

**ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ  
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
Кафедра публічного управління та адміністрування**

**КУБАРЕНКО ЮРІЙ ОЛЕКСАНДРОВИЧ**

**ПРИЧИНИ ВИНИКНЕННЯ ТА ШЛЯХИ ЗАПОБІГАННЯ  
КОНФЛІКТІВ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ**

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

**АВТОРЕФЕРАТ**

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня  
магістра публічного управління

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

*Актуальність теми* дослідження зумовлена потребами розвитку науки про державне управління та необхідністю поліпшення стану реалізації теоретичних напрацювань в сфері дослідження конфліктів для вирішення сучасних практичних проблем. Так, складні економічні процеси та політичні в Україні призвели до підвищеної напруженості та загострення протиріч в усіх сферах життєдіяльності держави: економічній, політичній, соціальній, інформаційній, а також у сфері державного управління. Однак, на особливу увагу, як видається, заслуговує перманентність протиріч між гілками влади, політичними партіями, окремими лідерами, фракціями у парламенті, центральними і місцевими органами влади, представниками державної влади і населенням. Такі протиріччя загрожують перерости у гострі конфлікти з доволі небезпечними наслідками.

Важливі змінні процеси в суспільстві спричиняють провокації щодо виникнення конфліктних ситуацій, вихід з яких слугуватиме стабільному розвитку нашої держави. Це свідчить про те, що у процесі формування нової для України системи публічного управління проблема конфліктної взаємодії на державній службі потребує детального теоретичного осмислення й вирішення низки дуже важливих питань.

Конфлікти як один із видів соціальних процесів і взаємодії виникають і проявляються в різних сферах людської діяльності, у тому числі і в державному управлінні, тому, що в процесі проходження державної служби службовець стикається з різними конфліктними ситуаціями. На відміну від конфліктів економічного і політичного змісту, конфлікти в державній службі повинні регулюватися не лише цивільним законодавством, але й соціальними нормами, правилами, традиціями, що визначаються державною службою як своєрідного роду соціальним інститутом. Конфлікти в системі державної служби, хоч і мають загальну соціальну природу з конфліктами в інших видах діяльності, вміщують у собі характерні особливості, пов'язані з характером соціально-трудових взаємин у галузі державного управління. Конфлікти в органах державної влади мають не лише внутрішньо-організаційні наслідки, але і впливають у більш широкому розумінні на стан соціального середовища суспільства в цілому. В ході проходження державної служби посадовець стикається з різного роду конфліктними ситуаціями. Одні з них зумовлені загальним протиріччям суспільного розвитку, другі – закономірностями функціонування організаційних структур, треті – особливостями змісту діяльності державних службовців. В особистості державного службовця, конфлікти стають обов'язковим компонентом життя як окремої особистості, так і колективів установ і соціального інституту державної служби в цілому.

Проблема конфліктів на державній службі присвятили свої праці Д. Дзвінчук, Н. Довгань, М. Логунова, Н. Нижник, М. Пірен, А. Пойченко, В. Ребало, С. Серьогін, С. Хаджирадева та ін. Зазначені дослідники окреслили проблеми класифікації конфліктів; розглянули причини виникнення конфліктів, суб'єктний склад конфліктних відносин; дослідили управління конфліктами, стратегії поведінки під час перебігу конфліктів; висвітлили рекомендації щодо їх конструктивного розв'язання тощо.

Важливий вплив на розвиток системи аналізу критичного напряму теорії конфлікту справив Ч. Міллз. Він поєднав конфліктний підхід із загальною критикою соціального порядку. Основними аспектами його соціологічного аналізу є проблеми бюрократії,

відчуження, централізації влади в руках правлячої еліти.

Нормативну базу роботи становлять Конституція і закони України, міжнародно-правові документи, нормативно-правові акти Президента України, Кабінету Міністрів України та відомчі нормативні акти, що регламентують питання виникнення конфліктів на державній службі.

*Метою дослідження* є вивчення особливостей управління конфліктами в державному управлінні.

Поставлена мета обумовила необхідність рішення ряду взаємозалежних завдань:

- розглянути сутність поняття «конфлікт»;
- вивчити моделі конфліктів;
- дослідити причини виникнення та методи управління конфліктами на державній службі;
- розглянути особливості проявів конфліктних ситуацій при здійсненні державної служби;
- внести пропозиції щодо усунення та запобігання конфліктів між державними службовцями.

