ФАДН РОССИИ
Федеральное агентство
по делам национальностей

Московский
государственный
университет
имени М.В. Ломоносова

Факультет
государственного
управления

Обучающий семинар

Реализация государственной национальной политики в субъектах Российской Федерации

ПРИРОДА ЭТНОПОЛИТИЧЕСКИХ И ЭТНОКОНФЕССИОНАЛЬНЫХ КОНФЛИКТОВ И ПУТИ ИХ РАЗРЕШЕНИЯ

д.и.н., профессор Соловьев Константин Анатольевич

Определение

- «Этнический конфликт — это форма гражданского противостояния на внутригосударственном или трансгосударственном уровне, при которой хотя бы одна из сторон организуется и действует по этническому признаку или от имени этнической общности».
- «Этнополитический конфликт — борьба различных социальных групп, которые организуются по этническому принципу, и этот принцип становится основанием их идеологического и политического противостояния».

[Тишков В.А., Шабаев Ю.П. Этнополитология: политические функции этничности: С. 193.]

Рациональные конфликты

- Стороны конфликта признают справедливость и/или обоснованность интересов этногрупп, участвующих в конфликте.
- Стороны готовы рассматривать возможности компромисса.
- Конфликт развивается в мирных легальных и легитимных формах.

Деструктивные конфликты

- Каждая сторона считает справедливой только собственную позицию.
- Каждая сторона конфликта настаивает на собственном варианте его разрешения.
- Насильственное развитие конфликта разрушает легальность и легитимность действий конфликтующих сторон.

Рациональные конфликты

- Разделение Чехословакии в 1993 г.
- Процесс федерализации Бельгии в конце XX – нач. XXI в.
- Акт охраны природных ресурсов Навахо в США 2005 г.
- Процесс выделения Каталонии из состава Испании.
- Голосование о выходе Шотландии из состава Великобритании.

Деструктивные конфликты

- Война в Югославии (1990-е гг.).
- Гражданская война в Шри-Ланке 1983 – 2009 гг.
- Вооружённый конфликт в Судане 2014-2015 гг.
- Гражданская война в Сирии 2012 – 2015 гг.

Типология этнополитических кризисов (конфликтов)

Латентные кризисы

- Представляют собой ситуацию «скрытого недовольства», накапливающегося тогда, когда этнические конфессиональные противоречия не находя своего разрешения.
- В ходе латентных кризисов этнические и конфессиональные группы становятся сплочённее, а их противостояние – всё боле жестким.

Актуализированные кризисы

- Представляют собой стадию в развитии этнического противостояния, на которой накопившееся недовольство проявляется в конкретных действиях - одиночных и групповых, насильственных и ненасильственных, стихийных и направляемых.

Типология этнополитических кризисов (конфликтов)

«Горячий» кризис

- Развивается вне сферы контроля государства.
- Проявляется в нарастании взаимных обвинений в медиапространстве; формировании организованных групп этнического противостояния; действиях, нарушающих общественный порядок или являющихся угрозой для жизни и безопасности людей.
- Кризис (в его открытой стадии) приводит к массовым столкновениям. В этом случае рационализировать конфликт крайне сложно.

«Замороженный» кризис

- На территории конфликта ликвидируется местное самоуправление (или резко ограничиваются его возможности); вводятся временные ограничения на некоторые права (например, «комендантский час» или запрет для несовершеннолетних появляться в общественных местах); может быть установлена «линия разграничения» противоборствующих сторон.
- Контроль над общественным порядком в этом случае может быть передан к военизированным структурам (армия, «национальная гвардия») или же международным организациям.

Типология этнополитических кризисов (конфликтов)

Насильственные

- Под насильственными понимаются, прежде всего, действия сторон, участвующих в конфликте.
- Насилие, применяемое государством, не характеризует кризис, поскольку такого рода насилие может быть необходимым для недопущения перехода кризиса в «горячую» стадию», а может быть и избыточным.

