

В. П. Солових,
к.держ.упр., доц.,
доцент кафедри політології та філософії ХарРІ НАДУ

ПОЛІТИКО-АДМІНІСТРАТИВНІ ВІДНОСИНИ В УКРАЇНІ: СТАНОВЛЕННЯ ТА СУЧАСНИЙ СТАН

У статті розглянуто питання становлення політико-адміністративних відносин в Україні. Визначено чинники, що вплинули на формування сучасних політико-адміністративних відносин. Запропоновано періодизацію політико-управлінських відносин та визначено їхній взаємозв'язок з процесом державного управління.

Ключові слова: державне управління, політико-адміністративні відносини, моделі політико-адміністративних відносин.

Подальший розвиток українського суспільства на шляху розбудови демократичної держави має базуватися на світовому досвіді державного будівництва та історичних традиціях. На сучасному етапі існування української державності нагальним стає питання формування ефективної, дієздатної системи державного управління, яка буде зорієнтована на людину. Вирішення цього завдання потребує дослідження політико-адміністративних відносин, що сформувалися. Тому обрана тема статті є актуальною.

В українській науковій думці питанням політико-адміністративних відносин державного управління присвячено недостатньо уваги. Так, теоретичні та методологічні аспекти цієї взаємодії досліджує лише В. Токовенко, яка розглядає ці проблеми в контексті взаємовідносин та оптимізації взаємодії політичного керівництва та державного управління. У дослідженнях зарубіжних науковців С. Кембела, К. Дойтча, Ю. Абербаха, Р. Пнтама, Б. Рокмана, Г. Пітерса та ін. знайшли відображення різноманітні питання щодо політико-адміністративних відносин, а саме: визначення змісту діяльності та ознак адміністративної та політичної складових, розробка різноманітних моделей політико-управлінських відносин тощо. Проте, в їхніх дослідженнях враховується специфіка політико-управлінських відносин в європейських країнах та США, а кожна держава має свої власні особливості становлення та розвитку політико-управлінських відносин. Тому

залишається нагальним дослідження політико-адміністративних відносин, що склалися в Україні за роки незалежності.

Метою статті є дослідження політико-адміністративних відносин, що склалися за роки незалежного існування України.

Для реалізації поставленої мети у статті поставлено такі завдання:

- дослідити чинники, які впливають на політико-адміністративні відносини;
- визначити генезу становлення сучасних політико-адміністративних відносин;
- охарактеризувати сучасний стан політико-адміністративних відносин;
- запропонувати можливі шляхи удосконалення політико-адміністративних відносин.

Зміст сучасних політико-адміністративних відносин в Україні визначається значною кількістю чинників, як суб'єктивного, так і об'єктивного характеру. До таких чинників можна віднести: 1) особливості соціокультурного середовища 2) уявлення про співвідношення суспільства та держави; 3) баланс між акторами політичного процесу; 4) ступінь залучення до процесу прийняття та реалізації стратегічних рішень. Проаналізуємо ці чинники через призму української історії та сучасності.

На специфіку формування соціокультурного середовища історично впливали різні, іноді протилежні фактори. Перший фактор – відсутність тривалої, чітко визначеної державності. Спрямувавши свій погляд у минуле, бачимо, що частини сучасної території України в різні часи входили до складу держав, різних за культурними традиціями й організацією (Литовське князівство, Польща, Австро-Угорщина, Російська імперія). Під впливом цього, в ментальності сучасного українця з'являється маргінально-пасивна модель поведінки, яка виявляється в небажанні (а іноді нездатності) створити щось власне, в очікуванні розпорядження «згори». Можна наполягати на тому, що зазначене суттєво вплинуло на діяльність політиків та адміністраторів: більшість політичних лідерів орієнтується не на розв'язання

внутрішніх проблем, а на задоволення вимог зовнішніх сил. Прикладом цього можуть бути політичні кроки в перші роки незалежності України, коли переважна кількість рішень і дій копіювалася з Росії, та розгубленість адміністраторів після руйнування комуністичної владної вертикалі.

