

## POLITICAL SCIENCE

### Публичная политика с позиции конфликтологической парадигмы

Е. М. Чальцева

Донецкий национальный университет имени Василя Стуса, г.Винница, Украина

Paper received 05.02.17; Accepted for publication 10.02.17.

**Аннотация.** В статье рассматривается использование конфликтологической парадигмы в исследовании проблем публичной политики.

**Ключевые слова:** парадигма, конфликтологическая парадигма, публичная политика.

Публичная политика в современных политических системах сопряжена с конфликтами и кризисными состояниями, которые вносят свою специфику в процессы ее формирования. В связи с этим в исследовательской стратегии изучения публичной политики возникают вопросы, требующие своего теоретического и практического осмысления через призму конфликтологической парадигмы.

Исходным пунктом любого анализа в политической сфере является тот факт, что интересы и ценности, представляющие для людей определенную важность, зачастую приводят к конфликтам. Один из классиков конфликтологии социолог Р.Дарендорф полагал, что конфликты имманентно присущи политической сфере и бесконфликтных обществ не существует, «ибо сама мысль о бесконфликтном обществе есть акт насилия по отношению к человеческой природе» [1, с.374].

От способности системы регулировать и предупреждать конфликты зависит внутри и внешнеполитический политический курс государства, а также эффективность политического управления и качество взаимодействия власти и общества. Политические конфликты, являясь частью политической жизни государств, определяют специфику публичного пространства каждой системы в зависимости от способов выявления и регулирования существующих противоречий. Поскольку современный концепт публичной политики выходит за рамки государства и предполагает включенность равноуровневых субъектов: общественных групп, государственных и негосударственных институций, то нахождение механизмов согласования интересов и поиск компромиссных и консенсусных решений представляет собой сложный и многокомпонентный процесс, который зависит от различных факторов: режимной характеристики государства, институтов, способов коммуникации, культурных традиций в обществе и др.

Конфликтологическая парадигма, по мнению Никовской Л.И. примененная к описанию межсекторных взаимоотношений, может дать продуктивный результат в понимании сложности, амбивалентности, часто разнонаправленности взаимодействия бизнеса, государства и некоммерческих организаций, поскольку позволяет четко зафиксировать качественные характеристики субъектов и особенности их взаимоотношений. Исходной точкой такого взаимодействия согласно конфликтологическому подходу будет, прежде всего, определенная совокупность противоречивых отношений, существующих объективно, заданных природой взаимодействующих субъектов – государства, бизнеса, гражданского сектора [2, с.125].

На каждом этапе формирования публичной политики существует конфликтная ситуация между акторами политического процесса, требующая выявления, актуализации и решения. Так, например, Сандра Кауфман, опираясь на конфликтологическую теорию в своем исследовании, обращала внимание на то, что впровадження публичной политики происходит в ситуации, когда конфликт между многочисленными интересами, акторами и организациями неизбежен

Неизбежность конфликта характеризует не только внутреннюю среду публичного пространства, но и его глобальный уровень, где взаимодействие акторов направлено на решение глобальных проблем.

Принципиальное значение в использовании конфликтологического подхода имеет также то, что конфликт в публичном поле политики выступает в множественном формате: и как стимулятор действия, и как причина проблем, требующих своего решения, и как результат несогласованной деятельности государства и общества, проявляющейся в кризисе власти и протестной активности граждан.

С конца XX – начала XXI столетия наметились объективные сложности в осмыслении вопросов взаимодействия гражданского общества и власти, связанные с изменением качества публичных политических институтов и их положением в политической системе. В первую очередь изменения коснулись института государство, которое утратило свое монопольное право на управление и было вынуждено адаптироваться к новым внутренним и внешним вызовам, сочетая свою позицию с позицией и интересами других акторов публичной политики. Современную позицию в отношении роли государства в процессе формирования публичной политики дала Н.Беляева, которая считает, что «публичную политику» делает именно «публика» (public), которая совсем не обязательно ассоциирует себя с государственными институтами. Более того, она себя им в значительной мере противопоставляет. Сейчас на Западе, утверждает исследовательница, да и во всем мире, активно идет «реполитизация» - возникают спонтанные массовые политические движения граждан, требующие учета их мнения в управлении государством. В основе протестов не экономические требования патерналистского характера, обращенные к «государству всеобщего благоденствия». Протестующие требуют реализации своих гражданских прав, требуют обеспечения возможности гражданского участия в выработке и принятии политических решений [4]. Таким образом, появляются новые участники публичных процессов, с новыми требованиями и ресурсными возможностями, которые определяют траектории

развития системы, степень ее конфликтности и управляемости. Однако, несмотря на «притеснение» позиций государства стоит отметить, что оно остается основным генерирующим началом всех процессов в любой политической системе, которое определяет через политическую элиту механизмы взаимодействия с обществом и способы регулирования конфликтов.

