

Международный издательский центр
«Этносоциум»

Коллективная монография

Под общей редакцией Рябовой Е.Л., Бормотовой Т.М.

**УПРАВЛЕНИЕ МИГРАЦИОННЫМИ ПРОЦЕССАМИ
СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ:
ПОЛИТИЧЕСКОЕ ПРОГНОЗИРОВАНИЕ**

Москва 2015

УДК 325
ББК 60,54
ISBN 978-5-904336-55-4

Рецензенты:

Зорин Владимир Юрьевич, доктор политических наук, профессор, Член Совета по межнациональным отношениям при Президенте РФ, заместитель директора Института этнологии и антропологии РАН, Член Общественного Совета при Федеральной миграционной службе России.

Коробов Виктор Борисович, доктор социологических наук, профессор, начальник кафедры социология управления Академии управления МВД России.

Под общей редакцией **Рябовой Е.Л., Бормотовой Т.М.**

Управление миграционными процессами современной России:
политическое прогнозирование.: Монография / Т.М. Бормотова,
Е.Л. Рябова, Э.Р. Шикула, А.Ф. Радченко,
Т.Р. Суздалева. - Международный
издательский центр «Этносоциум», 2015. – 128 с.

Раскрытие функции политического прогнозирования в управлении миграционными процессами современной России как операции комплексной оценки социальных последствий политических, экономических решений позволили по - новому раскрыть проблему политического прогнозирования и выявить основную проблему - необходимость грамотного воздействия государства на этот процесс в виде его регулирования. Это позволяет определить политику государства в области миграции как способ нахождения и реализации оптимальных решений, соединяющую в себе все остальные элементы управления.

© Рябовой Е.Л., Бормотовой Т.М. 2015.

© Международный издательский центр «Этносоциум», 2015.

Введение	4
Глава 1	
<i>Рябова Е.Л., Бормотова Т.М.</i>	
Теоретические и методологические основания политического прогнозирования миграционных процессов....	12
<i>Бормотова Т.М.</i>	
Специфика социальных систем.	
Структурно-функциональная характеристика политического прогнозирования миграционных процессов.....	13
<i>Бормотова Т.М.</i>	
Анализ теоретико-познавательной ситуации в особенностях политического прогнозирования миграционных процессов....	19
<i>Бормотова Т.М.</i>	
Особенности информационного и организационного обеспечения политического прогнозирования миграции.....	23
<i>Рябова Е.Л.</i>	
Моделирование как инструмент политического прогнозирования миграционных процессов.....	32
Глава 2	
<i>Рябова Е.Л., Шикула И.Р., Радченко А.Ф., Суздалева Т.Р.</i>	
Возрастание роли политического прогнозирования миграционных процессов в условиях реформирования России.....	56
<i>Рябова Е.Л.</i>	
Оптимизация политического прогнозирования миграционных процессов.....	57
<i>Шикула И.Р.</i>	
Факторы криминализации социума как мера актуализации функции политического прогнозирования миграционных процессов.....	80
<i>Рябова Е.Л., Радченко А.Ф.</i>	
Управленческая функция политического прогнозирования миграции в демографических процессах России.....	88
<i>Суздалева Т.Р.</i>	
Миграционная политика как инструмент политических решений.....	110
Заключение	120
Авторы	126

ВВЕДЕНИЕ

Развитие общества в XXI веке невозможно представить без использования современных технологий, позволяющих повышать эффективность производства, управления, использования ресурсов. Направление развития общества, науки, техники во многом определяется с помощью прогнозов, позволяющих выявить тенденции и закономерности, прослеживающиеся в той или иной области познания.

Миграционные процессы в России в последние годы переросли в сложнейшую государственную проблему. Сегодня миграция выступает как отражение социальных, экономических и политических противоречий не только в стране, но и за ее пределами, и все в большей степени приобретает вынужденный характер.

Прогнозирование социальных и управленческих процессов в России играет особо важную роль в построении системы социального и государственного управления еще и потому, что динамично изменяющиеся в последние десятилетия социально-политические и экономические условия ее развития привели к существенным изменениям в общественном развитии, а обострение социальных проблем в этих условиях вызвало многочисленные эксперименты в области внедрения новых форм управления, направленных на учет социальных факторов, ценностных ориентации, установок, общественного сознания и поведения людей.

Мировой опыт показывает, что для достижения успеха во внедрении новых методов управления требуется использование принципов научного управления, заключающихся в том, чтобы привести субъективную деятельность людей в соответствие с объективными потребностями общественного развития. Модели научного социального управления в настоящее время приобретают все большее значение для развития, как отдельных отраслей, регионов, так и целых государств.

Практическое значение прогнозирования сводится к возможности с помощью прогноза повысить эффективность принимаемых решений, а, следовательно, и эффективность деятельности. Именно поэтому прогнозирование во всем мире

приняло беспрецедентные масштабы и стало играть исключительно важную роль в процессах управления. В современном мире прогнозирование является элементом управления общественными процессами и, в этом контексте, выступает как часть государственного управления.

В настоящее время, определение стратегии социального и экономического развития, учитывающей интересы регионов, направленной на улучшение демографической ситуации в стране, развитие предпринимательского сектора, производственной инфраструктуры, сферы обслуживания является для России важнейшим вопросом государственного уровня, а исследование вопросов методологии и практического прогнозирования социально-управленческих процессов в России - актуальной задачей.

Специфика современных социально-экономических и политических условий Российской Федерации привнесла особые требования к решению проблем миграции. Несмотря на имеющийся в международном сообществе позитивный опыт работы с различными категориями мигрантов, практику зарубежных стран в области регулирования миграционных потоков невозможно использовать в нашей стране без серьезной адаптации.

В России представлены почти все виды миграционных потоков и категорий мигрантов. Причем каждая категория насчитывает десятки и сотни тысяч людей. Поэтому, миграционные процессы в целом вышли за рамки саморегулирующейся системы и их стихийное развитие может привести к негативным последствиям для всего общества.

Демократизация законодательства Российской Федерации, которая привела к большей свободе передвижения, въезда и выезда, наряду с «открытыми» границами и многочисленными межнациональными конфликтами поставила государственные органы власти и управления перед необходимостью найти пути и методы в позитивный фактор развития общества при соблюдении баланса интересов человека и государства. Пример ряда зарубежных государств, таких как США, Канада, Германия, показывает положительную роль миграции в социально-экономическом и демографическом развитии страны. Однако и в построении западного мультикультурного общества в настоящее время отмечаются негативные тенденции развития ксенофобских на-

строений у второго поколения иммигрантов, пример тому проявление недовольства мигрантов в странах западной Европы, начавшегося демонстрациями и переходящие в погромы.

В 90-х и начале 2000-х годов основным механизмом решения проблем миграции являлась разработка и реализация нормативных актов, определяющих правовой статус и величину предоставляемой государственной помощи отдельным группам мигрантов. Рост миграционных потоков и превращение разовых проблем в долговременные потребовали создания специального органа государственной службы, занимающегося проблемами миграции: в начале Комитета по делам миграции при Минтруде Российской Федерации, затем самостоятельной Федеральной миграционной службы России. В этот период появилась потребность перехода к таким методам разработки и реализации государственной политики, которые обеспечивали бы формирование стратегических направлений, комплексное решение вопросов, организацию скоординированной работы большого числа министерств и ведомств. Были предприняты попытки применения программно-целевого подхода к регулированию миграционных процессов и выявлена необходимость адаптации его методики и инструментов. Это было вызвано отсутствием утвержденной политики государства в области миграции и невозможностью обеспечить ее упреждающий характер относительно механизмов реализации в связи с быстрым изменением политической и миграционной ситуаций.

Организационная структура органов управления на каждом этапе также отражала имеющееся в тот или иной момент понимание вопросов миграции – от органа, занимающегося оказанием социальной помощи отдельной категории мигрантов до государственной службы, осуществляющей регулирование миграционных процессов.

В настоящее время главной проблемой остается поиск и модификация методов и механизмов регулирования этих процессов в условиях правового государства.

Рассмотрение миграционных процессов как взаимозависимых прослеживается в некоторых исследованиях причин возникновения миграционных потоков и практики работы государственных органов и общественных объединений, проведенных

международными организациями в рамках ежегодных отчетов и итогов конференций. Прогнозируя тем самым, контролируемый поток переселенцев из ряда новых суверенных государств в государства Европы.

Вопрос о роли политического прогнозирования в управлении миграционными процессами современной России имеет не только теоретическое, но и практическое значение. Он позволяет взглянуть на политическую систему управления в современной России не только со стороны её формы, внутреннего строения и содержания, но и рассмотреть её под углом зрения разносторонней направленности, функционирования. С помощью политического прогнозирования миграционных процессов представляется возможным с достаточно высокой точностью определить характер деятельности правоохранительной системы государства, правильность выбора ей на том или ином этапе развития социальных, политических и идеологических приоритетов и, наконец, уровень её организованности и эффективности. Это положение особенно актуально для современной России, находящейся в условиях обострения политического состояния мировой системы.

Как явление социальной жизни, миграция характеризуется чрезвычайным многообразием непосредственно наблюдаемых и воспринимаемых проявлений. Это определено как разнообразием задач, решаемых органами исполнительной власти в сфере миграции в различных областях жизни общества, так и разнообразием форм, методов и средств осуществления своей управленческой деятельности. Поэтому роль политического прогнозирования миграционных процессов служит предпосылкой познания главного и определяющего в политической системе России, а также определяет и структуру политической системы, т.е. способы, закономерности организации элементов управления как сложной системы.

Анализ возможностей политического прогнозирования миграции помогает дать реальную оценку политической системы управления России, способствует более глубокому пониманию механизма взаимодействия различных структур общества в решении наиболее важных политических, экономических, культурных и других задач. Оптимальность её

организации самым непосредственным образом зависит от того, насколько полно и четко выявлена роль политического прогнозирования миграции.

Положение о деятельности правоохранительной системы государства в России сопровождается современной юридической интерпретацией новых подходов к пониманию роли политического прогноза миграции, характерных для нынешнего времени.

Решение проблем миграции является одним из наиболее сложных как в теоретическом, так и практическом смыслах, поскольку связано с сознательным, рациональным выбором альтернативных вариантов развития социальных и политических систем. Особую актуальность данная проблема приобретает в органах исполнительной власти, в которых реализуется комплекс задач, связанных с решением этих проблем. Управленческие решения – основной инструмент воздействия на объекты миграционной сферы. В них в той или иной степени пересекаются и концентрируются все виды управленческой деятельности. Выборочные исследования показывают, что 70 – 80% времени сотрудников аппаратов органов исполнительной власти, в том числе и ФМС России на всех уровнях организации (федеральном, региональном, местном) расходуется на подготовку, принятие и выполнение собственных, а также поступающих «сверху» решений.

Особую значимость политическое прогнозирование в управлении миграционными процессами России приобретает на уровне субъектов Российской Федерации, где наиболее рельефно на состояние миграционной обстановки и динамику миграции оказывают влияние такие факторы, как неравномерность социально-экономического развития регионов, особенности административно-территориального положения обслуживаемой территории, ее расположение среди смежных субъектов Федерации, специфика экономической жизни, демографические, культурные, бытовые и иные процессы и явления общественной жизни, численность и плотность населения, национальные особенности, миграционные процессы, традиции, обычаи, уровень правосознания, характеристика общественного мнения; количественная и качественная характеристика состояния преступности и т.д.

В этих условиях политическое прогнозирование в управлении миграционными процессами России по обеспечению контроля притока мигрантов приобретает особую значимость, поскольку от их эффективности непосредственно зависят состояние и эффективность использования сил, средств и методов служебной деятельности миграционных служб, принятие рациональных организационных мер (наличие, расстановка, профессиональный уровень сотрудников подразделений миграционных служб, технической оснащенности служебной деятельности транспортными, и другими средствами, постановка и средства информационно-аналитической работы в подразделениях и др.).

В этом смысле сегодня все более ощущается необходимость в повышении научного обоснования вариантов принимаемых решений на основе политического прогноза. Речь идет, в частности, о достижении высокой степени разработки целевых установок органов исполнительной власти в сфере миграции, стратегии их развития, технологий согласования управленческих решений на различных уровнях управления миграционными службами, прогнозов последствий принимаемых решений на основе различных форм моделирования ситуаций. В свою очередь, такое обоснование может обеспечить информационно-аналитическое обеспечение, выстроенное на основе современных информационных технологий и прогнозов. Еще в начале 2000-х годов в Доктрине информационной безопасности Российской Федерации справедливо отмечено, что современный этап развития общества характеризуется возрастающей ролью информационной сферы, представляющей собой совокупность информации, информационной инфраструктуры, субъектов, осуществляющих сбор, формирование, распространение и использование информации, а также системы регулирования возникающих при этом общественных отношений.¹

Так, например, сегодня количество документов, учитываемых в информационных центрах миграционных служб и территориальных органах внутренних дел уже составляет сотни миллионов. Учет большинства из них автоматизирован. Однако сам объем централизованных учетов информационных центров постоянно растет и, вместе с этим, растут потребности абонентов в

¹ Доктрина информационной безопасности Российской Федерации. Руководящий документ. 9 сентября 2000 г. № Пр-1895

доступе к этим информационным ресурсам.

Сама напряженная миграционная ситуация в стране в целом, а также в ее регионах делает необходимым дальнейшее совершенствование политического прогнозирования для информационно-аналитического обеспечения органов правоохранительной системы в сфере выявления нелегальной миграции. Это в свою очередь невозможно без использования и внедрения перспективных информационных технологий, позволяющих повышать качественные характеристики информации, поступающей по различным каналам правоохранительных органов, к которым можно отнести ее своевременность, достоверность и надежность.

Вместе с тем, совершенствование материально-технической базы информационно-аналитической работы в органах правоохранительной системы не является единственным фактором, гарантирующим повышение ее эффективности. Эта работа в большей части носит сугубо информационно-аналитический характер, миграция рассматривается в отрыве от политического прогнозирования в управлении миграционными процессами или предлагаются отдельные локальные решения частных вопросов, не исследуя роли политического прогнозирования в управлении миграционными потоками комплексно во всем их многообразии.

Так, практика показывает, что многие недостатки в деятельности органов исполнительной власти в сфере миграции являются следствием отсутствия эффективного подхода к изучению политического прогнозирования миграционных потоков или поверхностного отношения к информационно-аналитической работе, в результате чего не выявляются причины образования условий нарастания интенсивности миграционных процессов в регионах, что является: угрозой национальной безопасности Российской Федерации; снижением удовлетворения потребностей растущей российской экономики в трудовых ресурсах; нерациональным размещением населения на территории страны; не использованием интеллектуального и трудового потенциала мигрантов для достижения благополучия и процветания Российской Федерации.

Кроме того, изучение существующих информационных

банков миграционных данных – показывает, что практически вся система информационно-аналитической работы имеет пробелы и недоработку. Эта проблема, к сожалению, типична для всех органов исполнительной власти в сфере миграции, в том числе территориальных органов ФМС России и МВД России, система информационного обеспечения которых не нацелена на поиск и накопление информации, с помощью которой возможно предвидеть развитие нелегальной миграции и принимать упреждающие меры.

В целом можно утверждать, что медленно совершенствуется методология собственно деятельности политического прогнозирования. Последняя в значительной мере ориентирована на сбор и систематизацию эмпирических данных (формализованные данные статистического справочного характера, иные оперативно-служебные документы, отражающие результаты проведения оперативно-розыскных мероприятий, обращения и заявления граждан и т.д.), а не на выявление устойчивых тенденций развития тех или иных процессов, прямо или косвенно влияющих на состояние общественной безопасности.

Все это не может не влиять отрицательно на эффективность вырабатываемых управленческих решений в органах исполнительной власти в сфере миграции. В этой связи актуализируются проблемы совершенствования теоретических, методологических, методических, организационных и нормативно-правовых оснований информационно-аналитического обеспечения выработки управленческих решений на основе политического прогнозирования.

Итогом исследования политического прогнозирования в управлении миграцией станет создание оптимальной, стабильной, контролируемой миграционной ситуации в Российской Федерации, что позволит не только эффективно использовать человеческий потенциал для решения задач социально-экономического развития страны, но и обеспечивать права, свободы и законные интересы вовлеченных в миграционные процессы людей.

Рябова Е.Л.

Бормотова Т.М.

1. Теоретические и методологические основания политического прогнозирования миграционных процессов.

Концептуальные положения по совершенствованию политического прогнозирования в управлении миграционными процессами современной России является определение специфики общества как особой системы со своими закономерностями, которые не могут быть сведены к законам движения и развития природы, поскольку за естественными явлениями не скрывается сознательная, направленная к определенной цели воля. Эта особенность общественных законов не может не влиять на разработку прогнозов, так как общественная закономерность осуществляется в значительной степени путем сознательной деятельности людей. Человеческая деятельность - необходимое специфическое условие действия общественных законов, поскольку она протекает всегда в определенных материальных условиях и при определенных общественных отношениях, в рамках которых люди разделяются в социальном аспекте на группы, слои и утверждают себя в этих условиях и отношениях. В связи с этим следует подчеркнуть необходимость учета субъективного фактора в системе множества факторов, определяющих будущее, и ориентироваться на объектно-субъектный подход при разработке прогноза развития миграционных процессов. А именно методологические (уточнение принципов и подходов, а также средств организации познавательной и предметно-практической деятельности), методические (оптимизация процедур и методов информационной работы), организационные (уточнение целей, задач, совершенствование ресурсного – материально-технического, кадрового – обеспечения деятельности, а также контроля исполнения поставленных задач), правовые (формирование адекватной нормативно-правовой базы, регламентирующей организацию и осуществление прогноза). Реализация предложенных положений концептуального характера может способствовать выведению системы деятельности прогнозирования на принципиально новый качественный уровень, адекватный новым миграционным потокам и безопасности.

1.1. Специфика социальных систем. Структурно-функциональная характеристика политического прогнозирования миграционных процессов.

Миграция населения - сложный социально-демографический процесс, выполняющий важные политические, экономические и социальные функции в жизни общества и затрагивающий самые различные стороны жизнедеятельности человека. Миграционное движение оказывает значительное влияние на расселение, структуру, воспроизводство населения, обеспечивает оптимальное соединение территориально разрозненных природных ресурсов, средств производства и рабочей силы, во многом определяет характер социальных отношений в обществе. В тоже время миграция является одним из существенных показателей проявления дезорганизации в функционировании социальных систем. Итак, миграционные процессы, будучи результатом развития всей совокупности социальных отношений в обществе, влияют, в свою очередь, на интенсивность его.

Без изучения политических проблем миграции невозможно вскрыть многие закономерности развития современного общества, а следовательно, и эффективно управлять политическими и социальными процессами, в том числе влияющими на политическую стабильность общества. Миграция, представляющая собой сложный процесс перемещения людей, имеет свои причины, обладает определенной сущностью, содержит в себе структурные элементы, изменяет свои формы и содержание в зависимости от факторов социального характера.

При исследовании политических проблем миграции первоначально необходимо определить исходную понятийную точку и методологию научного поиска, которые будут направлять его. В данной работе в качестве исходного понятия, отражающего познавательный объект исследования, используется понятие «политическое прогнозирование миграции», а в качестве основного способа научного исследования избрана системная методология, опирающаяся на такие принципы как самоорганизация, структурно-функциональный анализ, историчность, социальное моделирование.

Политическое прогнозирование миграционных процессов не сводится к попыткам предугадать детали будущего, хотя в некоторых случаях это существенно. Прогнозист исходит из диалектической детерминации явлений будущего, из того, что необходимость пробивает себе дорогу через случайности, что к явлениям будущего нужен вероятностный подход с учетом широкого набора возможных вариантов. Только при таком подходе прогнозирование как исследовательский процесс может быть эффективно использован для выбора наиболее вероятного или наиболее желательного, оптимального варианта при обосновании целей, планов, программ, проектов, вообще любых решений.

Понятие «методологические основы политического прогнозирования» подразумевает совокупность методологических принципов, на основе которых познается действительность в изменении и развитии, а также систему методов анализа этой действительности, набор логических средств и методов, используемых для исследования будущего.

Прогностика в контексте темы настоящего исследования рассматривается как методологическое направление науки, являющееся частью теории познания и относящееся к познанию будущего. В научной литературе прогностика достаточно часто определяется как наука о будущем или как теоретический базис научного изучения будущего. Разделяя точку зрения, в которой утверждается, что теоретическую базу изучения состояния объекта или процесса дают соответствующие научные дисциплины, выражающие свои выводы в виде определенных законов и категорий, хотелось бы отметить, что заключение о будущем состоянии предмета той или иной науки является частью ее системы знаний, ее теории.

На современном этапе развития прогностики выделяется несколько основных методологических принципов, на основе которых проводится анализ объекта прогноза и разрабатывается собственно прогноз.

Одним из важнейших принципов используемых в настоящем исследовании, является принцип системности в прогнозировании. Главным понятием при этом выступает «система», т.е. целое, составленное из частей; соединение, или множество элементов с отношениями и связями между ними, образующих опреде-

ленную целостность. Понятие системы чрезвычайно широко используется в самых разных сферах научной и практической деятельности, однако, довольно часто с явно не совпадающими значениями. Сущность понятия системы тесно связана с такими категориями, как: целостность, структура, связь, элемент, отношение, подсистема и др. Как подчеркивает В.Н. Садовский, «лишь в рамках такого семейства определений удастся выразить основные системные свойства»².

Общая теория социальных явлений разрабатывает теоретические концептуальные модели безотносительно к природе самих явлений, при этом рассматривая социальные явления в качестве продолжения природного ряда развития по системным уровням организации неорганического, биологического и социального. Перечислим основные принципы³:

1. Необходимым условием процессов системной организации и образования социальных явлений является наличие элементов, обладающих свойствами, позволяющими им вступать во взаимодействие друг с другом в определенных условиях.

2. Свойства систем отношений отличаются от свойств элементов, вступающих во взаимодействие, и не выводятся из них, но определяются (детерминируются) ими.

3. Система отношений может оказывать обратное воздействие на свойства составляющих элементов, изменяя их в определенном направлении.

3.1. Явление - это множество элементов, которое нельзя разделить на независимые части.

3.2. Существенные свойства явлений теряются, если они расчленяются физически или концептуально.

3.3. Существенные свойства частей (элементов) также теряются, когда части физически или концептуально отделяются от целого.

4. Появление новых свойств (как способностей к взаимодействию) позволяет предполагать возможность образования явлений более высокого уровня организации, для которых явления предшествующего уровня организации являются исходными носителями качества.

2 В.Н. Садовский «Основания общей теории систем». - М., 1974

3 Рабочая книга по прогнозированию/Отв. ред. И.В.Бестужев-Лада. - М.: Мысль, 1982.С. 20-21.

5. Свойства и закономерности процессов функционирования явлений более высокого уровня организации определяются закономерностями явлений предшествующего уровня. Принципы системной организации изоморфны для всех уровней, но различна форма их реализации. Предшествующие уровни - свойства и закономерности - реализуются (системно снимаются, включаются) в последующие, предсказать которые сложно, а порой и невозможно.

6. Иерархичность организации явлений природы в целом не позволяет допускать существования предельного целого: как явления высшего уровня организации (качества), так и явлений предельно малого, «элементарного» уровня организации (качества).

7. Если явление не способно вступать во взаимодействие с другими явлениями (ввиду отсутствия необходимых свойств или условий), то можно говорить о наличии локальных эволюционных тупиков (по свойствам, времени, пространству).

В этой связи исследователь А.А. Ицхокин предлагает обратить внимание именно на связи социальных явлений, а не на его компоненты, и обосновывает это тем, «что в любом конкретном ролевом репертуаре индивида преобладают содержательные характеристики деятельности, а не те, которые мыслились бы именно как связи, то есть прямо бы задавали взаимное положение индивидов в социальном пространстве».⁴ Если речь идет о стабильных формах деятельности, то нельзя забывать, что единственным конституирующим явления элементом будет как раз социальная ориентация соответствующего действия, или, что одно и то же, направленность статусных атрибутов социального объекта действия. То, что называется «формальной организацией», яснее всего иллюстрирует тот факт, что, какой бы полной ни была смена предмета деятельности, явление может в принципе остаться совершенно неизменным, идентичным самому себе в отношении его структуры, то есть во-первых, состава, пусть даже абстрактного, предполагающего сменяемость конкретных деятелей, и во-вторых, взаимного положения единиц состава, их институционализированных социальных ориентаций.

Наиболее сложными для познания считаются законы и закономерности эволюции, развития социальных систем, которые

4 А.А. Ицхокин *Анатомия социальной системы*//Вестник МГУ. Серия. 18. Социология и политология – 1993. №4. С. 37-46.

можно обнаружить, лишь изучая действия больших общественных групп, положение в обществе обуславливает их интересы и побудительные мотивы к действиям. Сложность формулирования таких объективных законов порождает неоднозначность в оценке прогностического потенциала человека.

На наш взгляд, предсказуемость миграционных процессов, основанная на знании политических законов общественного функционирования и развития, совсем не очевидна. Трудность заключается в том, что «...законы общественного развития есть законы развития людей, обладающих сознанием и волей, а не лишенных сознания существ».⁵

Однозначная предсказуемость возможна только при условии существования таких законов предопределенности. Г. Риккерт писал, что «если бы законы истории существовали, то тогда история могла бы не только объяснить прошлое, но и предсказывать будущее».⁶ Как вторит Р. Арон, о том, что «Ни один технический эксперт не может в полной мере предвидеть общество будущего, его создание - дело всего человечества, каким же это общество будет - предсказать невозможно».⁷

Нет никакой жесткой предопределенности - быть или не быть межнациональному конфликту. Все зависит от качества национальной политики правительства. Ибо объективные закономерности реализуются через субъективную деятельность людей.⁸

В любом обществе всегда имеется несколько возможных направлений развития. Здесь нет неизбежности. Экономическая и политическая обстановка может развиваться по-разному. По нашему мнению, качество управления может рассматриваться как один из факторов, определяющих социальное развитие.

Именно многообразие интересов людей, объективная возможность осуществления разных путей социально-экономического развития страны вызывает необходимость организации управления миграционными процессами на основе политического прогнозирования.

5 Социология практики: методологические проблемы / Под ред. В.Я. Ельмеева. - СПб, 1994. С.43.

6 Richert H. Die Grunden der Naturwissenschaftlichen Begriffsbildung. Tubingen und Leipzig. 1902. s.525.

7 Aron R. Progress and Dissilusion. The Dialectics of Modern Society. N.Y. 1968.P.221.

8 Аитов Н.А. Можно ли управлять социальными процессами? // Социологические исследования. 1998. №3. С.28.

С точки зрения исторического материализма, миграционные процессы предсказуемы, так как будущая социальная действительность вытекает из прошлого и настоящего направления развития политических и социальных событий.⁹ Такой подход предполагает, что будущее - это нечто похожее на прошлое. Однако, быстрый темп технологических инноваций вместе с внутригосударственными и международными социальными изменениями, изменениями в глобальной экономике, делают такой подход к прогнозированию неприемлемым.

Учитывая описанные ограничения использования объективных законов социального развития, можно отметить следующие трудности, связанные с политическим прогнозированием миграционных процессов:

- сложность и многогранность системы социально-политических отношений не позволяют говорить об универсальных законах ее функционирования;

- законы развития проявляются в качественных изменениях, которые бывает трудно выявить в относительно малые периоды времени, при отсутствии явных причинно-следственных связей;

- объективные законы, реализуются через практическую деятельность людей, обладающих сознанием и волей. Стихийная миграция является плохо предсказуемой;

- можно выявить «объективные закономерности», исходя из статистических наблюдений поведения, но нельзя запросто «свести возможное к вероятному».¹⁰

- очень важным и трудным для политического прогнозирования является различение процессов разных уровней: суперструктуры - здесь речь может идти о законах развития мирового сообщества; макроструктуры - можно говорить о закономерностях развития отдельных государств; микроструктуры - о развитии отдельных регионов внутри государств.

- дополнительную сложность анализу и прогнозу придает взаимосвязанный и взаимопроникающий характер процессов разных уровней.

9 Сергиев А.В. Предвидение в политике. - М.: Политиздат, 1974. С. 56.

10 Bourdieu P. La Distinction. Paris, 1979.

1.2. Анализ теоретико-познавательной ситуации в особенностях политического прогнозирования миграционных процессов.

