

Запорожець Т.В.,

*кандидат наук з державного управління, начальник управління організаційно-документального забезпечення та аналітичної роботи
Виконавчої дирекції Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності*

ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНИХ МЕХАНІЗМІВ ЗАПОБІГАННЯ ТА ВРЕГУЛЮВАННЯ ЕТНОПОЛІТИЧНИХ КОНФЛІКТІВ В УКРАЇНІ

Сучасний світ з різних причин перебуває в суперечливому, конфліктному стані. Світове співтовариство вступило в XXI століття не лише з великими досягненнями в різних сферах науково-технічного, соціального, економічного і культурного розвитку, але й з вантажем гострих і нерозв'язаних проблем. Серед них на одне з перших місць варто поставити необхідність вирішення етнонаціональних питань. Це дозволить уповільнити етносоціальну стратифікацію суспільства, зменшити розрив у рівнях розвитку регіонів та відповідно якості життя населення, знизити міграційні прояви, покращити демографічні показники тощо.

Вітчизняною наукою висувається ряд принципово нових стратегічних напрямів і пріоритетів, що розкривають діагностику соціально-економічних, політичних та інших конфліктів на основі моніторингу, соціального аудиту та прогнозування. Вони насамперед спрямовані на розробку методів запобігання, локалізації та досягнення параметрів стійкого розвитку регіонів і країни в цілому, а також на виявлення стримуючих конфліктогенних факторів, що гальмують цивілізоване вирішення конфліктів.

У цьому зв'язку актуальним ґносеологічним кроком вбачається “конкретний аналіз конкретної ситуації”, оскільки кожна проблема (в тому числі й етнополітична) є унікальною і неповторною як у своєму походженні, так і в успішному вирішенні.

Питання забезпечення прогнозування відносин етнічних спільнот може бути частково вирішене шляхом застосування інформаційної моделі взаємин, запропонованої А.Аугустінавічуте [1, с. 235 – 237]. Проте, як зазначає сучасний вітчизняний науковець Т.Сенюшкіна, психологічний склад та інформаційна структура етносу накладають обмеження на характер його зв'язку з іншими етнічними групами. Крім того, застосування інформаційної моделі не дозволяє точно прогнозувати взаємини етносів, оскільки не враховує впливу політичного фактору. Отже, резюмує науковець, “...одержання конкретніших результатів у прогнозуванні міжетнічних відносин вимагає подальших досліджень у цій галузі” [2, с. 221].

Побудова моделей є одним із ключових методів дослідження суспільних процесів, що застосовуються як на емпіричному, так і теоретичному рівнях. І хоча науковці визначають модель як спрощений варіант дійсності, що

використовується для вивчення її ключових властивостей, вона дозволяє формалізувати явища, що відбуваються у суспільстві [3, с. 466].

Інформаційний супровід, аналітичне забезпечення процесу прийняття рішень протягом 90-х років пережили серйозні зміни, у яких відобразились всі протиріччя перехідного періоду, труднощі відмови від тоталітарного стилю мислення, методів організації роботи та пошуку нових, демократичних форм.

До 70-х років минулого сторіччя в розвинених країнах світу (до яких належав і СРСР) в управлінні суспільними процесами велику роль відігравали планування та інші методи науково-раціонального супроводу державної політики. Відзначимо, що системне програмно-цільове планування в управлінні стало однією з найбільших знахідок ХХ ст.

Однак 80-ті роки висунули нові вимоги. Виявилось, що принципи управління складноорганізованими динамічними елементами суспільних відносин виявилися відмінними від принципів управління менш складними, проте стабільними і досить замкненими системами. Практика показала, що суб'єкти управління виявилися не зовсім готовими до цього. В умовах, коли суспільство почало різко ускладнюватися, а різноманітність людських потреб зростати, – почала давати збої система централізованого управління і планування. Найсильніші “збої” продемонструвала радянська система планування державного масштабу. Почався пошук комбінації ринкових і державних механізмів регулювання та їх постійного коригування.

