УДК 316:351

[https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-6\(12\)-184-192](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-6(12)-184-192)

Шпіньова Юлія Олегівна аспірантка кафедри суспільного розвитку та суспільно-владних відносин Національної академії державного управління при президентові України, 20, вул. Ежена Потьє, м. Київ, 02000, тел.: (099) 305-51-02, e-mail: shpinovayuliia@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-6045-5224>

РОЛЬ КОНФЛІКТІВ У ПРОЦЕСІ ФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

Анотація. На даному етапі публічність української політики окремими авторами розглядається як декларативна або така, при якій нівелюється роль громадської думки в публічному управлінні. Сучасна публічна політика української держави пов'язана як з удосконаленням державного управління в різних сферах життя суспільства, так і з реалізацією публічної зовнішньої політики і позиціонуванням України на міжнародному рівні.

Дослідниками відзначаються такі суперечливі тенденції в еволюції сучасної публічної політики української держави як політична закритість і переважне використання адміністративного ресурсу, які доповнюються прагненням підтримати і посилити ті громадські ініціативи, які нібито і спрямовані на подолання окресленої вище закритості і практики надмірного адміністрування. В результаті чого виникає закритість в процесі зворотньої комунікації, що призводить до створення конфлікту.

Конфліктні відносини закладені в природі громадянського суспільства, оскільки інтереси різних груп і об'єднань громадян часто не збігаються ні один з одним, ні з інтересами владних структур. Одночасно при визначенні ступеня зрілості його інститутів ця конфліктність знаходить своє вираження в прийнятних методах і формах взаємодії, не стає деструктивною і в такому вигляді представляє один з важливих джерел суспільного розвитку. Держава і громадянське суспільство не просто взаємопов'язані, але неминуче функціонально доповнюють один одного.

Важливим компонентом у вивченні даної теми є і те, що коли виникає питання взаємодії двох секторів держави, громадянського суспільства та влади, особливо у сфері вивчення реакції суспільства на дії та рішення владних органів, виникає необхідність визвяти і такі явища, як соціальні протиріччя, конфлікти.

В результаті проведеної роботи було розкрито сутність та зміст публічної політики, розглянуто етапи її впровадження в Україні та основні напрямки.

Окремо було проведено аналіз конфлікту, що розвиваються в середовищі громадянського суспільства та в його взаємодії з державою, як інструмент і каталізатор позитивних та негативних перетворень.

Ключові слова: громадянське суспільство, владно-політичні рішення, державне управління, публічна політика, конфлікт.

Shpinova Yuliia Olegivna PhD student of the Department of Social Development and Public-Power Relations of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, 20, Eugene Potier St., Kyiv, 02000, tel.: (099) 305-51-02, e-mail: shpinovayuliia@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-6045-5224>

THE ROLE OF CONFLICTS IN THE PROCESS OF PUBLIC POLICY FORMATION

Abstract. At this stage, the publicity of Ukrainian politics is considered by some authors as declarative or one in which the role of public opinion in public administration is leveled. The modern public policy of the Ukrainian state is connected both with the improvement of public administration in various spheres of society, and with the implementation of public foreign policy and positioning of Ukraine at the international level.

Researchers note such contradictory trends in the evolution of modern public policy of the Ukrainian state as political secrecy and the predominant use of administrative resources, which are complemented by the desire to support and strengthen those public initiatives that are allegedly aimed at overcoming the above closedness and excessive administration. As a result, there is secrecy in the process of feedback, which leads to conflict.

An important component in the study of this topic is that when there is an interaction between two sectors of government, the civil society and the authorities, Especially in the field of studying the reaction of society to the actions and decisions of the authorities, there is a need to identify such phenomena as social contradictions and conflicts.

Conflict relations are inherent in the nature of civil society, as the interests of different groups and associations of citizens often do not coincide with each other or with the interests of government. At the same time, in determining the degree of maturity of its institutions, this conflict finds its expression in acceptable methods and forms of interaction, does not become destructive and in this form is one of the important sources of social development. The state and civil society are not just interconnected, but inevitably functionally complement each other.

