



Принимая участие в работе Всемирного саммита по продовольственной безопасности в Риме (ноябрь 2009 г.), министр сельского хозяйства РФ отметила, что очень важно сохранить стремление международного сообщества к 2015 г. сократить число голодающих в мире в два раза. По последним данным Продовольственной и сельскохозяйственной Организации Объединенных Наций (ФАО), голодают или хронически недоедают свыше 1 млрд жителей планеты. В 2009 г. каждую секунду от болезней, связанных с голодом, умирают шестеро детей и общее число жертв голода больше, чем смертей от СПИДа, туберкулеза и малярии вместе взятых.

Сегодня 31 страна мира остро нуждается в чрезвычайной продовольственной помощи: 20 – в Африке, 9 – в Азии и на Ближнем Востоке и 2 – на Латиноамериканском континенте. Даже в «благополучных» с точки зрения продовольственной безопасности развитых странах насчитываются сотни тысяч жителей, особенно социально незащищенных слоев населения, хронически недоедающих или не получающих полноценного питания.

Являясь крупнейшим покупателем мяса в мире, при явных возможностях его производства в полном объеме в отечественном агропроизводстве, Россия в определенной мере усугубляет проблему нехватки продовольствия на планете.

Основной и важнейшей причиной современного мирового кризиса является многодесятилетнее недофинансирование развития аграрного хозяйства, в первую очередь в развивающихся странах.

Стратегической целью усилий стран по борьбе с голодом, по оценке ФАО, должно стать удвоение мирового производства продовольствия к 2050 г., когда население Земли может достичь 9 млрд человек.

#### Примечания

- 1 Шаркань П. Мировая продовольственная проблема. М., 1982. С. 14.
- 2 См.: Состояние продовольственной неопределенности в мире: Пятый доклад ФАО о результатах борьбы с голодом во всем мире. М., 2008. С. 4.
- 3 См.: Устиан И. Мировой продовольственный кризис: серьезный вызов начала XX века // Экономист. 2008. № 10. С. 67.
- 4 Там же. С. 66.
- 5 См.: Коломбо Ф. Проблемы продовольственной безопасности населения мира в 2050 г. Париж, 2005. С. 29.
- 6 См.: Устиан И. Указ. соч. С. 65.
- 7 См.: Архипов В. К вопросу о мировом продовольственном кризисе // Экономист. 2009. № 3. С. 56.
- 8 См.: Российский статистический ежегодник. М., 2007. С. 757, 760; М., 2008. С. 769, 775.
- 9 См.: Горбунов Г. Продовольственная безопасность: национальный и международный аспекты // Экономика сельского хозяйства России. 2009. № 1. С. 28–29.
- 10 См.: Российский статистический ежегодник. М., 2008. С. 797.
- 11 См.: Доктрина продовольственной безопасности РФ (проект). М., 2008. С. 1.
- 12 См.: Горбунов Г. Указ. соч. С. 27.

УДК 316.485.6

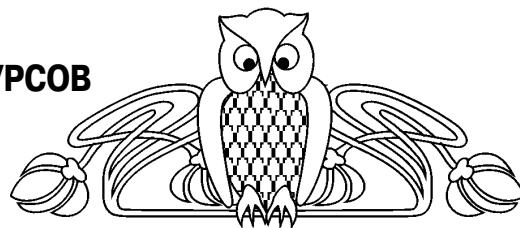
## МЕЖГРУППОВЫЕ КОНФЛИКТЫ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ: НА ПРИМЕРЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО АГЕНТСТВА ВОДНЫХ РЕСУРСОВ

Е.В. Донцова

Саратовский государственный университет  
E-mail: agafonovadont@mail.ru

В статье исследуются особенности межгрупповых конфликтов в органах государственной власти Российской Федерации на примере Федерального агентства водных ресурсов. Анализируется широкий круг факторов, приводящих к возникновению конфликтов, показывается влияние социально-экономических, политических и правовых условий на зарождение и развитие конфликтов. В анализе используются авторская типология конфликтов и авторская модель исследования их динамики. Дается прогноз развития конфликтов в современных российских условиях.

**Ключевые слова:** межгрупповой конфликт, социально-экономический конфликт, федеральные органы власти, динамика конфликта, типология конфликтов.



