

УДК 352.07:316.48

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2019.4.45>

**І. О. Слюсарев**

аспірант кафедри регіонального управління,  
місцевого самоврядування та управління містом  
Національна академія державного управління при Президентові України

## **ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ КОНФЛІКТАМИ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

*У статті розкрито деякі практичні аспекти управління конфліктами в системі місцевого самоврядування. Наголошено, що масштабна реформа місцевого самоврядування і територіальної організації влади породжує велику кількість конфліктних ситуацій. Підкреслено, що подальший прогрес та сталість децентралізації залежать від спроможності перетворювати конфлікти на можливості та запобігати виникненню гострих протистоянь на рівні місцевих громад. Зазначено про переваги комплексного підходу до управління конфліктами в системі місцевого самоврядування. Наголошено, що правове регулювання не адаптовано до законодавства України в цій сфері, а взаємодія в системі «влада – громадськість» поки що характеризується негативними явищами (забюрократизованістю процедури, низьким рівнем довіри населення, наявністю штучних бар'єрів тощо). Представлено шляхи вирішення цієї проблеми (налагодження ефективного процесу взаємодії в системі місцевого самоврядування, використання медіакомунікаційних моделей на рівні місцевого самоврядування, забезпечення активної участі місцевого населення у впровадженні реформ). Наведено основні кроки процесу медіації та практичні приклади впровадження в Україні, що доводять її спрямованість на сприяння компетентному вирішенню спорів та який ґрунтується на примиренні конфліктуючих сторін. Однією з проблем українського суспільства визнано відсутність культури діалогу, а ефективним шляхом її подолання є використання сучасних методів дипломатії, що спрямовані не лише на розробку стратегій врегулювання конфліктів, а й на формування громадської думки. Засвідчено дисбаланс щодо структурно-організаційного забезпечення управління конфліктами на державному рівні та на рівні місцевого самоврядування та дуалістичну роль громадянського суспільства (як об'єкта конфлікту та як суб'єкта його подолання). Виокремлені першочергові кроки щодо зниження ймовірності виникнення конфліктних ситуацій на місцевому рівні та наголошено на необхідності формування ресурсно-комунікаційною платформи конфлікт-менеджменту.*

**Ключові слова:** *місцеве самоврядування, конфлікти, взаємодія, медіація.*

**Постановка проблеми.** Сьогодні посилену увагу науковців та практиків у сфері публічного управління в Україні викликає приведення такого управління у відповідність до загальносвітових тенденцій. Врядування має бути ефективним на всіх рівнях публічного управління, однак на місцевому рівні воно є фундаментально важливим, оскільки органи місцевого самоврядування є найближчим до людей рівнем влади [1]. На цьому рівні люди можуть якнайкраще відчувати причетність до публічної діяльності. Однак не варто забувати, що процеси взаємодії на рівні місцевого самоврядування мають

специфічні особливості не лише в загальносвітовій площині, а й варіюються всередині країни. Тому у процесі аналізу тенденцій щодо управління конфліктами варто розглядати таку практичну діяльність, що спрямована на підвищення ефективності взаємодії та удосконалення процесів управління конфліктами найближчих до українського сьогодення. Важливо зазначити, що локальний рівень за природою конфліктів в Україні довгий час характеризувався ерозією державних інститутів та дезінтеграційними тенденціями, які ускладнюють пошук оптимальної моделі конфлікт-менеджменту.

**Аналіз останніх досліджень.** Слід зазначити, що науково-теоретичне під-

ґрунтя вивчення природи конфлікту та його функцій і наслідків у системі публічного управління становили праці таких науковців, як А. Батечко, Д. Дзвінчук, Н. Довгань [2], Т. Карлов, Н. Нижник, М. Пірен, А. Пойченко, Н. Федчун [3] та інших. Проте питання управління конфліктами в системі місцевого самоврядування в умовах становлення публічного управління в Україні залишається дискусійним та потребує подальшого спеціального вивчення.

**Мета статті.** Дослідження практичних аспектів управління конфліктами та окреслення першочергових кроків у напрямі зниження ймовірності виникнення конфліктних ситуацій у системі місцевого самоврядування.

