

*William Thompson Working Papers, 6 A*  
*ISSN: 1649-9743<sup>i</sup>*

**provided by**

European  
social  
organisational  
science  
consultancy

***Institute for Independent Research***

Dr. Peter Herrmann, The Jasnaja Poljana, Aghabullogue, Clonmoyle, Co. Cork  
17, Rue de Londres, (c/o ESAN), 1050 Bruxelles, Belgique  
Ph. +353.(0)87.2303335, Secretariat: +353.(0)86.3454589, e-mail: herrmann@esosoc.eu, skype: peteresosoc URL:  
<http://www.esosoc.eu>

**for**



**College of Arts, Celtic Studies and Social Sciences**

**Applied Social Studies**

<http://william-thompson.ucc.ie>;  
Ph. +353.(0)21.490.3398; FAX: +353.(0)21.4903443

---

*Peter Herrmann: Врядування, нова модель державного управління, розвиток соціальної якості – перспективи сучасних дебатів щодо розвитку політики <sup>ii</sup>*

---

*Peter Herrmann*

**Врядування, нова модель державного управління, розвиток соціальної якості – перспективи сучасних дебатів щодо розвитку політики**

---

Врядування, нова модель державного управління, розвиток соціальної якості – перспективи сучасних дебатів щодо розвитку політики _____	<b>3</b>
Відправний пункт _____	<b>3</b>
(i.i.) _____	3
(i.ii.) _____	3
(ii.i.) _____	3
(ii.ii.) _____	3
Три напрями дебатів _____	4
Стратегії політик, що змінюються – врядування в ЄС _____	4
Стратегії політик, що змінюються – Новий державний менеджмент та партнерство між суспільним та приватним секторами _____	7
Заключні зауваження _____	<b>10</b>

---

Врядування, нова модель державного управління, розвиток соціальної якості – перспективи сучасних дебатів щодо розвитку політики

Відправний пункт

Існує очевидна потреба у методах інтеграції – зокрема, у методі врядування. По-перше, ми будемо використовувати термін "врядування" у найзагальнішому розумінні, беручи до уваги будь-яку діяльність з прийняття рішень щодо правил, які розглядаються визначеним законодавчим органом та посилюють їх імплементацію.

Беручи навіть ширший – а можливо й більш придатний – підхід, ми посилаємося на регулювання, розуміючи це як роботу з різними інтересами та націленість на досягнення їх сумісними один з одним та/або на знаходження певного роду (принаймні, тимчасового) компромісу.

Підстави для перегляду закладені у мінливих політичних умовах, швидкій зміні економічних умов та змінах у структурах знань.

Підсумок попередніх моделей суспільної інтеграції та їх розвитку можна зробити, згадавши такі моменти:

(i.i.)

Глобальний економічний розвиток значною мірою є асинхронним, тимчасово компенсуючи, таким чином, певні глобальні дисбаланси. Водночас це означає, що центральний уряд є реально можливим завдяки існуванню чітко розмежованих соціально-економічних просторів, тобто національних держав. Такі підрозділи центрального уряду спричиняють, підтримують та управляють існування асинхронних акумулюючих режимів, забезпечуючи у такий спосіб базову модель соціальної інтеграції.

(i.ii.)

Іншим важливим фактором стало те, що донедавна політична прийнятність глобальної несправедливості була вищою, ніж сьогодні й існуючий протест може бути пояснений моральними міркуваннями, а не політичними та економічними осудженнями. Це змінилося останнім часом – і парадоксально – з крахом реального соціалізму та наступною системною конкуренцією. Це означає, що хоча глобальні дисбаланси реально зростають, їх політична прийнятність є набагато нижчою ніж це було зовсім недавно.

Отже, важливі механізми компенсації національної або регіональної (наприклад ЄС) дезінтеграції шляхом перенесення "ризиків" в міжнародному масштабі все більше і більше припиняють існування.

(ii.i.)

Попередні моделі національної інтеграції, принаймні християнських суспільств (та очевидно також ісламських суспільств) значною мірою породжені принципом субсидіарності – незалежно від його явної юридичної сили. Це означає дихотомізацію:

- \* соціальної та системної інтеграції, а також
- \* індивідуального та суспільного розвитку.

