



УДК 352.07:316.48

DOI <https://doi.org/10.32782/2305-9389/2023.28.54>

## УПРОВАДЖЕННЯ УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМИ КОНФЛІКТАМИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

**Стаднійчук Роман,**

доктор філософії в галузі економіки,  
в.о. доцента кафедри загальноюридичних дисциплін  
ПВНЗ «Херсонський економічно-правовий інститут»  
ORCID ID: 0009-0004-7614-231X

У статті досліджено впровадження управління соціальними конфліктами в органах місцевого самоврядування. Місцева влада, яка є третім рівнем виконавчої влади, створюється для забезпечення добробуту місцевого населення. Повсюдна присутність конфлікту може перешкоджати виконанню конституційних обов'язків місцевого самоврядування. Діяльність різних соціальних груп в органах місцевого самоврядування, якщо не контролюється та не управляється, може дорого коштувати з погляду ефективності та репутації.

Політична й економічна вартість управління конфліктом на його стадії становлення менш дорога, ніж коли йому дозволено ескалувати, оскільки остання призводить до багатьох негативних наслідків, блокування процесу управління, розширення розриву у відносинах між державою та суспільством, спалахів насильства і, нарешті, розпаду держави. Власне кажучи, насильство – це ескалація конфлікту. Насильство виникає тоді, коли дозволено ескалацію конфліктів.

Конфлікт може бути серйозною проблемою; це створює хаотичні умови, які роблять практично неможливою спільну роботу працівників. З іншого боку, конфлікт має позитивний бік, оскільки він покращує якість рішення, стимулює креативність та інновації, заохочує інтерес і цікавість серед членів групи та забезпечує середовище, за допомогою якого можна висловити погляди та зняти напругу.

Конфлікт є ендемічною проблемою будь-якої соціальної ситуації. Коли зустрічаються люди з різними цілями та різними поглядами на життя, конфлікт неминучий. Пошук способу врегулювання цих природних конфліктів і їх обмеження є надзвичайно важливим для органів місцевого самоврядування. Конфлікт відволікає від роботи, тому його зменшення підвищить ефективність організації. Стратегії управління конфліктами можна виміряти, щоб оцінити їхню ефективність. Конфлікт і його результати мають вирішальне значення для вивчення окремих осіб і команд в організаціях.

**Ключові слова:** управління, соціальні конфлікти, органи місцевого самоврядування.

### Stadniichuk Roman. Implementation of social conflict management in local government bodies

The article examines the implementation of social conflict management in local self-government bodies. Local government, which is the third level of executive power, is created to ensure the welfare of the local population. The omnipresence of the conflict can hinder the fulfillment of the constitutional duties of local self-government. The activities of various social groups in local self-government bodies, if not monitored and managed, can be costly in terms of efficiency and reputation.

The political and economic cost of managing a conflict in its nascent stage is less expensive than when it is allowed to escalate, since the latter leads to many negative consequences, blocking the governance process, widening the gap in relations between the state and society, the outbreak of violence and, finally, the collapse of the state. Strictly speaking, violence is an escalation of conflict. In other words, violence occurs when conflicts are allowed to escalate.

Conflict can be a serious problem; it creates a chaotic environment that makes it almost impossible for employees to work together. On the other hand, conflict has a positive side because it improves the quality of the decision, stimulates creativity and innovation, encourages interest and curiosity among group members, and provides an environment in which views can be expressed and tensions can be relieved.

Conflict is an endemic problem of any social situation. When people with different goals and different views on life meet, conflict is inevitable. Finding a way to resolve these natural conflicts and limit them is extremely important for local governments. Conflict distracts from work, so reducing it will increase organizational effectiveness. Conflict management strategies can be measured to assess their effectiveness. Conflict and its outcomes are critical to the study of individuals and teams in organizations.

**Key words:** management, social conflicts, local self-government bodies.

Конфлікт є «неминучим аспектом людської взаємодії та неминучим супутнім вибором і рішенням <...> Отже, проблема полягає не в тому, щоб долати розчарування, пов'язані із прагненням усунути неминучість, а в тому, щоб намагатися утримати конфлікти в межах» [4]. Одним словом, конфлікт не є анафемою; це вся суть управління. Отже, будь-який уряд несе відповідальність за реагування на



конфлікти, що виникають через операції та діяльність політичних агентів і політичних суб'єктів у політичній системі. Насправді те, як уряд досягає успіху в цьому процесі управління конфліктами, зрештою визначає довголіття режиму, а також інтенсивність і короткочасність будь-якого соціального конфлікту, що виникає всередині системи.

