

С. Л. Кирій,

к.держ.упр.,

доцент кафедри державного управління ХарPI НАДУ,

м. Харків

ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ КОНФЛІКТ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ЯК ІНДИКАТОР НЕОБХІДНОСТІ ЗМІН

Досліджено особливості виникнення та розвитку організаційних конфліктів в публічному управлінні. Проаналізовано роль конфлікту в управлінській діяльності як критерію виявлення об'єктивних протиріч. Запропоновано ідентифікувати наявність конструктивних конфліктів у публічному управлінні як індикатора необхідності змін.

Ключові слова: державне управління, організаційний конфлікт, конфлікт в державному управлінні; протиріччя в управлінських системах; управління змінами; організаційні зміни, індикатори змін.

Динамічний розвиток методів і засобів передачі інформації в епоху постіндустріального суспільства спричинив необхідність швидкого реагування на вплив зовнішніх чинників у всіх управлінських системах від дрібних підприємств приватного сектору до великих корпорацій і цілих держав. Внутрішнє середовище організаційних систем часто є консервативним і виступає обмежуючим чинником розвитку всієї організації чи суспільства в цілому. Такий стан речей породжує споконвічне виникнення протиріччя між новим прогресивним та старими, відживаючими себе концептами, ідеалами, цінностями. Протиріччя, які виникають між керівництвом і персоналом, між різного рівня керівниками та персоналом стають причиною виникнення конфліктів в організаціях. Державне управління як система взаємовідносин між людьми не є виключенням, тому відповідно до сучасних концепцій конфлікту – конфлікти в організаціях системи державного управління є результатом розвитку взаємодії між окремими її структурними елементами, якими можуть бути окремі службовці, її структурні підрозділи чи організація в цілому, а також результатом її взаємовідносин з зовнішніми агентами – громадянами, підприємствами, установами, організаціями.

Сучасне українське державотворення супроводжується виникненням

конфліктних ситуацій між гілками влади, різними політичними силами та громадськістю, окремими політичними лідерами та суспільством, місцевою та центральною владою, між владою та народом. Безконфліктне державне управління неможливе, тому необхідність попередження і запобігання розвитку деструктивних конфліктів, які в більшості носять суб'єктивний характер, і вирішення в конструктивний спосіб об'єктивних протиріччя публічного управління, потребує наукового осмислення та розробки відповідних механізмів, які б дали можливість діагностувати їх на найбільш ранній стадії.

У сучасній науці проблема конфлікту та пошук шляхів його вирішення стали об'єктом дослідження українських та закордонних фахівців В. Анцупова, Л. Герасіної, Н. Гришиної, А. Гриненка, Д. Дзвінчука, Н. Довгань, Ю. Древаля, Л. Ємельяненко, І. Лопушинського, М. Пірен, В. Петюха, М. Рудакевич, С. Серьогіна, Л. Скібіцької, О. Тертичної, Л. Торгової, С. Хаджирадевої та ін. У роботах науковців висвітлено питання, пов'язані з особливостями предмета та об'єкта конфлікту на державній службі; розглянута причини виникнення та класифікаційні ознаки конфліктів, суб'єктивна та об'єктивна складові суперечностей, які призводять до розгортання конфліктів у державному управлінні; проаналізовано механізми запобігання та попередження управлінських конфліктів, надано рекомендації щодо конструктивного розв'язання державно-управлінських конфліктів тощо. Однак дослідження згаданих фахівців не торкалися проблеми діагностичної функції конфлікту, яка дає можливість виявити навіть приховані протиріччя та проблеми функціонування системи публічного управління.

Мета статті полягає в узагальненні концептуальних положень щодо функцій та видів організаційних конфліктів та формування розуміння їх наявності як індикатору необхідності впровадження організаційних змін в публічному управлінні.

В основі сучасних наукових підходів бачення конфлікту лежать соціально-філософські погляди Т. Парсонса, Р. Дарендорфа, Л. Козера, Г. Зіммеля та інших учених, які до середини ХХ ст. сформували два

концептуальних напрями. Прихильники структурного функціоналізму вважають, що конфлікт є соціальною аномалією, відхиленням від нормального розвитку суспільства, виникнення якого відбувається через посилення соціальної стратифікації, і чим вона глибша, тим масштабніші й більш деструктивні конфлікти виникають в ньому. Інший підхід сформований представниками “філософії життя”, які вбачали соціальний конфлікт як невідворотну частину цілісності соціальних взаємовідносин людського суспільства, не як аномалію чи виключення з правил, а як невід’ємну складову суспільних відносин і навіть явище, яке поряд з негативною, виконує в суспільстві позитивну функцію. Тому конфлікт є явищем не тільки універсальним, а й таким, без якого суспільство є нежиттєздатним, приреченим на руйнацію, основне призначення якого полягає у подоланні соціального дуалізму і досягнення своєрідної єдності, навіть якщо ця єдність здобувається шляхом знищення однієї зі сторін конфлікту. На думку Л. Козера [6], корисність конфлікту полягає у стимулюванні соціальних змін, забезпеченні такого характеру соціального розвитку, який допомагає соціальним групам самоідентифікуватися в суспільному середовищі, сприяючи зміцненню та стабілізації соціальних систем.

