

На правах рукописи



Макарова Марина Владимировна

**РАЗРАБОТКА УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ В МИГРАЦИОННОЙ
ПОЛИТИКЕ (НА МАТЕРИАЛАХ СТАВРОПОЛЬСКОГО КРАЯ)**

22 00 08 - социология управления

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата социологических наук



003 175954

Москва 2007

Работа выполнена на кафедре социологии и культуры в Московском государственном университете приборостроения и информатики

Научный руководитель: доктор социологических наук, доцент
Рунов Александр Владимирович.

Официальные оппоненты: доктор философских наук, профессор
Кулагин Артемий Семенович.
кандидат социологических наук, доцент
Сазонова Анна Львовна.

Ведущая организация Институт управления и права

Защита состоится «08» сентября 2007г в 18 00
на заседании диссертационного совета К 212 119 02 по социологическим
наукам при Московском государственном университете приборостроения
и информатики, по адресу 107996 г Москва, ул Стромынка,20, корпус 1,
Зал заседаний Ученого совета

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московского
государственного университета приборостроения и информатики

Автореферат разослан «08» октября 2007 г

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат социологических наук, доцент



А А Громова

I. Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. В результате смены общественно-политического строя на рубеже двух веков Россия столкнулась с резким обострением национальных конфликтов, одной из существенных причин которых является активизация миграционных процессов

Многие тысячи людей стали вынужденными переселенцами, беженцами, лицами без гражданства, а миграционные потоки, несмотря на некоторое снижение, по-прежнему продолжают отличаться массовостью и продолжительностью Проблема миграции существовала всегда Крупнейшие геополитические изменения, социальные кризисы, межэтнические конфликты во всем мире вызывали крупномасштабные вынужденные перемещения населения Миграция населения – естественное и необходимое явление В настоящее время она неразрывно связана с понятием глобализации Ни одному государству на современном этапе не избежать приезда мигрантов из других стран

Связь миграционных процессов с глобализацией очевидна Высокая рождаемость в одних странах, низкая в других, естественно-географические условия, неравномерность экономического развития приводят к тому, что в развитые регионы направляются потоки трудовой силы

В современных социально-экономических условиях могут быть выделены три основных вида миграционных потоков вынужденная миграция, трудовая или социально-экономическая миграция и нелегальная миграция На сегодняшний день основное внимание уделяется нелегальной миграции и ее негативным последствиям, тогда как в начале 1990-х гг основной проблемой государства в миграционной сфере было обеспечение прав вынужденных мигрантов Это общая тенденция в стране, а в каждом субъекте РФ миграционные процессы отличаются своими специфическими особенностями

В настоящее время нередко создаются ситуации, когда государство прекращает или резко ослабляет свою управленческую деятельность в сфере миграции, хотя имеет для этого необходимые экономические, политические, силовые, информационно-аналитические и прочие ресурсы Следствием этого, как правило, является не просто снижение роли государства в процессе управления миграционными процессами, но и увеличение объема негативных последствий

В СССР миграционные процессы регулировались достаточно жестко, с учетом развития регионов, потребности в рабочей силе и в квалифицированных специалистах Как известно, в современной России регионам предоставлено право самим определять приоритеты и цели своего развития Вследствие этого были выпущены из-под контроля государства многие социальные процессы, среди которых оказалась и миграция Последствия такой политики ощущаются в достаточно сильной степени и в настоящее время Безопасность России пошатнулась из-за

оттока интеллектуальной молодежи, и притока низкоквалифицированной иностранной рабочей силы

Одной из важнейших функций российского государства в нынешних условиях является регулирование миграционных процессов и формирование эффективной миграционной политики. При этом решение проблемы миграции не должно быть оторвано от национально-культурных традиций России. Миграционная политика не может регулироваться только в соответствии с абстрактными "общечеловеческими" принципами или нормами международного права. Каждая страна реализует свою, отличную от других, миграционную политику как совокупность государственных и общественно-культурных мер. В равной степени управление миграционными процессами имеет свою специфику на уровне регионов и муниципальных образований. Коррекция и совершенствование миграционной политики в интересах личности, территориальных общностей, общества и государства требует разработки и реализации адекватных управленческих решений, направленных на снижение социальной напряженности и достижение консенсуса между этносоциальными группами.

Таким образом, актуальность темы диссертационного исследования определяется:

- объективной необходимостью изучения сущности, тенденций и перспективы развития миграционных процессов в условиях глобализации,
- несовершенством управления миграционными потоками в современной России и в ее регионах,
- потребностью в разработке и реализации эффективных управленческих решений в миграционной сфере российского общества.