Інтеграція завжди була неповною та сприймалась як питання особистої самодостатності. Що є справді важливим тут, так це факт дихотомізації, тобто доволі чіткого розподілу повноважень. Водночас це означало, що повноваження принаймні, відносно чітко окресленим шляхом – консолідовані у межах розширеної версії класичного розподілу влад.

Однак, поточний високий рівень прямо соціалізованих взаємовідносин та безпосередня залежність особистої самореалізації від соціальної інтеграції не є придатними для довіри до такого методу соціального та суспільного відтворення.

(ii.ii.)

Вищезгадана модель базується на розподілі інтеграції на 4 незалежних виміри, а саме

- \* соціально-економічну безпеку
- \* згуртування
- \* залучення та
- \* надання повноважень

Беручи підхід Елізіана (Eliassian) до аналізу цивілізаційного процесу, ми бачимо зростаючу взаємозалежність шляхом ланцюгів взаємозалежності, які подовжуються та одночасно зміцнюються. Це означає, що підходи конвертованості окремих методів інтеграції зазнали невдачі через брак "компенсаторної спроможності". Основна модель може бути розглянута як

головний елемент надання послуги. Інтеграція не була предметом соціалізації, натомість вона більше йде індивідуалістичним руслом. Оскільки ця модель надає можливість компенсувати дезінтеграцію в одній сфері високим рівнем інтеграції в іншій, взаємозв'язок зараз фактично змінюється на краще: дезінтеграція в одній сфері не досягає мети, оскільки створює можливості для іншого виміру.

Якщо ми візьмемо Чотирикутник соціальної якості з чотирма вищезгаданими вимірами як контрольну точку, ми сьогодні стикаємось з таким етапом розвитку суспільств, що вимагає взаємного посилення різних вимірів соціуму; водночас, ми нині є свідками розвитку невідповідності обумовленості, тобто брак можливостей інтегрувати ці 4 виміри.

Дивлячись на сучасні дебати та практичну діяльність, ми маємо взяти до уваги широке розуміння процесу модернізації. Хоча врахування всіх можливих моделей режимів та моделей регулювання є складним завданням, для нашого завдання існує принаймні два фундаментальні аспекти:

- \* що виникають як два фундаментально різні шляхи Західної модернізації в традиції розширення та
- \* що мають визначальне значення стосовно питань щодо мінливих методів регулювання.

Ці моделі є, з одного боку, результатом розвитку за допомогою успіхів зростаючої раціоналізації в розумінні спеціалізації, сегментації та формалізації, а з іншого – ми зустрічаємо орієнтацію на моделі розвитку, створені емансипацією, громадською та колективною участю у підготовці рішень та їх прийнятті. Декілька випадків основної тенденції у виробленні політики не стосуються цієї напруженості, просто позиціонують себе як єдину надійну орієнтацію або, з іншого – навіть як автоматичний наслідок інших. Можливо справедливо буде сказати, що більшість сучасних дебатів спричинено фактом визнання цієї напруженості та намаганнями обговорювати її.

Багато сучасних зусиль пов'язані з пошуком будь-якого балансу між участю та ефективністю.

Далі будуть розглянуті три приклади, перший з яких стосується врядування в ЄС, другий – дослідження стратегій Нового державного управління на національних рівнях, третій – міста Гааги в Нідерландах та застосування підходу інтегрованого соціального розвитку, застосування теорії соціальної якості на практиці. В даних матеріалах ми лише дослідимо основи, а не заглиблюватимемося в деталі.

#### Три напрями дебатів

##### *Стратегії політик, що змінюються – врядування в ЄС*

Осмислюючи суспільний сектор Девід Осборн (*David Osborne*) та Тед Геблер (*Ted Gaebler*) виділяють такі принципи (дивись *Osborne, David/Gaebler, Ted: Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector; New York: Penguin, 1992*):

- \* держава скоріше має управлінські функції, ніж реально виконує окремі завдання;
- \* наділення громад повноваженнями, а не надання послуг;
- \* заохочення конкуренції;
- \* орієнтування щодо завдань, а не правил;
- \* фінансування виробництва, а не споживання;
- \* орієнтування споживачів;
- \* розміщення ресурсів;
- \* превентивне орієнтування;
- \* децентралізація;
- \* координування ринку.

