

M

АКАДЕМИЯ УПРАВЛЕНИЯ МВД РОССИИ

На правах рукописи



003446593

БОРМОТОВА Татьяна Михайловна

**ФУНКЦИЯ ПРОГНОЗИРОВАНИЯ
МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ
В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ МВД РОССИИ**

Специальность: 22.00.08 – социология управления

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

*исх. 4317/267
17 07 08.*

22 СЕН 2008

Москва • 2008

17 07 08 238

Диссертация выполнена на кафедре теории и социологии управления органами внутренних дел Академии управления МВД России

Научный руководитель – кандидат философских наук, доцент
Бокарев Сергей Николаевич.

Официальные оппоненты - доктор социологических наук
Романов Игорь Анатольевич.

кандидат социологических наук
Червяков Александр Юрьевич.

Ведущая организация – ГУ «Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России»

Защита состоится « 30.08.08 » 2008 г., в 14 часов 30 мин., на заседании диссертационного совета Д 203.002.03 в Академии управления МВД России по адресу. 125171, г Москва, ул. 3. и А Космодемьянских, д 8, зал. заседаний Совета.

С диссертацией можно ознакомиться в общей библиотеке Академии управления МВД России
(125171, г. Москва, ул. 3. и А Космодемьянских, д 8)

Автореферат разослан « 17.08.08 » 2008 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета Д 203.002.03
доктор юридических наук

А. Г. Елагин

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Миграция, как фактор социально-экономического и политического развития российского общества, все больше привлекает внимание не только теоретиков, но и представителей законодательной и исполнительной власти. Правительство Российской Федерации ежегодно рассматривает вопросы, связанные с проблемами миграции, в частности реализации миграционной политики.

В новых социально-экономических условиях в Российской Федерации миграции стали присущи следующие признаки: ярко выраженный национальный и этнический характер; широкомасштабность и интенсивность, трансформация направлений ее потоков.

В связи с этим перспективы социально-экономического и демографического развития Российской Федерации, обеспечение ее национальной безопасности и геополитических интересов требуют качественно новых подходов к организации деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления в миграционной сфере.

В решениях Совета Безопасности Российской Федерации приоритеты миграционной политики государства связываются с обеспечением устойчивого социально-экономического развития страны. Основные направления ее реализации ориентированы на привлечение в экономику России квалифицированных трудовых ресурсов, содействие добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, формирование гармоничной системы расселения, а также эффективное противодействие преступлениям и правонарушениям в сфере миграции.

Значит, практика «латания миграционных дыр» должна уступить место комплексной, взвешенной миграционной политике. Основой миграционной политики должно стать преодоление стихийного развития миграции, выработка механизмов воздействия на данные процессы, снижение негативных последствий для общества и государства, повышение эффективности использования потенциала мигрантов.

Актуальность данной задачи возрастает в условиях воссоздания в стране системы стратегического планирования. В 2007 г. в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации было подчеркнуто, что «пора уходить от решения сиюминутных вопросов к постановке задач и планированию нашей работы на длительную перспективу». Само стратегическое планирование должно базироваться прежде всего на результатах научного прогнозирования, а временной диапазон прогнозирования должен выходить за рамки самого стратегического планирования. Прогнозирование миграционных процессов становится основой миграционной политики как системы мер воздействия на миграционное поведение, являющееся одним из видов, элементов социального поведения.

К сожалению, пока прогнозирование миграционных процессов сводится

преимущественно к линейной экстраполяции миграционных тенденций и к использованию исторических аналогий. Однако существует возможность и нелинейной экстраполяции, позволяющей заглянуть в следующий цикл миграционного развития, когда появятся новые тенденции развития миграционных процессов.

Кроме того, существующий закон о социально-экономическом прогнозировании 1995 г. несовершенен. Необходимо внесение предложений, дополнений, поправок к этому закону, отражающих новый уровень потребности такого рода деятельности, включая миграционную сферу.

В системе МВД России также есть серьезные организационные проблемы в области прогнозирования. Например, нет нормативной правовой базы, регламентирующей организацию проведения прогнозных исследований; значительны проблемы в системе подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров, занятых в сфере прогнозирования.

Таким образом, актуальность диссертационного исследования объясняется необходимостью:

- определения приоритетных направлений совершенствования методологических и методических основ прогнозирования миграционных процессов, соответствующих современным достижениям науки и правоохранительной практики;

- теоретической разработки основных направлений деятельности аппаратов управления МВД России на всех уровнях его организации, которые ориентировались бы не на традиционные меры устранения имеющихся недостатков и решение частных задач совершенствования функций и методов управленческой деятельности, а на будущие потребности общества в осуществлении эффективных прогнозов миграционных процессов и решение долгосрочных программ по достижению стратегических целей реформирования и развития миграционной службы,

- обоснования способов оптимизации организационных основ прогнозной деятельности в миграционной службе, включающих ее уточненные цели и задачи, а также ресурсное обеспечение (материальное, техническое, финансовое, кадровое),

- выработки научно-практических рекомендаций, направленных на совершенствование организационных и нормативно-правовых основ прогнозирования миграционных процессов современной России.

Следовательно, научная проблема диссертационной работы заключается в необходимости разработки теоретических, методологических и организационных вопросов, связанных с совершенствованием прогнозирования миграционных процессов в системе управления МВД России. Решение данной научной проблемы способствует выведению прогнозирования, а также принимаемых управленческих решений в ведомстве на принципиально новый качественный уровень, адекватный характеру и динамике возникающих миграционных потоков и тенденциям развития миграционной системы управления ими.

Степень научной разработанности проблемы. Основы социального прогнозирования в зарубежной классической социологии и социальной философии заложили в начале XX в такие выдающиеся исследователи, как П. Гартинг, Э. Говард, Ш. Рише, Г. Тард, Г. Уэллс, и другие.

