Тимофеева Р. А.,
к.э.н.

Дисфункциональные конфликты в органах исполнительной власти

Анализируются причины, последствия и направления минимизации дисфункциональных конфликтов в органах исполнительной власти на основе рассмотрения характеристик институтов государственной службы и государственных услуг. Генерируется предположения об экзистенциальности менеджмента и ценообразования в традиционных бюрократических структурах.

Дисфункциональные конфликты в отличие от функциональных не повышают эффективность организации, а наоборот – снижают, и при этом снижается и личная удовлетворенность. Подобные конфликты происходят во всех организациях, не исключение и органы исполнительной власти. Но особенно частыми и длительными во времени дисфункциональные конфликты бывают в тех органах исполнительной власти, где персонал на 85-90% процентов состоит из государственных (муниципальных) служащих (в дальнейшем обозначим одним наименованием – госслужащие), на 2-3% – из технических работников (уборщицы, дворники, водители и т. п.) и на 8-12% – из специалистов, оказывающих государственные (муниципальные) услуги, но не являющихся государственными (муниципальными) служащими (в дальнейшем обозначим одним наименованием – бюджетные служащие). То есть дисфункциональные конфликты возникают в первую очередь там, где взаимодействуют два института – институт государственной (муниципальной) службы (в дальнейшем обозначим одним наименованием – госслужба) и государственных (муниципальных) услуг (в дальнейшем обозначим одним наименованием – госуслуги). Попытаемся ответить на три следующих вопроса:

1) Почему дисфункциональные конфликты происходят?
2) К чему приводят дисфункциональные конфликты?
3) Как избежать дисфункциональных конфликтов?

И так, *вопрос первый – почему дисфункциональные конфликты происходят*?

Дисфункциональные конфликты рождаются из противоречий сущности госслужбы и госуслуг. Основой госслужбы является полный централизм, основой госуслуг – неполные рыночные отношения. Ряд организаций самостоятельно разрабатывают цены на предоставляемые госуслуги, соотнося их со спросом, хотя он и не является жестким по цене вследствие монополизма органов исполнительной власти (госрегистрация – в единственном числе, госстатистика – в единственном числе и т. д.). Они также применяют при расчете стоимости услуг различные скидки и в отличие от предпринимательских структур повышающие коэффициенты, что является особенностью це-

нообразования в органах исполнительной власти. Отдельным органам исполнительной власти устанавливаются контрольные задания по перечислению в доход соответствующего (федерального, субъекта РФ) бюджета средств, полученных от оказания госуслуг. Причем задание устанавливают одни структуры (вышестоящее ведомство или финансово-экономические службы этого же органа исполнительной власти), а выполняют – другие (например, отдел или центр госуслуг), то есть нарушается один из базовых принципов планирования – планирует тот, кто выполняет.

Существует ещё один немаловажный аспект. Госслужащие выполняют функции. Бюджетные служащие должны осуществлять госуслуги, но на практике ничего подобного не происходит. Бюджетные служащие готовят проекты договоров на госуслуги, разрабатывают каталоги и реестры госуслуг или получают нормативы централизованно, оформляют госуслуги, например, выписывают акты выполненных услуг и подписывают у руководителей тех отделов, которые непосредственно осуществляют услуги, составляют отчеты и готовят справки. Получается, что госуслуги выполняют госслужащие, проводят бухгалтерские операции относительно госуслуг тоже госслужащие, необходимые ресурсы для выполнения госуслуг закупаются посредством котировок или конкурсов опять же госслужащими, и лишь одно звено – предложение и оформление госуслуг выпадает из этой цепочки. Представим, что 90% заводского персонала (технический персонал исключим) получают зарплату выше, чем отдел сбыта, имеют бóльшую продолжительность отпуска и другие социальные льготы, а в перспективе и приличную пенсию; бюджетные служащие, расположенные в соседнем кабинете ничего этого не имеют. Не надо забывать, что госслужащие всё выше перечисленное получают практически независимо от результатов работы, так как они выполняют функцию. Бюджетные служащие, у которых заработная плата складывается примерно около 50% за счет ежемесячной премии, чтобы её получить должны выполнить контрольное задание, опять же устанавливаемое всему органу исполнительной власти. По сути, в выполнении госуслуги задействован весь персонал, а ответственность возложена только на бюджетных служащих, даже руководство органа исполнительной власти остается в стороне, считая первоочередным выполнение государственных функций. Возникнет конфликт? Без сомнений!