Keywords: civil society, political decisions, public administration, public policy, conflict.

Постановка проблеми. Питанням розвитку громадянського суспільства та його взаємодії з владними структурами в українській політичній науці приділяється чимало уваги. У його фокусі часто виявляються і конфлікти, що відбуваються в системі цих відносин. У той самий час управління ними на

практиці часто залишається неефективним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Як відзначає Є.О. Романенко, між громадянським суспільством і державою іманентно присутній протоконфлікт (потенційний конфлікт, заснований на постійно наявних суперечностях), який є необхідною умовою для забезпечення реальної можливості громадян і їх об'єднань контролювати дії панівної державної еліти і впливати за допомогою своєї громадянської експертизи на функціонування державної вертикалі влади. У цій системі взаємодії внутрішня конфліктність повинна бути вбудована в якості генеральної соціально-конструктивної сили всього суспільного життя [6, с.196].

Значення громадянського суспільства в системі політико-конфліктних відносин, складність і в той самий час значущість його взаємодії з владними структурами з точки зору суспільного розвитку досліджував один з основоположників сучасної теорії конфлікту Р. Дарендорф [8]. Він зазначав, що громадянське суспільство, може бути, єдиним джерелом ефективної опозиції авторитарної та тоталітарної влади. В умовах демократичного режиму від занадто тісного союзу з владою його завжди оберігають різноманітні автономні інстанції. Але воно (громадянське суспільство) і не стоїть в опозиції до держави.

Мета статті. Дослідити вплив конфлікту на процес формування публічної політики та визначити можливі варіанти вирішення негативних наслідків.

Виклад основного матеріалу. Публічна політика - є ціленаправлена діяльність органів публічної влади, спрямована на виявлення, забезпечення суспільно значимих інтересів, вирішення суспільних проблем. Вироблення політики включає кілька етапів, кожен з яких є потенційною конфліктогенною зоною, у якій можуть зіткнутися інтереси акторів.

Говорячи про етапи розвитку публічної політики в сучасній Україні, слід зазначити, що українська публічна політика умовно бере свій початок з прийняття Конституції України в 1996 році [1]. На даному етапі здійснювалися заходи щодо інституціоналізації демократичної держави, становлення інституту президентства, багатопартійності, парламентаризму та територіального устрою держави.

Що стосується другого етапу (2000-2014 рр.) відбувалась інституціональна криза публічної політики в Україні. Етап характеризується посиленням вертикалі влади, активним втручанням держави в економічні процеси, трансформацією регіональної політики та реформуванням адміністративно-управлінського апарату держави.

Третій етап слід вважати сучасним, він триває з 2014 року і до сьогодні. У цей період відбувається подальша еволюція публічності політичного життя, розвиваються і посилюються реальні та імітаційні «точки зростання» громадської активності. При цьому, з одного боку, керівництво української держави активно впроваджує в процес політичної модернізації медійні технології. Орієнтирами в публічній політиці сучасної України стають кадрові та соціальні перетворення, відбувається становлення публічних

громадських інститутів, заснованих на інноваційному та інфраструктурному розвитку країни, залучення в громадський сектор державних і комерційних інвестицій.

З іншого боку, слід зазначити, що публічна політика в країні конструюється і здійснюється переважно «зверху» і покликана вирішувати поставлені перед нею державні завдання [5]. В результаті, поза рамками державних інтересів складно говорити про досить високу та організовану активність громадянського суспільства та ініціативності громадських структур, які могли б виступати найважливішими драйверами в розвитку публічної політики в Україні.

Як відзначає Є.О. Романенко, між громадянським суспільством і державою іманентно присутній протоконфлікт (потенційний конфлікт, заснований на постійно наявних суперечностях), який є необхідною умовою для забезпечення реальної можливості громадян і їх об'єднань контролювати дії панівної державної еліти і впливати за допомогою своєї громадянської експертизи на функціонування державної вертикалі влади. У цій системі взаємодії внутрішня конфліктність повинна бути вбудована в якості генеральної соціально-конструктивної сили всього суспільного життя [6, с.196].