Таким чином, сучасна конфліктологія трактує конфлікт як феномен суспільства, якому властиві як позитивні, так і негативні функції, що є проявом існуючих в суспільних системах протиріч, суперечностей та несумісних інтересів різних соціальних груп, які є результатом розвитку взаємодії між окремими його частинами.

Виходячи з концепції позитивного функціоналізму в державному управлінні, як елементі суспільної системи в найбільш повній мірі включеному в соціальні взаємодії, конфлікт виконує не тільки руйнівну, деструктивну функцію, але й сприяє її розвитку та становленню, виконуючи роль негативного зворотного. Однак вона притаманна не будь-яким формам конфліктів, а перш за все тим, які виникають щодо організаційно-функціональної діяльності управлінських структур і може викликати системні кризи. Таким видами

конфліктів, які спричиняють загострення внутрішньо-системних протиріч, тобто загострення протиріч щодо невизначеності стратегії і цілей, неефективної побудови структурно-функціональних основ управлінської системи, невідповідності унормованої поведінки реальній суспільній ситуації є організаційні конфлікти.

Організаційний конфлікт – це зіткнення учасників конфліктної взаємодії, викликане несумісністю інтересів, норм поведінки, ціннісних орієнтирів, які виникають внаслідок розбіжності формальних організаційних основ і реальних дій членів колективу [2, с. 240]. Вони є проявом суспільних протиріч та суперечностей, що виникають через неправильний розподіл функцій, прав і відповідальності, погану організацію праці, несправедливість системи мотивації і стимулювання працівників [3, с. 54]. Таке розуміння сутності організаційного конфлікту, хоча в кінцевому рахунку носієм конфліктної взаємодії виступає працівник чи службовець, тобто будь-який конфлікт в організаційних системах завжди можна звести до міжособового його виду, однак організаційно-управлінські конфлікти пов'язані більшою мірою з об'єктивними причинами їх виникнення. Тому під організаційним чи організаційно-управлінським конфліктом у державному управлінні слід розуміти прояв протиріч у державно-управлінських системах будь-якого порядку, пов'язаних з несумісністю структури, повноважень та ресурсів їх структурних елементів з цілями, завданнями та покладеними на них функціями.

Структурними елементами управлінських систем можуть бути органи державного управління та органи місцевого самоврядування, окремі їх структурні підрозділи та посадові особи, державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування як сторона організаційних конфліктів в публічному управлінні. Таким чином, виокремлюється об'єктивна і суб'єктивна складові можливих організаційних конфліктів, однак, як вже зазначалось вище, суб'єктивізм конфліктної взаємодії є її іманентною характеристикою і не враховувати її означало б залишити поза увагою значний пласт проблем, породжених людськими взаємовідносинами.

Організаційні конфлікти залежно від причин їх виникнення [1, с. 218] можна розподілити на дві групи: об'єктивні (структурно-організаційних, функціонально-організаційних та суб'єктивних організаційних конфліктів, виникнення яких пов'язане з особистісно-функціональними причинами) та ситуаційно-управлінські, джерелами яких можуть бути як об'єктивні, так і суб'єктивні чинники.

Структурно-організаційні конфлікти проявляються як результат невідповідності структури організації вимогам, які ставляться перед організацією, що найбільшою мірою характерно для державного управління. Структура організації має відповідати тим завданням, які вона буде вирішувати чи які ставляться перед її структурним підрозділом, і на початкових етапах становлення організацій цей принцип витримується. Пізніше до основних завдань організації включаються додаткові, які врешті-решт починають домінувати, а структура органу залишається незмінною. І чим більше різнорідних завдань виконує орган управління, тим менше структура організації відповідає вимогам її діяльності, тим нижчою стає її ефективність. Наявність структурно-організаційного конфлікту надає можливість керівництву з одного боку – усвідомити існування протиріччя між структурою організації та її завданнями, тобто фактично ідентифікує наявність самої суперечності, а з іншого боку – спонукає до прийняття рішення щодо необхідності впровадження структурних змін. Проте, чим менш спеціалізованою буде структура органу державного управління, тим більше в ній буде виникати невідповідностей між структурою та завданнями в умовах динамічно-змінюваного суспільства.

