

На правах рукописи

**ПОПОВА Ольга Валентиновна**

**РЕГУЛИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНЫХ КОНФЛИКТОВ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБОЙ**

Специальность 22.00.08 - социология управления

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата социологических наук



Москва – 2006

Работа выполнена на кафедре государственной службы и кадровой политики Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Научный руководитель

- доктор исторических наук, профессор  
**Пономаренко Борис Тимофеевич**

Официальные оппоненты:

- доктор исторических наук, профессор  
**Михеев Валентин Александрович;**  
кандидат социологических наук, доцент  
**Слатинов Владимир Борисович**

Ведущая организация: **Государственный университет управления,  
кафедра социологии и психологии управления**

Защита состоится «\_\_» \_\_\_\_\_ 2006 года в \_\_\_\_\_ ч на заседании диссертационного совета Д. 502.006.019 в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу: 119606, Москва, проспект Вернадского, 84, 1-й уч корпус, ауд. \_\_\_\_\_

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Автореферат разослан «\_\_\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2006 года.

Ученый секретарь  
диссертационного совета



**И.Н. Панин**

2006А

14579

## I. Общая характеристика работы

**Актуальность темы исследования.** Современный этап укрепления российской государственности сопровождается радикальными изменениями в различных сферах общественной жизни, переделом собственности и борьбой за власть, проявлениями коррупции. При этом расширяются масштабы социальных конфликтов. Проявления конфликтности наблюдаются на федеральном, региональном, муниципальном уровнях. Актуализируется потребность в диагностике и разработке механизмов регулирования различного типа конфликтов органами государственной власти.

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена рядом обстоятельств.

Во-первых, тем, что в процессе реформирования государственной службы еще не выработана система управления социальными конфликтами, включающая регулирование и урегулирование, которые различаются способами достижения результата и конечной целью. Условия, в которых проходят глубокие преобразования в социальной, экономической и политической сферах, привели к возрастанию роли государственной гражданской службы в обосновании выбора и применении эффективных методов регулирования социальных конфликтов, разработке и принятии оптимальных управленческих решений, профилактике конфликтных ситуаций.

Во-вторых, в ходе административной реформы государством предпринимаются правовые и организационные меры, включающие борьбу с элементами коррупции в системе государственной службы, разработку механизма урегулирования конфликта интересов на государственной гражданской службе. Однако «конфликт интересов» как вид социального конфликта с позиций социологии управления недостаточно изучен, а потребность в научном обосновании путей, методов и технологий его урегулирования возрастает.



В-третьих, появляется необходимость разработки нормативной правовой базы регулирования и разрешения конфликтов как внутри государственной гражданской службы, так и в процессе ее взаимодействия с институтами гражданского общества.

Актуальность темы исследования вытекает также из того, что роль и функции государственной гражданской службы в разработке и реализации механизмов регулирования социальных конфликтов еще слабо раскрыты в научных трудах представителей различных отраслей научного знания. Таким образом, изучение проблем профилактики и диагностики социальных конфликтов, регулирования конфликтов как функции государственной гражданской службы является весьма актуальным для социологической науки.

#### **Степень научной разработанности проблемы исследования**

В научных трудах отечественных и зарубежных авторов раскрыты различные теоретические и практические аспекты исследования проблемы социального конфликта. Однако нечасто встречаются научные работы, посвященные изучению роли государственной службы в диагностике конфликтных ситуаций и управлении конфликтами; механизмам и технологиям урегулирования социальных противоречий в органах государственного и муниципального управления; возникновению, эволюции и урегулированию конфликта интересов непосредственно в государственной гражданской службе.

Применительно к теме диссертации значительный интерес представляют работы зарубежных представителей социологической мысли, в которых осуществлен анализ теоретико-методологических основ исследования социальных конфликтов. Это, прежде всего, исследования К.Боулдинга, М.Вебера, Р.Дарендорфа, Э.Дюркгейма, Г.Зиммеля, Л.Козера, К.Левина, Р. Мертон, Э. Мэйо, Т. Парсонса, П.Сорокина и др<sup>1</sup>. Характерной

---

<sup>1</sup> Вебер М. Избранное: Образ жизни. – М., 1994; Дарендорф Р. Проблемы конфликта в западной социологии. – Н. Новгород, 1994; Дюркгейм Э. Социология: ее предмет, метод, предназначение. – М., 1995; Зиммель Г. Избранное. Т. 2: Созерцание жизни. – М., 1996; Козер Л. Функция социального конфликта. – М., 2000; Левин К. Разрешение социальных конфликтов. – СПб., 2000; Мертон Р.К. Социальная теория и социальная

особенностью указанных научных публикаций является рассмотрение природы конфликта в обществе, установление закономерностей их возникновения и развития.

Общеметодологические проблемы возникновения конфликтных отношений в организациях различного уровня и управления конфликтами рассмотрены в работах Е.В. Александровой, А.Я. Анцупова, Н.В. Гришина, А.П. Панкрухина, В.Н. Шаленко, А.И. Шипилова и др<sup>1</sup>. Отметим, что этими учеными не только выполнен теоретико-методологический анализ причин возникновения конфликтов, но и рассмотрены возможные методы урегулирования, учитывающие специфику социальной среды и взаимоотношения участников конфликта.

