

С. Г. Власенко,
аспірант кафедри філософії, теорії та історії державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України, м. Київ

ОПТИМІЗАЦІЙНІ ПРИНЦИПИ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИЧНОЇ ТА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ У ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

S. H. Vlasenko,
Postgraduate student of the Chair of Philosophy, Theory and History of Public Administration,
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv

OPTIMIZATION PRINCIPLES OF INSTITUTIONALIZATION OF POLITICAL AND ADMINISTRATIVE INTEGRATION IN DEMOCRATIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION

У статті здійснено концептуальний аналіз оптимізаційних принципів інституціоналізації політичної та адміністративної інтеграції у демократизації державного управління. Відповідно до цього конкретизовано зміст поняття «політико-адміністративна інтеграція» та визначено його функції.

Розкрито інтеграційні фактори, які мають забезпечити демократизацію державного управління, серед яких: соціально-економічні та етнокультурні ідеї, що забезпечують згуртованість суспільства, а також базові цінності для демократизації державного управління (патріотизм, соціальна справедливість, громадська консенсусність, історична спільність). Також проаналізовано дезінтеграційні фактори у політико-адміністративній взаємодії. З'ясовано сутність поняття фрагментарної політико-адміністративної інтеграції.

Показано методологічну відмінність між політико-адміністративною інтеграцією та політико-адміністративною консолідацією, які синтезовано здатні забезпечити інституціоналізацію зворотної взаємодії не лише між політичним та адміністративним секторами суспільства, а передусім з громадянським суспільством.

The article analyzes the conceptual optimization principles of institutionalization of political and administrative integration in democratization of public administration. Accordingly, the meaning of term "political and administrative integration" is specified and its functions are defined.

Integration factors that should ensure democratization of public administration are revealed including: socio-economic and ethno-cultural ideas that ensure social cohesion; basic values for the democratization of public administration (patriotism, social justice, social consensus, historical community). Disintegration factors in the political and administrative cooperation are as well analyzed. The essence of the concept of fragmented political and administrative integration is revealed.

Methodological distinction between political and administrative integration and political and administrative consolidation is pointed out. It is noticed that these two synthesized processes are able to provide institutionalization of reverse interaction not only between political and administrative sectors of society, but especially with civil society.

Ключові слова: інституціоналізація, державне управління, демократична модернізація, збалансованість державного управління, політико-адміністративна інтеграція, політико-адміністративна консолідація, політична інтеграція, адміністративна інтеграція.

Keywords: institutionalization, public administration, democratic modernization, balancing public administration, political and administrative integration, political and administrative consolidation, political integration, administrative integration.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Розвиток державного управління залежить від інституціоналізації політичної та адміністративної інтеграції, що слугує утвердженню новітньої моделі його демократизації. Для більшості національних систем державного управління першочергової ваги набувають питання політичної та адміністративної кооперації, оскільки це є визначальним критерієм розвитку демократії. Однак на думку польського дослідника Т.Кравчика «не існує універсального взірця, який дозволяє стверджувати, коли політична кооперація з урядом є підтримкою демократії, а коли призводить до викривлення її засад [1, с. 159]. Це, ставить питання про вироблення оптимізаційних принципів інституціоналізації політичної та адміністративної інтеграції в системі державного управління, оскільки це дозволяє створити ефективну формулу партнерської взаємодії між всіма її інститутами, що слугуватиме в цілому її демократизації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. На думку англійського дослідника У.Волласа політична та адміністративна інтеграція мають забезпечити «створення і підтримку інтенсивних і різносторонніх систем взаємодії між раніше автономними частинами» [2, с. 9]. У такий спосіб, інтеграція між політиками та адміністраторами має привести до створення «інститутів демократії, достатньо сильних і широко розповсюджених, щоб забезпечити на тривалий період надійне очікування «мирних змін» серед населення (під «мирними змінами» мається на увазі розв'язання суспільних проблем через інституціоналізовані процедури) [3, с. 121].

