

Акимова М.А.

Кризис системы государственного управления как предпосылка общесистемного кризиса

Сегодня вовсе не обязательно быть профессиональным политическим аналитиком, чтобы прийти к выводу о том, что политическое руководство страны фактически самоустранилось из сферы государственного стратегического управления/планирования. Официальный новостной контент СМИ даже в первом приближении доказывает, что практическая деятельность высшего руководства государства имеет реактивный характер, по принципу ответной реакции на внешние раздражители - «вызовы». Структура управленческой деятельности полностью редуцировалась к оперативному управлению.

Предполагается, что объективные причины подобного состояния заключаются: 1) в дисквалификации прогнозирования как единственного адекватного средства определения вероятных последствий воплощения конкретных властных решений; 2) в отсутствии общенациональной идеи (государственной идеологии) как фундамента консолидации общества и легитимного средства обоснования внешне- и внутривнутриполитических притязаний государства.

С одной стороны: отсутствие общенациональной идеи обуславливает затяжной характер адаптации народонаселения к последствиям преобразования социально-политического устройства государства. Как следствие воспроизводство проблем связанных с поляризацией общественного сознания являющейся результатом сосуществования в рамках единого социума носителей диаметрально противоположных социально-экономических интересов и нравственно-этических ценностей; отказ от идеологии как действенного ресурса государственного управления предсказуемо предопределяет для существующей государственной власти уменьшение роли информационных и возрастание значимости силовых ресурсов (в т.ч. превентивных репрессивных мер).

С другой стороны: факт отсутствия государственной идеологии, как таковой, имеет конкретный прагматический аспект для правящего политического режима. В частности естественным образом ослабляется влияние политической оппозиции, поскольку политический протест способен обрести свою объективную реальность исключительно в рамках определённой политической идеи (идеологии) и не иначе как в виде конкретной альтернативы.

В отсутствии государственной идеологии и института прогнозирования невозможно сформулировать государственную стратегию.

Отсутствие формализованной государственной стратегии¹ (официально сформулированной совокупности приоритетных целей и основных путей их достижения как основы планирования) усугубляет имеющее место кризисы и является основной предпосылкой для возникновения новых.

Низкий уровень управляемости социально-экономических процессов, нарастание протестной общественной активности, обострение социально-политических конфликтов, отсутствие согласованности в деятельности политических и общественных (гражданских) институтов – всё это и многое другое указывает на имеющий место кризис существующей в РФ системы государственного управления.

В подобных условиях руководство государства предпочитает не выносить на всеобщее обсуждение вопросы целесообразности собственных решений и действий («что?» и «для чего?») ограничивая общественную экспертизу обсуждением вопросов методики («как?»). Именно поэтому основной «мейнстрим» общественно-политического дискурса редко выходит за рамки обсуждения противоречий между масштабом поставленных задач и средствами/способами их разрешения.

В числе прочего, подобная практика находит отражение в области миграционной политики. Согласно «Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года» от 13 июня 2012 года (далее «концепция») одной из заявленных целей государственной миграционной политики РФ выступает «стабилизация и увеличение численности постоянного населения Российской Федерации». Вполне закономерно что, имея в основе миграционной политики подобную посылку, миграционная проблематика сегодня обсуждается исключительно в терминах законности/незаконности конкретного иммигранта.

Очевидно, что на уровне оперативного управления, с точки зрения государственного администрирования, гораздо проще разрешить проблему незаконной иммиграции посредством либерализации миграционного законодательства, нежели изобретать и воплощать в жизнь некие кардинальные меры способные свести на нет незаконную иммиграцию как таковую. То есть, легче выдать патент на осуществление трудовой деятельности, вид на жительство или даже паспорт гражданина РФ, чем запереть государственную границу в целях налаживания механизма реального регулирования иммиграции.