Оказание госуслуг зачастую приравнивается де-факто к предпринимательской деятельности, а госслужащие, как известно, не имеют право заниматься коммерческой деятельностью. О предпринимательстве и предпринимателях писали еще в средние века. А. О. Блинов дает краткую эволюцию данного термина [1], начиная с Ричарда Кантильона (XVIII век) и заканчивая Гиффордом Пиншо (XX век). Каждый из авторов, будь то Карно Бодо или Батис Сэй, Френсис Уокер или Давид Маккеланд, Йозеф Шумпетер или Альберт Шапиро, превносили что-то свое в это понятие, но наиболее полно его сущность выразили К. Р. Макконелл и С. Л. Брю, отнеся предпринимательские способности к одной из категорий ресурсов наряду с землей, капи-

талом и трудом и определив четыре взаимосвязанные функции предпринимателя:

«1.Предприниматель берет на себя инициативу соединения ресурсов земли, капитала и труда в единый процесс производства товара или услуги. …

2.Предприниматель берет на себя трудную задачу принятия основных решений …

3.Предприниматель – это новатор, … .

4.Предприниматель – это человек, идущий на риск. …»[2]. Статья 2 Гражданского кодекса РФ гласит: «…предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товара, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке» [3].

Таким образом, то, что считают в органах исполнительной власти предпринимательской деятельностью, на самом деле таковой не является. В развитых странах мира подобные действия называют публичные услуги, а структуры, их выполняющие, например, в Великобритании – public corporation (публичные корпорации), в ФРГ - offentliche Instant (публичные учреждения), во Франции - etablissement publique (публичные учреждения) или entreprise publique (публичные предприятия). Общее для этих структур и главное – максимально приближенный их правовой статус к статусу частных предприятий. В России почему-то не приживаются такие понятия как публичные корпорации или публичные услуги, хотя по В. В. Далю публичный это «всенародный, оглашенный, явный, известный … общенародный, …, вселюдный… Публичные здания, … Публичное право…» [4]. Справедливо возникает вопрос о непринадлежности категории так называемых бюджетных служащих к госслужащим. И данная ситуация также способствует рождению дисфункциональных конфликтов.

Бюджетные служащие, ведя ежедневные переговоры с потребителями госуслуг, должны следовать в отличие от госслужащих принципам предпринимательской экономики, а не управленческой [5], т. е. здесь не подходит бюрократический стиль управления – необходим адаптивный, командные коммуникации должны уступить место когерентным. Госслужащие исполняют долг, решая проблемы посредством снижения издержек. Бюджетные служащие стремятся к достижению результата через создание альтернатив посредством оптимизации ресурсов. Если бюджетные служащие своей целью изберут стабильность, то они не достигнут результата, поэтому они приверженцы инновационного развития, а госслужащих очень устраивает стабильность – перемены их настараживают и вызывают резкое неприятие и недюжинное сопротивление, ибо им присущи эгоистические интересы, страх потерять положение, власть, неформальные связи со стороны руководителей, неправильное понимание изменений и недостаток доверия к лицам, их осуществляющим, низкий уровень готовности к изменениям. Как точно подметил А. И. Солженицын госслужба – «… самая устойчивая из служб и самое

выгодное из занятий, если его правильно понимать» [6]. Помимо этого для госслужащих характерен внешний контроль, а бюджетному служащему он не требуется по причине самоконтроля. Следовательно, реализация совершенно противоположных стратегий – дирижизма и менеджеризма – приводит к дисфункциональным конфликтам.