Таке орієнтування забезпечує достатні рамки для аналізу розвитку ЄС з таких міркувань

\* ЄС є “наддержавою” і як така, зокрема, потребує структури, за допомогою якої можливо перебрати на себе управлінську функцію. Охоплення всієї території, тип громадянства та складність завдань як частина політичної багаторівневої системи значно утруднює для неї застосування іншого підходу. Виходячи з традиційних моделей управління, мислимою є лише форма федеральної системи. Однак, через різні національні традиції та реальне обмеження влади Європейської Комісії як “виконавчої влади”, федералістський підхід скоро досягне своїх меж.

\* Крім того, ЄС, як ми знаємо це сьогодні, з'явився як частина історичного процесу, який з самого свого початку характеризувався скоріше моделлю управління, ніж правління – уже кількісно обмежений персонал дає уявлення про цей факт.

- \* Завдяки обмеженню повноважень, закріпленому в договорах та завдяки
  - амбінній ролі комісії як “виконавчої влади”;

- більш скромній ролі Ради як основного “законодавця”;
- уявній ролі Європейського парламенту як наглядача та контролера;
- фактичній політичній ролі Суду ЄС.

програмним заявам, які впродовж всієї історії ЄС були широко вживаним засобом – пов’язували базовий консенсус з сильною роллю Комісії (сильною, зокрема, завдяки використанню децентралізованих процесів імплементації). До того як стало модним говорити про багаторівневий процес європейського врядування, я розумів цей багаторівневий процес як обхідний маневр спільної політики ЄС щодо національної держави.

(s. e.g. Herrmann, Peter 1993: *EC-Integration and the Paradox of Modernity in: European Integration between Institution Building and Social Process. Contributions to a Theory of Modernisation and NGOs in the Context of the Development of the EU*; New York: Nova Science, 1998).

Перелік базових структурних моментів можна продовжувати, однак уже має бути зрозумілим, що європейське правління ніколи не відповідало традиційним моделям "сучасної держави" та її розподілу влад, яким ми його знаємо з робіт класиків, зокрема Секонданта та Монтеск'є.

Взявши це разом із вищезгаданими довготривалими фактами, Європейська Комісія мала шукати шлях легітимації чинної моделі, роблячи її, водночас, більш ефективною – два суттєвих питання для продовження процесу європейської інтеграції.

В цьому контексті бачимо, що Європейська Комісія опублікувала в 2001 р. вже згадану вище Білу книгу з європейського врядування. Це один з кроків ширшої стратегії систематизації змін в усьому політичному процесі. Іншими кроками, які варто згадати, є:

- \* започаткування соціального діалогу з далекосяжними наслідками для законодавчого процесу;
- \* послання щодо сприяння волонтерському та громадському сектору;
- \* започаткування громадянського діалогу;
- \* створення та відновлення роботи різних "Дорадчих рад високого рівня" (згадаємо лише декілька з них: Future Studies Unit [[http://ec.europa.eu/comm/cdp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/comm/cdp/index_en.htm)], Dominique Strauss-Kahn Round Table [[http://ec.europa.eu/dgs/policy\\_advisers/archives/experts\\_groups/docs/rapport\\_europe\\_strauss\\_kahn\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/archives/experts_groups/docs/rapport_europe_strauss_kahn_en.pdf)], Bureau of European Policy Advisers ([http://ec.europa.eu/dgs/policy\\_advisers/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/index_en.htm)), а також створення робочих груп з дуже специфічною функцією, як, наприклад, the High-Level Group on the Lisbon strategy, очолювану Wim Kok [[http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/kok\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/kok_report_en.pdf)]);
- \* підтримка (основне фінансування) певних "представницьких органів" (зокрема, НУО, які займаються питаннями екології, розвитку, соціальної політики) як дорадчих органів та як мультиплікаторів із специфічних питань;
- \* як, наприклад, Послання Комісії "На шляху зміцнення культури консультування та діалогу – загальні принципи та мінімальні стандарти консультування зацікавлених сторін", Послання "Європейське врядування: покращення законотворчого процесу", Послання "План дій щодо спрощення та покращення регуляторного середовища" та ін.
- \* нарешті, відкритий метод координації.

