ЗМІСТ

ВСТУП

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ КОНФЛІКТІВ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

.1 Теоретичні підходи до пояснення природи конфлікту

.2 Конфлікт у системі державного управління як різновид соціально-політичного конфлікту

РОЗДІЛ 2. КОНФЛІКТИ У СУЧАСНІЙ ПРАКТИЦІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

.1 Особливості конфліктів, що виникають при реалізації адміністративних функцій державної влади

.2 Особливості конфліктів, що виникають при реалізації політичних функцій державної влади

РОЗДІЛ 3. МЕХАНІЗМИ УРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТІВ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

.1 Способи та форми розв’язання конфліктів у державному управлінні

.2 Удосконалення інституційних та юридичних процедур як інструмент урегулювання конфліктів

ВИСНОВКИ

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

# ВТСУП

Актуальність теми. Система державного управління через повсякденну реалізацію політичних та адміністративних функцій спрямована на забезпечення ціленаправленого впливу публічної влади на суспільство, досягнення їх взаємодії при вирішенні суспільно значимих проблем та реалізації суспільних інтересів. Сучасні політико-управлінські процеси, що складають основу системи державного управління, завжди вирізняються підвищеним ступенем конфліктогенності, так як це, у першу чергу, складні комунікаційні взаємодії, які апріорі не можуть бути абсолютно безконфліктними. До того ж вітчизняні реалії характеризуються низьким ступенем легітимності інститутів публічної влади, поширенням негативної практики конституційних змін, домінуванням окремих приватних чи корпоративних інтересів над суспільними тощо демонструють високу ступінь політичної та соціальної напруги, яка в умовах економічної кризи набуває особливої гостроти Такий стан системи державного управління засвідчує, що проблема конфлікту потребує детального вивчення, а нові форми відносин, які з’являються у взаємодіях влади та суспільства, влади та громадянина, зайвий раз підтверджують потребу у вивченні механізмів управління конфліктами, у розробці сучасних та ефективних технологій його розв’язання.

Усі соціальні конфлікти, і конфлікти у системі державного управління не є виключенням, не можуть бути оцінені лише з негативного боку. Звичайно, що більшість конфліктів мають руйнівний характер, потребують швидкого вирішення ще на стадії конфліктної ситуації або, у разі їх виникнення, максимального унеможливлення негативних наслідків. Проте, з іншого - конфлікт - це одна із форм розвитку відносин, ознака їх активної динаміки. З цієї точки зору конфлікт відіграє роль певного індикатора рівня соціальної та політичної стабільності, задоволення політичним, економічним та соціальним курсом владних інституцій громадянами, суб’єктами соціально-економічних відносин. Оскільки, державне управління, як сукупність механізмів та засобів, не може задовольнити інтереси всіх верств, а лише поєднати їх таким чином, щоб віднайти найбільш оптимальний баланс цих інтересів, тобто досягти їх компромісу, то в цій ситуації саме поява конфліктів або підвищений рівень конфліктності може свідчити про хибність управлінських дій. Сама по собі державно-управлінська діяльність спрямована на врегулювання окремих сфер соціально-економічних відносин або встановлення певних меж чи гарантій їх реалізації. При цьому така діяльність має відбуватися з урахуванням та за умов постійного моніторингу соціальних настроїв в суспільстві не з метою їх усунення як таких, а з метою подолання протиріч, які їх визвали. Ось чому на сьогоднішній день проблема конфліктів в системі державного управління є настільки актуальною.

Ступінь дослідження проблеми. Проблемам уникнення або вирішення вже існуючих конфліктів в системі державного управління присвячені праці вітчизняних і зарубіжних учених: В.Д.Бакуменка, С.О. Телешуна, А.М.Бандурки, С.Л.Бочарової, Н.В.Грішиної, Л.М.Карамушки, В.М.Князєва, К.В.Ложкіна, В.І.Лугового, В.К.Майбороди, О.А.Машкова, І.Ф.Надольного, Н.Р.Нижника М.І.Пірен, А.М.Пойченка, В.А.Ребкала, Д.Г.Скотта, В.П.Троня, В.П.Шейнова та ін.

Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами - робота виконана на кафедрі політичної аналітики і прогнозування Національної академії державного управління при Президентові України.

Мета роботи. Метою даної роботи є дослідження найбільш поширених видів конфліктних ситуацій та конфліктів у системі державного управління, встановлення причин і факторів, що їх спричиняють та, відповідно, розробка пропозицій стосовно впровадження у практичну діяльність механізмів розв’язання конфліктів.

Виходячи з мети були поставлені наступні завдання:

 визначити сутність та природу конфлікту, фактори що його спричиняють;

 проаналізувати особливості конфлікту у системі державного управління;

 визначити особливості конфліктів, що виникають при реалізації адміністративних функцій державної влади;

 визначити особливості конфліктів, що виникають при реалізації політичних функцій державної влади;

 запропонувати способи та форми розв’язання конфліктів у державному управлінні;

 визначити напрямки удосконалення інституційних та юридичних процедур як інструментів урегулювання конфліктів.

Об’єктом дослідження є політико-управлінські відносини в системі державного управління.

Предметом дослідження є конфлікти, як форма прояву політико-управлінських відносин, механізми їх виникнення та управління.

Методи дослідження. У процесі магістерського дослідження використано цілісний комплекс взаємопов’язаних наукових методів, а саме:

 загальнонаукові методи - дозволили розкрити динаміку конфлікту як різновиду політико-управлінських процесів, визначили місце та роль конфлікту у системі державного управління;

 системно-аналітичний метод - надав можливість дослідити конфлікт як політичне й управлінське явище у сукупності зв’язків у цілісній системі державного управління;

 структурно-функціональний метод - сприяв встановленню та дослідженню причинно-наслідкових зв’язків виникнення та розв’язання конфліктів у системі державного управління, з’ясуванню організаційно-правової та інституційної природи конфліктів їх змісту та характеру.

При дослідженні конфліктів дотримувались такі методологічні принципи:

 принцип діалектичного розвитку;

 принцип всезагального зв’язку;

 принцип діалектичної єдності теорії та практики;

 принцип системності;

 принцип історизму;

 принцип об’єктивності.

Практичне значення одержаних результатів Основні положення магістерської роботи та запропоновані висновки можуть бути використані як рекомендації для запобігання та, у разі виникнення, управління конфліктними ситуаціями та конфліктами у системі державного управління.

Структура та обсяг магістерської роботи. Магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, шести підрозділів, висновків та списку використаних джерел.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ КОНФЛІКТІВ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

## 1.1 Теоретичні підходи до пояснення природи конфлікту

Вивчення проблем, що мають місце у суспільно-економічному житті держави, набуло наукового обгрунтування й розвитку ще наприкінці XIX ст., а вагомі наукові концепції сформувалися протягом XX ст.

Дослідження природи конфлікту, здійснюється у межах багатьох суспільних дисциплін - соціології, психології, соціальної філософії, культурології, теорії міжнародних відносин, політології. Не втрачає своєї актуальності аналіз такого явища як конфлікт і в державному управлінні.

Слід зазначити, що термін «конфлікт» походить від латинського слова «conflictus», що у точному перекладі означає «зіткнення», а в довільному - «протидія», «протиборство». У сучасній науці не існує уніфікованого визначення даного поняття. У науковій, навчальній і довідковій літературі існує близько 70 різних визначень конфлікту. Усі вони мають право на існування, бо кожне з них акцентує увагу на якійсь одній чи кількох рисах цього надзвичайно багатогранного, багатовимірного і мінливого феномену.

Німецький вчений Р. Дарендорф розглядав конфлікт як ситуацію, в якій має місце невідповідність між правами соціальних груп на доступ до соціальних, у тому числі матеріальних, благ і можливостями реалізувати ці права, тобто наявністю реального доступу до цих благ. Він зазначав: «Я використовую термін «конфлікт» як для визначення суперництва, конкуренції, суперечок і намірів, так і для відкритих зіткнень» [6, с. 102].

Французький соціальний психолог Х. Таузард зазначав, що соціальний конфлікт не може бути повністю описаний за допомогою психологічних категорій; ворожість, агресія не завжди присутні у соціальному конфлікті, тому він не може бути приведений до власних афективних і імпульсивних аспектів. Сам конфлікт визначається автором як «ситуація, в якій дійові особи (індивіди, групи, організації, нації) або переслідують несумісні цілі та цінності, або одночасно в конкурентній манері прагнуть досягнути одну й ту саму мету» [10, с. 120].

Американські дослідники Р. Макк і Р. Снайдер вважали, що конфлікт - це ситуація, яка виникає за наявності щонайменше двох сторін, відносини між якими складаються на базі якогось дефіциту і побудовані таким чином, що сторони прагнуть отримати вигоду за рахунок одна одної, і їхні дії спрямовано на досягнення несумісних цілей, що виключають одна одну [5, с. 51].

Англійський вчений Л. Козер розглядав конфлікт як «боротьбу за цінності і право на певний статус, володіння могутністю і ресурсами, в якій мета опонентів - нейтралізація завданої шкоди або усунення суперника» [13, с. 170].

У довідковій літературі термін «конфлікт» зустрічається ще у ХVІІІ ст. Словник Брокгауза і Ефрона дає надзвичайно коротке тлумачення - конфлікт є зіткненням, переважно у політичній сфері [61].

У психології конфлікт визначається як відсутність згоди між двома або більше сторонами - особами або групами. Існує також поняття «юридичний конфлікт» - це ситуація, у якій дві або більше сторони протистоять один одному, сперечаються із приводу юридичних прав, обов'язків. Юридичний конфлікт може виникнути із приводу визнання, відновлення, порушення юридичних прав, невиконання юридичних обов'язків [10].

Що ж стосується соціології, то в рамках цієї науки конфлікт виступає привілейованим предметом аналізу. При цьому: супротивники виступають відкрито, у той час як при нормальному плині життя ідентифікувати їх було б неможливо; альянси розкривають спільність інтересів, менталітету й ідеології; набувають експліцитні форми тобто стають очевидними інструменти й методи ведення боротьби [41]. Звичайно, що основним конфліктом, який знаходиться у полі уваги соціологів є міжособистісний конфлікт, що характеризується виникненням часткових суперечностей між двома індивідами чи групою й індивідом. Він може характеризуватися навіть антагонізмом позицій, що породжується наявністю у партнерів по спілкуванню цінностей і цілей, що виключають одна одну. Крім того слід зауважити, що розрізняють конфлікти конструктивні і деструктивні. Конструктивні конфлікти є «революційним» засобом розв'язання суперечностей, тобто якщо в стосунках людей виникають якісь проблеми, то часто необхідно їх виявити й усунути (навіть якщо це буде болісно), щоб уникнути подальших непорозумінь. Тому конструктивні конфлікти сприяють подальшому розвитку стосунків. Деструктивні конфлікти заводять у глухий кут, призводять до посилення вихідної суперечності або породження нових, глибших. Значну роль у переході конфлікту з конструктивного в деструктивний відіграє поведінка сторін, що спілкуються в ситуації конфлікту. Неадекватна поведінка (розбіжності між словами та мімікою, некоректне вживання деяких слів, невдале інтонування), навіть якщо людина цього не хоче, може поглиблювати непорозуміння [41].

У Політичному енциклопедичному словнику конфлікт визначається як крайнє загострення суперечностей сторін, пов’язане з відмінностями їхнього становища у суспільстві й пов’язаної з цим реальної чи надуманої суперечності інтересів, цілей і цінностей, зіткнення та протиборство (протидія) певних систем [14, с. 173].

У найзагальнішому вигляді політичні конфлікти є формою взаємовідносин між окремими особистостями, партіями, політичними групами, класами, державами. Політичний конфлікт виникає з приводу відносин влади і реалізується через взаємодію політичних інтересів. Інакше кажучи, політичний конфлікт, як форма політичних відносин, характеризується відкритим зіставленням політичних інтересів та зіткненням протиборчих соціально-політичних сил, дії яких спрямовані на досягнення несумісних цілей, насамперед у сфері влади і власності [9, с. 75-87]. До групи цих конфліктів також можна віднести будь-який конфлікт за участю політичних акторів. Тобто, політичний конфлікт - це зіткнення, протиборство політичних суб’єктів, зумовлене протилежністю їхніх політичних інтересів, цінностей, цілей та поглядів [8, с. 112]. Ці конфлікти, як й інші соціальні конфлікти, це особливий різновид суспільних відносин, здійснюваних стосовно політичної влади та її функціонування [8, с. 112].

В узагальненому вигляді, під конфліктом розуміється дія протилежних, несумісних у даній ситуації тенденцій, мотивів, інтересів, типів поведінки [3, с. 40]. Цим поняттям описується будь-яка конкурентна взаємодія двох чи більше сторін у процесі обстоювання власних інтересів, прав чи повноважень. За всієї різноманітності тлумачень суті конфліктів загальним для них є визнання того, що в основі соціально-політичного конфлікту лежить суперечність, зіткнення інтересів.

Звичайно, за такого підходу постає питання, чи вважати конфліктом усі явища антагоністичного характеру, що мають місце як у свідомості індивідів та груп, так і в їхній поведінці на всіх рівнях суспільства, чи лише відкрите протиборство, зіткнення сторін? Логічно припустити, що протиріччя далеко не завжди спричиняють конфлікти. Для перетворення протиріч у конфлікти необхідним є усвідомлення протилежності інтересів і відповідна поведінка [13, с. 169]. З цього погляду конфлікт виступає, насамперед, як усвідомлене, осмислене протиріччя протилежних або конфронтуючих інтересів сторін, готових вдатися або таких, що вже вдалися, до певного протистояння.

Сьогодні правомірно говорити про утвердження підходу, що сама зовнішня ситуація не може автоматично зумовлювати розвиток конфлікту, обов’язковою умовою конфлікту є суб’єктивна невирішуваність ситуації, яка не може бути нічим іншим як інтерпретацією, оцінюванням та сприйняттям її з боку суб’єктів. Конфлікт обов’язково передбачає усвідомлення протиріччя і суб’єктивну реакцію на нього [11, с. 102].

На думку Л. М. Ємельяненко, В. М Петюх та ін. конфлікт - це стосунки між суб’єктами соціальної взаємодії, які характеризуються протиборством за наявності протилежних мотивів (потреб, інтересів, цілей, ідеалів, переконань) чи суджень (думок, поглядів, оцінок і т. п.). Для з’ясування суті конфлікту важливо виділити його основні ознаки, сформулювати умови його виникнення. Конфлікт завжди виникає на основі протилежно спрямованих мотивів і суджень, які можна вважати необхідною умовою виникнення конфлікту. Для конфлікту завжди характерно протиборство суб’єктів соціальної взаємодії, що виявляється через нанесення взаємного збитку (морального, матеріального, фізичного, психологічного і т. п.). Необхідними й достатніми умовами виникнення конфлікту є наявність у суб’єктів соціальної взаємодії протилежно спрямованих мотивів і суджень, а також стан протиборства між ними [35, c. 25].

Соціологічна теорія конфлікту вивчає закономірності і природу виникнення та протікання конфлікту як суспільного явища, типологію конфліктів, а також принципи і методи запобігання та розв´язання соціальних конфліктів, технологічні засади управління ними.

Об´єктом соціологічної теорії конфлікту є різноманітні конфлікти між соціальними суб´єктами (індивідами, соціальними групами, класами, націями, державами тощо), що розглядаються як чинники розвитку соціальних систем. Предметом цієї соціологічної теорії, у свою чергу, є закономірності та процеси виникнення, протікання і розв´язання соціальних конфліктів, їх соціальні ознаки, а також різноманітні конфліктні відносини, що виникають між людьми і групами людей у процесі їхньої взаємодії та суспільної життєдіяльності.

Під конфліктом розуміється-зіткнення протилежних інтересів, цілей, позицій або поглядів суб´єктів соціальної взаємодії (індивідів, соціальних груп, суспільств тощо). Соціальний конфлікт завжди пов´язаний з усвідомленням людьми протиріч своїх інтересів як членів тих чи інших соціальних груп з інтересами інших суб´єктів. Загострення цих протиріч часто породжують соціальні конфлікти, які протікають у відкритій або закритій формі.

Дослідження проблеми соціального конфлікту беруть свій початок із глибокої давнини. Ще китайські філософи у VII-VI ст. до н. є. бачили джерело розвитку природи і суспільства у боротьбі протилежностей. Мислителі Стародавньої Греції створили вчення про протилежності та їх роль у виникненні речей. Велику увагу дослідженню конфліктів приділив відомий італійський учений Н. Макіавеллі, який у своїх працях, присвячених римській історії, розглядає конфлікти різного рівня і відзначає їх позитивну роль у суспільному розвитку.

Однак більш грунтовно конфлікт розглянув А. Сміт. У 1776 р. вийшла його праця "Дослідження про природу і причини багатства народів", у якій він писав, що в основі конфлікту лежать поділ суспільства на класи та економічне суперництво між ними. Останнє він розглядав як рушійну силу розвитку суспільства. Великий внесок в осмислення соціальних конфліктів зробив і Г. Гегель, який однією з їх причин вважав соціальну поляризацію між "нагромадженням багатства" і "прив´язаним до праці класом" [59, с.147-149].

Марксистська традиція розглядає соціальний конфлікт як явище, причини якого криються в самому суспільстві, насамперед у протистоянні класів та їх ідеологій. Як наслідок, уся історія в працях марксистськи орієнтованих соціологів з´являється як історія боротьби гнобителів і пригноблених.

Представники немарксистської традиції (Р. Дарендорф, Л. Козер) розглядають конфлікт як частину життя суспільства, яким необхідно вміти керувати, як соціальний процес, що не завжди веде до зміни соціальної структури суспільства. Хоча, звичайно, і такий результат теж можливий, особливо тоді, коли конфлікт піддався консервації і не був вчасно розв´язаний.

Водночас існують також інші пояснення природи і сутності соціальних конфліктів. Так, німецький соціолог Г. Зіммель визначав конфлікт не тільки як одну із форм розбіжностей, але й як соціалізуючу силу, здатну об´єднати протиборчі взаємозалежні сторони. З цього приводу він писав, що "конфлікт очищає повітря".

Важливим джерелом конфліктів є також соціальна нерівність. Фахівці в галузі соціології конфлікту відзначають, що соціальні позиції і характер домагань людей залежать від їхнього підходу до розподілу суспільних цінностей (доходів, знань, інформації, елементів культури тощо). Прагнення до загальної рівності, як показала історія, вже не може розглядатися як загальне благо, тому що призводить до зрівнялівки, а також до згасання для багатьох людей стимулів до творчої діяльності та ініціативи [59, с. 150].

Заради справедливості зазначимо, що неможливо цілком задовольнити потреби та інтереси всіх бажаючих. Тому нерівність, у тому числі й соціальна, на думку багатьох дослідників, непереборна. Вона існує повсюди і нерідко має позитивне значення, оскільки сприяє прояву заможності та стимулює життєву енергію людей. А конфлікт, у свою чергу, виникає за такого ступеня нерівності, коли він розцінюється однією із соціальних груп як стримуючий чинник, що перешкоджає задоволенню їхніх потреб та інтересів.

Таким чином, конфлікт - це випадок загострення соціальних суперечностей, який виражається у зіткненні соціальних спільнот - класів, націй, держав, соціальних груп, соціальних інститутів та ін., що зумовлено протилежністю або суттєвими відмінностями їх інтересів, мети, тенденцій розвитку.

Виходячи з того, що найбільш поширеним підходом є визначення конфлікту через соціальні суперечності, в науковій літературі склалося також поняття соціального конфлікту. Соціальний конфлікт - це така суперечність, в якій два або більше суб´єктів активно шукають можливість завадити один одному в досягненні певної мети, намагаються запобігти задоволенню інтересів суперника, змінити його погляди або соціальні позиції. Під соціальним конфліктом звичайно мають на увазі той вид протистояння, в якому сторони намагаються захопити територію або ресурси, погрожують іншім суб´єктам посягати на їхні інтереси таким чином, що боротьба набуває форми нападу або оборони. Поняття соціального конфлікту включає активність протилежних сторін, суперечки, дебати, торги, суперництво, воєнні сутички, пряме і непряме насилля. Конфліктам, як правило, властиве сильне напруження, взаємне виключення інтересів. Слід розрізняти конфлікти і явища, що за зовнішніми ознаками наближаються до конфліктів, - змагання, конкуренцію, випробування. У подібних випадках також можна спостерігати протиборство сторін, але воно за своїм характером має зовсім іншу природу і необов´язково переходить у ворожнечу.

Слід зауважити, що вперше спробував класифікувати конфлікти Л. Козер, який запропонував розрізняти такі типи [47]:

– реалістичний конфлікт - раціональний, він виступає як засіб досягнення певної цілі та є цілком конструктивним;

– нереалістичний конфлікт - ірраціональний, є конфліктом заради конфлікту, тому має деструктивний характер.

Наслідком багатогранних трактувань конфлікту стали різні підходи, що до їх класифікації. У найбільш загальному вигляді можна виділити дві великі групи конфліктів, виходячи власне з їх розуміння:

– конфлікти у вузькому їх значенні, тобто ті, які виникають в процесі діяльності і поведінки;

– конфлікти, які розуміються як особлива якість та характеристика взаємодії між людьми.

Щодо класифікації конфліктів за різними підставами, виходячи з наявних поглядів, слід визначити такі види [25].

. Системний. Такий конфлікт відбувається в результаті загострення внутрішніх суперечностей, характерних для будь-якої соціальної системи. Серед них слід назвати: компонент і систему, частину і ціле, тривале та короткострокове, внутрішнє і зовнішнє, різноманітність і одноманітність, організацію і дезорганізацію та ін. Головним є те, що починають руйнуватися внутрішньосистемні або функціональні зв´язки між компонентами системи, в результаті чого ці компоненти вступають у суперечність із системою або один з одним.

. За сферами прояву. Цей підхід базується на виділенні суб´єктів конфліктів і сфер життєдіяльності суспільства, де можуть виявлятися конфлікти. За цими ознаками конфлікти поділяють на економічні, політичні, міжнаціональні, культурні, соціальні тощо.