Степень научной разработанности проблемы. Среди отечественных ученых, занимающихся миграцией, выделяют работы Ж. А. Зайончковской, Т. И. Заславской, В. А. Ионцева, Л. Л. Рыбаковского, С. В. Рязанцева, и др.¹ Л. Л. Рыбаковским разработана классификация миграции населения, в которой применяются три таксономических понятия: вид, форма и тип. Вид используется для определения схожих миграционных процессов по формальным признакам: эпизодические, маятниковые, сезонные перемещения. Форма – для определения специфических явлений одного и того же процесса: например, возвратные и безвозвратные миграции. Он выделяет два типа миграции – межгосударственную и внутригосударственную.

¹ Зайончковская Ж. А. Адаптация миграционных процессов в СНГ к новым условиям / Ж. А. Зайончковская // Проблемы социально-психологической адаптации населения в период трансформации общества. Сб. материалов Вторых Мильнеровских чтений. Москва, декабрь 1998 / Науч. ред. Э. Б. Гилянская, Н. Смирнов. М.: МГУ. Высшая школа экономики, 1999. - С. 45-49. Заславская Т. И. Современное российское общество: социальный механизм трансформации / Т. И. Заславская - М., Дело, 2004-400с. Ионцев В. А. Классификация основных научных подходов в изучении миграции населения / В. А. Ионцев // Миграция населения. Вып. 1: теория и практика исследования. М., 2001. Рыбаковский Л. Л. / Л. Л. Рыбаковский // Миграция населения. Прогнозы, факторы, политика. М., 1987. Рязанцев С. В. Современный демографический и миграционный портрет Северного Кавказа / С. В. Рязанцев-Ставрополь, 2003 - 235с.

В А Ионцеву и Б С Хореву принадлежит создание нового научного направления, названного ими миграциологией, в основе которой лежит комплексный подход к изучению миграционной подвижности населения Б С Хорев и его ученики рассматривали изучение миграции в контексте урбанизации, а В А Ионцев предложил классификацию основных научных подходов в изучении миграции населения Т И Заславская выделила в миграционном поведении причины, функции миграции, субъективные факторы в механизме решения мигрировать Адаптацию мигрантов к социальной среде, время и степень приспособления рассматривали в своих работах Ж А Зайончковская, Г С Витковская В А Тишков, и др.²

Изучением государственного регулирования миграционных процессов занимаются Е В Балацкий, Т М Регент и др.³

Влияние миграции на экономику России рассматривали Н М Баринава, В Г Костаков, Г В Морозова, и др.⁴

Непосредственно разработка управленческих решений в отечественной литературе и зарубежной литературе отражена в трудах Р Фатхутдинова, В Трояновского, Б Литвака, П. Райветта, М Гэри, Д Джонсона и др.⁵

Необходимо отметить, что принятие управленческих решений в муниципальных образованиях имеет ряд особенностей Дело в том, что большинство методов выявления проблем, указанных в литературе, применимы в больших организациях с разветвленной структурой управления и с большими финансовыми возможностями Но применять математические методы, требующие соответствующего программного обеспечения, экспертные оценки муниципальным образованиям, особенно находящимся в сельской местности, затруднительно, если не сказать - невозможно из-за отсутствия финансовых и других возможностей

Объект исследования – миграционная политика в структуре управления российским регионом

Предмет исследования – разработка управленческих решений в миграционной политике в Ставропольском крае

² Зайончковская Ж А Россия в разном масштабе времени / Ж А Зайончковская М, 1999-С 9, Витковская Г С Масштабы и характер миграций из южнокавказских стран в Россию [Электронный ресурс]/Т С Витковская /Электронная версия бюллетеня Население и общество -2003 -2 сентября- [Электронный ресурс]- <http://www.demoscope.ru/weekly/2003/0137/analit02.php>, Тишков В А Идентичность и культурные границы/В А Тишков//Идентичность и конфликт в постсоветских государствах -1997- С 15-44

³ Балацкий Е В Международная трудовая миграция/Е В Балацкий//Вестник РАН М, 1995 Т 65 №2 , Регент Т М Миграционная ситуация в Северо-Кавказском регионе /Т М Регент//Народонаселение М , 1998-№1-С 28-37

⁴ Баринава Н М Трудовая миграция на Дальнем Востоке/ Н М Баринава //Экономист М, 1997 - №3-С 73-78, Костаков В Г Миграция беда или благо?/ В Г Костаков //Экономист М , 2000 - №2-С 34-39 , Морозова Г Ф Подходы к миграционной политике в условиях перестройки/ Г Ф Морозова //Социологические исследования - 1990 - №12 – С 82-87

