

УДК 351:347.965.42 (043.3)

Є. Є. Бородін

аспірант кафедри державного управління та місцевого самоврядування  
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України

## МЕХАНІЗМ МЕДІАЦІЇ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

*У статті досліджуються можливості інкорпорування інтегрованого механізму медіації в систему публічного управління в Україні. Принциповою відмінністю структури такого механізму, збалансованого конкретними методами, інструментами та відповідними управлінськими рішеннями, виступає виділення рівнів: метасистемного, інституціонального, секторального, інтерперсонального.*

**Ключові слова:** медіація, медіаційна взаємодія, консенсус, публічне управління, механізми державного управління.

**Постановка проблеми.** Сучасне суспільство характеризується зростанням невизначеності та нестабільності, що спричинене, насамперед, розширенням конфліктного простору, підвищенням напруженості у суспільних відносинах, збільшенням джерел конфліктної напруги. Це актуалізує проблему пошуку ефективних механізмів розв'язання суперечок, найбільш оптимальним серед яких є медіація. Орієнтація України на простір європейських цінностей підсилює необхідність упровадження механізму медіації в систему публічного управління, адже сама історія становлення Європейського союзу нерозривно пов'язана з розвитком механізмів медіації як засобу інтеграції та об'єднання на якісно новій основі.

Відтак постає актуальне для науки державного управління завдання щодо аналізу перспективних напрямів упровадження механізму медіації в систему публічного управління, враховуючи досвід провідних країн світу та особливості формування та реалізації процедур примирення в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми, на які спирається автор.** Теоретико-методологічні засади механізму медіації розробляють такі науковці, як В. Балух [1], О. Белінська [2], Н. Боженко [3], Н. Бондаренко-Зелінська [4], А. Бортнікова [5], З. Красіловська [7], А. Лиско [8], Н. Мазаракі [9], Л. Юхтенко [10], І. Ясиновський [11] та ін.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується означена стаття.** Вказані дослідження здебільшого зосереджені на правових аспектах медіа-

ції як способу позасудового вирішення публічно-правових спорів, однак у них не розглянутий саме процес інкорпорування інтегрованого механізму медіації в систему публічного управління, що й зумовило вибір теми дослідження.

**Мета статті** – дослідити можливості інкорпорування механізму медіації в систему публічного управління.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Розвиток медіації доцільний на різних рівнях, як комплексний і системний, з охопленням всіх сторін функціонування сфери публічного управління. Ми виходимо з того, що медіація, будучи новим напрямом забезпечення стійкості соціальних систем, має значну історичну базу в зарубіжному і спирається на вітчизняний досвід регулювання складних суспільних процесів. Більш того, використання механізмів медіації свідчить про високу інституційну розвиненість суспільства, оскільки медіація забезпечує вирішення конфліктних ситуацій між суб'єктами публічного управління: органами державної влади та місцевого самоврядування, бізнес-структурами та структурами громадянського суспільства.

Розвиток медіації у вітчизняній практиці керівництва процесами у сфері публічного управління передбачає формулювання і наукове обґрунтування теоретико-методологічних основ функціонування механізмів узгодження інтересів.

На метасистемному рівні роль медіації полягає у вирішенні складних міждержавних конфліктів. Так, приміром, прагнення нового Президента України В. Зеленського до переговорів з В. Путіним виключно в нормандському

форматі (Україна, Росія, Німеччина, Франція) свідчить про прагнення до використання медіаційної взаємодії задля гарантування виконання сторонами досягнутих домовленостей [6].

Актуальність розвитку медіаційної взаємодії в зовнішній політиці зумовлена тим, що за останні п'ять років Україна на міжнародній арені нарешті часто почала діяти як суб'єкт, а не об'єкт геополітики [12].

Попри це, в зовнішній політиці України досі залишається чимало невинуватених стратегічних прогалин. Причому на рівні цілих регіонів.

