

УДК 323.2

ИННОВАЦИОННЫЕ ПОДХОДЫ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ В КОНТЕКСТЕ РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ ЭФФЕКТИВНОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

© 2013 г.

А.П. Шмелев, О.Ю. Шмелева

Нижегородский госуниверситет им. Н.И. Лобачевского

A.shmelev1975@gmail.com

Поступила в редакцию 12.07.2013

Представлен теоретический анализ инновационных подходов (синергетического, сетевого и др.) в госуправлении применительно к разработке и реализации перспективной и эффективной политики управления миграционными потоками и интеграции мигрантов в России в контексте обеспечения национальной безопасности с учетом специфики современных миграционных процессов и их влияния на социально-экономическую и общественно-политическую подсистемы.

Ключевые слова: миграция населения, миграционная политика, государственное управление, синергетический подход, концепция «политических сетей».

Проблематика, связанная с миграционными процессами современности, в высшей степени актуальна в свете реализации стратегии системной модернизации государства, осуществляемой в настоящий момент в Российской Федерации. Различного рода дестабилизирующие факторы, связанные с миграционными процессами в стране, способны оказывать негативное влияние на функционирование российской общественно-политической системы, экономическое, социальное и культурное пространство страны. Понимание всей важности выработки и реализации комплексной стратегии в сфере регулирования миграционных потоков и управления ими нашло свое отражение как в риторике политических лидеров государства, так и в разработке и принятии новой Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации, а также в ряде других документов, например в проходящей стадии общественной экспертизы Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года. Анализируя ситуацию, связанную с миграционными процессами в РФ, можно констатировать ряд моментов, как то:

– во-первых, выработка и реализация комплексной стратегии управления и регулирования миграционными процессами Российской Федерации необходима была еще в первые годы существования нового государства;

– во-вторых, два десятилетия ситуативного реагирования и решения локальных проблем в совокупности с неконтролируемыми либо только контролируемыми, но не управляемыми процессами в сферах эмиграции и иммиграции,

внутренней миграции привели к возникновению ряда вызовов национальной безопасности России;

– в-третьих, можно с достаточно большой степенью уверенности констатировать в перспективе нарастание проблем, связанных с миграционными процессами, в жизнедеятельности российского государства и общества. Вероятен процесс эволюции данных проблем из категории «вызов» в категорию «угроз». Кстати, понимание подобного рода перспектив нашло свое отражение еще в Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации 2003 г. [1]. В данном документе также присутствует тезис о необходимости «обеспечения национальной безопасности и геополитических интересов Российской Федерации» [2], но дефиниции «вызов» – «угроза» не используются. На наш взгляд, разработчики стратегии новой российской миграционной политики обязаны учитывать данный момент, не в последнюю очередь опираясь на работы представителей науки.

Наличие вызовов и потенциальных угроз национальной безопасности России легко прослеживается в случае оценки миграционной ситуации в стране, которая характеризуется рядом моментов, как то:

– во-первых, в начале XXI в. Россия стала крупнейшим центром миграции в Восточном полушарии и уступает по величине миграционных потоков только США. Такие данные опубликовал Всемирный банк (ВБ) в ежегодном обзоре «Миграция и переводы» (Migration and Remittances Factbook 2008). В Россию ежегодно

прибывают более 12 млн и одновременно выезжают около 11 млн мигрантов. По мнению ученых, зависимость России от труда мигрантов в ближайшие десятилетия будет нарастать, поскольку потери собственных трудовых ресурсов к 2025 году превысят 18–19 млн человек. Внешние миграционные потоки во многом покрывают естественную убыль населения России, поддерживая его общую численность примерно на постоянном уровне в пределах 140 млн чел. (а с учетом незаконных мигрантов – и больше) [3];

