

УДК 331.556

МОДЕЛЬ ЭФФЕКТИВНОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ МИГРАЦИОННЫМИ УСЛУГАМИ

¹Мансуров С.Ю., ²Мансуров Ю.Н.

¹Министерство финансов Республики Узбекистан, Ташкент, e-mail: saidnumon@mail.ru;

²Национальный исследовательский технологический университет «МИСиС», Москва, e-mail: yulbarsmans@gmail.com

Анализ современного состояния системы государственных миграционных услуг показал, что пока не создана эффективная система для привлечения высококвалифицированных мигрантов в производство. Особенно это хорошо прослеживается на большой территории постсоветского пространства, где существующие миграционные институты не имеют эффективной координации со стороны государства. Модель эффективной системы управления государственными миграционными услугами требует ее интеграции с управлением инновациями. Для обеспечения такой интеграции необходимо усилить роль экономической миграции, а именно – миграцию кадров высшей квалификации. Сегодня мы наблюдаем стремительное развитие миграционных процессов, постоянно трансформирующихся и ставящих новые вызовы для миграционных институтов. Ответить на них можно только с помощью введения инновационных решений. Наиболее важный фактор в эффективной системе государственных услуг сегодня – это ее способность оперативно и гибко отвечать на новые вызовы среды. Следовательно, ее развитие должно быть направлено на создание такой системы, механизмы которой были бы четко стандартизированы, где эффективная стандартизация сочеталась бы с гибкостью. Для системы государственных миграционных услуг постсоветского пространства особенно актуальна смена основного видения ее назначения. На настоящий момент основная задача функционирования системы государственных миграционных услуг – контролирующая, превентивная, и даже в некоторой мере карательная. Такое представление о роли государственных услуг не отвечает требованиям инновационной экономики. Другая задача в преобразовании системы государственных услуг в области экономической миграции – переосмысление ее роли в сторону оказания услуг, проведения комплекса работ в интересах экономических мигрантов, локального сообщества или страны. В работе сформулированы основные принципы и механизмы создания эффективной системы государственного управления экономической миграцией региона или страны с целью развития экономики, основанной на знаниях.

Ключевые слова: государственное управление, миграционные услуги, экономическая миграция, модель, система управления, эффективность

MODEL OF THE EFFECTIVE CONTROL SYSTEM OF THE PUBLIC MIGRATION SERVICES

¹Mansurov S.Yu., ²Mansurov Yu.N.

¹Ministry of Finance of the Republic of Uzbekistan, Tashkent, e-mail: saidnumon@mail.ru;

²National University of Science and Technology «MISIS», Moscow, e-mail: yulbarsmans@gmail.com

The analysis of the current state of system of the public migration services has shown that the effective system for involvement of highly skilled migrants in production isn't created yet. Especially it is well traced in the big territory of the former Soviet Union where the existing migration institutes have no effective coordination from the state. The model of an effective control system of the public migration services demands her integration with management of innovations. For ensuring such integration it is necessary to strengthen a role of economic migration, namely – migration of shots of the top skills. Today we observe rapid development of the migration processes which are constantly transformed and putting new calls for migration institutes. It is possible to answer them only by means of introduction of innovative solutions. The most important factor in the effective system of public services is today her ability quickly and flexibly to answer new calls of the environment. Therefore, her development has to be directed to creation of such system which mechanisms would be accurately standardized where effective standardization would be combined with flexibility. Change of the main vision of her appointment is especially relevant for the system of the public migration services of the former Soviet Union. Currently the main objective of functioning of system of the public migration services – controlling preventive, and even, to a certain extent, retaliatory. Such idea of a role of public services doesn't meet the requirements of innovative economy. Other task in transformation of system of public services in the field of economic migration – reconsideration of her role towards rendering services, carrying out a complex of works for the benefit of economic migrants, local community or the country. In work the basic principles and mechanisms of creation of effective system of public administration by economic migration of the region or country for the purpose of development of the economy based on knowledge are formulated.

