

**Д. М. Степаненко**

канд. экон. наук, доц.

Белорусско-Российский университет, Республика Беларусь

## **ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ ГРАЖДАНСТВА И МИГРАЦИИ В СИСТЕМЕ ИННОВАЦИОННОЙ ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА**

*В статье исследуется политика государства в области гражданства и миграции во взаимосвязи с государственной поддержкой инновационной деятельности. Обосновываются место и роль политики государства в области гражданства и миграции в системе реализации государством его инновационной функции.*

Инновационная функция государства, присущая ему в современных условиях, обусловлена объективно существующими в настоящий момент потребностями общественной жизни. В любом современном государстве со стороны общества имеется запрос на то, чтобы государство способствовало постоянному повышению уровня и качества жизни членов общества, достижению все более высокого уровня удовлетворения потребностей членов общества в разнообразных товарах и услугах. Для реализации на практике требований соответствующего запроса со стороны общества государство призвано стремиться оседлать в интересах своих граждан нынешнюю волну научно-технической революции, всячески способствовать как созданию достижений научно-технического прогресса, так и внедрению их в практику жизнедеятельности общества.

Нынешний этап развития человеческой цивилизации характеризуется бурной конкуренцией между отдельными государствами. Ключевыми предпосылками успеха в такой конкурентной борьбе в настоящий момент являются инновационная активность и инновационная восприимчивость того или иного общества, то есть в каких объемах и с какой интенсивностью в нем создаются и внедряются инновации, обеспечивающие данному обществу передовые позиции в современном мире, ставящие его на вершину цивилизации.

Будучи властной организацией и используя имеющуюся у него власть в целях достижения высокой инновационной активности на территории страны, государство тем самым способствует достижению общего блага всех членов общества. Стимулируя и поощряя инновации, государство действует в интересах социума, организует

общество в целом, существующие в нем социальные группы и отдельных членов общества для решения соответствующих общих задач, концентрирует на указанных задачах волю всех слоев населения. В конечном итоге, реализуя и постоянно совершенствуя инновационную политику, государство способствует росту благосостояния всех членов общества за счет достижения более высокого уровня научно-технического развития страны, обеспечивает с течением времени всех членов общества такими товарами и услугами, которые в прежние времена были недоступны даже привилегированным слоям населения.

Исходя из этого, есть все основания утверждать, что инновационная функция государства, как и любая иная его функция, выражает в концентрированном виде сущность и социальное назначение государства в обществе.

Кроме того, как и любая иная функция государства, его инновационная функция имеет соответствующую законодательную регламентацию. Реализуя инновационную политику, государство в лице своих соответствующих органов устанавливает властные предписания, регулирующие осуществление инновационной деятельности в стране и содержащиеся в текстах законов и иных нормативных правовых актов, действующих на территории государства.

В частности, в Белорусском государстве правовые и организационные основы государственной инновационной политики и инновационной деятельности определяет Закон Республики Беларусь “О государственной инновационной политике и инновационной деятельности в Республике Беларусь” [1].

Механизмы государственного воздействия на социум в рамках реализации инновационной функции государства в концентрированном виде могут быть обозначены следующим образом: государство должно всячески способствовать созданию и внедрению инноваций в стране, стимулировать физических и юридических лиц осуществлять инновационную деятельность, всесторонне защищать интересы инноваторов [2].

Указанные выше механизмы воздействия на общество ориентированы в конечном итоге на реализацию общей целевой установки, присущей любой функции государства, а именно на то, чтобы добиваться определенного общественно значимого результата, предполагающего качественное совершенствование различных сторон общественной жизни.

Исходя из вышеизложенного, может быть дано следующее определение инновационной функции государства: инновационная функция государства – это основное направление деятельности





государства, обусловленное объективно существующими потребностями общественной жизни, выражающее в концентрированном виде сущность и социальное назначение государства в обществе, имеющее соответствующую законодательную регламентацию и предполагающее целенаправленное воздействие со стороны государства на общественную жизнь с целью качественного совершенствования ее различных сторон за счет всяческой поддержки создания и внедрения инноваций в стране, стимулирования физических и юридических лиц к осуществлению инновационной деятельности, всесторонней защиты интересов инноваторов.