Из научных работ, посвященных изучению роли социального партнерства в профилактике и урегулировании социальных конфликтов, выделяются монографии А.В. Ветрова, Н.А. Волгина, В.Н. Киселева, В.С. Комаровского, В.А. Михеева, А.А. Федупина<sup>2</sup> и др. Однако при всей значимости анализируемых научных работ по проблеме социального конфликта в ряде публикаций недостаточно глубоко рассмотрены социальные аспекты влияния органов государственной власти на формирование новых социально-трудовых отношений в российском обществе.

---

структура // Социологические исследования. – 1992. №2. С. 118-124; Парсонс Т. О социальных системах. – М., 2002; Сорокин П.А. Человек. Цивилизация. Общество. – М., 1992; Boulding K. Conflict and Defense. New York. 1988.

<sup>1</sup> Александрова Е.В. Социально – трудовые конфликты: пути разрешения. – М., 1993; Анцупов А.Я., Шипилов А.И. Конфликтология: Учебник для вузов. – М., 2004; Гришина Н.В. Я.: общение в трудовом коллективе. – Л., 1990; Данакин Н.С., Дятченко Л.Я., Сперанский В.И. Конфликты и технология их предупреждения. – Белгород, 1995; Теория управления: Учебник / Под общ. ред. А.Л. Гапоненко, А.П. Панкрухина. – М., 2004; Шаленко В.Н. Конфликты в трудовых коллективах. – М., 1992.

<sup>2</sup> Социальное партнерство: Проблемы и перспективы развития. Сборник научных статей / Под общ. ред. проф. Н.А. Волгина. – М., 2003; Ветров А.В. Соперничество или партнерство. – М., 1990; Киселев В.Н., Смольков В.Г. Социальное партнерство в России. – М., 2002; Комаровский В. Социальный диалог: необходимость усиления представительства сторон // Человек и труд. 2005. №11; Михеев В.А., Пономаренко Б.Т. Государственная служба: регулирование конфликтов и социальное партнерство. Учебное пособие. – М., 1996; Смольков В.Г. Становление и проблемы социального партнерства в России // Социально-гуманитарные знания. 2005. № 5; Федупин А.А. Становление и развитие системы социального партнерства в России. – М., 1999.

Социальные технологии анализа и методы управления конфликтами разработаны в трудах Н.С. Данакина, А.В. Дмитриева, Л.Я. Дятченко, В.Н. Иванова, В.И. Патрушева, В.О. Рукавишникова, В.И. Сперанского, Н.Н. Тренева<sup>1</sup> и др. В анализируемых научных работах не только рассматриваются пути и формы разрешения социальных конфликтов, но и предлагаются стратегии управленческой деятельности субъектов кадровой политики.

В научных публикациях А.К. Зайцева, А.Г. Здравомыслова, В.Г. Смолькова, А.В. Соловьева, Л.Н. Тимофеевой<sup>2</sup> и др. раскрыты социальные аспекты согласования интересов, предупреждения и разрешения различного типа конфликтов. В отдельных работах авторы приходят к выводу, что в условиях повышения эффективности государственного управления и коренных изменений характера взаимоотношений субъектов социально-трудовых отношений необходимо расширение диапазона социологических исследований по проблемам конфликта и совершенствование нормативной правовой базы их урегулирования.

Изучению роли государственной службы в урегулировании конфликтов между органами государственной власти и институтами гражданского общества посвящены отдельные работы А.П. Брежневой, В.А. Михеева, Б.Т. Пономаренко, В.Б.Слатинова<sup>3</sup>. Ими рассмотрены политические, правовые

---

<sup>1</sup> Дмитриев А.В. Социальный конфликт: общее и особенное. – М., 2002; Данакин Н.С., Дятченко Л.Я., Сперанский В.И. Конфликты и технология их предупреждения. – Белгород. 1995; Иванов В.Н., Смолянский В.Г. Конфликты и конфликтология. М., 1995.; Рукавишников В.О., Иванов В.Н. Социальная напряженность: диагноз и прогноз // Социологические исследования. 1992, №1; Рукавишников В.О., Иванов В.Н. Социальная напряженность: опыт измерения // Социологические исследования. 1992, №7; Тренив Н.Н. Управление конфликтами. - М., 1999.

<sup>2</sup> Зайцев А.К. Социальный конфликт. - М., 2000; Здравомыслов А. Г. Социология конфликта: Россия на путях преодоления кризиса. – М., 2000; Социальное партнерство: теория, политика, практика. – М., 2003; Смольков В. Г. Социальный конфликт / Социальное управление. – М., 2000; Тимофеева Л. Н. Политический конфликт и политическое управление. // Политическое управление. М., 1996.

<sup>3</sup> Брежнева А.П. Моральный конфликт в сфере государственной службы (этико-социологический анализ): Дис. ...канд. социол. наук. – М., 2000; Михеев В.А., Пономаренко Б.Т. Государственная служба: регулирование конфликтов и социальное

и нравственные аспекты развития конфликтов в сфере государственного управления. Разработке теории конфликта интересов в государственной гражданской службе посвящены монографии и научные статьи В.Д. Граждана, К.О. Магомедова, И.Н. Панина, В.М. Соколова и др<sup>1</sup>. В то же время многие аспекты урегулирования социальных конфликтов в сфере государственной службы в теоретическом плане не получили должного развития в социологии управления. В правовом отношении остаются слабо разработанными роль и функции государственной гражданской службы в регулировании социальных конфликтов, а также механизмы урегулирования конфликта интересов.

**Объект исследования** – социальные конфликты.

**Предмет исследования** – регулирование социальных конфликтов государственной гражданской службой.

**Цель исследования** заключается в углублении теоретико-методологических представлений о природе и динамике социальных конфликтов, раскрытии роли государственной гражданской службы в проведении диагностики и обосновании механизмов их регулирования.