Keywords: public administration, migration services, economic migration, model, control system, efficiency

Эффективность системы управления государственными миграционными услугами необходимо определить степенью инновационного развития региона или страны, которая оценивается в первую очередь качественным составом кадрового по-

тенциала, поскольку любая работа, проект выполняется людьми, а инновационная деятельность характерна для специалистов с хорошим, фундаментальным образованием. Следовательно, модель эффективной системы управления государственными

миграционными услугами требует ее интеграции с управлением инновациями, поскольку последняя подразумевает использование современных, фундаментальных знаний [1–3]. Для обеспечения такой интеграции необходимо усилить роль экономической миграции, а именно: миграцию кадров высшей квалификации. Для системы государственных миграционных услуг постсоветского пространства особенно актуальна смена основного видения собственного назначения [4–6]. На настоящий момент основная задача функционирования системы государственных миграционных услуг – контролирующая, превентивная, и даже в некоторой мере карательная. Такое представление о роли государственных услуг не отвечает требованиям инновационной экономики [7–9]. Другая задача в преобразовании системы государственных услуг в области экономической миграции – переосмысление ее роли в сторону оказания выгодных услуг, проведения комплекса работ в интересах экономических мигрантов, локального сообщества или страны [10–12].

Цель работы: на основе критического анализа существующих государственных миграционных услуг разработать рекомендации по созданию современной модели эффективной системы государственного управления экономической миграцией с целью развития экономики, основанной на знаниях.

Для достижения цели в работе **решены следующие задачи:** проведена критическая оценка государственных административно-правовых услуг; разработаны рекомендации по эффективной адаптации (в том числе языковой) экономических мигрантов в условиях инновационной экономики, разработаны и предложены практические рекомендации для создания основы современной модели эффективной системы государственного управления экономической миграцией.

Материалы и методы исследования

Методология, положенная в основу исследования данной темы, строится на гетеродоксных немейнстримных направлениях современной экономической науки, прежде всего неоинституционального направления [13–15]. Помимо этого, сделана попытка инкорпорировать достижения из смежных областей знания, экономической социологии, демографии, миграционных исследований различного профиля. Также для разработки моделей были использованы достижения теории человеческого капитала, показавшей себя наиболее эффективно в изучении некоторых экономических

аспектов миграции. Следовательно, в основе исследования лежит метод институционального анализа, позволяющий оценить степень влияния внешних и внутренних факторов на функционирование миграционных институтов, позволяющий проанализировать механизмы их работы [16–18]. Информационная база исследования построена на данных статистики, полученных из официальных источников Росстата, статистики по миграции МВД РФ, а также данных независимых агентств: ВЦИОМ, Левада-Центр. Были использованы отчеты и проекты министерств РФ, данные из отчетов Мирового банка, Европейского банка развития и реконструкции. В работе использованы собственные результаты экспертных оценок, анкетирования, опроса респондентов-мигрантов высшей квалификации.

Результаты исследования и их обсуждение

Государственные административно-правовые услуги берут начало в среде образовательных услуг – подготовке высококвалифицированных кадров для инновационной экономики. Анализ показывает, что, при существующей системе стандартизации высшего образования, наличия различных государственных образовательных стандартов, подготовка кадров с высшим образованием в разных вузах осуществляется по-разному, не говоря уже об их подготовке в регионах и странах. Сильно это различие проявляется между странами СНГ. Так, например, если в Российской Федерации действует федеральный государственный образовательный стандарт ФГОС 3+, готовится стандарт следующего поколения, университеты внедряют собственные образовательные стандарты и системы образования 2.0, 3.0 и даже 4.0, то, например, в странах Центральной Азии до настоящего момента используется система образования 1.0. Такой дисбаланс можно устранить интенсивным проведением тренингов и курсов повышения квалификации в странах с отсталой системой образования, привлечением в систему управления этих стран зарубежных специалистов. Устранение различий в подготовке кадров необходимо для работы с мигрантами, их привлечения в решение вопросов инновационной экономики. Специфика подготовки кадров является ключевым пунктом для формирования эффективной системы государственных миграционных институтов. Введение инновационных мер в систему, а вернее поглощение управленческих технологий, должно учитывать региональную специфику.

Таблица 1

Среднегодовой отток населения
по Дальнему Востоку РФ

Годы	2012	2013	2014	2015	2016
Кол-во людей, покинувших ДФО	45000	39000	36000	35000	37000

Примечание. Снижение количества мигрантов соответствует старению населения.

Таблица 2

Среднестатистический поток денежных средств мигрантов в страны СНГ

Страна	Таджикистан	Кыргызстан	Туркменистан	Молдова	Украина	Узбекистан
Доллар США	35	2113	3927	2248	4090	7878

Как показал ряд исследований [19–21], в том числе авторов [22–24] с позиций инновационной экономики особое внимание необходимо уделять мерам, направленным на привлечение в экономическую миграцию мигрантов высшей квалификации. На данном этапе разработка мер поручена работодателям, что не совсем правильно. Необходимо, чтобы меры по привлечению мигрантов высшей квалификации были разработаны с учетом опыта мигрантов, а значит, меры должны быть разработаны с учетом приоритетов специалистов-мигрантов. На данный момент такие схемы и механизмы отсутствуют. Ориентация на региональную специфику необходима, как и понимание разницы между разными типами мигрантов: подход к привлечению в Российскую Федерацию специалистов из Средней Азии и из Европы существенно различается.