– во-вторых, фактически сочетание внутренних и внешних миграционных потоков рисует весьма понятную, но достаточно неприятную для России картину. Коренное население стремится мигрировать географически по направлениям «Юг→Центр», «Север→Центр» и «Восток→Запад» с выходом за пределы государства в отношении последнего направления – эмиграция основной массы выезжающих в Европу, США и Канаду. По сути, перемещение населения Российской Федерации можно обозначить как центростремительный процесс, перетекание «с окраин в центр». Особенно это заметно применительно к Южному и Дальневосточному федеральным округам, русскому Северу. Можно констатировать факт диаметрально противоположных историческому ходу развития Российского государства направлений миграции, в первую очередь представителей титульного этноса – русских. Коррелируют с направлениями перемещения русского населения и направления миграционных потоков представителей титульных этносов южных и восточных национально-территориальных образований, что обусловлено рядом различных факторов (экономические, демографические, социокультурные, внутривнутриполитические, криминальные), воздействующих воедино. Внешние миграционные потоки (в первую очередь – иммиграция), можно сказать, накладываются на внутренние по географическим направлениям. Фактически на окраинах идет замещение выходящего населения с трансформацией всего спектра существующих социальных отношений. С другой стороны, можно говорить о поэтапной (волновой – концепция «волнового переселения») введена в научный оборот представителями российской науки начала XX в. А.А. Кауфманом, Г.К. Гинсом, И.А. Гурвичем, А.А. Исаевым) [4] иммиграции, суть которой заключается в том, что одно поколение осваивает, как правило, близлежащие к месту исхода территории, сохраняя тесную взаимосвязь с Родиной. Последующие же поколения, адаптированные и в различной мере интегрированные в социум принимающего

государства, обладают потенциалом к «освоению» более удаленного «жизненного пространства». Российская Федерация в какой-то мере все больше и больше становится адаптационным придатком «западной» территориально-политической системы, осуществляющим первоначальную адаптацию и селективный отбор потенциальных мигрантов в «западное» сообщество с учетом вакансий и требований последнего. Таким образом, если на данный момент для России характерны процессы «утечки умов» и «утечки рабочих рук», то в перспективе можно будет говорить и о «перекачке» и тех и других;

– в-третьих, еще одним важным, на наш взгляд, показателем миграционной ситуации в России являются данные по незаконной/нелегальной миграции. По данным главы Федеральной миграционной службы К. Ромодановского, в России (на лето 2011 г.) проживало 12.3 миллиона иностранцев. Из общего числа иностранцев, по данным службы, на нелегальном положении находилось от 3 до 3.5 миллиона человек [5]. Относительно незаконной/нелегальной миграции можно отметить два немаловажных момента:

- с одной стороны, негативное влияние на процесс развития России в ряде сфер общественной жизни;

- с другой – сложность в отношении оценки истинных размеров объемов незаконной/нелегальной миграции в России. Как правило, официальные данные (цитируем: «от 3 до 3.5 миллиона человек» – немалый разбег) существенно отличаются от приводимых различными общественными и научными организациями цифр, помимо этого различаются данные, приводимые различными государственными учреждениями. В частности, в статье Б.А. Хейфеца [6], приведены следующие данные: «По данным Федеральной миграционной службы МВД РФ, количество нелегальных мигрантов в России составило около 3 млн человек... Специалисты Института социально-экономических проблем народонаселения (ИСЭПН) РАН, установили, что общая численность мигрантов, незаконно находящихся на территории России, составляет 4–4.5 млн человек... Максимальные оценки численности нелегальных мигрантов приводит МВД РФ – 10 млн. Таким образом, расхождения в оценках превышает двукратную величину»;

– в-четвертых, миграционные процессы оказывают существенное влияние на ситуацию в стране в целом и в отдельных регионах в частности. Например, наличие значительного количества нелегальных/незаконных мигрантов в крупных городах в условиях ежедневных кон-

