

Р. А. Валиев R. A. Valiev  
С. А. Минурова S. A. Minurova

Екатеринбург, Россия Ekaterinburg, Russia

**МЕТОДИКА ОПРЕДЕЛЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ  
УПРАВЛЕНИЯ  
В СФЕРЕ МЕЖНАЦИОНАЛЬНОГО  
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ  
НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ**

**Аннотация.** Представлены разработанные авторами портативные опросники, направленные на выявление эффективности стратегического и оперативного управления межнациональным взаимодействием органами муниципального самоуправления. Показаны результаты апробации опросника по оперативному управлению.

**Ключевые слова:** стратегическое управление; оперативное управление; межэтническая напряженность; опросник управления межнациональным взаимодействием.

**Сведения об авторе:** Валиев Равиль Азатович, кандидат педагогических наук, доцент, кафедра социальной психологии, конфликтологии и управления, Институт психологии.

**Место работы:** Уральский государственный педагогический университет (Екатеринбург).

**Контактная информация:** 620017, г. Екатеринбург, пр. Космонавтов, д. 26, к. 364.  
e-mail: rw1973@mail.ru.

**Сведения об авторе:** Минурова Светлана Алигарьевна, доктор психологических наук, профессор, заведующий кафедрой общей психологии, Институт психологии.

**Место работы:** Уральский государственный педагогический университет.

**Контактная информация:** 620017, г. Екатеринбург, пр. Космонавтов, д. 26, к. 366.  
e-mail: minurova@uspu.ru.

**METHODS OF DETERMINATION  
OF EFFECTIVENESS OF MANAGEMENT IN THE  
SPHERE OF INTERETHNIC COOPERATION AT  
MUNICIPAL LEVEL**

**Abstract.** The article presents basic questionnaires worked out by the authors and aimed at determination of effectiveness of strategic and operational management of ethnic interaction by municipal authorities. It manifests the test results of questionnaires on operational management.

**Key words:** strategic management; operational management; interethnic tensions; questionnaire management of ethnic interaction.

**About the author:** Valiev Ravil Azatovich, Candidate of Pedagogy, Associate Professor of Department of Social Psychology, Conflictology and Management.

**Place of employment:** Ural State Pedagogical University, Ekaterinburg.

**About the author:** Minurova Svetlana Aligariyevna, Doctor of Psychology, Professor, Head of Department of General Psychology, Deputy Rector for Academic Studies.

**Place of employment:** Ural State Pedagogical University, Ekaterinburg.

Для компетентного выполнения государственными и муниципальными служащими профессиональных обязанностей в настоящее время обязательно требуются способности, знания и умения в сфере гармонизации межнационального взаимодействия. Это обусловлено, с одной стороны, общемировыми процессами глобализации, с другой — возрастающими тенденциями межэтнической напряженности в российском обществе.

Как координировать и контролировать управленческую деятельность служащих в сфере межнационального взаимодействия? Для ответа на этот вопрос мы разработали портативные опросники, которые могут быть использованы в ходе беседы со служащими для получения информации о том, как на муниципальном уровне выстраивается оперативное и стратегическое управление деятельностью в сфере межнационального взаимодействия.

При разработке опросников мы исходили из двух базовых тезисов.

1. Целью деятельности служащих в сфере межнационального взаимодействия является профилактика и предупреждение межэтнической напряженности.

Межэтническая напряженность — это нарушение баланса социальных отношений, в результате которого происходит раскол обще-

ства по этническому принципу. Межэтническая напряженность имеет разную модальность. Она может проявляться в диапазоне от скрытой фоновой напряженности до агрессии и насилия в отношениях между народами. Выделяются четыре уровня межэтнической напряженности: фоновая (латентная), выраженная (фрустрационная), конфликтная и кризисная [Солдатов 1998].