Нагальні потреби у передбаченні етнополітичних протиріч, пошуку і застосуванні конкретних технологій, ефективних методів запобігання кризам та конфліктам актуалізують потребу у використанні методів прогнозування як у науковому пізнанні, так і практиці державного управління.

Моделювання в етнонаціональній політиці, створення на цій основі прогнозних сценаріїв актуалізувалися після розпаду СРСР, коли новоутворені держави зіткнулися з етнічними конфліктами фактично наодинці. Як відомо, внаслідок гострих етнополітичних конфліктів на Північному Кавказі, Закавказзі, Придністров'ї з'явились так звані “заморожені конфлікти”, в основі яких знаходимо етнічні мотиви та чинники, але які не вирішуються роками і десятиліттями.

Дослідження етнополітичних процесів і тенденцій за допомогою методів моделювання та прогнозування має враховувати базові засади, розроблені щодо цього у сфері соціально-економічних та суспільно-політичних процесів [4, с. 84–94]. При цьому варто вказати на відсутність у науковій літературі ґрунтовного наукового визначення сутності методів моделювання й прогнозування стосовно етнополітичних протиріч. Інтерпретація методу прогнозування в етнополітиці майже відсутня [5, с. 167]. На думку вітчизняних науковців, моделювання етнополітичних процесів має бути тісно пов'язане з аналізом балансу політичних сил в Україні як у національно-регіональному, так і загальнодержавному аспектах [6, с. 311].

Управління насамперед починається з визначення цілей і завдань, зі стратегічного планування. Воно повинно постійно супроводжуватися аналізом і

прогнозом розвитку конкретних ситуацій. Необхідність в отриманні такої інформації зумовлена переходом владних структур до прогностичних форм діяльності з використанням багатоваріантних моделей розвитку подій, що потребує не просто констатації фактів для доведення тієї чи іншої тези, а системного підходу до розв'язання проблеми на основі поєднання інтелектуальних здібностей людини з функціональними можливостями сучасних автоматизованих інформаційних систем. Саме орієнтація на передбачення, виявлення тенденцій розвитку ситуації обумовлює переважне застосування різних аналітичних методів опрацювання інформації: інформаційний аналіз, джерелознавчий, ситуаційний, контент-аналіз тощо.

Найефективнішим інструментом виявлення етнічного конфлікту на прихованій стадії його визрівання А.Кіссе вважає моделювання і постійний моніторинг ситуації. На його думку, проведення такого моніторингу забезпечує виявлення чинників змін у конфліктогенній активності людей, у тому числі етнічних спільнот у регіонах, дає можливість встановлення ієрархії найактуальніших проблем населення, особливостей та динаміки зміни поведінки представників різних етнонаціональних груп, їх взаємовідносин з іншими соціальними суб'єктами [7, с. 110].

Система інформаційного забезпечення повинна враховувати неоднорідність процесу прийняття управлінських рішень та специфіку роботи посадових осіб управлінських структур усіх категорій на різних етапах їх прийняття. Для цього, на наш погляд, вона повинна здійснювати підтримку:

- моніторингу стану об'єкта управління (етнополітичні відносини);
- контролю виконання рішень та ефективності використовуваних механізмів;
- аналізу зовнішніх і внутрішніх проблемних ситуацій та прогнозування їх розвитку;
- процесів підготовки управлінських рішень та їх документального оформлення (проекти нормативних документів);
- аналізу обґрунтованості і юридичної правомірності прийнятих рішень;
- організації експертизи пропонованих рішень;
- функцій управління діяльністю самого підрозділу органу державної влади;
- поширення інформації про рішення, які приймаються органами державної влади.

Функції автоматизованої системи інформаційного забезпечення визначаються існуючими можливостями інформаційних технологій і засобів комп'ютерної техніки, основними з яких є:

- надійне зберігання та оперативний доступ до великих обсягів документальної і довідкової інформації;
- автоматизована підтримка складних процедур обробки інформації: ретроспективний аналіз, моделювання, прогнозування, експертна оцінка тощо;
- зовнішні і внутрішні комунікації, а також підтримка доступу до архівних інформаційних джерел і фондів;

– автоматизована підтримка технологічних процедур роботи з документами (реєстрація, сортування, розмноження, редагування, друк, оформлення, видання тощо);

– засоби оргтехніки для підтримки індивідуальної та колективної роботи з інформацією.

