

Документ подписан простой электронной подписью

Информация о владельце:

ФИО: Шабалин Татьяна Александровна

Должность: Директор Пятигорского института (филиал) Северо-Кавказского

федерального университета

Дата подписания: 21.05.2025 13:52:13

Уникальный программный ключ:

d74ce93cd40e39275c3ba2f58486412a1c8ef96f

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
Федеральное государственное автономное  
образовательное учреждение высшего образования  
«СЕВЕРО-КАВКАЗСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»  
Пятигорский институт (филиал) СКФУ

## **МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ ПО ВЫПОЛНЕНИЮ ПРАКТИЧЕСКИХ РАБОТ**

по дисциплине «Конфликты в системе государственного и муниципального  
управления»

для студентов направления подготовки  
38.03.04 Государственное и муниципальное управление  
направленность (профиль): «Региональное управление»

Пятигорск  
2025

## **СОДЕРЖАНИЕ**

### **ВВЕДЕНИЕ**

### **ПРАКТИЧЕСКИЕ ЗАНЯТИЯ**

1. Практическое занятие 1 - 2 Принципы и методы управления конфликтами; нормы законодательства Российской Федерации и служебной этики в профессиональной деятельности государственного служащего
2. Практическое занятие 3-4 Формирование навыков диагностики конфликтов в организации
3. Практическое занятие 5-6. Формирование системных знаний о основах возникновения конфликтов в системе государственной и муниципальной службы
4. Практическое занятие 7-8. Исследование направлений профилактики возникновения конфликтов в системе государственной и муниципальной службы
5. Практическое занятие 9-10. Изучение типологий конфликтов в системе государственной и муниципальной службы и конфликтов интересов
6. Практическое занятие 11-14 Внутриорганизационные и межведомственные коммуникации, взаимодействие органов власти с гражданами, коммерческими организациями, институтами гражданского общества, средствами массовой информации
7. Практическое занятие 15-18 Современные технологии влияния на индивидуальное и групповое поведение в организации

### **РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА**

## Введение

Конфликты в сфере государственного управления по своей природе представляют собой одну из самых многочисленных разновидностей социально-политических конфликтов, которые возникают из-за различий интересов, соперничества и борьбы всевозможных институтов и государственных структур по поводу перераспределения и реализации публичной власти. Следовательно, объект конфликтов в сфере государственного управления – распоряжение властью, а предметно-содержательную основу образует пересечение политико-правовых, социально-экономических, организационно-административных и других аспектов.

Конфликты в сфере государственного управления представляют собой форму взаимодействия государственно-политических институтов, организаций и лиц, осуществляющих власть в рамках определенной государственной системы, но занимающих в ней различные позиции. Конфликты в сфере государственного управления следует рассматривать как сложную систему, которая изначально включает в себе целый ряд противоречий. Однако это дает ей возможность приспосабливаться к постоянно меняющимся условиям и развиваться. Поэтому конфликты являются основой механизма адаптации государственно-административной сферы, так как, с одной стороны, они позволяют отследить существующие противоречия, а, с другой, – если умело управлять конфликтами, возможно, добиться повышения эффективности всей системы. Таким образом, конфликты в системе государственного управления могут вести к позитивным изменениям и не быть только деструктивным явлением.

Курс «Конфликты в системе государственного и муниципального управления» дает базовые знания в области изучения конфликтов в системе государственного и муниципального управления. В предлагаемых методических указаниях рассматривается сущность и специфика конфликтов в этой сфере, принципы и методы управления конфликтами; нормы законодательства Российской Федерации и служебной этики в профессиональной деятельности государственного служащего, формирование навыков диагностики конфликтов в организации, формирование навыков диагностики конфликтов в организации и другое.

Материал курса обеспечивает знание специфики конфликтов в сфере государственного и муниципального управления.

*Цель освоения дисциплины* заключается в формировании набора профессиональных компетенций бакалавра по направлению подготовки Государственное и муниципальное управление, (направленность (профиль): «Региональное управление») в сфере конфликтов в системе государственного и муниципального управления.

*Задачи дисциплины:*

- формирование знаний принципов и методов управления конфликтами;
- формирование навыков диагностики конфликтов в организации;
- формирование системных знаний о основах возникновения конфликтов в системе государственной и муниципальной службы;
- исследование направлений профилактики возникновения конфликтов в системе государственной и муниципальной службы;
- изучение типологий конфликтов и конфликтов интересов.

Компетенции обучающегося, формируемые в результате освоения дисциплины:

ОПК-1 . Способен обеспечивать приоритет прав и свобод человека; соблюдать нормы законодательства Российской Федерации и служебной этики в своей профессиональной деятельности

Знать: нормы законодательства Российской Федерации и служебной этики в своей профессиональной деятельности

Уметь: определять круг задач в рамках поставленной цели и выбирать оптимальные способы их решения, исходя из действующих правовых норм, имеющихся ресурсов и ограничений;

Владеть: обеспечивать приоритет прав и свобод человека;

ОПК-7. Способен осуществлять внутриорганизационные и межведомственные коммуникации, обеспечивать взаимодействие органов власти с гражданами, коммерческими организациями, институтами гражданского общества, средствами массовой информации

Знать: специфику внутриорганизационных и межведомственных коммуникаций

Уметь: устанавливать, поддерживать и развивать межличностные и деловые отношения; анализировать процессы коммуникации в организации и выявлять области их улучшения; анализировать внешнюю и внутреннюю среду организации, выявлять ее ключевые элементы и оценивать их влияние на организацию; выявлять слабые и сильные стороны сотрудников; выражать мысли; эффективно слышать и слушать партнера.

Владеть: Владеет приемами общения и контролирования коммуникации; навыками налаживания внешних и внутренних коммуникаций в организации; современными технологиями влияния на индивидуальное и групповое поведение в организации; методами установления контакта, использования эффективной стратегии взаимодействия органов власти с гражданами, коммерческими организациями, институтами гражданского общества, средствами массовой информации

Задачи методических указаний по выполнению практических работ по дисциплине «Конфликты в системе государственного и муниципального управления»:

- изучение понятия и сущности конфликтов в системе государственного и муниципального управления,
- изучение организационно-правовых основ регуляции конфликтов в системе государственного и муниципального управления:
- формирование навыков диагностики конфликтов в организации
- формирование системных знаний о основах возникновения конфликтов в системе государственной и муниципальной службы и др.

Проведение практических занятий предполагает активную, целенаправленную работу обучающихся

Цель практического занятия – усвоение важнейших вопросов курса и выступление каждого студента на каждом практическом занятии. На практическом занятии студенты должны уметь объяснить понимание ими вопросов темы. Для этого при подготовке к практическому занятию студент должен внимательно изучить литературу и методические рекомендации, подготовиться и ответить на любой вопрос темы практического занятия, продолжить выступление предыдущего выступающего. Студент может использовать основные нормативные акты и конспекты изученной литературы. Каждый студент должен по указанию преподавателя отрецензировать сообщение, сделанное предыдущим выступающим.

*Текущая аттестация качества усвоения магистрантами полученных в процессе обучения знаний*

Текущая аттестация работы студентов осуществляется в процессе проведения практических занятий на протяжении семестра путем оценки устных ответов и собеседования.

Если студент не выполнял задание в полном объеме, а также не проявлял активности на практических занятиях, то его работа в течение семестра оценивается как неудовлетворительная. Если студент пропускает занятия по уважительной причине (по болезни, график свободного посещения), то он выполняет задания самостоятельно во внеаудиторное время. При этом тесты могут быть заменены разбором проблемных ситуаций по названным темам. Предполагается также промежуточная аттестация в форме выполнения

письменной работы в виде доклада. Итоговой формой контроля по дисциплине выступает зачет с оценкой, который проводится в 5 семестре.

## **ПРАКТИЧЕСКИЕ ЗАНЯТИЯ**

### **Практическое занятие 1 - 2 Принципы и методы управления конфликтами; нормы законодательства Российской Федерации и служебной этики в профессиональной деятельности государственного служащего**

**Цели:** расширить и закрепить знания по вопросам темы практического занятия, представить и обсудить принципы и методы управления конфликтами в государственном и муниципальном управлении.

**Задачи:** проведение анализа нормы законодательства Российской Федерации и служебной этики в профессиональной деятельности государственного служащего

**Знания и умения, приобретаемые студентом в результате освоения темы практического занятия, формируемые компетенции или их части:** в процессе изучения данной темы студенты должны: знать Принципы и методы управления конфликтами; нормы законодательства Российской Федерации и служебной этики в профессиональной деятельности государственного служащего

**В процессе изучения данной темы формируются следующие компетенции:** ОПК-1, ОПК-7

**Актуальность темы.** Конфликты в сфере государственного управления представляют собой форму взаимодействия государственно-политических институтов, организаций и лиц, осуществляющих власть в рамках определенной государственной системы, но занимающих в ней различные позиции. Конфликты в сфере государственного управления следует рассматривать как сложную систему, которая изначально включает в себе целый ряд противоречий. Однако это дает ей возможность приспосабливаться к постоянно меняющимся условиям и развиваться. Поэтому конфликты являются основой механизма адаптации государственно-административной сферы, так как, с одной стороны, они позволяют отследить существующие противоречия, а, с другой, – если умело управлять конфликтами, возможно, добиться повышения эффективности всей системы. Таким образом, конфликты в системе государственного управления могут вести к позитивным изменениям и не быть только деструктивным явлением.

#### **Теоретическая часть**

Принцип легитимности сформировался в рамках классической теории демократии (теории общественного договора) как результат поиска формулы разрешения противоречия между необходимостью государственного порядка и недопустимостью произвола властителя. Согласно представлениям классических либералов, лишь та форма правления правомочна, которая гарантирует всеобщее и сознательное участие в политическом процессе и получает активную поддержку граждан. Узурпатору, недостойному правителю подданные имеют право не повиноваться. Более того, народ имеет право на восстание, если правитель злоупотребляет властью.

С точки зрения прикладной конфликтологии, легитимность не означает следования принципу «чем больше законов, тем меньше конфликтов», она требует добровольного согласия, готовности людей соблюдать установленный порядок. Если, например, какой-то закон устарел, а другой, отвечающий новым условиям, не принят, то роль эффективной институциональной процедуры может выполнять и незаконный (с точки зрения юриспруденции) акт, если он поддерживается значительной частью общества. И наоборот, если большинство не склонно исполнять тот или иной закон или указ, они становятся бессильными.

Чем сильнее поддержка, тем эффективнее сможет действовать государственный лидер и тем шире его возможности в случае необходимости использовать принудительные или непопулярные меры для выполнения принятого решения. Но если необходимая мера легитимности не достигнута и добровольное желание выполнять это решение у большинства населения отсутствует, то, следовательно, не признается и право управляющих органов на принуждение с целью реализации данного решения.

Очень важно также, от кого исходит то или иное решение. Если решение само по себе хорошее, а предлагающий его человек или орган непопулярен, то оно может не работать. С другой стороны, популярный человек может ввести собственный механизм, даже попирая имеющиеся нормы и установленные процедуры режима и заменяя их другими.

+Имеющиеся исследования показывают, что при 30% недовольных или критически настроенных начинается дезориентация социальной системы, а при 50-60% – наступает кризис, развал. Из этого вытекает, что планку добровольного согласия при принятии и реализации решения желательно иметь на уровне 60-70%. Естественно, возникает вопрос: почему существует и часто возрастает степень недоверия к органам власти и отчуждения граждан от них? Один из очевидных ответов на этот вопрос – низкая эффективность деятельности органов государственной власти, их неумение решать и объяснять реальные проблемы, стоящие перед страной и ее гражданами. Здесь неминуемо встает проблема конфликтных взаимоотношений между государственными чиновниками и гражданами.