В России общие вопросы прогнозирования в качестве науки рассматривались прежде всего такими авторами, как Б.М. Бестужев-Лада, Л.П. Владимирова, А.И. Глаголев, А.И. Гладышевский, С.С. Демин, А.М. Илышев, Г.А. Кандауров, С.Г. Кара-Мурза, Д.М. Крук, А.И. Клебанов, В.М. Ланцов, В.Н. Мосин, В.И. Сифовов, Г. Тейл, А.А. Френкель, Г.Д. Хауштейн, и другими

Начало изучению вопросов социального и управленческого прогнозирования и планирования в России было положено в 60-е - 70-е гг. XX столетия в работах ученых В.Г. Виноградова, А.И. Гендина, С.И. Гончарука, Г.М. Доброва, В.И. Куценко, В.А. Лисичкина, Ю.П. Ожегова, А.М. Румянцева, М.Н. Руткевича и других. Ими были рассмотрены общие и социально-экономические проблемы прогнозирования, проведен гносеологический анализ научного предвидения, рассмотрены его место и функции в научном познании. В тот же период проблемы прогностического моделирования социальных и экономических процессов разрабатывались в трудах зарубежных исследователей А. Бауэра, Г.Д. Хауштейна, Г. Эделинга, В. Эйхгорна, Э. Янча и многих других

Основоположниками изучения прогнозирования миграции, исследователями дореволюционного переселенческого движения можно считать И.А. Гурвич, Д.А. Давидова, А.А. Исаева, А.А. Кауфмана, Г.Ф. Чиркина, Н.М. Ядринцева и других.

Несомненный интерес представляет анализ методологических аспектов миграции Ж.А. Зайончковской, Т.И. Заславской, В.И. Переведенцевым, Л.Л. Рыбаковским, В.И. Староверовым и другими, их работы, посвященные динамике развития, основным причинам и факторам, влияющим на формирование миграционных процессов.

Проблемы разработки и реализации государственной миграционной политики, возможности и методы прогнозирования миграционных процессов исследованы в России в меньшей степени, чем многие другие стороны миграционной проблематики. В этом плане известны работы С.Н. Бокарева, О.Д. Воробьевой, И.Н. Молодиковой, В.И. Мукомеля, И.А. Романова, Т.М. Регент, М.Л. Тюркина

В основу теоретических положений, изложенных в диссертации, положены научные разработки и публикации по широкому спектру проблем экономистов, демографов, этнографов, географов, историков: В.С. Белозерова, Г.С. Витковской, А.Г. Вишневого, В.Г. Гельбраса, А.Г. Гришановой, М.Б. Денисенко, Т.Д. Ивановой, А.Н. Каменского, В.М. Кабузана, А.В. Кашенова, Л.В. Корель, Е.С. Красинца, Л.В. Макаровой, В.С. Мясникова, А.Д. Назарова, В.В. Покшишевского, Э.А. Панна, П.М. Поляна, В.А. Тишкова, И.Г. Ушкалова, Е.И. Филиппова, А.И. Хомры.

Комплексный характер темы диссертационного исследования предполагает обращение к различным отраслям юридической и социологической наук по вопросам ролевой функции прогнозирования в системе управления правоохранительной системой государства в правотворческой, правоприменительной, правоохранительной деятельности

В целом проблема реализации функции прогнозирования миграционных процессов в системе управления МВД России недостаточно разработана в научной литературе. Отсутствуют специальные работы, посвященные комплексному анализу данной проблемы.

Объектом исследования являются миграционные процессы в современной России, во всех формах их проявления, как отражение социальных, экономических и политических отношений в обществе, влияющих на процесс выработки и принятия управленческих решений в службах и подразделениях МВД России, ориентированных на выбор оптимальных альтернатив (вариантов), приоритетов в решении задач миграции, а также организационно-правовое обеспечение их достижения.

Предмет исследования – комплекс теоретических, методологических, организационных вопросов, связанных с особенностями реализации функции прогнозирования миграционных процессов в системе МВД России

Цель исследования состоит в том, чтобы на основе комплексного анализа функции прогнозирования миграционных процессов в современной России, выявить закономерности и тенденции миграционной политики, обосновать направления и способы совершенствования системы прогнозирования миграционных процессов для выработки и принятия управленческих решений в службах и подразделениях МВД России, а также сформулировать предложения и рекомендации – методического, организационного характера, способствующие выведению данной деятельности на принципиально новый качественный уровень, адекватный характеру современной миграции.

Задачи исследования:

- выявить факторы актуализации проблем прогнозирования миграционных процессов в системе управления МВД России;
- определить предметное содержание прогнозирования миграционных процессов в системе управления МВД России,
- рассмотреть методологические подходы к прогнозированию миграционных процессов в системе управления МВД России;
- сформулировать основные направления совершенствования научных основ прогнозирования миграционных процессов в системе управления МВД России;
- обосновать способы совершенствования организационных основ прогнозирования миграционных процессов в системе управления МВД России;
- проанализировать нормативно-правовые положения в сфере прогнозирования миграционных процессов в системе управления МВД России.

Гипотеза диссертационного исследования заключается в обосновании необходимости активизации прогнозирования миграционных проблем. В

частности, предлагается вывести процесс прогнозирования на принципиально новый качественный уровень. Это возможно благодаря реализации обновленных положений и принципов его организации, адекватно отражающих тенденции, связанные с возникновением новых миграционных потоков. Расширены возможности использования методологии прогнозирования миграционных процессов в Российской Федерации. В основу предположения положены теоретико-информационные и статистические методы, методы теории принятия решений в условиях объективно ограниченной информации о состоянии проблем регулирования миграционных процессов в регионах. Рассмотрена ожидаемая полезность профилактических и упреждающих мероприятий, а также создание соответствующей современным тенденциям развития миграционной службы и системы подготовки кадров для подразделений по изучению прогнозной деятельности. Обусловлены значение и роль нормативно-правовой базы, регламентирующей организацию процесса прогнозирования в службах и подразделениях МВД России.

Методологическую базу и методы исследования составили, с одной стороны, положения современной науки по проблемам прогнозирования в системе социального и государственного управления, труды в области теории управления, организации правоохранительной деятельности, с другой – работы зарубежных и отечественных ученых по проблемам прогнозирования миграционных процессов на различных уровнях их организации (федеральном, региональном, местном).

