
ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ, ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

G.M. Ivashchenko
On the Interests Conflicts
in the Contemporary Social-
Managerial Situation

The correlation between the Russian society and the modern management is studied. The special attention is paid to the actually existing conflicts of interests representing the domain of the problem.

Key words and word-combinations: social management, conflict of interests, the contemporary social situation, management as an attribute of social systems, management processes.

Исследуется взаимосвязь между российским обществом и современным управлением. Особое внимание уделяется существующим в реальности конфликтам интересов, представляющим предметную сторону проблемы.

Ключевые слова и словосочетания: социальное управление, конфликт интересов, современная социальная ситуация, управление как атрибут социальных систем, управленческий процесс.

УДК 316
ББК 60.833

Г.М. Иващенко

О КОНФЛИКТАХ ИНТЕРЕСОВ В СОВРЕМЕННОЙ СОЦИАЛЬНО- УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ

В Российской Федерации стала актуальной общественной проблема, порождаемая неоднозначным ходом управления социальными объектами. С одной стороны, ее содержание определяется в основном слабыми результатами управления, зачастую не удовлетворяющими в полной мере общественные потребности; с другой – множественностью субъектов, которые исполняют его профессионально, но не всегда характеризуются высоким уровнем профессиональной компетенции и высокими моральными качествами.

В целом обозначенная проблема сводится к вопросу о причинах, качественно и количественно определяющих результаты осуществляемого управления. Предполагается, что такие причины, выраженные многообразными конфликтами интересов, следует искать в фундаментальной структуре управления, вы-

ступающего в значении атрибута социальных систем. Влияние же разнообразных факторов социальной среды на управленческие решения и процессы дополнительно меняет соотношение пользы и вреда в итогах управления, но управленческие тенденции являются общими для всех социальных систем, расположенных в границах российского общества. На наш взгляд, представляется важным рассмотреть часть противоречий, составляющих данную проблему и раскрывающих противостояние интересов между субъектами российского общества.

Противостояние интересов способно проявляться в управленческих взаимосвязях на любых уровнях (федеральном, региональном, муниципальном, организационном) и в любых сферах общественной жизни. Обычно оно встречается там, где управленческие решения носят массовый характер, а связанные с ними процессы реализуются в рамках любых социальных общностей. Это объясняется большим количеством участников и, соответственно, разнообразием их несопадающих интересов. Отсутствие или недостаточное внимание со стороны субъектов управления к противостоянию интересов способно усиливать его до уровня масштабных социальных конфликтов, обуславливать возникновение новых острых ситуаций и снижать степень общественной полезности управления.

Конфликты интересов, которые выражают предметную зону любой исследовательской проблемы [1, с. 166– 168; 2, с. 66– 88; 3, с. 59], в данном случае способны проникать в разные части социального и управленческого пространства и проявляться в разных формах и содержании. При этом, исходя из содержания проблемы, можно выделить определенные *зоны противостояния интересов*.

Для обоснования содержания конфликтов интересов обратимся к результатам авторского социологического исследования, проведенного в Республике Башкортостан в 2010– 2011 гг. методом анкетного опроса по репрезентативной выборке, составившей 402 респондента среди государственных и муниципальных служащих, управляющих и служащих частных фирм, предпринимателей и бизнесменов. При формировании выборочной совокупности учитывались половозрастные характеристики, уровень образования, социальное положение, достигнутый статус. Генеральную совокупность составило трудоспособное, экономически активное население крупных, средних, малых городов; с образованием выше среднего (полного) общего; мужского и женского пола; в возрасте от 20 до 50 лет и старше; активно участвующее в процессах принятия и разработки разноплановых управленческих решений.

Учитывая, что Башкортостан представляет собой развитой в социально-экономическом плане типичный регион, результаты исследования могут быть экстраполированы в определенной мере на российскую ситуацию в целом.

Итоги выполненного социологического опроса показали достаточно полную картину состояния современного управления.

Первой зоной является пространство управленческого взаимодействия в обществе в целом. Содержание конфликта здесь составляют факты противоречий между удовлетворенными потребностями одной части субъектов управления и неудовлетворенными – другой. Они возникают в ходе управления и выражаются в низкой оценке участниками его результатов.

Явно неудовлетворительно итоги управления оценивают 30% респондентов.

Еще 30% опрошенных считают управление эффективным наполовину, не определяя однозначно его позитивные и негативные результаты. В целом неудовлетворенность общества современным положением дел составляет 78%.

В дополнение к неудовлетворенности общества качеством управления, сегодня наблюдается развал социальных институтов, что как свидетельство слабой управляемости привело к целому ряду негативных последствий. Данная ситуация отражается в ряде примеров.

