

Тимофій КАРЛОВ

Національна академія державного управління

при Президентіві України

Харківський регіональний інститут державного управління

**УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ
КОНФЛІКТАМИ У ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВЛАДИ
ТА ГРОМАДСЬКОСТІ В УКРАЇНІ: РЕГІОНАЛЬНИЙ ПІДХІД**

Розглядаються змістовні ознаки механізмів державного управління конфліктами, їх види, проводиться аналіз відмінностей організаційно-правового та соціально-психологічного механізмів взаємодії влади та громадськості та визначення шляхів їх удосконалення на регіональному рівні.

Ключові слова: конфлікт, взаємодія, механізми управління конфліктами, організаційно-правові та соціально-психологічні механізми взаємодії, регіональний підхід.

Tymofii Karlov. Improvement of mechanisms of conflict management in power and public authorities interaction in Ukraine: regional approach

Considered the content of the mechanisms of state conflict management, their types, analysis of differences in the organizational and legal and socio-psychological mechanisms of interaction between the authorities and the public and determining the ways of their improvement at the regional level.

Key words: conflict, interaction, mechanisms of conflict management, organizational and legal and socio-psychological mechanisms of interaction, regional approach.

Актуальним завданням сучасної української держави є визначення особливостей структури механізму державного управління конфліктами, які виникають під час взаємодії органів влади та громадськості. Управління конфліктами є одним із перспективних і важливих напрямів діяльності держави з підвищення дієвості взаємодії органів влади та громадськості. Саме тому розробка механізмів реалізації державної політики управління конфліктами у взаємодії органів влади та громадськості на всіх рівнях (від регіонального до загальнодержавного) і на всіх етапах (від підготовки рішень до їх виконання) дозволяє підвищити ефективність виконання владних функцій у цілому.

Сформульовані в дослідженні теоретичні висновки й практичні рекомендації ґрунтуються на працях вітчизняних і зарубіжних учених: В. Бакуменка, А. Бандурки, І. Ващенко, В. Князева, О. Крутий, К. Ложкіна, В. Майбороди, В. Малиновського, Н. Нижник, Г. Одінцової, Дж. Тернера, Н. Федчун та ін. [1 – 6; 9 – 11].

Мета статті – визначення змістовних ознак механізмів державного управління конфліктами, їх видів і відмінностей організаційно-правового та соціально-психологічного механізмів управління конфліктами у взаємодії влади та громадськості, шляхів їх удосконалення.

Відповідно до сучасних поглядів на конфлікт однозначно негативне ставлення до явищ конфлікту і прагнення уникнути їх вважаються неправомірними. Водночас очевидно, що конфлікти можуть чинити деструктивний вплив на людські відносини, а тому визнається необхідність їх регулювання. Фундаментальна ідея сучасного підходу до управління конфліктами в різних формулюваннях зводиться до того, що конфлікт може бути керованим, причому результат керованого конфлікту матиме конструктивний характер.

Узагальнюючи зміст, що вкладається різними авторами в поняття «управління конфліктами», можна зазначити, що це процес контролювання конфлікту самими учасниками або зовнішніми силами (громадськими інститутами, владою, підприємцями, спеціальними особами тощо). Метою управління конфліктами є

попередження їх деструктивного розвитку. Таке розуміння управління конфліктом поширюється на різні рівні його виникнення – від міждержавного до міжособистісного, оскільки в усіх випадках учасники конфлікту, зіткнувшись із розбіжностями з якого-небудь питання, здатні локалізувати конфлікт, не допускаючи його ескалації і тим самим керуючи ним.

Стосовно механізму державного управління конфліктною взаємодією представників влади та громадськості необхідно зазначити таке. Управління конфліктами в державному управлінні вимагає комплексного підходу, який приводить у дію системи й структури, здатні запобігти можливим проблемам або розв'язати поставлені завдання. Управління, здійснюване на рівні держави за допомогою системи заходів підвищення якості життя, мінімізації факторів соціального ризику, створення умов для реалізації принципу соціальної справедливості, називається соціальним управлінням, що створює те необхідне тло, на якому більш успішно реалізуються всі інші види управління конфліктами.