Фоновая межэтническая напряженность существует в любом, даже самом гармоничном, обществе, где есть признанное деление на этнические группы. Она предполагает прозрачность этнических границ, позитивные отношения между людьми разных национальностей. Если в обществе и существуют состояния неудовлетворенности, то их причины обычно не осознаются в плоскости отношений между народами. В межэтническом взаимодействии сочетаются как кооперативные, так и соревновательные процессы. Но даже на этом уровне могут проявляться ростки эмоциональной напряженности. Контакты с незнакомыми людьми другой национальности — «чужаками» — могут вызывать страх, недовольство, а иногда и гнев.

Выраженная напряженность проявляется в ситуации поляризации этнических групп в обществе. Внутри какой-либо этнической группы зреет недовольство, которое постепенно про-

никает в межгрупповые национальные отношения. Главный признак ситуации выраженной напряженности заключается в том, что различные жизненные проблемы начинают связываться с этнической принадлежностью. Этнические границы становятся ощутимы, напряженность становится зримой, прорываясь наружу в формах бытового национализма. Ему соответствуют появление и широкое распространение в обществе уничижительных групповых характеристик (например, «лицо кавказской национальности», «черные» и др.), возрастание популярности анекдотов на национальные темы, учащение конфликтных межличностных эпизодов на национальной почве и т. п. На этом этапе в массовом этническом самосознании закладываются основные психологические оси межэтнической напряженности: зависимости, ущемленности, несправедливости, враждебности, виновности, несовместимости, соперничества, страха, недоверия.

Конфликтная напряженность отражает ситуацию, когда возникает реальный конфликт несовместимых целей, интересов, ценностей этнических групп и их соперничество за ограниченные ресурсы. Рост межэтнической напряженности формирует межгрупповое взаимодействие преимущественно по типу соперничества. Проявляется резкая эмоциональная поляризация: по отношению к своему народу — накал позитивных чувств, по отношению к другим народам — социальная агрессивность, «воинствующий энтузиазм» как форма социальной защиты, предпринимающая активное вступление в борьбу за значимые социальные ценности, особенно за те, которые освящены национальной культурной традицией. Возникает раздражающая ситуация, которая провоцирует разрядку социальной агрессивности. Единичность случаев проявления бытового негативизма сменяется массовым характером. Сокращается дистанция между негативным восприятием людей другой национальности и действиями против них.

Кризисная напряженность возникает тогда, когда межэтническую напряженность невозможно урегулировать цивилизованными методами и в то же время она требует немедленного разрешения. Ее главные отличия — страх, ненависть, насилие, радикализм и национальный фанатизм. В обществе наблюдается накал эмоционального возбуждения, неконтролируемый страх, гнев, что становится мощным побуждением к иррациональным агрессивным действиям.

2. Управление деятельностью в сфере межнационального взаимодействия в муниципалитетах может выстраиваться на стратегическом и оперативном уровнях.

Сущность стратегического управления состоит в формировании и реализации стратегии развития межнационального взаимодействия в рамках территории на основе непрерывного контроля и оценки происходящих изменений с целью поддержания гармоничных отношений между этническими группами в условиях нестабильной внешней среды. Стратегическое управление предполагает ответ на три важных вопроса: «1) „В каком состоянии находится межнациональное взаимодействие в настоящее время?“, 2) „В каком состоянии оно может находиться в ближайшем будущем?“, 3) „Каким способом достичь желаемого результата — поддержания гармоничного межнационального взаимодействия?“» [Стратегический менеджмент 2009].

Для решения первого вопроса необходима информационная основа с соответствующими данными для анализа прошлых, настоящих и будущих ситуаций. Второй вопрос отражает ориентацию на будущее: необходимо определить, к чему стремиться, какие ставить цели. Третий вопрос связан с реализацией выбранной стратегии, в ходе которой может происходить корректировка двух предыдущих этапов [Там же]. Важнейшими составляющими данного этапа являются имеющиеся или доступные ресурсы, система управления, организационная структура и персонал, который будет реализовывать данную стратегию.