**Виклад основного матеріалу.** Сьогодні вже зрозумілим стає той факт, що масштабна реформа місцевого самоврядування і територіальної організації влади (децентралізація) породжує величезну кількість конфліктних ситуацій. Безперечно, інформаційна наповненість сайту <https://decentralization.gov.ua/> охоплює широке коло практичного досвіду за різними сферами та напрямками, а також містить каталог успішних практик [4] (добірка історій успіху громад із можливістю вибірки за роком, темою, територіальною прив'язкою, проектом міжнародної допомоги), які в сукупності містять об'єктивну інформацію з різних джерел (уже близько 800 публікацій, що включають відео, новини, статті, репортажі та інтерв'ю про те, як громади використовують можливості, надані децентралізацією) та здатні допомогти громадам у пошуку власних шляхів розв'язання конфліктних ситуацій. Однак підкреслимо те, що хоча децентралізація вважається однією з найбільш успішних реформ, її подальший прогрес та сталість залежать від спроможності перетворювати «конфлікти» на «можливості» та запобігати виникненню гострих протистоянь не лише на рівні держави, а й на рівні місцевих громад. Отже, управління конфліктами в системі місцевого самоврядування має здійснюватися комплексно, що дозволить запустити в дію наявні структури та механізми, а також вирішити поставлені

завдання в умовах змін. Треба зазначити, що хоча правове регулювання включає певні важливі напрями (запровадження механізмів відкритості та прозорості в діяльність органів місцевого самоврядування та забезпечення взаємодії місцевих органів влади з громадськістю), однак багато дослідників наголошують на незадовільній адаптації законодавства України в цій сфері до нових векторів суспільного розвитку та неієвності наявних механізмів впровадження та реалізації законів.

Зауважимо, що взаємодія в системі «влада – громадськість» нині характеризується забюрократизованістю цієї процедури, низьким рівнем довіри, наявністю штучних бар'єрів тощо. Зазначена проблема має вирішуватись шляхом налагодження ефективного процесу взаємодії в системі місцевого самоврядування, яка в перспективі здатна перетворитися у співробітництво та взаємодопомогу за рахунок використання конструктивного потенціалу конфліктів. У такому випадку особлива роль відводиться медіакомунікаційним моделям на рівні місцевого самоврядування, що вже задекларували позитивні результати у процесі управління конфліктами в розвинутих державах світу.

Запобігання конфліктам та сприяння їх вирішенню на рівні територіальних громад при реалізації реформаційних перетворень, що зумовлюються різними причинами (швидкістю просування реформ, політичними чинниками, протидією змінам з боку місцевих еліт, недостатнім рівнем інформування членів територіальних громад щодо сутності реформ з боку органів влади та нерозумінням цих реформ місцевими жителями тощо) може відбуватися і шляхом забезпечення активної участі місцевого населення у впровадженні реформ та медіації. Так, Міжнародний фонд «Відродження» з 2018 року щорічно оголошував пілотні конкурси, які були спрямовані на запобігання або сприяння вирішенню конфліктів на рівні територіальних громад. Результати реалізованих проектів (нині їх 17) засвідчили наявність потреби у продовженні здійснення заходів із запобігання потенційних та сприяння вирішенню наявних конфліктів через проведення комплексу заходів із медіації

та активного використання інструментів місцевої демократії (проведення загальних зборів, створення та діяльність органів самоорганізації населення, місцевих ініціатив, громадських слухань тощо) [5].

Сьогодні медіацію використовує більшість країн світу як ефективний спосіб вирішення конфліктів через посередника (медіатора) практично в усіх сферах життя. Процес медіації передбачає такі кроки: 1) пропозиція медіації опонентам та спільний вибір медіатора; 2) вивчення медіатором проблеми, організація безпечного простору, укладання договорів про проведення медіації; 3) вивчення інтересів та визначення потреб кожного учасника конфлікту; 4) спростування хибних уявлень, пошук ідей для рішення; 5) перевірка на реалістичність, уточнення та формування остаточного рішення; 6) підписання медіаційної угоди (угоди про примирення) з чітким планом дій та розподілом обов'язків [6].

У цьому фокусі варто зазначити про Закон України «Про медіацію», який чекає на остаточне ухвалення [7]. Метою законопроекту є запровадження на законодавчому рівні інституту медіації в Україні шляхом імплементації кращих європейських та світових стандартів медіації. Так, згідно з ним, медіація може застосовуватися у будь-яких конфліктах (спорах), у тому числі цивільних, сімейних, трудових, господарських, адміністративних, а також у кримінальних провадженнях та справах щодо адміністративних правопорушень. Цей напрям набуває поширення в управліннях конфліктами системи «влада – громадськість» на муніципальному рівні. Наприклад, в Одеському апеляційному господарському суді було відкрито кабінет медіації, де відвідувачі можуть безкоштовно отримати: інформацію про процедуру медіації; консультацію щодо можливості вирішення наявного спору за допомогою медіації; можливість участі у процедурі медіації. Такий спосіб спрямований на сприяння компетентному вирішенню спорів на основі примирення конфліктуючих сторін.