⁵ Литвак Б Г Разработка управленческого решения/Б Г Литвак -М Изд-во «Дело»,2004 -392с , Фатхутдинов Р А Разработка управленческого решения/Р А Фатхутдинов М «Интел-Синтез», 1997-208с , Вавилов С В Психологическое пространство управленческих решений С В Вавилов//Социологические исследования - 2006 -№5-С 93

Целью диссертационного исследования является разработка управленческих решений в миграционной политике Ставропольского края с целью повышения ее эффективности

Исходя из указанной цели исследования, его основными задачами являются

- раскрыть термины «миграционная политика», «миграция», «управленческое решение» в социологической интерпретации,

- изучить основные теории и концепции миграции, виды и стадии миграционных процессов,

- проанализировать полномочия субъектов управления, касающиеся беженцев и вынужденных переселенцев и эффективность их деятельности в социальной сфере,

- изучить миграционные процессы в Ставропольском крае, проследить их динамику в последнее время (за 2002-2006гг);

- рассмотреть алгоритм принятия управленческих решений, применимый в миграционной политике,

- выявить проблемы и условия для принятия эффективных управленческих решений в миграционной политике,

- сформулировать наиболее эффективные управленческие решения и пути их реализации

Теоретическая и методологическая основа исследования.

Изучение процесса разработки управленческих решений в миграционной политике в новых социально-экономических условиях основано на теоретических положениях общей социологии, социологии управления, социологии села, социологии миграции, социологии труда и организаций, а также на теориях миграционных процессов отечественных и зарубежных ученых

Информационная база исследования.

В качестве информационных источников диссертации использованы нормативные документы, законодательные акты и Постановления Правительства РФ, Ставропольского края, касающиеся миграции и местного самоуправления, официальные статистические данные, информация периодической печати, материалы Организации Объединенных Наций, материалы Федеральной миграционной службы

Эмпирическая база исследования. В работе использовались результаты исследования, проведенного общественной организацией «Юг» посвященного вопросам адаптации мигрантов (Ставропольский край, выборка – 600 человек, 2005г), демографические прогнозы на 2003-2006гг, проведенные по заказу Министерства экономического развития и торговли Ставропольского края, статистические данные Федеральной службы государственной статистики, материалы Всероссийской переписи населения 2002 года и пр. При написании работы использовались общенаучные и специальные методы синтеза, сравнительный анализ, индукция, дедукция, абстрагирование, логико-смысловое моделирование,

вторичный анализ экспертных опросов, анкетирование, анализ статистических данных

Основные результаты, полученные автором, и их научная новизна заключается в следующем

- обоснованы теоретико-методологические основы социологического анализа миграционной политики,

- определена роль субъектов управления, проводящих миграционную политику в регионе,

- изучены характеристики, особенности и социальные аспекты управления миграционными потоками в Ставропольском крае, выявлены причины модифицирования качественных и количественных показателей миграции,

- выявлены объективные и субъективные факторы, влияющие на миграционный процесс в Ставропольском крае,

- разработаны критерии оценки управленческих решений, направленные на повышение эффективности миграционной политики, среди которых основными являются вероятность реализации решения, оценка предпочтения решения и степень близости к цели,

- предложены решения, способствующие повышению эффективности социального управления в сфере миграционной политики,

- даны практические рекомендации по совершенствованию и оптимизации управленческих решений в новых социально-экономических условиях

Основные положения, выносимые на защиту.

1 Для снижения остроты проблемы перемещения людей, называемой миграцией, требуется эффективная миграционная политика, главной целью которой является получение экономического и социального эффекта от нее

2 Управление миграционных процессов в России происходит на федеральном уровне, на уровне субъектов РФ и на уровне муниципального образования Ставропольский край является приграничным регионом с особым геополитическим статусом, характеризуется разнообразным национальным составом населения, близостью зон, где многие годы происходили и происходят вооруженные конфликты. Основной проблемой в миграционной политике остается катастрофическое уменьшение численности населения края и изменение его состава. Миграционная политика в регионе находится в стадии становления, а нормативно-правовая база, институциональное и финансовое обеспечение недостаточны

3 В целях повышения эффективности миграционной политики целесообразно решать вопросы демографического развития и регулирования миграции при государственной поддержке регионов. Она должна быть направлена на стимулирование экономического развития региона, а уже в последующем – на удовлетворение бюджетных потребностей и пассивную финансовую помощь

4 Разработка управленческих решений в миграционной политике начинается с понятия решения, требования к нему, определения специфики деятельности субъектов управления, а также выявления и формулирования проблемных ситуаций. Данная работа основана на следующей концепции: в новых социально-экономических условиях оптимальная разработка управленческих решений должна быть основана на новой системе управления. Часть полномочий органов государственной власти, особенно касающиеся адаптации мигрантов в местное сообщество, целесообразно делегировать органам местного самоуправления для повышения эффективности миграционной политики.