Оперативное управление обеспечивает процесс реализации краткосрочных и оперативных планов по поддержанию и развитию межнационального взаимодействия, сводится к принятию решений в конкретно складывающейся в данный момент ситуации. В ходе оперативного управления осуществляется повседневное руководство процессом межнациональных отношений на территории, получают разработку вопросы оптимального использования ресурсов.

В работе И. Ансоффа представлено сопоставление характеристик оперативного и стратегического управления [Ансофф 1989]. О. С. Виханский, продолжая работу И. Ансоффа, предложил свою матрицу сравнения оперативного и стратегического управления, которую составил по ключевым характеристикам управления организацией [Виханский 1998] (табл. 1).

Разработанные нами опросники составлены так, чтобы каждый вопрос позволял обнаружить выполнение определенных показателей стратегического и оперативного управления межнациональным взаимодействием на территории (табл. 2, 3).

Таблица 1. Сравнение оперативного и стратегического управления

Оперативное управление	Отличительный признак	Стратегическое управление
Оказание услуг населению	Миссия, предназначение	Выживание в долгосрочной перспективе
Эффективное использование внутренних ресурсов территории	Объект концентрации внимания менеджмента	Поиск новых возможностей, адаптация к изменениям окружения
Ориентация на краткосрочную и среднесрочную перспективу	Учет фактора времени	Ориентация на долгосрочную перспективу
Работник — исполнитель функций	Подход к управлению персоналом	Работник — носитель идей
Рациональность использования потенциала	Критерии эффективности управления	Гибкость, готовность к изменениям

Таблица 2

Вопросы для выявления показателей стратегического управления в сфере межнационального взаимодействия в границах территории

Показатели стратегического управления	Вопросы для беседы со служащими
Выживание в долгосрочной перспективе	Какие меры по развитию диалога между людьми разных национальностей разработаны в территориальной единице?
Поиск новых возможностей, адаптация к изменениям окружения	Какие запросы на консультации со специалистами по проблемам межнациональных отношений сформулированы в территориальной единице?
Ориентация на долгосрочную перспективу	Какие долгосрочные программы предупреждения межнациональных проблем разработаны в территориальной единице?
Работник — носитель идей	Какие механизмы используются для подбора, стимулирования людей, которые готовы и способны работать с межнациональными проблемами?
Гибкость, готовность к изменениям	Как в территориальной единице решается задача моделирования способов решения возможных межнациональных конфликтов?

Таблица 3

Вопросы для выявления показателей оперативного управления в сфере межнационального взаимодействия в границах территории

Показатели оперативного управления	Вопросы для беседы со служащими
Оказание услуг населению	Какие этнические группы представлены в территориальной единице? Какие вопросы межнационального взаимодействия чаще всего обсуждаются в рамках деятельности муниципалитета?
Эффективное использование внутренних ресурсов территории	По каким вопросам, в какой форме выстраиваются контакты с другими структурами по проблеме межнационального взаимодействия?
Ориентация на краткосрочную и среднесрочную перспективу	Какие межведомственные совещания по проблемам межнационального взаимодействия проходили в территориальной единице в последнее время?
Работник — исполнитель функций	Кто становится инициатором обсуждений вопросов межнационального взаимодействия? Кто занимается урегулированием межнациональных вопросов в территориальной единице?
Рациональность использования потенциала	Какая помощь нужна территории в решении проблем межнационального взаимодействия?

Таблица 4

Этнические группы, проживающие на муниципальных территориях

Этнические группы	Количество ответов	Доля ответов, %
Татары	17	68
Русские	13	52
Украинцы	10	40
Башкиры	9	36
Армяне	7	28

Этнические группы	Количество ответов	Доля ответов, %
Немцы	7	28
Азербайджанцы	6	24
Белорусы	6	24
Таджики	6	24
Марийцы	4	16
Удмурты	4	16

Таблица 5

Вопросы межнационального взаимодействия,  
чаще всего обсуждаемые в рамках деятельности муниципалитетов

