

О. В. Ставицька, кандидат філософських наук, старший науковий співробітник Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

До питання про сутність адміністративно-правових конфліктів

Значна кількість соціальних конфліктів характеризується наявністю в них певних юридичних аспектів. Багато конфліктних ситуацій, як відомо, виникає і протікає в галузі правовідносин; вони об'єктивно породжуються юридичними ситуаціями, а потім мають бути розв'язані саме юридичними засобами. Аналізу різних видів юридичних конфліктів присвячено цілу низку публікацій російських вчених, а також вітчизняних авторів¹. В більшості своїй вони пов'язані з аналізом таких питань,

© Ставицька О. В., 2004

¹ Див.: *Юридическая конфликтология* / Отв. ред. В. Н. Кудрявцев. – М.: Институт государства и права РАН, 1995; *Основы конфликтологии* / Под ред. В. Н. Кудрявцева. – М.: Юристъ, 1997; *Герасина Л. Н., Панов Н. И.* Актуализация юридической компоненты в конфликтологии // *Проблеми законності: Респ. міжвід. наук. зб.* – Х., 1999. – Вип. 38; *Герасина Л. М., Панов М. І.* Проблеми соціології юридичного конфлікту // *Методологія, теорія та практика соціологічного аналізу сучасного суспільства.* – Х., 1999; *Конфліктологія: Підручник для студентів вищих навчальних закладів юридичних спеціальностей* / За ред. професорів Л. М. Герасіної і М. І. Панова. – Х.: Право, 2002; *Тодика Ю. М.* Державно-правова конфліктологія як важливий напрямок наукових досліджень // *Вісник Академії правових наук України.* – 1995.

як загальнотеоретичні проблеми юридичної конфліктології, міжнародно-правові аспекти конфліктів, конфлікти, що виникають під час вчинення та розслідування злочинів, діяльність правоохоронних органів за умов внутрішньодержавних конфліктів, правові аспекти вирішення колективних трудових спорів тощо. При цьому за межами наукових досліджень поки що залишається багато проблем юридичної конфліктології, зокрема, практично відсутні публікації, присвячені питанням адміністративно-правових конфліктів.

В той же час конфліктність відносин завжди була і залишається невід'ємною ознакою управлінської діяльності. Більш того, не можна вважати наявність конфліктів виключно негативною ознакою цієї діяльності, бо відомо: якщо організація живе без конфліктів, вона помирає.

Адміністративно-правовий (управлінський) конфлікт є одним з найменш досліджених різновидів соціально-правового конфлікту. Його аналіз неможливо провести, не з'ясувавши сутність і особливості організаційно-управлінських відносин, специфічною формою яких власне й є адміністративно-правовий конфлікт.

Управлінські відносини є однією з найскладніших комплексних галузей соціальних відносин, це відносини між людьми, колективами, соціальними групами, які виникають при здійсненні регулятивних функцій у суспільстві. У будь-якій сфері сучасного життя функціонує певна система управління, а значить, мають місце управлінські відносини з властивими їм протиріччями та конфліктами. Вивчення окремих груп-організацій, установ, їх діяльності та пов'язаних з нею вертикальних відносин між членами організації дозволяє просунути на шляху пізнання адміністративно-правових конфліктів.

– № 6; *Тацій В. Я., Тодика Ю. М.* Функціонування державної влади в аспекті конфліктології // *Право України.* – 1997. – № 8; *Баев О. Я.* Конфликты в деятельности следователя (вопросы теории). – Воронеж, 1981; *Филимонов Н. В.* Конфликтные ситуации в деятельности оперуполномоченных аппаратов уголовного розыска: Учебное пособие. – Омск, 1985; *Водолазский Б. Ф., Гутерман М. П.* Конфликты и стрессы в деятельности органов внутренних дел. – Омск, 1976; *Бандурка А. М., Друзь В. А.* Конфликтология. – Х., 1997.