Анализ рынков специалистов высшей квалификации позволил понизить общую стоимость миграции, тем самым повышая их миграционную привлекательность. Так, например, учет и сопоставление стоимости жизни мигрантов высшей квалификации в Центральном (ЦО) и Дальневосточном федеральном округах (ДФО) РФ показал, что затраты на мигрантов, например, г. Владивостока в несколько раз превышают затраты на мигрантов г. Москвы. Это можно объяснить приблизительно равной стоимостью потребительской корзины в двух названных городах, большей оплатой труда и лучшими условиями проживания мигрантов в Москве. Поэтому количество кадров высшей квалификации в ЦО больше, чем в ДФО. Кроме того, установлено, что большему количеству мигрантов высшей квалификации в ЦФО способствует также лучшее качество государственных административно-правовых услуг и квалификация специалистов в области миграции. Так, например, элементарная услуга постановки на регистрацию

мигранта в Дальневосточном федеральном университете качественно хуже в силу непонимания специалистами университета своих задач, нежели в Национальном исследовательском технологическом университете «МИСиС». Крайние регионы, например, ДФО, характеризуются практическим отсутствием административно-правовых услуг (вместо услуг власть на местах использует силовое давление) и специалистов по работе с мигрантами в силу большого оттока населения. Так, средний отток населения из ДФО составляет в среднем несколько десятков тысяч человек ежегодно (табл. 1).

В целом государственные миграционные услуги в странах СНГ ограничены принятием нормативных документов, регламентирующих механизмы и сроки постановки на учет мигрантов, формы документов, сопровождающих мигрантов при постановке на учет.

В отличие от развитых стран, например стран Европы, США, Канады, государственные миграционные услуги, в полном понимании этого термина, в странах СНГ не оказываются, а в странах Центральной Азии органы государственной власти не ведут учет мигрантов (в основном выезжающих из страны в поисках заработка), не проводят перепись населения на протяжении последних десятилетий. С другой стороны, известна статистика по поступлению денежных средств в страны СНГ от мигрантов, работающих в различных странах мира (табл. 2).

Статистику можно рассматривать как разновидность государственных услуг, но услуг административно-командной системы.

Для развития инновационной экономики административно-командная система не подходит, поскольку в условиях экономики, основанной на знаниях, работает взаимосвязь «спрос – предложение». Здесь важно, чтобы работали системы моделирования, позволяющие ускорить процесс внедрения нов-

шеств, в том числе государственных услуг по координации экономической миграции, в несколько раз [22–24]. Поэтому на данном этапе исследований разработаны рекомендации по эффективной адаптации (в том числе языковой) экономических мигрантов в условиях инновационной экономики.

Отправным моментом является понимание разницы между разными типами высококвалифицированных мигрантов, как, например, понимание различных подходов к привлечению специалистов из Средней Азии и из Европы. Поэтому до применения рекомендаций проведен анализ рынков специалистов высшей квалификации или высококвалифицированных специалистов регионов-доноров. При этом необходимо учесть теорию человеческого капитала и в качестве центральной задачи ставить создание системы государственных экономических миграционных услуг, которая понижала бы общую стоимость миграции, тем самым повышая миграционную привлекательность региона, страны. Отсюда следует первая ступень модели государственного управления экономической миграцией – контрольно-сортирующая языковая ступень. Задача ступени – отделение мигрантов, имеющих по умолчанию языковые навыки, как условие для интеграции мигранта с представителями местных сообществ. В странах СНГ на данном этапе языковые курсы организованы негосударственными и коммерческими организациями, которые заинтересованы только в прибыли, их не интересует качество знаний мигрантов. Таким образом, при наличии в существующей системе инфраструктуры, отсутствует государственное регулирование. Организация интеграции государственной власти с языковыми курсами позволит реформировать языковую подготовку мигрантов через оптимизацию существующих обучающих процессов, совершенствуя их. Это будет первая ступень новой предлагаемой модели.