### Inter-Group Conflicts at the Russian State Authorities: the Case of the Federal Water Resources Agency

E.V. Dontsova

In this article the features of inter-group conflicts in the Russian state authorities are analyzed by the example of the Federal Water Resources Agency. An extensive sweep of conflict provoking factors is examined. The impact of legal, political, and socio-economic environment on conflict initiation and evolution is shown. The author's original typology of conflicts and the model of conflict dynamics are used in the analysis. The outlook of conflicts resolution is given in the context of modern Russian development.



**Key words:** inter-group conflict, socio-economic conflict, state authorities, conflict's dynamics, conflict's typology.

Межгрупповые конфликты в трудовых коллективах (социально-экономические конфликты) возникают не только в периоды трансформации экономики государств, в периоды промышленных и экономических кризисов, но и в относительно стабильное время. Социально-экономическая среда динамична по своей природе и содержит в себе множество противоречий, порождающих конфликтные ситуации на макро- и микроуровнях. Инновации в законодательстве, касающиеся экономической сферы, могут спровоцировать межгрупповые конфликты как между субъектами экономики, так и внутри них, кроме того, организационно-трудовые и субъективно-личностные противоречия всегда присутствуют в организациях.

Современный менеджмент признаёт, что в организациях с эффективным управлением некоторые конфликты не только возможны, но и желательны. Считается, что во многих ситуациях конфликт помогает увидеть разнообразие точек зрения, большее число проблем, альтернатив их решения и т.д. Отсутствие программ по управлению конфликтами, по профилактике и устранению конфликтов, как показывает практика, может привести не только к снижению производительности труда, но и к гибели организации.

Исследование межгрупповых конфликтов в государственном ведомстве федерального значения проводилось методом экспертных интервью с 1 августа 2007 г. по 1 февраля 2008 г. на базе Федерального агентства водных ресурсов (ФАВР). В Москве было собрано 22 экспертных интервью, в регионах – 23 экспертных интервью (Екатеринбург, Краснодар, Пермь, Ростов-на-Дону, Саратов). В состав экспертов входили: представители ФАВР, министерства природных ресурсов (МПР), Росприроднадзора, представители политических партий (Единая Россия, КПРФ), отраслей-водопользователей (ЖКХ, энергетика, речной транспорт), отраслевых академических учреждений и вузов, редакции отраслевых изданий (журнал «Водное хозяйство России», журнал «Речной транспорт 21 век») и СМИ (газета «КоммерсантЪ», газета «Ведомости»). Гайд экспертных интервью не содержал прямых вопросов, связанных с социально-экономическими конфликтами. Эксперты указывали на наличие конфликтных ситуаций непосредственно, без соответствующих вопросов интервьюеров.

В процессе исследования функционирования Федерального агентства водных ресурсов и взаимодействующих с ним ведомств и организаций были рассмотрены не только уже сформировавшиеся межгрупповые конфликты (как внутриорганизационные, так и межорганизационные), но и конфликты на начальных стадиях развития. Федеральное агентство водных ресурсов яв-

ляется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению федеральным имуществом в сфере водных ресурсов, так же известное как Росводресурсы. Федеральное агентство водных ресурсов находится в ведении Министерства природных ресурсов Российской Федерации. Имея сложную внутреннюю социальную структуру, ФАВР является частью ещё более сложной структуры. При этом характер деятельности обязывает тесно взаимодействовать с другими организациями, органами исполнительной власти и местного самоуправления.

Федеральное агентство водных ресурсов руководствуется в своей деятельности Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, актами Президента Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, актами Министерства природных ресурсов Российской Федерации и Положением о ФАВР<sup>1</sup>. Неоднозначная трактовка всех вышеперечисленных документов и противоречия, кроющиеся в них изначально, стали благоприятной почвой для внутриорганизационных и межорганизационных конфликтов. Более того, меняющаяся внешняя социально-экономическая среда спровоцировала обострение конфликтов.

Сложившаяся неблагоприятная ситуация в водном хозяйстве начинается с того, что в государственном отраслевом реестре нет отрасли водного хозяйства, а значит, нет к нему должного внимания со стороны правительства, не ведётся аналитика, соответствующая статусу отрасли, что создаёт зону социального дискомфорта между работниками водного хозяйства, водопользователями и другими государственными ведомствами и институтами. Межгрупповой конфликт, предмет которого – статус водного хозяйства в государственной отраслевой структуре, только зарождается, находится на стадии поляризации мнений, накапливая недовольство по поводу правовых противоречий, но уже усложняет управление водным хозяйством на всех уровнях.

