внутренней и внешней политики государства» сразу делает проект законом «О стратегическом *экономическом* планировании», т. к. в нем упущена *политическая стратегическая составляющая*, являющаяся сутью обеспечения национальной безопасности и одной из главных задач Совета безопасности и его МВК по стратегическому планированию. Это не противоречит выдвинутому тезису о необходимости возвращения в задачи СБ «повышения конкурентоспособности» не только в ее экономическом понимании, хотя и определяющем, но и в политическом – с точки зрения места России в геополитическом пространстве.

Из этого недостатка вытекает и явно недооценнная роль СБ как участника стратегического планирования а главное – органа, в котором и будут приниматься такие решения под эгидой Президента России при определяющей роли соответствующей МВК.

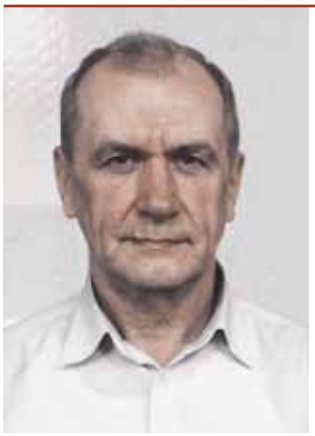
Немаловажно и другое: данный проект, по меткому замечанию председателя Российского союза промышленников и предпринимателей А.Н. Шохина, не является законом о стратегическом планировании, а описывает систему документов об этом (см. стенограмму заседания Комиссии Правительства РФ по законопроектной деятельности от 21.10.12). Иными словами, законопроект не содержит самого механизма их разработки и норм прямого действия, побуждающих к этому. И это положение недопустимо в условиях сложившейся системы стратегического планирования на всех уровнях государственного управления и обеспечения национальной безопасности.

Леонид КОНОНОВ

Инновационные технологии государственного управления (профилактика экстремизма)

В настоящее время в российском обществе активизируется деятельность радикальных общественных организаций и групп, а также радикально настроенных лиц; наблюдается радикализация общественных отношений; растет число преступлений, совершенных на почве экстремизма.

Анализ отечественных и зарубежных нормативных актов [1], научной литературы [2], материалов научных семинаров, «круглых столов» и других форумов [3], посвященных профилактике экстремизма, дает основание полагать, что существующие механизмы профилактики экстремизма (строительство домов национальностей, диалог церквей, различных конфессий, профилактическая работа органов МВД в школах и вузах, проведение фестивалей этносов и другие мероприятия) не обеспечивают достижение желаемых целей – заметного снижения опасности проявлений экстремизма. Экстремистские настроения среди населения не только России, но и других стран, подогреваемые заинтересованными лицами, продолжают накаляться, углубляя и расширяя вековые трещины современных обществ и создавая новые, формируя тем самым реальную опасность целостности государств.



Леонид КОНОНОВ – доктор политических наук, профессор

Низкая эффективность мер профилактики экстремизма во многом вызвана фрагментарностью принимаемых мер, невозможностью объединить их в единый политический механизм. В результате наблюдаются упущения и ошибки в государственном управлении, способствующие радикализации общественных настроений практически во всем мире.

По нашему мнению, устранить этот недостаток позволит формирование *Государственной системы управления рисками проявлений экстремизма (ГСУРПЭ)*, состоящей из двух согласованных между собой подсистем:

– государственной подсистемы мониторинга и оценки риска возникновения экстремистской ситуации (ГПМОРЭС);

– государственной подсистемы заблаговременных мер профилактики экстремизма (ГСЗМПЭ).

Первую подсистему целесообразно формировать на основе известных механизмов мониторинга с использованием балльной оценки уровня риска проявления экстремизма. По специальным методикам должны оцениваться амплитуды риска возникновения экстремистских ситуаций. Число официально принятых баллов должно быть как можно меньше, что упростит задачу управления рисками. В то же время их ко-

личество должно быть достаточным, чтобы охватить всю динамику роста (снижения) угрозы экстремизма. Исходя из этого предлагается ввести четырехбалльную шкалу, где один балл соответствует допустимому риску возникновения экстремистских ситуаций, два балла – повышенному риску, три балла – высокому и четыре – критическому. По этой шкале предполагается оценивать ситуацию на территориях муниципальных образований, в субъектах Федерации и в стране в целом.

Вторая подсистема (в случае принятия четырехбалльной шкалы) будет включать четыре заблаговременно запланированных комплекса профилактических мер реагирования на конкретные баллы риска проявления экстремистской ситуации: М1, М2, М3, М4. Каждый набор профилактических мер должен соответствовать конкретной степени риска: М1 – одному баллу, М2 – двум, М3 – трем, М4 – четырем баллам. Набор профилактических мер в каждом комплексе необходимо определять заблаговременно на основе специальных научных исследований исходя из решения конкретных задач:

Комплекс М1 должен обеспечить решение следующих задач:

– длительно поддерживать допустимый уровень риска проявления экстремизма на конкретной территории;

– не допустить вертикальной эскалации угрозы (возрастания уровня риска проявления экстремизма с 1 до 2 и более баллов);

– не допустить горизонтальной эскалации угрозы (возрастание уровня риска проявления экстремизма в соседних территориях).

