

Георгіаді А. Г., Конбере Дж.

УПРАВЛІННЯ КОНФЛІКТАМИ У ФЕДЕРАЛЬНОМУ УРЯДІ США: ПСИХОЛОГО-ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ

Протягом останнього десятиріччя в Сполучених Штатах Америки набувають популярності програми Альтернативного розв'язання конфліктів (АРК). Завдяки цим програмам уникнено розгортання безлічі конфліктів і скорочено час для їх розв'язання.

Історія виникнення АРК

Задовго до моменту, коли американський уряд формально узаконив метод конфлікт-менеджменту, що базується на інтересах, деякі соціальні інституції суспільства вже широко використовували цей метод.

У 60-х роках ХХ століття лібералізація закону про розлучення призвела до необхідності розв'язувати конфлікти і протиріччя, що супроводжували майже кожне розлучення. Щоб допомогти колишнім подружнім парам в питаннях поділу майна, опікунства, аліментів на дітей та інших спірних моментах, все частіше використовувалась медіація, через те що була дешевшим і швидшим процесом, ніж судовий.

Під час президенства Джімі Картера на початку 70-х було засновано три центри місцевого правосуддя, що пропонували медіацію як засіб розв'язання побутових конфліктів між сусідами. До 2007 року в країні нараховувалось понад 500 місцевих центрів медіації, які навчали охочих навичок медіації. Ці медіатори щороку розв'язують тисячі конфліктів різного роду.

На початку 80-х років ХХ століття у школах стали використовувати колегіальну медіацію (*peer mediation*) для розв'язання конфліктів між студентами, вчителями та адміністраціями. Школи в масштабі всієї країни провадили тренінги для учнів та вчителів та вчили їх навичок медіації, а потім використовували послуги випускників тренінгових програм для розв'язання шкільних конфліктів.

Згадані приклади медіації, що базується на інтересах, – тільки одні з багатьох, проте вони найпопулярніші і відображають тенденцію росту соціальної прихильності до цього методу розв'язання конфліктів у США.

У 1990 році в Америці було видано низку законів, що дали зелене світло програмам Альтернативного розв'язання конфліктів. Іншими словами, АРК – це альтернатива до традиційного судового розв'язання конфліктів.

Першим був закон про Реформу цивільного правосуддя, що рекомендував АРК як засіб зниження витрат на судові процеси та прискорення процесу їх протікання. Іншим був Акт про розв'язання адміністративних суперечок, який вимагав від кожної урядової агенції таких заходів:

- 1) впровадження програм АРК;
- 2) створення посади спеціаліста з розв'язання конфліктів з повноваженнями впроваджувати необхідні заходи Акту про розв'язання адміністративних суперечок;
- 3) проведення регулярних тренінгових програм для службовців з розв'язання конфліктів методами переговорів та медіації;
- 4) розгляд урядових контрактів і договорів із бізнесменами та контракторами задля введення до них методів АРК як засобу розв'язання спірних питань між урядом і контрактором (підрядником).

Цей закон прийняли тільки на термін 5 років, щоб подивитись, чи експеримент виправдається. У 1996 році Акт про розв'язання адміністративних суперечок було перевидано з доповненнями, які ще більше заохочували використання АРК. Наприклад, медіатори, арбітражні судді та інші професіонали конфлікт-менеджменту повинні зберігати конфіденційність почутої інформації при роботі з конфліктуючими сторонами. Закон чітко гарантує це право на конфіденційність, і ці категорії професіоналів не повинні свідчити в суді у випадку передачі справи туди. Уряд також зауважив, що експеримент виявився успішним у досягненні мети зниження витрат на судові процеси та прискорення їх перебігу і, як наслідок, узаконив існування АРК.

У 1988 році президент Клінтон надіслав меморандум усім головам урядових агенцій про необхідність пропагувати медіацію, омбади (*ombuds*), арбітраж як методи АРК та використовувати переговори з фокусом на інтереси сторін при створенні нових правил чи законів. Цей крок

було зроблено для підвищення ефективності федерального уряду в розв'язанні суперечливих питань в країні, зменшення різного роду диспутів, а також запобігання конфліктам.