На сегодняшний день водным хозяйством занимаются несколько организаций, и, по мнению экспертов, действия этих организаций не всегда согласованы между собой, более того, они делают водное хозяйствование инертным, а конфликтные ситуации развиваются вплоть до эскалации. Недовольство ведомств друг другом часто вызвано медлительностью и бюрократизмом. Пока ФАВР оформляет акты о нарушении водопользования, пока эти акты рассматриваются в Росприроднадзоре и других организациях – время уходит, нарушители используют его в своих интересах, и к моменту визита Росприроднадзора и МВД все показатели приводятся в норму. Проблема заключается ещё в том, что у всех организаций, так или иначе связанных с водным хозяйством, есть свои внутриведомственные документы относительно водных ресурсов и водопользования,



которые не всегда согласованы друг с другом. Сотрудникам ФАВР для управления водным хозяйством не хватает полномочий, но со стороны взаимодействующих с ФАВР ведомств существует альтернативное мнение, утверждающее обратное. На базе расхождения позиций по указанному поводу существует межгрупповой конфликт, который можно классифицировать как ролевой.

К организационно-управленческим проблемам относится кадровый голод, который испытывает ФАВР. Интересно, что эту проблему отмечали не только работники ФАВР, но и представители водопользователей, администраций и вузов. Высокая текучесть кадров негативно сказывается на качестве работы ведомства. Наблюдается острый дефицит профильных специалистов, которых с каждым годом становится меньше. На смену им приходят люди, не имеющие должного образования в сфере водопользования. Часто меняющиеся руководители столь же часто меняют кадровый состав «под себя», что провоцирует межгрупповые конфликты между «старыми» и «новыми» сотрудниками. Ситуацию усугубляет низкая оплата труда.

Ресурсные конфликты, возникающие в ФАВР, можно разделить на межорганизационные, связанные с делегированием материальной ответственности, и внутриорганизационные, связанные с распределением средств между БУ (бассейноводными управлениями). Большинство экспертов, указывая на экономические проблемы, в первую очередь связывали их с недофинансированием содержания гидротехнических сооружений и с изношенностью очистительных сооружений, невозможностью заменить их новым оборудованием. Недостаток средств частично компенсируется поиском ответственных за объекты организаций. Естественной реакцией предприятий и муниципалитетов на предложение взять на баланс то или иное гидротехническое сооружение является протест, отказ. Вложение денег в бесприбыльное дело не вызывает интереса.

Некоторые организации (например Саратовская ГЭС) проявляют инициативу по уходу за водоёмом, в то время как им приходится платить по несколько миллионов рублей каждый месяц за водопользование. Справедливое недовольство выражается вопросом: «Куда идут средства, получаемые ФАВР от предприятий-водопользователей, и почему не ведутся работы по уходу за водоёмами со стороны ФАВР?».

Одной из наиболее острых проблем, породивших множество конфликтных ситуаций, является частная собственность на водоёмы и водоохраные зоны, которую допускает новый Водный кодекс. Введение нового Водного кодекса в 2007 г. породило ряд конфликтов, разделивших коллективы ФАВР, МПР, представителей законодательной власти и водопользователей на одобряющих и осуждающих инновации. Эксперты отмечали острую нехватку нормативных актов, без которых

практическое применение Водного кодекса невозможно. Отсутствие этих нормативных актов ведёт к вольной трактовке основных законодательных документов и порождает информационные (гиподирективные) конфликты, которые нередко трансформируются в мотивационные.

Одним из основных отличий нового Водного кодекса от старого является введение договорных отношений с водопользователями, в то время как старый Водный кодекс предусматривал лицензирование. Мнение экспертов по поводу того, лучше новый Водный кодекс, чем старый, или хуже, разделились. Но причиной большинства конфликтов являются не изменения в Водном кодексе как таковые, а ущемление интересов группы чиновников, спекулирующих на старом Водном кодексе, с одной стороны, и возникновение новой группы чиновников, спекулирующих на новом Водном кодексе, – с другой. Таким образом, возникший конфликт можно охарактеризовать как инновационно-мотивационный.

Открытые, публичные заявления представителей власти относительно развития водного хозяйства противоречат реальным действиям и выпускаемым законодательным документам. Часть работников МПР и ФАВР поддерживают позицию законодательной и исполнительной власти, а часть воспринимают действия власти либо как халатность и попустительство, либо как намеренные действия по дисфункции водного хозяйства с целью его дальнейшего разграбления.

