

The article states that according to the National Strategy for Promoting the Development of Civil Society in Ukraine for 2016-2020, the state policy in the area of conflict management in Ukraine needs to coordinate its goals and activities with the defined priorities, and above all at the local level. The current trends in the development of state policy in the field of conflict management in Ukraine have been explored, which needs to be coordinated with its priorities and priorities and, above all, at the local level in the context of the formation of civil society.

It was noted that the creation of favorable conditions for the formation and institutional development of civil society organizations, ensuring effective procedures for public participation in the formation and implementation of state and local policies, solving local issues, encouraging the participation of civil society organizations in the socio-economic development of administrative and territorial units, creation of favorable conditions for inter-sectoral cooperation, as the realization of the strategic directions of the said Strategy, is prerequisite efficiency of interaction between the government and the public and prevent conflicts in the society.

Keywords: *conflict, conflict management, public authorities, public, mediation.*

УДК 352.07

Vasylieva O., Doctor of Science in Public Administration, professor, professor of Public Administration and Public Service Department of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

Vasylieva N, Doctor of Science in Public Administration, associate professor, professor of Regional Administration, Local Self-Government and Urban Management Department of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

**УПРАВЛІННЯ КОНФЛІКТАМИ
У ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ
ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА
ГРОМАДСЬКОСТІ
НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ**

**(CONFLICT MANAGEMENT
IN INTERACTION OF BODIES OF
PUBLIC AUTHORITY AND PUBLIC
ADMINISTRATION AT LOCAL LEVEL)**

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.

Згідно з Національною стратегією сприяння розвитку громадянського суспільства в

Україні на 2016-2020 роки, державна політика у сфері управління конфліктами в Україні потребує координації її цілей та заходів з визначеними пріоритетами, і насамперед на місцевому рівні.

Затвердження Стратегії зумовлено необхідністю створення державою сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, різноманітних форм демократії участі, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади та органами місцевого самоврядування. взаємодія, як одна з форм реалізації органами влади їх повноважень з організаційного забезпечення процесу формування та реалізації державної політики, є складним системним утворенням, яке можна визначити з урахуванням різних підходів до цього процесу. Взаємодія, як одна з форм реалізації органами публічної влади їх повноважень з організаційного забезпечення процесу формування та реалізації державної політики, є складним системним утворенням, яке можна визначити з урахуванням різних підходів до цього процесу. Разом з тим, взаємодія органів державної влади й органів місцевого самоврядування з громадськістю залишається малоефективною через недостатню прозорість діяльності цих органів та забюрократизовані її процедури, а також низький рівень взаємної довіри.

Негативний вплив на забезпечення прав і свобод людини та громадянина, а тим самим і на розвиток інституцій громадянського суспільства в державі, чинить тимчасова окупація Російською Федерацією (далі - РФ) АР Крим і військова агресія РФ в окремих районах Донецької та Луганської областей. Недосконалість діючого законодавства створює неприродні бар'єри для реалізації представниками територіальних громад громадських ініціатив, утворення та діяльності окремих видів організацій громадянського суспільства, розгляду та врахування громадських пропозицій органами державної влади, органами місцевого самоврядування, органами самоорганізації населення. Рівень гармонізації законодавства України із законодавством Європейського Союзу та врахування кращого світового досвіду у сфері розвитку громадянського суспільства, забезпечення державного управління конфліктами у взаємодії органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, бізнес-структур та громадськості на місцевому рівні є недостатнім. Звідси постає актуальне для

галузі науки «Державне управління» завдання з аналізу особливостей державного управління конфліктами у взаємодії органів публічної влади та громадськості саме на місцевому рівні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. У розвиток теоретичних проблем соціального конфлікту помітний внесок внесли М. Вебер, К. Левін, Н. Макіавеллі, К. Маркс, Н. Луман, Т. Парсонс, К. Ясперс та ін. Теоретичні напрацювання у науковій галузі «Державне управління», які слугують фундаментальною основою для розроблення механізмів взаємодії органів влади та громадськості, представлено у працях таких науковців, як В. Бакуменко, Т. Бутирська, В. Голубь, А. Дегтяр, Н. Драгомирецька, В. Князев, В. Малиновський, М. Пірен, Ю. Сурмін, С. Хаджирадева та ін. Не дивлячись на наявність наукових розробок з проблем управління конфліктами у взаємодії органів публічної влади та громадськості, особливо на місцевому рівні в умовах

