

УДК 320 (575.2) (04)

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ МЕЖЭТНИЧЕСКИХ КОНФЛИКТОВ КАК ИНДИКАТОР ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

В.А. Харченко

Рассматриваются качественные и количественные методы оценки эффективности деятельности институтов государственной власти по сохранению гражданского мира и поддержанию социальной стабильности.

Ключевые слова: эффективность функционирования власти; гражданский мир; социальная напряженность; прогнозирование и предупреждение межэтнических конфликтов.

В последнее время проблемы гражданского мира и предотвращения межэтнических конфликтов все больше волнуют и российскую власть, и широкие слои населения. Об этом свидетельствует подробное обсуждение межэтнической проблематики на самых высоких форумах, в частности, на совместном заседании Госсовета и Комиссии по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике, на встречах Президента России с руководством Федерального Собрания и с членами Общественной палаты Российской Федерации.

Размышляя о «главном национальном приоритете, без которого не может развиваться нация, о важнейшей задаче и для Государственного совета, и для государственных структур, без решения которой невозможно сохранение и развитие самого государства», Д.А. Медведев в качестве таковой назвал «поддержание гражданского мира, межнационального и межконфессионального согласия в нашей стране» [1].

Развивая эту мысль, несколькими днями позже Президент России еще раз подчеркнул, что «нам необходимо одно, но ключевое условие, и вы сами знаете, какое, – это гражданский мир. Какие бы трудные задачи мы ни ставили, без гражданского мира в стране мы ничего сделать не сможем – сможем лишь бороться с хаосом, поэтому нам нужен гражданский мир и межнациональное согласие, нам нужно взаимопонимание и солидарность всех народов нашей страны» [2]. Д.А. Медведев публично задался вопросом: «продуктивны ли наши усилия на этом направлении?» и дал откровенный ответ: «межнациональные отношения во многих регио-

нах нашей страны являются напряженными» [3]. Причин тому много, но одна из них заключается в том, что для некоторых руководителей регионов «межнациональная политика – это некая абстракция» [3].

Здесь можно добавить, что действенная, а не абстрактная, политика в межэтнической сфере возможна только при условии ее институционализации, т.е. системной реализации политических интересов, ценностей и норм, а также правового контроля государства над соблюдением принципов межэтнических отношений в полиэтничном обществе.

Такая постановка вопроса полностью вписывается в подход, в соответствии с которым способность предупреждать и разрешать межэтнические и межконфессиональные конфликты выступает важнейшим показателем эффективности институтов власти. Специфика государственного управления такова, что от степени его эффективности зависят судьбы людей, их безопасность, благосостояние, сама жизнь. Государственная власть у всех на виду, особенно в настоящее время, когда СМИ и Интернет регулярно информируют миллионы людей о ее работе и вновь и вновь поднимают вопрос об эффективности государственной власти.

Вместе с тем проблема строгой и объективной оценки эффективности деятельности властных институтов – одна из трудных и нерешенных до конца научно-прикладных и методологических задач. Автор предлагает свою методику определения эффективности функционирования власти, которая основывается на признании того, что функции власти заключаются в создании

организационно-правовых механизмов влияния на характер и направление деятельности различных социальных (в том числе этнических) групп и недопущении их открытого противостояния, способного привести к кризису.

Кризисом принято называть состояние политической системы, при котором власть не в состоянии выполнять свои организаторские функции [4, с. 230]. Исходя из такого понимания, кризисный период – это период неконтролируемости, непредсказуемости и неуправляемости деятельности социальных групп, часто консолидированных по этническому принципу.

Экспертная оценка эффективности функционирования власти предполагает качественный анализ, который можно проиллюстрировать при помощи известной шкалы напряженности социальной среды [5, с. 99] (рис. 1), где переход от более низкого уровня напряженности к более высокому характеризует неэффективность принимаемых решений и действий, и наоборот, снижение уровня напряженности является следствием эффективного функционирования власти.

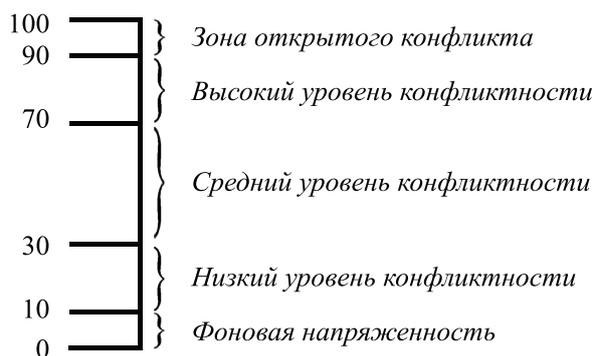


Рис. 1. Шкала напряженности социальной среды.