В работе применен широкий спектр общенаучных методов – дедукции, индукции, диалектический, структурно-функциональный анализ, синтез, обобщение, сравнение, а также специально-научных – типологический анализ, ситуационный подход, экономико-статистический и социологический анализ. Нормативной базой исследования послужили: Конституция Российской Федерации; административное законодательство, нормативные акты, определяющие правовой статус миграционных служб, их компетенцию и полномочия в области выработки и принятия управленческих решений, ведомственные нормативные акты; иные управленческие документы, а также диалектическая теория и основные положения теории управления и системный анализ, принципы которого представлены в трудах отечественных и зарубежных ученых. Этим определяется достоверность и обоснованность научных положений и выводов.

Эмпирическую базу диссертации составили. анализ более 200 работ отечественных ученых (монографии, учебные пособия, лекции, диссертации, авторефераты), результат прикладного исследования, проведенного автором в 2008 г. (экспертный опрос 30 руководителей и сотрудников миграционной службы различного уровня), посвященные выявлению основных проблем в области организации процесса прогнозирования миграционных потоков в системе управления ФМС, УФМС по субъектам Российской Федерации. В качестве источника использованы Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ за 2005–2007 гг., в которых были концентрированы актуальные

задачи, стоящие перед правоохранительной системой государства в сфере миграции

Статистическую базу составили: данные государственной статистической отчетности, ведущейся и публикуемой Госкомстатом России, данные государственной и ведомственной статистики, ведущейся ФМС России, оперативная информация ФМС России, данные ведомственной статистики МВД России, ФПС ФСБ России; материалы, представленные в экономической литературе, периодической печати, Интернет - ресурсах. Диссертант опирается также на результаты исследований в сфере регулирования миграционных процессов, проведенных различными организациями и исследовательскими центрами (ВЦИОМ, ФОМ, Росстат).

Научная новизна исследования заключается в том, что в нем разработаны теоретические и методические подходы к совершенствованию организации прогнозирования миграционных процессов в системе управления МВД России. Это позволило выйти на новые позиции в обосновании основных направлений, форм, методов, технологий прогнозирования в деятельности служб и подразделений МВД России - в соответствии со складывающейся в стране и регионах миграционной обстановкой. В ходе реализации основной цели и связанных с ней задач в диссертации были получены следующие, имеющие научную новизну, *результаты*

Выявлены факторы актуализации проблем прогнозирования миграционных процессов в Российской Федерации, что дало возможность определить совокупность причин, детерминирующих усложнение миграционных процессов в стране и регионах, а также показать креативную роль прогнозирования в процессах выработки адекватных складывающейся обстановке целей и задач деятельности правоохранительных органов

Определено предметное содержание прогнозирования миграционных процессов, что позволило уточнить роль прогностической деятельности как функции управления в системе государственного регулирования миграционных процессов, а также выявить особенности реализации поискового и нормативного прогнозирования в исследуемой области

Рассмотрены методологические подходы к прогнозированию миграционных процессов, что позволило показать особенности сочетания в прогнозировании миграционных процессов методологических и технологических подходов, а также методов и процедур прогнозирования

Сформулированы направления совершенствования научных основ прогнозирования миграционных процессов в Российской Федерации, связанные с внедрением в деятельность служб и подразделений МВД России методов глобального прогнозирования, прогнозных сценариев, социально-экономических прогнозов, социологического прогнозирования, юридического прогнозирования, социально-психологического прогнозирования миграционных процессов

Обоснованы способы совершенствования организационно-правовых основ прогнозирования миграционных процессов, что позволило уточнить цели, задачи, формы и методы прогнозирования, его процедурные особенности,

а также ресурсное обеспечение прогнозной деятельности (информационное, кадровое, материально-техническое, информационное)

Положения выносимые на защиту.

1. Прогнозирование миграционных процессов в системе управления МВД России является функцией управления в миграционной сфере, направленной на предвидение в глобальном, государственном, региональном масштабах миграционных процессов, прямо или косвенно влияющих на социально-экономическую и криминогенную обстановку; выявление альтернативных вариантов воздействия на траектории развития миграции в результате принятия управленческих решений, на оценку последствий реализации этих решений; ход выполнения решений при непредвиденных изменениях внешней среды. Прогнозирование способствует более эффективному воздействию на миграционные потоки путем научнообоснованного определения целей и выработки организационно-правовых мер регулирования миграционных процессов, упорядочения отношений между участниками миграционных процессов, придания им относительно направленного развития в соответствии с целями государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности страны

2 Предметное содержание социального прогнозирования заключается в опережающем отражении миграционных процессов на основе прогнозных исследований по различным направлениям – социально-экономическому, демографическому, этническому, информационному, социологическому, образовательно-культурному, градостроительному, криминологическому и т.д. Прогнозирование миграционных процессов возможно лишь на основе сочетания методологии социального прогнозирования с методиками социальных прогнозов (экстраполирование, моделирование, анкетирование и т д) Повышение комплексности прогнозирования миграционных процессов предполагает воздействие на всю систему основополагающих факторов, обуславливающих миграционное поведение (экономических, социальных, политических, демографических и др.), а также организацию государственного регулирования в миграционной сфере по проблемному принципу.

3. Совершенствование методики прогнозирования в сфере миграционной деятельности подразумевает использование общенаучных, интернаучных и частнонаучных методов как фактора повышения эффективности государственного регулирования в данной сфере. Кроме того, усложнение миграционных процессов требует разработки и внедрения инновационных технологий социального прогнозирования, а именно технологий глобального прогнозирования с использованием математических методов, более широкого использования прогнозных сценариев, информационных технологий в прогностической деятельности.