### **Вопросы для обсуждения**

1. Нормы служебной этики в РФ
2. Понятие и сущность конфликтов в системе государственного и муниципального управления
3. Общие методы управления конфликтами в системе государственного и муниципального управления

### **Практическое занятие 3-4. Формирование навыков диагностики конфликтов в организации**

**Цели:** раскрыть сущность процесса конфликта в организации

**Знания и умения, приобретаемые студентом в результате освоения темы практического занятия, формируемые компетенции или их части:** Общие методы диагностики конфликтов в организации, типология организационных конфликтов, межличностные и внутриорганизационные конфликты

**В процессе изучения данной темы формируются следующие компетенции:** ОПК-1, ОПК-7

**Актуальность темы.** Конфликт в организации – это открытая форма существования противоречий интересов, возникающих в процессе взаимодействия между людьми и их группами при решении вопросов производственного и личного порядка. Предтеча конфликта – социальная напряженность в коллективе.

### **Теоретическая часть**

Для менеджера любого уровня умение эффективно разрешать и предупреждать производственные и трудовые конфликты является профессиональной компетенцией, а в передовых компаниях умение строить конструктивный конфликт и вовсе фигурирует среди корпоративных ценностей.

Действительно, зная признаки возникновения конфликтной ситуации, закономерности развития конфликтов, выявляя мотивы и цели участников конфликта, осознавая свои истинные интересы в конкретной ситуации, владея методами анализа конфликтной

ситуации и организации совместного поиска решений, менеджер гораздо эффективнее справляется со сложными управленческими проблемами.

Для многих конфликт в организации ассоциируется с нарушением взаимоотношений, потерей психологического равновесия, эмоциональным дисбалансом. Однако конфликт может быть полезен как конфликтующим сторонам, так и компании. Задача состоит в том, чтобы конфликт из делового контекста не смещался в область личностных отношений, не переходил во взаимное дискредитирование, не разрушал формировавшуюся годами совместимость.

Примером «полезного» для компании конфликта может выступить так называемый позиционный конфликт, когда в структуре организации для подразделений сознательно формируются противоположные, конкурирующие цели, в результате чего возникает объективное противостояние. Позиционный конфликт дает возможность руководству более объективно оценивать действия подразделений, поскольку те в противостоянии ищут более совершенные доводы своей состоятельности, разрабатывают новые технологии. Другими словами, позиционный конфликт создает конструктивное напряжение, полезное для организации.

Поэтому на практике он нередко специально предусматривается в целевой структуре организации. Патология позиционных конфликтов возникает тогда, когда целевое напряжение, вызванное сугубо позиционными причинами, насыщается эмоциями, переходит в межличностное напряжение и межличностный конфликт.

Кроме того, полное отсутствие конфликтов в организации выглядит неестественно, гармония в управлении всегда отдает фальшью, ведь как выразился основоположник современной конфликтологии Георг Зиммель, «враждебность, наряду с симпатией, является основой человеческих отношений». Очевидно, именно поэтому два известных в США руководителя — Дж. Бурке из корпорации «Джонсон энд Джонсон» и Э. Гроун из «Инеп» — настаивают на важности в управлении организациями такого фактора как «созидательная конфронтация». Они не только поощряют расхождение во взглядах менеджеров, они просто требуют от них этого. Они окружают себя людьми, которые достаточно подготовлены, чтобы знать правду, и достаточно независимы в своих суждениях, чтобы открыто их излагать, особенно, в тех случаях, когда правда не совпадает со взглядами высших руководителей.

Безусловно, организационными конфликтами необходимо управлять, и здесь важны не столько формы действий, сколько их функциональные или дисфункциональные последствия.

Таким образом, управленческое действие во многих вариациях не только допустимо, но и необходимо воспринимать в качестве конфликтного. Именно конфликтные ситуации могут являться точками роста и развития организации, могут дать существенный толчок для формирования в ней новых отношений. Однако для реализации этой важной функции конфликтов требуются два существенных условия: во-первых, изменение отношения к конфликтам, формирование позитивного отношения к ним и умения «видеть» в конфликтах конструктивное начало; во-вторых, формирование умения анализировать конфликтные ситуации, управлять ими, обогащение «репертуара» технологий разрешения конфликтов, а также соблюдение принципов, способствующих разрешению конфликта.

Разрешение конфликтов – сложный многоступенчатый процесс, который, основываясь на диагностике конфликтов, выражается в предупреждении, сдерживании, регулировании конфликтов. Управление конфликтами характеризуется в выработке стратегий



конфликтного поведения, в подавлении или стимулировании конфликтов, в снижении уровня конфликтных деструкций. Процесс управления конфликтом во многом зависит от позиции, которую занимает участник взаимодействия, от его собственных интересов, а также от того, к каким средствам он прибегает, чтобы не допустить разрастания конфликта. Большинство людей достаточно гибко используют различные стратегии конфликтного взаимодействия в зависимости от ситуации, даже не имея специальной подготовки. Однако знание особенностей основных типов поведения в конфликте, их преимуществ и ограничений важно для профилактики конфликтов и эффективного управления людьми в целом, именно поэтому целесообразно остановиться на коротком обзоре основных стратегий разрешения конфликта (по Томасу-Килмену) – конфронтация/конкуренция, приспособление/уступка, уклонение/избегание, компромисс, сотрудничество.

Стратегия конфронтации/конкуренции предполагает всяческую демонстрацию собственной силы и неуязвимости перед противником, а также возможности легко без его доброй воли решить конфликт в свою пользу. Эта стратегия не отрицает возможности использования таких тактик как блеф или хитрость.

Рекомендуется применять, когда:

- для вас очень важен исход, и вы делаете большую ставку на свое решение проблемы, цена вопроса велика, выгоды больше, чем ущерб;
- вы обладаете достаточным авторитетом для принятия решения;
- решение надо принять быстро, и вы имеете достаточно власти для этого;
- вы чувствуете, что нет другого выбора и вам нечего терять;
- вы находитесь в критической ситуации, которая требует мгновенного реагирования.

Стратегию приспособления/уступки обычно выбирают, понимая и принимая превосходящую силу противника. Согласно этой стратегии, необходимо приспособиться к интересам оппонента, идти на уступки вплоть до собственной капитуляции.

Рекомендуется применять, когда:

- вы жертвуете малым ради большого;
- уступки и даже капитуляция не наносят вам большого вреда;
- вас не особенно волнует то, что происходит;
- вы хотите сохранить мир с оппонентом;
- вы считаете, что важнее сохранить хорошие отношения в долгосрочной перспективе, чем отстаивать свои интересы;
- вы понимаете, что итог намного важнее для другого человека, чем для вас;
- вы понимаете, что правда не на вашей стороне;
- у вас мало власти и шансов победить.

Стратегия приспособления/уступки неэффективна в том случае, когда появляется желание поскорее «избавиться» от конфликта. Отсроченный эффект такого конфликта будет намного разрушительнее, ибо избавиться – не значит решить.

Стратегия уклонения/избегания подразумевает демонстрацию оппоненту собственного непонимания его конфликтных намерений. Словами, интонацией, манерой разговора, жестами мы показываем противнику следующее:

- на самом деле нет проблемы;
- это не моя проблема;
- это дело не самой первой важности;
- у меня нет полномочий, это не в моей власти;
- конфликт неприятен и разрушителен, поэтому от него стоит отказаться в принципе.

Рекомендуется применять, когда:

- необходимо ослабить напряженную обстановку;
- вы хотите выиграть время;
- вы знаете, что не сможете разрешить конфликт в свою пользу;

нет явной, активной угрозы с противоположной стороны;  
вы собираете информацию о противнике, сознательно тянете время, готовите контраргументы;

вы не хотите брать на себя ответственность за конфликт.

Данная стратегия становится неэффективной в случае, когда конфликтная ситуация начинает представлять реальную угрозу вашим интересам.

Стратегия компромисса наиболее эффективна в тех случаях, когда обе стороны хотят одного и того же, но знают, что одновременно это для них невыполнимо. Понимая структуру и суть конфликта, стороны сходятся на частичном удовлетворении своих желаний и частичном выполнении желаний другой стороны, обмениваясь уступками и торгуясь для разработки компромиссного решения. Достигнутый компромисс позволяет в будущем использовать иной подход к разрешению конфликта, если первичный компромисс устранил проблему лишь на короткий срок.

Рекомендуется применять, когда:

вы хотите прийти к соглашению быстро;

обе стороны обладают одинаковой властью и имеют взаимоисключающие интересы;

вы хотите получить решение быстро, потому что у вас нет времени или потому что это более экономичный и эффективный путь;

вас может устроить временное решение;

вы можете воспользоваться кратковременной выгодой;

другие подходы к решению проблемы оказались неэффективными;

удовлетворение вашего желания имеет для вас не слишком большое значение, и вы можете несколько изменить поставленную вначале цель;

компромисс позволит вам сохранить взаимоотношения, и вы предпочитаете получить хоть что-то, чем все потерять

вы внутренне готовы к уступкам, чтобы договориться.

Стратегия сотрудничества является наиболее целесообразным подходом к решению задачи определения и удовлетворения интересов обеих сторон, однако требует от сторон времени и умения объяснить свои желания, выразить свои нужды, выслушать друг друга и затем выработать альтернативные варианты решения проблемы. Отсутствие одного из этих элементов делает такой подход неэффективным.

Рекомендуется применять, когда:

вы сможете выиграть только тогда, когда выиграет ваш партнер;

решение проблемы важно для обеих сторон;

у вас есть время поработать над возникшей проблемой;

вы и ваш оппонент осведомлены о проблеме, желания и потребности обеих сторон известны;

вы способны изложить суть интересов и выслушать друг друга;

вы обладаете равной властью и на равных ищите решение проблемы;

решение проблемы очень важно для обеих сторон, и никто не хочет полностью от него устраниваться;

у вас тесные, длительные и взаимозависимые отношения с другой стороной;

Сотрудничество среди прочих стратегий является самым трудным, однако она позволяет выработать наиболее удовлетворяющее обе стороны решение в сложных и важных конфликтных ситуациях.

Важно понимать, что не бывает «правильных» или «неправильных» стратегий, – бывают уместные или неуместные. Каждая из этих стратегий эффективна только в определенных условиях, и ни одна из них не может быть выделена как самая лучшая. Опытный менеджер должен уметь эффективно использовать каждую из указанных стратегий и сознательно делать тот или иной выбор, учитывая конкретные обстоятельства, а также принимая во внимания собственные предпочтения в выборе стратегий разрешения конфликта.

Кроме того, на выбор стратегии конфликтного взаимодействия также влияет то обстоятельство, что этапы конфликта и этапы управления им находятся в определенном соответствии. Учет этого соответствия позволяет определять приоритетные направления работы руководителя с конфликтами и выбор адекватной стратегии. Например, на этапе возникновения и развития конфликтной ситуации в процессе прогнозирования или предупреждения конфликта основные усилия должны быть сосредоточены на работе с субъектами, создающими конфликтные ситуации или склонными к созданию таких ситуаций, здесь применима стратегия уклонения/избегания. На этапе осознания конфликтной ситуации в ходе предупреждения конфликта важно не упустить работу с субъектами, которые осознают возникшие конфликтные ситуации. В этом случае необходимо удержать их от перехода к активным действиям при предупреждении деструктивных конфликтов или направить их действие в легитимное русло при стимулировании конструктивных конфликтов (стратегии компромисса, сотрудничества).