Хоча література про демократичне врегулювання конфліктів широка та різноманітна, вона схильна відводити політику на другий план. Сеймур Мартін Ліпсет [5; 6] був одним із перших учених, які чітко зауважили, що функціонування демократії залежить від управління конфліктами, яке успішно включає нові суспільні вимоги в демократичну державу. Демократичні країни не повинні ані придушувати конфлікти (оскільки це означало б придушення суспільних вимог), ані дозволяти конфліктам виходити з-під контролю та переростати в насильство. Демократичні держави, які балансують між конфліктом і консенсусом, дозволяють «мирну гру влади» [5], або те, що Ханна Арендт назвала «культивованим конфліктом» [7]. Однак пояснення М. Ліпсета того, чому американська демократія історично була ефективною в управлінні конфліктами, зосереджувалося не на активній ролі уряду, а радше на суспільних передумовах. Багато питань, які потенційно могли бути винесені на розгляд уряду та піддані врегулюванню конфлікту, насправді були винесені за рамки політики та вирішувалися іншими засобами, зокрема місцевим самоврядуванням та громадськими об'єднаннями.

Концепція соціального капіталу Роберта Патнама [8] частково спирається на роботу М. Ліпсета та вказує на ширший набір суспільних передумов, які сприяють демократичному управлінню конфліктами. Дослідження соціального капіталу показують, що загальна довіра між людьми допомагає вирішувати конфлікти. Люди, які довіряють один одному, можуть краще долати проблеми колективних дій і вирішувати конфлікти, ніж люди, які не довіряють. Навіть більше, у демократичних суспільствах із високим рівнем соціального капіталу конфлікти щодо норм, цінностей і спільного розуміння менш імовірно загострюються, оскільки громадяни значною мірою погоджуються із цими речами.

Інша дослідницька традиція зосереджується на тому, як економічний розвиток впливає на демократичну стабільність [9]. Наприклад, учені давно пов'язували розвиток демократії у США з нижчими рівнями економічної нерівності, що полегшувало розв'язання економічних конфліктів і знижувало ставки демократії в ранній республіці [10]. Цей напрям досліджень також свідчить про те, що економічне зростання сприяє управлінню конфліктами, дозволяючи урядам покращувати життя кожного шляхом широкого розподілу прибутків.

Альберт Гіршман [11] приписав дивовижний успіх західних демократій у врегулюванні конфліктів тридцяти рокам сильного економічного зростання після закінчення Другої світової війни. Економічне зростання зробило подільними багато конфліктів, які були б неподільними в інших економічних контекстах. А. Гіршман стверджував, що політичними конфліктами набагато легше управляти, якщо сторони конфлікту розглядають їх як подільні, а не як неподільні. Тоді як подільні конфлікти стосуються «більше – менше», неподільні конфлікти – це «або – або», тобто сторони конфлікту визначають переваги та вимоги в термінах виключення. Неподільні конфлікти часто стосуються соціальних характеристик, які відіграють «фундаментальну роль в особистій і колективній самоідентифікації супротивників» [2], як-от раса, стать, релігія чи культура.

Демократичні держави можуть неодноразово врегулювати подільні конфлікти, водночас урегулювання конфлікту виглядає менш остаточним для сторін конфлікту. Наприклад, поділ суспільного продукту – парадигматичний подільний конфлікт у демократичних ринкових суспільствах [3] – можна переглянути за наступної найкращої нагоди, тоді як позиція демократичної держави щодо абортів набуває набагато більш остаточного характеру для сторін конфлікту. Окрім того, подільні конфлікти, більш імовірно стануть частиною пакетних угод, ніж неподільні конфлікти, тобто частиною ширшого вирішення конфлікту, яке включає врегулювання конфлікту, де обидві сторони виграють і програють, але де загальний пакет так чи інакше вигідний обом.