На думку політолога Д. Тужанського, одним із таких є Центрально-Східна Європа. Для України це регіон не просто географічно рідний – він охоплює, зокрема, безпосередніх наших сусідів із-поміж членів ЄС і НАТО, куди ми прагнемо інтегруватися. А саме Польщу, Словаччину, Угорщину та Румунію, з якими, крім Словаччини, за останні два роки відносини зіпсувалися.

Утім, для вирішення питань слід використати європейські практики врегулювання подібних суперечок, зокрема медіаційну взаємодію. Не так давно в Міністерстві закордонних справ навіть створили посаду уповноваженого з транскордонного співробітництва, яку обійняв Микола Балтажи. В Ужгороді відновили представництво МЗС.

Але будьмо відвертими. Цього всього недостатньо, аби не тільки вирішити наявні конфлікти із сусідами, а й почати мислити категоріями розвитку та співпраці в даному динамічному регіоні.

Потрібні зміни в підходах, тактиках, стратегії. І зараз слушний момент для цього – початок нового політичного циклу не тільки в Україні, а й у Словаччині, де вже відбулися президентські вибори, а парламентські вибори пройдуть весною наступного року. У Польщі парламентські вибори пройдуть вже восени цього року, в Румунії – цьогоріч пройдуть президентські, а наступного року – парламентські вибори. Більше того, вже у травні відбудуться неймовірно важливі вибори до Європарламенту [12].

Відтак, аби спробувати перезапустити відносини із сусідами, спершу може виявитися достатньо символічних жестів, застосування медіаційних практик та риторики. Це може стати гарним початком для відновлення довіри на засадах дотримання обіцянок/медіаційних угод.

На інституціональному рівні медіацію, або посередництво, в першу чергу можна розглядати як процес узгодження взаємодії підсистем,

який дозволяє підвищити стійкість функціонування соціальної системи. Медіація виступає як комплекс організаційно-управлінських заходів у вигляді цілеспрямованого втручання в ситуації, що характеризуються протистоянням різних соціальних суб'єктів, здатне спочатку ослабити протистояння, потім підготувати умови для прийняття зважених рішень, які дозволять зняти протиріччя, що послужили основою конфронтації. Навіть якщо не всі проблеми спірної ситуації вирішуються, напруженість за допомогою медіації може бути знижена, можна краще зрозуміти причини зіткнення інтересів його учасників, а сама конфронтація переведена на керований рівень.

Загальні моменти формування організаційних механізмів реалізації інституційної стійкості на основі розвитку погоджувальних механізмів взаємодії можуть бути охарактеризовані, як це наведено нижче.

Діалектичне розуміння процесів розвитку передбачає виділення базових протиріч, що призводять до руху всі системи. Щодо функціонування інститутів публічного управління, то найбільш істотним джерелом процесу розвитку виступають протиріччя між:

- функцією і метою системи;
- цілями системи і цілями її компонентів;
- постійно змінюваними кількістю і наявною якістю;
- прагненням системи до встановлення стійкого стану та засобами його досягнення; останні служать зміні і розвитку системи, що приводять її у стан нестійкості (система адаптується до середовища і внаслідок цього стає більш чуйною до змін, їх посилення викликає нестійкість, за якої відбувається стрибок, здатний зруйнувати цілісність системи);
- процесами функціонування та розвитку: для того щоб розвиватися, система повинна функціонувати і не може функціонувати, не розвиваючись, але у кризовий момент вони вступають у гостру суперечність, оскільки інтереси розвитку і саме існування системи вимагають зміни її якості, а значить, докорінної зміни функціональних процесів;
- потребами системи в ресурсах і можливістю їх задовольнити.

Зазначені протиріччя носять загально-системний характер, вони властиві будь-яким соціальним об'єктам. Їх вивчення та врахування в ході реформування інституційної системи країни є основою наукового підходу, що необ-

хідно для прояву інтегративної функції механізмів узгодження інтересів.

