

УДК 340.115.5

КОНФЛИКТ КАК АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ КАТЕГОРИЯ: АНАЛИЗ ПОВЕДЕНЧЕСКОГО И МОТИВАЦИОННОГО ПОДХОДОВ

И. В. Фролов

*Новосибирский юридический институт
(филиал Томского государственного университета)*

Поступила в редакцию 12 мая 2011 г.

Аннотация: рассматривается научная категория «конфликт», его роль, место и значение в современном административно-правовом регулировании. Дан анализ поведенческого и мотивационного подходов к конфликту как юридической категории. Обосновывается позитивная функция конфликта как способа разрешения и урегулирования возникших противоречий.

Ключевые слова: конфликт в праве, конфликт как административно-правовая категория, конфликт как поведенческая категория, мотивационный подход к категории конфликта, позитивные функции конфликта.

Abstract: the scientific category of «conflict» is considered, as well as its role, place and significance in the modern administrative and legal regulation. The analysis of behavioral and motivational approaches to conflict is provided as a legal category. The positive function of conflict is substantiated as a way to resolve and settle arising contradictions.

Key words: conflict of law, conflict as an administrative and legal category, the conflict as a behavioral category, motivational approach to the category of conflict, positive functions of conflict.

Представление о праве тем полноценнее, чем большее число факторов будет учтено, чем на большем объеме информации о реальном праве будут строиться правовые концепции*.

Право – многоаспектное понятие, а современная наука о праве анализирует, разрабатывает и консолидирует множественность самых разнообразных сведений. Современное административное право и практика его применения стали многообразной научной категорией, поэтому усложняются как само административное право, так и представления о нем. При этом следует отметить, что сложившиеся представления о данной отрасли, о способах регулирования управленческих отношений в данной отрасли, месте и роли субъектов права в определенном смысле устарели и нуждаются в фундаментальном переосмыслении¹. Это относится к научной категории «конфликт» и его роли, месте и значении в современном административно-правовом регулировании.

* Сигалов К. Е. Среда права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 7.

¹ См.: Пригожин А. Право выше закона // Ведомости. 2010. 27 окт.

© Фролов И. В., 2011

Научные исследования позволяют сделать вывод о том, что конфликт интересов является базовым и одновременно существенным элементом любой социальной системы в общем и системы правового управления – в частности. Вместе с тем приходится констатировать, что современное развитие социальных наук, в том числе и административного права, не поспевает за динамикой и темпом развития социальной и общественной деятельности, а способы освоения правовой действительности не вполне соотносятся с современными социальными процессами. По мнению К. Е. Сигалова, «понимание права как продукта определенной среды позволяет понять причины изменений в праве, не только предвидеть и прогнозировать те или иные изменения, но и конструировать их в нужном для общества виде»². Многие проблемы как общей теории права, так и административного права как одной из его базовых отраслей сегодня рассматриваются исключительно в абстракции, вне связи с той управленческой и правовой реальностью, в которой право существует.

Анализ современных социальных отношений и их разнообразности – административно-правовых отношений – позволяет выделить общую среду (базовый фон), в которой происходит их развитие. Данным фоном или исходной средой окружающей нас правовой действительности является конфликт как фактор, постоянно «сопровождающий» поведение субъектов права. Впрочем, все современное право представляет собой фактическое урегулирование конфликта интересов вне зависимости от отраслевой принадлежности субъектов или объектов конфликтов. Учитывая это, в рамках создания эффективного инструментария постижения административного права представляется необходимым введение в научный оборот понятия «конфликт как административно-правовая категория», до сих пор редко употребляемого в административном праве. Как следствие, многие проблемы как общей части административного права, так и его отдельных институтов рассматриваются в абстракции, вне связи с той реальностью, в которой оно существует.

Введение в научный оборот понятия «конфликт как административно-правовая категория» позволяет раскрыть взаимосвязь административного права с социальной и экономической средой, в рамках которой осуществляется административно-правовое регулирование. Учитывая то, что современные отношения как частного, так и публичного характера по сути своей являются следствием конфликта интересов их участников, категория «конфликт», его природа и отраслевая специфика приобретают фундаментальное значение в современном управлении³.

Многофакторность процесса регулирования любой системы и формирования управленческого решения в экономических конфликтах зависит от понятия конфликта как социально-экономического явления. Но

² Сигалов К. Е. Среда права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. С. 3–4.

³ При этом следует отметить, что в случае совпадения интересов всех субъектов управленческого правоотношения имеют место не управление, а партнерство, сотрудничество, в которых отсутствуют властные распоряжения и императивные указания, основанные на доминирующих функциях.

