

## КОНФЛІКТИ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

**МАМЕДОВА Альбіна Ідаятівна – асистент кафедри господарського, цивільного та трудового права, Маріупольський державний університет**

*В статті розглядаються конфлікти в системі місцевого самоуправління, а іменно обставини, які ускладнюють процес вирішення конфліктів. Крім того, основною метою статті є необхідність уточнення причин і типів конфліктів в системі місцевого самоуправління. Конфлікти розглядаються як основний механізм адаптації відповідної системи, в першу чергу, дозволяють відслідкувати існуючі суперечності, а в другу, при умови ефективного управління можливо досягти підвищення ефективності всієї системи. В статті розрізняються такі поняття, як «організація» і «управління», що пояснює сутність поняття «організаційно-управлінський конфлікт». В виникненні конфліктів виділяються дві сторони: об'єктивна і суб'єктивна. Крім того, в статті розрізняються зовнішні і внутрішні конфлікти в системі місцевого самоуправління, крім того, виділяють основні причини цих типів конфліктів.*

**Ключові слова:** *місцеве самоврядування, конфлікт, організаційно-управлінський конфлікт, організація, управління, керування, позитивні сторони конфліктів, зовнішні й внутрішні конфлікти, конфлікт оцінки внеску та конфлікт оцінки значущості.*

В умовах соціальної конфліктності, постійного поглиблення суперечок у різних сферах суспільного життя в Україні особливої актуальності набуває проблема пошуку ефективних засобів стабілізації соціуму. Не-

гативні тенденції пов'язані з недосконалістю чинного законодавства, відсутністю чіткого розмежування повноважень і функцій між органами державної влади і місцевого самоврядування, що створює численні конфлікти між різними рівнями влади як по горизонталі, так і по вертикалі, вносить додаткове напруження у відносини між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, що, у свою чергу, призводить до конфліктів у системі місцевого самоврядування.

В Україні процес розв'язання конфліктів у системі місцевого самоврядування ускладнений деякими обставинами. По-перше, це незавершеність муніципально-правової реформи. Формування нормативно-правової бази для здійснення реального та ефективного місцевого самоврядування є далеким від завершення. У цій сфері існує багато прогалин та суперечностей. По-друге, високий рівень правового нігілізму та відповідно низький рівень правової культури дестабілізують вітчизняну правову систему нехтуванням правовими нормами. Історія становлення місцевого самоврядування багата на конфліктні прояви, але наука муніципального права дотепер оминала їхнє комплексне дослідження. Так, окремі аспекти цієї проблеми були предметом дослідження Герасіної Л.М.[1], Іщенко О.М.[2], Крусян А.Р.[3], Тодики Ю.М.[4], Федчун Н.О.[5] та ін. У переважній більшості випадків ці конфлікти розглядаються в контексті і в рамках галузевих досліджень, обмежених певною проблематикою.

Таким чином, проблема вироблення механізмів здійснення впливу на конфлікти в системі місцевого самоврядування, шляхів запобігання ним, способів збільшення їх позитивного впливу на розвиток місцевого самоврядування та зменшення негативних наслідків є, безумовно, актуальною. Вирішення цієї проблеми є можливим при теоретичному забезпеченні та системному розгляді конфліктів у системі місцевого самоврядування (муніципальних конфліктів) в українському суспільстві.

Мета статті полягає в уточненні причин і типів конфліктів у системі місцевого самоврядування.

Конфлікти в системі місцевого самоврядування, по суті, є одними з численних різновидів організаційно-управлінських конфліктів, що виникають у процесі реалізації інтересів різних інститутів і структур із приводу перерозподілу й реалізації публічної влади. Об'єкт таких конфліктів у сфері управління – розпорядження владою, а предметно-змістовна основа утворює перетинання правових, соціально-економічних, організаційних і інших аспектів.