. За ступенем гостроти. На цій підставі виділяють агоністичні (примиримі) та антагоністичні (непримиримі) конфлікти. Упущені можливості розв´язання агоністичних конфліктів часом зумовлюють їх перехід у хронічну форму і навіть переростання в антагоністичні.

. За іншими ознаками виділяють юридичні, побутові, матеріальні, духовні та ін., коли в основі класифікації можуть лежати кількість учасників, мотивація вчинків, ступінь урегульованості відносин, ресурси тощо. Слід окремо назвати конфлікти "некерованих емоцій" - бунти, погроми, масове безладдя та ін. Окрему групу також утворюють конфлікти інтересів, конфлікти поглядів (когнітивні) [20].

На думку В.В. Бойко, А.Г. Ковальова, В.Н. Панфьорова [16] конфлікти можна класифікувати залежно від емоційного стану людей - конфлікти з високим, помірним емоційним загостренням та без емоційного загострення. Враховуючи кількість осіб, які беруть участь у протиборстві - парні, локальні, загальні, між групові. Як динамічне явище за різними основами:

– на етапі виникнення - стихійні та заплановані конфлікти; останні в свою чергу поділяють на спровоковані та ініціативні;

– на етапі існування та розвитку - короткочасні, тривалі та затяжні (ті, що зайшли в безвихідь);

– на етапі усунення - ті, якими можна керувати; ті, якими керувати важко; ті, якими керувати зовсім неможливо; та ті, що зупиняються спонтанно.

Крім іншого, слід зазначити, що конфлікти розрізняють також за способом свого зовнішнього виявлення. На підставі цього критерію вони можуть бути явними (коли конфліктуючі сторони відверто виявляють одна до одної неприязнь, ворожі почуття) або прихованими, коли за зовні стриманими стосунками криється наполеглива боротьба інтересів. Наприклад, трапляється, коли в трудовому колективі розгортається широка дискусія навколо проблеми прибутковості виробництва, можливості забезпечення належного рівня управління виробничим процесом, а насправді відбувається боротьба за зайняття керівної посади. Може статися, що причини конфлікту фактично немає. Вона існує лише в уяві конфліктуючої сторони, яка помилково вважає, що інша сторона має намір вчинити агресивні, неправомірні чи інші небажані дії. Помилка в оцінці ситуації, однак, не усуває автоматично мотивів конфлікту і не зменшує його гостроти. Такий помилковий конфлікт найбільш доцільно гасити за сприяння спеціалістів, юристів, які можуть дати кваліфіковані поради і тим самим усунути підставу для конфлікту, надати йому характер непорозуміння.

## .2 Конфлікт у системі державного управління як різновид соціально-політичного конфлікту

соціальний політичний конфлікт державний

З метою визначення сутності конфлікту в системі державного управління слід, перш за все, дати визначення державного управління і показати, що собою являє система в рамках якої відбуваються зіткнення і виникають протиріччя між окремими її елементами.

В.Авер’янов під державним управлінням розуміє сукупність правових норм, що регламентують організаційну структуру системи органів виконавчої влади і процеси її функціонування та розвитку [29].

У той час В. Бакуменко та В. Князєв визначає державне управління як сукупність практичних заходів, засобів, важелів, стимулів, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей, як систему політичних, економічних, соціальних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу органів державного управління [30].

Однак, ми не можемо погодитися з цим визначенням оскільки в рамках даного дослідження конфлікти розглядаються як невід’ємна складова процесу розвитку системи, а тому важливо, щоб і державне управління аналізувалося як система. Більш доцільним, з точки зору специфіки дослідження, вважаємо визначення Г. Атаманчука, який під державним управлінням розуміє складну систему державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління [13].

Як зазначає Е. Афонін, державне управління спрямовано на регулювання політичних, соціальних та економічних процесів у суспільстві. Також під державним управлінням розуміється діяльність органів державної влади та їх посадових осіб щодо реалізації визначеної політики [52]

Якщо державне управління розглядати як систему, то цілком обґрунтовано можна стверджувати, що як система вона підтверджена діям криз. Найчастіше пояснення кризи відбувається через роз’яснення відмінностей між стабільним та кризовим станом суспільства. Стабільний стан означає постійно відтворюваний порядок, у той час як кризовий характеризує спосіб руху системи від її нинішнього стану, через дезінтеграцію та кризу до нового стану («стабільність - криза - нова стабільність»).

Зокрема російський дослідник Ю. Яковець вказує на такі функції кризи: різке послаблення, усунення, або якісне перетворення застарілих елементів пануючої, домінуючої, але такої, що вичерпала свій потенціал системи; розчистка шляху для утвердження слабких на початку елементів нової системи, майбутнього циклу; випробування на стійкість і передача у спадок тих елементів системи, які акумулюються, накопичуються та переходять в майбутнє.

Загальна системна криза суспільства - це такий стан, коли основні компоненти (економіка, соціальна, правова сфери, політика тощо) прийшли у таку обопільну несумісність, яку неможливо подолати в межах існуючого соціально-економічного та політичного устрою. Складовими системної кризи суспільного розвитку можуть бути окремі види криз: політична криза, економічна криза, екологічна криза тощо [67].

Криза державного управління - це особливий стан в розвитку та функціонуванні політичної системи суспільства, державно-владних структур, який характеризується такими ознаками як нестабільність, розбалансування діяльності політичних інститутів, зниження рівня керованості соціально-економічних та політичних процесів, загострення політичних конфліктів, збільшення критичної активності соціуму.

Нерідко разом з кризою державного управління розглядають політичну кризу. Політична криза - це особлива форма політичного процесу, яка характеризується наявністю таких основних показників як різке загострення протиріч у політичних відносинах, втрата владними структурами контролю над розвитком крайнього загострення протиріч, існування реальних загроз безпеки влади і політичної системи у цілому. На практиці політична криза проявляється через наявність втрати суспільної довіри (делегітимація структур влади); яскраво виражену відсутність взаємодії між різними центрами влади; часте блокування рішень одного центру влади іншим; поширенням та ескалацією стихійних форм політичного протесту.

Від конфлікту криза відрізняється тим, що це статичний стан системи, а конфлікт це процес динамічний - процес розвитку взаємовідносин між окремими його суб’єктами з приводу або подолання протиріч, або знаходження компромісу стосовно врегулювання об’єкту конфлікти. При цьому слід зауважити, що криза порушує стабільність системи.

Актуальність політичної стабільності і конфлікту в суспільстві завжди приваблює широке коло, як науковців, так і практиків. Оскільки стабільність, а особливо конфлікти і напруга - це не тільки каталізатори політичного процесу, але додаткові можливості для модернізації політичної системи у перехідний період.

Стабільність виступає як характеристика стану політичного життя всередині держави, а також в системі міжнародних відносин. І тому Стабільність стосується всіх сфер життя. Це явище зумовлене структуризацією суспільства - горизонтальною і вертикальною, його диференціацією - утворенням відповідних спільностей, соціальних груп і верств з властивими їм інтересами, відображенням цих інтересів різними політичними організаціями. Йдеться по суті про інтеграцію людей для досягнення певних цілей, розв'язання тих чи інших завдань на основі поділу праці і обов'язків, а отже, і відповідної ієрархічної структури [100].

Якщо взяти до уваги визначення, що політична стабільність - одна із сторін соціальної стабільності, її можна визначити як такий стан співвідношення соціальних груп і політичних сил, при якому жодна із них не може істотно змінити політичну систему в своїх інтересах, тобто забезпечується її статус-кво. Передбачається стан відносної рівноваги, збалансованості спільностей, соціальних груп і політичних інститутів як суб'єктів владних відносин. Збалансованість здійснюється по лінії як вертикальних, так і горизонтальних зв'язків, їй властиві дві риси.

Перша характеризує саму політичну систему - рівновагу її складових частин, відносини та взаємодію між її інститутами - організаційними, нормативними та ціннісно-ідеологічними. Друга стосується взаємовідносин у цілому політичної системи з іншими сторонами суспільного життя. В цьому випадку суб'єктами відносин політичної стабільності виступають, з одного боку, різноманітні латентні політичні сили, з другого - інститути політичної системи. Саме цей аспект політичної стабільності найбільш складний і несе в собі найбільший потенціал невпорядкованості. Політична стабільність має й інші аспекти. Вона може характеризувати стан усередині партій, інших суспільно-політичних організацій та рухів. Йдеться також про взаємостосунки між різними елементами управлінських державних структур [89].

На відміну від саморегуляторів демократичних режимів, заснованих на визнанні опозиції, грі різних політичних сил, у цілому плюралістичних, саморегулювання командно-адміністративних систем забезпечується репресивними методами, спрямованими на усунення будь-якої існуючої чи потенційної опозиції, утвердженні монізму одноманітності в усіх сферах життя. Така стабільність призводить до стану застою, політичної і загальної стагнації. Тобто йдеться про стагнаційну стабільність.

Конструктивна політична стабільність не є абсолютною. Взагалі надто високий ступінь стабільності будь-якої системи, в тому числі політичної, зменшує її життєздатність. Вона може бути наслідком жорстокого опору змінам. Зворотний бік цього стану - нездатність адаптуватися до змія, що призводить до загибелі системи. Сказане повною мірою стосується тоталітарних режимів. Тому політичний процес включає в себе вдосконалення політичної системи, а отже, її певну корекцію відповідно до змін в економіці та інших сферах суспільного життя. Оскільки такі зміни відбуваються еволюційно, без політичних катаклізмів, то можна вважати, що панує стан політичної рівноваги, тобто забезпечення оптимального співвідношення спадкоємності (ідентичності) і модифікації, зумовлене дією внутрішніх і зовнішніх імпульсів [78].

В основі зрівноваженості політичних процесів лежать врешті-решт соціально-економічні фактори. Проте безпосередньо це явище соціально-психологічне, оскільки характеризує певний баланс політичних інтересів різноманітних соціальних груп і сил. А саме стан їх відносного примирення, консенсусу. За певних умов ця збалансованість відсутня і виникає дестабільність. Отже, альтернативою щодо стабільності є нестабільність, а не конфлікт. Останній за певних умов на відповідній стадії загострення зумовлює нестабільність і є її безпосередньою причиною [78].

Хоча в нашому суспільстві й почалась трансформація основних політичних цінностей, що і зумовило перехід його від тоталітарної системи управління до режиму демократії. Одночасно з цим виникла нова хвиля кризових явищ, етично-моральних проблем, загострилась політична боротьба. Очевидно, що головне завдання розвитку громадянського суспільства в Україні полягає в забезпеченні конституційних норм і дотриманні правового регулювання, що веде до своєрідної кристалізації суспільства і налагодження процесів, які сприяють зародженню політичної стабільності [60].

Проте конфліктного середовища просто неможливо уникнути - оскільки представлено багато поглядів, особистостей, доктрин, парадигм, які завжди мають суперечливий характер. До конфліктного середовища належать і політичні партії, громадські організації, які представляють інтереси широкого кола громадськості. І тому, не дивно, що в західній політичній доктрині, яка немає однобічного ідеологічного забарвлення, особливу увагу приділяють таким категоріям, як стабілізація політичних відносин, консенсусне або компромісне вирішення конфліктів.

Загальна ситуація в сучасній Україні, загострення внутрішньополітичної боротьби спонукають державних діячів постійно перебувати в пошуку оптимальних умов вирішення численних соціально-політичних конфліктів, бо рівень соціально-політичної напруженості, політичних протистоянь, конфліктів у нашому суспільстві не зменшується.

У цьому аспекті з’являється нагальна необхідність визначення сутності та аналіз можливих шляхів вирішення конфліктів в сфері державного управління, як таких, що найбільш негативним чином впливають на політичну стабільність в країні. Загалом конфлікти в сфері державного управління являють собою форму взаємодії державно-політичних інститутів, організацій і осіб, що реалізують владу в рамках певної державної системи, але займають різні позиції у ній. Конфлікти в сфері державного управління варто розглядати як складну систему, що споконвічно містить у собі цілий ряд протиріч. Однак це дає їй можливість пристосовуватися до постійно мінливих умов і розвиватися. Тому конфлікти є основою механізму адаптації державно-адміністративної сфери, тому що, з одного боку, вони дозволяють відстежити існуючі протиріччя, а, з іншого, - якщо вміло управляти конфліктами, можливо, домогтися підвищення ефективності всієї системи.

Зауважимо, що об'єктом конфліктів в сфері державного управління - є розпорядження владою, а предметно-змістовну основу утворюють перетинання політико-правових, соціально-економічних, організаційно-адміністративних та інших аспектів.

Основними структурними елементами конфлікту є сторони конфлікту; предмет конфлікту; образ конфліктної ситуації; мотиви конфлікту; позиції сторін-конфліктерів. Сторонами конфлікту вважають суб’єкти соціальної взаємодії, інтереси яких порушено безпосередньо, або суб’єкти, які явно (неявно) підтримують конфліктерів. Предмет конфлікту - об’єктивно наявна чи уявна проблема, що служить причиною протиборства між сторонами (проблема влади, взаємин, першості співробітників, їхньої сумісності). Це саме та суперечність, яка є причиною виникання конфлікту.

Зауважимо, що політичні відносини в будь-якому суспільстві мають суперечності, тому що у них беруть участь різні соціальні групи, владні інститути, індивіди. Фактично дія влади задовольняє інтереси одних і обмежує інтереси інших індивідів і груп; політичні суперечності переходять у форму відкритих зіткнень, які мають особливості, що виокремлюють їх поміж інших суспільних конфліктів.

Поняття політичного конфлікту визначає боротьбу за вплив у системі політичних відносин, за доступ до прийняття загальнозначущих рішень, за монополію своїх інтересів і визнання їх суспільно необхідними, тобто за все те, що становить зміст влади і політичного панування. Найістотнішою відмінністю політичного конфлікту є те, що діючі суб’єкти цього конфлікту (особи, групи, еліти, держави) протистоять чи протидіють один одному з головного, базового, приводу - влади, її поділу чи володіння нею. Об’єктом політичного конфлікту є державна влада, предметом - боротьба за оволодіння нею, та владними інститутами. Змістом політичного конфлікту є політична боротьба, тобто протидія політичних суб’єктів, під час якої кожен прагне досягти мети, яка суперечить меті іншого [8, с. 112].

Згідно з конфліктологічною теорією соціально-політичні конфлікти детермінуються нерівністю у стосунках власності, влади і статусу різних верств населення, яка викликає на певному етапі усвідомлення соціальною групою чи політичною силою несправедливості конкретного способу розподілу повноважень влади, матеріальних та духовних надбань суспільства [13, с. 178]. Тому, якщо розуміти політику як боротьбу за владу, то і політичні конфлікти слід розглядати як протиборство двох або більше сторін (конкуруючих партій, груп, спільнот та їхніх інтересів) щодо розподілу та утримання владних ресурсів, повноважень і благ. Якщо ж вважати, що політика - це діяльність, спрямована на регулювання і збалансування інтересів та відносин між різними соціальними і політичними суб’єктами з приводу життєво важливих питань, що зачіпають їхні істотні інтереси (власність, влада, гуманізм, справедливість тощо), то політичний конфлікт - це конфлікт з приводу життєво важливих питань, які можуть бути пов’язані не тільки з суто владними відносинами [13, с. 173-174].

Наукові дослідження вчених різних країн підтверджують, що значна кількість конфліктів у різних сферах життя певною мірою мають прикмети політичного конфлікту. Це не випадково, адже у політиці втілюються та реалізуються найважливіші суспільні відносини. Інакше кажучи, політика завжди є результатом діяльності соціальних груп та індивідів щодо забезпечення і обстоювання інтересів та їх реалізації за допомогою державної влади. Усі конфлікти, які спостерігаються у політиці, відбивають суперечливі інтереси та потреби, об’єктивно представлені у суспільстві. З цієї точки зору політика відіграє щодо суспільства репрезентативну роль і має інструментальний характер. Вона стає одночасно місцем і способом вирішення суспільних конфліктів. Скажімо, якщо певні сегменти суспільства мають взаємовиключні інтереси, які не можуть бути врегульовані між ними самими, то це протистояння переноситься на політичний рівень, бо в політиці у загальному вигляді відображені інтереси та цінності всієї соціальної системи, суспільства, основних груп населення. Політичний конфлікт взаємозв’язаний з економічними і соціальними явищами, бо політична боротьба завжди відображає стан соціально-економічних суперечностей. Будь-який соціальний конфлікт, набуваючи значних масштабів, об’єктивно стає соціально-політичним, тобто зачіпає діяльність владних інститутів.

Залежно від розбіжностей, що призводять до конфліктів, вирізняють три типи політичних конфліктів: конфлікти інтересів, ціннісні конфлікти, конфлікти ідентифікації. Конфлікти інтересів - переважають в економічно розвинених державах, в яких політичною нормою є торг навколо розподілу економічного «пирога» (відбувається боротьба з приводу розмірів податків, соціального забезпечення тощо). При цьому конфліктуючі сторони орієнтуються не стільки на досягнення матеріальних благ, скільки на покращення соціального статусу, що створює відповідні передумови для забезпечення такими благами. Ціннісні конфлікти - характерні для країн що розвиваються, з нестійким державним устроєм. Основою подібних конфліктів є зіткнення пріоритетних ціннісних орієнтацій. Виникають внаслідок зіткнення різних політичних, ідеологічних та релігійних світоглядів. Конфлікти ідентифікацій (ототожнення, уподібнення) - характерні для спільнот, в яких відбувається ототожнення суб’єктом себе з певною групою. Ці конфлікти відбуваються в умовах расових конфліктів (у недалекому минулому ПАР), етнічних протиріч (колишній СРСР), релігійних (Північна Ірландія) і мовних (Бельгія, Україна) протилежностей [1, с. 126].

У сфері владних відносин розгортання конфлікту супроводжується зіткненням ідеологічних концепцій протидіючих сторін. Будь-який політичний конфлікт завжди вмотивовується ідеологічно. В ідеологічних концепціях кожної з протидіючих сторін поєднуються циркулюючі у суспільстві ідеологеми і міфологеми з реальними інтересами відповідної групи людей.

Політичний конфлікт може виконувати як негативні, так і позитивні функції. Одна з його негативних функцій полягає в тому, що він у процесі свого розгортання і загострення боротьби за владу спроможний різко послабити політичну систему, в якій зіткнулися між собою конкуруючі політичні сили, тобто може відбутися дестабілізація становища, основними ознаками якої є масові політичні страйки і політичні конфлікти. Позитивна функція виявляється у тому, що визрілий у надрах політичної системи конфлікт сигналізує суспільству, владним структурам про суперечності і конфліктну розбіжність позицій певних індивідів та їх груп, стимулює дії щодо подолання розбіжностей. Найбільш важливою конструктивною функцією політичного конфлікту є його здатність каталізувати назрілі соціально-політичні зміни, а також те, що він є механізмом усунення диспропорцій, що виникли, створює нові альтернативи для розвитку, нові комбінації елементів і структур суспільства [14, с. 94].

Соціологи, політологи, що займаються теорією конфлікту, не дійшли загальної думки з приводу корисності чи шкідливості конфліктів для суспільства. Так, багато хто з вчених вважає, що суспільство і окремі його складові частини розвиваються внаслідок еволюційних змін, а соціальний конфлікт може мати тільки негативний, руйнівний характер. Т. Парсонс, Е. Дюркгейм, Е. Мейо, М. Бердяєв, Д. Дьюї, П. Сорокін, розглядають конфлікти як аномалії політичного процесу, а політику як підтримання «соціальної солідарності» (Дюркгейм). Ці дослідники наголошують на стійкості й стабільності суспільства, вважаючи конфлікт певним відхиленням, «хворобою» людських стосунків, що кризову форму боротьби протилежностей слід віднести до відхилень від нормального еволюційного розвитку [8, с. 112]. Т. Парсонс характеризує конфлікт як деструктивний. Таку оцінку конфліктності збережено у сучасних теоріях конфлікту і полеміці науковців про суспільну функцію конфліктів [4, с. 9-39]. Натомість А. Токвіль, К. Маркс, М. Вебер, Г. Зіммель, а пізніше К. Боулдінг, Л. Козер, В. Парето, Р. Дарендорф розглядали конфлікт як необхідний чинник у поясненні соціально-політичних процесів і змін; нормальний аспект колективного життя [16, с. 155]. Ці дослідники вважали, що конфлікт є головним джерелом політики, що полягає у докорінних змінах політичного простору, що однією з головних функцій політичних та соціальних конфліктів є стимулювання динаміки суспільних процесів.

Як вже зазначалося, політичні конфлікти дають змогу конфліктуючим групам суспільства і влади інформувати про свої інтереси та потреби і стимулюють позитивні зміни у суспільстві. При цьому багато що залежить від системи. У закритих (регідних) суспільствах конфлікти спричиняють поділ суспільства на два ворожих табори, чи класи, а це призводить до революційного насильства. У відкритих суспільствах конфліктам дається вихід. Саме виникнення конфліктної ситуації значною мірою залежить від способів зіставлення протилежних інтересів, подолання суперечностей, що виникають при цьому. Таких способів може бути два. Перший з них ґрунтується на конфронтації, за якої несумісність інтересів соціальних груп така значна і абсолютна, що розв’язання суперечностей можливе тільки у спосіб силового нав’язування волі однієї групи іншій. Другий спосіб передбачає послаблення існуючих суперечностей між групами завдяки досягненню взаємного компромісу та згоди [13, с. 172].

У демократичних суспільствах інтереси різних соціальних груп інституційно репрезентують різні політичні партії, і конкретний конфлікт розв’язується у спосіб переговорного процесу, реформування суспільства, зміни панівної еліти на виборах, під час парламентської боротьби та іншими цивілізованими методами. У результаті відбувається не руйнація, а розвиток суспільства [12, с. 6].

