**Конфликты в государственно-административной сфере**

**1. Роль конфликтов в государственно-административной среде**

В государственно-административной -какой любой другой социальной - сфере конфликты являют собой естественную форму взаимодействия институтов, организаций и индивидов. Конфликт - это специфическая форма конкурентных интеракций сторон (двух или более), пытающихся защитить и реализовать свои интересы путем оспаривания интересов и статусов своих контрагентов. Развернутое обоснование того фундаментального факта, что конфликт лежит в основе поведения групп и индивидов, трансформации общественных структур и развития социальных процессов, содержится в работах М.Вебера, К.Маркса, Л.Козера, Р.Дарендорфа и их последователей. Тем не менее и сегодня некоторые ученые, рассуждающие в духе теории "человеческих отношений", оценивают конфликт как явление сугубо негативное, характерное лишь для "нездоровых организаций" (1, с.87).

Согласится с такой позицией сложно. Разумеется, конфликт представляет собой тот механизм урегулирования человеческих проблем, который "порождает новые проблемы" (2, с. 97-98) и способствует нарастанию напряженности. Но такова уж природа человека) который не всегда может (или стремится) найти наиболее безболезненный способ взаимодействия с партнерами и, реагируя на тот или иной дисбаланс сил, нередко действует в ущерб собственным интересам. Еще Э.Дюркгейм говорил, что источники конфликтов по существу восходят к ориентациям и установкам человеческого сознания (весьма парадоксального и несовершенного!). Аналогичным образом трактуют конфликты и многие современные ученые, например, Д.Прюитт и Дж.Рубин, видя в них противоречия "воспринимаемых интересов", непосредственно обусловленные ценностями и установками субъектов (3, с. 67).

Иными словами, было бы неверным рассматривать конфликты как показатель "болезни" организации или института, в т.ч. органов государственного управления. Иерархичность структур государственно-административной системы, дифференциация управленческих ролей, опосредующая различия статусов и интересов служащих, а также ценностные, социокультурные и иные расхождения последних) неизбежно провоцируют конфликты, превращая их в органическую, а в известных случаях и определяющую форму человеческого поведения. Конечно, при отсутствии соответствующих навыков урегулирования разногласий подобные конфликты способны повлечь за собой разрушительные последствия. Однако, будучи взяты под контроль, они имеют и несомненные положительные стороны. Придавая управленческим процессам определенную динамику, они сигнализируют обществу о возникших диспропорциях, помогая, таким образом, предотвращать нежелательное развитие событий и - в конечном счете - дезинтеграцию механизмов регулирования макросоциальных отношений. Кроме того, конфронтация одних субъектов управления неизбежно предполагает их параллельное сотрудничество и кооперацию с другими участниками управленческих отношений, что благотворно влияет на структуризацию и рационализацию таких отношений.

Безусловно, в отдельные периоды конфликтные ситуации (например, по вопросам формирования бюджета, реорганизации государственного аппарата, связанной с перемещением значительного количества персонала, назначения лиц на ключевые посты в правительстве и т.д.) могут создавать значительную напряженность, обостряя отношения субъектов государственного управления. Но и в этих случаях открытое проявление существующих разногласий, явленное соперничество разнообразных сил значительно полезнее для оценки состояния и перспектив развития государства, чем латентное накопление недовольства и недопонимания, чреватое внезапными потрясениями. Таким образом, к конфликтам в системе управления государством следует относиться скорее как к позитивному, нежели как к деструктивному явлению (не забывая при этом, что позитивный характер конфликтов целиком и полностью определяется возможностями их выявления и урегулирования, сознательного недопущения людьми разрушительных последствий). Более того, можно согласиться с точкой зрения М.Фоллет, выдвинувшей идею "конструктивного конфликта" как некой социальной ценности, обогащающей участвующих в нем людей.

Как конкурирующее взаимодействие конфликт - по крайней мере для открытых, выявленных противоречий - всегда воплощается в соответствующих формах поведения субъектов, чаще всего выраженных в асимметричных системах действий и контрдействий сторон, "объединенных противостоянием" (4, c.lOI). В то же время выбор сторонами той или иной стратегии взаимоотношений, их готовность пойти на уступки или, напротив, предпринять наступательные действия, определение ими сроков вступления в противоборство и других важных параметров социальной активности, заставляют рассматривать конфликт как осознанное определение субъектом нужного типа поведения, совершаемого в конкретных социальных условиях. Поэтому развертывание конфликта неизбежно влияет на эволюцию ценностных структур сознания субъекта (в т.ч. связанных с оценкой собственных возможностей и намерений) , будучи одновременно связано с особенностями социальной среды.

Понимание природы и характера взаимодействия этих двух основных составляющих конкурентного поведения людей позволяет детальнее представить себе особенности конфликтов, формирующихся в государственно-административной сфере, в частности, специфику их участников и конфликтного поля (т.е. причин конкурен-  ции, типа противоречий и т.д.), а также динамику развертывания и технологии - урегулирования (см.: 5, с. 153-154). В целом, наиболее существенными условиями, определяющими возникновение и протекание конфликтов в данной сфере, являются присущий ей тип социальной организации и доминирующие типы ментальности субъектов и носителей ее отношений. Государственно-административной сфере органически присуща структурная упорядоченность звеньев системы управления, их иерархичность, определенность процедур деятельности и ответственности участников служебных отношений, равно как и атмосфера исполнительности. Именно эти черты во многом и предопределяют характер и уровень доминирующих здесь форм конкурентного взаимодействия.