#### **Вопросы для обсуждения:**

1. Общие методы диагностики конфликтов в организации
2. Типология организационных конфликтов
3. Межличностные и внутриорганизационные конфликты

#### **Литература: 1,2,3,4,5**

#### **Практическое занятие 5-6. Формирование навыков диагностики конфликтов в системе государственного и муниципального управления**

**Цели:** расширить и закрепить знания по вопросам формирования навыков диагностики конфликтов в системе государственного и муниципального управления

**Задачи:** рассмотреть типологию конфликтов и законодательные акты в этой сфере.

**Знания и умения, приобретаемые студентом в результате освоения темы практического занятия, формируемые компетенции или их части:** в процессе изучения дисциплины студенты должны: знать основные причины возникновения конфликтов в системе государственного и муниципального управления, законодательные основы регулирования конфликтов в системе государственного и муниципального управления

**В процессе изучения данной темы формируются следующие компетенции:** ОПК-1, ОПК-7

**Актуальность темы.** В целом, конфликты в государственно-административной сфере играют чрезвычайно важную роль. Они сигнализируют власти и обществу о существующих противоречиях, требующих своего разрешения, о несовпадении позиций граждан, о существующих разногласиях; заставляют власти пересматривать свои цели, решения, курс в целом; стимулируют действия, способные поставить ситуацию под контроль, преодолеть определенное возбуждение и трудности в управленческом процессе. Они также способствуют поиску новых средств и сил, обновляющих саму государственно-административную систему, «выбравшая» старое и отжившее и, тем самым, обеспечивая механизм ее развития и адаптации к новым, изменившимся условиям

#### **Теоретическая часть**

Конфликты в сфере государственного управления по своей природе представляют собой одну из самых многочисленных разновидностей социально-политических конфлик-

тов, которые возникают из-за различий интересов, соперничества и борьбы всевозможных институтов и государственных структур по поводу перераспределения и реализации публичной власти. Следовательно, объект конфликтов в сфере государственного управления – распоряжение властью, а предметно-содержательную основу образует пересечение политико-правовых, социально-экономических, организационно-административных и других аспектов.

Конфликты в сфере государственного управления представляют собой форму взаимодействия государственно-политических институтов, организаций и лиц, осуществляющих власть в рамках определенной государственной системы, но занимающих в ней различные позиции. Конфликты в сфере государственного управления следует рассматривать как сложную систему, которая изначально включает в себе целый ряд противоречий. Однако это дает ей возможность приспосабливаться к постоянно меняющимся условиям и развиваться. Поэтому конфликты являются основой механизма адаптации государственно-административной сферы, так как, с одной стороны, они позволяют отследить существующие противоречия, а, с другой, – если умело управлять конфликтами, возможно, добиться повышения эффективности всей системы. Таким образом, конфликты в системе государственного управления могут вести к позитивным изменениям и не быть только деструктивным явлением.

Конфликтность таится уже в самой природе государственной власти, призванной согласовывать, координировать различные интересы людей, определять четкие стратегические и тактические цели, распределять дефицитные ценности и блага. Отсюда множественность возникновения конфликтов в сфере государственного управления. Первичный источник их находится в иерархичности структуры управленческих статусов и ролей, закладывающей противоречие между властвующими (управляющими) и подвластными (управляемыми) и порождающей неравенство в распределении власти между самими субъектами управления. Вторичным источником государственно-административных конфликтов являются нечеткая организация самой структуры власти и, соответственно, нечеткое разграничение полномочий различных государственных органов и служащих. Отсутствие системы ротации кадров или их продуманного продвижения по служебной лестнице тоже может порождать серьезные трения, как и отсутствие органов арбитража или апелляции, процедуры выяснения различий во мнениях и подходах, в результате чего конфликт может разрастись. Еще один источник конфликтов – расхождение государственных служащих в определении базовых ценностей и политических идеалов, в оценке текущих событий. Как правило, они затрагивают проблемы путей реформирования общества и государства, справедливости или обоснованности принятого решения. Данные конфликты характерны для переломных и переходных эпох, когда ценностно-нормативная система еще не сложилась, и критерии оценки не имеют общепринятого характера. Серьезный источник конфликтов мы находим и в технологиях управленческой коммуникации, прежде всего – в недостатке или ошибочности информации, или намеренном манипулировании ею. Любое искажение информации может вызвать конфликт в рамках описания типологии конфликтов в сфере государственного управления.

Можно выделить следующие реалии:

конфликты между государством и обществом (проблема легитимности);

конфликты между различными ветвями власти (законодательной, исполнительной и судебной);

конфликты между государством и отдельными институтами политической системы (например, между государством и политической партией);

конфликты между государственно-правовой системой и оппозицией, стремящейся эту систему изменить;

конфликты между государством и личностью (проблемы соблюдения прав человека).

Специфика таких конфликтов в отличие от собственно политических, состоит в том, что любой конфликт по поводу государственного управления возникает и заканчивается в юридической форме и, так или иначе, связан с правовыми отношениями сторон. И, следовательно, субъекты данных конфликтов (их мотивация и поведение) и их объекты обладают правовыми «признаками», а сами конфликты влекут юридические последствия. Природа конфликтов в сфере государственного управления многоаспектна, как, собственно, сложна природа и всех политических конфликтов, но «лидерство» нормативно-юридического начала в этих конфликтах очевидно.

На государственном уровне перераспределяются большие материальные ресурсы, отсюда возникают острейшие противоречия, закамуфлированные или же непроявленные для общественного мнения. К тому же, системе государственного управления при всей видимости структурной целостности свойственна функциональная раздробленность. Это выражается в стремлении отдельных правительственных и региональных структур к присвоению и дублированию управленческих функций других структур, в том числе, и вышестоящих государственных органов; в хронической несогласованности процессов планирования и бюджетного финансирования; в постоянной конкуренции электоральных и лоббистских методов представительства массовых и групповых интересов; в оспаривании официальных полномочий центров принятия решений неформальными и теневыми структурами и т.д. Отсюда можно говорить о специфике внешних и внутренних отношений государственного управления. Специалисты по государственному управлению по-разному подходят к определению видов конфликтов и способов их разрешения.

1. Конфликты между политическими и государственно-административными структурами и субъектами (групповыми и индивидуальными) управления. Они проявляются чаще всего в условиях переходного периода, когда государственная власть подвергается мощному давлению со стороны оппозиционных сил или отдельных государственных структур. Наиболее острые формы конфликт принимает тогда, когда отдельные ведомства пытаются встать на позиции, противоречащие политическому курсу правящего режима (или, если взять усложненный вариант, когда одни ведомства поддерживают линию законодательных органов вопреки позиции президента, а другие – наоборот). Если «мятежные» ведомства поддерживает оппозиция или же конфликт имеет место накануне очередных выборов, то спор двух уровней государственной власти способен перерасти в открытое политическое противоборство, следствием которого может стать падение существующего режима. Как правило, подобные конфликты быстро гасятся политическими структурами с помощью рычагов вертикального давления и неразрывно связанных с ними механизмов персональной ответственности государственных чиновников, путем реорганизации административной структуры и кадровых назначений.

2. Конфликты между государственно-административными структурами и организациями государственного и частного секторов. В конфликтах между государственными органами и предприятиями главным источником противоречий являются взаимоисключающие стремления сторон: государство пытается усилить (или ослабить) свой контроль, а государственные предприятия – освободиться от чрезмерной опеки со стороны министерств и ведомств (или наоборот – стремятся к защите со стороны государства). Чаще всего подобные конфликты вызываются стратегическими макроэкономическими действиями государства (либерально-монетарного или мобилизационного характера) или актив-

ностью определенных групп интересов. Развитие и урегулирование данных конфликтов имеет, как правило, преимущественно институализированный характер.

Сложнее отношения между государством и частным сектором. Причинами конфликтов здесь могут стать как неполное исполнение государством своих обязанностей (создание, например, четкой правовой базы и соответствующего надзора), монополизм на рынке определенных услуг, коррумпированность государственных чиновников, разрешительный характер учреждения частных структур и пр., так и неразвитость, и неорганизованность субъектов частного сектора, не способных отстоять свои интересы в споре с государственными органами.

Урегулирование конфликтов подобного рода зависит, с одной стороны, от совершенствования стиля деятельности государственных институтов в рыночных условиях и роста организованности частного сектора (образования различного рода союзов и партий, активного влияния на законотворческий процесс, развития навыков использования судебных инстанций, формирования определенного общественного климата), а с другой – от возможностей создания различного рода коалиций между частными и государственными сегментами общества для решения конкретных экономических, правовых и социальных задач.

3. Конфликты между государственными органами и другими организационно оформленными звеньями управления проистекают из такой практики управления, как «секторизация», которая означает, что различные ведомства имеют склонность формировать автономные программы своей деятельности, не всегда совпадающие с общегосударственными программами. В западных странах выработке того или иного государственного решения предшествуют длительные, многоступенчатые переговоры с близкими ведомствами, затем со «своими» группами интересов, политическими субъектами – партиями, фракциями парламента и т.п. Отсюда и такая характерная для Запада черта, как лоббизм, когда правительство ведет переговоры с устоявшимися, оформленными группами интересов. Эти переговоры ведутся как на основе писаных законов, регулирующих характер взаимоотношений различных субъектов при выработке, принятии и реализации решений, так и в соответствии с исторически сложившимися традициями, общепринятыми «правилами игры», как, скажем, это имеет место в Англии, где действует так называемая прецедентная система права.

Во избежание подобных конфликтов необходимо не только доводить до сведения общественности информацию о тех или иных решениях правительства, отдельных министерств, но и давать информацию о выгоде такого решения для страны в целом, и т.п.

4. Конфликты между государственными органами центрального, регионального и местного уровней относятся, как правило, к области нормативно-юридических конфликтов компетенционного характера. Причина их – неточные, неопределенные нормативные характеристики прав, обязанностей, ответственности и взаимоотношений между органами государственной власти и местным самоуправлением. Обострению противоречий между ними способствует отсутствие соответствующих законов, необходимых для регулирования конфликтов и разрешения проблемных ситуаций. Другая причина конфликтов компетенционного характера обусловлена устойчивостью плохой традиции «выходить» за пределы статуса органа. В силу неосведомленности, а нередко намеренно государственные органы вторгаются в сферу действия других, мешают им действовать целеустремленно и слаженно и берут на себя выполнение не свойственных им функций. Противостояние государственных органов влечет за собой конфликты между органами государств и населением, между центром и регионами, регионами и местными властями. Управление в итоге рассогласовывается, его эффективность падает.

Как же преодолеваются эти конфликты? Возможно несколько средств. Одно из них связано с более точной и предметной регламентацией компетенции органов государства. Другое - касается споров о компетенции, которые разрешаются судом. Наконец, разногласия между органами государственной власти разрешаются с помощью согласительных процедур, используемых президентом.