Специфика межгрупповых конфликтов между сторонниками официальной позиции, принятой законодательной властью РФ, и их оппонентами в том, что последние обречены на провал и ведут борьбу с полным пониманием этого. Эскалация конфликта в данном случае носит ритуальный характер, нежели функциональный.

С августа 2007 г. руководство ФАВР приступило к разработке проекта по реформированию ФАВР в РАО «Вода» (разработка реформ должна завершиться к 2011 г.), что вызвало резонанс внутри ФАВР, в экспертном сообществе и среди водопользователей.

По отношению к рыночному реформированию отрасли водного хозяйства эксперты разделились на четыре группы: противники реформ, сторонники рыночного реформирования ФАВР в РАО «Вода», сторонники рыночного реформирования водного хозяйства, но без перехода ФАВР в РАО, группа придерживающихся нейтралитета (рис. 1).

Из 45 опрошенных экспертов 47% являются противниками рыночного реформирования водного хозяйства в принципе. Если говорить об отношении к реформированию ФАВР в РАО, то к 47% следует добавить ещё 6% неодобряющих такую трансформацию. Итого 53% экспертов выступают против реформирования ФАВР в РАО. Сторонниками реформирования ФАВР в РАО являются 29% экспертов и 18% занимают



Рис. 1. Отношение экспертов к рыночному реформированию водного хозяйства, гражданская позиция, %

нейтральную позицию, указывая, что в подобной реорганизации есть как плюсы, так и минусы, в связи с чем трудно однозначно утверждать о её вреде или пользе для водного хозяйства и государства. Интересным является то, что нельзя разбить противников и сторонников реформирования на группы по принадлежности к каким-либо партиям, организациям или течениям. Исключение только одно – партия КПрФ, все члены которой против реформирования. Даже внутри ФАВР есть

представители как сторонников реорганизации, так и противников.

Изложенная выше позиция является гражданской, то есть это позиция экспертов в рамках их личных убеждений. Но не все из противников реформирования готовы отстаивать свою точку зрения публично. Если принять во внимание намерения протестовать против рыночного реформирования, вступить в открытый конфликт, то получается совсем другая картина (рис. 2).

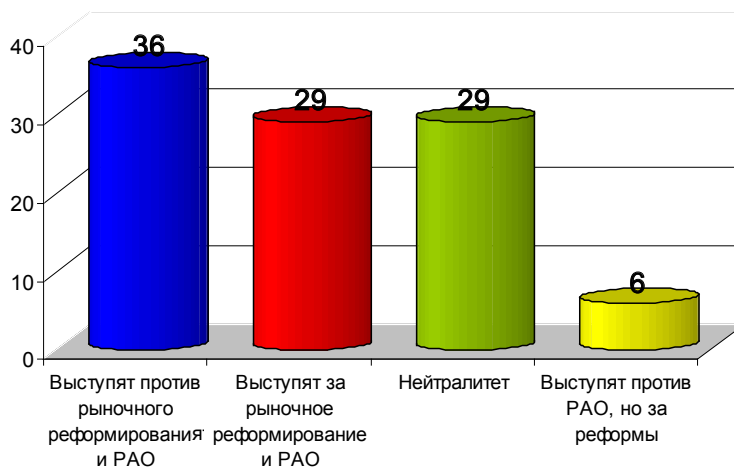


Рис. 2. Активная позиция «за» или «против» рыночного реформирования водного хозяйства и реформирования ФАВР в РАО, %

По сравнению с данными рис. 1 получается, что активно протестовать против рыночного реформирования и перехода ФАВР в РАО будут 36%, что на 11% меньше показателя гражданской позиции противников реформирования. В частности, при опросе экспертов Института законодательства при Правительстве РФ прозвучало:

*...вы только не пишете, что я против реформирования Росводресурсов (ФАВР) в РАО. Мы всё-таки государственный институт и потерять работу совсем не хочется. Мы не можем высказываться против принятых государствен-*

*ными структурами решений. Мы будем молчать. Это наша официальная позиция, пойти против которой – значит остаться без работы.*

Примерно такую же позицию займут многие работники ФАВР, которые выразили отрицательное отношение к рыночному реформированию.