Описанные выше особенности государственно-административной сферы предполагают в основном рассудочные - в противовес чувственным и иррациональным - поводы возникновения конфликтов, а также, как правило) отсутствие самых разрушительных для человеческого сообщества конфликтов - ценностных. В силу этого, а также учитывая склонность чиновничества к рациональному выстраиванию отношений друг с другом, улаживанию споров и предотвращению скандалов, можно утверждать, что мотивация конкурентного поведения в данной среде существенно сужена. Причем формируется она, как правило, в русле распределения (перераспределения) материальных ресурсов, статусов и ролей. И хотя подобные мотивы также безусловно имеют немалое значение для человека, все же они редко провоцируют наиболее тяжело воспринимаемые людьми ситуации, когда им приходится "поступаться принципами" и стоять перед угрозой "потери лица".

Поэтому в данном измерении государственно-административной сферы конфликт редко доминирует в сознании людей как установка, определяющая не только понимание ими своего места в системе управления, но и обусловливающая исполнение служебных обязанностей. Иначе говоря, государственно-административная сфера представляет собой тот тип организации, для поддержания эффективного функционирования и стабильности которой, как правило, не требуется будировать я и инициировать конфликты. И вообще, на "глобальное" для человека значение здесь  может претендовать только относительно небольшая часть противоречий, например, и противоречия, вызванные расхождением политических убеждений или конкретными межличностными (межгрупповыми) разногласиями.

 В то же время при всей видимости структурной целостности и упорядоченности системе государственного управления присуща и серьезная функциональная раздробленность. Это выражается, к примеру, в стремлении отдельных министерств, ведомств, правительственных комиссий, региональных центров и других государственных структур к присвоению функций других, в т.ч. и вышестоящих, органов управления; неистребимом дублировании управленческих функций различных государственных органов; хронической несогласованности процессов планирования и бюджетного финансирования; постоянной конкуренции электоральных и лоббистских методов представительства массовых и групповых интересов; спариваний официальных полномочий центров принятия решений неформальными и теневыми структурами и т.д. Учитывая же величину материальных ресурсов, перераспределяемых на государственном уровне, легко себе представить остроту и одновременно закамуфлированность, непроявленность для общественного мнения многих острейших противоречий в этой сфере.

Таким образом, административно-государственная сфера представляет собой весьма неравновесную биполярную систему. С одной стороны, в плоскости структурно закрепленных и нормативно определенных отношений между институтами и структурами управления она отводит конфликту роль вторичного, слабо влияющего на исполнение служащими своих функций источника самодвижения и развития. С другой - будучи структурно и функционально раздробленной системой, сохраняющей свою целостность не только на основании внутренних норм, процедур и законов, но и с учетом хаотического столкновения воль, 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.)

В государственно-административной сфере присутствуют все три идеальных типа конфликтного поведения (выделенных в модели А.Раппопорта) - борьба, игра и спор (6). Однако, учитывая, что большинство возникающих в этой сфере конфликтов обусловлены прежде всего различием статусов и интересов разнообразных структур, групп и отдельных личностей, т.е. "естественными" причинами, базирующимися на разделении служебных ролей и регулирующимися определенными нормами и правилами, приоритет принадлежит игре и спору. Доминирование в системе государственного управления подобных форм конфликтного поведения означает, что главная задача государства состоит здесь не в окончательном разрешении или ликвидации конфликтов, а в их смягчении и исключении острых форм их протекания (тем более, что уничтожить имеющуюся структурную асимметрию и соотвествующие способы решения проблем невозможно). Механизмами улаживания конфликтов могут выступать различного рода согласительные комиссии и процедуры, стимулирующие консенсуальные методы разрешения противоречий; профессиональные кодексы и нормы организационной культуры, а также строгие ограничения или даже прямые запреты на определенные формы протеста госслужащих (например, на забастовку). Иными словами, урегулирование конфликтов в государственно-административной сфере происходит прежде всего за счет тех "частичных технологий" (К.Поппер), которые предполагают целый комплекс мирных средств - от "взаимных уступок" и "позиционного торга" до "совместного выбора альтернатив" и "совместного конструирования будущего." Если высказаться еще короче, то нормативно опосредованные государственно-административные конфликты следует отнести к "конструктивным конфликтам", течение и разрешение которых неразрывно связано с приоритетом гуманитарных согласительных методов и подходов. Понятно поэтому, что использование силы или угроза ее применения будут являться в данном случае исключительными и нетипичными способами урегулирования.

Что же касается урегулирования и разрешения конфликтов, которые возникают в государственно-административной сфере в зоне (или плоскости), где отсутствуют четко обозначенные нормы и правила поведения сторон, то здесь можно говорить о применении более широкого арсенала средств и методов воздействия на конфликтующие строны, не исключая прямое принуждение и даже удаление отдельных контрагентов за пределы конфликта. Однако для более точного представления о том, каким образом можно урегулировать обе категории конфликтов, требуется подробнее рассмотреть их типические особенности и конкретные разновидности.