децентралізаційних процесів, є недостатньо дослідженими.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Дослідити сучасні тенденції щодо розвитку державної політики у сфері управління конфліктами в Україні, що потребує координації її цілей та заходів з визначеними пріоритетами, і насамперед на місцевому рівні в умовах формування громадянського суспільства.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Формування, становлення та розвиток громадянського суспільства проходить в Україні, на превеликий жаль, в умовах постійних трансформаційних процесів життя нашої країни. Діяльність громадських організацій, підвищення їх політичної суб'єктності є суттєвою складовою поглиблення демократизму, розширення «недержавного сектору» й розбудови самої державності. Останні роки в Україні актуалізується проблематика сутнісної характеристики та моделей взаємодії в межах сучасних каналів прямого та зворотного зв'язку органів публічної влади й громадськості.

Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки (далі – Стратегія) була затверджена Указом Президента України 26 лютого 2016 р. В Стратегії зазначено, що ураховуючи підвищення ролі громадянського суспільства в різних сферах діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, зокрема щодо впровадження реформ, на підтримку ініціативи громадськості, а також з метою налагодження ефективного діалогу та партнерських відносин органів державної влади, органів місцевого самоврядування з організаціями громадянського суспільства, передусім з питань забезпечення прав і свобод людини і громадянина виникла необхідність затвердження Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 - 2020 роки, утворення Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства як консультативно-дорадчого органу при Президентові України [4].

У Стратегії зазначено також, що активне, впливове та розвинене

громадянське суспільство є важливим елементом будь-якої демократичної держави та відіграє одну з ключових ролей у впровадженні нагальних суспільних змін і належного врядування, в управлінні державними справами і вирішенні питань місцевого значення, розробці і реалізації ефективної державної політики у різних сферах, утвердженні відповідальної перед людиною правової держави, розв'язанні політичних, соціально-економічних та гуманітарних проблем. Революція Гідності відкрила новий етап в історії розвитку громадянського суспільства, продемонструвала вплив громадськості на суспільно-політичні перетворення, стала поштовхом для оновлення та переформатування влади [4].

У державно-управлінській діяльності використовується наступна типологія конфліктів [1]:

- між політичними і державно-адміністративними (груповими і індивідуальними) суб'єктами (структурами);

- між державно-адміністративними структурами і організаціями громадського та приватного секторів;

- між відомствами, міністерствами й іншими організаційними ланками управління;

- між центральними, регіональними та місцевими органами державного управління;

- функціонально-рольові (вертикальні і горизонтальні) - всередині державних організацій і установ;

- неформальні - всередині і між окремими державними установами.

У Законі України «Про державну службу» закріплено два типи конфліктів: «службові суперечки» і «конфлікт інтересів», які мають різну ступінь формалізації. Конфлікт інтересів можна розглядати як ситуацію, при якій особиста зацікавленість державного службовця впливає або може вплинути на об'єктивне виконання ним посадових обов'язків і при якій виникає або може виникнути протиріччя між особистою зацікавленістю цивільного службовця та законними інтересами громадян, організацій, суспільства, здатне призвести до заподіяння шкоди цим законним інтересам громадян, організацій, суспільства, суб'єкта [2].