Поскольку публичная политика осуществляется в разных режимных средах, следовательно, уровень конфликтности, варианты управления и регулирования конфликтами существенно различаются. А также существенно отличается характер институционализации конфликтов и, соответственно тактика и стратегия поведения публичных акторов в этом процессе. В данном случае можно предположить, что чем менее организованы институты публичной политики и не оптимизирован процесс их взаимодействия, тем выше уровень конфликтности в государстве, при условии заданных параметров режимных характеристик системы.

Под институционализацией конфликтов следует понимать процесс формирования комплекса формальных и неформальных правил, принципов, норм, установок, регулирующих сферу конфликтных взаимодействий и делающих форму их проявления в результате этого предсказуемой и управляемой [5, с.134]. Соблюдение принципов институционализации конфликтов является важным условием для успешного управления ими в различных типах систем, а также снижение рисков в поле политики. Управляемость конфликтами зависит также от состояния самих институтов, от степени их организованности, от уровня их легальности и легитимности.

Между тем нельзя все сводить только к механизмам регулирования, тем самым упрощая этот процесс. Речь идет также и о возможности предотвращать конфликты, выявлять потенциальный конфликт, находить пути купирования конфликтных ситуаций на ранних стадиях, создавать в публичном пространстве представления о цивилизованном отношении к конфликтам.

В разных типах систем механизм взаимодействия субъектов публичной политики в условиях конфликта имеет разную природу и результативность. Режимность выступает как среда, определяющая стратегию и тактику поведения акторов и характер их взаимодействия, который варьируется от партнёрства до конфронтации. Демократическая среда, генерируя плюрализм социальных интересов и их конкуренцию, создает условия для позитивно функционального использования потенциала социальных конфликтов, превращая их тем самым в мощный структурный элемент социальной динамики. Можно сказать, что конфликты в демократических системах выступают как механизмы снятия напряжения в обществе и как стимуляторы инноваций.

Самым активным институциональными акторами формирования и реализации принципов публичной политики в настоящее время выступают государство и гражданское общество, которые взаимодействуя в конкретном режимном пространстве определяют модели отношений, ориентированные либо на иерархические, либо на координационные, либо на диалоговые связи. Исходя из характера и направленности деятельности этих субъектов важно определить реальный уровень противоречий в системе, которые могут вывести конфликт из латентной фазы в открытую и способствовать его разрешению.

Влияние глобализационных процессов в публичной сфере сказалось на изменении миссии государства, структуры, функций и технологий его политики и управления в современном обществе. В публичной сфере это привело одновременно к повышению роли государственных и негосударственных акторов в производстве и осуществлении публичной политики и изменило систему их отношений в направлении сотрудничества. При этом осуществился переход от административного государства к государству координационному, а в сфере негосударственной активности возросло значение «вовлечения в публичные дела». Роль координационного государства в этом случае состоит в том, чтобы обеспечить равный доступ к политическому решению, защитить понятное использование и стимулировать подходящие институты публичного управления [6].

Для демократических систем, которая ориентируется на диалоговую модель отношений между акторами, главная роль отводится институту гражданского общества. Эту мысль пропагандировали также известные классики политической науки Г.Лассуэлл, Ю.Хабермас, Ф. Фрохок и др., считая, что все спорные вопросы общественной жизни должны решаться демократическим путем, а именно путем обсуждения [7,8,9]. Роль гражданского сектора в демократических системах можно определить как деятельностную характеристику граждан в публичном взаимодействии, которая предполагает: способность дискутировать и формировать публичные ценности; способность формировать позитивную политическую повестку; сотрудничать на горизонтальном уровне, развивая социальный капитал гражданского общества в целом, а не только его отдельных групп; взаимодействовать с органами государственного управления в целях повышения эффективности публичного управления; использовать и продвигать гуманитарные (а не манипулятивные) технологии взаимодействия; проявлять протестную активность в рамках правового поля. Публичные институты на разных уровнях играют здесь исключительно важную роль, обеспечивая информационное поле для начала диалога между гражданским обществом и государством.