**2. Типология государственно-административных конфликтов.**

В принципе любой реальный конфликт ситуационен и уникален с точки зрения как источников, причин возникновения, так и участвующих сторон, поведенческой мотивации последних, а также других аспектов конкурентного взаимодействия. Тем не менее в связи со специфичностью внешних и внутренних отношений, существующих в государственно-административной сфере, можно выделить несколько наиболее распространенных здесь идеальных, чистых типов конфликтов.

Предлагаемая ниже типология отталкивается от предложенных К.Боулдингом - критериев, согласно которым главными субъектами конфликтов выступают личность, группа и организация (7). В то же время ролевая специфика деятельности рассматриваемых субъектов и их отношений позволяет говорить о следующих видах их взаимной конкуренции:

1. Конфликты между политическими и государственно-административными (групповыми и индивидуальными) субъектами (структурами);

2. Конфликты между государственно-административными структурами и организациями государственного и частного секторов;

3. Конфликты между ведомствами, министерствами и другими организационно оформленными звеньями управления;

4. Конфликты между центральными, региональными и местными органами государственного управления;

5. Функционально-ролевые (вертикальные и горизонтальные) конфликты внутри государственных организаций и учреждений;

6. Неформальные конфликты внутри и между отдельными государственными учреждениями.

Противоречия между политическими и государственно-административными структурами отражают двоякий характер ориентаций макроуправленческой системы. Иными словами, в данном случае мы имеем конфликт принципов и критериев, которые, с одной стороны, ориентируют деятельность государственных институтов на закрепление и стабилизацию политической власти (что предполагает постановку перед государственными органами широких идеологических целей и приоритетов, способных в определенных случаях игнорировать как законы, так и цели социально-экономического развития государства и общества ради сохранения властвующего режима), а с другой - нацелены на макроэкономическое регулирование общественных отношений (когда определяющими становятся уже не политико-идеологическая целесообразность, а закон и экономическая эффективность) (см.: 8). На практике  такого рода конфликты возникают, например, тогда, когда органы хозяйственного  (макроэкономического) управления отклоняются от своего функционального предназначения и либо переходят к политическим методам достижения целей (т.е. используют внеэкономическое принуждение и аналогичные средства обеспечения  чьих-то групповых интересов), либо же систематическим нарушением законов государства или ненадлежащим выполнением своих обязанностей провоцируют политически ощутимые формы общественного протеста. Толчком к возникновению подобного рода конфликтных ситуаций могут послужить и реорганизация (или планы реорганизации) государственного аппарата, не учитывающая нужды и интересы государственных служащих.

Наиболее острые формы конфликты рассматриваемого типа принимают 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 исполнительных, а другие - наоборот). Подобные ситуации чаще всего складываются в условиях переходного периода, когда государственная власть подвергается мощному давлению со стороны оппозиционных сил или отдельных государственных структур. (Вспомним, как в 1994 г. глава Госкомимущества РФ открыто выступил против курса Президента и правительства в области приватизации.) Если "мятежные" ведомства поддерживает оппозиция или же конфликт имеет место в преддверии очередных выборов, то спор двух уровней государственной власти способен перерасти в открытое политическое противоборство, следствием которого, по крайней мере теоретически, может стать падение существующего режима. Однако все же, как правило, подобные конфликты быстро гасятся политическими структурами. Возникновение даже малейшей угрозы правящему режиму со стороны государственных органов макроэкономического управления обычно оперативно ликвидируется с помощью рычагов вертикального давления и неразрывно связанных с ними механизмов персональной ответственности государственных администраторов, путем реорганизации министерств и кадровых назначений. В то же время, учитывая особую деликатность взаимоотношений политического и государственно-административного уровней управления, конфликты между ними редко принимают гласный, публичный характер.

Следует иметь ввиду и то, что в настоящее время немало высших и средних чиновников центральных органов государственного управления по долгу службы вынуждены решать не только сугубо административные, но и политические задачи. По сути дела подобные чиновники де-факто исполняют функции политической элиты. Макроэкономические подходы в их деятельности естественным образом переплетены с политическими. В результате в сложноорганизованных обществах объективно складываются механизмы, снижающие вероятность возникновения конфликтов между политическими и государственно-административными субъектами.

Конфликты между государственно-администратиаными структурами и организациями государственного и частного секторов, в свою очередь, можно подразделить на две группы: конфликты между органами государственного управления и подчиненными им предприятиями, а также между отдельными госпредприятиями, и конфликты между государственными учреждениями и частным сектором.

В первом случае главным источником противоречий являются взаимопротивоположные стремления сторон - государственные органы пытаются усилить свой контроль, а госпредприятия - освободиться от чрезмерной опеки со стороны министерств и ведомств. Чаще всего подобные конфликты порождаются сложившейся системой хозяйствования и активностью групп интересов, представляющих различные категории госслужащих (врачей, учителей, пожарников и проч.), и, хотя порой могут сопровождаться весьма бурными проявлениями протеста снизу, достаточно легко улаживаются за счет перераспределения материальных ресурсов и взаимного уточнения прав. Их развитие и урегулирование имеет, как правило, преимущественно институционализированный характер.