Для визначення сутності механізмів державного управління конфліктною взаємодією представників влади та громадськості та їх удосконалення важливо зупинитися на визначенні поняття «механізм» в державному управлінні. Існують відмінності в підходах до визначення поняття «механізм». Науковець Г. Одінцова вважає, що «механізм управління – це засіб розв'язання суперечностей явища чи процесу, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй методів управління та спрямовані на досягнення визначеної мети» [4, с. 186]. У словнику з державного управління механізм державного управління схематично визначається так: цілі → рішення → впливи → дії → результати. В. Князев та В. Бакуменко виокремлюють такі механізми, як: політичні, економічні, соціальні, організаційні та правові, спираючись на різні фактори впливу [2, с. 117]. Н. Нижник визначає механізм управління як сукупність певних методів, які мають цілеспрямовано впливати на цілком конкретні фактори, що визначають стан і перспективи розвитку системи управління [10, с. 49]. Тобто автори кожний конкретний механізм управління визначають як сукупність взаємопов'язаних методів управління, а не як перерахування засобів та стимулів.

Відповідно до методів управління, що входять до складу конкретного державного механізму, може бути виділено адміністративні, правові, економічні, політичні, соціально-психологічні, морально-етичні механізми управління. Залежно від проблеми та способу її розв'язання, застосовуючи якийсь із державних механізмів управління, треба розуміти, що він може увібрати в себе декілька самостійних механізмів, охоплюючи комбінацію різноманітних методів [10, с. 31].

Механізми державного управління найбільш повно описує у своїх працях В. Малиновський. Він зазначає, що в державному управлінні доцільно розглядати методи дослідження – загальні, логічні, емпіричні, а також методи державного управління, які розподілені на адміністративні, економічні, правові та соціально-психологічні. У сучасній науці методи державного управління класифікуються за двома критеріями. Перший критерій стосується основних сфер управлінської діяльності (адміністративна, економічна, юридична та соціально-психологічна), за якими доцільно розглядати методи за змістом (організаційно-розподільчі, економічні, правові, соціально-психологічні), спрямованістю (організовані на загальнодержавному рівні, різноманітні структури, стосовно окремих підприємств або працівників) та за характером (прямі чи непрямі). Другий критерій визначається можливістю впливу на людину, її свідомість і поведінку. Відповідно до другого критерію методи поділяються на спеціальні (специфічні), методи дослідження (аналіз систем, організаційне регламентування, організаційне нормування, організаційне проектування, лінійне, квадратичне та динамічне програмування, аналіз входів та виходів), статистичні тощо [9].

З огляду на зазначене механізм державного управління конфліктами охоплює

систему параметрів, що характеризують учасників конфлікту, сукупність проявів самого процесу конфлікту, нормативно-правовий та організаційний простір (ресурси та можливості учасників), а також інформаційні потоки та зворотний зв'язок у системі взаємодії органів влади і громадськості. Аналіз структури механізму державного управління конфліктами потребує такого розуміння форм, параметрів, функцій, характеристик як суб'єктів, так і самого процесу взаємодії, коли кінцевою метою є побудова стратегії співробітництва органів влади і громадськості.