Ненасильственные

- «Актуализированный» кризис, в котором происходит явное противостояние (даже с нарушением закона), но не применяется насилие по отношению к личности или имуществу.

Типология этнополитических кризисов (конфликтов)

Территориальные конфликты

- Противостояние в борьбе за обладание территорией, которая, как правило, характеризуется как «историческая родина» или «традиционное место проживания и хозяйствования», «знаковое место» народной культуры и верований.
- Для конфликтов такого рода типична апелляция к исторической памяти (памяти поколений), обычаям и традициям той или иной этнической группы, связанным именно с данной территорией, религиозным обрядам, сформировавшимся на данной территории или в связи с важными для народной памяти событиями, когда-либо происходившими в этом месте.

Статусные конфликты

- Они связаны не территорией, а с набором прав, которым обладает данная этническая группа в данный момент, и стремлением к «повышению статуса», то есть с расширением прав и свобод.
- Горизонтальное повышение статуса предполагает борьбу за расширение возможностей местного и/или регионального управления, сформированного по этническому принципу (борьбу за автономию).
- Вертикальное повышение статуса имеет целью либо получение особых прав представительства и/или участия в управлении на национальном (федеральном) уровне, либо выделение этноса из существующего государства и получение полного суверенитета с образованием нового государства на основе этнической идентичности.

Роль государства в этнополитических и этноконфессиональных конфликтах (1)

Роль: «участник»

Государство:

- располагается внутри конфликта;
- воспринимает себя как заведомо правую сторону конфликта, а противостоящие этногруппы – как «врага»;
- организует подавление любых действий по отстаиванию этно- и конфессиональной идентичности «противостоящей стороны».

Роль государства в этнополитических и этноконфессиональных конфликтах (2)

Роль «диктатор»

- государство располагается «над конфликтом»;
- любые действия участников конфликта, предпринимаемые вне государства, объявляются «экстремизмом»;
- государство видит свою задачу только в подавлении конфликта, в том числе и с использованием насилия.

