

ПРИМЕНЕНИЕ ПРОЦЕССНОГО ПОДХОДА К УПРАВЛЕНИЮ МИГРАЦИОННЫМИ ПОТОКАМИ В РОССИИ

И. А. Кулькова

Уральский государственный экономический университет

Поступила в редакцию 7 февраля 2018 г.

Аннотация: статья посвящена проблемам регулирования миграции в нашей стране. Автор развивает процессный подход к управлению миграционными потоками: составлена схема процесса государственного управления миграцией, проанализированы ключевые элементы процессного подхода: вход процесса, выход процесса, ресурсы, владелец процесса, потребители процесса, показатели процесса – применительно к процессу управления внешней и внутренней миграцией в России. Выделены преимущества данного подхода по сравнению с реализацией отдельных функций управления.

Ключевые слова: управление миграцией, регулирование миграционных потоков, процессный подход к управлению.

Abstract: this article is devoted to a problem of regulating migration in Russian Federation. The author develops a process approach to the management of migration flows: the scheme of state migration management process is compiled; key elements of the process approach are analyzed with reference to external and internal migration management in Russia: process input, output of the process, resources, the process owners, process users, process indicators. The advantages of this approach are defined in comparison with the implementation of individual functions management.

Key words: management of migration, migration flows regulation, process approach to management.

Непрерывные процессы миграции разных племен и народностей были характерны для всей истории человечества. Изменение климата, природные и рукотворные катаклизмы, войны, сокращение ресурсов для жизни во все времена вызывали отток населения с определенных территорий, а другие территории, где условия были благоприятны для жизни, наоборот, характеризовались безудержным ростом численности мигрантов. На переломных этапах истории, наблюдая, куда и почему едут люди, можно получить более ясное представление о сути общественных процессов [1, с. 32–35].

В конце XX в. и начале XXI миграция значительно ускорила процессы глобализации в мире, ослабла национальная принадлежность населения, появилось понятие «человек мира», вместе с технологиями переезжали работники, «мигрировали» элементы культуры и ценности. Взаимосвязь миграции с политикой, экономикой привела к изменению правовых аспектов взаимодействия стран. Массовая миграция затронула все стороны жизни современного общества.

Управление миграционными процессами является сложным социально-экономическим процессом, затрагивающим различные сферы жизни

не только мигрантов, но и всего населения. Создаваемые государствами препятствия для междоународного или межрайонного перемещения мигрантов в целях обеспечения национальной безопасности носят либо временный, либо формальный характер, поскольку мигранты, как наиболее активная часть населения, достаточно быстро находят пути обхода запретов: путем формального исполнения запретительных законодательных актов или путем незаконной миграции. Руководство страны со своей стороны периодически отменяет запреты из-за их неэффективности или в связи с изменением социально-экономической и демографической обстановки.

В последние годы наблюдается противоположный глобализации процесс, сопровождающийся ужесточением миграционного законодательства и контроля его исполнения во многих европейских государствах, строительством стен на границах между государствами (как в странах Прибалтики и в Украине), введением визового режима. Причиной таких мер послужило распространение терроризма, террористические и противоправные действия мигрантов с востока и из Африки в Европе.

В изменяющихся условиях Россия должна оперативно менять приоритеты и цели миграционной политики по отношению к внешним мигрантам.

Во внутренней миграции в настоящее время процесс территориального перераспределения населения в Российской Федерации является неоптимальным с точки зрения государства и его интересов. Длительное (более 25 лет) сохранение направления миграционных потоков из северных территорий в южные и с востока страны в центральную и западные ее части приводят к уходу людей с обширных территорий, что особенно негативно сказывается на защите интересов страны в приграничных и благоприятных с точки зрения хозяйственного освоения территориях. В отношении внутренней миграции также требуется изменение миграционной политики государства.

Цель исследования – выявить тенденции управления и обосновать процессный подход к управлению миграционными процессами в России на современном этапе.

1. Миграция как объект управления

Под миграцией понимается всё многообразие пространственного движения населения, независимо от его характера и целей. Миграция – механическое прибытие и выбытие населения путем перемещения его через границы административно-территориальных образований или государств с целью перемены места жительства или места работы [2].