В рамках реализации государством присущей ему инновационной функции необходимо учитывать, что основополагающим институтом, связывающим между собой государство и проживающих на его территории людей, является институт гражданства. Указанный общественный институт является одной из форм взаимодействия личности и государства и выражается в наличии правовых связей между ними.

Как отмечает в данном отношении Н. В. Витрук, “постоянное проживание на территории государства – наиболее типичный и прочный вид фактической связи лица с государством. Наличие такой связи и закрепляется юридически институтом гражданства” [3].

По мнению В. С. Шевцова, гражданство – это правовая связь лица с определенным государством. При этом понятие “гражданство” самым непосредственным образом связано с правовым положением человека в обществе, то есть с его социально-экономическими, политическими и личными правами, с его обязанностями [4].

С точки зрения И. С. Хоминой, главное в логическом основании института гражданства заключается в том, что посредством этого института происходит придание государству как субъекту права юридически значимых очертаний не только в области его суверенных полномочий и территории, но и тех физических лиц, которые “составляют” государство [5].

Сам термин “гражданство” И. С. Хомина определяет как политико-правовую связь лица с государством, выражающуюся в совокупности их прав, обязанностей и взаимной ответственности [5].

О. Е. Кутафин и А. Б. Мезенцева характеризуют гражданство как принадлежность лица к народу государства, порождающую устойчивую правовую связь лица с государством и выражающуюся в совокупности взаимных прав и обязанностей [6; 7].

С. В. Каграманов обращает внимание на то, что институт гражданства выполняет двоякую функцию. Будучи, с одной стороны,

средством и способом обеспечения прав и свобод человека и выполнения им своих обязанностей, с другой стороны, он же является и инструментом защиты интересов государства [8].

По мнению С. А. Авакьяна, гражданство есть устойчивая связь лица и государства. И это означает, что гражданство существует постоянно, оно не подвержено автоматическому воздействию различных внешних факторов, а предполагает обязательно шаги каждой из сторон – лица и государства – для его приобретения или изменения [9].

С точки зрения Ч. А. Сагова, гражданство не только обозначает формальную принадлежность лица к государству, но и предполагает его активное участие в политической, общественной и хозяйственной жизни страны [10].

Таким образом, институт гражданства задает основные “правила игры” во взаимоотношениях между человеком и государством, является звеном, скрепляющим лицо с государством, гражданином которого оно является. Исходя из этого, можно говорить об институте гражданства как об одном из главных общественных институтов в институциональной системе страны.

Как справедливо отмечает Г. А. Чехоев, институт гражданства может и должен быть инструментом решения важных государственных задач, достижения общественных целей в интересах ныне живущих в стране людей [11].

Анализируя институт гражданства в контексте осуществления современным государством инновационной функции, следует отметить, что институт гражданства имеет инновационный аспект, который наглядно проявляется при рассмотрении указанного общественного института сквозь призму необходимости активизации в стране новаторской деятельности.

Гражданство государства по своей природе непосредственно связано с обеспечением его суверенитета, то есть независимости от какой-либо иной власти как внутри, так и вне страны. При этом в современных условиях инновационный аспект гражданства выходит на первый план, поскольку на сегодняшний день суверенитет государства определяется в первую очередь развитием науки и техники на его территории, инновационной восприимчивостью его национальной экономики. А это, в свою очередь, самым решительным образом зависит от “качества” “человеческого капитала” его граждан, от их совокупного интеллектуального потенциала, от их предприимчивости, настойчивости в воплощении открытий и изобретений в реализуемые на практике инновации.