Почати цей аналіз доречно з визначення таких базових понять, як «організація» та «управління», які відображають взаємопов'язані реальності адміністративно-правових відносин та допоможуть виявити специфіку витоків адміністративно-управлінських конфліктів в організаціях.

Як відомо, організація характеризує форму соціального зв'язку між людьми, що об'єднує їх у межах соціальної спільноти та забезпечує її упорядковане функціонування. С точки зору соціальних наук будь-які об'єднання людей є організаціями, в тому числі — інститути державного, регіонального та місцевого самоврядування. Поняття управління розкриває спосіб здійснення сукупних суспільних дій, орієнтованих на реалізацію єдиних цілей та завдань. Управління — це багатфункціональна цілеспрямована діяльність, вона завжди здійснюється за допомогою певної організації. Тому управлінські відносини у реальності є ще й організаційними, хоча останні мають свою відносну самостійність як компонент змісту управлінської діяльності.

З цього випливає, що конфлікт в управлінських відносинах так чи інакше зачіпає і організаційні відносини, тому насправді він виступає як організаційно-управлінський конфлікт. Специфіку даного конфлікту можна пояснити через аналіз цільової групи-організації як суб'єкта, наприклад, державного і місцевого адміністративного управління та соціального простору, на якому відбуваються внутрішньогрупові конфлікти.

Як інститут державного та місцевого управління цільова група-організація має низку ознак. По-перше, це об'єднання людей, які прагнуть до здійснення загальних цілей, пов'язаних з реалізацією жорстко окреслених, формалізованих управлінських функцій. По-друге, формальна організація відіграє головну роль у життєдіяльності цільових об'єднань, створених для управління, і ґрунтується: на розподілі праці між членами об'єднання та спеціалізації функцій; на розподілі влади, тобто повноважень з прийняття рішень, що створює ієрархію посад та чітко окреслене коло прав і обов'язків осіб, що обіймають ці посади; і відповідно на відносинах субординації¹.

¹ Див.: *Зеркин Д. П.* Основы конфликтологии. — Ростов- на-Дону: Феникс, 1998. — С.324.

Крім того, формальна організація потребує координації дій, розвиває систему внутрішньої комунікації, вона повинна мати розвинуту систему стимулів до активної і творчої діяльності та формалізований контроль над цією діяльністю. До основних ознак організації слід віднести і поділ на «ролі», наприклад, керівників та виконавців, де особливу роль відіграють «лідери» як творці формальної організації, а також дисципліну. Без дотримання членами організації встановлених норм, правил дана організація не зможе виконувати поставлені перед нею завдання.

Формалізована система відносин зумовлює атмосферу «безособовості», тобто незалежності діяльності та стосунків від впливу індивідуальних особливостей членів організації. Але в той же час міжособистісні, соціально-психологічні зв'язки та відносини, неформальні групи, що складаються на їх основі, змінюють формальну організацію управлінської діяльності, збагачують її елементами ірраціональності, сприяють формуванню суб'єктивних, непередбачуваних елементів і правил гри.

Ще однією ознакою організації є наявність управлінської влади, яка становить систему повноважень та засобів для здійснення від імені суспільства, держави чи будь-якої іншої спільноти (групи, колективу) функцій управління. Державна влада, як відомо, складається з публічної політичної та адміністративної; управління, що здійснюється за допомогою політичної влади, є політичним керівництвом, політикою; реалізація ж адміністративної влади означає адміністративне управління або адміністрування.

Адміністрування — це головним чином управління директивне, це командування людьми, колективами, спільнотами через використання законів, норм, наказів, розпоряджень, санкцій, призначення кадрів та інших засобів впливу на керованих. Мова йде про засоби та методи адміністративного контролю, мобілізації і розподілу ресурсів, комунікативної діяльності (інформування, інструктування, спілкування), стимулювання активності тих, хто управляє, та підлеглих, нарешті, про погодження інтересів, цілей та дій, що є необхідною умовою розв'язання виникаючих протиріч та конфліктів.