Останні тенденції в приватному секторі щодо побудови організаційних структур, а більшість новітніх моделей спочатку випробовуються в приватному секторі й лише потім впроваджуються в системі публічного управління, пов'язані з запровадженням “проектних структур”, які створюються для виконання певного завдання чи проекту, а потім переформатуються відповідно нових завдань. Оскільки, публічне управління є досить консервативною структурою, то до цього часу проектне управління застосовується досить рідко

і стосується в основному соціальної сфери, в цілому ж залишаючись побудованою за функціонально-галузевим принципом. Повний перехід на проектний принцип породжуватиме теж низку суперечностей, тому наразі виникає необхідність знайти баланс між функціонально-галузевим та проектним принципом побудови публічного управління.

Функціонально-організаційні конфлікти породжені суперечностями функціональних зв'язків організації із зовнішнім середовищем, функціональних зв'язків між структурними підрозділами організації, між окремими працівниками. Зовнішні функціональні зв'язки органів публічного управління повинні максимально відповідати вирішуваним завданням і забезпечувати в найбільш ефективний спосіб їх виконання. Системність побудови державного управління має забезпечувати функціональну включеність окремого його органу у виконання завдань систем більш високого порядку. Функціональні зв'язки між окремими структурними підрозділами системи публічного управління повинні відповідати вимогам діяльності та об'єктивним законам функціонування таких систем. Ефективна діяльність не можлива без чітко налагоджених функціональних зв'язків в організації. Порушення цих зв'язків призводить до виникнення структурно-функціональних конфліктів. Неузгодженість функціональних зв'язків у публічному управлінні в найбільшій повній мірі проявляється в розподілі прав та відповідальності між центральними органами влади, між органами державного управління та органами місцевого самоврядування.

Найбільш типовий функціонально-організаційний конфлікт виникає між місцевими органами державного управління та місцевими радами при різній політичній їх орієнтації щодо виконання ними власних та делегованих повноважень. Фактично виникнення такого роду конфліктів виявило конституційні протиріччя в принципах побудови місцевої влади в Україні, що відповідно потребувало зміни всієї адміністративної системи. Перші пропозиції щодо проведення адміністративної реформи були викладені в Указі Президента України "Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи

в Україні” від 10.09.1998 р. № 1000, в якому декларувалось намагання усунути системно-організаційні протиріччя державного управління в Україні, створення умов для побудови демократичної, соціальної, правової держави, утвердження і забезпечення прав людини і громадянина. Пізніше відповідно до даної концепції розроблялися заходи до її впровадження, однак не завжди громадяни готові до змін адміністративного управління, тому до цього часу організаційно-функціональна система публічного управління залишається суперечливою, що й призводить до постійного виникнення організаційних конфліктів.

Особистісно-функціональні конфлікти пов'язані з невідповідністю компетенції працівників професійним, моральним та іншим якісним вимогам займаної посади. Будь-яка праця вимагає певних професійних знань і досвіду, інколи досить значних. Серйозні вимоги до особистісних якостей державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування вимагає специфіка їх діяльності та необхідність постійної взаємодії з оточуючим середовищем. Якщо людина не відповідає цим вимогам, то можливі конфлікти між нею та керівником, підлеглими, співробітниками. Вони будуть спричинені тим, що помилки, допущені цим службовцем, торкаються інтересів усіх, хто з ними взаємодіє.

Намагання усунути особистісно-функціональні протиріччя на державній службі викликали завжди жвавий інтерес і складають чи не найвагомішу проблему існування сучасного публічного управління. Законодавець шляхом регулювання професійно-кваліфікаційних вимог до державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування через механізм запровадження конкурсного відбору на публічну службу створював умови для вступу до їх лав найбільш досвідчених та професійних кадрів, однак слабкий рівень матеріального заохочення призвів до виникнення інших форм суперечностей, які породжують таке явище як корупція, в основі якої лежить один з видів конфліктів – конфлікт інтересів.

За даними дослідження проведеного Міжнародною фундацією виборчих систем наприкінці 2013 р. корупція в Україні входила до переліку найбільших

проблем населення і викликала занепокоєння у 47 % громадян та за індексом сприйняття корупції, розрахованим Transparency International, Україна посідала 144 місце у світі [4]. Тобто корупція як прояв конфлікту інтересів ідентифікувала протиріччя існуючої системи публічного управління в організаційно-управлінській сфері, що дало можливість у подальшому завдяки активній участі громадськості напрацювати стратегію та механізми антикорупційної політики. Прийняття тільки “антикорупційного пакету” законів, в певній мірі дало можливість, зменшити корупційну складову в публічному управлінні, однак цього недостатньо, щоб викоринити її як явище суспільної дійсності. Необхідність впровадження змін, спричинених корупцією як формою конфлікту інтересів, потребує до того ж зміни не тільки структури, цілей, організації публічного управління, але й модифікацію поведінки державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, а також службовців у повноваження яких закладено можливості виникнення таких протиріч. На вирішення організаційних конфліктів у публічному управлінні, пов’язаних з усуненням суб’єктивної складової як зміни в поведінці публічних службовців, спрямовано Закон України “Про очищення влади” від 16.09.2014 р. № 1682-VII та оновлення Закону України “Про державну службу”. Закон України “Про очищення влади” [5] передбачає недопущення до участі в управлінні державними справами осіб, які своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю здійснювали заходи спрямовані на узурпацію влади, протиправне порушення прав і свобод людини, а також є потенційними носіями протиріч, які можуть призвести до виникнення організаційних конфліктів.