Більшість сучасних фахівців вважають, що політичні конфлікти відіграють позитивну роль у суспільному житті, бо вони сигналізують владі про існуючі суперечності, розбіжності позицій громадян і стимулюють дії, здатні поставити ситуацію під контроль. Дестабілізація влади і дезінтеграція суспільства виникають у суспільстві не тому, що існують конфлікти, а через невміння врегулювати політичні суперечності чи елементарне ігнорування цих колізій [8, с. 113].

Суспільне життя кожної держави пронизане суспільно-політичними конфліктами, і в будь-якій соціально-політичній системі стає, перш за все, джерелом її вдосконалення та розвитку. Кожна дія державної влади, будь-якого державного або соціально-політичного інституту зачіпає долі людей, стикається з необхідністю задоволення одних інтересі і придушення інших, з проблемами управління людськими співтовариствами та регулюванням відносин у суспільстві. Тому державне управління як діяльність покликане регулювати й вирішувати суперечності між людьми та людськими співтовариствами, їх інтересами, спрямовувати ці інтереси в русло загальнообов'язкових норм і цінностей. Ця державна діяльність виявляється в соціально-політичній дії, сутність якої, на думку французького соціолога П. Бурдьє, міститься в тому, щоб “висловити та використати частіше несвідомо, аніж свідомо, можливості, утворені в соціальному світі, в його суперечностях та іманентних тенденціях” [17, с. 108].

За певних умов соціально-політичні суперечності в державі можуть призвести до відкритих зіткнень, тоді розвиваються конфлікти. Сам же соціально-політичний конфлікт у державі породжується не стільки складовими чинниками політичної, соціальної, економічної, етнонаціональної або релігійної проблеми, скільки відносинами між ними.

Аналіз сутності, джерел соціально-політичного конфлікту в державі або суспільстві, з теоретичної точки зору, показує, що йому завжди передують соціальна напруга, формування упереджень, прихованої ворожості та підозри між суб'єктами майбутнього соціально-політичного конфлікту, усвідомлення розходжень їх інтересів, прагнення до домінування або реваншу. Крім того, в цих процесах реалізується причинно-наслідковий зв'язок, спрямований від причини до наслідку, який породжується нею. Причинність виступає однією з найважливіших форм взаємозв'язку, взаємообумовленості соціально-політичних явищ і соціально-політичних процесів, що виражає такий генетичний зв'язок між ними, за якого одне соціально-політичне явище або соціально-політичний процес, названий причиною, при наявності певних соціально-політичних, соціально-економічних та інших умов неминуче породжує, спричиняє до життя інше соціально-політичне явище або соціально-політичний процес, названий наслідком. У такому випадку причина і наслідок - асиметричні, а відносини між ними - безповоротні.

Соціально-політичний конфлікт за сприятливих зовнішніх і внутрішніх умовах здатний не тільки послабити державу, її інститути, загалом усю соціально-політичну систему, але й руйнувати. Частіше за все в соціально-політичний конфлікт, який носить деструктивний, руйнівний характер, вступають ті опозиційні соціально-політичні сили і організації, які більше за інших сумніваються у справедливості існуючого розподілу ресурсів і повноважень. Тобто відчувають себе політично, соціально, економічно, духовно пригніченими [96].

Загальновідомо, що в країнах, які володіють гнучкою, розвиненою системою соціально-політичного представництва (правова держава, ефективно діючий парламент, громадянське суспільство, що сформувалося), виявлення, розвиток і врегулювання соціально-політичного конфлікту в державі має можливість забезпечувати стабільну стійкість і динамічний розвиток соціально-політичної системи, її гнучку адаптацію до зовнішніх і внутрішніх умов, що змінюються. Тому у співвідношенні негативних і позитивних функцій сучасного соціально-політичного конфлікту в цих країнах переважають функції позитивні, конструктивні, творчі, а саме:

 сигналізує суспільству, державним владним структурам про виникнення протиріч і конфліктні розходження політичних позицій між опозицією та державними інститутами;

 стимулює соціально-політичні дії з боку держави, які здатні подолати збудження в суспільстві, які виникли в соціально-політичному процесі і поставити тим самим соціально-політичну ситуацію, що склалася, під контроль державних органів влади;

 стає каталізатором назрілих соціально-політичних змін у державі;

 його розгортання дозволяє чіткіше визначити державницькі політичні позиції порівняно з конкуруючими опозиційними силами;

 сприяє виявленню нових або зміні старих політичних лідерів і неефективно діючих державних управлінців [96].

Найважливішим у соціально-політичному значенні є те, що суспільство демократичної держави, переживаючи соціально-політичний конфлікт, по-перше, вчиться долати гострі конфліктні ситуації, а по-друге, набуває досвіду спільних консолідуючих соціально-політичних дій, спрямованих на консенсусне вирішення соціально-політичного конфлікту і усунення його витоків.

Україна, яка робить тільки перші кроки на шляху побудови демократичного і правового суспільства, має таку соціально-політичну ситуацію, яка постійно супроводжує кожний етап подолання їх авторитарно-тоталітарного минулого. Тому для запобігання або попередження виникнення соціально-політичного конфлікту деструктивного, руйнівного характеру, спровокованого радикально-опозиційними силами, який може негативно вплинути на стан безпеки держави, необхідно представникам державного управління та органів місцевого самоврядування вжити таких заходів:

. Здійснення державними органами влади і органів місцевого самоврядування своєї діяльності в суворо правових межах, у полі їх компетенції, з використанням правових процедур вирішення соціально-політичних суперечок і колізій.

. Зміцнення, упорядкування і вдосконалення правового статусу державних органів влади та інших інститутів соціально-політичної системи, включаючи місцеві органи самоврядування, політичні партії, громадські організації та рухи. Установлення на рівні з правовими та політичними нормами певних соціально-політичних відносин, що не мають юридичного характеру, регулюючу соціально-політичну поведінку різних груп суспільства, політичних партій і рухів, у тому числі й усних домовленостей між політиками. Здійснення чіткого управління, моніторингу і аналізу змін у громадській думці як регулятора соціально-політичних процесів у державі.

. Уважне відстеження і правильне оцінювання домінуючих тенденцій у розвитку соціально-політичної структури і співвідношення політичних сил у процесі розвитку в Україні і в окремих регіонах держави [97].

. Установлення професійних зв'язків державних владних структур і місцевих органів влади з громадськими організаціями, що беруть участь у соціально-політичних процесах, а також здійснення діалогу з опозиційними політичними партіями, організаціями і рухами.

Регулювання відносин у суспільстві між владою і опозицією на основі консенсусу повинно бути пріоритетним напрямком у діяльності державного управління України. Консенсус між владою і опозицією, між різними соціально-політичними силами - це нечітко усвідомлювана масова згода громадян. Його треба розглядати, за словами російського конфліктолога А. Глухової, “як політичний процес, в якому постійно поєднується безліч різних ділових, соціальних і нормативних орієнтацій за допомогою політичної комунікації” [22, с. 237].

При цьому слід відзначити, що в арсеналі регулювання соціально-політичних відносин у суспільстві і державі знаходяться і такі способи, як насильницьке придушення конфліктних дій з боку владних структур, а також компроміс між владою і опозицією.

Компроміс характеризує сутність мирного врегулювання соціально-політичного конфлікту в державі і суспільстві, оскільки він орієнтований на відсутність конфліктних насильницьких форм, на зниження ескалації та інтенсивності конфлікту. А. Глухова відзначає, що “компроміси є або результатом рівноваги сил, тобто у відомому розумінні вимушеними угодами, або результатом свідомого вибору, і в цьому розумінні добровільними” [22, с. 227].

Проте слід звернути увагу на те, що компромісність несе в собі прихований заряд нового соціально-політичного конфлікту. Це відбувається тому, що за допомогою компромісу соціально-політичний конфлікт не розв'язується, а тільки тимчасового припиняються конфліктні дії протидіючих суб'єктів.

Отже, складна багатогранна палітра соціально-політичних конфліктів характеризує політичну та економічну нестабільність сучасного українського суспільства. Значною мірою це пояснюється перехідним станом, в якому знаходиться наша держава, її глибокою соціально-політичною і економічною кризою, що породжує безліч різних, нерідко прямо протилежних по суті і змісту тенденцій суспільного розвитку, політичних, економічних та інших інтересів, цілей, а це в багато разів посилює конфліктогенність в усіх сферах життя в Україні. Тому регулювання конфліктних відносин має бути нагальною потребою й пріоритетним напрямком у діяльності державних управлінців.

Узагальнюючи теоретичні засади дослідження конфліктів у системі державного управління та управління ними можемо зробити висновки стосовно того, що конфлікт явище об’єктивне і в залежності від суспільно-політичної ситуації та умов його виникнення та розвитку він може мати як дистрибутивний, так і конструктивний вплив на систему держаного управління.

Під конфліктом в системі державного управління слід розуміти відносини сторін з приводу врегулювання соціально-економічних чи суспільно-політичних суперечностей або стосовно досягнення певних цілей. Конфлікти в системі державного управління можуть нести в собі великі ризики стовно стабільності соціально-економічної ситуації загалом у всій крані або в її окремих регіонах в цьому аспекті вирішення та недопущення таких конфліктів в подальшому, а також їх прогнозування є однією із основних завдань державної влади та інститутів громадянського суспільства.

Природа та характер конфліктів у сфері державного управління вказує на те, що їх розв’язання має відбуватися шляхом пошуку прийнятного компромісу з метою задоволення не стільки інтересів конфліктуючих сторін, скільки для стабілізації соціально-політичної ситуації загалом. Політична та соціально-економічна ситуація, що склалася в Україні потенційно несе в собі ризики виникнення нових та екскавації вже існуючих конфліктів. Це зайвий раз підтверджує необхідність їх вивчення та постійного моніторингу, з метою недопущення їх деструктивних проявів. При цьому слід зазначити, що вирішення конфліктів не повинно виходити за межі демократичних процедур.

# РОЗДІЛ 2. КОНФЛІКТИ У СУЧАСНІЙ ПРАКТИЦІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

## .1 Особливості конфліктів, що виникають при реалізації адміністративних функцій державної влади

Проблема адміністративних функцій дозволяє створити оптимальну структуру й систему державного управління, визначити об'єктивні потреби органів управління в різних засобах досягнення основних соціально-економічних та суспільно-політичних цілей.

Загалом, можна стверджувати, що функції державного управління реалізуються через систему функцій. Якщо цілі й завдання орієнтовані на кінцевий результат діяльності суб'єкта управління, то функція - на процес досягнення мети й вирішення завдань. Сутність функцій державного управління визначається тією роллю, яку відіграє керуюча система в цілому або її окремі елементи для досягнення поставлених цілей [3].

Функція управління - це конкретний напрямок керуючого (організуючого, регулюючого, контролюючого та ін.) впливу державного управління на об'єкт управління. Функції управління мають конкретний зміст і здійснюються за допомогою конкретних способів і форм управління (наприклад, примусові механізми, видання правових актів управління, njщо). Поряд з функціями державного управління виділяються функції органів державного управління (тобто їхній керуючий вплив на об'єкти), а також управлінські функції всіх органів держави (тобто органів представницької й судової влади). Ці функції мають ряд подібних ознак (наприклад, за суб'єктом та об'єктом управління). Одним з важливих питань є правове встановлення функцій державного управління у функціях органів державного управління, тобто останні повинні мати нормативно закріплену певну компетенцію, що забезпечує якісне виконання функцій державного управління [15].

Отже, функції держави відбивають основні напрямки її діяльності, виражають сутність і призначення державного управління суспільними справами. Держава, як універсальна організація суспільства й суб'єкт управління, виражає інтереси всіх громадян. Її сутність розкривається й реалізується у взаємодії із суспільством, поза яким його діяльність втрачає всілякий зміст, разом з тим діяльність держави виражається через діяльність її органів, а в цьому аспекті випливає виключна важливість аналізу саме адміністративних функцій.

Адміністративні функції безперервні у виконанні, і їхня сутність полягає в забезпеченні виконання законів, норм, правил, норм порядку й наданні державних послуг юридичним і фізичним особам. Ідеалом тут може служити автоматизм вживання адміністративних заходів, наприклад, щодо припинення правопорушень. Саме в такий спосіб забезпечується правовий характер держави.

Будь-який вид управлінської діяльності припускає здійснення універсальних адміністративних або безпосередньо управлінських функцій, які реалізуються на всіх етапах управлінського процесу - це встановлення цілей, прийняття рішень, організація їхнього виконання. При цьому реалізація адміністративної складової державного управління конкретними органами державного управління зводиться до реалізації ними таких конкретних функцій як планування, прогнозування, мотивація, організація, регулювання, координація, контроль.

Прогнозування й планування - головна ланка всієї системи управління. Прогнозування - це передбачення перспектив розвитку об'єкта й наслідків його перетворень для суспільства, конкретної організації, держави в цілому. Планування - це процес визначення досяжного стану об'єкта, а також засобів, способів і ресурсів для цього. Прогнозування й планування визначають перспективу розвитку й майбутнє стан як об'єкта, так і суб'єкта управління. Тобто, це - постановка цілей, що визначають перспективи розвитку й майбутній стан керованих об'єктів і процесів, а також способи досягнення намічених цілей [15].

Організаційна функція зводиться до формування керуючої й керованої підсистем, встановлення конкретних параметрів, режиму роботи підрозділів об'єкта й суб'єкта управління, взаємозв'язків між ними, у тому числі: ступеня централізації й децентралізації управління; поділу й кооперації діяльності в об'єкту й апарату управління; рівнів організації робочих місць і умов праці; кваліфікації працюючих; регламентації й стимулювання роботи підрозділів і кожного працюючого.

Координація забезпечує погодженість роботи всіх ланок системи управління. Завдяки координації встановлюється єдність відносин керованої й керуючої систем, структур об'єкта й суб'єкта управління.

Регулювання - це цілеспрямована діяльність відповідних державних органів, які за допомогою системи різних форм і методів забезпечують досягнення мети й вирішення найважливіших економічних і соціальних завдань відповідного етапу розвитку економіки, регламентує господарські відносини в суспільстві. Регулювання полягає у виданні законів, підзаконних і судових актів, що встановлюють загального правила для всіх суб'єктів суспільних відносин. У вузькому змісті регулювання є функцією державного управління в певній сфері громадського життя. У соціально-економічній сфері держава регулює відносини за допомогою державного бюджету, державного замовлення на товари й послуги, податків, митних тарифів, мит, республіканських цільових програм, цінової політики й т.д. Державне регулювання створює відносини впорядкованості й стійкості соціально-економічної системи й у випадку відхилення від заданих параметрів пускає в хід весь її адміністративний ресурс.

Контроль - це процес встановлення відхилень від передбачених величин і корегування управлінських впливів. Він покликаний забезпечити зворотний зв'язок об'єктів управління з апаратом управління для того, щоб оцінити й дати інформацію про реалізацію управлінських рішень. Контроль повинен задовольняти наступним вимогам: оперативності, гласності, об'єктивності, доцільності. Контроль здійснюють різні державні органи: парламент, уряд, міністерства, суди, у тому числі й конституційний, органи державного контролю.

З'ясовуючи підстави розмежування політичних і адміністративних функцій в управлінні, необхідно враховувати, що в країнах парламентської демократії склад уряду формується парламентом. Таким чином, організаційна структура уряду відображає як політичні, так і адміністративні аспекти його діяльності. У такому разі уряд виступає концептуальним творцем політики, розробником цілей врядування, укладачем законодавчих актів, спрямованих на посилення своєї інституціональної спроможності. Водночас адміністративний блок відповідає за окреслення шляхів досягнення цілей державної політики, здійснює експертизу документів, їх підготовку, а також управляє ресурсами для виконання програми уряду [53].

Таким чином, можна цілком обґрунтовано виокремити органи державної влади політичного та адміністративного спрямування, які відрізняються за самою природою свого походження та призначення.

Так, політичний орган державного управління: формується згідно з політичними процедурами, які визначені Конституцією; керівний склад підбирається за політичними ознаками лояльності до провідних політичних сил; зміна керівного складу відбувається за результатами парламентських або президентських виборів; у системі політико-управлінських відносин виступає носієм державного суверенітету та національних інтересів; не має вищестоящого органу управління, підзвітний та підконтрольний представницькому органу (парламенту); самостійно визначає складові своєї організаційної структури; приймає політичні рішення, які спрямовані на реалізацію загальнодержавних інтересів; несе переважно політичну відповідальність за результати своєї діяльності.

Адміністративний орган управління: формується згідно з визначеними у законодавстві адміністративними процедурами; керівний склад формується за ознаками професіоналізму та компетентності; зміна кадрового складу відбувається на умовах контракту або з міркувань кар'єрного зростання; в системі управлінських відносин виступає суб'єктом реалізації державної політики; підконтрольний та підзвітний вищестоящому адміністративному органу управління; організаційну структуру затверджує вищестоящий адміністративний орган згідно з чинним законодавством та визначеними нормами; приймає адміністративні рішення, які спрямовані на вирішення конкретних проблем у певній галузі економіки або соціальній сфері; несе адміністративну відповідальність за свою діяльність, форми цієї відповідальності визначені у законодавстві і чинними нормами [53].

Таким чином, узагальнюючи вищенаведене можна визначити, що адміністративні функції державної влади знаходять своє відображення в процесі практичної реалізації принципу розподілу функціонального навантаження гілок влади, тобто в реалізації на практиці системи стримання та противаг гілок влади. Крім того, адміністративна діяльність органів державної влади полягає в безпосередній організації процесу функціонування кожної державної установи, розподілу повноважень в системі державного управління загалом між інституціями та між окремими структурними підрозділами всередині кожної з них. В цьому контексті можна стверджувати, що конфлікти в державному управлінні пов’язані із реалізацією адміністративних функцій держави, перш за все, полягають саме в прагненні закріпити за кожною із інституцій державної влади або за окремими структурними підрозділами всередині цих інституцій якомога ширшого кола повноважень, а також закріпити якомога більший обсяг контролюючих функцій та контрольованих державних органів або структурних підрозділів. Особливе місце в системі конфліктів пов’язаних із реалізацією адміністративних функцій посідає проблема розподілу повноважень та відповідальності між органами державної влади та всередині них.

З огляду на те, що ми відокремлюємо політичні та адміністративні органи державного управління і посилаючись на специфіку адміністративної функцій державного управління цілком логічним вбачається виокремлення й двох різних типів конфліктів у державному управлінні: пов’язаних з реалізацією адміністративних функцій та пов’язаних із реалізацією політичних функцій.

Специфіка таких конфліктів на відміну від властиво політичних, полягає в тому, що будь-який конфлікт із приводу державного управління виникає й закінчується в юридичній формі й, так чи інакше, пов'язаний із правовими відносинами сторін. І, отже, суб'єкти даних конфліктів (їхня мотивація й поведінка) і їхні об'єкти мають правові «ознаки», а самі конфлікти спричиняють юридичні наслідки.

Щодо конфліктів пов’язаних із реалізацією адміністративних функцій держави та можна виділити наступні види конфліктів [23]:

. Конфлікти між державно-адміністративними структурами й підприємствами державного й приватного секторів. У конфліктах між державними органами й підприємствами головним джерелом протиріч є взаємовиключні прагнення сторін: держава намагається підсилити (або послабити) свій контроль, а державні підприємства - звільнитися від надмірної опіки з боку міністерств і відомств. Найчастіше подібні конфлікти викликаються стратегічними макроекономічними діями держави (ліберально-монетарного або мобілізаційного характеру) або активністю певних груп інтересів. Розвиток і врегулювання даних конфліктів має, як правило, переважно інституціональний характер. Більш складними є відносини між державою й приватним сектором. Причинами конфліктів тут можуть бути як неповне виконання державою своїх обов'язків (створення, наприклад, чіткої правової бази й відповідної системи контролю та нагляду), монополізація ринку певних послуг, корумпованість державних чиновників, надмірно обтяжена дозвільна система, яка стосується різних аспектів функціонування приватних структур та ін., так і нерозвиненість і неорганізованість суб'єктів приватного сектора, не здатних відстояти свої інтереси в суперечці з державними органами. Врегулювання конфліктів подібного роду залежить, з одного боку, від удосконалювання стилю діяльності державних інститутів у ринкових умовах і росту організованості приватного сектора (утворення різного роду союзів і партій, активного впливу на законотворчий процес, розвитку навичок використання судових інстанцій, формування певного суспільного клімату), а з іншого боку - від можливостей створення різного роду коаліцій, спілок, асоціацій між приватним й державним секторами для вирішення конкретних економічних, правових і соціальних завдань.

. Конфлікти між державними органами й іншими організаційно оформленими ланками управління чи організації суспільства. Ці конфлікти виникають із такої практики управління, як «секторизація», що означає, що різні відомства мають схильність формувати автономні програми своєї діяльності, які не завжди збігаються із загальнодержавними програмами. У західних країнах цьому передують тривалі, багатоступінчасті переговори із близькими відомствами, потім зі «своїми» групами інтересів, політичними суб'єктами - партіями, фракціями парламенту й т.п. Звідси й така характерна для Заходу риса, як лобізм, коли уряд веде переговори з певними представниками різних еліт або окремих виразників інтересів певних соціальних чи економічних об’єднань. Ці переговори ведуться як на основі писаних законів, що регулюють характер взаємин різних суб'єктів при виробленні, прийнятті й реалізації рішень, так і відповідно до історичних традицій, загальноприйнятими «правилами гри», як, скажемо, це відбувається в Англії, де діє так звана прецедентна система права. Щоб уникнути подібних конфліктів необхідно не тільки доводити до відома громадськості інформацію про ті або інші рішення уряду, окремих міністерств, але й подавати інформацію про доцільність та важливість такого рішення для країни в цілому, і т.п.