Частота проблем	Количество ответов	Доля ответов, %
Отсутствуют	14	74
Возникают ситуативно и редко	4	21
Постоянно возникают	1	5

Таблица 6

Вопросы по проблеме межнационального взаимодействия

Вопросы по проблеме межнационального взаимодействия	Количество ответов	Доля ответов, %
Не возникают	9	47
Этнорелигиозное взаимодействие	6	24
Межкультурное взаимодействие	6	24
Миграция, здравоохранение, трудоустройство	6	24
Безопасность взаимодействия	1	4

Опросник для выявления показателей оперативного управления в сфере межнационального взаимодействия в рамках территории был апробирован при работе с муниципальными службами, проходившими повышение квалификации по курсу «Безопасность межнациональных и межконфессиональных отношений» на базе кафедры социальной психологии, конфликтологии и управления Уральского государственного педагогического университета, г. Екатеринбург. Результаты отражены в таблице 4.

Практически половина опрошенных (48 %) не указала русских среди других этнических групп, представленных на территориях. Это может свидетельствовать о том, что при проектировании и планировании деятельности по гармонизации межнационального взаимодействия муниципалитеты не ставят задачу работы с коренным населением, исключая из зоны активного восприятия служащих такую этническую группу, как «русские», акцентируя внимание на группах приезжих, малых народов. Однако межэтническая напряженность зачастую

возникает в среде местного населения, не удовлетворенного жизненными обстоятельствами и перекладывающего ответственность за это на «понаехавших чужих».

Следующий вопрос позволяет проанализировать две составляющие — содержание ответов и частоту обсуждения в рамках деятельности муниципалитета. Как видно из табл. 5, 74 % опрошенных ответили, что не видят проблем такого рода на своей территории, лишь 26 % служащих отметили, что проблемы межнационального взаимодействия возникают (единично, редко, нечасто, часто, постоянно). Проявляется стратегия ухода от проблем межнационального взаимодействия на территории.

Следующий пункт опросника — «По каким вопросам, в какой форме выстраиваются контакты с другими структурами по проблеме межнационального взаимодействия?» — рассматривается также по нескольким параметрам: содержание обсуждаемых вопросов (табл. 6), структуры, с которыми выстраиваются контакты (табл. 7) и формы контактов (табл. 8).

Таблица 7

Участники обсуждения вопросов по организации контактов по межнациональному взаимодействию

Участники	Количество ответов	Доля ответов, %
Органы МВД, ФСБ	12	48
Нет ответа	12	48
Органы местного самоуправления	4	16
Общественные организации	3	12

Таблица 8

Формы контактов между разными структурами по организации межнационального взаимодействия

Формы контактов с другими структурами по проблеме межнационального взаимодействия	Количество ответов	Доля ответов, %
Регулярные (совещания, встреча на консультативном совете, заседание комиссий)	13	52
Единовременные (рабочие встречи, оргкомитеты, круглые столы)	6	24
Личные контакты (беседы, личные контакты, взаимообмен информацией, диалог)	4	16
Нет ответа	4	16

Таблица 9

Межведомственные совещания по проблемам межнационального взаимодействия, проходившие в рамках территории в последнее время

Межведомственные совещания	Количество ответов	Доля ответов, %
Совет по национальностям и религии	13	52
Отсутствие ответа	3	12
Межведомственная комиссия	2	8
Этнических проблем нет	2	8
Совещание по экстремизму и антитерроризму	1	4
Антинаркотическая комиссия	1	4
Деятельность УФМС	1	4

Наблюдается противоречивость представлений служащих о приоритетах деятельности муниципалитета в сфере межнационального взаимодействия. С одной стороны, большинство опрошенных отмечают остроту проблем интеграции мигрантов, соотечественников-переселенцев в связи с необходимостью решения вопросов их трудоустройства, размещения, медицинского обеспечения и т. п. С другой стороны, служащие сообщают о том, что на совещаниях чаще всего обсуждаются вопросы организации национальных праздников и других культурных мероприятий. Также мы видим, что почти половина опрошенных отмечает отсутствие вопросов в сфере межнационального взаимодействия.