*...ну, если руководство примет решение реформироваться, разве мы сможем выступить сами против себя?*

Исходя из всего вышесказанного относительно ситуации в водном хозяйстве и в Федеральном агентстве водных ресурсов следует, что на фоне



правовых противоречий и бюрократической системы возникло несколько социальных конфликтов. Внутриорганизационные межгрупповые конфликты за пределы ФАВР не выходят. Более серьезные последствия можно ожидать от внешних конфликтов, где субъектами выступают ФАВР, МПР, МЧС, МВД, Государственная Дума. Несогласованность действий не только приводит к негативным последствиям во взаимоотношениях вышеперечисленных ведомств, но и отражается на состоянии водных ресурсов Российской Федерации.

Особую роль следует отвести назревающему конфликту, связанному с перспективой реформирования ФАВР в РАО «Вода». Данное реформиро-

вание не только вызовет внутриорганизационный межгрупповой конфликт в ФАВР, межорганизационный конфликт между ведомствами, министерствами и организациями водопользователей, но и приведет к общественному резонансу, так как инновации подобного рода могут расцениваться значительной частью общества как угроза обеспечению первичных потребностей, как ущемление материальных интересов.

#### Примечания

- <sup>1</sup> Положение о Федеральном агентстве водных ресурсов. В ред. Постановлений Правительства РФ от 30.07.2004 № 401, от 06.06.2006 № 354.

УДК 316.752

## ИСТОРИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ЭТНИЧЕСКОЙ ИДЕНТИЧНОСТИ ЧЕЧЕНЦЕВ

С.Ш. Жемчураева

Саратовский государственный университет  
E-mail: sedazz@mail.ru

В статье предпринимается попытка исторического анализа основных факторов, способствовавших формированию этнической идентичности чеченцев.

**Ключевые слова:** этническая идентичность, кавказская идентичность, чеченцы, история.

### Historical Features of Formation Social and Cultural Identity of the Chechens

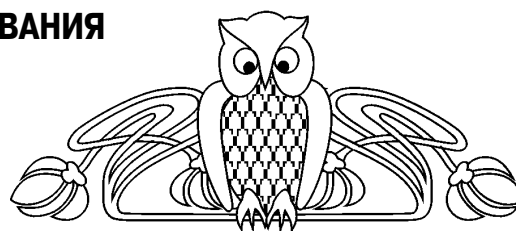
S.H. Zhemchuraeva

In this clause attempt of the historical analysis of the major factors promoting formation ethnic identity of the chechen ethnos is carried out.

**Key words:** ethnic identity, the Caucasian identity, chechens, history.

Чеченская культура формировалась как часть кавказской культуры. В этой связи возможно рассмотрение феномена так называемой «кавказской идентичности». Особенно актуальным ее изучение становится в набирающем силу процессе глобализации.

В кавказской культуре человек самореализуется через этничность (в отличие от человека в европейско-американской культуре). Его сознание направлено на принципы, идеалы и нормы, обозначаемые этничностью, обеспечивающей человеку идеальное совершенство. Духовное (душевное) состояние «кавказец» коррелируется с этнической идентичностью. Ценностно-ориентированное поведение, определяемое принадлежностью к этнической общности, является специфическим признаком человека в данном культурном феномене<sup>1</sup>.



Народы Кавказа привыкли жить в условиях религиозной терпимости, поскольку здесь представлены все важнейшие конфессии мира: христианство и ислам, иудаизм и буддизм. Кавказская культура полиэтнична. Полиэтничность обуславливает ее внутреннюю целостность<sup>2</sup>. Описывая особенности полиэтничности в регионе, Ю.А. Жданов пишет: «Кавказ хранит в себе мощные исторические традиции. На планете не существует другого такого региона, где жили бы длительно и совместно сотни народов. Это удивительное многоцветье является драгоценным сокровищем всего человечества, как горный луг, на котором сотни разнообразных и неповторимых цветов»<sup>3</sup>.

Кавказ, и Северо-Кавказский регион в особенности, отличаются от внешнего мира высокой степенью концентрации как природного, так и социокультурного разнообразия. «Здесь на единицу расстояния и площади приходится куда больше биоразнообразия и эволюционных перепадов, чем на равнине»<sup>4</sup>. Такое природное разнообразие существенным образом влияло на формирование структурной организации социальной системы региона.

Кавказская идентичность представляет собой духовную форму бытия народов кавказского сообщества. Ее надо понимать как способность народов кавказского сообщества осознавать свое социокультурное единство, свою принадлежность к общему и целому кавказскому миру<sup>5</sup>.

Чеченская идентичность, являясь частью кавказской идентичности, имеет свои особенности, которые формировались столетиями.