

новании внутренних норм, процедур и законов, но и с учетом хаотического столкновения волей, интересов и влияний, как собственных элементов, так и взаимодействующих с ними внешних структур (частного сектора, СМИ, общественных организаций и т.д.), она создает дополнительные возможности – для возникновения разнообразных конфликтов и противоречий, самым существенным образом определяющих ее динамику и эволюцию.

Из сказанного следует, что использование государственными структурами законодательно-правовых методов функционирования и типичный для них по преимуществу нормативный характер внешних и внутренних связей позволяет им при урегулировании конфликтов практически всегда избегать тупиковых вариантов как внутри системы, так и в отношениях государства с обществом в целом. Так что сфера макроуправления лишь в редких случаях способна инициировать губительные для государства и социума конфликты. Или, говоря точнее, разрушительные для общества формы конкурентного взаимодействия могут возникать здесь лишь в том случае, если стороны будут отходить от правовых и законодательных средств урегулирования спора (Правомерность подобного утверждения прекрасно иллюстрируют события октября 1993 г. в России) [3, с. 334].

Список литературы:

1. Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» (в редакции федеральных законов от 11.11.2003 № 141-ФЗ, 06.07.2006 № 105-ФЗ, от 01.12.2007 №309-ФЗ). – М.: Омега-Л., 2008.
2. Указ Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 года № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской федерации 2009-2013 годы» // Российская газета. – 2009. – № 43.
3. Алексеев О.А. Методологическое введение в основы управления конфликтами // Ядкяр. – 2007. – № 3. – С. 76.
4. Анцупов А.Я., Шипилов А.И. Конфликтология. – М.: 2008. – 73 с.
5. Бородкин Ф.М. Коряк Н.М. Внимание: конфликт. – М. «Наука», 2006.
6. Гришина Н.В. Психология конфликта. – СПб.: 2003. – 123 с.

ОСОБЕННОСТИ КОНФЛИКТОВ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

© Шведова С.А.*

Филиал Северо-Кавказского федерального университета, г. Пятигорск

Конфликты в государственно-административной сфере имеют свои особенности и играют чрезвычайно важную роль. Они сигнализируют

* Доцент кафедры Государственного и муниципального управления, кандидат социологических наук.

власти и обществу о существующих противоречиях, требующих своего разрешения, о несовпадении позиций граждан, о существующих разногласиях; заставляют власти пересматривать свои цели, решения, курс в целом; стимулируют действия, способные поставить ситуацию под контроль, преодолеть определенное возбуждение и трудности в управленческом процессе. Они также способствуют поиску новых средств и сил, обновляющих саму государственно-административную систему, «выбравшая» старое и отжившее и, тем самым, обеспечивая механизм ее развития и адаптации к новым, изменившимся условиям.

Прослеживая историю развития человеческой цивилизации, нельзя не обратить внимание на тот факт, что конфликты различного рода составляют ее наиболее значимые вехи. Проблеме их изучения посвящены многие труды философов и ученых.

Общественно-исторический опыт доказывает неизбежность их возникновения, поэтому бесконфликтность скорее исключение, чем правило. Незнание причин и сущности возникающих конфликтных ситуаций лишают человека возможности контролировать их, избегать и использовать в своих интересах. Для адекватной оценки реальных конфликтов в государственном управлении и обществе, для возможности их анализа и разрешения прежде всего необходимы общетеоретическое представление о сущности конфликта как социального феномена [4].

Конфликты в сфере государственного управления по своей природе представляют собой одну из самых многочисленных разновидностей социально-политических конфликтов, которые возникают из-за различий интересов, соперничества и борьбы всевозможных институтов и государственных структур по поводу перераспределения и реализации публичной власти. Следовательно, объект конфликтов в сфере государственного управления – распоряжение властью, а предметно-содержательную основу образует пересечение политико-правовых, социально-экономических, организационно-административных и других аспектов.