Миграция выполняет ряд важных функций:

- обеспечивает перераспределение рабочей силы между трудоизбыточными и трудонедостаточными регионами;

- способствует структурным сдвигам в экономике;

- способствует обмену опытом, в том числе производственным;

- обеспечивает рост производительности труда как мигрантов, так и коренного населения;

- ведет к обновлению кадров, что особенно важно для малонаселенных территорий;

- способствует более полному удовлетворению потребностей мигрантов.

Кроме того, миграция оказывает часто решающее влияние на демографическую ситуацию на территории, общую численность населения. На рис. 1 представлен прирост численности населения России только за счет миграционного обмена населением с зарубежными странами.

Как видно из данных рис. 1, весь период с 1990 по 2016 г. миграция давала положительный прирост численности населения России. В разные годы ее вклад в увеличение (или сдерживание сокращения) численности населения был различен, что обуславливается социально-экономической и геополитической ситуацией.

Основной миграционный обмен происходит с государствами-членами СНГ, а также бывшими республиками Советского Союза. Доля приезжающих из этих стран составляет более 80 %. Что касается эмиграции из России, то в 90-х и начале 2000-х гг. эмиграция в страны дальнего зарубежья составляла от 35 до 50 %, а в последние годы снизилась до 15–18 %.

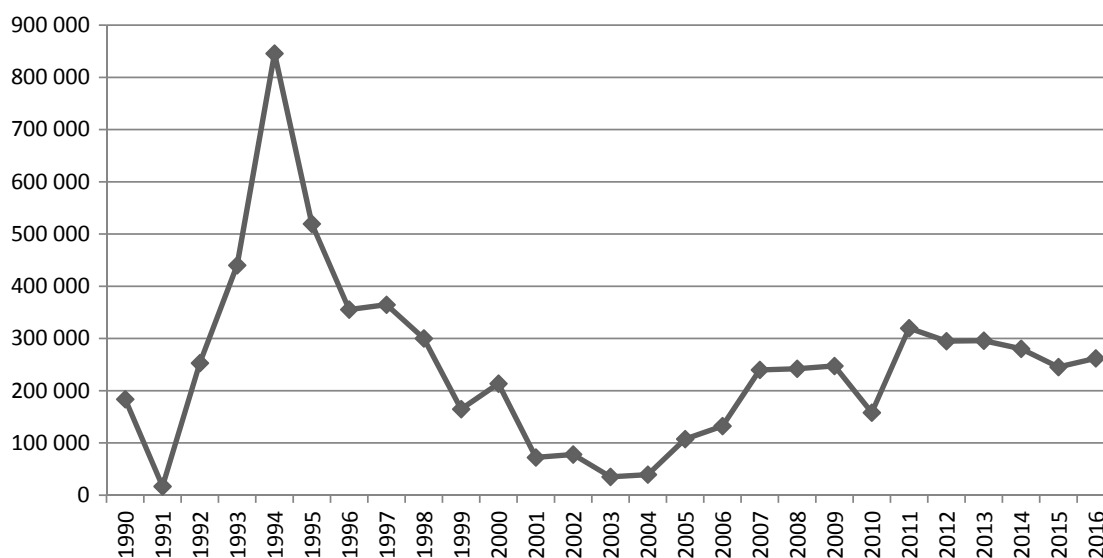


Рис. 1. Прирост численности населения Российской Федерации за счет миграционного обмена населением с зарубежными странами, чел.¹

¹ Составлено автором по данным с Официального сайта Госкомстата РФ. URL: www.gks.ru

В российской концепции демографического развития включен самостоятельный раздел, касающийся воздействия на миграционные процессы в целях улучшения демографической ситуации. Приоритетами демографического развития в области миграции и расселения являются:

- привлечение иммигрантов в Российскую Федерацию, в первую очередь из государств-участников СНГ, а также Латвии, Литвы, Эстонии;

- создание экономических условий для сокращения эмиграционного оттока и сохранения научно-технического потенциала, интеллектуального и творческого потенциала Российской Федерации;

- проведение комплекса правовых, организационных и финансовых мер, направленных на легализацию и адаптацию иммигрантов в Российской Федерации;

- совершенствование законодательства, касающегося защиты прав вынужденных мигрантов и регулирования миграционных процессов.

Негативные результаты миграции для страны требуют вмешательства государства для предотвращения негативных трендов и ликвидации последствий уже произошедших событий. Современная демография исходит из того, что миграционными потоками можно и нужно управлять.

Управление миграционными процессами имеет важные особенности, которые необходимо учитывать.