Качественная оценка эффективности функционирования власти в данном случае совершенно наглядна: переход от более низкого уровня напряженности к более высокому интерпретируется как неэффективность принимаемых решений и действий, и наоборот, снижение уровня напряженности считается следствием эффективного функционирования власти. Такая качественная оценка достаточна в крайних позициях – для периодов открытых конфликтов и периодов, характеризующихся только фоновой напряженностью. Для определения динамики уровня конфликтности и, соответственно, эффективности функционирования власти, с точ-

ки зрения автора, необходимо воспользоваться методиками, включающими и количественный анализ.

Требует отработки методики прогнозирования изменения уровня межэтнической напряженности как в отдельном регионе, так и в стране в целом. Иными словами, необходимо определить уровень напряженности социальной среды, представляющей собой совокупность межэтнических отношений и соответствующих структур, в рамках которых действуют реальные индивиды и складываются реальные социальные отношения.

Переходное состояние, в котором находится сейчас социальная среда (прежде всего, изменение этнического состава населения отдельных регионов, изменение отношения к природной среде, смена форм собственности, использование новых технологий, информатизация, возникновение новых идеологических, правовых и духовных структур, формирование новых социальных групп), сопровождается повышением общей, или “фоновой”, социальной напряженности, на основе которой могут складываться конкретные конфликтные ситуации. На фон фундаментальной напряженности накладываются действия локальных факторов, которые способны усиливать или снижать конфликтность социальной среды.

Следует сказать, что общие причины и формы проявления социальной напряженности анализируются сегодня во многих официальных документах, средствах массовой информации, теоретических работах [6], однако для прогнозирования уровня напряженности в конкретном регионе требуется подробный анализ специфических характеристик. На первом его этапе необходимо выделить основные социальные группы, выступающие акторами общественных отношений данного региона, а следовательно, определяющие динамику социальных интересов и источники возможных социальных конфликтов. Очевидно, что уровень напряженности, измеряемый, как правило, на основе выборочных опросов представителей различных социальных групп, находится в прямой зависимости от степени удовлетворения их экономических, политических и культурных запросов [7]. В свою очередь, степень удовлетворения зависит от способности органов власти к адекватной организационно-правовой деятельности по обеспечению удовлетворения этих запросов. Поэтому удовлетворенность основных потребностей различных групп населения определяет уровень напряженности

и, соответственно, дает основание для оценки эффективности функционирования власти.

Поскольку осуществление властных функций структурировано по основным сферам общественной жизни, то оценка эффективности также должна базироваться на анализе эффективности процессов управления этими сферами. Социальная среда может быть представлена в качестве системы, каждый компонент которой обладает своим уровнем социальной напряженности. Следовательно, уровень напряженности или конфликтности всей системы является интегральной характеристикой, производной от уровня конфликтности составляющих ее компонентов. Поэтому и методика определения численного значения уровня конфликтности социальной среды предполагает на первом этапе вычисление уровня конфликтности и вероятности его увеличения в отдельных общественных сферах.

При определении уровня конфликтности социальной среды автор предлагает воспользоваться математическими методами, используемыми для расчета и оценки надежности сложных технических систем. Основным понятием теории надежности [8, с. 854] является понятие отказа, т.е. постепенной или внезапной потери работоспособности системы. В наших целях, т.е. при прогнозировании вероятности социальных конфликтов в локальных общественных системах, понятие отказа можно проинтерпретировать как кризис.

Социальный кризис понимается автором как острейшая форма проявления социального противостояния, связанная с нарушением социальной стабильности и сопровождающаяся перерывом в функционировании системы с позитивным для нее или негативным исходом. Выделяя характерные черты кризиса, следует отметить, во-первых, быстрое и часто неожиданное его наступление; во-вторых, непродолжительность или, наоборот, продолжительность – затяжной кризис и, в-третьих, глубину его воздействия в целом на систему. Но во всех случаях кризис означает, что существующая системная целостность или часть ее достигает предела, дальше которого, исчерпав ресурсы и смысл существования, она существовать или функционировать не в состоянии, или наталкивается на сплошное сопротивление извне, либо препятствие.