У посібнику для депутатів місцевих рад та активістів громад [8] охарактеризовані різні напрями взаємодії між суб'єктами

публічного управління на різних рівнях, деталізується вигляд системи місцевого самоврядування та зазначено про важливість створення асоціацій місцевого самоврядування. Однак у ньому не окреслено основних відмінностей різних територіальних громад, на які варто було б звернути увагу як на потенційні причини виникнення конфліктних ситуацій. Значною проблемою для окремих територіальних громад, що здатна породити конфліктні ситуації, є питання належного врахування та захисту інтересів сіл та селищ, що знаходяться за межами адміністративного центру територіальної громади. Водночас в окремих регіонах (переважно Закарпатської та Одеської областей) існують конфлікти (штучно спровоковані), в яких активно використовується етнічний фактор.

Оскільки однією з проблем українського суспільства визнається відсутність культури діалогу, варто виокремити діалогові проекти, що реалізуються за безпосередньої участі міжнародних неурядових організацій (НУО) та експертів, які набули своєї популярності з часів збройного протистояння в Україні. Такі організації займаються питаннями діалогу щодо врегулювання конфліктів на різних рівнях. Позитивний внесок у справу щодо об'єднання діалогових ініціатив не лише міжнародних, а й місцевих громадських організацій здійснила Міжнародна конференція «Інструменти діалогу як засобу подолання кризових явищ: міжнародний досвід та перспективи застосування в Україні». Зазначимо, що використання сучасних методів дипломатії з використанням інструментів офіційної, напівофіційної та неофіційної дипломатії у процесі управління конфліктами значно впливає на формальну та неформальну взаємодію в системі «влада – громадськість», оскільки має спрямування не лише на розробку стратегій врегулювання конфліктів, а й на громадську думку.

Починаючи з часів незалежності в політичному середовищі нашої держави головне місце посідали дебати, метою яких стало доведення правоти своєї позиції. Така ситуація ретранслювалася на суспільний / громадський рівень, здебіль-

шого через ЗМІ. На національному рівні проводились політичні ток-шоу, що сприяло витісненню діалогу із суспільно-політичного життя та, як наслідок, призвело до безлічі конфліктів [9].

В умовах сьогодення невирішеним залишається питання в усьому світі щодо управління конфліктами, які спричинені пандемією. Україна не є винятком, а важливість конфлікт-менеджменту в цьому випадку на рівні місцевого самоврядування (оскільки місцева влада приймає ряд важливих рішень з цього питання, які здатні спричинити безліч конфліктних ситуацій) беззаперечна.

Якщо ж розглядати різницю між структурно-організаційним забезпеченням управління конфліктами на державному рівні та на рівні місцевого самоврядування, то можна простежити певний дисбаланс. Система органів державної влади України включає як окремі підрозділи, так і цілі органи (Національна тристороння соціально-економічна рада при Президенті України та Національна служба посередництва і примирення, установи при Кабінеті Міністрів України тощо; на територіальному рівні – громадські ради, консультативно-дорадчі ради), які відповідають за організацію та здійснення соціального діалогу. У звітах про діяльність громадських рад здебільшого констатуються формальні результати діяльності, що також підкреслює не сформованість єдиної системи та слабку розвиненість на місцевому рівні системи управління конфліктами.

Характерні риси причин виникнення конфліктів на рівні місцевого самоврядування підкреслюють дуалістичну роль громадянського суспільства як об'єкта конфлікту та одночасно суб'єкта його подолання. Також важливим залишається питання подолання конфліктності у процесі взаємодії органів влади з неурядовими ініціативами, що вимагає певного переосмислення та формування нових підходів до діалогу в системі місцевого самоврядування. Інститути громадянського суспільства також є учасниками місцевого самоврядування, тому їхній вплив на можливість виникнення конфліктних ситуацій, а також на процес управління конфлік-

тами в умовах перетворень варто брати до уваги, особливо в умовах загрози національній безпеці. Отже, конфлікт-менеджмент має стати частиною ДНК системи місцевого самоврядування для того, щоб приносити ефекти чи результати у процесі її розвитку.