1. Управление миграцией должно распространяться только на крупные неоптимальные потоки миграции. Управление не должно затрагивать оптимальные миграционные процессы по принципу «не навреди» и в целях экономии ресурсов управления. Кроме того, количество затрачиваемых управленческих ресурсов должно быть соразмерно размерам неоптимального миграционного потока.

2. Управление миграцией охватывает не только демографическую (расселенческую) политику, но и политику в отношении регулирования занятости и безработицы, обеспечения охраны труда и правопорядка, жилищную политику и политику получения государственных услуг населением, другие направления социально-экономической политики.

3. Миграция является одним из немногих процессов, которые очень чутко реагируют на изменение миграционной политики, поэтому управление миграционными процессами должно носить взвешенный характер, иметь различные варианты прогнозов реакции населения на управленческие воздействия, продуманные заранее возможности корректировки миграционной политики.

4. Векторный характер миграционных процессов обуславливает необходимость проводить разную (противоположную) миграционную политику в районах исхода мигрантов и в районах их вселения. Это ведет к большому числу вариаций и элементов миграционной политики и требуемому набору средств (управленческих воздействий) для решения разноплановых задач управления миграцией. Кроме того, важнейшим элементом миграционной политики является информационное обеспечение миграционной политики. Информация в миграционной политике выступает двояко: и как база для принятия управленческих решений, и как инструмент регулирования миграции.

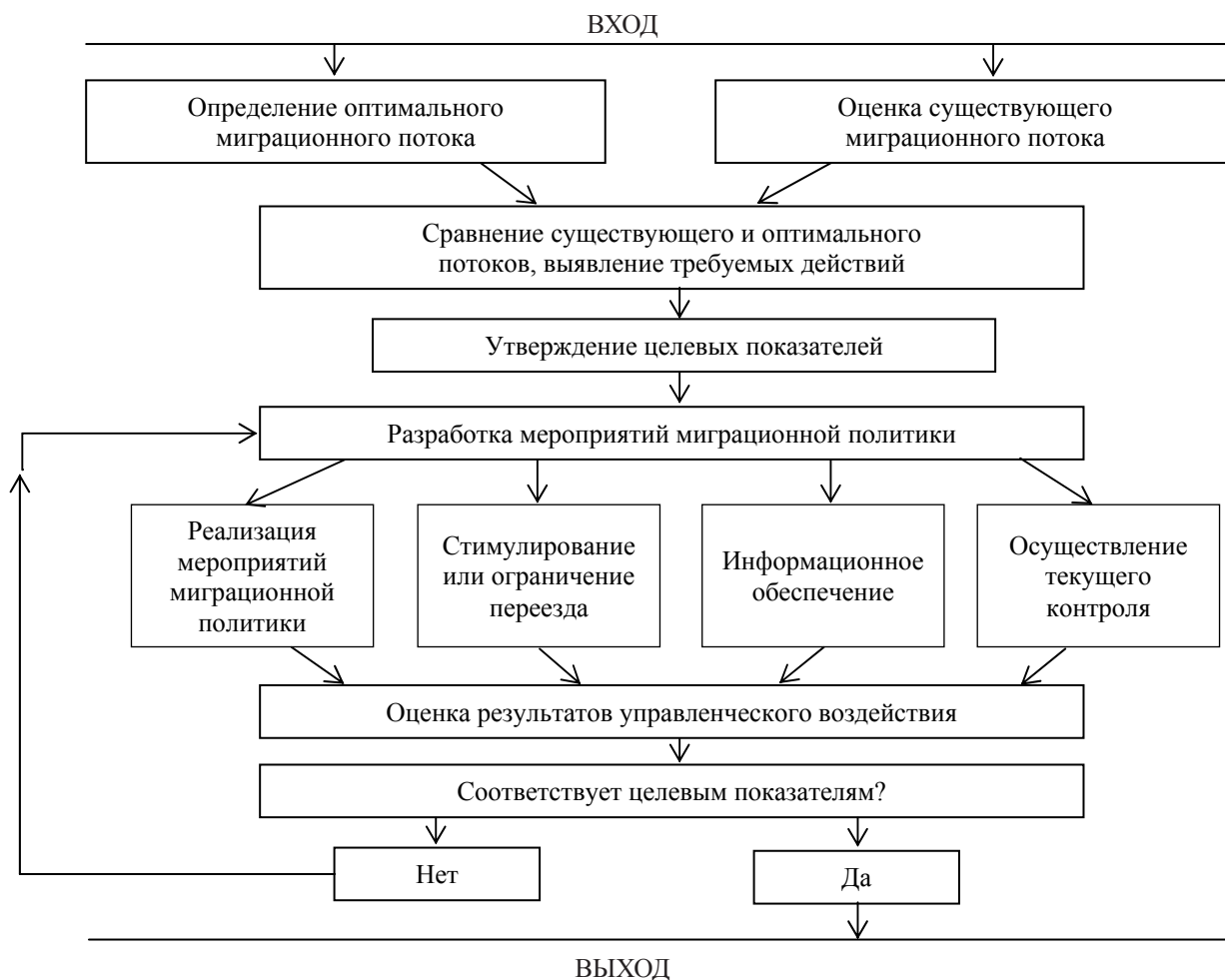
Реализация миграционной политики должна обеспечивать удовлетворение интересов не только государства с точки зрения обеспечения национальной безопасности, заселения малонаселенных территорий, но и интересов населения, которое не совершает миграционных перемещений, чтобы в результате миграционных процессов их качество жизни не ухудшалось, а также потребности мигрантов, которые принимают решение о миграции в надежде на более высокое качество жизни. Причем понятие «качества жизни» для разных групп мигрантов различно: городские жители уезжают жить в сельскую местность для увеличения своей жилплощади, а сельские жители бросают дома и сады для жизни в общегородской среде, где есть высокоразвитая сфера досуга.