Конфлікт заінтересованих груп може стати центральною причиною політичної невизначеності у процесі здійснення сучасної політики. Чим більше виражений конфлікт груп інтересів у певній програмі політики, тим менш передбачуваною стає її реалізація. Нині не завершено пошук методів досягнення політичного консенсусу та соціальної стабільності.

Сучасна легітимація здійснюється не лише через створення відповідного ставлення громадськості, а й через комунікативні взаємодії громадянського суспільства та держави у публічній сфері. Розвинуті громадянське суспільство, а й здатністю комунікувати і представляти інтерес у публічній сфері. Громадянське суспільство може досягти високого ступеня самоорганізації, але при цьому бути неспроможним представляти інтереси у публічній сфері. Так само і сильна держава, що ототожнюється з сильною владою. Але найчастіше її сила міститься лише у привілейованому доступі до обмежених ресурсів, завдяки повному контролю над їх розподілом держава визначаються не лише їх інституційною інфраструктурою,

З огляду на політичну закритість узагальнюючи практичні кроки українського керівництва в перерахованих вище сферах внутрішньої та зовнішньої політики, можна виділити кілька пріоритетних напрямків сучасної української публічної політики:

- побудова інформаційного суспільства та розвиток електронного уряду. Цілями даного напрямку публічної політики є підвищення доступності державних послуг та інформації про діяльність органів влади для населення країни. Також впровадження концепції електронного уряду забезпечує значну економію бюджетних коштів держави та зниження бюрократичних витрат. Публічна політика в даному напрямку виражається в ряді програмних документів, прийнятих з 2015 року;

- інноваційний розвиток економіки. Напрямок економічного розвитку та інноваційної економіки є стратегічним завданням публічної політики держави;

- реалізація зовнішньої політики. Українська зовнішня політика на цей час орієнтована насамперед на зближення з державами ЄС. Цей напрямок поки характеризується проблемами та помітним уповільненням економічної взаємодії [3, с.30].

Одним з найбільш ефективних механізмів подолання конфліктних настроїв і вирішення ситуацій соціальної напруженості є раціональна комунікативна політика, що включає маніфестування конфлікту, готовність до діалогу і компромісу з акцентом на досягнення партнерства, заснованого на договорі. Закордонні дослідники зазначають, що в країнах з розвинутою системою політичних комунікацій між владою і суспільством реалізується позитивний підхід до вирішення конфліктів, в якому центральну роль відіграють діалог, співпраця і взаємодія.

Практика інституціоналізованого конфлікту, що розвивається в умовах ефективної комунікації, успішно реалізована в розвинених країнах, дозволяє мінімізувати ризик розвитку насильницьких зіткнень. В Україні ж, попри гостру потребу переходу до нових комунікативних моделей і діалогових схем комунікації, переважно реалізуються практики маніпуляції і виборчого повідомлення. Ситуація ускладнюється відсутністю законних способів вступу в інституалізований конфлікт, дисфункціональних наявних механізмів зворотного зв'язку, а також конфліктофобій та абсентеїзмом [2, с.130].

Держава залишає в спокої великі сфери життя людей, так що вони розвиваються не завдяки та не всупереч її інститутам. Розглядаючи громадянське суспільство як необхідний елемент існування демократії та досягнення стабільності шляхом регулювання конфліктів, Дарендорф підкреслює його значення для здійснення необхідних соціальних змін. У процесі дискусій і конфліктів, що протікають в цьому середовищі, з'являється можливість ідентифікувати основний склад норм і правил, що регламентують функціонування політичних і ринкових структур, що призводить до оновлення «суспільного договору» – основ всього суспільного життя. Під впливом конфліктів трансформуються і соціальні інститути [8].

Таким чином, конфлікти, що розвиваються в середовищі громадянського суспільства та в його взаємодії з державою, представляються інструментом і каталізатором позитивних перетворень. Підкреслюючи, що придушення конфліктів не тільки є аморальним, але й неефективним, що спроби «скасувати» конфлікти, в корені ліквідувати суперечності оманливі, Дарендорф формулює умови, при яких регулювання конфліктів буде успішним [8].