Крім того, попередні міжурядові конференції замінені вже згадуваними механізмами та Конвентом, скликаним для розробки проекту Конституції ЄС (механізм, який є більш відкритим й одночасно більше контрольованим ніж попередні міжурядові конференції). Нарешті, слід згадати так званий план D, розпочатий після провалу ратифікації, спричиненого негативними результатами референдумів у Франції та Нідерландах – функція цього плану визначається як Демократія, Діалог, Обговорення.

Беручи вищенаведені дефініції врядування варто згадати, що тут не існує постійного консенсусу: деякі науковці беруть це поняття для ширшого розуміння управління, маючи навіть на меті подолання різниці між тими, хто управляє та тими, ким управляють; інші розуміють його більше як відкриття існуючих урядових структур на основі кращої комунікації та зростання прозорості.

Розглядаючи Білу книгу та останні документи в контексті плану D стає зрозумілим, що будь-яка стратегія, інститути ЄС зосереджують дуже багато уваги на застосуванні другого підходу, намагаючись стимулювати інформаційну політику. Це не в останню чергу пов’язано з децентралізацією хай і не процесу вироблення політики, а, принаймні, інформаційних політик. Хоча інформаційні процеси часто набувають форму консультаційних, їм бракує реальних моментів відкриття структур.

Іншим моментом цієї стратегії є зміцнення характеру законодавчих процесів, того, що відоме в політичній теорії як "слабко-зв'язані системи". Конкретно це означає, що інститути ЄС все більше застосовують механізми м'якого права, залишаючи їх потім державам-членам для конкретизації чітко визначених "напрямів" у національні стратегії та законодавство. Одним з прикладів є відкритий метод координації, що вже згадувався. Іншим прикладом є те, що ми знаходимо активне застосування м'якого права, коли дивимося на взаємовідносини законодавчих актів, прийнятих Радою міністрів. Пітер Нідергард (Peter Needergard) склав на основі даних з різних загальних звітів Комісії щодо діяльності ЄС таку таблицю:

	1970	1983	1987	1992	1994	1998	2004
Постанови	249	395	458	383	274	202	181
Директиви	25	41	40	162	46	27	46
Рішення/Рекомендації	71	125	125	189	148	199	221

*(Needergard, Peter: European Union Administration: Legitimacy and Efficiency; Leiden/Boston: Martinus Nijhoff, 2007: 55)*

Однак, все це означає а) брак узгодженості, б) брак упевненості в своїх силах (і, фактично, відповідальності, принаймні на центральних рівнях) та в) відкриття політики для неконтрольованих шукачів впливу. Сумнівно, що це може бути компенсовано певними загальними підходами за допомогою їх сумісності з національними традиціями.

Повертаючись до Білої книги з врядування та додаючи 5 вищезгаданих принципів, можна сформулювати такі рекомендації

- \* Структура відносин ЄС з громадянським суспільством. Кодекс здійснення консультування встановлюватиме зобов'язання та покращуватиме відповідальність всіх партнерів. Він посилить діалог та зробить внесок у відкритість організованого громадянського суспільства.
- \* Більше використання навичок та практичного досвіду регіональних та місцевих зацікавлених гравців. По-перше, це питання національних органів влади відповідно до національних конституційних норм та адміністративних структур. Водночас, ЄС має повніше використовувати існуючий потенціал гнучкості для покращення імплементації напрямів політики ЄС.
- \* Формування громадської довіри на шляху використання виробниками політики порад експертів. Європейська система мультидисциплінарних експертів відкриється для громадського контролю та обговорення. Необхідно управляти викликами, ризиками та етичними питаннями, що виникають у сфері науки та технологій.
- \* Підтримка чіткішого визначення цілей політики ЄС та підвищення ефективності політик ЄС шляхом поєднання офіційного законодавства з незаконодавчими та само-регуляторними рішеннями з метою кращого досягнення цих цілей.
- \* Формування умов для створення регуляторних агентств ЄС. Ці агентства зможуть підвищити ефективність та помітність законодавства ЄС в очах як бізнесу, так і громадськості за допомогою наближення рішень, що приймаються у найбільш складних та технічних сферах, до секторів, на які вони впливатимуть.
- \* Перегляд ролей та зобов'язань кожного інституту. Це допоможе громадянам вимагати від своїх політичних лідерів та інститутів враховувати рішення, які приймаються в Союзі. (Commission of the European Communities: European Governance. A White Paper; Brussels, 25.07.2001. COM[2001]428: 33)
- \* Безсумнівно, що ці заходи приведуть до певної відкритості структур та зростання прозорості. Однак, існуючі обмеження є не менш очевидними.
- \* Функція формування порядку денного залишається за інститутами, що тягне за собою дуже специфічну спроможність до реагування: відповісти означає прийняти порядок денний або прийняти ігнорування. Проблема полягає у тому, що легітимація протесту (незгоди) значною мірою ослабляється, оскільки тепер він може бути блокований у межах процесу.
- \* Надмірна складність є специфічною проблемою особливо, якщо ми подивимось на факт прозорості, яка все одно залишає тягар використання відповідної інформації (відбір) та систематизування наявної інформації. Масив інформації та вимога спеціального знання (як правило, юридичного) звужує вхід системи або зменшує кількість зацікавлених гравців – ті, хто є релевантними та ті, хто є компетентними ніяким чином не є одним і тим же. Врядування у цьому сенсі вимагає дуже специфічної професіоналізації, що фактично унеможливує

