

УДК 351.84

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2-1.35>**І. М. Лопатченко**викладач кафедри публічного адміністрування у сфері цивільного захисту  
Національного університету цивільного захисту України

## МЕДІАЦІЯ ЯК СУЧАСНА ТЕХНОЛОГІЯ У ВИРІШЕННІ КОНФЛІКТІВ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

В умовах змін та розвитку публічного управління в Україні стало очевидною відсутність ґрунтовних наукових знань у царині вирішення конфліктів. Дані процеси призвели до загострення політичних, соціальних, міжособистісних, екологічних та інших видів конфліктів. Це особливо відчули представники публічного управління, які за родом своєї діяльності покликані розв'язувати різноманітні суперечності в суспільстві, налагоджувати діалог з громадськістю. Тому сьогодні у публічному управлінні особливо гострою є необхідність у застосуванні альтернативних способів вирішення конфліктів й, на наш погляд, саме медіація є одним із найдієвіших та найпопулярніших з них.

Системний огляд наукової літератури та практичних аспектів використання медіації, як сучасної технології у вирішенні конфліктів в публічному управлінні в закордонній та вітчизняній науці.

Сформульовані в дослідженні, теоретичні висновки й практичні рекомендації ґрунтуються на працях вітчизняних і закордонних вчених: О. Алахвердова, Ю. Бауліна, Х. Бесемера, Й. Гальтунг, Г. ван Гурп, І. Ващенко, Н. Довгань, Л. Ємельяненко, Г. Жаворонкова, Л. Карамушка, Г. Ложкін та інших.

Врегулювання та вирішення конфліктів з допомогою втручання третьої сторони розглядається (поряд із прямими переговорами), як одна із форм конструктивного управління конфліктами. Розрізняються кілька можливих форм втручання третьої сторони. Це, насамперед, медіація (mediation), або посередництво, за якого консультативні рекомендації не обов'язково повинні братися до уваги сторонами. По-друге, це примирення (conciliation), в якому акцент робиться не стільки на залагодженні питань, скільки на процесі, за допомогою якого конфлікт припиняється. І ще одна досить розповсюджена форма втручання третьої сторони – це арбітраж (arbitration), за якого рекомендації третьої сторони є обов'язковими.

Конфлікти є природною частиною соціального життя людини, але вони перетворюються на проблему тільки через їх вирішення. Засоби та методи вирішення конфлікту визначають, чи буде конфлікт позитивним або негативним. Крім того, практично неможливо вести переговори, коли сторони знаходяться в сильному негативному емоційному протистоянні, коли агресія і небажання бачити один одного переважають, тобто на стадії ескалації або кульмінації конфлікту. У цьому випадку і може допомогти саме медіація і медіатор. Медіація – це переговори за участю третьої нейтральної сторони, яка допомагає сторонам врегулювати свій конфлікт.

На основі аналізу наукових публікацій з досліджуваної проблематики нами зроблено висновок про те, що система медіації є однією з найдієвіших та конструктивних технологій вирішення конфліктів з допомогою втручання третьої сторони в публічному управлінні.

**Ключові слова:** конфлікт, медіація, вирішення конфліктів, публічне управління, медіатор.

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Трансформаційні процеси, які відбуваються останніми роками у нашій державі мають безпосередній вплив на розвиток та становлення публіч-

ного управління в Україні. Постійні зміни політичної парадигми спонукають до певного збентеження суспільства й дедалі частіше призводять до конфліктних ситуацій. Попри те, що конфлікт як суспільний феномен, супроводжує людство на всіх етапах його існування, однак, розвиток прогресивних тенденцій в житті громади,

вдосконалення діяльності органів публічного управління та підвищення громадянської активності неможливі без вміння ефективно розв'язувати конфлікти, виявляти їх та попереджувати.