**Основные задачи исследования:**

- систематизация теоретических представлений о генезисе, сущности и структуре социальных конфликтов;
- обоснование методологических подходов, применяемых в государственной гражданской службе к диагностике и регулированию социальных конфликтов;
- социологический анализ проблем конфликта интересов в государственной гражданской службе Российской Федерации;
- раскрытие содержания регулирования социальных конфликтов государственной гражданской службой;

---

партнерство. – М., 1996.; Слатинов В.Б. Кадровая политика в условиях социальной трансформации. –Орел, 1998.

<sup>1</sup> Гражданин В.Д. Государственная гражданская служба. – М., 2005; Магомедов К. Конфликт интересов в системе государственной гражданской службы: социологический аспект исследования проблемы //Государственная служба. 2005, № 6; Нравственные основы государственной службы России. / Под общей ред. В.М. Соколова. – М., 2003.

- разработка механизмов регулирования социальных конфликтов органами государственной власти;
- социологическое обоснование методов урегулирования конфликта интересов в государственной гражданской службе.

**Теоретико-методологическую основу** исследования составили общенаучные принципы и методы исследования: диалектики, системности, институционального и структурно-функционального анализа, диагностики и прогнозирования социальных процессов. Теоретический фундамент диссертационного исследования основывается на синтезе функциональной, диалектической и общей теории социального конфликта, методологических разработках в области социологии управления. В процессе выполнения диссертационного исследования автор руководствовался преимущественно социологическими методами, включая социологические опросы и экспертные оценки.

**Источниковую базу диссертационного исследования** составляют законодательные, нормативные и правовые акты: Конституция Российской Федерации, законы Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации, ежегодные послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, Трудовой кодекс РФ, Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2007 годы)», Концепция административной реформы в Российской Федерации, одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р, Рекомендация № R (2000) 10 Комитета Министров Совета Европы о кодексах поведения для государственных служащих (принята на 106 сессии Комитета министров 11 мая 2000 г.).

**Эмпирической основой** диссертационного исследования являются материалы социологических исследований, проведенных учеными кафедры государственной службы и кадровой политики Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, в которых автор принимала непосредственное участие:

1. Экспертный опрос «Диагностика и регулирование социальных конфликтов в государственной гражданской службе», проведенный в сентябре – октябре 2005 г. В качестве экспертов выступили 324 респондента из числа государственных гражданских служащих. Руководитель исследования – доктор исторических наук, профессор Пономаренко Б.Т. Индекс в диссертации: ДК-ГГС-05.

2. Социологический опрос «Актуальные проблемы государственной службы и кадровой политики в оценках госслужащих», проведенный в октябре 2003 г. Опрошено 1202 человека среди населения и 964 эксперта в 17 субъектах Российской Федерации. Выборка репрезентативна по полу, возрасту, роду деятельности. Руководитель исследования – доктор социологических наук, профессор Магомедов К.О. Индекс: АПГС – 03.

3. Экспертный опрос в рамках научной конференции «Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»: проблемы и механизмы его реализации», проведенный в октябре 2004 г. Опрошено 150 экспертов из числа руководителей государственных органов, начальников кадровых служб, научных работников. Руководитель исследования – доктор социологических наук, профессор Магомедов К.О. Индекс: ГГС-ПМР – 2004.

При подготовке диссертации для вторичного анализа использованы материалы следующих социологических исследований:

1. Социологический опрос «Карьеризм на государственной службе как профессионально-нравственная проблема», проведенный в октябре-ноябре 1998 г. Опрошено 609 граждан и 173 эксперта различных районов г. Москвы. Выборка репрезентативна по полу, возрасту, образованию, роду занятий, социальному и материальному положению. Руководитель исследования – доктор медицинских наук, профессор Романов В.Л. Индекс: К-ГС-98А.

2. Социологический опрос «Коррупция: общественное мнение о проблеме и путях ее разрешения», проведенный в сентябре-октябре 1998 г. Опрошено 609 граждан и 149 экспертов различных районов г. Москвы. Выборка репрезентативна по полу, возрасту, образованию, роду занятий,

социальному и материальному положению. Руководитель исследования – доктор медицинских наук, профессор Романов В.Л. Индекс: К-ОМ-98.

3. Социологический опрос «Социально-организационный механизм функционирования государственной службы», проведенный в мае 2002 г. Опрошено 1 200 человек в 12 субъектах Российской Федерации. Выборка репрезентативна по полу, возрасту, образованию, роду занятий, социальному и материальному положению. Руководитель исследования – доктор социологических наук, профессор Романов В.Л. Индекс: СМФ ГС-2002.

**Основные научные результаты, полученные автором, и их новизна состоят в следующем:**

1. В диссертации систематизированы теоретические представления о генезисе, сущности и структуре социального конфликта как многопланового социального явления. Понятие социального конфликта представлено автором как форма сложного социального взаимодействия, представляющая собой столкновение противоположно направленных интересов, мнений и позиций различных социальных групп в условиях освоения рыночных отношений и демократизации российского общества. Дана социологическая интерпретация стадий развития социальных конфликтов и особенностей их проявления в структурах государственного управления, которые заключаются в сложности взаимодействия государственных гражданских служащих с различными социальными институтами.

