

УДК 324(47+57):[329.15:329.052]

POCZĄTKOWY ETAP REFORMY ADMINISTRACYJNO- TERYTORIALNEJ W UKRAINIE: TREŚĆ, STAN, PERSPEKTYWY

Krzysztof REJMAN

Politechnika Rzeszowska im. Ignacego Łukasiewicza,
Instytut Ekonomii,
al. Powstańców Warszawy, 12, 35-959, Rzeszów, Polska
Олексій СУХИЙ

Львівський національний університет імені Іван Франка,
кафедра новітньої історії України імені Михайла Грушевського,
бул. Університетська 1, 79000, Львів, Україна

У статті проаналізовано процес реформування адміністративно-територіального устрою в Україні у 2000-их роках. Авторами зазначається, що процеси децентралізації в Україні розглядались як деконцентрація, тобто делегування повноважень і відповідальності органам місцевого самоврядування. Досліджено, що основною формою політичної децентралізації стала деволюція, процедура, коли місцеві органи влади, які є автономними та повністю незалежними, отримують повну відповідальність і повноваження на використання джерел доходу та наявних ресурсів. Зазначається, що до проблемних питань реформи належали законодавча неврегульованість правового статусу адміністративно-територіальних одиниць; наявність серед категорій адміністративно-територіальних одиниць таких категорій як селище міського типу, сільська рада тощо; відсутність жорстких критеріїв створення районів, районів у містах; відсутність відповідних картографічних матеріалів та ін. Політична ситуація 2014 р. змусила центральні органи влади у короткий термін піти на радикальні кроки до непередбаченої “децентралізації” на окремих територіях України. Розглядаючи проблеми децентралізації, дослідники наголошують на важливості пошуку балансу між централізацією та децентралізацією як необхідності забезпечення ефективної діяльності місцевих і центральних органів влади. Адміністративно-територіальна реформа у досліджуваний період через низку суб’єктивних і об’єктивних факторів проходила дуже повільно, а саме, через російську агресію на сході України, окупацію Росією Криму і, як наслідок, політичні розбіжності у Верховній Раді, тощо.

Ключові слова: Україна, адміністративно-територіальна реформа, місцеве самоврядування, децентралізація.

Rewolucja Godności, która odbyła się w Ukrainie w końcu 2013 r. – na początku 2014 r. postawiła na porządku dziennym społeczeństwa i parlamentu kwestię dotyczącą kontynuowania reform w kierunku decentralizacji – przekazania maksymalnej liczby uprawnień administracyjnych na miejsca.¹ Zmiana kursu administracji państwowej i określenie nowego wektora ruchu państwa ukraińskiego nasiliły praktyczne i naukowe

¹ Ольга Матвеева, “Децентралізація державного управління як чинник досягнення фінансової автономії місцевого самоврядування в Україні” *Публічне адміністрування: теорія і практика* 1 (2014), Доступ: <http://nbuv.gov.ua/UJRN/PARK.2014/1.2>

zainteresowania do badania teoretycznych zasad klasycznej teorii decentralizacji. Ukraińscy politycy, naukowcy, przedstawiciele administracji co raz częściej zaczęli sięgać po zachodnie doświadczenie w sprawie przeprowadzenia takiego typu reformy, w tym po doświadczenie polskie.²

Decentralizację administracyjną w Ukrainie rozpatrywano jako stworzenie na miejscach specjalnych organów administracyjnych i przyznanie im uprawnień w zakresie sprawowania władzy wykonawczej. Taka forma decentralizacji jest rozważana jako dekoncentracja – właściwie administracja lokalna oraz delegowanie – przekazanie uprawnień i odpowiedzialności organom samorządu lokalnego.³ Decentralizacja polityczna jest związana z sytuacją, kiedy władza polityczna jest przekazywana organom samorządu lokalnego. Podstawową formą decentralizacji politycznej jest dewolucja: organom lokalnym jest przekazywana pełna odpowiedzialność i władza, zasoby i źródła dochodów, które są autonomiczne i w pełni niezależne.⁴

Institutionalne przeprowadzenie reformy administracyjno-terytorialnej łączymy z Dekretem Prezydenta Ukrainy z dnia 26 kwietnia 2005 r., na mocy którego została założona Rada Narodowa ds. Samorządu Lokalnego i Rozwoju Regionalnego. Zadaniem tego organu przewodniczący państwa określił formowanie efektywnego systemu administracji i koordynacji całego zespołu reform administracji: administracyjnej, terytorialnej, budżetowej. Jednak *de facto* ów organ instytucjonalny nie podjął żadnych praktycznych działań w zakresie reformowania rozwoju administracyjno-terytorialnego.