4 Научные основы прогностической деятельности в системе управления МВД России предполагают широкое внедрение социально-экономических прогнозов, социологического прогнозирования, прогнозирования социально-психологических процессов, юридического прогнозирования Указанные виды прогнозов позволяют формировать вероятностные суждения о состоянии

экономики, социальных групп, институтов, культуры, законодательства, тенденции в развитии правовых норм, прямо или косвенно влияющих на состояние миграционных процессов. Научное обеспечение прогнозной деятельности в сфере миграционных процессов включает в себя методы опросов экспертов, методы разработки кибернетических и математических разработок моделей функционирования и развития миграционных процессов, методы выявления общественного мнения в исследуемой области

5. В качестве совершенствования системы организационных мер по прогнозированию миграционных процессов в системе управления МВД России предлагается:

- разработать инструкцию по прогнозированию миграционных процессов на федеральном и региональном уровне, включающую в себя определение основных целей, задач, методов, форм, процедур, формализованных результатов прогностической деятельности, а также форм отчетности в данной области;

- создать систему повышения квалификации и переподготовки сотрудников аналитических подразделений Федеральной миграционной службы в сфере прогнозирования миграционных процессов, направленных на обучение сотрудников технологии прогнозирования (определение объекта прогнозирования, направления исследования, подготовка и обработка информации по прогнозной проблеме, выбор способа прогноза, определение достоверности прогноза),

- сформировать в структуре Федеральной миграционной службы информационную систему изучения передового зарубежного и отечественного опыта в области прогнозирования миграционных процессов, продолжить совершенствование программных информационных продуктов, обеспечивающих накопление, реферирование и обработку информационных массивов.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования непосредственно связана с элементами его научной новизны. Она определяется уточнениями, внесенными в определение и классификацию важнейших признаков, разработанную методику исследования, которая может выступить основой для подготовки и проведения дальнейших исследований в области прогнозирования в управлении миграционными процессами на микро- и макроуровнях. Результаты исследования, представляющие собой конкретный методический инструментарий по совершенствованию прогностических исследований в управлении миграционными потоками, повышают эффективность деятельности миграционной службы в современных российских условиях. Материалы диссертации могут быть использованы при подготовке учебных курсов по теории управления, теории организации, положены в основу спецкурса по соответствующей проблематике для слушателей высших учебных заведений системы органов внутренних дел, в частности миграционной службы.

Достоверность полученных результатов, их обоснованность и надежность подтверждаются использованием апробированных методологических

подходов и средств исследования проблем, связанных с анализом процесса прогнозирования миграционных потоков России, введением в научный оборот новых теоретических, правовых и эмпирических материалов по проблемам совершенствования деятельности органов исполнительной власти.

Апробация и внедрение результатов исследования. Основные теоретические и практические положения и выводы отражены автором в девяти опубликованных научных статьях, три из которых – в журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации. Материалы диссертации докладывались на международной научно-практической конференции «Организация в фокусе социологических исследований» (Нижний Новгород, ННГУ им. Лобачевского, апрель 2005 г.)

Выводы и рекомендации диссертационного исследования нашли свое отражение в учебных курсах «Демография» и «Социология управления» по теме № 4 «Миграция населения и преступность» (Академия управления МВД России). Материалы диссертационного исследования учтены и частично использованы при разработке практических рекомендаций в деятельности Аналитического управления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации - в сфере прогнозирования миграционных процессов.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованной литературы, приложения

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, степень ее научной разработанности, определяются объект, предмет, цели и задачи исследования, теоретическая и практическая значимость, научная новизна, формулируются положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации и внедрении полученных научных результатов.

В первой главе диссертации - «**Теоретические основы прогнозирования миграционных процессов в современной России**» - на основе структурно-функционального, историко-генетического, сравнительного методов выявляются основные факторы, определившие актуализацию прогнозирования миграционной проблематики в системе управления МВД России; исследуется предметное содержание прогнозирования миграционных процессов, формулируются основные методологические принципы и подходы к изучению прогнозирования миграционных процессов.

В первом параграфе - «**Факторы актуализации проблем прогнозирования миграционных процессов в системе управления МВД России**» - анализируются современный мир с его тенденциями глобализации и расширения международных связей, который не может существовать без интенсивного движения человеческих ресурсов. Миграция - явление не новое, хорошо знакомое в нашей стране.

В условиях модернизации и реформирования России спонтанность миграционных процессов возрастает, а предсказуемость их снижается. Следова-

тельно, значение функции прогнозирования миграции повышается, как и значение теории рисков, теории хаоса, направленных на стимулирование внутренних резервов самоорганизации.

Миграционные процессы привели к такому размещению населения, которое вызывает все большую тревогу. Беспорядочный приток иностранной рабочей силы на российский рынок труда приводит к избытку трудовых ресурсов в ряде регионов страны

Миграционный поток настолько захлестнул Российскую Федерацию, что возникает реальная угроза не только социально-экономической стабильности государства, но и национальной безопасности. О динамике перемещения в страну огромных потоков людей говорит такой пример. в 2007 г. в Россию въехало более 30 млн. человек, а число иностранных граждан, поставленных на миграционный учет, - чуть более 17 млн. По разным оценкам, незаконные мигранты составляют от 1 до 10 млн. человек, а к 2010 г. прогнозируется увеличение армии нелегалов в стране до 19 млн. человек, что создаст прямую угрозу ее национальным интересам, ухудшит демографическую структуру общества, качество жизни населения и криминогенную обстановку.

Выявляя главные предпосылки актуализации проблем прогнозирования миграционных процессов в теории и практике управления, мы рассматриваем совокупность устойчивых факторов, детерминировавших сегодняшнюю миграцию.

Указанные факторы объективно способствуют актуализации проблем прогнозирования в сфере науки, а также в области государственно-управленческой практики в России, которая испытывает значительное воздействие разнообразных миграционных потоков Современная Россия не может не находиться в интенсивном поиске путей оптимального подхода к прогнозированию миграционных процессов, способствующего, с одной стороны, пресечению (минимизации) нелегальной миграции, а с другой - использованию миграционного потенциала для собственного развития, стабилизации социально-экономической и демографической обстановки.

Особенности прогнозирования миграционных процессов в Российской Федерации определяются целым комплексом факторов (экономических, демографических, социальных, этнокультурных, геополитических, правовых, экологических).