Другий (пов'язаний із першим) – суттєві культурні відмінності східної, західної та центральної частин сучасної України. Ці відмінності історично сформувалися під впливом специфічних, іноді протилежних культурних центрів та власних особливостей українського етносу. Так, формування соціокультурного середовища східних територій України відбувалося під впливом Російської імперії, західних – під впливом європейської культури, а на розвиток центральних територій значно вплинула козацька спадщина української державності. Історично західні та східні частини України були маргінальними осередками різних політичних культур, які протистояли одна одній, а в центральній формувалася помірною модель поведінки. У сучасній політиці такий стан України минулих часів проявляється в наявності (вишукуванні) непримиренних інтересів, прагнень, ідеологій. Прикладом, який, на нашу думку, ілюструє зазначене, є результати виборів до Верховної Ради України. Україна чітко поділяється на частини – західну, де перемагають представники націоналістичних та національно-демократичних політичних сил, центральну, де перемогу отримують переважно правий і лівий центри, і східну, де більшість голосів віддається за ліві політичні сили та політичні сили, що представляють індустріальний капітал.

Третій – тоталітарна спадщина радянського минулого з ідеологією тоталітарного диктату держави на чолі з комуністичною партією. Держава брала на себе функції регулювання всіх сфер суспільного життя (приватної, публічної та квазіпублічної). Під впливом цього в більшості населення сформувалося своєрідне ставлення до держави як до всесильної, панівної, єдино можливої структури, що уособлює владу та вирішує все, навіть особисті проблеми окремої людини. Тобто у сприйнятті більшості населення України сформоване тоталітарне уявлення про владу та відповідні політико-

адміністративні відносини, як монолітне та всесильне утворення з єдиним центром «нагорі». При цьому цей центр повинен відповідати за діяльність усієї системи суспільства та виступати єдиним джерелом керівної волі. Усі прорахунки, недоліки в роботі адміністраторів будь-якого рівня влади (у тому числі чиновників органів місцевого самоврядування) пов'язуються з недосконалістю функціонування цього центру.

Четвертий фактор – «м'який» перехід від тоталітарного політичного режиму до демократичного, який було здійснено завдяки компромісу між комуністичною партійно-управлінською елітою й національно-демократичною опозицією, що набрала сили за часів політики «перебудови». Як наслідок, у функціонуванні більшості структур системи влади мають місце дві тенденції. Перша – демократична за суттю організація влади. Друга – тоталітарна за змістом засобів і форм адміністрування її діяльності.

Усі ці чинники суттєво впливають на типові моделі поведінки громадян. У культурі нації одночасно виявляються різні, навіть протилежні, якості: героїзм і пасивність, волелюбність, індивідуалізм і конформізм, довірливість і підозрливість тощо [6, с. 35–39]. Деякі чинники історично визначають ментальні настанови українського етносу, а деякі з'явилися лише в останні 10 років і ще не набули значної ваги. Автори підручника «Сучасний виборчий PR», аналізуючи в історичному ракурсі українські ментальні особливості, на наш погляд, цілком обґрунтовано посилаються на М. Костомарова, Г. Коваленка, М. Грушевського, Д. Чижевського й О. Донченка, які дуже влучно описували означені чинники та їхні наслідки [7, с. 103-104].

Так, головними чинниками, які впливали на формування українського менталітету, на думку М. Костомарова, є географічне розміщення, недостатня розвиненість державно-правових традицій, що спричинило появу таких народних рис, як волелюбність, поривчастість руху, непостійність, недостатня визначеність мети [Там же, с. 103]. Відсутність в українському етносі державно-правової традиції, як зауважував М. Грушевський,

спричиняє перенесення загальнонародних психологічних потреб в існуванні держави на «малі групи» [7, с. 103]. Інший відомий український мислитель Г. Коваленко підкреслював яскравий індивідуалізм українців, який, з погляду того ж Г. Коваленка, є причиною того, що українці добре працюють під чийось керівництвом, бо, мовляв, незалежність характеру й жага свободи заважає їм створити власну організацію [Там же]. Для українця, як зазначав О. Донченко, характерним є заглиблення у свій внутрішній світ, яке виявляється в тому, що українець власне «я» ставить вище за суспільне «ми» [Там же].

Отже, якщо підвести ризик, то можна скористатися узагальненням О. Рудакевича, який вважає, що визначальними українськими ментальними настановами є такі: граничний індивідуалізм (або егоцентризм), перевага емоційного, почуттєвого над інтелектом, волею й певні компоненти селянської психологічної настанови [6]. Для узагальнення цих специфічних рис можна навести таку класифікацію: «...для української ментальності характерні: інтроверсія вищих психічних функцій у сприйнятті навколишньої дійсності, що виявляється в зосередженості особистості на фактах і проблемах внутрішнього, особистісно-індивідуального світу; анархічний індивідуалізм, що виявляється в різних формах відсередкованого, партикулярного прагнення до особистої свободи, без належного прагнення державності, коли бракує ясних цілей, достатньої стійкості, дисципліни й організованості; 3) переважання емоційного, почуттєвого над волею й інтелектом» [1, с. 11].