В умовах змін та розвитку публічного управління в Україні стало очевидною відсутність ґрунтовних наукових знань у царині вирішення конфліктів. Дані процеси призвели до загострення політичних, соціальних, міжособистісних, екологічних та інших видів конфліктів. Це особливо відчули представники публічного управління, які за родом своєї діяльності покликані розв'язувати різноманітні суперечності в суспільстві, налагоджувати діалог з громадськістю. Тому сьогодні у публічному управлінні особливо гострою є необхідність у застосуванні альтернативних способів вирішення конфліктів й, на наш погляд, саме медіація є одним із найдієвіших та найпопулярніших з них. В Україні даний спосіб врегулювання та вирішення конфліктних ситуацій та спорів набуває все більшої популярності, це пов'язано з тим, що наше суспільство потребує застосування медіації майже в усіх видах правовідносин та взаємодії, а особливо необхідною вбачається її використання у публічному управлінні.

Це свідчить про те, що в процесі формування нового для України публічного управління проблема вирішення конфліктів з використанням медіації потребує як наукового осмислення, так і розробки технологій управління ними.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Сформульовані в дослідженні, теоретичні висновки й практичні рекомендації ґрунтуються на працях вітчизняних і закордонних вчених: О. Алахвердова, Ю. Бауліна, Х. Бесемера, Й. Гальтунг, Г. ван Гурп, І. Ващенко, Н. Довгань, Л. Ємельяненко, Г. Жаворовонкова, Л. Карамушка, Г. Ложкін, М. Пірен, Ю. Притики, М. Хавронюка, Р. Фішер та інших [1; 2; 3; 4; 6; 7; 8; 11; 12; 13].

**Формування цілей статті.** Системний огляд наукової літератури та практичних аспектів використання медіації, як сучасної технології у вирішенні конфліктів в публічному управлінні в закордонній та вітчизняній науці.

**Виклад основного матеріалу.** Наукова думка розглядає конфлікт як один з найважливіших атрибутів суспільного життя. Водночас використовуються різні теоретико-методологічні підходи до аналізу сутності та змістовного трактування конфлікту.

Конфлікт – це суперечність, що виникає між людьми, колективами в процесі їхньої спільної діяльності через непорозуміння або протилежності інтересів, відсутність згоди між двома та більше сторонами. Конфлікт також можна визначити як відсутність згоди між двома або декількома сторонами, які можуть бути конкретними особами або групами. Кожна сторона робить усе, щоб була прийнята її точка зору або ціль, і заважає іншій стороні робити те ж саме [11].

Найбільш загальне визначення конфлікту (від лат. "conflictus") – зіткнення протилежних інтересів, поглядів. Повніше визначення конфлікту – суперечності, які виникають між людьми, колективами в процесі їх сумісної трудової діяльності через нерозуміння або протилежності інтересів, відсутність злагоди між двома або більше сторонами [11].

Відповідно до сучасних поглядів на конфлікт, однозначно, негативне ставлення до явищ конфлікту і прагнення уникнути їх вважаються неправомірними. Водночас очевидно, що конфлікти можуть чинити деструктивний вплив на людські відносини, а тому визнається необхідність їх регулювання. Фундаментальна ідея сучасного підходу до управління конфліктами в різних формулюваннях зводиться до того, що конфлікт може бути керуваним, причому, керуючи таким чином, його результат буде мати конструктивний характер. Узагальнюючи зміст, що вкладається різними авторами в поняття управління конфліктами, можна зазначити, що мається на увазі процес контролювання конфлікту самими учасниками або зовнішніми силами (громадськими інститутами, владою, підприємцями, спеціальними особами, медіаторами та центрами медіації тощо). Метою управління конфліктами є попередження їх деструктивного розвитку [2].

Врегулювання та вирішення конфліктів з допомогою втручання третьої сторони

розглядається (поряд із прямими переговорами), як одна із форм конструктивного управління конфліктами. Розрізняються кілька можливих форм втручання третьої сторони. Це, насамперед, *медіація* (mediation), або посередництво, за якого консультативні рекомендації не обов'язково повинні братися до уваги сторонами. По-друге, це *примирення* (conciliation), в якому акцент робиться не стільки на залагодженні питань, скільки на процесі, з допомогою якого конфлікт припиняється. І ще одна досить розповсюджена форма втручання третьої сторони – це *арбітраж* (arbitration), за якого рекомендації третьої сторони є обов'язковими [1].