Комплекс М2 должен обеспечить решение следующих задач:

– не допустить вертикальной эскалации угрозы (дальнейшего возрастания уровня риска проявления экстремизма с 2 до 3 баллов и более);

– не допустить горизонтальной эскалации угрозы (повышения рисков проявлений экстремизма с 2 до 3 баллов и более на сопредельных территориях (локализация экстремистских настроений в рамках одной территории);

– снизить уровень риска с 2 баллов до допустимой величины в 1 балл;

Комплекс М3 должен обеспечить решение следующих задач:

– не допустить вертикальной эскалации угрозы (дальнейшего возрастания уровня риска на подведомственных территориях с 3 до 4 баллов);

– не допустить горизонтальной эскалации угрозы (повышения рисков проявлений экстремизма с 3 до 4 баллов на сопредельных территориях – локализация экстремистских настроений в рамках одной территории);

– снизить уровень риска на подведомственных территориях с 3 до 2 баллов и ниже;

Комплекс М4 должен обеспечить решение следующих задач:

– локализации ситуации;

– стабилизации обстановки;

– снижения уровня риска проявления экстремизма с 4 баллов в начале до 3, затем до 2 и ниже.

Комплексы профилактических мер должны быть заблаговременно разработаны и нормативно утверждены для каждого органа государственной власти федерального и регионального уровней, для каждого муниципального образования и для общественной организации, занимающейся проблемами противодействия экстремизму. Документы необходимо разместить в специальных опечатанных пакетах, последние должны храниться в отведенных местах соответствующих органов. Весь набор мер будет представлять собой единый согласованный по замыслу и решаемым задачам механизм реагирования на риски проявления экстремизма органами государственной власти на федеральном и региональном уровнях, муниципальными образованиями и общественными организациями.

В общих чертах ГСУРПЭ представлена на **рисунке** (с. 74).

Существуют различные формы проявления экстремизма: этнический экстремизм, экстремизм на религиозной почве и др. В этой связи полагаем целесообразным формировать ГСУРПЭ по блокам – отдельный блок для каждой формы экстремизма. По конфигурации каждый блок системы будет одинаков и соответствовать структуре, представленной на рисунке. Отличие же блоков будет заключаться в содержательном наполнении структурных элементов.