На особливу увагу, в даному контексті аналізу заслуговує підхід *А.Маршала*, який під політико-адміністративною інтеграцією розуміє формування «солідарного простору», який формується в результаті інтегрованої взаємодії політиків та адміністраторів заради інтересів громадян. Відтак, на його думку «солідарність існує тоді, коли кожен член співтовариства усвідомлює спільний інтерес як свій власний і може пожертвувати своїм безпосереднім інтересом на користь спільного інтересу, котрий сприймається як безумовно вигідний для нього самого, але повна і загальна інтеграція є практично недосяжним ідеалом, бо солідарність між людьми не є абсолютною [4, с. 192].

Виділення невіршених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Логіка аналізу даного аспекту передбачає чітку конкретизацію змісту політичної та адміністративної інтеграції, конкретизації оптимізаційних принципів їх реалізації та з'ясування їх функціональної ролі щодо забезпечення процесів демократизації державного управління. Політична інтеграція є стратегічним механізмом розвитку системи державного управління, який передбачає об'єднання зусиль органів державної влади, політичних партій і рухів, інститутів громадянського суспільства заради розвитку держави, утвердження демократичних принципів та збереження історичних традицій. Під адміністративною інтеграцією доцільно розуміти взаємодію двох рівнів: в межах інститутів органів державної влади та на рівні безпосередньої взаємодії органів державної влади та громадськості.

Виходячи із цього принциповим питанням сьогодні для України є створення належних умов для утвердження політичної та адміністративної інтеграції, що має забезпечити синергетичний ефект для розвитку демократії, а відтак це ставить питання про політико-адміністративну інтеграцію.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою даної статті є здійснити аналіз оптимізаційних принципів інституціоналізації політичної та адміністративної інтеграції у демократизації державного управління. Досягнення цієї мети передбачає реалізацію таких завдань як: розкрити сутність політичної та адміністративної інтеграції, конкретизувати зміст поняття політико-адміністративна інтеграція, її функції, інтеграційні фактори, які мають забезпечити демократизацію державного управління та дезінтеграційні, які її стримують, розробити структуру політико-адміністративної консолідації, яка передбачає формування ефективної вертикалі державного управління; розкрити методологічну відмінність між політико-адміністративною інтеграцією та політико-адміністративною консолідацією, які синтезовано здатні забезпечити інституціоналізацію зворотної взаємодії не лише між політичним та адміністративним секторами суспільства, але передусім з громадянським суспільством.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Відтак, політико-адміністративна інтеграція спрямована на утвердження спільності інтересів між різними суб'єктами державно-управлінської системи, що слугує формуванню інститутів, які забезпечують прийняття та реалізацію консолідованих рішень. Важливим питанням сьогодні для України в даному контексті є вироблення критеріїв спільності, які б були загальноприйнятими і рівною мірою поділялися усіма учасниками державно-управлінської діяльності. На думку *А.Етціоні*, політико-адміністративна інтеграція виконує три основні функції, серед яких: ефективний контроль над використанням засобів насильства (хоча воно і може делегувати частину цієї монополії окремим членам); б) виступає стратегічним центром прийняття рішень, який впливає на розподіл ресурсів і винагород у суспільстві; в) забезпечує політичну ідентифікацію політично свідомих громадян [5, с. 79]. Відповідно до цього, політико-адміністративна інтеграція як засіб демократизації державного управління України має сприяти узгодженості політичних та адміністративних інститутів з метою реалізації спільних цілей, інтересів та потреб що слугувало б впорядкуванню суспільної життєдіяльності. Таке впорядкування здебільшого уявляється можливим лише за умови забезпечення участі громадської в політичній та адміністративній системі організації суспільства. Для цього мають бути чітко відпрацьовані нормативні стандарти демократії, які були імперативними для здійснення політико-адміністративної інтеграції.