Сложнее и разнообразнее противоречия между государственными учреждениями и частным сектором. Их причинами могут стать как неполное исполнение государством своих обязанностей (например, по охране правопорядка) осуществлению финансового надзора и т.д.), монополизм на рынке определенных услуг, криминализация деятельности государственных органов, так и распространение несанкционированных государством форм экономической деятельности и т.п. Поскольку частный сектор менее сплочен и организован, а - в ряде стран, в частности, в России - судебный арбитраж часто бывает неэффективным, государственные структуры нередко оказываются победителями даже в тех случаях, когда на то нет никаких законных оснований (например, когда конфликт вызван взяточничеством и коррупцией в государственном аппарате). Подобного рода ситуации провоцируют усиление моральной напряженности между государством и гражданским обществом.

Нельзя, однако, сбрасывать со счета и тот факт, что ресурсные возможности частных финансовых структур способны заставить государство менять правила игры на экономическом рынке, корректировать свои обязательства перед партнерами и даже производить те или иные кадровые перестановки в правительстве. Подтверждением может случить сегодняшняя практика проведения залоговых аукционов и "вторая волна" приватизации госсобственности в России, в ходе которых государству нередко приходится идти на серьезные уступки мощным структурам частного сектора.

В целом же) урегулирование конфликтов между государственными учреждениями и частным сектором зависит, с одной стороны, от совершенствования стиля деятельности государственных органов и роста организованности частного сектора (образования различного рода союзов и ассоциаций, развития навыков использования судебных инстанций и т.д.), а с другой - от возможностей создания различного рода коалиций между частными и государственными сегментами общества для решения конкретных экономических и социальных задач.

Конфликты между ведомствами. министерствами и другими организационно оформленными звеньями управления государством наиболее харрактерены для государственно-административной сферы. Это не только самые распространенные, но и самые структурированные виды конкурентного взаимодействия. Среди конфликтов данного типа, как правило, различают:

а). Конфликты, порождаемые борьбой за ослабление зависимости от других вертикальных и горизонтальных структур, корпоративными интересами служащих, различиями в статусных и текущих полномочиях (объем функций в управлении, уровень морального признания и престижа и др.). Как верно заметил еще Б.Гурней, подобные противоречия "зачастую являются лишь отражением частичного противоречия целей, преследуемых правительством" (к числу которых относятся, с одной стороны, усиление могущества и престижа страны, а с другой - экономический рост и стабилизация экономической конъюнктуры) (9, с. 295). Особо остро такого рода конфликты протекают в периоды организационных преобразований в государственном аппарате, причем их источником могут стать не только требования увеличения ресурсов со стороны конкретных ведомств, но и попытки отдельных министерств, ведомств и организаций добиться сужения полномочий, их желание уйти от ответственности за решение той или иной проблемы.

б). Борьба за долю ведомства (организации) в бюджете. Как подчеркивают теоретики и практики государственного управления, авторитет и вес того или иного ведомства в государственном секторе зависят именно от доли средств, которую оно контролирует.

в). Противоречия между органами, выполняющими координирующие функции (например, министерством экономики) и отраслевыми министерствами (например, министерствами электронной промышленности, приборостроения и т.п.). (Как правило, наличие подобных конфликтов тщательно скрывается. Внутрикорпоративные связи вообще мало афишируются и почти не становятся достоянием общественности.)

Разновидностью вышеописанных, но при этом довольно специфическим видом противоречий, являются межуровневые конфликты, т.е. конфликты между центральными региональными и местными органами государственного управления. В основе таких конфликтов, различающихся как по масштабам, так и по остроте  проявлений, лежат прежде всего специфические интересы населения отдельных   территорий. Территориальная и физическая разобщенность органов управления ситмулирует противоречия в подходах к реализации решений как общегосударственного масштаба (на местах не всегда верно понимают мотивы их принятия), так и  местного значения ( "наверху" нередко плохо учитывают местную специфику). Важным источником обострения напряженности в отношениях между органами власти разных уровней способны стать умонастроения соответствующих слоев бюрократии. Представители нижестоящих структур нередко оказываются в весьма незавидном положении: с ними мало консультируются даже по делам территорий, не всегда уведомляют о готовящихся решениях и вообще как бы поглядывают на них сверху вниз. Это создает дополнительные источники напряжения, зачастую усугубляющие противоречия между центральными и местными органами.

При урегулировании межуровневых противоречий огромную роль может сыграть достижение оптимальной степени иерархического соподчинения государственных органов. И действительно, если неоправданное усиление полномочий нижестоящих органов провоцирует разночтения в использовании законов и распоряжений верхов (вплоть до их неадекватного применения), более того местные традиции и интересы пытаются доминировать в решении общегосударственных вопросов, то и чрезмерное возвышение центра создает не меньше проблем: местные особенности могут слабо или вообще не учитываться при решении конкретных вопросов даже тогда, когда это необходимо. Лучший способ урегулирования конфликтов рассматриваемого типа - упорядочение двусторонних связей, постоянное уточнение взаимных полномочий в соответствии со спецификой условий в каждый конкретный момент (что требует корректировки законов и даже положений Конституции) , налаживание бесперебойной информации, в т.ч. обеспечение сторон всеми необходимыми для принятия решений сведениями.