На основі аналізу існуючих підходів до поняття механізмів державного управління, в основі яких є методи управління (адміністративні, правові, економічні, політичні, соціально-психологічні, морально-етичні та ін.), у нашому дослідженні виділені такі механізми державного управління конфліктами, як організаційно-правовий та соціально-психологічний з урахуванням об'єктивних (організаційно-правових) та суб'єктивних (соціально-психологічних та комунікативних) чинників. Підґрунтям для визначення змістовних ознак організаційно-правового та соціально-психологічного механізмів державного управління конфліктами може слугувати аналіз їх відмінностей, наведених у праці О. Кругій. У дослідженні автора основою організаційно-правового механізму є комплекс методів і заходів, за допомогою яких відбуваються структурні та методологічні перетворення в системі державного управління, а соціально-психологічного механізму – структурні зміни особистості суб'єкта соціального діалогу та процесуальних складників взаємодії в бік діалогічного сценарію. Тобто соціально-психологічний механізм діалогічної взаємодії охоплює характеристики особистості суб'єкта діалогу та процесу взаємодії, які відповідають діалогічним параметрам (симетричність, автономність, взаєморозуміння та розвиток) [8, с. 354].

Організаційно-правовий механізм державного управління конфліктами охоплює систему параметрів, послідовних дій, комплексу методів та заходів організаційно-правового характеру, що визначають нормативно-правовий та організаційний простір (ресурси та можливості учасників конфлікту) і спрямовані на подолання суперечності між інтересами держави та громадськості. Організаційно-правовий механізм має комплексний характер, він забезпечує реалізацію управлінської діяльності стосовно виникнення конфліктів з урахуванням об'єктивних (організаційно-правових) чинників, відповідає інституційному рівню управління, який включає нормативно-правову базу та систему інституцій державного управління та громадянського суспільства, що забезпечують управління конфліктами, а саме регіонально орієнтовану систему лінійних менеджерів та центрів медіації.

Соціально-психологічний механізм державного управління конфліктами охоплює систему параметрів, послідовних дій, комплексу методів та заходів соціально-психологічного характеру, що характеризують інформаційні потоки та зворотний зв'язок у взаємодії органів влади та громадськості. Він має комплексний характер, забезпечує управління конфліктами з урахуванням суб'єктивних (соціально-психологічних) чинників і відповідає комунікаційному рівню управління, який включає діалогові характеристики процесу та суб'єктів взаємодії, а також соціально орієнтовані медіа-технології та медіації, що супроводжують реалізацію механізму управління конфліктами.

Розглядаючи організаційно-правовий механізм державного управління конфліктами, слід зазначити, що провідну роль у формуванні та реалізації державної політики щодо управління конфліктами відіграють органи регіональної державної виконавчої влади, а саме: визначають цілі, завдання, пріоритети стосовно регіонального розвитку; розробляють контур механізму реалізації; створюють умови для розвитку регіонально орієнтованої системи медіації, спрямованої на підтримку балансу інтересів, контролю та запобіганню конфліктів.

Важливу роль у функціонуванні механізму державного управління конфліктами відіграє регіональний рівень, що виконує функцію саме надання додаткових важелів

розвитку регіонів країни. Процеси управління в цьому випадку відбуваються вже з урахуванням кризового стану та особливостей розвитку окремого регіону. Роль регіону стосовно управління конфліктами на інституційному рівні полягає у внесенні пропозицій стосовно цілей, завдань, пріоритетів; участі в розробці механізмів управління; пропозицій щодо розробки нормативно-правових актів; створенні умов для належної дієвої профілактики конфліктів; узгодженні національних, регіональних та місцевих інтересів; здійсненні управління за допомогою механізмів; налагодженні взаємодії органів влади та громадськості з метою дієвого управління конфліктами на регіональному рівні.

У попередніх дослідженнях питання зміни ролі владних структур у суспільстві та характеру їх взаємозв'язку з громадськістю з вирішення проблем управління конфліктами не розглянуто комплексно, з урахуванням регіональних особливостей та соціально-політичної ситуації в Україні. Негативним наслідком попередніх реформ є те, що реорганізація державної системи управління конфліктами у взаємодії органів влади та громадськості проводиться безсистемно, на рівні державних органів влади не окреслено концепції реформування. Важливим елементом соціальної політики держави є розроблення та впровадження програм профілактики конфліктів у взаємодії органів влади та громадськості. Розроблення пропозицій щодо вдосконалення діяльності владних установ в Україні вимагає урахування регіональних особливостей соціально-економічної та соціально-політичної ситуації, характеру відносин між владними установами та громадськістю.