W roku 2006 na mocy Dekretu Prezydenckiego z dnia 3 maja nr 340/2006 wspomnianą Radę Narodową przemianowano w Narodową Radę ds. Administracji Państwowej i Samorządu Lokalnego oraz zatwierdzono Przepis o Radzie Narodowej.

Dnia 21 lipca 2006 r. zatwierdzono Państwową strategię rozwoju regionalnego na okres do 2015 r. przez Postanowienie Gabinetu Ministrów. Realizacja tej Strategii przewidywała przeprowadzenie w latach 2009–2015 reform administracyjno-terytorialnej, budżetowej i podatkowej w celu wzmocnienia podstawy finansowo-ekonomicznej wspólnot lokalnych (gmin).

Jednak wkrótce okazało się, że regulacja prawna kwestii dotyczących ustroju administracyjno-terytorialnego jest niedostateczna i potrzebuje doskonalenia. Oprócz kilku przepisów Konstytucji Ukrainy (rozdział IX “Ustrój terytorialny” w art. 132

² “Decentralizacja jak osnovnyj instrument reformuвання державноho upravlinnia w krajinach Centralno-Schidnoji Jewropy (na prykladі Slovac’koji respubliki ta Respubliki Polszcza)”, Доступ: http://archive.nbux.gov.ua/portal/soc-gum/Арdup/2011_2/2-5-20.pdf; Олена Бориславська, Ірина Заверуха, Андрій Школик та ін., *Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України*. (Київ: Центр політико-правових реформ, 2012).

³ “Поняття місцевого управління і самоврядування. Історія розвитку, види, концепції, сучасна практика. Європейська Хартія місцевого самоврядування”, Доступ: ua.textreferat.com/referat-6758-9.html.

⁴ Litvach J. *What is Decentralization* Access mode: unn.ciesin.org/decentralization/English/General/Different-forms.html.

określono, że ustrój terytorialny Ukrainy opiera się na zasadach unitarności i integralności terytorium państwa, zharmonizowania centralizacji z decentralizacją podczas sprawowania władzy państwowej, równomiernego rozwoju społeczno-gospodarczego regionów, z uwzględnieniem ich właściwości historycznych, ekonomicznych, ekologicznych, geograficznych i demograficznych, tradycji etnicznych i kulturowych; w art. 133 Konstytucji Ukrainy zaznaczono, że ustrój administracyjno-terytorialny Ukrainy składa się z Republiki Autonomicznej Krymu, obwodów, rejonów, miast, rejonów w miastach, osiedli i wsi... Miasta Kijów i Sewastopol mają status specjalny, określony ustawami Ukrain⁵. Paradoksalnie podstawowym aktem normatywnym w tych kwestiach pozostaje Przepis “O trybie rozwiązania kwestii ustroju administracyjno-terytorialnego Ukraińskiej SRR” z dnia 12 marca 1981 r.

Do problemowych kwestii przyszłej reformy administracyjno-terytorialnej specjaliści zaliczają: ustawodawczy brak regulacji statusu prawnego jednostek administracyjno-terytorialnych; rozmieszczenie na terytorium miast innych miast oraz wsi, osiedli jako oddzielnych jednostek administracyjno-terytorialnych; istnienie wśród kategorii jednostek administracyjno-terytorialnych takich kategorii jak osiedle typu miejskiego, rada wiejska oraz rada osiedla typu miejskiego i rada miejska; brak ścisłych kryteriów utworzenia rejonów, rejonów w miastach, zaliczenie miejscowości do kategorii wsi i miast; brak odpowiednich materiałów kartograficznych oraz brak przeniesienia ich w rzeczywistość etc.

Ustawa Ukrainy “O ustroju terytorialnym Ukrainy” została dość obszernie omówiona przez publiczność i fachowców. Filozofia reformy polega na maksymalnej delegacji uprawnień organom samorządu lokalnego. Liczba i skład nowych jednostek administracyjno-terytorialnych powinny być określane przede wszystkim poprzez następujące strategiczne cele polityki społecznej: jednakowy dostęp wszystkich obywateli do zasobów rozwoju potencjału ludzkiego, w tym zespołu instytucji społeczno-kulturowych świadczących rozmaite usługi.