Отже, з різних причин демократичним державам легше керувати подільними конфліктами, ніж неподільними. У неподільному конфлікті сторони конфлікту, імовірно, проявлять безкомпромісну й обструктивну позицію, що ускладнює врегулювання основного конфлікту. Припускаючи, що успішне управління конфліктом значною мірою залежить від зовнішніх соціальних і економічних передумов (пов'язаних або з попередніми суспільними характеристиками та місцями для управління конфліктами, або з характеристиками конфлікту), ця література надає урядам дуже обмежену роль в управлінні конфліктами. Урядовий орган може лише допомогти через прийняття політики, яка допомагає підтримувати економічні та соціальні передумови для управління конфліктами [6].

Останнім прикладом літератури цієї традиції є книга Торбена Іверсена та Девіда Соскіса [12] «Демократія та процвітання». У цій книзі пояснюється зростання популізму, який роз'їдає демократію,



у розвинених капіталістичних суспільствах, стверджується, що основні політичні партії припустилися кількох політичних помилок, які перешкодили участі середнього класу в ринковій економіці. У цій перспективі єдина передбачувана можливість урядів змінити популістську тенденцію – це прийняти політику, яка дозволить середньому класу знову отримати вигоду від капіталізму.

Щоб підкреслити новизну основи та позиціонувати її щодо наявних досліджень демократичного управління конфліктами, формуємо дві умови для застосування цієї основи.

По-перше, на відміну від елементів літератури про соціальні й економічні передумови для демократичного управління конфліктами, ми очікуємо, що уряди будуть відігравати більш активну роль в управлінні конфліктами. Замість того, щоб розглядати «керованість» конфліктів, які стикаються з державним устроєм, як щось екзогенне, ми припускаємо, що уряди можуть формувати або змінювати ці конфлікти шляхом розроблення політики. Інакше кажучи, припускаємо, що більшість конфліктів, навіть тих, що розглядаються як неподільні культурні конфлікти, зазвичай демонструють подільні аспекти, і що політика може впливати на те, як сторони конфлікту підходять до останнього. Отже, наша концепція застосовується до випадків, коли уряди можуть переміщувати конфлікти вгору та вниз за шкалою інтенсивності через свою політичну діяльність.

По-друге, на відміну від літератури про роль інституцій у врегулюванні конфліктів і літератури про процеси формування політики, розглядаємо політику як незалежну змінну в управлінні конфліктами, чий постзаконодавчі ефекти впливають на суспільні конфлікти. Ця зміна перспективи означає, що наша структура нехтує (часто конфліктними) процесами, за допомогою яких ухвалюються, упроваджуються й адмініструються політики. Замість цього він зосереджується на матеріальних та інтерпретаційних ефектах спеціально розробленої політики та на тому, як вони впливають на сприйняття та поведінку громадян, коли вони наближаються до конфлікту та вступають у нього.

Один із способів політики створити баланс сил – це розділити й, таким чином, послабити впливові сторони конфлікту. Наприклад, політика, яка створює альтернативні варіанти роботи для працівників галузей із високим викидом вуглецю, може допомогти розбити сторони конфлікту, які блокують перехід до чистої енергії. Проблема нині, з погляду врегулювання конфлікту, полягає в тому, що зі зростанням тиску на уряди щодо прийняття політики скорочення викидів промислові підприємства з високим вмістом вуглецю та їхні працівники опиняються на боці програшів і можуть потенційно перетворитися на потужну сторону конфлікту, яка може перешкоджати зміні [8]. Політика, яка пропонує альтернативи працевлаштування та доходу для працівників у цих секторах, як-от Ініціатива Президента Обама Power, федеральна схема фінансування для підтримки працівників і громад, які постраждали від переходу від вугілля, може створити «вигідний» розрив між цими працівниками та їхніми поточними роботодавцями.

Окрім розділення потужних сторін конфлікту, політика також може зміцнити більш поміркованих гравців усередині конфліктної сторони, тим самим зменшити ймовірність того, що вони вирішать ескалувати конфлікт. Історичним прикладом є Закон США про національні трудові відносини (NLRA) 1935 р., який посилив переговорну силу працівників приватного сектору, надавши їм право створювати профспілки, брати участь у колективних переговорах і організувати страйки.