Тож, прийняття всіх вищезгаданих законів та при постійній підтримці президента і конгресу АРК стало невід'ємною частиною американського уряду. Далі ми розглянемо деякі програми розв'язання конфліктів серед службовців федерального уряду, між урядовими агенціями і контракторами та розв'язання екологічних конфліктів.

Конфлікти серед службовців федерального уряду

Щоб описати, як розв'язуються конфлікти між працівниками федерального уряду, треба спочатку пояснити, що таке комісія з рівноправного працевлаштування та яка її роль в розв'язанні дискримінаційних конфліктів. Законодавство США забороняє дискримінацію працівників на підставі раси, етнічного походження, статі, релігійного сповідання чи інвалідності. Кожна урядова агенція має відділ, що розслідує скарги про дискримінацію. Останнім часом число скарг про порушення рівноправного працевлаштування значно зросло. Причин є кілька:

1) в урядових організаціях відбувається скорочення кадрів, що призводить до протестів і скарг службовців на незаконність процесу скорочення;

2) акт про громадян-інвалідів забезпечує можливість судового позову, якщо службовець вважає, що його громадянські права було порушено;

3) нові зміни до законодавства 1992 року знизили службовцям бар'єри у поданні скарг про порушення рівноправного працевлаштування;

4) якщо вдається довести, що дискримінація з боку уряду відбулася, позивачу виплачується сеплмент – ціна урегулювання. В останні роки розмір сеплменту зріс, що, своєю чергою, мотивує службовців подавати скарги про порушення рівноправного працевлаштування.

Коли скарга подана, на первинному етапі її ще можна залагодити неформально, через медіацію. Якщо це не вдається, тоді скарга підлягає формальному розслідуванню. Хоча і на цьому етапі сторони також мають можливість скористатись методом АРК.

Процес розгляду скарг про порушення рівноправного працевлаштування дуже повільний. Хоча справа може бути розв'язана протягом року, часто процес триває майже три роки, особливо, якщо працівник хоче використати всі можливі кроки. Тому позивачам пропонують скористатись програмами АРК, щоб прискорити хід справи.

У федеральному уряді США нараховується приблизно 2,5 млн службовців. У 2001 році комісія з рівноправного працевлаштування отримала 80,341 скарг про дискримінацію. Службовці зробили приблизно 50 тис. запитів на використання Альтернативної резолюції конфлікту і скористались цим методом в 15 тис. випадків.

Нижче наведено таблицю, яка показує динаміку частоти використання методів АРК на первинному та формальному етапах розгляду скарг в 2002–2003 роках (таблиця 1).

Таблиця 1. Динаміка частоти використання методів АРК

| Рік | 2002 | 2003 | % росту |
|---|--------|--------|---------|
| Первинний етап | | | |
| Кількість скарг | 56,275 | 45,030 | -25 % |
| Пропоновано АРК | 26,185 | 32,864 | 25 % |
| Використали АРК | 12,800 | 19,075 | 49 % |
| Формальний етап | | | |
| Кількість справ формального розслідування | 55,039 | 51,775 | -6 % |
| Пропоновано АРК | 4,040 | 6,068 | 50 % |
| Використали АРК | 2,116 | 3,665 | 73 % |

Як видно з таблиці, використання АРК у дискримінаційних конфліктах зростає, що на первинному етапі розгляду, що на формальному етапі, де процес разюче нагадує суворий судовий. Завдання комісії з рівноправного працевлаштування – використовувати АРК у якомога більшій кількості випадків.

Разом із комісією з рівноправного працевлаштування кожна федеральна агенція має неформальні програми конфлікт-менеджменту, які покликані розв'язувати будь-які типи конфліктів. Це, своєю чергою, зменшує потребу в процесі розгляду скарг з порушення рівноправного працевлаштування. Медіація – центральний елемент кожної програми. Крім медіації, агенції використовують також інші підходи. Наприклад, Адміністрація транспортної безпеки (*Transportation Security Administration*) використовує конфліктний коучинг. Конфліктний коучинг – це програма, яка навчає службовців допомагати іншим службовцям у конфліктних ситуаціях і розв'язувати конфлікт найлегше.