Під впливом цих суперечливих ментальних рис, на нашу думку, в українському соціокультурному середовищі склалися дві моделі поведінки. Перша з них відповідає сучасним вимогам ринкової економіки й демократичним засадам і характерна для частини населення, що пристосувалася до ситуації, яка існує в Україні. Друга модель притаманна людям, які не сприймають змін, і базується на тоталітарних уявленнях про роль та соціальну функцію держави та влади.

У політичному житті наслідком зазначених ментальних настанов, на наш погляд, можна вважати: переважання особистих інтересів над загальнонародними й державними, небажання підкорятися органам державної влади, підозріливість до їхнього зміцнення, схильність до малих форм організації, анархізм, критиканство, зрівнялівка, зверхність емоцій над розумом і волею в розв'язанні політичних проблем, нестача волі та цілеспрямованості, неорганізованість, нетолерантність тощо. Ці риси неможливо поєднати в рамках однієї концепції світосприйняття. Саме це спричиняє появу розбіжностей у колі політичної та управлінської еліти [1, с. 105].

Розбіжності, що існують серед представників політичної та адміністративної еліти, відбивають прагнення з їхнього боку отримати контроль над політичним та адміністративним компонентами системи державного управління. У рамках формату змішаної республіки, як цілком слушно зазначають В. Бакіров та О. Фісун, головним змістом політичної боротьби є перемога на виборах, в якій «переможець одержує все». Саме «захоплення» владних повноважень є основним фокусом і прихованим нервом усіх політичних протистоянь, тому що саме перемога на президентських виборах дає переможцям усе, а тим, хто програв, – нічого. Це класичний приклад «гри з нульовою сумою» [2, с. 166].

Проаналізуємо, як означені чинники детермінують модель політико-адміністративних відносин в Україні з моменту отримання нею незалежності до сучасних часів, зупинившись на загальнодержавному рівні. Дев'ятнадцять років державотворення в незалежній Україні дають достатньо аналітичної інформації щодо політико-адміністративних відносин. Більшість дослідників схиляється до виокремлення трьох періодів розвитку української державності: перший (1991 – 1994) – романтичний; другий (1994 – 1999) – прагматичний; третій (починаючи з 1999-го) – реалістичний [5, с. 8-10, 50-54]. До цієї класифікації можна лише додати три періоди – реалістично-прагматичний, який розпочався 2002 р., а закінчився 2004 р., романтично-

демократичний, який розпочався 2004 р. і закінчився у 2010 р. та політично-прагматичний, який розпочався після президентських виборів.

Перший період характеризується отриманням суверенітету та впровадженням таких демократичних інституцій, як парламент, інститут президентства, багатопартійність тощо. Другий визначався протистоянням гілок влади, дискусіями навколо Конституції України, хитаннями в бік парламентської, президентської та змішаної форм політичного устрою і закріпленням останньої. Третій період розпочався після останніх президентських виборів, референдуму навесні 2000 р. та «оксамитової революції», що знаменувало появу стійкої домінанти президентської влади, на відміну від першого етапу, коли центральне місце в суспільно-політичному житті України посідала Верховна Рада, та другого, коли баланс впливу між законодавчою та виконавчою гілками влади ще мав невизначений характер. Для четвертого етапу притаманна переорієнтація політичної системи від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської республіки, а також посилення регіоналізації влади. П'ятий етап характеризується закінченням переходу до парламентсько-президентської форми правління й постійним протистоянням між гілками державної влади. Шостий етап, який розпочався у 2010 р. характеризується підпорядкуванням виконавчої та законодавчої гілок влади пропрезидентській політичній силі.

Запропонована періодизація базується на співвідношенні впливовості найвищих політичних інституцій держави. Хотілося б докладніше проаналізувати такий важливий аспект державотворчого процесу, як еволюція політико-адміністративних відносин в Україні, використовуючи методологію, запропоновану раніше. З огляду на це в центрі нашої уваги буде, насамперед, взаємодія політичної та адміністративної складових державного механізму.