¹ Согласно выступлению В.В. Путина на заседании международного дискуссионного клуба «Валдай» 19 сентября 2013 года, обществу только «предстоит совместно работать над формированием общих целей развития». - <http://news.kremlin.ru/news/19243> (1.12.2013)

Несмотря на то, что по признаку долгосрочности данная «концепция» подходит под определение документа стратегического планирования (целевой специализированной стратегической программы) фактически она таковым не является, поскольку не соответствует одному из основных принципов стратегического управления – системности. В числе прочего, ни одно из положений «концепции» не предполагает в своей основе анализа актуального социально-психологического состояния российского социума, не говоря о прогнозе динамики внутреннего состояния социальной метасистемы в кратко- либо долгосрочной перспективе. В частности констатируя необходимость содействия адаптации и интеграции иммигрантов и членов их семей в РФ, «концепция» никак не упоминает о степени интегрированности и, как следствие, уровне интеграционного потенциала самого российского общества как принимающей стороны.

Между тем, доступная для наблюдения социально-культурная действительность является лучшим доказательством тезиса о низком уровне интегрированности народонаселения РФ. Ни одно резонансное событие ближайшего прошлого, вне зависимости от того к какой именно сфере жизнедеятельности общества оно относится, не выявило той степени согласия которое давало бы повод оспорить подобное утверждение. К примеру: в сфере межэтнических взаимоотношений памятно события 2010 года, когда смерть Егора Свиридова привела к массовым беспорядкам на Манежной площади в Москве; в религиозной сфере, существенное размежевание мнений наблюдалось в отношении, как самого деяния, так и уголовного дела группы «Пусси Райт» (Pussy Riot); в политической сфере нельзя не упомянуть протестные выступления «на Болотной». Даже антитабачные законодательные инициативы разделили общество на непримиримых оппонентов. Конечно, само по себе наличие разногласий по знаковым проблемам жизни и деятельности для любого социума вовсе не патология, а скорее норма социального взаимодействия. Но, форма выражения и отстаивания собственной позиции говорит о многом. Для РФ неприятной особенностью является то, что даже среди членов отдельно взятого социального сообщества (к примеру, политического или профессионального) зачастую отсутствует необходимый уровень согласия по основополагающим вопросам, что даёт основание определять большинство социальных объединений как «воображаемые сообщества»¹.

В условиях низкого уровня интегрированности народонаселения, Российская Федерация не в состоянии обеспечить необходимую для полноценной интеграции ресоциализацию иммигрантов.

¹ См. Андерсон Б. Воображаемые сообщества. Размышления об истоках и распространении национализма / Пер. с англ. В. Николаева; Вступ. ст. С. Баньковской. М., 2001. С. 185.

Как известно из «Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года от 9 октября 2007 г. N 1351», одной из основных задач демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года также является: «привлечение мигрантов в соответствии с потребностями демографического и социально-экономического развития», но с существенной оговоркой «с учетом необходимости их социальной адаптации и интеграции».

Имеющийся уровень интегрированности (агрегирования) российского социума не позволяет согласиться с утверждениями о существовании в Российской Федерации единой национальной культуры, института гражданского общества, да и единой гражданской нации как таковой. Именно поэтому идея о возможности интеграции иностранных граждан (иммигрантов), на уровне повседневной социальной реальности представляется мёртворождённой, а миграционная политика, основанная на предоставлении режима наибольшего благоприятствования для внешней миграции, в данном контексте, априори не может привести не к чему иному кроме как объединению иммигрантов в замкнутые этнические сообщества (диаспоры, землячества). На уровне надэтнических горизонтальных социальных связей, для конкретного иммигранта не существует чего-то конкретного, того с чем бы он мог быть интегрирован либо того к чему мог адаптироваться¹.

В общем и целом, при обсуждении миграционной проблематики отсутствует комплексный (междисциплинарный) подход. В поисках решения проблем иммиграции доминируют доводы экономической целесообразности, причём в рамках имеющейся экономической конъюнктуры. Практически отсутствует экспертная дискуссия о возможных негативных последствиях сегодняшней миграционной политики, в частности при сценариях предполагающих глубокий экономический кризис в будущем. На наш взгляд, миграционная политика, как и государственная политика, в целом (в т.ч. национальная и демографическая), не должна сосредотачиваться исключительно на решении проблем дня сегодняшнего. Основным направлением должно являться предупреждение проблем в будущем.