Кожний федеральний департамент має свою програму АРК, а часом навіть більше ніж одну. Наприклад, Аграрний департамент США (*U. S. Department of Agriculture*) нараховує приблизно 100 тисяч службовців і складається з 17 підрозділів, кожний з яких має свою програму АРК.

Крім того, кожний підрозділ ще на додачу має АРК програму, яка розглядає тільки скарги з порушення рівноправного працевлаштування. Часом це додає непотрібної плутанини і зумовлює суперництво між програмами, що ніяк не полегшує службовцям розв'язувати конфлікти.

Американська поштова служба (USPS) також має програму АРК, мета якої розглядати скарги тільки з порушення рівноправного працевлаштування. Через те, що в поштової службі немає іншої програми конфлікт-менеджменту, службовці часто оформляють свій конфлікт як дискримінаційний тільки для того, щоб мати змогу скористатись медіацією. Дослідження в USPS засвідчують, що службовці, які мали процес медіації, отримують значні вигоди та відгукуються краще про медіацію, ніж будь-який інший метод розв'язання конфлікту. Це свідчить про те, що чим довше програма АРК існує, тим вона ефективніша. Адже службовці звикають до думки, що конфлікт може бути розв'язаний конструктивно й ефективно.

Визначити економічну вигоду від медіації важко. Деякі публікації зображують ефект як скорочення судових процесів завдяки використанню АРК, але доказовість та достовірність цих даних невелика. Проте в одному пілотному дослідженні економічного ефекту медіації, проведеному в Аграрному департаменті США, було визначено такі сфери, де відбулись позитивні зміни:

- Навички, які люди опанували в процесі медіації, дали змогу ліпше розв'язувати конфлікти в робочому середовищі;
- Менше марнується часу на обговорення певного конфлікту або розповсюдження пліток між службовцями;
- Скоротився час відсутності службовців, спричиненої конфліктом, на робочому місці;
- Менше службовців, які бажають змінити місце роботи та перейти в іншу урядову агенцію;
- Кількість самих конфліктів знизилась.

У кожному з цих пунктів є реальна можливість представити фінансові показники, щоб продемонструвати економічний ефект від медіації.

АРК і контрактні конфлікти

Контрактні конфлікти є важливим фокусом АРК у федеральному уряді. Щороку американський уряд підписує контрактів на трильйони доларів, і федеральна політика вимагає використання АРК у розв'язанні непорозумінь між урядом і контракторами. Закон про федеральне регулювання, президентські накази та Акт про контрактні диспути – це ті документи, які

зобов'язують використовувати альтернативні методи розв'язання конфліктів у кожному можливому випадку.

Можна визначити дві основні причини ефективності АРК у контрактних диспутах. Одна з них – відносини між урядом і контрактором мають тенденцію тривати довго. Наприклад, навіть у випадку якщо Департамент Оборони і літакобудівна компанія мають непорозуміння, обидві сторони все ж таки зацікавлені в збереженні нормальних робочих стосунків. Медіація дає змогу не тільки прийти до взаємовигідної домовленості, а й зберегти, а часом і поліпшити, чинні стосунки.

Повітряні сили США мають якісно функціональну програму АРК для розв'язання контрактних диспутів. АРК було використано в більш ніж сотні випадків, у 90 % із яких сторони дійшли взаємовигідної домовленості. Цікавим є приклад 10-річного конфлікту уряду з компанією «Боїнг» через контракт на суму 785 млн доларів, який розв'язали тільки з допомогою АРК.

Друга причина ефективності АРК у контрактних диспутах – завдяки цьому методу економиться час на розв'язання конфлікту. А час, як відомо, напряму пов'язаний з заробітною платою людей, залучених у конфлікт. АРК вдвічі швидший за судовий процес. Тобто при альтернативному методі спостерігається значна економія ресурсів для всіх залучених у конфлікт сторін. Наприклад, у 2000 році Повітряні сили США зекономили 2 млн доларів завдяки використанню АРК.