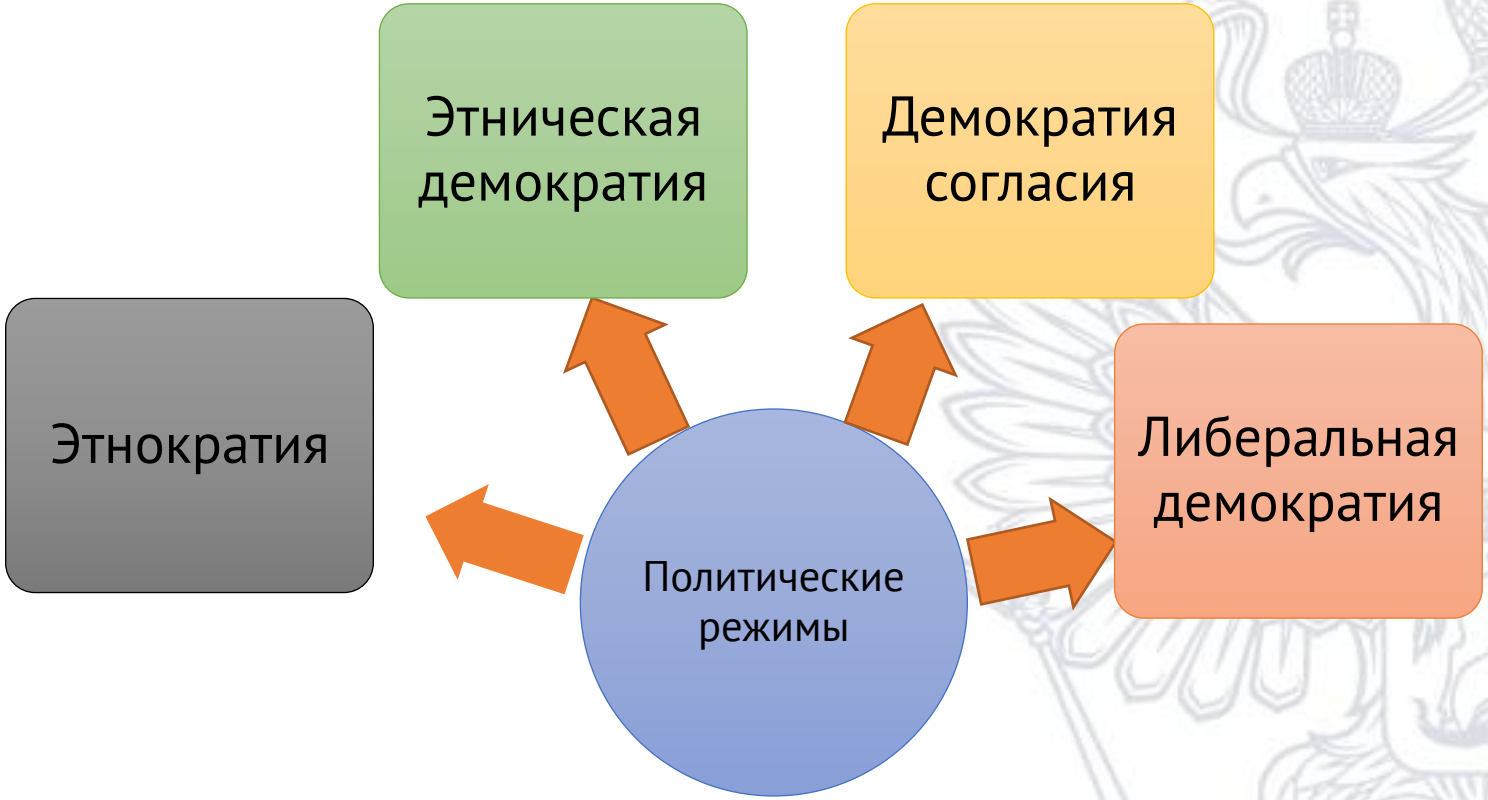
Роль государства в этнополитических и этноконфессиональных конфликтах (3)

Роль «медиатор»

Государство:

- располагается «в стороне» от кризиса (в идеале – «над кризисом»);
- разделяет действия участников конфликта на деструктивные и конструктивные;
- подавляет деструктивные проявления и поддерживает конструктивные;
- предлагает «площадку для диалога», прилагает усилия для его организации;
- предлагает набор мер по рационализации конфликта.

Модели этнополитики в современном мире



Медиация этнополитических кризисов и конфликтов

- Медиация - целенаправленное управленческое воздействие на те или иные группы населения с целью снижения социального напряжения и гармонизации общественных отношений.
- Выбор инструментария зависит от:
  - ✓ типа кризисной ситуации
  - ✓социальных структур вовлеченных в кризис
  - ✓стадии развития кризиса

Механизм медиации конфликтов: стадии

ФАДН РОССИИ
Федеральное агентство по делам национальностей

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова

Факультет государственного управления

1. Анализ

Определение типа конфликта; его стадии; направления развития; состава, целей и ресурсов конфликтующих сторон; ресурсов государства.

2. Целеполагание

Формулирование цели государства в данном конфликте (на данной его стадии) и постановка задач по достижению этой цели.