Українські науковці вдаються до спроб такого аналізу. Так, у монографії В. Токовенко запропоновано п'ять етапів, що притаманні еволюції взаємовідносин політичного та адміністративного компонентів

політичної системи в ракурсі відносин між політичним керівництвом і державним управлінням. Як показник для аналізу виділяється баланс розподілу впливу в системі інституцій: Верховна Рада України – Президент України – Уряд України – регіональні органи політичного керівництва та державного управління – ради. Перший етап, на думку В. Токовенко, пов'язано з діяльністю урядів В. Масола (1990), В. Фокіна (1990 – 1992) та з президентством Л. Кравчука. У ті часи органи радянської влади (різного рівня ради), які мали адміністративне спрямування своєї діяльності, поступово звільнялися від диктату комуністичної партії – єдиного за радянських часів інституту політичного компонента, що виступав свого роду становим хребтом, поєднуючи їх в одне ціле [8, с. 98].

З цим важко не погодитися. Лише додамо, що цей період характеризується переходом від моделі «поглинання політичним компонентом бюрократичного» до моделі розмежування «політичного та бюрократичного компонентів». Цей процес мав кілька наслідків для дальшого розвитку української державності. По-перше, відсутність досвіду демократичного врядування, «романтизм» більшості політиків щодо демократії, залишки тоталітарного уявлення про владу суттєво вплинули на модель політико-адміністративних відносин. Так, враховуючи тоталітарне минуле, цілком логічною виглядала ситуація з домінуванням певного інституту в системі влади. Таким інститутом де-юре стала Верховна Рада України. При цьому «романтика демократії» вимагала запровадження розподілу державної влади (тобто відмежування політичної та адміністративної її складових). Домінування Верховної Ради України та «романтичність» політиків, що виражалось у прагненні покласти в основу діяльності системи влади чисті демократичні форми врядування, мали непрогнозовані наслідки. Первісний проект економічних і політичних реформ, як зазначає О. Валевський, базувався на маргінальній культурі стратегічного мислення радянської номенклатури, тобто на спрощеному та схематичному уявленні про зміст ліберальних цінностей, згідно з якими

нібито лише формальні ознаки політичної демократії та економічного успіху мають бути метою модернізації посттоталітарного суспільства [3, с. 8]. Отже, адміністративний компонент утратив необхідний для його діяльності політичний курс. Таке становище посилювалося ще й відставанням правового поля від нових умов суспільного та політичного життя.

Усе це разом зумовило прояв негативних рис моделі розмежування політики та адміністрації, коли політика й адміністрація створюють незалежні простори свого існування. А те, що ресурси сконцентровано в межах адміністративного компонента, створило, на думку В. Токовенко, свого роду «золоту добу» для адміністративної системи, коли в чиновників виникли сприятливі умови для «приватизації» управлінських функцій держави і швидкого збагачення [8, с. 99].

По-друге, руйнування ієрархії влади, за неготовності політичної та управлінської еліти до цього, миттєво вплинуло на політико-адміністративні відносини. Відбулася втрата взаємозв'язку між політичним та адміністративним компонентами як у вертикальному, так і в горизонтальному зрізах системи влади. Наявність двох протилежних уявлень про владу, що мали місце в східній та західній частинах держави, стала причиною невизначеності політичного курсу, його розмитості, а звільнення адміністраторів від «політичного диктату» – їхньої розгубленості. Головним же призначенням адміністративної системи є виконання політичної волі, яка є результатом об'єднання різноманітних інтересів, що формуються та артикулюються в політичній системі. Політичний та адміністративний компоненти виступають вертикальними складовими системи влади, при цьому діяльність адміністративного компонента дійсно визначається політичним курсом, який виступає програмою діяльності та показником відповідальності цього компонента.

По-третє, певною мірою розмежуванню політичного й управлінського компонентів сприяла зміна статусу Президента України. Сама президентська посада з'явилася в 1991 р. з ухваленням постанови Верховної Ради УРСР

«Про вибори Президента Української РСР» (25 червня 1991 р.). За статусом президент визначався як глава держави та глава виконавчої влади. У практиці політико-адміністративних відносин це згодом привело до створення власного політико-адміністративного простору виконавчої влади (Президент України складав основу політичного, а Кабінет Міністрів України – адміністративного) та фактичного відмежування окремого політичного простору Верховної Ради України.

