



# АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА — ЛИШЕ ПЕРШИЙ КРОК на шляху реформування місцевого самоврядування



**Давид ЖВАНІЯ,**  
Народний депутат України,  
Голова парламентського  
Комітету з питань державного  
будівництва та місцевого  
самоврядування

Адміністративна реформа в Україні була ініційована Указом Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади». Під час її реалізації передбачається модернізація системи центральних органів виконавчої влади (оптимізація та усунення дублювання повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління тощо).

Цілком очевидно, що подібні зміни мають значний суспільний інтерес, оскільки стосуються чи не кожного українця. З огляду на це, хотів би поділитися своїм баченням реформи.

За час незалежності було багато спроб здійснити реформування публічної влади, оптимізувати структуру державного управління, перерозподілити повноваження та функції. Але мусимо констатувати, що після ухвалення Конституції 1996 року спостерігаємо певний застій, адже рівень політичної культури та свідомість політичної еліти часто перетворю-

ють реформування в «перетягування владної ковдри». З такою, м'яко кажучи, недовершеною формою державного управління наша держава прийшла до Асоціації з ЄС.

Масштабна реформа місцевого самоврядування вже перезріла. Особливо гостро це відчувається на місцях. Без самоврядування ефективний розвиток країни неможливий. Повноваження і фінансові ресурси мають бути передані з центру на місця, а послуги — бути максимально наближеними до людини, як того вимагає ратифікована Україною Європейська хартія місцевого самоврядування.

У підсумку, нова система державного управління повинна забезпечити розвиток України як правової європейської держави з високим рівнем життя, розвиток соціальних стандартів, культури та демократії. Людина, з її повсякденними потребами і запитамі, має стати головним об'єктом функціонування влади й основним вектором спрямування її зусиль.

Адміністративне реформування розпочалося з перших років незалежності. Першою серйозною його віхою можна вважати Конституційний Договір 1995 року, згодом — Конституцію України, яка діє до сьогодні практично в первозданному вигляді (рішенням Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року №20-рп/2010).

Відповідно до пункту 15 частини першої статті 106 Конституції України, Президент України знову набув повноважень утворювати, реорганізувати та ліквідувати за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Скориставшись наданою можливістю, через два місяці після набуття згаданих повноважень, Віктор Янукович своїм указом започаткував реформування виконавчої гілки влади.

Цей крок можна, певним чином, розглядати як новий етап, або ж другу чергу адміністративної реформи, започаткованої Указом Президента

України Леоніда Кучми від 7 липня 1997 року № 620/97 «Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи», хоча про такий зв'язок згадується не часто.

Зазначена Державна комісія під керівництвом Президента України 1991-1994 років, народного депутата України другого скликання Леоніда Кравчука розробила Концепцію адміністративної реформи в Україні, яка лягла в основу низки Указів Президента України Леоніда Кучми щодо організації та здійснення такої реформи. Інтелектуальний доробок даної Концепції залишається актуальним і сьогодні.

Плани 1997-1998 років передбачали комплексні дії у трьох взаємопов'язаних сферах:

- системі органів виконавчої влади;
- організації державної служби;
- територіальному устрою та системі місцевого самоврядування.

Йшлося про побудову, визначення повноважень і правове забезпечення діяльності вищого (Кабінет Міністрів України), центральних та місцевих органів виконавчої влади, скорочення непотрібних ланок управління, запровадження в Україні раціонального адміністративно-територіального поділу, адміністративного судочинства, впровадження дійових адміністративних процедур, реформування системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів, створення достатньої фінансово-економічної та ресурсної бази територіальних громад тощо.

Адміністративна реформа потребувала відповідного законодавчого забезпечення — ухвалення Верховною Радою України низки законів. Саме в Концепції 1998 року констатувалася необхідність ухвалення і впровадження в дію майбутніх законів України «Про Кабінет Міністрів України», «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації», «Про статус столиці України — місто Київ»,



«Про статус депутатів місцевих рад та сільських, селищних і міських голів», «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Слід зазначити, що сьогодні такі або наближені за назвою та змістом закони вже ухвалено Верховною Радою України і вони працюють, створюючи нормативну основу правовідносин надзвичайно широкого кола учасників. При цьому головним комітетом парламенту, який здійснив їх попередню підготовку й опрацювання протягом періоду III-VI скликань (1998-2012 рр.), був Комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування.