Интеграция различных миграционных процессов, так или иначе, лежит в основе всей активности в рамках миграционных государственных услуг. Способствование скорейшей и наиболее эффективной интеграции миграционных процессов – и есть основная задача миграционных услуг. Интеграционные процессы – это вводные курсы, направленные на мигрантов в начальный, адаптационный период их пребывания в стране. Именно это время является критичным для мигрантов, когда они, столкнувшись с новой средой, пытаются адаптироваться к ней, собрать необходимую информацию и встроиться в локальные социальные сети. Без государственного

сопровождения, как это во многом происходит сейчас в России, происходит хаотически организованный процесс, в котором невозможно проследить и, главное, отрегулировать механизмы интеграции. В таких условиях приоритет в регулировании процессов отдается неформальным институтам в виде различных диаспор, сообществ. Отсутствие в данной ступени существующей системы государственного регулирования приводит к формированию неформальных, нелегальных практик участия мигрантов в нежелательных и даже опасных для государства социальных сетях и организациях. В предлагаемой модели мониторинг и координация миграционных процессов должна быть передана органам государственной власти разных уровней – от отделов регистрации иностранных студентов и сотрудников в учебных заведениях до управлений миграционных служб районов, регионов и округов.

Рабочий рынок является одним из самых важных ступеней современной модели государственного управления экономической миграцией. Несмотря на значимость институциональных факторов для мотивации миграционной активности, именно возможности на рынке труда в стране переезда по сравнению с возможностями в стране первоначального проживания (страна-донор) являются ключевыми для принятия мигрантом решения по миграции. В условиях современной рыночной экономики участие государства в рынке труда ограничено. Система экономик стран СНГ серьезно ориентирована на компании из государственного сектора. Привлечение высококвалифицированных специалистов-мигрантов (ВКС) также нередко является приоритетом именно таких компаний. В такой системе роль государственных экономических миграционных услуг остается неопределенной. Для устранения данного несоответствия необходима следующая ступень модели в виде специальных проектов (программ) в рамках системы государственных услуг. В качестве примера таких проектов можно привести существующие на данный момент в России трудовые биржи, организованные по инициативе государства при миграционных центрах. Такие биржи дают возможность найти друг друга выполняющим необходимые условия работникам и работодателям. Однако анализ показывает, что эффективность достижения цели таких бирж недостаточна. Прежде всего, все еще высоко значение неформального рынка труда в странах СНГ и негосударственные биржи труда пользуются большей популярностью. Для повышения привлекательности госу-

дарственных бирж труда, соответственно, государственных услуг по экономической миграции необходимо использовать инновационные решения, которые могут дать повысить привлекательность и эффективность государственных услуг, если биржи будут ориентированы на кадры высшей квалификации. Рассматривая рынок высококвалифицированных специалистов, как конкуренцию за кадры (в том числе высшей квалификации), способствующие инновационному развитию, государственные миграционные услуги должны адаптировать инновационные меры, используемые в смежных сферах. К таким мерам относится институциональное развитие структур, обеспечивающих и стабильную деятельность мигрантов, и их равное положение в обществе. Для этого в предлагаемой модели эффективной системы управления государственными миграционными услугами предусмотрена прозрачность всей системы бирж труда для мигрантов, где должны быть прописаны вакансии, присущие инновационной экономике, языковые курсы подготовки и переподготовки, учебные центры дополнительного профессионального образования и повышения квалификации, программы которых согласованы с органами государственного управления экономической миграцией на основе стандартов.

Выводы

Обобщая принципы системы государственных миграционных услуг, необходимо еще раз обратить внимание на два основных фактора: интеграцию и инновацию. Основной задачей преобразования системы должна стать переориентация власти с установок контроля к установкам интеграции. Крайне важным является не только реформирование институтов, но и изменение нормативов, преобразование языка, которым исследователи описывают миграцию. Центральной задачей государственной власти и ее услуг должна стать задача создания системы миграции, которая смогла бы гибко и быстро адаптироваться к изменению среды и вместе с тем имела бы необходимые стандарты для поддержания постоянства миграционных услуг и процессов.