Внутриорганизационные конфликты в государственных учреждениях по своей природе мало чем отличаются от аналогичных конфликтов в организациях частного - сектора. В качестве основных разновидностей данного типа конкурентного взаимодействия можно выделить конфликты: а) между структурными звеньями и организацией в целом; б) между отдельными - в том числе линейными и функциональными, иерархически подчиненными и не находящимися в вертикальном соподчинении - подразделениями, ролевыми и фактическими свойствами субъектов управления.

Как можно заметить, главной причиной столкновения сторон здесь выступают различия в целях разнообразных - в т.ч. и организационно неоформленных - групп. Даже у одной и той же организации могут одновременно существовать несколько целевых устремлений, способных создавать напряженность в отношениях ее структурных компонентов. Так, например, сегодня в России любая военная часть должна не только сохранять боеготовность и воспитывать личный состав, но и, учитывая экономическую ситуацию, бороться за свое материальное благополучие (нередко противозаконными средствами). Понятно, что эти не всегда легко совместимые цели приводят к реальной разбалансировке статусов подразделений, отвечающих за реализацию той или иной задачи. Таким образом, помимо "естественных" противоречий, вызванных конкуренцией отдельных структурных единиц, к примеру, за ресурсы и полномочия внутри организации, здесь появляются и конфликты между теми или иными ее составными частями и организацией в целом.

За дивергенцией целей организации явственно просматриваются и различия в мотивации групп служащих (в т.ч. должностных лиц). Подобные различия, порождая так наз. аппетенционно-аверсионные конфликты, способны конструировать такие формы поведения служащих, которые, порой, весьма далеко уводят их от первоначального восприятия причин спора (10, с. 155). В конечном счете здесь проявляется тот факт, что соображения, по которым люди поступают на государственную службу, далеко не одинаковы. Одних привлекает служебное продвижение, других - стабильность денежного вознаграждения, третьих - престиж, четвертых же - возможность корыстного использования служебных полномочий. Так или иначе, но как только речь заходит о групповых или индивидуальных мотивациях, даже незначительный повод для столкновения в состоянии перерасти в конкуренцию ценностей, определяющих понимание сторонами целей нахождения в данной организации. При этом люди могут не только конфликтовать между собой по поводу приоритетов в понимании служебного долга или оспаривать цели отдельных подразделений, но и выражать несогласие с характером деятельности всей организации и даже государства в целом.

Весьма своеобразный оттенок в конкуренцию целей привносят и отношения линейных и функциональных (штабных) подразделений организации. Конфликт между представителями администрации и специалистами (в области финансового учета, управления персоналом и т.п.) обусловлен стремлением каждой из сторон обеспечить себе решающее влияние при принятии принципиальных для организации решений. Как одни, так и другие вечно обвиняют контрагентов в узости мышления, неспособности профессионально ставить задачи развития организации, недисциплинированности, диктате и других грехах, свидетельствующих на деле лишь о том, что должностные руководители обоих подразделений пытаются усилить свою самостоятельность в рамках целого.

Следует иметь в виду, что во многих ведомствах разрастание управленческой бюрократии чаще всего обусловлено увеличением служб, где заняты специалисты, причем в ряде случаев на эти службы возлагается руководство соответствующими подразделениями в масштабе всего ведомства. Понятно, что такое количественное и функциональное расширение штабных структур ведет к фактическому ограничению прерогатив линейных руководителей, интенсифицируя трения между двумя типами подразделений. Усиление напряженности в их отношениях возникает, однако, и в том случае, если общее руководство за разрастающимися службами специалистов возлагается на администрацию, чему в немалой степени способствует явная перегрузка линейных руководителей.

По мнению многих ученых, преодолеть наиболее разрушительные последствия дивергенции целей, усилить совместимость групповых устремлений с целями всей организации можно за счет использования объединительных потенций руководителей или соответствующих коллегиальных органов (комиссий, комитетов, связанных групп). Так, например, Р.Ликкерт считает, что руководящие структуры, выполняя "функцию соединительной оси", способны де-факто объединить разноречивые интенции конкурентов, т.е. совместить дифференциацию ролей с интеграцией целей.

Особый разговор - о специфике и влиянии на жизнь и деятельность государственных организаций особого подвида внутриорганизационных конфликтов: конфликтна. порожденных неформальными фактоиами. Рассматривая подобного рода конфликты, следует прежде всего учитывать тот факт, что противоречия, порожденные расхождением в воззрениях, ценностях, установках и прочих компонентах сознания служащих, могут иметь внеролевой характер, т.е, транслировать в государственные организации идеологические, политические, культурные и иные - например, бытовые - противоречия, которые складываются в социальной среде. Иными словами, здесь мы нередко сталкиваемся с привнесенными противоречиями, которые, однако, в ряде случаев способны ломать рамки ролевых ограничений и определять характер исполнения служащими их функций. (Вспомним о массовом саботаже российских чиновников, недовольных приходом к власти большевиков, в 1917-1918 гг.) Для урегулирования такого рода конфликтов требуются средства и механизмы, лежащие вне сферы досягаемости государственных организаций. Поэтому последние могут лишь частично смягчать протекание или нейтрализовывать следствия данных конфликтов.