5 С помощью алгоритма принятия решений и методов выявления проблем (логико-смыслового моделирования), генерируются решения (альтернативы), оцениваются и выделяются эффективные решения, реализация которых на практике будет способствовать эффективности проводимой миграционной политики.

Практическая значимость исследования состоит в том, что полученные результаты представляют собой методологическую основу принятия управленческих решений в области миграционной политики. Они могут использоваться при разработке миграционной политики РФ, включены в общий курс социологии управления, менеджмента, выступать основой по подготовке спецкурсов по государственному и муниципальному управлению и разработке управленческих решений.

Апробация результатов исследования. Полученные результаты и основные положения диссертационного исследования обсуждались на заседаниях кафедры «Социология и культура» Московского государственного университета приборостроения и информатики, докладывались на международной научно-практической конференции «Психолого-социальная работа в современном обществе: проблемы и решения» (Санкт-Петербург, апрель 2007), «Национальная безопасность России» (МГУПИ, апрель, 2006г). По теме исследования опубликовано 4 научных работы общим объемом 0,4 п.л., в том числе 1 – в издании по перечню ВАК.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического указателя.

II. Основное содержание работы.

Во введении обосновывается актуальность выбранной темы диссертации, определяется степень ее научной разработанности, объект и предмет, цели и задачи исследования, указывается научная и практическая значимость исследования.

В первой главе диссертации «Теоретико-методологические основы региональной миграционной политики» значительное место отводится анализу понятийного аппарата, основных теорий и концепций миграционных процессов, законодательных актов в области миграционной политики.

В первом параграфе «Методологические подходы и концепции миграционной политики» раскрыты основные понятия и положения, теории миграции и миграционной политики, а также миграционная обстановка в РФ

Мигранты в социологическом понимании – это социальные группы, члены которых осознают себя целостным субъектом поведения на новом месте жительства и обладают чувством групповой солидарности⁶

Миграционный процесс – это процесс социального взаимодействия людей, состоящий из этапов формирования мобильности, процесса перемещения мигрантов и их адаптации на новом месте жительства

Миграция в социологическом понимании – это изменение социальной структуры и характеристик различных групп населения государства или региона под влиянием перемещений части населения за пределы страны или административной границы на длительный срок. Среди отечественных и зарубежных теорий, изучающих миграционные процессы, особый интерес представляет интегрированная классификация видов миграции, предложенная С.В. Рязанцевым⁷. Он определяет основные виды миграции в Западной Европе: этническую, экономическую и вынужденную. В экономической миграции С.В. Рязанцев выделяет миграцию с целью получения образования, туризм и т.д. Этническую миграцию он классифицирует по масштабу (семейная миграция, миграция этноса) и относительно этнической территории (миграция за пределы этнической территории, в пределах этнической территории). Основу современной классификации в российской науке внес Л.Л. Рыбаковский, предложив использовать такие понятия, как вид, форма, тип⁸. Вид – используется для характеристики миграционных процессов, сходных по формальным признакам. Выделяются эпизодические, маятниковые, сезонные миграции. Форма – это специфические особенности какого-либо миграционного явления. Тип – внешняя миграция (межгосударственная) и внутренняя (внутригосударственная). Классификация, предложенная Л.Л. Рыбаковским, в настоящее время дополнена такими пунктами, как причины и стадии. Ж.А. Зайончковская в своих исследованиях рассматривает влияние мобильности населения на формирование миграционной политики, иммиграцию населения из стран СНГ и Прибалтики⁹. Существует концепция академика В.П. Казначеева, разработанная им в начале 80-х гг. Суть ее состоит в разделении мигрирующих на «мигрантов – спринтеров» и «мигрантов – стайеров». Речь идет о переселении в районы с непривычными и суровыми

⁶ Юдина Т.Н. Социология миграции - М, Издательско-торговая компания «Дашков и К», 2004 - С 90

⁷ Рязанцев С.В. Влияние миграции на социально-экономическое развитие Европы: современные тенденции. Ставрополь. Кн. Изд-во, 2001. с. 107-194

⁸ Рыбаковский Л.Л. Миграция населения: прогнозы, факторы, политика. М., 1987

⁹ Зайончковская Ж.А. Миграционная политика России: pro and contra. Ж.А. Зайончковская // Проблемы миграции и опыт ее регулирования в полиэтническом Кавказском регионе - СГУ, Ставрополь, 2003 - С. 101-102