Инновационный аспект гражданства обуславливает, таким образом, необходимость для государства непрерывного анализа ситуации



в контексте ответа на вопрос, что представляют собой его граждане с точки зрения уровня их знаний о современном мире, уровня развития их интеллекта, уровня готовности использовать обозначенные знания в общественном производстве.

Вместе с тем, инновационный аспект гражданства не исчерпывается лишь анализом ситуации в указанном выше контексте, а объективно предполагает еще и необходимость активных действий со стороны государства, ориентированных на:

1) увеличение количества граждан, имеющих адекватный современному уровню общемирового развития уровень знаний об окружающем мире и имеющих в то же время способности и желания отмеченный уровень далее наращивать. Речь в данном случае идет о тех гражданах государства, которые являются учеными, высококвалифицированными специалистами;

2) непрерывное повышение общего интеллектуального уровня населения страны. Успешное решение данной задачи зависит в первую очередь от качества работы национальной системы образования;

3) стимулирование использования научных и технических достижений граждан страны в национальной экономике и иных сферах общественной жизни. В данном случае следует учитывать, что уровень готовности использовать имеющиеся знания в общественно полезных целях будет в существенной степени предопределяться инновационным климатом в стране, степенью благоприятности условий для развития предпринимательства на ее территории.

Использование потенциала института гражданства в деле поддержки процессов инновационного развития страны объективно предполагает необходимость рассматривать политику государства в области гражданства и миграции в контексте реализации современным государством присущей ему инновационной функции.

Политика государства в области гражданства и миграции должна быть ориентирована, во-первых, на повышение “качества” того “человеческого капитала”, который уже выступает в качестве граждан страны по состоянию на данный момент времени, во-вторых, – на недопущение исключения имеющегося “высококачественного” “человеческого капитала” (ученые, высококвалифицированные специалисты) из числа граждан государства, и, в-третьих, – на приращение национального “высококачественного” “человеческого капитала” за счет приема в гражданство страны граждан иностранных государств и лиц без гражданства.

Обеспечивая встраивание политики в области гражданства и миграции в систему реализации им инновационной функции, государство

должно всячески препятствовать “утечке мозгов” из страны и в то же время всячески приветствовать “приток мозгов” в нее.

На практике это может проявляться:

1) в стимулировании притока в страну из-за рубежа ученых и высококвалифицированных специалистов в различных сферах деятельности;

2) в дестимулировании миграции за рубеж на постоянное место жительства отечественных ученых и высококвалифицированных специалистов;

3) в стимулировании как внутренней, так и внешней миграции ученых и высококвалифицированных специалистов в те области страны, которые являются наиболее благоприятными с точки зрения использования их интеллектуального потенциала;

4) в создании и обустройстве на территории страны технополисов, население которых целевым образом формируется за счет привлечения в них ученых и высококвалифицированных специалистов посредством использования для этого комплекса стимулирующих мер и средств.

Другими словами, речь в данном случае идет о стимулировании привлечения “нужных” мигрантов в “нужные места” и дестимулировании оттока “нужных” мигрантов из “нужных” мест.

Институт гражданства, миграционные процессы способны оказывать влияние и на отраслевую структуру национальной экономики.

Как отмечает в данном отношении Г. А. Чехоев, проведение активной миграционной политики и приема в гражданство страны в соответствии с запросами регионов и конкретных производств может дать новый импульс тем отраслям производства, которые испытывают нехватку кадров, которые нуждаются в новых рабочих руках [11].

Интересам инновационного развития национальной экономики соответствует развитие в стране, прежде всего, высокотехнологичных производств, выпускающих продукцию с высокой добавленной стоимостью.

При этом в системе реализации государством инновационной функции национальную политику в области гражданства и миграции следует ориентировать на содействие развитию высокотехнологичных производств посредством закрепления на законодательном уровне льготных условий получения гражданства теми лицами, которые обладают необходимой квалификацией для работы на предприятиях, производящих высокотехнологичную продукцию. Более того, в отдельных случаях можно напрямую увязывать предоставление гражданства с фактом трудоустройства лица на какое-либо из указанных предприятий.