контроль у межах реальних строків. Проблема полягає у перегляді будь-яких питань (проблем) у межах бюрократичних та процедурних вимог.

- \* Крім того, ми бачимо ще й зменшення обсягу змісту для зниження процедурної та інформаційної складності – запровадження (можливо навіть за допомогою комп'ютерів) оцінювання відповідей на дуже специфічні питання. Основні та більш фундаментальні питання – як, наприклад, розуміння модернізації, результативності стосовно певних цілей тощо – не включаються до процесу консультування.
- \* "Професіоналістський" підхід скоріше обмежує процес консультування з чиновниками та науковцями, ніж відкриває шлях людям з відповідним доступом.

*Стратегії політик, що змінюються – Новий державний менеджмент та партнерство між суспільним та приватним секторами*

Можна сказати, що цей другий підхід, з яким ми тут маємо справу, є "адміністративним доповненням" підходу врядування, який є більш політично орієнтованим. Тоді як останній зосереджує увагу на тенденції подолання прірви між органами влади і громадянами, стратегії Нового державного менеджменту є принципово орієнтованими на два питання, а саме, на внутрішні структури систем державного управління та відносини з третіми сторонами. Такий відносний "зсув" відбувається завдяки внутрішнім факторам (зміни в органах влади та професійне розуміння управління), національним традиціям, розвитку владних структур та формам правління і, не в останню чергу, міжнародним умовам (роль, яку відіграють Світовий Банк, Організація економічного співробітництва та розвитку, МВФ тощо).

У цьому сенсі, дивлячись на глобальні тенденції маємо розуміти їх у трьох вимірах: незалежні національні події та моделі (відображають певну довгострокову тенденцію); взаємно підсилювальні зміни, не в останню чергу, за допомогою формування навчальної структури міжнародних обмінів; і, нарешті, транснаціональні умови, особливо такі, що ініційовані та стимульовані такими організаціями як Світовий Банк, Організація економічного співробітництва та розвитку, МВФ, ЄС та ін.

Ці зміни базуються не декількох припущеннях.

- \* Першим є існування глибокої прірви між громадянами і органами влади. Відповіді щодо цього припущення різняться.
  - Одним з варіантів є побудова містка через прірву за допомогою так званих посередницьких органів, особливо НУО та інших інститутів громадянського суспільства.
  - Іншим рішенням є подолання прірви шляхом забезпечення інформацією та запровадження адміністративних процедур, які б полегшили доступ до органів влади.
  - Крім того, ще однією альтернативою є розширення відповідних органів. Наприклад, створення дорадчих органів може розглядатися як один із укорінених в практику механізмів: запрошення до процесу консультування з окремих питань громадськості або групи інтересу як зацікавлених гравців. Можна також відзначити й відкритий процес консультування, найстарішою процедурою якого є публікування Зелених, а потім й Білих книг.
- \* Друге припущення полягає у тому, що цей взаємозв'язок є
  - деполітизованим
  - політика не відіграє головну роль в управлінні, але напрями державної політики стають "головною сценою" – це містить розуміння інструментального характеру напрямів політики, мета та цілі розглядаються як наперед визначені та безсумнівні.
 З цим будь який статус громадянина перетворюється на споживача або користувача; водночас урядовий орган втрачає більшість управлінських функцій. Замість цього, функція управління тепер пов'язана з обслуговуванням та менеджментом. Ми бачимо урядові органи, які тепер мають інструментальний характер.
- \* Третім припущенням є суперечливе оцінювання громадянином. З одного боку, наділена повноваженнями особа розглядається як достатньо зріла, здатна приймати раціональні рішення. З іншого – ця свобода рішень надається лише в умовах існування індивідуалізованого громадянина, рішення якого є предметом раціонального вибору. Головною проблемою є те, що в результаті сегментування рішень фактично під питанням опиняється істинна природа суспільних благ. В нижченаведеній цитаті наводиться розрізнення між приватними і суспільними благами:

