

Стаднійчук Р.В.

ПВНЗ «Херсонський економічно-правовий інститут»

РОЛЬ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В ДЕМОКРАТИЧНОМУ УПРАВЛІННІ СОЦІАЛЬНИМИ КОНФЛІКТАМИ

В статті досліджено роль публічної політики в демократичному управлінні соціальними конфліктами. Ця стаття наводить аргументи на користь оновленого розуміння демократичного управління конфліктами, яке визнає дедалі важливішу роль політики в ньому. Пропонуються нова теоретичну основу, яка дозволяє нам проаналізувати, як посилена політична активність сучасних демократичних держав впливає на виникнення та розвиток суспільних конфліктів. Було окреслено, як спеціально розроблена політика через її матеріальні та інтерпретаційні наслідки може впливати на ставлення людей до конфлікту та поведінку, що в кінцевому підсумку визначає, чи залишатимуться суспільні конфлікти в межах керованих меж, чи вони придуться чи вийдуть з-під контролю.

У цій статті стверджується, що публічна політика відіграє дедалі важливішу роль у демократичному управлінні конфліктами. Збільшення соціальної та культурної неоднорідності, економічна нерівність, глобалізація та зміна клімату є проблемами політики, які обтяжують здатність розвинутих демократій до вирішення конфліктів. Відводячи політику на другорядну роль в управлінні конфліктами, домінуюча концепція демократичного управління конфліктами в політологічній літературі стає все більш застарілою та неадекватною.

Пропонуємо теоретичну структуру, яка дозволяє проаналізувати, як постзаконодавчі наслідки публічної політики, тобто матеріальні та інтерпретаційні наслідки, які вони створюють після прийняття, впливають на інтенсивність конфлікту і таким чином зміцнюють (чи послаблюють) демократію. Структура пропонує перевірені очікування щодо того, як конкретно розроблена політика впливає на сприйняття та поведінку громадян, коли вони наближаються до конфлікту та вступають у нього.

Зрештою, вплив однієї політики на інтенсивність конкретного конфлікту навряд чи виміряно вплине на функціонування демократії, незалежно від того, чи оцінювати це за кількістю бунтів чи настроями демократичного незадоволення серед громадян. Натомість загальна політична інфраструктура країни, застосована до великої кількості конфліктів протягом тривалого часу, повинна впливати на функціонування демократії.

Ключові слова: роль, публічна політика, демократичне управління, соціальні конфлікти.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими або практичними завданнями. Демократії в усьому світі вступили в бурхливий період. Конфліктні форми політики, які розвинулися в останні роки, від популізму до поляризації та ерозії норм, ставлять фундаментальні питання щодо благополуччя розвинених демократій. Є чимало статей, які намагаються зрозуміти цю демократичну хворобу [2; 7; 8]. Оскільки дебати щодо здоров'я демократії загострюються, дослідження того, як демократії керують і поглинають політичні та суспільні конфлікти, стають широко актуальними.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Більшість наявної літератури зосереджено на виборах як основному механізмі врегулювання конфліктів [1–3], на структурі формальних інституцій [5], на політичних нормах [7] та про соці-

альні та економічні передумови для успішного управління конфліктами [11]. У цій літературі політика є або нецікавим результатом більш фундаментального питання інституційного дизайну, або нецікавим додатком до соціальних передумов чи економічних подій, які спрощують вирішення конфліктів.

Щоб стверджувати, будемо використовувати літературу з традиції «політика впливає на політику», зокрема теорію зворотного зв'язку політики [8] і дослідження накопичення політики [10] і державну політику [4] після того як вони були підписані законом, впливають на суспільні конфлікти різноманітними та важливими способами.

У міру того, як сучасні уряди беруть участь у більш широкому діапазоні питань, політика накопичується та пронизує майже всі сфери соціального, політичного та економічного життя. Хоча

інституційні характеристики та аспекти розробки політики можуть пояснити відмінності між країнами та секторами політики, наявні дані чітко свідчать про те, що накопичення політики є глобальним явищем [1]. Дослідження політики фіксують трансформації, спричинені накопиченням політики, використовуючи концепцію політичної держави [1–8].

У політичній державі, яку іноді також називають «активістською державою» або «активістським урядом», політика все більше впливає на демократичну політику. Наслідуючи Е.Е. Шаттнайндера [15], Теодора Лоуї [12] та інших, які стверджували, що політика створює свою власну політику, дослідники зворотного зв'язку з політикою виявили, що політика, від пенсійної політики до політики охорони здоров'я та фінансового регулювання, має суттєві та інтерпретаційний вплив на політичні еліти та масову громадськість [2–6].