До форм впливу суб'єкта адміністративного управління вчені відносять: 1) прямий, безпосередній вплив — наказ, ди-

ректива, завдання тощо, що ґрунтується як на авторитеті суб'єкта влади, так і на зовнішньому примусі; 2) стимулювання бажаної поведінки та діяльності через мотиви та потреби; 3) здійснення виховання, інформування, просвіти через систему цінностей тощо; 4) через зовнішнє соціальне оточення забезпечуються зміни умов праці, статусу в організації, системи взаємодії тощо¹.

Коротка характеристика цільової групи-організації як осередку адміністративного управління, специфіки адміністративної влади дозволяє зрозуміти, наскільки різноманітними є можливості виникнення протиріч та конфліктів у цій галузі соціальних відносин. За природою адміністративні суперечності та конфліктні ситуації в основному породжуються взаємодією тих, хто керує, і тих, ким керують, організаторів та тих, кого організують. Як свідчать результати одного з класичних досліджень у галузі менеджменту, проведеного у США, 25% часу, витраченого на управління, йде на улагодження конфліктів; а для керівників нижчої ланки цей показник збільшується до 30%².

Конфлікт в організації (особливо вертикальний) є відкритою формою існування (зіткнення) суперечливих інтересів, що виникають у процесі взаємодії людей при вирішенні питань виробничого та особистого характеру. Виходячи з цього, можна визначити адміністративно-управлінський конфлікт як протиріччя суб'єктів організаційно-управлінських відносин з приводу цілей, методів та засобів (в тому числі правових) реалізації управлінської та організаційної діяльності, а також використання її результатів та соціальних наслідків.

Безпосередні причини конфліктів, як відомо, вкрай різноманітні; це цілком стосується і адміністративно-управлінських конфліктів. Ці причини можна систематизувати у загальному вигляді певним чином.

Ресурсна група причин. Навіть у великих та багатих організаціях ресурси завжди обмежені; це часто веде до виникнення напружених відносин, що переходять у конфліктні, на рівні окремої особи, групи, організації. Людям властиве прагнення

¹ Див.: Емельянов С. М. Практикум по конфликтологии. – СПб.: Питер, 2003. – С.311.

² Див.: Дэн Д. Преодоление разногласий: Перевод с англ. – СПб., 1994. – С.15-16.

до перебільшення особистого внеску та значущості своєї праці, через що будь-яке розподілення ресурсів на тому чи іншому рівні (повноваження, матеріальна винагорода тощо) може призвести до конфлікту.

Інформаційна група. Причиною багатьох конфліктів є інформація, прийнятна для однієї сторони і неприйнятна для іншої: неповні та неточні факти, статистика, чутки, перекручення. Це призводить до невірної сприйняття ситуації, неадекватної поведінки осіб, непорозуміння, а потім і до конфліктів. Наприклад, коли перед проведенням атестації в організації працівників не повідомили про зміни у критеріях відбору, про можливе скорочення штатів. У результаті виникає напруження, чутки, робота організації порушується на період проведення атестації.

Ціннісна група причин залежить від тих принципів, які проголошуються або відвертаються, від системи особистісних переконань, стереотипів поведінки. Відмінності і протиріччя в цілях, цінностях, методах поведінки, у рівні кваліфікації та освіти — все це складає джерело адміністративно-управлінських конфліктів. Оскільки самостійні підрозділи формують свої цілі діяльності, вони з часом можуть увійти у протиріччя одне з одним, а іноді й з цілями розвитку організації в цілому.

Структурна група. До цієї групи чинників конфлікту належить невірний розподіл відповідальності, взаємовиключність завдань, що надаються, незбалансованість структур управління. При спільному виконанні робіт завжди існує можливість конфлікту у зв'язку із взаємозалежністю діяльності, недостатньою узгодженістю прав, функцій, відповідальності, неадекватним розумінням якості праці тощо. До цієї ж групи можуть бути віднесені питання ієрархії, соціального статусу, власності, владних повноважень та інші.