Однако, не только коммуникация и возможность обсуждения проблемных вопросов формируют публичную политику и способствуют предотвращению и управлению конфликтами. Сейчас все больше внимания отводится проблеме переговоров как методу взаимодействия акторов с целью достижения компромиссов и согласия. Умение и желание конфликтующих сторон решать проблемы путем переговоров говорит об уровне стабильности системы и институциональной зрелости публичных акторов. Переговорную функцию в публичном поле политики выполняют институты медиаторы, которые обеспечивают диалог между конфликтующими сторонами и влияют на принятие ими решений.

Таким образом, современная публичная политика в условиях демократии формируется в условиях активного диалога и взаимодействия между гражданским обществом и государством по поводу многочисленных проблем и конфликтов, требующих своих политических решений. Конфликт является необходимым условием для обеспечения реальной возможности граждан влиять на публичный процесс через механизмы контроля, общественной экспертизы, легального участия. В демократической системе конфликты являются регулируемыми,

их разрешение происходит по определенным правилам, и поэтому они являются ограниченными.

В авторитарных системах с жесткой вертикальной системой управления, осуществление взаимодействия между обществом и государством происходит посредством прямых, директивных, исключающих диалог условий между участниками политического процесса. Государство при этом является монополистом в определении отношений с обществом, которое преимущественно инертно и в большей степени подвержено манипулятивным технологиям со стороны власти [10, с.163].

Государства, находящиеся в условиях трансформации постоянно испытывают системные трудности, приводящие к разного рода конфликтам предотвращать и регулировать которые сложно как по причине перестройки подсистем и элементов самой системы, так и по причине изменения функциональных возможностей субъектов политики. Публичная политика формируясь в таких условиях в большей степени, нежели при стабильных обстоятельствах будет зависеть от способности институтов регулировать этот процесс.

В политических системах, находящихся в условиях перехода политические конфликты имеют тенденцию накладываться друг на друга, поэтому регулирование их с помощью традиционных методов, выработанных для стабильных систем не может быть эффективным. Большая часть этих конфликтов приобретает характер долгосрочных и затянутых. Причинами могут быть изменившиеся статусные роли институтов, соблюдение формальных и неформальных «правил игры», отсутствие опыта участия публичных акторов в политическом процессе и традиций регулирования конфликтов.

Т.е. государство не выступает в роли конструктивного партнера, а скорее имитирует публичный процесс, игнорируя гражданское общество и вступая с ним в конфронтацию. Такой вариант дисфункции публичной сферы ведет к разрушению массового дискурса, усилению государственно-центристских тенденций, абсолютизации функций бюрократии, развитию теневой и полутеневой форм государственного управления. Впоследствии такой тип взаимоотношений может проявиться в виде активного противостояния гражданского общества и государства, что является показателем деструктивной конфликтности.

На каждом этапе гражданское общество в соответствии со своими интересами и ценностями проявляет себя через конвенциональные и неконвенциональные виды участия, эффективность которых зависит от того насколько активно, осознанно и добровольно большие группы граждан («публика») объединяются для решения общезначимых проблем. Активное взаимодействие по оси «власть-общество» приводит к появлению многочисленных гражданских объединений и институций, имеющих либо конструктивные (партнерские), либо деструктивные (конфронтационные) варианты взаимоотношений с государством. К конструктивным мы относим структуры гражданского общества, которые вступают в партнерские отношения с государством, работают на общий результат, оптимизируют общественное развитие, способствуют повышению роли граждан в публичном процессе.

Конфронтационные отношения между гражданским обществом и государством как правило выражаются в

протестных формах (демонстрации, пикетирования, забастовки, сетевые и гибридные протесты и др.), которые слабопрогнозируемы, плохо управляемы и имеют множество последствий. По мнению автора теории относительной социальной депривации Т.Гарра, появлению протестных настроений способствует ослабление политического режима, его неспособность справиться с существующими противоречиями и конфликтами в системе [11]. Таким образом, можно считать, что политические протесты (в разной режимной среде), как публичная форма несогласия являются реакцией на ошибки государственной политики и результирующей политических проблем в обществе.