Проводимая государством в настоящее время миграционная политика содержит ряд предпосылок к будущему социальному кризису. В свою очередь, имеющее место игнорирование такого эмпирического индикатора общесистемного кризиса как социальная

¹ В подобных условиях предложение В.В. Путина: «... расширить возможности национально-культурных автономий, в том числе предоставлять им бюджетные гранты для реализации программ по правовой, социальной, культурной адаптации мигрантов» высказанное 12 декабря 2012 года, в рамках ежегодного Послания Президента РФ Федеральному Собранию, не имеет прикладной значимости. Согласно ФЗ № 74 от 17 июня 1996 года, национально-культурные автономии, представляют собой «объединение граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, находящейся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории» одной из основных целей которых являются «сохранения самобытности». То есть, по сути, предлагается решать проблемы одних «национальных меньшинств» иммигрантов, посредством присоединения к другим, но уже коренным, «национальным меньшинствам».

напряженность, выражающаяся в открытом (массовые беспорядки) и латентном (низкая электоральная активность) неприятии курса на предоставление режима наибольшего благоприятствования для внешней миграции, свидетельствует о неизбежности его наступления.

Заявленная государственная миграционная политика, по отношению к сфере межэтнических (межкультурных) отношений, чревата уже сегодня потерей точки социального, политического и экономического равновесия в российском социуме, который и так далёк от идеалов стабильности, в силу высокой степени дифференциации населения по экономическим, культурным, идеологическим и прочим основаниям.

Основная проблема в сфере проводимой государственной миграционной политики видится через призму повседневно-бытового восприятия категории «справедливость». Для повседневно-бытового уровня более чем очевиден тот факт, что статус социального государства, закреплённый статьёй 7 действующей Конституции РФ, как минимум предполагает заботу о благополучии именно граждан России, а вовсе не всех без исключения обездоленных иностранцев. Конечно, с точки зрения общечеловеческой гуманистической морали, жители РФ не могут считать себя единоличными собственниками территорий на которых проживают поскольку Земля была заповедана всему человечеству. Но согласно той же самой морали жители РФ, как члены сообщества ведущие обособленную хозяйскую деятельность, вовсе не обязаны делиться плодами этой самой деятельности со всеми без исключения приезжими иностранными гражданами, как членами других обособленных сообществ.

Кроме этого, вследствие полного отстранения от процесса принятия стратегических решений, народонаселение не имеет чувства сопричастности и политической лояльности к действиям органов государственного управления, а сами властные решения не обладают необходимой степенью легитимности.

В основе адекватной сегодняшним реалиям миграционной политики должно лежать понимание того, что любая практическая деятельность государственной власти (в т.ч. в сфере регулирования иммиграции, межэтнических отношений) легитимна ровно в той мере, в какой выражает мнение подавляющего большинства граждан (иначе «волю народа»). В свою очередь в основе «воли народа», как общегражданского согласия, должен лежать если и не единый то как минимум сообразный (сопоставимый) взгляд на общие цели и средства их достижения (т.е. на то что необходимо делать и на то как это лучше делать).

Список литературы

1. Андерсон Б. Воображаемые сообщества. Размышления об истоках и распространении национализма [Текст] / Пер. с англ. В. Николаева; Вступ. ст. С. Баньковской. М., 2001.

2. Конституция Российской Федерации (с изменениями от 30.12.2008г.) -
- [http:// www.constitution.ru](http://www.constitution.ru). (29.11.2013).
3. Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, от 9 октября 2007 г. N 1351.
- <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102117215&intelsearch> (29.11.2013).
4. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, от 13 июня 2012 года.
- <http://президент.рф/acts/15635> (29.11.2013).
5. Ежегодное Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию.
- <http://президент.рф/выступления/17118> (29.11.2013).