Пропонований нами комплекс інформаційно-аналітичного супроводу державних механізмів запобігання та врегулювання етнополітичних конфліктів припускає наявність наступних ресурсів:

–банк модулів етнополітичної матриці;

–довідкова система;

–статистична інформація;

–документообіг.

Зазначені ресурси виконують функції, які забезпечують збір усієї поточної інформації, її аналіз та узагальнення, накопичення документів довідкового характеру та матеріалів, отриманих у відповідь на запит щодо певної ситуації чи події етнополітичного характеру.

З метою формування комплексної аналітичної інформації, методичної та інструментальної підтримки процесів підготовки та прийняття управлінських рішень органами державної влади з питань забезпечення етнополітичної стабільності та реалізації державної етнонаціональної політики дисертантом запропонована єдина методологія та критерії підбору інформації, спільна для усіх регіонів, яка отримала назву “Етнополітична матриця”.

Інформація розподіляється за модулями запропонованої дисертантом “Етнополітичної матриці” та носить накопичувальний характер. Використання показників/індикаторів зазначеної матриці відкриває можливість простежувати та аналізувати стан та динаміку етнополітичної напруженості/спокою у регіонах, що у свою чергу забезпечить цілісну картину етнополітичної ситуації у країні.

Дана матриця дозволить вести порівняльний аналіз розвитку регіонів, простежувати динаміку етнополітичних процесів, діагностувати і прогнозувати конфлікти на стадії виникнення протиріч. Крім того, вона виступає інструментом оптимальної організації етнополітичної взаємодії не лише окремих представників національних, етнічних груп між собою (мікрорівень), але й на рівні взаємодії громадянського суспільства і держави (макрорівень).

Для досягнення цієї мети в рамках впроваджуваної етнополітичної матриці вирішуються наступні завдання:

– створення єдиного інформаційного простору показників етнонаціонального розвитку території на основі централізованої інформаційної бази даних, що забезпечує нагромадження та зберігання інформації;

– інтеграція цієї інформації у єдиний інформаційний простір регіону та країни в цілому;

– забезпечення комплексного аналізу наявної етнонаціональної, політичної та соціально-економічної, ситуації;

- проведення моніторингу, аналізу та прогнозування етнонаціонального розвитку території (місячна, квартальна, річна динаміка);
- підвищення оперативності та якості управлінських рішень на основі використання аналітичних і прогнозних інструментальних засобів;
- автоматизація процесів підготовки аналітичної звітності підрозділів;
- візуалізація даних із застосуванням геоінформаційних систем;
- інструментальна та інформаційна підтримка експертно-аналітичної діяльності керівництва та спеціалістів з питань запобігання етнополітичних протиріч.

Результати цієї роботи можуть використовуватися не лише для складання оперативних довідок для поточного інформування керівництва, але й для формування розвиненої інформаційної бази з наступною можливістю багаторазового її застосування. Матеріали аналізу джерел, що класифіковані за такими модулями, поряд з іншими базами даних, є основою для підготовки аналітичних доповідей, записок, довідок, оглядів та інших документів системи проблемно-орієнтованого інформування.

Комплекс інформаційно-аналітичного забезпечення дозволить оптимально організувати супровід діяльності суб'єктів функціонування державних механізмів запобігання та врегулювання етнополітичних конфліктів. Завдання вирішуються із застосуванням спеціальних інформаційно-програмних засобів, які включають наступні структурно-інформаційні, лінгвістичні (мовні) і прикладні програмні компоненти:

- прикладні програми аналітичної, пошукової обробки інформації й конвертування даних;
- прикладні програми картографічного аналізу інформації;
- прикладне інформаційно-програмне забезпечення систем баз знань;
- логічні структури баз даних для розв'язку аналітичних завдань;
- типові формати вхідних і вихідних повідомлень і звітів;
- запрограмовані стратегії пошуку й обробки (включаючи контент-аналіз) текстової інформації;
- засоби ведення і використання класифікаторів (модулів) інформації.