. Конфлікти між державою й населенням (проблема легітимності). Якщо державна влада не відповідає інтересам народу, не забезпечує ефективність управління, то вона втрачає авторитет у населення. Падіння авторитету влади, її престижу, втрата суспільної довіри - це гострі сигнали конфлікту між владою й суспільством. Найбільш характерний конфлікт - цивільна непокора, масові протести, виступи, демонстрації, пікетування, страйки. Ще небезпечніше створення альтернативних структур влади, незаконне наділення тими або іншими правами суспільних об'єднань, з'їздів, національних конгресів, формування збройних загонів. Всі ці дії свідчать про недовіру офіційній владі й прагненню вирішувати справи на власний розсуд. У цьому зв'язку різко загострюється проблема легітимності влади у її теоретичному й прикладному аспектах.

. Конфлікт між чиновниками й громадянами. Держава реалізує свої функції через державну службу. Забезпечуючи результативність органів державної влади, сприяючи реалізації законів, захищаючи права й законні інтереси громадян і, тим самим, зв'язуючи суспільство й державу, державна служба покликана відповідати за міцність і стабільність державного управління, реалізацію на ділі демократичної сутності держави, підтримка життєдіяльності й стійкості суспільства в цілому. Але, коли державні чиновники підмінюють служіння загальнонаціональним інтересам своїми корпоративними інтересами, ми одержуємо один із самих значних видів конфліктів у системі державного керування - конфлікт між громадянами й державними службовцями, оскільки порушується система зворотних зв'язків між суспільством і державою. За таких умов розвивається корупція. Головне джерело даного виду конфліктів полягає в об'єктивно існуючому й постійно відтворюваному протиріччі, між плюралізмом політичної сфери суспільства й цілісністю державної влади. Якби вдалося грамотно контролювати його й регулювати найбільш проблемні ланки взаємин, можливо, вдалося б зробити більш привабливим імідж влади й значно зміцнити її, в аспекті протистояння корупційним проявам [48].

. Внутрішньо-організаційні конфлікти в державних установах по своїй природі мало чим відрізняються від аналогічних конфліктів в організаціях приватного сектора. Для державних органів характерним є суворий поділ обов'язків відповідно до правил і норм що закріплюють певну ієрархію влади. Тобто дуже чітко простежується принцип субординації. Завдяки цьому діяльність такого органу стає скоординованою й передбачуваною. Наявність структурних нормативних правил послабляє виникаючу напругу. Більшість конфліктів в адміністративних установах влади носить раціональний характер. Оскільки кожний підрозділ створюється під конкретну мету, часто цілі й завдання підрозділів можуть виявлятися протилежними або конкуруючими, оскільки об'єктивне протистояння цілей може призвести до так званих позиційних конфліктів. Це конфлікти між різними підрозділами, які в, свою чергу, поділяються на конфлікти між представниками адміністрації й фахівцями за посилення впливу в організації, конфлікти між безпосередньо конкуруючими підрозділами за більший вплив на керівництво, підвищення свого статусу й ваги. В аспекті врегулювання адміністративно-організаційних конфліктів слід виокремити метод раціоналізації системи норм і правових механізмів, що поліпшують роботу організації й знімають напругу нормативно-інституціонального характеру. Особливу роль тут відіграють політичні й культурні особливості країн. Так, американська бюрократія приймає рішення після спільного обговорення із зацікавленими сторонами, а французькі чиновники воліють передавати питання на розгляд арбітра, наполягаючи на неупередженості обговорення проблеми. Що ж стосується України, то такі конфлікти як правило вирішуються шляхом посилення ролі керівників чи більш чіткого відображення у відповідних положеннях про конкретний орган чи підрозділ механізму субординації його окремих підрозділів чи елементів.

Ще одним принциповим напрямком конфлікту в державному управління пов’язаному із виконанням адміністративної функції держави є конфлікт стосовно розподілу повноважень між центральними органами державної влади та місцевими органами державної влади й органами місцевого самоврядування. Проблема полягає в децентралізації влади.

Конфлікти між державними органами центрального, регіонального й місцевого рівнів відносяться, як правило, до сфери нормативно-юридичних конфліктів компетенційного характеру. Причина їх - неточні, невизначені нормативні характеристики прав, обов'язків, відповідальності й взаємин між органами державної влади й місцевим самоврядуванням. Загостренню протиріч між ними сприяє відсутність відповідних механізмів реалізації норм закріплених в законах, необхідних для регулювання конфліктів і вирішення проблемних ситуацій. Інша причина конфліктів компетенційного характеру обумовлена стійкістю традиції «виходити» за межі статусу органа. У силу непоінформованості, а нерідко навмисно органи державної влади центрального рівня втручаються в сферу дії регіональних органів державної влади або органів місцевого самоврядування, заважають їм діяти цілеспрямовано й злагоджено й беруть на себе виконання не властивих їм функцій. Таке протистояння спричиняє конфлікти між органами держави і територіальними громадами, між центром і регіонами, регіонами й місцевою владою. Система управління в підсумку стає розбалансованою, її ефективність падає.

Дослідники [42; 3] виділяють кілька умов, необхідних для ефективної децентралізації державного керування:

– наявність виборного органа (ради) місцевого управління - таким чином, населення одержить можливість виражати свої переваги й впливати на прийняті рішення, а також реально вимагати звітності від органів місцевого самоврядування;

– перші особи місцевих органів влади повинні призначатися виборними органами місцевого управління або обиратися з їхнього числа - у тих випадках, коли вони призначаються вищестоящими рівнями управління, може порушитися послідовність реалізації програм розвитку муніципального утворення;

– надання певної волі місцевим органам влади в місцевому оподатковуванні - коли всі надходження в місцевий бюджет являють собою перерахування із центрального або вищестоящого бюджету, то реально виходить, що центральний уряд визначає розмір місцевого бюджету;

– органи місцевого самоврядування повинні одержати значну волю в розподілі засобів бюджетів - тільки тоді вони зможуть ефективно виконувати свої першочергові функції в задоволенні суспільних потреб;

– також місцевим органам необхідні повноваження у визначенні ступеня або рівня надаваних послуг - адже практично у всіх країнах економічні можливості регіонів і муніципальних утворень значно відрізняються, так само, як і рівень життя населення, відповідно, забезпечення абсолютно однакового рівня соціальних або комунальних послуг практично неможливо;

– місцеві органи повинні одержати адекватну можливість податкового адміністрування, для того, щоб акумулювати необхідні обсяги джерел надходжень;

– місцеві органи управління повинні мати можливість використання інших джерел фінансування - місцеві позики на фінансових ринках у різних видах.

Діяльність місцевого управління повинна здійснюватися у системній погодженості із центральним урядом - тобто необхідне визначення й закріплення складних відносин у політичної, конституційних і законодавчої, а також у фінансової сферах. Функціональні питання децентралізації можна аналізувати із двох точок зору. Одна ґрунтується на законодавчому регулюванні, у тому числі делегування повноважень різним територіальним організаціям. Друга - розглядає процес рішення питань місцевого значення.

Делегування відповідальності за вирішення місцевих завдань ґрунтується на тому, що державою віддається перевага тим системам управління, які виступають постачальниками послуг на базовому рівні. Верхня ланка місцевих органів влади, (якщо таке існує), виконує допоміжні функції. Розподіл функціональних обов'язків необхідно встановлювати на самому початку, тільки в такому випадку функції рівнів не будуть дублюватися. Ця базова концепція відповідає західноєвропейській традиції [4]. Уразливість органів місцевого самоврядування можна знизити за допомогою послідовного й систематичного уточнення правових взаємин між центральними, регіональними й місцевими органами влади. Для того, щоб місцеві органи влади працювали ефективно, вони повинні одержати право проводити місцеві ініціативи й заходи самоврядування. У країнах колишнього СРСР такий тип місцевої демократії, заснованої на передачі державної влади й власності місцевим органам влади, а також створення стабільної законодавчої бази їхньої незалежності були закладені в основу нової філософії політичної влади. Насправді, у багатьох випадках децентралізація в регіоні існує тільки на папері.

Процес вирішення питань і, відповідно, взаємини між органами влади різних рівнів багато в чому залежать від типу системи місцевого самоврядування - централізованої, децентралізованої або змішаної. Так, в Україні відносини між органами влади розвиваються на основі делегування повноважень. Органи державної влади не можуть контролювати або лімітувати спектр рішень органів місцевого самоврядування, вони можуть контролювати тільки їхню законність. Таким чином, органи державної влади України можуть зупиняти дію рішення, що вважаються незаконними, тобто, наділені правовими повноваженнями.

В аспекті визначення ролі, співробітництва й правових гарантій органів державної влади та місцевого самоврядування можна виділити два варіанти. У першому випадку адміністративні органи виконують винятково державні адміністративні функції, такі як нагляд, контроль за дотриманням законності, представництво центрального уряду й реалізація його ініціатив, координація роботи органів центрального підпорядкування з особливими повноваженнями, і т.д. У цьому випадку політичні фактори визначають хід процесу децентралізації. Такі моделі представлені, наприклад, в Естонії, Угорщині й Словенії.

В іншому варіанті адміністративні органи відповідають за виконання місцевих або регіональних функцій, дотримуючись західних традицій. Наприклад, утримання і розвиток середніх шкіл, відповідальність за охорону здоров'я й соціальне забезпечення дітей, і т.д., перебувають у віданні таких адміністративних органів. Тут основою децентралізації є фактори економічні, що досить рідко зустрічається в практиці організації територіальної влади сучасних країнах. Така ситуація спостерігається в Чехії, Литві й Словаччині.

Слід зауважити, що в Україні розмежування повноважень між рівнями управління, а також визначення відповідності закріплення функції за тим або іншим рівнем управління, мається на увазі органи державної влади та органи місцевого самоврядування, має базуватися на наступних ключових принципах:

– принцип територіальної відповідності: надання тієї або іншої соціальної послуги населенню повинне закріплюватися за тим рівнем управління, територія якого охоплює всіх можливих споживачів даної послуги;

– принцип економії від масштабу: надання послуги повинне закріплюватися за тим рівнем управління, що може найбільше ефективно їх забезпечити;

– принцип субсидіарності: певна функція повинна закріплюватися за органами управління, максимально наближеними до споживачів даної послуги.

При цьому деякі з цих принципів формально задекларовані в процесі реалізації адміністративної реформи, яка відбувається в Україні, однак фактично їх виконання не забезпечено ані реальними механізмами державного впливу на процес реалізації функцій держави, ані матеріальною базою.

Актуальною в аспекті розподілу повноважень між органами державної влади вбачається проблема пов’язана із введенням інституту Державного секретаря в систему державної влади. З цього приводу слід зауважити, що у країнах розвиненої демократії з метою уникнення ризику політизації корпусу державних службовців, втягування їх у суперечки між різними політичними силами, використання органів державної влади для забезпечення корпоративних інтересів бізнес-політичних угруповань, ризику добору управлінських кадрів за принципом не професіоналізму, а політичної лояльності, «політичної приватизації» органів державної влади тими чи іншими політичними силами, одним з ключових елементів є розмежування політичних та адміністративних посад - запровадження інституту державних секретарів органів виконавчої влади (в окремих країнах - постійних заступників міністра).

Таке ж рішення було прийнято й в Україні - було здійснено реформування державної служби, результатом якого стало запровадження інституту державних секретарів органів виконавчої влади у відповідності до Указу Президента України № 345/2001 «Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні».

Основним завданням цього інституту є компенсування неспроможностей демократії, а саме:

– керування повсякденною роботою міністерств в умовах розпаду парламентської більшості та припинення повноважень глави уряду та міністрів;

– створення умов для системної, прогнозованої роботи державної бюрократії - забезпечення "інституційної пам'яті" системи державної влади та дотримання стратегічних пріоритетів розвитку країни;

– забезпечення стабільності кадрового складу державної служби (а, відтак, і підвищення його професійного рівня), унеможливлення ситуації масової ротації державних службовців середньої ланки при змінах уряду.

Слід, однак, зазначити, що запровадження інституту державних секретарів окрім позитиву містить у собі і низку потенційних ризиків. Цей інститут найбільш ефективно виконує свою функцію стримувань та противаг на мезорівні системи державного управління в умовах міцної демократичної партійної системи. Ефективна робота державних секретарів у країнах розвиненої демократії забезпечується чіткою та незалежною від політичних впливів процедурою призначення державних секретарів на чітко встановлений термін та з чітко прописаними повноваженнями. Важливим елементом протидії політизації державної служби у цих країнах виступають [65]:

– спеціальні урядові органи, що керують інститутом державної служби;

– профспілки державних службовців;

– консультативно-дорадчі органи, сформовані на паритетних засадах профспілками та адміністрацією відповідних органів державної влади;

– органи громадського контролю за діяльністю державної влади.

Тобто, саме рішення яке стосувалося запровадження посад державних секретарів Кабміну та окремих міністерств, відповідає європейській демократичній традиції.

Функціонування інституту державних секретарів за часів каденції Л. Кучми - протягом 2001-2003 рр. показує, що обсяг повноважень цих державних секретарів включав широке коло питань: кадрові призначення у міністерствах, створення та ліквідація його територіальних органів та структурних підрозділів, розпорядження коштами, передбаченими на утримання центрального апарату міністерства і його територіальних органів тощо.

Незважаючи на формальну відповідність тодішнього інституту "постійних заступників міністра" європейській традиції (Великобританія, Франція тощо), його запровадження переслідувало цілком конкретні політичні цілі. А саме - збільшити вплив Президента України на Кабінет Міністрів на противагу Верховній Раді в умовах загострення відносин Президента і парламенту у 2001 р., а також зберігати вплив Президента на уряд у разі появи занадто самостійного Прем'єр-міністра. Основним інструментом забезпечення президентського впливу на Кабінет Міністрів виступав закріплений указом механізм призначення і звільнення державних секретарів: вони могли звільнятися лише Президентом (Прем'єр-міністр не мав до процедури звільнення жодного стосунку), а призначалися на весь термін повноважень Президента. Слід додати, що порядок призначення та сфера компетенції державних секретарів, визначені згаданим указом, суперечили загальноприйнятим європейським стандартам функціонування цього адміністративного інституту, запроваджуючи де-факто підміну державними секретарями діяльності міністрів.

В умовах відсутності у відповідних міністрів та Глави уряду права на звільнення з посади державного секретаря і його заступників, запровадження інституту державних секретарів призвело до виникнення у міністерствах конкуренції між центрами владних повноважень в особі міністра та державного секретаря, що негативно позначалося на роботі міністерств та уряду в цілому.

Інститут державних секретарів в Україні було скасовано у травні 2003 року знову ж таки з міркувань політичної кон'юнктури. На думку багатьох політиків та експертів провідним задумом ініційованої Л. Кучмою у той час політичної реформи була передача більшості владних повноважень від Президента до Кабінету Міністрів разом із "пересаджуванням" тодішнього Президента у крісло Прем'єр-міністра з новими повноваженнями. За таких умов інститут державних секретарів як інструмент впливу Президента на уряд виявився зайвим [65].

Слід зауважити, що пошуку шляхів врегулювання конфліктів у державно-адміністративній сфері завжди надавалося особливе значення, оскільки держава є символом стабільності й гарантом правопорядку. І цей пошук завжди перебував у рамках універсальних стратегій компромісу й співробітництва. Останнім часом у державному управлінні значні зусилля спрямовані на технології контролю й попередження конфліктів, коли упор робиться на превентивні заходи, пов'язані з виявленням конфліктогенних факторів, їхнім аналізом і спробами не допустити розвитку конфліктної ситуації до відкритого протистояння. При аналізі способів урегулювання державно-адміністративних конфліктів варто пам'ятати, що інституціональній, юридичній процедурі приділяється вирішальне значення. Так, конфлікти між галузями влади повинні завжди вирішуватися легітимними, конституційними засобами. Адже саме Конституція описує з достатньою повнотою компетенцію кожної із гілок влади й тим самим являє собою базу для поділу їхніх функцій. Що стосується техніки попередження й вирішення конфліктів між владою, то вона включає систематичні переговори між главами й представниками відповідних органів і відомств, обмін документами, роботу погоджувальних комісій і т.п. Особливу роль при врегулюванні конфліктів у сфері державного управління повинен відігравати Конституційний Суд. Його можна віднести до числа тих механізмів «стримання і противаг», які підтримують баланс трьох гілок влади й відіграють важливу роль у збереженні й зміцненні принципів демократичної правової держави. Він виконує важливу попереджувальну, стримуючу функцію у вирішенні державно-правових конфліктів [48].

В цілому, конфлікти в державно-адміністративній сфері відіграють надзвичайно важливу роль. Вони сигналізують владі й суспільству про існуючі протиріччя, які вимагають вчасного вирішення, сигналізують про розбіжність позицій громадян; змушують владу переглядати свої цілі, рішення, курс у цілому; стимулюють дії, спрямовані на вирішення ситуації або посилення її контролю, перебороти певні порушення й труднощі в управлінському процесі. Вони також сприяють пошуку нових засобів і сил, що обновляють саму державно-адміністративну систему, усуваючи застарілі елементи й, тим самим, забезпечуючи механізм розвитку системи державного управління й адаптації її до нових суспільно-політичних та соціально-економічних умов.

Таким чином, конфлікти в сфері державного управління пов’язані із виконанням адміністративних функцій, в нашому розумінні та з огляду на специфіку даного дослідження, зводяться до протистояння між різними інститутами державної влади стосовно перерозподілу повноважень та сфер впливу на різні суспільно-політичні процеси, протистояння всередині окремих органів державної влади, а також виникають з приводу недосконалого розподілу функціонального навантаження та дублювання функцій. Говорячи про конфлікти між органами державної влади та іншими організаціями, підприємствами тощо та всередині самих державних інституцій ми свідомо відходимо від конфліктів політичних, продиктованих різними векторами їх ідеологічного спрямування, переміщуючи їх протистояння на конкретні суто адміністративно-управлінські питання.

## .2 Особливості конфліктів, що виникають при реалізації політичних функцій державної влади

Політичні функції державної влади зводяться, перш за все, до врегулювання суспільно-політичних процесів на всіх рівнях державного управління та реалізації основних інтересів держави та її населення, які знаходять своє відображення як в окремих напрямках чи програмах внутрішньої політики, так і в конкретних зовнішньополітичних спрямуваннях. До політичних функцій можна віднести: вироблення внутрішньої політики держави, регулювання сфери політичних відносин, забезпечення народовладдя, вироблення та забезпечення реалізації основних напрямків зовнішньої політики, регулювання відносин із церквою та релігійними організаціями тощо.

Реалізація політичних функцій державної влади частіше за все призводить до появи так званих політичних конфліктів, які виходять за межі взаємодії між окремими органами влади. Політичний конфлікт являє собою певний вид суспільних відносин між людьми. Це - конфлікт особливого роду, оскільки він, по-перше, виникає і існує з приводу політичної влади і ії функціонування в суспільстві; по-друге, в політичному конфлікті задіяні не окремі індивіди, а соціальні групи; по-третє, політичний конфлікт найбільш соціально значимий, його наслідки, незалежно від бажання тих, хто не приймає участі в політиці, впливає на усі сфери суспільного життя [86, с. 71].

Поняття політичного конфлікту визначає боротьбу за вплив у системі політичних відносин, за доступ до прийняття загальнозначущих рішень, за монополію своїх інтересів і визнання їх суспільно необхідними, тобто за все те, що становить зміст влади і політичного панування. Найістотнішою відм інністю політичного конфлікту є те, що діючі суб’єкти цього конфлікту (особи, групи, еліти, держави) протистоять чи протидіють один одному з головного, базового, приводу - влади, її поділу чи володіння нею.

Об’єктом політичного конфлікту є державна влада, предметом - боротьба за оволодіння нею, та владними інститутами. Змістом політичного конфлікту є політична боротьба, тобто протидія політичних суб’єктів, під час якої кожен прагне досягти мети, яка суперечить меті іншого [50, с. 112].

Згідно з конфліктологічною теорією соціально-політичні конфлікти детермінуються нерівністю у стосунках власності, влади і статусу різних верств населення, яка викликає на певному етапі усвідомлення соціальною групою чи політичною силою несправедливості конкретного способу розподілу повноважень влади, матеріальних та духовних надбань суспільства [20, с. 178]. Тому, якщо розуміти політику як боротьбу за владу, то і політичні конфлікти слід розглядати як протиборство двох або більше сторін (конкуруючих партій, груп, спільнот та їхніх інтересів) щодо розподілу та утриманнявладних ресурсів, повноважень і благ. Якщо ж вважати, що політика - це діяльність, спрямована на регулювання і збалансування інтересів та відносин між різними соціальними і політичними суб’єктами з приводу життєво важливих питань, що зачіпають їхні істотні інтереси (власність, влада, гуманізм, справедливість тощо), то політичний конфлікт - це конфлікт з приводу життєво важливих питань, які можуть бути пов’язані не тільки з суто владними відносинами [69, с. 173-174].

Одна з особливостей політичного конфлікту полягає в тому, що він безпосередньо або опосередковано зачіпає інтереси великих соціальних груп, прошарків, класів, суспільства в цілому. Тому суб’єкти політичного конфлікту (політичні організації, інститути й окремі лідери) завжди виступають від імені певної соціальної спільноти. Для захисту своїх інтересів і цінностей окремі громадяни об’єднуються у співтовариства, створюють організації й інститути і таким чином стають суб’єктами політичного конфлікту. Це вказує на те, що політичний конфлікт завжди організований та інституційований. Конфлікти, сигналізують суспільству і владі про існуючі розбіжності, протиріччя, розбіжність позицій громадян, стимулюють дії, здатні поставити ситуацію під контроль, перебороти порушення, що виникли в політичному процесі. Тому дестабілізація влади і дезінтеграція суспільства виникають не тому, що виникають конфлікти, а через невміння врегулювати політичні протиріччя, або ігнорування цих колізій. Правильно організоване розв'язання політичного конфлікту забезпечує мінімізацію неминучих політичних, соціальних, економічних і моральних втрат, оптимізацію певних сфер суспільного життя. Соціально-політичний розвиток не є наслідком конфлікту, як і не є наслідком уявної безконфліктності. Позитивну його якість забезпечує уміння впливати на конфлікт у потрібному напрямку [87, с. 129].

