

## УПРАВЛІННЯ КОНФЛІКТАМИ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ MANAGEMENT OF CONFLICTS IN THE LOCAL GOVERNMENT SYSTEM

*У статті розкрито причини виникнення та способи вирішення конфліктів; висвітлено наукову дискусію щодо управління конфліктами в системі місцевого самоврядування; окреслено шляхи запобігання виникненню конфліктів у системі місцевого самоврядування. Зазначено, що проблема ефективної взаємодії між місцевим самоврядуванням та громадянським суспільством має вирішуватися через підвищення рівня довіри до місцевої влади, співробітництво за рахунок використання конструктивного потенціалу конфліктів та побудови системи антикризового управління локального призначення. Підкреслюється, що проблема управління конфліктами в системі місцевого самоврядування наразі залишається невирішеною, оскільки ускладнюється ситуацією з пандемією в усьому світі, зокрема в Україні. Зазначено, що питання конфлікт-менеджменту в умовах місцевого самоврядування набирає актуальності. Наголошено на проблемі деструктивних конфліктів.*

*З'ясовано, що способами вирішення конфліктів є: адміністративні процедури; антагоністські способи; арбітраж; вирішення у судовому порядку; компроміс; переговори; посередництво; правозахисні процедури; проведення переговорів; створення узгоджувальної комісії; судові процедури. Акцентовано на ролі медіації як ефективному способі вирішення конфліктів через посередника (медіатора) практично в усіх сферах життя. Виокремлено шляхи запобігання виникненню конфліктів у системі місцевого самоврядування: розроблення ефективних механізмів моніторингу конфліктів, організація участі населення у процесах місцевого самоврядування, запобігання конфліктам на різних рівнях взаємодії в системі місцевого самоврядування, налагодження конструктивного діалогу місцевої влади з громадянським суспільством, створення умов для оперативного та адекватного реагування на виникнення конфлікту чи конфліктної ситуації, моделювання способів використання прагматичного потенціалу конфліктів, забезпечення підтримки у перенесенні конфлікту в нову реальність дипломатичними засобами, медіація з метою пошуку взаємоприйнят-ного варіанта вирішення конфліктної ситуації.*

**Ключові слова:** громада, децентралізація, конфлікт, конфліктна ситуація, місцеве

*самоврядування, суб'єкт конфлікту, суспільство, управлінський механізм, управління конфліктами, система антикризового управління.*

*The article reveals the causes of conflicts and ways to resolve them; the scientific discussion on conflict management in the system of local self-government is highlighted; ways to prevent conflicts in the system of local self-government are outlined. It is noted that the problem of effective interaction between local self-government and the public should be solved by increasing the level of trust in local authorities, cooperation by using the constructive potential of conflicts and construction of a local anti-crisis management system. It is emphasized that the problem of conflict management in the system of local self-government currently remains unresolved, as it is complicated by the situation with the pandemic all over the world, in particular in Ukraine. It is noted that the issue of conflict management in the conditions of local self-government is gaining relevance. The problem of destructive conflicts is emphasized.*

*It was found that the methods of conflict resolution are: administrative procedures; antagonistic methods; arbitration; judicial decision; compromise; talks; mediation; human rights procedures; negotiations; creation of a coordinating commission; judicial procedures. Emphasis is placed on the role of mediation as an effective way of resolving conflicts through an intermediary (mediator) in almost all spheres of life. Ways to prevent conflicts in the local self-government system are highlighted: development of effective conflict monitoring mechanisms, organization of population participation in local self-government processes, prevention of conflicts at various levels of interaction in the local self-government system, establishment of constructive dialogue between local authorities and the public, creation of conditions for prompt and adequate response on the occurrence of a conflict or a conflict situation, modeling ways to use the pragmatic potential of conflicts, providing support in transferring the conflict to a new reality by diplomatic means, mediation in order to find a mutually acceptable solution to the conflict.*

**Key words:** community, decentralization, conflict, conflict situation, local self-government, subject of conflict, society, management mechanism, conflict management, crisis management system.