У структурі спеціальних інформаційно-програмних засобів виділяються наступні блоки:

- організація зовнішньої інформаційної взаємодії та попередньої обробки інформації;
- автоматизація робочих місць аналітиків;
- організація системи колективного використання даних.

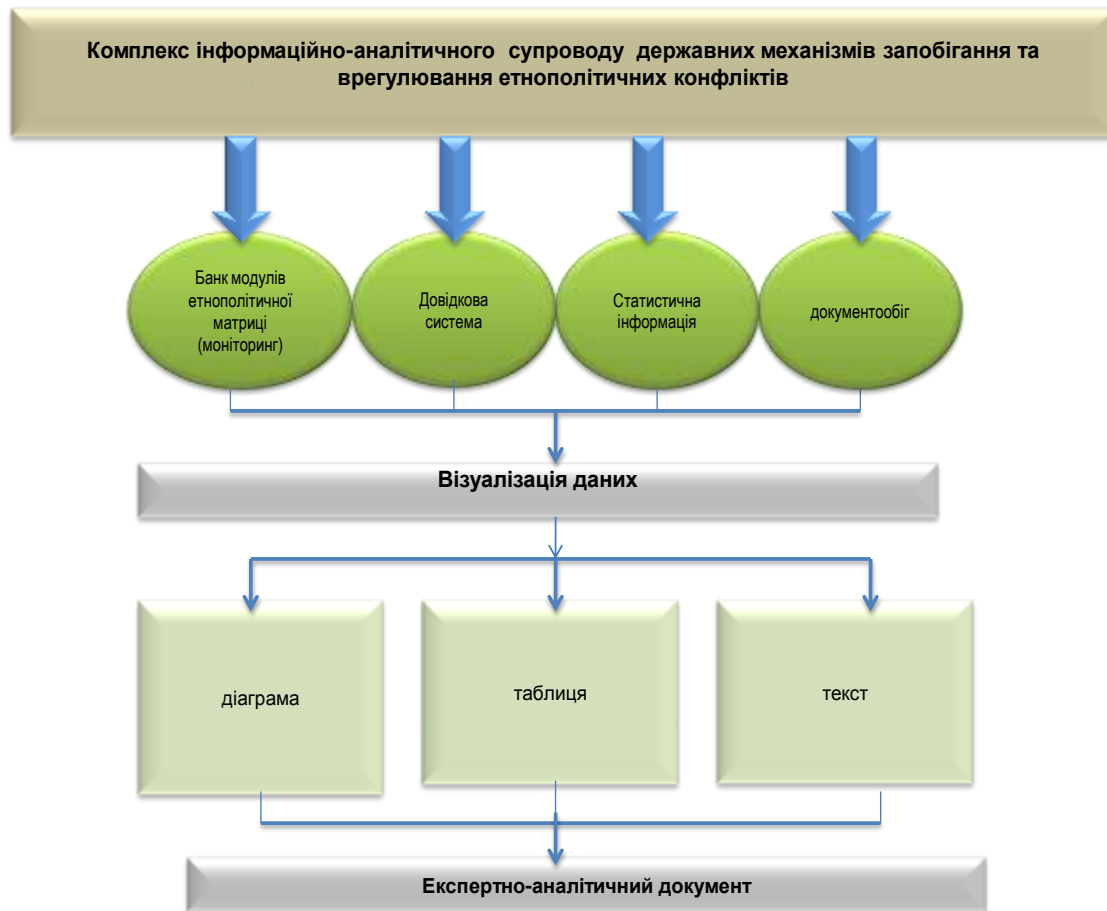


Рис. 1. Комплекс інформаційно-аналітичного супроводу державних механізмів запобігання та врегулювання етнополітичних конфліктів

Ці блоки підтримують реалізацію таких технологічних процесів, як приймання та обробка текстової, табличної та графічної інформації, при необхідності введення інформації з паперового носія, адресне пересилання даних, доведення інформації до зацікавлених осіб, проведення аналітичної, експертної, статистичної обробки інформації, формування електронних архівів тощо.