2. Обоснована необходимость использования наиболее приемлемых в государственной гражданской службе методологических подходов, принципов и методов исследования социальных конфликтов. Установлено, что основополагающими при выборе методов диагностики и управления социальными конфликтами в органах государственной власти являются предметный, проблемный и деятельностный подходы, в работе раскрыта их специфика.

3. В ходе анализа процесса взаимодействия государственных гражданских служащих с гражданским обществом раскрыта природа конфликта интересов, сущность которой лежит в его двойственном характере

проявления – как в сфере государственной гражданской службы, так и во внешних связях с социальными институтами. Определено, что социальная опасность проявления конфликта интересов обусловлена негативными последствиями, которые могут выражаться в различных формах: нарушении конституционных прав и свобод граждан, причинении ущерба престижу государства, конкретному государственному органу или должностному лицу. К источникам возникновения конфликта интересов в государственной гражданской службе отнесены: преобладание личных интересов над общественными, неудовлетворенность социальным и материальным положением, противоречивость законодательства. Показано, что проявление коррупции в органах государственной власти является одним из последствий возникновения конфликта интересов.

4. Предложена функциональная модель управления социальным конфликтом, характеризующая последовательность действий, включая регулирование, урегулирование и разрешение конфликтных ситуаций. Показано, что регулирование как функция государственной гражданской службы состоит в проведении объективной и всесторонней диагностики причин социального конфликта, определении путей его разрешения. Обоснована необходимость урегулирования конфликта интересов, целью которого является недопущение причинения вреда законным интересам граждан, общества, субъектам Российской Федерации.

5. Установлено, что приоритетом деятельности государственной гражданской службы является создание системы действий, направленной на предупреждение возникновения и развития конфликта интересов, которая проявляется в служении общественным интересам, обеспечении прозрачности и контроля за деятельностью органов государственной власти, повышении индивидуальной ответственности, формировании организационной культуры, препятствующей развитию конфликта интересов. Определены подходы к предупреждению возникновения конфликта интересов в государственной гражданской службе, которые состоят в выявлении ситуаций, связанных с конфликтом интересов, определении процедур его разрешения. Охарактеризованы управленческие функции

комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов, определены цели, задачи комиссии, механизм разработки и принятия управленческих решений.

6. Разработаны и раскрыты механизмы регулирования социальных конфликтов с учетом задач и функций органов государственной власти: организационно-институциональные, социально-психологические и альтернативные. Обоснованы методологические подходы, организационные аспекты и способы урегулирования конфликтов в сфере государственной гражданской службы.

**Практическое значение диссертационного исследования** заключается в том, что итоги социологического анализа и рекомендации автора могут быть использованы:

- при разработке законодательной базы реформирования государственной гражданской службы в части регулирования социальных конфликтов и разрешения служебных споров;
- в организации взаимодействия государственной гражданской службы с общественностью;
- в учебном процессе при разработке учебно-методических материалов и проведении занятий по курсам «Конфликтология», «Роль государственной службы в регулировании социальных конфликтов».

**Апробация результатов исследования.** Основные выводы диссертационного исследования были обсуждены на методологических семинарах, заседаниях кафедры государственной службы и кадровой политики Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, изложены в научных публикациях автора по исследуемой проблематике. Основные положения диссертации и результаты исследования докладывались автором на:

- IV межвузовской научно-практической конференции молодых ученых «Научное наследие В.Г. Афанасьева и современные проблемы модернизации государственного управления». 23 марта 2004г., РАГС, г. Москва;

- Междисциплинарной аспирантской конференции РАГС-СЗАГС «Государственность и государственная служба в России: пути развития». 9-10 июня 2004 г., СЗАГС, г. Санкт-Петербург;
- Всероссийской научно-практической конференции «Концептуальные аспекты управления персоналом», 25-26 июня 2004 г., Санкт-Петербург;
- Российской научно-практической конференции «Федеральный закон о государственной гражданской службе Российской Федерации: проблемы и механизмы его реализации». 26 октября 2004 г., РАГС, г. Москва;
- Междисциплинарной аспирантской конференции «Россия: тенденции и перспективы развития». 9-10 декабря 2004 г., РАГС, ИНИОН РАН, г. Москва;
- V межвузовской научно-практической конференции молодых ученых «Российская наука управления и управленческие кадры: история и современность». 17 марта 2005г., РАГС, г. Москва;
- Региональной конференции аспирантов «Власть и управление в современном мире». 13-14 мая 2005 г., СЗАГС, г. Санкт-Петербург;
- Международной научной аспирантской конференции «Государство и государственное управление в XXI веке». 30-31 мая 2005 г., г. Светлогорск, Калининградская область;
- Межвузовской научно-практической конференции молодых ученых «Советский период развития социологии и современность». 28 марта 2006 г., РАГС, г. Москва.

**Структура диссертационной работы** определена целью и основными задачами исследования. Диссертация состоит из Введения, двух глав, шести параграфов, Заключения, списка использованных источников и литературы, приложений.

## **II. Основное содержание работы**

Во **Введении** обоснована актуальность избранной темы, охарактеризована степень ее научной разработанности, определены объект и

предмет исследования, сформулированы цели и задачи социологического анализа. Изложены основные научные результаты, полученные диссертантом, представлена теоретико-методологическая основа диссертационного исследования и его практическая значимость.

В первой главе – **«Теоретико-методологические основы исследования социальных конфликтов»** – дана характеристика исходных понятий и принципов, имеющих теоретико-методологическое значение для анализа и осмысления проблем, связанных с исследованием специфики проявления социальных конфликтов. Определено место конфликтов в государственной гражданской службе с учетом их системного характера в условиях трансформации современного общества. Выявлены и раскрыты особенности возникновения и развития конфликта интересов в государственной гражданской службе Российской Федерации.