Projekt ustawy proponuje ustalić trzypoziomowy system reformy administracyjno-terytorialnej: regiony-obwody, Kijów, Krym; “rejon” “powiat”^{*} (miasta-rejony); wspólnoty (zjednoczenia miejscowości). Podstawowym ogniwem reformy administracyjno-terytorialnej określono wspólnotę. Zaproponowano również parametry ilościowe nowych jednostek administracyjno-terytorialnych: dla wspólnot z reguły ponad 5 tys. mieszkańców, dla rejonu – ponad 70 tys., dla regionu – ponad 750 tys. Określono również kryteria zaliczenia miejscowości do pewnych kategorii – wieś, miasteczko, miasto; tryb powstawania i likwidacji jednostek administracyjno-terytorialnych; ustalenie ich granic, przemianowanie etc. Zasadniczo ważnym przepisem projektu

⁵ Конституція України. Основний Закон. Розділ IX “Територіальний устрій України” (Київ: ВАІТЕ, 2021), ст. 132, 133.

^{*} W projekcie ustawy zastosowano definicję “rejon”, chociaż później pojawiają się terminy “rejon” i “powiat”.

уставы jest to, że reformę terytorialną proponowano dokonać według zasady “od dołu do góry”, zaczynając od formowania wspólnot.

Głównym celem reformy ogłoszono formowanie efektywnego systemu świadczenia usług – administracyjnych, społeczno-bytowych, społeczno-kulturowych etc. Jednak system administracyjno-terytorialnego rozwoju państwa pełni o wiele szersze i ważniejsze funkcje: jest podstawą formowania całej terytorialnej organizacji społeczeństwa i jego osobnych systemów, podstawą formowania systemu terytorialnej organizacji władzy, zapewnia stałość państwa w warunkach powstania wewnętrznych i zewnętrznych zagrożeń całości terytorialnej. Zapewnienie tych funkcji wymaga przeprowadzenia reformy administracyjno-terytorialnej w ścisłym związku przede wszystkim z reformowaniem struktur budżetowych (w części formowania budżetów lokalnych i stosunków międzybudżetowych), podatkowych, municypalnych (komunalnych) oraz reformowania całego zespołu branży strefy usług. Tylko w takich warunkach można oczekiwać na podwyższenie efektywności administracji państwa i znaczny wzrost jakości życia ludności oraz zapewnienia odpowiedniego poziomu usług każdemu obywatelowi niezależnie od miejsca jego zamieszkania.⁶

W trakcie omówienia określono, że w planie organizacyjnym reformę należy rozpocząć tylko wtedy, kiedy będzie stworzono jej dostateczne zapewnienie normatywno-prawne, kadrowe i finansowe,⁷ a przeprowadzać ją trzeba etapowo, jednak w dość krótkim terminie.

Jednocześnie fachowcy odnotowali, że wdrożenia nowego systemu reformy administracyjno-terytorialnej nie można przeprowadzać jako osobną reformę. Na efektywność reformy można oczekiwać tylko po pewnym czasie i wyłącznie pod warunkiem, że będzie ona przeprowadzana wraz z regulacją problemów dotyczących samorządu lokalnego, polityki budżetowej, własności komunalnej, uchwalenia kodeksu wodnego, mieszkaniowego.

Formowanie nowego ustroju administracyjno-terytorialnego Ukrainy stało się najbardziej dyskusyjne w części reformy decentralizacyjnej. W tym projekcie decentralizacja była celem, a nowa struktura administracyjno-terytorialna – środkiem. Potrzebę nowego ustroju spowodowała idea przekazania uprawnień na niższy poziom. Żeby system był efektywny, należy zwiększyć wspólnoty i rejony, w przeciwnym razie decentralizacja uprawnień i finansów będzie nieefektywna. Przekazanie uprawnień i finansów na niższe poziomy jest niemożliwe bez przeprowadzenia reformy administracyjno-terytorialnej.

⁶ Михайло Багмет, Тетяна Личко, “Цінність місцевого самоврядування як демократичної форми децентралізації державновладних повноважень” *Наукові праці Чорноморського державного університету. Серія “Державне управління. Політологія”* 125, no. 112 (2009): 33–37.

⁷ М. Братковський, “Децентралізація публічної влади в Україні: проблеми та перспективи” *Держава та регіони. Серія “Державне управління”* 4 (2010): 109–112; Тетяна Бутурлакiна, “Фінансова децентралізація як фактор економічного зростання регіонів” *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія “Економіка”* 3 (2010).