По результатам опроса, к наиболее значимым из таких последствий неэффективного управления в России, привлекающим внимание респондентов, относятся следующие:

- плохое качество жизни – 26,7%;
- нарушения общественного порядка – 11,2%;
- низкий уровень морально-психологической удовлетворенности населения – 19,2%;
- конфликтная социальная среда – 14,7%;
- обогащение отдельных групп как показатель экономического роста российского общества – 15,4%;
- ухудшение социальных условий жизни одних групп населения как фактор повышения доходов других групп – 9%;
- другие ответы – 0,5%.

Результаты исследований, проведенных другими учеными, также отражают негативные итоги управления в современной России. Одним из них представляется замена приоритетов в формах семейных отношений, в структурном составе семей, что, определяя кризис института брака, выражается в повышении доли бездетных пар, неполных семей, вытеснении законного брака сожительством [4, с. 90].

Другим примером выступает то, что в силу кризиса социальных институтов многие виды отношений в обществе, ранее социально одобряемые, теперь не воспринимаются как обязательные, позитивные, образцовые. Напротив, другие явления – проституция, наркотизм, беспризорность, безнадзорность, получив широкое распространение, принимают значение социально приемлемых [5, с. 32– 33, 40], чему способствуют современные правовые нормы. Так, владение наркотиками в небольшом количестве «для себя» уже не рассматривается как серьезное нарушение, оно «оказалось фактически легализованным» [6, с. 22– 23]. Фактически произошла легализация проституции. Не исключено, что со временем эти и подобные им асоциальные явления могут быть узаконены, а соответствующие социальные отношения окажутся институционально закрепленными.

В современных условиях в российском обществе целый отряд управленцев – социальная группа политической или управленческой элиты – занимаются управлением профессионально. С одной стороны, в социальной структуре России это группа входит в небольшой по составу, но высокодоходный первый полюс; с другой – является составной частью всех социальных групп многочисленного второго полюса [7, с. 193]. Целью профессиональной деятельности субъектов-управленцев представляется удовлетворение широкого круга общественных потребностей, упорядочивание социальных отношений, сглаживание разного рода

социальных конфликтов, придание социуму равновесного состояния. Однако, по данным аналитического центра ИСПИ РАН, «в обществе не осталось ни одного социального, политического института, к деятельности которого большинство населения испытывало бы доверие ... большинство важнейших экономических, политических решений не находит поддержки и понимания у населения» [8, с. 402, 406]. Таким образом, ход и результаты управления оказываются низкого качества.

Ситуацию в современном российском обществе можно охарактеризовать рядом значимых оппозиций:

- с одной стороны, отмечается множественность субъектов управления; с другой – итоги их труда не всегда удовлетворительны, что отчасти выражается в распространении асоциальных тенденций;

- с одной стороны, осуществляются реформы; с другой – их результатом становится деградация человека и общества [8];

- с одной стороны, реализуется множество целевых федеральных и региональных программ социального развития [9– 14]; с другой – они не всегда способны обеспечить устойчивость систем жизнеобеспечения общества и удовлетворить в полной мере общественные потребности в социально чувствительных сферах образования и науки, медицины и здравоохранения, труда и занятости, жилищно-коммунального хозяйства и социального обслуживания;

- с одной стороны, проводится профилактика и ведется борьба с асоциальными явлениями – проституцией, наркотизмом, пьянством, бродяжничеством, тунеядством; с другой стороны, наблюдается их повсеместное распространение [8; 15, с. 322– 326];

- с одной стороны, имеется множество законов и программ, нацеленных на развитие молодежи [16]; с другой – молодежь не становится социальной основой системных преобразований, поскольку в значительной своей части участвует в асоциальных явлениях – пьянстве, наркотизме, преступности [17], а имеющийся у нее позитивный потенциал зачастую остается невостребованным;

- с одной стороны, в обществе имеются необходимые предпосылки для его консолидации и стабилизации социально-политической ситуации; с другой стороны, существует проблема поляризации населения по имущественному, территориальному, отраслевому, этническому признакам, стимулирующая социальную напряженность и противостояние социальных групп [8, с. 410];

- с одной стороны, постоянно предпринимаются попытки реформирования системы государственного управления, необходимость чего очевидна даже ее ключевым субъектам [18]; с другой – сохраняется проблема распространения правового нигилизма и криминализации общественных отношений, способствующая продолжению деградации правовой культуры в том случае, «если складывающаяся правовая система не будет отражать традиционные ценности российского менталитета, станет отчуждаться массовым сознанием» [8, с. 409].