Из расширенного понятия прогноза¹¹ необходимо следует, что и понятие оснований предвидения должно быть расширено. Как и в ситуации с объяснением, основаниям прогноза совсем не обязательно надо быть причинными, то есть такими, в которых положение о начальных условиях фиксирует причину предсказываемого объекта, а закон является причинно-следственным.

В основаниях предвидения может использоваться научный закон любого типа. Предвидение - это не прорыв из настоящего в будущее, а выход за границы наблюдаемого мира, точнее сказать, за пределы изученного мира. В объективном плане такой выход возможен благодаря тому, что мир сам по себе един (это для нас он делится на наблюдаемый и ненаблюдаемый, на изученный и неизученный), и базируется это единство на существовании законов. Если нам известен закон, говорящий о связи объектов двух типов, и один из таких объектов мы обнаружили, то имеем у нас полное право построить прогноз относительно второго.

Апеллируя к реальной практике научно-исследовательской деятельности, можно сказать, что иногда такие основания обходятся вовсе без законов. Кроме случаев предвидения законов, когда они выводятся из существующей теории, существует и другой способ предвидения закона, а именно выведение его из множества однотипных эмпирических данных. Результатом такого акта является законоподобное положение, обычно именуемое «эмпирическим законом».¹² Кроме того, существуют интуитивные предвидения, для которых характерно прежде всего то, что основания в них вообще не формулируются явно. Больше того, самому исследователю порой представляется, будто здесь вовсе нет никаких оснований. Однако уже то обстоятельство, что интуитивные предвидения осуществляются исследователем именно в той области, в которой он является специалистом или по крайней мере хорошо осведомлен, говорит о присутствии

11 Философия и методология науки. Учебник для вузов/ Под ред. В.И. Купцова. -М.: Аспект Пресс, 1996. С. 169-170.

12 Философия и методология науки. Учебник для вузов/ Под ред. В.И. Купцова. -М.: Аспект Пресс, 1996. С. 169-170.

вполне реальных оснований в этих предвидениях.¹³

Рассмотрим методологические основы политического прогнозирования социально-миграционных процессов, где центральное место в методологии изучения сложных явлений, в том числе миграции занимает системный подход.

Как считает Н.А. Косолапов, это диктуется необходимостью сопряжения в каждом конкретном анализе процессов различного качественного уровня. При этом задача не в том, чтобы описать любой отдельно взятый качественный уровень, а в том, чтобы выявить и быть способным спрогнозировать факторы и механизмы перехода явлений и процессов одного уровня на другой как в системном пространстве, так и во времени.¹⁴

В прогностической деятельности наряду с общенаучными методами используются и специфические методы прогнозирования. В большинстве своем их применение носит сложный характер, так как, для того чтобы дать оценку перспективам развития того или иного общественного явления, необходимо использовать целый комплекс приемов, таких как экспертные оценки, математическое прогностическое моделирование, написание сценариев и целый ряд других. Их взаимовлияние и взаимопроникновение становятся очевидными в процессе разработки политического прогноза, чем обусловлены некоторые трудности при классификации методов политического прогнозирования.

В настоящее время в литературе по научной прогностике известно несколько классификаций, основанием для которых в одних случаях являются объекты прогнозов с наличием общих и специфических признаков, в других - классификация исходит из анализа характера системы знаний, лежащей в основе метода.

В частности, И.В. Бестужев-Лада¹⁵ выделяет три класса методов. К ним относятся общенаучные, а именно: индукция и дедукция, морфологический анализ и синтез, методы экспертных оценок и др., интернаучные, включающие в себя методы математической статистики, огибающих кривых, матричные методы и др., частнонаучные, то есть методы, основанные на закономерностях одной науки.

Классификация, предложенная ученым, учитывает многообра-

¹³ Там же.

¹⁴ Косолапов Н.А. Политико-психологический анализ социально-территориальных систем. Основы теории и методологии/ Пособие для студентов высших учебных заведений. - М.: АО Аспект Пресс, 1994. С. 22.

¹⁵ И.В. Бестужев-Лада «Рабочая книга по прогнозированию». - М., 1982

зие объектов прогноза с их общими и специфическими признаками, которые требуют соответствующих методов прогнозирования. Так, логические и эвристические или общенаучные средства прогнозирования можно использовать для любого объекта прогноза.

Немецкий ученый Г. Хауштейн предлагает классифицировать методы прогнозирования:

- по степени охвата причинных связей (все методы расчета тренда);

- по степени познания динамики процессов;

- по степени учета, например, в экономической сфере диалектики необходимости и случайности (точечные прогнозы);

- по степени подверженности параметров влиянию извне и т.п.¹⁶

Данная классификация исходит из того, что с помощью указанных методов возможно выявление закономерных зависимостей, которые могли бы служить необходимой и достаточной базой для разработки политических прогнозов.

Однако в настоящее время в научной литературе рассматриваются и другие подходы к классификации методов прогнозирования, разделяющие их на формализованные (математические) и интуитивные (экспертные). Примером такой систематизации является схема К.П. Личко¹⁷, которая проанализировала различные точки зрения на классификацию методов.

При всем многообразии различных методических приемов и методов прогнозирования, их можно сгруппировать в следующие три основных класса:

- методы экспертного прогностического оценивания,

- методы математического прогностического моделирования,

- сценарные методы.

Сценарные методы могут базироваться как на основе математических моделей, так и быть интуитивно-логическими. Именно поэтому целесообразно выделить эти методы в самостоятельный класс.

Рассмотрим методы экспертного прогностического оценивания. Истоки экспертных оценок исходят из глубокой древности и неразрывно связаны с формированием и развитием человеческого общества (сенаты, коллегии, экспертные комиссии). Экспертные процедуры стали наиболее эффективными для исследований ши-

¹⁶ Г. Хауштейн «Методы прогнозирования в социалистической экономике»: Пер. с нем.- М., 1971.

¹⁷ К.П. Личко «прогнозирование и планирование АПК». - М.: Юрист-Гардарика, 1998.

рогого круга неформализуемых проблем политической, идеологической, экономической, социальной и других сфер человеческой деятельности, а в ряде случаев и единственным средством их решения. Неполнота и недостоверность информации часто не позволяют применять математические методы в целях политического прогнозирования, планирования оперативного управления и контроля. В этих случаях именно экспертные процедуры помогают успешно решать поставленные задачи. При экспертизе человек выступает в качестве измерительного прибора для получения количественных оценок качественных суждений. В качестве самостоятельного научного инструмента для решения неформализованных проблем метод экспертных оценок начал развиваться с 40-х годов прошлого века. В 50-х годах в США многие известные фирмы стали проводить деловые игры с привлечением экспертов, посвященные проблемам управления производством. Подобные игры связаны с созданием гипотетической ситуации, в которой стороны с противоположными интересами взаимодействуют в системе определенных правил.

В кратком изложении суть данного метода состоит в том, что определяются элементы, составляющие структуру объекта политического прогнозирования, фиксируются их возможные состояния и затем рассматриваются многочисленные комбинации, составленные из этих элементов, взятых в одном из своих состояний. Важным при морфологическом анализе является способ оценки эффективности различных вариантов, который не всегда удается определить.

Рассмотренные выше методы, применяемые в прогнозировании, в том числе социальном, имеют широкую область использования. При изучении каждого из методов были сформулированы как основные достоинства и область наиболее эффективного применения, так и существующие недостатки и ограничения, связанные не только с проблемами достижения высокого уровня точности прогнозов, но и с вопросами, касающимися технической реализации этих методов.

Мировой опыт прогнозирования позволяет сделать вывод, оптимальным решением является последовательное использование нескольких различных методов прогнозирования, поскольку каждый из четырех этапов формирования прогноза (анализ, диагноз, прогноз, верификация) требует применения специальных приемов и способов, а также квалифицированного методического, информационного и организационного обеспечения.

1.3. Информационное и организационное обеспечение политического прогнозирования миграции

Рассматривая проблему информационного и организационного обеспечения политического прогнозирования, в первую очередь необходимо определить понятие информации. Информация является одним из общенаучных понятий, играющих важную роль в естествознании, технике, общественных науках.

Учитывая, что в настоящее время термин «информация» употребляется в самых различных значениях, следует отличать его использование в категориальном значении (как информация вообще) и в частных значениях (политическая, социальная информация и т.п.).

В самом широком и общем смысле информация выступает как сведения, данные, знания о чем-либо. С развитием кибернетики понятие информации стало обозначать содержание сообщения, полученного из внешнего мира, меру информации.¹⁸ В зависимости от области, в которой ведется исследование, и от класса задач, для которых вводится понятие информации, исследователи подбирают для него различные определения: информация - это коммуникация, связь, в процессе которой устраняется неопределенность (К. Шеннон¹⁹); информация - передача разнообразия (У.П. Эшби.); информация - мера сложности (А. Моль²⁰) и др.

Термин «информация» в первую очередь отождествляется с «количеством информации». Но, многие ученые отмечают, что информация имеет множество других аспектов:

- семантический (содержание или значение информации),
- аксиологический (ценность информации для самоуправляемой системы),
- семиотический (обозначение информации в определенной знаковой системе),
- коммуникативный (информационная связь),
- теоретико-отражательный (роль информации в процессах отображения),
- гносеологический (средство познания),
- количественный и другие.

18 Н. Винер «Кибернетика и общество». - М., 1958.

19 К. Шеннон «Математическая теория связи». - 1948

20 А. Моль «Теория информации и эстетическое восприятие». — М.: Пер. с фр.: Мир, 1966.

Как следует из названных аспектов, понятие «количество информации» не отражает полностью это богатое, сложное и многообразное понятие. В его разработку и уточнение вносят свой вклад многие другие науки, такие как политология, психология, общественные науки и философия.

В современной науке существует два различных подхода к осмыслению природы информации, в рамках которых развиваются многочисленные концепции и точки зрения - атрибутивная и функциональная (А.Д. Урсул²¹). В рамках первой концепции информация рассматривается как атрибут или свойство материи, причем информация существует как объективное свойство не только биологических и социальных систем, но и неживых (физических, химических). Вторая концепция характеризует информацию как свойство, условие и результат целесообразной активности, связывая ее лишь с функционированием самоорганизующихся и самоуправляемых систем.

Специфической чертой сложно организованных систем, является наличие в них, процессов управления, что в свою очередь требует информационного подхода к исследованию систем (И.В. Блауберг., В.Н. Садовский, Э.Г. Юдин и др.²²). Управление вообще можно охарактеризовать как целенаправленное регулирование в рамках системы. Управление в более краткой интерпретации - целесообразное воздействие субъекта управления на объект управления для достижения поставленной цели. Как известно, управление считается эффективным, если оно базируется на научных прогнозах, имеющих множество возможных вариантов, сценариев развития системы, и задача управления заключается в обоснованном выборе того или иного варианта решения, в зависимости от целей, возможностей его реализации в ресурсном, кадровом и прочих планах.

Другим аспектом повышения эффективности управления является условие, при котором при первичной информации (значимой по содержанию), принимаются оперативные решения, соответствующие природе управляемых объектов, задачам, которые исходя из решают. Элементом управления при этом выступают различные виды информации, например, на макроуровне: экологическая, демографическая, экономическая, социологическая,

21 А.Д. Урсул «Путь в ноосферу». - М.: Луч, 1993.

22 В.Н. Садовский «Основания общей теории систем». -М., 1974.

политическая, научно-техническая, космическая, климатологическая, географическая, а также в области образования, культуры, связи, транспорта и др.

Несомненно, эффективное использование информации в политическом прогнозировании, управлении миграционными процессами возможно при условии: ее полноты, однородности, оперативности, достоверности, сопоставимости, проверяемости.

Для формирования политического прогноза очень важно получить системную и комплексную информацию. В целях политического прогнозирования необходимы следующие виды информации:

- статистическая,
- историческая (ретроспективная),
- текущая, актуальная (в момент прогнозирования),
- прогностическая (уже известные прогнозы),
- социологическая (интервью, анкетный опрос, данные опроса экспертов),
- перспективная (в форме гипотезы).

Очевидно, что политический прогноз, как и новое вариативное знание, возможно получить только на основе информации. Таким образом, задача сводится к тому, чтобы все имеющиеся знания привести в систему, способную формировать политические прогнозы.

В последние годы внимание государства к проблемам информатизации общества усилилось.²³ В целях создания условий для согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации, обеспечения безопасности страны и национальных интересов в информационной сфере и учитывая важность информатизации для формирования и развития качественно новых социально-экономических отношений в России, а также их прогнозирования, был подписан Указ Президента РФ (20 января 1994 года) «Об основах государственной политики в сфере информатизации». Указ, кроме правовых аспектов информатизации, организационно-методических основ, затрагивает и вопросы, касающиеся федеральных и региональных информационных систем и сетей, обеспечивающих совместимость и взаимодействие в едином ин-

23 Е.Н. Дубровский «Проблемы информатизации в России: альтернативные пути решения». - М., 1995.

формационном пространстве Российской Федерации, что имеет прямое отношение к проблемам информационного обеспечения прогнозирования социального развития России. В связи с этим, важно определить само понятие политической информации в масштабах всего общества.

Термин “коммуникация” в его нынешнем понимании закрепился в словаре политической науки относительно недавно. По-видимому, одним из первых непосредственных употреблений этого понятия в политологическом контексте является относящееся к началу XX века высказывание Ф. Ратцеля о том, что “передача информации в политическом отношении является самой важной из всех коммуникационных услуг” (Ratzel, 1903; цит. по: Цыганков, 1999, с. 57). Между тем отдельные реалии, определяемые сегодня данным термином, появились значительно раньше. Коммуникация, понимаемая в широком смысле как передача информации от человека к человеку посредством речи, жестов, а также изображений и других символьных форм, зафиксированных на материальных носителях, возникла и развивалась вместе с самим обществом, причем в качестве инструмента политического воздействия как речевая, так и визуальная коммуникация использовалась и осмысливалась уже в глубокой древности.

Указом Президента РФ «Об основах государственной политики в сфере информатизации» определено также направление в информатизации, связанное непосредственно с созданием условий для качественного и эффективного информационного обеспечения граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и общественных объединений на основе государственных информационных ресурсов, предусмотрена разработка единых государственных стандартов в сфере информатизации и обеспечения их соответствия международным рекомендациям. Федеральный Закон «Об информации, информатизации и защите информации», согласно которому регулируются отношения, возникающие при формировании и использовании информационных ресурсов на основе создания, сбора, обработки, накопления, хранения, поиска, распространения и предоставления потребителю документированной информации и др., определяет такие исходные понятия, без которых невозможно заниматься проблемами информати-

зации: информация, информатизация, информационные ресурсы, информационная система, что представляет определенный интерес для данной работы. В частности, в этом документе информационная система рассматривается как организационно упорядоченная совокупность документов и информационных технологий, в том числе с использованием средств вычислительной техники и связи, реализующей информационные процессы.

Не будет преувеличением сказать, что уже племенные вожди, а впоследствии – фараоны, короли, цари, князья и другие правители издавна и во все времена проявляли интерес к тому, что сегодня называется политической коммуникацией, прекрасно осознавая, что их успехи во многом зависят от степени владения искусством влиять на политические взгляды своих подданных и граждан. Для формирования необходимых образов в сознании людей широко использовались различные типы вербальных и невербальных сообщений, например, символика разного рода торжественных публичных церемоний, а позднее – и величественных архитектурных сооружений. Для оказания воздействия на умонастроения людей нередко применялась тактика индоктринации, или идеологического “промывания мозгов”, что было особенно характерно для периодов войн и внутренних конфликтов. Использовались и более мягкие формы информационного воздействия, отчасти напоминающие современные приемы пропаганды, агитации, связей с общественностью и политической рекламы. С различной степенью успеха посредством издания указов и законов предпринимались попытки направить политическую коммуникацию в нужное русло, контролировать информационные потоки в соответствующих обществах, причем этот контроль мог принимать самые разные формы цензуры – от официальной деятельности специальных государственных институтов до организации “неформального давления снизу” путем формирования общественного мнения, отвечающего требованиям времени.

Возникновение термина “политическая коммуникация” непосредственно связано с эволюцией западного общества в период после второй мировой войны. Выделение исследований политической коммуникации в самостоятельное направление на стыке социальных и политических наук, получившее

название политической коммуникативистики, было вызвано демократизацией политических процессов в мире во второй половине XX века, развитием кибернетической теории, возникновением и возрастанием роли новых коммуникационных систем и технологий.

Своим превращением из узкоспециального термина, употреблявшегося главным образом в языке техников, связистов и военных, в термин общенаучный, получивший широкое распространение в различных областях знания, понятие “коммуникация” во многом обязано основоположнику кибернетики Н. Винеру, определившему эту область междисциплинарных исследований как “науку об управлении и коммуникации” (см.: Wiener, 1948; русский перевод: Винер, 1983). Винер предположил, что все явления окружающего мира могут быть объяснены с точки зрения информационного обмена, циркулирования информации. Для понимания явления коммуникации в его связи с социально-политическими проблемами принципиально важное значение имеет вторая крупная кибернетическая работа Винера “Человеческое использование человеческих существ”²⁴, где коммуникация трактуется, по сути, как основная ценность зарождавшегося информационного общества, в котором “действенно жить – это значит жить, располагая правильной информацией”²⁵. В этом обществе Homo communicans, “человек коммуникационный” ориентируется не только и не столько на свои внутренние чувства, а в большей мере на внешние события – он живет за счет поступающей извне информации, сбор и анализ которой ему жизненно необходим. И в этой связи средства коммуникации приобретают особое значение как основной инструмент, позволяющий человеку реагировать на происходящие в окружающем мире изменения.

Основными проблемами организационного обеспечения политического прогнозирования являются: создание банка прогнозной информации, проведение вневедомственной экспертизы прогнозов, проверка адекватности выбираемых методик прогнозируемому объекту и создание соответствующих условий для работы всех специалистов. Недостатками в организации прогностических исследований являются несовершенные зада-

24 см.: Wiener, 1950; русский перевод: Винер, 2001

25 Там же, с. 14

ния на прогноз; неправильно определенные сроки его разработки. Важным организационным моментом в проведении прогностического исследования является формирование проблемных групп для решения конкретных задач по разработке прогноза.

Следует отметить, что методические основы политического прогнозирования тесно связаны с методологическими и исходят из общей концепции разработки научного прогноза, методологических принципов и выражаются в виде конкретных правил и требований, приемов, способов и методов. Знание методических требований, методик, этапов прогнозирования в их логической последовательности позволяет повысить научный уровень проведения прогностического исследования. Комплексные методики политического прогнозирования, в которых используется целый набор методов и приемов, таких как экспертные оценки, математическое моделирование, метод сценариев, метод «дерева целей» и другие, дают хороший результат при разработке научных прогнозов. С точки зрения информационного обеспечения политического прогнозирования необходима система знаний, способная формировать прогнозы. Ее созданию, безусловно, содействуют процессы информатизации общества, уже оформленные законодательно. По мере развертывания прогностических исследований на государственном уровне совершенствуется и их организационная основа, которая позволяет повысить эффективность прогнозирования, то есть надежность, достоверность политических прогнозов. Вместе с тем, необходимо отметить, что повышение требований к точности в значительной степени связано с использованием социальных прогнозов в практике управления, и особенно в сфере политики в связи с проведением референдумов, выборов в высшие органы власти на государственном и региональном уровнях, а также в социально-экономической сфере, в оценке экологической, демографической ситуаций.

В связи с ростом требований к точности социальных прогнозов, особенно актуальным становится понятие «верификации», т.е. создание специальных процедур оценки полученного в результате прогностического исследования прогноза, на его точность, достоверность, надежность.

В условиях недостатка информации процедура формирова-

ния политического прогноза, как правило, усложняется привлечением множества экспертов для восполнения данных, и разработка полноценного прогноза с учетом влияния комплекса факторов становится практически невозможной, поскольку факторы и условия также должны быть выражены, описаны системой социальных показателей и индикаторов, выстроенных в динамический ряд в изучаемой ретроспективе, а также должны быть найдены их взаимосвязи, зависимости, необходимые для политического прогнозирования.

Влияние организационного и информационного обеспечения на точность и достоверность политического прогнозирования возрастает одновременно с ростом сложности прогностических задач и увеличением объемов исследований, проводимых в этой области. Анализ методов обеспечения точности политического прогнозирования, позволяет выявить их преимущества и недостатки, что дает возможность делать выводы об особенностях их использования при решении конкретных задач в области политического прогнозирования.

И возрождающиеся, и новые концепции расширяют теоретико-методологическую основу политического прогнозирования.

Рассмотренные в первой главе исследования методологические и методические основы политического прогнозирования, базирующиеся, во многом, на указанных подходах могут быть с успехом использованы с целью прогнозирования миграционных процессов и определения стратегии политического развития России.

Несмотря на функциональную сходность и взаимообусловленность информационного и прогнозного начал в процессе принятия управленческих решений в органах исполнительной власти в частности, следует различать их качественную специфику. Информационное обеспечение управленческой деятельности в большей мере ориентировано на предоставление своевременной, достоверной и полной информации субъекту управления (руководителям, аппаратам управления) с заданной периодичностью и производится с помощью автоматизированных систем управления. Прогнозная составляющая направлена на предвидение ситуаций, в которой возникают миграционные проблемы в регионах страны, требующие решения; выявление

и оценку региональных проблем; разработку различных вариантов их решения; обоснование целесообразности принятия определенного решения; осмысление текущих результатов работы по исполнению данного решения и сопоставление их с целевыми установками; корректировку (в случае необходимости) принятых ранее решений и алгоритмов их исполнения для достижения поставленной цели. В интересах повышения эффективности управленческих решений в миграционных службах требуется, с одной стороны, устранить дисбаланс, связанный с приоритетным развитием информационной составляющей в ущерб прогнозной, а, с другой – переориентировать прогнозирование на приоритетное исследование основных зависимостей, тенденций, причин изменения миграционной обстановки, диагностику причин симптомов и ситуаций миграции. В практическом смысле это позволяет уходить от поиска простых моделей решения проблем миграции и угроз общественной безопасности, ориентироваться на прогноз качественной специфики новых проблем миграции.

Необходимость прогнозирования в управлении миграционными процессами современной России влияет на процесс принятия управленческих решений в органах исполнительной власти (стратегических, оперативных, тактических; плановых, организационных, контролирующих, регулирующих, учетных, аналитических и т.д.), что представляет действие должностных лиц или аппарата управления в соответствии с их компетенцией, определенной нормативно-правовыми актами Российской Федерации, направленное на выбор оптимальных альтернатив (вариантов), приоритетов развития служб и подразделений миграционных служб или решения проблем миграции на территории субъекта Федерации (внешний контур) в интересах обеспечения национальной безопасности. Принятие управленческих решений осуществляется на информационной основе. Возрастание сложности проблем миграции в регионах страны будет предъявлять все новые требования к процессу прогнозных разработок и информационной обоснованности (полнота, своевременность, достоверность информации, глубина выявленных проблем миграции очевидного и вероятностного характера, недостатков в системе организации миграционных служб, и т.д.).

1.4. Моделирование как инструмент политического прогнозирования миграционных процессов.

В научных трудах по прогнозированию выделяют три способа разработки прогнозов:

- анкетирование (интервью, опрос) - опрос населения, экспертов с целью упорядочить субъективные оценки прогнозного характера;
- экстраполирование и интерполирование (выявление промежуточного значения между двумя известными моментами процесса) - построение динамических рядов развития показателей прогнозируемого явления на протяжении периодов основания прогноза в прошлом и упреждении прогноза в будущем (ретроспекция прогнозных разработок);

- моделирование - построение поисковых и нормативных моделей с учетом вероятного или желательного изменения прогнозируемого явления на период упреждения прогноза по имеющимся прямым или косвенным данным о масштабах и направлении изменений.²⁶

В западной социологии мы встречаем следующую классификацию способов предвидения будущего²⁷:

- трендовая проекция;
- models (статическое представление объекта - модели, отражающие статические свойства объекта);
- simulations (имитационные модели, отражающие динамические свойства объекта);
- computer simulations (компьютерная имитация);
- экспертное оценивание.

Как подчеркивалось выше, на наш взгляд, наиболее эффективным способом разработки социальных прогнозов является моделирование.

Моделирование в научных исследованиях стало применяться еще в глубокой древности и постепенно захватывало все новые области научных знаний: техническое конструирование, строительство и архитектуру, астрономию, физику, химию, биологию и, наконец, общественные науки. Большие успехи и признание

²⁶ Рабочая книга по прогнозированию/Отв. ред. И.В. Бестужев-Лада. - М.: Мысль, 1982.С. 20-21.

²⁷ Vander Zanden J.W. The social experience: an introduction to sociology. -Second edition. - McGraw-Hill Inc., 1990. PP.637-638.

практически во всех отраслях современной науки принес моделированию XX век. Однако методология моделирования долгое время развивалась независимо - отдельными науками. Лишь постепенно стала осознаваться роль моделирования как универсального метода научного познания.

Термин «модель» широко используется в различных сферах человеческой деятельности и имеет множество смысловых значений. Рассмотрим только такие «модели», которые являются инструментами получения знаний.

Модель - это такой материальный или мысленно представляемый объект, который в процессе исследования замещает объект-оригинал так, что его непосредственное изучение дает новые знания об объекте-оригинале.²⁸

Под моделированием понимается процесс построения, изучения и применения моделей. Оно тесно связано с такими категориями, как абстракция, аналогия, гипотеза. Процесс моделирования обязательно включает и построение абстракций, и умозаключения по аналогии, и конструирование научных гипотез.²⁹

Главная особенность моделирования в том, что это метод опосредованного познания с помощью объектов-заместителей. Необходимость использования моделирования определяется тем, что многие объекты (или проблемы, относящиеся к этим объектам) непосредственно исследовать или вовсе невозможно, или же это исследование требует много времени и средств. Познавательные возможности модели обуславливаются тем, что модель отражает какие-либо существенные черты объекта-оригинала. Вопрос о необходимости и достаточной мере сходства оригинала и модели требует конкретного анализа. Очевидно, модель утрачивает свой смысл как в случае тождества с оригиналом (тогда она перестает быть оригиналом), так и в случае чрезмерного во всех существенных отношениях отличия от оригинала.

Таким образом, изучение одних сторон моделируемого объекта осуществляется ценой отказа от отражения других сторон. Поэтому любая модель замещает оригинал лишь в строго ограниченном смысле. Из этого следует, что для одного объекта может быть построено несколько «специализированных» моделей, концентриру-

28 Плотинский Ю.М. Математическое моделирование динамики социальных процессов. - М.: Изд-во МГУ, 1992. С. 17.

29 Рабочая книга по прогнозированию/ Отв. ред. И.В. Бестужев-Лада. - М.: Мысль, 1982. С.91.

ющих внимание на определенных сторонах исследуемого объекта или же характеризующих объект с разной степенью детализации.

На втором этапе процесса моделирования модель выступает как самостоятельный объект исследования. Одна из форм такого исследования - проведение «модельных» экспериментов, при которых сознательно изменяются условия функционирования модели и систематизируются данные о ее «поведении». Конечным результатом этого этапа является множество знаний о модели.

На третьем этапе осуществляется перенос знаний с модели на оригинал - формирование множества знаний об объекте. Этот процесс переноса знаний проводится по определенным правилам. Знания о модели должны быть скорректированы с учетом тех свойств объекта-оригинала, которые не нашли отражения или были изменены при построении модели. Мы можем с достаточным основанием переносить какой-либо результат с модели на оригинал, если этот результат необходимо связан с признаками сходства оригинала и модели.

Четвертый этап - практическая проверка получаемых с помощью моделей знаний и их использование для построения обобщающей теории объекта, его преобразования или управления им. Для понимания сущности моделирования важно не упускать из виду, что моделирование - не единственный источник знаний об объекте. Процесс моделирования «погружен» в более общий процесс познания. Это обстоятельство учитывается не только на этапе построения модели, но и на завершающей стадии, когда происходит объединение и обобщение результатов исследования, получаемых на основе многообразных средств познания.

Моделирование - это циклический процесс. Это означает, что за первым четырехэтапным циклом может последовать второй, третий и т.д.³⁰ При этом знания об исследуемом объекте расширяются и уточняются, а исходная модель постепенно совершенствуется. Необусловленные малым знанием объекта и ошибками в построении модели погрешности можно исправить в последующих циклах. В методологии моделирования, как видим, заложены большие возможности саморазвития.

Особенности применения моделирования в социальных науках

³⁰ Роберте Ф.С. Дискретные математические модели с приложениями к социальным, биологическим и экологическим задачам/ Пер. с англ. Под ред. А.И. Теймана. - М.: Наука, 1986. С.24.