3. Действие

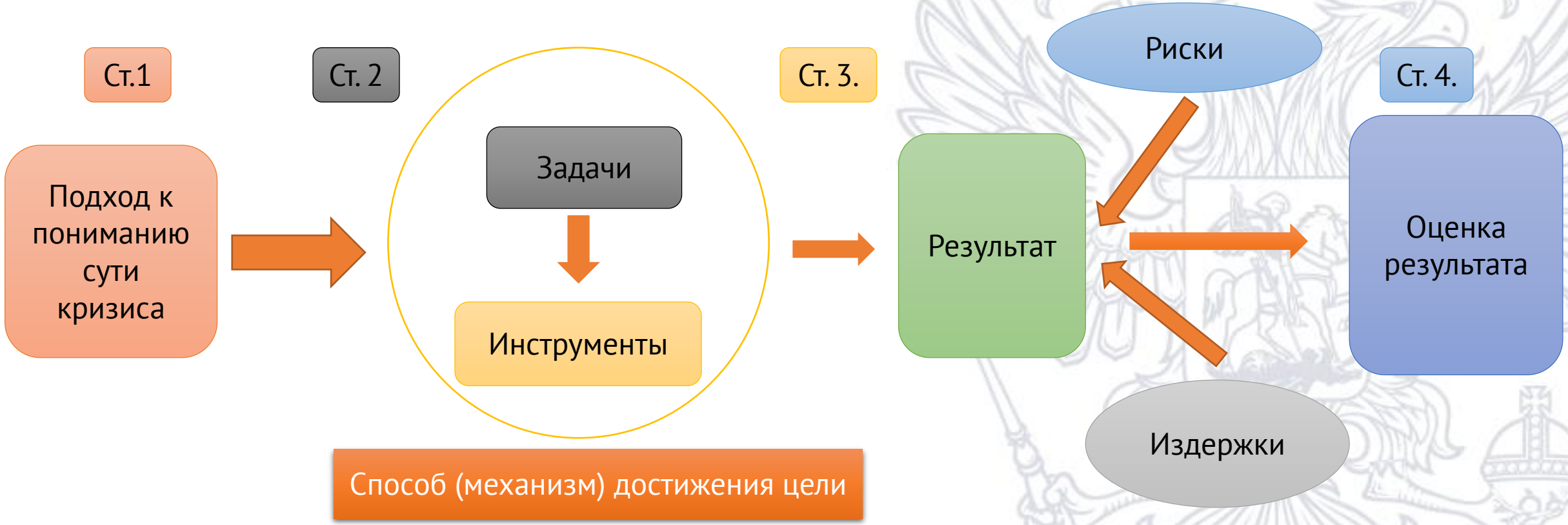
Выбор инструментов, способствующих решению задач; определение последовательности их применения; собственно применение.

4. Оценка

Выявление результативности и эффективности применения выбранных инструментов в решении задач государства в данном конфликте.

Общий механизм борьбы с национальными и конфессиональными кризисами

Цель: снижение конфликтогенности в регионе



Подходы в определении сути конфликтов и соответствующие им механизмы

Подход: примордиализм

- Признание исторической обусловленности этнополитических и этноконфессиональных кризисов и конфликтов.
- Основной причиной этнополитических кризисов является непреодолимая несхожесть этносов между собой и стремление каждого из них к внутреннему единству, и борьбе за лучшие возможности для существования – вовне.
- Этнополитические кризисы и конфликты – явление естественное, бороться с ними бесполезно. Нужно их использовать.

Механизм

- ***Эскалация конфликтов,*** их усиление, ускорение и преодоление, за счет получения благоприятных результатов.
- Базовый инструментарий в XXI веке: точечное превентивное насилие и максимально открытое обсуждение этнополитических и этноконфессиональных проблем.

Вопрос: каковы риски применения такого подхода?

Подходы в определении сути конфликтов и соответствующие им механизмы

Подход: этнический фаворитизм

- Генетически обусловленные различия в этносах - первопричина конфликтов **в борьбе за ресурсы.**
- Эта борьба необходима для эволюционного развития всего человечества.
- Соответственно этнокризисы и этнополитические конфликты необходимы и полезны.

Механизм:

Регулирование конфликтов при помощи:

- институциональных реформ;
- политики открытости и демократических компромиссов;
- разделения конфликтующих этносов.

Вопрос: каковы издержки такого подхода?

