

Причини та структура конфліктів у системі місцевого самоврядування

А.І. Мамедова
асистент кафедри
господарського,
цивільного та трудового
права,
Маріупольський
державний університет

У статті розглянуто структуру конфліктів у системі місцевого самоврядування; специфіку конфліктів, що розкривається через причини їх виникнення, зміст. Визначено основні стратегії поведінки в конфліктних ситуаціях; найбільш вдалі стратегії для розв'язання конфлікту за участю органів місцевого самоврядування.

В статье рассмотрена структура конфликтов в системе местного самоуправления; специфика конфликтов, которая раскрывается через причины их возникновения, содержание. Определены основные стратегии поведения в конфликтной ситуации; наиболее удачные стратегии для разрешения конфликта при участии органов местного самоуправления.

The paper describes the structure of conflict in the system of local government. The paper examines in detail the specifics of conflicts, which is revealed in the cause, the content and structure. An important research question in the article is the source of conflict and the causes of the conflict. In addition, the article describes the basic strategies of behavior in conflict situations, where there are the most successful in resolving the conflict with the participation of local governments.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, механізми впливу, джерело конфліктів, причини конфліктів, структура конфліктів, конфліктогенність, політизація, інституційні протиріччя, сторони конфлікту, стратегії поведінки, вирішення конфлікту.*

Постановка проблеми

Сучасний процес розвитку місцевого самоврядування в Україні розвивається в умовах підвищеного соціального напруження, що пов'язано з недосконалістю чинного законодавства: відсутністю чіткого розмежування повноважень і функцій між органами державної влади та місцевого самоврядування, ігноруванням думки територіальної громади з вирішення болючих питань місцевого значення, фактичним відстороненням громадян від впливу на вирішення поточних справ, відсутністю суттєвих інструментів контролю за владою тощо. Нинішня система місцевого самоврядування в Україні, на думку багатьох учених і практиків, є джерелом постійних конфліктів на рівні місцевих громад і регіонів. Значний негативний вплив на конфліктний характер відносин на місцевому рівні справляє також загальний низький рівень правової культури. Це

зумовлює необхідність конституювання такого явища, як конфлікти, на рівні місцевого самоврядування.

Соціальні конфлікти відрізняються багатоманітністю, оскільки кожен з них є по своєму унікальним, неповторним за причинами виникнення, формами взаємодії двох або більше сторін, за закінченням і наслідками. Разом з тим, використовуючи досвід попередніх досліджень цього явища, можна знайти спільні риси, зокрема, у тому, що їм передують відповідні умови та причини, вони мають відповідну структуру та динаміку, можна визначити певні шляхи їх розв'язання та запобігання. Це стосується й конфліктів у системі місцевого самоврядування, але, як і будь-які інші конфлікти (конституційні, міжнародні, екологічні, адміністративні тощо), вони мають свою специфіку, що розкривається через причини їх виникнення, зміст, структуру.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Деякі питання причин виникнення конфліктів у системі місцевого самоврядування досліджували А. Ішмуратов, Л. Буняк, А. Аваков, Е. Гурвіцов, Р. Боделан.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми

Аналіз причин виникнення та розвитку конфліктів у системі місцевого самоврядування має суттєве значення для розуміння характеру конфліктів, прогнозування динаміки їх розвитку. Таким чином, проблема вироблення механізмів здійснення впливу на конфлікти в системі місцевого самоврядування, шляхів запобігання їм, способів збільшення їх позитивного впливу на розвиток муніципального процесу та зменшення негативних наслідків є, безумовно, актуальною.

Формулювання цілей статті

Мета статті полягає у виявленні причин виникнення конфліктів у системі місцевого самоврядування та уточненні структури цих конфліктів.

Виклад основного матеріалу дослідження

Джерелом конфліктів у системі місцевого самоврядування є конституційна конфліктність в українському суспільстві, яка характеризується загальними детермінантами: слабкою політичною структурованістю українського соціуму та недостатньо високим рівнем його конституційної культури; відсутністю консолідуючої суспільство ідеології та ефективної програми розвитку країни; неякісним правовим регулюванням конституційних відносин; суперечністю в законодавстві; відставанням процесуальних конституційно-правових норм від матеріальних; хронічним втручанням одних органів влади в компетенцію інших, перевищенням повноважень; суперечливим тлумаченням різними гілками влади конституційних норм; відсутністю у владних структур на загальнодержавному та місцевому рівнях належного досвіду вирішення в режимі консенсусу

складних питань державотворення; відсутністю організаційно-правових механізмів розв'язання конфліктів між різними суб'єктами конституційно-правових відносин [1, с. 117-118].