В первом параграфе - **«Теоретические представления о генезисе, сущности и структуре социальных конфликтов»** - проанализированы основные концептуальные представления ведущих зарубежных и отечественных социологов о природе и сущности социальных конфликтов. Определены их основные позиции и специфика исследования проблемы социального конфликта.

Принцип объективности и сравнительный анализ, применяемые в диссертационном исследовании, позволили уточнить определения конфликта, социального конфликта и конфликта интересов в системе государственной службы как разновидности социального конфликта. Социальный конфликт рассматривается автором в виде столкновения противоположно направленных интересов, противоборства стимулов и действий, которые находятся в основе взаимодействия различных социальных групп.

В работе показано, что конфликты в системе государственной службы имеют социально-политические последствия, которые отражаются на качестве социальной организации гражданской службы, ее институциональном развитии, а также на жизнедеятельности российского общества. В диссертации выделены и проанализированы:

- конфликты в системе государственной гражданской службы, в том числе конфликт интересов;
- конфликты между государственной гражданской службой как социальным институтом и различными структурами формирующегося в России гражданского общества.

На основе изучения теоретических основ зарождения и развития конфликтных ситуаций раскрыты причины возникновения конфликтов, к которым отнесены: неудовлетворенная потребность, социальное неравенство, различная степень участия во власти, несовпадение целей и интересов индивидов и социальных групп.

Автором установлено, что конфликт является сложной социальной системой и пронизывает различные сферы общественной жизни и деятельности, в том числе и государственную службу. Охарактеризована специфика конфликтов как непосредственно в государственной гражданской службе, так и в процессе взаимодействия государственной службы с различными социальными группами и институтами гражданского общества. Показано, что исходя из сложности государственного управления, конфликт, будучи процессуальным, становится непреложным его атрибутом и проявляется в различных формах.

Во втором параграфе - **«Методологические подходы к диагностике и регулированию социальных конфликтов»** - приведены результаты анализа социальных конфликтов, возникающих в процессе функционирования государственной гражданской службы. Установлено, что сущность диагностики социальных конфликтов заключается в выявлении способов и методов исследования их генезиса, структуры и эволюции.

В диссертации показано, что методологические подходы к диагностике конфликтных процессов, применяемые в государственной гражданской службе, призваны обеспечить объективность оценки социальной напряженности с позиции соотнесения ее состояния с необходимым для обеспечения оптимального режима функционирования органа государственной власти. Автор отмечает ориентированность целей

социальной диагностики на достижение эффективности государственной гражданской службы.

При исследовании процесса управления конфликтными ситуациями в качестве предметной сферы социальной диагностики выделены: общая социальная диагностика; диагностика социальной проблемы; разработка предложений и принятие управленческих решений по выбору технологий и методов регулирования конфликтов; реализация управленческого решения и контроль за его соблюдением, проверка правильности его применения в ходе регулирования конфликта; оценка эффективности управленческого решения при регулировании и разрешении конфликтной ситуации между субъектами конфликта. Установлено, что в условиях, когда субъектами конфликта выступают структуры государственной власти, социальные конфликты проявляются при взаимодействии с различными сферами общественной жизни: социально-экономической, политической, культурной.

Автором показано, что необходимость разработки методологической базы диагностики и регулирования социальных конфликтов обусловлена изменениями в системе общественных отношений. Определены закономерности возникновения и развития социальных конфликтов, обоснованы подходы к разработке механизмов и выбору методов регулирования различных конфликтных ситуаций, включая урегулирование конфликта интересов в государственной гражданской службе.

В третьем параграфе – «**Специфика конфликта интересов в государственной гражданской службе**» - определено, что конфликт интересов является разновидностью социального конфликта, который проявляется в противоречивости интересов государственного служащего или группы государственных служащих и законными интересами граждан, организаций, общества, государства.

Установлено, что причиной возникновения конфликта интересов в государственной гражданской службе является противоречивое положение, которое занимают государственные служащие между различными уровнями власти и гражданами, а также между государственной службой и органами политической власти.

В ходе социологического анализа установлено, что каждый пятый государственный служащий сталкивается с ситуацией конфликта интересов (20,5% от числа опрошенных респондентов)<sup>1</sup>. На вопрос «Попадали ли Вы в ситуации, когда личная заинтересованность могла повлиять на объективное исполнение должностных обязанностей?», 60,6% опрошенных государственных служащих дали положительный ответ, а около трети (33,8%) заявили, что такие ситуации им не встречались<sup>2</sup>. Возникновение личной заинтересованности в процессе исполнения полномочий государственной службы может быть спровоцировано не только самим служащим, но и сторонним лицом (индивидом, организацией) при наличии корыстной цели в получении личной выгоды.

В диссертации акцентировано внимание на социальной опасности конфликта интересов, в результате которого возникают негативные последствия, проявляющиеся в различных формах. Автором уточнены категории интереса и потребности, которые выражают стремления людей, а также непосредственно воздействуют на их поведение, социальное и экономическое положение индивидов. Результаты социологических исследований показывают, что около трети государственных служащих не удовлетворены социальным положением в обществе и считают это одним из факторов, способствующих возникновению конфликта интересов в государственной гражданской службе<sup>3</sup>.