Крім організаційно-правового механізму державного управління конфліктами не менш важливе значення з урахування регіональних особливостей має соціально-психологічний механізм. Це комплексний і цілеспрямований процес створення оптимальних умов у регіоні для взаємодії суб'єктів діяльності з управління конфліктами (представників органів державної влади) і об'єктів діяльності з управління конфліктами (громадськості), що відповідає комунікаційному рівню управління, охоплює діалогові характеристики процесу та суб'єктів управління конфліктами, а також соціально орієнтовані медіа-технології, які супроводжують реалізацію механізму управління конфліктами на регіональному рівні.

Запропонований нами багатовекторний регіонально орієнтований підхід до управління конфліктами у взаємодії органів влади та громадськості передбачає впорядковану організацію. Усі діючі на цей час форми та методи управління конфліктами у взаємодії органів влади та громадськості потребують відповідної організації системи органів влади. Для повноцінного застосування безконфліктних технологій необхідна адекватна зміна в структурі та методології діяльності органів державної влади України. Відповідно до розгляду структурно-організаційного забезпечення управління конфліктами у взаємодії органів влади та громадськості необхідно зазначити, що в системі органів державної влади України існують окремі підрозділи та навіть цілі органи, чийм головним (а іноді і єдиним) завданням є організація соціального діалогу. На загальнонаціональному рівні такими органами є, перш за все, Національна тристороння соціально-економічна рада при Президентові України та Національна служба посередництва і примирення. На територіальному рівні такими органами є громадські ради при місцевих державних адміністраціях та дорадчо-консультативні ради при головах обласних та районних рад.

Багатовекторний підхід до управління конфліктами у взаємодії органів влади та громадськості на регіональному рівні стимулює до розширення інституційних форм державного управління конфліктами. Тобто доцільно застосовувати не тільки традиційні форми (Національна рада посередництва та примирення, громадські ради), а й адаптовані інноваційні форми, що застосовуються в зарубіжній практиці. Важливим є досвід управління конфліктами, які виникають під час взаємодії органів влади та громадськості, що використовується у фіскальній системі США, а саме

залучення до процесу сплати податків лінійних менеджерів зі структурного підрозділу міністерства фінансів США, служби внутрішніх доходів та медіаторів для вирішення спірних питань з фіскальною службою. Отже, пропонуємо вдосконалити організаційну структуру органів влади на прикладі зарубіжного досвіду діяльності фіскальної служби з використанням аналогової форми лінійних менеджерів, медіаторства з активним залученням до цього питання місцевої громади.

Отже, регіонально орієнтований багатовекторний підхід до вдосконалення механізму державного управління конфліктами у взаємодії органів влади та громадськості на регіональному рівні в Україні має два напрями: урахування варіативності форм державного управління та профілактики конфліктів (застосування традиційних інституцій для управління конфліктами, інноваційних – медіації та лінійних менеджерів у діяльності фіскальної служби); урахування вимог до змісту професійної компетентності суб'єктів здійснення профілактичної діяльності залежно від специфіки кризових ознак стану регіону.

Актуальними векторами реалізації організаційно-правового механізму державного управління конфліктами у взаємодії органів влади та громадськості на регіональному рівні в Україні (інституційний рівень) мають бути напрями взаємодії суб'єктів та об'єктів профілактичної діяльності, які як засадничий принцип застосовують, по-перше, нову методологію діяльності органів влади, по-друге, організацію форм державного навчання, де обирається варіативність форм державного навчання безконфліктної взаємодії, по-третє, територіальну інституалізацію регіональної профілактики та управління конфліктами у взаємодії органів влади та громадськості (центри медіації, кабінети медіації, на прикладі досвіду створення таких центрів та кабінетів у Львівському, Одеському та Черкаському регіонах та впровадження системи лінійних регіональних менеджерів у діяльності фіскальної служби).