УДК 351  
DOI <https://doi.org/10.32782/rma2663-5240-2022.31.24>

**Покатаєв П. С.,**  
доктор наук з державного управління,  
професор, перший проректор,  
Класичний приватний університет

**Каціцка Гражина**  
кандидат політичних наук,  
Вища суспільно-економічна школа  
у місті Пшеворськ (Польща)

**Постановка проблеми.** Система місцевого самоврядування забезпечує реалізацію зв'язків у державному управлінні в контексті взаємодії між державою та громадянським суспільством. Органи місцевого самоврядування як демократичні інститути державного управління на місцевому рівні відповідно до статті 19 Конституції України, повинні діяти в межах повноважень, передбачених законами України, долучаючи суспільство до самоорганізації, необхідної для якісного вирішення питань відповідно до інтересів громадян.

Органи місцевого самоврядування є найближчим до людей рівнем влади. Проте децентралізація як одна з найуспішніших сучасних реформ нерідко зумовлює виникнення конфліктних ситуацій. Саме тому успішність реформи місцевого самоврядування безпосередньо залежить від здатності перетворювати «конфлікти» на «можливості», від готовності та спроможності органів влади на місцевому рівні запобігати виникненню конфліктних ситуацій і протистоянь з метою усунення кризових явищ в управлінні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання причин виникнення конфлікту, його функцій та наслідків, зокрема в системі місцевого самоврядування присвячено наукові розвідки таких учених, як В. Боковець [1; 2] (визначення, типологія і механізми конфліктів), Н. Довгань [3] (шляхи вирішення конфліктів у державному управлінні), Л. Ємельяненко [4] (теоретичні та практичні засади конфліктології), Н. Свиридчук [9] (перемовини та посередництво як способи вирішення конфліктів), В. Соколовська [2] (управління конфліктними ситуаціями в роботі з персоналом), Н. Федчун [11] (причини, шляхи розв'язання та прогнозування конфліктів у діяльності органів місцевого самоврядування) та інших.

Дослідниками розглянуто різні аспекти виникнення та профілактики конфліктних ситуацій, проте проблема управління конфліктами в системі місцевого самоврядування потребує додаткової уваги, оскільки це питання наразі в сучасних реаліях розвитку публічного управління в Україні певною мірою є дискусійним.

**Мета статті** – розкрити причини виникнення та способи вирішення конфліктів; висвітлити наукову дискусію щодо управління конфліктами в системі місцевого самоврядування; окреслити шляхи запобігання виникненню конфліктів у системі місцевого самоврядування.

**Виклад основного матеріалу.** Місцеве самоврядування є особливою формою державного управління, що статтею 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено як «гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України», що базується на демократичних принципах і передбачає залучення громадян, які спільно проживають на території громади, до управління публічними справами (або їх частиною) у межах, визначених законом, на засадах організаційної, фінансової, матеріальної самостійності [8].

Важлива роль у демократичній державі належить місцевому самоврядуванню – «головному елементу саморегуляції та самоуправління громадян. Місцеве самоврядування сприяє усуненню певної відчуженості населення від влади, є одним з механізмів, здатним підвищити ефективність управління на всіх рівнях» [7, с. 60].

Європейська хартія передбачає, що місцеве самоврядування опікується суттєвою часткою публічних справ, тобто питаннями

безпосереднього забезпечення загальних суспільних потреб та задоволення публічних інтересів соціальної спільноти в різних сферах життєдіяльності [6].

Проблема ефективної взаємодії між місцевим самоврядуванням та громадськістю має вирішуватися через підвищення рівня довіри до місцевої влади, співробітництво за рахунок використання конструктивного потенціалу конфліктів, впровадження медіакомунікаційних технологій взаємодії з громадськістю в контексті управління на рівні територіальних громад.

Зазвичай на виникнення конфлікту перша реакція надходить від органів місцевого самоврядування.

