

5. Райхер В.К. Общественно-исторические типы страхования / В.К. Рейхер. – М., 1948. – 106 с.
6. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>.
7. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.yur-info.org.ua>.
8. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uainsur.com>.

УДК 342.5

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО РЕФОРМУВАННЯ ВЛАДНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Васильєва О.І.

кандидат наук з державного управління, доцент
докторант Національної академії державного управління при Президентіві України

Annotation

Stands the Perspective purpose of foreign policy of Ukraine its membership in European Union. The necessity of exit from a transformation crisis, reformation of the legal system, providing of stable development of the state requires the leadthrough of constitutional and administrative reforms which effectiveness of other reforms in Ukraine is impossible without.

Анотація

Перспективною метою зовнішньої політики України постає її членство в Європейському Союзі. Необхідність виходу із трансформаційної кризи, реформування правової системи, забезпечення сталого розвитку держави потребує здійснення конституційної й адміністративної реформ, без повноцінного проведення яких результативність інших реформ в Україні неможлива.

Ключові слова

Конституційна реформа, адміністративна реформа, публічна адміністрація.

I. Вступ

Відповідно до національного законодавства, перспективною метою зовнішньої політики України постає її членство в Європейському Союзі в результаті створення розвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, культури та демократії. Внаслідок тих змін у зовнішній та внутрішній політиці України, що відбулися на початку 90-х рр. ХХ ст., уся раніше створена система державного управління стала неефективною; виявилася недосконалою організаційна побудова органів державної влади в Україні. Необхідність виходу із зазначеної трансформаційної кризи, реформування правової системи та забезпечення сталого розвитку держави потребує здійснення конституційної й адміністративної реформ в Україні, без повноцінного проведення яких неможливе здійснення інших реформ.

II. Постановка завдання

Метою статті є дослідження основних передумов реформування органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в Україні, з'ясування завдань та необхідності такого реформування з огляду на інтеграцію України до ЄС і сучасний політичний та соціально-економічний стан у країні.

III. Результати

Концепція адміністративної реформи в Україні була схвалена 25.08.1998 р. Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи, яка була створена Указом Президента України від 07.07.1997 р., а іншим Указом Президента "Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні" від 22.07.1998 р. № 810 встановлено покласти в основу здійснення реформування системи державного управління основні положення цієї Концепції [2].

Зміст адміністративної реформи, відповідно до зазначеної Концепції, полягає, з одного боку, у комплексній перебудові існуючої в Україні системи державного управління всіма сферами суспільного життя, а з іншого – у розбудові деяких інститутів державного управління, яких Україна ще не створила як суверенна держава. Таким чином, під адміністративною реформою розуміємо комплекс організаційно-правових заходів, спрямованих на трансформацію діючої системи і структури органів державного управління з метою забезпечення їх ефективного функціонування, вчасного та повного виконання покладених на них завдань, надійного забезпечення прав та законних інтересів людини й громадянина, а також на створення в разі необхідності нових інститутів державного управління.

Головною метою адміністративної реформи постає найповніше забезпечення конституційних прав і свобод громадян, правових засад організації державної влади, принципу верховенства права, гуманістич-

них вимог щодо діяльності держави шляхом створення такої системи органів державної влади, яка буде здатна істотно сприяти економічній стабільності в країні, підвищенню якісних стандартів життя та ефективності проведення економічних, політичних та соціальних реформ, надання високоякісних послуг населенню.

Для досягнення мети адміністративної реформи було вироблено ряд завдань, що мали першочергове значення: формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління; формування сучасної системи місцевого самоврядування; запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади та місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг; організація на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів [3]. У результаті проведеного аналізу завдань, які мають бути вирішені під час адміністративної реформи, можна зробити висновок, що структурно-функціональні, організаційні та кадрові перетворення в Україні мають торкнутися, у першу чергу, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

До першочергових завдань проведення адміністративної реформи, можна зарахувати: реформування міністерств, центральних органів виконавчої влади з метою чіткого розмежування політичних та адміністративних функцій; зміцнення місцевого самоврядування, створення умов, за яких органи місцевого самоврядування зможуть перебирати на себе окремі повноваження; проведення чіткої межі між політикою та адмініструванням, між політичними й адміністративними посадами [1]. Вважаємо, що останнім часом проведення адміністративної реформи в Україні тісно пов'язане з реалізацією конституційної реформи, змістом якої постає перерозподіл повноважень та відповідальності між Президентом, Верховною Радою та Урядом України, запровадження прозорого механізму політичної відповідальності через формування урядової коаліції.

На нашу думку, проведення конституційної реформи певною мірою ускладнило та пригальмувало процес проведення адміністративної реформи, оскільки і Президент, і Верховна Рада, і Уряд у результаті отримання нових повноважень деякий час не зможуть виробити ефективний механізм прийняття рішень та визначити нові можливості органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, що може дестабілізувати політичну ситуацію в Україні та дискредитувати імідж України на міжнародній арені.