Служащие отмечают, что наиболее частые контакты по вопросам урегулирования межнационального взаимодействия в рамках территории происходят с силовыми структурами. Это может свидетельствовать о том, что организация межнационального взаимодействия в

большей степени сопряжена с обеспечением его безопасности.

Более половины ответов респондентов (76 %) свидетельствуют о том, что контакты между разными структурами по вопросам организации межнационального взаимодействия носят организованный характер в рамках либо постоянных, либо единовременных форм (табл. 9).

Наиболее частотные ответы респондентов на вопрос о проводимых в последнее время межведомственных совещаниях указывают на деятельность советов по национальностям и религиям (52 %). Основной целью данных советов является взаимодействие администраций муниципальных органов самоуправления с национально-культурными и религиозными объединениями. Это означает, что на территориях существует понимание необходимости постоянного совершенствования деятельности в данной сфере (табл. 10).

Таблица 10

Инициатор обсуждений вопросов по межнациональному взаимодействию

Инициаторы	Количество ответов	Доля ответов, %
Администрация	19	76
Консультативный совет	6	24
Лидеры этнических групп	3	12
Граждане	1	4
Нет инициаторов	1	4

Таблица 11

Субъект урегулирования межнациональных вопросов на муниципальных территориях

Субъекты регулирования межнациональных отношений	Количество ответов	Доля ответов, %
Глава администрации и его заместители	15	60
Комиссии, комитеты, советы	10	40
Органы МВД и ФСБ	3	12
Органы местного самоуправления	3	12

Таблица 12

Помощь, необходимая муниципальным территориям в решении проблем межнационального взаимодействия

Вид помощи	Количество ответов	Доля ответов, %
Информационная	9	36
Нет ответа	8	32
Методическая	7	28
Финансовая	1	4

По ответам респондентов (76 %) видно, что чаще всего толчок к началу обсуждения вопросов межнационального взаимодействия дает администрация местного самоуправления. Это указывает на низкий уровень инициативности при обсуждении данных вопросов конкретных представителей этнических меньшинств и «коренного» населения (16 % ответов), что может означать в представлениях данных групп недостаточную продуктивность контактов в области межнационального взаимодействия. Эффективная модель межнационального взаимодействия в данном случае могла бы наблюдаться, если бы инициатива организации взаимодействия исходила в равной степени от обеих сторон (различных этнических групп и администрации) (табл. 11).

Согласно большинству ответов (60 %), в роли субъектов регулирования межнациональных отношений выступают глава администрации и его заместители, что может указывать на ряд моментов в работе муниципальных органов. Во-первых, данная деятельность является значимой для территорий и требует непосредственного участия в своем разрешении «первых» лиц. Во-вторых, к деятельности по урегу-

лированию вопросов межнационального характера территории в полной мере не подключают специалистов по сопровождению и разрешению подобного рода вопросов. На это указывает второй по количеству ответ — субъектами урегулирования данных вопросов являются комиссии, комитеты и советы (40 %), в рамках деятельности которых могут быть задействованы эксперты различных областей социально-гуманитарного знания, — а также отсутствие прямого ответа, что деятельностью по урегулированию занимаются узконаправленные специалисты (табл. 12).

Больше половины опрошенных указали, что требуется информационная, методическая, организационная поддержка. В частности, консультации по составлению программ, этнокарт, проведение системного обучения персонала. Остальные участники (32 %) ушли от ответа на вопрос о необходимой помощи при организации деятельности в сфере межнационального взаимодействия. Отмечается отсутствие у муниципалитетов нормативных и методических инструментов для эффективного решения острых проблем (табл. 13).