тактов между собой и с местным населением угрожает санитарно-эпидемиологической обстановке в населенном пункте либо регионе. Материалы круглого стола, проведенного под эгидой Международной организации по миграции (МОМ) в начале 2002 г. в Москве, позволяют говорить о потенциальной возможности возникновения в России эпидемиологических вспышек чумы (наиболее вероятные источники «черной смерти» – Южная, Центральная и Юго-Восточная Азия, Ближний Восток и Северная Африка) и холеры (наиболее вероятные источники – Индия, Пакистан, Ближний Восток). К числу заболеваний, которые «активно» распространяются мигрантами, относится малярия, завоз которой в РФ осуществляется в основном мигрантами, беженцами из стран СНГ. Среди других инфекционных болезней, распространение которых представляет опасность для населения России в настоящее время и которые в значительной мере обусловлены внутренними и внешними миграциями, следует назвать СПИД и ВИЧ-инфекцию [7]. В 2007 г. занимавший на тот момент пост министра здравоохранения и социального развития РФ М. Зурабов сообщил, что в начале 2007 г. в Москве обследовали более 12 тысяч трудовых мигрантов. У 515 из них выявлен ВИЧ, у 26 – СПИД, у 665 – гепатит В, еще 30 человек были больны туберкулезом. 117 обследованных сразу же были госпитализированы [8];

– в-пятых, конфликтной плоскостью становится культурное пространство, когда аллохтонное население в условиях компактного проживания пытается организовать свой быт исходя из собственных традиций, порядков, обычаев и культурных ценностей, не учитывая интересы коренных жителей. Как результат – отмечаемый социологическими организациями и институтами рост экстремизма в России в XXI веке, как в форме мигрантофобии как варианта ксенофобии, так и в целом относительно к государственным институтам, общественным организациям, физическим лицам [9]. Данный процесс в перспективе способен формировать вызовы государственно-политической безопасности России;

– в-шестых, пристальное внимание следует уделить таким административным единицам РФ, как Южный, Северо-Кавказский федеральные округа и Дальний Восток по причине существенной трансформации этноконфессиональной структуры данных регионов на рубеже XX–XXI вв., во многом связанной с миграционными процессами. Относительно стабильная ситуация в республиках СКФО и ЮФО, в совокупности с лояльностью местных политических элит цен-

тру, во многом базируется на существенных финансовых вливаниях в местные экономики, а также на предоставлении налоговых льгот и самостоятельности в сфере экономики. Возможное резкое ухудшение экономической ситуации в стране в целом и, как следствие, в республиках, краях и областях СКФО и ЮФО в совокупности с внешними факторами способны вызвать новую волну этносепаратизма. Ситуация на Дальнем Востоке характеризуется большим влиянием экзогенного фактора. Китайская государственная стратегия глобального внешнеэкономического наступления под девизом «Идти вовне» ориентирована, помимо прочего, на увеличение иммиграции граждан Китая в другие страны [10]. Учитывая неофициальные данные о количестве мигрантов из Китая в этом регионе, рост населения КНР, диспропорция заселенности территорий по обе стороны российско-китайской границы, как наиболее опасный вариант можно прогнозировать в перспективе «косовскую» модель развития ситуации. Более же вероятным нам видится следующая перспектива: при сохранении формального политического контроля центральной власти РФ над Дальним Востоком и Восточной Сибирью с необходимостью поддерживать инфраструктуру социальной сферы в качестве нагрузки на федеральный бюджет, превращение данных регионов в экономическую, сырьевую базу (придаток) КНР. Таким образом, и в ЮФО и на Дальнем Востоке в перспективе возможно формирование угрозы территориальной целостности и конституционному строю Российской Федерации.

Констатируя возможность в перспективе возникновения широкого спектра вызовов и угроз национальной безопасности Российской Федерации, нельзя не отметить тот факт, что в риторике первых лиц государства приоритетно присутствуют, как правило, только два актуальных аспекта, связанных с миграционной ситуацией в стране и миграционной политикой: влияние миграции на демографическую ситуацию в стране и трудовая миграция, а проблема интеграции и адаптации мигрантов, например, стала актуализироваться лишь в последнее время. С другой стороны, отсутствует комплексное видение ситуации. Как результат – существенная критика представленного в 2011 году проекта новой Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации. Так, зав. лабораторией прогнозирования трудовых ресурсов Института народно-хозяйственного прогнозирования РАН А.Г. Коровкин отмечал следующий принципиальный момент: «В представленной концепции миграционной политики находят свое отражение два во многом