Звертаючись до розглянутих вище положень про інституційну стійкість, можна зробити висновок, що управління інституційної стійкістю – це цілеспрямований вплив на відносини суб'єктів публічного управління з метою недопущення зіткнення їх інтересів, а в разі виникнення протиставлення сторін – його локалізації та ліквідації за певний період часу, що вимагає застосування певних прийомів і методів.

Для досягнення цілей функціонування системи в процесі управління можна застосовувати певний комплекс прийомів, які в сукупності складають методологію управління стійкістю у трансформаційному періоді. Вони утворюють систему загальних правил (принципів), а також спеціальних прийомів і методів узгодження соціально-політичних та економічних процесів.

На наш погляд, медіація в системі механізмів державного управління виконує функцію трансмісії, яка веде до зміни керованої системи. Використання механізмів медіації свідчить про високу інституційну розвиненість суспільства, оскільки медіація забезпечує вирішення конфліктних ситуацій між суб'єктами публічного управління: органами державної влади та місцевого самоврядування, бізнес-структурами та структурами громадянського суспільства.

На думку автора, зміст медіації складається із двох компонентів: переговорів сторін і діяльності медіатора (медіаційної технології), причому кожен із виділених компонентів має самостійне значення і може застосовуватися окремо. У цьому випадку переговори сторін будуть являти собою самостійний спосіб врегулювання спору, а медіаційна технологія – універсальний інструмент для врегулювання будь-яких розбіжностей. Отже, на думку автора, медіаційна технологія – це складова частина соціокультурного життя суспільства. Зазначені компоненти є обов'язковими, реалізуються за певними правилами і тільки разом утворюють особливий спосіб врегулювання суперечок – медіацію. У зв'язку із цим видається правильним розглядати їх наявність у змісті процедури примирення як одну з ознак медіації.

Основним принципом успішного узгодження інтересів суб'єктів публічного управління виступає розуміння сутності функціонування об'єкта управління, його основного технологічного процесу, знання причин розвитку та особливостей конкретної ситуації. Так, перш ніж здійснити

керуючий вплив і оцінити, наскільки ефективні наслідки прийнятих рішень, необхідно виявити вплив окремих факторів на застосування результатів функціонування об'єкта управління проблемною ситуацією, обґрунтувати метод розрахунку ефективності заходів із подолання проблем функціонування інститутів публічного управління і таким чином визначити склад факторів, що впливають, та характер їх впливу. Вирішення цих питань вимагає відповідних знань тієї сфери, в якій склалася проблемна ситуація.

Проблемна ситуація завжди потребує кооперативних зусиль із її подолання, знаходження шляхів виходу зі сформованих умов або, як мінімум, ослаблення можливих наслідків. Світовий досвід показує, що подолання проблемних ситуацій в умовах суспільних трансформацій – це процес керований. Під ним розуміється певна цілеспрямована протидія системи відносно до наявного дисбалансу.

Не менш важливим є секторальний рівень розвитку медіації. За останні п'ятнадцять років в Україні відбулася корінна перебудова систем управління. Процес масового освоєння нових управлінських технологій і підходів насамперед охопив сектор корпоративного управління. Більшість великих компаній за цей період перейшло від лінійних до функціональних, а деякі – навіть до матричних структур управління. Нормою став метод управління проектами. За минулі роки частково був перебудований процес підготовки управлінських кадрів як на рівні закладів вищої освіти, так і на рівні внутрішньофірмових систем перепідготовки і підвищення кваліфікації. В останні роки низка компаній перейшла до освоєння сучасних технологій управління витратами, якістю та ризиками.

Просування в технологіях управління призвело до зростання рівня капіталізації компаній.

Не настільки помітний процес вдосконалення систем управління в державному та некомерційному секторах. Технології державного управління як на центральному, так і на територіальному рівні продовжують залишатися архаїчними. Без швидкого і масштабного розгортання нових систем управління завдання підвищення ефективності публічного управління виявиться нездійсненим. Однією з таких технологій є система самоврядування споживчих організацій, зокрема товариств власників житла.