2. Процессный подход к управлению миграцией

Одним из наиболее эффективных современных подходов к управлению является процессный подход, который предполагает определение системы бизнес-процессов, выполняемых в организации, и дальнейшую работу с ними. Процессный подход к управлению – управление организацией путем построения системы процессов, управления ими, осуществления деятельности по улучшению процессов [3].

Последние годы процессный подход всё шире распространяется и на некоммерческую сферу управления. Идея применения процессного подхода к управлению миграционными процессами присутствует в трудах Ю. В. Дмитриевой [3]. Автор данной статьи предлагает собственный вариант описания процесса управления миграцией (рис. 2).

Процессный подход предполагает наличие ключевых элементов, без которых он не может быть внедрен в организации. К таким ключевым элемен-

Рис. 2. Схема процесса государственного управления миграцией²

там относятся вход процесса; выход процесса; ресурсы; владелец процесса; потребители процесса; показатели процесса [4].

На входе данного процесса мы имеем неоптимальный миграционный поток, т. е. недостаточную или излишнюю миграцию. Причем «неоптимальность» может касаться как численности мигрантов, так и их качества (в первую очередь, по уровню квалификации). Следует отметить, что оптимальные миграционные потоки не требуют управления со стороны государства.

На выходе должен быть оптимальный по количеству и качеству мигрантов поток. Если в процессе управленческого воздействия мы не получили оптимального потока, то требуется возврат к разработке мероприятий миграционной политики.

Ресурсами являются элементы, необходимые для процесса: миграционное законодательство, Программы Правительства РФ, государственный и местные бюджеты, работники министерств и ведомств, занимающиеся вопросами миграции. К ресурсам можно отнести и СМИ, и социокультурную среду общества, и пр.

Процессный подход вводит понятие «владелец процесса» как одно из важнейших. У каждого процесса должен быть свой владелец. Владелец данного процесса является государство в лице ряда исполнительных органов. Вопросами регулирования миграции в России занимаются несколько органов исполнительной власти: МВД, Минтруд, Минюст, Минобороны, МИД, МЧС, Минобрнауки, Минрегион, Минтранс, Минэкономразвития, ФСБ, СВР, Росстат [5].

² Составлено автором.

МВД, Минтруд, ФСБ, МИД, МЧС непосредственно участвуют в реализации миграционной политики. Так, Министерство внутренних дел и Министерство труда и социальной защиты РФ на постоянной основе разрабатывают и реализуют миграционную политику.

В Минтруда РФ нормативно-правовым регулированием и выработкой основных направлений государственной политики защиты от безработицы и занятости, трудовой миграции занимается Департамент занятости населения, который разрабатывает предложения государственной политики в данной сфере, подготавливает предложения по разработке федеральных государственных программ, разрабатывает проекты нормативно-правовых актов, готовит отзывы и заключения на проекты федеральных законов, обобщает практику применения законодательства и проводит анализ реализации государственной политики в сфере занятости и трудовой миграции, организует работу по представлению по поручению Правительства РФ интересов РФ в Международной организации по миграции и Международной организации труда.