В целом актуализация проблем прогнозирования миграционной проблематики в государственном управлении определяется комплексом онтологических и гносеологических предпосылок. В группе онтологических предпосылок наиболее существенными являются экономические, демографические, социальные, геополитические, этнокультурные, экологические факторы, оказывающие наибольшее воздействие на миграционные процессы

В гносеологическом плане ситуация характеризуется тем, что сегодняшние знания о миграции не в полной мере соответствуют быстрому меняющемуся состоянию дел в данной сфере. Усложняющаяся реальность и отсутствие комплексного междисциплинарного подхода к прогнозированию миграционных процессов способствуют низкому уровню управляемости со-

временными миграциями. Результаты исследовательских усилий должны стать полноценной основой эффективной деятельности процесса прогнозирования миграционных потоков, являющейся частью социально-экономической политики государства.

Прогнозирование миграционных процессов является одним из основных звеньев стратегического управления. Ясно, что если мы не можем прогнозировать ожидаемый ход событий, предвидеть развитие какой-либо миграционной ситуации, довольно сложно ставить достижимые цели, принимать верные управленческие решения, оптимизировать работу служб и подразделений МВД России.

Прогнозирование социально-экономических, культурно-политических, духовно-бытовых показателей деятельности субъектов является инструментом повышения уровня объективности принимаемых управленческих решений и в миграционной сфере. Наличие прогноза данных показателей позволяет планирующим органам сконцентрировать имеющиеся ресурсы для соблюдения и укрепления наметившихся положительных тенденций социально-экономического развития или устранения, предупреждения возникновения отрицательных явлений и процессов.

Как отмечалось, главная роль в системе социального управления принадлежит государству. Оно разрабатывает направленную на решение многих насущных социальных проблем стратегию управления с применением подходов прогнозирования и планирования и реализует ее путем проведения активной социальной политики. Учитывая, что социальные системы очень сложны по своей организации, поэтому эффективное управление ими является чрезвычайно многоплановым и многосторонним процессом.

Во втором параграфе - «Предметное содержание прогнозирования миграционных процессов» - рассматривается сущность прогнозирования миграционных процессов как системы количественных и качественных предплановых изысканий, направленных на выявление возможного состояния и результатов миграции в будущем. Оно определяет конкретные пути и направления развития миграционных потоков и сроки осуществления конкретных событий в рассматриваемой области деятельности. Комплексное представление о прогнозировании миграции позволяет рассмотреть его предметное содержание.

Диссертант рассматривает прогнозирование миграционных процессов в управленческом ракурсе, подчеркивая, что прогнозирование миграции обусловлено, с одной стороны, комплексом объективных факторов (формирование новых рынков труда, изменение природно-климатических условий, возникновение конфликтогенных зон), а с другой – регулирующим воздействием органов власти и управления, стимулирующим прогнозирование миграции в соответствии с политическими приоритетами.

Отмечается, что миграция выступает как перемещение в пространстве, переселение; под прогнозированием обычно понимают предвидение, объединяющее все разновидности получения информации о будущем. Следовательно, важной и отличительной чертой прогнозирования миграции, определяемой всеми исследователями данного явления, является научное иссле-

дование, основанное на анализе фактов и доказательств, причинно-следственных связей, закономерностей миграционных процессов, и определение вероятных путей и результатов предстоящего развития их для более или менее отдаленного будущего. Конечно, вышеуказанное определение не исчерпывает представления о сущности прогнозирования миграционных процессов. Это объясняется сложностью, многоуровневостью и многофакторностью миграционного процесса. Однако рассмотрение видов, содержания, типологии участников и факторов миграционного процесса позволит максимально раскрыть сущность прогнозирования миграции

По мнению диссертанта, для целостного понимания термина «прогнозирование миграционных процессов» необходимо отметить, что в современных условиях прогнозирование является одной из основных функций управления миграцией, предшествует процессу эффективного управления, даже, скорее, является его базовым этапом. Находясь в тесной связи с планированием, прогнозирование повышает его результативность, создавая основательную информационную базу для успешных выработки и принятия управленческих решений.

Прогнозирование миграционных процессов обеспечивает три основные функции управления:

1) предвидение возможных тенденций изменений в будущей миграционной деятельности (объекта, процесса), с которым и нужно иметь дело, выявление закономерностей, тенденций, факторов, обуславливающих эти перемены (исследовательская стадия);

2) выявление альтернативных вариантов воздействия на траекторию развития объекта в результате принятия тех или иных решений, оценка последствий реализации этих решений (стадия обоснования управленческих решений),

3) оценку хода и последствий выполнения решений при непредвиденных изменениях внешней среды, чтобы своевременно скоординировать решения в случае необходимости (стадия слежения и коррекции)

Эти три функции переплетены, повторяются, они являются составными элементами управленческой деятельности в миграционной сфере и реализуются через множество прогнозов.

Анализ миграционных причин представляется основой для прогнозирования миграции в процессе государственного регулирования миграционных процессов. Собственно, причины переселения во многом определяют цели прогнозирования.

Мотивационный критерий - один из ведущих в дифференцировании подходов прогнозирования миграционных процессов. Не менее важно рассмотрение прогнозирования миграционных процессов с экономической, политической, социальной, культурной и экологической точек зрения. Наряду с осознанными мотивами миграции необходимо прогнозировать мотивы неосознанные, которые могут быть определяющими факторами в переселении мигранта. Прогнозирование истинной мотивации переселения различных групп

мигрантов позволяет создать условия для реализации целевого, дифференцированного подхода миграционной политики.

Определенным преимуществом обладает разработка прогнозирования миграции, связанная с внешними и внутренними факторами окружающей среды, которые влияют на социально-психологический процесс адаптации мигранта на новом месте. Это влияет на государственное управление миграционных процессов.

Классификацию прогнозирования миграционных процессов на основе различных мотивов можно продолжить, так как возможности социологического анализа миграции не исчерпаны.

Разработка прогнозирования миграционных процессов позволяет оказывать целевое воздействие на управление миграцией, на ранних стадиях выявляя виды и типы, которые наиболее подходят для данной территории.