Конфлікти є природною частиною соціального життя людини, але вони перетворюються на проблему тільки через їх вирішення. Засоби та методи вирішення конфлікту визначають, чи буде конфлікт позитивним або негативним. Крім того, практично неможливо вести переговори, коли сторони знаходяться в сильному негативному емоційному протистоянні, коли агресія і небажання бачити один одного переважають, тобто на стадії ескалації або кульмінації конфлікту. У цьому випадку і може допомогти саме *медіація* і *медіатор*. Медіація – це переговори за участю третьої нейтральної сторони, яка допомагає сторонам врегулювати свій конфлікт.

Умовно виділяють позасудову і судову медіацію. Позасудова медіація часто використовується як спеціалізована сфера проведення переговорів у конфліктах, що стосуються підприємницької діяльності, влади чи публічного управління, коли внаслідок очікуваної довгої тривалості судового процесу, пов'язаних з цим величезних витрат, шлях переговорів дозволяє припускати більш ефективно вирішення конфлікту та врегулювання спірних питань, також за необхідності здійснити підготовку сторін до майбутнього співробітництва, чи з питань напрацювання умов і правил подальшої співпраці, партнерства, укладення та виконання контрактів, врегулювання спорів між керівництвом і колективом або внутрішніх конфліктів на підприємствах, між учасниками товариств та інше.

Водночас позасудова медіація активно використовується публічними особами, коли виникають труднощі у врегулюванні суперечок, розголошення яких у випадку звернення до суду може вплинути на особисті та ділові зв'язки, репутацію, виявити подробиці ведення бізнесу або завадить врегулювати питання утримуватися від подальшого поширення негативної інформації чи видалити її з інформаційного простору.

Ефективність медіації в Україні вже підтверджується завдяки чисельним пілотним проектам, проведеним в нашій країні за сприяння Європейської Комісії та Ради Європи, за підтримки Канадського національного судового інституту та інших інституцій, якими у державі проводилася низка заходів щодо впровадження медіації в систему судочинства України, а також завдяки залученню медіаторів на початку спільних проектів у різних сферах ділового життя.

Наразі медіація активно розвивається в країнах Європи, Австралії, США, а також формується на території країн пострадянського простору. Зокрема, в таких країнах як Білорусь та Казахстан вже є профільний закон, яким запроваджено інститут медіації та визначено правові засади надання послуг з медіації, практики мирного врегулювання спорів позасудовими методами, що забезпечує баланс взаємовідносин між судовою системою та інститутом медіації [15].

У США важливою технологією управління та вирішення конфліктів між публічним управлінням та громадянами є саме застосування системи медіації. На відміну від України, де система медіації ще тільки починає розвиватися, в США вона є розвинутою та є основною вирішення конфліктів. Як приклад, розглянемо використання медіації у роботі такого органу публічного управління, як система фіскальних служб США. Насамперед, зазначимо, що у фіскальній системі Сполучених Штатів є інша філософія взаємодії з громадськістю, аніж в Україні – тут переважає консультативно-інформаційний підхід в податковій системі над караючим. Фіскальна служба США пропонує низку програм альтернативних методів вирішення спорів (далі –

ADR), спрямованих на вирішення справи набагато раніше, ніж формальний процес Апеляції до Фіскальної Служби. Програми ADR Фіскальної Служби, які використовують медіацію, включають Програму Швидкого Вирішення (далі – ПШВ), Програму Швидкої Медіації (далі – ПШМ) і Програму Пост-апеляційної Медіації (далі – ППМ). Зокрема, ПШВ пропонує представникам малого бізнесу та самозайнятим особам спосіб вирішення спорів менш ніж за 60 днів, використовуючи допомогу спеціально навченого медіації працівника податкової. Таким чином, ПШМ і ППМ пропонують платникам податків та податковій можливість застосування медіації за участі службовця Апеляційної інстанції Фіскальної Служби, який виступає як нейтральна сторона. Та на відміну від ПШВ, у цих програмах службовець податкової не має делегованих повноважень і не буде виносити рішення щодо будь-яких питань спору. Апеляційна інстанція є незалежним відділом Податкової Служби, який відповідає за розгляд більшості спорів між платниками податків та Податковою Службою. Дана програма не є обов'язковою [5; 10].