Таким образом, дисфункциональные конфликты в органах исполнительной власти возникают как противоречия между:

- полным централизмом и неполными рыночными отношениями;
- принципами планирования и их реализацией;
- исполнением функций и целевой установкой достижения результата;
- властной значимостью и социальной недостижимостью;
- автократизмом и демократизмом;
- служением и достижением целей;
- стабильностью вертикали и инновационностью горизонтали.

Переходим ко *второму вопросу – к чему приводят дисфункциональные конфликты*? Конфликт как понятие столкновения, т. е. противоположности идей, позиций, направлений, психологий, поведения, воспитания, уровня знаний и места во властной и общественной иерархии и т. п. (перечень можно дополнять довольно длительно) имеет как отрицательные стороны, так и положительные. Существует ещё один стереотип (первый – публичность) в нашем обществе: воспринимать конфликт исключительно негативно. Однако, ряд позитивных результатов при дисфункциональных конфликтах все-таки достигается. Например, персонал имеет прекрасную возможность выговориться, что называется, выпустить пар. Из высказывания мыслей и идей появляется дополнительная информация по разным направлениям, вплоть до личных особенностей характера и интимных связей (и такое бывает). Многообразие точек зрения порождает большое количество альтернативных решений и опять же проблем. Но все-таки негатив в дисфункциональных конфликтах преобладает над позитивом. Во-первых, теряют мотивацию бюджетные служащие как специалисты второстепенного статуса, не понимающие – как они, зарабатывающие для государства деньги, им отторгнуты. Мотивация у госслужащих в отношении госуслуг принимает всё более регрессивный характер – есть госуслуги или нет – на зарплате не отражается, так уж лучше бы их не было. В сознание внедряется формула «функции – для государства», «госуслуги – для потребителя». При этом госслужащие ассоциируют себя с государством, не считая себя наемными работниками, нанятыми народом для выполнения определенных задач. Происходит *расслоение коллектива* на доминирующее большинство и зависящее от его воли меньшинство, что является *первым результатом дисфункционального конфликта*.

Второй результат – следствие первого, *нарушение технологических функций менеджмента* (коммуникаций и контроля), осложненных нерациональными потоками входных и выходных ресурсов, как на горизонтальном,

так и на вертикальном уровне, во втором случае – и на нисходящем направлении, и на восходящем.

По причине отсутствия инновационного развития (сопротивление госслужащих преодолевает желание бюджетных служащих) для достижения поставленных целей бюджетные служащие должны сосредоточиться на гибком ценообразовании, где итог зависит от умения вести переговоры и владения знаниями психологии личности. Таким образом, *выбор стратегии гибкого ценообразования – третий результат*.

Гибкое ценообразование не компенсирует отсутствие иинноваций в длительной перспективе, поэтому постепенно нарастает дефицит контрольных заданий, и через определенное время происходит *«сваливание» объемов госуслуг*, то есть *четвертый результат*.

И, наконец, *пятый результат – снижение действенности органа исполнительной власти в целом*. Действенность – критерий, характеризующий степень достижения организацией поставленных перед ней целей, или иначе – степень завершения «нужной» работы. Для оценки степени действенности необходимы по меньшей мере три составляющие:

«… а) Качество: делает ли организация «нужные» вещи в соответствии с заранее определенными требованиями?

б) Количество: делает ли организация все «нужные» вещи?

в) Своевременность: делает ли организация «нужные» вещи вовремя?» [7]. Если ответить на заданные вопросы, анализируя орган исполнительной власти, оказывающий в виде дополнительной деятельности госуслуги, получим один ответ на все три вопроса – нет, т. к. состояние организаций, находящихся в дисфункциональных конфликтах, не позволяет выполнить в полной мере ни одну из составляющих критерия действенности.