В третьем параграфе - «Методология прогнозирования миграционных процессов» - подробно рассмотрены научно-отраслевые подходы к изучению прогнозирования миграционных процессов, раскрываются преимущества социального подхода, исследуются функции социологии в изучении прогнозирования миграционной проблематики, рассматривается методическая база социологического анализа прогнозирования миграционных процессов.

Прогнозирование базируется на определенных принципах и подходах, которые представляют собой совокупность требований, норм, правил к разработке прогнозов и обеспечивают единую методологическую основу для применения методов разработки прогноза.

Как в анализе миграционных процессов, так и в системе их прогнозирования можно выделить множество методологических подходов.

Целый пласт миграционных проблем изучается в рамках экономического подхода к прогнозированию, в целях эффективного управления трудовыми ресурсами. Однако проблема в том, что рассмотрение прогнозирования миграционного движения с точки зрения экономики является фактором экономических изменений, как одного из главных элементов рынка рабочей силы.

Отмечается, что существенную роль в анализе прогнозирования миграционных процессов играют такие научно-отраслевые подходы, как системный, функциональный, институциональный, демографический, исторический, психологический, философский, географический и административный.

Собрав воедино все вышеуказанные характеристики, мы приходим к выводу, что наиболее полно и научнообоснованно в качестве методологической базы прогнозирования миграционных процессов может выглядеть подход социальный. Его преимущество, на наш взгляд, состоит в возможности предвидеть главное в миграционной политике. Социальная основа методологии прогнозирования миграционных процессов позволяет максимально учитывать качественные характеристики мигрантов во взаимосвязи с окружающим обществом.

Диссертант считает, что социальный подход к прогнозированию миграционных процессов наиболее полно и глубоко отражает комплексность, которая включает в себя учет как внешних, так и внутренних факторов, определяющих развитие объекта прогнозирования и обеспечивающих его качество, точность, надежность

Из сказанного следует, что главным объектом внимания социологии в прогнозировании миграционных процессов являются социальные группы мигрантов

В процессе подготовки и реализации управленческого воздействия на миграционный процесс эффективность воздействия во многом обеспечивается полнотой научной информации, получаемой в результате социологических исследований. Социология в данном случае позволяет собрать информацию о качествах участников процесса и особенностях их миграционного поведения именно в ракурсе возможного воздействия на них.

Одним из главных преимуществ использования социологических методов в прогнозировании миграционных вопросов является, на наш взгляд, возможность составления качественного представления о миграционной ситуации в стране в целом и в ее регионах. Целью социологических исследований, призванных ориентировать управленцев на принятие наиболее оптимального решения, является выявление причинно-следственных связей, взаимобусловленностей, возникающих внутри миграционных процессов и между ними.

Предложенный нами социальный подход в методологии прогнозирования миграции не может дать исчерпывающего представления о рассматриваемом явлении. Здесь необходимо использовать междисциплинарный подход. Однако заложенное в основу социального подхода социологическое знание реальности позволяет развивать и реализовать системную методологию. Следствием этого, как указывает В.Б.Коробов, является ориентированность социологической науки на управленческую проблематику, востребованность социологии в управленческой науке. Социология управления как отраслевой вид социологической науки позволяет решать проблему повышения эффективности управления путем оптимизации социальных отношений¹. Социология управления изучает прогнозирование социальных процессов, поэтому в процессе управления миграцией социология должна играть одну из ключевых ролей

Во второй главе - «Основные направления совершенствования прогнозирования миграционных процессов в системе управления МВД России» - рассматриваются приоритетные направления совершенствования научных основ прогнозирования, соответствующих современным достижениям науки и правоохранительной практики, способы оптимизации организационных основ прогнозной деятельности в службах и подразделениях МВД России, включающих в себя ее уточненные цели и задачи, а также

¹ Коробов В Б Социальные технологии и государственное управление. – М., 2001. С.32.

совершенствование нормативно-правового регулирования прогнозирования миграционных процессов в современной России

В первом параграфе - «Направления совершенствования научных основ прогнозирования» - подчеркивается, что с учетом сложных социально-экономических, политических, духовно-идеологических и международных проблем, стоящих перед Российской Федерацией, все более актуальной задачей становится создание в стране единой системы прогнозирования и стратегического планирования, в основу которой должны быть положены научные разработки, подтвержденные теорией и практикой

Отмечается, что новая система прогнозирования миграционных процессов должна располагать механизмами для контроля внутренних миграций, в частности сохранения населения в приграничных районах, сдерживающих «утечку умов», регулирующих миграционные процессы и т д

Поэтому наиболее актуальна задача разработки прогностической модели на долгосрочный период развития миграционных процессов с учетом особенностей социально-экономического развития России.

Использование долгосрочного прогноза миграционных процессов как позитивного фактора устойчивого социально-экономического развития возможно лишь через разработку внятной стратегии развития, которую можно реализовать, во-первых, через ряд управленческих решений, а во-вторых, в тесной связи с другими направлениями политики государства. Учет экономического развития и демографической политики при решении проблем в области миграции является одним из предложений по совершенствованию научных основ прогнозирования. От эффективного прогнозирования миграционных процессов зависит стратегическое планирование, которое включает следующие компоненты демографическое, экономическое, этнокультурное, геополитическое, - и планирование в области иностранного инвестирования

Для решения современных миграционных проблем накоплен большой и разносторонний опыт. Сейчас государственное воздействие на миграционные процессы (с учетом происходящих глубоких и широкомасштабных социально-экономических и геополитических перемен, должно стать составляющей стратегией формирования основ качественного развития российского социума и усиления влияния российской цивилизации во всех регионах страны. Именно поэтому в процессе прогнозирования миграции необходимо уделять внимание выявлению качественных характеристик мигрантов. Не вступая в противоречия с механизмами самоорганизации миграции, необходимо дифференцировать содержание миграционных потоков с учетом стратегии государства в субъектах Российской Федерации.