И все же более распространенными и характерными для государственных организаций являются конфликты, обусловленные различиями в восприятии служащими сложившихся в той или иной организации профессиональных кодексов, культурных норм, писаных и неписаных традиций, обычаев, ритуалов и т.п. Одним словом, речь идет о разнообразных проявлениях противоречий, связанных с принадлежностью госслужащего к определенному формальному или неформальному коллективу. Если идентификация касается ролевых групп, то подобные - культурные по сути  конфликты могут стать одним из внутренних источников саморазвития организации   и - при прочих равных - будут способствовать ее интеграции. Аналогичное воздействие оказывают и конфликты, обусловленные динамикой вхождения, врастания  служащих в неформальные группировки, отстаивающие цели и принципы организации в целом. В то же время конкурентные взаимоотношения, при которых служащие начинают ориентироваться на неформальные нормы) расходящиеся с целями организации или каких-то ее структурных подразделений, порождают негативные для госучреждений последствия.

Еще одной разновидностью рассматриваемого типа конфликтов выступают противоречия, коренящиеся в межличностных (межгрупповых) отношениях. В государственных учреждениях нередко конкурируют выпускники разных учебных заведений, представители разных династий и научных школ, команды отдельных руководителей; существуют и такие факторы, как ревность, да и просто неприязнь людей, обладающих разным темпераментом и т.д. Подобные конфликты способны усиливать служебные противоречия внутри организации и даже между целыми ведомствами (например, за счет личной неприязни руководителей), и потому их устранение может самым благотворным образом сказаться на течении структурных конфликтов.

**3. Технологии контроля и урегулирования конфликтов в государственно-административной среде**

Тот факт, что государство являет собой институциональное воплощение стремления к стабильности и порядку, придает поиску путей урегулирования (или разрешения) конфликтов в государственно-административной сфере особое значение. Если отвлечься от довольно нетипичных ситуаций, когда отдельные чиновники или структуры пытаются обострить имеющиеся конфликты в целях получения в будущем сомнительных дивидендов, то следует признать, что в своем большинстве государственные структуры заинтересованы в снижении остроты противоречий и выработке эффективных технологий их урегулирования и разрешения, причем поиск таких технологий, как правило, осуществляется в русле стратегии сотрудничества и компромиссов.

Учитывая наличие как бы двух групп противоречий, характеризующих конкурентное взаимодействие контрагентов в рамках служебных норм и статусов, с одной стороны, и вне сферы действия иерархических зависимостей - с другой, можно говорить и о двух типах урегулирования и разрешения конфликтов в государственно-административной сфере. Но прежде чем рассматривать различия между этими двумя типами технологий, следует сказать о том, что их объединяет, И в том, и в другом случае существует несколько вариантов осознанного отношения к конфликтам: конфликты можно вытеснить или переместить с одного уровня государственно-административной сферы на другой (например, федеральный центр может передать полномочия по разрешению спорной ситуации регионам); урегулировать, т.е. лишить наиболее острых и разрушительных для государственных органов управления проявлений; разрешить, уничтожив сами источники и причины противоречий; и подавить, не считаясь с формами и ресурсами сопротивления сторон.

Выбирая на определенных этапах и фазах развертывания противостояния ту или иную альтернативную стратегию, конкретные органы (структуры, отдельные руководители) могут прибегнуть к технологиям либо контроля, либо управления конфликтом. В первом случае основной упор делается на превентивные меры, связанные с выявлением конфликтогенных факторов, их первичным анализом и попытками не допустить приобретения спором разрушительных форм) т.е. предотвратить перетекание конфликта от "кризиса к насилию" (11, с.27). Использование второго типа технологий требует значительно более существенной затраты энергии и ресурсов со стороны управляющего субъекта и предполагает осуществление конкретных процедур и действий по целенаправленной модификации поведения конфликтующих сторон и изменению внешней среды, окружения конфликта - проведение определенной информационной политики (ею может быть и дезинформация); формирование институциональных структур для ведения переговоров; привлечение дополнительных экономических ресурсов для примирения сторон и т.д.

Там, где конфликтное взаимодействие сторон прямо опосредовано иерархическими зависимостями и нормами служебных взаимоотношений, наиболее распространенными вариантами стратегии являются вытеснение и урегулирование. При этом чаще всего используется такой механизм, как арбитраж должностного лица (или органа), координирующего деятельность структур, где сложилась конфликтная ситуацияя Полномочия вышестоящих органов позволяют им играть ведущую роль как при предупреждении конфликтов и контроле за их протеканием, так и при непосредственном урегулировании. Вертикальная соподчиненность органов управления не только ставит вышестоящие структуры в положение, позволяющее им предписывать конфликтующим сторонам стратегию и тактику действий, - от них зависит, будут ли стороны стремиться добиться максимальных преимуществ за счет контрагента или же пойдут ему на уступки, покинут ли зону конфликта или предпримут шаги по налаживанию сотрудничества. Главенствующие органы в состоянии переместить конфликт в другую область отношений сторон, вовлечь в него другие заинтересованные субъекты, предотвратить или изменить течение конфликта на любой стадии его развертывания. Более того, административный патронат может произвольно менять правила конкурентного взаимодействия сторон и даже восприятие последними своих целей и интересов (например, за счет изменения целей организаций или оценки качественных показателей деятельности служащих).