Негативні риси політичного конфлікту проявляються, тоді коли конфлікт призводить до нестабільності, безпорядку у суспільстві. Коли суспільство не в змозі забезпечити мир і порядок, політичний конфлікт проявляє свою негативну сторону, як насильство, тероризм, війна. Проте політичні конфлікти мають і позитивні риси, так конфлікти в державі призводять до конструктивних змін, оскільки: конфлікт попереджує застій, стимулює інтерес, слугує засобом, за допомогою якого можна ставити проблеми і приходити до рішень, саме в ньому джерело особистісних і соціальних змін. Попередивши або розв’язавши локальний політичний конфлікт можна попередити більш серйозний - регіональний конфлікт.

Специфіка конкретного політичного конфлікту визначається не просто його рівнем, а особливістю його суб'єктів. Так, на рівні міжособистісних політичних конфліктів істотну роль відіграють інтереси й мотиви індивідів, їхні соціально-психологічні властивості. У числі останніх особливо важливі такі риси особистості, як воля, честолюбство, організаторські й інші здатності, які становлять риси політичного лідера. Члени еліти, лідери завдяки своїм особистісним властивостям, можливостям мобілізувати своїх прихильників та інші ресурси грають непропорційно їхньої чисельності більшу, нерідко вирішальну роль у політичних конфліктах. У міру укрупнення суб'єктів політичних конфліктів і, відповідно, підвищення рівня конфліктів у дію вступають інтереси й фактори середнього рівня [95] Предметом політичних конфліктів стають права й свободи не просто окремої людини або малої групи, але вже соціальних груп і прошарків й усього співтовариства.

Боротьба за справедливий розподіл благ і ресурсів, за соціально-політичну й економічну рівність становила протягом тривалого періоду історії людства ядро політичних конфліктів. І лише з появою індустріального суспільства з його матеріальним благополуччям для більшості населення центр політичних конфліктів зміщається в площину боротьби за стиль життя, за соціокультурну й етноконфесійну автономію.

На особливості виникнення й розвитку політичних конфліктів впливають як названі обставини, так і тип політичної системи й режиму, особливості політичної культури. Відносна безконфліктність традиційних застійних систем пов'язана з їхньою орієнтацією на самозбереження й незмінність [31].

Політичні конфлікти в умовах демократії допомагають збереженню гнучкості системи, її рухливості відносно навколишнього середовища. Однак функціональність політичних конфліктів і в демократичному суспільстві має межу, тому що чим більше коефіцієнт нестабільності, тим більша асимметричність буде проявлятися в структурі конфліктної поведінки сторін, у розмірах їхнього конфліктного поля й орієнтації на стратегії його вирішення. Через такого роду асиметричні конфлікти відбивається структурна аномальність всього суспільства [82].

Політичний конфлікт може відбуватися у двох вимірах: між політичними і соціальними групами, які у даний момент не володіють владою, але прагнуть нею заволодіти; всередині політичних і соціальних груп, які при владі, але прагнуть більшого впливу на прийняття рішень і повного задоволення своїх інтересів [86, с. 71].

У типології політичних конфліктів виділяють горизонтальний і вертикальний види. Вертикальні конфлікти відбуваються по лінії «влада-суспільство». Різні соціальні прошарки, класи й етнічні групи виявляють свої характерні позиції, грають певні ролі. Ієрархічність статусно-ролевої структури, нерівний доступ до ресурсів і влади породжують політичні конфлікти на всіх рівнях вертикалі «влада-суспільство».

Звернемо увагу на те, що ближчим нам та більш актуальним на сьогодні, з точки зору предмету даного дослідження, є горизонтальні політичні конфлікти, при яких боротьба за владу ведеться в рамках існуючого режиму. Наприклад, між різними політичними угрупованнями та елітами, державою й окремими суб’єктами політики (особою, групою, інститутом). Цілями та причинами виникнення горизонтальних конфліктів є вдосконалення політичної системи влади (зміна лідера або правлячої еліти, часткове коригування політичного курсу, розширення або звуження владних повноважень суб’єктів політики).

В цьому аспекті показовим є процес прийняття вітчизняної Конституції в 1991-1996 рр. та тодішній адміністративний конфлікт між Президентом України та Верховною Радою України, як двома інституціями державного управління.

Зауважимо, що Конституція України 1996 року обумовила появу недоліків функціонування системи органів публічної влади в Україні, які зводилися до наступного: невідповідність конституційного статусу Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади його реальному статусу, недостатня ефективність парламентського контролю у сфері виконавчої влади, недосконалості місцевого самоврядування, невідповідність системи територіального устрою держави принципу повсюдності місцевого самоврядування. Але ситуація значно погіршилась після політичної реформи 2004 року. Основні вади змін, що були внесені до Конституції у 2004 році, можна звести до суттєвого розбалансування влади в нашій державі. Фактично було створено «кентавра», для якого не знайшлося навіть назви в конституційному праві, і до сьогодні вживають невизначено політологічне - «парламентсько-президентська республіка». Скасування конституційних змін 2004 року, безумовно, вплинуло на баланс повноважень Верховної Ради, Президента та Кабінету Міністрів. Тут можна згадати протистояння Ющенко- Тимошенко, Ющенко-Янукович та власне Янукович-Тимошенко, яке вилилося у практику формування «альтернативного» уряду.

Аналіз пройдених Україною років незалежності показує, що процес розбудови самостійної держави супроводжується політичними конфліктами різного масштабу і спрямування. Більше того, конфлікт став одним із суттєвих прикмет часу, домінуючим осередком суспільних відносин. Він існує як у явних, так і в латентних формах. Конфлікт чітко виявляє себе в зіткненна уявних перспектив розвитку країни і в повсякденному житті, пронизуючи основні сфери життєдіяльності. Конфлікт присутній і там, де є співробітництво і згода. Тому головне питання не в тому, щоб повернутись до нібито безконфліктного стану, а в тому, щоб навчитися жити в умовах різних конфліктів, відзначаючи їх стимулюючий вплив, коли вони розвиваються в певних рамках, і руйнуючий, коли вони переростають ці рамки. Змагання і боротьба, які відбуваються в суспільстві, є породженням самої сутності суспільства і людини. У змаганні і конкуренції - джерело суспільного розвитку, стимулюючий фактор людської ініціативи й наполегливості у досягненні мети. Вільне здійснення інтересів індивідів змушує їх «заходити» в сферу інтересів інших, робити необхідними чиїсь поступки та обмеження намірів.

З початком трансформації українського суспільства виникли конфлікти, пов’язані з боротьбою за владу, вплив, власність, престиж та інші способи самоутвердження в політичному та соціальному просторі. Ця група конфліктів має двоїстий характер. З одного боку, вони являють собою природний наслідок демократизації і виявляються у плюралізмі політичних позицій, багатопартійності, виникненні нових державних і політичних інститутів. З іншого боку, цей же процес призвів до підриву попередніх владних структур, законності і правопорядку, до некерованості процесу становлення приватновласницьких інтересів. Здобуття незалежності відкрило для України нові перспективи економічного і політичного розвитку, які після певної політичної боротьби визначились як перспективи розвитку демократії і ринкової економіки. Перехід від однієї групи цінностей (соціалізм, державна власність, всевладдя держави і монополізм однієї партії) до інших системних параметрів (свобода підприємництва, приватна власність, ринкова економіка, відновлення української державності, політичний та ідеологічний плюралізм, входження України до світового цивілізаційного та економічного простору) не могло не обійтись без достатньо глибоких потрясінь, які виявились, особливо на першому етапі розбудови держави України, в системній кризі, яка охопила фактично всі сфери суспільного життя і всі верстви населення країни. Таким чином, виник класичний конфлікт цінностей - зіткнення різних ціннісних орієнтацій (ліві - праві, прозахідні - проросійські кола). В Україні конфлікт цінностей був першим за терміном визрівання. Він включав у себе стадію девальвації цінностей комуністичного суспільства і відносну перемогу цінностей демократичного суспільства [21].

Перші роки незалежності України характеризувалися конфронтацією не лише з приводу перспектив розвитку суспільства і способів поєднання ринкових механізмів з державними способами захисту населення, але і з приводу конкретних програм виходу з кризи, вирішення тих проблем, які виникли на шляху становлення ринку і демократії в країні, яка тривалий час не знала цих інститутів. Важливою обставиною, що висвітлює ситуацію, є той факт, що саме в ході реформ виявилося з такою ясністю і визначеністю: в центрі конфронтації і політичної боротьби опинилося, як і слід було чекати, питання про владу: в чиїх руках буде знаходитись влада, той і буде визначати, в чому ж інтереси України і української державності. Саме в цьому головна причина, яка стимулювала конфлікти різного роду на політичному просторі республіки. Переважна більшість конфліктів стимулюється боротьбою за владу, за переділ сфер впливу, за допуск до прийняття політичних рішень нових еліт.

В умовах становлення демократичних інститутів влади в Україні в якості реальних суб’єктів конфлікту на макрорівні виступають структури президентської влади, Уряду (Кабінет Міністрів), Верховної Ради. Досягнення консенсусу між цими учасниками політичного процесу забезпечило й здатність цих структур використовувати владні повноваження з метою вирішення конфліктів на більш низьких рівнях суспільного життя. І, навпаки, конфліктність на верхніх поверхах влади стимулює поширення конфліктних ситуацій у сферах, які мають регулюватися урядом.

Як свідчить історичний досвід, особливо важливе значення у створенні конфліктних ситуацій має особистісний компонент, тобто здатність конкретних політичних діячів, що займають відповідні позиції в структурах влади, загострювати, чи, навпаки, пом’якшувати стосунки своїми вчинками, діями чи висловленнями. Таким чином, усілякий конфлікт так чи інакше персоніфікований [21].

Принципи зв’язку між законодавчою та виконавчою владами не були чітко окреслені; вони не стільки взаємодіяли, скільки боролися між собою. Ситуація дедалі більше заплутувалася відсутністю чіткої політичної лінії, обгрунтованої стратегії державотворення. Були відсутні глибокі теоретичні розробки побудови української державності, шляхів, методів, засобів її розбудови, місця й ролі різних політичних інституцій у цих процесах.

«Бермудським трикутником», в якому зникала реальна влада і виникали перманентні конфлікти, стали лінії «Президент - Верховна Рада - Кабінет Міністрів». Протистояння цих основних структур державної влади згубно позначилося на політичному, соціально-економічному становищі республіки. Замість концентрації зусиль для того, щоб витягнути «економічного воза» з багнюки», вони діяли у стилі «лебідь, рак та щука», що й призвело до відомого результату «а віз і нині там».

Зауважимо також, що особливістю конфліктів, що виникають при реалізації політичних функцій державної влади у теперішній Україні є те, що вони відбуваються в умовах жорсткого протистояння між владою та опозицією. Саме тому на наш погляд, в рамках даного дослідження необхідно звернути увагу саме на протистояння між правлячою елітою та її формальним вираженням у вигляді партії влади, та елітою конкуруючою, тобто опозицією.

Основним лейтмотивом дискусій про опозицію в Україні є питання про необхідність врегулювання статусу опозиції. На наш погляд це зумовлено домінування конфліктної логіки політичного процесу, яка проявляється в тому, що, на відміну від багатьох демократичних країн, в Україні суб'єкти формування державної політики як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях далеко не завжди враховували інтереси тих, хто не поділяв впроваджуваний ними курс, більше того - використовували владні повноваження з тим, щоб альтернативна точка зору не була донесена до адресата, а для їх виразників наставали негативні політичні (усунення з керівних посад), фінансові (обмеження фінансової основи діяльності), правові наслідки (кримінальна відповідальність). Все це створило грунт для поширення хибного, на наш погляд, уявлення про те, що прийняття закону про опозиційну діяльність (парламентську опозицію), маже стати своєрідною панацеєю від посягань більшості на права меншості [88, c. 22].

Історія опозиційного руху в Україні є різноманітною та досить тривалою. За часів президентства Л. Кучми специфіка функціонування опозиції була обумовлена наявною політичною ситуацією та балансом сил у ній. По-перше, основним об'єктом, на який опозиціонери спрямовували свою критику, був Голова держави та його політичний курс. Оскільки обсяг конституційних повноважень Президента на той час давав можливість контролювати практично всю вертикаль виконавчої влади, а законодавче закріплення статусу парламентської більшості було відсутнє, всі важелі визначення політики держави знаходилися в руках Л. Кучми. По-друге, усі спроби організованої опозиційної діяльності були об'єднанням „проти", а питанням розроблення компромісної програми подальшого розвитку держави приділялося другорядне значення. Таким чином, опозиційність передбачала: а) чітко артикульоване, публічно висловлене критичне ставлення до політики Президента; б) неучасть у здійсненні цієї політики через відсутність представників партій або блоків партій у складі Адміністрації Президента, Кабінеті Міністрів та інших центральних органах виконавчої влади.14 Протистояння „влада - опозиція" перебувало у площині парламентсько-президентських відносин, а підстави зарахування до лав опозиціонерів були декларативними.

Невдалий розвиток подій 2000-2001 років для опозиції пояснюють такі фактори: відсутність єдності та єдиної програми дій (три центри гуртування опозиції - середовища О. Мороза, Ю. Тимошенко, Всеукраїнський громадський комітет опору „За правду!"); відсутність конструктивної програми, яка б не базувалася на негативній риториці; відсутність харизматичного лідера; неспроможність однаково вдало працювати з електоратом в усіх регіонах тощо.16 Досить успішні спроби виправити ці та інші помилки були зроблені під час помаранчевої революції 2004-го року [88, c. 22].

Після президентської кампанії 2004р. в політичному середовищі України існував досить чіткий поділ політичних сил на “помаранчеві” (ті, що підтримували кандидатуру В.Ющенка на президентських виборах), які стали паріями влади, та опозиційні до новообраного Президента. До останніх належали як партії, що безпосередньо підтримували В.Януковича як кандидата у Президенти (Партія регіонів, СДПУ(о), “Трудова Україна” та ін.), так і ті, що висували власних кандидатів, які не пройшли у ІІ тур (КПУ, ПСПУ, партія “Братство”).

Однак, після розколу “помаранчевої” команди у вересні 2005р. і відставки лідера БЮТ Ю.Тимошенко з посади Прем’єр-міністра, а також з огляду на наближення парламентських виборів 2006р. розстановка політичних сил ускладнилася.

Крім політичних сил, опозиційних до “влади в цілому”, у владному таборі з’явилися “внутрішня” опозиція - персонально до Президента В.Ющенка (БЮТ). Деякі партії обрали своєю позицією “нейтральність” стосовно влади (т.зв. третьої сили) [99]

За даними соціологічного опитування, громадяни були схильні більше пов’язувати перехід частини партій в опозицію до влади з чинниками персонально політичного характеру та підготовкою до майбутніх парламентських виборів, ніж з програмними відмінностями між ними [73]

Наявність різних підстав для опозиційності і, відповідно, різних “опозицій” спричинила певну дезорієнтацію суспільства стосовно оцінок деяких політичних сил (у першу чергу, БЮТ) у координатах “провладні - опозиційні” [19]

Вибори до Верховної Ради України 2006р. У парламентських виборах 2006р. Взяли участь 45 суб’єктів виборчого процесу (17 блоків і 28 партій), виборчий бар’єр подолали п’ять суб’єктів - Партія регіонів (32,14%), БЮТ (22,29%), Блок “Наша Україна” (13,95%), СПУ (5,69%) і КПУ (3,66%).

Таким чином, опозиційні “до влади в цілому” політичні партії - Партія регіонів і КПУ, набрали практично стільки ж голосів, скільки дві провідні “помаранчеві” сили - БЮТ і “Наша Україна”. Це стало можливим не лише завдяки підтримці опозиції виборцями, які не підтримали обрання В.Ющенка Президентом України, а й внаслідок досить сприятливих умов для діяльності опозиції у виборчій кампанії, яка, за висновками європейських інституцій, була проведена відповідно до міжнародних стандартів [79]

Як зазначалося, набуття чинності змінами до Конституції в повному обсязі уможливило існування опозиції як до Президента, так і до парламентської коаліції та Уряду. Після невдалої спроби створення парламентської коаліції між “Нашою Україною”, БЮТ і СПУ, була, створена “Антикризова коаліція” у складі фракцій Партії регіонів, СПУ та КПУ23. Лідер найбільшої опозиційної сили - Партії регіонів - В.Янукович став Прем’єр-міністром України. Внаслідок цього опозиційні партії (Партія регіонів, КПУ) змінили свій статус на провладний (відносно Кабінету Міністрів), водночас, залишаючись опозиційними до Президента України. Своєю чергою, фракції “Наша Україна” та БЮТ 13 березня 2007р. підписали Угоду про об’єднану опозицію (відповідно, до коаліції).

Конфліктний характер відносин між Президентом, з одного боку, та Кабінетом Міністрів і парламентською коаліцією - з іншого, спричинений, у т.ч. порушенням учасниками коаліції політичних домовленостей між владою та опозицією, став причиною гострої політичної кризи, дострокового припинення повноважень Верховної Ради V скликання та позачергових парламентських виборів.

За результатами президентських виборів 2010р. в Україні відбулася чергова зміна політичного ландшафту. 11 березня 2010р. у Верховній Раді було проголошено створення коаліції депутатських фракцій “Стабільність і реформи”, до складу якої увійшли фракції Партії регіонів, КПУ і Блоку Литвина, а також “окремі народні депутати” з фракцій, що не увійшли до складу коаліції - БЮТ і НУНС. Створення коаліції належної чисельності (понад 225 осіб) стало можливим лише завдяки індивідуальному входженню до неї депутатів. Для цього напередодні були внесені відповідні зміни до Регламенту Верховної Ради. Хоча ці зміни суперечили рішенню Конституційного Суду від 17 вересня 2008р., 6 квітня 2010р. цей орган змінив своє попереднє рішення і легітимізував коаліцію. Входження до складу очоленого М.Азаровим Уряду лідера партії “Сильна Україна” С.Тігіпка додало його політичну силу до числа “провладних”.

Схеми парламентської опозиції і опозиції до Президента знову збіглися: всі парламентські політичні сили, що не увійшли до складу коаліції, одночасно є і опозиційними до Глави держави. Участь у президентській виборчій кампанії 2010р. таких політиків, як А.Яценюк, А.Гриценко, О.Тягнибок сприяла зростанню популярності (різною мірою) очолюваних ними політичних сил - відповідно, партій “Фронт змін”, “Громадянська позиція”, ВО “Свобода”, які представляють “нові” опозиційні сили.

Протягом 2010-2011рр. відбулися суттєві зміни в розстановці опозиційних сил. За рівнем підтримки громадян першу позицію серед них зберігає БЮТ, на другому місці стабільно утвердився “Фронт змін”. Рівень підтримки понад 3% серед опозиційних сил, станом на квітень 2011р., мали неприсутні у Верховній Раді VI скликання партії ВО “Свобода” та “УДАР”, понад 1% - партії “Громадянська позиція” та “Наша Україна”, яка втратила місце серед лідерів опозиції.

Сучасна ситуація в Україні характеризується не лише постійною динамікою у розстановці сил на політичній арені, а й модифікацією політичної системи, пов'язаною з конституційною реформою та перенесенням основного важеля впливу в системі органів державної влади від Президента до Прем'єр-міністра. Це обумовлює переміщення акценту у протистоянні опозиції та влади у площину „парламент - уряд". Визначення статусу парламентської більшості автоматично тягне за собою необхідність регламентації статусу та функціонування опозиційної меншості у парламенті. Йдеться про потребу визначення статусу саме парламентської опозиції (або меншості).

Таким чином, в умовах слабкості партійної дисципліни, відсутності у районних та обласних рад власних виконавчих органів, наявності у Президента вагомих кадрових та владно-розпорядчих повноважень у сфері виконавчої влади, присутності у складі Кабінету Міністрів України представників фракцій парламентської меншості, призначених „за квотою Президента", дати відповідь на питання про те, що є опозицією, і хто є безпосереднім адресатом її опозиційної діяльності в центрі і на місцях неможливо. Очевидно, що суто формальний підхід до визначення поняття опозиції, закріплений у законопроектах №№ 1011 та 1011-1, в яких єдиним і достатнім критерієм для набуття опозиційного статусу є оприлюднення відповідної політичної заяви, є навряд чи обґрунтованим. Саме тому у контексті існуючої політичної ситуації та специфіки організації державної влади в центрі та на місцях найбільш правильним видається визначення поняття і статусу меншості, причому - лише парламентської, оскільки в місцевих радах існування стійкої інституціоналізованої більшості, на відміну від парламенту, не є обов'язковим [88]

З точки зору пошуку ефективних шляхів вирішення конфліктів, що виникають при реалізації політичних функцій державної влади, необхідно зазначити, що надзвичайно важливим є інституціоналізація перебігу будь-якого конфлікту. Інститутіоналізовані конфлікти відбуваються в рамках соціальних інститутів, які дозволяють зробити їх підконтрольними чинним у суспільстві правилам політичної гри за відповідними правовими процедурами. Врегулювання конфлікту передбачає зниження гостроти протиборства сторін, однак досягнутий між сторонами компроміс не може усунути причин конфлікту. Тому розв’язання конфлікту можливе переважно у спосіб вичерпання самого предмету спору, а не створення обставин, за яких конфлікт зовнішньо можна вважати врегульованим, проте, які зберігають загрозу рецидиву [50, с. 112].

Розв’язання конфлікту - поняття більш широке, що припускає його закінчення. На думку американського дослідника К. Мітчела, політичний конфлікт вважається повністю розв’язаним якщо: проблема зникає з політичного порядку денного; рішення схвалюються та сприймаються всіма конфліктуючими сторонами як на рівні еліт, так і нарівні мас; домовленості й угоди є самодостатніми, тобто не залежать і не потребують підтримки з боку третьої сторони; домовленості й угоди розглядаються всіма сторонами як чесні й справедливі; рішення мають консенсусний характер; учасники приймають домовленості й угоди добровільно, без тиску ззовні [45, с. 109].