Наиболее эффективна организация постоянного мониторингового наблюдения, позволяющего обеспечивать анализ динамики миграционных процессов, их влияния на социальную структуру и социальную стратификацию исследуемого региона, разработку проектов и программ миграционной политики. Мониторинговые исследования характеризуют адаптацию мигрантов на новом месте жительства и их приживаемость, выявляют недостатки системы

управления миграционными процессами, раскрывают наличие противоречий между переселенцами и коренным населением.

Качество научных основ прогнозирования миграции тесно связано с совершенствованием организации их разработки, и прежде всего с функционированием единого банка данных прогнозной информации, который пополняется результатами официальных учреждений, многочисленных центров

Без научного прогнозирования миграции могут произойти существенные изменения в этнодемографической структуре всей территории страны, в результате чего возможно возникновение угрозы для личности и группы, для социальной стабильности в регионах, стране в целом и в международном сообществе, т.е. для России, активно принимающей мигрантов, существует проблема этнокультурной безопасности.

Как свидетельствует международная практика, совершенствованию научных основ прогнозирования миграционных процессов может принадлежать значительная роль в практической реализации крупных инвестиционных программ, развитии социально-экономической жизни регионов и стран.

Научно обоснованное прогнозирование миграционных процессов применительно к межрегиональной и внутрирегиональной миграции ориентировано на решение проблем социально-экономической стабилизации в регионах через привлечение населения к возрождению малообжитых районов на базе новых форм собственности и хозяйствования, на интеграцию высококвалифицированных трудовых и экономически активных ресурсов в социально-экономическую жизнь регионов

Во втором параграфе - «Совершенствование организационных основ прогнозирования миграционных процессов» - рассматриваются вопросы, связанные с организацией взаимодействия субъектов государственного прогнозирования миграционных процессов в России. Анализируется состояние механизма государственного прогнозирования миграционных процессов с позиции социальной эффективности его деятельности.

В условиях российской действительности реорганизационная деятельность осложняется проблемами, возникшими в период реформ и связанными с государственной политикой.

Отмечается, что состояние организационных начал в государственном прогнозировании миграционных процессов в современной России существенно определяет проблемы в этой сфере. В России до сих пор действует слабо скоординированная система государственного прогнозирования миграции. Многообразие реализации прогностической функции в стране существует при отсутствии единого координирующего органа.

В этой ситуации необходимо, чтобы государство осуществляло прогнозирование миграционных процессов, способствуя тем самым прогностической деятельности посредством снижения неопределенности и внезапности миграционных изменений. Изменение роли государства как внешнего фактора в современных условиях необходимо, но недостаточно, поэтому мы предлагаем разработку внутриорганизационных основ прогнозирования миграционных

процессов, которые вылились в создание специальной прогностической группы при координирующем органе ФМС России. Данный орган должен инициировать, направлять и стимулировать разработку программ прогнозирования и осуществлять координирование и контроль в реализации прикладных мероприятий. Необходимо, чтобы специальный координирующий орган осуществлял взаимодействие элементов системы прогнозирования миграционных процессов в России, интегрируя усилия всех ведомств, задействованных в миграционной сфере.

Внедрение подобного структурного элемента предполагает в качестве основы организационного построения использовать принципы федерализма, при которых высшее руководство превращается в центр, основной задачей которого является разработка глобальных стратегий, связывающих структурные подразделения МВД России

Рассматривается вопрос подготовки кадров в области государственного прогнозирования миграционных процессов. Подчеркивается высокий уровень кадровой потребности ФМС России, что предполагает формирование государственного заказа на подготовку требуемых специалистов в сфере прогнозирования миграционных процессов.

Прогнозирование является одним из основных звеньев процесса стратегического управления. Ведь если мы не можем прогнозировать ожидаемый ход развития событий, предвидеть развитие миграционной ситуации, довольно сложно ставить цели, эффективно принимать управленческие решения, оптимизировать работу службы, используя инструменты стратегического менеджмента.

В третьем параграфе - «Совершенствование нормативно-правового регулирования прогнозирования» - рассматриваются проблемы, связанные с социальным обоснованием принимаемых законодательных актов в миграционной сфере. Показывается необходимость формирования системы обеспечения законодательной деятельности в области прогнозирования миграции в системе управления МВД России.

Анализируется ситуация в правовой сфере прогнозирования миграционных процессов. Подчеркивается, что до сих пор миграционное законодательство в России формируется без должного учета результатов социологических исследований в миграционной сфере.

Закон о социально-экономическом прогнозировании, принятый в 1995 г не в полной мере отвечает реалиям современности. Назрела необходимость внесения предложений, дополнений и поправок к этому закону, отражающих новый уровень потребности такого рода деятельности и новый уровень понимания стратегического планирования.

Диссертант подчеркивает, что основой нормативно-правового регулирования прогнозирования является преодоление стихийного развития миграции, выработка рычагов воздействия на этот процесс, снижение негативных последствий для общества и государства, повышение эффективности использования потенциала мигрантов. Главным принципом

нормативно-правового регулирования прогнозирования является приоритет государственных интересов при разработке миграционного законодательства

В первую очередь на основе прогнозирования миграционных процессов в рамках каждого региона необходимо разработать план стратегического развития территории. В нем должны быть четко изложены положения о планируемой миграции населения и собственные демографические возможности территории. Целесообразно внести определенные корректировки курса миграционной политики в Российской Федерации, определить приоритетные направления прогнозирования миграционных потоков с «привязкой» к регионам.

Принятие федеральных законов, регламентирующих деятельность как государства, так и должностных лиц, можно отнести к основаниям, на которых осуществляется государственное правовое регулирование прогнозирования миграционных процессов

В настоящее время ситуация в определенной степени меняется, что выражается прежде всего в обновлении законодательства

Формируется новая система государственного управления, опирающаяся на нормативно-правовое закрепленное разграничение полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В процесс государственного управления внедряются современные методы и механизмы стратегического планирования и управления по результатам прогноза, идет их увязка с механизмами принятия бюджетных решений, в первую очередь в рамках программно-целевого подхода.