Процедурні питання проведення медіації відбуваються наступним чином. Платник податків спочатку отримує повідомлення щодо податкового спору через Лист з експертною оцінкою від Експертного підрозділу Фіскальної Служби. В Листі зазначають, що податок нараховано через певні помилки у податковій декларації, або просто запитують інформацію з конкретних питань. Процес оцінки починається з ініціації Експертним підрозділом експертного висновку з настановами щодо пропозицій змін. Як тільки складається експертний висновок, платнику податків надсилають «30-денний Лист» з рахунком та обґрунтуванням. Платник податків може оскаржити результати експертизи у підрозділі Апеляції («Офіс Звернень»), окремому підрозділі Фіскальної Служби [5].

Щодо визначення меж медіації, то відповідні питання у податкових спорах зазвичай включають:

- чи вимагалася від особи збирати, правильно обраховувати та сплачувати податок з доходів, на соціальне страхування або акцизний збір;

- чи намагалася дана особа умисно не зібрати, обрахувати або сплатити податки та збори;

- чи платник податків зробив внесок до Цільового фонду в частині несплаченого податку у правильному розмірі;

- вірогідність поданих платником податків відомостей щодо корпоративних платежів; уточнення того, що корпоративний податок за депозитами становив відповідну суму.

Також зазначимо, що плата за використання послуг працівника Апеляційної інстанції як медіатора відсутня [10].

На жаль, сьогодні медіація в Україні, на відміну від інших Європейських країн, законодавчо не врегульована, що значно знижує ефективність її поширення в нашій країні. Так, наприклад, немає чіткого механізму підготовки та сертифікації медіаторів, що є наслідком виникнення в українському медіаційному просторі багатьох суб'єктів, які позиціонують себе як професійні медіатори, але, на жаль, не мають відповідного фаху, який дозволить провести медіацію на належному професійному рівні. Все це потребує правового врегулювання на законодавчому рівні. Проте з сумом маємо констатувати факт, що Верховна Рада України 28 лютого 2019 року, провалила в другому читанні законопроект № 3665 «Про медіацію». Документ, зокрема, визначав правові основи надання послуг медіації на професійній основі, поширення практики мирного вирішення спорів несудовими методами з метою розвантаження судів і забезпечення збалансованих взаємовідносин між інститутом медіації та судовою системою.

Так, законопроект пропонував визначити терміни «медіація» і «медіатор», основні принципи медіації, правові основи проведення процедури медіації, умови отримання статусу медіатора, особливості проведення процедури медіації під час судового або третейського розгляду, механізми контролю за якістю надання послуг медіації, і принципи державної політики у сфері медіації.

Пропонувалося, щоб інститут медіації доповнював (а не змінював) чинні правові інститути, такі як мирову угоду

в цивільному та господарському процесах, примирення в адміністративному судочинстві та кримінальному процесі, тощо. Таким чином, планувалося ввести модель добровільної присудової медіації, де суд має право рекомендувати медіацію сторонам, а сторони можуть відмовитися від цього [14].

Проте, не дивлячись на законодавчу невизначеність даний напрям діяльності починає реалізовуватися у вирішенні конфліктів в публічному управлінні. Так, наприклад, в Одесі з'явилося більше можливостей врегулювати спір у позасудовому порядку – в Одеському апеляційному господарському суді було відкрито кабінет медіації. Там відвідувачі зможуть безкоштовно отримати інформацію про процедуру медіації; проконсультуватися щодо можливості вирішення наявного спору з допомогою медіації; взяти участь у процедурі медіації. Вказаний інститут є формою альтернативного способу вирішення спору, спрямований на сприяння оперативному, об'єктивному та компетентному вирішенню спорів на засадах примирення сторін конфлікту. Планується, що протягом 2019 року в рамках програми «Нове правосуддя» по всій Україні будуть проводитися тренінги для адвокатів та суддів. Окремо будуть проводитися тренінги для суддів пілотних судів. Саме тому судді повинні знати, як запропонувати медіацію учасникам процесу, на якій стадії процесу та в який спосіб. Вищезазначений проєкт буде також реалізовуватися й в інших регіонах України.