Конфлікти в цій сфері являють собою форму взаємодії певних інститутів, організацій і осіб, що здійснюють владу в рамках системи місцевого самоврядування. Такі конфлікти необхідно розглядати як складну систему, що має цілий ряд протиріч, але завдяки цьому динамічну природу, здатну пристосовуватися до постійно мінливих умов і можливість розвиватися [6, с.45]. Можна стверджувати, що конфлікти є основою механізму адаптації відповідної системи, тому що, з одного боку, вони дозволяють відстежити існуючі протиріччя, а з іншої, за умови ефективного управління, можливо добитися підвищення ефективності всієї системи.

Перш за все потребує пояснення провідне поняття: «організаційно-управлінський конфлікт». Це обумовлює необхідність, у свою чергу, визначення таких понять, як «організація» і «управління», які відбивають взаємозалежні реальності. Перше, тобто організація, характеризує форму соціального зв'язку між людьми, що гуртує їх у деяку соціальну спільноту, яка забезпечує її функ-

ціонування впорядкованим чином. Будь-які об'єднання людей є організації, у тому числі – інститути місцевого самоврядування [7, с. 41]. Друге поняття – управління – розкриває спосіб здійснення сукупних дій, орієнтованих на реалізацію єдиних цілей і завдань. Управляти – означає домагатися того, щоб ті або інші суб'єкти виконували заздалегідь обкреслені функції й намічені цілі [8, с. 80]. Керування – багатофункціональна цілеспрямована діяльність, вона завжди здійснюється за посередництвом певної організації. Тому управлінські відносини в реальності є ще й організаційні, хоча останні мають свою відносну самостійність як компонент змісту управлінської діяльності. Зі сказаного випливає, що конфлікт в управлінських відносинах так чи інакше стосується й організаційних відносин і проявляється в дійсності як організаційно-управлінський.

Організаційно-управлінський конфлікт – це конфлікт між членами органу, керівниками й виконавцями, між різними його підрозділами із приводу цілей, методів і засобів управлінської й організаційної діяльності, а також її результатів і соціальних наслідків [9, с. 17].

Як і інші типи конфлікту, організаційно-управлінський конфлікт означає зіткнення суб'єктів, що пов'язане так чи інакше із суперечливими позиціями, цілями, цінностями. Разом з тим специфіка визначення даного типу конфлікту, особливості усіх його ознак випливають із того, що тут мова йде про взаємодію усередині певного органу чи системи або з її іншими частинами. Взаємини між людьми – членами органу і системи місцевого самоврядування взагалі і, зокрема, апарату органів місцевого самоврядування, принципово відмінні від інших інституціалізованих або неінституціалізованих відносин. Вони мають спеціалізовані, чіткі функції й структуру організації, регламентуються властивими даній системі нормативними актами. Тому на конфліктні дії спонукують не протилежні цілі, а скоріше неоднозначні інтерпретації загальних цілей, шляхів і засобів їх досягнення. У загальному виді у виникненні конфліктів можна виділити дві сторони – об'єктивну й суб'єктивну. Значна частина конфліктів являє собою резуль-

тат об'єктивних конфліктуючих сторін, що не залежать від волі, протиріч. Об'єктивна основа у виникненні конфліктів пов'язана зі складною, суперечливою ситуацією. Нечіткий розподіл повноважень, функцій, відповідальності, нестача ресурсів об'єктивно є передумовами для виникнення конфліктних ситуацій. Робота в таких невизначених умовах, незалежно від персональних якостей службовців і відносин у колективі, збільшує ймовірність виникнення конфліктів. У багаторівневих системах керування зі складними відносинами й зв'язками між елементами системи ймовірність конфліктів значно збільшується. Відсутність необхідної нормативної бази або її недосконалість також викликає збільшення числа конфліктів. Об'єктивність конфліктних ситуацій може бути підтверджена тим, що конфлікт залишається незважаючи на те, що працівники на певних посадах мінялися. Тобто незалежно від конкретних особливостей людей, утягнених у конфлікт, суть конфлікту визначалася тією суперечливою ситуацією, у якій виявилися його учасники. Усунення конфліктів, викликаних такими причинами, можливе тільки шляхом зміни об'єктивної ситуації. У цих випадках конфлікти виконують свого роду сигнальну функцію, вказуючи на неблагополуччя в системі. Повна відсутність конфліктів усередині системи місцевого самоврядування – умова не тільки неможлива, але й часто небажана. Навіть в організації, система якої побудована найбільш ефективним способом, неминуче будуть виникати конфлікти із приводу вибору цілей і використання обмежених ресурсів. Важливо просто не допускати того, щоб конфлікти призводили до зниження ефективності діяльності.