Виходячи з вищевикладеного, можна запропонувати узагальнену блочно-функціональну модель інформаційно-аналітичного забезпечення державних механізмів запобігання та врегулювання етнополітичних конфліктів (рис. 2) як сукупність взаємодіючих підсистем, що мають своє призначення:

- “Інформаційно-комунікаційне середовище” – забезпечення зовнішніх і внутрішніх комунікацій (взаємодій), організація доступу до зовнішніх і внутрішніх інформаційних ресурсів;

- “Моніторинг проблемних ситуацій” – виявлення “ретро” проблем, поточних явних та прихованих проблем, прогнозування майбутніх проблем на основі отриманої інформації;

– “Інформаційно-документальне обслуговування” – забезпечення необхідного рівня якості прийнятих рішень за рахунок збору та аналізу інформації про поточну, бажану та прогнозовану ситуацію в етнополітичних відносинах; збору та надання у різних форматах (текстовому, табличному, графічному) документів аналітичного, нормативно-правового та науково-методичного характеру, а також забезпечення доступу до спеціально організованих фондів документів;

– “Ситуаційний і системний аналіз (аналітико-інформаційні дослідження)” – забезпечення необхідного рівня якості прийнятих рішень за рахунок поглиблення процедур аналізу та прогнозування ситуацій у зовнішньому середовищі, а також за рахунок оцінки наслідків прийнятих рішень;

– “Підтримка процесів підготовки та прийняття управлінських рішень” – забезпечення необхідного рівня якості прийнятих рішень за рахунок надання інформації щодо аналогів і прецедентів розв’язуваних питань, аналітичної обробки інформації, підтримки змістовної експертизи, процедурних аспектів, колегіального обговорення та прийняття рішень;

– “Забезпечення необхідного рівня кінцевих показників діяльності” за рахунок інформаційного обслуговування внутрішніх управлінських функцій і автоматизованої підтримки основних процедур внутрішнього управління (планування, розподілу ресурсів, контролю, аналізу тощо).

Побудова моделі інформаційно-аналітичного забезпечення державних механізмів запобігання та врегулювання етнополітичних конфліктів вимагає врахування таких чинників, як характеристика структури та особливості функціонування державних механізмів у зазначеній сфері, що зумовлює доцільність використання такої моделі як у науковій, так і практичній площині. Для неї характерними є відображення взаємодії між різними факторами, суб’єктами та об’єктами, пов’язаними з досліджуваними питаннями.

Саме такою є пропонована модель інформаційно-аналітичного забезпечення державних механізмів у запобіганні та врегулюванні етнополітичних протиріч (Див. Рис. 2)

Функціонування такої моделі може забезпечити з мінімальними витратами вирішення наступних завдань:

– здійснення безперервного різнопланового моніторингу ситуації в регіоні, відстеження стану та виявлення нових проблем у питаннях етнонаціональних відносин;

– оперативне надання альтернативних варіантів вирішення проблем, підготовлених з використанням різних методик, технологій та залученням незалежних експертів;

– формування інформаційного фонду із широким спектром матеріалів з різних проблем та створення умов для оперативного мережевого відкритого або регламентованого доступу до цих матеріалів.