NLRA сприяла появі нових організацій, які централізували та легітимізували рішення про проведення страйку, таким чином придушували можливі (але рідкісні) крайнощі неконтрольованих страйків, які спостерігалися наприкінці дев'ятнадцятого століття або початку двадцятого століття [9]. Як підкреслив Пірсон, існують різні способи, за допомогою яких нещодавно ухвалена політика може довгостроково змінювати баланс сил між конкуруючими групами. Наприклад, нова політика може змінити потоки ресурсів і запаси ресурсів, тим самим розширити можливості слабших сторін конфлікту. Окрім того, нова політика може надати можливість слабшим сторонам конфлікту наполягати на своїх прерогативах і зробити так, щоб їх почули, наприклад, надаючи їм можливість використовувати суди для вирішення конфлікту. У більш загальному плані, впливаючи на відносну силу сторін конфлікту, політика, імовірно, вплине на те, чи вироблять сторони конфлікту компромісне ставлення чи вирішать ескалувати конфлікт та/або придушити своїх (слабших) опонентів.

Нарешті, виникає питання про те, чи має конкретна політика посередницький вплив на конфлікт чи деякі аспекти більшої комбінації політик [10]. Розрізнення між посередницькими наслідками окремих політик і більшими комплексами політик або цілими секторами політики має бути важливим для вивчення того, чи впливає і як політична інфраструктура країни на функціонування демократії в довгостроковій перспективі. 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 за настроями демократичного незадоволення серед громадян. Натомість загальна політична



інфраструктура країни, застосована до великої кількості конфліктів протягом тривалого часу, повинна впливати на функціонування демократії. На цьому тлі для майбутніх досліджень особливо важливо виміряти посередницькі аспекти конфлікту в цілих секторах політики.

Хоча не применшуємо роль і важливість суспільних і економічних передумов, формальних інститутів (як-от вибори чи механізми спільного управління) або політичних норм у демократичному управлінні конфліктами, ми припускаємо, що роль політики в управлінні конфліктами все ще недооцінена та не досить вивчена – навіть у дослідженнях зворотного зв'язку з політикою. Вивчення впливу політики на суспільні конфлікти є тим більш важливим, оскільки деякі чинники та передумови, які традиційно вважалися такими, що сприяють управлінню конфліктами, більше не існують у сучасних демократичних державах, або їх принаймні менше, ніж колись.

Згідно з функціоналістською роллю урядів у врегулюванні конфліктів, вони досить безсилі, коли йдеться про активну роботу з підтримки демократичної стабільності. Із цього погляду демократії можуть лише сподіватися, що деякі конфлікти залишаться поза політикою, а конфлікти, які дійдуть до уряду, будуть досить легкими для врегулювання, наприклад тому, що вони будуть подільними, а не неподільними. Однак ця функціоналістська інтерпретація ролі уряду в управлінні конфліктами не передбачає більшої політичної активності сучасних демократій і, як наслідок (і як ми покажемо), вплив цієї діяльності на посередництво (або ескалацію) конфлікту.

#### Література:

1. Калужна Ю. Попередження соціальних конфліктів: інформаційний аспект. *Гілея* : науковий вісник. 2017. Вип. 122. С. 380–383.
2. Довгань Н. Конфлікти в державному управлінні та шляхи їх вирішення : автореф. дис. ... канд. наук. з держ. упр. : 25.00.01 ; Національна академія державного управління при Президентіві України. Київ, 2006. 20 с.
3. Бугайчук К., Беспалова О. Запобігання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування. Харків : ХНУВС, 2016.
4. Zartman I.W. Negotiating Internal, Ethnic and Identity Conflicts in a Globalized World. *International Negotiation*. 2006. 11: 2. P. 253–272.
5. Lipset S.M. *Political man: The social bases of politics*. Doubleday, 1960.
6. Lipset S.M. *Consensus and conflict: Essays in political sociology*. Transaction Books, 1985.
7. Dubiel H. Cultivated conflicts. *Political Theory*. 1998. № 26 (2). P. 209–220.
8. Putnam R.D. *Making Democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton Univ. Press, 1993.
9. Economic development and democracy: An electoral connection: economic development and democracy / C.H. Knutsen et al. *European Journal of Political Research*. 2019. № 58 (1). P. 292–314.
10. de Tocqueville A. *Democracy in America*. University of Chicago Press, 2002.
11. Hirschman A.O. Social conflicts as pillars of democratic market society. *Political Theory*. 1994. № 22 (2). P. 203–218.
12. Iversen T., Soskice D. *Democracy and prosperity: The reinvention of capitalism in a tubulent century*. Princeton University Press, 2019.