Інший приклад розвитку медіації в Україні – науковці Чернівецького національного університету ім. Ю. Федьковича працюватимуть над створенням Федерації медіації та розробкою програми для магістрів-медіаторів. Проєкт упроваджується в межах програми ЄС Erasmus+. Він спрямований на те, щоб розвивати в Україні практику залучення до вирішення конфліктів незалежної сторони – медіатора, який попередньо пройде підготовку. Загалом до проєкту «Медіація: навчання та трансформація суспільства» залучені понад 10 команд з різних країн світу – Грузії, Іспанії, Нідерландів, Латвії, Німеччини, Азербайджану та України. Учасники з країн,

де планують створити профільні Федерації (Україна, Грузія та Азербайджан) перейматимуть успішний досвід партнерів, вивчатимуть, як правильно поширювати знання про медіацію у суспільстві [9].

Таким чином, спостерігаємо невідворотні процеси в зміні процедури вирішення конфліктів й проєкція даних змін у публічному управлінні має суттєво вплинути на позитивне сприйняття управлінців суспільством та знизити навантаження на судову систему. Всі ці процеси будуть сприяти ефективному поширенню в суспільстві культури мирного вирішення спорів, що значно посилить інтеграційні процеси та наблизить наше суспільство до Європейської спільноти.

**Висновки та пропозиції.** Отже, на основі аналізу наукових публікацій з досліджуваної проблематики нами зроблено висновок про те, що система медіації є однією з найдієвіших та конструктивних технологій вирішення конфліктів з допомогою втручання третьої сторони в публічному управлінні. Дослідження ефективності медіації в Україні вже підтверджується завдяки чисельним пілотним проєктам, проведеним в нашій країні за сприяння Європейської Комісії та Ради Європи. Проте, основною не розв'язаною проблемою медіації, як сучасної технології вирішення конфліктів у публічному управлінні є законодавча неврегульованість, що значно знижує ефективність її поширення в нашій країні.

#### Список використаної літератури:

1. Аллахвердова О.В. Медиация в разрешении конфликтов и возможности ее применения в социальной работе. Проблемы социальной работы: сб. статей / под ред. В. Келасьева, П. Салустовича. СПб. : СПбГУ, 2003. С. 68–85.
2. Аллахвердова О.В., Карпенко О.В. Медиация – переговоры в ситуации конфликта : СПбГУ, 2010. 178 с.
3. Бесемер Х. Медиация. Посредничество в конфликтах/ Пер. с нем. Н.В.Маловой. Калуга, «Духовное познание», 2004. 176 с. URL: <http://www.e-reading.club/bookreader.php/105724/Mediaciya.pdf>.
4. Ващенко І.В. Конфлікти : сучасний стан, проблеми та напрямки їх вирішення в органах внутрішніх справ : монографія. Харків : ОВС, 2002. 256 с.