Розглядаючи конфлікти в системі місцевого самоврядування з подібної точки зору, можна відзначити наступні позитивні сторони конфліктів: – одержання інформації про потреби й інтереси населення; створення й підтримка балансу сил у місцевому співтоваристві й в органах місцевого самоврядування; конфлікти дають імпульс нормотворчості; конфлікти сприяють створенню нових муніципальних служб, підрозділів, реорганізації старих.

Конфлікт від інших відносин відрізняють наступні ознаки: порушено інтереси хоча б однієї зі сторін; протидія з боку незадоволеної сторони; збереження існуючого стану речей призводить до того, що спільна робота припиняється або знижується її ефективність, ризики зростають [2, с.50-51].

Конфліктність властива самій природі влади, покликаної погоджувати, координувати різні інтереси, визначати чіткі стратегічні й тактичні цілі, розподіляти дефіцитні цінності й блага. Звідси множинність виникнення конфліктів у цій сфері.

Виникають і розвиваються конфлікти переважно об'єктивного характеру, тобто ті, що випливають із закономірних для даної системи протиріч, і такі, які породжуються, головним чином, суб'єктивними причинами, що залежать від особистісних характеристик і індивідуальної поведінки керівників і виконавців. Тут досить значиме розмежування конфліктів за ознакою реальності: конфлікту справжнього, обумовленого переважно об'єктивними протиріччями, і надуманого, що не має у своїй основі фактичних причин; конфлікту дійсного й приписаного, коли в якості конфліктуючих сторін сприймаються зовсім не ті суб'єкти, які перебувають у стані протиборства; конфлікти умовні, що існують доти, поки він не усвідомлений, і конфлікти життєві, постійні.

Об'єктивно й суб'єктивно детерміновані протиріччя й конфлікти в системі місцевого самоврядування не можна розглядати в якості показників тільки негативного або, навпаки, позитивного стану. Їхня наявність (латентна або явна) свідчить лише про одне: про реальність функціонування. Ті або інші протиріччя й конфлікти можуть проявлятися як у конструктивному, так і в руйнівному плані. Це визначається конкретною ситуацією, статусом органу й відношенням його членів до протиріч і конфліктів. Своєчасне вирішення або попередження конфлікту призводить до одних наслідків (конструктивних), а розростання конфлікту – до інших (руйнівних).

Розрізняють зовнішні й внутрішні конфлікти [1, с.451-452] Зовнішні конфлікти породжуються зіткненням інтересів органів місцевого самоврядування з іншими

органами влади й організаціями. Внутрішні конфлікти можуть виникати внаслідок суперечливості інтересів окремих органів, посадових осіб або особистостей усередині системи місцевого самоврядування. Причини цих конфліктів різноманітні: недостатня мотивація, нераціональний розподіл влади усередині як всієї системи, так і окремого органу, порушення чийось інтересів конкретними рішеннями і ін.

З огляду причин конфліктної ситуації виділяються:

- конфлікт цілей, при якому сторони, що брали участь у ньому, по-різному бачать бажаний стан або результат діяльності в майбутньому;

- конфлікт порозуміння полягає в тому, що погляди, ідеї учасників конфлікту з означеної проблеми є суперечливі, несумісні;

- емоційний конфлікт, найбільш важко-вирішувальна форма, виникає, коли сторони мають один до одного особисті негативні почуття й емоції.