Подходы в определении сути конфликтов и соответствующие им механизмы

Подход: конструктивизм

- Этнос – это социальный конструкт, «воображаемая общность», продукт деятельности людей, постоянно меняющий свое содержание.
- Принадлежность к этносу – это выбор человека осознанный или неосознанный.
- Главная роль в формировании и изменении этнических «конструктов» отводится тем, кто способен сплотить людей вокруг набора ценностей и оказывать на этих людей воздействие по сохранению или трансформации этих ценностей.
- Культурная и политическая элита создает этнос и способна менять его характеристики. Политика же – это искусство создания и трансформации социальных конструктов.

Механизм: этническая мобилизация

Лидерам общественного мнения этнических и конфессиональных групп необходимо:

- обозначить необходимость коллективного действия по достижению национального (конфессионального) идеала;
- предложить программу этих действий;
- показать пример решительности в отстаивании этнических интересов;
- предложить организационные формы такого рода деятельности.

Вопрос: каковы риски такого подхода?

Подходы в определении сути конфликтов и соответствующие им механизмы

Подход: инструментализм → **Механизм: «этническая сплоченность»**

- Этнос – наиболее устойчивый инструмент самоидентификации групп населения.
- Этнические связи более прочные, чем территориальные, экономические или политические.
- Эти связи могут быть использованы как государственной властью, так и его оппонентами для решения самых разных задач.

- Вовлечение представителей этногрупп в совместную работу по разработке, принятию и воплощению в жизнь государственной политики при помощи ***«форм участия»*** как в законодательной, так и в административной деятельности.
- Перевод этнических и конфессиональных противоречий из «зоны насилия» в «зону диалога».

Вопрос: каковы издержки такого подхода?

Подходы в определении сути конфликтов и соответствующие им механизмы

Подход: функционализм

- Этнос – ограниченное во времени явление, обусловленное состоянием культуры; принадлежность человека к этносу определяется не генотипом, а воспитанием.
- Необходимо решать задачи по совершенствованию той среды, в которой происходит взаимодействия этносов.
- Главные предпочтения отдаются инструментам культуры: воспитанию, информации, пропаганде идей толерантности и сотрудничества этносов.

Вопрос: каковы риски и издержки такого подхода?

Механизм: профилактика конфликтов

- Совершенствование материальной среды возможно с опорой на экономические и политические инструменты.
- Совершенствование ментальной среды опирается на действующие культурные стереотипы: снижать действие тех представлений, обычаев и традиций, которые могут способствовать развитию конфликта, и, наоборот, усиливать действие тех представлений и обычаев и традиций, которые могут помочь рационализации конфликта и гармонизации социальных отношений.

Профилактика конфликтов

Определение: набор действий, при помощи которых регулятор (государственные органы) создают и поддерживают условия, в которых возможные и реальные противоречия не усугубляются, а находят свое разрешение в самой начальной стадии.

Подход 1.

Замещение представлений об этнических и конфессиональных противоречиях представлениями о возможности и необходимости этнического мира (в рамках конструктивного и инструментального подходов).

Подход 2.

Работа по временной изоляции экстремистки настроенных лидеров или групп населения (в том числе и с применением насилия) для того, чтобы не допустить их пропагандистского влияния на массы (в рамках примордиального подхода).

Профилактика и раннее купирование конфликтов

Механизм	Как работает
Рационализация	Если удается выявить, что этносоциальная напряженность растет, следует как можно раньше попытаться разумно (рационально) проанализировать ситуацию, определить, кто является потенциальными участниками конфликта и в чем причины роста напряженности. Если органы власти не имеют рычагов воздействия на эти причины, вероятнее всего, что конфликт полностью предотвратить не удастся и в этом случае необходимо, чтобы все участники конфликта рационально (а не эмоционально) относились к сложившейся ситуации межэтнического конфликта.
Вербализация	Необходимо донести до общественного мнения, потенциальных участников, вероятных лидеров сторон конфликта перспективу его перехода в открытую фазу. В этом случае в предотвращении межэтнических конфликтов большую роль играет совместная работа властных структур с этническими общественными организациями, которые являются инструментом управления социальными процессами.