Аби забезпечити розвиток державного управління України варто також поставити питання про згуртованість між політичними та адміністративними елітами, кожна із якими мала б виступати не окремою його підсистемою, а ієрархізованим елементом забезпечення участі громадськості у процесах формування та реалізації державної політики. Відтак, політико-адміністративна інтеграція у сфері державного управління України як горизонтальний процес покликана створити нову цілісність, покликану забезпечити демократичні перетворення у різних сферах суспільного життя. Така модель політико-адміністративної інтеграції стратегічно має привести до «позитивних змін в політико-владних і суспільних структурах, забезпечити розвиток держави й суспільства» [6, с.12].

Виходячи із цього особливу увагу варто акцентувати на оптимізаційних принципах політико-адміністративної інтеграції, які б слугували демократизації державного управління України. Здебільшого тут мають бути актуалізованими політичні, соціально-економічні та етнокультурні ідеї, які забезпечують згуртованість суспільства. Значну роль відіграють базові цінності для демократизації державного управління, серед яких: патріотизм, соціальна справедливість, громадська консенсусність, історична спільність. Дезінтеграційними факторами у політико-адміністративній взаємодії, що безпосередньо позначається на процесах демократизації державного управління є «невисокий соціально-економічний рівень розвитку суспільства, несформоване громадянське суспільство; переважання у формуванні політичної системи і громадянського суспільства адміністративного ресурсу, наявність націоналістичних, і сепаратистських проявів, проява ксенофобії, екстремізму і тероризму, недостатня ефективність правового регулювання ринкових, міжетнічних відносин, суперечності між політикою центру і регіонів [7, с. 11].

Виходячи із цього більшість вітчизняних дослідників сьогодні в особливий спосіб наголошують на так званій фрагментарній політико-адміністративній інтеграції, оскільки саме вона у повній мірі слугуватиме демократизації державного управління України. Під фрагментарною політико-адміністративною інтеграцією *В.Банс* розуміє «об'єднання, єднання громадян, їх організацій, політичних партій, державних структур з приводу якої-небудь однієї або декількох ситуативних цілей і задач» [8, с. 244]. При цьому він наголошує на тому, що її успішність здебільшого залежить не лише від «успіху реформ і соціально-політичних трансформацій, але і від того, якими методами вестиметься даний процес, які чинники і особливості життєдіяльності суспільства будуть враховані при розробці і реалізації різних напрямів державної політики, спрямованої на демократизацію державного управління» [8, с. 267].

Структурною складовою політико-адміністративної інтеграції як засобу демократизації державного управління є політико-адміністративна консолідація. Вона у свою чергу передбачає формування ефективної вертикалі державного управління, яка забезпечує легітимність інтересів суспільства, стабільність розвитку держави, утвердження конституційних засобів участі громадськості у процесах формування та реалізації державної політики. Більше того на думку *О.І.Анастасова політико-адміністративна консолідація* «означає завершення встановлення і легітимацію основних інститутів відповідного політичного режиму та апробування їх ефективного функціонування» [9]. При цьому вчений вказує на принципову відмінність між політико-адміністративною інтеграцією та політико-адміністративною консолідацією, де перша «забезпечує не стільки інституційну консолідацію влади, скільки інтеграцію влади і громадянського суспільства, тобто створення ефективного комунікативного механізму їх взаємодії, здатного забезпечити адекватне агрегування різноманітних політичних інтересів у процесі функціонування політичної системи» [9]. Тоді коли політико-адміністративна консолідація ставить питання про цілісність стратегічної взаємодії між усіма суб'єктами системи державного управління базуючись на принципах їх демократичної автономності.

В даному відношенні мова йде про те, що політико-адміністративна інтеграція аби демократизувати систему державного управління повинна забезпечити спільність інтересів та консенсусність між всіма інститутами, які приймають державно-управлінські рішення і несуть відповідальність за процеси реалізації державної політики. В той же час, політико-адміністративна консенсусність спрямована на внутрішню функціональну згуртованість в межах окремих підсистем державного управління щодо легітимації відповідних операцій та процедур по його реалізації. У такий спосіб, політико-адміністративна інтеграція та політико-адміністративна консолідація у системі державного управління України мають забезпечити інституціоналізацію зворотної взаємодії не лише між політичним та адміністративним секторами суспільства, а передусім з громадянським суспільством. Саме у такому контексті сьогодні має стояти питання щодо консолідації демократії, зміцнення її принципів як одного із інститутів розвитку системи державного управління.