5. Внутриорганизационные конфликты в государственных учреждениях по своей природе мало чем отличаются от аналогичных конфликтов в организациях частного сектора. Выделим главное. Для государственных организаций характерно строгое разделение обязанностей в соответствии с правилами и нормами, закрепляющими определенную иерархию власти. Благодаря этому деятельность организации становится скоординированной и предсказуемой. Наличие структурных нормативных правил гасит и ослабляет возникающее напряжение. Большинство конфликтов в административных организациях носит рациональный характер. Поскольку каждое подразделение создается под какую-то цель, часто цели и задачи подразделений могут оказываться противоположными или конкурирующими, поскольку объективное противостояние целей может привести к так называемым позиционным конфликтам. Это конфликты между различными подразделениями, которые в свою очередь, делятся на конфликты между представителями администрации и специалистами за усиление влияния в организации, конфликты между непосредственно конкурирующими подразделениями за большее влияние на руководство, повышение своего статуса и веса. И, наконец, конфликты по поводу средств и методов руководства. Часто неоправданная жесткость, недоверие, неуважение к членам группы могут спровоцировать враждебность и конфликтное столкновение. Урегулирование административно-организационных конфликтов особо не отличается от методик урегулирования организационных конфликтов вообще. Следует особо отметить метод рационализации системы норм и правовых механизмов, улучшающих работу организации и снимающих «очаги» напряжения нормативно-институционального характера. Особую роль здесь играют политические и культурные особенности стран. Так, американская бюрократия принимает решение после совместного обсуждения с заинтересованными сторонами, а французские чиновники предпочитают передавать вопрос на рассмотрение арбитра, настаивая на беспристрастности обсуждения проблемы.

И все же, более распространенными и характерными для государственных организаций являются конфликты, обусловленные различиями в восприятии служащими сложившихся в той или иной организации профессиональных кодексов, культурных норм, писаных и неписаных правил, традиций, обычаев, ритуалов и пр.

6. Конфликты между государством и населением (проблема легитимности). Если государственная власть не отвечает интересам народа, не обеспечивает эффективность управления, то она теряет авторитет у населения. Падение авторитета власти, ее престижа, утрата общественного доверия – это острые сигналы конфликта между властью и обществом. Наиболее характерный конфликт – гражданское неповиновение, массовые протесты, выступления, демонстрации, пикетирование, забастовки. Еще опаснее создание альтернативных структур власти, незаконное наделение теми или иными правами общественных объединений, съездов, национальных конгрессов, формирование вооруженных отрядов. Все эти действия свидетельствуют о недоверии официальным властям и стремлении решать дела по собственному усмотрению. В этой связи резко обостряется проблема легитимности (т.е. правомочности власти) в ее теоретическом и прикладном аспектах.

Принцип легитимности сформировался в рамках классической теории демократии (теории общественного договора) как результат поиска формулы разрешения противоречия между необходимостью государственного порядка и недопустимостью произвола вла-

стителю. Согласно представлениям классических либералов, лишь та форма правления правомочна, которая гарантирует всеобщее и сознательное участие в политическом процессе и получает активную поддержку граждан. Узурпатору, недостойному правителю подданные имеют право не повиноваться. Более того, народ имеет право на восстание, если правитель злоупотребляет властью.

С точки зрения прикладной конфликтологии, легитимность не означает следования принципу «чем больше законов, тем меньше конфликтов», она требует добровольного согласия, готовности людей соблюдать установленный порядок. Если, например, какой-то закон устарел, а другой, отвечающий новым условиям, не принят, то роль эффективной институциональной процедуры может выполнять и незаконный (с точки зрения юриспруденции) акт, если он поддерживается значительной частью общества. И наоборот, если большинство не склонно исполнять тот или иной закон или указ, они становятся бессильными.

Чем сильнее поддержка, тем эффективнее сможет действовать государственный лидер и тем шире его возможности в случае необходимости использовать принудительные или непопулярные меры для выполнения принятого решения. Но если необходимая мера легитимности не достигнута и добровольное желание выполнять это решение у большинства населения отсутствует, то, следовательно, не признается и право управляющих органов на принуждение с целью реализации данного решения.

Очень важно также, от кого исходит то или иное решение. Если решение само по себе хорошее, а предлагающий его человек или орган непопулярен, то оно может не работать. С другой стороны, популярный человек может ввести собственный механизм, даже попирая имеющиеся нормы и установленные процедуры режима и заменяя их другими.

Имеющиеся исследования показывают, что при 30% недовольных или критически настроенных начинается дезориентация социальной системы, а при 50-60% – наступает кризис, развал. Из этого вытекает, что планку добровольного согласия при принятии и реализации решения желательно иметь на уровне 60-70%. Естественно, возникает вопрос: почему существует и часто возрастает степень недоверия к органам власти и отчуждения граждан от них? Один из очевидных ответов на этот вопрос – низкая эффективность деятельности органов государственной власти, их неумение решать и объяснять реальные проблемы, стоящие перед страной и ее гражданами. Здесь неминуемо встает проблема конфликтных взаимоотношений между государственными чиновниками и гражданами.

7. Конфликт между чиновниками и гражданами. Государство реализует свои функции через государственную службу. Обеспечивая результативность органов государственной власти, содействуя реализации законов, защищая права и законные интересы граждан и, тем самым, связывая общество и государство, государственная служба призвана отвечать за прочность и стабильность государственной жизни, реализацию на деле демократической сущности государства, поддержание жизнедеятельности и устойчивости общества в целом. Но, когда государственные чиновники подменяют служение общенациональным интересам своими корпоративными интересами, мы получаем один из самых значительных видов конфликтов в системе государственного управления – конфликт между гражданами и государственными служащими, поскольку нарушается система обратных связей между обществом и государством.

Главный источник данного вида конфликтов заключается в объективно существующем и постоянно воспроизводящемся противоречии между плюрализмом политической сферы общества и целостностью (единством, суверенностью) государственной власти. Ес-



ли бы удалось грамотно контролировать его и регулировать наиболее взрывоопасные участки взаимоотношений, возможно, удалось бы сделать более привлекательным имидж власти и значительно укрепить ее.

Поиску путей урегулирования конфликтов в государственно-административной сфере всегда придавалось особое значение, поскольку государство является символом стабильности и гарантом порядка. И этот поиск всегда находился в рамках универсальных стратегий компромисса и сотрудничества. В последнее время в государственном управлении значительные усилия направлены на технологии контроля и предупреждения конфликтов, когда упор делается на превентивные меры, связанные с выявлением конфликтных факторов, их анализом и попытками не допустить развития конфликтной ситуации до открытого противостояния.

При анализе способов урегулирования государственно-административных конфликтов следует помнить, что институциональной, юридической процедуре отводится решающее значение. Так, конфликты между ветвями власти должны всегда разрешаться легитимными, конституционными средствами. Ведь именно конституция описывает с достаточной полнотой компетенцию каждой из властей и тем самым представляет собой базу для разделения их функций. Что касается техники предупреждения и разрешения конфликтов между властями, то она включает систематические переговоры между главами и представителями соответствующих органов и ведомств (Президентом и парламентом, министрами и депутатами и т.д.), обмен документами, работу согласительных комиссий и т.п.

Разрешение нормативно-юридических конфликтов компетенционного характера происходит путем согласования правовых актов. Согласование правовых актов возможно в различных формах, основными из которых являются отмена одного или обоих конкурирующих актов, признание акта недействительным, внесение в него поправок или дополнений, издание нового акта.

В урегулировании внутриорганизационных конфликтов в государственных учреждениях преобладающим должен быть метод рационализации.

Помимо общих принципов и методик разрешения социальных конфликтов должны существовать структуры, обеспечивающие государственное управление ими.

Особую роль при урегулировании конфликтов в сфере государственного управления должен играть Конституционный Суд. Его можно отнести к числу тех механизмов «сдержек и противовесов», которые поддерживают баланс трех ветвей власти и играют важную роль в сохранении и укреплении принципов демократического правового государства. Он выполняет важную предупредительную, сдерживающую функцию в разрешении государственно-правовых конфликтов.

### **Вопросы для обсуждения**

1. Основные причины возникновения конфликтов в системе государственного и муниципального управления
2. Законодательные основы регулирования конфликтов в системе государственного и муниципального управления
3. Создание комиссий по регулированию конфликтов в системе государственного и муниципального управления (Указ №269 от 03.03.2007 «О комиссиях по соблюдению

требований к служебному поведению государственных гражданских служащих РФ и урегулированию конфликта интересов»)

**Литература: 1,2,3,4,5,6.**

### **Практическое занятие 7-8. Исследование направлений профилактики возникновения конфликтов в системе государственной и муниципальной службы**

**Цель** – Исследование направлений профилактики возникновения конфликтов в системе государственной и муниципальной службы

**Знания и умения, приобретаемые студентом в результате освоения темы практического занятия, формируемые компетенции или их части:**

В процессе изучения дисциплины студенты должны: знать Антикоррупционное законодательство, Этику поведения государственного и муниципального служащего о профилактике возникновения конфликтов в системе государственного и муниципального управления

**В процессе изучения данной темы формируются следующие компетенции:** ОПК-1, ОПК-7

**Актуальность темы.** Специфика конфликтов в государственных структурах определяется во многом причинами, порождающими то или иное противоречие, следовательно, выявление последних является первым и неотъемлемым шагом разрешения конфликтной ситуации.

#### **Теоретическая часть**

Анализируя многочисленные технологии управления конфликтами, можно выделить те, которые представляют особый интерес в сфере государственного и муниципального управления.

Системе государственного управления при всей видимости ее структурной целостности и упорядоченности присуща некая функциональная раздробленность. Это выражается в стремлении отдельных правительственных и региональных структур к присвоению и дублированию управленческих функций других, в том числе и вышестоящих государственных органов; в хронической несогласованности процессов планирования и бюджетного финансирования; в постоянной конкуренции электоральных и лоббистских методов представительства массовых и групповых интересов; в оспаривании официальных полномочий центров принятия решений неформальными и теневыми структурами, и т.д. Поскольку на государственном уровне перераспределяются громадные материальные ресурсы, постольку возникающие на этой почве острейшие противоречия отличаются закамуфлированностью, непроявленностью для общественного мнения.

В связи со специфичностью внешних и внутренних отношений, существующих в государственно-административной сфере, выделяют несколько наиболее распространенных здесь видов конфликтов, а также формы и способы их разрешения:

а) конфликты между политическими и государственно-административными структурами и субъектами (групповыми и индивидуальными) управления. Они проявляются чаще всего в условиях переходного периода, когда государственная власть подвергается мощному давлению со стороны оппозиционных сил или отдельных государственных структур. Наиболее острые формы конфликт принимает тогда, когда отдельные ведомства пытаются встать на позиции, противоречащие политическому курсу правящего режима (или, если взять усложненный вариант, когда одни ведомства поддерживают линию законодательных органов вопреки позиции президента, а другие - наоборот). Если «мятежные» ведомства поддерживает оппозиция или же конфликт имеет место накануне очередных выборов, то спор двух уровней государственной власти способен перерасти в открытое политическое противоборство, следствием которого может стать падение существую-

щего режима. Как правило, подобные конфликты быстро гасятся политическими структурами с помощью рычагов вертикального давления и неразрывно связанных с ними механизмов персональной ответственности государственных чиновников, путем реорганизации административной структуры и кадровых назначений.

б) конфликты между государственно-административными структурами и организациями государственного и частного секторов. В конфликтах между государственными органами и предприятиями главным источником противоречий являются взаимоисключающие стремления сторон: государство пытается усилить (или ослабить) свой контроль, а госпредприятия — освободиться от чрезмерной опеки со стороны министерств и ведомств (или наоборот стремятся к защите со стороны государства). Чаще всего подобные конфликты вызываются стратегическими макроэкономическими действиями государства (либерально-монетарного или мобилизационного характера) или активностью определенных групп интересов. Развитие и урегулирование данных конфликтов имеет, как правило, преимущественно институализированный характер.

Сложнее отношения между государством и частным сектором. Причинами конфликтов здесь могут стать как неполное исполнение государством своих обязанностей (создание, например, четкой правовой базы и соответствующего надзора), монополизм на рынке определенных услуг, коррумпированность государственных чиновников, разрешительный характер учреждения частных структур и пр., так и неразвитость, и неорганизованность субъектов частного сектора, не способных отстоять свои интересы в споре с государственными органами.