Опір впровадженню програм АРК

Незважаючи на всі вигоди від АРК та всі закони, що підтримують альтернативні методи, все-таки можна спостерегти певну резистентність організацій під час використання методу. Оцінюючи ефективність програм АРК в Аграрному департаменті США та Адміністрації транспортної безпеки, дослідники виявили щонайменше три джерела опору. Одне з них дуже банальне – це проста звичка. Деякі менеджери просто не хочуть змінювати свій командний стиль управління. АРК передбачає можливість зрозуміти і поважати інтереси інших, що для цих менеджерів не дуже прийнятне. Їхня резистентність пасивна. Тобто вони відкрито не виступають проти АРК, тому що це суперечить законодавству, але і не підтримують впровадження АРК у своїх підрозділах. Як наслідок, вони і не використовують АРК, і не заохочують своїх підлеглих використовувати альтернативні методи резолюції конфліктів.

Іншим джерелом резистентності є самі ж службовці. Службовці федерального уряду дещо інертні і не люблять ризикувати. Деякі службовці думають, що можуть потрапити у немилість до свого начальника, якщо оприлюднять конфлікт або якщо захочуть використати АРК під час його розв'язання. Вони остерігаються ескалації конфлікту й обирають тихо страждати, ніж іти на ризик.

Третє джерело резистентності – зміна лідерів. Кожні чотири роки, після президентських виборів у вищому ешелоні урядового управління відбуваються значні зміни. Нові лідери можуть не до кінця розуміти переваги АРК, і може минути певний час, поки вони оцінять ці переваги і почнуть підтримувати впровадження програм АРК. На жаль, деякі лідери так ніколи і не досягають цього розуміння.

Незважаючи на ці джерела резистентності, АРК все ж таки вкорінилась в практику управління конфліктами у федеральному уряді. Є всі підстави вірити, що АРК буде і надалі практикуватись.

Розв'язання екологічних конфліктів

АРК також застосовується у розв'язанні екологічних конфліктів, тобто конфліктів, пов'язаних з охороною навколишнього середовища, природних ресурсів і державних земель. У США навіть існує Інститут розв'язання екологічних конфліктів.

Розв'язання екологічних конфліктів повільний процес, при якому всі зацікавлені сторони залучаються в процес резолюції конфлікту. Наприклад, у конфлікті, пов'язаним з лісозаготівлею на державних землях, такими сторонами будуть заготівельні компанії, федеральний уряд

та різні громадські організації, зацікавлені в збереженні навколишнього середовища.

Якщо розв'язання екологічного конфлікту відбувається з використанням АРК, тоді процесом розв'язання найчастіше стають переговори з використанням фасилітаторів або медіація, де сторони працюють над пошуком оптимального шляху задовільнити свої власні інтереси при задоволенні інтересів інших сторін. АРК дає змогу скоротити час та уникнути витрат, пов'язаних з традиційним судовим процесом. Крім того, всі сторони, які працюють на спільний позитивний результат, досягають набагато кращого результату, ніж той, який вони отримали би в суді.

Висновки

Федеральний уряд США зробив значні зусилля з впровадження і широкому використанні АРК в урядових організаціях, між урядовими агенціями і контракторами та для розв'язання екологічних конфліктів. Навіть деякий опір зі сторони незначної кількості агенцій чи окремих лідерів не зупинила поширення популярності цього методу розв'язання конфліктів.

Найважливішими причинами росту прихильності до АРК, безсумнівно, є: відносна швидкість процесу розв'язання конфлікту, вища ступінь задоволеності сторін та можливість зберегти плідні відносини. Існує припущення, що АРК економить кошти завдяки непрямым витратам, і деякі пілотні дослідження це доводять. Проте було би доцільним провести низку подібних оцінювальних досліджень у різних економічних галузях, щоби довести ефективність АРК. Та, напевно, найкраще свідчення на користь АРК те, що, незважаючи ні на що, практика цього методу в урядових організаціях непинно зростає.

A. Georgiadi, D. Konbere

CONFLICT MANAGEMENT IN FEDERAL GOVERNMENT OF THE USA: PSYCHOLOGICAL AND ORGANIZATIONAL BASES

During the recent decade in the USA the alternative conflict resolution programmes have been gaining their popularity. Due to these programmes many conflicts were avoided and their resolution time was shortened.