Зазначимо, що термін «конфлікт» походить від латинського слова «conflictus», що дослівно означає «зіткнення», а у вільному перекладі – протидія», «протиборство» [4, с. 81].

Загалом у науковому світі під конфліктом розуміють протиріччя у формі розбіжностей у думках в процесі людської взаємодії. Це – відсутність згоди між двома або більше сторонами (особами або групами), зумовлена наявністю різних поглядів, думок, інтересів, ідей тощо. І якщо при такій різноманітності поглядів порушується нормальна взаємодія людей, то виникає конфлікт, учасники якого висловлюють різні думки, пропонують альтернативні рішення – в такому разі конфлікт набуває позитивного сенсу і, якщо він не виходить за межі унормованої поведінки під час пошуку істини – може з'явитися здорова пропозиція щодо вирішення конфліктної ситуації.

Оцінку конфліктної ситуації, як правило, здійснюють фахівці, які мають нейтральне відношення до сторін, між якими виник конфлікт. Неупередженість фахівців допоможе їм краще розібратися зі структурою конфлікту, з його учасниками, різними питаннями, інтересами, що стосуються конфлікту.

По-перше, необхідно звернути увагу на характер міжособистісних та службових відносин у громадах та оцінити їхній конфліктний потенціал. Цю інформацію можна здобути завдяки вивченню: скарг на дії чи бездіяльність уповноважених осіб; звернень громадян до органів місцевого самоврядування з того питання, через яке виник конфлікт; активності різних груп, невизнаних опозиційних лідерів, зокрема в соціальних мережах тощо.

По-друге, доцільно вивчити рівень готовності груп до активності в конфлікті та форми її прояву шляхом ознайомлення: з наявністю чи відсутністю історично зумовленої місцевої ідентичності на рівні почуття приналежності до локальної громади, яка має особли-

вий статус, та побоювань, щодо втрати цього статусу у разі злиття з іншими громадами; з діяльністю громадських організацій та політичних партій з відстоювання інтересів, структур і процесів, які відбуваються чи не відбуваються в громадах; з можливим досвідом організованих протестних дій у минулому тощо.

Серед фахівців, які вивчають та аналізують конфліктну ситуацію, повинен бути, принаймні, хоч один з конфліктологічно компетентністю та медіаційними навичками, який добре розуміє особливості функціонування конфлікту в громаді.

Фахівці, які аналізують конфлікт, виконують різні функції під час взаємодії з конфліктом (функції: медіатора-модератора групи, аналітика, фасилітатора, комунікаційного експерта та ін.). Необхідно скласти перелік фахівців, які користуються довірою в громадах і які здатні працювати над подоланням конфліктних ситуацій. Слід зауважити, що залучення до конфлікту нейтральних посередників значно пришвидшує його вирішення.

Проблема управління конфліктами в системі місцевого самоврядування наразі залишається невирішеною, оскільки ускладнюється ситуацією з пандемією в усьому світі, зокрема в Україні. Тому сьогодні набирає актуальності питання конфлікт-менеджменту в умовах місцевого самоврядування включення його, як базового структурного елемента, у систему антикризового управління на локальному рівні.

У таких умовах актуалізується значення соціального діалогу, створення на місцевому рівні системи управління конфліктами.

Серед способів вирішення конфліктів учені [1] називають:

- адміністративні процедури;
- антагоністські способи;
- арбітраж;
- вирішення у судовому порядку;
- компроміс;
- переговори;
- посередництво;
- правозахисні процедури;
- проведення переговорів;
- створення узгоджувальної комісії;
- судові процедури [там само].

Суб'єктом ж конфлікту є окрема людина або група, здатна створювати конфліктну ситуацію, тобто відносно самостійно впливати на перебіг конфлікту у відповідності зі своїми інтересами, чинити вплив на поведінку та положення інших, викликати ті чи інші зміни у суспільних відносинах [10, с. 234].