**Висновки.** Отже, важливими діями щодо зниження ймовірності виникнення конфліктних ситуацій у процесі реформування на місцевому рівні залишаються: 1) стабілізація поділу управлінської структури на всіх рівнях; 2) розробка дієвих механізмів моніторингу конфліктних ситуацій; 3) формування умов для оперативного реагування на виникнення конфліктних ситуацій; 4) посилення діалогових аспектів комунікації в системі «влада-громадськість»; 5) залучення населення до участі у процесах місцевого самоврядування; 6) налагодження процесу запобігання конфліктам на різних рівнях взаємодії в системі місцевого самоврядування; 7) розробка шляхів використання конструктивного потенціалу конфліктів; 8) надання допомоги в трансформації конфліктів тощо. Для реалізації вищенаведених дій необхідною умовою є можливість формування ресурсно-комунікаційною платформи конфлікт-менеджменту, що здатна сформувати умови для ефективної взаємодії всіх учасників місцевого самоврядування.

#### Список використаної літератури:

1. Бенчмаркінг доброго врядування : практичний посібник / за заг. ред. А. Гука. Київ : ТОВ «Видавництво «Юстон», 2018. 60 с.
2. Довгань Н. П. Конфлікти в державному управлінні та шляхи їх вирішення : автореф. дис. ... канд. наук. з держ. упр. : 25.00.01 / Національна академія державного управління при Президенті України. Київ, 2006. 20 с.
3. Федчун Н. О. Конфлікти в діяльності органів місцевого самоврядування: причини, шляхи розв'язання та прогнозування : автореф. дис. ... канд. наук. з держ. упр. : 25.00.04 / Національна академія державного управління при Президенті України. Київ, 2009. 20 с.
4. Каталог успішних практик. *Децентралізація*. URL: [https://decentralization.gov.ua/success-stories-table?area\\_](https://decentralization.gov.ua/success-stories-table?area_)

- id=&community\_id=&year=&theme\_id=&article\_id=&project\_id= (дата звернення 01.08.2021).
5. Запобігання та сприяння вирішенню конфліктів у територіальних громадах, що виникають в процесі проведення реформ/ Міжнародний фонд «Відродження». URL: <https://www.irf.ua/contest/zarobigannya-ta-spruyannya-vyrishennyu-konfliktiv-uterytorialnyh-gromadah-shho-vynykayutv-proczeni-provedennya-reform/> (дата звернення 07.07.2021).
  6. Як працює медіація та відновне правосуддя. *Громадський простір*. URL: <https://www.prostir.ua/?library=yak-pratsyuje-mediatsiya-ta-vidnovne-pravosuddya> (дата звернення 21.07.2021).
  7. Проект закону про медіацію. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=68877](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68877) (дата звернення 22.07.2021).
  8. Парламентські процедури. Посібник для депутатів місцевих рад та активістів громад / Василь Кашевський (упоряд.). Рівне, 2008. 134 с. URL: <http://ipo.org.ua/wp-content/uploads/2015/06/web2.pdf> (дата звернення 01.08.2021).
  9. Аналіз діалогових ініціатив щодо врегулювання конфлікту в Україні. *Національний діалог*. 2015. URL: [http://icps.com.ua/assets/uploads/files/mapping\\_ukr\\_.pdf](http://icps.com.ua/assets/uploads/files/mapping_ukr_.pdf) (дата звернення 01.08.2021).
- 

### **Sliusarev I. Practical aspects of conflict management in the system of local government**

*The article reveals some practical aspects of conflict management in the system of local government. It is emphasized that large-scale reform of local government and territorial organization of power creates a large number of conflict situations. It was emphasized that further progress and sustainability of decentralization depend on the ability to turn conflicts into opportunities and to prevent the emergence of sharp confrontations at the local community level. The advantages of an integrated approach to conflict management in the system of local government are noted. It is emphasized that the legal regulation is not adapted to the legislation of Ukraine in this area, and the interaction in the system of "government-public" is still characterized by negative phenomena (bureaucratization of the procedure, low public confidence, artificial barriers, etc.). Ways to solve this problem are presented (establishing an effective process of interaction in the system of local government, use of media-communication models at the level of local government, ensuring active participation of the local population in the implementation of reforms). The main steps of the mediation process and practical examples of implementation in Ukraine are presented, which prove its focus on promoting competent dispute resolution and which is based on reconciliation of the conflicting parties. One of the problems of Ukrainian society is the lack of a culture of dialogue, and an effective way to overcome it is to use modern methods of diplomacy aimed not only at developing strategies for resolving conflicts, but also at forming public opinion. There is an imbalance in the structural and organizational support of conflict management at the state level and at the level of local government and the dualistic role of civil society (as an object of conflict and as a subject of overcoming it). The priority steps to reduce the likelihood of conflict situations at the local level are highlighted and the need to form a resource-communication platform for conflict management is emphasized.*

**Key words:** local self-government, conflicts, interaction, mediation.