Підсумовуючи результати Хакер і Пірсон [9] дійшли висновку, що політика «стала основною рисою політичної системи, фундаментально змінюючи політичні змагання». Будемо спиратися на це дослідження, щоб дослідити, як спеціально розроблені політики можуть сприяти посередництву у соціальних конфліктах.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується означена стаття. Політику будемо розглядати як незалежну змінну в управлінні соціальними конфліктами, дизайн якої впливає на виникнення та розвиток суспільних конфліктів. Будемо припускаємо, що те, чи стануть демократичні держави більш конфліктними та демократично нестабільними, і в якій мірі, все більше залежить від того, наскільки ефективно їхня політична інфраструктура врегулює конфлікти. Концептуалізація впливу публічної політики на соціальні конфлікти забезпечує оновлене розуміння того, як сучасні демократії можуть керувати конфліктами, і це створює нові можливості для порівняльного, орієнтованого на політику дослідження того, чому демократія працює в управлінні соціальними конфліктами.

Метою статті є дослідження ролі публічної політики в демократичному управлінні соціальними конфліктами

Виклад основного матеріалу. Значна частина літератури зосереджена на інституційних характеристиках демократичних держав та їхньому впливі на політичні процеси, що дозволяє їм керувати соціальними конфліктами. Для Адама Пшеворського [14] та багатьох інших вибори є

основним механізмом управління конфліктами демократичних держав: «Найбільша цінність виборів полягає в тому, що принаймні за деяких умов вони дозволяють нам вирішувати у відносній свободі та громадянському мирі будь-які конфлікти, що виникають у суспільстві, що вони запобігають насильству». Логіка управління конфліктом виборів проста.

Вчені також аналізують інші інституційні особливості з точки зору управління конфліктами. У цій широкій категорії важливу роль відіграє конструкція формальних інститутів, таких як президентство, парламентаризм, федералізм чи корпоративізм. У цій літературі досліджується, як інституційні «шаблони» або «архітектури» поєднуються для управління політичними конфліктами. Розрізнення Аренда Лійпхарта [11] між демократіями консенсусу та мажоритарними демократіями є, мабуть, найвідомішим прикладом літератури про демократію, яка ширше розглядає управління конфліктами як результат взаємодії різних інституційних факторів [26].

Іншою інституційною особливістю, яку вчені проаналізували з точки зору врегулювання конфліктів, є демократичні норми, такі як взаємна толерантність і повага до політичних опонентів або стриманість у здійсненні формально наданої політичної влади. Helmke and Levitsky [10] визначають політичні норми як «суспільно спільні правила, зазвичай неписані, які створюються, передаються та застосовуються поза офіційно санкціонованими каналами». Багато дослідників трактують політичні норми у функціональному плані, тобто розуміють їх як механізми посередництва в конфлікті демократичних держав. Зв'язуючи політичних суб'єктів із законною та передбачуваною поведінкою, політичні норми запобігають ескалації демократичних змагань у повномасштабний жорстокий [2].

Урядова загроза примусової державної влади є потужною умовою масштабу, яка гарантує, що сторони переговорів не втратять із поля зору спільну мету загального добробуту [1]. Іншим прикладом є швейцарська система прямої демократії, яка дозволяє громадянам проводити референдум щодо політики, прийнятої парламентом [4].

Перспектива референдуму знеохочує впливові групи наполягати на надмірних вимогах під час політичного процесу, оскільки надмірні вимоги, швидше за все, спровокують референдум. Референдуми призводять до розширення політичного конфлікту, оскільки вони дозволяють громадянам зважувати свою думку та

безпосередньо впливати на нього [8] Розширення конфлікту вносить у конфлікт динамізм, який важко контролювати сильнішій групі. Референдуми можуть загальмувати або придушити політичні плани сильнішої групи або призвести до пом'якшеної політики, яка містить навіть більше поступок, ніж первісна компромісна пропозиція, зроблена слабшою групою. Інституції в швейцарській системі таким чином допомагають створити середовище переговорів, де впливові групи розвивають стимули йти на поступки та досягати компромісу [6].

Іншим яскравим прикладом є спільне управління, яке Ansell і Gash [7] визначають як «систему управління, коли одна або більше державних установ безпосередньо залучають недержавні зацікавлені сторони до колективного процесу прийняття рішень, який є формальним, орієнтованим на досягнення консенсусу та обговоренням і який спрямований на створення або реалізацію державної політики або управління громадськістю. програми чи активи».

Таким чином, розглядаючи процеси, а не їхні «кінцеві продукти» (тобто матеріальні та інтерпретаційні наслідки політики, які виникають через тривалий час після їх прийняття), література схильна нехтувати важливими аспектами внеску політики в управління конфліктами. Таким чином, конфлікт підриває демократію, насамперед залежить від його інтенсивності, яка вимірюється засобами, якими сторони конфлікту (може) використовувати, щоб добитися свого. Згідно з цією логікою, два типи конфліктів підривають демократію: ескаловані конфлікти, де інтенсивність є надто високою, та придушені конфлікти, де інтенсивність є надто низькою.

