что проблемы незаконной миграции волнуют все мировое сообщество и оценил нелегальную миграцию как явление представляющее угрозу в связи с распространением наркотиков, оружия, торговлей людьми [2, с. 3]. Глава государства указал на то, что Беларусь является барьером на пути нелегальной миграции из азиатских и африканских стран в Европейский союз и определил количество нелегальных мигрантов, ежегодно оказывающихся на территории республики, в 150 тыс. человек [3]. О значимости белорусского государства в обеспечении национальной безопасности стран ЕС в условиях интенсификации миграций свидетельствует тот факт, что ему было выделено 7 млн евро в 2016 г. на обеспечение улучшения миграционного менеджмента и регулирования недокументированных мигрантов на границах с Польшей, Литвой, Латвией [4].

Подписание международных нормативно-правовых актов, регламентирующих обязанности стран в соблюдении прав различных категорий мигрантов, участие в международных и региональных организациях,

целью которых является контроль и управление миграционными потоками, делают миграционную политику важным фактором внешнеполитической деятельности. Миграция является значимой детерминантой формирования интеграционного пространства, укрепления социально-экономических, политических, культурных связей в СНГ, и прежде всего в рамках ЕАЭС.

В то же время следует отметить, что миграционный менеджмент активно используется в качестве инструмента геополитической деятельности государств. Так, по мнению директора Института миграционной политики О. Гулиной, политические игры на миграционном поле дестабилизируют ситуацию внутри стран бывшего СССР, оказывают влияние на процесс реформ и даже меняют их характер и направление. Порядок выдачи виз или условия получения разрешения на работу, легализация незадокументированных мигрантов, предоставление гражданства или убежища выступают инструментами политического торга. По ее мнению, миграционная политика на постсоветском пространстве зависит исключительно от интересов правящих элит и исходя из этого носит дисфункциональный характер. Вектор миграционной политики постсоветских государств – проевропейский, проазиатский, пророссийский – формируется не на основе культурно-исторических или экономических преимуществ для стран, а в контексте геополитического соперничества. Миграционная политика государств, созданных в результате распада СССР, все чаще становится значимым фактором избирательных компаний, так как во многих из них денежные переводы мигрантов обеспечивают основу благосостояния [4].

Государственная миграционная политика является значимым фактором развития человеческого потенциала и обеспечения национальной безопасности, а массовая иммиграция за рубеж квалифицированных и высококвалифицированных белорусов ее значимой угрозой. Так, по данным Института социологии, на данный момент работу за границей ищут около 10 % граждан республики, что говорит о высоком миграционном потенциале белорусских граждан. Если их усилия увенчаются успехом (а спрос на них достаточно большой), белорусскую экономику ожидают серьезные потрясения. Боль-

шая часть желающих работать за границей (порядка 75 %) – это мужчины. В результате республика может столкнуться с негативными демографическими последствиями в виде диспропорции структуры населения по полу, что препятствует формированию семей, а также отрицательно влияет на воспроизводство населения. Самой активной в поисках работы за рубежом категорией населения является молодежь. В общем числе потенциальных трудовых мигрантов доля респондентов в возрасте 16–29 лет составляет не менее 50 % [5].

В этих условиях перспективным направлением реализации миграционной политики выступает использование потенциала трудовой миграции, в первую очередь посредством продвижения, при участии государственных и коммерческих институтов, экспорта услуг, что требует продуманного и разработанного политико-правового и институционального обеспечения. На данный момент положительно зарекомендовали себя белорусские инженеры, строители в ближнем (Россия, Литва, Польша) и дальнем зарубежье (Венесуэла, Эквадор), представители горнодобывающей отрасли (калийщики в Туркменистане).

В то же время следует подчеркнуть, что повестка дня по миграционной проблематике формируется под воздействием активной миграционной политики соседних государств (Российской Федерации и Республики Польша), нацеленной на привлечение квалифицированных и высококвалифицированных мигрантов с близкими этнокультурными характеристиками. Республика Беларусь является частью двух миграционных систем: Евразийской и Европейской и выступает, как правило, страной-донором рабочей силы, что, в свою очередь, может привести к значительной потере человеческого потенциала. Так, с момента вступления в силу Договора о создании Евразийского экономического союза 1 января 2015 г. количество мигрантов из Беларуси в Россию увеличилось на 30 % [6]. Бывший посол Польши в Республике Беларусь Лешек Шерепка предлагает использовать процедуру упрощения получения польского гражданства для потомков граждан межвоенной Польши, что может вызвать массовую миграцию граждан Беларуси в ЕС, как инструмент геополитического давления на белорусские власти. Так, белорусам на 2017 г. было вы-

дано 100 тыс. «карт поляка», которая дает ее владельцу ряд преимуществ на территории Республики Польша [7]. Так, обладание «картой поляка» упрощает процедуру трудоустройства (нет необходимости брать приглашение на работу от работодателя), получение постоянного места жительства, а впоследствии и гражданства, дает основания для открытия бизнеса на таких же правах, что и граждане Польши, обеспечивает обучение на бесплатной основе, при этом получая стипендию или финансовую поддержку со стороны правительства. Кроме того, белорусы имеют право претендовать на получение временной материальной помощи, которая выплачивается в течение 9 месяцев.

В этих условиях важнейшей задачей является сохранение человеческого потенциала, а также выявление оптимальных качественно-количественных показателей трудовой эмиграции, с учетом национальных интересов в социально-экономическом, научно-техническом, культурном развитии.