Уповноваження повітату zostały określone w następujący sposób: władze powiatowe będą mieć o wiele mniej uprawnień niż posiadają obecne władze rejonowe; większość funkcji zostaną przekazane na niższy poziom, wspólnotom, natomiast samorząd powiatowy podejmie odpowiedzialność za sprawy, których nie da się rozwiązać na szczeblu podstawowym, – przede wszystkim dotyczy to pomocy medycznej wtórnego poziomu (chodzi o szpitale stacjonarne); w centrach powiatowych będą pracować przedstawiciele władzy wykonawczej państwa – urzędnicy państwowi, którzy będą pilnować praworządności działalności organów samorządu lokalnego (urzędnicy będą mieli prawo do wstrzymania wykonania decyzji rad lokalnych, jeśli one łamią prawo lub przekraczają swoje uprawnienia, oraz do odwołania się do sądu).

Podział obwodów na powiaty powinien być przeprowadzany z uwzględnieniem dwóch podstawowych czynników: możliwości jednostki administracyjno-terytorialnej zapewnić mieszkańcom jakościowe usługi medyczne oraz możliwości efektywnej kontroli władzy lokalnej (stworzenie 190 powiatów na całym terytorium Ukrainy zamiast 490 rejonów oraz około 1,5 tys. wspólnot zamiast 11,5 tys. obecnych podmiotów samorządu lokalnego).

Powiaty będą obejmować od 200 do 400 tys. mieszkańców (to optymalna liczba ludności dla “nowych rejonów”).

Najbardziej zaludnione powiaty będą skupione dookoła centrów regionalnych.* Centra obwodowe pozostaną liderami dla mieszkańców pobliskich rejonów. Szczególnie mają one przewagę nad centrami rejonowymi czy miastami podporządkowania obwodowego (jako potencjalne centra powiatów) dzięki rozwojowi infrastruktury medycznej.

Ważna funkcja powiatów to praca urzędnika państwowego, który zamieni obecne administracje i będzie kontrolował samorząd lokalny; na poziomie powiatu również będą funkcjonować inspekcje państwowe etc. Poleca się unikać wielkich proporcji: unifikowane powiaty będą mieć jednakową kadrę, finansowanie, standardy.

Granice powiatów nie są ostateczne; dokładnie o granicach “nowych rejonów” warto mówić po utworzeniu połączonych wspólnot.

Wszystko, co dotyczy działalności miejscowości, przejdzie na niższy poziom, a nie do nowego centrum powiatowego. Każde miasto zostanie centrum wspólnoty i wszystkie będą mieć równe możliwości rozwojowe. Małe miasta otrzymają dodatkowe perspektywy. Podstawowe usługi będą skupione na poziomie wspólnoty: ludzie będą jeździć po różne zaświadczenia nie “do rejonu”, a do centrum wspólnoty; decentralizacja uprawnień wywoła “decentralizację” aparatu urzędniczego, ponieważ wielu urzędników będzie musiało przenieść się do pracy w organy samorządu lokalnego; aparat powiatowy będzie o wiele mniejszy, niż obecny rejonowy.

* Prawie każde centrum obwodowe powinno “zaopiekować się” przyległymi rejonami: czasem jednym, czasem kilkoma (powiat żytomierski proponowano sformować z Żytomierza i 6 przyległych rejonów).

Żadne usługi administracyjne w centrum powiatowym nie będą świadczone. Tam będą pracowali urzędnicy państwowi, którzy będą sprawować kontrolę władzy lokalnej.

Fachowcy zwrócili uwagę również na osobne problemy.

Jeśli spróbować intuicyjnie ocenić stan jądra kulturowo-instytucjonalnego w Ukrainie w aspekcie regionalnym w kierunku “uniwersalizm – korporacjonizm klanowo-partyjny”, to oczywiście będzie to, że we współczesnych warunkach jeszcze daleko jest do uniwersalnego wykorzystania instytucji w przestrzeni regionalnej. Obecność w Ukrainie uniwersalnej przestrzeni kulturowo-instytucjonalnej łączy się z elementami stylu dyspozycyjno-administracyjnego, w szczególności: dominacją centralizowanego ponownego podziału zasobów; niepodzielnością władzy i biznesu; obecnością znacznej części w publicznych stosunkach władczych, asymetrycznych nieformalnych praktyk ekonomicznych i politycznych; przestrzeganiem przez ukraińską administrację publiczną i zarządzanie wyłącznie administracyjnych metod zarządzania. Właśnie te cechy jądra kultury instytucjonalnej tłumaczą ujawnioną wcześniej pasywność władzy w sprawie reformacji władzy scentralizowanej w stronę jej decentralizacji i dekoncentracji zasobów.⁸