Список литературы

1. McDonald J.T., Worswick C. High skilled immigration. in Chiswick, B. and P. Miller (eds.) // Handbook on the Economics of International Migration. – 2015. – Vol. 1A, ch11. – P. 537–584.
2. Nifo Annamaria, Gaetano Vecchione. Do institutions play a role in skilled migration? The case of Italy // Regional Studies. – 2014. – № 48.10. – P. 1628–1649.
3. Ondrich J., Ross S., Yinger J. Now you see it, now you don't: why do real estate agents withhold available houses from black customers? // Review of Economics and Statistics. – 2003. – № 85 (4). – P. 854–73.
4. Schulze Günther G., Bambang Suharnoko Sjahrir, Nikita Zakharov. Corruption in Russia // The Journal of Law and Economics. – 2016. – № 59.1. – P. 135–171.
5. Tomer John F. Economic man vs. heterodox men: the concepts of human nature in schools of economic thought // The Journal of Socio-Economics, 2013, 4 p. 281–293.
6. Будалин Е.П. Миграция: проблемы правового регулирования // ARS ADMINISTRANDI. – 2010. – № 1. – С. 33–43.
7. Василенко П.В. Основные этапы и направления исследования миграции населения в отечественной науке // Псковский регионологический журнал. – 2014. – № 17. – С. 40–52.
8. Веретенникова О.Н. Деятельность государственных контролирующих органов в сфере внешней миграции населения (по материалам Свердловской области) // Вестник ЧелГУ. – 2008. – № 8. – С. 60–69.
9. Гайдуков А.В., Скобельщина А.С. Актуальные проблемы адаптации трудовых мигрантов в Санкт-Петербурге. // Проблемы современной экономики. – 2014. – № 4 (52). – С. 248–253.
10. Дмитриева Ю.В. Совершенствование системы управления миграционными процессами в современной России на основе концепции управления качеством: дис. ... докт. экон. наук: 08.00.05. – Москва, 2012. – 375 с.
11. Козьменко В.М. Комплексный экзамен для иностранных граждан по русскому языку, истории России и основам законодательства РФ как важный фактор их социокультурной адаптации // Вестник РУДН. История России. – 2014. – № 3. – С. 138–146.
12. Коробов А. Движущие силы миграционной политики России // Власть. – 2007. – № 7. – С. 55–61.
13. Selznick Philip. Foundations of the Theory of Organization // American sociological review. – 1948. – № 13.1. – P. 25–35.
14. Tiebout Charles M. A pure theory of local expenditures // Journal of political economy. – 1956. – № 64.5. – P. 416–424.
15. Tomer John F. Economic man vs. heterodox men: the concepts of human nature in schools of economic thought // The Journal of Socio-Economics. – 2001. – № 30.4. – P. 281–293.
16. Ondrich J., Ross S., Yinger J. Now you see it, now you don't: why do real estate agents withhold available houses from black customers? // Review of Economics and Statistics. – 2003. – № 85 (4). – P. 854–73.
17. Greenwood Royston, Hinings C.R., Dave Whetten. Rethinking institutions and organizations // Journal of Management Studies. – 2014. – № 51.7. – P. 1206–1220.
18. Мансуров Ю.Н., Мамаджанов Х.А., Миклушевский Д.В., Андреева А.А. Экономико-правовые механизмы формирования инновационной инфраструктуры в научных и образовательных учреждениях. // В сборнике: Россия: тенденции и перспективы развития ежегодник. Институт научной информации по общественным наукам РАН; ответственный редактор Ю.С. Пивоваров. – 2013. – С. 491–496.
19. Репина Е.Я., Мансуров Ю.Н., Шамина А.В. Трансфер технологий: опыт передовых стран и российская реальность // Право интеллектуальной собственности. – 2014. – № 1. – С. 23–26.
20. Мансуров Ю.Н., Старкова Г.П., Андреева А.А., Мансуров С.Ю., Миклушевский Д.В., Питерская Т.Н. Инновационная деятельность федеральных университетов. – Владивосток, 2015. – 236 с.
21. Миклушевский Д.В., Мансуров С.Ю., Питерская Т.Н., Мансуров Ю.Н. Экономика и управление инновационной деятельностью университетов // Цветные металлы. – 2015. – № 9 (873). – С. 6–12.
22. Андреева А.А., Мансуров С.Ю., Миклушевский Д.В., Мансуров Ю.Н. Модель формирования инновационного процесса крупных промышленных предприятий // Цветные металлы. – 2015. – № 3 (867). – С. 74–77.
23. Мансуров Ю.Н., Рева В.П., Мансуров С.Ю., Белобородов М.В. Экономические и социальные основы развития материаловедения на Дальнем Востоке // Цветные металлы. – 2016. – № 11. – С. 88–93.
24. Андреева А.А., Мансуров С.Ю., Миклушевский Д.В., Мансуров Ю.Н. Управление инновационным процессом на промышленных предприятиях // Экономика в промышленности. – 2015. – № 2. – С. 30–38.