противоречащих друг другу вектора совершенствования миграционной политики. Первый вектор – стимулирующая миграционная политика... Второй вектор – ограничительная миграционная политика... Однако эти два вектора задают каждый по отдельности самостоятельное направление развития государственной миграционной политики» [11]. Помимо этого момента в работе А.Г. Коровкина присутствует еще ряд замечаний, более развернуто прописанных в экспертном заключении на проект Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации от 30.01.2011 г. [12], сделанном кафедрой управления миграционными процессами Государственного университета управления по поручению Комиссии Общественной палаты Российской Федерации по межнациональным отношениям и свободе совести под руководством В.А. Волоха. Привлечение специалистов и видных ученых в сфере миграции, в частности Ж.А. Зайончковской, И.В. Ивахнюк, Е.В. Тюрюкановой, Т.Н. Юдиной, С.Б. Ягодина и ряда других ученых и практиков, позволило фактически сформировать базовый концепт перспективной политики РФ в сфере управления миграционными процессами. Опираясь на вышеозначенные работы, можно обозначить ряд принципиальных моментов относительно перспективной модели миграционной политики РФ.

Изменившаяся конъюнктура развития общества (переход на постиндустриальную стадию, рост социальной мобильности, уровня образования, расширение коммуникативного пространства, изменение ценностной картины мира и пр.) предполагает пересмотр подходов к государственному управлению, а также инструментов, методов, механизмов, тактики действий, стратегии поведения власти, прежде всего в отношении категории риска как неотъемлемого элемента политического процесса. Инновационное развитие общества диктует потребность трансформации функционального назначения государственного управления; создания менеджмента управления рисками, основанное на использовании «эволюционного ресурса» общества, позволяющего «в условиях неравновесности перейти социуму в новое качественное состояние эволюционным путём без использования волюнтаристских, административных методов» [13]. Данная модель ориентирована также на предотвращение проблем, а не на борьбу с ними. В этой связи в политологической науке появляются новые исследовательские подходы к изучению процесса государственного управления – в частности, синергетический подход, концепции «политических сетей» (сетевой под-

ход), нового способа управления, основанные на отличных от классических подходов принципах и методах управления. Теоретическое осмысление новых подходов и реализация их на практике, на наш взгляд, способны лечь в основу эффективной политики управления миграционными потоками в России и интеграции мигрантов в принимающее сообщество.

Синергетический подход к анализу управленческой деятельности связан с пересмотром традиционных принципов, методов управления, отказом от линейности, редукционизма, иерархичности, с преодолением представления о невозможности существенного воздействия индивидуального усилия на ход осуществления макросоциальных процессов, о развитии как безальтернативном поступательном процессе, соразмерности и сопоставимости объёмов прилагаемых усилий внешних воздействий с объёмом ожидаемого результата. Разработкой его занимался ряд отечественных ученых (Аршинов В., Венгерова А.Б., Гамаюнов С., Добронравова И.С., Князева Е.Н., Курдюмов С.П., Назаретян А., Пригожин И., Свирский Я. и др.), исходивших из представления о социальной системе как самоорганизующейся, способной к самосохранению, самосовершенствованию и самовоспроизведению, открытой, взаимодействующей с внешней средой, неравновесной, неустойчивой [14]. Синергетический подход представляется как «теория несилового управления, не противоречащего естественному движению объекта». Можно выделить два свойства высокоэффективных синергетических систем – обязательный обмен с внешней средой энергией, веществом, информацией и непереносимое взаимодействие (когерентность поведения между компонентами системы) [15].