Jednak sytuacja polityczna jesienią 2014 roku zmusiła centrum w dość krótkim czasie odważyć się na radykalne kroki w stronę nieprzewidywanej “decentralizacji” na osobnych terytoriach Ukrainy. Rzecz jasna nie są one sytuacyjne, ponieważ są spowodowane kompromisem politycznym centrum i regionów w warunkach ostrej konfrontacji. Wynik kompromisu demonstruje chyba najgorszą wersję decyzji w kontekście zasady uniwersalizmu kultury instytucjonalnej. Kryterium takiej oceny jest to, że przepisy ustawodawstwa Ukrainy będą czynne tylko w osobnych rejonach obwodów donieckiego i ługańskiego w niepełnej mierze. Oczywiście taka sytuacja będzie sprzyjała formowaniu na tych terenach wcale innej lub bardzo odmiennej kultury instytucjonalnej.⁹

Powstanie tej tendencji (chodzi o fakty projektów ustaw dotyczących osobliwego statusu Charkowa, Odessy) skutek nieufności regionów władzy centralnej, która już od dawna jest wspierana przez grupy klanowo-korporacyjne.

Ukraina powinna zostać nie tylko decentralizowana, ale w pełnym sensie policentryczna jako państwo europejskie, gdzie władza jest podzielona między organami władzy publicznej, biznesem i społeczeństwem obywatelskim. Delegacja znacznej części uprawnień państwowych do lokalnych organów władzy i innych podmiotów instytucjonalnych powinna zademonstrować *zaufanie* do tych instytucji ze strony państwa. Lokalne organy administracji, biznes i społeczeństwo wraz z centrum powinny pełnić funkcje równoprawnych centrów władzy policentrycznej. W takim razie role instytucjonalne są podzielone w następujący sposób: organy administracji publicznej zapewniają porządek instytucjonalny, struktury biznesowe realizują funkcje wiodących centrów informacji analityczno-ekonomicznej i wysoko rozwiniętego zarządzania,

⁸ Олександр Молодцов, “Інституціональна політика децентралізації та ризику її реалізації в реаліях сьогодення” *Теорія і практика державного управління і самоврядування* 1 (2014): 5.

⁹ Ibid. s. 6.

¹⁰ Олександр Молодцов, “Інституціональна політика децентралізації та ризику її реалізації в реаліях сьогодення” *Теорія і практика державного управління і самоврядування* 1 (2014): 8.

organizacje społeczne i uniwersytety – funkcje centrów technologii politycznych i społecznych oraz autorów strategii rozwoju społecznego.¹⁰

Badanie polityki decentralizacji powinno przewidzieć formowanie składnika kulturowo-wartościowego środowiska instytucjonalnego ukierunkowane na formowanie zaufania między państwem a regionami, państwem a biznesem, państwem a społeczeństwem obywatelskim. Ustalenie bilansu interesów wymienionych instytucji staje się warunkiem przetrwania i rozwoju Ukrainy jako europejskiego państwa prawnego.

Przygotowaniu dokonania reformy administracyjno-terytorialnej towarzyszą poszukiwania instytucji naukowych w państwie. W szczególności w Regionalnym Instytucie Administracji Państwowej we Lwowie Narodowej Akademii Administracji Państwowej przy Prezydencie Ukrainy zostały zrealizowane następujące projekty:

“Sprzyjanie procesowi decentralizacji i rozwoju regionu lwowskiego” (2003–2005) wspólnie z Regionalnym Instytutem Administracji Państwowej w Metz (Francja), który przewidywał organizację seminariów naukowo-praktycznych dla wykładowców instytutu i urzędników, organizację stażu wykładowców instytutu i urzędników w organach administracji państwowej i samorządu lokalnego Francji i instytucjach UE; przeprowadzono “Konferencję dla funkcjonariuszy samorządu lokalnego”. Inicjatywa założenia sieci partnerskiej CEF LGN” (2006 r.) wspólnie z Wyższą Szkołą Administracji Publicznej im. Stanisława Staszica (Białystok, Polska) i Grodzieńskim Uniwersytetem Państwowym im. Janki Kupały (Białoruś) w ramach Programu Sąsiedztwa Interreg IIIA/ Tacis CBC “Polska–Białoruś–Ukraina”. Kluczowym przedsięwzięciem projektu była organizacja i przeprowadzenie konferencji międzynarodowej “Rola samorządu lokalnego w rozwoju lokalnym”, która odbyła się w dniach 11–12 września 2006 roku w Augustowie (Polska), do której zaproszono duże grono przedstawicieli organów administracji państwowej i samorządu lokalnego oraz naukowców obwodów lwowskiego i wołyńskiego;