Конфликты в сфере государственного управления представляют собой форму взаимодействия государственно-политических институтов; организаций и лиц, осуществляющих власть в рамках определенной государственной системы, но занимающих в ней различные позиции. Конфликты в сфере государственного управления следует рассматривать как сложную систему, которая изначально заключает в себе целый ряд противоречий. Однако это дает ей возможность приспосабливаться к постоянно меняющимся условиям и развиваться. Поэтому конфликты являются основой механизма адаптации государственно-административной сферы, так как, с одной стороны, они позволяют отследить существующие противоречия, а, с другой, – если умело управлять конфликтами, возможно, добиться повышения эффективности всей системы. Таким образом, конфликты в системе государственного управления могут вести к позитивным изменениям и не быть только деструктив-

ным явлением. Специфика таких конфликтов в отличие от собственно политических, состоит в том, что любой конфликт по поводу государственного управления возникает и заканчивается в юридической форме и, так или иначе, связан с правовыми отношениями сторон. И, следовательно, субъекты данных конфликтов (их мотивация и поведение) и их объекты обладают правовыми «признаками», а сами конфликты влекут юридические последствия. На государственном уровне перераспределяются большие материальные ресурсы, отсюда возникают острейшие противоречия, закамуфлированные или же непроявленные для общественного мнения. К тому же, системе государственного управления при всей видимости структурной целостности свойственна функциональная раздробленность. Это выражается в стремлении отдельных правительственных и региональных структур к присвоению и дублированию управленческих функций других структур, в том числе, и вышестоящих государственных органов; в постоянной конкуренции электоральных и лоббистских методов представительства массовых и групповых интересов; в оспаривании официальных полномочий центров принятия решений неформальными и теневыми структурами и т.д.

1. Конфликты между политическими и государственно-административными структурами и субъектами (групповыми и индивидуальными) управления. Они проявляются чаще всего в условиях переходного периода, когда государственная власть подвергается мощному давлению со стороны оппозиционных сил или отдельных государственных структур. Наиболее острые формы конфликт принимает тогда, когда отдельные ведомства пытаются встать на позиции, противоречащие политическому курсу правящего режима (или, если взять усложненный вариант, когда одни ведомства поддерживают линию законодательных органов вопреки позиции президента, а другие – наоборот). Если «мятежные» ведомства поддерживает оппозиция или же конфликт имеет место накануне очередных выборов, то спор двух уровней государственной власти способен перерасти в открытое политическое противостояние, следствием которого может стать падение существующего режима. Как правило, подобные конфликты быстро гасятся политическими структурами с помощью рычагов вертикального давления и неразрывно связанных с ними механизмов персональной ответственности государственных чиновников, путем реорганизации административной структуры и кадровых назначений.

2. Конфликты между государственно-административными структурами и организациями государственного и частного секторов. В конфликтах между государственными органами и предприятиями главным источником противоречий являются взаимоисключающие стремления сторон: государство пытается усилить (или ослабить) свой контроль, а государственные предприятия – освободиться от чрезмерной опеки со стороны министерств и ведомств (или наоборот – стремятся к защите со стороны государства). Чаще всего подобные конфликты вызываются стратегическими макроэкономиче-

скими действиями государства (либерально-монетарного или мобилизационного характера) или активностью определенных групп интересов. Развитие и урегулирование данных конфликтов имеет, как правило, преимущественно институализированный характер.

3. Конфликты между государственными органами и другими организационно оформленными звеньями управления проистекают из такой практики управления, как «секторизация», которая означает, что различные ведомства имеют склонность формировать автономные программы своей деятельности, не всегда совпадающие с общегосударственными программами. В западных странах выработке того или иного государственного решения предшествуют длительные, многоступенчатые переговоры с близкими ведомствами, затем со «своими» группами интересов, политическими субъектами – партиями, фракциями парламента и т.п. Отсюда и такая характерная для Запада черта, как лоббизм, когда правительство ведет переговоры с устоявшимися, оформленными группами интересов.

4. Конфликты между государственными органами центрального, регионального и местного уровней относятся, как правило, к области нормативно-юридических конфликтов компетенционного характера. Причина их – неточные, неопределенные нормативные характеристики прав, обязанностей, ответственности и взаимоотношений между органами государственной власти и местным самоуправлением. Обострению противоречий между ними способствует отсутствие актуальных законов, необходимых для регулирования конфликтов и разрешения проблемных ситуаций. Другая причина конфликтов компетенционного характера – в устойчивости плохой традиции «выходить» за пределы статуса органа. В силу неосведомленности, а нередко намеренно государственные органы вторгаются в сферу действия других, мешают им действовать целеустремленно и слаженно и берут на себя выполнение не свойственных им функций.