Заключение. Стоит отметить, что на современном этапе страны-члены ЕС, США, Канада уже выработали и постоянно совершенствуют механизмы реализации полити-

ки в области миграции. Беларусь до сих пор окончательно не определилась с основными перспективными и актуальными направлениями ее регулирования. В недостаточной мере разработаны и задействованы инструменты, позволяющие получить максимальные позитивные эффекты от управления миграционными процессами. Это, в свою очередь, еще более актуализирует проблему научного обеспечения процесса разработки комплекса мер по дальнейшему совершенствованию миграционной политики.

Системная трансформация, включение Беларуси в мировые интеграционные процессы, геополитическое положение республики, определяющее прохождение по ее территории миграционных потоков, в том числе нелегальных, нарастающая депопуляция населения, неконтролируемый отток молодых высококвалифицированных специалистов за границу делают актуальными разработку и совершенствование научно обоснованной концепции селективной миграционной политики, способной адекватно ответить на вызовы современности и содействовать укреплению национальной безопасности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Концепция национальной безопасности Республики Беларусь [Электронный ресурс] // Национальный правовой портал Беларуси / Режим доступа: <http://www.pravo.by/pdf/2010-276/2010-276%28005-026%29.pdf>. – Дата доступа: 12.08.2017.
2. Лукашенко, А. Г. Приветственное слово участникам конференции «Нелегальная миграция как угроза международной стабильности и безопасности государств» / А. Г. Лукашенко // Нелегальная миграция как угроза международной стабильности и безопасности государств : материалы междунар. конф. (Минск 27–28 нояб. 2003 г.) ; редкол. : А. М. Баньковский [и др.] – Минск : Аналитический центр НАН Беларуси, 2004. – С. 3.
3. Александр Лукашенко : Мигранты не причина того, что в Беларуси может быть взорван мир и покой. Мы сами будем в этом виноваты [Электронный ресурс] / Белорусские новости. – Минск, 2010. – Режим доступа: <http://www.ctv.by/aleksandr-lukashenko-migranty-ne-prichina-togo-chto-v-belarusi-mozhet-byt-vzorvan-mir-i-pokoy-my>. – Дата доступа: 22.10.2011
4. Гулина, О. Почему миграция стала жертвой политики [Электронный ресурс] / О. Гулина // Газета.ru, 2017. – Режим доступа: https://www.gazeta.ru/comments/2017/07/16_a_10791002.shtml – Дата доступа: 11.06.2017.
5. УФМС РФ данные на 4 октября 2015 года [Электронный ресурс] / УФМС РФ, 2015. – Режим доступа: <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/data/details/54891/> – Дата доступа: 05.03.2017.

REFERENCES

1. Kontseptsiya natsionalnoy bezopasnosti Respubliki Belarus [Elektronnyy resurs] // Natsionalnyy pravovoy portal Belarusi / Rezhim dostupa: <http://www.pravo.by/pdf/2010-276/2010-276%28005-026%29.pdf>. – Data dostupa: 12.08.2017.
2. Lukashenko, A. G. Privetstvennoye slovo uchastnikam konferentsii «Nelegalnaya migratsiya kak ugroza mezhdunarodnoy stabilnosti i bezopasnosti gosudarstv» / A. G. Lukashenko // Nelegalnaya migratsiya kak ugroza mezhdunarodnoy stabilnosti i bezopasnosti gosudarstv : materialy mezhdunar. Konf. (Minsk 27-28 noyabr. 2003 g.) ; redkol. : A. M. Bankovskiy [i dr.]. – Minsk : Analiticheskiy tsentr NAN Belarusi, 2004. – S. 3.
3. Aleksandr Lukashenko : Migranty ne prichina togo, chto v Belarusi mozhet byt vzorvan mir i pokoy. My sami budem v etom vinovaty [Elektronnyy resurs] / Belorusskiye novosti. – Minsk, 2010. – Rezhim dostupa: <http://www.ctv.by/aleksandr-lukashenko-migranty-ne-prichina-togo-chto-v-belarusi-mozhet-byt-vzorvan-mir-i-pokoy-my>. – Data dostupa: 22.10.2011.
4. Gulina, O. Pochemu migratsiya stala zhertvoy politiki [Elektronnyy resurs] / O. Gulina // Gazeta.ru, 2017. – Rezhim dostupa: https://www.gazeta.ru/comments/2017-07/16_a_10791002.shtml – Data dostupa: 11.06.2017.
5. UFMS RF dannyye na 4 oktyabrya 2015 goda [Elektronnyy resurs] / UMFS RF, 2015. – Rezhim dostupa: <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/data/details/54891/> – Data dostupa: 05.03.2017.

6. Каждый десятый белорус ищет работу за границей. Чем это грозит стране? [Электронный ресурс] // Белорусский портал tut.by. – Режим доступа: <https://finance.tut.by/news554527.html>. – Дата доступа: 05.03.2017.
7. Половину выданных по всему миру карт поляка получили граждане Беларуси [Электронный ресурс] // Брестская газета, 2017. – Режим доступа: <http://www.b-g.by/news/polovinu-iz-vyidannyih-po-vsemu-miru-kart-polyaka-poluchili-grazhdane-belarusi/> – Дата доступа: 21.08.2017.
6. Kazhdyy desyatyy belorus ishchet rabotu za granitsej. Chem eto grozit strane? [Elektronnyy resurs] // Belorusskiy portal tut.by. – Rezhim dostupa: <https://finance.tut.by/news554527.html> – Data dostupa: 05.03.2017.
7. Polovinu vydannykh po vsemu miru kart polyaka poluchili grazhdane Belarusi [Elektronnyy resurs] // Brestskaya gazeta, 2017. – Rezhim dostupa: <http://www.b-g.by/news/polovinu-iz-vyidannyih-po-vsemu-miru-kart-polyaka-poluchili-grazhdane-belarusi/> – Data dostupa: 21.08.2017.

РЕПОЗИТОРИЙ БГМУ