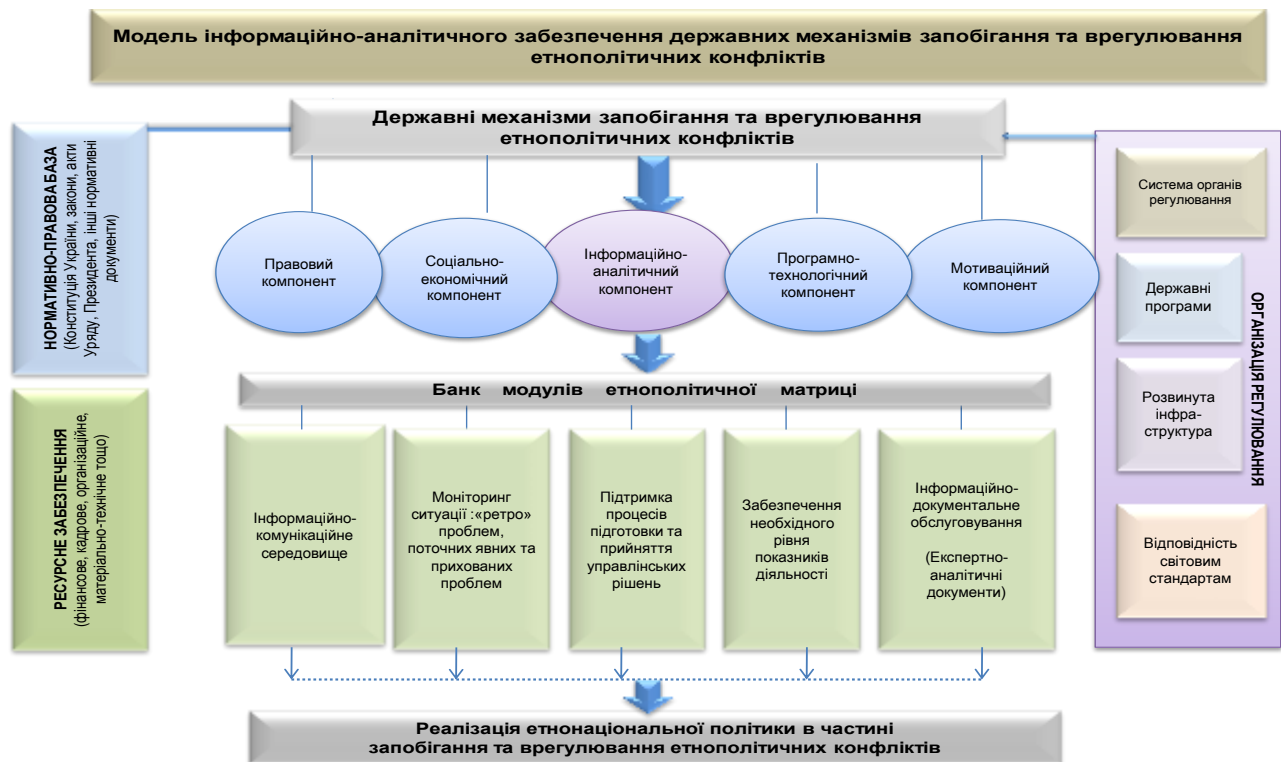


Рис. 2. Модель інформаційно-аналітичного забезпечення державних механізмів запобігання та врегулювання етнополітичних конфліктів

У цілому інформаційно-аналітична мережа повинна являти собою інформаційний “етнополітичний портрет” регіону, що адекватно відображатиме реальну та ретроспективну ситуацію, особливості та етнополітичні тенденції розвитку регіону та окремих сфер його життєдіяльності.

При цьому необхідно розглядати три можливі режими прийняття рішень:

- вирішення управлінських завдань стратегічного характеру, пов’язаних, як правило, з перспективами розвитку регіону, етнополітичною стабільністю;
- вирішення управлінських завдань оперативного, тактичного характеру, орієнтованих на поточне організаційне й фінансово-ресурсне забезпечення виконання планів і проектів;
- вирішення надзвичайних, екстремальних управлінських завдань, пов’язаних з необхідністю запобігання етнополітичних протиріч, виникнення або неконтрольованого розвитку гострих етнополітичних проблем і конфліктів.

Кожен із зазначених режимів прийняття рішень потребує інформаційно-аналітичної підтримки.

Стратегічний рівень припускає виявлення проблемних зон у різних сферах життєдіяльності регіону, аналіз і прогноз довгострокових тенденцій його соціально-економічного та етнополітичного розвитку; аналіз і прогноз суспільно-політичних тенденцій і створення системи зрівноважування різних проявів етнополітичної активності. На даному рівні генеруються методи вирішення проблем, розробляються концептуальні підходи, оптимізуються моделі та сценарії розвитку регіону.