Виникнення конфліктів у системі місцевого самоврядування передусім зумовлює неякісне законодавство. Так, уже в перші роки незалежності в Україні процес створення місцевого самоврядування не був позбавлений конфліктогенності (Верховна Рада, як за старих радянських підходів, хотіла мати власну вертикаль в особі місцевих рад та їхніх виконавчих органів). Практика проведення місцевих виборів 2006 р. показала, що введення пропорційної виборчої системи (окрім сільських і селищних рад) призвело до того, що робота у багатьох місцевих радах була не тільки нестабільною, а й нерідко непередбачуваною (коли більшість депутатів ради належала до фракції однієї політичної партії, а голова був представником іншої).

Конфлікти можуть виникнути не тільки у зв'язку з неякісними нормативно-правовими актами, а й через відсутність законодавства, яке регулює відповідний блок відносин у сфері народовладдя, наприклад, законодавство щодо мітингів, демонстрацій, місцевих референдумів.

Причинами конфліктів у системі місцевого самоврядування є інституційні протиріччя між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями: майже повна тотожність функцій і повноважень органів різних рівнів є рудиментом радянського типу влади, який усе ще залишається в законодавстві України. Наочно цей конфлікт виявляється в нераціональному розподілі повноважень між органами місцевого самоврядування регіонального рівня та органами виконавчої влади, що закріплено нормами чинної Конституції та законами України. Хоча повноваження між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями розмежовано відповідно до положень чинних законів України

«Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації», на практиці відбувається різне тлумачення норм цих законів та «перетягування» повноважень, що призводить до конкуренції компетенційних повноважень вказаних органів, невиправданого втручання органів виконавчої влади у сферу діяльності місцевого самоврядування, дублювання, неузгодженого й паралельного вирішення питань місцевого значення.

Недосконалість міжбюджетних відносин та відсутність гарантованих і стабільних джерел формування місцевих бюджетів є також причиною загострення конфліктних ситуацій під час розподілу та перерозподілу бюджетних коштів.

До причин вказаних конфліктів також слід віднести політизацію місцевих рад (у тому числі за рахунок поширення практики зрошування місцевої партійної еліти з представниками місцевої бізнес-еліти, що сприяє реалізації приватних господарських інтересів останніх у процесі розподілу та використання місцевих ресурсів). Разом із цим політизація («партизація») місцевої влади, хронічне протистояння на цій основі між депутатами місцевих рад і представниками власних інтересів заважають повсякденній роботі щодо вирішення нагальних життєвих проблем розвитку громади, а отже, поступово знищують довіру населення до місцевої влади та тих рішень, які приймаються під тиском політичної доцільності.

Як причини конфліктів також слід визначити й відсутність реальних механізмів забезпечення активної участі населення у здійсненні місцевого самоврядування, насамперед, дієвих механізмів контролю за результатами діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, незадовільну взаємодію між посадовими особами місцевого самоврядування, слабку організаційну культуру.

У сучасній конфліктології існують різні погляди щодо структури конфліктів, але більшість конфліктологів як основні елементи структури виокремлюють:

1) учасників (сторони);

2) умови конфлікту;

3) предмет та об'єкт конфлікту;

4) можливі дії учасників конфлікту;

5) результати конфліктної взаємодії.

Застосовуючи цей підхід, потрібно враховувати, що специфіка сутності та змісту конфлікту в системі місцевого самоврядування певним чином впливає на його структуру.

Сторони (суб'єкти) конфлікту – це суб'єкти соціальної взаємодії, які перебувають у стані конфлікту або явно чи неявно підтримують тих, хто конфліктує. Протилежні сторони становлять стрижень конфлікту: якщо одна зі сторін виходить із конфлікту, то він припиняється. Відомий український конфліктолог А. Ішмуратов застосовує спеціальні слова-уточнення різних видів участі у конфліктах. Серед них: опоненти – учасники конфлікту, які вважають свої інтереси неузгодженими; противник – агресивний опонент, який прагне реалізувати свої інтереси за рахунок інших; агресор – противник, який виявляє агресивність; ворог – противник, інтерес якого – знищити противника; прихильники – учасники, які співпрацюють із «Я»; співчуваючий – той, хто бачить конфлікт з точки зору «Я»; засуджуючий – той, хто бачить конфлікт з точки зору «Ти»; посередник – учасник, інтерес якого – ліквідувати конфлікт; арбітр – учасник, мета якого – проаналізувати конфлікт і дати рекомендації щодо його ліквідації [2, с. 87].

Юридична конфліктологія як учасників конфліктів виокремлює насамперед фізичні та юридичні особи, визнані такими у встановленому порядку. Якщо конфлікти між фізичними особами не завжди мають правовий характер, то конфлікти між юридичними особами виникають, відбуваються та вирішуються у правовій сфері [3, с. 34].