У результаті аналізу основних здобутків конституційної реформи, яка фактично розпочалася після проведення виборів до Верховної Ради України у березні 2006 р., можна зробити висновок про наявність певних суперечностей у тексті змін до Конституції України, що свідчить про необхідність усунення різночитань поправок до Конституції шляхом проведення конституційного процесу в межах правового поля, набуття відповідності змін основним положенням Конституції [5]. Проведення конституційної реформи стає необхідним, оскільки включає модернізацію адміністративної реформи, оптимізацію системи державного управління, розвиток інститутів громадянського суспільства, реальне встановлення демократичних норм та політичної культури в Україні, що, у свою чергу, призведе до досягнення Україною того рівня політичної системи, що необхідний для вступу до Європейського Союзу, та налагодження якісного співробітництва з усіма країнами – членами ЄС у пріоритетних сферах суспільного життя. Отже, конституційна реформа в Україні має об'єктивно зумовлений характер, а її належне продовження сприятиме своєчасному проведенню адміністративної реформи та досягненню європейських стандартів [1].

Але навіть найдосконаліші нормативні акти можуть не працювати з багатьох причин, а саме: через відсутність належної координації між органами влади, що займаються питаннями місцевого та регіонального розвитку; через наявність численних конфліктів між органами виконавчої влади та органами, посадовими особами місцевого самоврядування тощо. Вважаємо, що з метою усунення зазначених недоліків необхідно посилити інституційну підтримку здійснення державної регіональної політики.

Таким чином, важливим напрямом проведення адміністративної реформи в Україні постає формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління у сфері публічної влади. Цей напрям адміністративної реформи постає центральним, оскільки саме він пов'язаний з необхідністю впорядкування системи центральних органів виконавчої влади, підвищення ефективності їх функціонування, посиленням провідної ролі міністерств як головних суб'єктів вироблення та реалізації державної політики у різноманітних галузях суспільного життя, реформування системи місцевого самоврядування шляхом проведення муніципальної реформи.

Відповідно до проекту Концепції реформування публічної адміністрації в Україні, який був розроблений Центром політико-правових реформ, реформування публічної адміністрації постає виконанням суспільного

замовлення на ефективні, відповідальні та відкриті інститути виконавчої влади і самоврядування. Метою реформування публічної адміністрації постає створення ефективної системи публічної адміністрації, пріоритетним завданням якої буде надання якісних публічних послуг, утвердження поваги до людини з боку публічних інституцій шляхом створення такої системи публічної адміністрації, пріоритетом у діяльності якої є людина. Серед основних завдань проведення реформи публічної адміністрації можна виділити такі: формування стабільної та ефективної організації і діяльності виконавчої влади; організація професійної, політично нейтральної та відкритої публічної служби (служби в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування); створення системи спроможного місцевого самоврядування; зміцнення статусу громадянина у відносинах з органами публічної адміністрації; гарантування підконтрольності публічної адміністрації політичній владі та суспільству [4].

У результаті аналізу основних завдань реформування публічної адміністрації можна зробити висновок, що вони у своїй більшості збігаються із тими завданнями, які стояли на початку проведення адміністративної реформи, але стали більш виваженими, конкретизованими, враховують ті зміни, що відбулися в державі та суспільстві останнім часом, зокрема, початок проведення конституційної реформи, євроінтеграційні кроки. Під час проведення реформування публічної адміністрації в Україні необхідно обов'язково враховувати досвід проведення адміністративної реформи 1998–2007 рр., як позитивні, так і негативні її наслідки, з метою запобігання нових проблем або своєчасного їх усунення. Реформування публічної адміністрації в Україні має здійснюватися відповідно до принципів законності, верховенства права, відкритості, відповідальності, пропорційності, підконтрольності та ефективності [4].

На першому місці, на нашу думку, має знаходитись принцип служіння людині, громадянину та суспільству в цілому, оскільки пріоритет прав і свобод людини та громадянина є однією із вимог, дотримання яких постає неодмінною умовою майбутнього членства України в Європейському Союзі. Крім того, вважаємо, що дотримання зазначеного принципу сприятиме усуненню “бар’єру” між владою та населенням, вдосконаленню діяльності органів публічної влади, забезпечить стабільність інститутів публічної адміністрації.

Вважаємо за доцільне звернути увагу на існування “зеленої” та “білої” книг під назвою “Реформування публічної адміністрації” та “Реформа публічної адміністрації в

Україні”. У країнах – членах Європейського Союзу практика розробки й опублікування таких книг постає результатом публічного процесу формування політики й прийняття урядових рішень, є звичним інструментом роботи посадових осіб, що забезпечує ефективність, відкритість, послідовність і передбачуваність роботи урядів у цих країнах.