Ескаляція конфліктів – це конфлікти, які завдають шкоди або ігнорують інституційні канали та демократичні форуми, призначені для врегулювання конфліктів, оскільки сторони конфлікту

порушують формальні правила та політичні норми [2].

Придушені конфлікти – це конфлікти, де слабші сторони конфлікту не мають жодних шансів досягти своїх політичних цілей, оскільки сильніші сторони конфлікту можуть дозволити собі їх ігнорувати. Наприклад, противники програм соціального забезпечення, яким вдається покласти непропорційний адміністративний тягар на одержувачів соціальної допомоги, ускладнюють для них вимоги отримати пільги, на які вони мають право, і підривають їхню здатність брати участь у політичному житті та відстоювати свої політичні цілі [7].

Керовані конфлікти – це конфлікти, які залишаються, якщо віднімемо набори загострених і придушених конфліктів із усіх конфліктів щодо політичних пріоритетів [2], які виникають у демократії в будь-який момент часу. Зауважте, що наше визначення керованих конфліктів включає ситуації, коли суспільні групи не вважають себе такими, що перебувають у конфлікті з іншою групою, або вирішують не загострювати конфлікт, навіть якщо існує реальна можливість виникнення та ескалації конфлікту.

Припускаємо, що працює основний механізм (рис. 1), який дозволяє сформулювати конкретні, перевірені теоретичні очікування щодо того, як політика через свої постзаконодавчі ефекти впливає на інтенсивність конфлікту [4].

Впливові політичні типології Лоуї [12] та Вілсона [16] підкреслили важливу роль політики у формуванні розколів через способи розподілу витрат і вигод. Наприклад, можна очікувати, що політика розподілу буде більш сприятливою для посередництва в конфлікті, ніж політика перерозподілу, тому що політика розподілу створює лише переможців. Подібним чином можна очікувати, що політики, витрати та вигоди яких є тісно зосередженими, сприятимуть формуванню розколів,

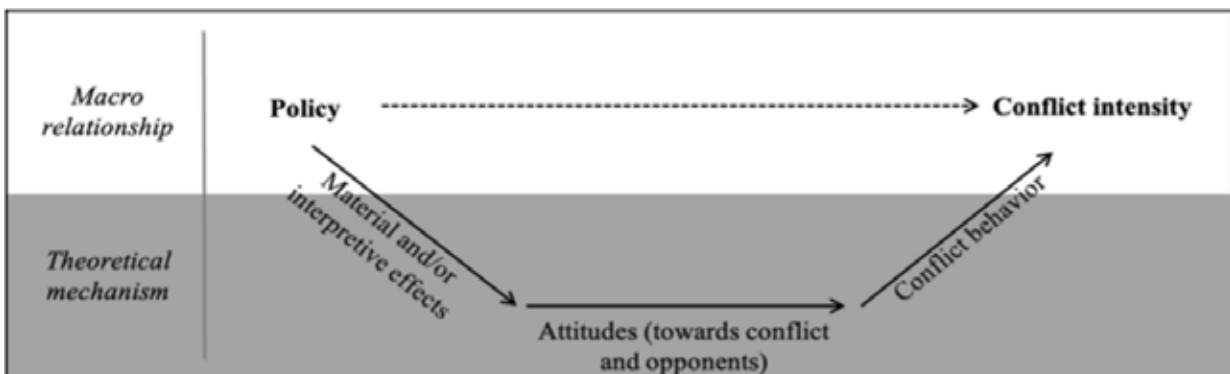


Рис. 1. Вплив політики на інтенсивність конфлікту [8]

оскільки вони створюють явних переможців і переможених, які можуть стереотипувати один одного. Навпаки, політика, витрати та вигоди якої більш дифузні, швидше за все запобігатиме утворенню розколів. Ці основоположні ідеї послужили основою для досліджень політики соціального забезпечення, яка, розподіляючи переваги та тягар між людьми, поділяє людей на тих, хто отримує вигоду від політики, і тих, хто має за неї платити [6].

Підводячи підсумок, можна сказати, що політика, яка згладжує розбіжності між групами та допомагає людям терпіти соціальні та політичні відмінності, ймовірно, стане посередником у конфліктних ставленнях і поведінці людей.

Висновки. Дослідження, які вивчають матеріальні та інтерпретаційні наслідки політики та простежують їхній вплив на ставлення до конфлікту, поведінку та загальну інтенсивність, ймовірно, зіткнуться з певними проблемами. З одного боку, матеріальні та інтерпретаційні наслідки часто тісно переплітаються і по-різному впливають на сторони конфлікту. Матеріальні вигоди для однієї соціальної групи чи сторони конфлікту можуть становити (негативні) інтерпретаційні наслідки для іншої сторони конфлікту. Більше того, часто виявляється складно виокремити та визначити посередницькі наслідки конкретної політики для конфлікту.