Сетевой подход также является ответом на изменение условий, в которых осуществляется управление общественными делами, представляет современную форму государственного управления, отличную от иерархичной и рыночной. Представители «сетевой теории» (концепции «политических сетей» – policy network) в отечественной науке – Л.В. Сморгун, З.С. Викторова, А.А. Дегтярёв, А.И. Соловьёв и др. исходят из понимания государства как одного из акторов производства политических решений. Сетевой подход к политике и управлению основан на новом понимании характера отношений между государством и обществом, связанном с отходом от принципа доминирования к формату взаимоотношений, базирующихся на идее партнерства, согласовании интересов, взаимовыгодном обмене [16], на «активном и сознательном взаимодействии субъектов поли-

тики, вырабатывающих политическое решение и участвующих в его выполнении [17]. Политические сети обладают рядом характеристик, которые отличают их от иных форм управленческой деятельности. Во-первых, они представляют собой такую модель управления публичными делами, которая связывает государство и гражданское общество. Эта эмпирически наблюдаемая структура теоретически описывается как множество разнообразных государственных, частных, общественных организаций и учреждений, имеющих совместный интерес. Во-вторых, политическая сеть складывается для выработки соглашений в процессе обмена ресурсами, её акторы заинтересованы друг в друге, между ними существует ресурсная зависимость. Это значит, что существует взаимная заинтересованность участников сети друг в друге [18]. В-третьих, важным элементом политической сети выступает корпоративный интерес (на рынке – собственный интерес). В-четвёртых, участники сети не выстраиваются в иерархию: с точки зрения возможностей формирования совместных решений по интересующим их вопросам они равны, соблюдаются не вертикальные, а горизонтальные связи [17, с. 107–108]. Государственные структуры рассматриваются ими в качестве «сцепленных» с другими агентами политики и вынуждены вступать в обмен своими ресурсами с ними (в противоположность идее доминирующей роли государства в выработке политики и его относительной независимости). Сетевой подход в противовес идее государственного управления, как иерархически организованной системы, предлагает новый тип руководства по принципу «управления без правительства». Представители его включают в свои размышления моральное измерение управления, идеи, верования, ценности, доверие не только имеют значение для политических сетей, они являются конструктивными для логики взаимодействия между членами сети. Для представителей теории «политических сетей» не институты, а связи и отношения составляют основу изучения. Проблема эффективности управления рассматривается ими не в аспекте отношения «цели – средства», а в аспекте отношения «цели – процессы». Концепция политических сетей модифицирует понимание властноцентрированной политики, заменяя его представлением о политике взаимной ответственности и обязательств [17, с. 105].

Ещё одним логически близким к предыдущему нетрадиционным подходом в практике государственного управления является концепция нового способа управления. В рамках последней функциональное назначение государст-

венного управления сводится к общественной координации, выполнять которую призваны не только профессионалы, но и структуры гражданского общества, государственные организации видятся как открытые для общественной дискуссии. Практическое воплощение данного принцип может найти в рамках реализации миграционной политики в плане осуществления мероприятий по адаптации и интеграции мигрантов посредством организации курсов изучения русского языка, истории и культуры, а также деятельности центров содействия адаптации мигрантов. Понимание всей важности взаимодействия с общественными организациями и сообществами нашло отражение как в политической риторике, например на заседании Совета по межнациональным отношениям, состоявшемся 24 августа 2012 года в Саранске [19], так и в официальных документах, например в уже упоминавшихся выше Концепции государственной миграционной политики, а также в проекте Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года [20].

Таким образом, заложенные в перечисленных выше альтернативных подходах управления принципы (динамизма, развития, субсидарности, морально-нравственного измерения политических отношений и др.) коррелируют с уровнем современного инновационного развития российского общества, целями и принципами модернизационной стратегии, составляющими основу системы государственного управления на современном этапе. В практическом плане теоретические основания можно сформулировать следующим образом:

- во-первых, разработка и реализация эффективной модели управления миграционными процессами в России должны органично сочетаться со стратегическими по своей сути проектами на всех уровнях (от федерального до местного) в таких сферах, как демография, здравоохранение, дошкольное воспитание и школьное образование, жилищная, налоговая сферы и пр.; вестись параллельно по ряду направлений: мониторинг, аналитика, модернизация, борьба с коррупцией, информатизация, отладка взаимодействия всех акторов общественно-политической системы России;