Початок другого етапу, як зазначає В. Токовенко, пов'язано з виходом на політичну арену Л. Кучми. Уряду Л. Кучми вдалося отримати надзвичайні повноваження й істотно збільшити політичну вагу Кабінету Міністрів України [8, с. 100]. У цей період, безперечно, склалася принципово нова ситуація, коли повноваження уряду набрали такої повноти, що в дечому почали переважати можливості й повноваження Президента України, а декрети Кабінету Міністрів України стали недосяжними для президентського контролю.

Якщо для першого етапу характерним було відмежування політичного та адміністративного компонентів системи влади, то на цьому етапі відбувається подальше відмежування політичної та адміністративної складових виконавчої влади. Адміністративна складова набуває більшої автономності. При цьому відбувається зрощення адміністративного компонента з групами тиску. У реальному житті це відобразилося в зростанні суперечностей між Л. Кучмою та Л. Кравчуком. У цьому протистоянні значну роль відіграли підприємницькі кола. Українська національна асамблея та Українська спілка промисловців запропонували надати всю повноту повноважень в управлінні економікою держави Кабінету Міністрів України на чолі з Л. Кучмою, а Всеукраїнське об'єднання підприємців виступило зі зверненням, в якому констатувалися негативні економічні наслідки «декретотворчості» уряду і заявлялося про прихильність до Президента України як керманіча виконавчої влади.

Наступний, третій етап еволюції політико-адміністративних відносин

характеризується протистоянням між політичним та адміністративним компонентами. Цей період можна пов'язати з урядами Ю. Звягільського (1993 – 1994), В. Масола (1994 – 1995) та Є. Марчука (1995 – 1996) та з переходом президентської влади від Л. Кравчука до Л. Кучми. Для цього етапу характерним є посилення ролі Президента України в політико-адміністративних відносинах. Першою сходинкою цього процесу було підписання Конституційного договору між Президентом України і Верховною Радою України 8 червня 1995 р., а другою – прийняття Конституції України 28 червня 1996 р. У Конституційному договорі окреслювалося більш широке коло президентських повноважень, а законодавча влада втратила вплив на урядові кадрові призначення [4, с. 136]. Наступне розширення повноважень Президент України отримав із прийняттям Конституції України [4, с. 145].

Політико-адміністративні відносини цього періоду набувають відмінного від першого та другого етапів змісту. По-перше, відбувається посилення протистояння між інститутом Президента України та Верховною Радою України. Це постійне протистояння пов'язано з розповсюдженням впливу Президента України та Верховної Ради України на Кабінет Міністрів України. Як уже зазначалося раніше, Верховна Рада України поступово втрачала і без того слабкий вплив на виконавчу владу. А Конституція України стала компромісом між політичними силами парламенту та пропрезидентськими політичними силами. По-друге, політико-адміністративні відносини замикаються у просторі «Президент України – Кабінет Міністрів України», з однією дуже важливою відмінністю від першого етапу: Президент України домінує в цих відносинах, фактично не відповідаючи за діяльність виконавчої влади (відповідно до Конституції України він є лише главою держави).

Нове посилення політичної ваги уряду відбулося за прем'єрства П. Лазаренка (1996-1997). На думку В. Токовенко, це четвертий етап політико-адміністративних відносин в Українській державі [8]. Тому

сприяли, принаймні, два чинники. Було прийнято Конституцію України, яка в ст. 113 визначила Кабінет Міністрів України вищим органом у системі органів виконавчої влади. Збільшенню політичної ваги уряду значною мірою сприяли й особисті лідерські якості П. Лазаренка. Це збільшення не сягнуло того рівня, як за часів прем'єрства Л. Кучми. Однак, порівняно з владними позиціями попередніх урядів, це був рух у бік піднесення ваги уряду. Та зміцнення урядових позицій у системі влади було, на жаль, використано не на користь держави в цілому, а на збагачення бізнесових кіл, які перебували «під дахом» Прем'єр-міністра України П. Лазаренка. Причому посилення цього підприємницького клану набуло такого стрімкого розвитку, що викликало серйозний міжнародний резонанс, не кажучи вже про занепокоєння решти українських політико-економічних угруповань. У результаті, кампанія з боку Народно-демократичної партії (НДП) та негативні публікації в зарубіжній, особливо американській, пресі стали каталізатором відставки П. Лазаренка.