Таблица 13

Особенности оперативного управления в сфере межнационального взаимодействия

Показатели оперативного управления	Вопросы для беседы со служащими	Наиболее часто встречающийся ответ
Оказание услуг населению	Какие этнические группы представлены в территориальной единице?	Татары (48 % не указывают русских)
	Какие вопросы межнационального взаимодействия чаще всего обсуждаются в рамках деятельности муниципалитета?	Вопросы отсутствуют
Эффективное использование внутренних ресурсов территории	По каким вопросам выстраиваются контакты с другими структурами по проблеме межнационального взаимодействия?	Вопросов для выстраивания контактов не возникает
	Какие структуры участвуют при обсуждении вопросов по организации контактов по межнациональному взаимодействию?	Органы МВД, ФСБ; нет ответа
	Формы контактов между разными структурами по организации межнационального взаимодействия	Регулярные (совещания, консультативный совет, заседание комиссий)

Показатели оперативного управления	Вопросы для беседы со служащими	Наиболее часто встречающийся ответ
Ориентация на краткосрочную и среднесрочную перспективу	Какие межведомственные совещания по проблемам международного взаимодействия проходили в территориальной единице в последнее время?	Совет по национальностям и религии
Работник — исполнитель функций	Кто становится инициатором обсуждений вопросов международного взаимодействия?	Администрация
	Кто занимается урегулированием международных вопросов в территориальной единице?	Глава администрации и его заместители
Рациональность использования потенциала	Какая помощь нужна территории в решении проблем международного взаимодействия?	Информационная помощь

Исходя из того, что общей целью деятельности по оперативному управлению является оказание услуг населению, мы видим (табл. 11), что, с одной стороны, муниципальными служащими основное население территорий в недостаточной мере рассматривается как первоочередной потребитель услуги, а с другой — у муниципальных служащих отсутствует представление о содержании услуг, которые необходимо оказывать местному населению в сфере международного взаимодействия. Несмотря на то что существуют конкретные формы взаимодействия администраций муниципальных органов самоуправления и других структур, участвующих в организации взаимодействия с национально-культурными и религиозными объединениями, диффузность представлений о содержании услуги или их отсутствие обуславливают неэффективное использование внутренних ресурсов территории, в связи с чем всегда востребованы силовые методы контроля и разрешения ситуаций международного взаимодействия. Вполне вероятно, что именно для преодоления такого положения дел администрация сама инициирует обсуждения, касающиеся вопросов международного взаимодействия. При этом также необходимо отметить, что при характеристике урегулирования возникающих международных вопросов в ответах респондентов отсутствует указание на участие в их разрешении специалистов, работающих в этой области. По мнению респондентов, эффективность решения вопросов международного взаимодействия на территориях будет выше, если муници-

палитетам будет оказываться методическая помощь через консультации по составлению программ, этнокарт, информационная помощь через системное обучение, привлечение к деятельности специалистов, которые хотят, могут, готовы заниматься профилактикой и предупреждением межэтнической напряженности. Результатом такой помощи должно стать изменение культурных знаний муниципальных служащих в сфере международных взаимодействий [Крылова 2013].

Таким образом, проведенная апробация опросника позволила выявить особенности оперативного управления в сфере международного взаимодействия в рамках муниципальных территорий Свердловской области. В дальнейших исследованиях планируется апробация опросника, направленного на выявление особенностей стратегического управления международными отношениями.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Ансофф И. Стратегическое управление : сокр. пер. с англ. / науч. ред., авт. предисл. Л. И. Евенко. — М. : Экономика, 1989.
2. Виханский О. С. Стратегическое управление : учеб. — М. : Гардарики, 1998.
3. Крылова С. Г. Образовательный потенциал межкультурного взаимодействия // Педагогическое образование в России. 2013. № 4. С. 19—25.
4. Солдатова Г. У. Психология межэтнической напряженности. — М. : Смысл, 1998.
5. Стратегический менеджмент. Основы стратегического управления : учеб. / М. А. Чернышев и др. — Ростов-н/Д : Феникс, 2009.

Статью рекомендует к публикации д-р филол. наук, проф. А. П. Чудинов.