климатическими условиями (например, север России, Канады, пустыни Средней Азии, Австралии, Африки) Труд первых на новом месте наиболее производительен только в первые два – три месяца и дальнейшая их адаптация сопряжена с большими грудностями, поэтому речь должна идти лишь о сезонной миграции (например, вахтовых методах миграции) Обратная картина наблюдается в отношении вторых, производительность которых достигает нормы и начинает увеличиваться по истечении нескольких месяцев, а сам процесс адаптации все более облегчается и ускоряется В научной литературе встречается концепция «миграционного перехода», описывающая исторические закономерности в развитии миграционного движения, наблюдаемые при переходе от доиндустриальной (аграрной) к постиндустриальной экономике

Для различных стран данная модель развития миграционного движения может быть очень разнообразной по времени прохождения тех или иных стадий и по форме

В настоящее время, согласно Концепции регулирования миграционных процессов в РФ миграционная ситуация характеризуется следующим образом

- массовый поток вынужденных переселенцев снижается, но остается достаточно высоким,
- многие вынужденные мигранты сталкиваются с серьезными проблемами в области социальной защиты;
- эмиграция квалифицированных специалистов в экономические развитые страны и т д

Миграционная политика – это совокупность общепринятых на уровне идей и концептуально объединенных средств, с помощью которых государство и его общественные институты, соблюдая некоторые принципы, соответствующие данным социально-экономическим условиям страны, предполагают достижение целей, отвечающих данному и последующему периоду развития общества

Гермин «миграционная политика» достаточно емко и включает в себя политику в отношении национальных меньшинств, прогнозирование и предупреждение национальных конфликтов, формирование и реализацию программ по подъему «депрессивных» регионов, развитие межрегионального сотрудничества в сфере межэтнических отношений, социально-экономическую адаптацию беженцев и вынужденных переселенцев и т д

Поэтому перед органами государственной власти и органами местного самоуправления стоит цель – повысить эффективность миграционной политики в крае

Во втором параграфе «Проблемы регулирования миграционных потоков на уровне государства и муниципального управления» выделено ролевое значение местного (муниципального) самоуправления. Институт местного самоуправления играет значительную роль в формировании гражданского общества. Именно ему принадлежит важная

роль в соединении в единое целое интересов государства, общества и личности. Сущность местного самоуправления и состоит в том, чтобы на уровне каждой отдельно взятой личности осуществлять гармонизацию прав и свобод человека и гражданина с интересами государства и общества. Органы местного самоуправления интегрированы в единую систему управления страной. Местное самоуправление имеет действующий на основе законов и иных нормативных актов аппарат, оно может самостоятельно формировать бюджет и собирать налоги.

На протяжении всей истории государственности прослеживается тесная взаимосвязь между развитием государства и самоуправлением. Однако, по свидетельству международных экспертов, по эффективности государственного управления и качеству публичных услуг Россия находится на одном уровне со странами, намного уступающими ей в экономическом развитии.

Эффективная деятельность государственной службы и местного самоуправления должна базироваться на единых принципах и взаимосвязи, а также на необходимости приведения правового регулирования муниципальной службы в соответствие с современными требованиями местного самоуправления и обеспечения взаимосвязи государственной и муниципальной служб. Вследствие этого, можно с уверенностью сказать, что на сегодняшний момент органы государственной власти и органы местного самоуправления тесно связаны и их деятельность по управлению различными социально-экономическими явлениями и процессами должна быть взаимосвязана и скоординирована.

Во второй главе «Анализ миграционных процессов в Ставропольском крае» рассматриваются современные особенности, тенденции и закономерности миграционных процессов, происходящих в Ставропольском крае, а также деятельность государственных и муниципальных органов в сфере их регулирования.

В первом параграфе «Миграционные процессы в Ставропольском крае» рассмотрена динамика миграционных процессов в период с 2002г. по 2006гг. Численность населения в Ставропольском крае в 2006г составила 2703,4 тыс человек ¹⁰

Миграционный прирост населения составил 406 человек. В пределах края сменили место жительства 11 тыс человек. По межрегиональной миграции миграционный прирост сменился оттоком. В другие регионы выехали 7,8 тыс человек, численность обратного потока составила около 7,5 тыс человек. В 2006 официальный статус вынужденного переселенца имели в крае 3862 человека, из них 2646 человек (68,5 %) проживали раньше в Чечне. В международной миграции число выбытий сократилось на 41%, миграционный прирост увеличился 1,4 раза. В миграции со странами СНГ и Балтии (кроме Белоруссии) край сохраняет

¹⁰ Сообщение Комитета государственной статистики Ставропольского края от 25.07.2006 «Экономика Ставропольского края за первое полугодие 2006 г.»