Проте гадаємо, що політико-адміністративні відносини четвертого етапу фактично не мають відмінностей, порівняно з наступним етапом, за класифікацією В. Токовенко. П'ятий етап розпочинається з призначенням на посаду Прем'єр-міністра України В. Пустовойтенка (1997 – 1999). По суті, цей етап включає урядування В.Ющенка (1999 – 2001) та А. Кінаха (2001). Характерним для цього етапу є злиття інститутів – уряду і Президента України. Найяскравіше це виявлялося за часів прем'єрства В. Пустовойтенка, менше – В. Ющенка, і знову увиразнилося з приходом уряду А. Кінаха. Спільним тут є те, що Кабінет Міністрів України більш-менш послідовно був виключно на боці Президента України. Пропозиції про розмежування повноважень Кабінету Міністрів України та Адміністрації Президента України, які ще лунали за прем'єрства Є. Марчука, стихли, бо ці дві інституції утворили більш-менш єдиний владний конгломерат, в якому уряд, щоправда, на відміну від президентської адміністрації, лишається відкритим для ударів з боку парламенту і перетворився деякою мірою на

президентський щит у президентсько-парламентській боротьбі. Тому дуалізм сучасної української виконавчої влади поступово зникає, якщо не формально, то, принаймні, фактично. Більше того, навіть усунення парламентом того чи іншого уряду все менше і менше позначається на функціонуванні виконавчої влади, оскільки багато її функцій є паралельними відносно функцій Адміністрації Президента України та Ради національної безпеки і оборони України. Це надає вже відносно високого рівня стабільності політико-адміністративній системі виконавчої гілки влади, порівняно з попередніми періодами її пострадянських трансформацій.

Таким чином, четвертий та п'ятий етапи у змістовному сенсі політико-адміністративних відносин характеризуються втратою виконавчою гілкою влади автономії. При цьому інститут Президента України перебрав на себе фактичне керівництво виконавчою владою та частину повноважень нормотворення (вироблення політики). Зроблений невеликий аналіз, на нашу думку, дає підстави для такого висновку.

Новий, шостий етап розпочався з 2006 р. і триває понині. Його початок можна пов'язати зі вступом в дію змін до Конституції України, котрі де-юре суттєво обмежили повноваження Президента України. Фактично функції формування Кабінету Міністрів України перейшли до Верховної Ради України. Цей період характеризується постійним протистоянням між політичними силами парламенту та політичними силами, що представляють Президента України.

Для цього етапу в системі політико-адміністративних відносин характерне повне поглинання адміністративного компонента політичним. Доказом цього може слугувати той факт, що майже 80% державних службовців в адміністративній складовій було звільнено. Слід зазначити, що таке поглинання призвело до перманентної політичної кризи, яка виявляється у протистоянні між політичними силами Президента України та Верховної Ради України. Так, у 2006 р. після чергових парламентських виборів більшість у парламенті була сформована опозиційними до Президента

України політичними силами (Партія регіонів, Комуністична партія, Соціалістична партія), що призвело до розпуску парламенту і позачергових виборів у 2007 р.

Після цих виборів більшість утворили пропрезидентський політичний блок «Наша Україна – Народна самооборона» та «Блок Юлії Тимошенко». Відбулося формування уряду на чолі з Ю.Тимошенко. Така ситуація не зняла протиріччя між основними політичними силами та відповідними державними інститутами. У політичному компоненті відбувалося постійне протистояння між інституту том Президента України та Кабінетом Міністрів України, яке призводило до ситуативності в діяльності коаліції.

Незважаючи на формальне отримання влади внутрішнє протистояння між цими політичними силами призвело до фактичного розпаду провладної коаліції.

Після чергових президентських виборів 2010 і перемоги лідера Партії Регіонів В. Януковича, на нашу думку, зміст політико-адміністративних відносин майже не змінився. Лише відбулося посилення залежності адміністративного компонента від політичного, а саме інституту Президента України.