Большинство объектов, изучаемых социальными науками, и, в частности социологией могут быть охарактеризованы понятием «сложная система». Наиболее распространено понимание системы как совокупности элементов, находящихся во взаимодействии и образующих некоторую целостность, единство. Важным качеством любой системы является эмерджентность - наличие таких свойств, которые не присущи ни одному из элементов, входящих в систему. Поэтому при изучении систем недостаточно пользоваться методом их расчленения на элементы с последующим изучением этих элементов в отдельности. Одна из трудностей социальных исследований - в том, что почти не существует объектов в социально-политической сфере, которые можно было бы рассматривать как отдельные (внесистемные) элементы.

Сложность системы определяется количеством входящих в нее элементов, связями между этими элементами, а также взаимоотношениями между системой и средой. Социальные объекты обладают всеми признаками сложных систем. Они объединяют огромное число элементов, отличаются многообразием внутренних связей, а также связей с другими системами. Миграционные процессы переплетаются с экономическими, демографическими, технологическими, природными процессами. Сложность миграционных процессов иногда рассматривалась как обоснование невозможности их моделирования, изучения средствами математики. Другая точка зрения - моделировать можно объект любой природы и любой сложности. И именно сложные объекты представляют наибольший интерес для моделирования, именно здесь моделирование может дать результаты, которые нельзя получить другими способами исследований.

Потенциальная возможность математического моделирования социальных процессов не означает ее успешной осуществимости при данном уровне информации и вычислительной техники. И хотя нельзя указать абсолютные границы математической формализуемости миграционных процессов, всегда будут существовать еще неформализованные проблемы, а также ситуации, где математическое моделирование недостаточно эффективно.

Социология и политология, на наш взгляд, в нашей стране еще недостаточно научились использовать возможности, которые предоставляет моделирование, включая модели разной сте-

пени формализации. А они (возможности) не исчерпываются только числовой математикой и соответственно количественными моделями. Свойством математики является придание строгого смысла рассуждениям и качественным суждениям, даже вне придания им числовой формы. Это непонимание многими учеными-гуманитариями возможностей математики, моделирования является тормозом практического применения математического моделирования в социальных науках.

Существует еще ряд причин такого положения. Одна из них - проблема наполнения разработанных моделей конкретной и качественной информацией. Точность и полнота первичной информации, реальные возможности ее сбора и обработки во многом определяют выбор типов прикладных моделей. В социальных процессах многие параметры не являются массовыми и обнаруживаются лишь на основании одного или нескольких наблюдений.

Другая проблема порождается динамичностью политических процессов, изменчивостью их параметров и структурных отношений. Поэтому исходную информацию требуется корректировать.

И наконец, необходимым условием эффективного использования математического моделирования является совершенствование измерений в политических процессах и соответственно совершенствование системы показателей функционирования, развития. Применение математического моделирования заострило проблему измерений и количественно сопоставлений различных аспектов и явлений развития миграционных процессов, достоверности и полноты получаемых данных, их защиты от намеренных и технических искажений.

Для методологии планирования и политического прогнозирования большое значение имеет понятие неопределенности социального развития. В исследованиях, посвященных экономическому прогнозированию, например, различают два типа неопределенности: «истинную», обусловленную свойствами экономических процессов, и «информационную», связанную с неполнотой и неточностью имеющейся информации об этих процессах. Истинную неопределенность нельзя смешивать с объективным существованием различных вариантов социального развития и возможностью сознательного выбора среди них эффективных вариантов. Речь идет о принципиальной невозможности точного

выбора единственного (оптимального) варианта.

Неопределенность вызывается существованием случайных факторов и ограниченностью человеческого познания в каждый момент.

На первых этапах исследования по моделированию применялись в основном модели детерминистского типа. В этих моделях все параметры предполагаются точно известными. Однако детерминистские модели неправильно отождествлять с моделями, которые лишены всех «степеней выбора» и имеют единственное допустимое решение. Классическим примером жестко детерминированной модели является оптимизационная модель народного хозяйства, применяемая для определения наилучшего варианта экономического развития среди множества допустимых вариантов.

Что касается моделирования экономических процессов, то был накоплен определенный опыт использования жестко детерминированных моделей и созданы возможности успешного применения более совершенной методологии моделирования, учитывающей стохастичность и неопределенность. Здесь можно выделить два основных направления исследований.

Во-первых, усовершенствуется методика использования многовариантных расчетов и модельных экспериментов с вариацией конструкции модели и ее исходных данных; включения в модель резервов, повышающих приспособляемость экономических решений к вероятным и непредвидимым ситуациям. Во-вторых, получают распространение модели, использующие соответствующий математический аппарат: теорию вероятностей и математическую статистику, теорию игр и статистических решений, стохастическое программирование, теорию массового обслуживания.

Такие модели являются нормативными, то есть это модели управляемых и регулируемых экономических процессов, что может служить инструментом решения социально-экономических задач, но не исчерпывают всего многообразия всех процессов и проблемы их прогнозирования.

В. Хогвуд и Л. Ганн называют моделирование единственной технологией прогнозирования с интеллектуальной репутацией.

Моделирование - есть многоэтапный процесс, он не сводится только к математическому моделированию.

Математические модели можно разделить на три тесно связанных класса³¹:

31 Саати Т.Л. Математические модели конфликтных ситуаций/ Пер. с англ. Под ред.

1) Детерминированные модели, - представляющие проблемы в форме уравнений или неравенств, описывающие поведение системы, как например, дифференциальные уравнения движения или ограничения в модели затрат и выпуска. Такие модели называются описательными.

2) Модели оптимизации, содержащие выражение, которое надлежит максимизировать или минимизировать при ограничениях, упомянутых выше. Эти выражения могут быть представлены в алгебраическом или интегральном виде или в любой другой стандартной форме, где встречаются алгебраические операции, интегрирование или дифференцирование. Такие модели называются нормативными, так как оптимизация предписывает наилучший образ действий.

3) Вероятностные модели, которые также выражаются в форме уравнений и неравенств, но имеющих вероятностный смысл. В них может идти речь о математических ожиданиях. Теория решений, являющаяся ветвью оптимизации, занимается максимизацией среднего значения полезности. Таким образом, в рамках оптимизации также встречаются вероятностные выражения и ограничения.

При построении математических конструкций, отражающих реальные явления, можно выделить два этапа:

- наши представления выражаются уравнениями и неравенствами, то есть постановка задачи;

- исследование существования решений, единственности решений, построение решений, анализ сходимости выбранного алгоритма.

Необходимо понимать, что математический подход к проблемам миграции, относительно которых даже весьма компетентные специалисты могут иметь противоположные мнения, не может стать панацеей. Однако, целесообразно выделить те аспекты, для которых модели могут помочь в выборе разумных решений.

Математическая формулировка сложных проблем указывает на возможные исходы и способствует выбору оптимальных стратегий. Проблема может не иметь математического представления по следующим причинам:

- структура ее слишком сложна и недостаточно понятна;
- структура проблемы ясна, но она включает неопределенность, а соответствующие вероятности не могут быть оценены;
- рассматриваемое явление хорошо воспринимается эмпири-

чески, но его теоретическая структура неясна;

- структура хорошо известна и понятна, но она «нерешаема» даже приближенными методами.

Не следует путать неопределенность и случайность. Случайность имеет место, когда числовые значения известны, но только в вероятностном смысле. В таком случае структура модели должна отражать эту особенность, и в получаемых ответах будет учтена связанная со случайностью изменчивость. Неопределенность же подразумевает недостаточное понимание рассматриваемой проблемы и неясность взаимодействия различных факторов.

При сравнении использования количественных методов в общественных и естественных науках следует иметь в виду принципиальную разницу в подходах: количественный подход в естественных науках служит для объединения и предсказания путем построения теоретических моделей, из которых могут быть получены точные или приближенные численные ответы. При этом важны абсолютные значения величин, так как обычно используется какая-нибудь шкала измерений, например, система «сантиметр - грамм - секунда» в физике.

Как средство отражения миграционных ситуаций количественные методы играют совершенно иную роль: они дают критерий для проверки правильности некоторых качественных представлений. Примерами таких представлений может служить стабильность и согласованность, являющаяся базисными при трактовке различных аспектов общественных отношений.

Поскольку эти аспекты изменяются со временем и зависят от места и людей, то и сами эти понятия относительны. Только в будущем можно надеяться на строгое определение абсолютной стабильности и абсолютной согласованности множества целей.

Необходимы шкалы измерений ценности тех или иных действий и степени их достижения.

Если говорить о применении технологии моделирования в политическом прогнозировании, можно отметить, что в практике моделирования используются главным образом два подхода: эконометрический подход к построению моделей и системно-динамический подход.

Эконометрический подход опирается на статичную оценку связей между показателями и гарантирует лишь условный прогноз,

базирующийся на соотношениях изменяющихся при рассуждении.

Альтернативный - моделирующий подход - системно-динамический. Он предполагает приоритетное рассмотрение этих связей как единого целого в модели и отдает предпочтение нестатичному рассмотрению индикаторов при анализе отношений и принятии на их основе различных предположений. Системно-динамический подход трактует все изменения как эндогенные (то есть внутренние по отношению к системе, которая анализируется). В этом заключается его отличие от эконометрического подхода, интерпретирующим некоторые изменения как экзогенные (то есть внешние по отношению к системе), следовательно, не связанные с изменениями внутри системы.

При разработке предсказаний политического и социального характера следует указать, что даже в случае, если правительственная политика и условия международной торговли останутся постоянными, существует только один шанс, что уровень безработицы, например, понизится. Часто в СМИ приводятся цифры, говорящие что состояние безработицы, хотя возможная точность неизвестна. Обычно некорректно давать такие цифры, так как вероятность, что они окажутся верными, низка.

Одним из важных требований моделирования является измеримость и идентификация, посредством которой отношения между двумя измерениями могут быть выделены из целого комплекса взаимодействий среди большого количества изменений. Но так как в социальной науке редко можно изолировать такие изменения и экспериментировать, необходима выработка теории об отношениях между ними. Модель, состоящая из комплекса таких отношений, не дает шансов предсказать, что произойдет в будущем, но дала бы возможность прогнозировать вероятность осуществления событий при заданных обстоятельствах. Это позволяет возможность проверять эффективность от различных политических решений. Но, даже разработка простого утверждения может произойти, о том, что какое-то событие зависит от правильности применяемой теории и точности предположений о соответствующих обстоятельствах, что само по себе является проблемой.

Интерес к проблеме политического прогнозирования переживает сегодня в России очевидный подъем и даже своеобразный бум. Прогнозами занимаются и журналисты, и социологи,

и аналитики-политологи, государственные деятели и многочисленные аналитические институты.

Прогнозирование, как известно, является одной из составляющих любого познания, любой науки. Политология в этом смысле не исключение. Социологическое обеспечение процесса совершенствования миграционного законодательства представляет собой реализацию совокупности теоретико-методологических и прикладных средств социологии в области изучения миграционных процессов и их политическое прогнозирование в стране в целом.

Академическая дисциплина - политология, выводит на системное видение тенденций и перспектив развития миграции в России, а также способствует выработке комплексного миграционного законодательства, увязывающего все имеющиеся законы и нормативные акты, способствующего разработке недостающих, согласовывающего на концептуальном уровне принципы работы с мигрантами и территориями. Поэтому и необходимо говорить не столько о методах разработки прогнозов, сколько о самом понятии функции политического прогнозирования миграции, о целях прогнозирования.

При этом прослеживается тень вечного вопроса - о социальной ответственности ученого за результаты исследования, которыми можно распорядиться по-разному. Говоря о функции политического прогнозирования миграции в России в наши дни, можно сказать, что эта проблема разрабатывается преимущественно экспертами, обслуживающими сферу практической политики и именно государство не только использует результаты прогнозирования, но и задает направления исследования, выступая заказчиком прогнозов. Точнее, заказчиком является политическая элита. То есть вопрос о нравственном аспекте в науке: во благо ли будет использовано новое знание, перерастает в другой: насколько интересы государства, правящей власти отражают интересы общества в целом.

Принимая обозначенное выше деление прогнозирования на государственное и научное, попытаемся найти другой критерий их различения для оценки политического прогнозирования миграции в России сегодня.

Сиюминутность касается и стратегических прогнозов, как это ни парадоксально, ведь в их основу закладываются инте-

рессы определенных социальных групп, представляющих собой лишь небольшую часть всего спектра общественных интересов. При таком сужении социальной базы программ так называемого реформирования, обусловленном незнанием и игнорированием чаяний различных социальных групп, не может быть речи о полноценном государственном управлении.

Политическое прогнозирование миграции обладает меньшей предопределенностью, чем прогнозирование рождаемости и смертности. Это более стохастический процесс. С другой стороны, в долгосрочном прогнозировании (в нашем случае - до 2050 года) можно с большим основанием пользоваться приемами целевого прогнозирования, когда в основу прогнозной гипотезы ложатся не производные регрессий, а представления о том, какими должны быть объемы миграционных потоков, чтобы соответствовать какой-то заданной цели.

Нормативный метод исходит из посылки, что те или иные объемы миграции задаются лежащими вне процесса данностями. Узкое место здесь – необходимость адекватной оценки этих данностей. Однако при оценке миграции на длительную перспективу не обойтись без элементов как инерционного, так и нормативного прогнозирования.

Даже если в России на длительную перспективу сохранится преимущественно охранительный вариант иммиграционной политики, это, в принципе, не остановит иммиграцию. Изменится лишь ее качественный состав: вместо преимущественно семейной иммиграции будут преобладать мигранты-одиночки, национальный состав иммигрантов будет более пестрым. К следующей переписи населения страны вновь, и даже в значительно большей мере, повторится ситуация, когда численность фактического населения будет существенно расходиться с оценками текущего учета.

При оценке перспективных объемов внешней миграции нельзя не учитывать и процессы эмиграции, которые также могут влиять на динамику численности населения страны и ее регионов, на обеспеченность трудоресурсным потенциалом.

До настоящего времени масштабы эмиграции, по крайней мере в количественной ее оценке, не оказывали существенного воздействия на население России. Эмиграция в основном носила этнический характер. Более 90% эмигрантов направлялись в Гер-

манию, Израиль и США, объемы ее регулировались в основном квотами принимающих стран. Теперь же время потенциал этнической эмиграции существенно сократился, а перспективы ее не вполне ясны. Возможному увеличению числа эмигрантов будут способствовать следующие факторы: все экономически развитые страны могут нуждаться в притоке населения и рабочей силы по причине собственной депопуляции. Причем Россия может рассматриваться ими как один из самых «приемлемых» доноров в силу социокультурных (принадлежность большинства населения к европейской культурной традиции) и экономических (относительно высокая квалификация и капитализация трудового потенциала) причин. Особенно ярко это проявится после 2015 - 2020 годов, когда Евросоюз полностью использует трудовой потенциал своих новых членов. Здесь мы не рассматриваем, например, вариант вхождения России в Европейский Союз и связанное с этим вероятное увеличение эмиграции за пределы страны, но такую возможность также нельзя полностью исключать.

Ограничивать эмиграцию из России будет депопуляция и дефицит трудовых ресурсов внутри страны. Это неизбежно вызовет рост предложения рабочих мест, в том числе престижных, что сохранит стабильность в российском обществе. Кроме того, российским эмигрантам в странах Европы, в США предстоит конкуренция с более многочисленными и, возможно, более подготовленными контингентами из стран «третьего мира» и Восточной Европы.

В настоящее время объемы эмиграции из России составляют 50-70 тысяч в год в страны традиционного зарубежья (нерегистрируемый выезд может скорректировать эти цифры в сторону увеличения) и около 50-80 тысяч - в страны СНГ. Можно рассчитывать на то, что, согласно инерционному (низкому) сценарию эти объемы или сохранятся, или будут испытывать плавный восходящий тренд. Увеличение эмиграции может произойти в Украину, Белоруссию, возможно - в страны Балтии, и, скорее всего, Россия будет терять население в обмене с этими странами (ситуация 70-80-х годов).

По нормативному (высокому) сценарию объемы эмиграции россиян будут плавно сокращаться до 100 тыс. суммарного объема в год на конец прогнозного периода. Но учитывая, что этот вариант предусматривает существенно большие, чем инерцион-

ный, масштабы иммиграции, обязательно вырастет и противоток, так что итоговые масштабы эмиграции будут на том же уровне, что и по прогнозам инерционного сценария.

По высокому (нормативному) варианту число прибывших также уменьшится в сравнении с последним межпереписным периодом, а число выбывших за пределы страны будет на уровне последних трех лет. Объемы выезда могут быть и выше, так как обычно чем больше прибытие, тем больше и обратный поток. Но мы будем исходить из посылки, что вообще объемы выезда (без учета этого правила) должны были бы снижаться. Масштабы иммиграции будут возрастать после 2010 года, до этого времени миграционный прирост будет на уровне 300-350 тысяч в год.

Нормативный прогнозный сценарий предполагает, что до 2015 года полностью реализуется потенциал русской репатриации, но более значительной по масштабам станет иммиграция в Россию представителей коренных народов стран СНГ. При этом варианте доля русских и других титульных народов России составит в миграционном потоке около 50% (в настоящее время, по данным текущей статистики - около 80%).

При среднем варианте миграционный прирост населения России будет немного ниже, чем в последний межпереписной период и чуть выше показателя последних трех лет.

Ни один из вариантов не рассматривает возможность увеличения эмиграции за пределы России, хотя это не менее реально, чем реализация полностью миграционного потенциала стран СНГ и Балтии в размере 7000-8000 тысяч человек до 2015 года (см. Таблицу № 1)

Таблица № 1

Сценарии внешней миграции для России на период до 2050года, тыс. человек

	Низкий вариант		Высокий вариант		Средний вариант	
	2003-2015 гг.	2016-2050 гг.	2003-2015 гг.	2016-2050 гг.	2003-2015 гг.	2016-2050 гг.
Иммиграция	3500-4000		7000-8000		5000-5500	
Эмиграция	1500-2000		1500-2000		1000-1500	
Миграционный	2000		5500-6000		4000	
В среднем за год	150		420-460		310	

Учитывая существующие недостатки текущего учета миграции населения, можно предположить, что реальные оценки иммиграции будут выше регистрируемых.

При этом следует отметить, что до 2015 года даже по высокому варианту прогноза не удастся восполнить количественно ни сокращение численности населения, ни тем более - его трудоспособной части. Необходимо учитывать, что, в отличие от внутренней миграция из стран СНГ, практически не отличается по доле трудоспособного населения от постоянных жителей. Компенсация потерь трудоспособного населения за счет иммиграции и тем более его увеличение, видимо, будут отложены на период после 2015 года, когда альтернативные пути (естественный рост, внутренняя миграция, повышение производительности труда и т.п.) будут исчерпаны.

Региональное распределение миграционного прироста за счет внешней миграции будет идти в основном в регионы, в наибольшей мере страдающие от депопуляции, что не повлияет на рост напряженности, а наоборот, окажется стабилизирующим фактором в сохранении населенности части регионов. До 2015 года это будут преимущественно регионы Центральной России, Северо-Запада и Поволжья. В нынешнем веке для иммигрантов привлекательными будут не пустующие земли, как для мигрантов рубежа XIX-XX веков, а те регионы и населенные пункты, в которых есть условия для качественного улучшения уровня жизни. Поэтому иммигрантов будут притягивать прежде всего крупные города с их развитой инфраструктурой, широким выбором рабочих мест. И это должно отвечать интересам России, так как обеспечит быстрее интеграцию мигрантов в принимающий социум.

Регионы Дальнего Востока и Сибири - восточнее Красноярского края - будут пополняться за счет мигрантов из стран СНГ очень невысокими темпами, прежде всего потому, что эта миграция имеет возвратный характер, то есть мигранты направляются в те регионы, откуда ехали в бывшие республики СССР они сами или их предки. Восточные территории страны во время освоения целинных земель Казахстана и создания индустриальной базы в Средней Азии активно осваивались, и выезд из них в бывшие республики был минимальным. Поэтому единственно возможный источник масштабной иммиграции в те места - это

Китай, страны Восточной и Юго-Восточной Азии. Попытки масштабного переселения туда населения из других регионов России успеха не принесут, кроме того, демографических резервов для переселения в стране практически нет. Возможность организованного переселения в регион иммигрантов из стран СНГ могут дать лишь кратковременный эффект и неизбежно вызовут в последующем отток в регионы Европейской части страны, то есть миграция будет неэффективной.

Основные миграционные потоки в России в последние десять лет совершались между городскими поселениями, и со временем роль этих потоков немного росла. Но все же следует отметить, что ни городское, ни сельское население, что называется, не замкнулись в себе, между городом и селом идет миграционный обмен населением, правда менее интенсивный, чем ранее. Конечно, в сравнении с началом прошлого века, да и с его 60-ми - 70-ми годами миграционный потенциал и активность сельского населения значительно сократились.

Год от года снижается объемов внутренней миграции в России наблюдается, но причины этого не совсем понятны, почему оно вообще сокращается. Можно предположить, что существенную роль играют следующие факторы.

Отсутствие устойчивых точек роста и внятных экономических перспектив развития регионов не дает явных стимулов экономической миграции.

Сохраняется ненормальная, почти крепостная привязанность человека к жилью, давно изжитая в развитых странах. Действующая де-факто система прописки (ныне - регистрации), служит ощутимым препятствием при приеме на работу лиц, этой регистрации не имеющих, как из числа иностранных граждан, так и россиян. В последнее время вновь на самом высоком уровне идет обсуждение вопроса по ужесточению режима регистрации, например, в Москве.

Кроме того, наличие работы, даже нормально по российским меркам оплачиваемой, не дает возможности людям арендовать жилье или делать сбережения с целью его приобретения. Отсутствие, несмотря на уже длительное обсуждение этого вопроса, доступного ипотечного кредитования покупки жилья, большая дифференциация его стоимости по разным регионам страны, по городской и сель-

ской местности (в т.ч. арендуемого жилья) делает трудность решения жилищной проблемы очень серьезным тормозом для миграции.

Постепенное изменение возрастной структуры населения России в сторону сокращения доли молодежи и роста доли людей в предпенсионном и пенсионном возрастах ведет к сокращению контингентов наиболее активных в миграционном отношении групп населения. Особенно остро этот процесс протекает в сельской местности многих регионов Европейской части страны, которая практически исчерпала свои миграционные ресурсы.

Несмотря на рост числа высших учебных заведений и доли студентов среди молодежи, учебная миграция теряет роль рычага межрегионального перераспределения населения, все больше студентов переориентируются на учебу в своем городе или областном центре. Большинство семей не имеет возможности содержать студента вдали от дома, даже при условии бесплатного его обучения. И это жесткий лимитирующий фактор учебной миграции.

Нет системы распределения выпускников средних и высших учебных заведений, которая ранее служила одним из каналов территориального перераспределения специалистов (пусть и не самым основным, но значимым).

Другой, ранее часто практиковавшийся путь миграции, - служба в рядах вооруженных сил с последующим «закреплением» по месту прохождения службы и по месту нового жительства (нередко в советское время демобилизованные солдаты-срочники не возвращались к месту своего проживания, а направлялись сразу после службы в другие поселения) сейчас также имеет, видимо, меньшее распространение - армия существенно сократилась.

Развитие форм временной, коммерческой, «челночной» миграции, которая позволяет части семей получать средства к существованию путем работы на временной основе в другом городе или регионе,³² ведет к определенным сложностям в жизни трудовых мигрантов, но позволяет им работать, избегая затрат на переезд всей семьи. Трудовая миграция (в отличие от переселения) не предполагает смены постоянного места жительства, по крайней мере на первоначальном этапе. Пока временные трудовые миграции сдерживают переселения (и работник, и работодатель имеют определенные выгоды от такого положения дел),

32 Катровская А. Учебная миграция в вузы России: факторы и мотивация / Миграция и урбанизация в СНГ и Балтии в 90-е годы. Ред. Ж.А. Зайончковской. -М.: 1999 с. 274

но в перспективе они могут послужить толчком к переселению на новое место жительства, ближе к работе, уже на постоянной основе. Масштабы временной трудовой миграции россиян, на основании данных выборочных социологических обследований, оцениваются в 4 - 5 миллионов человек, в том числе внутренней трудовой миграции - около 3 миллионов человек.

Государство резко сократило вмешательство в сферу регулирования миграции в том плане, что больше не выступает в качестве субъекта экономического стимулирования перемещения населения и трудовых ресурсов. Правда, в последние годы как федеральные, так и региональные власти все чаще выдвигают инициативы по введению ряда административных ограничений миграции, что также вряд ли будет способствовать усилению миграционной активности граждан (а тем более не граждан), особенно регистрируемой ее части.

Что заставляет усомниться в снижении миграционной активности населения России?

Прежде всего, в стране сохраняется достаточно сложная система регистрации граждан по месту жительства, на которой основан учет, причем она касается не только иностранцев, но и граждан России. В настоящее время основное внимание властей приковано к проблеме нелегальной иммиграции, с чем связано усложнение процедуры оформления законного пребывания мигрантов в России. Хотя оно формально и направлено на улучшение их учета, на деле оборачивается увеличением числа незарегистрированных мигрантов, де-факто проживающих в стране длительное время. Как показывают обследования, около половины временных трудовых мигрантов из Украины, работающих в Москве, проживают в городе более 5 лет.

В настоящее время в России на фоне волны борьбы с незаконной миграцией и нелегалами проблемы внутренней миграции вновь отходят на задний план. А между тем есть основания утверждать, что в России неизбежен рост миграционной активности населения, и, быть может, он уже идет в латентной форме. Причины тому видятся в следующем.

В условиях развала социалистической системы экономики и формирования совершенно новой системы хозяйствования необходимое межотраслевое и региональное перераспределение

рабочей силы не завершено, основные причины этого упомянуты выше. В результате миграции сократилось население многих северных регионов, но есть большие сомнения, что перенаселенность российских «северов» ликвидирована. Износ производственных фондов, необходимость в недалеком будущем платить настоящую цену за потребляемые энергетические ресурсы могут с новой остротой поднять этот вопрос.

Большие излишки рабочей силы в настоящее время есть в селе. Миллионы сельских семей занимаются по сути натуральным хозяйством, что не соответствует реалиям нынешнего столетия. Выезд из села сейчас сдерживает только бедность населения и отсутствие хорошо оплачиваемой работы в городах. Но следует признать, что данное положение вещей в сельской местности пока не противоречит стабильному политическому состоянию.

Неблагополучно положение во многих малых городах, в том числе с моноотраслевой экономикой. Ведущийся под руководством Министерства труда и социального развития мониторинг городов и других населенных пунктов с моноэкономической структурой и высоким уровнем безработицы показывает, что во многих монопрофильных поселениях без больших вложений средств в перепрофилирование производств, развитие малого бизнеса, будет сохраняться слабая конкурентоспособность производств, чрезвычайно низкая (даже по российским меркам) оплата труда, скрытая безработица. Иные малые города и поселки просто деградируют, но население, в них проживающее, с этим мириться не обязано, и оно находит и будет находить возможности смены приложения труда. Здесь нужно отметить, что данная ситуация в результате каких-либо социально-экономических изменений в стране может стать причиной напряженности в случае отсутствия федерального и регионального контроля за трудовыми ресурсами. Так, одним из выходов может быть использование экономического роста, который в скором времени вызовет нехватку рабочих рук. Резервы роста производительности труда, по-видимому, будут исчерпаны, что сделает труд дефицитным, а значит — более ценным ресурсом в экономике. За труд станут больше платить, и это создаст «благоприятные возможности» для многих мигрантов из российской глубинки. Но повторимся, по нашему мнению, в целях избежания негативных последствий

стихийного перемещения мигрантов, органам государственного управления желательно иметь грамотно составленные программы по эффективному распределению рабочей силы. Предстоит постоянный мониторинг отдающих и принимающих регионов.

Спрос на рабочую силу также может удовлетворяться за счет роста маятниковой миграции. Мигранту вовсе не обязательно менять место жительства: в западных странах человек может жить в 150-200 километрах от места работы и совершать ежедневные поездки. В российских условиях для этого есть ряд серьезных ограничений, среди которых, прежде всего стоит упомянуть слабое развитие дорожной сети и транспортных средств. Пять километров российского бездорожья делают невозможной не только маятниковую миграцию, но и самовывоз сельскохозяйственной продукции на продажу. Также следует отметить повышение тарифов на проезд в пригородном транспорте. Это тоже серьезное препятствие для ежедневного перемещения части маятниковых миграций.