Сторони повинні визнати неминучість і виправданість конфліктів, їх творчий потенціал. Тому втручання в конфлікти повинне обмежуватися регулюванням їх проявів без наміру усунути причини. Учасники повинні погодитися на певні правила конфліктної поведінки, тоді регульований

конфлікт стане певною мірою пом'якшеним і буде протікати в формах, сумісних з безперервно мінливою соціальною структурою.

Громадянське суспільство – джерело життєвої сили для свободи; його творчий хаос дає людям шанс жити, не стояти з простягнутою рукою перед державою або іншими силами. Мислячи в рамках ліберальної парадигми, Дарендорф бачить в конфліктах, які притаманні демократії та засіб її захисту, і інструмент розвитку суспільства. Інститути регулюють конфлікти, в ході конфліктів відбувається трансформація інститутів, оформлення нових версій суспільного договору. У цьому полягає сутність поглядів Дарендорфа на проблему соціального конфлікту і визначення його ролі в суспільному житті: «Конфлікт є великим стимулом змін і нашим завданням у світі, в якому зміни являють собою єдину надію, повинне бути приборкання конфлікту за допомогою правил, за допомогою конституції свободи» [8].

Конфлікт, демократія і громадянське суспільство в його уявленнях тісно пов'язані. Як вважає О. Крутій, сучасне відкрите суспільство тим і сильне, що воно здатне підтримувати політичну активність населення постійно, оскільки всередині нього відбувається свого роду перманентна революція, що надає динамізм його розвитку. Інституційна будова такого суспільства утримує в рівновазі численну соціальну взаємодію, забезпечуючи, з одного боку, високі темпи економічного зростання, а з іншого – запобігаючи неконтрольованим викидам соціальної енергії у формі політичних потрясінь. Рушійним механізмом їх розвитку є інституалізація політичного конфлікту, який спирається на згоду з «правилами гри» [4, с.95].

Основне завдання держави полягає у створенні механізмів максимально можливого недопущення втягнення сторін до насильства і, відповідно, стимулюванні до соціальних інновацій і змін мирними засобами. Якщо відсутня інституціоналізація конфліктів на рівні громадянського суспільства, то будь-який приватний конфлікт відразу ж зводиться в ранг загальнодержавного, хоча можливості держави часто обмежені відсутністю адекватних засобів.

Тільки зріле громадянське суспільство, представлене численними групами інтересів, партійно-політичною інфраструктурою агрегує ці інтереси, може взяти на себе місію «облагородження» політичних конфліктів. Це можливо лише в тому випадку, коли приватний інтерес підіймається до рівня усвідомлення своєї причетності до публічного інтересу, з'являються громадянська відповідальність і громадянський обов'язок [4, с.98].

У сучасному глобалізованому суспільстві держава не може сподіватися на забезпечення соціального порядку в тривалій перспективі, спираючись на жорсткі методи контролю і прямого регулювання суспільних відносин. У своїй роботі владні органи повинні враховувати діяльність наднаціональних структур, наявність визнаних світовою спільнотою норм і обмежень. Можливість широкого і майже безперешкодного поширення інформації через нові комунікаційні мережі обумовлює необхідність підтримувати діалог з різними громадськими силами і створювати на його основі проблемні мережі [7].

Розвиток конфліктів між владними та громадськими структурами в сучасній Україні має суперечливий характер. Громадянському суспільству вдалося довести свою значущість і різні його структури стають активним учасником вирішення найбільш актуальних і спірних питань. Але при цьому не вдається домогтися необхідного балансу конфлікту та співробітництва між цими контрагентами. Громадські організації або перебувають під контролем держави та фактично виконують роль «приводних ременів» в реалізації тих чи інших його ініціатив, або жорстко опонують і перетворюються в протестні рухи. Цим пояснюється брак конструктивності в їх взаємодії.