Формализованное описание этого понятия базируется на следующей общей схеме построения математических моделей теории надежности. Предполагается, что состояние системы определяется точкой x в фазовом пространстве

$X = \{x\}$ состояний, т.е. X является множеством состояний, отражающих различные степени удовлетворенности социальной средой или ее отдельными сферами и изменяющихся от 0 до 100 %. В X выделяется подмножество X_k состояний, соответствующих состоянию отказа, т.е. кризиса. Из опыта известно, что при уровне неудовлетворенности 90% и выше кризис неизбежен, т.е. вероятность его возникновения $P=1$. Поэтому подмножество X_k определяется в интервале от 90 до 100 %.

Графически X можно представить в качестве отрезка, на котором состояние x изменяется от 0 до 100. Интервал $\{90; 100\}$ является зоной открытого конфликта (рис. 2).

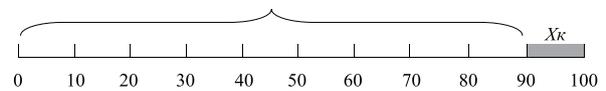


Рис. 2. Модель теории надежности.

Определить вероятность конфликта в интервале $\{0; 90\}$ и является задачей исследования. Безотказность (бесконфликтность) – свойство системы непрерывно сохранять работоспособность (стабильность функционирования). Количественно она изменяется как вероятность $R(x)$ того, что число состояний x не достигнет подмножества X_k .

Из рис. 3 видно, что вероятность сохранения стабильности, т.е. безотказности системы, изменяется от 0 до 1 и находится в обратной зависимости от значения X_i , которое изменяется от 0 до 90. Чем выше значение, тем меньше вероятность сохранения (степень) стабильности. X_m означает максимальное число состояний, в нашем случае $m = 100$; X_k – численное значение степени неудовлетворенности, за которой начинается зона открытого конфликта.

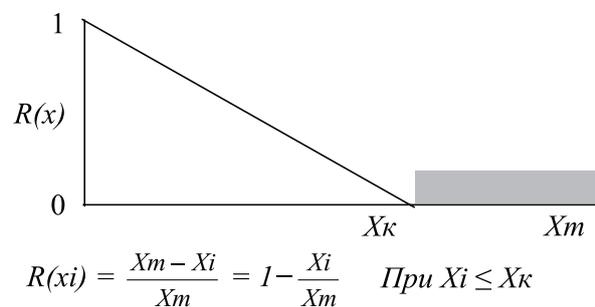


Рис. 3. Вероятность сохранения стабильности.

Если известен уровень стабильности, то можно определить и уровень конфликтности: функция распределения наступления конфликта до достижения состояния x_i равна $K(x_i) = 1 - R(x_i)$. Результаты статистических и социологических обследований фиксируют уровни удовлетворенности (неудовлетворенности) основными сферами жизнедеятельности, т. е. состояние x_i .

На основе вычисленных уровней стабильности основных сфер социальной среды можно определить уровень конфликтности всей социальной среды в целом по формуле:

$$K = 1 - 1/n (R1 + R2 + R3 + R4 + \dots + Rn - 1 + Rn),$$

где K – уровень конфликтности всей социальной среды;

R – степень удовлетворенности отдельной сферой социальной среды;

n – число сфер социальной среды, по которым имеются данные опросов о степени удовлетворенности или статистических обследований об уровне удовлетворенности.

На практике n может варьироваться от 1 до 10, где под сферами социальной среды имеются в виду политическая, духовная, экономическая, семейная и т. п. Например, если уровень конфликтности равен 52%, то по общепринятой шкале он находится в зоне среднего уровня конфликтности.

Но задачей исследования является не только фиксация, но и прогноз изменения уровня конфликтности. Так, вероятность конфликтности P изменяется в интервале от 0 до 1, а уровень конфликтности $I = 100\% \times P$ и изменяется от 0 до 100%.

Вероятность конфликта в интервале $\{x_i+n; x_k\}$ при условии, что при x_i конфликт отсутствует, определяется по следующей формуле:

$$P(x_i+n) = \lambda(x_i) \Delta x_i(x_i+n),$$

где $P(x_i+n)$ – вероятность конфликта при состоянии x_i+n , т. е. состояния x , входящего в интервал $\{x_i+n; x_k\}$;

$\lambda(x_i)$ – условная плотность распределения конфликта при условии, что до достижения состояния x_i конфликта не было;

$$\lambda(x_i) = \frac{1}{x_k - x_i},$$

$\Delta x_i(x_i+n) = x_i+n - x_i$, где $x_i+n \in \{x_i; x_k\}$.