Урегулирование конфликтов подобного рода зависит от совершенствования стиля деятельности государственных институтов в рыночных условиях и роста организованности частного сектора (образования различного рода союзов и партий, активного влияния на законотворческий процесс, развития навыков использования судебных инстанций, формирования определенного общественного климата), с одной стороны, а с другой - от возможностей создания различного рода коалиций между частными и государственными сегментами общества для решения конкретных экономических, правовых и социальных задач.

в) конфликты между государственными органами и другими организационно оформленными звеньями управления проистекают из такой характеристики российской практики управления, как «секторизация», которая означает, что различные ведомства имеют склонность формировать автономные программы своей деятельности, не всегда совпадающие с общегосударственными. Практика функциональной раздробленности существует и на Западе, однако она существенно отличается от российской. В западных странах выработка того или иного государственного решения предшествуют длительные, многоступенчатые переговоры с близкими ведомствами, затем со «своими» группами интересов, политическими субъектами, партиями, фракциями парламента и т.п. Отсюда и такая характерная для Запада черта, как лоббизм, когда правительство ведет переговоры с устоявшимися, оформленными группами интересов. Эти переговоры ведутся как на основе писаных законов, регулирующих характер взаимоотношений различных субъектов при выработке, принятии и реализации решений, так и в соответствии с исторически сложившимися традициями, общепринятыми «правилами игры», как, скажем это имеет место в Англии, где действует так называемая прецедентная система права. Нельзя сказать, что группы интересов в России не участвуют в процессе принятия решений. Часто приходится слышать заявления со стороны представителей официальной власти, депутатского корпуса и т.д. о действиях директорского, аграрного лобби, групп давления. Но эти процессы согласования интересов между ними окутаны покровом секретности. О подобных действиях можно судить по решениям правительства, отдельных министерств, которые, выдав, скажем, лицензию на продажу (покупку) товаров той или иной фирме и т.п., не доводят до сведения общественности не только основания выбора конкретной фирмы, но и информацию о выгоде такого решения для страны в целом, и т.п.

г) конфликты между государственными органами центрального, регионального и местного уровней. Ввиду сложности процесса федеративного строительства российского государства и соответствующего ему аппарата возникает множество нормативно-юридических конфликтов компетенционного характера. Причина их — неточные, неопределенные нормативные характеристики прав, обязанностей, ответственности и взаимоотношений между федеральными органами и органами государственной власти субъектов федерации, между органами государственной власти и местным самоуправлением. Отчасти эту проблему снимают договоры между субъектами федерации и федеральным центром. Все договоры, которые заключались до сих пор и будут заключены в будущем, неизменно исходят из главенства федеральной Конституции, уточняя лишь сферы компетенции федерального центра и региона.

Обострению противоречий между Российской Федерацией и ее субъектами способствует отсутствие пакета многих актуальных законов, необходимых для дальнейшего регулирования конфликтов и разрешения проблемных ситуаций: закон о статусе субъектов федерации и об изменении этого статуса; о федеральных территориях и т.д. Правовые тупики во взаимоотношениях между центром и регионами стали причиной многих конфликтов.

Другая причина конфликтов компетенционного характера — в устойчивости плохой традиции «выходить» за пределы статуса органа. В силу неосведомленности, а нередко намеренно государственные органы вторгаются в сферу действия других, мешают им действовать целеустремленно и слаженно и берут на себя выполнение не свойственных им функций. Противостояние государственных органов влечет за собой конфликты между органами государства и населением, между центром и регионами, регионами и местными властями. Управление в итоге рассогласовывается, его эффективность падает.

Как же преодолеваются эти конфликты? Возможно несколько средств. Одно из них связано с более точной и предметной регламентацией компетенции органов государства. Другое касается споров о компетенции, которые разрешаются судом. Наконец, разногласия между органами государственной власти разрешаются с помощью согласительных процедур, используемых президентом.

д) внутриорганизационные конфликты в государственных учреждениях. Выделим главное. Для административно-государственных организаций характерно строгое разделение обязанностей в соответствии с правилами и нормами, закрепляющими определенную иерархию власти. Благодаря этому деятельность организации становится скоординированной и предсказуемой. Наличие структурных нормативных правил гасит и ослабляет возникающее напряжение. Урегулирование административно-организационных конфликтов особо не отличается от методик регулирования организационных конфликтов вообще.

е) конфликт между государством и населением (проблема легитимности). Если государственная власть не отвечает интересам народа, не обеспечивает эффективность управления, то она теряет авторитет у населения. Падение авторитета власти, ее престижа, утрата общественного доверия — это острые сигналы конфликта между властью и обществом. Наиболее характерный конфликт — гражданское неповиновение: массовые протестные выступления, демонстрации, пикетирование, забастовки. Еще опаснее создание альтернативных структур власти, незаконное наделение теми или иными правами общественных объединений, съездов, национальных конгрессов, формирование вооруженных отрядов. Все эти действия свидетельствуют о недоверии официальным властям и стремлении решать дела по собственному усмотрению. В этой связи резко обостряется проблема легитимности (то есть правомочности власти) в ее теоретическом и прикладном аспектах. Принцип легитимности сформировался в рамках классической теории демократии (теории общественного договора) как результат поиска формулы разрешения противоречия между необходимостью государственного порядка и недопустимостью произвола властителя.

Имеющиеся исследования показывают, что при 30% недовольных или критически настроенных начинается дезориентация социальной системы, а при 50 - 60% наступает

кризис, развал. Из этого вытекает, что планку добровольного согласия при принятии и реализации решения желательно иметь на уровне 60-70% [30]. Естественно возникает вопрос: почему существует и часто возрастает степень недоверия к органам власти и отчуждения граждан от них? Один из очевидных ответов на этот вопрос - низкая эффективность деятельности органов государственной власти, их неумение решать и объяснять реальные проблемы, стоящие перед страной и ее гражданами. Здесь неминуемо встает проблема конфликтных взаимоотношений между государственными чиновниками и гражданами.

ж) конфликт между чиновниками и гражданами. Государство реализует свои функции через государственную службу. Обеспечивая результативность органов государственной власти, содействуя реализации законов, защищая права и законные интересы граждан и тем самым, связывая общество и государство, государственная служба призвана отвечать за прочность и стабильность государственной жизни, реализацию на деле демократической сущности государства, поддержание жизнедеятельности и устойчивости общества в целом. Но когда государственные чиновники подменяют служение общенациональным интересам своими корпоративными интересами, мы получаем один из самых значительных видов конфликтов в системе государственного управления - конфликт между гражданами и госслужащими, поскольку нарушается система обратных связей между обществом и государством.

Поиску путей урегулирования конфликтов в государственно-административной сфере всегда придавалось особое значение, поскольку государство является символом стабильности и гарантом порядка. И этот поиск всегда находился в рамках универсальных стратегий компромисса и сотрудничества. В последнее время в государственном управлении значительные усилия направлены на технологии контроля и предупреждения конфликтов, когда упор делается на превентивные меры, связанные с выявлением конфликтогенных факторов, их анализом и попытками не допустить развития конфликтной ситуации до открытого противостояния.

При анализе способов урегулирования государственно-административных конфликтов следует помнить, что институциональной, юридической процедуре отводится решающее значение. Так, конфликты между ветвями власти должны всегда разрешаться легитимными, конституционными средствами. Ведь именно конституция описывает с достаточной полнотой компетенцию каждой из властей и тем самым представляет собой базу для разделения их функций. Что касается техники предупреждения и разрешения конфликтов между властями, то она включает систематические переговоры между главами и представителями соответствующих органов и ведомств (президентом и парламентом, министрами и депутатами и т.д.), обмен документами, работу согласительных комиссий и т.п.

Разрешение нормативно-юридических конфликтов компетенционного характера происходит путем согласования правовых актов. Согласование правовых актов возможно в различных формах, основными из которых являются отмена одного или обоих конкурирующих актов, признание акта недействительным, внесение в него поправок или дополнений, издание нового акта. Для устранения противоречий между актами на федеральном уровне используются парламентские слушания, встречи и переписка между представителями законодательной и исполнительной властей, достижение компромиссов между точками зрения государственных учреждений.

В урегулировании внутриорганизационных конфликтов в государственных учреждениях преобладающим должен быть метод рационализации. Поскольку административные организации отличаются прежде всего рациональным распределением власти и компетенции в организации, постольку создание продуманной системы рациональных правил часто гасит и ослабляет напряжение (но до конца не снимает конфликт). Улучшение действия механизма правил, норм, приказов, продуманная система ротации или служебного роста, наличие третейского суда способствуют снятию конфликтных трений и улаживанию споров. Но следует помнить, что рациональные методы срабатывают главным образом в организациях с хорошо поставленной дисциплиной, а также при относи-

тельно уравновешенном общественном сознании, при не очень интенсивном течении конфликта. Когда конфликт приобретает слишком резкую форму противостояния, обычно прибегают к самому радикальному организационному методу изменению структуры организации, что влечет за собой ликвидацию старых и создание новых отделов, пересмотр отношений между подразделениями, перевод сотрудников в различные отделы. Этому всегда сопутствует смена руководства, назначение естественных лидеров вместо формальных.

Некоторое движение в данном направлении есть и в нашей стране. Так, откликом на многочисленные конфликты в сфере действия СМИ стало создание Судебной палаты по информационным спорам при Президенте РФ. Предотвращать либо способствовать прекращению забастовок призвана Служба по разрешению коллективных трудовых споров при Министерстве труда и социального развития. Для контроля за соблюдением заключенного в 1994 г. Договора об общественном согласии была создана так называемая Согласительная комиссия. Однако говорить о серьезной разветвленной налаженной системе конфликтологической службы внутри российского государства рано...

Особую роль при урегулировании конфликтов в сфере государственного управления должен играть Конституционный Суд РФ. Его можно отнести к числу тех механизмов «сдержек и противовесов», которые поддерживают баланс трех ветвей власти и играют важную роль в сохранении и укреплении принципов демократического правового государства. Он выполняет важную предупредительную, сдерживающую функцию в разрешении государственно-правовых конфликтов.

Вывод: В целом, конфликты в государственно-административной сфере играют чрезвычайно важную роль. Они сигнализируют власти и обществу о существующих противоречиях, требующих своего разрешения, о несовпадении позиций граждан, о существующих разногласиях; заставляют власти пересматривать свои цели, решения, курс в целом; стимулируют действия, способные поставить ситуацию под контроль, преодолеть определенное возбуждение и трудности в управленческом процессе. Они также способствуют поиску новых средств и сил, обновляющих саму государственно-административную систему, «выбраковывая» старое и отжившее и тем самым обеспечивая механизм ее развития и адаптации к новым, изменившимся условиям. Ведь дестабилизация возникает не потому, что существуют конфликты, а из-за неумения разрешать назревшие общественные противоречия или из-за их игнорирования. По справедливому замечанию немецкого конфликтолога Р. Дарендорфа, человеческая свобода вообще и свобода политического выбора в частности «существует лишь в мире регулируемого конфликта». Поэтому только непрерывное выявление и урегулирование конфликтов может считаться условием нормального развития общества и всех его институтов.