это понятие в научной литературе, впрочем, как и в публицистике, неоднозначно. Существует множество определений термина «конфликт». Максимально общий подход к определению конфликта состоит в определении его через противоречие как более общее понятие, и прежде всего – через социальное противоречие.

Известно, что развитие любой управленческой системы представляет собой сложный многоуровневый процесс, который совершается на основе аккумуляции исходных факторов деятельности, постановки проблемы, определения точек безубыточности хозяйственной деятельности, определения категории эффективности, выявления системных сбоев. Следствием этого является процесс формирования, зарождения, развертывания и разрешения объективных противоречий. Следует отметить, что проблема противоречий в известной степени в юридической литературе все же разрабатывалась, на чем мы далее остановимся более подробно.

Вернемся к дефиниции понятия конфликта в науке о праве в общем и конфликта в административном праве – в частности. В современной науке сформировались два основных подхода к конфликту:

1) *поведенческий*, при котором под конфликтом понимается «направленное на преодоление противоречия столкновение, противостояние двух начал, проявляющееся в активности сторон»⁴;

2) *мотивационный*, при котором на первое место в понимании конфликта ставят несовпадение целей и интересов отдельных людей или групп.

Особенно ярко и очевидно мотивационный подход к понятию конфликта отражен в понятии корпоративного конфликта, изложенном в п.1.1.1 главы 10 Кодекса корпоративного поведения: «Любое разногласие или спор между органом общества и его акционером, которые возникли в связи с участием акционера в обществе (в том числе и по вопросам надлежащего выполнения рекомендаций Кодекса), либо разногласие или спор между акционерами, если это затрагивает интересы общества, по своей сути представляет собой корпоративный конфликт, так как затрагивает или может затронуть отношения внутри общества»⁵. Данное определение содержит противоречивое понятие юридического конфликта, так как наличие корпоративного конфликта не ставится в зависимость ни от наличия третьей стороны, разрешающий спор, ни от публичного объявления состояния конфликта. Вместе с тем названный выше Кодекс не сводит корпоративный конфликт только к спорам, так как «со всей очевидностью из текста Кодекса следует, что корпоративный конфликт – это любое разногласие, а не только спор»⁶.

⁴ Гришина Н. В. Конфликт // Социология : энциклопедия. М., 2003. URL: <http://slovari.yandex.ru/duct/sociology/%D0%9A>.

⁵ См.: О рекомендациях к применению Кодекса корпоративного поведения : распоряжение ФКЦБ России от 4 апреля 2002 г. № 421/р (вместе с Кодексом корпоративного поведения от 5 апреля 2002 г.) // Вестник ФКЦБ России. 2002. № 4.

⁶ Филиппова С. Ю. К вопросу о понятии корпоративного конфликта // Рос. юстиция. 2009. № 12. С. 33.

Исходя из названных подходов к пониманию конфликта, его «рассматривают как противостояние (противоречие интересов) или противоборство между субъектами, соответственно не включая или выключая активные действия субъектов (борьбу) в качестве неперменного атрибута, необходимого для квалификации некоего социального явления как конфликт»⁷.

В современном праве доминирует поведенческий подход к пониманию природы конфликтов, в котором на первое место выдвигается субъективная сторона – психологическое отношение лиц к соответствующему противостоянию в конфликте. Поведенческий подход к пониманию конфликта основан на теориях Уолтера Мишела⁸, Альберта Бандуры⁹ и Джулиана Роттера¹⁰.

С нашей точки зрения, именно мотивационный подход к определению природы конфликта как административно-правовой категории будет наиболее полным и логически верным. По мнению А. Донцова и Т. Полозовой, «именно мотивационная концепция конфликта рассматривается подавляющим большинством западных авторов как основной путь разработки унифицированной категориальной сетки, позволяющей описать

⁷ Филиппова С. Ю. К вопросу о понятии корпоративного конфликта. С. 31.

⁸ Согласно данной теории конкретные психологические черты личности позволяют прогнозировать не только ее поведение, но и ее конфликтное отношение с иными субъектами. Чтобы предсказать их поведение, куда важнее и интереснее понять их психологическую ситуацию, их внутреннее видение происходящего (см.: Mitchel, 1973. Р. 265).