положительное миграционное сальдо. Миграционный прирост в обмене с государствами Закавказья увеличился в 1,2 раза. Миграционный отток жителей края в дальнее зарубежье уменьшается.

К причинам миграционных потоков на территории Северного Кавказа можно отнести:

- благоприятные природно-климатические условия;
- разнообразный национальный состав местного населения (армяне, кумыки, ногайцы и пр.);
- наличие развитых устойчивых национальных диаспор, представляющих народы Закавказья и Северного Кавказа (например, в Нефтекумском, Левокумском и Степновском районах живут люди 51 национальности: дагестанская диаспора – 17 тысяч, 13 тысяч ногайская община, более полутора тысяч чеченцев и пр.);
- возвращение репрессированных народов северного Кавказа к местам постоянного проживания.

Причинами оттока населения можно назвать следующие: неразвитость общественных связей и отсутствие объединяющих структур в ряде русскоязычного населения северокавказских республик; межэтнические вооруженные конфликты; сокращение производства.

Ставропольский край относится к регионам с положительным сальдо межрайонной миграции, т.е. количество прибывшего населения больше, чем количество выбывшего населения. В демографическом отношении вынужденные переселенцы в целом играют положительную роль, но в социально-экономическом – явно негативную (рис. 1).

Рис. 1. Прогнозные показатели основных факторов демографического развития Ставропольского края (по данным переписи)



Вопросы демографического развития и регулирования миграции должны решаться при государственной поддержке регионов. Она должна быть направлена на стимулирование экономического развития региона, а

уже в последующем – на удовлетворение бюджетных потребностей и пассивную финансовую помощь. Прямое государственное регулирование регионального развития в виде инвестиций на конкретные объекты экономики и социальной сферы регионов должно в большей степени осуществляться на совместной основе (федеральный центр, субъект федерации, муниципалитет)

Во втором параграфе «Региональная политика по регулированию миграционных процессов» рассматривается система целей региональной политики. Государство пытается воздействовать на миграционные процессы как экономическими, так и административными приемами и способами. Объектом воздействия выступает не миграция сама по себе, а та региональная система, в рамках которой совершается этот процесс, и миграционное поведение населения. В эту систему включаются такие составляющие, как экономическая, социальная, демографическая и экологическая. Естественно, что эффективно воздействовать на миграцию можно только при изучении всех этих потребностей. Зная их, можно разработать средства для их удовлетворения.

Система целей региональной политики включает в себя

1 Сбалансированное демографическое развитие всех субъектов Федерации и местного самоуправления на основе обеспечения занятости, необходимого набора услуг и качества окружающей среды каждому гражданину независимо от места жительства. По сообщению территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Ставропольскому краю в январе 2007 года на развитие экономики и социальной сферы края использовано 672,6 млн рублей инвестиций в основной капитал, что на 15,2% меньше, чем в январе 2006 года.

2 Стимулирование социально-экономической активности между регионами. Миграционные процессы связаны с вопросами безопасности, экономического развития региона. Принятие решения о перемещении места жительства, а тем более переезде в другое государство обуславливается такими факторами, как:

- неудовлетворенные потребности человека на данном месте жительства,
- невозможность решить свои проблемы в данном регионе,
- невостребованность человека в регионе,
- наличие факторов в другом регионе, которые способны удовлетворить потребности человека

Естественно, что между общественным интересом и интересами каждого в отдельности человека объективно возникают противоречия, разрешение которых необходимо регулировать правовыми методами

В третьей главе «Разработка управленческих решений в области миграционной политики» исследуются виды управленческих решений, методы выявления проблем, алгоритмы принятия решений. Также рассматривается классификация управленческих решений, методы оценивания альтернатив.

В первом параграфе «Решение как основа процесса управления» рассмотрено место управленческого решения в процессе управления.

Процесс управления миграционными процессами включает в себя изучение сложившейся ситуации в районе, крае, селе и т.д., разработку и принятие управленческих решений, организацию их исполнения и контроль. Основой процесса управления составляет решение.

Решение как процесс характеризуется тем, что оно, протекая во времени, осуществляется в несколько этапов. В связи с этим уместно говорить об этапах подготовки, принятия и реализации решений. Этап принятия решений можно трактовать как акт выбора, осуществляемый индивидуальным или групповым лицом, принимающим решение с помощью определенных правил. Решение как результат выбора представляет собой предписание к действию (план работы, вариант проекта и т.п.).