У 2003-2004 роках не вдалося внести зміни до Конституції України, надавши районним та обласним радам повноваження утворювати власні виконавчі органи та паралельно з цим трансформувати місцеві державні адміністрації в органи державного контролю та координації, що дало б повне право говорити про реальність децентралізації та повноцінність місцевого самоврядування. Не були успішними й спроби реформувати адміністративно-територіальний устрій на рівні територіальних громад і районів у межах чинної Конституції України (2005 рік).

Теоретичні напрацювання попередників, практика їх втілення дозволяють сьогодні більш усвідомлено планувати та реалізовувати новий етап реформування публічної влади. Тому одним із найголовніших завдань Верховної Ради України

сьогомого скликання є ліквідація цих законодавчих прогалин. Особливо це стосується розширення прав місцевого самоврядування.

Перші кроки, які були зроблені протягом минулого року, не можна назвати вдалими, оскільки урядові законопроекти «Про об'єднання територіальних громад» та «Про службу в органах місцевого самоврядування» не знайшли підтримки ані в середовищі місцевого самоврядування, що засвідчили проведені Комітетом з питань державного будівництва та місцевого самоврядування круглі столи, ані у Верховній Раді України. Один із них було відхилено, інший – повернуто Кабінету Міністрів України на доопрацювання.

Для проведення вказаних реформ потрібно вирішити такі важливі питання, як розробка базового закону сфери територіального устрою, ухвалення закону про місцевий референдум, оскільки без можливості з'ясувати думку громад проведення територіальної реорганізації значно ускладнюється, врегулювати неточності та помилки у назвах населених пунктів, назвах місцевих рад і даних їх обліку.

Протягом усієї новітньої історії України саме парламент був майданчиком державотворення, оскільки як представницький і законодавчий орган він має високий ступінь легітимності. Усі намагання змінити цю логіку – винести поза Верховну Раду питання державного будівництва – зазнали фіаско (приклад – референдум 2000 року).

Як парламентар зі стажем я переконаний, що найбільш відповідальна дискусія щодо будь-яких сфер розвитку держави та життя суспільства може бути тільки у парламенті. Тому місце і роль Верховної Ради України у проведенні адміністративної реформи, започаткованої Президентом України, залишається ключовою.

Нагадаю, що після відновлення дії Основного Закону України в редакції від 28 червня 1996 року, Верховна Рада України з жовтня 2010 року не має повноважень звільняти та призначати членів Кабінету Міністрів України.

Але навіть за цих умов, згідно з Конституцією України, парламент може впливати на реалізацію адміністративної реформи шляхом:

— визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики (п.5 ч.1 ст.85);

— затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Збройних Сил України, Служби безпеки України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України (п.22 ч.1 ст. 85);

— утворення і ліквідації районів, встановлення і зміни меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів (п.22 ч.1 ст. 85);

— виключного визначення законами:

- організації і діяльності органів виконавчої влади, основ державної служби, організації державної статистики та інформатики (п.12 ч.1 ст.92);

- територіального устрою України (п.13 ч.1 ст.92);

- організації і діяльності прокуратури, органів дізнання і слідства, органів і установ виконання покарань (п.14 ч.1 ст.92);

- засад місцевого самоврядування (п.15 ч.1 ст.92);

- статусу столиці України; спеціального статусу інших міст (п.16 ч.1 ст.92);

- основ національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку (п.17 ч.1 ст.92).