*Об'єктом* дослідження виступає конфлікт як соціальне явище.

*Предметом* дослідження є визначення причин виникнення відносини між суб'єктами державної служби, що можуть привести до конфліктної ситуації.

**Методи дослідження.** Для розв'язання поставлених завдань було використано комплекс методів дослідження: емпіричні методи наукового дослідження – спостереження, теоретичний аналіз законодавчої та нормативної бази з теми дослідження, порівняльний аналіз вітчизняного досвіду з питань вирішення конфліктів на державній службі; структурно-функціональний аналіз, системний підхід і, зокрема, системний аналіз; загально-логічні методи – узагальнення, індукція.

**Наукова новизна одержаних результатів** визначається тим, що здійснене комплексне дослідження виникнення конфліктних ситуацій на державній службі, виявлено фактори, що негативно впливають на їх перебіг та окреслено можливі шляхи подолання конфліктних ситуацій на державній службі за сучасних умов.

*вперше:*

- охарактеризована роль та місце конфлікту в діяльності державних службовців та ефективності державної служби в цілому;

*удосконалено:*

- конфлікт – є певною суперечністю, що пов'язана із перетином інтересів, поглядів, прагнень, норм та принципів життя окремо взятих людей або їх груп;
- конфлікт – це різновид поведінки, дане явище недоречно розглядати поза теорією поведінки державних службовців.

*набули подальшого розвитку:*

- наслідки конфлікту можуть бути як позитивними, так і негативними залежно від того, чи вдалося подолати перешкоду і задовольнити наявну потребу. Проте навіть поразка в конфлікті може принести певну користь, якщо змусить шукати нові шляхи задоволення наявних потреб чи уникання перешкод;

- пропозиції, щодо впровадження деяких норм законодавства з метою удосконалення інституту державної служби через профілактику та запобігання конфліктних ситуацій на ній.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає у тому, що висновки й пропозиції викладені в дослідження можуть бути використані у подальших дослідженнях конфліктів на державній службі в Україні; у навчальному процесі для підготовки лекційного матеріалу з дисциплін «Публічне управління», «Державна служба», «Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні» й ін.

**Структура магістерської роботи обумовлена** метою, завданнями і логікою дослідження і складається з вступу, трьох розділів, висновків, списку літератури. До тексту додано список використаних джерел (88 найменувань). Загальний обсяг роботи становить 101 сторінка, з яких обсяг основного тексту – 85 сторінок.

## **ОСНОВНИЙ ЗМІСТ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ**

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми, сформульовано мету та основні завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, висвітлено наукову новизну і практичне значення виконаної роботи. Наведено результати апробації основних положень та особистий внесок автора дослідження.

У **першому розділі** *«Теоретичні основи вивчення конфліктних ситуацій на державній службі»* охарактеризовано проблематику та джерельну базу дослідження конфліктних ситуацій.

*Підрозділ 1.1. «Поняття «конфлікту» як соціального протиріччя»* присвячений аналізу стану наукової розробки проблеми у вітчизняної та зарубіжній науці.

Важливою групою джерел для написання магістерської роботи є напрацювання вітчизняних (О. Батанов, М. Баймуратов, О. Бориславська, В. Борденюк, В. Григор'єв, Ю. Делія, О. Євтушенка, Л. Дунаєва, В. Куйбіда, П. Любченко, М. Орзіх, Ю. Панейко, та інші) та зарубіжних (Х. Алдерфер, Ф. Бро, Р. Даля, Д. Осборн і Т. Геблер, Г. Гегель, Р. Гнейст, Д. Норт, Б. Гурне, Вільям А. Даріті молодший, Г. Еллинек, А. Токвіль та ін.) науковців, а також нормативно-правові акти: закони України, укази Президента, Постанови й розпорядження Кабінету Міністрів, акти органів місцевого самоврядування.

Зроблено висновок, що на даний час сформована потужна джерельна база щодо теоретичних та практичних аспектів розгляду особливостей виникнення та перебігу конфліктів на державній службі в Україні. Проте комплексного аналізу конфлікту, його форм та видів, особливостей сутності та змісту й розвитку, проведено на даний час не було. Дотепер відсутні скільки-небудь істотні концептуальні роботи, присвячені безпосередньо проблемі запобігання конфліктів на державній службі. Ці обставини визначили вибір теми магістерської роботи, об'єкта, предмета та мети дослідження.