Кроме того, вряд ли рабочая сила подорожает настолько, что сделает рентабельными для работника ежедневные длительные поездки на личном автотранспорте, как это происходит в экономически развитых странах. Этот резерв может быть реализован только в условиях крупных городских агломераций (Москвы, Санкт-Петербурга, Самары), и в любом случае радиус поездок будет меньше, чем в США и Западной Европе.

Конечно, миграционная активность населения России не может сокращаться бесконечно. Между регионами страны должен осуществляться миграционный обмен населением, иначе это, помимо всего прочего, приведет к усилению замкнутости и оторванности одних регионов от других, консервации неблагоприятных тенденций развития региональных рынков труда. Здесь мы также видим возможность нарастания социальной напряженности.

Все эти соображения позволяют определить варианты изменения миграционной активности населения России во внутренних миграциях.

Сельская местность будет продолжать терять молодое трудоспособное население, причем масштабы оттока могут достигать таких значений, что село ежегодно может терять до 70% выпускников средних учебных заведений. Доля сельских жителей в общей численности населения России к концу прогнозного периода

(2050 г.) составит 7-8%, в подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации доля городского населения будет выше 90%. Но это не считая населения пригородных зон, которое нельзя относить к сельскому населению, так как оно будет несельскохозяйственным. С населением пригородных зон доля сельчан может составить до 12-15% от общей численности населения.

Вследствие миграционного оттока из сельской местности возрастет неравномерность расселения по территории страны и отдельных регионов, расселение примет более «пятнистый» характер. Исчезнут (опустеют) многие населенные пункты, прежде всего - в сельской глубинке.

Процесс концентрации населения в городах будет неравномерным. Наиболее привлекательными для мигрантов окажется крупнейшие города и городские агломерации, а также пригородные зоны маятниковой доступности. Ряд малых и средних городов, ПГТ, будут терять население, особенно в регионах восточной части страны. Затем демографические ресурсы сельской местности будут существенно исчерпаны, но миграция, правда уже в меньших масштабах, продолжится.

Городское население Сибири, по крайней мере с 60-х годов XX века, переселялось в западном направлении, но местных резервов сельской местности хватало на полное его восполнение и «перекрывало» его. Можно надеяться, что при относительно благоприятном для страны сценарии межпоселенной миграции сельское население при выезде будет оседать в своих городах, что не приведет к существенному межрайонному территориальному перераспределению жителей. Иначе города восточной части страны будут совсем лишены миграционной «подпитки».

В направлениях внутренней миграции следует ожидать продолжение тенденций, получивших развитие в последнем десятилетии XX века. Продолжится сдвиг населения на юго-запад страны - в Центральный, Южный и Приволжский округа. При этом большинство республик Северного Кавказа будут терять свои кадры. Сохраняющийся на какое-то время положительный естественный прирост населения и аграрное перенаселение не создадут нужный баланс. Положение на рынке труда в этих регионах будет более напряженное, чем в других регионах страны, что вызовет необходимость выезда избыточного трудоспособно-

го населения в другие части страны, прежде всего - в другие регионы Южного округа, в Центральный и Приволжский округа.

После того, как Север покинет относительно избыточное население, миграционный оборот северных территорий со староосвоенной частью страны примет равномерный характер, но интенсивность миграции будет повышенной за счет определенной ротации кадров, занятых на предприятиях, расположенных в экстремальных природно-климатических условиях.

Целевой, или благоприятный сценарий межрайонной миграции предполагает, что население, покидающее районы Севера, будет оседать в южной части соответствующих федеральных округов, что позволит сохранить основные территориальные пропорции расселения по оси запад-восток страны. В качестве базовых центров расселения можно выделить такие города, как Владивосток, Находка, Хабаровск, Иркутск, Красноярск, Новосибирск, Екатеринбург. Поэтому сокращение численности населения восточных регионов будет идти неравномерно, южные регионы Дальневосточного и Сибирского округов могут получать миграционный прирост населения за счет внутренней миграции. Противовесом обезлюдению южной части Дальнего Востока, сдерживающим фактором для выезда населения в Европейскую часть страны и, возможно, даже некоторому притоку из регионов, расположенных западнее, может стать развитие экономической кооперации этих районов с крупными центрами в соседнем Китае (Харбин и т.п.).

Миграционный отток из республик Северного Кавказа, напротив, не должен замыкаться на соседних регионах (Ставропольский, Краснодарский края), что вызовет всплеск напряженности, а равномерно распределяться по регионам юга Европейской части страны.

Сокращение объема дальних, межокружных миграций в какой-то мере подхлестнет сельско-городскую миграцию в Европейской части страны, особенно в том случае, если это будет происходить в условиях снижения иммиграции. В этом случае в Европейской части страны основными центрами притяжения внутренних мигрантов, как и в настоящее время, останутся Москва, Санкт-Петербург (с областями), Нижний Новгород, Самара, Казань, Волгоград. Не утратят, видимо, своей привлекательности и Краснодарский и Ставропольский края, в особенности их курортные зоны. Если масштабы иммиграции будут невелики, Московская агломерация, как и сей-

час, будет собирать население со всей Европейской части страны.

Итак, несмотря на возможные изменения в численности мигрантов, основные тенденции направления и причины миграции сохранятся. В целях достижения стабильности развития необходимо учитывать сохранение полит-этнической и поликультурной компонент в структуре населения, способствовать интеграции общества, политических элит, приживаемости и адаптации мигрантов. Правильная социально-экономическая политика, сможет преодолеть отрицательные региональные различия, снижающей возможные отрицательные последствия значительных по масштабу миграций.

Цели политического прогнозирования не изменятся мгновенно и сами по себе. Общественное сознание очень инертно. Но именно оно и является обратной связью между управляемым и управляющими элементами системы. Изменения, вызванные регулирующими воздействиями органов государственного управления, возникнут лишь при «сигнале», поступающем от управляемого элемента системы.

Существующая ситуация в России отнюдь не означает, что не нужны прогнозы стратегические, определяющие не только ход политических кампаний, но и разработку концептуальных программ в области внутренней политики (национальных отношений, экономики, демографии, экологии и т.д.), внешней политики. Разработка научно-обоснованных прогнозов такого характера жизненно необходима. Научный прогноз не может ответить на этот вопрос из-за неполноты и несовершенства наших знаний о социальных и политических процессах.

Политическое прогнозирование в целях формирования будущего подразумевает наличие четкой структуры интересов, правил и процедур их согласования, а следовательно, их реализации, непрерывной оценки состояния общественного сознания. Все это должно учитываться в разработке моделей решений.

Качество политических решений измеряется с точки зрения целей системы. Несмотря на элементарность этого принципа, он зачастую не отражается в стандартных методах оценки программ. Это происходит из-за того, что программы включают в себя определенные функции без ясной и точной формулировки их назначения и целей.

Принятие решений и их прогнозное обоснование, прогнози-

рование последствий - бесспорно, сложная задача. Сложностью задачи и оправдывается часто неумение и нежелание достичь так называемого консенсуса по конкретным целям. От мечты и веры в общество, построенное на социальной справедливости, мы пришли к ситуации, когда в массовое общественное сознание настойчиво внедряется мысль, что социальной справедливости для всех не бывает, а следовательно невозможно учесть и согласовать все интересы.

В то время как... «ясно определилась тенденция к формированию социально ориентированных обществ, в которых создаются условия для социально-устойчивого положения граждан при их ответственности за экономическое развитие общества». Это органичный элемент структуры современных обществ. Переходная экономика России не может и не должна оказаться вне исторического поиска путей реализации данной общемировой тенденции к справедливому социальному устройству на путях национального своеобразия своей социальной системы.

Для решения многокритериальных оптимизационных задач при социальной направленности управления весь мир предпринимает постоянные попытки совершенствования технологии прогнозирования и принятия решений. В России же распространены прогнозы на основе экспертных оценок для анализа сложных проблем и статистические прогнозы.

Статистические модели как инструмент разработки прогнозов миграции могут использоваться лишь в отдельных случаях, когда показатели того или иного процесса (явления) остаются постоянными в течение определенного времени. Но это очень редкий случай, и тогда мы имеем дело со статистическими закономерностями. Большинство же миграционных процессов носят амбивалентный и асинхронный характер. Это превращает политическое прогнозирование миграции в сложный технологический процесс, который должен учесть множество противоречивых факторов.

Миграция не тождественна управлению, но, когда говорят о миграционном прогнозе, подразумевают цели государственного управления. А оно, в свою очередь, должно опираться на науку. Научная же обоснованность требует не только объяснения экспертами эмпирических данных (с каких позиций?), но и теоретического обоснования.

Именно отсутствие четких правил и процедур в принятии

стратегических решений, проектов и свидетельствует в пользу поиска более формализованных подходов для упорядочивания сложности, а следовательно и разработки достоверных прогнозов. Существуют формализованные методы оценки качества решения с позиции согласования интересов, апробированные в областях, где требуется многокритериальная оптимизация. Подобный подход к политическим решениям с проверкой степени согласованности интересов помог бы, во-первых, решить проблему структуризации интересов, во-вторых, оценить выполнимость тех или иных решений, возможность возникновения конфликтных ситуаций, в-третьих, разработать механизмы реализации решений.

Реализация процедур принятия решений в организационных системах управления требует специального информационно-аналитического, правового, организационного и технического обеспечения. Все перечисленные виды жестко взаимосвязаны и в совокупности составляют систему поддержки решений в социально-экономических системах. Анализ иерархий для решения многокритериальных оптимизационных задач способствует информационно-аналитическому и организационному обеспечению принятия решений.

Особенно важной здесь является поддержка стратегических решений. Нам представляется очень важным поиск методов, позволяющих обеспечивать научное информационно-аналитическое обоснование подобных решений. Если мы хотим научно управлять, то любая социальная проблема как узел некоторых противоречий должна находить свое разрешение не через конфликт, но через консенсус. Для этого нужны специально разрабатываемые процедуры, реализующие на практике принцип дополнительности.

Исходя из всех сложностей объективного и субъективного порядка в разработке научно-обоснованных прогнозов миграции, о части из которых было упомянуто, можно предположить, что их преодоление - в создании новой, более совершенной технологии принятия решений, в новых методах оптимизации, в переходе от баз данных к базам знаний, что позволит использовать в прогнозах не только количественные, но и качественные оценки одновременно с уменьшением их субъективности относительно конкретного политического решения.

Рябова Е.Л.

Шикула И.Р.

Радченко А.Ф.

Суздалева Т.Р.

2. Возрастание роли политического прогнозирования миграционных процессов в условиях реформирования России

Политическое прогнозирование миграционных процессов должно соответствовать характеру и направленности управленческих решений. Практическое значение прогнозирования сводится к возможности с помощью прогноза повысить эффективность принимаемых решений, а следовательно, и эффективность деятельности организаций. Субъектами политического прогнозирования миграционных процессов выступают: аналитические подразделения, оперативные подразделения, местные органы, следственные подразделения, подразделения документальных проверок. Политическое прогнозирование стратегических решений заключается в сборе оперативно-значимой информации в масштабах территории оперативного обслуживания (субъекта Федерации), стратегическом анализе и прогнозировании развития миграционных процессов, составлении перечня направлений миграционных потоков в регионе, выработке общих рекомендаций для руководства органов исполнительной власти в сфере миграции. Субъектами прогностической деятельности выступают: руководители исполнительной власти.

Угроза национальной безопасности страны требует совершенствования системы политического прогнозирования в управлении миграционными процессами. Учитывая динамику изменений социально-экономической и криминальной ситуации, прямо или косвенно влияющей на состояние правопорядка и общественной безопасности, все более актуализируется использование методологии системно-прогнозного анализа, к явным преимуществам которой относится возможность учета факторов неопределенности и стохастичности как объективных, так и субъективных условий, сопутствующих возникновению криминальных опасностей и угроз. Речь идет о необходимости реализации таких подходов, в основу которых закладываются теоретико-информационные и статистические методы анализа, а также методы теории принятия решений в условиях ограниченной информации о состоянии проблем обеспечения общественной безопасности и ожидаемой полезности профилактических и упреждающих мероприятий. Указанные подходы повышают эффективность ситуационного анализа новых миграционных потоков, ориентированного на учет и сопоставление различных переменных, влияющих на состояние миграционной обстановки в регионах: – внутренней, внешней прямого действия, внешней косвенного действия.

2.1. Оптимизация прогнозирования миграционных процессов

Решение многих практических задач, связанных с реформированием экономических, политических, социальных отношений, предполагает стремление к целостности, гармонии, сбалансированности посредством не только самоорганизации социальных систем, но посредством управления. Качество управления, в свою очередь, обуславливает динамику развития в социуме.

Будущее всегда волновало человека. Даже в наш просвещенный век люди нередко прибегают к услугам гадалок, экстрасенсов, пытаются постичь будущее с помощью астрологии, магии. Очевидно, что этот интерес вызван не только праздным любопытством, но стремлением снизить степень неопределенности, принять наилучшее решение в условиях этой самой неопределенности, оценивать альтернативные способы действий.

Сначала XVIII века и вплоть до настоящего времени прогнозирование будущего осталось серьезной проблемой, так как вопросы о том, как предсказывать, чего мы ждем от прогноза, как повысить точность прогнозирования, по-прежнему актуальны.

Но если узко специальными прогнозами, например, гидрометеорологическими, занимаются определенные научные коллективы, то прогнозы социального характера интересуют общество в целом. Можно сказать, что сегодня в России наблюдается их своеобразный бум. И количество, как и количество ошибок и проб на пути реформирования России заставляют задуматься о научной обоснованности прогнозов и соотношении их с реальной практикой принятия решений.

Научное прогнозирование является неотъемлемой составной любого познания наряду с анализом и диагнозом. Но в отношении социальных и миграционных процессов, часто ставится под сомнение сама возможность научного прогноза из-за присутствия в них человека в качестве объекта и субъекта. Одновременно, если не сводить прогноз к однозначному определению, описанию процесса, то данная проблема видится иначе.

Цель прогнозирования - в предвидении вариантов развития

явления, и выявления наиболее вероятного из них. Вероятное не сводится к возможному, но прогнозирование - это единственный путь активного формирования будущего и управления социально-миграционными процессами.

В разработках западных исследователей прослеживается некоторый скептицизм относительно возможностей предсказания, акцент делается на стратегическом планировании.

Именно в оценке возможных вариантов будущего с целью повышения уровня планирования и регулирования процесса развития того или иного объекта управления и заключается основная цель прогноза.

Основные задачи прогнозирования: установление альтернативных целей развития, изыскание оптимальных путей и средств достижения поставленных целей, возможных сроков решения задач; выявление ограничений, которые оказывают влияние на процесс развития. Прогнозирование не только обнаруживает симптомы проблем в обществе, оно направлено на определение возможностей решения проблем.

Необходимо отметить, что абсолютная полнота знаний о политических процессах невозможна, то есть наше знание политических процессов несовершенно. И именно поэтому без теоретической основы политического прогнозирования будет простым собиранием разных фактов и предположений. Ни многочисленные методы, ни технологичность обработки данных сами по себе не могут обеспечить научную обоснованность политических прогнозов.

Политическое прогнозирование является наиболее развитым и апробированным видом социального прогнозирования как в нашей стране, так и на Западе. Для этого есть много причин:

Первая - осознание того, что чем лучше управляешь, тем быстрее экономическое развитие общества и большую прибыль сможешь получить.

Вторая причина - хорошо развитая система показателей экономического развития и возможность их количественного измерения.

Третья - то, что большей частью экономические задачи являются многовариантными, при этом они хорошо поддаются формализации, следовательно, их решение - прогнозирование и

планирование - состоит в оптимизации. Заметим, что ни один политический, миграционный процесс не сводится к задаче оптимизации, поскольку оптимизация вынуждает сконцентрировать внимание на одной или нескольких переменных, фактически исключая из рассмотрения другие.

В состоянии отраслевого прогнозирования за рубежом прослеживаются следующие тенденции:

- область применения прогнозирования широка, различен и уровень прогнозных исследований;
- основная масса прогнозов носит краткосрочный и среднесрочный характер;
- методы как научно-технического, так и социально-экономического прогнозирования, разнообразны, применение только одного метода встречается редко. Как правило, используется сочетание методов, наиболее полно отвечающее конкретным целям прогнозирования;
- при выборе метода прогнозирования предпочтение отдается наиболее простому из альтернативных, так как усложнение модели не оправдывает затрат;
- системы прогнозирования интегрируются в систему управления крупных фирм;
- информационное обеспечение развивается в сторону создания крупных банков данных с набором прогнозных моделей, в том числе - коллективного пользования;
- надежность прогнозов в кризисные периоды и на длительную перспективу низка, частично компенсируется непрерывным прогнозированием.

В нашей стране в условиях жесткого директивного планирования необходимость прогнозирования была минимальной, так как все политические и экономические процессы регулировались из центра. В целях совершенствования управления были разработаны единая система плановых расчетов, автоматизированные системы управления, в рамках которых предполагалось использование экономико-математических моделей.

Исходя из реально существующей практики управления, конкретных шагов по формированию планов социальных реформ, можно констатировать, что в отношении миграционной политики:

1. Акцент делается на совершенствовании административно-го управления, что исключает саму постановку задачи развития, (совершенствования методологии и методов политического прогнозирования миграции).

2. Политическое прогнозирование миграционных процессов теоретически не обосновано, его результаты неизвестны, что порождает ощущение отсутствия сколько-нибудь продуманной политики преобразований.

3. Из первых двух пунктов вытекает: политическое прогнозирование миграции не рассматривается сегодня как фактор, способствующий переходу общества к социально-ориентированной модели развития, по-прежнему надежды возлагаются на построение «сильной экономики», которая затем сможет решить все проблемы социального развития.

По нашему мнению, необходимо на первый план выдвинуть совершенствование политического управления и соответственно роль прогнозирования в социальном управлении, в формировании социальной политики, в переходе на социально-ориентированную модель общественного развития. Политическое прогнозирование миграции является важнейшим фактором обоснованности и «качества» (эффективности) стратегических решений в социальном управлении и необходимым условием комплексного подхода к рассмотрению социальных проблем. Кроме того, расширение социальной базы политических, экономических решений на основе политического прогнозирования миграционных процессов будет способствовать формированию демократического характера функционирования государственной власти.

Без стратегического политического прогнозирования миграции невозможно обеспечить позитивную динамику параметров уровня и качества жизни населения, основанную на устойчивом, сбалансированном и взаимно неразрушающем воспроизводстве социального, хозяйственного, ресурсного и экологического потенциалов территорий. Попытка комплексного подхода к проблемам государственного и регионального развития отражена в «Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию».

Необходимо понимать, что в условиях формирования рыночных отношений, построения правового государства и гражданского общества задача обеспечения: устойчивости, сбаланси-

рованности, социальной ориентации неразрешима без участия государства без функции политического прогнозирования миграции.

Одним из важнейших негативных факторов, влияющих на состояние экономики РФ, является отсутствие взаимопонимания и взаимодействия населения и власти, бизнеса и производства в межнациональном и в национальном вопросе.

Вопросы идентичности. Разрушение единой государственно - плановой экономики СССР и трудный процесс становления рыночной экономики («лихие 90-е») привели к разрыву или деградации хозяйственных связей, дефициту доверия между людьми. Сыграло свою роль и крушение советской идентичности, в результате которого естественным фактором самоопределения, сплочения и социализации граждан России стала идентичность национальная³³. Процесс восстановления доверия через хозяйственные связи на этнической основе (сотрудничество, освоение рынков, вытеснение конкурентов и пр.) стартовал первым и принес ощутимые и заметные плоды представителям национальностей с высокой степенью этнической идентичности. Соответственно, представители национальностей со слабым самосознанием (прежде всего, русские), оказались аутсайдерами рыночной гонки. Это позволило некоторым экспертам рассуждать о якобы «нерыночном менталитете» русских, забывая досоветский период. Скорее здесь следует говорить о размытом самосознании, разрушении национальной общности глубоким недоверием, ампутации умения налаживать хозяйственные связи и замене его на госрегулирование и о многих других эффектах того грандиозного эксперимента, каким был Советский Союз, отразившихся прежде всего на русских.

При всем обилии форм деятельности в среднем и нижнем секторах российской негосударственной экономики до сих пор можно вычленить корпоративно-клановые структуры, сложившиеся на этнической основе и «русский бизнес», медленно преодолевающий свою изначальную разобщенность. Причем речь идет не о противопоставлении, а, наоборот, о сходном отношении к государству как арбитру на экономическом поле игры. Если для этноклановых структур с характерным для них диа-

33 Рыжова С.В. Восприятие социального неравенства и стратегии экономической мотивации этнических групп // Социальное неравенство этнических групп: представления и реальность. М., 2002.

споральным мышлением такой арбитр изначально представляется чуждым надзирателем, отношения с которым варьируют от добросовестного сотрудничества до попыток его подкупить или заменить своим; то и для «русского бизнеса» характерно подобное отношение, вызванное тем, что арбитр агрессивно подчеркивает свою обособленность и равноудаленность. Таким образом, возникает редкая для развитых стран ситуация, когда большая часть отечественного бизнеса воспринимает государство как нечто чуждое, как зло, которого можно избежать, скрываясь в тени, выводя активы, уходя в оффшоры. Значительная доля крупных и средних «субъектов хозяйственной деятельности» России имеет оффшорный и полуоффшорный характер. Иными словами – их реальные владельцы неизвестны, а центры принятия решений находятся за рубежом. Это касается даже госкорпораций и иных предприятий с большой долей государственного капитала.

По данным депутата Госдумы Федорова, который долгое время возглавлял комитет по экономической политике и предпринимательству, 95% крупных и крупнейших российских компаний зарегистрированы в оффшорных зонах. Насколько эти данные точны – сложно сказать, но известно, что из 50 крупнейших российских частных компаний с совокупной выручкой 16 триллионов рублей 46% зарегистрированы в оффшорных зонах. Похожие данные приводит и бывший глава думского комитета по промышленности Сергей Себко – в оффшорах зарегистрировано 295 системообразующих российских предприятий, относящихся к добыче полезных ископаемых, энергетике, инфраструктуре. В Европе же не более 4% крупнейших и крупных компаний контролируются владельцами из оффшорных юрисдикций, а в США их число составляет 2%.

Даже наши госкорпорации, верные столпы российской государственности, и те предпочитают действовать через оффшорные зоны: по некоторым данным, до 90% сделок они совершают в иностранной юрисдикции.

Впрочем, одними сделками их тесная связь с оффшорами не ограничивается. Так, у «Роснефти», только по официальным данным, одиннадцать дочерних предприятий зарегистрированы в оффшорных зонах. В прошлом году «Ростехнологии» перепродали кипрской компании Nordcom 45,42% акций

единственного в России производителя титана — корпорации «ВСМПО-Ависма». Так же в оффшоры выведена значительная часть активов «Роснано», «Газпрома», «Зарубежнефти», «Росатома», «Аэрофлот», РЖД, «Русгидро», «Росагролизинг».

Исходя из этого, наличие в России независимой национальной экономики можно подвергнуть сомнению. Почти вся наша хозяйственная деятельность отслеживается и частично контролируется из зарубежных оффшоров, а деньги, вырученные в России, возвращаются туда же. Такая модель носит полуколониальный характер и угрожает суверенитету государства.

Мы не призываем к автаркии (вряд ли она нужна и сегодня определенно невозможна), но описанный дисбаланс российской экономики делает ее патологически чувствительной к таким, например, событиям, как кипрский финансовый кризис весны 2013г. «Равноудаленная» позиция государства и отсутствие ясных национальных ценностей и защищаемого от внешних угроз национального единства очень дорого обходятся экономике. Одним из вариантов оптимизации могло бы стать возможное корпоративное сплочение (в т. ч. экономическое) общества и государства на базе новой идентичности - российской политической нации.

Американцы как состоявшаяся нация иммигрантов, т.е. гораздо более разнородный и многонациональный субстрат, нежели население РФ, еще с прошлого века говорят о себе как о великой нации великой страны с великой историей (и это звучит ежедневно во всех новостях).

И только Россия каждые сто лет пытается начать все сначала в ущерб себе. События на Кипре есть прецедент, многократное повторение которого неизбежно. Национальная экономика как полноценный институт возможна лишь при сильном национальном государстве с работающим механизмом сплочения, взаимного доверия и сотрудничества населения и власти. Этот механизм называется национальной идеей и он лежит в основе защиты государством своих граждан, своих предпринимателей и своих экономических и политических интересов внутри страны и за ее пределами.

Презрев тысячелетний опыт построения и развития России вокруг русской идеи, мы встаем на путь конструирования идентичности на базе формальных юридических схем, усугубляя раз-

рыв меж властью и обществом.

Описанный во множестве работ юридический нигилизм, свойственный населению страны, не оставляет никаких шансов объединению, созданному на основе нормативного текста, паспорта и флага. Для успешной трансформации космополитической экономики в национальную нужна устойчивая «точка сборки» - ось, вокруг которой будет нарастать экономическая мощь государства. Этой осью должна стать русская национальная идея, положенная в основу российской гражданской нации.

Именно об этом говорит Президент Российской Федерации В.В. Путин в статье «Россия: национальный вопрос» - «Российский опыт государственного развития уникален. Мы многонациональное общество, но мы единый народ. Это делает нашу страну сложной и многомерной Великая миссия русских – объединять, скреплять цивилизацию».

Сегодня проблемы экономики в России нельзя рассматривать вне такого явления. Как миграция населения.

Вопросы миграции. С точки зрения ряда экспертов, миграция представляет важнейший источник компенсации естественной убыли населения России в трудоспособной возрастной группе.

Рассмотрим структуру трудовой миграции, используя данные ФМС России.

В транспорте и связи – 4%. Сказать что-либо определенное про связь трудно, что же касается транспорта, то здесь ситуация достаточно ясна,

мигранты работают в основном водителями. Статистика ДПС ГИБДД свидетельствует, что плохо знающие город и язык водители представляют угрозу для жизни и здоровья пассажиров и других участников дорожного движения. «Частники» же, помимо неуплаты налогов государству, промышляют на крайне сомнительных с точки зрения безопасности и экологии транспортных средствах. С этим связано множество резонансных ДТП, повлекших человеческие жертвы, иногда множественные.

В сельском и лесном хозяйстве – 6%. В лесном хозяйстве России на юге Восточной Сибири и Дальнего Востока, от Иркутской области до При- морского края прочно закрепились китайцы. Основной целью их экономической деятельности является вывоз необработанного леса в Китай. Лес-кругляк в весовом соот-

ношении более чем в 100 раз дешевле готовых изделий из древесины, это если его покупать. Работа тяжелая, но бизнес весьма прибыльный. В сельском хозяйстве из мигрантов работают в основном также китайцы, массово производя некачественную экологически сомнительную продукцию и составляя высокую конкуренцию местным селянам.

В сфере услуг – 8%. Здесь мигранты заняли нишу жилищно-коммунального хозяйства, дешевых парикмахерских, оказания мелких ремесленных услуг и прочего. Труд дворников-гастарбайтеров стоит дешевле, но при этом налогоплательщик не платит коммунальным службам меньше. Значительную часть средств присваивают себе те, кто распределяет казённые деньги. Единственным выгодополучателем являются воров. Таким образом, дешёвый труд способствует росту коррупции, которая и без того является огромной проблемой. Кроме того, дешёвая работа – это некачественная работа. В некоторых случаях – когда дело касается очень просто го физического труда, вроде уборки территории, это не критично, хотя и вызывает нарекания жителей, видящих на одном участке 6-7 «дворников», бестолково помахивающих метлами. Однако гастарбайтер-газослесарь или гастарбайтер-электрик, необразованный и не заинтересованный в качественной работе, но при этом умеющий незаконно подключаться к трубе или кабелю, представляет настоящую опасность. Неизвестно, сколько аварийных ситуаций, в том числе и закончившихся трагически, произошли по вине подобных «специалистов».

В различных обрабатывающих производствах – 10% – мигранты постепенно наращивают свою численность на уровне низкоквалифицированных и подсобных рабочих. Распространенная точка зрения, что мигранты занимают лишь самые непрестижные места, от которых отказываются местные работники, верна лишь отчасти. Работодатели создают искусственный дефицит кадров путем установления заниженной оплаты труда. Это типичное явление в промышленности описано В. Гимпельсоном. В торговой сфере – 16% от всех иностранных «работников». На самом деле мигранты контролируют рынки практически всех городов России, начиная с районных центров. Характеризуя их деятельность в данном сегменте, приведем оценку, данную В.В. Путиным в 2006 г.: «То, что порой проис-

ходит на торговых рынках можно назвать одним словом – беспредел. Сплошная коррупция в административном аппарате и в правоохранительных органах». Во исполнение поручения президента правительство России приняло постановление от 15.11. 2006 № 683 «Об установлении на 2007 год допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в сфере розничной торговли на территории Российской Федерации».