“Lokalne partnerstwa na rzecz regionalnego rynku pracy” (2006 r.) zrealizowano wspólnie z Wyższą Szkołą Administracji Publicznej w Szczecinie (Polska) w ramach programu “Polska pomoc” Ministerstwa Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polski. W ramach projektu wykładowcy uczelni i trzech centrów podwyższania kwalifikacji regionu zachodniego odbyli staż według programu “Wykorzystanie instrumentów partnerstwa lokalnego na rzecz rozwoju regionalnego”, zbadali aspekty praktyczne w czasie wyjazdu do Rzeczypospolitej Polski, opracowali materiały dydaktyczne dla systemu podwyższania kwalifikacji, które zostały апробоване w ramach projektu w trakcie seminariów multimedialnych w Iwano-Frankowsku, Lwowie, Łucku i Chmielnickim;

“Profesjonalizacja kadr na rzecz rozwoju wspólnot lokalnych” (2007 r.). Projekt zrealizowano wspólnie z Wyższą Szkołą Administracji Publicznej w Szczecinie (Polska) w ramach programu “Polska pomoc” Ministerstwa Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polski;

“Administracja państwowa i samorząd lokalny w Ukrainie na drodze do Europy. Przekazanie doświadczenia: Europa Środkowa Ukraina” (2006 r.) to projekt realizowany wspólnie z Centrum Migracji Międzynarodowej i Rozwoju Niemiec przy wsparciu Fundacji Roberta. W ramach projektu wybrano 25 młodych urzędników i funkcjonariuszy samorządu lokalnego o wysokim potencjale, którzy podwyższali swoje kwalifikacje poprzez intensywny trening krótkoterminowy przy udziale trenerów ukraińskich i zagranicznych, a 10 osób wybranych podczas treningu odbyło również staż miesięczny w administracjach krajów Europy Środkowej (Polska, Słowacja, Węgry). W trakcie projektu odbył się również okrągły stół “Reformacja administracji państwowej w Ukrainie i doświadczenie nowych członków UE” przy udziale ekspertów w dziedzinie administracji państwowej i samorządu lokalnego z Ukrainy i Europy Środkowej. Wydano również publikację pt. “Administracja państwowa i samorząd lokalny w Ukrainie na drodze do Europy. Przekazanie doświadczenia: Europa Środkowa–Ukraina”;

“Administracja regionalna i rozwój” (2011–2012) to projekt zrealizowany wspólnie z Kanadyjskim Instytutem Urbanistyki przy wsparciu finansowym Kanadyjskiej Agencji Rozwoju Międzynarodowego. W ramach projektu odbyło się przygotowanie trenerów według “Programu nauczania trenerów rozwoju regionalnego”, opracowano i wprowadzono program podwyższania kwalifikacji funkcjonariuszy w kwestiach regionalnego rozwoju ekonomicznego.

Obecnie ważne zadanie polega na określeniu i wprowadzeniu w Ukrainie własnego modelu decentralizacji administracji, który pozwoliłby na osiągnięcie o wiele wyższego poziomu efektywności administracji publicznej w celu zapewnienia obywatelom potrzebnych usług społecznych i administracyjnych. W związku z tym należy określić treść i formę decentralizacji jako warunku rozwoju samorządu lokalnego, ponieważ bieżący stan spraw świadczy o niedokończonym formowaniu samorządu lokalnego w Ukrainie.¹¹

Rozpatrując problemy decentralizacji, badacze podkreślają wagę poszukiwania bilansu centralizacji i decentralizacji jako konieczność dla zapewnienia efektywnej działalności organów władzy lokalnej i centralnej. Wśród przyczyn, które zachęcają do przekazywania większych uprawnień organom samorządu lokalnego, fachowcy określają większy poziom efektywności i odpowiedzialności finansowej organów samorządu lokalnego, lepsze perspektywy rozwoju lokalnego oraz wdrożenie

¹¹ Ніна Нижник, Вадим Авер'янов, Ольга Андрійко та ін., *Державне управління в Україні: централізація і децентралізація*. (Київ, 1997), 448 с.; Н. Одінцова, Н. Мостовий, О. Амосов та ін., *Державне управління і менеджмент: навчальний посібник в таблицях і схемах* (Харків, 2002), 492 с.; А. Мельник, О. Оболенський, А. Васіна, Л. Гордієнко, *Державне управління: навчальний посібник* (Київ: Знання-Прес, 2003), 340 с.