Таким чином, особистісно-функціональні конфлікти, які проявляються в публічному управлінні, сприяють усуненню його системних протиріч шляхом впливу на ціннісно-поведінковий вимір державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

Ситуаційно-управлінські конфлікти обумовлені помилками, допущеними керівництвом і підлеглими в процесі вирішення управлінських та інших завдань. Прийняття помилкового управлінського рішення об’єктивно створює

можливість конфліктів між авторами рішення і його виконавцями. Невиконання службовцями завдань, поставлених керівництвом, також викликає небезпеку виникнення конфлікту. Ситуаційно-управлінські конфлікти в публічному управлінні зумовлені протиріччями, які виникають в результаті недосконалості механізмів прийняття управлінських рішень. Вони дають можливість виявити прогалини в системі прийняття рішень і змінити її в такий спосіб, щоб результати прийнятих рішень не залежали від суб'єктів їх прийняття. Таким чином, ситуаційно-управлінські конфлікти дають можливість удосконалити механізми прийняття управлінських рішень.

Отже, організаційний конфлікт у публічному управлінні є проявом суперечностей в державно-управлінських системах, пов'язаних з несумісністю структури, повноважень та ресурсів з цілями, завданнями та покладеними на них функціями. Вони публічному управлінні є тими індикаторами, які дають можливість удосконалювати існуючу адміністративно-виконавську систему шляхом проведення організаційних змін, що стосуються організаційної структури, цілей, технології прийняття управлінських рішень, функціонування органів публічного управління, цінностей та поведінки державних службовців. Організаційні конфлікти в публічному управлінні сприяли розробці та впровадженню в державно-управлінських відносинах нових прийомів, процедур запобігання та протидії виникненню конфлікту інтересів, розробці ефективних механізмів прийняття управлінських рішень, які б давали змогу усунути вплив суб'єктивного чинника, сприяли удосконаленню системи управлінських взаємовідносин. Подальші дослідження в цій сфері будуть стосуватися запровадження ефективних методів запобігання виникненню конструктивних організаційних конфліктів та прогнозування розвитку деструктивних організаційних конфліктів.

Список використаних джерел:

1. *Анцупов А. Я.* Конфликтология : учеб. для вузов / А. Я. Анцупов, А. И. Шипилов. – М. : ЮНИТИ, 2000. – 551 с.
2. *Буртовая Е. В.* Конфликтология: учебное пособие / Е. В. Буртовая. – М. : ЮНИТИ, 2002. – 505 с.

3. *Ємельяненко Л. М.* Конфліктологія : навч. посіб. / Л. М. Ємельяненко, В. М. Петюх, Л. В. Торгова, А. М. Гриненко ; за заг. ред. В. М. Петюха, Л. В. Торгової. – К. : КНЕУ, 2003. – 315 с.
4. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014 – 2017 роки [Електронний ресурс] : Закон України від 14.10.2014 р. № 1699-VII. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.
5. Про очищення влади [Електронний ресурс] : Закон України від 16.09.2014 р. № 1682-VII. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1682-18>.
6. *Козер Л.* Функции социального конфликта / Л. Козер ; пер. с англ. – М. : Идея-Пресс, 2000. – 205 с.

Kyrii S. L. Organizational conflict in public administration as indicator to need the change.

It's research a specific features of an appearance and progress a conflict in public administration. The role of the conflict in public administration as the criteria to identify objective contradiction it's analyzed. It's proposed identify constructional conflict in public administration as indicator of to need the change.

Key words: public administration; organizational conflict, conflict in public administration; contradiction in the systems of management; change management; organizational changes, indicator of change.

Кирий С. Л. Организационный конфликт в общественном управлении как индикатор необходимости изменений.

Исследовано особенности возникновения и развития организационных конфликтов в государственном управлении. Проанализированы роль конфликтов в управленческой деятельности как критерия определения объективных противоречий. Предложено идентифицировать наличие конструктивных конфликтов в государственном управлении как индикатора необходимости изменений.

Ключевые слова: государственное управление; организационный конфликт; конфликт в государственном управлении; противоречия в управленческих системах; управление изменениями; организационные изменения; индикаторы изменений.