Політико-адміністративну інтеграцію у даному контекст варто розглядати як базовий інститут, який слугує демократизації державного управління, шляхом «створення єдиної політичної нації, розбудови правової й соціально відповідальної держави, яка забезпечує інституційні умови соціальної інтеграції, а також, формування спільного простору цінностей демократичної громадянської культури, ядро якого становлять цінності політичного центрризму» [10, с. 66].

Одним із оптимізаційних принципів інституціоналізації політико-адміністративної інтеграції як засобу демократизації державного управління є забезпечення стратегічної стабільності її функціонування. В даному відношенні політико-адміністративна інтеграція має забезпечувати функціональну стабільність державного управління, у такий спосіб, аби вона дозволяла протистояти внутрішнім та зовнішнім викликам. Такий контекст розуміння політико-адміністративної інтеграції покликаний слугувати стабільності функціонування системи державного управління, а це у свою чергу, сприятиме розширенню її демократичного потенціалу. Стабільність системи державного управління можлива лише за активної участі громадськості у процесах її функціонування, а це у свою чергу, можливо завдяки ефективності політико-адміністративної інтеграції, яка передусім враховує потенціал державно-громадського партнерства.

Стабільність у функціонуванні системи державного управління можлива лише за умови високого рівня її демократизації. Варто відзначити, що стабільність також здатна гарантувати необхідні демократичні зміни у розвитку системи державного управління. Відтак, лише політико-адміністративна інтеграція здатна забезпечити позитивно якісні стабілізаційні зміни у різних сферах суспільного життя. З одного боку, аби забезпечити утвердження демократії необхідна стабільність функціонування інститутів державного управління, яка забезпечується політико-адміністративною інтеграцією. З іншого ж боку, демократизована система державного управління сприяє ефективності політико-адміністративної інтеграції, а це у свою чергу гарантує стратегічну стабільність її функціонування. За таких умов, стратегічна стабільність забезпечує збереження системою державного управління відповідних інститутів та реалізацію ними своїх первинних функцій відповідно до легітимізаційних норм демократії.

Якщо виходити із того, що стратегічна стабільність як важлива складова ефективності державного управління покликана забезпечити відповідний демократичний порядок, то постає питання, щодо оперативних оптимізаційних принципів політико-адміністративної інтеграції. Ці принципи передусім покликані забезпечити оперативність реагування політико-адміністративних інститутів на відповідні виклики з якими стикається система державного управління. У даному відношенні йдеться про відсутність політико-адміністративної динаміки, що негативно позначається на процесах демократизації державного управління, а відтак приводить до її дестабілізації. Варто також врахувати і той факт, що відсутність політико-адміністративної динаміки може приводити до порушення балансу у стосунках між відповідними інститутами державного управління. За певних умов це може також приводити до тимчасової стабільності, однак стратегічної сталості це не забезпечуватиме, а відтак показник демократизації системи державного управління не підвищуватиметься.