Исследуемая проблема во многом связана с необходимостью теоретического осмысления последствий социальных преобразований [19, с. 11– 62], которые в сфере управления раскрываются в многообразии устанавливаемых и реализуемых в современном российском обществе управленческих практик и соответ-

ствующих им отношений разного масштаба и направлений. Количество и качество этих управленческих конструкций, проявляясь во всех без исключения формах социальной жизни, настолько многозначно, что позволяет говорить об атрибутивной принадлежности управления социальным системам.

Второй зоной конфликта интересов выступает пространство управления. Его содержание определяется наличием противоречий между значениями этого явления для каждого участника единого управленческого процесса. Именно они в итоге влияют на уровень удовлетворенности или неудовлетворенности субъектов реализуемым процессом. Иллюстрацией к неоднозначным итогам реализуемого социального управления представляются факты его положительных и отрицательных оценок.

Согласно полученным данным *положительные результаты* управления представляются респондентам в следующих ситуациях:

- в удовлетворении их личных потребностей – 67,87%;
- в том числе: в повышении уровня доходов – 16,9%; в расширении правовых свобод – 16,06%; в получении большей независимости и свободы – 19,4%; в повышении интереса к жизни – 15,51%;
- в удовлетворении общественных потребностей – 12,46%;
- в удовлетворении потребностей в управлении – 16,89%;
- в том числе: в более внимательном отношении со стороны сотрудников правоохранительных органов – 7,48%; в более внимательном отношении со стороны властей – 9,42%;
- не задумывался – 1,85%;
- нет ответа – 0,92%.

В свою очередь, *негативные результаты* управления видятся респондентам в следующих фактах:

- в слабой организации системы управления – 24,72%;
- в неудовлетворенности общественной ситуацией – 35,26%;
- в том числе: в необеспеченности потребностей всех социальных групп – 20,2%; отсутствии внимания со стороны властей к части субъектов российского общества – 15,06%;
- в неудовлетворении личных потребностей – 38,79%;
- в том числе: в отсутствии позитивных изменений в личной жизни – 17,41%;
- в низком материальном уровне жизни – 11,87%; во всем (все плохо) – 9,51%;
- нет ответа – 1,23%.

Прокомментируем данные оценки результатов управления в рамках системного подхода.

Интеграция в целостную структуру указанных потребностей, удовлетворение которых выступает как результат управления, позволяет отметить следующее. Во-первых, в структуре потребностей, удовлетворение которых респондентами оценивается положительно, преобладающими являются личные, причем на первый план выступают связанные с обеспечением материального благополучия. Во-вторых, удовлетворенность респондентов работой структур, выполняющих общественные и публичные функции (правоохранительных органов, субъектов власти), гораздо ниже. Несмотря на то, что оценки результатов удовлетворения

двух групп потребностей – общественных и в управлении – близки, тем не менее удовлетворенность общества деятельностью субъектов управления несколько выше, чем в целом социальной ситуацией.

В негативных оценках респондентами результатов управления наиболее значительным представляется опять-таки неудовлетворение потребностей личного плана. В оценках уровня организованности системы управления и состояния общественной ситуации особый акцент опрошенные делают на отсутствии внимания со стороны властей к определенной части социальных групп. С учетом сложившихся в российской реальности устойчивых тенденций – социальное расслоение, неравномерность социального развития, распространение асоциальных явлений и процессов – можно полагать, что в целом результаты опроса достоверно отражают общественное мнение и, на наш взгляд, демонстрируют разные стороны одной проблемы – низкую управленческую деятельность.

Третья зона противостояния интересов находится в пространстве совокупности взаимодействий, осуществляемых в ходе целостного управленческого процесса. Конфликт интересов в этой зоне заключается в следующем. С одной стороны, каждый участник единого управленческого процесса наделен в нем собственным статусом и исполняет только ему присущую роль, но во взаимосвязи с остальными. С другой стороны, направленность интересов, потребностей, возможностей, связанных с управлением, а также причины выбора профессии, схожи у всех его участников. Это связано с тем, что они находятся в одинаковых социальных условиях внешней по отношению к ним среды – российского общества в целом. По степени приоритетности (от более высокой к более низкой) их ориентации, в частности, распределились по следующим позициям:

- *направленность интересов:* а) к материальной обеспеченности, б) к собственной семье, в) к личным компетенциям, г) к обществу, д) к духовности;
- *направленность потребностей:* а) к материальной обеспеченности, б) к личным компетенциям, в) к обеспечению работой, г) к взаимодействию с обществом и его поддержке, д) к своей семье;
- *направленность возможностей, связанных с управлением:* а) личные, б) материальные, в) создание и развитие бизнеса, г) оказание помощи обществу и семье;
- *направленность причин выбора профессии:* а) попытка самореализации, б) необходимость содержать семью, в) способность и желание помогать другим, г) создание бизнеса.