Реальне розв’язання конфліктів вимагає виявлення тих потреб, що їх утиснено. Оскільки різні верстви населення, політичні сили мають різні й навіть протилежні інтереси, зіткнення яких відбуватиметься завжди, то усунути появу конфліктів неможливо. Невпинний розвиток і прогрес суспільства постійно супроводжується суперечливими і конфліктогенними явищами. Мабуть, однією з умов стабільного і поступального розвитку суспільства може вважатися безперервне виявлення джерел і причин напруги та конфліктів, їх вчасне врегулювання. Необхідним є зниження гостроти конфліктів шляхом поглиблення співробітництва між гілками влади, вирішення соціальних, матеріальних і національних проблем, забезпечення своєчасних реформ та правопорядку, підвищення ефективності рівня управління та виконавської дисципліни, зростання її авторитету серед населення. Все більш важливою постає оптимізація дії механізмів щодо запобігання, пом’якшення та нейтралізації негативних наслідків конфліктів в інтересах суспільства в цілому чи окремих його суб’єктів, а також застосування теоретичних та прикладних знань для направлення конфліктного процесу у правове русло.

Таким чином, у стабільних політичних системах політичні конфлікти завжди вирішуються у спосіб консенсусу чи пошуку такого прийнятного рішення, яке відповідало б інтересам сторін-учасниць конфлікту, у спосіб взаємних поступок або поступок слабшій стороні, або тій стороні, яка зуміла довести обґрунтованість своїх вимог. Хоча у процесі докорінних реформ в Україні роз’єднана національна еліта і неконсолідоване суспільство в умовах наростання економічних проблем не змогли призупинити поглиблення кризових тенденцій, що призвели до досить різкого політичного загострення у суспільств і у період президентських 2004 р. і парламентських 2006 р. виборів, політичну ситуацію в Україні можна вважати стабільною та здатною до цивілізованого розвитку.

Таким чином, конфлікти що виникають при реалізації політичних функцій державної влади пов’язані із протидією влади та опозиції на рівні ідеологічного протистояння та боротьби інтересів еліт. При цьому основними рисами таких конфліктів є: широке залучення соціальних мас та різних груп населення; відкрита форма конфронтації та протистояння (мітинги, акції протестів, пікети); слабо виражені цілі соціальні, зате яскраве вираження мають політичні цілі та гасла; «кулуарне» протистояння в парламенті, порушення в роботі Верховної Ради. При цьому основними методами боротьби є деструктивний діалог та взаємне звинувачення. Останнім часом, конфлікти які виникають при реалізації політичних функцій державної влади відрізняються негативним впливом на політичний та соціально-економічний імідж країни, оскільки політичні сили дуже тісно пов’язані із бізнес-еолітами, а отже складається враження про значні кон’юнктурні порушення ринку. Все це вимагає розробки заходів щодо мінімізації негативних наслідків політичних та адміністративних криз, та пошуку компромісних шляхів досягнення політичних орієнтирів України, що визначають вектор її соціально-економічної та зовнішньої політики в напрямку досягнення високих стандартів життя та переходу в стан країн із розвинутою економікою.

Аналіз конфліктів у сучасній практиці державного управління в Україні дав змогу зробити низку висновків:

. Визначено, що управлінська діяльність сама по собі передбачає здійснення універсальних адміністративних функцій, які реалізуються на всіх етапах державно управлінського процесу - це встановлення цілей, прийняття рішень, організація їхнього виконання. Реалізація адміністративної складової державного управління конкретними органами державного управління зводиться до реалізації ними таких конкретних функцій як планування, прогнозування, мотивація, організація, регулювання, координація, контроль. Адміністративні функції державної влади полягають в практичній реалізації принципу розподілу функціонального навантаження гілок влади, в безпосередній організації процесу функціонування кожної державної установи, розподілу повноважень в системі державного управління загалом між інституціями та між окремими структурними підрозділами всередині кожної з них.

. Виокремлено конфлікти пов’язані із реалізацією адміністративної функцій державного управління та визначені їх особливості, а також шляхи їх вирішення. Зокрема виділяють конфлікти між: державно-адміністративними структурами й підприємствами державного й приватного секторів; державними органами й іншими організаційно оформленими ланками управління чи організації суспільства; державою й населенням (проблема легітимності); чиновниками й громадянами; Внутрішньо-організаційні конфлікти в державних установах; державними органами центрального, регіонального й місцевого рівнів.

. Визначено, що політичні функції державної влади зводяться перш за все до врегулювання суспільно-політичних процесів на всіх рівнях державного управління та реалізації основних інтересів держави та її населення, які знаходять своє відображення як в окремих напрямках чи програмах внутрішньої політики, так і в конкретних зовнішньополітичних спрямуваннях. До політичних функцій відносяться: вироблення внутрішньої політики держави, регулювання сфери політичних відносин, забезпечення народовладдя, вироблення та забезпечення реалізації основних напрямків зовнішньої політики, регулювання відносин із церквою та релігійними організаціями тощо.

. З огляду на специфіку політичних функцій державного управління вирізняють конфлікти в системі державного управління пов’язані із їх реалізацією. Насамперед це конфлікти пов’язані із боротьбою між різними політичними елітами та виразниками економічних інтересів різних груп з приводу заволодіння реальним впливом на політичні процеси в суспільстві та доступ до важелів державного управління, тобто до вищих державних посад. Крім того політичні конфлікти проявляються в боротьбі влади та опозиції, а також в протистоянні різних гілок влади з метою встановлення більш широких контрольних функцій та підпорядкуванні більшої кількості органів державного управління стратегічного спрямування.

# РОЗДІЛ 3. МЕХАНІЗМИ УРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТІВ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

## .1 Способи та форми розв’язання конфліктів у державному управлінні

Аналізуючи конфлікти в системі державного управління ми прийшли до висновку, що конфлікти пов’язані із реалізацію політичних та адміністративних функцій держави розрізняються за своєю природою, процесом протікання, а отже і мають різні способи та форми їх врегулювання чи уникнення. Перш за все проаналізуємо можливі способи та форми врегулювання конфліктів пов’язаних із реалізацією політичних функцій державного управління.

Зауважимо, що в політичній науці найбільшу увагу надають саме питанню врегулювання політичних конфліктів. До речі, Р.Дарендорф вважає, що застосування терміну «регулювання» стосовно конфлікту набагато точніше, ніж терміну «вирішення». Поняття «вирішення» конфлікту вводить в оману, оскільки воно «відображає соціологічно помилкову ідеологію, згідно якої повне усунення конфлікту можливо і бажано». Звичайно, в певному контексті можна використовувати також термін «розв’язання» конфлікту.

Мирне врегулювання найбільш ймовірно в умовах розвинутого законодавства, парламентаризму, системи політичних партій і т.д., забезпечуючи консультації, переговори, дослідження можливих альтернатив і пошуки взаємоприйнятних рішень.

Врегулювання конфлікту - справа досить складна. Конфлікт з приводу цінностей, найважливіших життєвих установок відноситься до числа найбільш складно вирішуваних. Тут включається в справу те, що називається принципами, якими дуже важко, а часом і неможливо поступитися. Конфлікти з приводу матеріальних ресурсів піддаються врегулюванню з більшим ефектом.

Управління конфліктом - врегулювання, розв’язання, придушення, а також ініціювання певних конфліктних ситуацій в інтересах суспільства в цілому чи окремих його суб’єктів.

Врегулювання конфлікту може йти різними шляхами. В більшості випадків має місце узгодження інтересів в процесі укладання компромісу, тобто угоди на основі взаємних поступок.

Запобігти переростанню конфлікту в озброєну боротьбу, понизити його інтенсивність і гостроту, знайти варіанти його пом'якшення можна методом компромісу або консенсусу. Розвиток будь-якої політичної системи, процес політичного життя в цілому поєднують чергування конфліктів, компромісів і досягнення консенсусу його учасників. Безконфліктність може виступати показником відсутності розвитку, загнивання суспільства. Підвищена гострота конфліктів звичайно є симптомом кризи політичної системи, появи на політичній арені сил, що тяжіють до її руйнування, політичного перевороту або революції [72].

Отже, способами врегулювання політичних конфліктів в Україні є: організація та проведення референдуму із суперечливих питань; вибори. У передвиборчий період, як правило, обговорюються проблеми існуючого державного устрою у порівнянні з минулим. При цьому слід враховувати, що за рівнем соціальної адаптованості існує декілька категорій найбільш активних виборців:

 «розлючені пенсіонери» - переважно люди пенсійного віку, які прожили все життя у Радянському Союзі. Для цієї категорії виборців характерна інертність мислення, негативне сприйняття навколишньої дійсності, неприйняття іншої точки зору, невміння слухати іншого та аргументувати власну точку зору, бурхливі негативні емоції з приводу всього, що обговорюється, схильність до істерії, афектів;

 «люди з ностальгією» - переважно люди середнього віку, які значну частину життя прожили у Радянському Союзі. У них відсутня агресивність, вони здатні вислухати іншу точку зору та аргументувати власну;

 «розгублена молодь» - молоді люди, які ще не визначилися з тим, чим вони збираються займатися у житті, але при цьому майбутнє їх лякає. Це невпевнені у собі громадяни, неврівноважені, негативно налаштовані, у них відсутня власна позиція з приводу того, що обговорюється, але декларують і підтримують вони негативну точку зору;

 соціально адаптовані люди - люди будь-якого віку, які цілком пристосувалися до нової соціальної, політичної та економічної ситуації в сучасній Україні. Висловлюють переважно позитивні та конструктивні думки [72].

Українському суспільству для стабільного функціонування необхідна постійна та стабільна політична влада. Політичною практикою відпрацьовано шляхи стабілізації системи, які дозволяють попереджувати політичні конфлікти. Сутність цих методів полягає в тому, що з їх допомогою стає можливим послабити конфронтацію між політичною владою та інтересами обмеженої частини суспільства, а отже, зведення до неконфліктного рівня антиурядової політичної орієнтації опозиції.

З огляду на ситуацію в Україні, до таких методів можна віднести [72]:

 соціальне маневрування - перерозподіл частини суспільного продукту в інтересах опозиції. Обсяг перерозподілу залежить від розмірів суспільного продукту, рівня соціальної та політичної напруженості, гнучкості, яку виявляє частина суспільства, в якої вилучають суспільний продукт, професіоналізму політичного керівництва. Соціальне маневрування за наявності розгалуженої інфраструктури у країні може бути у формі безкоштовного медичного обслуговування, безкоштовної освіти, пенсійної допомоги, соціального страхування;

 політичне маневрування - застосування різноманітних заходів, покликаних забезпечити перетворення різноспрямованих інтересів у стійкий політичний альянс, який фактично сприяє функціонуванню існуючої політичної влади. Цей метод може бути у формі: вияву можливостей політичного компромісу між сторонами, що протистоять одна одній; заміни засобів досягнення цілей (декларується мета, що відповідає інтересам більшості населення, і засоби, за допомогою яких вона буде досягнута. Але це все робиться для того, щоб виграти час, який буде використаний для застосування інших засобів стабілізації - зміни політичного лідера;

 політичне маніпулювання - дії політичної влади, які вона застосовує для забезпечення свого стабільного функціонування, цілеспрямований вплив на суспільну свідомість через ЗМІ (зусилля ЗМІ спрямовані на «утворення образу ворога», щоб можна було перекласти відповідальність за невирішені проблеми на інші політичні сили (опозиційні, міфічні), відвернути увагу населення від гострих політичних та соціальних проблем);

 інтеграція контреліти - неправильна кадрова політика, характерною ознакою якої є невизнання нестандартно мислячих людей, сприяє формуванню контреліт. Контреліти відіграють роль інтегратора суспільного обурення, що призводить до дестабілізації суспільної системи;

 послаблення «системної опозиції» - заходи, що спрямовані на повну дестабілізацію існуючої системи і утворення своєї. Саме тому для політичного керівництва важливо максимально послабити дії «системної опозиції». У нагоді можуть бути такі прийоми: перехоплення ініціативи у діях, які зібралася вчинити опозиція; розкриття корисливих інтересів членів опозиції; показ неможливості здійснення цілей, що поставлені опозицією; формування недовіри до опозиції з боку соціальних верств, де вона популярна; утворення «розкольницьких груп» у складі опозиції; стимулювання «перебіжчиків» із табору опозиції, введення їх у владні структури; ненасильницька ліквідація опозиції (залучення представників до органів влади, розробки рішень); нейтралізація лідерів опозиції.

Нейтралізувати лідерів опозиції можна такими методами: задоволення вимог (залучення до влади); рольовий зсув (пропозиція взяти участь у вирішенні проблем, усунення недоліків); психологічна ізоляція (абсолютизація в опозиційному лідері позитивних сторін, непомірна хвала, яка сприяє його відриву від опозиції); формалізація (формалізовані дії опозиційного лідера позбавляють їх привабливості захисника високої мети); психологічне зближення (скорочення) неформальної дистанції між керівництвом та опозицією; непряма дискредитація (пропозиція очолити в цілому престижне, але безнадійне діло); психологічна девальвація (підтримка альтернативних лідерів опозиції, які сперечаються з іншими опозиціонерами); групове викриття (ізоляція лідера від його прихильників, він стає «генералом без армії»).

Запобігти виникненню політичного конфлікту можна за умови своєчасного та всебічного аналізу конфліктної ситуації, який передбачає знаходження відповіді на такі питання: які основні причини виникнення конфлікту, які справжні наміри та цілі сторін, які сили задіяні у конфлікті і які сили можуть взяти участь у ході розвитку конфлікту, кому вигідний конфліктний розвиток подій? На основі отриманих даних з'являється можливість: скласти прогноз можливого розвитку подій; визначити можливі варіанти врегулювання конфлікту; розробити план таких дій, визначити тактичні та стратегічні завдання. Якщо в результаті вжитих заходів урегулювати або локалізувати конфлікт не вдається і його подальший розвиток створює загрозу для суспільства, то владні структури повинні бути готові застосувати силу або припинити розвиток конфлікту загрозою застосування сили [90].

В практичній конфліктології досить часто застосовується низка підходів для врегулювання політичних конфліктів, які обумовлюють набір певних інструментів та механізмів регулювання конфліктної ситуації або мінімізації наслідків конфлікту.

Отже, основними підходами для врегулювання конфліктів пов’язаних із реалізацією органами державного управління політичних функцій є:

. Морально-правовий (нормативний) підхід робить можливим врегулювання конфлікту з допомогою вибору правових і моральних норм. Результативність залежить від того, чи є між сторонами згода стосовно цих норм.

. Силовий підхід використовується, коли за нерівності партнерів сильніша сторона намагається придушити слабшу і нав’язати їй свою волю. Перемога з використанням силової моделі має однак перехідний характер, коли за певних умов переможець може стати переможеним. Тому в сучасному світі політичною стає тенденція до ненасильницьких форм вирішення конфліктів.

. Реалістичний підхід називають ще методом торгу або примусово-переговорним. Прихильники даного підходу розуміють, що миру не може бути ніколи, тільки перемир’я, яке довготривалої стабільності не приносить, бо відбувається не вирішення, а тимчасове врегулювання проблем. Однак цей підхід залишається досить актуальним.

. Ідеалістичний підхід має місце, коли всі зацікавлені сторони, незалежно від стану і статусу, встановлюють взаємовідносини, прийняті для всіх, що відповідають індивідуальним поглядам кожного. За основу береться визнання того, що на даний момент усі сторони зазнають небажаних витрат, але зрештою виграють.

. Компромісний підхід - згода, порозуміння з політичними противниками, досягнуті шляхом взаємних поступок.

. Консенсусний підхід - згода між суб'єктами політики з певних питань на основі базових цінностей і норм, спільних для всіх соціальних та політичних груп суспільства; прийняття рішень без голосування за виявленням всезагальної згоди. Термін «консенсус» означає згоду, ухвалення учасниками політичного процесу солідарної позиції з тих або інших питань. На відміну від консенсусу компроміс має на увазі поступки (взаємні або односторонні) сторін, залучених в конфлікт з питань, що знаходяться в центрі протиборства. Досягнення консенсусу і компромісу в довгостроковому плані виступає формою вирішення політичного конфлікту.

. Інтегративний підхід передбачає, що кожна із сторін, забуваючи про свої попередні цілі й цінності, знаходить нові взаємоприйняті. У процесі реалізації цього способу вважливо зрозуміти: оскільки вибір цілей і засобів їх досягнення теоретично безмежний, то обов'язково знайдеться вибір саме неконфліктного характеру [18].

Якщо ми звернемося до способів та інструментів регулювання конфліктів пов’язаних із реалізацією органами державного управління адміністративних функцій, то слід зауважити, що все розмаїття методологічної бази врегулювання політичних конфліктів не може бути застосоване, оскільки такі конфлікти витікають із суперечностей механізму розподілу повноважень та відповідальності, а також - із порушення субординації та координації в процесі функціонування органів державної влади. Тому серед основних підходів до вирішення таких конфліктів можна відзначити зокрема:

. Нормативний підхід, який робить можливим врегулювання конфлікту за допомогою нормативно-правового регулювання шляхом вдосконалення існуючого законодавства, яке визначає засади функціонування органів державної влади.

. Реалістичний підхід, при якому відбувається врегулювання проблеми на короткий час. З огляду на те, що відносини в сфері державного управління регулюються в більшості випадків імперативним методом (по вертикалі владних інституцій), то такий підхід має місце суто на рівні горизонтальних зв’язків.

. Компромісний підхід також має місце суто на рівні горизонтальних взаємовідносин, однак його ефект не може бути тривалим, оскільки вирішення проблеми так чи інакше в подальшому вимагатиме нормативного закріплення.

. Консенсусний підхід має місце у випадку вирішення адміністративного конфлікту в сфері розподілу повноважень щодо призначення на нижчестоящі адміністративні посади та зняття з них. Фактично цей підхід застосовується в умовах так званих політичних торгів, однак в площинні конституційних відносин, оскільки впливає на зміну Основного Закону. Такий підхід зокрема був застосований у 2002-2004 рр.

Слід мати на увазі, що в багатьох відомствах розростання управлінської бюрократії найчастіше обумовлено збільшенням служб, де зайняті фахівці, причому в ряді випадків на ці служби покладається керівництво відповідними підрозділами в масштабі всього відомства. Зрозуміло, що таке кількісне та функціональне розширення штабних структур веде до фактичного обмеження прерогатив лінійних керівників, інтенсіфіціруя тертя між двома типами підрозділів. Посилення напруженості у їх відносинах виникає, проте, і в тому випадку, якщо загальна керівництву за що розростається, службами фахівців покладається на адміністрацію, чому в чималому ступені сприяє явна перевантаження лінійних керівників.

На думку багатьох вчених, подолати найбільш руйнівні наслідки дивергенції цілей, посилити сумісність групових устремлінь з цілями всієї організації можна за рахунок використання об'єднавчих потенцій керівників або відповідних колегіальних органів (комісій, комітетів, пов'язаних груп). Так, наприклад, Р. Ліккерт вважає, що керівні структури, виконуючи "функцію сполучної осі", здатні де-факто об'єднати суперечливі інтенції конкурентів, тобто поєднати диференціацію ролей с інтеграцією цілей.

І все-таки більше поширеними і характерними для державних організацій є конфлікти, зумовлені відмінностями у сприйнятті службовцями, що склалися в тій або іншої організації професійних кодексів, культурних норм, писаних і неписаних традицій, звичаїв, ритуалів і т.п. Одним словом, мова йде про різноманітних проявах суперечностей, пов'язаних з належністю держслужбовця до певного формального або неформального колективу. Якщо ідентифікація стосується рольових груп, то подібні - культурні по суті конфлікти можуть стати одним із внутрішніх джерел саморозвитку організації і - за інших рівних - будуть сприяти її інтеграції. Аналогічне вплив роблять і конфлікти, зумовлені динамікою входження, вростання службовців у неформальние угруповання, відстоюють цілі та принципи організації в цілому. У той же час конкурентні взаємини, при яких службовці починають орієнтуватися на неформальні норми) розходяться з цілями організації або якихось її структурних підрозділів, породжують негативні наслідки для держустанов [49].

Таким чином, ми можемо побачити, що адміністративні конфлікти мають набагато менше способів регулювання ніж політичні, оскільки витікають із недоліків системи розподілу повноважень, яка має нормативне закріплення. А отже методологія розв’язання таких конфліктів спрямована в основному наегітимізацію відповідних змін. Політичні ж конфлікти значно ширші за можливими формами прояву та процесами протікання, а тому мають більш розгалужену методологічну базу врегулювання. Основною метою якого є не лише подолання наслідків таких конфліктів чи пошуку способів їх розв’язання по суті, а уникнення в подальшому самих причин появи таких конфліктів.

## .2 Удосконалення інституційних та юридичних процедур як інструмент урегулювання конфліктів

Сучасний стан розвитку суспільно-політичних процесів та адміністративна реформа, спрямована на оптимізацію інституційної та організаційно-правової складових системи державного управління спричиняють загострення існуючих конфліктів, як політичних так і адміністративних. Політична боротьба та ескалація етно-соціальних суперечностей в українському суспільстві спричиняють певну невизначеність подальшої розбудови громадянського суспільства та демократичних засад державності. В цьому аспекті слід зауважити, на виключну необхідність вдосконалення інструментів управління конфліктами з метою максимізації їх позитивного впливу. Мова йде про використання конструктивної функції конфлікту в процесі оптимізації засад державотворення та регулювання суспільно-політичних процесів, в тому числі і відносини влади та опозиції. Вітчизняна конфліктологія не дає чітких моделей за якими слід спрямовувати розвиток конфлікту або інструментів його погашення, в аналізованій нами сфері. Що стосується світової практики, то вона не завжди може бути використана в умовах нашої держави з огляду на нашу ментальну та історичко-культурну особливість, а також з огляду на відмінність української соціально-економічної моделі розвитку від закордонної.

В цих умовах постає нагальна необхідність спрямування управлінського впливу на уникнення ескалації політичних та адміністративних конфліктів в системі державної влади та розробку заходів спрямованих на уникнення або мінімізацію негативних наслідків вже існуючих конфліктів, або таких які вийшли з під контрольованого розвитку.