Следовательно,

$$P(x_i+n) = \frac{x_i+n - x_i}{x_k - x_i}.$$

Зная уровни неудовлетворенности населения основными сферами социальной среды, полученные в результате массовых опросов и анализа статистических данных, можно определить степень стабильности и конфликтности этих сфер, а также спрогнозировать их изменение в дальнейшем.

Рост неудовлетворенности отдельными сферами и всей социальной средой может привести к снижению стабильности следующими темпами:

x_i+n при $x_i = 48$	$P(x_i+n)$
50	0,04
55	0,13
60	0,23
65	0,33
70	0,42
75	0,52
80	0,62
85	0,71
90	1

Следовательно, вхождение в зону высокого уровня конфликтности, т. е. повышение уровня с 52% до 70%, возможно при увеличении степени неудовлетворенности социальной средой лишь на 9,36%.

Предложенная методика заключается в определении уровня конфликтности и выяснении направленности управленческих действий по ее снижению. При этом поскольку все сферы общественной жизни взаимосвязаны, то высокий уровень напряженности одной из сфер может компенсироваться понижением напряженности в другой. Самой действенной, оказывающей компенсирующее воздействие, является социально-бытовая сфера, а самой конфликтной и способной к быстрому росту напряженности – политическая, а в современных условиях, прежде всего, этнополитическая.

Кроме того, при обсуждении проблем организации методических процедур, оценки эффективности управления следует дифференцированно оценивать эффективность управленческой деятельности на различных стадиях развития конфликта, таких как стадия предупреждения конфликта; стадия борьбы с кризисом, устранения конфликта; стадия устранения последствий кризиса, конфликта. Степень эффективности управленческой деятельности на каждом этапе может быть различной, но максимум ее на пер-

вом этапе может выражаться в таком результате, как предотвращение конфликта. На втором этапе – минимальные потери и кратковременность конфликта; на третьем – невозобновимость конфликта в последующем.

Важным аспектом оценки эффективности деятельности властей выступает вычленение социально-экономического и социально-культурного контекста их деятельности. Применительно к современным условиям развития России это означает переориентацию оценочных подходов и процедур с сугубо экономических показателей развития на социальные. Поэтому аналитической основой рассмотрения результатов управленческой деятельности должен выступать общепризнанный в мировой практике интегративный индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП), включающий четыре основных параметра (ожидаемая продолжительность жизни, уровень грамотности населения; продолжительность обучения в школе; подушный годовой доход). Одновременно эти параметры должны выполнять ориентирующую роль в прогнозной и плановой деятельности властных структур.

Знание наличного уровня напряженности социальной среды в целом и в отдельных ее сферах дает возможность органам власти предпринимать целенаправленные действия по ее снижению. В свою очередь, снижение напряженности в целом является показателем эффективности функционирования власти по сохранению и укреплению гражданского мира, межнационального и межконфессионального согласия, кото-

рые, по словам Президента России, “являются не только обязательным условием модернизации нашего государства, но и обязательным условием сохранения нашего государства в том виде, в котором оно сегодня существует” [3].

Литература

1. Стенографический отчет о совместном заседании Госсовета и Комиссии по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике. 27 декабря 2010 г. Москва, Кремль // URL: <http://news.kremlin.ru/transcripts/9913>
2. Встреча Президента Российской Федерации с руководством Федерального Собрания. 17 января 2011 г. // URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/10087>
3. Стенографический отчет о встрече Президента Российской Федерации с членами Общественной палаты Российской Федерации. 20 января 2011 г. // URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/10106/work>
4. Политология: Краткий энциклопедический словарь-справочник. Ростов-н/Д., 1997.
5. Иванов В., Котов А., Ладодо И. Межэтническая напряженность в Российской Федерации глазами социологов // Этнополис. 1993. № 1.
6. Пирогов И. В. Социальная напряженность: Теория, методология и методы измерения: Дис. ... канд. социолог. наук. Иваново, 2002.
7. Давыдов А.А., Давыдова Е.В. Измерение социальной напряженности. М.: ИС РАН, 1992.
8. Надежности теория // Математическая энциклопедия. М., 1982. Т. 3.