На основе социологической оценки уровня доверия населения к государственным служащим выявлены факторы, негативно влияющие на авторитет государственной гражданской службы. К их числу относится, прежде всего, коррупция, преодоление которой становится необходимым условием оптимизации функций органов исполнительной власти. Результаты исследования показали, что большинство респондентов из числа государственных гражданских служащих преследуют личные цели и интересы, которые нередко вступают в противоречие с государственными,

---

<sup>1</sup> Индекс: ДК-ГГС-05.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Индекс: ДК-ГГС-05.

общественными интересами, с требованиями законодательства. Несмотря на включение в законодательную базу Российской Федерации возможности принятия административных мер, уровень доверия населения к государственным служащим за последние семь лет снизился на 15,4%. Данные социологического исследования, проведенного в 2005 году, показали, что 59,0% государственных гражданских служащих были готовы за особое вознаграждение оказать незаконную услугу<sup>1</sup>.

В диссертации проведен анализ зарубежной практики урегулирования конфликта интересов в государственной службе, выявлены недостатки и преимущества используемых методов, проведена аналогия с российской законодательной практикой. Отмечено, что, несмотря на усиление тенденции нарастания конфликта интересов в государственной гражданской службе, остаются неразработанными механизмы и пути его урегулирования.

Вторая глава – **«Роль государственной гражданской службы как субъекта регулирования социальных конфликтов»** - посвящена определению роли государственной гражданской службы в управлении и регулировании социальных конфликтов. Возникновение социальных конфликтов рассмотрено как в государственной гражданской службе, так и в сфере ее внешних связей и взаимодействия с институтами гражданского общества.

В первом параграфе - **«Содержание регулирования социальных конфликтов государственной гражданской службой»** - раскрыта суть социальных особенностей управления конфликтами, которые вытекают из специфики и принципов государственной службы, складывающихся из внутриконтрастных отношений.

В данном параграфе выделены основные принципы государственного управления, которые имеют отношение к проблеме регулирования социальных конфликтов: объективности, законности, демократизма. Обоснована необходимость следования принципам государственного управления.

---

<sup>1</sup> Индекс: ДК-ГГС-05, К-ОМ-98.

Характеризуя управление социальными конфликтами как функцию государственной гражданской службы, автор на основе социологического анализа представляет ее как специализированное направление деятельности органа государственной власти, его кадровой службы по отношению к задачам управления персоналом. В ракурсе диссертационного исследования функция управления конфликтами выражена через деятельностный подход к диагностике и разрешению конфликтов различного типа.

Автором разработана функциональная модель регулирования социальных конфликтов государственной гражданской службой, которая представлена в виде системы последовательных действий. Определены и обоснованы методы управления конфликтами: разъяснение требований к работе, координационные и интеграционные механизмы, общеорганизационные комплексные цели, структура и меры стимулирования труда.

Определено, что управление социальными конфликтами включает более узкие понятия регулирования, урегулирования и разрешения, определены их существенные различия. Регулирование предполагает активность конфликтующих сторон по преобразованию условий, в которых они взаимодействуют и устранению причин конфликта. Специфика регулирования заключается в возможности прекращения противодействий и решения проблем, которые привели к столкновениям в рамках отношений, возникающих в процессе развития социальных взаимодействий.

Урегулирование рассмотрено как процесс оказания влияния на оппонента с целью побуждения его к действиям, наиболее выгодным другой стороне или посреднику. Специфика урегулирования конфликтов заключается в возможности прекращения противодействий и решения проблем, которые привели к столкновениям в процессе развития социальных взаимодействий.

Разрешение конфликта представлено автором как завершающий этап в динамике социального конфликта.

Показано, что деятельность государственных гражданских служащих должна быть ориентирована на эффективное разрешение и управление

конфликтными ситуациями. В диссертации выявлены типичные проблемы и ошибки в ходе регулирования социальных конфликтов:

- неспособность многих государственных служащих реагировать на изменения, происходящие в различных сферах общественной жизни и внутри государственной гражданской службы;
- низкая эффективность системы профессионального обучения персонала государственной службы по подготовке кадров для решения проблем социального управления, профилактики и разрешения социальных конфликтов;
- ограниченность информации о развитии конфликтных ситуаций, отношении к ним в различных структурах гражданской службы.

Во втором параграфе – **«Механизмы регулирования социальных конфликтов»** - анализируется современное состояние разработанности механизмов и методов разрешения социальных конфликтов.

Автором обосновано, что своевременное выявление социальных конфликтов, социологическое понимание их природы, выработка организационных, правовых, психологических и других механизмов их регулирования являются важными направлениями деятельности органов государственной власти. Регулирующая функция государственной гражданской службы состоит в проведении объективной и всесторонней диагностики причин конфликтов, выработке обоснованных решений по их урегулированию.

Рассмотрение государственной службы как профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов позволило обосновать способы конструктивного разрешения социальных конфликтов. При определении механизмов и методов регулирования социальных конфликтов государственной гражданской службой выделены факторы, влияющие на этот процесс: институциональный, консенсуальный, психологический, социокультурный а также факторы кумулятивности, исторического опыта, равновесия сил.

Путем социологического анализа доказано, что механизмы регулирования конфликтов включают такие составляющие, как

административный, правовой, политический и культурно-идеологический контекст государственного управления. Из многообразия механизмов регулирования социальных конфликтов автором выделены: организационно-институциональный, социально-психологический, альтернативный.

Особенности управления социальными конфликтами в государственной гражданской службе заключаются в социальной значимости и высокой степени ответственности гражданских служащих перед обществом за объективное, своевременное, обстоятельное рассмотрение конфликтных ситуаций. Таким образом, исходя из задач государственной гражданской службы, одно из основных направлений ее деятельности должно состоять в диагностике и регулировании различного типа конфликтов.