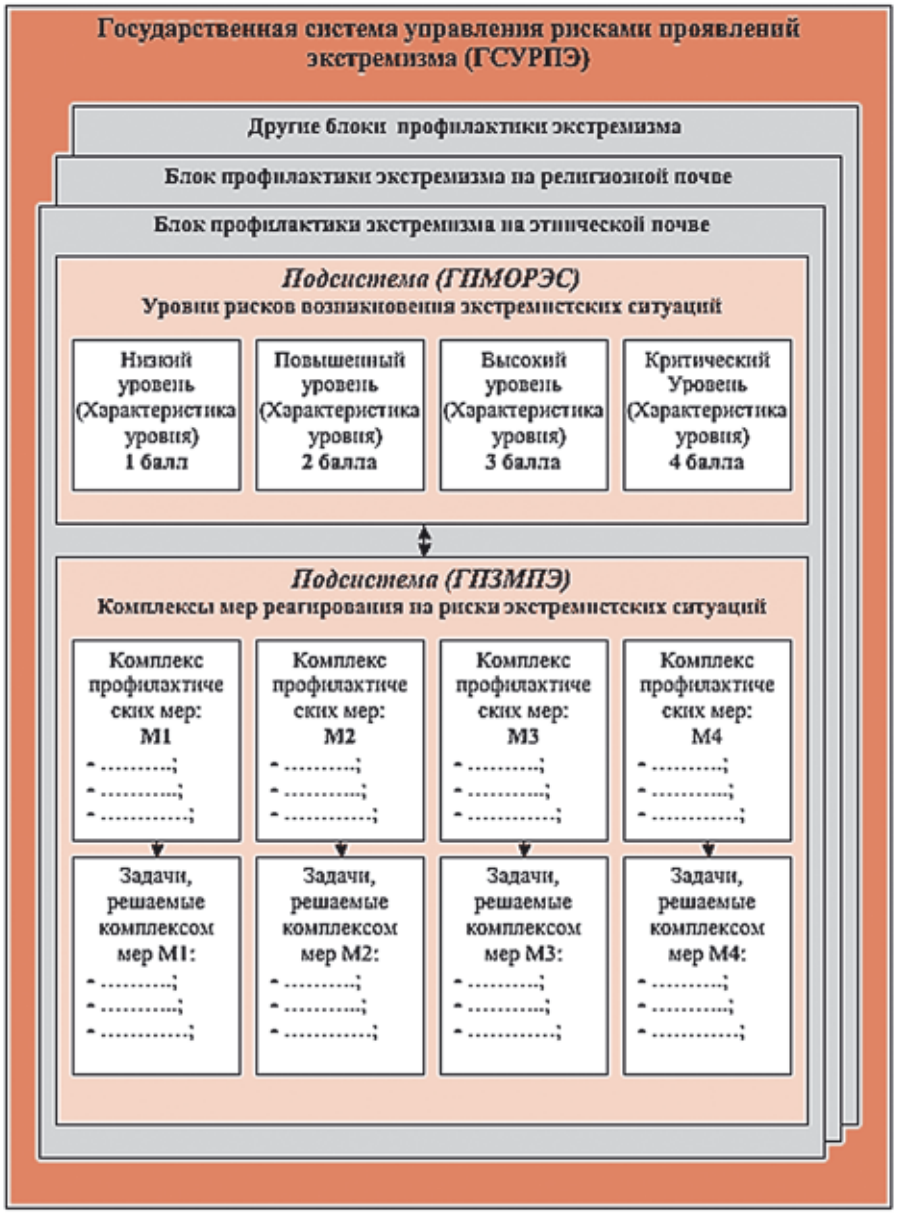
Важно отметить, что ГСУРПЭ должна быть автоматизирована. Результаты мониторинга рисков проявлений экстремизма в муниципальных территориях должны автоматически передаваться «наверх», отражаться и обобщаться на информационных экранах мониторов Межведомственной комиссии по противодействию экстремизму и соответствующих органов субъектов Российской Федерации. Распоряжения о необходимости применения комплекса мер М2, М3 или М4 должны автоматизированно и избирательно передаваться вплоть до муниципальных образований, участвующих в реализации мер. Результаты реализации комплекса мер М2, М3 или М4 должны оцениваться мониторингом и в баллах передаваться на верхние звенья управления.

Для функционирования ГСУРПЭ целесообразно использовать ситуационные центры государственных федеральных органов и органов государственной власти субъектов Федерации.

Санкцию на принятие решения о применении комплекса мер М2 следует отнести к компетенции глав субъектов Федерации, М3 – к компетенции руководителя Межведомственной комиссии противодействия экстремизму, М4 – к компетенции Президента РФ.

На наш взгляд, формирование подобной системы в масштабах страны, субъекта Федерации и муниципального образования позволит привести разрозненные меры профилактики экстремизма в единую систему согласованных по замыслу и задачам мер, что, в свою

Рисунок. Проект Государственной системы управления рисками проявлений экстремизма (ГСУРПЭ)



очередь, повысит эффективность государственного управления в сфере противодействия экстремизму. Органы государственной и муниципальной власти будут заблаговременно продумывать профилактические меры и, что очень важно, апробировать их во время периодических тренировок и при необходимости корректировать. Будет также исключена практика, когда одни субъекты занимаются проведением фестивалей, другие – организацией домов национальностей, третьи строят школы изучения культуры и языка народов, четвертые работают в основном с общественными организациями и т. д., не имея ясных ориентиров о промежуточных и конечных целях своей деятельности.

Кроме того, формирование ГСУРПЭ внесет ясность и единое понимание в деятельность различных государственных и муниципальных структур, позволит оценивать состояние дел в отношении экстремизма на муниципальных территориях, в субъектах Федерации и в стране в целом и давать объективную оценку работе органов государственной и муниципальной власти.

Предлагаемая система в корне отличается от принятых в различных государствах (в том числе и в России) систем военных тревог и степеней готовности войск, а также от системы тревог террористической угрозы, которые в основном предназначены для исключения внезапности нападения противника или террористического акта. Предлагаемая нами система призвана выполнять совершенно иную функцию – управление рисками возможных проявлений экстремизма путем реагирования комплексом заблаговременно спланированных и внедренных в практику госорганов и муниципалитетов профилактических мер, ориентированных на локализацию возникшей ситуации и снижение риска до прежнего уровня. Такая технология предусматривает объединение и систематизацию всех разрозненных мер профилактики экстремизма в единую управляемую не только сверху, но и на промежуточном и нижнем уровнях (муниципалитете) организационную конструкцию.

Предлагаемая система представляет собой не что иное, как инновационную технологию государственного управления в сфере профилактики экстремизма.

На наш взгляд, подобные технологии могут разрабатываться и внедряться в других сферах государственного управления, например, в сфере профилактики коррупции, преступности и т. д.