Спершу ми розглянемо можливі інституційні та юридичні процедури врегулювання конфліктів пов’язаних із реалізацією адміністративних функції державного управління.

Як було нами визначено суттєві адміністративні конфлікти виникають в аспекті відносин органів державної влади та приватного сектору. Тут, основна проблема полягає в наявності суперечностей правового поля регулювання діяльності приватних підприємств. Наріжним каменем суперечок між владою та підприємцями, які вилились навіть в системні акції протесту та громадянської непокори на початку 2011 р. є регулювання податкового законодавства. Податки це так би мовити легальна плата органам державної влади за надання ними комплексу соціальних послуг. З точки зору економічної ефективності податковий тягар має розподілятися таким чином між суб’єктами підприємницької діяльності, щоб сприяв розвитку цього сектору та не створював умов для тінізації економіки. На думку підприємців вітчизняне податкове законодавство жодним чином не відповідає ані соціально-економічним реаліям, ані сучасним світовим тенденціям розвитку ринкової економіки. На сьогоднішній день податки перетворилися в інструмент, при чому абсолютно легальний, задоволення зростаючих потреб органів державної влади. Ці потреби не відповідають реальним умовам функціонування органів державно влади та суперечать її соціальному призначенню як монопольного інституту надання багатьох соціальних послуг.

Отже, вирішення конфлікту між владою та приватним сектором почалося із прийняттям Податкового кодексу України.

Податковий кодекс України як єдиний консолідований нормативно-правовий акт надасть можливість запобігти штучній податковій збитковості суб’єктів господарювання, створення єдиних справедливих підходів та прозорих правил нарахування та сплати податків, зборів (обов’язкових платежів), забезпечить сталість податкового законодавства в державі. Податковий кодекс має бути направлений на вирішення наступних питань: розмежування політичних та адміністративних аспектів податкової політики та забезпечення автономності і незалежності податкової системи; забезпечення максимальної “нейтральності” податкової системи щодо економіки; забезпечення максимально можливого ступеню адаптації податкової системи до європейський та світових вимог; сприяння залученню інвестицій до пріоритетних сфер економіки.

Вважається доцільним, подальше вдосконалення податкового законодавства необхідно провадити за участю представників приватного сектору з метою уникнення подальшої тонізації економіки та налагодження ефективного діалогу між державою та підприємцям. Їх інтереси стосовно адміністрування податків та зборів мають враховуватися при розробці та впровадженні відповідних управлінських процедур. Крім того, зрозумілим є той факт що неефективність податкового законодавства породжує дисбаланс ринку чим викликає підвищення ціни та відповідно зменшення попиту на товари. Внаслідок цього зменшується купівельна спроможність населення і відбувається загострення соціальних проблем. Це доводить той факт, що конфлікти в одній сфері суспільних відносин здатні призвести до загострення кризових явищ у інших сферах, що робить кризу державного управління системною адже проявляється інституційна та організаційна неспроможність органів державної влади контролювати ситуацію та ефективно регулювати суспільні відносини.

Що стосується вирішення конфліктів між державними органами й іншими організаційно оформленими ланками управління чи організації суспільства то тут окремої уваги заслуговує розробка моделі співпраці органів державної влади та органів профспілок різних галузей промисловості та сфер економіки України. Така співпраця повинна мати не одномоментні прояви у вигляді вирішення наріжної соціальної проблеми: невиплата заробітної плати в галузі, масові звільнення, приватизація державних підприємств галузі тощо - а системну організаційно-правову взаємодію на засадах трипартизму. Держава повинна стати не стільки арбітром у вирішенні спорів між роботодавцями та найманими працівниками скільки гарантом дотримання прав останніх. Ми не вбачаємо в цьому порушення балансу інтересів чи певне обмеження прав роботодавців. При цьому, органи державної влади мають виходити в цьому питанні з принципів демократії, а оскільки найманих працівників об’єктивно більше ніж роботодавців, то цілком логічно, що інтереси перших повинні захищатися в більшій мірі ніж інтереси приватного сектору, однак із врахуванням критеріїв економічної доцільності.

Отже, конфлікти між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства мають вирішуватися шляхом створення постійно діючих координаційних рад при кожному з міністерств України та Кабінеті Міністрів. В цьому напрямку вже були зроблені певні спроби посилення громадського контролю за діяльністю органів державної влади шляхом створення громадських рад. Однак такі ради виявилися не в достатній мірі спроможними впливати на діяльність органів влади, оскільки їх члени встановивши зв’язки з різними політичними елітами чи просто із представниками влади почали лобіювати власні особисті та групові інтереси нехтуючи суспільними. Таким чином, на базі таких інституцій громадянського суспільства пропонується впровадити координаційні ради. Головною відмінністю останніх має стати не лише контроль та суто формальне існування, а генерація цілком реальних ініціатив подальшого розвитку окремих сфер суспільних відносин. При цьому до складу таких рад мають включатися теоретики та практики державного управління, юридичних та економічних наук, а також представники спілок, асоціацій, громадських організацій.

Робочим органом таких координаційних рад має бути не спеціально створена інституція, а структурний підрозділ відповідного міністерства. На нашу думку, доцільніше функції робочого органу такої координаційної ради делегувати підрозділу, що відповідає за організаційне забезпечення або за зв’язки із громадськістю. Положення про відповідну координаційну раду має розробити Кабінет Міністрів України (типове) та кожне з міністерств. При цьому до складу такої координаційної ради мають входити делегати від кожного регіону в якому представлена та чи інша профспілка, спілка, асоціація тощо, яка об’єднує працівників певної галузі економіки або діячів суспільно-політичної чи іншої сфери, регулювання якої входить до компетенції такого міністерства. Компетенція координаційної ради має зводитися не лише до прийняття формальних декларацій чи резолюцій, а до розробки пропозицій щодо вдосконалення законодавства, а також в її компетенції має бути громадський контроль за діяльністю міністерства чи відомства, зокрема такі ради повинні отримувати доступ до інформації стосовно витрат коштів та їх спрямуванням, ефективності діяльності окремих структурних підрозділів чи міністерства в цілому та стану реалізації державної політики.

В подальшому, повноваження таких координаційних рад слід розширити аж до вислови недовіри відповідному міністру чи іншому високопосадовцю. На сьогоднішній день низка таких координаційних рад вже існує, однак їх організаційно-правове забезпечення не відповідає вимогам реального розв’язання проблеми.

Окреме місце в системі вирішення конфліктів, що виникають з приводу реалізації адміністративної функції державного управління посідають інституційні та юридичні процедури подолання корупції. Корупція як явище, цілком об’єктивне, породжує конфлікт між чиновниками й громадянами. І конфлікт цей не можливо вирішити окремо від вирішення самої проблеми поширення корупції в органах державної влади. Боротьба, яку останнім часом активізували СБУ та органи прокуратури України із корупцією, дуже повільно але дає свої результати. Позбавлення системи державної влади від корупції в цілому є процесом дуже складним та витратним з точки зору як ресурсної бази так і часу, однак необхідним з точки зору підвищення ефективності функціонування органів державної влади.

Корупція це явище системне, а тому й методи боротьби мають бути системними. Окрім правоохоронних органів в цю боротьбу мають більш інтенсивно включатися інститути громадянського суспільства. На сьогоднішній день, саме завдяки суспільним об’єднанням, асоціаціям, громадським організаціям та рухам вдалося виявити та запобігти багатьом корупційним схемам. Однак процес активізації громадської позиції та громадських об’єднань ще не досяг свого апогею ефективності. Цілком зрозуміло, що проблема подолання корупції знаходиться в площинні нормативно-правового регулювання відповідальності за корупцію та процесуального порядку розгляду таких справ від порушення до ухвалення судового рішення. Відповідальність за корупцію має бути більш сувора і виходити далеко за межі суто майнової та умовного позбавлення чи обмеження волі. Пропонуємо значно посилити відповідальність за злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, передбачені Розділом 17 Кримінального кодексу України, зокрема застосовувати виключно реальне позбавлення волі та низку санкцій майнового характеру (конфіскація майна, штраф при чому в десятикратному розмірі незаконно отриманих матеріальних цінностей, позбавлення права обіймати посади) в більших розмірах ніж є на сьогодні до злочинів передбачених ст. ст. 364 Зловживання владою або службовим становищем, 366 Службове підроблення, 367 Службова недбалість, 368 Одержання хабара. Крім того, слід застосовувати солідарну відповідальність за корупційні діяння по всій вертикалі субординації в тому державному органу де вона була виявлена.

Також вважаємо за доцільне змінити порядок багатьох процедур, зокрема, реєстрації права власності на рухоме чи нерухоме майно, порядок отримання пільг як соціального так і податкового характеру тощо. Тобто усіх процедур які передбачають отримання особою певного виду благ чи певного виду пільг. Їх обтяжливість та довготривалість призводить до того, що фактично не можливо ані дотриматись строків, ані зібрати необхідну кількість документів. За таких умов чиновники, які безпосередньо відповідають за надання таких послуг створюють поряд із легальним порядком, порядок тіньовий. Який базується суто на відносинах купівлі-продажу. Тобто з’являються передумови для створення каналів корупції які відрізняються більшою ефективністю для споживача такої послуги, виходячи з критерію мінімізації витрат часу на її отримання. Тобто сама система створює умови для появи корупції.

Подолати корупцію можна не лише за рахунок зовнішнього впливу, а й за рахунок стимулюючих заходів спрямованих на підвищення рівня свідомості державних службовців та посилення їх громадянської позиції, а також шляхом додаткового матеріального стимулювання, тобто підвищення рівня заробітної плати. Виховання сумлінних громадян, які потім обійматимуть посади в органах державної влади має відбуватися в умовах позбавлення цих органів елементу «панібратства» та «кумівства», що отримали широкий розвиток за часів Радянського Союзу і продовжують своє існування разом із номенклатурним елементом, який залишився ще з радянських часів.

Нарешті перейдемо до розгляду шляхів подолання внутрішньо-організаційних конфліктів в державних установах, які з’являються внаслідок неефективного розподілу функціонального навантаження та непослідовного делегування повноважень і відповідальності між різними структурними підрозділами чи між різними інституціями у вертикалі виконавчої влади.

Більшість таких конфліктів виникають через непослідовний розподіл повноважень в установах та організаціях через створення структурних підрозділів, які за своєю суттю виконують подібну або навіть одну й ту ж функцію та їх забезпечення відповідним недосконалим штатним розписом, в якому функції багатьох спеціалістів дублюються, а механізм контролю настільки неефективний та обтяжливий, що замість виправлення помилок та корегування діяльності спричиняє лише надмірне навантаження та порушення цілісності процесу управління.

Окремої уваги заслуговує розгляд конфліктів пов’язаних із призначенням та зняття з посад голів місцевих державних адміністрацій. Суперечності пов’язані із зазначеною процедурою перебувають на перехресті адміністративних та політичних конфліктів.

Отже, законодавством, а саме ст. 8 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» визначена процедура згідно з якою голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України на строк повноважень Президента України [77].

Кандидатури на посади голів районних державних адміністрацій Прем'єр-міністру України вносяться головами відповідних обласних державних адміністрацій. На кожну посаду вноситься одна кандидатура.

Конституція України визначає, що Президент України призначає голів місцевих державних адміністрацій, тобто фактично формує регіональний рівень органів виконавчої влади. Крім того Президент України не відноситься до жодної з гілок влади виступаючи гарантом суверенітету та державності країни. При цьому Кабінет Міністрів України, лише опосередковано може приймати участь у формуванні зазначених органів шляхом представлення кандидатур Президенту, однак затвердити кандидатуру представлену Урядом є лише право а не обов’язок президента. В аспекті функціонального розподілу повноважень та сфер впливу така суперечність породжує адміністративний конфлікт, однак з точки зору розпорядженням адміністративним ресурсом та його використання в політичних цілях породжує відповідно конфлікт політичний.

Аналізуючи зазначений порядок призначення голів місцевих державних адміністрацій приходимо до чіткого розуміння, що і весь апарат місцевої державної адміністрації також знаходиться в розпорядженні Президента, оскільки призначається головою місцевої державної адміністрації. Тобто регіональна політика, на етапі планування відповідає тим критеріям та цілям, які встановлює Уряд, однак на етапі реалізація вона відчуває суттєву корекцію в бік інтересів Президента.

Згадана ситуація несе в собі певні ризики для системи державного управління. Так, якщо на політичній арені складеться ситуація, за якої Президент та Прем’єр-міністр належатимуть до різних політичних сил, або матимуть особистісне протистояння, існують ризики перенесення такого протистояння та політичного конфлікту на регіональний рівень. Прикладом може бути електоральне протистояння Ющенко-Тимошенко, саме через яке Ющенко фактично втратив довіру населення західних регіонів України.

При цьому ця гіпотетична ситуація нівелюється у випадку, коли Президент та Прем’єр-міністр належать до однієї політичної сили. Прикладом може служити сучасний тандем Президента та Прем’єр-Міністра Янукович-Азаров.

Оскільки, в разі його ескалації регіональна влада буде практично неспроможна ефективно управляти регіоном та регулювати соціально-економічний його розвиток, то може з’явитися криза суспільно-політична чи навіть соціально-економічна на рівні регіону, яка швидко отримує загальнодержавний масштаб, що призведе до загострення системної кризи влади.

За існуючих умов, тобто при легітимності означеної вище норми найбільш ефективним заходом подолання зазначених конфліктних ситуацій буде обрання Президента та призначення Прем’єр-міністром представників однієї політичної сили. Однак практичне втілення цього сприятиме узурпації влади, і може призвести до негативних наслідків іншого порядку - загостренню суспільно-політичної боротьби та соціально-економічного протистояння регіональних еліт.

Отже вважаємо за доцільно змінити зазначену вище норму шляхом позбавлення Президента права призначати голів місцевих державних адміністрацій наділивши його при цьому правом усунення їх з посади. Це певною мірою суперечить теоретико-методологічним засадам теорії управління, оскільки за загальним правилом знімати з посади має той хто призначає, однак описана нами ситуація виходить за рамки суто управлінської, вона знаходиться скоріше в політико-адміністративній площині, а тому запропонований нами варіант є цілком виправданим.

Крім того, зняття з посади Президентом можна розглядати як певний вид конституційної відповідальності голів місцевих державних адміністрацій, що сприятиме розуміння ними виключної важливості та необхідності сумлінно дотримуватися конституції та законів України й протистояти проявам корупції.

Більш складними, з точки зору вирішення чи подолання негативних наслідків, є конфлікти політичні. В разі конфліктів адміністративних цілі органів державного управління зрозумілі та чітко визначені, а отже їх можна корегувати або віднайти компромісне рішення без великих витрат часу. Якщо ж конфлікт політичний, то інтереси та цілі конфліктуючих сторін визначити важко, а отже важко віднайти компромісне рішення чи хоча б точки перетину інтересів. За таких умов вирішення політичних конфліктів є процесом довготривалим, а наслідки до яких такий конфлікт може призвести, навіть на етапі спаду активності політичних супротивників, виходять далеко за межі сфери політичних відносин.

Що стосується юридичних процедур вирішення таких конфліктів, то слід звернути увагу перш за все на процедур легітимізації політичних партій та блоків, а також більш чітке регулювання процедури виборів до всіх інституцій представницької демократії та Президента України. Зокрема ми пропонуємо наступне:

– усунути всі суперечності та неточності законодавства про вибори, що можна зробити шляхом створення відповідного комітету Верховної Ради, який має чітко визначити масив норм стосовно планування, організації, проведення виборів, підрахунку голосів та оприлюднення результатів. Всі зазначені норми мають бути кодифіковані у Виборчому кодексі України, що ускладнить процедуру кон’юнктурної зміни нормативно-правового закріплення ряду окремих ключових етапів процесу виборів (реєстрація кандидатів, підрахунок голосів тощо);

– запровадити мажоритарну систему для місцевих виборів із закріпленням механізму відкликання депутата відповідної ради як елемента конституційної відповідальності;

– запровадити інститут відкликання народного депутата обраного за мажоритарною системою до Верховної Ради України, (що правда цей елемент можна буде впровадити лише після чергових виборів, оскільки нинішній склад Верховної Ради сформований за пропорційною системою);

– запровадити чіткі механізми відповідальності учасників політичних процесів;

– ускладнити процедуру переходу депутатів всіх рівнів від однієї фракції до іншої протягом одного строку повноважень.

Вище ми перелічили лише напрямки вдосконалення юридичних процедур в системі виборчих відносин, оскільки саме вибори є ключовим елементом в політичній боротьбі, а невизначеність та недосконалість цього процесу породжує потужні та всеосяжні політичні конфлікти які призводять до негативних наслідків соціально-економічного характеру в умовах країни в цілому.

Крім того це сприятиме подоланню конфліктів що виникають при реалізації політичних функцій державної влади пов’язані із протидією влади та опозиції на рівні боротьби інтересів еліт.

Однак слід зауважити, що вирішення політичних конфліктів не можливо лише за рахунок зміни інституціонального чи організаційно-правового аспекту політичних відносин. Слід звернути увагу також на посилення ролі громадськості у процесі подолання політичних конфліктів. Мається на увазі розвиток інститутів безпосередньої демократії, які знімають політичне напруження між інститутами представницької демократії, однак розвиток яких можливий лише за умов високої громадянської позиції населення та усвідомлення своєї визначальної ролі в політичному процесі. Необхідною передумовою розвитку інститутів безпосередньої демократії є горизонтальна інтеграція населення територіальної громади, яка обумовлена не лише економічними, політичними і правовими чинниками, що впливають на розвиток муніципальної демократії, але й інтересами міжособової взаємодії індивідів. В рамках цих зв'язків приводиться в дію механізм реалізації права на самоврядування. На муніципальному рівні зважаючи на єдність і спільність інтересів і потреб, виникають стосунки, що обумовлюють включення населення в муніципальний управлінський процес шляхом найрізноманітніших форм.

Оскільки громадянське суспільство ґрунтується на самоорганізації соціально-економічних і політичних відносин, що функціонують в правовому режимі соціальної справедливості, можна зробити висновок про необхідність їх розвитку з урахуванням приватних і публічних інтересів на основі розвинених форм самоорганізації населення. Вони мають бути відносно незалежні від держави: лише за цієї умови можливий їх активний розвиток. На розвиток демократії істотно впливають соціально-економічні чинники, головним серед яких - економічна самоорганізація населення. Необхідно по іншому оцінити і забезпечити розвиток відносин власності, що дають основу для розвитку демократії на загальнодержавному та регіональному рівні, визначити найбільш оптимальне поєднання приватних і суспільних інтересів. Найважливішою умовою фактичного втілення демократії є усвідомлення кожним членом територіальної громади своєї причетності до політичних процесів як на рівні регіону так і на рівні країни в цілому. Це обумовлює необхідність подолання дисбалансу між суспільним і приватним інтересами в розвитку політичних процесів, не абсолютизуючи окремі форми відносин, а оптимально поєднуючи їх. Це досягається через індивідуальні і колективні форми активності територіальної громади, наприклад, місцеві референдуми, загальні збори, народні обговорення проектів нормативних правових актів тощо.

Таким чином, подолання конфліктів пов’язаних із реалізацією органами державної влади адміністративних та політичних функцій та мінімізація їх негативних наслідків має зводитися до переосмислення самої парадигми управління конфліктами. Вважаємо, що акцент треба зробити на максимально ефективне використання конструктивної функції конфлікту та пошуку причин що породжують конфлікт і в першу чергу подолання саме їх. До того ж адміністративні конфлікти мають вирішуватися в комплексі із проблемами забезпечення належного функціонування органів державної служби, а політичні - в комплексі з проблемами становлення інститутів громадянського суспільства та розвитком демократичних процесів в країні.

Аналіз сучасного стану розвитку конфліктів в державному управлінні пов'язаних із реалізацією органами державної влади адміністративних та політичних функцій дав змогу зробити наступні висновки:

. Сучасна практика врегулювання політичних конфліктів в системі державного управління виробила такі шляхи стабілізації системи, які дозволяють попереджувати політичні конфлікти: соціальне маневрування, політичне маневрування, політичне маніпулювання, інтеграція контр еліти, послаблення «системної опозиції». При цьому кожен з запропонованих шляхів відрізняється властивих лише їм набором механізмів та інструментів врегулювання конфліктів між учасниками політичних процесів, зокрема в процесі вибрів.

. Визначено, що основними підходами для врегулювання конфліктів пов’язаних із реалізацією органами державного управління політичних функцій є: морально-правовий (нормативний), силовий, реалістичний, ідеалістичний, компромісний, консенсусний, інтегративний. На відміну від політичних інструментарій методологічна база вирішення адміністративних конфліктів має в своєму розпорядження лише такі підходи як: нормативний, реалістичний, компромісний, консенсусний. Суть відмінності шляхів вирішення політичних та адміністративних конфліктів полягає в тому, що адміністративні конфлікти в основному вирішуються за рахунок внесення зміно до нормативно-правової бази, з огляду на імперативний характер відносин з приводу реалізації адміністративної функції державного управління.

. Запропоновано інституційні та юридичні інструменти врегулювання конфліктів як адміністративних, так і політичних, спрямовані перш за все на усунення причини виникнення конфлікту, а вже потім на подолання їх наслідків. При цьому, вважаємо, що вирішення політичних та адміністративних конфліктів в системі державного управління буде найбільш ефективним з урахуванням одночасного переосмислення самої парадигми організації політичного процесу в бік підсилення ролі інститутів громадянського суспільства, правової свідомості та громадянської позиції безпосередніх відносин з приводу реалізації органами державної влади їх політичних та адміністративних функцій.