Також можна виділити специфічні конфлікти, що виникають між різними рівнями місцевого самоврядування через недосконалість законодавства, нечіткий розподіл повноважень і ін.

Окремі фахівці серед конфліктів виділяють конфлікт оцінки внеску та конфлікт оцінки значущості [2, с.77-79]. Конфлікт оцінки внеску породжується різною оцінкою значущості внеску з боку різних рівнів органів місцевого самоврядування у виконання певної функції. Дана форма конфлікту виникає при розподілі ресурсів між рівнями самоуправління, які одночасно беруть участь у розв'язанні певного завдання. Також даний конфлікт виникає при розподілі ресурсів на користь місцевого самоврядування з боку інших рівнів влади, коли передається однаковий обсяг засобів за нерівний обсяг робіт або виконання однакової роботи в нерівних умовах. Такі конфлікти можуть виникати й між муніципальними службами, що обслуговують різні за площею ділянки або виконують ту саму роботу, але в умовах різної складності.

Конфлікти оцінки значущості виникають при різній оцінці органами місцевого самоврядування різного рівня їх впливу на

можливість і ефективність роботи будь-якої служби або виконання певної функції. Причина конфлікту, звичайно, полягає в прагненні кожної з конфлікуючих сторін збільшити належну їй частку доходів, наприклад, у вигляді частки податків, що надходять у бюджеті різного рівня.

Попередження таких конфліктів здійснюється розподілом засобів з урахуванням забезпечення відтворення ресурсів, що перебувають у владі кожного з рівнів місцевого самоврядування, тобто розподіл доходів повинний бути пропорційним витраті ресурсу, що перебуває під контролем відповідного рівня місцевого самоврядування. Мета й критерії оцінки розв'язання повинні перебувати поза сферами прямого економічного інтересу органів місцевого самоврядування й відбивати інтереси розвитку суспільства в цілому.

Якщо говорити про суб'єктивну сторону конфліктів, то їх первинне джерело їх перебуває в структурі статусів і ролей, що й породжує нерівність між самими суб'єктами. Вторинним джерелом муніципальних конфліктів є нечітка організація структури влади й нечітке розмежування повноважень різних органів і службовців; відсутність системи ротації кадрів, процедури з'ясування відмінностей у думках і підходах, у результаті чого конфлікт може розростися. Ще одне джерело конфліктів – розбіжність муніципальних службовців у визначенні базових цінностей і ідеалів, в оцінці поточних подій. Як правило, вони стосуються проблем шляхів реформування місцевого самоврядування, справедливості або обґрунтованості ухваленого рішення. Також джерело конфліктів закладене в технологіях управлінської комунікації, насамперед – у недоліку або помилковості інформації або навмисному маніпулюванні нею.

Можливе виникнення міжособистісного конфлікту між двома й більш індивідуумами, що перебувають в опозиції один до одного стосовно цілей, цінностей, методів, рішень, поведінки. Масштаб подібних конфліктів може значно зрости, якщо конфлікують керівники органів місцевого самоврядування, служб. Подібні конфлікти можуть вирішуватися різними методами: шляхом виходу з

конфлікту, вирішення його силою, встановленням співробітництва, входженням у положення протилежної сторони, знаходженням компромісу.

У системі органів місцевого самоврядування, як і в будь-якій іншій, можуть виникнути кар'єрні конфлікти при критичній незгодженості професійних здатностей і посади індивіда, у випадках, якщо професійні можливості службовця переростають його посаду, зменшуються його можливості з реалізації власного потенціалу, не задовольняються потреби індивіда в повазі й самовираженні. Одночасно при цьому знижується ефективність роботи відповідного органу в цілому. Якщо певну посаду займає службовець, професійні можливості якого не відповідають його посаді, ефективність також знижується, можуть зростати витрати й ризики діяльності, породжувани невідповідністю кваліфікації службовця складності покладених на нього завдань.