Профилактика и раннее купирование конфликтов

Механизм	Как работает
Признание межэтнического конфликта	Непризнание конфликта или отказ от признания его этнического характера (даже если он существует наряду со многими другими и на данном этапе не является главным) – это одна из основных ошибок управленческой деятельности. Особенно опасными являются попытки властных структур редуцировать (низвести) конфликт, имеющий выраженное этническое содержание, до уровня неэтнического (например, хулиганские действия, происки экстремистов, бытовые столкновения и т.д.). В этом случае можно прогнозировать быструю радикализацию требований со стороны этнической группы, рост ее групповой солидарности и влияния радикально настроенных лидеров.

Профилактика и раннее купирование конфликтов

Механизм	Как работает
Раннее начало межгрупповой коммуникации	Потенциальные или актуальные участники конфликта должны иметь возможность открыто высказать конфликтологу свои страхи, опасения, желания и требования. Они должны быть услышаны, ни одно из требований не должно быть отвергнуто как изначально неприемлемое. При последующем рассмотрении часто обнаруживается, что в этих требованиях содержится немало обоснованного, что они порождены реальными жизненными обстоятельствами, хотя предлагаемые сторонами решения часто действительно бывают «нетехнологичными», т.е. трудно претворяемыми в управленческую практику. На более поздних этапах конфликта сторона, отвергающая такие требования, нередко готова принять их, однако противоположная сторона уже настаивает на существенно более радикальных требованиях.

Профилактика и раннее купирование конфликтов

Механизм	Как работает
Определение субъектов переговорного процесса	При решении национальных проблем целесообразно избегать их глобализации, постепенно сужая круг участников и посредников, которые могут быть привлечены в качестве гарантов на заключительной стадии урегулирования. Важно определить реальных лидеров конфликтующих групп и именно с ними вести или организовывать переговорный процесс.
Зкспертиза межэтнического конфликта	Принятию любых управленческих действий должна предшествовать экспертиза конфликта – определение его базы (проблемы, объекта, предмета, участников, их ресурсов и требований), фазы конфликта, прогнозирование его динамики, определение путей деэскалации и перспектив исхода. Участники экспертизы могут иметь разные точки зрения, главное – найти точки соприкосновения для выработки решений по выходу из конфликта.

Условия, позволяющие вести успешную работы по профилактике межэтнической напряженности:

- политические лидеры всех значительных сегментов многонационального общества сотрудничают в управлении страной;
- взаимное вето (право меньшинства накладывать вето на решения, которые принимаются большинством и касаются жизненно важных интересов меньшинства);
- пропорциональные назначения в системе государственной службы среди представителей различных сегментов;
- самоуправление меньшинств в области своих исключительных интересов.

Функции этнической элиты в межнациональном взаимодействии:

- функция этнической интеграции и актуализации этнической идентичности;
- функция этнического представительства в органах государственной и муниципальной власти, СМИ, учреждениях образования и культуры, других общественных институтах;
- ресурсная функция;
- медиаторская функция.

Меры государства, принимаемые в случае «активного» конфликта

Меры (методы)	Задачи
Методы купирования конфликта	• ограничение распространения конфликта по территории • недопущение вовлечения в него новых слове населения • пресечение насильственных действий в ходе конфликта • сохранение жизни, здоровья людей и их имущество
Методы выхода из конфликта (его рационализации)	• недопущение новых вспышек насилия • переход от столкновений на этнической и конфессиональной почве к диалогу, в котором возможно выработать решения по «замораживанию» конфликта или его преодолению
Методы минимизации ущерба	Под ущербом понимаются и тот, что нанесён людям (лечение раненных и травмированных), и материальный ущерб (разрушение жилищ, уничтожение имущества) и ущерб ментальный (нанесенные обиды и психологические травмы)
Меры по борьбе с последствиями конфликта	Создание и поддержание таких условий жизни, при которых новый конфликт будет невозможен или же будет рационализирован еще на латентной стадии