Установлено, что при определении механизмов регулирования социальных конфликтов необходимо учитывать задачи, которые призваны решать органы государственной власти. Социологические данные показывают, что респонденты среди таких задач деятельности государственных служащих выделяют, прежде всего, соблюдение законов (80,5% опрошенных), необходимость действия в соответствии с правилами (39,5%), открытость для общественного контроля (28,5%), защиту права и обеспечение интересов граждан (9,5%)<sup>1</sup>.

Показано, что конфликтная ситуация в государственной гражданской службе может регулироваться путем следования нравственным принципам, формирования этических кодексов и создания реальных механизмов их внедрения в деятельность государственных служащих. Современная практика регулирования конфликтов должна быть направлена на: выявление факторов, влияющих на повышение ответственности государственных гражданских служащих; адекватное управление конфликтными ситуациями; повышение осведомленности государственных органов и отдельных государственных служащих о возникающих конфликтах; обеспечение эффективных процедур их идентификации, раскрытия и разрешения; распространение информации об эффективных методах управления конфликтами на основе разработки

<sup>1</sup> Социальное управление: теория и практика: Социология власти: Вестник Социологического центра РАГС. № 5\*2005. – М.: Изд-во РАГС, 2005. – С. 79.

соответствующей нормативной правовой базы на федеральном, региональном и местном уровнях.

В третьем параграфе - «Способы урегулирования конфликта интересов в государственной гражданской службе» - раскрыта специфика урегулирования конфликта интересов.

В работе отмечено, что для повышения авторитета и доверия населения к органам государственной власти необходимо соблюдать определенные принципы предотвращения возможности возникновения конфликта интересов. В качестве таких принципов автором выделены: служение общественным интересам; повышение персональной ответственности; формирование организационной культуры, препятствующей развитию конфликта интересов в государственной гражданской службе.

Установлено, что урегулирование конфликта интересов возможно лишь при глубоком проникновении государственной службы в причины возникновения конфликтных ситуаций, в суть отраженных в них интересов и закономерностей. Для оптимизации подходов к урегулированию конфликтов государственной службой необходимо регулярно анализировать ситуации, связанные с конфликтом интересов, определять процедуру их выявления и разрешения.

Доказано, что интересы, порождающие конфликт в государственной гражданской службе, пронизывают различные сферы жизнедеятельности государственных служащих, раскрывая социальную природу взаимоотношений индивидов с обществом, с различными социальными группами. В духовной жизни интересы получают свое завершение через формирование определенных стереотипов культуры, через признание нормальными определенных форм жизнедеятельности.

В процессе выбора способов урегулирования конфликта интересов автором выделены ситуации, отличающиеся повышенной вероятностью их возникновения: совместительство, «внутренняя» информация, контракты, различные презенты и другие формы материальной выгоды, психологический настрой государственного служащего или сообщества, к которому он

принадлежит, «внешние» назначения, трудовая деятельность после увольнения с государственной службы.

Автор считает, что административный механизм урегулирования конфликта интересов в условиях реформирования государственной службы может способствовать соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов.

В диссертации определено, что укрепление общественного доверия к деятельности органов государственной власти, государственным гражданским служащим возможно при проведении эффективной политики в области урегулирования конфликта интересов, применении действенных мер по борьбе с проявлениями коррупции в органах власти.

В Заключении диссертации автором подведены итоги исследования, сформулированы выводы, выделены проблемы, требующие дальнейшего теоретико-методологического осмысления и углубленного социологического анализа.

**Основные положения диссертации опубликованы в следующих научных трудах автора:**

1. Системный подход к определению роли государственной службы в разрешении социальных конфликтов // Научное наследие В.Г. Афанасьева и современные проблемы модернизации государственного управления. Материалы четвертой межвузовской научно-практической конференции молодых ученых, посвященной творчеству В.Г. Афанасьева. – М.: Изд-во РАГС, 2005. – 0,6 п.л.

2. О проблеме конфликта интересов в государственной гражданской службе // Государственность и государственная служба в России: пути развития. Материалы совместной междисциплинарной аспирантской конференции РАГС–СЗАГС. Выпуск 4. – СПб: Изд-во СЗАГС, 2004. – 0,15 п.л.

3. Условия и факторы разрешения конфликтов в государственной службе // Управление персоналом: теория и практика. Материалы

всероссийской научно-практической конференции. 25-26 июня 2004 г., Санкт-Петербург. – СПб.: ООО «Книжный дом», 2004. – 0,2 п.л.

4. Разрешение конфликта интересов в государственной гражданской службе Российской Федерации // Государственная гражданская служба в России: опыт и проблемы становления. Материалы Всероссийской научно-практической конференции / Под общей ред. В.К. Егорова. – М.: Изд-во РАГС, 2005. – 0,5 п.л.

5. Конфликты в государственной гражданской службе и пути их регулирования // Россия: тенденции и перспективы развития: Сборник научных статей РАГС, ИНИОН СЗАГС. Выпуск 4 / Под общ. ред. В.К. Егорова, А.С. Горшкова, В.М. Герасимова, М.А. Кашиной. – М.: Изд-во РАГС, 2005. – 0,15 п.л.

6. Природа и регулирование социальных конфликтов в государственной службе // V межвузовская научно-практическая конференция молодых ученых: «Российская наука управления и управленческие кадры: история и современность». 17 марта 2005г., РАГС, г. Москва. - 0,5 п.л.