Актуальними векторами реалізації соціально-психологічного механізму державного управління конфліктами у взаємодії органів влади та громадськості на регіональному рівні в Україні (комунікаційний рівень) мають бути такі напрями взаємодії суб'єктів та об'єктів, як соціальні комунікації, медіа-комунікації (соціальна журналістика, соціальна реклама, соціальні мережі онлайн) та громадські комунікації (проекти, центри психосоціального діалогу, культурно-масові виховні та розвивальні заходи і тренінги).

Удосконалення механізмів управління конфліктами, які виникають під час взаємодії влади та громадськості, можливе внаслідок визначення засобів, що базуються на регіонально орієнтованому багатовекторному підході до управління конфліктами у взаємодії органів влади та громадськості, що охоплює варіативність інституційного та комунікаційного рівнів. Перспективи розвитку організаційно-правового механізму державного управління конфліктами у взаємодії органів влади та громадськості на регіональному рівні в Україні (інституційний рівень) – це нова методологія діяльності органів влади та територіальна інституалізація регіональної профілактики та управління конфліктами у взаємодії органів влади та громадськості (центри медіації, кабінети медіації та впровадження системи лінійних регіональних менеджерів на прикладі діяльності фіскальної служби). Соціально-психологічний механізм державного управління конфліктами у взаємодії органів влади та громадськості на регіональному рівні в Україні (комунікаційний рівень) передбачає розвиток таких перспективних напрямів взаємодії суб'єктів та об'єктів, як соціальні комунікації, медіа-комунікації та громадські комунікації (регіональні проекти, центри психосоціального діалогу тощо).

Список використаних джерел / List of references

1. Бандурка А. М. Конфліктологія / А. М. Бандурка, В. А. Друзь. – Харків : Ун-т внутр. справ, 1997. – 196 с. [Bandurka A. M. Konflyktolohyia / A. M. Bandurka, V. A. Druz. – Kharkiv : Un-t vnutr. sprav, 1997. – 196 s.]

2. **Бакуменко В.** Методологія державного управління: проблеми становлення та подальшого розвитку / В. Бакуменко, В. Князєв, Ю. Сурмін // Вісн. Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України. – 2003. – № 2. – С. 11 – 27 [Bakumenko V. Metodolohiia derzhavnoho upravlinnia: problemy stanovlennia ta podalshoho rozvytku / V. Bakumenko, V. Kniaziev, Yu. Surmin // Visn. Ukr. Akad. derzh. upr. pry Prezidentovi Ukrainy. – 2003. – № 2. – S. 11 – 27].

3. **Ващенко І. В.** Конфлікти: сучасний стан, проблеми та напрямки їх вирішення в органах внутрішніх справ : [монографія] / І. В. Ващенко. – Харків : ОВС, 2002. – 256 с. [Vashchenko I. V. Konflikty: suchasnyi stan, problemy ta napriamky yikh vyrishennia v orhanakh vnutrishnikh sprav : [monohrafiia] / I. V. Vashchenko. – Kharkiv : OVS, 2002. – 256 s.].

4. **Державне управління і менеджмент** : навч. посіб. у табл. і схемах / Г. С. Одінцова, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов [та ін. ; за заг. ред. Г. С. Одінцової]. – Харків : Вид-во ХарPI УАДУ, 2002. – 492 с. [Derzhavne upravlinnia i menedzhment : navch. posib. u tabl. i skhemakh / H. S. Odintsova, H. I. Mostovyi, O. Yu. Amosov [ta in. ; za zah. red. H. S. Odintsovoi]. – Kharkiv : Vyd-vo KharPI UADU, 2002. – 492 s.].