Суто приватні блага визначаються як такі товари чи послуги, які є подільні і можуть бути 1) розділені, виміряні в окремих частинах або входити до їх складу, та 2) надані в умовах конкурентного ринку, де потенційні споживачі

можуть бути виключені з кола їх бенефіціантів, якщо вони не бажають платити певну ціну. Суто суспільні блага, навпаки, є неподільними товарами та послугами, а потенційні споживачі не можуть бути легко виключені з кола їх бенефіціантів. Якщо вже суспільні блага можуть бути надані одному, вони є доступними й для інших безвідносно до того, хто оплачує витрати.

(Ostrom, Vincent/Ostrom, Elinor: *Public Choice. A Different Approach to the Study of Public Administration*; in: *Public Administration Review*, Vol. 31, No. 2. [Mar. - Apr., 1971]: 203-216; here: 206)

Однак, рішення, які сьогодні пов'язані з приватизацією таких суспільних благ шляхом зведення їх до різних сегментів, залишають лише дуже малий простір для такого суспільного характеру. Іншими словами, коли б ми не говорили про приватизацію послуг або підприємств, які раніше представляли "загальний інтерес", то точно не йдеться про зміну форми власності. Скоріше ми говоримо про змінене визначення поняття "суспільне" та "приватне".

Вищезгадані два останні пункти пов'язані із викликом стимулювання та забезпечення децентралізації та передачі повноважень з одного боку, та соціальним характером та всезагальною згуртованістю – з іншого. Залишається зазначити, що більшість сучасних спроб провалилися просто через те, що діяли дуже однобічно і зосереджували зусилля лише на покращенні інформації та її загальнодоступності. Незважаючи на те, що складність завдяки цим однобічним крокам зростає (перевантаження інформацією, проблема відбору інформації тощо), система починає ставати недорозвинутою через брак координації та горизонтальних консультацій. зусиль певних напрямків політики. Після першого та фундаментального скорочення політики щодо напрямів політики (декілька документів Організації економічного співробітництва та розвитку (OECD), наприклад, так чи інакше підкреслюють важливість "проектів": *Government-Citizen Relations Country Profiles* [[http://www.oecd.org/document/10/0,2340,en\\_2649\\_37405\\_2537482\\_1\\_1\\_1\\_37405,00.html](http://www.oecd.org/document/10/0,2340,en_2649_37405_2537482_1_1_1_37405,00.html)] *Government-Citizen Relations Country Profile Flanders* [<http://www.oecd.org/dataoecd/53/58/2537569.pdf>]; *May 2001*), необхідно встановити довгоочікуваний істинний зв'язок. Це означає також, що центральним питанням є що нові структури означають у контексті (пере-) розподілу влади (цей момент можна зрозуміти, аналізуючи уряд Данії; там само: <http://www.oecd.org/dataoecd/53/60/2537624.pdf>).