Влиятельные лидеры мигрантов при поддержке российских покровителей быстро нашли пути адаптации: привлечение граждан РФ в качестве продавцов, переход части мигрантов в подсобники, фиктивное трудоустройство по сговору в различные организации и «дистанционная» работа на рынках. Одновременно велся поиск каналов для незаконного приобретения паспорта гражданина России и вариантов получения гражданства РФ в упрощенном порядке. Это стимулировало развитие теневых услуг по торговле паспортами. Уже к началу 2008 г. на рынках возросла численность новоиспеченных граждан России. Утерянные позиции мигрантами были восстановлены меньше, чем за год³.

Наконец, в сфере строительства и ремонта – 43%. Низкоквалифицированные рабочие из Средней Азии и Молдовы, а также качество их труда стали нарицательными в России. Завершающееся в России замещение нижнего слоя рабочего класса на иностранный, иноязычный и инокультурный элемент дает так же мало поводов для оптимизма, как успехи китайских и корейских аграриев, закрепляющихся на российской земле, вытесняя деградирующее российское крестьянство и так и не ставшее развитым фермерство.

Вывод таков - привлечение низкоквалифицированных трудовых ресурсов извне вряд ли может способствовать экономическому росту и развитию России. Внешнеэкономические выгоды от деятельности мигрантов получают, в основном, их метрополии.

Экономические же интересы России страдают как прямо – от экономических и общеуголовных преступлений мигрантов, так и косвенно. По данным Правового департамента МВД России, число преступлений, совершенных иностранцами в России, за последние 15 лет возросло в 130 раз. В этой ситуации наряду с угрозами физической безопасности граждан РФ могут возникнуть и дополнительные угрозы их экономической безопасности - из-за пол-

зучей криминализации сферы деловых и трудовых отношений.

Кроме того, нелегальные мигранты уклоняются от уплаты налогов и других социальных платежей в бюджеты всех уровней, но, пользуясь не которыми социальными и коммунальными услугами, оказывают немалую нагрузку на эти структуры.

Здесь нам могут возразить, что различного рода преступления и правонарушения сосредоточены, главным образом, в среде нелегальных мигрантов, стало быть, необходимо сосредоточить усилия на противодействии именно нелегальной миграции. Но дело в том, что четко разделить явление миграции на легальную и нелегальную ветви затруднительно.

Трудовые миграционные потоки, устремившиеся в развитые страны, в силу ряда причин, прежде всего узости легитимных каналов миграции и негибкой миграционной политики, сталкиваются с проблемой занятости в странах-реципиентах и с необходимостью ограничения этих потоков. Таким образом, единый миграционный поток делится на две части: на тех, кто получил возможность законно жить и трудиться в той или иной стране, и тех, кто такой возможности не получил и, нарушая установленный порядок въезда и пребывания, пошел в теневую сферу экономических отношений. Так возникает нелегальная трудовая миграция, которая, как и законная, осуществляется гражданами чаще всего с экономической целью, но с нарушением миграционного законодательства и является нежелательным для принимающей стороны дополнением к миграции законной. Причем отсутствие визы не представляется потенциальным нелегалам серьезным препятствием. Если свыше трети незаконных мигрантов проникает на территорию России благодаря «прозрачности» границ, то еще примерно столько же оседает здесь, пользуясь легальными каналами въезда – туристическими или гостевыми визами. Затем гости бесследно «растворяются», переходя на нелегальное положение. Выправить нужные для въезда документы не составляет особого труда. Этим промышляет множество коммерческих структур, помогающих в оформлении фиктивных приглашений на учебу или туристических виз. Мигрант-нелегал легко легализуется в органах ФМС России, а легальный мигрант, по истечении срока пребывания, с легкостью переходит на нелегальное положение.

Таким образом, существует единый поток мигрантов, где значительные их массы перетекают из легального положения на нелегальное и наоборот, в зависимости от обстоятельств.

Вместе с тем, сегодня практически невозможно разделить поток инокультурной иммиграции в Россию на «полезную», легальную ветвь и «вредоносную», нелегальную и одновременно стимулировать одну его часть и противодействовать другой.

Масштабная конфликтная ситуация, связанная с миграцией как на мировом, так и на региональном уровнях, свидетельствует о значительных социально-дезорганизационных процессах. Растущая этническая преступность и увеличившаяся в разы социальная нагрузка на инфраструктуру (больницы, детские сады, образовательные учреждения, места отдыха и т.д.) резко негативно сказываются на качестве жизни и настроениях населения. Происходят глубокие, возможно необратимые изменения важнейших социальных основ, обеспечивающих стабильность общества.

В этой связи, еще раз оценив иммиграцию с точки зрения экономической целесообразности для государства, следует сделать вывод, что миграционный трудовой ресурс необходимо перенаправить из мегаполисов и крупных городов в обезлюдившие регионы России, нуждающиеся не в услугах дворников и таксистов, а в повторном освоении, новом включении в экономическое жизненное пространство.

Целые пласты населения России – крестьянство и рабочий класс, составлявшие каждый в свое время опору государства, быстро сдают свои позиции иностранцам. Высококвалифицированный рабочий класс еще сохраняет свои позиции в добывающей и иных высокооплачиваемых отраслях, но резервов у него практически нет. Речь идет не о демографических показателях, а о существующем распределении трудоспособного населения России по секторам реальной экономики. Привитое в 1980-1990-е гг. советскому народу стремление к высшему образованию и овладению соответствующими специальностями принесло обильные плоды в виде почти поголовного нежелания молодежи работать в поле, у станка, на улице. Система профессионально-технических училищ оказалась разрушенной. Происходит переполнение других секторов, в первую очередь – учащихся вузов. В СССР в 1990 г. было 640 вузов, в России к 2000 г. их стало 3200.

Этот социальный перекос вызывает дальнейшие деструктивные изменения в государственном организме: масса трудоспособного населения оседает в избыточных структурах, переезжает на ПМЖ за рубеж, уходит в «офисный планктон», расширяет и без того огромный слой торговых посредников, «ничего не предпринимающих предпринимателей», по выражению Д.А. Медведева. В России из 86 млн. граждан трудоспособного возраста только 48 млн. человек работают в легитимном секторе. Что касается остальных - непонятно, где и чем они занимаются.

Разрушение системы профессионально-технического образования и сокращение Вооруженных сил, где многие юноши получали практические навыки водителей, строителей, железнодорожников, поваров и многие др., привело к дефициту воспроизводства трудящихся, к маргинализации и наркотизации «лишнего» населения, к росту социально-экономической напряженности в обществе.

Один из вариантов решения проблемы – перераспределение трудящегося населения в интересах государства. В первую очередь следует заняться восстановлением системы профессионально-технического образования с учетом современных реалий (роботизация производства) и акцентом на традиционный аграрный сектор, где высокие технологии маловостребованы. Параллельно необходимо значительно сократить число государственных ВУЗов, одновременно серьезно поднимая требования к поступающим и учащимся, что позволит улучшить качество и эффективность образования и профессионального обучения. Что же касается мигрантов, то эффективное управление требует прежде всего снизить их количество на порядок-два. 10 миллионов въехавших в Россию за полгода – это слишком. Миграционное законодательство РФ должно содержать четко заявленный приоритет трудоустройства граждан России, а мигранты должны направляться целевым образом в действительно обезлюдившие территории, где невозможно найти рабочие руки путем перераспределения трудоспособного населения. Таким образом, мы сможем решить ряд проблем: переосвоение экономически утраченных территорий (а их достаточно), вывод части населения в легальный трудовой сектор, снижение социальной нагрузки на инфраструктуру, снижение преступности и ксенофобии.

Вопросы ксенофобии. В современной России широкий общественный резонанс получили преступления экстремистской направленности, совершаемые главным образом на почве этнической/религиозной нетерпимости («преступления ненависти»). Эти преступления являются своего рода «вершиной айсберга» - проявлениями роста в российском обществе ксенофобии, нетерпимости к «чужим». Результаты социологических исследований в российских регионах показывают, в частности, очень высокую и относительно стабильную долю старшеклассников, готовых принять участие в этническом конфликте. Конечно, далеко не все молодые люди способны на это. Однако очевидно, что низовая («народная») ксенофобия образует тот фундамент, на основе которого развиваются радикальные общественно-политические организации. Поэтому главным направлением противодействия экстремизму являются мероприятия, направленные на обуздание ксенофобных настроений как почвы, на которой развивается преступный экстремизм.

Мы считаем исходной предпосылкой развития ксенофобии в России социально-экономическую напряженность (далее СЭН). Под ней понимается всё то, что создает в социуме ощущение дезадаптации, ухудшения жизни, «неправильности» и несправедливости. Часто СЭН совпадает с экономическими кризисами, как это было в развитых странах во время Великой депрессии 1929-1933 гг. или в постсоветских государствах 1990-х гг. Возможны, однако, ситуации, когда рост напряженности в обществе не связан непосредственно с экономическими катастрофами – например, «молодежная революция» 1968 г. в странах Запада происходила на фоне успешного экономического роста. Но и здесь ясно прослеживается экономико-социальное влияние на политическую ситуацию, связанную с активным внедрением наркотизации наряду с плавным уменьшением числа занятых в промышленности и сельском хозяйстве.

Наиболее общей причиной современной социально-экономической напряженности в России является отчуждение государства от общества, о чем мы уже упоминали. Оно проявляется в институциональной коррупции (коррупционно-клановой системе сращивания власти и бизнеса), грандиозном имущественном расслоении, остановке социальных лифтов, нарастании элементов застоя в экономике, науке, образовании и общественной жизни.

В сфере культуры это СЭН проявляется в виде кризиса нравственности. Невнятная идеологическая позиция государства, отсутствие даже попытки сформулировать четкие и понятные стратегические цели государства ведут к непониманию обществом направления развития своей страны, к восприятию проблем как «социальных болезней».

Социологические исследования говорят о консервации структуры российского общества, ослаблении вертикальной и горизонтальной социальной мобильности, разочаровании в реформах, снижении ожиданий и понижающем типе адаптации, характерном для значительной доли населения на фоне тревожной подавленности. В ситуации, когда нет ясности, «кто виноват» и «что делать» (либо ясность есть, но главные виновники недоступны), социальное недовольство часто инстинктивно выплескивается на «чужих». Агрессия против «чужаков» растет, даже если заведомо ясно, что их нельзя считать главными виновниками. В связи с этим следует согласиться с Л. Гудковым, который отмечает, что в современной России «комплекс социальных обид растет очень сильно, но, что характерно: он не становится социально окрашенным, а принимает форму национальных обид, чувства притеснения со стороны других, этнически чужих, национальных противников и врагов». Доктор медицинских наук, академик РАЕН И.А. Гундаров констатирует массовое распространение в стране агрессивно-депрессивного синдрома, который, развиваясь, может выливаться в социальные эксцессы или в противоправную деятельность.

Маргинализации молодежи России способствует то, что поле конструктивной оппозиции в стране выхолащивается. Партии, выражающие интересы социальных групп, не сформированы, поэтому думские фракции становятся все более схожими, как по программам, так и по сути, облику и речам лидеров. В парламенте увеличивается единообразие, параллельно в обществе растет недоверие к парламенту, как демократическому институту выражения воли народа, отсюда часть населения радикализируется, часть впадает в политическую апатию. Еще в 2004 г. Министерство образования РФ в результате социологического опроса представителей молодежи установило: 37% молодых людей заявили, что «в чем-то поддерживают» экстремистские движения и еще 6% были бы не против

в них вступить. Каждый десятый при этом сообщил, что смог бы участвовать в этнических погромах при условии хорошей оплаты.

Оппозиционной (в позитивном смысле) силой, которая необходима для развития, некоей отдушиной для реального политического волеизъявления масс, идущего снизу общественного движения, сейчас могут стать национальные объединения людей действительно демократической направленности. Именно они могут стать «политическим витамином», способным остановить коллапс общества.

В истории можно найти много примеров, когда социальное недовольство выливалось в рост ксенофобии и насилия против «этнически чужих». Примерами такого рода «выплесков» являются линчевания негров во время бунта в Нью-Йорке в 1863 г., еврейские погромы в России во время Гражданской войны, армянский геноцид в Турции в 1915 г., китайские погромы в Индонезии в 1960-е гг. и т.д. В современной России подобные межэтнические столкновения пока, к счастью, остаются лишь локальными вспышками – наиболее резонансным примером стали события в Кондопоге в 2006 г. и сравнительно недавние события в Пугачеве.

Чтобы избежать опасности межэтнических конфликтов, в ситуации роста СЭН надо существенно снизить долю в населении представителей «чужого» этноса. Однако на практике нередко возникает «эффект храповика»: долю проживающих в регионе представителей иноэтнических групп можно относительно легко и быстро увеличить, но затем почти невозможно сократить. Это связано не только с тем, что трудовые мигранты не желают терять свои рабочие места, где получают высокую (по их меркам) оплату труда. Предприниматели также не заинтересованы увольнять таких работников, поскольку могут платить им зарплату (в т.ч. с использованием механизмов теневой экономики) значительно ниже той, за которую согласились бы работать местные жители. Наконец, часто мигранты создают социальные этнические сети: относительно немногочисленные мигранты сплоченно выступают против многочисленных, но разобщенных местных жителей, вытесняя их из некоторых видов профессиональной деятельности, после чего «выгнать» пришельцев практически невозможно, не разрушая социальную инфраструктуру.

Необходимо учитывать, что культурная дистанция определя-

ется в значительной степени такими характеристиками представителей различных этносов, которые принципиально не могут быстро изменяться. У разных народов могут существенно отличаться ценности физического/умственного труда, отношение к индивидуальной/коллективной ответственности, представления о нормальном уровне авторитаризма/демократичности и т.д. Глубинные культурные ценности редко осознаются их носителями, именно поэтому эти ценности трудно изменить и трудно признать равноценность «чужих» форм поведения.

Современная болезненная реакция европейцев на «нашествие мигрантов» вызвана прорывом в культурную среду развитого капиталистического общества культурных традиций народов слаборазвитых стран. Многие из этих традиций – религиозный фундаментализм, демонстративная маскулинность, терпимость к коррупции, опора на личные связи, высокий коллективизм, склонность к авторитаризму, дискриминация женщин – резко противоречат культурным ценностям современной западноевропейской цивилизации. Поскольку российская цивилизация тоже является европейской (пусть даже периферийно-европейской), то приток большого количества «азиатов» и «кавказцев» не без оснований воспринимается русским этническим большинством как дополнительный фактор криминализации бизнеса и размывания культурных ценностей российской цивилизации.

Поэтому остается еще третий путь - воздействовать на социально-экономическую напряженность, разобраться в причинах и санировать их, вернув кривую в допустимое положение. Однако кризис носит обычно общегосударственный характер, поэтому справиться с отчуждением государства и бизнеса от общества на уровне отдельного региона вряд ли возможно (хотя можно это отчуждение несколько понизить и это является предметом дальнейших исследований). Изложенные выше предложения по упорядочению и осмыслению национальной политики и экономики, их организации вокруг стержневого народа России, во многом позволят решить эту проблему. Необходима дальнейшая разработка и конкретизация мер оздоровления государства в виде программы, сочетающей политические, социальные, национальные и экономические аспекты.

Далее рассматривая адаптационные проблемы этноконфес-

сиональной и межнациональной миграции, следует отметить, что благодаря миграции происходит обмен трудовыми навыками и производственным опытом, развивается личность, ее материальные, социальные и духовные потребности, происходит слияние национальных культур. Интеграционные процессы между народами изменяют людей, их поведение, расширяет кругозор в различных областях жизни. Мигранты находят возможность получать образование и работу. Под воздействием миграции происходит регулирование течений, идущих в социуме. Миграция зачастую позволяет человеку найти свое место в жизни.

Сегодня Россия по численности мигрантов, прибывающих в страну, вышла на второе место в мире после США, на третьем месте лидирует Германия. Народонаселение как никогда пестро и разнообразно, так же, как его менталитет, культура и жизнедеятельность. Сегодня руководством Российской Федерации принимаются необходимые экстренные меры, которые должны привести к улучшению демографической ситуации, к возрождению культуры и национальных традиций народов, к стабилизации положения и развитию толерантности как основы взаимоотношений людей. Иначе нам грозит хаос и вымирание. Пример тому ситуация в Западных странах Европы (Франции, Германия и пр.)

Миграция населения меняет этнокультурный облик регионов России и создает напряженность в сфере межэтнических и межконфессиональных отношений.

Для регулирования национального развития в Российской Федерации и сферы миграции, предусмотрев в них решение вопросов адаптации иностранных граждан в российское этнокультурное и религиозное пространство, профилактики напряженности в отношениях между мигрантами и коренными народами России, необходимо также рассмотреть вопрос о внесении изменений в нормативные законодательные акты Российской Федерации.

Изменения российского общества в конце минувшего столетия привели к тому, что вопросы социально-демографического развития, и, в частности, миграции - его основной компоненты, приобрели для России новую геополитическую окраску. К этому времени миграции стали ведущим фактором динамики общей численности населения во всех регионах страны.

Так на сегодняшний день состояние современного граждан-

ского общества России формируется под воздействием миграционного фактора и носит постоянный характер. Чаще обращается внимание на этноконфессиональную и межнациональную составляющую миграции. Большой людской поток идет из Средней Азии, Украины, Молдавии и это зачастую не только квалифицированные специалисты и простые рабочие без специальности, но и люди с православными и исламскими культурными традициями. Для оценки роли подобной миграции и влияния на ситуацию в стране требуется комплексный анализ. Из этого следует, что мигранты – это новое лицо этносов и это вполне применимо к современной российской действительности.

Миграция всегда вызывала значительный интерес исследователей в таких аспектах, как наркотрафик, экономические и социальные факторы, формирующие миграционные потоки в странах-донорах и регионах-реципиентах мигрантов, их социализация, структура занятости, половозрастные характеристики мигрантских сообществ, их интравертность и экстравертность.

Значительное скопление некоренных жителей отрицательно влияют на социальные связи, культуру, и политику регионов. Почему-то сегодня редко принимается во внимание тот факт, что культура – это важнейшая часть духовной жизни народа и государства. Без этого бытие превращается в существование. Привитие безобразного лишает народ и страну жизнестойкости. Культура – это то, что делает человека человеком, а государство государством. В духовно разрушенной стране можно делать все чего угодно.

Наиболее проблемными регионами в этом отношении являются развитые промышленные регионы России и Дальнего Востока. Приток иммигрантов из соседних стран происходит параллельно с нарастающим оттоком из промышленных регионов и регионов Дальнего Востока постоянного населения — иными словами, происходит весьма неадекватное замещение населения по этническому и религиозному признаку.

Сегодня в крупных городах Центральной России в институтах, школах, детских садах учатся и играют дети разных национальностей. По сравнению с тем, что было тридцать лет назад: только корейцев стало больше в два с лишним раза, армян, грузин и арабов – в три раза, азербайджанцев и молдаван – в пять раз, ингушей в шесть раз, чеченцев – в семь раз, таджиков и кыргызов в две-

надцать раз. Больше всего прибывает вьетнамцев и китайцев, их численность выросла соответственно в четырнадцать и тридцать пять раз. А вот белорусов, украинцев, евреев, чехов и поляков в Центральном регионе прибыло намного меньше.

Миграция способствует увеличению количества мусульман в нашей стране, а соответственно, по мнению ряда наблюдателей, может привести к укреплению позиций, увеличению роли и политического веса ислама и мусульманских организаций в России.

По этноконфессиональному составу прибывающих в Россию трудовых мигрантов можно сделать вывод, что по преимуществу это выходцы из стран с традиционно мусульманским населением. Около 80% всех трудовых мигрантов из стран СНГ – жители Центральной Азии и Закавказья. На сегодняшний день лидирует по числу трудовых мигрантов Таджикистан, далее идут: Узбекистан, Кыргызстан, Казахстан и замыкает пятерку лидеров Азербайджан. Из мусульманских стран с визовым режимом въезда, еще работников дает Турция.

Этнический состав приходов мечетей татаро-башкирского населения центральной части России постепенно на протяжении 20 лет начал меняться за счет выходцев из Таджикистана, Узбекистана, Кыргызстана и Казахстана, а также Чечни, Дагестана и Азербайджана, которые несут несвойственные элементы религиозных практик. Довольно часто проявляются факторы конфликтогенности мигрантов и коренного мусульманского населения в промышленных регионах России, что осложняет их общение и интеграцию.

Разобщищенное мусульманское сообщество, которое не может решить и свои проблемы, столкнулось с новой, глобальной проблемой в виде миграции, решить которую не может даже государство. По деструктивному влиянию мигрантов на ряд мусульманских общин, а также то, что коренное население уже судит об исламе по мигрантам. Складывается стереотип, что это религия «приезжих» со всеми проблемами неграмотности, неустроенности, нищеты, криминала и пр. Данные тенденции всегда приводят к социальной напряженности, антииммигрантским настроениям, и, как следствие, экстремистским проявлениям со стороны озлобленного и определенными кругами подстрекаемого молодого поколения русскоязычного населения. Теперь уже стали обыденными престу-

пленя, связанные с расовыми и религиозными предрассудками.

Тенденция же к усилению межэтнической напряженности препятствует формированию стратегий поликультурности, определяющих перспективы развития России.

В советское время работала программа воспитания у подрастающего поколения терпимости по отношению к представителям других национальностей, и официально национальных проблем не существовало. Сегодня Европа тоже молчит, убеждая весь мир, что приезжие такие же, как и коренное население. Только вот второе поколение мигрантов об этом не желает слышать.

Сегодняшние проблемы социально-экономического развития территорий многих стран во многом обусловлены развитием миграционных процессов. Современный мир с его тенденциями глобализации и расширения международных связей не может существовать без интенсивного движения человеческих ресурсов.

Миграция является не только фактором экономического развития территорий различных стран или решением демографической проблемы. Вопросы миграционной проблематики обычно рассматриваются в различных ракурсах – государственной политики регулирования миграцией, межэтнических и межконфессиональных отношений, социальной психологии, проблем «конфликта цивилизаций», идеологии экстремизма и национализма, т.д.

Иначе говоря, в любом случае речь идет о сложнейшей научной проблеме, требующей для своего осмысления комплексного, междисциплинарного подхода.

Рассматривая вопросы взаимосвязи миграции и развития территорий государств на международном уровне нельзя исключать важную проблему, касающуюся закрепления коренных народов и привлечения мигрантов репродуктивного возраста на территории в эти страны. И зачастую скопление некоренных жителей зачастую отрицательно влияет на социальные связи, культуру и политику принимающих стран. Приток мигрантов способен остановить убыль численности, но не депопуляцию коренного населения.

С начала индустриализации и до сих пор существенную роль в стимулировании миграционных процессов играют экономические предпосылки. Развитие производства, формирование новых рынков, усилившийся межгосударственный и внутренний поток трудовых ресурсов - все это оказало сильное влияние на интен-

сивность развития процессов миграции. Миграционный поток устремляется, как правило, из менее развитых в более развитые страны и регионы. Свобода передвижения людей рассматривается наравне со свободным движением товаров, услуг, капитала.

Развитие территорий за счет миграции населения порождает непропорциональность между экономическим и демографическим развитием стран. Отставание экономического развития от роста населения приводит к образованию «перенаселенной пролетарской нации», с явной нехваткой рабочих мест, в результате чего рабочая сила вынуждена эмигрировать в поисках работы. Такая ситуация вызывает длительную экономическую депрессию, низкий жизненный уровень и значительные перекосы в половозрастной структуре населения. Отсюда и отсутствие жизненных перспектив для молодежи, достигшей трудоспособного возраста, а также условия для совершенствования науки и культуры. Возросшей миграцией в мире развитие территорий развитых стран не решить. Скорее он в значительной мере уступит первенство кризису социальному и международному.

Исследования показывают, что, как правило, мигранты не стремятся слиться с местным населением. Если даже и заключаются браки, то детей в смешанных семьях также немного. Зачастую эти браки, заключаются для каких-либо целей фиктивно.

Особый драматизм ситуации придает то, что за каждым фактом, показателем миграции, стоят человеческие судьбы, переживания, горести и страдания людей.

Во всём мире происходит постоянное увеличение средней продолжительности пребывания мигрантов в стране, принимающей рабочую силу. Мигрант становится во все большей мере долговременным жителем страны-импортера, что меняет сам характер межгосударственной миграции.

Сегодня проблема развития территорий за счет миграции все больше выходит за пределы отдельных стран, приобретает международное и общенациональное значение, требует формирования регулирующих механизмов на международном уровне.

Следует отметить, что наиболее значимыми проблемами миграции для развития территорий государств, испытывающих миграционное давление, являются:

- предотвращение возможных конфликтов, возникающих в

результате усиления миграционных процессов;

- защита национальных интересов с помощью административно-ограничительных мер, не противоречащих нормам демократических государств;

- создание механизмов интеграции мигрантов в принимающую социальную среду.

Актуальность подобной темы определяется совокупностью факторов:

- важностью роли этнополитических процессов в многонациональных государствах, например, как Россия, устойчивое развитие и сохранение целостности которого, во многом, зависит от состояния и характера межнациональных отношений;

- своеобразием этнополитической истории, например, как в России по сравнению со странами, на примере которых вырабатывались классические концепции модернизации и политического транзита;

- необходимостью использования научного анализа для совершенствования национальной политики, корректировки ее целей, адекватного определения ее ресурсов и механизмов. Это самая сложная из задач рассматриваемой темы, поскольку трудности начинаются уже в попытках осознания самого термина «национальная политика», которая может трактоваться чрезвычайно широко как синоним всей государственной политики или весьма узко, например, только как регулирование межэтнических отношений или поддержка этнокультурного развития народов и территорий государств.

В недалеком прошлом на Западе официально национальных проблем не существовало. Но сегодня Европа молчит, убеждая весь мир, что приезжие такие же, как и коренное население. Только вот второе поколение мигрантов об этом не желает слышать.

Только переход развитых стран к мощной политике по усилению духовно-нравственных начал в укреплении института семьи, имеющей детей, по всем направлениям и сферам жизнедеятельности способен остановить падающую потребность взрослых в продолжении рода, и тем самым поднимать демографический показатель коренных народов для развития своих территорий.

2.2. Факторы криминализации социума как мера актуализации функции политического прогнозирования миграционных процессов

В мире идет процесс переосмысления понятия как национальной, так и международной безопасности. Возрастает внимание международного сообщества к невоенным источникам нестабильности, новым угрозам безопасности государств и общества – нарушению прав человека, безработице и бедности, этническим конфликтам, незаконной торговле наркотиками, международному терроризму, деградации окружающей среды, и, не в последнюю очередь, незаконной международной миграции.

В условиях глобализации XXI века незаконная миграция стала одним из главных вызовов современности. Это вызов для государств, для межгосударственных отношений, реальная угроза стабильности стран и регионов мира. При этом незаконная миграция представляет угрозу не только сама по себе. Она тесно связана с такими формами трансграничной преступности, как международный терроризм, торговля оружием, незаконный оборот наркотиков и торговля людьми.

Процесс незаконной международной миграции в той или иной мере затрагивает все мировое сообщество, оказывая влияние на экономическую, политическую, социальную сферы жизни общества, а также сферу борьбы с преступностью.

По данным пограничных органов ежегодно на территорию Российской Федерации въезжает более 22 миллионов мигрантов из других стран³⁴.

В первом полугодии 2014 г. с различными целями Россию посетили 14,7 млн. иностранных граждан и лиц без гражданства, что на 12% больше, чем в январе-июне 2013 г.

Необходимо отметить, что понятие незаконной миграции определяется различными авторами по-разному. В настоящее время в отечественной науке международного права присутствует ряд монографических исследований, посвященных рассмотрению вопросов незаконной миграции³⁵.

³⁴ Востриков В.В. Административно-правовое регулирование миграции населения в Российской Федерации: дисс.канд. юрид. наук. – Р-нД. 2004. – 199 с.