5. **Довгань Н.** Технології врегулювання конфліктів у державному управлінні / Н. Довгань // Акт. теоретико-методол. та організац.-практ. пробл. держ. упр. : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 28 трав. 2004 р., м. Київ : у 2 т. Т. 1. – Київ : Вид-во НАДУ, 2004. – С. 148 – 149 [Dovhan N. Tekhnolohii vrehulivannia konfliktiv u derzhavnomu upravlinni / N. Dovhan // Akt. teoretyku-metodoloh. ta orhanizats.-prakt. probl. derzh. upr. : materialy nauk.-prakt. konf. za mizhnar. uchastiu, 28 trav. 2004 r., m. Kyiv : u 2 t. T. 1. – Kyiv : Vyd-vo NADU, 2004. – S. 148 – 149].

6. **Конфліктологія** : підручник для студентів вищ. навч. закл. юрид. спец. / [Л. М. Герасіна, М. І. Панова, Н. П. Осипова та ін.] ; за ред. Л. М. Герасіної, М. І. Панова. – Харків : Право, 2002. – 256 с. [Konfliktolohiia : pidruchnyk dlia studentiv vyshch. navch. zakl. yuryd. spets. / [L. M. Herasina, M. I. Panova, N. P. Osypova ta in.] ; za red. L. M. Herasinoi, M. I. Panova. – Kharkiv : Pravo, 2002. – 256 s.].

7. **Ложкін Г. В.** Психологія конфлікту: теорія і сучасна практика : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / Г. В. Ложкін, Н. І. Пов'якель. – Київ : Професіонал, 2007. – 416 с. [Lozhkin H. V. Psykholohiia konfliktu: teoriia i suchasna praktyka : navch. posib. dlia stud. vyshch. navch. zakl. / H. V. Lozhkin, N. I. Poviakel. – Kyiv : Profesional, 2007. – 416 s.].

8. **Крутій О. М.** Публічний діалог в системі політичної культури демократичного суспільства : монографія / О. М. Крутій, О. В. Радченко. – Харків : Вид-во АДНДУ, 2016. – 396 с. [Krutii O. M. Publichnyi dialoh v systemi politychnoi kultury demokratychnoho suspilstva : monohrafiia / O. M. Krutii, O. V. Radchenko. – Kharkiv : Vyd-vo ADNDU, 2016. – 396 s.].

9. **Малиновський В. Я.** Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – Київ : Атіка, 2005. – 240 с. [Malynovskiy V. Ya. Slovnyk terminiv i poniat z derzhavnoho upravlinnia / V. Ya. Malynovskiy. – Kyiv : Atika, 2005. – 240 s.].

10. **Нижник Н.** Державне управління в Україні: організаційно-правові засади : навч. посіб. / Н. Нижник, С. Дубенко, В. Мельниченко. – Київ : Вид-во УАДУ, 2002. – 164 с. [Nyzhnyk N. Derzhavne upravlinnia v Ukraini: orhanizatsiino-pravovi zasady : navch. posib. / N. Nyzhnyk, S. Dubenko, V. Melnychenko. – Kyiv : Vyd-vo UADU, 2002. – 164 s.].

11. **Тернер Дж.** Теория конфликта. Структура социологической теории / Дж. Тернер ; [пер. с англ. О. С. Гавриш та ін.] – М. : Прогресс, 1985. – 472 с. [Terner Dzh. Teoriya konflikta. Struktura sotsiologicheskoy teorii / Dzh. Terner ; [per. s angl. O. S. Gavrish ta In]. – Moskva : Progress, 1985. – 472 s.].

12. **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 / Федчун Н. О. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ, 2009. – 20 с. [Fedchun N. O. Konflikty v diialnosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannia: prychnyny, shliakhy rozv'iazannia ta prohnouzuvannia : avtoref. dys. ... kand. nauk z derzh. upr. : 25.00.04 / Fedchun N. O. ; Nats. akad. derzh. upr. pry Prezidentovi Ukrainy. – Kyiv, 2009. – 20 s.].

Надійшла до редколегії 24.09.18