⁹ Теория Бандуры предполагает объяснение способов, которыми лица приобретают разнообразные виды сложного поведения в условиях социального окружения. Данная теория говорит о наличии реципрокной (от лат. *reciprocus* – возвращающийся, обратный, взаимный) связи между поведением, субъектными и средовыми переменными. На субъекты влияют, но и субъекты оказывают влияние на свое окружение. Поведение субъектов в значительной степени определяется процессами моделирования, наблюдения и подражания. Данная теория формулирует тезис о том, что изменения в поведении, вызываемые вследствие классического и инструментального обусловливания, а также угашения и наказания, активно опосредуются когнициями (когниция (от лат. *cognitio*) – знание, познание – соответствующий познанию, познаваемый) (см.: Теория социального научения Альберта Бандуры. URL: <http://www.psychologos.ru>).

¹⁰ Теория Роттера состоит в том, что развитие системы понятий в системе конфликтов зависит от их предсказуемой полезности. Понятие конфликта и механизм его регулирования зависят от языка описания и формулировки соответствующих понятий, которые были бы свободны от неопределенности и двусмысленности. В теории разрабатывается механизм использования операциональных определений, которые устанавливают реальные измерительные операции для каждого понятия. Главная особенность этой теории заключается в том, что она задействует два типа переменных: мотивационную (подкрепление) и когнитивную (ожидание). Ее также отличает использование эмпирического закона эффекта. Подкреплением считается всё, что вызывает движение «к» или «от» цели. Теория придает первостепенное значение исполнению, а не приобретению поведения (см.: Теория социального научения Джулиана Роттера. URL: <http://www.psychologos.ru>)

механизм любого социального столкновения любых противостоящих сторон»¹¹. Исследуя природу конфликта, выделяя его стадии (этапы) развития, сторонники поведенческой концепции отмечают наличие внешне не проявляющейся, так называемой латентной, стадии, когда конфликт начинает формироваться на стадиях «разногласие – несовпадение – противоречие» при отсутствии активных действий сторон.

Вместе с тем противоречия и конфликт не могут, с одной стороны, рассматриваться как синонимы, а с другой – противопоставляться друг другу. Следовательно, противоречия, противоположности, различия – это необходимые, но недостаточные условия конфликта. Противоположности и противоречия превращаются в конфликт тогда, когда начинают взаимодействовать силы (субъекты), являющиеся их носителями. Таким образом, административно-правовой конфликт – это проявление объективных или субъективных правовых противоречий, выражающееся в противоборстве сторон.

Помимо этого ряд авторов в определение юридического конфликта включают наличие *спора* между участниками. По их мнению, спор представляет собой более высокую и острую стадию противоречий, при которой его участники выходят за рамки правового компромисса, и для разрешения противоречий обращаются к третьим лицам (суд, правоохранительные органы, государственные органы управления и т.п.)¹². Учитывая это, декларируется, что существенным признаком конфликта как юридической категории является необходимость обращения за его разрешением к третьей стороне вследствие неспособности участников самостоятельно урегулировать возникшее противоречие. К данной точке зрения следует отнестись критически, поскольку понятие конфликта отождествляется с понятием спора, тогда как спор есть способ ведения дискуссии, т.е. является процедурной характеристикой поведения субъектов. Спор может выступать всего лишь одной из форм конфликта, но сам конфликт спором не является¹³.

К специфике экономического конфликта как административно-правовой категории относится то, что он является разновидностью социального конфликта и имеет с ним общие черты. Социальный конфликт первичен, на его основе может развиваться административно-правовой конфликт.

Для того чтобы яснее разобраться в конфликте как административно-правовой категории и выявить его отличие от смежных явлений, необходимо определить границы конфликта и способ его разрешения, а также его внешние пределы в пространстве и во времени. Следует согласиться с мнением С. Ю. Филипповой о том, что «к конфликту следует относиться не как к злу (как это принято в современной юридической литературе), с которым нужно бороться, а как к неизбежному свойству любой деятель-

¹¹ Донцов А., Полозова Т. Проблема конфликта в западной социальной психологии // Психологический журнал. 1980. Т. 1. С. 120.

¹² См.: Данелян А. А. Корпорация и корпоративные конфликты. М., 2007. С. 52.

¹³ См.: Филиппова С. Ю. К вопросу о понятии корпоративного конфликта // Рос. юстиция. 2009. № 12. С. 33.

ности, связанной с участием нескольких лиц»¹⁴. В современном обществе разнообразие интересов управляющего и подчиненных (управляемых) делает невозможным их функционирование без «той или иной степени внутренней напряженности, межличностных и межгрупповых столкновений, то есть без конфликтов»¹⁵. Конфликт в сфере экономических отношений служит самым распространенным и наиболее эффективным способом выявления и разрешения противоречий. Если отношения и интересы участников рынка вызывают напряжение, переходящее в открытое противоборство, то, естественно, этому противоборству рано или поздно должен прийти конец. Конфликт и его последующее управленческое разрешение и являются одним из путей выхода из сложившегося противоречия интересов сторон.