Эффективное управление, ориентированное на диалогичность взаимодействия между публичными акторами и цивилизованную конфликтность, обеспечит баланс системы, ее саморазвитие, самосохранение и доверие к ней со стороны общества. Неспособность системы эффективно управлять, ведет к понижению доверия со стороны общества к власти, в последствии к алиенации, но в тоже время формированию у отдельной части общества осознания неправильности действий руководства государством и необходимость что-то менять путем протестных акций. В этом случае использование насилия со стороны общества и власти приведут к нарушению принципа обратной связи и системной нестабильности [12].

Но протесты как показатель конфликтности в обществе нельзя рассматривать только как негативное явление для публичной политики. Протест – это также вид публичной деятельности граждан, которые несогласны с властью и готовы заявлять об этом публично. В этом случае, в демократических системах «аргумент улицы» - это стимул к инновациям и корректировке курса в публичном пространстве. В переходных системах- это «прививка демократии», которая необходима для стран, которые находятся в процессе формирования публичного диалога между властью и обществом.

Таким образом, протестное поведение – являясь следствием и проявлением конфликтности в системе, может показать в какой мере государство, как главный политический институт способно противостоять использованию насилия и какие амортизационные механизмы могут быть задействованы в разных типах систем.

Подводя итог вышесказанному, мы можем утверждать, что конфликты в разных типах систем имеют различные факторы воздействия на публичную сферу. Если в демократических системах конфликты объективно влияют на расширение диалогового окна между субъектами политического процесса и способствуют выработке современных легитимных форм регулирования противоречий, то авторитарная система не способная к гибкости управления и решает конфликты в основном административными методами, исключая совсем и/или имитируя публичный дискурс в пределах своих национальных границ. Переходные системы, находясь в процессе изменения всех подсистем и еще не устоявшихся институтов, имеют большой потенциал противоречий и множество вариантов решений конфликтов. Эти системы еще не имеют опыта регулирования и предупреждения конфликтных ситуаций, они еще не выработали свою конфликтную парадигму мировосприятия и диалогичную парадигму взаимодействия.

Конфликтологическая парадигма дает нам основание видеть роль конфликтов в публичном процессе полностью. С одной стороны, конфликты способствуют выявлению проблем, которые требуют своего решения в критических условиях, и этот факт можно рассматривать как положительный, т.к. множество внутри и внешнеполитических вопросов, которые могли еще долгий период времени находиться в латентном состоянии и ждать своего разрешения начинают не только осознаваться обществом и элитой, но и переходят в стадию институализации. С другой стороны, в условиях кризиса проблемы,

которые выявляются (их, как правило, множество) не могут быть представлены в системе согласно государственному плану (стратегии, государственной программе). Хаотичный характер появления и осознания проблем в обществе ведет к невозможности их одновременного решения в силу недостаточности всех видов ресурсов (страна, находящаяся в кризисе, априори имеет ограниченные ресурсы) и как следствие ограниченной результативности.

#### ЛИТЕРАТУРА:

1. Дарендорф Р. Тропы из утопии/ пер. С нем. Б.М. Скуратова, В.Л. Близнекова. – М.: Праксис.- 2002. – 534с.
2. Никовская Л.И. Место и роль конфликтов во взаимодействии власти и гражданского общества // Публичная политика в контексте задач модернизации России: конструктивный потенциал и формы использования/ Ред. колл.: Л.Н.Никовская (отв.ред.), А.Ю.Сунгуров, В.Н.Якимец.-М.:Российская ассоциация политической науки(РАПН); Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2012. - С.123-141.-308с.
3. Kaufman S. Decision - making and conflict management processes in local government in Bingham et. al.,1991
4. Беляева Н. Публичная политика идет на смену партийной/ <http://opec.ru/1553781.html>
5. Никовская Л.И. Место и роль конфликтов во взаимодействии власти и гражданского общества // Публичная политика в контексте задач модернизации России: конструктивный потенциал и формы использования - М.: Российская ассоциация политической науки(РАПН); Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2012. - С.123-141. -308с.
6. Сморгунов Л.В. Политика модернизации и пока неосуществленный выбор: «управляемость» или репрезентация // Культура конфликта во взаимодействии власти и гражданского общества как фактор модернизации России. - М.: Фонд им. Ф. Эберта, 2011. – С. 156-165.
7. Lasswell H.D. General Framework: Person, Personality, Group, Culture. — Lasswell H.D. The Analysis of Political Behavior: An Empirical Approach. - 1948
8. Frohock, Fred M. Public Policy: Scope and Logic. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1979.
9. Мэтьюз Д. Политика для народа (граждане в поисках своего места в политике). / пер. с англ. М.: Пресс ЛТД, 1995. - 256с.
10. Глухова А.В. Политический конфликт в контексте российской модернизации: элиминирование и конструктивное использование? - М.: Российская ассоциация политической науки(РАПН); Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2012. - С.162- 182.
11. Garr T. Почему люди бунтуют. – СПб: Питер. – 2005. – с.52
- Robertson Graeme B. The Politics of Protest in Hybrid Regimes: Managing Dissent in Post-Communist Russia Hardcover– Cambridge University Press. - 2010.-304p.
12. Норт Д., Уоллис Дж., Вайнгаст Б. Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества [Текст] / пер. с англ. Д. Узланера, М. Маркова, Д. Раскова, А. Расковой. М.: Изд. Института Гайдара, 2011. —480 с.