Отже, у державному управлінні конфлікти у взаємодії органів влади та громадськості можуть проявлятися як у міжособистісній сфері, так і в соціально-політичній та економічній сферах. Вони можуть бути початком різних криз, у тому числі й криз суспільного розвитку. Державне управління, як система врегулювання конфліктних і кризових ситуацій суспільного розвитку та виходу з них, створює основу стабільності політичного, економічного та соціального характеру. Якщо механізми взаємодії неефективні і не виконують роль комунікації та діалогу, якщо між владою і суспільством утворюється дистанція, то можуть виникати конфлікти в суспільстві. Виходячи з вище зазначеного, управління конфліктами можна вважати процесом контролювання конфлікту самими учасниками або зовнішніми силами (державною владою, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями, політичними партіями, підприємцями, спеціальними особами, медіаторами та центрами медіації тощо). Головною метою управління конфліктами, на наш погляд, повинно стати

попередження їх деструктивного розвитку. Конфлікти є природною частиною суспільного життя людини, але неможливо вести переговори, коли сторони знаходяться в сильному негативному емоційному протистоянні, коли агресія та небажання почути і бачити один одного, коли сторони конфлікту знаходяться на стадії ескалації конфлікту. І тоді може допомогти саме медіація – це переговори за участю третьої нейтральної сторони, яка допомагає сторонам урегулювати конфлікт між собою.

Так, згідно з законопроектом медіація може застосовуватися у будь-яких конфліктах (спорах), у тому числі цивільних, сімейних, трудових, господарських, адміністративних, а також в кримінальних провадженнях і справах щодо адміністративних правопорушень. Дія цього Закону має поширюватися на медіацію як в конфліктах (спорах) між резидентами України, так і у конфліктах (спорах) за участю нерезидентів, якщо сторони медіації погодились, що процедура медіації буде проведена на території України [5]. Отже, виходячи з аналізу сучасного стану реалізації управління

конфліктами у взаємодії органів публічної влади та громадськості в нашій країні, спостерігаємо необхідність прийняття й остаточного ухвалення Закону України «Про медіацію», який було ухвалено у першому читанні Верховною Радою України 3 листопада 2016 року. Метою зазначеного законопроекту є запровадження на законодавчому рівні інституту медіації в Україні шляхом імплементації кращих європейських і світових стандартів медіації [3, 5].

У Національній академії державного управління при Президентіві України викладачами було проведено семінар зі спеціалізації «Управління персоналом / HR менеджмент», який стосувався професіоналізації службовців органів публічної влади. На думку учасників, більшість працівників органів публічної влади сьогодні не мають необхідних знань, а також не володіють відповідними якостями для успішного ведення переговорів і дискусій, вирішення імовірних конфліктів. Так, оцінюючи комунікативну складову діяльності службовців органів публічної влади, більшість учасників звернули увагу на

низький рівень знань щодо етапів розвитку конфлікту, особливостей типів і видів конфлікту, психологічних особливостей осіб, які конфліктують.

Між тим існує, на наш погляд, і певна невідповідність між якостями, які необхідно мати службовцям органів публічної влади і тими, які вони сьогодні мають. Так, зокрема, учасниками, серед якостей, які необхідно мати керівнику для ефективного вирішення завдань, які стоять перед органами публічної влади, а також забезпечення успішної роботи управлінської команди (колективу), було виділено такі, як відповідальність, професіоналізм, компетентність, організаторські здібності, вміння слухати інших та мислити системно. Між тим, за оцінками учасників семінару (до цієї групи було віднесено працівників органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, а також представників бізнесу) їх керівники не повною мірою відповідають зазначеним вимогам.

Певна невідповідність також існує і в оцінках якостей, які повинні, на думку

опитаних, мати керівники органів публічної влади для успішного вирішення конфліктів в своїх організаціях і тими, якими вони володіють сьогодні. Так, нинішнім керівникам істотно не вистачає вмінь слухати інших, йти на компроміс і вміння визнавати свої помилки. Тому найгірше, за оцінками учасників семінару, службовці органів публічної влади під час взаємодії з представниками громадськості вмінють самокритично оцінювати ситуацію та прогнозувати подальший розвиток подій.

Отже, головними напрямками підвищення довіри до органів публічної влади за результатами семінару, можна назвати збільшення прозорості їх діяльності, активне впровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, а також підвищення культури поведінки осіб, які працюють саме в органах публічної влади.

Діяльність місцевих органів публічної влади має бути спрямована не на «придушення (ліквідацію) конфліктів», а на вчасне виявлення «кризових» ситуацій, надання якісних публічних послуг, що сприятиме попередженню конфліктів і збільшенню довіри до владних органів.