У *підрозділі 1.2. «Моделі виникнення конфліктних ситуацій»* розкрита сутність місцевого самоврядування, як децентралізованої публічної муніципальної влади територіальної громади.

З'ясовано, що конфлікт являє собою процес, що розвивається в часі, який можна розділити на кілька періодів. Ними, наприклад, можуть бути: передконфліктний період, конфліктна взаємодія і післяконфліктний період.

Зроблено висновок, що моделі опису конфліктів у виді матриць і графіків є необхідним фундаментом для створення варіанта моделі конфлікту у виді гри, схематизованого опису взаємодії сторін у конфлікті. Це дозволить користатися методами і моделями теорії ігор для пошуку оптимальних рішень.

У підрозділі 1.3. *«Поняття та види конфліктів між державними службовцями»* показано, що державна служба це дуже складний вид управлінської діяльності, який висуває різні вимоги до державних службовців залежно від характеру та змісту роботи, та займаних посад. Це досить широкий набір професійних, організаційних, морально-етичних, культурних якостей, норм і принципів поведінки, з яких складається образ державного службовця, культура його управлінської діяльності. Формування ефективних взаємовідносин у державно-управлінській діяльності, яка передбачає постійні контакти у сфері «людина – людина», «людина – колектив» великою мірою залежить від врахування психологічних закономірностей, які діють у системі суспільних відносин і володіння державними службовцями психологічними засобами управлінського спілкування і впливу. Це є важливою складовою культури державного управління.

Зроблено висновок: конфлікт на державній службі майже завжди є видимим, тому, що він має деякі зовнішні прояви: рівень напруженості в колективі високий; зниження працездатності.

В даному підрозділі наведено поняття конфлікту між держслужбовцями і запропоновано найбільш поширені класифікації конфліктів в державному управлінні, також розкрити думки науковців щодо структурування конфліктів у сучасному суспільстві.

**У другому розділі «Основні причини та особливості конфліктів на державній службі»** визначені основні ознаки конфліктних ситуацій на державній службі.

У підрозділі 2.1. *«Конфлікт як істотна характеристика соціальної взаємодії на державній службі»* визначено, що соціальна взаємодія – це не тільки обмін знаками, а й організація спільних дій, що дозволяють групі реалізувати спільну діяльність. Спільна діяльність і соціальна взаємодія взаємозумовлені.

З'ясовано, що з одного боку, спільна діяльність може бути, якщо здійснюється взаємодія людей, а з іншого, взаємодія забезпечується спільною діяльністю. Іншими словами, спільна діяльність визначає характер соціальної взаємодії і реалізується у соціальних відносинах.

Встановлено, що міжособистісна взаємодія під час конфліктів на державній службі – це дуже складний, багаторівневий процес, під час якого реалізуються соціально-психологічні контакти й зв'язки декількох людей, які викликають зміни їх поведінки, стосунків, установок і діяльності.

У підрозділі 2.2. *«Причини виникнення конфліктів між державними службовцями»* показано, що конфлікти у сфері публічного управління можуть бути початком різних криз, у тому числі й криз суспільного розвитку. Виникнення конфлікту відбувається в результаті дії причин, а не чинників. Причиною послуговують не явища або матеріальні утворення, а їхні зміни. Як причина виступає якась зміна одного об'єкта, наслідком є деяка зміна іншого об'єкта. Але ці зміни можуть відбутися тільки в разі перенесення до наслідку певної частки енергії або речовини від явища, що виступає причиною. Отже, причиною виникнення конфлікту повинні бути певні зміни, що відбуваються в явищах, безпосередньо пов'язаних із конфліктом.

Встановлено, що існують різні причини, що сприяють появі конфліктів в публічному управлінні, тому розв'язання і попередження цих конфліктів залежить від усвідомлення особливостей кожного виду конфлікту: (службовий, міжособистісний, моральний). Щоб створювати ефективний вплив на попередження та вирішення

конфліктів в публічному управлінні, необхідно розуміти початок та причини виникнення конфлікту, виявити закономірності його розвитку й прогнозувати його можливі наслідки.