Список літератури:

1. Гречко Т.К. Публічне управління в забезпеченні сталого (збалансованого) розвитку: навч. посіб. / Т.К. Гречко, С.А. Лісовський, С.А. Романюк, Л.Г. Руденко. Херсон: Грінв Д.С., 2015. 264 с.
2. Концептуальні засади взаємодії політики й управління : навч. посіб. / авт. кол. : Е.А. Афонін, Я.В. Бережний, О.Л. Валецький та ін. ; за заг. ред. В.А. Ребкала, В.А. Шахова, В.В. Голубь, В.М. Козакова. К. : НАДУ, 2010. 300 с.
3. Політика в публічному управлінні навч. посібник / Бондар І.С., Горник В.Г., Кравченко С.О., Кравченко В.В. Київ : Видавництво Ліра-К, 2016. 200 с.
4. Публічна політика : навч. посіб. / авт. кол. : С.О. Телешун, С.В. Ситник, І.В. Рейтерович та ін. ; за заг. ред. С.О. Телешуна, д-ра політ. наук, проф. Київ : НАДУ, 2016. 340 с.
5. Публічне управління в умовах інституційних змін : колективна монографія / За наук. редакції д. держ. упр. Р.В. Войтович та П.В. Ворони. Київ, 2018. 475 с. URL: <http://ipk.edu.ua/library/vidanny/monografij/monografija%20PUAM.pdf>
6. Слободянюк, Анатолій Володимирович. Психологія управління та конфліктологія [Текст] : навч. посіб. для практ. та семінар. занять / А.В. Слободянюк, Н.О. Андрущенко ; Вінниц. нац. техн. ун-т. – Вінниця : ВНТУ, 2010. 120 с.
7. Ansell, C. K., & Gash, A. Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2008. Vol.18(4), P. 543–571.
8. Coleman, J. S. Foundations of social theory. Harvard University Press. 1990.
9. Hacker, J. S., & Pierson, P. After the ‘master theory’: downs, schattschneider, and the rebirth of policy-focused analysis. *Perspectives on Politics*. 2014. Vol.12(03), P. 643–662.
10. Helmke, G., & Levitsky, S. Informal institutions and comparative politics. *Perspectives on Politics*. 2004. Vol. 2(4), P. 725–740.
11. Lijphart, A.. Patterns of democracy (2 Rev). Yale University Press. Return to ref 2012 in article. 2012.
12. Lowi, T. J. Four systems of policy, politics, and choice. *Public Administration Review*. 1972. Vol. 32(4), 298.
13. Müller, J.-W. False flags: Thy myth of the nationalist resurgence. *Foreign Affairs*. 2019. Vol. 98(2), 35–41.
14. Przeworski, A. Crises of democracy. Cambridge University Press. 2019.
15. Schattschneider, E. E. Politics, pressure and the tariff. Prentice-Hall. 1935.
16. Wilson, J. Q. Political organizations. Princeton University Press. 1995.

Stadniichuk R.V. THE ROLE OF PUBLIC POLICY IN THE DEMOCRATIC MANAGEMENT OF SOCIAL CONFLICTS

The article examines the role of public policy in the Democratic management of social conflicts. This article provides arguments for a renewed understanding of democratic conflict management, which recognizes the increasingly important role of politics in it. A new theoretical basis is proposed that allows us to analyze how the increased political activity of modern democratic states affects the emergence and development of social conflicts. It was outlined how specially designed policies, through their material and interpretative implications, can influence people's attitudes and behaviors, which ultimately determines whether social conflicts will remain within manageable limits, whether they will be suppressed or spiraled out of control.

This article argues that public policy plays an increasingly important role in democratic conflict management. Increasing social and cultural heterogeneity, economic inequality, globalization and climate change are policy challenges that impede the ability of developed democracies to resolve conflicts. By devoting politics to a secondary role in Conflict Management, the dominant concept of democratic conflict management in the political science literature is becoming increasingly outdated and inadequate.

Propose a theoretical framework that allows us to analyze how the post-legislative consequences of public policy, that is, the material and interpretative consequences that they create after adoption, affect the intensity of conflict and thus strengthen (or weaken) democracy. The framework offers proven expectations about how specific policies affect citizens' perceptions and behavior as they approach and engage in conflict.

Ultimately, the impact of a single policy on the intensity of a particular conflict is unlikely to have a measurable impact on the functioning of democracy, whether measured by the number of riots or the mood of democratic discontent among citizens. Instead, the overall political infrastructure of a country, applied to a large number of conflicts over a long period of time, should affect the functioning of democracy.

Key words: *role, public policy, democratic governance, social conflicts.*