В данном контексте конфликт интересов может быть разрешен, на наш взгляд, неоднозначно: либо в пользу тех участников управленческого процесса, чьи компетенции, навыки, знания выше; либо в пользу тех, у кого значительно больше управленческих ресурсов. В результате управление способно принимать как цивилизованный, так и проблемный характер, выступая интенсифицирующим или сдерживающим фактором общественных преобразований.

Противоречия между носителями признака управления проявляются прежде всего при разработке и внедрении управленческих решений в практику повседневной жизни [20, с. 54– 55]. Это касается конкретных лиц, отвечающих за принятое решение, и части российского общества, по отношению к которой оно принимается. Такие противоречия имеют разные причины. В первую очередь в их

числе – личностные и профессиональные качества участников этих отношений, включая и содержание ценностно-нормативной системы, на которую они опираются в своих действиях. В значительной мере эти противоречия усугубляются качественно новой политической, экономической, социальной обстановкой.

К негативному социальным факторам, влияющим на данные противоречия, специалисты относят становление квазирыночных отношений в экономике, резкое социальное расслоение, снижение уровня и качества жизни основных слоев населения и его обнищание, сокращение продолжительности жизни, депопуляцию, слияние в ряде случаев государственных структур и криминалитета, систематические нарушения региональными органами власти федеральных законов, практическую легализацию различных форм антинациональной и антигосударственной деятельности, отсутствие реальной системы социальной защиты человека, нравственную и физическую деградацию населения [8, с. 255].

Конфликты интересов как выражение характеристик их носителей и составная часть предметной зоны проблемы способны усугубляться. Это обстоятельство вызвано тем, что в единой целостности отношений между управлением и социальными системами носители признака управления многообразны. Зачастую они противостоят друг другу, могут находиться в разных по сложности, степени управляемости, объему управленческих ресурсов социальных и управленческих системах.

Многообразие носителей свойства управления влечет за собой расширение не только сферы конфликтов интересов, но и состоящей из них предметной зоны проблемы. В итоге множество неоднородных управленческих практик с их разнообразным значением и результатами, которые сегодня наблюдаются в социальном пространстве, в реальности представляется лишь малой частью содержания рассматриваемой проблемы.

Со стороны управления как целостной системы, содержащей в себе другие целостности, к противоречивым группам носителей этого признака относятся следующие:

- социальные системы разной степени сложности, объективно обладающие свойством управления и выступающие как совокупности составляющих их индивидов;
- все ключевые элементы социальных систем, в которых присутствует свойство управления (индивиды, группы, общности, общество в целом) ;
- противостоящие друг другу по предназначению и свойствам подсистемы (управляющая и управляемая) , которые следует воспринимать одновременно и как единую целостность, входящую одну в другую и представляющую собой одну и ту же систему элементов, чьи отношения неоднозначны.

Со стороны социальных систем к носителям свойства управления относятся многообразные группы, объединяющие индивидов с противоположными или неоднородными характеристиками:

- отличающиеся и порой противостоящие друг другу по социальному статусу, месту, роли в общественной структуре;
- разными по уровню материального благополучия и доходов, экономическим интересам и целям;
- разделяющие ценности разных культур и религий, не всегда толерантных по отношению к остальным;

- имеющие разные политические интересы, но при этом находящиеся относительно друг друга частично в оппозиции, частично – в единстве;
- другие группы индивидов, образующиеся как следствие существования перечисленных типов.

Указанные группы отличаются друг от друга свойствами, интересами, потребностями, целями, и все формируемые ими социальные конструкции имеют общественное, но неравнозначное, а порой и противоположное значение для состояния управления и социальных систем в целом.

Таким образом, можно сформировать ряд выводов.

1. Исследуемая проблема находится в комплексной взаимосвязи между современным российским социумом и реализуемым в нем управлением. Ее суть раскрывается в интенсивном распространении форм управленческих практик, характеризующихся разной социальной направленностью и соответствующими признаками и действиями их субъектов [21, с. 15– 24], в неоднозначных и противоречивых результатах управления. Эта неоднозначность объясняется несопадением ценностей, норм, статусов, понимания и практического опыта управления у его участников и выражается в конфликтах интересов между ними. Такое обстоятельство детерминирует разные результаты: как сдерживает, так и интенсифицирует современный этап общественного развития.