Найчастіше прояви діяльності громадянського суспільства сприймаються владними структурами як прикра перешкода, обмеження, які треба обійти тим чи іншим шляхом. Недостатньо розвинена і культура конфліктних відносин, які часто перетворюються в силове протистояння. У випадках коли зачіпаються життєво важливі інтереси або цінності значної частини суспільства, це здатне привести до виникнення гострих конфліктів. І якщо на державному рівні подібні протиріччя, як правило, згладжуються в силу практично неминучого потрапляння будь-якого значущого конфлікту в центр суспільної уваги і публічного обговорення, що вимагає більш зваженої реакції органів влади, то в регіонах України проблеми конфліктної взаємодії проявляються більш явно [7].

Для зниження конфліктності важливе просування в суспільстві ідей громадянської активності та участі, які сприяють створенню умов для громадянського діалогу, в тому числі й спрямованих на вирішення найгостріших конфліктогенних питань.

Конструктивним було б проведення дискусій, конференцій, семінарів, які об'єднують активістів з населення, представників громадських організацій, ЗМІ, місцевих органів влади для розвитку взаєморозуміння і пошуку рішень, розвитку культури діалогу, пошуку оптимальних альтернатив і підвищення ефективності реалізації прийнятих управлінських рішень. Таким чином, в міру розвитку конфлікту відбувається структурування та розвиток громадських організацій, що беруть участь в ньому.

Діалог держави та громадянського суспільства хоча й містить в собі управлінські елементи, але не зводиться до одностороннього управління громадянським суспільством з боку держави. Держава приймає закони, на основі яких функціонують інститути та організації громадянського суспільства. Але і громадянське суспільство через свої інститути так само впливає на державу в ході суспільного діалогу з владою, що розуміється гранично широко.

І позитивний і негативний зворотний зв'язок є результатом зворотного впливу громадянського суспільства на державу. Якщо негативний зворотний зв'язок в політичній сфері суспільства проявляє себе як адекватна реакція його керуючої підсистеми (держави) на будь-які суспільно-політичні події (мітинги, страйки, акції протесту або громадянської непокорі) і виражається

в політичній трансформації режиму, реформування політичної системи, зміні законодавства і так далі, то позитивний зворотний зв'язок веде до ще більшої політичної конфронтації, поглиблення конфлікту, розколу суспільства і ставить під загрозу саму суть і подальше функціонування всієї соціально-політичної системи.

Підсумовуючи необхідно зазначити, що сучасна публічна політика є складним явищем в публічному управлінні. З одного боку, вона покликана забезпечити громадське волевиявлення, вираження інтересів і потреб населення, їх практичну реалізацію на рівні політичних і адміністративних інститутів. З іншого боку, в рамках публічної політики спостерігається домінування інтересів найбільших і найвпливовіших політичних акторів, які конкурують між собою в досить обмежених рамках публічних політичних арен.

У сучасній Україні на рівні публічного дискурсу мова йде про проголошення відкритості, прозорості та демократичності державного управління, впровадження інноваційних технологій в процеси управління і залученні громадянського суспільства в політичні процеси. Однак дані пріоритети та напрямки публічної політики проголошуються на тлі централізації влади і посилення її вертикальної складової. В результаті сучасне уявлення й роль публічної політики в державному управлінні, попри формально-юридичну та дискурсивну відкритість, має розглядатися переважно в рамках владних інтересів усталеної структури публічних акторів.

Варто відмітити, що незважаючи на суттєву низку переваг, технологія компромісу передбачає значні витрати для протидіючих сторін. Наприклад, практика багатократного використання узгодження позицій у ході парламентської процедури при розробці законодавчих документів у ряді випадків суттєво затримує прийняття важливих правових актів чи несе у собі небезпеку прийняття так званих «розпливчатих» рішень. Іншими словами, підвищення рівня узгодження не може розглядатися лише з позитивної сторони, адже воно цілком може вплинути на якість рішень, що приймаються.

Маємо визнати, що конфлікти є невід'ємною частиною публічного управління. Отож однією з центральних тем науково-дослідної роботи є аналіз політичних інститутів та процесів публічної політики. Вимога необхідності їх реформування та модернізації, з метою досягнення синхронності та підвищення результативності дій політичних акторів в умовах глобалізаційно-демократичних та ринкових перетворень.