Отже, можна сказати, що в історії незалежної України в політико-адміністративних відносинах було п'ять характерних етапів. На першому відбулося руйнування «тоталітарно-комуністичної» ієрархії влади, що спричинило поступове розмежування політичного та адміністративного компонентів. Політико-адміністративні відносини набули вигляду моделі розмежування політичної та адміністративної складових. Другий етап визначається подальшим розмежуванням політичного та адміністративного компонентів, автономізацією уряду на чолі з Л. Кучмою. Третій етап характеризується зміною політико-адміністративних відносин у напрямку специфічного поглинання політичним компонентом адміністративного. Ця специфічність розкривається в поступовому поглинанні політичним компонентом (інститут Президента України) адміністративного (Кабінет

Міністрів України). Четвертий етап визначається остаточним домінуванням інституту Президента України в політико-адміністративних відносинах. І останній, п'ятий етап визначається посиленням ролі політичної складової системи влади (Верховної Ради України) через запровадження у практику механізмів парламентської республіки.

Таким чином, незважаючи на відмінності означених етапів, у змістовності політико-адміністративних відносин простежується з незначними відмінностями для кожного етапу тенденція домінування політичного компонента над адміністративним.

З проведеного аналізу можна зробити кілька зауважень, важливих для подальшої розбудови ефективних політико-адміністративних відносин. По-перше, розвиток системи державного управління в Україні в роки незалежності відбувався під впливом власних соціокультурних тенденцій та прагнення розбудувати демократичну систему влади. По-друге, політико-адміністративні відносини мають вигляд моделі поглинання. При цьому політичний компонент цілком домінує над адміністративним. Про це свідчить той факт, що формально права на формування політики держави сконцентровано в межах політичної складової системи державного управління. Також доказом є той факт, що зі зміною складу політичної складової майже на 70 % відбувається і зміна складу адміністративної складової. По-третє, подальша розбудова ефективної моделі державного управління, яка б відповідала світовим демократичним стандартам, потребує комплексного підходу.

Таким чином, простий перерозподіл повноважень, скорочення чисельності державних службовців не розв'яжуть проблеми реформування державного управління.

Список використаних джерел

1. *Артьомов О. Ю.* Сучасна українська культура, її вплив на соціальне та політичне життя / О. Ю. Артьомов // Актуальні проблеми державного управління. – 1999. – № 2 (4). – С. 8–12.
2. *Бакіров В. С.* Альтернативи українського політичного розвитку: «Переможець

одержує усе», картель чи пакт еліт? / В. С. Бакіров, О. А. Фісун // *Методологія, теорія та практика соціологічного аналізу сучасного суспільства* : зб. наук. пр. – Х. : ВЦ ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2002. – С. 165–168.

3. *Валевський О. Л.* Десятиріччя державної незалежності: аналіз політики трансформації посттоталітарного суспільства та стратегічні завдання на майбутнє / О. Л. Валевський // *Актуальні проблеми державного управління* : наук. зб. – Х. : УАДУ ХФ, 2001. – № 2 (10). – С. 7–17.

4. *Кандидати на пост Президента України* : довідник / уклад. С. Конанчук [та ін.]. – К. : УНЦПД, 1999. – 376 с.

5. *Концептуальні засади реформування політичної системи в Україні. Стан і перспективи розвитку політичних наук* : [матеріали «круглого столу», 13 квіт. 2001 р., м. Київ] / за ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 264 с.

6. *Рудакевич О. М.* Вплив ментальності на сутнісні риси політичної культури української нації / О. М. Рудакевич // *Уряду України. Президенту, законодавчій, виконавчій владі. Політична культура і політичні партії України. Аналітичні розробки, пропозиції наукових та практичних працівників.* – К., 1997. – Т. 6. – С. 35–39.

7. *Сучасний виборчий PR* : навч. посіб. / В. Лісничий, В. Грищенко, В. Іванов [та ін.]. – Сіверськодононецьк : ЕВРИКА, 2001. – 480 с.

8. *Токовенко В. В.* Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії : монографія / В. В. Токовенко. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 256 с.

Solovykh V. P. Political-administrtrtion relations in Ukraine: becoming and modern state.

In the article the question of becoming of political-administrtrtion relations is considered in Ukraine. Factors which influenced on forming of modern political-administrtrtion relations are certain. A division into periods of political-administrtrtion relations is offered and their intercommunication is certain with the process of state administration.

Key words: public administration, political-administration relations, models of political-administration relations.

Соловых В. П. Политико-административные отношения в Украине: становление и современность

Рассмотрены вопросы становления политико-административных отношений в Украине. Определены факторы, повлиявшие на формирование современных политико-административных отношений. Предложена периодизация политико-управленческих отношений и определена их взаимосвязь с процессом государственного управления.

Ключевые слова: государственное управление, политико-административные отношения, модели политико-административных отношений.