Благодаря своему доминирующему положению руководство государственных уччреждений выполняет роль своеобразного центра организации среды, сглаживающей течение служебных конфликтов (например, инициирует формирование различного рода комиссий, в т.ч. контролирующих соблюдение служащими норм профессиональных этических кодексов, служб психологической помощий персоналу и т.д.). В этом смысле нередко говорят об использовании руководством госучреждений стратегий "минимальной", "средней" и "максимальной" эффективности, предусматривающих соответственно эволюцию его усилий от конструирования тех или иных институциональных структур, призванных примирить соперничающие стороны, вплоть до создания и поддержания в государственном учреждении постояяного климата сотрудничества и взаимоподдержки служащих.

Во внешней для конкретного госучреждения среде подобное купирование конфликтов, если не хватает сугубо административных рычагов воздействия, требует подключения органов политического управления, не заинтересованных в наличии сколь-нибудь значительной напряженности в государственном аппарате. Показательно, что при урегулировании конфликтов политические институты нередко прибегают к методам "конструирования общественного мнения", обеспечивающим создание выгодной для политической власти общественной атмосферы, которая используется для оказания дополнительного давления на противоборствующие стороны. При переплетении, напластовании различного рода конфликтов и разрастании напряженности, грозящей отклонением тех или иных управленческих структур от политического курса режима, вмешательство политических органов становится особенно необходимым.

Тем не менее постоянное использование вертикальных методов урегулирования конфликтов имеет свои отрицательные стороны. Такого рода приемы правомерны лишь при урегулировании наиболее острых или потенциально разрушительных для государства противоречий. В иных случаях руководящим структурам следует поддерживать соперничество как один из важнейших внутренних источников развития системы управления. Конкуренция должна воспроизводиться как универсальный социальный механизм, способствующий улучшению работы звеньев и персонала управления, появлению новых перспектив, усилению внутренней энергетики государственно-административной сферы. Разумеется, различные виды соперничества не должны превращать государственные учреждения в арену ожесточенной борьбы, подрывающей силу и целостность государства. Поэтому масштаб и формы применения методов административно-вертикального давления должны определяться спецификой конкретных конфликтов, адекватная оценка которых целиком и полностью зависит от искусства управляющих.

Что касается тех типов противоречий в государственно-административной сфере, которые лишь косвенно опосредованы существующей нормативной системой, то они предполагают значительно более широкий диапазон действий по контролю и управлению течением конфликта. Следует, однако, учитывать, что в данном случае применение тех или иных технологий прямо зависит от различий в понимании самой процедуры сознательного регулирования подобных отношений. Среди имеющихся вариантов подхода к проблеме наибольшим влияяием пользуются инженерный, гуманитарный и собственно управленччский подходы. Согласно постулатам "инженерного" подхода, конфликт является той ситуацией, управление которой требует сознательной достройки (либо построения новых) организационных структур в сфере деятельности конкретных субъектов и/или в области их мышления. Со своей стороны, приверженцы "гуманитарной" парадигмы делают упор на активное сближение сторон-участников конфликта на основе широкого использования посредников, проведения всесторонних консультаций и экспертиз. Наконец, сторонники "управленческого" подхода видят решение проблемы в постановке перед конфликтующими сторонами таких специфических задач, которые бы сближали их позиции, позволяя при этом достигать собственные цели (см. 12).

Но какой бы подход ни использовался) все они предполагают решение ряда универсальных задач, к которым, в частности, относятся: предотвращение возникновения конфликта или его перехода в фазу, значительно увеличивающую социальную цену его урегулирования; выведение на поверхность всех латентных, теневых, неявных конфликтов, чтобы избежать внезапных, обвальных потрясений, на которые невозможно будет правильно и оперативно среагировать; минимизация степени социального возбуждения, вызываемого течением конфликта, в смежных областях жизни и деятельности с тем, чтобы не сдетонировать более широкие потрясения, на урегулирование которых потребуются дополнительные ресурсы и энергия.

На практике выбор управленческих технологий во многом определяется конкретной фазой развития конфликтного взаимодействия, что свидетельствует о необходимости определения этапов в управлении конфликтом. При выделении такого рода этапов некоторые специалисты считают возможным абстрагироваться от реального хода эволюции конфликта, предлагая следующую последовательность действий: институционализация (установление определенных, облегчающих контроль за развитием противоречий единых норм и стандартов поведения сторон); легитимизация (узаконение - в т.ч. и государственное - норм взаимодействия субъектов); структурирование конфликтующих групп (выделение ключевых фигур, излагающих позиции сторон-участников конфликта) и редукция (последовательное ослабление конкуренции за счет перевода противоречий на другой социальный или организационный уровни) (13, с. 52-53). По мнению других, этапы в управлении конфликтом должны определяться прежде всего фазами естественного развития противоречий, и, следовательно, требуются особые технологии для фазы возникновения, развития и завершения конфликта (14, С.374-382). Подобный подход, как представляется, более обоснован) ибо позволяет теснее увязывать управленческие технологии со спецификой конкретного конфликта и, в конечном счете, с эволюцией его наиболее важных показателей: "статуса и соотношения (баланса) сил" участников спора (15, с. 44,48). Рассмотрим его поподробнее.