2. Повсеместное распространение в социальном пространстве многочисленных управленческих практик, их интеграция в разные сферы российского социума позволяют констатировать наличие атрибутивной взаимосвязи между управлением и социальными системами. Сходства и различия интересов осуществляющих их субъектов обуславливают конфликты между ними и одновременно демонстрируют единство причин этих конфликтов. Широкое распространение подобных конфликтов, составляя современную социально-управленческую ситуацию, объективно подводит к необходимости обоснования и изучения особого предмета исследования – управления как неотъемлемого свойства социальных систем.

3. Исследование конфликтов интересов, составляющих предметную зону указанной проблемы, носит теоретико-прикладной характер. Оно способствует, с одной стороны, конструированию частей фундаментального нового знания о социальном управлении – методологии, концепции, специальной социологической теории; с другой – решению важной практической проблемы – повышению степени управляемости социальными процессами в современных условиях, обеспечению более высокого уровня общественной полезности реализуемого в социальных системах управления.

Библиографический список

1. *Зборовский Г.Е.* Общая социология. Екатеринбург, 1999.
2. *Зборовский Г.Е., Шуклина Е.А.* Прикладная социология. М., 2004.
3. *Ядов В.А.* Стратегия социологического исследования. Описание, объяснение, понимание социальной реальности. 3-е изд., испр. М., 2007.
4. *Ивановская О.В.* Духовный кризис семьи как один из факторов дестабилизации культуры // Философия социальных коммуникаций. 2011. № 3 (16). С. 90–100.
5. *Баимбетов А.А., Баимбетов В.А., Иващенко Г.М., Казаринов Ю.Л.* Социальная профилактика девиантного поведения и социальных отклонений в молодежной среде. Уфа, 2011.

6. *Аликеева К.М.* Проблемы наркомании и алкоголизма в молодежной среде / Молодежь и модернизация России: мат-лы Всерос. науч.-практ. конф. (12–13 апреля 2011 г.). СПб., 2011. С. 22–23.
7. *Руткевич М.Н.* Социальная структура. М., 2004.
8. *Остов Г.В.* Социология и общество. Социологический анализ российской смуты. М., 2007.
9. Министерство экономического развития Российской Федерации. URL: ecp.economy.gov.ru.
10. Министерство образования и науки Российской Федерации. URL: минобрнауки.рф.
11. Федеральные целевые программы России. URL: www.programs-gov.ru.
12. Министерство сельского хозяйства Российской Федерации. URL: www.mcx.ru.
13. Министерство финансов Российской Федерации. URL: info.minfin.ru.
14. Федеральное агентство по науке и инновациям. URL: www.fasi.gov.ru.
15. *Тощенко Ж.Т.* Социология. М., 2005.
16. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации до 2012 года. Разд. 1, подразд. 8. «Молодежная политика»: утв. распоряжением Правительства РФ от 17 нояб. 2008 г. № 1663-р [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
17. *Баймбетов А.А., Казаринов Ю.Л., Баймбетов В.А.* Социальные проблемы подростковой беспризорности и безнадзорности. Уфа, 2007.
18. *Мэннинг Н., Парсон Н.* Реформа государственного управления: международный опыт / пер. с англ. М., 2003.
19. *Иващенко Г.М.* Управление как неотъемлемое свойство социальных систем / Россия в XXI веке: модель устойчивого развития / под общ. ред. С.С. Чернова. Новосибирск, 2010. Кн. 3.
20. *Иващенко Г.М.* Организация социальной профилактики социальных отклонений в молодежной среде. М., 2011.
21. *Иващенко Г.М.* Цивилизованная и проблемная формы практического использования свойства управления / Вестн. Евразийской акад. адм. наук. 2011. № 3 (16). С. 15–24.

V.A. Perekhodov
Foreign Models of State
and Local Authorities
Interaction:
Comparative Analysis

The basic models of state and local authorities interaction used abroad are studied. The special attention is paid to the comparative analysis of the American, French, and German models.

Key words and word-combinations: state authority, local authority, models of interaction.

Исследуются основные модели взаимодействия государственной и муниципальной власти, применяемые за рубежом. Особое внимание уделяется сравнительному анализу американской, французской и немецкой моделей.

Ключевые слова и словосочетания: государственная власть, местное самоуправление, модели взаимодействия.

УДК 352/353
ББК 66.3(0) 124

В.А. Переходов

ЗАРУБЕЖНЫЕ МОДЕЛИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

Развитие местного самоуправления в России – одна из приоритетных задач, о важности которой говорится на самом высоком