7. Социальные аспекты регулирования конфликта интересов в государственной гражданской службе // Власть и управление в современном мире: материалы совместной междисциплинарной аспирантской конференции РАГС – СЗАГС. Выпуск 5. / Под общ. ред. В.К. Егорова, А.С. Горшкова, В.М. Герасимова, М.А. Кашиной. – СПб: Изд-во СЗАГС, 2005. – 0,2 п.л.

8. Проблема конфликта интересов в государственной гражданской службе Российской Федерации // Государство и государственное управление в XXI веке. Сборник научных статей РАГС, БГА, КГУ. Выпуск 2. – М.: Изд-во РАГС, 2005. – 0,4 п.л.

9. Методологический подход к анализу процесса регулирования конфликтов в государственной службе // Образование и общество. 2005, №6 - 0,5 п.л.



Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата социологических наук

ПОПОВОЙ Ольги Валентиновны

Тема диссертационного исследования:

«Регулирование социальных конфликтов  
государственной гражданской службой»

Научный руководитель:

ПОНОМАРЕНКО Борис Тимофеевич,  
доктор исторических наук, профессор

Изготовление оригинал-макета

ПОПОВА Ольга Валентиновна

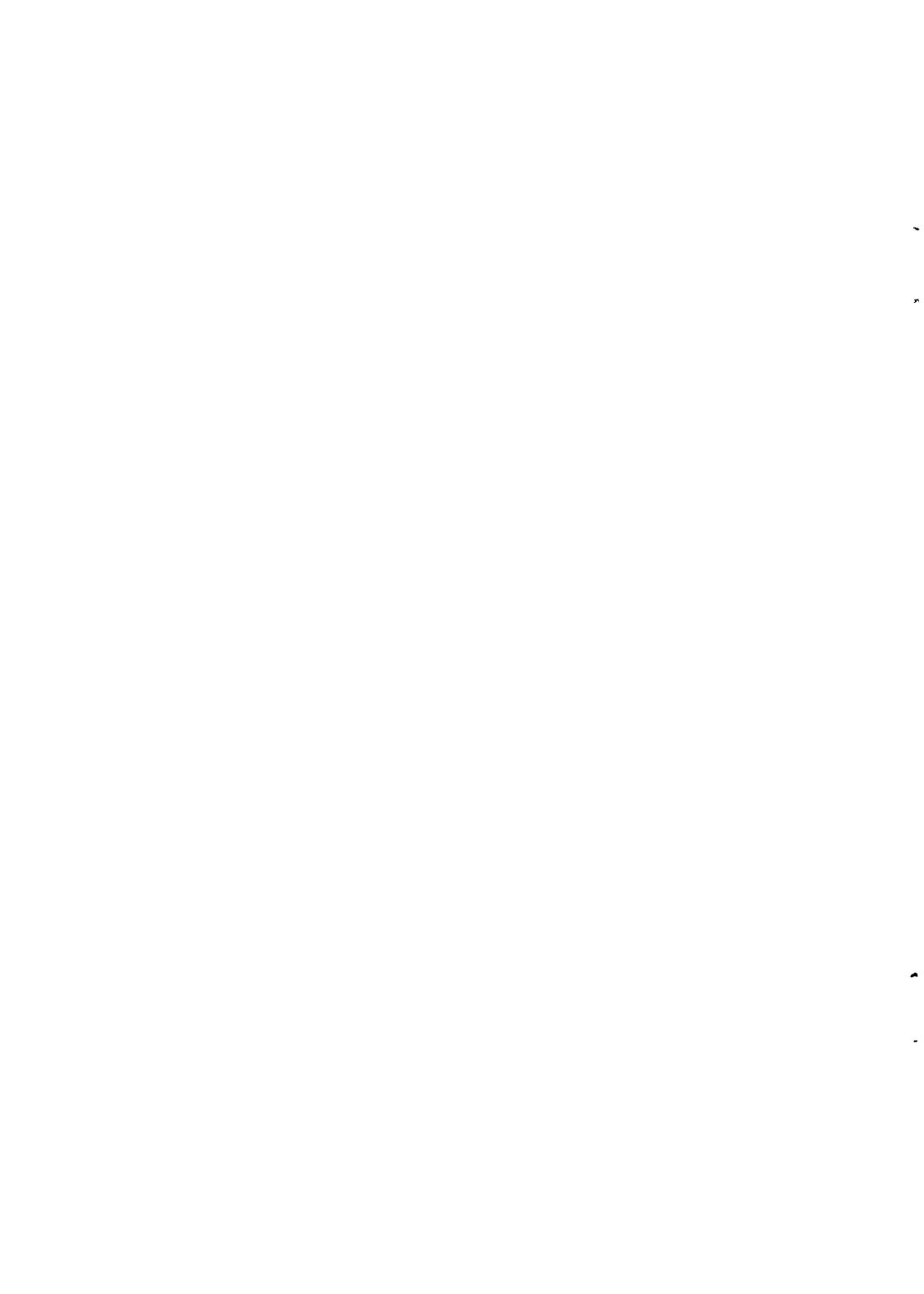
Подписано в печать 11.05 Тираж 80 экз.

Усл. п.л. 1, 2

Российская академия государственной службы  
при Президенте Российской Федерации

Отпечатано ОПМТ РАГС. Заказ № 202

119606 Москва, пр-т Вернадского, 84



4

5

6

7

2006A

14579

"-14579