#### **Вопросы для обсуждения**

1. Антикоррупционное законодательство
2. Этика поведения государственного и муниципального служащего
3. Профилактика возникновения конфликтов в системе государственного и муниципального управления

#### **Литература: 1,2,3,4,5,6**

**Практическое занятие 7-8.** Исследование направлений профилактики возникновения конфликтов в системе государственной и муниципальной службы

**Цели:** расширить и закрепить знания по профилактике возникновения конфликтов

**Знания и умения, приобретаемые студентом в результате освоения темы практического занятия, формируемые компетенции или их части:** в процессе изучения дисциплины студенты должны знать понятие и сущность профилактических действий и мероприятий в системе государственного и муниципального управления в области конфликтов

**В процессе изучения данной темы формируются следующие компетенции:** ОПК-1, ИД-3, ОПК-7, ИД 2,3

**Актуальность темы** Одну из самых многочисленных разновидностей социально-политических конфликтов, которые возникают из-за различий интересов, соперничества и борьбы всевозможных институтов и государственных структур по поводу перераспределения и реализации публичной власти. Следовательно, объект конфликтов в системе государственного управления - распоряжение властью, а предметно-содержательную основу образует пересечение политико-правовых, социально-экономических, организационно-административных и других аспектов.

### **Теоретическая часть**

Поиску путей урегулирования конфликтов и противоречий в системе государственного управления всегда придавалось особое значение, поскольку государство является символом стабильности и гарантом порядка. И этот поиск всегда находился в рамках универсальных стратегий компромисса и сотрудничества. В последнее время в государственном управлении значительные усилия направлены на технологии контроля и предупреждения конфликтов, когда упор делается на превентивные меры, связанные с выявлением конфликтогенных факторов, их анализом и попытками не допустить развития конфликтной ситуации до открытого противостояния.

При анализе способов урегулирования государственно-административных конфликтов следует помнить, что институциональной, юридической процедуре отводится решающее значение. Так, конфликты между ветвями власти должны всегда разрешаться легитимными, конституционными средствами. Ведь именно конституция описывает с достаточной полнотой компетенцию каждой из властей и тем самым представляет собой базу для разделения их функций. Что касается техники предупреждения и разрешения конфликтов между властями, то она включает систематические переговоры между главами и представителями соответствующих органов и ведомств (Президентом и парламентом, министрами и депутатами и т.д.), обмен документами, работу согласительных комиссий и т.п.

Разрешение нормативно-юридических конфликтов компетенционного характера происходит путем согласования правовых актов. Согласование правовых актов возможно в различных формах, основными из которых являются отмена одного или обоих конкурирующих актов, признание акта недействительным, внесение в него поправок или дополнений, издание нового акта.

Помимо общих принципов и методик разрешения социальных конфликтов должны существовать структуры, обеспечивающие государственное управление ими.

Особую роль при урегулировании конфликтов в сфере государственного управления должен играть Конституционный Суд. Его можно отнести к числу тех механизмов «сдержек и противовесов», которые поддерживают баланс трех ветвей власти и играют важную роль в сохранении и укреплении принципов демократического правового государства. Он выполняет важную предупредительную, сдерживающую функцию в разрешении государственно-правовых конфликтов.

Согласно статье 11 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79 - ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» можно предложить следующий порядок предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе:

1. Государственный или муниципальный служащий обязан принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов.

2. Государственный или муниципальный служащий обязан в письменной форме уведомить своего непосредственного начальника о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно.

3. Представитель нанимателя, если ему стало известно о возникновении у государственного или муниципального служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, обязан принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов.

4. Предотвращение или урегулирование конфликта интересов может состоять в изменении должностного или служебного положения государственного или муниципального служащего, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей в установленном порядке, и (или) в отказе его от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов.

5. Предотвращение и урегулирование конфликта интересов, стороной которого является государственный или муниципальный служащий, осуществляются путем отвода или самоотвода государственного, или муниципального служащего в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

6. В случае если государственный или муниципальный служащий владеет ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций), он обязан в целях предотвращения конфликта интересов передать принадлежащие ему ценные бумаги, акции (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В целом, конфликты в государственной сфере играют чрезвычайно важную роль. Они сигнализируют власти и обществу о существующих противоречиях, требующих своего разрешения, о несовпадении позиций граждан, о существующих разногласиях; заставляют власти пересматривать свои цели, решения, курс в целом; стимулируют действия, способные поставить ситуацию под контроль, преодолеть определенное возбуждение и трудности в управленческом процессе.

Одной из важных характеристик социальных конфликтов является их субординационная направленность; по вертикали (вверх и вниз) и по горизонтали (на равных должностных уровнях).

Анализ данных, полученных в результате социологического опроса респондентов, показывает, что далеко не каждое противоречие, возникающее в деятельности и общении молодых государственных служащих в процессе их взаимодействия с различными должностными лицами и гражданами, перерастало в конфликт.

Конфликты, одной из сторон, в которых выступал молодой работник, составляли 37% от общей массы противоречий, причем подавляющее большинство конфликтов (19,7%) возникали на почве деловых взаимоотношений и лишь 7% конфликтов из общего числа противоречий протекали преимущественно на фоне личных неприязненных отношений.

Важно подчеркнуть, что конфликтов на сугубо личностной основе во взаимоотношениях молодых государственных служащих с работниками администрации города и районов, а также с гражданами вообще не было отмечено. Сравнительно редко (в 36 случаях из 247) были зафиксированы противоречия между молодыми работниками с вышестоящими руководителями, т.е. по вертикали вверх.

Во взаимоотношениях молодых госслужащих с работниками администрации города конфликты также возникали редко. Они были отмечены лишь у 31 молодых госслужащих из 280, однако примерно одна треть противоречий между указанными должностными лицами достигала фазы конфликта. Эта группа конфликтов в основном протекала на деловой основе.



Значительное место во внутренней сфере управления занимали противоречия и конфликты молодого работника, стоящего на руководящей должности среднего звена, со своими подчиненными (младший руководящий состав). Примечательно, что 54 из 280 опрошенных, т.е. 23,8% молодых госслужащих особо отметили противоречия, возникшие у них с подчиненными, которые являлись более старшими по возрасту, чем их начальники<sup>56</sup>. Из общего числа противоречий между этими должностными лицами 40% составили конфликты.

Неправильное восприятие среды функционирования государственной службы, специфики города, профессионального состава населения, циклов работы предприятий в ряду других причин возникающих противоречий наблюдается сравнительно редко. Это отметили только 25 руководителей из 280, однако почти каждое четвертое противоречие из этой группы перерастает в конфликт.

Противоречия в деятельности и общении руководителя подразделения, связанные с обилием информации, документов, заявлений, разнообразием вопросов, подлежащих разрешению, большим количеством подчиненных и косвенно соотнесенным с таким положением дел запаздыванием анализа и оценки оперативной обстановки, составляют 9%. Уровень конфликтности в связи с отмеченными обстоятельствами сравнительно высок - 51%.

С помощью методики социометрического исследования было выявлено, что характер конфликтов зависит от уровня развития коллектива. В недостаточно сплоченных коллективах госслужащих из каждых 10 конфликтов три носят преимущественно созидательный характер, а семь возникают на фоне неприязненных взаимоотношений и влекут за собой, как правило, негативные последствия. В этих коллективах чаще проявляются такие конфликты, как постоянное недовольство работника, обладающего опытом работы, новичком, жалобы молодого работника на то, что старший коллега не только не делится с ним опытом, но и постоянно подчеркивает его неопытность или упрекает в неумении работать. В коллективах с невысоким уровнем развития чаще встречаются конфликты, связанные с нездоровым соперничеством, а иногда и с унижением друг друга, с частыми взаимными обвинениями за провалы в работе.

В работе приведены и другие результаты, определяющие общую характеристику конфликтов во внутренней сфере управления и конфликтности как количественно и качественно обобщенного признака, присущего острым противоречиям, возникающим в различных управленческих званиях и на разных уровнях управления.

Теоретический анализ проблемы и полученные эмпирические данные позволяют выдвинуть рекомендации по повышению эффективности социального управления в системе госслужбы.

Особенности разрешения конфликтов руководителями обнаруживаются и в зависимости от уровня управления. В целях установления различий в ориентации на разрешение конфликтов у руководителей различных уровней управления был применен метод социально-психологического тренинга - группового обсуждения конфликтной ситуации, состоящей из ряда эпизодов.

Полученные данные показали, что среди руководителей среднего уровня ориентация на разрешение конфликтов на личностной основе почти в два раза чаще проявляется по сравнению с ориентацией на официальное разрешение конфликта<sup>58</sup> (соответственно 49,8% и 34,2%). В группе заместителей руководителей установка на официальное разрешение конфликтов, наоборот, преобладает над стремлением к разрешению конфликтов на личностной основе (54,5% и 32,9%). Смешанный тип ориентации в подходах к разрешению конфликтов относительно чаще встречается среди руководителей подразделений, чем среди заместителей руководителей (11,9% и 8,3%).

На основании приведенных данных и выборочных бесед с указанными руководителями можно сделать вывод, что руководители на высшем уровне разрешают возникающие конфликты преимущественно официальным путем. Руководители, в большинстве случаев ориентируясь на разрешение конфликта на личностной основе, стремятся локали-

зовать конфликт посредством личных неофициальных конфликтов. Часть из них объясняет это нежеланием предавать огласке конфликты, имеющие место в коллективе.

Целесообразность же разрешения конфликтов официальным или неофициальным путем зависит от причин конфликта, его направленности, прогнозируемых последствий и от того влияния, которое он может оказать на отношения в коллективе и на служебную деятельность.

Не менее важным для практики руководства людьми и совершенствования системы управления является профилактика конфликтов. Предупреждение конфликтов, таящих в себе негативные последствия для коллектива организации госструктуры, зависит от многих факторов. К их числу можно отнести: состояние оперативной обстановки; материально-техническое оснащение; профессиональную подготовку; уровень организаторской работы; степень зрелости коллектива и социально- психологической атмосферы в нем; индивидуальные особенности руководителя и подчиненного; продолжительность работы руководителя в данном коллективе.

Основные направления профилактики конфликтов, дезорганизующих коллектив и отрицательно сказывающихся на результатах служебной деятельности, определяются одновременным и параллельным решением вопросов охраны общественного порядка и борьбы с преступностью в данном регионе и задачами, стоящими перед руководителями по формированию правильных взаимоотношений в коллективе работников. В недостаточно сплоченных коллективах руководителям приходится уделять больше внимания профилактике конфликтов, возникающих на личной основе, а не на почве взаимной требовательности и совершенствования служебной деятельности. Это происходит из-за того, что в коллективе с невысоким уровнем развития задачи совместной деятельности нередко отходят на задний план, работники даже внутри одного подразделения или службы недостаточно ориентированы друг в друге, проблема совместимости еще далека от своего разрешения, стабильный состав, профессиональное ядро коллектива еще не сложилось.<sup>63</sup> Профилактика в этих случаях связана со стабилизацией коллектива, принятием мер к укреплению среднего и низового звена.