¹² Т. Тарасенко, “Проблема децентралізації в реформуванні місцевого самоврядування в Україні” *Державне управління та місцеве самоврядування* 2 (21) (2014): 279; Джейсінгх Сах, Петро Павличенко, Микола Полонський, Олена Урсу, *Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування: навчальний посібник для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування* (Київ: ПРООН/ МПВСР, 2007), 9.

демокracji i ochrona praw obywateli.¹² W tym kontekście badacze skupiają swoją uwagę na decentralizacji jako metodzie administracji zmierzającej do rozwoju terytoriów i lokalnej demokracji.

Uwzględnienie charakterystyk decentralizacji pozwala badaczom na wydzielenie kluczowych aspektów dla ujawnienia treści decentralizacji. Do takich aspektów należą: przekazanie części uprawnień organów władzy wykonawczej organom samorządu lokalnego jako środka zapewnienia większego uwzględnienia interesów ludności; przekazaniu owych uprawnień powinno towarzyszyć przekazanie niezbędnych środków i przyznanie prawa organowi samorządu lokalnego do podejmowania decyzji w sprawie przekazanych uprawnień z uwzględnieniem osobliwości regionalnych; przekazanie uprawnień (od organów władzy wykonawczej lub organów samorządu lokalnego wyższego poziomu ustroju administracyjno-terytorialnego na niższy poziom) trzeba przeprowadzać na podstawie zasady subsydiarności – przekazania uprawnień na maksymalnie bliski obywatelom poziom administracji, który będzie mógł wykonać te uprawnienia bardziej efektywnie niż inne organy.¹³ Wyróżnione przepisy jednocześnie można rozpatrywać jako zadanie na drodze do umocnienia roli i statusu samorządu lokalnego w Ukrainie. Ważny również jest wniosek o tym, że przekazaniu większych uprawnień organom samorządu lokalnego towarzyszy jednocześnie zwiększenie odpowiedzialności tych organów. Wzmocnienie pozycji samorządu lokalnego w Ukrainie podwyższy odpowiedzialność przed obywatelami za zapewnienie odpowiedniego poziomu ich życia.

Jednocześnie, określając perspektywy decentralizacji władzy w Ukrainie, badacze zwracają uwagę na oczekiwane ryzyka, które mogą spowodować ten proces. Do tych grup ryzyk analitycy zaliczają:

- trudności powstające podczas przeglądu granic jednostek administracyjno-terytorialnych, co najprawdopodobniej znajdzie swój wyraz w zwiększeniu wspólnot lokalnych (w celu zapewnienia ich zdolności finansowej);
- osłabienie państwowej kontroli organów samorządu lokalnego realizacji uprawnień, które zostaną im przekazane, co jest komplikowane słabością instytucji społeczeństwa obywatelskiego;
- zaostrzenie problemów systemu budżetowego w kwestii finansowania uprawnień organów samorządu lokalnego, zagrożenie jego zerwania;
- obniżenie jakości administracji lokalnej i legitymizacji podjętych decyzji uwarunkowanej niskim poziomem kompetencji funkcjonariuszy samorządu lokalnego i niedoskonałością systemu doboru do korpusu deputowanych;
- umocnienie w obwodach idei, pretensji w zakresie interesów politycznych, które przeczą interesom ogólnonarodowym.¹⁴

¹³ Анатолій Ткачук, *Місцеве самоврядування та децентралізація. Практичний посібник* (Київ: ТОВ “Софія”, 2012), 7–8.

¹⁴ Н. Макаров, “Очікувані ризики в процесів децентралізації влади в Україні. Аналітична записка”, *Національний Інститут стратегічних досліджень при Президентові України*, Доступ: www.niss.gov.ua/articles/1021/.