Прийнятний огляд змін процесів надає Джон Халіган (John Halligan)

Вимір	Старий стиль/Традиційний	Новий стиль
Напрямок	зверху – вниз та знизу – вгору	зверху – вниз
Спосіб	консенсус та консультування компроміс та ведення переговорів	конфліктність керіваність
Процес	громадський процес/широка база	приватний процес/вузька елітна група
Характер	інкрементальний, секторальний та обережний	всебічний, системний, віра в сміливі ідеї
Ключові радники	внутрішні радники державної служби	приватні радники міністерські радники
Імплементация	централізована (децентралізована в Скандинавії)	децентралізована
Механізми огляду/ініціативи реформ	слідча комісія	спеціальні підрозділи міністерські
Огляд ініціативи реформ	Не застосовується	квазі-незалежний огляд парламентський огляд
Позиція	рефлексивна	активна/інституційна

(Halligan, John: *the Process of Reform in the Era of Public Sector Transformation*; in: *Christensen, Tom/Lægveid, Per [eds.]: New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*; Aldershot: Ashgate, 2001: 73-89; here: 85)

Розглядаючи новий державний менеджмент, корисно не забувати – разом з *Stephen P. Osborne* та *Kate McLaughlin* – про такі питання:

- \* ступінь, до якого державний менеджмент є національно специфічним або реальним глобально конвергентним явищем;
- \* шлях, яким дослідження державного менеджменту формулює методологічні проблеми, що впливають з його еkleктичних коренів (не в останню чергу політична наука, студії політики та економіка), прикладний фокус та різноманітні рівні аналізу;
- \* ступінь, до якого новий державний менеджмент є суто адміністративною стратегією або скоріше політичною ідеологією, націленою на приховану реструктуризацію держави під оманливою личиною нейтральної управлінської реформи;
- \* ступінь реального забезпечення новим державним менеджментом узгодженої парадигми для академічних досліджень та викликів з боку попередньої парадигми державного управління;
- \* отже, або новий державний менеджмент та державне управління є сумісними або несумісними моделями державного менеджменту та чи тривала критика нового державного менеджменту передбачає повернення до традиційної моделі державного управління та верховенства бюрократії;
- \* чи світові події – такі як врядування на рівні громад та модернізація у Великій Британії, громадське врядування в континентальній Європі та східна модель регіону Тихоокеанської Азії просто пропонує варіанти щодо нового державного менеджменту або викликів його основним цінностям; та
- \* чи унікальна природа відповідальності у межах суспільства та третього сектора робить неприйнятними характерні рішення менеджменту, що відстоюються багатьма прихильниками нового державного менеджменту.

(*Osborne, Stephen P./McLaughlin, Kate: Introduction. From Public Administration to Public Governance: Public Management and Public Services in the Twenty-First Century; in: Osborne, Stephen P. [ed.]: Public Management. Critical Perspectives. Volume I: the foundation of Contemporary Public Management; London/New York: Routledge, 2002: 1-14; here: 6f.*)

*Стратегія зміни фокусу – підхід соціальної якості*

Нарешті, буде презентовано доволі незвичайний підхід, що впливає з іншої точки зору. Замість того, щоб намагались покращити в основному беззаперечну інституційну урядову систему та ліквідувати фундаментальний розкол між урядовими інститутами та громадянами, він вимагає подолати дихотомію традиційних підходів шляхом застосування способу соціальної інтеграції як відправної точки, починаючи з розуміння соціуму як результату постійно змінюваного прогресу, за допомогою якого індивіди реалізують себе як взаємодіючих людських істот.

Для того, щоб дослідити це на практиці, підхід соціальної якості виходить з потрібного набору факторів, приведених в таблиці:

Конституційні фактори (процеси)	Конвенційні фактори (можливості)	Нормативні фактори (результати)
Особистий потенціал	Соціальне повноваження	Людська гідність
Соціальне визнання	Соціальне згуртування	Солідарність
Особиста безпека	Соціально-економічна безпека	Соціальна справедливість
Соціальне реагування	Соціальне залучення	Демократичне громадянство

Звідсіля випливає, що

Вирішальним аспектом цієї моделі є те, що вона не має очікуваного (ex ante) визначення мети та цілей процесу політики. За допомогою конкретної мети – покращення соціальної якості – вона лише встановлює певну структуру. Вона визначається

*ступінь здатності людей брати участь в соціально-економічному, культурному, правовому та політичному житті своїх громад в умовах покращення їх добробуту, а також індивідуальних можливостей сприяти соціальному розвитку.*

*(Herrmann, Peter: Social Quality and the European Social Model. Opening individual well-being for a social perspective; in: Alternatives. Turkish Journal of International Relations 4/4; Published and Edited by Bulent Aras; Istanbul: Faith University. Department of International Relations, Winter 2005: 16-32; here 21 – <http://www.alternativesjournal.net/>; <http://www.alternativesjournal.net/volume4/number4/herrmann.pdf>)*

насправді перспектива дії розробляється не лише для того, щоб:

- \* досягти даної мети, а й
- \* визначити конкретизацію загальної цілі та
- \* розробити стратегію діяльності.