### **Вопросы для обсуждения**

- 1.Антикоррупционное законодательство
2. Этика поведения государственного и муниципального служащего
- 3.Профилактика возникновений конфликтов в системе государственного и муниципального управления

**Литература: 1,2,3,4,5,6.**

## РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Кабашов, С.Ю. Морально-этические и правовые основы государственного и муниципального управления: профессиональная этика, кадровая политика, планирование карьеры и противодействие коррупции: учебное пособие / С.Ю. Кабанов; Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. - М.: Издательский дом «Дело», 2014. - 217 с.: ил. - Библ. в кн. - ISBN 978-5-7749-0944-5; То же [Электронный ресурс]. - URL: <http://biblioclub.ru/index.php?page=book&id=442886> (02.08.2017).
2. Шарков, Ф.И. Общая конфликтология : учебник / Ф.И. Шарков, В.И. Сперанский ; Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации ; под общ. ред. Ф.И. Шаркова. - М.: Дашков и ко, 2015. - 240 с.: ил. - Библиогр. в кн. - ISBN 978-5-394-02402-3; То же [Электронный ресурс]. - URL: <http://biblioclub.ru/index.php?page=book&id=255820> (02.08.2017).
3. Решетникова К.В. Конфликты в системе управления [Электронный ресурс]: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Менеджмент организаций», «Государственное и муниципальное управление», «Управление персоналом» / К.В. Решетникова — Электрон. текстовые данные. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. — 175 с. — Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/66269.html>. — ЭБС «IPRbooks»
4. <http://biblioclub.ru> (Сайт ЭБС «Университетская библиотека онлайн»)
5. <http://www.economicus.ru/nfpk/pe.php> (Образовательный портал «Economicus.ru»)
6. <http://www.consultant.ru/> (Официальный сайт компании «Консультант- Плюс»).
7. <http://www.garant.ru/> (Сайт информационно-правового портала «Гарант»).
8. <http://fcior.edu.ru/> (Сайт федерального центра информационно-образовательных ресурсов).

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ  
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«СЕВЕРО-КАВКАЗСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

**МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ ПО ОРГАНИЗАЦИИ И  
ПРОВЕДЕНИЮ САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ РАБОТЫ**  
по дисциплине «Конфликты в системе государственного и муниципального  
управления»  
для студентов направления подготовки Государственное и муниципальное  
управление  
направленность (профиль): «Региональное управление»

**Пятигорск  
2024**

## **Содержание**

1. Предисловие

2. Методические рекомендации к самостоятельной подготовке

3/. Рекомендуемая литература

## Предисловие

Конфликты в сфере государственного управления по своей природе представляют собой одну из самых многочисленных разновидностей социально-политических конфликтов, которые возникают из-за различий интересов, соперничества и борьбы всевозможных институтов и государственных структур по поводу перераспределения и реализации публичной власти. Следовательно, объект конфликтов в сфере государственного управления – распоряжение властью, а предметно-содержательную основу образует пересечение политико-правовых, социально-экономических, организационно-административных и других аспектов.

Конфликты в сфере государственного управления представляют собой форму взаимодействия государственно-политических институтов, организаций и лиц, осуществляющих власть в рамках определенной государственной системы, но занимающих в ней различные позиции. Конфликты в сфере государственного управления следует рассматривать как сложную систему, которая изначально включает в себе целый ряд противоречий. Однако это дает ей возможность приспосабливаться к постоянно меняющимся условиям и развиваться. Поэтому конфликты являются основой механизма адаптации государственно-административной сферы, так как, с одной стороны, они позволяют отследить существующие противоречия, а, с другой, – если умело управлять конфликтами, возможно, добиться повышения эффективности всей системы. Таким образом, конфликты в системе государственного управления могут вести к позитивным изменениям и не быть только деструктивным явлением.

Курс «Конфликты в системе государственного и муниципального управления» дает базовые знания в области изучения конфликтов в системе государственного и муниципального управления. В предлагаемых методических указаниях рассматривается сущность и специфика конфликтов в этой сфере, принципы и методы управления конфликтами; нормы законодательства Российской Федерации и служебной этики в профессиональной деятельности государственного служащего, формирование навыков диагностики конфликтов в организации, формирование навыков диагностики конфликтов в организации и другое.

Материал курса обеспечивает знание специфики конфликтов в сфере государственного и муниципального управления.

*Цель освоения дисциплины* заключается в формировании набора профессиональных компетенций бакалавра по направлению подготовки Государственное и муниципальное управление, (направленность (профиль): «Региональное управление») в сфере конфликтов в системе государственного и муниципального управления.

*Задачи дисциплины:*

- *формирование знаний принципов и методов управления конфликтами;*
- *формирование навыков диагностики конфликтов в организации;*
- *формирование системных знаний о основах возникновения конфликтов в системе государственной и муниципальной службы;*
- *исследование направлений профилактики возникновения конфликтов в системе государственной и муниципальной службы;*
- *изучение типологий конфликтов и конфликтов интересов.*

Компетенции обучающегося, формируемые в результате освоения дисциплины:

ОПК-1. Способен обеспечивать приоритет прав и свобод человека; соблюдать нормы законодательства Российской Федерации и служебной этики в своей профессиональной деятельности

Знать: нормы законодательства Российской Федерации и служебной этики в своей профессиональной деятельности

Уметь: определять круг задач в рамках поставленной цели и выбирать оптимальные способы их решения, исходя из действующих правовых норм, имеющихся ресурсов и ограничений;

Владеть: обеспечивать приоритет прав и свобод человека;

ОПК-7. Способен осуществлять внутриорганизационные и межведомственные коммуникации, обеспечивать взаимодействие органов власти с гражданами, коммерческими организациями, институтами гражданского общества, средствами массовой информации

Знать: специфику внутриорганизационных и межведомственных коммуникаций

Уметь: устанавливать, поддерживать и развивать межличностные и деловые отношения; анализировать процессы коммуникации в организации и выявлять области их улучшения; анализировать внешнюю и внутреннюю среду организации, выявлять ее ключевые элементы и оценивать их влияние на организацию; выявлять слабые и сильные стороны сотрудников; выражать мысли; эффективно слышать и слушать партнера.

Владеть: Владеет приемами общения и контролирования коммуникации; навыками налаживания внешних и внутренних коммуникаций в организации; современными технологиями влияния на индивидуальное и групповое поведение в организации; методами установления контакта, использования эффективной стратегии взаимодействия органов власти с гражданами, коммерческими организациями, институтами гражданского общества, средствами массовой информации

Компетенции обучающегося, формируемые в результате освоения дисциплины:

| № п/п                                   | Содержание компетенции                                                                                                                                                                                                               | Шифр                |
|-----------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| <b>Общепрофессиональные компетенции</b> |                                                                                                                                                                                                                                      | <b>ОПК 1, ОПК-7</b> |
| 1.                                      | Способен обеспечивать приоритет прав и свобод человека; соблюдать нормы законодательства Российской Федерации и служебной этики в своей профессиональной деятельности                                                                | ОПК -1              |
| 2.                                      | Способен осуществлять внутриорганизационные и межведомственные коммуникации, обеспечивать взаимодействие органов власти с гражданами, коммерческими организациями, институтами гражданского общества, средствами массовой информации | ОПК-7               |

Структура и компонентный состав компетенции

| Перечень компонентов                                                                                                                                                                                                       | Технологии формирования компетенции    | Средства и технологии оценки |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|------------------------------|
| Применяя знания о сущности этики в служебной деятельности. соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина; нормы законодательства Российской Федерации и служебной этики в своей профессиональной деятельности | Лекции<br>Самостоятельная работа       | Собеседование, тестирование  |
| Применяя знания о сущности организационных и межличностных коммуникациях, обеспечивает взаимодействие органов власти с гражданами, коммерче-                                                                               | Практические работы<br>Самостоятельная | Собеседование, тестирование  |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                               |                 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|-----------------|
| скими организациями, институтами гражданского общества, средствами массовой информации; владеет приемами общения и контролирования коммуникации; навыками налаживания внешних и внутренних коммуникаций в организации; современными технологиями влияния на индивидуальное и групповое поведение в организации; методами установления контакта, использования эффективной стратегии взаимодействия органов власти с гражданами, коммерческими организациями, институтами гражданского общества, средствами массовой информации | работа                                        |                 |
| Владеет навыками взаимодействия в ходе служебной деятельности в соответствии с этическими требованиями к служебному поведению, исходя из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют основной смысл и содержание деятельности как государственных органов, так и гражданских служащих                                                                                                                                                                                              | Практические работы<br>Самостоятельная работа | Зачет с оценкой |

### Общая характеристика самостоятельной работы студента при изучении дисциплины

Целью самостоятельной работы студентов по дисциплине «Конфликты в системе государственного и муниципального управления» является овладение фундаментальными знаниями, профессиональными умениями и навыками деятельности по профилю, опытом творческой, исследовательской деятельности. Самостоятельная работа студентов способствует развитию самостоятельности, ответственности и организованности, творческого подхода к решению проблем учебного и профессионального уровня.

Задачами самостоятельной работы по дисциплине «Социальное предпринимательство и некоммерческая деятельность» являются:

- систематизация и закрепление полученных теоретических знаний и практических умений студентов;
- углубление и расширение теоретических знаний;
- формирование умений использовать нормативную, правовую, справочную документацию и специальную литературу;
- развитие познавательных способностей и активности студентов: творческой инициативы, самостоятельности, ответственности и организованности;
- формирование самостоятельности мышления, способностей к саморазвитию, самосовершенствованию и самореализации;
- развитие исследовательских умений;
- использование материала, собранного и полученного в ходе самостоятельных занятий на семинарах, на практических и лабораторных занятиях, при написании курсовых работ и выпускной квалификационной работы.

### Работа с литературой

Для успешного освоения дисциплины, необходимо самостоятельно детально изучить представленные темы по рекомендуемым источникам информации:

| № п/п | Темы для самостоятельного изучения                                                    | Рекомендуемые источники информации (№ источника) |                |              |                  |
|-------|---------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|----------------|--------------|------------------|
|       |                                                                                       | Основная                                         | Дополнительная | Методическая | Интернет-ресурсы |
| 1     | Принципы и методы управления конфликтами; нормы законодательства Российской Федерации | 1,2                                              | 1,2            | 1            | 1,2,3,4,5,6      |



|   |                                                                                                                                                                                                   |     |      |   |             |
|---|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|------|---|-------------|
|   | и служебной этики в профессиональной деятельности государственного служащего                                                                                                                      |     |      |   |             |
| 2 | Формирование навыков диагностики конфликтов в организации                                                                                                                                         | 1,2 | 1,2  | 1 | 1,2,3,4,5,6 |
| 3 | Формирование системных знаний о основах возникновения конфликтов в системе государственной и муниципальной службы                                                                                 | 1,2 | 1,2, | 1 | 1,2,3,4,5,6 |
| 4 | Исследование направлений профилактики возникновения конфликтов в системе государственной и муниципальной службы                                                                                   | 1,2 | 1,2  | 1 | 1,2,3,4,5,6 |
| 5 | Внутриорганизационные и межведомственные коммуникации, взаимодействие органов власти с гражданами, коммерческими организациями, институтами гражданского общества, средствами массовой информации | 1,2 | 1,2  | 1 | 1,2,3,4,5,6 |
| 6 | Современные технологии влияния на индивидуальное и групповое поведение в организации                                                                                                              | 1,2 | 1,2  | 1 | 1,2,3,4,5,6 |
| 7 | Исследование направлений профилактики возникновения конфликтов в системе государственной и муниципальной службы                                                                                   |     |      |   |             |

## 2. Описание шкалы оценивания

Рейтинговая оценка знаний студента не предусмотрена

### Промежуточная аттестация

Промежуточная аттестация проводится в форме **зачета с оценкой**

Процедура зачета как отдельное контрольное мероприятие не проводится, оценивание знаний обучающегося происходит по результатам текущего контроля.

Зачет выставляется по результатам работы в семестре, при сдаче всех заданий, предусмотренных текущим контролем успеваемости.