Ряд министерств (Минюст, Минобороны, Минрегион и др.) регулирует процессы миграции опосредованно.

Потребителями процесса управления миграцией является население страны, повышение удовлетворенности которого миграционными процессами и есть основная задача миграционной политики.

Показатели процесса необходимы для получения информации о его работе и принятии соответствующих управленческих решений. Показатели процесса – это набор количественных или качественных параметров, характеризующих сам процесс и его результат (выход) [4]. Кроме указанных показателей для анализа, важным является оценка удовлетворенности населения процессами миграции.

В качестве преимуществ такого процессного подхода можно указать:

– применение процессного подхода позволит оценивать результаты деятельности не отдельных министерств и ведомств, а результаты управленческого воздействия в целом;

– улучшается координация действий субъектов управления в рамках процесса, ликвидация барьеров, мешающих совместным действиям;

– управление на основе процессного подхода позволит находить неиспользуемые резервы улучшения миграционной политики;

– такой подход ведет к устранению неэффективных управленческих действий и направлений работы;

– можно добиться сокращения требуемых денежных и временных ресурсов.

Анализ миграционной ситуации в России [6] показал, что миграционный прирост населения остается на протяжении почти 30 лет величиной положительной, он значительно сократил снижение средней численности населения России, и его тенденции определяют прогнозы численности населения на период до 2035 г. Имеется экономическая необходимость поддержания или даже увеличения уровня миграционного прироста. Однако при этом следует учитывать качество трудовых мигрантов. Для России необходимо, чтобы иммигрировало квалифицированное экономически активное население, причем легально.

Высокий уровень миграционной мобильности населения требует действенных мер по регулированию миграционных процессов, выработке эффективной стратегии и реализации мер государственной миграционной политики. Нерешенные вопросы управления миграцией, как правило, ведут к возникновению негативных социально-экономических и социально-политических явлений [7].

Управление миграцией в России должно охватывать все функции управления, балансировать интересы субъектов управления. Наиболее перспективным в этом направлении управленческим подходом, по мнению автора, является процессный подход.

Государственная миграционная политика в России должна быть направлена на поддержание устойчивого развития экономики страны, обеспечение условий эффективного функционирования национальной экономики с учетом сочетания интересов личности, общества и государства.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бондырева С. К. Миграция (сущность и явление) / С. К. Бондырева. – М., 2004. – С. 32–35.

2. Рофе А. И. Рынок труда, занятость населения, экономика ресурсов для труда / А. И. Рофе, Б. Г. Збышко, В. В. Ишин. – М. : МИК, 1998. – 160 с.

3. Дмитриева Ю. В. Совершенствование системы управления миграционными процессами в современной России на основе концепции управления качеством : дис. ... д-ра экон. наук / Ю. В. Дмитриева. – М., 2011. – 375 с.

4. Процессный подход // Менеджмент качества. – Режим доступа: http://www.kpms.ru/General_info/Process_approach.htm

5. Матвеев Е. К вопросу об основном субъекте миграционной политики Российской Федерации / Е. Матвеев. – Режим доступа: <http://territoriaprava.ru/topics/26027>

6. Трудовая миграция в России в 2017 году : проблемы и регулирование. – Режим доступа: <http://visasam.ru/russia/migraciya/trudovaya-migraciya-v-rossii.html>

7. Государственное регулирование миграционных процессов и межнациональная политика как факторы обеспечения стабильности в современном мире : российский и зарубежный опыт // Сборник тезисов докладов и статей Международной научно-практической конференции 22 апреля 2015 г. ; отв. ред. Р. А. Абрамов. – М. : ИД Третьякова, 2005. – 211 с.

Уральский государственный экономический университет

Кулькова И. А., доктор экономических наук, профессор кафедры экономики труда и управления персоналом

E-mail: i.a.koulkova@mail.ru

Тел.: (343) 221-17-57

*Ural State University of Economics
Kulkova I. A., Doctor of Economics, Professor of
the Labor Economics and Personnel Management
Department*

E-mail: i.a.koulkova@mail.ru

Tel.: (343) 221-17-57