Доволі часто учасниками конфліктів у системі місцевого самоврядування є виконавчий орган місцевої ради та органи самоорганізації населення, сільський, селищний, міський голова та відповідна рада. Класичним прикладом протистояння

такого типу став конфлікт між львівським міським головою Л. Буняком і Львівською міською радою 2005 року. Тоді міська рада з порушенням процедури достроково припинила повноваження міського голови, суд поновив Л. Буняка на посаді, але того ж дня міська рада вже з дотриманням встановленої процедури знову прийняла рішення про дострокове припинення його повноважень [4].

Слід зазначити, що найпоширенішими є конфлікти не в системі місцевого самоврядування, а за участю органів місцевого самоврядування, насамперед це стосується конфліктів, учасниками яких виступають місцеві державні адміністрації та відповідні місцеві ради, а також голови місцевих державних адміністрацій і міські голови відповідних центрів адміністративного центру області. Прикладом першого може бути протистояння між Харківською обласною державною адміністрацією та Харківською обласною радою 2006 р., внаслідок якого депутати висловили недовіру голові облдержадміністрації А. Авакову [5]. Прикладом другого є дії кількох голів Львівської обласної державної адміністрації, які змінювали один одного на посаді, щодо зняття з посади голови Львівської обласної ради М. Сендака. Конфлікт розвивався в рамках протистояння впливових у 2002-2004 рр. у Львівській області партій – СДПУ(о) та «Наша Україна» і проявлявся саме в боротьбі між головою обласної ради та обласної державної адміністрації, які були представниками цих політичних сил [6]. Особливо багатим на практичні приклади є конфлікти між головою місцевої державної адміністрації та міським головою відповідного адміністративного центру області (тобто між «губернатором» і «мером»). Показовим у цьому сенсі став конфлікт між одеським міським головою Е. Гурвіцом і головою Одеської обласної державної адміністрації Р. Боделаном, який дійшов свого апогею напередодні та під час виборів 1998 року. Цей конфлікт супроводжувався кримінальними подіями [7], а також акціями протесту серед населення [9]. Поширеними є також конфлікти

між головою обласної державної адміністрації та міським головою у великих містах України. Такі конфлікти потребують втручання центральних органів влади для їх вирішення, але процедурно цей інститут не виписаний, і, як правило, така інтервенція є незаконною. Саме тому були скасовані укази Президента України про впровадження так званого прямого президентського правління на території міст Одеса та Ялта.

Умови конфлікту – це обставини або фактори, які визначають характеристики конфлікту та можливість його виникнення. Зазвичай конфліктологи розрізняють умови виникнення та умови перебігу конфліктів [10, с. 163-165]. Під умовами виникнення розуміють об'єктивні особливості зовнішньої ситуації, які є суттєвими для виникнення конфлікту, тобто фактори, що сприяють переходу від взаємодії до конфліктних форм, які пов'язані з певними діями учасників ситуації або обставинами, що виникли. Умови перебігу конфліктів – фактори, що впливають на їхній розвиток: просторові (уся територія, у межах якої діють органи місцевого самоврядування, чи її певна частина – мікрорайон, вулиця тощо) і часові (початок, закінчення, виникнення окремих стадій перебігу конфлікту, тривалість участі в конфлікті окремих сторін).

Предмет конфлікту – це проблема або протиріччя, через які власне виникає конфлікт, тобто спірні відносини з приводу реальних матеріальних і духовних цінностей.

Неодмінний атрибут будь-якого конфлікту – це його об'єкт. Саме він є ядром проблеми, центральною ланкою конфліктної ситуації, оскільки існує в обмеженій кількості або якості та не може одночасно задовольнити всі сторони конфлікту. Таким об'єктом можуть бути як суспільні відносини, що підпадають під правове регулювання та на які спрямоване протиборство, так і реальні матеріальні, соціальні чи духовні цінності, що знаходяться на перетині особистих чи групових інтересів (територія, корисні копалини, родовища,

владні повноваження, рухоме чи нерухоме майно, послуги тощо).

Дії учасників конфлікту, – їх ще розглядають як об'єктивну сторону конфлікту, – можуть бути як правомірними, так і неправомірними, а також юридично нейтральними, що спричиняють збитки чи призводять до конфліктної ситуації. За традиційною в конфліктології класифікацією дій учасників конфлікту розглядають за такими критеріями:

а) характер дій (наступальні, оборонні, нейтральні);

б) ступінь активності (активні – пасивні, ініціюючі – у відповідь);

в) спрямованість дій (на опонента, на третю особу, на самого себе) [10, с. 76].