На оперативному рівні проводиться моніторинг і аналіз поточного стану складових соціально-економічної та етнополітичної сфер регіону, формуються плани реалізації концепцій, моделей і сценаріїв розвитку регіону, здійснюється оперативний контроль і коригування процесу виконання планів і проектів.

Надзвичайне управління припускає одночасне прогнозування та запобігання екстремальних ситуацій, створення сценаріїв їх виникнення і розвитку, безперервний моніторинг потенційно небезпечних ситуацій та забезпечення здійснення управління в екстремальних умовах.

Система інформаційно-аналітичного забезпечення державних механізмів запобігання та врегулювання етнополітичних конфліктів повинна також урахувати специфіку даного регіону – галузеву структуру виробництва, пріоритетні напрямки розвитку економіки, інфраструктуру її забезпечення, наявність ресурсів, демографічні, міграційні особливості регіону.

Звичайно, інформаційні потреби загальнодержавного та місцевого рівнів перебувають у різних площинах, тому важливим завданням управління на місцевому рівні є оптимізація інформаційних зв'язків, зусиль і витрат на забезпечення збору, обробки та подання інформації.

Специфіка інформаційно-аналітичної діяльності в органах влади полягає в тому, що вона є елементом системи та процесу управління. Тому дана діяльність має переважно прикладний, а не теоретичний характер, у ній переважають внутрішні обмеження системи за часом підготовки матеріалів, їх повноти, вірогідності, обґрунтованості, відповідальності виконавців. Відповідно, основна увага приділяється не стільки глибині й оригінальності пророблення проблем, скільки їх оперативності та ефективності.

Враховуючи широкий спектр проблем етнополітичного характеру та досить обмежені ресурси, неможливо містити в штаті високопрофесійних фахівців з усіх напрямків. Тому органам державної влади важливо мати незалежних експертів з різних галузей для їх оперативного залучення до обговорення виниклих проблем, разових консультацій. Така постановка питання припускає наявність в органах влади фахівців або структур, у коло обов'язків яких входить професійне формулювання завдань, організація аналітичних досліджень, добір і координація експертів, реалізація експертних процедур і технологій, узагальнення матеріалів та надання пропозицій особам, які приймають рішення в етнополітичній площині.

З метою запобігання міжетнічним конфліктам М.Пірен вказує на необхідність створення інформаційної системи етносоціального моніторингу, прогнозування та оцінки етнополітичних і міжетнічних проблем, їх завчасного попередження [125, с. 129].

Існує потреба у прогнозуванні подальших перспектив економічних та політичних перетворень у країні, надання їм безповоротних та прогресуючих характеристик, адже врегулювання етнополітичних конфліктів можливе, передусім, через досягнення стабільного (сталого) розвитку суспільства, досягнення ним кращих взірців цивілізаційного розвитку.

Список використаної літератури

1. Баронин А.С. Этническая психология / Баронин А.С. – Киев : Тандем, 2000. – 264 с.
2. Сенюшкіна Т.О. Попередження та врегулювання етнічних конфліктів: державно-управлінський вимір (проблеми теорії, методології, практики): Монографія. – К. : Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2005. – 367 с.
3. Мангейм Дж.Б., Рич Р.К. Политология. Методы исследования: Пер. с англ. / Мангейм Дж.Б. – М. : Весь Мир, 1997. – 575 с.
4. Ахременко А.С. Политическое прогнозирование на российском фоне. // Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. – 1999. – №1. – С. 28–42; Краснов Б.Н. Политическое прогнозирование. // Социально-политический журнал. — 1994. — №11–12. — С. 84–94.
5. Картунов О.В. Вступ до етнополітології: науково-навчальний посібник / Картунов О.В. – К. : Ін-т економіки, управління та господарського права, 1999. – 300 с.
6. Етнос. Нація. Держава: Україна в контексті світового етнодержавницького досвіду / [Римаренко Ю.І., Вівчарик М.М., Картунов О.В. та ін.]. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2000. – 516 с.
7. Кіссе А.І. Етнічний конфлікт: теорія і практика управління. Політологічний аналіз: Монографія / А.І.Кіссе – К. : Логос, 2006. – 380 с.