# ВИСНОВКИ

Аналіз конфліктних ситуацій та конфліктів у системі державного управління, причин і факторів, що їх спричиняють та практики вирішення різних видів конфліктів дають змогу зробити наступні висновки:

. Визначена сутність та природа конфлікту, причини їх виникнення процес розвитку. Було уточнення поняття конфлікту в системі державного управління, під яким розуміється відносини сторін з приводу врегулювання соціально-економічних чи суспільно-політичних суперечностей або стосовно досягнення певних цілей. Конфлікти в системі державного управління, які витікають з реалізації органами державної влади своїх адміністративних та політичних функцій несуть в собі ризики дестабілізації суспільно-політичних та соціально-економічних відносин в країні, призводять до порушення рівноваги соціальної сфери.

. Визначені особливості конфлікту у системі державного управління до яких зокрема відноситься: специфічне коло учасників конфлікту, а саме суб’єкти політичних відносин та органи державного управління; імперативний характер відносин в системі державного управління, що обумовлює особливості протікання таких конфліктів; системний характер; втягнення в конфлікт крім безпосередніх учасників окремі соціальні групи; наслідки таких конфліктів невідворотно призводять до негативних змін соціально-економічної ситуації чи порушення політичної стабільності.

. Визначена сутність конфліктів які виникають внаслідок реалізації органами державної влади адміністративної функцій державного управління. Серед таких конфліктів найбільш часто зустрічаються конфлікти між: державно-адміністративними структурами й підприємствами державного й приватного секторів; державними органами й іншими організаційно оформленими ланками управління чи організації суспільства; державою й населенням; чиновниками й громадянами; внутрішньо організаційні конфлікти в державних установах; державними органами центрального, регіонального й місцевого рівнів. Головна відмінна риса таких конфліктів полягає в тому, що відносини з приводу реалізації адміністративної функції державного управління регулюються імперативними методами, а отже такі конфлікти частіше за все вирішуються зміною порядків здійснення окремих процедур та їх нормативне закріплення. Що стосується конфліктів де другою стороною виступають не органи державної влади, то тут головною їх особливістю є те, що вирішення таких конфліктів знаходиться суто в правовій площині.

. Визначено особливості конфліктів, що виникають при реалізації політичних функцій державної влади. Такі конфлікти частіше за все пов’язані із боротьбою між різними політичними елітами та виразниками економічних інтересів різних груп з приводу заволодіння реальним впливом на політичні процеси в суспільстві та доступ до важелів державного управління, тобто до вищих державних посад. Крім того політичні конфлікти проявляються в боротьби влади та опозиції, а також в протистоянні різних гілок влади з метою встановлення більш широких контрольних функцій та підпорядкуванні більшої кількості органів державного управління стратегічного спрямування.

. Визначені способи та форми розв’язання конфліктів у державному управлінні. Зокрема політичні конфлікти можуть бути врегульовані шляхом: соціального маневрування, політичного маневрування, політичного маніпулювання, інтеграції контреліти, послаблення «системної опозиції». При цьому основними підходами щодо врегулювання конфліктів пов’язаних із реалізацією органами державного управління адміністративних та політичних функцій є: нормативний, силовий, реалістичний, ідеалістичний, компромісний, консенсусний, інтегративний. При цьому по відношенню до адміністративних конфліктів не можуть бути застосовані силовий, ідеалістичний, інтегративний підходи.

. Визначені напрямки удосконалення інституційних та юридичних процедур як інструментів урегулювання конфліктів. Запропоновано низку інструментів врегулювання адміністративних і політичних конфліктів в системі державного управління. Перш за все, слід завернути увагу на врегулювання конфліктів між органами державної влади та приватним сектором, для цього пропонується зокрема: вдосконалити податкове законодавство, створити координаційну раду з питань політики врегулювання підприємницької діяльності, яка б надавала конкретні пропозиції Уряду щодо вдосконалення господарського законодавства України. В аспекті адміністративних конфліктів між органами державної влади та громадськими організаціями, асоціаціями спілками та іншими інститутами громадянського суспільства пропонується: створити координаційні ради при кожному міністерстві, яка б складалася з представників відповідної галузі економіки кожного регіону; наділити функціями виконавчого органу такої ради структурний підрозділ міністерств чи відомств, який відповідає або за зв’язки з громадськістю, або за організацію роботи цього органу в цілому; надання резолюціям таких рад форми пропозицій та подань до відповідного галузевого міністерства спрямованих на вдосконалення законодавства; наділення таких рад функціями громадського контролю. Що стосується внутрішньо-організаційних конфліктів та конфліктів субординації інститутів державного управління пропонується внести зміни до законодавства щодо порядку призначення та зняття з посади голів місцевих державних адміністрацій. Зокрема пропонується наділення повноваженнями по призначенню голів Прем’єр-міністра, а повноваженнями щодо їх зняття з посади Президента України, що створить ефективний механізм регулювання та контролю за реалізацією засад регіональної політики. В аспекті подолання конфліктів між чиновниками та громадянами пропонується посилення відповідальності за корупційні діяння, впровадження солідарної відповідальності по всій вертикалі субординація в органі державної влади де виявлені корупційні схеми, посилення громадського контролю та активізації діяльності інститутів громадянського суспільства. Що стосується вирішення політичних конфліктів та подолання конфронтації між політичними елітами пропонується змінити систему виборів до представницьких органів влади з метою недопущення до участі в таких процесах суто формальних технічних політичних утворень. Зокрема пропонується підвищити виборчий поріг до 7%, впровадити конституційну відповідальність у вигляді інституту відкликання депутатів обраних на мажоритарній основі, впровадження заборони зміни депутатом політичної фракції протягом одного скликання.

На нашу думку аналіз існуючих конфліктів в системі державного управління пов’язаних із реалізацією органами державної влади адміністративних та політичних функцій та запропоновані напрямки їх подолання за умови їх реалізації значно посилять спроможність організаційно-правової та суспільно-політичної складової цієї системи протистояти проявам кризових явищ. Головною метою в управлінні зазначеними конфліктами має стати не стільки їх усунення скільки використання їх конструктивної функції з метою посилення політичної та соціальної стабільності країни та покращення її соціально-економічного розвитку.

# СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

. 240 днів діяльності влади в новому форматі: оцінка неурядових аналітичних центрів // Національна безпека і оборона. - 2007. - №3. - С.4-11.

. Авксентьев В. А. Этнические конфликты /А. В. Авксентьев//Социологические исследования. - 1996. -№ 12. - С. 43-49.

. Административное право Украины. - 2-е изд., перераб. и доп. Учебник для студентов высш. учеб, заведений юрид. спец./ Ю.П. Битяк, В.В. Богуцкий, В.Н. Гаращук и др.; Под ред. проф. Ю.П. Битяка. - Харьков: Право, 2003. - 576 с.

. Административное право. Душакова Л.А., Чепурнова Н.М.: учебно-методический комплекс. - М.: ЕАОИ, 2008 - 371 с.

. Административное право. Звоненко Д.П, Малумов А.Ю, Малумов Г.Ю. - М.: Юстицинформ, 2007. - 416 с.

. Административное право. Под ред. Попова Л.Л. 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Юристъ, 2005. - 703 с.

. Административное право. Общая и Особенная часть: курс лекций. Бородин С.С., Громыко С.С. - СПб.: ГУАП, 2007. - 432 с.

. Алмонд Г., Верба С. Гражданская культура и стабильность демократии// Полис. - 1992.- №4

. Андреев В. И. Конфликтология (Искусство спора, ведення переговоров, разрешенияконфликтов) /В. И. Андреев. -М.: Народное образование, 1995. - 128 с.

. Анцупов А. Я., Шипилов А. И. Структура конфликта // Конфликтология - М.: ЮНИТИ, 1999. - С. 239. - 551 с. - 10000 экз. - ISBN 5-238-00062-6.

. Архів Верховної Ради України. - Ф. 1. - Оп. 16. - Спр. 5467б. - Арк. 1-53.

. Архів Верховної Ради України. - Ф. 1. - Оп. 35. - Спр. 134.

. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций / Атаманчук Г.В. - М.: Юридическая литература, 1997. - 400 с.

. Бандурка О. М. Влада в Україні на зламі другого і третього тисячоліть / О. М. Бандурка, В. А. Греченко. - Харків: УВС, 2000.- 303 с.

. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: Учебник для вузов. - 3-е изд., пересмотр, и доп. - М.: Норма, 2007. - 816 с.

. Бойко В. В., Ковальов А. Г., Панфьоров В. М. Соціально-психологічний клімат колективу й особистість. М.: Думка, 1983. 207 с.

. Бурдье П. Социолог под вопросом. Интервью с P. Thuillier / П. Бурдье // Социологическиеисследования. - 2003. -№ 8. - С. 104-113.

. Ващенко К.О., Корнієнко В.О. Політологія для вчителя. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://posibnyky.vntu.edu.ua/politolog/194..htm

. Вибори-2006: умови, суб’єкти, наслідки. Аналітична доповідь Центру Разумкова. - Національна безпека і оборона, 2005, №10, с.16.

. Виступ голови ЦВК І. Ємця при відкритті першої сесії Верховної Ради України 11 травня 1994 р. // Голос України. - 1994. - 13 травня.

. Влада в Україні на зламі другого і третього тисячоліть: Монографія. - Харків: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. - 304 с.

. Глухова А. В. Политические конфликты: основания, типология, динамика (теоретико-методологический анализ) / А. В. Глухова. - М.: Едиториал УРСС, 2000. -280 с.

. Государственное управление: основы, теории и организации: под ред. В.А. Козбаненко. - М.: «Статут». - 2002. - 366 с.

. Гришина Н. В. Психологаяюнфликга/Н. В. Гришина. - СПб.: Питер, 2000. - 464 с.

. Гусарєв С.Д., Тихомиров О.Д. Юридична деонтологія: навчальний посібник. - К.: Знання, 2005.- 655 c.

. Давлетчина С. Б. Конфликтология: Учеб. пособие. - Улан-Уде: Изд-во ВСГТУ, 2005. - C. 126.

. Дарендорф Р. Злементьі теории социального конфликта / Р. Дарендорф // Социологическиеисследования. - 1994. -№ 5. - С. 142-147.

. Дарендорф Р. Современньш социальный конфликт. Очерк политической свободы /Р. Дарендорф; [пер. С нем.]. -М.: РОССПЗН, 2002. - 288 с.

. Державне управління в Україні. (Навчальний посібник) / за заг. ред. В.Б. Авер’янова. - К.: Юрінком Інтер, 1999. - 265 с.

. Державне управління: Словник-довідник / [В.Д.Бакуменко, Д.О.Безносенко, І.М.Варвар, В.М.Князєв та ін. ]; за заг. ред. В.М.Князев, В.Д.Бакуленка. - К.: Вид-во УАДУ, 2002 - 228с.

. Держалюк О. М. Політичний конфлікт як фактор внутрішньої загрози національній безпеці // Стратегічні пріоритети. - № 1. - 2006. http://old.niss.gov.ua/Strateg\_pr/1/1-5.pdf

. Донцов А. И., Полозова Т. А. Проблема конфликта в западной социальной психологи // Психологический журнал. - 1980. - Т.1; 6. - С. 120.

. Думки голів Парламенту попередніх скликань // Національна безпека. - 2003. - №2 (38). - С. 30-35.

. Ершов А. А. Личность и коллектив. - Л.: Знание, 1976. - С. 40.

. Ємельяненко Л. М., Петюх В. М., Торгова Л.В., Гриненко А.М. Навч. посіб. - К.: КНЕУ, 2003. - 315 с.

. Журавський В. С. Принципи формування та термін повноважень палат двопалатного парламенту / В. С. Журавський // Правова держава. - 2001. - Вип. 12. - 175 с.

. Зайцев А. К. Социальный конфликт. - изд. 2-е / А. К. Зайцев. -М.: Academia, 2001. - 464 с.

. Запрудский Ю. Г. Социальний конфликт (политологический анализ). - Ростов-на-Дону, 1992. - С. 9-39.

. Запрудський Ю. Г. Внутри конфликта // Социс. - 1993. - № 7. - С. 51.

. Запрудський Ю. Г. Внутри конфликта // Социс. - 1993. - № 7. - С. 51.

. Зубок Ю. А. Конфликты // Знание. Понимание. Умение. - 2005. - № 2. - С. 179-182.

. Каневський О. Принципи розподілу влади в механізмі сучасної демократичної держави / О. Каневський. - Севастополь: Вид-во СевДПУ, 1999. - 47 с.

. Картунов О. В. Анатомія політичних конфліктів / О. В. Картунов, О. Маруховська//Віче. - 2001. -№ 11. -С. 155-159.

. Картунов О. В. Концепции прав человека этнонациональных меншинств: от конфликта к компромису / О. В. Картунов // Политический менеджмент. - 2005. -№2. -С. 3-23.

. Картунов О., Маруховська О. І спокій тільки сниться // Політичний менеджмент - 2003. - д№ 1 - С. 109.

. Картунов О., Маруховська О. І спокій тільки сниться // Політичний менеджмент - 2003. - № 1 - С. 102-109.

. Козер Льюис Функции социального конфликта / Пер. с англ. О. Назаровой; Под общ. ред. Л. Г. Ионина. - М.: Идея-Пресс, 2000. - С. 41-42.

. Конфликты в сфере государственного управления.: [Электронный ресурс] Портал управления МГУ. - Режим доступа: http://www.bigmanage.com/?p=197

. Конфлікти в державно-адміністративній сфері [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://refs.co.ua/61884-Konflikty\_v\_gosudarstvenno\_administrativnoiy\_sfere.html

. Конфліктологія / За ред. професорів Л. М. Герасіної та М. І. Панова. - Харків: Право, 2002. - С. 112.

. Конфліктологія / За ред. професорів Л. М. Герасіної та М. І. Панова. - Харків: Право, 2002. - С. 112-119.

. Концептуальні засади взаємодії політики й управління: навч. посіб. / авт. кол.: Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валевський та ін.; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова, В. В. Голубь, В. М. Козакова. - К.: НАДУ, 2010. - 300 с.

. Концептуальні засади взаємодії політики й управління: навч. посіб. / авт. кол.: Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валевський та ін.; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова, В. В. Голубь, В. М. Козакова. - К.: НАДУ, 2010. - 300 с.

. Котигоренко В. Причинність етноконфліктів: впливи глобалізації / В. Котигоренко // Політична думка. - 2002. - № 1. - С. 97-113.

. Котигоренко В. Сучасні концепції конфлікту як суспільного явища // Людина і політика. -2002. - № 3(21). - С. 75-87.

. Котигоренко В. Сучасні концепції конфлікту як суспільного явища / В. Котигоренко // Людина і політика. - 2002. - № 3. - С.75-87.

. Кремень В. Г. Україна: альтернативи поступу (критика історичного досвіду) / В. Г. Кремень, Д. В. Табачник, В. М. Ткаченко. - К.: АКС -ЦККАІМЕ, 1996. - 793 с.

. Литвин В. М. Сучасна Україна у дзеркалі суспільно-політичних конфліктів // Урядовий кур’єр. - 2002. - 23 листоп. (№ 219). - С. 8.

. Лукашевич М. П., Туленков М. В. Соціологія: загальний курс. - К.: Каравела, 2006.- 408 c.

. Макарычев А.С. Стабильность и нестабильность при демократии: методологические подходы и оценки// Полис. - 1998. - №13

. Малый энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона/ В современной орфографии. - Петербург: Издательское общество "Ф.А. Брокгауз - И.А. Ефрон", 1907-1909 // [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://slovari.yandex.ru/~книги/Брокгауз%20и%20Ефрон

. Мерлин В. С. Структура личности: характер, способности, самосознание: Учеб. пособие. - Пермь: ПГПИ, 1990. - С. 102.

. Мороз О. У складних умовах домінувала тенденція зростання кількісних та якісних показників роботи парламенту: тези доповіді Голови Верховної XIII скликання про стан законодавчої бази в Україні / О. Мороз // Голос України. - 1998. - 14 травня.

. Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління: навч. посібник / Нижник Н.Р., Машков О.А. - К.: Видавництво УАДУ, 1998. - 160 с.

. Основні проблеми впровадження інституту державних секретарів в Україні // Аналітичні записки щодо проблем і подій суспільного розвитку. - [Електронний ресурс]: Національний інститут стратегічних досліджень. - Режим доступу: http://old.niss.gov.ua/Monitor/Monitor\_4/02.htm

. Парламент в Україні: тенденції та проблеми становлення (аналітична доповідь Центру Разумкова) // Національна безпека. - 2003. - № 2 (38). - С. 2-30.

. Пахомова Т. І. Щодо механізмів управління кризами суспільного розвитку в системі державного управління. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2008-4/R\_2/09ptisdu.pdf

. Перебенесюк В. П. Соціальні конфлікти в Україні: потенціал, сфери розгортання, проблеми розв’язання (громадська думка молоді). - 1994. - Вип. 31. - С. 6. - (Сер. «Наукові доповіді»).

. Політична система сучасної України: особливості становлення, тенденції розвитку / під ред.: Ф. М. Рудич та ін. - К.: Парламент. вид-во, 1998. - С. 169.

. Політична система сучасної України: особливості становлення, тенденції розвитку / Редкол.: Ф. М. Рудич та ін. - К.: Парламент. вид-во, 1998. - С. 169-174.

. Політичний енциклопедичний словник / За ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна. - К., 1997. - С. 173.

. Політичні конфлікти [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://lib.mdpu.org.ua/e-book/politologiya/eBook/modul\_2/tema17.htm

. Політичні партії: соціологічне дослідження. - Національна безпека і оборона, №3, 2005, с.14.

. Полякова Л. Аспекти взаємодії Президента України і Верховної Ради. Спроба посилення президентської влади (1994-2004) // Схід. - № 5 (105). - 2010.

. Полякова Л. І. Початок сучасного державотворення та основні моменти розвитку органів виконавчої влади в незалежній Україні (1991-1999 рр.) / Л. І. Полякова // Схід. - 2010. - №1 (101). - С. 79-83.

. Прес-конференція Леоніда Кравчука // Урядовий кур'єр. - 1994. - 21 травня.

. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV // Відомості Верховної Ради. - 1999. - № 20-21. - ст.190

. Регіональний вимір політичного процесу в Україні у 2007 році: Матеріали міжрегіональної науково-практичної конференції (Львів, 10 листопада 2007 року) / Укл. Романюк А.С., Скочиляс Л.С., Шиманова О.В. - Львів: Генеза-ЦПД, 2007. - 132 с.

. Резолюція Європейського парламенту №1138 від 6 квітня 2006р. стосовно парламентських виборів в Україні (неофіційний переклад) - Офіційний сайт Міністерства закордонних справ України; http://www.mfa.gov.ua

. Результати референдуму 16 квітня 2000 року [Електронний ресурс]. - режим доступу: www.cvk.gov.ua/ows-doc/doc-ref/rez.htm.

. Саламатов В. П. Конфліктологічний моніторинг як інформаційно-аналітична система / В. П. Саламатов // Вісник ЖДУ - 1997. - № 2. - С. 64-70.

. Скакунов Э.И. Методологические проблемы исследования политической стабильности//Междунар исследования. 1992. № 6. С. 35-36.

. Скрипнюк О. Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики. До 10 річчя незалежності України: [монографія] / О. Скрипнюк. - К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2000. - 600 с.

. Соотл Г. Революция и конфликты в жизни общества: модели развития. - Таллінн: Сокала, 1990. - С. 94.

. Сперанский В. И. Конфликт: сущность и особенности его проявления // Соц.-полит. журн. -1993. - № 5. - С. 155.

. Станкевич І.П. Політичний конфлікт та технологія його запобігання / Станкевич І.П. // Вісник Київ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка. Серія: Філософія. Політологія. - 2007. - Вип. 87 - 88. - С. 70-73.

. Станкевич І.П. Шляхи та способи розв’язання політичних конфліктів / Станкевич І.П. // Вісник Київ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка. Серія: Філософія. Політологія. - 2007. - Вип. 87 - 88. - С. 128-132.

. Статус опозиції: вітчизняний та зарубіжний досвід, рекомендації: Інформаційно-аналітичне дослідження. - К.: Лабораторія законодавчих ініціатив - 2006. - 32 с.

. Сурмин Ю. П. Теория систем и системный анализ: Учеб. Пособие. - К.: МАУП, 2003. - 368с.

. Ткач А. Політологія психологія комунікації // Освіта регіону - 2011. - №4. - С. 123.

. Тодыка Ю. Н. Президент Украины: конституционно-правовой статус / Ю. Н. Тодыка, В. Д. Яворский. - Харьков: Факт, 1999. - 255 с.

. Уткін О. І. Соціально-політична стабільність у регіоні: етнополітичні та міжконфесійні чинники /О. І. Уткін. -К.: НІСД, 1998. -Вип. 3. - 132 с.

. Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетили и путь к процветанию. - М.: АСТ:АСТ Москва: Хранитель, 2006. - 730с.

. Шаповал В. М. Парламентаризм і законодавчий процес в Україні / В. М. Шаповал, В. І. Борденюк, Г. С. Журавльова. - К., 2000. - 214 с.

. Шаран П. Сравнительная политология. М., 1992. Ч. 2 С. 24.

. Шубін С. П. Політичний конфлікт і безпека держави: [монографія] / С. П. Шубін. -Миколаїв: МДУ імені В. О. Сухомлинського, 2008. - 88 с.

. Шубін С. П. Політичний маркетинговий аналіз сутності сучасного соціально-політичного конфлікту в державі // Теорія та практика державного управління. - 2010. - Вип. 1 (32). - С.114-122.

. Юридическая конфликтология: под ред. В.Н.Кудрявцева - М.: Изд-во ИГиП РАН, 1995. - 316 c.

. Якименко Ю., Литвиненко О. Політичні партії за рік до виборів: майбутнє, що починається сьогодні. - Національна безпека і оборона, 2005, №3, с.5-9.

. Jaworsky J. Ukraine. Stability and Instability. - McNair Paper 42, INNS, August, 1995.

. Zimmerman E. Government Stability in Six European Countries During the World Economic Crisis of the 1930: Some Preliminary Considerations// European Journal of Political Research. - 1987.- Vol.15, №1.