#### REFERENCES

1. Darendorf R. Tropy iz utopii/ per. S nem. B.M. Skuratova, V.L. Bliznekova. – M.: Praksis.- 2002. – 534s.
2. Nikovskaya L.I. Mesto i rol konfliktov vo vzaimodeystvii vlasti i grazhdanskogo obshchestva // Publichnaya politika v kontekste zadach modernizatsii Rossii: konstruktivnyy potentsial i formy ispolzovaniya/ Red. koll.: L.N.Nikovskaya (otv.red.), A.Yu.Sungurov, V.N.Yakimets.-M.:Rossiyskaya assotsiatsiya politichskoy nauki(RAPN); Rossiyskaya politicheskaya entsiklopediya (ROSSPEN), 2012.- S.123-141.-308s.
3. Kaufman S. Decision - making and conflict management processes in local government in Bingham et. al.,1991
4. Belyaeva N. Publichnaya politika idet na smenu partiynoy/ <http://opec.ru/1553781.html>
5. Nikovskaya L.I. Mesto i rol konfliktov vo vzaimodeystvii vlasti i grazhdanskogo obshchestva // Publichnaya politika v kontekste zadach modernizatsii Rossii: konstruktivnyy potentsial i formy ispolzovaniya - M.: Rossiyskaya assotsiatsiya politichskoy nauki(RAPN); Rossiyskaya politicheskaya entsiklopediya (ROSSPEN), 2012. - S.123-141. -308s.
6. Smorgunov L.V. Politika modernizatsii i poka neosushchestvlennyy izbor: «upravlyaemost» ili reprezentatsiya // Kultura konfliktov vo vzaimodeystvii vlasti i grazhdanskogo obshchestva kak faktor modernizatsii Rossii. - M.: Fond im. F. Eberta, 2011. – S. 156-165.
7. Lasswell H.D. General Framework: Person, Personality, Group, Culture. — Lasswell H.D. The Analysis of Political Behavior: An Empirical Approach. - 1948
8. Frohock, Fred M. Public Policy: Scope and Logic. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1979.
9. Metyuz D. Politika dlya naroda (grazhdane v poiskakh svoego mesta v politike). / per. s ang. M.: Press LTD, 1995. - 256s.
10. Glukhova A.V. Politicheskii konflikt v kontekste rossiyskoy modernizatsii: eliminirovanie i konstruktivnoe ispolzovanie? - M.: Rossiyskaya assotsiatsiya politichskoy nauki(RAPN); Rossiyskaya politicheskaya entsiklopediya (ROSSPEN), 2012. - S.162- 182.
11. Garr T. Pochemu lyudi buntuyut. – SPb: Piter. – 2005. – s.52
- Robertson Graeme B. The Politics of Protest in Hybrid Regimes: Managing Dissent in Post-Communist Russia Hardcover– Cambridge University Press. - 2010.-304p.
12. Nort D., Uollis Dzh., Vayngast B. Nasilie i sotsialnye poryadki. Kontseptualnye ramki dlya interpretatsii pismennoy istorii che-lovechestva [Tekst] / per. s angl. D. Uzlanera, M. Markova, D. Raskova, A. Raskovoy. M.: Izd. Instituta Gaydara, 2011. —480 s.

#### The study of public policy from positions of a paradigm of conflict

O. Chaltseva

**Abstract.** The article discusses the use of the paradigm conflict in the study of issues of public policy

**Keywords:** paradigm, paradigm conflict, public policy.