Последовательность реализации технологии: создание ГСУРПЭ целесообразно осуществлять в рамках государственного проекта в несколько этапов.

На первом этапе необходимо разработать концептуальную модель ГСУРПЭ, позволяющую составить целостное представление о системе, рассчитать ресурсное обеспечение проекта, обозначить направления и последовательность его реализации, выделить пилотную часть проекта, которая будет апробироваться на конкретных территориях.

На втором этапе (вопросы профилактики межэтнического экстремизма) осуществляется разработка:

• методик мониторинга рисков проявлений межэтнического экстремизма и оценки его результатов; методических рекомендаций по работе с методиками;

• комплекса мер М1, М2, М3 и М4 для пилотных территорий и рекомендаций их применения;

• тактико-технических требований к автоматизированной системе ГСУРПЭ.

На третьем этапе (формирование пилотной части проекта по вопросам профилактики межэтнического экстремизма и ее апробация на конкретной территории) осуществляется:

• формирование автоматизированной системы ГСУРПЭ в рамках пилотного проекта;

• апробация пилотной части проекта на конкретных территориях;

• анализ результатов апробации и корректировка проекта;

На четвертом этапе происходит:

• реализация пилотной части проекта на других территориях, его корректировка с учетом особенностей территорий;

• разработка образовательных программ по обучению лиц, участвующих в проекте.

В последующем проводится аналогичная работа по другим формам проявления экстремизма.

Для реализации предложенных технологий необходим достаточно большой объем научных исследований, связанных с автоматизацией системы, уточнением состава степеней риска проявлений негативных ситуаций, разработкой методик мониторинга и оценки степеней риска возникновения ситуаций, методик по определению комплексов профилактических мер для каждого уровня риска. Кроме того, нужны исследования по апробации созданных подсистем и системы в целом в пилотных регионах (территориях) страны.

Разработка и внедрение новых технологий позволит поднять планку государственного управления на качественно новый организационный уровень.

Литература

1. О противодействии экстремистской деятельности: Федеральный закон от 25.07.2002 г. № 114-ФЗ (ред. от 29.04.2008) // URL: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n= 76617; Решения Верховного Суда РФ от 14 февраля 2003 г. и 2 июня 2006 г., согласно которым 17 организаций признаны террористическими и их деятельность запрещена на территории Российской Федерации; URL: www.minregion.ru/OpenFile.ashx/instrukciya.doc?AttachID=1167 и др.
2. *Бессарабова И.С.* Современное состояние и тенденции развития поликультурного образования в США. Автореф. дисс... докт. пед. н. Волгоград, 2008; Беата Винклер – Директор Европейского центра по мониторингу расизма и ксенофобии // URL: http://base.ijc.ru/basesite/site.aspx?SECTIONID=10086&IID=239004#; *Зоркая Н.* Ностальгия по прошлому, или Какие уроки могла усвоить и усвоила молодежь // Вестник общественного мнения: Данные, анализ, дискуссии. 2007. № 3(89). С. 44.; *Корнилов Т.А.* Международные аспекты противодействия экстремизму. Автореф. дисс. канд. юр. н. М., 2011; Меркель: мультикультурализм потерпел крах // URL: http://news.israelinfo.ru/world/34768; *Паин Э.* Этнополитический экстремизм в России: социально-культурные истоки и причины неэффективности принимаемых мер противодействия // URL: http://www.demoscope.ru/weekly/2006/0231/analit01.php и др.
3. Научный семинар: «Профилактика экстремизма в сфере межэтнических и межрелигиозных отношений» (октябрь 2011 г., РАНХиГС); Интервью журналиста «Московского комсомольца» с начальником управления по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях и противодействии экстремизму Генеральной прокуратуры Российской Федерации В. Сизовым) / Московский комсомолец. 2011. 28 мая и др.

Виктория ЛЕДЕНЁВА

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ В АДАПТАЦИИ ИНОСТРАННЫХ МИГРАНТОВ

Россия всегда была привлекательна для мигрантов, в последние годы эта привлекательность растет. По данным Центрального банка по учету иностранных граждан Государственной информационной системы миграционного учета (ГИСМУ) ФМС России, за 2011 г. на территорию Российской Федерации въехало свыше 13,6 млн иностранных граждан, что на 15,63% больше, чем за 2010 г. (11,7 млн человек). Наибольшее количество мигрантов приняла в 2011 г. Московская область – 3 млн человек.

Основная масса мигрантов – граждане стран СНГ. Они составляют десятку лидеров, желающих приехать в Россию: из Украины к нам прибывают 21,28% от общего числа мигрантов, из Узбекистана – 13,86%, Казахстана – 10,88%, Таджикистана – 3,73%, Армении – 3,15%. Причины понятны: это и общность нашей

Виктория ЛЕДЕНЁВА – кандидат социологических наук, доцент