Насильственные меры первой фазы

- отпор тем, кто применяет насилие в конфликте;
- разделение враждующие стороны;
- снижение активности враждующих сторон за счет ограничения прав и свобод (например, при установлении комендантского часа или запрета на свободное перемещение отдельных категорий населения);
- насильственное разоружение.

Ненасильственные меры I и II фаз

Метод	Как работает
Метод уравновешивания	Направлен на урегулирование противоборства путем обеспечения равновесия (временного сдерживания) сторон и использования балансирующего эффекта третьей стороны.
Метод отвлечения	Направлен на ослабление противоборства путем отвлечения внимания и усилий сторон на другой объект. Для того чтобы «остудить страсти» противоборствующих сторон, отвести их от поспешных и необдуманных решений, необходимо дать им определенную паузу, которая может длиться от нескольких минут до многих месяцев. В этом смысл метода психологической паузы.
Метод «общего врага»	Ничто и никто так не объединяет людей, как наличие у них общего врага, люди забывают о своих внутренних ссорах, если вдруг они оказываются лицом к лицу с еще большей общей опасностью.
Метод деконсолидации	Позволяет отсечь (например, путем дискредитации в глазах общественности) наиболее радикальные элементы или группы и поддержать силы, склонные к компромиссам, переговорам.
Метод бойкота	Применяется третьей стороной, требующей прекращения противоборства. В случае невыполнения этого требования к конфликтующим сторонам применяются соответствующие санкции: изоляция, создание трудностей, вооруженное вмешательство.
Метод информирования	Урегулирование межэтнических конфликтов с использованием взаимного обмена информацией между конфликтующими группами с соблюдением условий, способствующих изменению ситуации.

Направления деятельности в сфере гармонизации межнациональных отношений

- совершенствование стратегических основ государственной национальной политики, в том числе за счет актуализации традиционных для российской цивилизации ценностей, норм, обычаев, образцов поведения и мышления; концептуализация идеи о том, что культура и гуманитарное образование являются основой экономического процветания, государственного суверенитета и цивилизационной самобытности страны;
- создание организационно-структурных условий для реализации государственной политики в сфере межнациональных отношений (например, ФАДН России и другие);
- совершенствование нормативной правовой базы по укреплению межнациональных отношений, противодействию национальному и религиозному экстремизму и терроризму;
- создание системы профилактики межрасовых, межнациональных и межрелигиозных конфликтов;
- принятие целевых программ различного уровня (в том числе федеральных), ориентированных на укрепление межнационального единства и содействие этнокультурному многообразию народов России;
- адресная работа с детьми и молодежью по формированию патриотизма, гражданской идентичности, воспитанию культуры межнационального общения;
- информационное обеспечение государственной национальной политики.

Направления деятельности в сфере обеспечения межнационального и межрелигиозного мира и согласия в рамках «Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г.»

- распространение в обществе установок о неприятии и недопущении пропаганды идей экстремизма, ксенофобии, национальной исключительности, нацизма и их оправдания;
- вовлечение этнокультурных и общественных объединений, религиозных организаций в межнациональное и межконфессиональное сотрудничество;
- противодействие пропаганде идей экстремизма в средствах массовой информации и электронных коммуникаций;
- реализация мер правового и информационного характера по профилактике использования национального и религиозного факторов в избирательном процессе;
- учет этнических и религиозных аспектов при работе с личным составом Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и сотрудниками правоохранительных органов Российской Федерации, мониторинг состояния межнациональных (межэтнических) отношений в воинских коллективах и районах дислокации воинских частей (п. 21.1.).