³⁵ Давлетгильдеев Р. Ш. Международно-правовое сотрудничество государств-участников Содружества Независимых Государств в области труда и социального обеспечения: дис. канд. юрид. наук. – Казань, 1998.- 199 с.; Зинченко Н. Н. Международно-

В рамках исследования незаконной миграции и государственного контроля за незаконной миграцией, прежде всего, следует установить, какое содержание вкладывается в понятия «незаконная миграция» в источниках современного международного права и российского права, а также в работах ученых, исследовавших проблемы миграции.

Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке въезда из Российской Федерации и выезда в Российскую Федерацию»³⁶, а также Закон РФ от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах»³⁷ регулируя обеспечение прав и свобод человека и гражданина в сфере миграции населения, не дают определения понятия «незаконной миграции».

Принимая во внимание вышеизложенную информацию необходимо и учитывать виктимологические аспекты незаконной миграции.

Отметим, что отсутствие корректных дефиниций «незаконный мигрант» и «незаконная миграция» не является абстрактной проблемой. Терминологическая точность представляется очень важной как для дальнейших исследований, так и для разработки законодательства в этой области и принятия мер по улучшению миграционной ситуации в России, а также мер по повышению эффективности не только иммиграционного, но и государственного контроля за миграционными процессами в целом.

Согласно Проекту терминологического словаря Международной организации миграции иностранец, который въезжает в страну вне пунктов контроля, избегает досмотра официальными лицами, получает разрешение обманным путем или вступает в фиктивный брак для того, чтобы обойти иммиграционные законы является незаконным мигрантом³⁸.

Следовательно, исходя из данного определения, можно сделать вывод о том, что под незаконным мигрантом предлагается понимать лицо:

1) пересекшее границу иностранного государства вне предусмотренных пунктов контроля;

2) находится на территории иностранного государства с нарушением регулирования внешней миграции: дис. канд. юрид. наук. – М., 2001. – 223 с.

36 О порядке въезда из Российской Федерации и выезда в Российскую Федерацию : федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ (ред. от 23.07.2013) // СПС Консультант-Плюс.

37 О мерах по введению иммиграционного контроля: указ Президента РФ от 16.12.1993 г. № 2145 (ред. от 15.01.2013) // СПС Консультант-Плюс.

38 Draft Glossary of Migration Terms. International Organization for Migration Technical Cooperation Centre. Vienna, 1999.

шением норм национального иммиграционного законодательства;

3) получает (получил) разрешительные документ на въезд (прес- бывание в иностранном государстве) незаконным (обманным) путем.

Нелегальная миграция и ее негативные последствия для всех сфер жизнедеятельности российского общества представляют значительную угрозу национальной безопасности государства.

Усиление нелегальной миграции является одним из основных факторов виктимизации и криминализации как социума в целом, так и отдельных социальных групп, о чем свидетельствует опыт Российской Федерации и зарубежных государств. Многие исследователи считают, что сами мигранты, а именно – нелегальные являются социальной группой с повышенной степенью виктимности.

Необходимо отметить, что среди приезжающих незаконных мигрантов в Россию немало людей с явным уголовным прошлым, которыми совершается значительная часть имущественных преступлений, преступлений против жизни и здоровья граждан. Многие из них прибывают из мест межнациональных конфликтов и имеют непосредственную связь с контрабандой оружия, наркобизнесом, организованной преступностью и терроризмом. Но и нелегальные мигранты по причине своей юридической бесправности нередко сами становятся жертвами преступлений и грубых нарушений прав человека. Однако ясно, что они обычно не обращаются за помощью к правоохранительным органам, опасаясь — и не без оснований — высылки на родину. Почти все они находятся в психологическом состоянии стресса.

Как правило, в районах и центрах сосредоточения нелегальных мигрантов возникает напряженная криминогенная обстановка. Поэтому высоким здесь остается уровень скрытой преступности. По этим объективным и субъективным причинам нелегальные мигранты являются наиболее уязвимым объектом для всякого рода негативных влияний, и если сами и не совершают преступлений, то легко становятся их жертвами.

По оценкам независимых экспертов, на территории России постоянно или периодически трудятся около 5 миллионов нелегальных мигрантов. Россия выходит на второе после США место по использованию нелегальной рабочей силы. Сегодня эти цифры вызывают особую тревогу, ведь вместе с нелегальными трудовыми мигрантами в страну могут проникать и экстремисты.

В результате нелегальной миграции происходит этническая

поляризация населения в ряде регионов, что усиливает межэтническую напряженность, а косвенным образом и другие виктимизирующие факторы социального порядка. Она выражается в относительном росте численности представителей тех национальностей, этническое самоназвание которых легло в основу наименования конкретных субъектов Российской Федерации. Кроме этого, растет численность национальных диаспор из зарубежных государств, что способствует дополнительному притяжению нелегальных мигрантов соответствующих национальностей в регионы расселения диаспор. Нельзя исключать, что радикально настроенные их представители зачастую незаконно находящиеся на территории Российской Федерации стремятся затеряться в общей массе своих соотечественников и пропагандируют экстремизм в среде единоверцев. Изолированность этнических анклавов проживания мигрантов от коренного населения образуют причины возникновения этнической организованной преступности, в состав которой в основном входят нелегальные мигранты. Вследствие чего, в общественном мнении формируется негативный образ мигранта, распространяются идеи ксенофобии, находящие активную поддержку у представителей различных политических течений националистической, а нередко и откровенно фашистской направленности. В связи с чем, этническая принадлежность значительной части участников организованной преступности ведет к резкому усилению виктимности представителей соответствующих этносов, которые становятся объектами мести, неоправданного насилия со стороны коренного населения, других противоправных действий, при том что у значительной части населения снижается уровень негативного отношения к преступлениям против иностранцев.

Мировой опыт позволяет сделать вывод, что для осуществления обширной деятельности по виктимологической профилактике незаконных мигрантов в стране, крайне необходим комплексный подход различных органов государственной власти и общественного самоуправления, а также специализированных общественных организаций и объединений, который в конечном итоге должен снизить общий виктимизационный фон в обществе.

Таким образом, общесоциальное предупреждение виктимизации незаконных мигрантов представляет собой единую систему социально-экономических, политических, правовых, организационных и иных мер, предпринимаемых совместно

ми усилиями представителей разных ветвей и уровней власти, представителей общественности в различных социальных сферах, которые должны решить проблему незаконной миграции и все сопряженные с ней криминальные и этнические задачи.

Само прогнозирование в условиях нестабильности, порождаемой в том числе и рыночными механизмами, не может основываться только на знании общих законов развития. В этом случае степень предсказуемости социально-миграционных процессов снижается, но повышается роль теории рисков, теории хаоса. Прогнозирование рассматривается именно в контексте этих теорий и нацелено на предотвращение разрушительных кризисов и катастроф. Оно не нормативно. Кризисы являются порождением нестабильности, неотъемлемой частью развития и могут носить различный характер: «кризисы внешнего происхождения могут разрушить систему или стимулировать ее адаптивные изменения, однако эти изменения никогда не носят «прогрессивного» характера.

Проблемы политического прогнозирования миграции очевидны и обоснованны, это есть та существенная роль, которая отводится политическому прогнозированию миграции в процессе принятия политических решений. Последние, в свою очередь, играют важную роль в изменениях, происходящих в экономике, культуре, науке страны, сфере международных отношений и других серьезных сферах жизнедеятельности общества.

Повышение эффективности управления общественными процессами невозможно без научно обоснованного прогнозирования, позволяющего оценить социальные последствия принимаемых решений. Однако, даже поверхностный анализ последствий радикального реформирования в России позволяет сделать вывод о том, что между потребностями в политическом прогнозировании, в частности, миграционных процессов и реальным состоянием дел в этой сфере прогнозирования существует большой разрыв. Наше общество буквально страдает от неграмотности политиков, действующих методом проб и ошибок и тем самым повышающих сверх всякой меры социальные издержки проводимых реформ.

Недооценка в прошлом значимости социальных процессов по сравнению с экономическими, технологическими, доминирование подхода, рассматривающего социальные факторы лишь как средство достижения тех или иных показателей, отсутствие потребности в совершенствовании механизма принятия реше-

ния в условиях жесткой предопределенности социального развития - эти причины во многом обусловили современные методологические и методические проблемы прогнозирования. Сейчас, когда из лексикона ученых, исследователей ушло слово «буржуазный», в сравнении резко обозначилась недостаточная разработанность методов политологического анализа и методики прогнозирования, средств сбора и обработки информации.

Существующая миграционная статистика весьма ограничена, а исследования имеют преимущественно локальный характер и проводятся одноразово: нет даже единичных случаев проведения регулярных территориально-репрезентативных опросов в крупных регионах, позволяющих получить информацию для политического прогнозирования миграционных процессов.

Неудачи в практической реализации математических методов, применяемых для построения моделей, усиливают скептицизм и предубеждение против самих этих методов со стороны социологов и политологов. Но и, недостаток математической культуры, невладение техническими средствами, незнание современных подходов других научных направлений, таких как кибернетика, системный анализ и других, не способствуют успешному моделированию. Даже довольно редкие удачные модели не внедряются в практику управления социальными процессами.

Оценивая состояние политического прогнозирования миграции на современном этапе, можно выделить следующие проблемы:

1. Общенаучные методологические проблемы требуют не только переосмысления концепции естественно-исторического процесса, всецело подчиняющегося «объективным закономерностям» (концепция марксизма) Необходимо преодоление традиционализма мышления, ищущего гарантийного познания – что представляет значительную трудность для сего мира.

2. Проблемы отечественной миграциологии связаны с преобладанием описания процессов, а не выявления общих законов и логики движения систем, институтов, неразработанность системы понятий, отражающих движение, динамизм миграционных процессов, с проблемой нового видения диалектики и материализма.

3. Проблемы, отражающие специфику политического прогнозирования миграционных процессов, его природы. В экономических и юридических исследованиях миграции обычно не изучается субъективная сторона столь сложного явления (напри-

мер, мотивация поведения, развития групповой солидарности мигрирующих субъектов и т.д.). Остается в тени сущность миграции как коллективного действия, основанного на потребностях и стратегиях мигрирующих семейств и социальных групп. Рационализм «стратегий выживания», опирающийся на постулаты только экономических теорий и не учитывающий психологию группового общества и национальных экономик, которые могут рассматриваться в качестве побудителей дальнейших социальных преобразований как в странах приема, так и странах выезда.

4. Методические проблемы. К ним можно отнести:

- проблему надежности результатов социологических исследований;

- проблему определения основных факторов как институционального, так и ситуационного характера, а также объективного и субъективного аспектов;

- разрыв между построением математических моделей и практикой эмпирических социологических исследований (их направленностью, периодичностью и так далее);

- проблему интерпретации результатов анализа и моделирования.

Так как не только миграционный процесс влияет на политическую ситуацию во всех сферах общества – и принимающего, и отдающего население, - (назовем это «миграционный процесс-фактор»), но и ситуация воздействует на него.

При анализе миграционного процесса мы должны исходить из его полисубъектности:

- ограниченность миграционной статистики;

- недостаточную разработанность методик проведения конкретных социологических исследований, в том числе и опросов.

Методические проблемы обусловлены не только методической неразработанностью, но и сложным характером объекта политического прогнозирования миграции (многофакторностью, нелинейностью, динамичностью, стохастичностью).

Тем не менее, могущество находящихся в руках человека средств воздействий на природу и общество столь велико, что возникает необходимость уже сегодня тщательно учитывать последствия предпринимаемых действий и соответственно их регулировать, искать пути разрешения методологических и методических проблем. Вот лишь некоторые из них:

- разработка системы индикаторов миграции;

- совершенствование системы сбора и обработки информации;
- использование компьютерных моделей и вычислительных экспериментов для выявления важных направлений исследования, то есть до проведения эмпирических исследований до сбора данных;
- привлечение системного мышления как инструмента структурирования сложных проблем и решений и как подхода, сочетающего различные научные методы;
- отказ от единого подхода к познанию миграционной действительности, открытость к новым научным, только появляющимся подходам;
- привлечение интуитивных подходов и образного мышления;
- наличие у исследователей-прогнозистов знаний «языка» других научных направлений, что позволит использовать средства, предоставляемые кибернетикой, математикой, информатикой, и преодолеть узкий дисциплинарный подход.

Из выше перечисленного ясно, что совершенствование прогностической функции миграции на современном этапе является очень важной и актуальной задачей.

Политический и административный аспекты государственного управления и сущность прогнозирования миграции в условиях реформирования России среди теоретических вопросов, анализ которых становится столь значимым, на один из первых планов выдвигается соотношение между процессами саморегулирования в экономике и политике, демографии, с одной стороны, и сознательным, целенаправленным управлением - с другой.

Практика государственного регулирования миграционных процессов в России, имела глубокие исторические корни и разработанную применительно к конкретным историческим и социально-экономическим условиям развития страны теоретическую базу. Однако методы регулирования миграции населения, используемые в условиях плановой социалистической экономики, административно-командной системы управления оказались малоэффективными с началом реформ.

В условиях модернизации и реформирования России спонтанность миграционных процессов возрастает; и предсказуемость их снижается. Следовательно, значение функции политического прогнозирования миграции повышается, как и значение теории рисков, теории хаоса, синергетического подхода, направленных «на стимулирование внутренних резервов самоорганизации».

Рябова Е.Л.

Радченко А.Ф.

2.3. Управленческая роль политического прогнозирования миграции в демографических процессах России

Изучение способов исследования и формирования политического будущего - одна из важнейших задач политологии. Такими способами являются планирование и политическое прогнозирование, в частности, миграции.

В таком случае планирование и политическое прогнозирование будут специфическими рациональными видами деятельности человека, связанными с уменьшением (элиминацией) неопределенности будущего с целью содействия достижениям политики или оценки перспектив той или иной политики.

Планирование и политическое прогнозирование как процессы взаимосвязаны и взаимозависимы. Как политическое прогнозирование является необходимым условием планирования, так и процедура прогнозирования является составной частью технологии планирования.

Планирование как процесс разработки решений, направленных на достижение цели.

Планирование является одной из составных частей механизма социального управления обществом. Оно в общих чертах может быть представлен схемой: анализ (описание) - диагноз (объяснение) - прогноз (предсказание) - целеполагание (планирование) - программирование (конкретизация планирования) - проектирование - решение- контроль над исполнением решений - обратная связь (уточнение решения или новое решение).³⁹

Планирование – процесс, в результате которого идеи превращаются в действие. Планирование очень тесно связано с убеждениями типа: то, что мы считаем возможным, то может случиться, должно случиться. Планирование не говорит нам, что мы будем делать завтра. Оно говорит нам, как мы должны действовать сегодня, чтобы справиться с неопределенностями будущего, как мы можем лучше подготовиться к решению возникающих про-

³⁹ Прогнозирование в социологических исследованиях. - М.: Мысль, АН СССР Ин-т социальных исследований. 1978. С.8, 9, 41.

блем. Именно планирование и политический анализ помогают взять верх над неопределенностью.

Эффективное планирование - это прежде всего планирование политическое, которое способствует переменам, ведущим к прогрессивным целям. Когда цели четко определены, когда имеется согласие о способах их достижения, планирование может приводить к значительным изменениям. При этом значение процесса планирования гораздо большее, чем составление плана.

Планирование возникло в конце XIX века для конструирования или перепроектирования пространственных построений (модернизация и трансформация больших городов, создание новых систем железнодорожного транспорта и т.д.). Оно связано с развитием широкомасштабного экономического планирования. Эти традиции планирования были направлены на создание имиджа будущих событий, на конечные результаты. Но в последнее время планирование стало больше заботиться о вариантах, чем о результате.

Планирование – представляет собой: это прогнозирование будущего, определение целей их программ действий, формулирование промежуточных задач, оценка результатов выполнения планов, обеспечение обратной связи для корректировки процесса.

Роль политического прогнозирования миграционных процессов в формировании миграционной политики.

Научная общественность обращает внимание на то, что в обстановке трансформации российского общественного бытия первостепенную роль приобретает научно-обоснованная миграционная политика. Остро ощущается необходимость «социологической экспертизы принимаемых решений, корректировки реформаторского курса в плане большей социальной направленности, преодоления крайностей и аномийного развития социокультурных процессов».⁴⁰

Миграционная политика прежде всего влияет на взаимоотношение различных социальных классов и слоев, работников и работодателей; этнонациональных групп с местным населением.

Тем самым миграционная политика в зависимости от степени своей эффективности служит одним из факторов социальной стабильности или нестабильности, смягчения, предотвращения

40 Социальное развитие современной России и социология// Социологические исследования. 1998. №5. С.122.

или, напротив, обострения социальных противоречий и всей миграционной ситуации..

Миграционная политика превращается в многофункциональное направление общественного регулирования. Сфера ее прямого или косвенного воздействия распространяется не только на сугубо социальные, но и политические, экономические и демографические проблемы.

Миграционная политика определяет степень общественной и политической поддержки экономических реформ. Миграционная и экономическая политика представляют собой равноценные и самостоятельные направления общественного регулирования. Они находятся в сложной взаимосвязи друг с другом. Поэтому мы считаем необходимым рассматривать прогнозирование миграции как важный фактор формирования миграционной политики. Проблема эффективности прогнозирования миграционных процессов в управлении демографией.

Демографические проблемы будущего являются предметом исследований многих ученых, дискуссий, научных конференций не только в России, но и во всем мире.⁴¹

Демографическая ситуация в России является предметом беспокойства самых разных слоев общества. В последнее время наметился целый ряд негативных тенденций, которые сложились объективно, в результате экологических, экономических и социальных изменений, происходивших в России на протяжении всего XX века, и связываются они с модернизацией общества. Проблемы народонаселения накапливаясь медленно и постепенно, привели к демографическому кризису. А условия перехода России к рыночной экономике, безусловно, обострили демографическую ситуацию, однако депопуляция населения

41 «Россия - 21 век: Материалы Всероссийской научной конференции». - М.: Экономист, 1998.

Российский демографический журнал «Прогноз демографического развития РФ (современное состояние и концепция демографического развития РФ. Министерство труда». - М., 1996.

А.И. Антонов «Демографическое будущее России: депопуляция навсегда?». - М.: Социс, 1999.

Ж.А. Зайончковская «Миграция населения СССР и России в XX веке: эволюция сквозь катаклизмы. Проблемы прогнозирования». - М., 2001.

А. Волков «Население России на пороге 21 века: тенденции и перспектива». - М.: Общество и экономика, 1998.

Г. Васина, А. Горкина, С. Никитина «Прогноз численности населения Российской Федерации до 2015 года». —

была predeterminedена всем ходом социально-экономического развития нашей страны в XX веке.

Можно выделить три группы факторов, которые обусловили основные тенденции развития демографической направленности в России: высокая смертность, низкая рождаемость, сокращение продолжительности жизни, старение населения. Они сохранятся и в ближайшее будущее. Деформированность возрастной пирамиды населения вследствие мировых войн и социальных катаклизмов XX века, включенность России в систему международной миграции, затяжной демографический кризис, который отражает неприспособленность институциональных структур к новым демографическим условиям – все эти явления, требующие пристального внимания общества и государства.

Выводы о наиболее вероятном изменении численности населения в будущем дают такие показатели, как рождаемость, смертность, половозрастная структура, миграция. При анализе рождаемости в ретроспекции выяснилось, что, начиная с середины 60-х годов, каждое следующее поколение вступало в брак все раньше и все раньше обзаводилось детьми, при этом ограничивая общее их число в семье. Именно с этого времени уровень рождаемости в России перестал обеспечивать нормальное замещение поколений. Меры государственной политики в отношении семей в регионах в начале 80-х годов дали некоторые результаты по повышению рождаемости, но большинство родителей осталось с прежними намерениями не иметь большую семью. Результат этих мер оказался кратковременным, а контингент потенциальных родителей – исчерпаным. Вот это и привело в начале 90-х годов к резкому падению абсолютного числа рождений и, соответственно, показателя рождаемости. Тенденции снижения рождаемости и роста смертности пересеклись именно в первый год экономических реформ и усилились под воздействием происходящих преобразований.

В 1992 году Россия вступила в стадию депопуляции, и к 1997 году естественная убыль населения составила почти 4 млн. человек, уровень рождаемости у нас – один из самых низких в Европе. На 40% он не обеспечивает даже простого замещения поколения родителей их детьми, то есть, «демографическое воспроизводство в России переходит на существенно суженную основу». ⁴²

42 «Россия - 21 век: материалы Всероссийской научной конференции». - М.: Экономист. - 1998.

Современная демографическая ситуация в России обуславливается тремя группами факторов: продолжением общемировых тенденций снижения рождаемости, а также долговременных и специфичных для России тенденций роста смертности, сокращения продолжительности жизни и ухудшения генофонда населения; происходящим в 90-е годы сокращением численности наиболее плодovitых возрастов и ростом числа лиц нетрудоспособного возраста из-за последствий деформации половозрастных структур населения России в результате последней мировой войны; резко негативным воздействием на процессы рождаемости, смертности, брачности, разводимости и миграции современного социально-экономического и политического положения.

В условиях перехода к рынку развитие экономики тесно связано с политикой, в которой активно участвует население. Учет этого обстоятельства необходим при определении перспектив развития любого региона. Необходима разработка и обоснование другой системы показателей, определяющих социальное развитие населения.

Рост народонаселения планеты происходит только за счет положительного естественного прироста. Однако в масштабах отдельных стран и регионов другой фактор – миграция – может оказаться значимым в увеличении численности населения.

Под миграцией обычно понимают перемещение населения, иногда и других ресурсов, из одной страны в другую или в пределах одной страны.

Поскольку миграция представляет собой двухсторонний процесс, принято различать иммиграцию – въезд для жительства в какую-либо страну – и эмиграцию – выезд людей из своей страны. К примеру, жители Восточной Европы, прибывшие на жительство в США в конце XIX века, эмигрировали из Европы, но иммигрировали в США. Кроме миграции между странами существует перемещение населения в пределах одной страны, так называемая внутренняя миграция. Внутренняя миграция является составляющей процесса урбанизации, создавая непрерывный поток населения из сельской местности в города. Таким образом, постоянные и разнообразные процессы перемещения населения, или людских ресурсов можно назвать миграционными процессами.

Миграционные процессы существенно влияют на демографию общества, а некоторые ее виды, связанные с постепенным

формированием этнических групп на территориях городов, – на социальную и социоприродную среду, на градостроительную и ландшафтную архитектуру. К основным видам миграции относятся эпизодические, маятниковые (чел ночные), сезонные, безвозвратные, вынужденные и незаконные.

В 90-е гг. XX в. в России возникли новые тенденции миграционных процессов: рост числа выезжающих на постоянное место жительства в ближнее и дальнее зарубежье, сокращение миграции сельского населения в города, изменение направлений и объемов внутренней межрегиональной миграции. Существенно изменились причины миграции, стали преобладать переезды в связи с национальными конфликтами, ухудшением экономической ситуации, негативным отношением к русскоязычному населению в странах ближнего зарубежья. Особый характер носили миграционные потоки, представленные вынужденными мигрантами, беженцами, беженцами по экологическим причинам, репатриацией депортированных ранее народов, нелегальной миграцией, индивидуальной трудовой миграцией и др.

Современная внешняя миграция складывается из трех основных миграционных потоков:

- иммиграция в Россию населения из стран ближнего зарубежья;
- более слабый поток выезда эмигрантов из России в страны ближнего зарубежья;
- эмиграция из России в страны дальнего зарубежья.

Потоки мигрантов между Россией и странами ближнего зарубежья подразделяются на два основных типа перемещений: чистую репатриацию и естественный миграционный обмен русскоязычного населения. По данным официальной статистики в 1990-е гг. Россия пополняла свой демографический потенциал за счет положительного сальдо международной миграции. В период с 1996 по 1998 г. население страны сокращалось ежегодно на 300-400 тыс. чел.; естественная убыль составляла 700-800 тыс. чел. в год. Миграционные процессы частично компенсировали естественную убыль; численность иммигрантов превышала численность эмигрантов на 300-350 тыс. чел. в год. В 1999-2000 гг. миграционный прирост сократился до 150-215 тыс. чел. в год. Так как среди выезжающих на Запад преобладали высококвал-

лифицированные кадры, очевидно, что для России этот процесс был негативен. Опасность снижения интеллектуального потенциала России при такой миграции не только имеет экономический аспект, но и составляет существенный негативный фактор снижения уровня национальной безопасности. Россия теряет главным образом специалистов тех отраслей, которые являются носителями научно-технического прогресса. Именно они востребованы на Западе в наибольшей степени: 52 % ученых-эмигрантов заняты в физике и математике; 27 % – в биологии; 12 % – в химии; на весь цикл гуманитарных наук приходится лишь 9 % эмигрантов. Возраст выезжающих – 31-45 лет, т.е. наиболее продуктивный в творческом отношении. Среди выезжающих 75 % имеют ученые степени. Направленность и структура миграционных потоков в Россию и из России формировались преимущественно под влиянием запросов мирового рынка труда, но не в интересах российской экономики. Важнейшими предпосылками устойчивого экономического роста страны является обеспеченность высококвалифицированными кадрами, что может быть достигнуто при условиях совершенствования системы высшего образования, сокращения эмиграции кадров специалистов, стимулирования реэмиграции ранее покинувших страну квалифицированных кадров, привлечения высококвалифицированных иммигрантов из стран ближнего зарубежья. Вследствие конкуренции между работодателями на международном рынке труда лишь страны с более высоким уровнем и качеством жизни населения и более высокой оплатой труда, с более благоприятными условиями труда получают в результате перераспределения рабочей силы наиболее качественные кадры работников, которые максимально соответствуют потребностям производства по численности и структуре.

Характерной тенденцией для современной России является снижение интенсивности миграционного движения сельского населения. Отток жителей из села сократился за 1991-2013 гг. почти в три раза, но при этом сохранилась высокая территориальная мобильность молодежи в возрасте до 30 лет, на долю которой приходится более 40 % выбывающего сельского населения. Миграционные процессы приобрели массовые масштабы и оказывают мощное влияние на самые различные стороны

общественных отношений: экономические, политические, социальные, этнокультурные и др. Для смягчения негативных и стимулирования позитивных последствий подобных воздействий в современном мире получила распространение практика государственного регулирования внешней и внутренней миграции населения. Искусство формирования миграционной политики государства заключается в согласовании двух трудно совместимых условий: необходимости защиты национальных интересов и соблюдения законодательно признанных естественных прав личности на свободу передвижения.

Поскольку миграция представляет двусторонний процесс, должны существовать место оттока населения и место притока. Причем эти места должны различаться по уровню благоприятных возможностей, создавая градиент для движения человеческого потока. Следовательно, причина миграции носит двойственный характер, она заключается в превышении численности населения на территории предназначения. Результатом миграции всегда является восстановление равновесия между населением и ресурсами как в месте оттока населения, так и в месте его притока.

Трансформация структуры миграционных процессов затронула все экономические районы Российской Федерации. Территория страны стала четко делиться на две зоны: принимающую и отдающую.

Формирование архитектурно-ландшафтного пространства современного города давление испытывают южный приграничный пояс Европейской части и Урала, а также Центральный район и Западная Сибирь. Одно из самых заметных изменений в миграции населения Российской Федерации – отток населения с Севера. До недавнего времени население Севера быстро росло и достигло 10 млн. чел., распределившись примерно поровну между Европейской и Азиатской частями страны. Скорость, с которой уменьшается население некоторых северных районов, очень высока. Население Чукотки за пять лет (с 1993 по 1997 г.) уменьшилось более чем на 1/3, Магаданской обл. – на 21 %, Корякского автономного округа – на 20 %, Камчатской обл. – на 15 %, Сахалинской обл. – на 13 %, Таймырского и Ненецкого автономных округов – по 12 %, Мурманской обл. – на 8%, Республики Коми – на 7 %. Прирост населения на Севере наблюдается только

в Ямало-Ненецком и Ханты-Мансийском автономных округах, где расположен самый мощный в стране нефтегазовый комплекс.