## Критерии оценки

### 1. Критерии оценивания компетенций

*Оценка «зачтено» выставляется студенту, если он способен управлять проектом на всех этапах его жизненного цикла, использует полученные знания для решения задач профессиональной деятельности в сфере проектного управления: выстраивает этапы работы над проектом с учетом последовательности их реализации, определяет этапы жизненного цикла проекта, определяет проблему, на решение которой направлен проект, грамотно формулирует цель проекта, определяет исполнителей проекта, проектирует решение конкретных задач проекта, выбирая оптимальный способ их решения, исходя из действу-*

ющих правовых норм и имеющихся ресурсов и ограничений, качественно решает конкретные задачи (исследования, проекта, деятельности) за установленное время, оценивает риски и результаты проекта, публично представляет результаты проекта, вступает в обсуждение хода и результатов проекта. Оценка «зачтено» выставляется студенту, если теоретическое содержание курса освоено полностью, без пробелов; он исчерпывающе, последовательно, четко и логично излагает материал; свободно справляется с задачами, вопросами и другими видами применения знаний; использует в ответе дополнительный материал; все предусмотренные программой задания выполнены, качество их выполнения оценено на достаточно высоком уровне; анализирует полученные результаты; проявляет самостоятельность при выполнении заданий. Компетенция УК-2 освоена на высоком уровне.

*Оценка «не зачтено» выставляется студенту, если он не способен управлять проектом на всех этапах его жизненного цикла, не использует полученные знания для решения задач профессиональной деятельности в сфере проектного управления: не выстраивает этапы работы над проектом с учетом последовательности их реализации, не определяет этапы жизненного цикла проекта, не определяет проблему, на решение которой направлен проект, не формулирует цель проекта, определяет исполнителей проекта, не проектирует решение конкретных задач проекта, выбирая оптимальный способ их решения, исходя из действующих правовых норм и имеющихся ресурсов и ограничений, не решает конкретные задачи (исследования, проекта, деятельности) за установленное время, не оценивает риски и результаты проекта, публично представляет результаты проекта, не вступает в обсуждение хода и результатов проекта. Зачет не выставляется студенту, если он не знает значительной части программного материала, допускает существенные ошибки, неуверенно, с большими затруднениями выполняет практические работы, компетенция УК-2 не сформирована, большинство предусмотренных программой учебных заданий не выполнено, качество их выполнения оценено числом баллов, близким к минимальному.*

Процедура выставления зачета проводится на последнем практическом занятии; оценивание знаний обучающегося происходит по результатам защиты практических работ и оценки знаний студента. Перед зачетом студенту необходимо полностью выполнить практические задания, оформить лекционный материал. При наличии задолженностей по текущей аттестации по данной дисциплине студент к сдаче зачета не допускается. Текущая аттестация студентов проводится преподавателями, ведущими практические занятия по дисциплине, в следующих формах: собеседование и защита практических работ. Основанием для снижения оценки являются: выполнение задания не в полном объеме; несвоевременность предоставления выполненных работ, слабое знание тем и основной терминологии; пассивность участия в групповой работе; отсутствие умения применить теоретические знания для решения практических задач.

## **2. Методические материалы, определяющие процедуры оценивания знаний, умений, навыков и (или) опыта деятельности, характеризующих этапы формирования компетенций**

Процедура проведения данного оценочного мероприятия включает в себя: беседу с преподавателем на темы изучаемой дисциплины.

Предлагаемые студенту задания позволяют проверить компетенции: ОПК -1 ИД-3  
ОПК -7 ИД-2.3

Для подготовки к данному оценочному мероприятию необходимо изучить лекционный материал, материалы практических занятий, а также вопросы, выносимые на самостоятельное изучение.

При подготовке к испытанию студенту предоставляется право пользоваться своими конспектами.

При проверке задания, оцениваются полнота раскрытия проблемы, использование раз-

личных источников информации, четкость изложения ответа.

### 3. Методические рекомендации по изучению теоретического материала

#### Работа с книгой

При работе с книгой необходимо подобрать литературу, научиться правильно ее читать, вести записи. Для подбора литературы в библиотеке используются алфавитный и систематический каталоги.

Важно помнить, что рациональные навыки работы с книгой - это всегда большая экономия времени и сил.

Правильный подбор учебников рекомендуется преподавателем, читающим лекционный курс. Необходимая литература может быть также указана в методических разборах по данному курсу.

Изучая материал по учебнику, следует переходить к следующему вопросу только после правильного уяснения предыдущего, описывая на бумаге все выкладки и вычисления (в том числе те, которые в учебнике опущены или на лекции даны для самостоятельного вывода).

При изучении любой дисциплины большую и важную роль играет самостоятельная индивидуальная работа.

Особое внимание следует обратить на определение основных понятий курса. Студент должен подробно разбирать примеры, которые поясняют такие определения, и уметь строить аналогичные примеры самостоятельно. Нужно добиваться точного представления о том, что изучаешь. Полезно составлять опорные конспекты. При изучении материала по учебнику полезно в тетради (на специально отведенных полях) дополнять конспект лекций. Там же следует отмечать вопросы, выделенные студентом для консультации с преподавателем.

Выводы, полученные в результате изучения, рекомендуется в конспекте выделять, чтобы они при перечитывании записей лучше запоминались.

Опыт показывает, что многим студентам помогает составление листа опорных сигналов, содержащего важнейшие и наиболее часто употребляемые формулы и понятия. Такой лист помогает запомнить формулы, основные положения лекции, а также может служить постоянным справочником для студента.

Различают два вида чтения; первичное и вторичное. *Первичное* - это внимательное, неторопливое чтение, при котором можно остановиться на трудных местах. После него не должно остаться ни одного непонятого слова. Содержание не всегда может быть понятно после первичного чтения.

Задача *вторичного* чтения полное усвоение смысла целого (по счету это чтение может быть и не вторым, а третьим или четвертым).

#### Правила самостоятельной работы с литературой

Как уже отмечалось, самостоятельная работа с учебниками и книгами (а также самостоятельное теоретическое исследование проблем, обозначенных преподавателем на лекциях) – это важнейшее условие формирования у себя научного способа познания. Основные советы здесь можно свести к следующим:

- Составить перечень книг, с которыми Вам следует познакомиться;
- Сам такой перечень должен быть систематизированным.
- Обязательно выписывать все выходные данные по каждой книге (при написании курсовых и дипломных работ это позволит очень сэкономить время).
- Разобраться для себя, какие книги (или какие главы книг) следует прочитать более внимательно, а какие – просто просмотреть.

• При составлении перечней литературы следует посоветоваться с преподавателями и научными руководителями (или даже с более подготовленными и эрудированными сокурсниками), которые помогут Вам лучше сориентироваться, на что стоит обратить большее внимание, а на что вообще не стоит тратить время...

• Естественно, все прочитанные книги, учебники и статьи следует конспектировать, но это не означает, что надо конспектировать «все подряд»: можно выписывать кратко основные идеи автора и иногда приводить наиболее яркие и показательные цитаты (с указанием страниц).

Чтение научного текста является частью познавательной деятельности. Ее цель – извлечение из текста необходимой информации. От того на сколько осознанна читающим собственная внутренняя установка при обращении к печатному слову (найти нужные сведения, усвоить информацию полностью или частично, критически проанализировать материал и т.п.) во многом зависит эффективность осуществляемого действия.

Выделяют четыре основные установки в чтении научного текста:

1. информационно-поисковый (задача – найти, выделить искомую информацию)
2. усваивающая (усилия читателя направлены на то, чтобы как можно полнее осознать и запомнить как сами сведения излагаемые автором, так и всю логику его рассуждений)
3. аналитико-критическая (читатель стремится критически осмыслить материал, проанализировав его, определив свое отношение к нему)
4. творческая (создает у читателя готовность в том или ином виде – как отправной пункт для своих рассуждений, как образ для действия по аналогии и т.п. – использовать суждения автора, ход его мыслей, результат наблюдения, разработанную методику, дополнить их, подвергнуть новой проверке).

Основные виды систематизированной записи прочитанного:

1. Аннотирование – предельно краткое связное описание просмотренной или прочитанной книги (статьи), ее содержания, источников, характера и назначения;
2. Планирование – краткая логическая организация текста, раскрывающая содержание и структуру изучаемого материала;
3. Тезирование – лаконичное воспроизведение основных утверждений автора без привлечения фактического материала;
4. Цитирование – дословное выписывание из текста выдержек, извлечений, наиболее существенно отражающих ту или иную мысль автора;
5. Конспектирование – краткое и последовательное изложение содержания прочитанного.

Конспект – сложный способ изложения содержания книги или статьи в логической последовательности. Конспект аккумулирует в себе предыдущие виды записи, позволяет всесторонне охватить содержание книги, статьи. Поэтому умение составлять план, тезисы, делать выписки и другие записи определяет и технологию составления конспекта.

### **5. Методические указания по составлению конспекта**

1. Внимательно прочитайте текст. Уточните в справочной литературе непонятные слова. При записи не забудьте вынести справочные данные на поля конспекта;
2. Выделите главное, составьте план;
3. Кратко сформулируйте основные положения текста, отметьте аргументацию автора;
4. Законспектируйте материал, четко следуя пунктам плана. При конспектировании старайтесь выразить мысль своими словами. Записи следует вести четко, ясно.
5. Грамотно записывайте цитаты. Цитируя, учитывайте лаконичность, значимость мысли.

В тексте конспекта желательно приводить не только тезисные положения, но и их доказательства. При оформлении конспекта необходимо стремиться к емкости каждого предложения. Мысли автора книги следует излагать кратко, заботясь о стиле и вырази-

тельности написанного. Число дополнительных элементов конспекта должно быть логически обоснованным, записи должны распределяться в определенной последовательности, отвечающей логической структуре произведения. Для уточнения и дополнения необходимо оставлять поля.

Овладение навыками конспектирования требует от студента целеустремленности, повседневной самостоятельной работы.

## **6. Рекомендуемая литература**

### **1. Перечень основной литературы:**

1. Кабашов, С.Ю. Морально-этические и правовые основы государственного и муниципального управления: профессиональная этика, кадровая политика, планирование карьеры и противодействие коррупции: учебное пособие / С.Ю. Кабанов; Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. - М.: Издательский дом «Дело», 2014. - 217 с.: ил. - Библ. в кн. - ISBN 978-5-7749-0944-5; То же [Электронный ресурс]. - URL: <http://biblioclub.ru/index.php?page=book&id=442886> (02.08.2017).
2. Шарков, Ф.И. Общая конфликтология : учебник / Ф.И. Шарков, В.И. Сперанский ; Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации ; под общ. ред. Ф.И. Шаркова. - М.: Дашков и Ко, 2015. - 240 с.: ил. - Библиогр. в кн. - ISBN 978-5-394-02402-3; То же [Электронный ресурс]. - URL: <http://biblioclub.ru/index.php?page=book&id=255820> (02.08.2017).

### **Перечень дополнительной литературы:**

1. Решетникова К.В. Конфликты в системе управления [Электронный ресурс]: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Менеджмент организаций», «Государственное и муниципальное управление», «Управление персоналом» / К.В. Решетникова — Электрон. текстовые данные. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. — 175 с. — Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/66269.html>. — ЭБС «IPRbooks»

### **Интернет-ресурсы:**

1. <http://biblioclub.ru> (Сайт ЭБС «Университетская библиотека онлайн»)
2. <http://lab-sp.ru/> (Лаборатория социального предпринимательства)
3. <http://www.nb-forum.ru> (Интернет-издание. «Новый бизнес. Социальное предпринимательство»).
4. <http://www.economicus.ru/nfpk/pe.php> (Образовательный портал «Economicus.ru»)
5. <http://www.consultant.ru/> (Официальный сайт компании «Консультант-Плюс»).
6. <http://www.garant.ru/> (Сайт информационно-правового портала «Гарант»).
7. <http://fcior.edu.ru/> (Сайт федерального центра информационно-образовательных ресурсов).