Іншими словами, скоріше потреби визначають стратегію в цілому, ніж стратегію як засіб імплементації. Відмінність полягає у тому, що участь не орієнтована на краще інформування та імплементацію – такий підхід завжди виходить з доволі компактно визначеного порядку денного. Це не схоже на підхід соціальної якості. Тут люди розглядають його з позицій свого щоденного життя для того, щоб визначити порядок денний. З огляду на це важливо визнати – та підтримати за допомогою менеджменту – корисну напруженість між чотирма вимірами: біографічним розвитком, соціальним розвитком, системами та громадами. Звідсіля випливає також, що а) можуть бути визначені різні сфери діяльності – а також й актори – та б) конституція соціуму стає зрозумілішою – і разом з цим розуміння того, як впливають конвекційні фактори – як керівництво для менеджменту політики (див табл.)

Соціальний розвиток			
Системи, інститути, організації	Доступ як вимір соціально-економічної безпеки на основі розширення можливостей особистої спроможності та відносин	Автономія як вимір відповідності та використання ресурсів для того, щоб бути здатним до активної участі в соціальних відносинах та активного впливу на поточне та більш віддалене соціальне та фізичне середовище	Громади, конфігурації, групи
	Участь як вимір залучення на основі розширення можливостей громадянських прав (містять громадянські, політичні та соціальні права)	Контроль як вимір згуртування на основі розширення можливостей як доступність інституційної системи	
Біографічний розвиток			

#### Заключні зауваження

Насамкінець варто додати декілька окремих аспектів стосовно стратегій державного менеджменту:

- \* Будь-які стратегії діляться за їх орієнтацією. Важливо визнати, що основні дебати щодо напрямів політики є сильно орієнтованими на результат в індивідуалістичних умовах, з іншого боку, вони орієнтовані на політичні процеси – максима Нікласа Лахманна (Niklas Luhmann) щодо легітимації шляхом застосування процедури, говорить не більше ніж Макс Вебер з його розробкою формальної раціональності як керівного принципу сучасної держави.
- \* Як би ми не дивилися на процеси реформ, ми маємо поставити фундаментальне питання щодо конкретного аспекту процесу модернізації цих підходів:

вище вже було сказано, що ми стикаємось із парадоксом модернізації: процес всебічної раціоналізації, націлений на цілісні підходи на відміну від сегментованої раціоналізації, оснований на окремих інтересах. В контексті політичного менеджменту це, наприклад, знайшло своє відображення в запропонованих *Dexter Dunphy* та *Doug Stace* розрізненні, між учасницьким (співробітництво та консультування) та примусовим (керівні вказівки та примус) стилями (див. *Dunphy, Dexter/Stace's, Doug: Under new management: Australian organizations in transition, Sydney: McGraw Hill, 1990*).

\* Це пов'язано з поглядом щодо принципово різних розумінь народу, який може бути як пасивним, так і активним.

На завершення, найважливішим питанням будь-якого дослідження є розуміння держави та суспільства, які базуються на формальних структурах.

i The William-Thompson-Working-Paper-Series is edited by the European Social Organisational and Science Consultancy for University of Cork, Department of Applied Social Studies and meant to offer a space for publications of occasional documents. One aim amongst others is to offer a space for publication of work by colleagues of the Department of Applied Social Studies at University of Cork.

The work is edited and supervised for publication by Peter Herrmann, ESOSC.

The papers will only be published as PDF- or word-file on the website <http://william-thompson.ucc.ie>.

Requests for publication can be sent to ESOSC at [herrmann\[at\]esosc.eu](mailto:herrmann[at]esosc.eu) and will be accepted for publication after collective assessment (*peer-reviewers will be listed on the website without reference to concrete documents*).

The copyright is still with the authors so that the documents are free to further publication.

ii The present document is the Ukrainian version of part of the document *Locating Shifts of Governing and Governance – Theoretical Background Considerations and Framing Political Case Studies*, published as in this series as *Working Paper 6*.