Решения принимают руководители любого уровня, то есть лица, принимающие решение.

Решение в миграционной политике, как и в любом процессе управления, является одним из видов мыслительной деятельности и проявляется воли человека. Его характеризуют следующие признаки:

1. Возможность выбора из множества альтернативных вариантов. Если нет альтернатив, то нет и выбора и, следовательно, нет решения.

2. Наличие цели. Бесцельный выбор не рассматривается как решение.

3. Необходимость волевого акта лица, принимающего решение при выборе решения, т.к. лицо, принимающее решение, формирует решение через борьбу мотивов и мнений.

Эффективная деятельность управленческого аппарата органов местного самоуправления возможна при реализации следующих положений:

1. Наличие профильного управленческого образования.

2. Умение обеспечить социальное согласие, т.к. при адаптации мигрантов к новому месту жительства часто возникает столкновение их интересов с интересами местного общества.

3. Способность к компромиссу.

Среди причин, влияющих на работу руководителей органов миграционной политики, можно отметить неумение планировать свою деятельность, отсутствие навыков самостоятельной работы, неудовлетворительное информационное обеспечение, отсутствие необходимого опыта и неумение проконтролировать намеченное. Противоречия между федеральным Центром, регионами и органами

государственной власти возникают из-за несовершенства законодательной базы и неурегулированности отношений. Учитывая это, причинами имеющихся недостатков при принятии управленческих решений и их недостаточной эффективности являются незавершенность процесса разграничения полномочий по предметам совместного ведения, отсутствие четко определенного перечня прав и обязанностей органов власти всех уровней, вмешательство властных структур в деятельность и компетенцию друг друга.

Особенно острыми являются социальные проблемы в муниципальных образованиях Ставропольского края.

1. Несовершенство бюджетного устройства РФ, органы местного самоуправления в Ставропольском крае финансово зависимы от государственной власти.

2. Миграционная политика в крае неэффективна, нормативно-правовая база не разработана в нужной степени, муниципальные образования нуждаются в финансировании.

3. Различия в темпах и качестве федерального регионального законодательства. Например, в Ставропольском крае предпринимались попытки ввести законы, которые федеральные власти не одобрили и обвинили региональные власти в придании этим законопроектам этнического характера.

Во втором параграфе «Методы выработки управленческих решений с миграционной политикой» раскрыты основные проблемы субъектов управления и проанализированы методы выработки решений.

К показателям оценки уровня социального развития муниципальных образований можно отнести здоровье населения, миграцию, воспроизводство населения. Эффективностью управленческих решений можно назвать достижение поставленных целей. Эффективность можно рассматривать как соотношение полученного результата и затрат на реализацию поставленных целей. Для характеристики результативности управленческой деятельности вместе с показателями социально-экономической эффективности могут использоваться такие показатели как квалификация кадров, удельный вес решений, принятых по предложению работников коллектива, численность работников, участвующих в разработке управленческих решений. Принимаемые решения должны соответствовать ряду требований (законность, своевременность, установленная форма). Автор выделяет ряд собственных требований, которым должны соответствовать принимаемые управленческие решения в миграционной политике:

1) решения должны исходить из достижимых целей, реально располагаемых ресурсов (особенно временных), а также готовиться, приниматься и выполняться в реальном времени,

2) решения должны быть устойчивыми по эффективности к возможным ошибкам к исходной информации,

3) решения должны быть гибкими, то есть при изменении внешних или внутренних условий, состояний объекта управления, внешней среды, при которых выполняются решения, меняется цель и алгоритм достижения цели,

4) решения должны коррелировать с принимаемыми нормативно-правовыми актами федерального и регионального уровня

Для выявления совокупности проблем автор предлагает использовать относительно простой, но эффективный метод – логико-смысловое моделирование. Связано это, прежде всего с тем, что проблем может быть очень много. И необходимо выделить основные, главные проблемы. Экспертные опросы зачастую бывают затруднены, главным образом из-за отсутствия экспертов. Математические методы и применение ЭВМ тоже могут использовать не все.

Вначале проводится работа по определению критериев и ограничений для отбора решений. Затем выявляется полный перечень проблем по основным направлениям деятельности субъекта управления (социальная политика, финансовая политика, бюджетно-налоговая политика), затем устанавливаются отношения причинности и предшествования между проблемами, осуществляется построение графа проблем и анализ построенного графа проблем. Выявленные проблемы целесообразно попарно сравнить. Делается это следующим образом.