Согласно представлениям сторонников ориентации на естественное развитие противоречий, на стадии возникновения конфликта прежде всего требуется установить подлинные причины разногласий, отделив их от непосредственного повода; дать оценку характера конфликта; структурировать групповые позиции; определить правила и нормы взаимодействия сторон; создать благоприятные внешние условия для проистекания конфликта, а также решить целый ряд специальных технических проблем (обеспечить надлежащие материальные ресурсы для управления ситуацией, установить соответствующие коммуникации, подготовить кадры и т.д.). Второй этап предполагает отслеживание воздействующих на ситуацию факторов, число которых по мере развертывания конфликта постоянно возрастает. Расширяя информационное поле контроля, здесь необходимо уточнить образы и позиции конфликтующих сторон (а кое в чем и пересмотреть их по сравнению с начальным этапом действий); постараться проникнуть в подлинные замыслы контрагентов и раскрыть их возможную тактику; определить рамки допустимого вмешательства; оценить возможности партнеров и противников конфликтующих субъектов. Подобное расширение информационного поля позволит выявить новые обстоятельства, влияющие на "фоновые" (ценностные) и ситуативные представления противоборствующих сторон и их взаимоотношения с союзниками; скорректировать динамику так наз. приписывающего искажения, заставляющего стороны объяснять любые поступки контрагента злым умыслом (16, с.164), решить новые "технические" проблемы коммуникации. При этом главной задачей остается сближение позиций сторон и поиск средств целенаправленного влияния на их отношение друг к другу. Одновременно требуется совершенствовать организационную структуру управляющей системы. изменять способы коммуникационного взаимодействия, поддерживать действие правовых и моральных норм и т.д.

На завершающем этапе характер контролирующих процедур зависит прежде всего от того, по какому из двух сценариев пошло развитие событий: движется ли конфликт в направлении примирения сторон, либо, несмотря на все усилия, складывается тупиковая ситуация. (В последнем случае целесообразно повторить все описанные выше действия еще раз, учитывая изменение внешних и внутренних параметров развития конфликта.) Примирение конфликтующих сторон может иметь как принудительный, так и мирный характер и проявляться либо в разрешении спора, либо полном или частичном его урегулировании. Говоря о мирном урегулировании конфликта, следует назвать следующие формы (предполагающие и соответствующие процедуры) примирения: достижение компромисса на основе сохранения исходных позиций; взаимные уступки, обусловленные истощением ресурсов одной или нескольких сторон; сближение позиций благодаря обретенному в ходе спора взаимному уважению и пониманию субъектами позиций друг друга. Принудительное же примирение предполагает обретение одной из сторон дополнительных ресурсов, обеспечивающих ей превосходство, или изоляцию, а то и полное "уничтожение" одного из соперников (например, увольнение человека или упразднение какого-либо ведомства).

Комбинирование различных вариантов действий в соответствии с типом, временем и характером развития противоречий дает возможность не только контролировать и управлять течением конфликта, но и получить итоговые результаты, благотворно влияющие на управление всеми процессами в государственно-административной сфере.

**Список литературы**

1. Лоутон А., Роуз Э. Организация и управление в государственных учреждениях. М.. 1993.

2. Золян С. Проопема и конфликт. - "Полис", 1996, № 4.

3. Pruitt D., Rubin J. Social Conflict: Escalation, Stalemate, and Settlement. N.Y., 1984.

4. Здравомыслов А.Г. Социология конфликта. М., 1995.

5. Rappoport A. Fights, Games and Debates. An Arbor, 1960.

6. Boulding K.E. Conflict and Defence. A General Theory. N.Y., 1963.

7. Соловьев А.И. Три облика государства - три стратегии гражданского общества. - "Полис", 1996, № 6.

8. Гурней Б. Введение в науку управления. М., 1969.

9. Швальбе Б., Швальбе X. Личность, карьера, успех. М., 1993. Н.АбрамовЮ. Конфликтный процесс.-"Кентавр", 1994,№4.

10. Конфликтный менеджмент. - "Социс", 1994, № 3.

11. Чумиков А.И. Управление конфликтами и конфликтное управление как новые парадигмы мышления и действия. - "Социс", 1995. №5.

12. Пугачев В.П., Соловьев А.И. Введение вполито^югию. М., 1996.

13. Нэх В.ф. Политический конфликт, технология инициирования, регулирования, разрешения. "Вестник МГУ", 1995, сер. 12, №5.

14. Лебедева М.М. От конфликтного восприятия к согласию. - "Полис", 1996, № 5.

15. СОЛОВЬЕВ Александр Иванович, доктор политических наук, профессор кафедры политической социологии Института государственного управления и социальных исследований МГУ им. М.В.Ломоносова. Конфликты в государственно-административной сфере.