Комунікативні (поведінкові) причини походять з поведінки індивідів, членів колективу, що не відповідає очікуванням оточуючих (колег, керівників).

Психологічна група причин. Відмінності в психологічних характеристиках особистостей не можна ігнорувати, хоч вони найчастіше відіграють другорядну роль в адміністративно-управлінських конфліктах. Кожна людина має певний темперамент, характер, емоційний склад, потреби та звички, кожна є

особливою та унікальною. Проте, коли психологічні відмінності учасників спільної діяльності настільки значні, що можна говорити про психологічну несумісність, вони заважають її здійсненню, зростає вірогідність виникнення будь-яких видів конфліктів. Саме тому сучасні менеджери все більше уваги приділяють підбору та формуванню «злагодженої команди» у колективі.

Слід зауважити, що об'єктивні чинники тільки тоді стають реальними причинами адміністративно-управлінських конфліктів, коли роблять неможливим для особистості або групи реалізацію їхніх потреб або інтересів. Так, більшість міжособистісних конфліктів управлінської галузі викликається протиріччями матеріальних інтересів окремих керівників, тобто обмеженістю ресурсів влади, хоча зовні це може виглядати як неспівпадання особистих поглядів, характерів, моральних цінностей; конфлікти ж між окремим керівником та колективом підлеглих бувають зумовлені практично усіма групами названих вище причин, але особливо відмінностями ціннісних норм і поведінки.

За умов переходу до ринкової економіки успіх керівника передусім визначається ступенем розвитку його ділових та особистісних якостей, умінням досягати компромісів, уникати міжособистісних конфліктів. Від етичної та ділової культури керівника, його вміння спілкуватись з підлеглими, від сили його впливу на людей залежать успіх колективу і його власний успіх. Керівник повинен бути не лише послідовним, вольовим, принциповим і справедливим, а й розвивати такі якості, як дипломатичність, гнучкість у методах управління, вміння добиватись компромісу, володіти техніками конфліктної медіації (посередництва).

Оскільки саме керівник зобов'язаний регулювати взаємовідносини в колективі, особливо значення набуває виявлення та аналіз його власних помилкових дій, що призводять до деструктивних конфліктів¹. Трьома основними видами помилкових дій є:

порушення службової етики (грубість, неповага до підлеглих, обман, невиконання обіцянок, нетерпимість до іншої дум-

¹ Див.: *Удальцова М. В.* Социология управления. — М.: ИНФРА-М, 2002. — С.89.

ки, ущемлення прав підлеглих, зловживання службовим становищем, порушення субординації, приховування інформації, критика, що принижує гідність людини);

пряме порушення норм трудового законодавства;

несправедлива оцінка підлеглих та результатів їхньої праці (помилки у застосуванні заохочувань та покарань, невірний розподіл робіт між виконавцями, встановлення окладу з порушенням балансу «внесок — оклад», запрошення працівника зовні в той час, коли є і власні кандидати на посаду, піддрив авторитету підлеглих, огульна критика, нечітке формулювання завдань, недооцінка роз'яснювальної роботи).

Серед досить поширених чинників, які викликають загострення відносин між керівником та підлеглим, можна також виділити взаємну неприязнь сторін, порушення балансу суспільних та власних інтересів.

Базуючись на здійсненому аналізі організаційно-управлінських відносин та причин, які зумовлюють їх конфліктність, можна стверджувати, що адміністративні правовідносини складають їх серцевину. Тому доцільно виділити деякі особливості адміністративно-правового конфлікту. Його зміст та характер протікання пов'язані з декількома чинниками.

Перше. Як вже зазначалось, адміністративно-правові конфлікти виникають між суб'єктами адміністративно-правових відносин, які потенційно можуть стати сторонами відповідного конфлікту. Специфіка цих відносин полягає в тому, що вони мають субординаційний характер, а одним з головних методів реалізації цих відносин є адміністративний примус.