- во-вторых, на наш взгляд, выбор между стимулирующей миграционной политикой и ограничительной в настоящий момент уже не актуален. Российская Федерация в силу имеющихся у нее природных богатств (например, территория) была, есть и будет весьма привлекательной для потенциальных иммигрантов, то есть останется преимущественно страной-реци-

пиентом. Ограничительный вариант миграционной политики лишь увеличит объем незаконной/нелегальной миграции. Поэтому миграционная политика должна строиться с приоритетной реализацией интегративной составляющей: от предварительной интеграции до выезда из страны-донора, до адаптации и аккультурации по месту прибытия. При этом необходима твердая позиция государства относительно контроля над данным процессом вплоть до реализации комплекса мер по относительной ассимиляции в рамках технологии «мягкой силы». Как показывает опыт мирового сообщества, теоретические концепты «плавильного котла» и «мультикультурализма» на практике не эффективны. Поэтому следует вернуться к российской/советской модели мягкой ассимиляции (обрусения с элементами русификации);

– в-третьих, необходима организация системы госучреждений (министерств, институтов, ведомств, организаций) с четким распределением задач и ролей, иерархизацией в целях реализации комплексной миграционной политики с учетом преобразований в других сферах жизнедеятельности государства и общества. Необходимо либо наделить ФМС, обладающую лишь надзорно-контролирующими полномочиями, функциями координирующей организации в данной сфере либо создать структуру, ответственную за реализацию миграционной политики, способную управлять скоординированной деятельностью всей совокупности задействованных государственных и общественных институтов;

– в-четвертых, государственные структуры должны ограничиться функциями модератора процесса, в основу взаимодействия должна быть положена идея партнёрства, привлечения к решению проблемы структур гражданского общества с целью установления взаимовыгодного сотрудничества, диалога, совместной выработки стратегических решений;

– в-пятых, миграционная политика должна строиться исходя из постулата одновременного управления иммиграционными, миграционными и внутренними миграционными потоками на всех их стадиях: от момента принятия решения до обустройства на новом месте;

– в-шестых, эффективная модель миграционной политики должна быть не только концептуально разработана, но и реализовываться, что предопределяет ряд обязательных мер с целью оценки ее эффективности и модернизации, как то: снятие межведомственных противоречий, наделение ряда государственных структур большими обязанностями и полномочиями в данной сфере (например, МИД), более активное участие местных властных структур, активное

взаимодействие с научными учреждениями и общественными организациями (например, правозащитными организациями, бизнес-сообществами, диаспоральными и конфессиональными организациями, землячествами). Диаспоры, в частности, при условии их существования в классическом виде, способны стать весьма эффективным инструментом селективного отбора, предварительной и постмиграционной интеграции аллохтонного населения в принимающее сообщество;

– в-седьмых, как на международном, так и на федеральном и на региональном уровнях необходима реализация политики создания позитивного для потенциальных мигрантов имиджа России как страны-реципиента; необходимы дальнейшая разработка и реализация федеральных и региональных целевых программ воспитания толерантности и межкультурного согласия; необходимо, наконец, достаточное финансирование миграционной политики (это, например, один из факторов, детерминирующих невысокую эффективность программы добровольного переселения в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом) по всем ее направлениям.