У підрозділі 2.3. *«Особливості проявів конфліктних ситуацій при здійсненні державної служби»* показано, що державна служба є специфічною сферою професійної службової діяльності щодо забезпечення функцій органів державної влади та управління. Це вже само по собі вносить певну визначеність до структури пріоритетів і цінностей в системі державної служби – громадянин, який вступає на державну службу, насамперед визначає своє особисте ставлення до потреби служіння державі і суспільству, добросовісного виконання свого службового обов'язку. У зв'язку з цим особистий інтерес державного службовця має бути підпорядкований інтересам держави. Ситуації, які спричиняють виникнення конфліктів інтересів, вже давно є об'єктом конкретної політики, законодавства, а також практики управління, спрямованої на збереження добросовісності та об'єктивності механізму прийняття рішень, які використовує державні установи та уряд.

**У третьому розділі** *«Шляхи вирішення конфліктів між державними службовцями на державній службі»* обґрунтовані правові основи і напрямки модернізації механізмів запобігання та профілактики конфліктів на державній службі, сформулювати конкретні пропозиції щодо запобігання виникнення та загострення конфліктних ситуацій на державній службі.

У підрозділі 3.1. *«Законодавство України щодо основних нормативних засобів вирішення конфліктів»* визначено, що одним із напрямків розвитку державної служби як складової частини публічного управління на сучасному етапі є побудова нової системи владних відносин. Тому всі сторони або характеристики соціально-етичного потенціалу державної служби мають відповідати існуючій меті.

У підрозділі 3.2. *«Проектні зміни щодо вдосконалення діючого законодавства України в питаннях регулювання стосунків між державними службовцями»* показано, що проведення в Україні адміністративної реформи, що включає в себе також вдосконалення системи державної служби, не принесе очікуваного позитивного результату, у разі якщо не будуть запроваджені нові підходи до правового регулювання поведінки державних службовців.

У підрозділі 3.3. *«Пропозиції щодо усунення та запобігання конфліктів між державними службовцями»* встановлено, що комплексний нормативно-правовий алгоритм ситуацій конфлікту і дій чиновників необхідний для реалізації цілей регулювання конфлікту інтересів, але без системного управління адміністративної етики це неможливо.

Запропоновано, що основними елементами системи управління адміністративної етики для підвищення потенціалу регулювання конфлікту повинні стати наступні взаємопов'язані між собою комплексні заходи: прийняття кодексів поведінки, інтеграція їх у законодавство і забезпечення їх виконання; формування та підтримка організаційної (адміністративної) культури державної служби, яка забороняє конфлікти.

Важливим аспектом діяльності державних службовців лишається недопущення та врегулювання конфлікту інтересів. Позбавлення приватного інтересу перед призначенням (обранням) на посаду визнано одним з найдієвіших способів запобігання конфлікту інтересів. Крім того, на зниження імовірності виникнення конфлікту інтересів можуть впливати рівень організації виконання актів вищих інстанцій, чіткий розподіл службових обов'язків, забезпечення відкритого доступу до публічної інформації тощо.

## ВИСНОВКИ

Відповідно до визначених у магістерської роботі мети і завдань отримані результати, які в сукупності вирішують важливе наукове завдання щодо причин виникнення та шляхів запобігання конфліктів на державній службі. В узагальненому вигляді вони зводяться до таких теоретичних і практичних висновків:

1. З'ясовано, що під конфліктом слід розуміти певні суперечності, що пов'язані з перетином інтересів, поглядів, прагнень, норм і принципів життя окремих людей чи їх груп. Конфлікт може бути представлений як момент загострення у розвитку протиріччя. При цьому конфлікт, який виник, не обов'язково усуває протиріччя, які до нього призвели. Оскільки конфлікт – це різновид поведінки, дане явище недоречно розглядати поза теорією поведінки. Не враховуючи сутності поведінки, не можна навести визначення одного з можливих її різновидів, а саме конфліктної поведінки. Відповідно саме поведінковий підхід видається найперспективнішим із точки зору розкриття сутності даного поняття.

2. Встановлено, що класифікація моделей конфліктів на державній службі передбачає комплексну оцінку певного конфлікту, один і той самий конфлікт може існувати як у площині службових стосунків, так і в площині особистісної взаємодії, по різному виявляться, мати різні результати. Необхідне точне визначення типу та виду певного конфлікту в діяльності державного службовця для успішного його розв'язання.

Однією з типових причин соціально-психологічних міжособистісних конфліктів є незбалансована рольова взаємодія. Кожна людина в процесі взаємодії з навколишнім середовищем змушена грати більш десятка ролей, причому далеко не завжди успішно. У пропонуваній моделі кожен партнер може імітувати роль старшого, рівного чи молодшого. Якщо рольова взаємодія збалансована, то спілкування може розвиватися безконфліктно, а при дисбалансі ролей можливий конфлікт.