Субординаційність адміністративних відносин має місце там, де одна сторона підпорядкована іншій. Характерна ознака цих вертикальних відносин полягає у тому, що в них найбільш яскраво проявляється метод адміністративно-правового регулювання — метод владного підкорення відносно учасників адміністративних правовідносин. Це підкорення базується на використанні норм, що мають обов'язковий характер для всіх учасників правовідносин. Норма (зокрема, правова) як одна з рушійних сил конфлікту спонукає людину обирати свою поведінку в своєрідних ножицях «обов'язок — задоволення». Оскільки далеко не завжди виконання владного розпоряджен-

ня викликає задоволення, виникає безліч можливостей для протестної поведінки учасників адміністративних правовідносин.

В той же час конфліктність адміністративно-правових відносин полягає і у можливому винному порушенні трудової дисципліни та службових обов'язків з боку керуючих, які виникають в процесі адміністрування. Значна кількість держслужбовців припускають невиконання чи неналежне виконання покладених на них обов'язків, перебільшення своїх повноважень, недотримання обмежень стосовно державної служби, дії, які дискредитують орган, де працює службовець, чи його звання (норми моралі), присягу тощо. Це призводить не лише до порушення норм права, але й руйнує організаційно-управлінські зв'язки, структуру організації. Попередженню або недопущенню такого роду конфліктності слугує застосування дисциплінарної відповідальності, види якої для держслужбовців закріплені законодавством. Так, особливості адміністративної відповідальності для держслужбовців органів виконавчої влади та їхнього апарату містяться в Законі України «Про державну службу». Службовці державних підприємств, установ, організацій, а також державних органів, на яких не поширюється положення Закону України «Про державну службу», відповідних дисциплінарних статутів і положень про дисципліну, несуть дисциплінарну відповідальність відповідно до Кодексу законів про працю чи Правил внутрішнього трудового розпорядку. Свої особливості існують відносно порядку застосування та видів дисциплінарних стягнень, які передбачені дисциплінарними статутами чи спеціальними положеннями про дисципліну в окремих сферах (галузях) діяльності. В певних випадках дисциплінарна відповідальність регулюється кодексами (наприклад, Повітряний кодекс, Митний кодекс тощо). Так, відповідно до Дисциплінарного статуту прокуратури України дисциплінарні стягнення на прокурорсько-слідчих працівників, а також працівників навчальних, наукових та інших установ прокуратури накладаються за невиконання або неналежне виконання службових обов'язків чи за проступок, що дискредитує їх як працівників прокуратури.

Навіть при горизонтальних адміністративно-правових відносинах, де зникає момент підпорядкування і сторони в своїй

поведінці керуються нормами чинного права, у них може виникнути різне розуміння цих норм (наприклад, при призначенні органом виконавчої влади пенсії громадянину тощо). Таким чином, якими б справедливими та опрацьованими не були акти адміністративно-правового регулювання, завжди знайдеться хоча б одна людина, яка буде невдоволена цим станом речей. Як наслідок — можливість у будь-який момент виникнення конфліктної ситуації.

Друге. Оскільки адміністративно-правовий конфлікт є різновидом, окремим випадком адміністративно-управлінського конфлікту, то поряд зі специфічними ознаками та моментами йому властиві всі загальні риси цього виду конфліктних ситуацій.

Таким чином, можна розглядати адміністративно-правовий конфлікт як протиборство (зіткнення) учасників адміністративних правовідносин з приводу розуміння та застосування норм права, нормативно-правових актів у сфері державного управління, організаційної та управлінської діяльності в організаціях.

Оскільки адміністративно-правовий конфлікт є специфічною формою організаційно-управлінських відносин, його аналіз потребує подальшого вивчення специфіки механізмів виникнення та протікання адміністративно-правових конфліктів на різних рівнях, аналізу ефективності застосування як правових норм і засобів, так і сучасних технологій ефективного менеджменту і конфліктного медіаторінгу при попередженні та розв'язанні такого роду конфліктів з метою покращення загального стану адміністративно-управлінських відносин.