Можно также утверждать, что в традиционном управлении бюрократической организацией появляется нетрадиционный менеджмент, *экзистенциальный менеджмент*. «Согласно этой концепции реальное управление протекает в условиях «пограничных ситуаций», в постоянно меняющейся обстановке, под воздействием внешних и внутренних факторов, которые практически невозможно учесть» [8]. Его возникновение – результат попытки совмещения полного централизма и неполных рыночных отношений, т. е. создания крайне неустойчивой системы, в которой *ценообразование* становится тоже *экзистенциальным*. Экзистенциальность менеджмента и ценообразования не является результатом дисфункциональных конфликтов, но они сопровождают подобные конфликты и чем более углубленными становятся дисфункциональные конфликты, тем быстрее нарастает экзистенциальность.

И последний, *третий вопрос – как избежать дисфункциональные конфликты* в органах исполнительной власти, оказывающих госслуги? Полностью их избежать не удастся, а минимизировать – вполне, что возможно при следующих направлениях развития:

1) Объединение госслужбы и госуслуг проводить только в случае трансформации госслужащих в государственных менеджеров с технологией

управления по типу публичных корпораций или агентств развитых стран мира.

2) Система управления органом исполнительной власти, и в первую очередь, такими элементами, как госслужащие, должна постоянно преобразовываться, а не находится десятилетиями в статичном состоянии, аргументируя статичность необходимостью стабильности.

3) Все элементы системы управления «… обязаны руководствоваться политической философией интеграции и взаимодополняемости, учитывать данные мониторинга достигнутых результатов, а также быть приверженными многостороннему характеру отношений …» [9].

4) Администрирование не должно быть ликвидировано полностью, но оно должно уступить первенство «… интеллектуальным методам, предполагающим влияние управляемых (подчиненных) на управляющих (руководителей)» [10].

5) Система мотивации должна строиться не на учете индивидуальных результатов работы специалистов (госслужащих и бюджетных служащих), её основой должны стать общие итоги деятельности органа исполнительной власти как корпорации.

Перечень дополняем, но, на наш взгляд, предложенные направления трансформации государственных учреждений, оказывающих госуслуги, являются приоритетными, и без их реализации дисфункциональные конфликты будут иметь систематический характер со значительными флуктуациями, что негативным образом скажется на развитии экономики всей страны и уже сказывается, так как избыток ресурсов, как финансовых, так и материальных (даже если он будет) никогда не сможет компенсировать низкое качество системы управления нашим хозяйством.

Литература:

1) Блинов А. О. Малое предпринимательство. Организационные и правовые основы деятельности. – М.: «Ось – 89», 1997. – 336 с., с.9.
2) Макконелл К. Р., Брю С. Л. Экономикс: Принципы, проблемы и политика. В 2т.: Пер. с англ. 11-го изд. Т.1. – М.: Республика, 1992. – 399 с., с. 38.
3) Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 21.10.94. – М.: Инфра – М, 1997. – 777с., с.7.
4) Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. В 4 тт. ТЗ. П – Р. – М.:ОЛМА-ПРЕСС, 2001. – 576 с., с. 434.
5) Друкер Ф. Питер. Рынок: как выйти в лидеры. Практика и принципы. – М.: Бук Чембэр интернэшнл, 1992. – 352 с., с. 7.
6) Солженицын А.И. Красное колесо. Август четырнадцатого. // Звезда. – 1990. – № 10. – С.5-53, с. 5.
7) Синк Д.С. Управление производительностью: планирование, измерение и оценка, контроль и

повышение. – М.: Прогресс, 1989. – 495 с., с. 165.
8) Зверинцев А. Б. Коммуникационный менеджмент: Рабочая книга менеджера PR: 2-е изд. Испр. –
СПб: СОЮЗ, 1997. – 288 с., с. 259.
9) Киричук С., Еременко Л. Эффективность работы органов местного самоуправления: направле-
ния муниципальной административной реформы. // Проблемы теории и практики управления. –
2006. – №9. – с. 14-18, с. 15.
10) Аршакян Д. Эффективность государственного управления. // Проблемы теории и практики
управления. – 2006. – №8. – с. 24-30, с.24.