Найчастіше вирізняють такі типові стратегії поведінки в конфлікті:

1) суперництво (нав'язування іншій стороні вигідної для себе поведінки);

2) кооперація (пошук рішення, яке задовольняло б обидві сторони);

3) поступка (зменшення своїх домагань);

4) уникнення (фізичний або психологічний вихід із конфліктної ситуації);

5) бездіяльність (перебування у ситуації конфлікту, але без жодних спроб його вирішення) [12, с. 34-37].

Якщо аналізувати конфлікти в системі місцевого самоврядування, то дії учасників конфлікту є різноманітними: як раціональними (інформування, переконання), так і ірраціональними (наприклад, залякування), мають безпосередній (інформування про суть справи) або опосередкований (інформування з метою отримати від об'єкта впливу те, що прямо не вказується) вплив.

Результати конфліктної взаємодії залежать від правильного вибору поведінки учасників конфлікту. Вирішення конфлікту – це заключна стадія конфлікту, і можливі два його види: часткове, коли виключається тільки конфліктна поведінка, але сторони не позбавлені внутрішнього конфліктного бажання; і повне, якщо конфлікт вирішується як на рівні фактичної поведінки, так і на внутрішньому (психо-

логічному) рівні. Виокремлюються чотири основних види завершення (вирішення) конфліктів:

1) повне або часткове підкорення другої сторони висунутим вимогам;

2) компроміс;

3) переривання конфліктних дій;

4) інтеграція та спільне вирішення конфлікту.

Слід зауважити, що бажані результати вирішення конфліктів можливі лише у підтвердженні або поновленні правомірних вимог однієї зі сторін чи досягненні між сторонами компромісу (мирової угоди). За інших умов конфлікти неможливо вирішити, їх можна тільки на певний час перервати.

Висновки

Таким чином, конфлікти в системі місцевого самоврядування обумовлені такими загально-соціальними та юридичними причинами, факторами: перехідним етапом розвитку пострадянських держав; відсутністю традицій самоврядної діяльності, належного досвіду; неякісним законодавчим регулюванням виборчих, референдних відносин; відсутністю належних процесуально-процедурних механізмів вирішення конфліктів; відчуженням громади від влади; порушенням конституційного та поточного законодавства суб'єктами муніципально-правових відносин; поширенням правового нігілізму, політичної пасивності населення. Причини багатьох конфліктів у системі місцевого самоврядування нерідко знаходяться за межами права й обумовлені, передусім, станом економіки, соціальної сфери, однак, багато з них пов'язані з недоліками чинного законодавства, його якістю, культурою взаємодії владних структур.

Структура конфліктів у системі місцевого самоврядування містить такі основні елементи :

1) учасники (сторони);

2) умови конфлікту;

3) предмет та об'єкт конфлікту;

4) можливі дії учасників конфлікту;

5) результати конфліктної взаємодії.

Література

1. Конституційно-правові засади становлення української державності / В.Я. Тацій, Ю.М. Тодика, О.Г. Данільян [та ін.] / за ред. В.Я. Тація, Ю.М. Тодики. – Харків. – Право, 2003. – 328 с.
2. *Ишмуратов А.Т.* Конфлікт і згода : Основи когнітивної теорії конфліктів / А.Т. Ишмуратов. – К. : Либідь, 2005. – 464 с.
3. *Іванов В.М.* Юридична конфліктологія : Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / В.М. Іванов, О.В. Іванова. – К. : МАУП, 2004. – 224 с.
4. *Бондаренко М.* Дважды изгнанный городской голова / М. Бондаренко // Юридическая практика. – 2006. – № 4. – С. 18-21.
5. Харківська облрада висловила недовіру губернатору // УНІАН [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unian.net/ukr/news/news-156583.html>
6. *Канівець О.* Кому заважає Львівська обласна рада? / О. Канівець // Портал мальвова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.portal.lviv.ua/article/2004/06/16/182823.html>
7. *Кологрева О.* Объявлен криминальный террор? / О. Кологрева // Юг. – 1998. – № 33. – С. 1-5.
8. *Смеленко А.* Выстрелы в спину / А. Смеленко // Юг. – 1998. – № 26. – С. 1-6.
9. *Мазур Ю.* ГКЧП в отдельно взятом городе / Ю. Мазур // Юг. – 1998. – № 47. – С. 1-7.
10. *Гришина Н.В.* Психология конфликта / Н.В. Гришина. – С.-Пб. : Питер, 2008. – 544 с.
11. *Ложкин Г.В., Повакель Н.И.* Практическая психология конфликта : Учеб. пособие / Г.В. Ложкин, Н.И. Повакель. – К. : МАУП, 2002. – 256 с.
12. Конфліктологія : Підручник / за ред. Л.М. Герасіної та М.І. Панова. – Харків : Право, 2002. – 256 с.