5. Волковицька Н.О. Медіація : альтернативний чи ефективний спосіб вирішення спорів. Юридична газета : веб-сайт. URL: [http://www.vru.gov.ua/mass\\_media/1013](http://www.vru.gov.ua/mass_media/1013).
6. Гальтунг Й. Трансформація конфлікту мирними засобами. Трансценд метод. Діалог різноманітностей, № 12 (50), грудень 1999. URL: <http://empedu.org.ua/content/transformaciya-konfliktu-mirnimi-zasobami>.
7. Гетті ван Гурп. Медіація однолітків. Докладний посібник з розв'язання конфліктів у наших школах. 2006.
8. Довгань Н. Технології врегулювання конфліктів у державному управлінні. *Актуальні теоретико-методологічні та організаційно-практичні проблеми державного управління* : Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 28 трав. 2004 р., м. Київ : У 2 т. Київ : Вид-во НАДУ, 2004. Т. 1. С. 148–149.
9. Дослідники ЧНУ отримують понад 70 тис євро в межах erasmus+: вони працюватимуть над розвитком ідей медіації в Україні. Міністерство освіти і науки України : веб-сайт. URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/doslidniki-chnu-otrimayut-ponad-70-tis-yevro-v-mezhah-erasmus-voni-pracyuvatimut-nad-rozvitkom-idej-mediaciyi-v-ukrayini>
10. Єрмоєнко Г.В. Податкова медіація : досвід і перспективи впровадження. Юрист&Закон : веб-сайт. URL: [https://ukrmediation.com.ua/files/Eremenko\\_Zaichenko\\_U&Z.pdf](https://ukrmediation.com.ua/files/Eremenko_Zaichenko_U&Z.pdf).
11. Жаворонкова Г.В., Скібіцький О.М., Сивашенко Т.В., Туз О.І. Управління конфліктами : Навч. пос. Київ : Кондор, 2010. 172 с.
12. Карамушка Л.М. Психологія управління: навч. посіб. Київ : Міленіум, 2003. 344 с.
13. Психологія конфлікту : теорія і сучасна практика : Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / Г.В. Ложкін, Н.І. Пов'якель. МОН України. Київ : Професіонал 2007. 416 с.
14. Рада провалила закон медіацію. РБК-Україна : веб-сайт. URL: <https://www.rbc.ua/ukr/news/rada-odobrila-zakon-mediatsii-1551343257.html>
15. Ситюк В. Медіація та правові перспективи її розвитку в Україні. Рада адвокатів Київської області : веб-сайт. URL: <https://radako.com.ua/news/mediaciya-ta-pravovi-perspektivi-yiyi-rozvitku-v-ukrayini>

### **Lopatchenko I. Mediation as a modern technology for solving conflict in public administration**

*In the context of changes and development of public administration in Ukraine, there was a clear lack of sound scientific knowledge in the area of conflict resolution. These processes have led to aggravation of political, social, interpersonal, environmental and other types of conflicts. This was especially felt by representatives of public administration, which by their nature are intended to resolve various contradictions in society, to establish a dialogue with the public. Therefore, at present, in public administration, there is a pressing need for alternative ways of resolving conflicts and, in our opinion, mediation is one of the most effective and most popular among them.*

*It is done the system review of scientific literature and practical aspects of mediation as a modern technology in conflict resolution in public administration in foreign and domestic science.*

*The theoretical conclusions and practical recommendations of the study are based on the works of domestic and foreign scientists: O. Alakhverdova, Y. Baulina, H. Besemer, J. Galtung, G. van Gurp, I. Vashchenko, N. Dovgan, L. Yemelianenko, G. Zhavorovorkova, L. Karamushka, G. Lozhkin and others.*

*Settlement and resolution of conflicts through third-party intervention is considered (along with direct negotiations) as one of the forms of constructive conflict management. There are several possible forms of third party intervention. This, above all, is mediation where advisory recommendations are not necessarily taken into consideration by the parties. Secondly, it is conciliation where the emphasis is not so much on solving issues as in the process by which the conflict ceases. And another very common form of third-party intervention is arbitration, in which third party recommendations are mandatory.*

*Conflicts are a natural part of a person's social life, but they turn into a problem only through their solution. The means and methods for resolving the conflict determine whether the conflict will be positive or negative. In addition, it is virtually impossible to negotiate when the parties are in a strong negative emotional confrontation, when aggression and unwillingness to see each other prevail, that is, at the stage of escalation or culmination of*

*the conflict. In this case, the mediation and mediator can help. Mediation is negotiated with the third neutral side, which helps the parties to resolve their conflict.*

*Based on the analysis of scientific publications on the subject of research, we conclude that the mediation system is one of the most effective and constructive conflict resolution technologies with the help of third party intervention in public administration.*

**Key words:** *conflict, mediation, conflict resolution, public administration, mediator.*