Миграция является объективной особенностью и России, и современного мира; она, особенно при больших масштабах миграции, существенно влияет на общество, структуру и принципы городского озеленения, стилевое разнообразие садово-парковой композиции, ландшафтную архитектуру и архитектуру урбанизированных территорий в целом. Как уже указывалось ранее, миграция для общества и его экономики имеет негативные и позитивные последствия. Миграция, особенно в начальной стадии, создает социально-экономическую напряженность в городах и странах в связи с вхождением в их устоявшийся, давно сложившийся образ жизни (включая культуру и удовлетворение потребностей) новых групп людей с отличающейся культурой, образом жизни, потребностями. Необходимо значительное время для постепенного «врастания» этнических групп в новое для них общество, которое проще всего происходит при проживании мигрантов в обособленных этнических районах. Безвозвратные мигранты, как правило, создают в новых местах проживания изолированные по этническим признакам районы, в которые они переносят этнические особенности своей культуры, отношений с окружающей природной и социоприродной средой, архитектуры, уклада и образа жизни, отношений между собой. Для этносов в местах их коренного проживания характерна общность территории и языка. Этносы как биосоциальное, эколого-социально-экономическое и историко-культурное единство достаточно крупной популяции людей, осознающих себя как единое целое, в случае миграции в другие страны приносят с собой многие особенности потребностей (в первую очередь, архитектурные особенности жилища и особенности архитектурно-ландшафтной организации территории), физического и психологического склада, культуры, истории и др.

В ряде крупных современных городов, таким образом, созданы этнические районы и кварталы, в которых живут достаточно крупные этнические группы. Например, в Лондоне среди нескольких этнических районов недавно появился южно-американский бразильские карнавалы самбы наподобие карнавалов в Рио-де-Жанейро. Это – безусловно, положительное дополнение

к культурной жизни города, вносящее в нее разнообразие. Одними из первых и наиболее известных в мире этнических районов являются китайские районы во многих городах, называемые чайна-таунами. Граница между обычным городом и чайна-тауном проходит по улицам и видна издалека: в чайна-тауне улицы увешаны яркими полотнищами с иероглифами и китайскими фонариками, фасады зданий ярко окрашены, здания зачастую отличаются национальной архитектурой, на улицах – множество торговцев и торговых палаток, открытых кафе с национальной кухней, звучит национальная музыка. Эта национальная архитектура привносит позитивный вклад в разнообразие архитектуры города. Чайна-тауны охотно посещают туристы.

Но далеко не всегда этнический район города является положительным дополнением к богатству множественной архитектуры. В ряде развитых стран Запада мигрантов селят на окраинах крупных городов, зачастую выделяя для них здания с невысоким уровнем удобств (например, во Франции). Обычны для них трудности с работой и достойным заработком. Если мигранты недовольны своим социально-экономическим положением, то они не стремятся к украшению своего места проживания с помощью оригинальной этнической архитектуры, а, напротив, загрязняют его всеми видами загрязнений – от отходов до надписей и рисунков на стенах; в связи с безработицей и низким уровнем жизни начинает процветать преступность; мигранты объединяются в группы, предпринимающие силовые воздействия на коренное население и на власти города. Это создает высокий уровень напряженности между принимающим городом (страной) и мигрантами.

Возможны следующие направления экологизации социально-экономических отношений мигрантов и принимающих городов:

- подготовка города и страны к приему ограниченного числа мигрантов (возведение жилых зданий и учебных учреждений с элементами этнической архитектуры, создание этнического ландшафта в районах постоянного проживания мигрантов);
- образование и обучение мигрантов, предоставление рабочих мест с достойной оплатой труда;
- поддержание и развитие национальных, народных промыслов;

- предоставление возможностей для развития самобытной национальной культуры, литературы, театра, спорта;
- поощрение активной трудовой деятельности мигрантов.

Начиная с 2030, одним из существенных условий конкурентоспособности любой страны будет являться качество и количество ее человеческого капитала. С проблемой дефицита его в будущем может столкнуться любая развитая страна мира. Об этом свидетельствуют исследования целого ряда ученых, как в России, так и за рубежом.

Одним из следствий демографической революции стало резкое сокращение числа детей на каждую женщину в развитых странах. Сергей Капица приводит такие цифры. В Испании число детей на одну женщину равно 1,20, в Германии – 1,41, в Японии – 1,37, в России – 1,3. Между тем, для поддержания простого воспроизводства населения в среднем необходимо иметь 2,15 детей на каждую женщину. Практически на одного ребенка больше, чем это есть сегодня.

Этому падению рождаемости способствует кризис механизмов самоорганизации общества, выраженный, прежде всего, распадом традиционных ценностей семьи.

При завершении демографической революции (ближе к концу XXI века) наступит существенное старение человека.

Этот же тезис разворачивает в своей книге «Следующие 100 лет» американский политолог, основатель и исполняющий директор частной разведывательно - аналитической организации STRATFOR, Жорж Фридман. «Фронт современного кризиса определяется старением населения в передовых промышленных странах мира, - пишет он. - Отчасти грядущий кризис населения будет социальным, он коснется структуры семьи. И у все большего числа престарелых людей не будет никого, кто бы мог о них позаботиться».

Так в чем же выход? Подлинным решением проблемы станет стремительное и резкое увеличение рабочей силы путем иммиграции. Хотя сегодня многим такая мысль кажется чуждой или абсурдной.

«Все развитые страны столкнутся с этим, - утверждает Жорж Фридман, - Тем временем, страны среднего уровня развития настолько улучшат свою ситуацию, что всякая необходимость иммигрировать в более развитые страны исчезнет. Или уменьшит-

ся. Сегодня это трудно вообразить, но к 2030 году страны начнут конкурировать за иммигрантов. Разработка иммиграционной политики будет сопряжена не с поиском способов недопущения иммигрантов, а наоборот с привлечением их. Даже Америке придется изобретать стимулы для иммигрантов».

Иммиграционная реформа потребует в 2030 году прямого государственного управления. Той же Америке, например, по словам Жоржа Фридмана, нужна будет миграция двух типов. Первая - та, кто будет обслуживать стареющих американцев. Вторая – люди, разрабатывающие новые технологии для повышения производительности труда. Физики, инженеры, медики и т.д.

Демографическая революция выражается не только в демографических процессах, но и в стратегических проблемах и технологических аспектах безопасности разных стран. В развитых странах мира, отмечается резкое падение роста, при котором человечество не возобновляется, а стремительно стареет. А в развивающихся странах мира пока еще наблюдается обратная картина. Там преобладает молодежь, которая быстро растет. Преобладание молодежи без возможности ее трудоустройства – это мина замедленного действия. В любой момент может взорвать любое общество.

Таким будет новый мир, в котором придется жить нашим детям. То, что в будущем на одного ребенка ляжет забота о четырех будущих пенсионерах – важно осознать уже сегодня. Осознать и к этому подготовиться, заложив тем самым основу суверенитета страны в будущем.

Готовность к этим изменениям сложно сформировать, основываясь исключительно на принцип знания подхода, главенствующего в современной школе. Проблема заключается в том, что вся система образования сегодня работает на подготовку эрудита. И основная функция, которую тренируют в школе – это память. Почти 80% времени на уроке дети читают и пересказывают тексты, без анализа тестового материала.

Между тем, современные исследования показывают, что до 70% информации, необходимых для жизни, дети в городах получают не в школе и даже не в семье, а посредством игр, общения со сверстниками и жизни в городской среде. И школа, реагируя на это новое, начинает меняться. Но несколько своеобразно. Сегод-

ня ее роль сводится к двум функциям: элементарный ликбез (без базовых знаний нельзя) и приостановка в развитии детей, потому что детей сегодня от всего нужно охранять. Слишком много опасностей хранит современный мир и слишком заняты сегодня в экономике родители. Между тем, мы пытаемся вводить в школы инновации. А инновации – это, прежде всего, культура поиска нового. Наш ребенок не вписан в этот новый инновационный социум, а ему уготована роль жить в стране с новой экономикой.

Второй момент, который мы забываем, это то, что сегодня уже в отдельных школах Москвы и крупных региональных центров до 30% детей плохо говорят по - русски. Это дети мигрантов. Адаптировать их к жизни в новой школьной среде крайне важно. И не только для них, и их родителей. Тут важно понять, что взрослым помогают преодолеть трудности адаптационного периода их дети.

Но кроме всего, этот процесс важен для окружающих детей титульной нации. По той простой причине, что чем выше уровень толерантности в стране, тем большую долю мирового рынка высоких технологий она осваивает. Все вышесказанное подводит нас к мысли о том, что в современных условиях возрастает необходимость вариативности образовательной системы. И сама система образования усложняется. Благодаря новым технологиям появляются иные способы получения знаний. И как ни странно увеличивается роль семьи в организации получения знаний ребенком.

Кстати, до 1917 года в России было очень развито домашнее обучение. И роль семьи в образовательном процессе на протяжении разных периодов истории менялась. В отсутствии индустриальной эпохи детский труд имел распространение. Рождаемость была высокой. Появление каждого ребенка укрепляло семью. Но даже маленький ребенок был при этом – работник. Появление новых технологий всякий раз, напоминает нам Жорж Фридман, в разные периоды истории неминуемо способствовало снижению рождаемости. Технологии не только освобождали женщину от желания заниматься своим хозяйством, они уводили ее от главной цели – рождение детей. В тех странах, где технология развивается семимильными шагами, там рождаемость падает. А в отсутствии экономических стимулов в семье ребенок становится непосильным предприятием, делает вывод Жорж Фридман.

В современных условиях ребенок еще больше нуждается во

внимании родителей. В то время как семья в России (да и во всем мире) переживает кризис. Ушли в прошлое многопоколенческие семьи, живущие одним укладом. Сегодня, как говорят психологи, утерян опыт «детодержания». Многие семьи состоят вообще из одного родителя.

И вопрос экономической поддержки семьи должен стать сегодня одним из главных. Профессия родителя – это государственная должность, которая поощряется из бюджета. Перераспределение богатства в пользу детей (семей) – это цена будущего страны. И нужна политическая воля, чтобы осознать важность этого шага. Потому что понять его можно только путем сравнения цивилизаций и переосмысления темы детства. Иначе, приведем опять же прогноз на будущее России, который дал Форж Фридман, в частности, что Россия – страна с тающим населением, однобокой сырьевой экономикой, устаревшей инфраструктурой, богатейшими ресурсами и геополитическим положением, которое, учитывая экспансионистские инстинкты других стран, еще и крайне уязвима.

Вложения денег и других видов ресурсов в образование, воспитание, культуру, обусловленные заботой о судьбе будущих поколений, о росте интеллектуального потенциала страны и стремлением получить доходы, приобрести выгоду путем совершенствования людей и повышения уровня их профессионализма – это и есть инвестиции в человеческий капитал.

Когда мы говорим об инвестициях в человеческий капитал, мы, прежде всего, имеем в виду вложения в детей.

Дети и молодежь являются главной целью и одновременно движущей силой всех усилий мирового сообщества по построению модели устойчивого развития планеты, справедливого распределения ее богатств, что является залогом сохранения мира и взаимопонимания между народами.

Особенности современной экономики, в значительной степени базирующейся на бурном техническом прогрессе, расцвете информационных технологий, сменяющих друг друга инноваций, предъявляют каждому последующему поколению все более высокие требования. Именно от того, как воспринимается институт семьи, насколько желанным и престижным является рождение детей, насколько приоритетной задачей является их

развитие и образование, будет зависеть и место страны в мировом сообществе, и общее направление развития планеты. Дети являются тем естественным базовым богатством, той универсальной ценностью, которая объединяет всех людей на планете, все народы, вне зависимости от жизненного уклада, религии, верований, уровня социального, культурного или экономического развития.

По оценкам ЮНИСЕФ, более 100 миллионов детей во всем мире, достигших школьного возраста, не имеют возможности начать образование. Из них 5 миллионов — в экономически развитых странах, Восточной Европе и странах СНГ. Только половина детей планеты в возрасте средней школы имеют возможность учиться. Около трети молодых жителей таких стран как Франция, Германия и Великобритания не надеются когда-либо получить что-то большее, чем малоквалифицированная работа.

Эти данные свидетельствуют не только о неудовлетворительном положении детей и молодежи в современном мире, но и о том, что, несмотря на неподдающуюся осмыслению пропасть в стартовых возможностях для развития нового поколения, разделяющую экономически развитые и развивающиеся страны мира, общая проблематика детства, необходимость смены парадигмы восприятия ребенка в обществе, уделение значительно большего внимания вопросам подготовки нового поколения, рассмотрение всех связанных с этим задач и вызовов в комплексе и в стратегической перспективе является единой объединяющей всех целью, актуальной для всех государств и наций в мире.

Все люди желают лучшей жизни и счастливого будущего для наших детей. И это сильное желание одинаково разделяют люди из стран Европы и Востока, Африки и Латинской Америки. Наше отношение к детям и детству - и есть один из тех мостиков, который способен объединить разные нации, культуры и религии, и который нам сейчас так необходим.

Переосмысление нашего восприятия детства, осознание той роли, которую должно играть детство и дети в современном обществе, помогает весьма эффективно изживать многие недостатки современного мира. По оценкам правительства Канады, каждый доллар, инвестированный в развитие творческих способностей, образование и здоровье детей в раннем возрасте,

позволяет сэкономить от 3 до 9 долларов, которые в будущем государству пришлось бы потратить на тюрьмы и систему социальной помощи.

В тех странах, где обществу удается увидеть и принять более активную роль детей, а значение детства не остается недооцененным, наблюдается очевидный и многообещающий цивилизационный прорыв.

Детство - новый цивилизационный тренд, вокруг которого способны объединиться поколения людей из разных стран мира и который может стать недостающим связующим звеном для сближения народов мира.

Сложные процессы, происходящие в мировом сообществе, также как и в России свидетельствуют о том, что попытки рассматривать тему миграции и демографии, равно как и другие важные сферы, затрагивающие проблему накопления человеческого капитала, без опоры на дискурс «Детство» неизбежно терпят провал.

Тому примеры Западной Европы. Совсем недавно премьер-министр Великобритании Дэвид Кэмерон заявил, что нужно раз и навсегда отказаться от провалившейся политики мультикультурности и более агрессивно защищать западные либеральные ценности. По словам Кэмерона, доктрина мультикультурности поощряет «жизнь в разобщенных, отделенных друг от друга этнических общинах», тогда как для того, чтобы предотвратить распространение экстремизма, британцы нуждаются в более определенной и четкой национальной идентичности. А еще ранее канцлер Германии сказала, что попытки ее страны построить мультикультурное общество потерпели полное поражение, а концепция мультикультурности, подразумевающая, что люди, представляющие разные культурные традиции, могут мирно сосуществовать друг с другом, не работает в Германии. По словам госпожи Меркель, ислам хоть и является частью современной Германии, иммигрантам надо прилагать больше усилий для того, чтобы интегрироваться в немецкое общество, включая необходимость выучить немецкий язык.

Сегодня мы наблюдаем попытки Франции заблокировать движение поездов с африканскими беженцами из Италии и даже приостановить свое членство в Шенгенском соглашении. Швей-

цария вводит запрет на строительство минаретов, а партия националистов получает места в парламенте Швеции.

В нашей стране многие эксперты тоже признают, что программа толерантности, принятая за основу работы с молодежью, не оправдала тех надежд, что на нее возлагали. В целях обеспечения собственной безопасности мигранты вынуждены селиться кучно. При этом интеграционные процессы идут крайне медленно. Общинные правила поведения мигрантов противоречат зачастую этике и нормам современного российского общества, закладываемым в обществе под влиянием сложных глобализационных процессов в стране

Настороженное, а зачастую и откровенно враждебное отношение к представителям иных культур и народов по всему миру достигло такого уровня, который нечасто наблюдался в истории, дополнительным стимулом этого стали продолжающийся экономический спад и обострившееся чувство культурной самоидентификации.

Мир становится открытым, и новейшая история показала, насколько катастрофичными могут быть последствия неразумной миграционной политики, не учета демографических ситуаций, и что уже сегодня эту задачу надо решать системно.

При этом крайне важно сегодня сделать больший акцент на упреждение конфликтов, необходимо занять проактивную позицию в борьбе за взаимопонимание между народами разных стран и поиске решения таких проблем. А значит, надо изучать ситуацию, отслеживать информацию, заниматься анализом, давать прогнозы, делать дорожную карту по развитию демографических и миграционных процессов. Уже сегодня и бизнес-сообщество и государство должны подключаться к этому процессу и создавать такие площадки, где эти бы прогнозы обсуждались и выстраивались бы принципы международного сотрудничества в экономической и политической жизни, где давались бы ориентиры для бизнеса по планируемым инвестициям. Только на таких площадках могут быть найдены решения для предупреждения и профилактики различных экономических кризисов.

Например, собственный цивилизационный уровень в народах Северной Африки настолько отличается от европейского, что все попытки модернизации извне привели ее к социокуль-

турной деградации. Сейчас судьба Африки зависит от того, какую помощь может оказать ей развитый мир. Может быть, имеет смысл уже сегодня открывать и инвестировать в производства и бизнес-образовательные программы там с тем, чтобы удерживать этот растущий человеческий демографический капитал на месте. Сделать его более качественным и способствовать его развитию. Либо наоборот, как это уже делается, например, в Китае - заниматься расширением экспорта рабочей силы.

В Китае за последние 40 лет население увеличилось почти вдвое. И меры по сдерживанию и контролю роста населения, предпринимаемые правительством республики, оказались не столь эффективными, как на них рассчитывали. В результате чего в отдельных регионах Китая можно наблюдать большую плотность населения на 1 кв. км. И основные усилия сегодня в Поднебесной направлены на расширение экспорта рабочей силы из густонаселенных регионов страны в малозаселенные сельскохозяйственные районы (в основном приграничные области) сопредельных государств.

При этом разработанная ими стратегия имеет в своем активе несколько направлений развития: инициирование китайскими предприятиями создания совместных предприятий с обязательным участием китайских рабочих; участие китайских специалистов на производстве в сопредельных странах с изысканием возможности пролонгации трудовых контрактов; взятие китайскими предприятиями в аренду земель, расположенных в приграничных областях сопредельных странах и т.д..

Тут следует заметить, что мы не даем готовых решений, но предполагаем, что некоторые территории могут стать либо перенаселенными, либо свободными, и миграционные потоки уже сейчас надо перестимулировать. Иначе перерегулирование их пройдет стихийно. Мы даем сигнал к диалогу людей науки и бизнеса. Это сигнал к тому, чтобы усилия всех сторон объединились и дали бы синергию. После чего эти тезисы могут стать предметом внимания правителей.

Это крайне важно, потому что, занимаясь качеством человеческого капитала, страна закладывает конкурентные преимущества для своих будущих поколений. Те страны, которые оценят значение этого фактора, и будут накапливать у себя таких людей, в будущем

только выиграют. Надо четко понимать уже сегодня, что в будущем борьба пойдет вокруг качественных человеческих ресурсов.

Футуролог Жорж Фридман предсказывает, что лет через 50, например, Америка будет искать способы, как привлечь к себе мексиканцев, хотя сегодня она всяким образом ставит для них барьеры. И, возможно уже сегодня политика США должна быть иной, нежели чем та, что проводится.

Одним словом, если человек становится ключевым ресурсом в конкуренции в будущем, то демографией и миграцией надо заниматься уже сегодня. Как отдельным государствам, экспертам и задумываться об этом обычным простым людям.

Мы предполагаем, что совсем скоро появится мода на жизнь в той или иной стране. Примерно, по типу модных клубов, где собираются мажоритарии. И все государства будут бороться за эту моду. Выиграет опять же та страна, которая эту моду сделает более очевидной для своего населения и народов других стран.

Если взглянуть на историческую справку, то значительную часть своего времени человечество не росло быстрыми темпами. И миллиардной отметки достигло лишь к 1804 году. Однако с этого момента хватило всего лишь 125 лет, чтобы оно удвоилось в своем количестве, а затем и вовсе стало расти по экспоненте. В результате за два столетия с 1800 года количество людей увеличилось в семь раз. Демографический центр тяжести приходится на слаборазвитые страны. Основной прирост населения приходится за счет развивающихся стран. Самой густонаселенной страной к 2050 году станет Индия (1, 69 млрд. человек). Затем Китай (1,3 млрд. человек). А Россия и Япония покинут топ-10 самых населенных стран мира. В менее развитых странах будут проживать 86% населения. При этом в развитых странах будет увеличиваться продолжительность жизни населения. К 2050 году количество пожилых людей увеличится в два раза. Все это будет влиять на миграционные процессы. Американский философ и системный аналитик Сэмюэл Хантингтон, имеющий к тому же огромное влияние на высшие круги в США, развил теорию столкновения цивилизаций в будущем. Согласно его теории, страны столкнутся в будущем за ресурсы. С тех пор маневры Америки не идут далее столкновения других в лобовом интересе за ресурсы. Но можно двигаться в совершенно ином направлении.

Не столкновение – а альянс цивилизаций на объединительной идее Детства. На такой альтернативной площадке могут родиться общие для мира идеи. Появиться интерактивная дорожная карта действий. Может возникнуть дискуссионная международная площадка для стран, представители которых могут влиять на общественное мировое мнение.

Вероятней всего, что первым вопросом в этом контексте станет тема будущего мира в контексте миграционных потоков. Как он будет выглядеть этот новый мир? Каковы развилки этого будущего? Насколько сегодняшняя ситуация угрожает общей стабильности? И тогда вот здесь могли бы выкристаллизоваться общие интересы для цивилизации.

Опять же мы не предлагаем конкретных решений. Мы хотим, чтобы тема Детство в контексте ключевых сфер стала предметом изучения отдельных государств. Мы предлагаем эту повестку сделать одной из ключевых в политиках государств. Причем, это важно не только для отдельных государств, но и для стабильности в мире. Цивилизации в целом.

Если эти процессы не учитывать, это неизбежно будет вести к столкновениям в будущем. И при развитии высоких технологий этот процесс может стать неуправляемым. А это при огромном милитаристском потенциале некоторых стран может привести к очень трагическим последствиям. Поэтому очень важно учитывать все эти моменты.

Чем хороша «детская» повестка? Тем, что это – не стратегия нивелирования заслуг других объединений. Она хороша, прежде всего, тем, что работает на объединение.

Если в стране демографический бум, но нет рабочих мест, образование в загоне и такая страна близка по расстоянию к более благополучной стране, то надо ожидать, что измученное бытовыми проблемами население скоро высадится на территории более благополучного соседа. Что делать тому? Ставить колючую проволоку и кордоны? Или все-таки создавать условия для людей на их территории, помогать им увидеть, наконец, свет в конце туннеля.

Мы просто показываем, насколько важно это учитывать в эпоху информационной открытости. Ни одно государство даже самое развитое с этим конфликтом не может справиться в одиночку. И не только в материальном смысле. Нужны экономиче-

ские обоснования, точные расчеты и главное – осознание того, что пока на эти процессы можно влиять. Именно сегодня эти потоки можно еще останавливать, оценивать экономически. Даже предлагать разделить расходы на преодоление этих последствий, либо на профилактику явлений, которые они могут создать в будущем. Допустим, в той же Северной Африке, при определенном политическом сопровождении, чтобы не возникали ситуации тоталитарного режима, это еще пока возможно сделать.

Разумеется, многофакторная и сложная игра. Сегодня пока мы видим только Америку с ее политикой потенциального ослабления конкурентов через развязывание конфликтов и замыканием друг на друга. А западный регион по-прежнему является лидером мировой модернизации. Тем не менее, и в западном типе общества накапливаются серьезные проблемы. Это и экология, и гипертрофированный культ потребления, и растущая примитивизация жизни в рамках массовой культуры. Это и проблема отношения Запада к менее развитой периферии. К сожалению, сегодня все более дает себя знать стремление западных лидеров использовать к своей выгоде трудности периферийных обществ, закрепить их отсталость и зависимость, превратить их в сырьевые придатки, отстойники вчерашних технологий и «грязных» производств. Это — недалководидная линия поведения, за которой стоят не просто те или иные просчеты в экономической и геополитической стратегии; она может нанести урон самим основам западной цивилизации, ее ценностям гуманизма, демократии и справедливости.

А здесь появляется шанс полностью поменять политику и избежать «конфликта цивилизаций». В ситуации более ясного предвидения можно заранее запланировать свои действия для достижения благоприятного сценария. А в ситуации мирового масштаба наибольший благоприятный сценарий, это - когда общества развиваются стабильно предсказуемо: экономики идут в рост, население плодится и угроз, не зависящих от воли человека, просто не возникает.

Одна из угрожающих демографических проблем в России, которая влечет за собою такие последствия, как снижение трудового, ресурсного, образовательного, научного потенциалов страны, - это старение населения. Однако особую тревогу вызывает

то, что в результате старения населения увеличивается заболеваемость и смертность, а рост хронических заболеваний неизбежно приводит к возрастанию числа инвалидов среди трудоспособного населения, а следовательно, к значительным экономическим потерям, которые необходимо уже сейчас предусмотреть.

Сложившийся в Российской Федерации в XX веке урбанистический тип расселения, имевший в свое время огромное значение для становления индустрии и планового хозяйства, в настоящее время является фактором, отрицательно влияющим на развитие экономики страны, тормозящим, в том числе, и успешную реализацию национальных проектов.

Проблема еще больше усугубляется нерациональными схемами расселения, сохранившимися со времен административной экономики, в результате чего при реализации инвестиционных программ продолжается неэффективное вложение средств, направляемых на развитие социальной инфраструктуры села, а миграционные процессы пока что носят стихийный, неуправляемый характер. Необходима серьезная разработка новой модели расселения граждан на территории России.

Демографический кризис неизбежно приведет к дефициту трудовых ресурсов в большинстве регионов страны, что в перспективе будет существенно ограничивать экстенсивные факторы экономического роста.

Социальные проблемы образования, их трансформация в современных общественно-политических и экономических условиях являются одними из острейших в России. Изменяющиеся общественные и личные потребности людей вызывают необходимость проведения образовательных реформ, которые, безусловно, дают новые импульсы развития всем формам образования, совершенствуют управленческие структуры, способствуют обновлению и модернизации содержания, форм, методов обучения и воспитания.

Перечисленные выше социальные проблемы как объект прогноза, безусловно, являются взаимозависимыми. Каждая из них может усиливать или снижать остроту других и выступать определенным условием, фактором по отношению к другой. Все вместе они представляют комплекс взаимосвязанных проблем, которые будут определять будущее России.

2.5. Миграционная политика как инструмент политических решений

В общественных науках последние два десятилетия все больше публикаций, посвященных миграционной проблематике. Векторы миграционной активности, ее причины и последствия изучаются историками, политологами, юристами, социологами и др. Это вызывается, во-первых, поиском соответствующей государственной политики с точки зрения национальной безопасности и социальной стабильности общества. Во-вторых, без понимания системных проблем невозможно осуществлять научное обоснование принимаемых решений в миграционной политике. Теоретический подход к этому вопросу не может базироваться только на обобщении эмпирических данных, на мониторинговых и подобных программах. Стоит согласиться, что основанный на междисциплинарном дискурсе метатеоретический подход, требует необходимость разработать в рамках общественных наук.

По рекомендации ООН мигрантами считаются те, кто живет не в стране рождения более одного года, в том числе и студенты. Различают миграцию внешнюю и внутреннюю, трудовую миграцию, постоянную, временную, сезонную, маятниковую. Миграция выделяется и по формам реализации: организованная, (при участии государственных и общественных организаций) и неорганизованная (самостоятельная: добровольная, принудительная, вынужденная, переселенческая миграция). Особое место занимает этническая миграция. Миграционные потоки людей в зависимости от формы могут называться беженцами, вынужденными переселенцами, репатриантами, трудовыми мигрантами.

Сложно отнести к добровольным мигрантам 2,5 млн. человек, в основном русских, выдвинутых в период 1989-1994 гг. из новых государств Средней Азии в ходе распада СССР. В странах бывшего СССР большинство стали мигрантами после распада Советского Союза по причине рождения за пределами той страны, в которой они оказались.

Современные социологические исследования показывают,

что этнополитические причины переезда в Россию чаще всего переплетаются с дискриминацией по этническому, конфессиональному и языковому признаку и чисто с военными действиями (беженцы из Чечни, Средней Азии, Украины и т.д.)

За последние два десятилетия в постсоветской России показатели мобильности в абсолютных цифрах не изменились - около 4 млн. ежегодно. Главным образом, это связано с новой методикой подсчета: к мигрантам перестали относить ряд категорий, например солдат-срочников, заключенных; произошли изменения в фиксировании мигрантов по сроку регистрации и т.д. К тому же трудно поддается учету временная трудовая миграция.

В постсоветский период особое место занимает этническая миграция. В республиках Северной Кавказа с 1989 г. по 2010 г. общая численность русских проживающих в Чечне, Дагестане и Ингушетии сократилось с 258 тыс. чел. (14% в составе населения) до 131 тыс. (2.8%). Например, в Дагестане численность русских уменьшилось на 45 тысяч. Существенно сократилось численность русского населения в Туве - с 98 тыс. человек (32%) в 1989 г. до 49 тыс. (16%) в 2010 году.