Аналізуючи оптимізаційні принципи політико-адміністративної інтеграції як засобу демократизації державного управління варто звернути увагу на концепцію *Д.Растоу*, який вказав на оптимізаційну роль політико-адміністративної інтеграції у забезпеченні переходу держави до демократичних стандартів, який можливий лише за умови досягнення національної єдності. Така єдність на думку вченого «досягається різними шляхами і в різних умовах, але вона, як правило, складається стихійно і недостатньо вербалізована, у одних випадках економічні чинники, наприклад, низький рівень розвиненості економіки, роблять помітний внесок у формування національної єдності, в інших випадках вони опиняються малоістотними» [11, с. 7]. Виходячи із цього, *Д.Растоу* класифікує відповідні фази демократизації державного управління, серед яких: перша фаза характеризує перехід до демократії; на другій фазі відбувається підготовка до зміни існуючого типу режиму, що досить часто може супроводжуватись тривалою і безперервною політичною боротьбою, яка може привести до виникнення і утвердження нової еліти, що спирається на репресовані соціальні сили; третя фаза демократизації настає коли політичні лідери приймають рішення заради єдності нації та здобувають потенціал інституціоналізувати найважливіші аспекти демократичної процедури; в межах четвертої фази відбувається певне звикання до нової політичної реальності, а відтак саме тут починає працювати демократія як відносно налагоджений і цілісний механізм (це є фазою навчання для громадян і політичних еліт, фазою освоєння техніки демократії і придбання необхідних для її функціонування навичок і позицій) [11, с. 10].

Класифіковані *Д.Растоу* фази жодною мірою не можуть слугувати технологічною інструкцією для демократизації системи державного управління, оскільки, на його переконання демократію не можна спроектувати. При цьому, він виходить із того, що демократія «народжується як побічний продукт боротьби між правлячим режимом і контрелітою, а тому наперед невірно чекати, що подібний, демократичний, результат супроводжуватиме країни, що слідуватимуть за новою демократією, ця боротьба може приймати надзвичайно гострі форми, межуючи з політичною поляризацією, але не відмовляючись при цьому від національної єдності» [11, с. 11]. Слідуючи такій дослідницькій логіці, лише політико адміністративна інтеграція слугуватиме забезпеченню національної єдності шляхом зміцнення демократичних стандартів розвитку системи державного управління. За умови відсутності національної єдності гарантованої політико-адміністративною інтеграцією посилюватиметься поляризація інтересів у суспільстві, а це, у свою чергу негативно позначатиметься на демократизації системи державного управління.

Політико-адміністративна інтеграція здатна забезпечити консолідацію суспільства лише за умови розвитку демократичних інститутів державного управління, що передбачає конкурентність у політичній сфері, відкритість та прозорість формування державної політики, проведення вільних виборів, досягненню високих показників довіри з боку суспільства. Аналізуючи оптимізаційний інструментарій інституціоналізації політико-адміністративної інтеграції як засобу демократизації державного управління, доцільно вказати на те, що лише внутрішньо інтегровані суспільства володіють «внутрішнім поштовхом до руху вперед», мають дієву методологію артикулювання інтересів громадськості. Це, у кінцевому підсумку має сприяти стратегічній стабільності держави, яка інституціоналізує інтереси громадськості на предмет політики своєї ефективної діяльності.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Таким чином, здійснений нами аналіз дозволив розкрити сутність: політичної та адміністративної інтеграції, конкретизувати зміст поняття політико-адміністративна інтеграція, як горизонтальний процес покликаний створити нову цілісність покликану забезпечити демократичні перетворення у різних сферах суспільного життя; її функції та інтеграційні фактори, які мають забезпечити демократизацію державного управління та дезінтеграційні, які її стримують. Показано, що структурною складовою політико-адміністративної інтеграції як засобу демократизації державного управління є політико-адміністративна консолідація, яка передбачає формування ефективної вертикалі державного управління; розкрито методологічну відмінність між політико-адміністративною інтеграцією та політико-адміністративною консолідацією, які синтезовано здатні забезпечити інституціоналізацію зворотної взаємодії не лише між політичним та адміністративним секторами суспільства, але передусім з громадянським суспільством.

Список використаних джерел.