Водночас, актуальним залишається питання щодо поліпшення ефективності діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, спрямованої на профілактику соціальної напруги та конфліктів, розроблення комплексних соціальних послуг в складних життєвих обставинах, упровадження нових технологій соціальної роботи тощо.

Хотілось би також зазначити, що однією, за свідченням вітчизняного та міжнародного досвіду, з найефективніших форм організації взаємодії органів публічної влади та громадськості є запровадження альтернативних методів врегулювання конфліктів поряд із системою правосуддя. Наразі представники органів публічної влади, громадськості та бізнесу, через суттєві недоліки системи, а саме – велика завантаженість судів, тривалість і складність процесів, недостатня розвиненість механізмів змагальності та рівності сторін у судовому процесі, гласність судового розгляду, що призводить до випадків розголошення конфіденційної інформації, обирають не лише арбітраж як один зі способів альтернативного управління конфліктами,

але й систему медіації, яка передбачає залучення для вирішення конфлікту посередника (медіатора). Медіатор несе відповідальність за порушення вимог закону про медіацію, правил етики медіаторів, будь-яких договірних зобов'язань щодо сторін медіації. Сторона медіації, яка вважає, що незаконними діями або бездіяльністю медіатора їй було завдано матеріальної або моральної шкоди, може звернутися зі скаргою до організації, яка забезпечує проведення медіації, до об'єднання медіаторів, а також до суду за захистом своїх законних прав та інтересів. Після прийняття проекту закону в Україні планується створення реєстру медіаторів, в який буде вноситися інформація про медіатора (освіта, інформація щодо підготовки особи як медіатора, дані про організацію, яка здійснювала підготовку, кількість годин підготовки, а також інша інформація, яка допоможе сторонам обрати медіатора для конкретної справи). Відповідно до положень закону, сторони суперечок зможуть самостійно обирати медіатора.

Сьогодні в стінах Національної академії державного управління при

Президентіві України теж йде мова про актуальність зазначеного питання в умовах трансформаційних процесів, які відбуваються в Україні. Стоїть питання про необхідність створення Центру медіації, який саме і буде готувати для органів публічного управління медіаторів для вирішення проблемних питань цивілізаційним шляхом.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Конфлікт як суспільний феномен, супроводжує людство на всіх етапах його існування. Однак, розвиток прогресивних тенденцій в житті суспільства, вдосконалення діяльності органів публічної влади та підвищення громадянської активності населення неможливі без вміння ефективно

розв'язувати конфлікти, виявляти їх та попереджувати. Створення сприятливих умов для формування та інституційного розвитку організацій громадянського суспільства, забезпечення ефективних процедур участі громадськості під час формування та реалізації державної та місцевої політики, вирішення питань місцевого значення, стимулювання участі організацій громадянського суспільства в соціально-економічному розвитку адміністративно-територіальних одиниць, створення сприятливих умов для міжсекторальної співпраці, як реалізація стратегічних напрямів зазначеної Стратегії, є передумовою підвищення ефективності взаємодії між владою і громадськістю та попередження виникненню конфліктів у суспільстві.

References

1. Kravchenko O. P. Pohliad konfliktoloha na ontosyntezi / O.P. Kravchenko // Sotsiologichni doslidzhennia. - 2004. - #9. - P. 103-112.
2. Pro derzhavnu sluzhbu : Zakon Ukrainy vid 10.12.2015 # 889-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
3. Pro pryiniattia za osnovu proektu Zakonu Ukrainy pro mediatsiiu : Postanova Verkhovnoi rady Ukrainy vid 3 lystopada 2016 roku # 1725-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1725-19>

4. Pro spriannia rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 26.02.2016 r. # 68/2016 <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>

5. Proekt zakonu pro mediatsiiu pryiniato za osnovu : Yurydychna hazeta. URL: <http://yur-gazeta.com/golovna/proekt-zakonu-pro-mediacyu-priynyato-za-osnovu.html>