Завжди у процесі аналізу конфлікту необхідно розібратися в сутності проблеми, з'ясувати об'єкт конфлікту, причини виникнення суперечності.

«Необхідно з'ясувати також, де конфліктні відносини опонентів і їх актуальний стан, оцінити, хто підтримує кожну зі сторін, та проаналізувати ставлення інших людей до конфлікту» [9, с. 93].

Як зауважує Н. Свиридчук, процес урегулювання включає вибір способу врегулювання конфлікту та типу медіаторства, реалізацію обраного способу, уточнення інформації та прийнятих рішень, зняття після конфліктної напруги у стосунках опонентів, аналіз досвіду врегулювання конфлікту [там само, с. 92].

Конфліктна ситуація аналізується і під час аналізу збираються дані про конфлікт, що виник у системі місцевого самоврядування, аде по суті саме інформація про суперечності виступає основою конфлікту.

Як зазначено у звітах Міжнародного фонду «Відродження» [5], ним із 2018 року щорічно оголошувалися конкурси, спрямовані на запобігання або сприяння вирішенню конфліктів на рівні територіальних громад. Результати проєктів засвідчили, що такі заходи потребують продовження з метою запобігання конфліктів та сприяння їхньому розв'язанню шляхом активного використання інструментів місцевої демократії (проведення загальних зборів, створення та діяльність органів самоорганізації населення, місцевих ініціатив, громадських слухань тощо).

Окрім того, ефективним способом вирішення конфліктів через посередника (медіатора) практично в усіх сферах життя виступає медіація, що передбачає передбачає:

- вивчення медіатором проблеми, організація безпечного простору, укладання договорів про проведення медіації;
- вивчення інтересів та визначення потреб кожного учасника конфлікту;
- пропозицію медіації опонентам та спільний вибір медіатора;
- спростування хибних уявлень, пошук ідей для рішення;
- підписання медіаційної угоди (угоди про примирення) з чітким планом дій та розподілом обов'язків;
- перевірка на реалістичність;
- уточнення та формування остаточного рішення [12].

На наш погляд, у цьому контексті варто зосередити увагу, що що використання сучасних методів дипломатії з застосуванням інструментів офіційної, напівофіційної та нео-



Таблиця 1

**Шляхи запобігання виникненню конфліктів у системі місцевого самоврядування**

№ п/п	Дії щодо запобігання виникненню конфліктів та конфліктних ситуацій
1.	Розроблення ефективних механізмів моніторингу конфліктів
2.	Організація участі населення у процесах місцевого самоврядування
3.	Запобігання конфліктам на різних рівнях взаємодії в системі місцевого самоврядування
4.	Налагодження конструктивного діалогу місцевої влади з громадськістю
5.	Створення умов для оперативного та адекватного реагування на виникнення конфлікту чи конфліктної ситуації
6.	Моделювання способів використання прагматичного потенціалу конфліктів
7.	Забезпечення підтримки у перенесенні конфлікту в нову реальність дипломатичними засобами
8.	Медіація з метою пошуку взаємоприйняттого варіанта вирішення конфліктної ситуації

фіційної дипломатії в процесі управління конфліктами сприяє формальній і неформальній взаємодії в системі «влада – громадськість», бо воно направлено не тільки на пошук шляхів подолання та вирішення конфліктів, але за великим рахунком і на формування громадської думки в суспільстві.

Як зазначають В. Боковець та В. Соколовська, особливою проблемою є деструктивні конфлікти, оскільки в результаті деструктивного характеру конфлікту руйнуються відносини, утискаються інтереси однієї або обох сторін. І навпаки: в результаті конструктивного характеру конфлікту відносини зберігаються, розвиваються, а суперечність переростає у творче новоутворення, сторони отримують повне або часткове задоволення інтересів. У такому випадку конфлікт вважається вичерпаним [2].

Для попередження деструктивних конфліктів і можливого переходу конструктивних конфліктів у деструктивні може бути налагоджена певна система попередження конфліктних ситуацій, стимулювання позитивних наслідків конфліктів [10].