1. Krawczyk T. Opozycja polityczna w państwach demokratycznych / T. Krawczyk // *Studia z teorii polityki* / red. A. Czajowski i L. Sobkowiak. – Wrocław, 2000. – Tom III. – S. 140–159.
2. Wallace W. Introduction: The Dynamics of European Integration / W. Wallace. – L. : Pinter, 1990. – 244 p.
3. Deitch K. Political Community and the North Atlantic Area. International Organization in the Light of Historical Experience / K. Deitch. – Princeton : Princ. univ. press, 2012. – 312 p.
4. Marchal A. L'Europe solidaire / A. Marchal. – P. : Cujas, 2004. – Vol. 1. – 361 p.
5. Etzioni A. Political Unification: A Comparative Study of Leaders and Forces / A. Etzioni. – N.Y. : Holt, Rinehart and Winston, 2013. – 346 p.
6. Rosamond B. Theories of European Integration / B. Rosamond. – N.Y. : St. Martin's Press, 2012. – 285 p.
7. Пастухов В. Парадоксальні нотатки про сучасний політичний режим / В. Пастухов // *Pro et Contra*. – 2011. – Т. 1. – С. 5–14.
8. Банс В. Політична економія постсоціалізму / В. Банс // У пошуках правильної парадигми: концептуальні перспективи посткомуністичного переходу у країнах Східної Європи. – К. : Вид-во “Ай Бі”, 2003. – С. 237–280.
9. Анастасов О. І. Роль політичної інтеграції в процесі консолідації транзитних суспільств [Електронний ресурс] / О. І. Анастасов. – Режим доступу : <http://jml.nau.edu.ua/index.php/IMV/article/viewFile/3262/3215> <<http://jml.nau.edu.ua/index.php/IMV/article/viewFile/3262/3215>>
10. Стрежнева М. В. Европейский союз и СНГ: Сравнительный анализ институтов / М. В. Стрежнева. – М. : Моск. обществ. науч. фонд Центр конвертируемого образования, 2009. – 266 с.
11. Растоу Д. А. Переходы к демократии: попытка создания динамической модели (пер. с англ.) / Д. А. Растоу // *Полис*. – 2013. – № 5. – С. 5–15.

References.

1. Krawczyk, T. (2000), “The political opposition in democratic countries”, *Studia z teorii polityki*, vol. III, pp. 140–159.
2. Wallace, W. (1990), *Introduction: The Dynamics of European Integration*, Pinter, London, UK.
3. Deitch, K. (2012), *Political Community and the North Atlantic Area. International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton university press, Princeton, USA.
4. Marchal, A. (2004), *L'Europe solidaire*, vol. 1, Cujas, Paris, France.
5. Etzioni, A. (2013), *Political Unification: A Comparative Study of Leaders and Forces*, Holt, Rinehart and Winston, New York, USA.
6. Rosamond, B. (2012), *Theories of European Integration*, St. Martin's Press, New York, USA.
7. Pastukhov, V. (2011), “Paradoxical notes about the current political regime”, *Pro et Contra*, vol. 1, pp. 5–14.

8. Bans, V. (2003), "Political economy of post-socialism", *U poshukakh pravyl'noi paradyhmy: kontseptual'ni perspektyvy postkomunistychnoho perekhodu u krainakh Skhidnoi Yevropy* [Finding the correct paradigm: conceptual perspective of post-communist transition in Eastern Europe], "Aj Bi" Publisher, Kyiv, Ukraine, pp. 237–280.
9. Anastasov, O.I., "The role of political integration in the consolidation of transit societies", available at: <http://jrn1.nau.edu.ua/index.php/IMV/article/viewFile/3262/3215> <<http://jrn1.nau.edu.ua/index.php/IMV/article/viewFile/3262/3215>> (Accessed 20 July 2016).
10. Strezhneva, M.V. (2009), *Evropejskij sojuz i SNG: Sravnitel'nyj analiz institutov* [The European Union and the CIS: Comparative analysis of institutions], Moscow Public Science Foundation "Center for Convertible Education", Moscow, Russian Federation.
11. Rastou, D.A. (2013), "Transitions to Democracy: the attempt to create a dynamic model (translated from English)", *Polis*, no. 5, pp. 5–15.

Стаття надійшла до редакції 05.08.2016 р