Ч. А. Сагов обращает внимание на то, что все большую актуальность вопросы гражданства приобретают в связи с проблемой глобализации общественных отношений. Границы государств становятся все менее непреодолимыми, государства вступают в союзы, заключают международные договоры, предусматривающие создание единого экономического пространства [10].

Глобализация мирохозяйственных связей вносит новые оттенки в проблему использования потенциала института гражданства в целях инновационного развития национальной экономики, ибо ученые являются достаточно мобильной группой населения, контактирующей со своими, во многих случаях зарубежными, коллегами, участвующей в международных конференциях, семинарах, симпозиумах, в том числе и за пределами своей страны. Соответствующая мобильность предполагает достаточно частое перемещение ученых из страны в страну.

Интересам государства в таких условиях будет соответствовать то, чтобы как можно больше ученых были его гражданами, имели с ним ту самую устойчивую правовую связь, обуславливающую совокупность взаимных прав и обязанностей, которую обеспечивает институт гражданства. Поэтому в рамках реализации политики в области гражданства и миграции всякому государству следует добиваться того, чтобы, во-первых, как можно больше ученых принимало его гражданство (пускай в качестве второго или даже третьего, сохраняя свое старое гражданство), а, во-вторых, отечественные ученые, выезжающие за рубеж на постоянное место жительства, не выходили при этом из его гражданства.

Таким образом, политика государства в области гражданства и миграции, будучи встроенной в систему реализации государством его инновационной функции, призвана являться инструментом привлечения в страну физических лиц, способных содействовать инновационному развитию национальной экономики, структурной перестройке народного хозяйства в целях развития в стране высокотехнологичных отраслей и производств.

### Список использованных источников

1. О государственной инновационной политике и инновационной деятельности в Республике Беларусь: Закон Республики Беларусь, 10.07.2012 г., № 425–З // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО “ЮрСпектр”, Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. – Минск, 2017.

2. Степаненко, Д. М. Теоретико-методологические основы реализации государственной инновационной политики / Д. М. Степаненко. – Смоленск: ИООО “Универсум”, 2010. – 312 с.

3. Основы применения кибернетики в правоведении: учебное пособие / Н. В. Витрук [и др.]; под ред. Н. С. Полевого, Н. В. Витрука. – М.: Юридическая литература, 1977. – 272 с.
4. Шевцов, В. С. Гражданство СССР / В. С. Шевцов. – М.: Московский рабочий, 1980. – 119 с.
5. Хомина, И. С. Институт гражданства Российской Федерации: теоретические и практические вопросы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М.: Московская государственная юридическая академия, 2004. – 20 с.
6. Юридический энциклопедический словарь / О. Е. Кутафин [и др.]; под ред. О. Е. Кутафина. – М.: Большая Российская энциклопедия, 2002. – 559 с.
7. Мезенцева, А. Б. Институт гражданства в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М.: Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2006. – 25 с.
8. Каграманов, С. В. Институт гражданства в федеративном Российском государстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону: Ростовский государственный университет, 2003. – 27 с.
9. Авакьян, С. А. Гражданство Российской Федерации / С. А. Авакьян. – М.: Российский юридический издательский дом, 1994. – 128 с.
10. Сагов, Ч. А. Институт гражданства в Российской Федерации: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М.: Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2011. – 23 с.
11. Чехоев, Г. А. Институт гражданства в системе конституционно-правового регулирования миграционных отношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М.: Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2007. – 23 с.

*In article the policy of the state in the field of citizenship and migration in interrelation with the state support of innovation activity is investigated. The place and a role of policy of the state in the field of citizenship and migration locate in system of realization by the state of its innovation function.*

УДК 342.7

**Л. А. Субботина**

УО «ГГУ им. Ф. Скорины»

## **К ВОПРОСУ ОБ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ МИГРАЦИИ**

*В статье анализируются причины и прогнозы миграции, связанной с экологическими факторами, степень правового закрепления понятия*