В России основной причиной миграции является неудовлетворительная экономическая ситуация в том или ином регионе. По данным Росстата, по оттоку населения в 2013 г. лидировали Поволжье, Северный Кавказ, Сибирь, Дальний Восток. По количеству приезжающих первенство сохраняет Центральный Федеральный округ (в 2012 г. - приток составлял около 150 тыс. чел.) и Северо - Западный округ (приток 30 тыс. человек).

В связи с хозяйственной разрухой начала 90-х гг. произошло масштабное сокращение населения северных территорий. В 1991 г. в границах современного Сибирского федерального округа жило 22 млн. чел., а в 2013 г. меньше - 19 миллионов.

В 2004 г. из Сибирского Федерального округа уезжало 18 человек на каждые 10 тыс. жителей. Из Дальневосточного округа уезжало еще больше 130-180 чел. на каждые 10 тыс. человек, в последние годы от 30 до 36 чел. .Значительной миграции на эти территории не наблюдалось. Доля Дальнего Востока в миграционном приросте России из бывших союзных республик составила 1.3%, в пограничных районах (Приморский и Хабаровский края, Амурская область) - всего 1%. А в нефтедобывающих

районах – в Ямало-Ненецком и Ханты-Мансийском автономных округах положительный миграционный поток растет непрерывно.

Миграционное законодательство Российской Федерации опирается на Конституцию РФ, Закон о гражданстве Российской Федерации 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» 2002 г., «Концепцию регулирования миграционных процессов» 2003г. Стратегическим документом в этом направлении стала «Концепция государственной миграционной политики РФ на период до 2025 г.» 2012г., определившая базовые принципы регулирования миграционных процессов. Положения этого документа касаются как мигрантов, прибывающих в Россию для временной трудовой деятельности, так и на постоянное место жительства. Отдельно выделено направление – работа с соотечественниками.

Практически по всем аспектам миграционной политики на сегодняшний день в обществе и научных кругах нет не только однозначных ответов. Без обсуждения этих вопросов в публичном поле невозможно выработать эффективную миграционную политику.

Путин В.В. в статье “Россия: национальный вопрос” писал: “Простое механическое ужесточение миграционной политики не дает результата. Во многих странах такое ужесточение приводит к увеличению доли нелегальной миграции. Критерий миграционной политики заключается не в ее жесткости, а в ее эффективности».

По мнению руководителя Института национальной стратегии Михаила Ремизова, на практике акцент делается на пропагандистской и культурно – просветительной работе. Так, в одной из средних школ в Приморском районе Архангельской области работает центр межнациональной дружбы, где школьников знакомят с культурой разных национальностей. Специалисты считают, что подобного рода центры нужны, но финансировать их должен не федеральный центр, а диаспоры, общественные организации, посольство тех стран, чьи граждане уезжают на заработки в РФ. В 2013 г. при содействии Минрегиона было решено создать десяток центров межнациональной толерантности и затратить 1,5 млрд. руб. Но мероприятиями «фестивального толка» миграционную проблему не решишь. Практика «прини-

мающих» западных стран показала, что адаптация мигрантов за счет изменения норм поведения, интеграции в культурное поле не происходит.

Ряд исследователей считает, что опыт хасидских, арабских и прочих кварталов в западных городах для России лучше не перенимать, ибо он по своей природе конфликтогенен.

В июне 2013 г. глава Федеральной миграционной службы (ФМС) К. Ромодановский объявил о «наступлении на фронте с нелегальными мигрантами», что во многом объяснялось увеличением в 2012-2013 гг. на треть приезжающих из ближнего зарубежья в РФ и ростом преступности среди них. Как показывает практика, такие меры как «фильтрующие» посты на вокзалах, борьба с «резиновыми» квартирами, казацьи дружины в Ставропольском и Краснодарском крае малоэффективны.

Противники огромного притока мигрантов обращают внимание на качество трудовых ресурсов: только 7% гастарбайтеров выезжают в Россию с профессией «в руках». Это касается прежде всего выходцев из трудоизбыточных республик Северного Кавказа и Центральной Азии с их правом свободно переселяться в крупные мегаполисы России.

До начала 2000-х гг. из Центральной Азии прибывали люди, знающие русский язык. Сегодня же в Туркмении и Узбекистане, проводивших в течение двух десятилетий политику дерусификации образования и культуры, молодежь в своем большинстве не знает русского языка. В Киргизии и Таджикистане происходил процесс упадка и примитивизации общественных отношений. Существует опасность, что превышение определенного уровня притока мигрантов, может привести к непредсказуемым последствиям. Более 30% мигрантов – это граница, замеченная учеными, после преодоления которой мигрантами отток коренных жителей ускоряется. Поэтому предлагается ввести визовый режим для таких мигрантов.

Другие специалисты считают, что нехватку трудоспособного населения можно компенсировать за счет притока 1 млн. чел. ежегодно. При этом легализация мигрантов может дать дополнительные средства для социальных программ «принимающего» государства, что подтверждается практикой ряда европейских государств. Например, с 2005 г. по 2011 г. итальянское

государство заработало 1,4 млрд. евро за счет разницы между выплачиваемыми мигрантами налогами и затратами на программы их интеграции.

Вопрос о визовом режиме глава ФМС считает не актуальным. Такой же позиции придерживаются и ряд ученых, в частности Л.М. Дробижева, руководитель Центра исследования миграционных отношений.

Одна из главных проблем миграционной политики – получение гражданства. До 2002 г. этим вопросом в РФ занималось МВД, затем ФМС и загранучреждения РФ.

За 1992-2013 гг. российское гражданство получили 8 млн. чел. из 9,6 млн., приехавших на постоянное жительство в Россию. Получение гражданства в эти годы происходило в ускоренном порядке. Такой подход был оправдан в 1990-е годы, когда сотни тысяч русских «выдавливались» из бывших республик, но и после 2002 г. срок проживания в России до получения гражданства не превышал 2-х лет, все иностранцы натурализируются в ускоренном порядке.

По линии госпрограммы содействия добровольному переселению соотечественников в 2013 г. гражданство получили более трети иностранцев.

В апреле 2014 г. был принят закон «о носителях русского языка», по которому гражданство можно получить также в течение двух лет.

Практика ускоренного урегулирования получения гражданства целесообразно в исключительных случаях, например, – для вынужденных мигрантов с Украины, пострадавших от вооруженных столкновений. В странах ЕС обратный процесс: вместо ожидаемой отмены виз или упрощения визового режима украинцам станет сложнее выехать в эти страны. На Западе для получения гражданства требуется 5-10 лет законного проживания в стране.

Миграционные риски остаются одним из главных рисков неизбежности в ЕС. Польша одной из первых пошла на усложнение визовых требований для Украины.

В России, как и в ряде других стран, ужесточение иммиграционной политики сталкивается с сопротивлением магнатов строительной индустрии, пищевой промышленности и сель-

скохозийственных производств и др., живущих за счет гастарбайтеров.

По закону “О гражданстве РФ” 2002 г. процедура получения гражданства предполагала прохождение теста только на знание русского языка. Задания теста были утверждены Министерством образования в 2003 г. Прием экзаменов был возложен на несколько вузов в каждом регионе, (например, в Москве их было - 11, в СПб-6). Для сдачи экзамена, рассчитанного на три часа, достаточно было знание языка на базовом уровне. Ряд категорий освобождались от тестирования, в том числе и бывшие граждане СССР.

Еще в 2007 г. зазвучали предложения ряда политиков об использовании зарубежного опыта “страноведческого тестирования” для мигрантов. Тогда ФМС посчитала приемлемой существовавшую процедуру получения гражданства, так как в основном в тот период его получали выходцы из СНГ, и 70% из них - русские.

В 2012 г. руководство страны заявило, что в 2013г. мигранты для получения разрешения на работу, для приобретения полноценного миграционного статуса должны сдавать экзамены по русскому языку, культуре, основам права. Но только в июне 2014г. Минобрнауки и четыре института (государственный институт русского языка им. Пушкина, РУДН, МГУ, СПбГУ), представили окончательную редакцию тестов на знание русского языка, истории России и российского законодательства для трудовых мигрантов. Осенью 2014 г. нормативная база для приема обязательных экзаменов проходила регистрацию в Минюсте. Экзамены для гастарбайтеров и соответствующий сертификат стали обязательны с 1 января 2015 г. Ответить необходимо на треть указанных вопросов. За сдачу и пересдачу предусмотрена плата. Был открыт специальный обучающий портал в интернете для иностранцев, изучающих язык с нуля.

Глава центра “Миграция и закон” Г. Джураева считает, что плата за экзамен и требования к историческим познаниям и юридической грамотности слишком завышены. По ее мнению, неудачно составленная экзаменационная методика может привести к коррупции. Не уделяется должного внимания в тесте и прикладным знаниям. Но самое главное, что может свести ре-

зультативность этой меры к минимуму, по мнению экспертов, неэффективный механизм выдворения нелегалов и отсутствие санкций за нарушение российского законодательства.

В 2014 г. предпринимались соответствующие меры для обучения детей-мигрантов и переселенцев. В России, по данным ФМС, около 1 млн иностранных граждан в возрасте до 17 лет, в основном из Азербайджана, Армении, Белоруссии, Казахстана, Киргизии, Узбекистана. Речь идет и создании учебников по русскому языку и литературному чтению, адаптированных к особенностям языка людей, изучающих русский. Комиссия по русскому и литературе при президенте не раз поднимала этот вопрос. Институт содержания и методов обучения Российской Академии образования последние пять лет предлагали соответствующие проекты. Тем более, что раньше подобные учебники входили в федеральный реестр, но в связи с его неоднократным сокращением Минобрнаукой они исчезли. Исчезли и школы русского языка для детей – мигрантов, где учились в течение одного года.

В 2014 г. Минобрнауки приступило к разработке особой концептуальной модели учебников с 1 по 6 класс, для тех обучающихся, для которых русский язык не является родным. Апробация этих методик будет происходить в 17 субъектах РФ.

Другой возможный путь изучения русского языка мигрантами – организация учебы в странах “поставляющих” мигрантов, в бывших советских республиках. Одна из таких республик – Таджикистан. По данным ФМС, в 2013 г. в России находилось около 1,5 млн. чел. По неофициальным данным, вдвое больше. Их денежные переводы на родину составляют около половины ВВП страны. По заявлению министра образования Таджикистана “мы хотели бы иметь возможность сертифицировать наших граждан в своей стране. Ведь у нас есть и курсы русского языка, и филиалы российских вузов, и Российско-Таджикистанский (славянский) университет” И резонно задается вопросом: “Почему наши граждане могут в Душанбе сдать тест TOEFL на знание английского или получить сертификат китайского института Конфуция, но не имеют возможности пройти российские экзамены? ”. В Таджикистане работают также немецкие и американские центры по отбору трудовых мигрантов, которые отбирают квалифицированных таджиков, обучают их языку, а

затем увозят рабочую силу в Германию, США и другие страны. Российские центры такого распространения не получили.

Несколько лет назад был подготовлен договор, по которому около четырехсот преподавателей из России должны были приехать в Таджикистан. Тогда этот проект не состоялся. В 2014 г. было доставлено несколько тысяч учебников по русскому языку и начались переговоры о дальнейшем сотрудничестве. В этом плане, на упущенные возможности на Украине не раз обращал внимание руководитель Россотрудничества при МИДе К. Косачев: «Когда мы вели переговоры об открытии культурного центра в одном из городов Украины, нам, посмеиваясь, сказали, что в городе уже 10 лет работают центры США и Евросоюза».

Для регулирования миграционных потоков, для уменьшения нелегальной миграции в последнее время стали приниматься действенные меры. Одной из таких мер стало внедрение системы легализации через патенты, позволяющие работать у физических лиц в течение 1000 дней. И хотя здесь есть свои «подводные камни», в 2014 г. патенты дали в казну 29 млрд. рублей. С января 2015г. покупка персонального патента станет новым условием для всех гастарбайтеров из стран СНГ, въезжающих в Россию без визы.

В 2014 г. наблюдалась положительная динамика миграционной ситуации в Москве, где зарегистрированных мигрантов было на 50% больше, чем в предыдущем году: на учёт было поставлено 2,2 млн. человек вместо 1,4 млн. Сокращению числа нелегальных мигрантов способствовало закрытие въезда для лиц, нарушивших миграционное законодательство, а также ограничение пребывания граждан из-за рубежа без разрешения в течение трёх месяцев один раз в 180 дней. В октябре 2014 г. рассматривалась законодательная инициатива, внесенная в рамках поручения президента, высказанного в Послании Федеральному Собранию, иностранцы, находившиеся незаконно более года в стране, становятся невъездными в течение десяти лет.

Летом 2014 г. был принят закон, обязывающий работодателей выплачивать взносы в Фонд социального страхования за иностранцев, «временно пребывающих на территории РФ», т.е. у имеющих миграционную карту, но без разрешения на временное проживание. Считается, что это нововведение приведет к «подо-

рожанию» дешевой иностранной рабочей силы, и, следовательно, к выравниванию стоимости рабочей силы из зарубежья и РФ, что должно снизить предпочтение работодателей к мигрантам. С другой стороны, этот закон повысит социальную защищенность иностранных граждан, временно пребывающих в России. В случае временной нетрудоспособности, они смогут получать пособия, при этом медицинские услуги для них останутся платными. В связи с взысканием работодателями страховых взносов, беженцы, получившие этот статус, независимо от того, гражданами какой страны они являются, имеют право на пенсионное обеспечение в период действия этого статуса. По данным пенсионного фонда (ПФР) по состоянию на ноябрь 2014 г. было принято 400 решений по лицам, вынужденных покинуть территорию Украины и приобретших статус, позволяющий получить пенсионное обеспечение. Такая небольшая цифра свидетельствует о том, что процесс получения статуса беженца затягивается, к тому же многие надеются вернуться. Более того, граждане России, постоянно проживавшие на Украине и вернувшиеся на родину, имеют право на пенсионное обеспечение в соответствии с российским законодательством.

Вопросом миграции, беженцами занимаются Совет по международным отношениям, Комиссия Совета по развитию гражданского общества и правам человека по миграционной политике, Комиссия Общественной палаты по проблемам безопасности и множество других консультативных и общественных организаций. В 2014 г. были созданы координационный штаб при Общественной палате РФ, Союз беженцев Украины, который должен способствовать централизованному решению проблем, связанных с оказанием юридической и гуманитарной помощи переселенцам. Адаптацией беженцев (которых, по данным ФМС, в 2014г. 830 тыс.) занимается и Комитет общественной поддержки жителей юго-востока Украины, заседания которого еженедельно проходят в Совете Федерации.

Федеральная миграционная служба оказалась не совсем готова к приёму вынужденных иммигрантов с Украины. Больше половины из них стремятся оформить российское гражданство, другие нуждаются в статусе временного переселенца. Отсутствие этих документов создаёт проблемы с их трудоустрой-

ством, так как по нормам РФ, за каждого нелегала ФМС вправе взимать штраф до 800 тыс. руб. Законодательные и нормативные акты ФМС создавались до украинского кризиса и сегодня необходимы соответствующие изменения. По данным Минтруда, на конец октября 2014 г. в России трудоустроено более ста девяти тысяч украинцев, вынужденно покинувших свою страну. Из них более половины получили работу при помощи службы занятости.

Проведение национальной политики и миграционной её составляющей, по мнению ряда экспертов, требует органа, который может координировать деятельность разноплановых влиятельных ведомств.

В 2014 году началась реорганизация и в этом направлении. Федеральное ведомство Министерство регионального развития (Минрегион) было упразднено, поскольку значительная часть его компетенций была распределена по территориальному принципу: между Министерством по развитию Дальнего Востока, Министерством по делам Крыма и Министерством по развитию Северного Кавказа. После упразднения Минрегиона курирование межнациональных отношений поручено Минкультуры. В ведении Министерства будет и Центр мониторинга и предупреждения национальных конфликтов.

Миграционная политика многонациональной страны может стать эффективным инструментом решения жизненно важных для государства задач. Одна из таких задач – стать интегратором постсоветского пространства. Деятельность миграционных органов, нацеленных, в конечном счете, на недопущение национальных конфликтов, должна быть направлена на организацию системы формального и неформального сотрудничества различных структур, ответственных за эту сферу. Эффективность миграционной политики может быть повышена путем создания или привлечения специального органа, который будет отслеживать целесообразность тех или иных решений и предпринимаемых мер.

Обсуждение поставленных проблем должно быть в центре общественного внимания, политиков, ученых.

Заключение

Роль политического прогнозирования в развитии общества, экономики, управлении политическими и социальными процессами неуклонно возрастает, что обусловлено их существенным усложнением, значительным увеличением количества факторов, которые необходимо учитывать для правильной оценки перспектив и последствий предпринимаемых действий в том или ином направлении.

Проведенное исследование дает возможность представить, что только комплексный и системный подход позволяет проникнуть в суть исследуемой проблемы. Данная работа является одной из первых попыток дать комплексную оценку прогностической функции миграции населения в России в изменившихся социально-экономических условиях и разработать меры по совершенствованию системы управления миграционными процессами. В связи с этим мы рассматриваем наше исследование лишь как начало важной в научном и практическом отношении работы.

В настоящее время нам представляется приоритетной теоретической и практической задачей исследование возможных способов повышения эффективности политического управления. Управление, не достигающее поставленных ближних и дальних стратегических целей, не может считаться эффективным. В работе показано как можно преодолеть недостатки управления, связанные с механизмом принятия решений. Для эффективного управления необходимо понимать, что события в обществе, многочисленные проблемы российского общества не могут рассматриваться изолированно. К ним надо подходить как к единому целому. Наиболее актуально задачей является согласование экономической и социальной политики, обеспечение синхронности преобразований, и устойчивого развития.

Работа объединяет понятия систем, сложности и управления и предлагает методологическое средство для совместного осмысления этих понятий.

Изучение теоретических материалов и современных статистических данных, а также практический опыт по рассматриваемой проблеме; анализ состояния, перспектив и основных

тенденций сегодняшней миграционной ситуации, актуальность развития прогностической деятельности в России позволяет автору сделать следующие выводы и предложения.

1. Политические и экономические изменения, произошедшие в стране за последние два десятилетия, обозначили различие между процессом политического прогнозирования и предвидением как процедурой генерации возможных вариантов будущего и собственно предсказанием и потребовали кардинального изменения подходов к решению вопросов, связанных с управлением государством, развитием регионов,

2. Политическое прогнозирование было рассмотрено в контексте формирования стратегии, выбора и обоснования целей.

В результате изучения базовых принципов, лежащих в основе прогнозирования, таких как принцип историзма, социальной детерминации и развития, согласованности, вариантности, верификация, непрерывности, можно сделать вывод о значительных возможностях этого деяния при исследовании различных социальных и управленческих объектов и явлений. В настоящее время, в прогностике накоплен богатый опыт проведения исследований различной специфики, затрагивающий практически все области государственного управления. Многообразие управленческих задач, которые решаются с помощью прогнозирования, обуславливает широкую типологию прогнозов.

В работе раскрывается понятие политического прогнозирования миграционных процессов как операции комплексной оценки социальных последствий политических, экономических решений. Такая постановка вопроса позволила по - новому раскрыть проблему политического прогнозирования в управлении миграционными процессами современной России.

В настоящее время, в ходе развития современного общества необходимо рассматривать проблемы миграции как объективную реальность в эволюции человеческого общества. В силу объективных причин он может быть как конфликтным, так и приводящим общество к стабильности. Но в любом случае данный процесс видоизменяет социальную ситуацию как экономически, так и политически. До определенного момента он протекает незаметно и примитивно, носит несистемный

характер, выражаясь лишь в перемещении отдельных индивидов и групп, в результате чего потенциалы конфликтности и экономические показатели регионов выхода и приема видоизменяются. Постепенно, под влиянием множества факторов миграционный потоки принимают достаточно массовый и в целом стихийный характер, который не может не сказаться на стабильности общества, в котором они имеют место.

Это все приводит к возникновению объективной необходимости теоретического осмысления проблем политического прогнозирования в управлении миграционными процессами.

Сегодня нам представляется очень важной теоретической и практической задачей исследование возможных способов повышения эффективности социального управления. Управление, не достигающее поставленных ближних и дальних стратегических целей, не может считаться эффективным. В работе показывается, как можно преодолеть недостатки управления, связанные с механизмом принятия решений. Для эффективного управления необходимо понимать, что значимые события, происходящие в обществе и его многочисленные проблемы не могут рассматриваться изолированно. К ним надо подходить как к единому целому. Политической задачей является согласование экономической и социальной политики, обеспечение синхронности преобразований и устойчивого развития. Теоретическая задача поиска механизмов построения гармонической системы Человек-Общество-Природа в решении практических задач означает наиболее полный учет интересов многочисленных социальных групп. Учитывая длительность процесса демократизации российского общества, предпринята попытка научно обосновать и предложить методiku учета многообразных противоречивых факторов, интересов при принятии важных, зачастую судьбоносных решений.

Проведенный в результате исследования анализ существующей, а также политический прогноз современной миграционной, демографической и социально-экономической ситуации в современной России позволяет сделать ряд выводов.

1. Глобальная реструктуризация мировой экономики, интенсификация международной торговли и других трансакций,

породили на границе тысячелетий развитие новых процессов политической коммуникации и трансфертных технологий в виде различного рода миграций, в том числе и рабочей силы. Эта тенденция в дальнейшем будет усиливаться. Будут формироваться новые модели пространственной мобильности, которые внесут существенные изменения в понимание самого феномена миграции. Россия оказалась вовлечена в процесс активного миграционного обмена.

2. Сегодня наше государство является крупным принимающим центром и будет, по-видимому, оставаться таким на протяжении долгого времени. Руководство декларирует свою заинтересованность в приёме мигрантов, что обусловлено демографической ситуацией в стране; сохраняющимся в условиях перехода к рыночной экономике недостатком кадров в ряде производств по отдельным профессиям и специальностям; определёнными несоответствиями и противоречиями между потребностью в рабочей силе и наличием трудовых ресурсов в территориальном и отраслевом разрезе и т.д.

3. В настоящее время массовый приток иностранных граждан в Россию чаще всего имеет в своей основе чисто экономические мотивы.

4. Разносторонний подход к рассмотрению процесса миграции позволяет выявить две его ипостаси: «положительную» и «отрицательную». Наряду с положительными фактами (реализация конституционного права свободы передвижения и выбора места жительства, развитие рыночных отношений, вхождение в международный рынок труда), влияние на ситуацию в стране (а, следовательно, и актуализацию управления) оказывают и отрицательные составляющие миграционных процессов. К острейшим вопросам относятся проблемы оттока за рубеж высококвалифицированных кадров; «центростремительность» миграционных потоков внутри страны, приводящая к социальной и экономической деградации ряда регионов; возникновение дисбаланса, порождаемого неадекватными качественными характери-

ками гастарбайтеров; расширение масштабов нелегальной иммиграции. Кроме того, стихийное распределение иммиграционных потоков по территории России создаёт дополнительные осложнения в социальной обстановке. Анализ опыта российских силовых ведомств показывает реальность среды мигрантов для криминогенных элементов.

5. Миграционные процессы постсоветского периода в России приобрели активный, хотя и скрытый характер вяло тлеющего конфликта, готового вспыхнуть в любой момент и на любой территории страны, связанной с миграцией населения. Негативному восприятию миграции и мигрантов способствует не только недостаточная статистическая информация, агрессивность и предвзятость отечественных СМИ, но и в какой-то мере сознательная политика властей.

6. Следует также признать, что жёсткое директивное управление миграционными процессами в имеющемся нормативно-правовом пространстве невозможно, да и опасно, особенно с точки зрения вероятных политических последствий. Следовательно, необходимо преодолеть стихийное развитие миграции, найти рычаги воздействия на этот процесс, снизить негативные последствия для общества и государства, наиболее эффективно использовать потенциал иммигрантов. Нам нужно быстрее включать социальные механизмы управления миграцией: создавать целевые программы в области миграции, в том числе - инвестиционные, обеспечивающие необходимые социально-экономические условия жизнедеятельности иммигрантов, восстановление и развитие экономики и социальной сферы районов их преимущественного проживания.

7. Таким образом, в результате политического прогнозирования миграционной ситуации и тенденций её развития выявилась основная проблема - необходимость грамотного воздействия государства на этот процесс в виде его регулирования. В этих условиях требуется определить политику государства в области миграции как способ нахождения и

реализации оптимальных решений, соединяющую в себе все остальные элементы управления.

Миграционная политика представляет собой систему общепринятых на уровне управления идей и концептуально объединённых средств, с помощью которых, прежде всего, государство, а также его общественные институты, соблюдая определённые принципы, соответствующие конкретно-историческим условиям страны, предполагают достижение целей, адекватных как этому, так и последующему этапу развития общества.

8. Реализация политики в области миграции предполагает необходимость решения в ближайшей перспективе конкретных управленческих задач на федеральном и региональном уровне. В качестве основных направлений деятельности органов государственной власти по регулированию миграционных процессов в Российской Федерации следует назвать 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 Российской Федерации.

Авторы

Рябова Е.Л. - доктор политических наук, профессор, главный редактор международного издательства «Этносоциум» / «Культура Мира»

Бормотова Т.М. - ведущий научный сотрудник ФГКУ «ВНИИ МВД России» (Всероссийский научно-исследовательский институт) с 2012 года, кандидат социологических наук

Шикула И.Р. - кандидат юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник ФГКУ «ВНИИ МВД России» (Всероссийский научно-исследовательский институт)

Радченко А.Ф. - кандидат политических наук, докторант кафедры национальных и федеративных отношений, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Суздалева Т.Р. - кандидат исторических наук, доцент Кафедра истории МГТУ им. Н.Э. Баумана

Коллективная монография

Под общей редакцией Рябовой Е.Л., Бормотовой Т.М.

**УПРАВЛЕНИЕ МИГРАЦИОННЫМИ ПРОЦЕССАМИ
СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ:
ПОЛИТИЧЕСКОЕ ПРОГНОЗИРОВАНИЕ**

Наш сайт: www.etnosocium.ru

E-mail: etnosocium@mail.ru

Необходимую научную литературу

Вы можете приобрести на сайте www.knigadom.com

Оригинал-макет подготовлен

Международным издательским центром «ЭТНОСОЦИУМ»

Отпечатано в типографии

Международного издательского центра «ЭТНОСОЦИУМ»,
105066, Москва, Спартаковская ул., д. 19, стр. 3.

Зам. гл. ред. С.В. Чапкин

Корректор Е.А. Белоусова

Дизайн и верстка Т.А. Брик

Бумага офсетная № 1. Гарнитура Minion Pro.

Формат 60x90/16. Тираж экз. 500 Усл. п. л. 8

**МЕЖДУНАРОДНЫЙ ИЗДАТЕЛЬСКИЙ ЦЕНТР
«ЭТНОСОЦИУМ»**

Журнал «ЭТНОСОЦИУМ и межнациональная культура»
входит в перечень ВАК РФ

В составе редакционного совета ведущие государственные, общественные деятели, выдающиеся российские и зарубежные ученые. В работе журнала участвуют все регионы России, страны Латинской Америки, Китая, Европы. Журнал распространяется во всех органах государственной власти России (во всех регионах), в посольствах зарубежных стран и за рубежом.

ИЗДАТЕЛЬСТВО ОСУЩЕСТВЛЯЕТ:

создание, регистрация, издание и продвижение журналов и альманахов; помощь во всех вопросах, в том числе в юридических, бухгалтерских, арендных, кадровых.

Редакционная подготовка

(литературное и техническое редактирование), дизайн.

Рецензенты и оппоненты, доктора наук и профессора.

Издаем книги, монографии, авторефераты, учебные пособия и др. на высоком уровне, нужным тиражом!

В процесс выпуска книги входит:

- * допечатная доработка (по желанию автора)
- * редактирование;
- * корректура;
- * подготовка электронного макета;
- * присвоение ISBN;
- * присвоение кодов УДК, ББК и авторского знака;
- * разработка дизайна обложки;
- * печать тиража (различными способами: офсет, цифра);
- * передача 16 экземпляров в Книжную палату;
- * рассылка готового тиража по территории РФ.

Все изданные нами книги проходят рецензирование и квалифицированную предпечатную подготовку.

www.etnosocium.ru
тел: +7 (495) 708-30-00
e-mail: etnosocium@mail.ru