У системі місцевого самоврядування можуть виникати внутрішньо або міжсистемні конфлікти, обумовлені зіткненням між частинами або всіма елементами системи місцевого самоврядування, що впливає на результати роботи органу, служби або муніципального утворення в цілому.

Конфлікт між органами місцевого самоврядування різних рівнів найчастіше виникає через протиріччя цілей, різної оцінки внеску або значущості. Для його вирішення потрібне втручання інших органів. Подібні конфлікти також можуть виникати через неточність границь або з приводу наявності загальної інфраструктури. У таких випадках конфліктуючі сторони можуть самі прийти до компромісу шляхом укладення угоди, що регулює спірне питання.

Конфлікт між органами місцевого самоврядування або окремими муніципальними службами, з одного боку, і населенням, з іншого, виникає, коли діяльність, рішення муніципальних органів не відповідають інтересам і потребам населення.

Конфлікти між органами місцевого самоврядування також можна віднести до області нормативно-юридичних конфліктів компетенційного характеру [10, с.102]. Причина їх – неточні, невизначені нормативні

характеристики прав, обов'язків, відповідальності й взаємин між органами місцевого самоврядування, органами державної влади й місцевим самоврядуванням. Загостренню протиріч між ними сприяє відсутність відповідних законів, необхідних для врегулювання конфліктів і вирішення проблемних ситуацій. Інша причина конфліктів компетенційного характеру обумовлена стійкістю традиції перевищувати свої повноваження через непоінформованість або навмисно. Протистояння цих органів спричиняє конфлікти між ними і населенням, між центром і регіонами, регіонами й місцевою владою.

Такого роду конфлікти вирішуються шляхом предметної регламентації діяльності відповідних органів, їх компетенції, за допомогою єдиних процедур, судових рішень.

Внутрішнорганізаційні конфлікти в органах місцевого самоврядування за своєю природою мало в чому відрізняються від аналогічних конфліктів в організаціях приватного сектору. Головне тут те, що для органів місцевого самоврядування характерним є строгий розподіл обов'язків відповідно до правил і норм. Завдяки цьому, діяльність стає скоординованою й передбачуваною. Наявність структурних нормативних правил гасить і послаблює виникаючу напругу. Більшість конфліктів у цих органах носить раціональний характер, оскільки кожний підрозділ створюється під якусь мету. Однак, часто мета й завдання підрозділів можуть виявлятися протилежними або конкуруючими і тому об'єктивне протистояння цілей може призвести до, так званих, позиційних конфліктів. Це конфлікти між різними підрозділами, які, в свою чергу, поділяються на конфлікти між керівниками органів й службовцями за посилення впливу в організації, конфлікти між безпосередньо конкуруючими підрозділами за більший вплив на керівництво, підвищення свого статусу, а також конфлікти з приводу засобів і методів керівництва. Урегулювання організаційних конфліктів не відрізняється від методик урегулювання конфліктів у цілому. Можна лише виділити метод раціоналізації нормативно-правової бази, де більшу роль відіграють політичні й культурні особливості країни.

**АНОТАЦІЯ**

У статті розглядаються конфлікти в системі місцевого самоврядування, а саме обставини, що ускладнюють процес розв'язання конфліктів. Крім того, основна мета статті полягає у необхідності уточнення причин і типів конфліктів у системі місцевого самоврядування. Конфлікти розглядаються як основний механізм адаптації відповідної системи, по-перше, дозволяють відстежити існуючі протиріччя, а по-друге, за умови ефективного управління можливо досягти підвищення ефективності всієї системи. У статті розмежуються такі поняття як «організація» та «управління», що пояснює сутність поняття «організаційно-управлінський конфлікт». У виникненні конфліктів виділяються дві сторони: об'єктивна та суб'єктивна. Крім того, у статті розрізняються зовнішні та внутрішні конфлікти в системі місцевого самоврядування, крім того, виділяються основні причини цих типів конфліктів.