Література:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

2. Бернейс Э. Инженерия согласия. Полис. Политические исследования. 2014. № 4. С. 122–131.
3. Квітка С. А. Електронне врядування як інноваційний механізм взаємодії влади, бізнесу та громадянського суспільства: зарубіжний досвід та передумови розвитку в Україні // *Аспекти публічного управління*. 2015. № 9. С. 26–34.
4. Крутий О. Діалогічне підґрунтя громадянського суспільства як умова ефективного місцевого самоврядування // *Політико-управлінський потенціал органів місцевого самоуправління міста: моногр.* Харків: Магістр, 2007. С. 93–114.
5. Михненко А. М., Кравченко С. О., Пантелейчук І. В. Суспільство та влада: механізми взаємодії: навч.-метод. матеріали для слухачів дисципліни «Механізми взаємодії суспільства і влади». Київ: НАДУ, 2013. 80 с.
6. Романенко Є. О. Комунікативна взаємодія органів державної влади та громадськості: сутність та особливості налагодження // *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 2 (21). С. 190–199.
7. Соловйов С. Г., Грицяк Н. В. Інформаційна складова державної політики та управління: монографія; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, каф. інформ. політики та електрон. урядування. Київ: К.І.С., 2015. 320 с.
8. Darendorf R. *The Modern Social Conflict. An Essay on the Politics of Liberty*. London. 1988.

References:

1. Konstitucija Ukraïni: Prijnjata na p'jati sesii Verhovnoï Radi Ukraïni 28 chervnja 1996 roku [Constitution of Ukraine: Adopted at the fifth session of the Verkhovna Rada of Ukraine on June 28, 1996]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian]
2. Bernays, E. (2012). *Inzhenerija soglasija. Polis* [Consent Engineering. Policy]. *Politicheskije issledovanija – Policy. Political Studies*, 4, 122-131 [in Russian].
3. Kvitka, S. A. (2015) *Elektronne vryaduvannja jak innovacijnij mehanizm vzaemodii vladi, biznesu ta gromadjans'kogo suspil'stva: zarubizhnij dosvid ta peredumovi rozvitku v Ukraïni* [E-government as an innovative mechanism of interaction between government, business and civil society: foreign experience and prerequisites for development in Ukraine]. *Aspekti publichnogo upravlinnja - Aspects of public administration*, 9, 26–34 [in Ukrainian].
4. Krutij, O. (2007) *Dialogichne pidruntja gromadjans'kogo suspil'stva jak umova efektyvnogo misceвого samovryaduvannja* [Dialogic foundation of civil society as a condition of effective local self-government]. *Politiko-upravlins'kij potencial organiv misceвого samoupravlinnja mist - Political and managerial potential of local self-government of the city*, 93–114 [in Ukrainian].
5. Mihnenko, A. M., Kravchenko, S. O., Pantelejchuk, I. V. (2013) *Suspil'stvo ta vlada: mehanizmi vzaemodii: navch.-metod. materialy dlja sluhachiv disciplini «Mehanizmi vzaemodii suspil'stva i vladi»* [Society and power: mechanisms of interaction: teaching method. materials for students of the discipline "Mechanisms of interaction between society and government"] Київ: НАДУ, [in Ukrainian].
6. Romanenko, E. O. (2014) *Komunikativna vzaemodija organiv derzhavnoï vladi ta gromads'kosti: sutnist' ta osoblivosti nalagodzhenja* [Communicative interaction of public authorities and the public: the essence and features of debugging]. *Derzhavne upravlinnja ta misceve samovryaduvannja - Public administration and local government*, 2 (21), 190–199 [in Ukrainian].
7. Solovjov, S. G., Gricjak, N. V. *Informacijna skladova derzhavnoï politiki ta upravlinnja: monografija* [Information component of public policy and management]. Київ: НАДУ, [in Ukrainian].
8. Darendorf R. *The Modern Social Conflict. An Essay on the Politics of Liberty*. London. 1988.