Отже, в основі участі парламенту в адміністративній реформі – ухвалення відповідних законів та застосування засобів парламентського контролю. Безпосередньо Верховна Рада України може ухвалювати рішення лише щодо структури, кошту-



Верховна Рада України. Давид Жванія і Сергій Маліков



рису, граничної чисельності власного апарату. А на органи виконавчої влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування парламент має вплив тільки опосередкований – через норми Конституції і законів України, наприклад, через Державний бюджет України на відповідний рік, який містить кошти на утримання органів виконавчої влади, інших державних органів та передбачає трансферти місцевим бюджетам, визначені з урахуванням коштів на забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування.

У межах діяльності парламентського Комітету з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, який я маю честь очолювати, ми будемо докладати максимум зусиль, щоб віднайти необхідний політичний консенсус та підготувати до розгляду Верховною Радою законодавчі ініціативи, потреба у яких є надзвичайно високою вже протягом багатьох років. Це, наприклад, законопроекти «Про комунальну власність», «Про державно-правові експерименти», «Про місцеві референдуми, ініціативи, слухання та інші форми волевиявлення населення», «Про об'єднання територіальних громад», «Про статус міста Севастополя», «Про територіальний устрій України» тощо.

І ще один акцент: для побудови нової моделі державної влади необхідно змінити її базові засади, визначені Конституцією України.

Наприклад, зміст чинного Основного Закону не дозволяє районним та

обласним радам стати повноцінними органами місцевого самоврядування, сформувати власні виконавчі органи для здійснення організаційно-розпорядчих функцій на відповідній території, щоб замінити в цьому місцеві державні адміністрації.

З огляду на це, я всіляко підтримував і підтримую роботу Конституційної асамблеї, створеної Указом Президента України від 25 травня 2012 року. Її головне завдання – запропонувати новий, консенсусний варіант Основного Закону. Якщо про конкретну форму державного правління (республіка президентська, парламентська чи змішана) можна вести широку дискусію, то питання розподілу повноважень між центром та регіонами вимагають шонайшвидшого вирішення. Без децентралізації влади та отримання місцевим самоврядуванням реальних повноважень і ресурсів ефективний розвиток країни неможливий.

Вважаю, що ціннісною та методологічною основою змін до Конституції у частині місцевого самоврядування мають бути положення Європейської хартії місцевого самоврядування й досвід реформування муніципальної сфери країн Центральної та Східної Європи.

Перекоаний, що саме в рамках діяльності Асамблеї, з активним залученням парламенту, потрібно шукати найбільш оптимальний варіант. З боку Комітету ми готові надати всебічну організаційну та правову підтримку і допомогу. Сподіваюсь, що Асамблеї

вдасться запропонувати необхідні концептуальні підходи до вирішення цієї проблеми й при внесенні змін до Конституції України (ухваленні її нової редакції), зафіксувати в тексті Основного Закону норми, потрібні для побудови надійного й сучасного правового фундаменту системи місцевого самоврядування.

У підсумку, адміністративна реформа має стати базою для цілого комплексу реформ, які запровадять повноцінне місцеве самоврядування та новий адміністративно-територіальний устрій, що відповідатиме актуальним реаліям. Принципи впровадження таких змін очевидні й давно відомі: орієнтація на конкретні потреби людини, децентралізація, субсидіарність, правова, організаційна, фінансова автономія місцевого самоврядування, повне забезпечення державними коштами виконання делегованих повноважень, приведення законодавчої основи діяльності органів місцевого самоврядування до вимог Європейської хартії місцевого самоврядування.

Ще раз підкреслюю, що досвід країн Центральної та Східної Європи дає нам змогу проводити наші реформи ефективніше й швидше. Адже ми були майже в однакових стартових умовах так званого «соцтабору». І можемо поетапно оцінити те, що було успішним, а що ні. Як на мій погляд, головне, що належить до європейської ціннісної моделі, і про що нам постійно слід пам'ятати: реформи не робляться заради реформ – вони робляться для людей.



Зустріч з Головою Місії ОБСЄ із спостереження за парламентськими виборами в Україні 2012 року Одрі Гловер та радником БДУП з питань виборів Лусіне Бадалян