Головною особливістю публічного управління як управлінської парадигми може вва-

жатися прагнення адресувати наявні ресурси (фінансові, матеріальні, інтелектуальні, кадрові) туди, де вони можуть дати найбільші результати. Зміст медіаторних зв'язків між суб'єктами у сфері публічного управління можна представити у формі таких основних блоків:

1. Цілепокладання, до якого включаються: прогнозування мети, її розробка та постановка мети з подальшим коректуванням.

2. Інформаційне забезпечення, в тому числі визначення потреби в інформації, її збір, обробка, зберігання і передача.

3. Аналітична робота, орієнтована на вибір необхідної інформації, розрахунок аналітичних показників і подальшу їх оцінку, в тому числі виявлення причин відхилень і загальних залежностей в аналізованій системі.

4. Прийняття рішень, тобто визначення критеріїв, за якими здійснюється свідомий вибір із наявних варіантів або альтернатив рішень на підставі результатів їх аналізу та порівняльної оцінки.

5. Виконання рішень – доведення рішень до виконавців, організація діяльності останніх, координація і контроль, забезпечення зворотного зв'язку з метою отримання інформації про хід реалізації рішення і коригування дій у разі необхідності.

Як видно, в зазначеному переліку немає етапу узгодження рішення, що відображає сформований технократичний підхід в управлінні соціальними системами. Разом із тим публічне управління є складним соціально-економічним, інформаційним та організаційно-технічним явищем, діяльністю, що стикається зі зміною станів і умов функціонування керованої системи, дозволяє виробляти постійне оновлення використовуюваного управлінського інструментарію. Публічне управління містить знання, навички, вміння, прийоми, операції, процедури, алгоритми впливу через мотивацію, тобто все те, що входить в поняття соціальних і людських технологій. Публічне управління розглядається як елемент культури, системи цінностей і переконань. Публічне управління визначальним чином впливає на розвиток людини і суспільства, створює свої цінності і формує соціально-етичні принципи відносин у соціумі.

**Висновки.** Механізм медіації набуває вагомое значення в комплексі механізмів державного управління. Механізм медіації – це сукупність організаційних структур, конкретних

форм та методів медіаційної взаємодії, а також інструментів, за допомогою яких реалізується ця процедура. Медіація як процедура вирішення конфліктів, що виникають у сфері буденності у процесі інтерперсональної діяльності суб'єктів, конститує її як особливого роду систему відносин, є важливою складовою частиною механізму самоорганізації суспільства.

На наш погляд, роль медіації в механізмах державного управління така: посилення організаційного потенціалу суб'єктів управління як складової частини системи управління шляхом досягнення інституційної стійкості, подолання інституціональних перетворень, що сприяють координації дій і зближенню стратегій наявних інститутів державної влади та управління; міжгалузеві зміни; гармонійний розвиток державно-управлінських відносин (організаційний механізм); підвищення соціальної стабільності в суспільстві та запобігання зростанню соціальної напруги; покращення міждержавних відносин (соціально-політичний механізм); зниження навантаження на судову систему (адміністративно-правовий механізм), узгодження інтересів бізнесу, влади та суспільства (фінансово-економічний механізм); зменшення конфліктів у сфері трудових відносин (кадровий механізм державного управління).

Медіаційна взаємодія є способом приведення різноманітності інтересів до відносної єдності, способом відтворення, підтримки порядку на початковому, базовому рівні соціальної структури суспільства. Її можна розглядати як інструмент, що забезпечує перетворення негативної енергії, що породжується зіткненням соціальних суб'єктів у процесі їх життєдіяльності, в позитивно спрямовану енергію їх спільної дії.

Поєднуючи дві функції, а саме досягнення згоди і первинного конструювання відносин рівності, медіація є одним із функціональних елементів структурно-інформаційного поля публічного управління. У цьому значенні вона відрізняється від медіації як неінституціональної практики такою характеристикою: медіація в межах структурно-інформаційного поля публічного управління є технологією досягнення угоди, яка одержує інституціональне оформлення і закріплення, дієвість якого гарантується не лише доброю волею і згодою учасників переговорів, але і нормативними ресурсами суспільства і держави.