**SUMMARY**

The article examines the conflicts in the system of local government, namely, the circumstances that hinder the process of conflict resolution. Furthermore, the main purpose of the article is the need to clarify the causes and types of conflict in the system of local government. Conflict is seen as the main mechanism of adaptation of the corresponding, first, allow to monitor the existing contradictions, and secondly, with effective management can achieve greater efficiency throughout the system. The article differentiated concepts such as "organization" and "management", which explains the essence of the concept of "organizational and management conflict." In the event of conflict are the two aspects: objective and subjective. In addition, the article distinguishes between internal and external conflicts in the system of local government, in addition, are main causes of these types of conflicts.

ють пошуку нових засобів і сил, що оновлюють саму систему місцевого самоврядування.

Таким чином, розглянувши об'єктивну та суб'єктивну сторони конфліктів можна виділити наступні типи конфліктів з огляду причин їх виникнення: а) потенційний конфлікт відносин; б) інформаційний; в) ціннісний; г) структурний; д) процедурний; е) кваліфікаційний; ж) психологічний; з) лідерський.

Оскільки конфлікти в системі місцевого самоврядування характеризуються великою різноманітністю і класифікуються за різними підставами, пропонується доповнити існуючі класифікації наступними критеріями: 1) за ознакою реальності – дійсні; умовні; справжні та приписані; 2) за динамікою їх розвитку – латентно-підготовчі; відкриті; завершальні; 3) за об'єктами – статусні; процедурні; компетенційні; майнові; ресурсні.

У цілому, конфлікти в системі місцевого самоврядування відіграють надзвичайно важливу роль. Вони сигналізують владі й суспільству про існуючі протиріччя, що вимагають свого вирішення, про розбіжність позицій громадян, про існуючі розбіжності; змушують владу переглядати свої цілі, рішення; стимулюють дії, здатні поставити ситуацію під контроль, подолати труднощі в управлінському процесі. Вони також сприя-

**Література**

1. Іщенко О.М. Класифікація сучасних соціальних конфліктів // Держава і право: Юридичні і політичні науки / Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України.-2000.-Вип.5.- С. 450-453.
2. Конфліктологія / Л.М.Герасіна, М.І.Панов, Н.П.Осіпова та ін.; За ред. Л.М.Герасіної та М.І.Панова.- Х.: Право, 2002.-256 с.
3. Крусян А.Р. Взаимодействие местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в Украине: Учеб. пособие.- Одесса.:Юрид.-л.-ра,2001.-164 с.
4. Тодика Ю.М. Функціонування державної влади в аспекті конфліктології // Право України.-1997.- № 1.- С.48-49.
5. Федчун Н.О. Конфлікти в діяльності органів місцевого самоврядування: причини, шляхи розв'язання та прогнозування .- Автореф. дис. на здобуття ...канд. наук ...за спец.25.00.04.- Київ,2009.- 21 с.
6. Кареев Д.В. Типология конфликтов как исследовательская проблема // Личность. Культура. Общество.- 2004.- Вып. 4.- № 5.- С.41-51.
7. Колос М. Конфлікт: теорія і практика // Бюлетень національної служби посередництва і примирення.- 2003.-№ 8.- С.39-44.
8. Котигоренко В. Сучасні концепції конфлікту як суспільного явища // Людина і політика.- 2002.-№ 3.- С.75-87
9. Гавриш С. Нынешняя система местного самоуправления приводит к постоянным конфликтам в регионах // Бизнес.-2006.-№ 35.- С.16-19.
10. Клімова Г. Юридичний конфлікт: причини і сутність // Вісник Академії правових наук.-2002.- № 1.- С.99-105.