Составляются матрицы парных сравнений, в которых все альтернативы (1,2, ..., n) записываются в одном и том же порядке дважды: в верхней строке и в крайнем левом столбце. Руководитель, заполняя такую матрицу, должен проставить на пересечении строки столбца для двух сравниваемых альтернатив оценку x_{ij} . В зависимости от того, является ли фактор i более предпочтительным, чем фактор j , эта оценка равна соответственно 1 или 0. В главной диагонали такой матрицы проставляются прочерки (таблица № 1). Эти этапы повторяются для каждого направления деятельности субъектов управления миграционными процессами (выработка и реализация управленческих решений, кадры в управлении, нормативно-правовая база). Как результат получаем базовый граф проблем. На первом месте оказывается проблема недостаточного финансирования субъектов управления (рис №2).

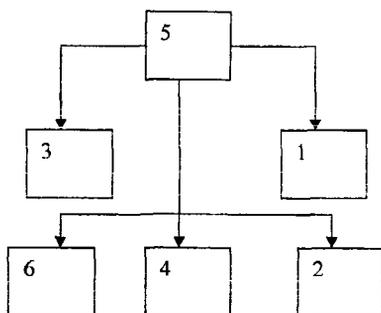
Таблица №1

Матрица парных сравнений проблем

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | Сумма | R |
|---|---|---|---|---|---|---|-------|-----|
| 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 4 | 2,5 |
| 2 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 3 | 5 |
| 3 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 4 | 2,5 |
| 4 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 3 | 5 |
| 5 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 5 | 1 |
| 6 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 3 | 5 |

Базовый каталог проблем возрастание расходов на учреждения здравоохранения, увеличение нагрузки на местный бюджет, недостаточная квалификация кадров, факты коррупции среди чиновников органов местного самоуправления, недостаточное финансирование из федерального бюджета, недостаточное количество рабочих мест для вновь прибывших

Рис. № 2 Граф проблем



Для решения этих проблем предложены решения. Выделив из всей совокупности предложенных альтернатив допустимые, и оценив их по критериям, было получено множество эффективных решений

- 1 Повышение квалификации кадров,
- 2 Проведение текущего контроля за расходованием финансовых средств, выделенных из федерального бюджета
- 3 Увеличение заработной платы служащим органов местного самоуправления
- 4 Предоставление социальных гарантий для лиц, являющимися вынужденными мигрантами и определить процедуры реализации их прав на социальную помощь
- 5 Определение перечня должностных лиц, отвечающих за проведение конкретных мероприятий, связанных с реализацией социальных гарантий

6 Повышение ответственности руководителей органов местного самоуправления за превышение полномочий

Основной проблемой региональных и муниципальных органов управления Ставропольского края является недостаточное финансирование. Решить это можно путем создания новых рабочих мест, то есть необходимо развивать муниципальные предприятия, большинство которых в Ставропольском крае (особенно в сельских районах) являются убыточными. До тех пор, пока регионы не будут самостоятельны, проблема нагрузки на бюджет будет постоянной. Что касается социальной напряженности из-за присутствия мигрантов, то ее можно сгладить в том случае, если местное население будет жить достойно, а также за счет воспитания толерантности и уважения к другим культурным ценностям.

В заключении подведены итоги, определены основные результаты исследования и возможности совершенствования миграционной политики в Ставропольском крае.

III. Публикации автора по теме диссертации, отражающие основные положения проведенного исследования:

В изданиях по перечню ВАК:

1 Макарова М В Целеполагание в процессе управления /М В Макарова//Предпринимательство - 2007 - №2 - С 16-18 - 0,1 п.л

В других изданиях:

2 Макарова М В Взаимодействие государственных органов власти и органов местного самоуправления в регулировании миграционных процессов/М В Макарова //Общество вчера, сегодня, завтра Межвузовский сборник научных трудов Выпуск 2 – М МГУПИ,2006 - С 373 -376 - 0,1 п л.

3 Макарова М В Материнский капитал как решение проблемы демографической убыли населения /М В Макарова//Психолого-социальная работа в современном обществе проблемы и решения Тезисы международной научно-практической конференции - СПб.. СПбГИПСР,2007- С 59-62 - 0,1 п л

4 Влияние этнополитических факторов на формирование государственной власти в Карачаево-Черкесской республике /М В Макарова//Вузовская наука сегодня Сборник научных трудов II межвузовской научно-практической конференции – Ставрополь «Мир данных»,2004 – С.141-144 - 0,1 п л

2/1

Подписано к печати 08.10 07
Формат издания 60*84/16
П л 1
Заказ № 7251

Бум офсетная №1
Уч.-изд1,3

Печать офсетная
Тираж 70экз

Типография издательства ООО "винрей-принт дизайн" 127474, Москва, Дмитровское ш ,60