**Список використаної літератури:**

1. Балух В.С. Нормативно-правові основи формування системи альтернативного вирішення спорів в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 4. С. 162–168. URL : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Chkur\\_2013\\_4\\_41.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Chkur_2013_4_41.pdf).
2. Белінська О. В. Медіація – альтернативне вирішення спорів. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2011. №1(5). URL: [http://vru.gov.ua/Docs/visnik05\\_12.pdf](http://vru.gov.ua/Docs/visnik05_12.pdf).
3. Боженко Н.В. Медіація як один із засобів врегулювання адміністративних спорів: теоретико-історичний аспект. *Право.ua*. 2017. № 1. С. 95–98. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/pravo\\_2017\\_1\\_19](http://nbuv.gov.ua/UJRN/pravo_2017_1_19).
4. Бондаренко-Зелінська Н.Л. Впровадження медіації у судовий процес як складова наближення законодавства України до європейських стандартів. *Приватне право і підприємництво*. 2011. Вип. 10. С. 181–185.
5. Бортнікова А.Г. Правові засади застосування медіації як способу вирішення публічно-правових спорів. Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2019. 19 с.
6. Зеленський приготувався до переговорів із Путіним: названа умова. *Obozrevatel / Політика*. 18 травня 2019 р. URL : <https://www.obozrevatel.com/ukr/politics/zelenskij-prigotuvavsya-do-peregovoriv-iz-putinim-nazvana-umova-video.htm>.
7. Красіловська З.В. Альтернативні способи вирішення спорів у сфері державного управління: поняття та сутність. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 1(24). С. 158–167.
8. Лиско А. Проблеми впровадження та проведення медіації в адміністративному судочинстві України. URL : [www.gromada.lviv.ua/analytic/587](http://www.gromada.lviv.ua/analytic/587).
9. Мазаракі Н. Медіація в Україні: проблеми теорії та практики. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2016. № 1. С. 92–100. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/uazt\\_2016\\_1\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/uazt_2016_1_11).
10. Юхтенко Л. Досудове врегулювання спору шляхом проведення переговорів за допомогою судді в адміністративному судочинстві: сутність та проблеми запровадження. *Юридичний вісник*. 2013. № 3. С. 106–112. URL : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/urid\\_2013\\_3\\_20.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/urid_2013_3_20.pdf).
11. Ясиновський І.Г. Характеристика моделей медіації в розвинутих країнах. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2014. № 4. С. 94–98. URL : [http://nbuv.gov.ua/jpdf/Npnau\\_2014\\_4\\_19.pdf](http://nbuv.gov.ua/jpdf/Npnau_2014_4_19.pdf).
12. Тужанський Д. Помиритися та перемогти: чому Києву потрібна нова стратегія в Центрально-Східній Європі. *Європейська правда*. 18 травня 2019 р. URL : <https://www.eurointegration.com.ua/experts/2019/05/17/7096311/>.

**Бородин Е. Е. Механизм медиации в системе публичного управления.**

*В статье исследуются возможности инкорпорирования интегрированного механизма медиации в систему публичного управления в Украине. Принципиальным отличием структуры такого механизма, сбалансированного конкретными методами, инструментами и соответствующими управленческими решениями, выступает выделение уровней: метасистемного, институционального, секторального, интерперсонального.*

**Ключевые слова:** медиация, медиационное взаимодействие, консенсус, публичное управление, механизмы государственного управления.

**Borodin Ye. Ye. Mechanism of mediation in public administration**

*The article explores the possibility of incorporating the integrated mediation mechanism into the system of public administration in Ukraine. The principal difference in the structure of such a mechanism, balanced by specific methods, tools and appropriate management decisions, is the identification of levels: metasystemic, institutional, sectoral, and interpersonal.*

**Key words:** mediation, mediation interaction, consensus, public administration, mechanisms of public administration.