5. Внутриорганизационные конфликты в государственных учреждениях по своей природе мало, чем отличаются от аналогичных конфликтов в организациях частного сектора. Для административно-государственных организаций характерно строгое разделение обязанностей в соответствии с правилами и нормами, закрепляющими определенную иерархию власти. Благодаря этому деятельность организации становится скоординированной и предсказуемой. Наличие структурных нормативных правил гасит и ослабляет возникающее напряжение. Большинство конфликтов в административных организациях носит рациональный характер. Поскольку каждое подразделение создается под какую-то цель, часто цели и задачи подразделений могут оказываться противоположными или конкурирующими, поскольку объективное противостояние целей может привести к так называемым позиционным конфликтам. Это конфликты между различными подразделениями, которые в свою очередь, делятся на конфликты между представителями администрации и специалистами за усиление влияния в организации; кон-

фликты между непосредственно конкурирующими подразделениями за большее влияние на руководство, повышение своего статуса и веса.

6. Конфликты между государством и населением (проблема легитимности). Если государственная власть не отвечает интересам народа, не обеспечивает эффективность управления, то она теряет авторитет у населения. Падение авторитета власти, ее престижа, утрата общественного доверия – это острые сигналы конфликта между властью и обществом. Наиболее характерный конфликт – гражданское неповиновение, массовые протесты, выступления, демонстрации, пикетирование, забастовки. Еще опаснее создание альтернативных структур власти, незаконное наделение теми или иными правами общественных объединений, съездов, национальных конгрессов формирование вооруженных отрядов. Все эти действия свидетельствуют о недоверии официальным властям и стремлении решать дела по собственному усмотрению. В этой связи резко обостряется проблема легитимности (т.е. правомочности власти).

7. Конфликт между чиновниками и гражданами. Государство реализует свои функции через государственную службу. Обеспечивая результативность органов государственной власти, содействуя реализации законов, защищая права и законные интересы граждан и тем самым, связывая общество и государство, государственная служба призвана отвечать за прочность и стабильность государственной жизни, реализацию на деле демократической сущности государства, поддержание жизнедеятельности и устойчивости общества в целом. Но, когда государственные чиновники подменяют служение общенациональным интересам своими корпоративными интересами, мы получаем один из самых значительных видов конфликтов в системе государственного управления – конфликт между гражданами и государственными служащими, поскольку нарушается система обратных связей между обществом и государством. Главный источник данного вида конфликтов заключается в объективно существующем и постоянно воспроизводящемся противоречии между плюрализмом политической сферы общества и целостностью (единством, суверенностью) государственной власти.

Поиску путей урегулирования конфликтов в государственно-административной сфере всегда придавалось особое значение, поскольку государство является символом стабильности и гарантом порядка. И этот поиск всегда находился в рамках универсальных стратегий компромисса и сотрудничества. В последнее время в государственном управлении значительные усилия направлены на технологии контроля и предупреждения конфликтов, когда упор делается на превентивные меры, связанные с выявлением конфликтогенных факторов, их анализом и попытками не допустить развития конфликтной ситуации до открытого противостояния.

При анализе способов урегулирования государственно-административных конфликтов следует помнить, что институциональной, юридической процедуре отводится решающее значение. Так, конфликты между ветвями власти должны всегда разрешаться легитимными, конституционными средст-

вами. Ведь именно конституция описывает с достаточной полнотой компетенцию каждой из властей и тем самым представляет собой базу для разделения их функций. Что касается техники предупреждения и разрешения конфликтов между властями, то она включает систематические переговоры между главами и представителями соответствующих органов и ведомств (Президентом и парламентом, министрами и депутатами и т.д.), обмен документами, работу согласительных комиссий и т.п.

Особую роль при урегулировании конфликтов в сфере государственного управления должен играть Конституционный Суд. Его можно отнести к числу тех механизмов «сдержек и противовесов», которые поддерживают баланс трех ветвей власти и играют важную роль в сохранении и укреплении принципов демократического правового государства. Он выполняет важную предупредительную, сдерживающую функцию в разрешении государственно-правовых конфликтов.

Список литературы:

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. – М., 2004.
2. Глазунова Н.В. Система государственного управления. – М., 2002.
3. Гришина Н.В. Психология конфликта. – СПб., 2000.
4. Митрохина С.А. Социологический анализ конфликтов. – Армавир, 1999.