3. Проаналізовано підстави для виникнення конфліктів між державними службовцями і виявлено, що їх можна структурувати у такі групи: «прогалини» законодавства – недосконала нормативно-правова база, що регулює відносини працівників державної служби, нечіткість вимог до моральних якостей працівників, відсутність однозначних визначень щодо бажаної поведінки на державній службі; недоліки у організації праці – недосконалий графік роботи, низька матеріальна зацікавленість службовців, відсутність належних соціальних гарантій, не престижність державної служби; некомпетентність керівників – директивно-вказівний стиль управління замість бажаного демократичного, надлишкова вимогливість керівника до підлеглих, низька інформованість керівника підрозділу про реальну ситуацію щодо проблем, які існують в колективі, невміння вирішувати конфлікти конструктивними методами; поведінка самих державних службовців – психологічна несумісність людей, недостатня вихованість, слабка підготовленість працівника до своїх функціональних обов'язків, психологічний і емоційний бар'єр спілкування, порушення службової етики державного службовця. З'ясовано, що конфлікт у державному управлінні – це процес спілкування, коли одна сторона відчуває, що друга сторона протистоїть її інтересам, загальній меті.

4. Визначено, що структура конфлікту на державній службі – це сукупність його стійких зв'язків, що забезпечують цілісність, відповідність самому собі. Основними складовими конфлікту в державному управлінні є: конфліктуючі сторони – окремі громадяни або групи державних службовців і протиріччя між ними; проблеми, що

зумовлюють конфлікт; опис та формулювання конкретної конфліктної ситуації; мотиви конфлікту; думки, слова, позиції та дії сторін-конфліктерів. Розглянуто об'єктивні причини виникнення конфліктів на державній службі. Головними з них є обмеженість ресурсів, які потрібно розділяти, взаємозалежність завдань, відмінності в поставленій меті, різні цінності, розбіжності в манері поведінки, різний рівень освіти, а також незлагоджені комунікації, незбалансованість робочих місць, погана мотивація і т. ін. Також зазначено, що основою для виникнення конфліктів під час проходження служби є: освітній рівень державних службовців, соціальне та економічне становище, різні життєві цінності і погляди, також умови діяльності державних установ. Причини зумовлені самою установою конфліктів, приводять в основному до: невідповідності мети організації та особистої мети посадової особи; протиріччя цілей самої організації; прагнення відомств досягнути власних інтересів за рахунок інтересів інших установ або держави загалом; суперництва за матеріальні та фінансові ресурси, статус, престиж, штати; змагання за вплив на територію між різними відомствами.

5. В ході проведеної роботи можна запропонувати такі засоби попередження конфліктів: належна організація умов праці, стимулювання особистої зацікавленості службовців у якісному виконанні професійних обов'язків, обов'язкова регулярна атестація не лише суто професійних якостей, але й висування моральних критеріїв до кожної особи, яка має статус державного службовця, проведення спеціальних семінарів та занять, що присвячені особливостям вирішення конфліктів на державній службі, регулярне вивчення соціально-психологічного клімату в колективі державних службовців. Запропоновано створити психологічну службу в органах державної влади, яка не тільки сприятиме підвищенню ефективності професійної діяльності державних службовців, виникненню передумов установа належного психологічного клімату, самореалізації та ефективної взаємодії персоналу, а й аналізуватиме, координуватиме соціально-психологічний клімат у колективі протягом усього проходження державної служби. Першочерговим завданням такої служби буде допомога керівникові у попередженні міжособистісних, групових конфліктів, просуванні обдарованих службовців, психологічна підготовка кадрів на певні посади, участь в атестації державних службовців. Психологічна служба повинна активно сприяти вирішенню державних завдань на найвищому рівні державної влади.

Визначено головну функцію практичного психолога: надати державному службовцю необхідну психологічну інформацію, стимулювати його особисті резерви на боротьбу з психологічними проблемами, підібрати і підготувати компетентних спеціалістів, здатних до керівної діяльності. У процесі попередження конфліктів між державними службовцями при консультуванні психолог повинен використовувати позицію «радника», яка в етичному плані характеризується відсутністю оцінок, відмовою від прямого виховного тиску, намаганням створити атмосферу довіри, доброзичливості та співчуття.