Список литературы

1. Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации. Одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 марта 2003 г. № 256-р [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.mid.ru/ns-osndoc.nsf/0e9272befa34209743256c630042d1aa/036aa5d55070cf9943256ce2002bdee8?OpenDocument> (дата обращения: 08.03.2011).
2. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://news.kremlin.ru/acts/15635/print> (дата обращения: 11.11.2012).
3. Россия – магнит для мигрантов [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.ng.ru/economics/2008-03-21/6_migranty.html (дата обращения: 12.04.2011).
4. Юдина Т.Н. Миграция: словарь основных терминов: Учеб. пособие. М.: Издательство РГСУ; Академический проект, 2007. С. 67.
5. ФМС насчитала в России три миллиона нелегалов [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.grani.ru/Politics/Russia/m.183847.html> (дата обращения: 27.07.2011).
6. Хейфец Б.А. Нелегальная миграция – масштабы и перспективы// Восток. 2006. № 5 (41) [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.situation.ru/app/j_artp_1162.htm (дата обращения: 27.07.2011).
7. Миграция населения/ Юдина Т.Н. Миграция: словарь основных терминов: Учеб. пособие. М.: Из-

дательство РГСУ; Академический Проект, 2007. С. 171–182.

8. Зурабов: надо активнее проводить медосмотры мигрантов. *Здоровье / Новости*. 09.03.2007 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.gzt.ru/health/2007/03/09/121600.html> (дата обращения: 13.05.2008).

9. Колобов О.А., Шмелев А.П. Детерминирующие факторы экстремистской деятельности представителей молодежи по отношению к мигрантам // *Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки*. 2011. № 1 (17). С. 22–32.

10. Гельбрас В. Перспективы китайской миграции на Дальнем Востоке [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.strana-oz.ru/?numid=19&article=905> (дата обращения: 30.01.2011).

11. Коровкин А.Г. Замечания к проекту Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: strategy2020.rian.ru/load/366069649 (дата обращения: 30.09.2011).

12. Экспертное заключение на проект Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации. 30.01.2011 [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.fms.gov.ru%2Fupload%2Fblock%2F726%2Fzakluchenie.pdf&ei=24KfUID1HczT4QTutoGYAg&usg=AFQjCNHoTFkMK8icx7dZfcNDTAUijjQqeQ&sig2=xXRQbRYZ6_xgY3PMdMU1JA&cad=rjt (дата обращения: 30.09.2011).

13. Капустин В.С. Анализ рисков административного управления: синергетический подход [Элек-

тронный ресурс]. Режим доступа: <http://nonlin.ru/node/80> (дата обращения: 04.06.2011).

14. Новейший философский словарь /Сост. Грицанов А.А. Минск: Изд-во Скакун В.М., 1998. С. 618.

15. Современная прикладная теория управления. Ч. II: Синергетический подход в теории управления /Под ред. Колесникова А.А. М.: ФЦ «Интеграция» – Таганрог: Изд-во ТРТУ, 2000. 559 с. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ccsd.tsure.ru/publications/38-monographs/46-mlt5> (дата обращения: 04.06.2011).

16. Викторова З.С. Сетевой подход как методология исследования процесса принятия государственных решений. Автореферат дисс. ... к. полит. н. М., 2009. 22 с. С. 3–4, 12.

17. Сморгунов Л.В. Сетевой подход к политике и управлению // *Полис*. 2001. № 3. С. 103, 105.

18. Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть I: Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред. Л.В. Сморгунова. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2006. С. 236–237.

19. Заседание Совета по межнациональным отношениям. 24 августа 2012 года, 19:40, Саранск. Стенографический отчет о заседании Совета по межнациональным отношениям [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://news.kremlin.ru/news/16292/print> (дата обращения: 27.10.2012).

20. Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года. Проект по состоянию на 1 ноября 2012 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.oprf.ru/press/news/2012/newsitem/19517> (дат обращения: 11.11.2012).

INNOVATIVE APPROACHES IN PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CONTEXT OF DEVELOPMENT AND IMPLEMENTATION OF AN EFFECTIVE MIGRATION POLICY

A.P. Shmelev, O.Yu. Shmeleva

This article focuses on the theoretical analysis of the synergistic and network-based approach (the concept of «policy networks») in public administration for the development and implementation of promising and effective policies for managing migration flows and integration of migrants in Russia in the context of national security in view of modern migration processes and their impact on the socio-economic and socio-political spheres.

Keywords: migration, migration policy, public administration, synergistic approach, the concept of «policy networks».