При таком подходе к позитивной оценке места и роли (функций) конфликта следует дать ответ на вопрос: хорошо или плохо, если происходит конфликт? Отвечая на данный вопрос, следует дифференцировать все конфликты по критерию социальной полезности на конфликты полезные и конфликты вредные¹⁶. Различия между полезными и вредными конфликтами заключаются в правовой необходимости и экономической неизбежности первых, проявляющейся в нормальном позитивном противоречии между субъектами любой экономической системы и в отсутствии «естественности противоречий интересов», вытекающих из правомерной деятельности субъектов в социально вредных конфликтах¹⁷. В противовес этому поводы для социально вредных конфликтов создаются искусственно, специально с заведомо противоправной целью¹⁸. Учитывая это, возникает принципиальное различие в административно-правовом регулировании данных видов конфликтов. Конфликты социально вредные невозможно сгладить ввиду негативной установки и антагонистических интересов участников. У сторон социально вредного конфликта отсутствуют общая цель и принципиальная возможность достижения компромисса. В противовес этому у сторон социально полезного конфликта существует реальная возможность достижения компромисса интересов, а также имеются технико-правовые механизмы сглаживания негативных последствий конфликта юридическими средствами. Для общества крайне важно создать условия для того, чтобы субъекты права самостоятельно разрешали социально полезные конфликты, а при отсутствии соответ-

¹⁴ Филиппова С. Ю. К вопросу о понятии корпоративного конфликта. С. 32.

¹⁵ Кибанов А. Я., Ворожейкин И. Е., Захаров Д. К., Коновалова В. Г. Конфликтология : учебник. М., 2006. С. 86.

¹⁶ См.: Осипенко О. В. Конфликты в деятельности органов управления акционерных компаний. М., 2007. С. 5.

¹⁷ Филиппова С. Ю. К вопросу о понятии корпоративного конфликта. С. 33.

¹⁸ Примерами социально вредных конфликтов являются «гринмейл» (корпоративный шантаж), «рейдерство» (корпоративный захват), «корпоративное пиратство» (приобретение доли или прав участия, не связанных с обладанием долей через получение голосов по доверенностям), «метод правовой атаки» (массовая подача заведомо ложных или бессмысленных исков).

ствующего намерения сторон это намерение должно быть им императивно вменено. Следовательно, в социально полезный конфликт органы власти не должны вмешиваться без соответствующей просьбы хотя бы одной из сторон. С социально вредными конфликтами и условиями их формирования необходимо бороться, используя при этом всю мощь государственного аппарата. При этом общей целью регулирования административно-правовых конфликтов являются: защита публичных интересов; обеспечение социальной стабильности; поддержание законности и правопорядка.

Таким образом, с нашей точки зрения, конфликт – это не отклоняющееся от нормы временное явление, а постоянный и даже необходимый компонент всех социальных, особенно административно-правовых управленческих отношений. Приведенная точка зрения опирается на взгляды Гоббса, Гегеля, Вебера, Шопенгауэра, согласно которым факт любого дефицита управленческого решения в сложной системе сам по себе достаточен, чтобы вызвать конфликт. Каждый субъект в любой группе пытается увеличить свою долю дефицитных ресурсов и, если необходимо, за счет других субъектов. Отсюда мы можем сделать вывод, что именно конфликты служат постоянным фактом, влияющим на качество регулирования любой системы и (или) группы отношений. «Для реального мира, – писал Р. Дарендорф, – необходимо пересечение различных взглядов, конфликтов, изменений. Именно конфликт и изменения дают людям свободу; без них свобода невозможна»¹⁹. По мнению Л. Козера, конфликт внутри группы может способствовать ее сплочению или восстановлению единства. Поэтому внутренние конфликты, затрагивающие только такие цели, ценности и интересы, которые не противоречат принятым основам внутригрупповых отношений, как правило, носят функционально-позитивный характер²⁰. В конце концов, общеизвестен тезис о том, что конфликт – нормальное состояние современного общества²¹.