Для решения проблем в области прогнозирования миграции представляется необходимым применение принципов федеративного устройства с целью упорядочения миграционных потоков на территории отдельных субъектов, определить полномочия субъектов Российской Федерации в сфере правового регулирования прогнозирования миграционных процессов на их территории и создать ряд бланкетных норм для возможности правового регулирования вопросов прогнозирования миграции органами государственной власти России по направлениям их деятельности

Такие меры возможно реализовать, приняв ряд нормативных актов. На федеральном уровне это.

1. Федеральный закон, целями которого должны быть прогнозирование миграционных потоков, преодоление негативных последствий стихийно развивающихся процессов миграции

2. Поправки к действующим федеральным законам с целью приведения их в соответствие с международными обязательствами России и соотнесения их с потребностями России.

В *заключении* диссертационного исследования сформулированы основные выводы, рекомендации и предложения, не вошедшие в число положений, выносимых на защиту, но имеющие значение в плане совершенствования прогнозирования в управлении миграционными процессами России для обеспечения выработки управленческих решений в системе управления МВД России

Наиболее из них существенными являются следующие.

1. Роль функции прогнозирования миграционных процессов неуклонно возрастает, что обусловлено существенным усложнением, значительным увеличением количества факторов, которые необходимо учитывать для правильной оценки перспектив и последствий предпринимаемых мер в том или ином направлении воздействия на миграцию.

2. Выявляя главные предпосылки актуализации проблем прогнозирования миграционных процессов в теории и практике управления, мы рассмотрели совокупность экономических, демографических, социальных, этнокультурных, геополитических, правовых, экологических факторов, детерминировавших сегодняшнюю миграцию

3. Миграция по природе своего происхождения представляет собой самоорганизующуюся систему, которая возникает в условиях постоянного воздействия множества факторов как внешнего, так и внутреннего характера. Чтобы выявить пути дальнейшего ее развития и будущего состояния, следует изучать тенденции и рекомендации прошлого, учитывать предполагаемые изменения социально-экономических, политических условий в предстоящий период. Результаты анализа такого рода факторов дают представление о возможных масштабах реализации управленческих решений, об ожидаемых изменениях условий постановки и исполнения задач.

4. Основной сложностью при разработке методики прогнозирования миграционных процессов является некоторая степень неопределенности социально-политических и экономических перспектив России, что затрудняет использование методик и моделей, широко применяемых, например, в странах Западной Европы. Сложность прогноза миграции сегодня в большей степени возрастает и в связи с изменением тенденций миграции, т. е. с тем, что ее будущая динамика в значительной мере не является продолжением прошлой.

5. Большое значение для прогнозирования миграционных процессов имеет информационный фактор. Общественное мнение является результатом воздействия данного фактора. С целью учета оказываемого информационного воздействия на общественное мнение участников миграционного процесса применяются методы контент-анализа СМИ, электронные фокус-группы, анкетные опросы. Использование данных, полученных указанными методами, дает возможность повысить эффективность информационной политики в прогнозировании миграционных процессов.

6. Реализация политики в области прогнозирования миграционных процессов предполагает необходимость решения в ближайшей перспективе конкретных управленческих задач на федеральном и региональном уровнях. Основными направлениями деятельности органов государственной власти по регулированию прогнозирования миграционных процессов в Российской Федерации являются: обеспечение устойчивого социально-экономического и демографического развития страны, национальной безопасности Российской Федерации, удовлетворение потребностей растущей российской экономики в трудовых ресурсах, рациональное размещение населения на территории

страны, использование интеллектуального и трудового потенциала мигрантов для достижения благополучия и процветания России

Обобщая рассмотрение проблемы прогнозирования миграционных процессов в современной России, важно подчеркнуть, что ее актуальность сложность и многоаспектность предполагает дальнейшее изучение и анализ

Основные положения диссертации опубликованы в девяти работах автора общим объемом 4,95 п.л.

Научные статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных перечнем ВАК России:

1 *Бормотова ТМ* Осмысление роли прогнозирования в управлении миграционными процессами России // Закон и право – М, 2008 (0,25 п.л.). С. 43-45.

2 *Бормотова ТМ* Мигрант- он друг или враг?. // Человек – М, 2008 (0,1 п л) С 46

3 *Бормотова ТМ.* В условиях модернизации и реформирования России повышается значение функции прогнозирования в управлении миграционными процессами // Этносоциум и межнациональная культура –М, 2008 (1,5 п л). С 71-86

Научные статьи, опубликованные в иных изданиях:

4 *Бормотова ТМ* Проблемы и особенности подготовки государственных служащих в системе миграционных служб // Организация в фокусе социологических исследований. Сб. статей – Н Новгород Изд-во НИСОЦ, 2005. Т. 2 (в соавторстве, не разделено, 0,03 п л) С 165-168.

5. *Бормотова ТМ* Миграция населения под влиянием социально-экономической и политической обстановки // Трибуна молодых исследователей Межвуз сб. науч. работ. – Уфа.:ОН и РИО УЮИ МВД РФ, 2006 (0,8 п л) С. 37-45

6. *Бормотова ТМ* Миграция населения и ее последствия // Проблемы совершенствования деятельности органов внутренних дел и внутренних войск в особых условиях Сб науч трудов. –М. ВНИИ МВД России, 2006 (0,5 п.л.) С 83-88

7. *Бормотова ТМ* Проблемы и способы разрешения миграционного процесса // Вопросы совершенствования деятельности милиции общественной безопасности. Сб науч трудов –М.: ВНИИ МВД России, 2007 (0,4 п л) С 180-184.

8. *Бормотова ТМ* Роль казачества в регулировании миграционными процессами современной России // Альманах Казачества. – СПб, 2008 (0,9 п л.) С 62-71.

9. *Бормотова ТМ* Проблемы миграции молодежи // Экономика, социология, право. – М., 2008 (0,2 п.л.). С. 41-43.

Типография "Медлайн-С"
125315, г. Москва, Ленинградский пр-т, д.78, к 5
Тел. 152-00-16
Тираж 100 шт.