Одним із способів передбачення можливої реакції суспільства на майбутні урядові рішення у сфері реформування публічної адміністрації в Україні та завчасного їх коригування була підготовка “зеленої” книги “Реформування публічної адміністрації”. У результаті вивчення основних положень “зеленої” книги можна зробити висновок, що вона постає одним із способів розробки прозорої та ефективної політики з питань реформування органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, у результаті належного ведення якої можливо створити таку систему публічної адміністрації європейського зразка, яка надаватиме адміністративні послуги населенню на належному рівні [6].

“Біла” книга створюється після проведення консультацій з громадськістю щодо основних положень “зеленої” книги, у результаті яких розробляються певні пропозиції стосовно усунення виявлених недоліків та подолання суперечностей [7]. Отже, у результаті роботи над “білою” книгою відбувається поглиблення взаємодії Уряду з громадськістю.

Таким чином, можна зробити висновок, що вихід “білої” книги “Реформа публічної адміністрації в Україні” постає логічним продовженням “зеленої” книги, у якому враховано пропозиції та рекомендації щодо подолання політичної кризи в українському суспільстві. Але слід зазначити, що “зелену” та “білу” книги з проблем реформування публічної адміністрації у жодному разі не можна сприймати як альтернативу нормативно-правовим актам, що були прийняті з цієї самої тематики, або застосовувати замість цих актів, оскільки у книгах міститься ретельний аналіз ситуації, що склалася в країні у сфері органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, визначено коло проблемних питань та запропоновано певні шляхи їх усунення, а нормативно-правовий акт може бути прийнятий на основі цих книг або враховувати окремі моменти, що були в них висвітлені [1].

Найнижчою ланкою владних взаємовідносин у реалізації державної регіональної політики мають стати органи місцевого самоврядування як представницькі органи територіальних громад, усіх громадян, що проживають на відповідних територіях.

На сьогодні відсутнє чітке розмежування повноважень, відповідальності та коорди-

нації діяльності між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на регіональному і субрегіональних рівнях. Фундаментом регіонального розвитку має стати самостійність регіонів щодо визначення цілей свого розвитку та можливості фінансування заходів для їх реалізації, передусім, за рахунок власних джерел та залучених інвестицій. Їдеться про те, що основою політики економічного зростання на регіональному рівні має стати раціональне використання трудового потенціалу та виробничих ресурсів, максимальне сприяння розвитку малого та середнього бізнесу, забезпечення раціонального використання навколишнього середовища.

У перспективі реформувати систему регіональної влади необхідно в напрямі передачі функцій виконавчої влади органам місцевого самоврядування, що супроводжується:

- зміною юридичної природи обласних рад;
- створенням виконавчих органів обласних рад;
- зміною статусу обласних державних адміністрацій. Вони мають перетворитися на органи, що здійснюють контрольно-наглядні функції за діяльністю органів місцевого самоврядування та забезпечують виконання в межах регіону функцій виконавчої влади, які мають загальнодержавний характер і не можуть бути передані в систему місцевого самоврядування.

IV. Висновки

Таким чином, у результаті проведеного дослідження можна зазначити, що воно є спробою виявлення передумов проведення реформи публічної адміністрації, враховуючи прагнення України набути повноправного членства в Європейському Союзі. Метою реформування відносин “центр – регіони” має стати подолання негативного впливу централізації публічної адміністрації та формування ефективної моделі взаємодії центральних, регіональних і місцевих органів влади.

УДК 351.83(477)

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТУРИЗМУ В УКРАЇНІ

Гусякова О.Ю.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

The author conducts an essence of tourist policy of the state, its features, plenary powers

Для добре збалансованого функціонування всіх рівнів самоврядування в країні і чіткого розуміння та поділу відповідних повноважень Конституція і законодавство мають однозначно відрізнити місцеве самоврядування від регіонального, а останнє – від органів державної влади на місцях.

Запровадження регіонального самоврядування вимагає законодавчого визначення поняття та обсягу повноважень регіонального самоврядування, порядку формування та процедури діяльності представницького й виконавчого органів, їх посадових осіб, що має бути предметом окремого закону про правовий статус області. Засадничим моментом має стати чітке розмежування рівнів виключної компетенції місцевого та регіонального самоврядування, які не повинні перетинатися.

Література

1. Білозерська Т.О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції [Електронний ресурс] / Т.О. Білозерська // Форум права. – 2007. – № 2. – С. 11–19. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-2/07btodei.pdf>.
2. Концепція адміністративної реформи в Україні. – К., 1998. – 62 с.
3. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810.
4. Проект Концепції реформування публічної адміністрації в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pravo.org.ua/files/administr/Koncepciya_reform_publ_admin_2.doc.
5. Про внесення змін до Конституції України: Закон України від 08.12.2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 44.
6. Реформа публічної адміністрації в Україні: Біла книга. – К.: Київська типографія, 2006. – 57 с.
7. Реформування публічної адміністрації: Зелена книга. – К.: Київська типографія, 2006. – 48 с.

of public authorities in the field of tourism, modern forms of tourism organisation in the article.