Состояние конфликта в обществе полезно тем, что так или иначе он разрешает противоречие. Но при этом неизбежно возникает вопрос: какой ценой? Плохо, если это происходит путем разрушения или серьезного повреждения системы, а то и посредством уничтожения одной из сторон. Что, если объективно существующее противоречие не доводит все элементы системы правового управления до конфликта, а устраняет его властными (императивными) предписаниями? Правомерен ли вопрос: какова полезность управленческих конфликтов? С нашей точки зрения, о полезности конфликтов можно говорить в достаточно широком смысле. Если разрешение противоречий – объективная функция управления, значит ли это, что она совпадает с целями участников (элементов) системы? Мы можем ответить: нет, не значит или, во всяком случае, не всегда. Последнее замечание означает, в частности, что если целью одной

¹⁹ *Darendorf R.* The modern social conflict. London, 1988. P. 87.

²⁰ См.: *Coser L. A.* The function of conflict. Sociological. London, 1957. P. 199.

²¹ См.: *Кудрявцев В. Н.* Юридическая конфликтология / Онлайн Библиотека. URL: <http://www.koob.ru> ; Социальные конфликты : экспертиза, прогнозирование, технология решения. М., 1991. Вып. 1. С. 13–15.

из сторон конфликта может быть действительно устранение противоречия (причем именно в ее пользу), то целью другой стороны вполне может быть сохранение статус-кво, уклонение от конфликта либо разрешение противоречия без противоборства сторон. В любом конфликте могут быть заинтересованы даже не сами противоборствующие стороны, а третья сила, вольно или невольно провоцирующая конфликт. Поэтому функции административно-правового конфликта с позиций его участников могут быть гораздо более многообразны и взаимно противоречивы.

Таким образом, с учетом широкого понимания конфликта, в том числе в экономической и управленческой сфере, он лишается негативной оценки в качестве неперемennого неблагоприятного фактора. Конфликты играют роль «своеобразного естественного отбора: выживает более грамотный руководитель, сохраняет свои позиции в бизнесе более грамотный предприниматель»²².

Достаточно подробное исследование позитивных и негативных сторон социальных конфликтов подталкивает нас к следующему выводу: с учетом принципиальной неустранимости конфликта в жизнедеятельности любой сложной системы обсуждать пользу или вред конфликта как такового вряд ли имеет смысл. Конфликт является субъективным проявлением объективной реальности, которая существует вне зависимости от нашего желания и отношения к нему. Следовательно, более правильным подходом будет изучение роли и места конфликта в обществе, в экономической сфере и его признание как существенного элемента общественной жизни и постоянного фона административно-правового регулирования. С этой целью мы должны определить конфликт в современной системе управления как правовое средство, как административно-правовую категорию.

Конфликт как административно-правовая категория – это постоянно существующее качество (свойство) отношений участников управленческих (исполнительно-распорядительных) отношений, проявляющееся в несовпадении интересов субъектов права и реализующееся в разрешении возникшего противоречия с целью удовлетворения интереса доминирующего субъекта.

К признакам конфликта в административно-правовом регулировании как юридической категории относятся:

1) наличие между участниками административных правоотношений противоречия, являющегося следствием несовпадения интересов субъектов конфликта. Если эти противоречия имеют мотивационный характер и не выражаются в объективной форме, возникший конфликт имеет латентную стадию противодействия, в процессе которой его субъекты вариативно наделяются комплексом правомочий и между ними происходит борьба за получение статуса доминирующего субъекта. Как только данное противоречие приобретает характер столкновения и противостояния интересов, проявляющееся в активности сторон, и стороны (или одна из

²² Корпоративные конфликты : причины их возникновения и способы преодоления / под ред. А. С. Семёнова, Ю. С. Сизова. М., 2006. С. 16.

сторон) осознают свой доминирующий статус – конфликт переходит в правовую форму;

2) субъектами конфликта являются лица – полноправные участники сложной административной системы, которая имеет общие правила (закономерности) функционирования для всех ее элементов (участников);

3) участие в юридическом конфликте в сфере административных правоотношений происходит независимо от воли сторон конфликта и допускает самостоятельное, т.е. без вмешательства третьих лиц, его разрешение. Любой субъект системы может осознанно подчиниться требованиям доминирующего субъекта через сознательное умаление своих интересов;

4) данный вид конфликта имеет публично позитивный характер, так как его конечной целью является разрешение конкуренции интересов и (или) императивное «навязывание» доминирующим субъектом своего интереса с целью позитивного функционирования всей системы и устранения сбоев в ее работе.

Новосибирский юридический институт (филиал Томского государственного университета)

Фролов И. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового, земельного и финансового права

E-mail: lex-sib@mail.ru

Тел.: 8 (383) 223-36-29

Novosibirsk Juridical Institute of Tomsk State University (Branch)

Frolov I. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Labor, Land and Financial Law Department

E-mail: lex-sib@mail.ru

Tel.: 8 (383) 223-36-29