У контексті управління конфліктами в системі місцевого самоврядування слід акцентувати на тому, що вибір способу втручання у конфлікт та форми прийняття рішення залежить від різних чинників:

- масштаб конфлікту (поширеність чи локалізованість його); правове підґрунтя конфлікту;
- предмет суперечки, конфліктної ситуації; типовість чи нетиповість конфліктної ситуації;
- склад і характер учасників конфлікту; значущість конфлікту для життя громади; ресурсний потенціал конфлікту;
- характер протистояння в конфлікті (наявність чи відсутність певних насильницьких дій);
- варіанти вирішення конфлікту;
- наявність чи відсутність аналогічних проблем у сусідніх громадах.

На підставі вищезазначеного можемо виокремити шляхи запобігання виникненню конфліктів у системі місцевого самоврядування (таблиця 1).

Важливим є з'ясування причини виникнення конфлікту та їхня критична оцінка, що в подальшому зможе застерегти від повторення аналогічних конфліктних ситуацій. Це також зумовить вироблення адекватних заходів з профілактики такого роду конфліктів і допоможе розв'язати конфліктні ситуації, що вже виникли. В управлінні в контексті місцевого самоврядування не варто як недооцінювати, так і переоцінювати протистояння, що виникло між учасниками конфлікту.

**Висновки.** Таким чином, управління конфліктами в системі місцевого самоврядування доцільно використовувати для об'єднання та згуртування громади. Разом зі стратегічним плануванням діяльності громади, плануванням громадського бюджету, розробкою різних суспільно значущих проєктів для громади, необхідно враховувати й визначення поточного стану громади, перспектив розвитку, проводити картування конфліктів та напруги у громаді з метою запобігання їхнього шкідливого впливу на взаємодію органів місцевого самоврядування та суспільства.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Боковець В. В. Корпоративні конфлікти: визначення, типологія і механізми. *Наукові праці НУХТ*. Т. 21, № 6. 2015. С. 132–139.
2. Боковець В. В., Соколовська В. В.. Управління конфліктними ситуаціями в роботі з персоналом. *Ефективна економіка* : електронний журнал. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=8244> (дата звернення: 25.04.2021).
3. Довгань Н. П. Конфлікти в державному управлінні та шляхи їх вирішення : автореф. дис. ... канд. наук. з держ. упр. : 25.00.01. Київ, 2006. 20 с.
4. Ємельяненко Л. М. Конфліктологія : навч. посіб. / за заг. ред. В. М. Петюха, Л. В. Торгової. Київ : КНЕУ, 2013. 315 с.
5. Запобігання та сприяння вирішенню конфліктів у територіальних громадах, що виникають в

процесі проведення реформ / Міжнародний фонд «Відродження». URL: <https://www.irf.ua/contest/zarobigannyata-spruyannya-vyrishennyu-konfliktiv-u-terytorialnyh-gromadah-shho-vynykayutv-proczeni-provedennya-reform/> (дата звернення: 26.04.2021)

6. Куйбіда В. С., Білинська М. М., Петроє О. М. Публічне управління: термінологічний словник : навч. посіб. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.

7. Мішин С. Історичне поняття місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми політики*. 2019. № 63. С. 60–77.

8. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 15.04.2021).

9. Свиридчук Н. П. Переговори та посередництво як способи вирішення юридичних конфліктів. *Вісник*. № 4. 2014. С. 70–75.

10. Управління людськими ресурсами: філософські засади : навч. посібник під ред. д. ф. н., проф. В. Г. Воронкової. Київ : ВД «Професіонал», 2013. 576 с.

11. 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. Київ, 2009. 20 с.

12. Як працює медіація та відновне правосуддя. Громадський простір. URL: <https://www.prostir.ua/?library=yak-pratsyuje-mediatsiya-ta-vidnovne-pravosudnya> (дата звернення: 26.04.2021).