Oprócz problemów regulacji ustawodawczej dzisiaj szczególnie aktualne jest zadanie wyraźnego określenia pożądanego modelu samorządu lokalnego, wyodrębnienia priorytetów i konkretnych projektów zmierzających do jego wcielenia. Najważniejsze na tej drodze jest skupienie uwagi na przekazaniu uprawnień władzy centralnej organom samorządu lokalnego lub na podziale uprawnień między organami władzy państwowej różnego poziomu – dekoncentracji. W tej kwestii istnieją różne poglądy i toczą się ostre dyskusje badaczy i praktyków. W celu wyboru modelu należy przeanalizować kwestie dotyczące roli i miejsca państwa, organów władzy państwowej na regionalnym, lokalnym poziomie. Brak jednoci podejścia do tej kwestii potwierdza przede wszystkim zastosowanie różnych platform ideowych, które znajdują się w podstawie przepisów prawodawczych w sprawie podstaw prawnych samorządu lokalnego. W Konstytucji Ukrainy urząd lokalny jest rozpatrywany jako prawo wspólnoty lokalnej do samodzielnej decyzji w sprawie kwestii lokalnych, w Ustawie Ukrainy “O samorządzie lokalnym w Ukrainie” samorząd lokalny jest określony jak gwarantowane przez państwo prawo i realna zdolność wspólnoty lokalnej samodzielnie lub na odpowiedzialność organów i funkcjonariuszy lokalnych rozwiązywać kwestie lokalne. Taka sprzeczność pokazuje skomplikowanie problemu krajowego modelu samorządu lokalnego, miejsce tej instytucji w regulacji życia społeczeństwa. Zastosowanie różnych podejść w prawodawstwie krajowym, które bazują na podstawach teorii wspólnotowej i państwowej, jest aktywnie rozważane przez badaczy. Jednocześnie brak obecnie jednoci poglądów na drogi regulacji tej kwestii.

Doświadczenie poprzednich lat świadczy o tym, że proces budowy terytorialnej organizacji władzy na Ukrainy uwzględniał zasady dekoncentracji. Takie dążenie sprzyja wzmocnieniu podstaw organizacji administracji państwowej na zasadach centralizacji i ograniczenia decentralizacji. Wyraża się to w funkcjonowaniu administracji państwowych na rejonowym i obwodowym poziomach administracyjno-terytorialnych i nieodpowiednim rozwoju samorządu lokalnego na tych poziomach. Perspektywy przyszłego rozwoju samorządu lokalnego określono w *Koncepcji reformowania samorządu lokalnego i terytorialnej organizacji władzy na Ukrainie*, która została zatwierdzona w kwietniu 2014 r. przez rozporządzenie rządu. Zgodnie z tym dokumentem podstawę terytorialną organów samorządu lokalnego i organów władzy wykonawczej określono na podstawie wyróżnienia trzech poziomów: podstawowego (wspólnoty), rejonowego, regionalnego. Innowacją w kwestii terytorialnej organizacji władzy powinno stać się założenie wykonawczych organów rad obwodowych, rejonowych. Kluczowym pytaniem w podziale uprawnień między organami samorządu lokalnego jest określenie zespołu usług świadczonych wspólnotom lokalnym na poziomach regionalnym, rejonowym i poziomie wspólnoty. Podział uprawnień między organami samorządu lokalnego i organami władzy wykonawczej jest rozpatrywany na podstawie konkretyzacji głównych funkcji lokalnych administracji państwowych. W trakcie reformowania przewidziano zmiany statusu lokalnych administracji z

¹⁵ “Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р.”, Доступ: www.kmu.gov.ua/control/ru/car.

organów kompetencji ogólnych na organy nadzorcze w systemie władzy wykonawczej o funkcji koordynacji działalności organów terytorialnych organów centralnych władzy wykonawczej na odpowiednim terytorium.¹⁵ Odpowiednio można wywnioskować, że przyszedł rozwój samorządu lokalnego w Ukrainie uwzględnia zasady decentralizacji demokratycznej.

W reformowaniu samorządu lokalnego ważna również jest świadomość potrzeby rozszerzenia praw wspólnot lokalnych w kwestii rozwiązania problemów ich życia codziennego. Ponieważ uprawnienia samorządu lokalnego są w istocie uprawnieniami wspólnot lokalnych, ta kwestia jest rozpatrywana nierozłącznie z reformą ustroju administracyjno-terytorialnego. Dokonanie zmian w tym kierunku powinno przede wszystkim zapewnić wzmocnienie statusu wspólnoty jako podstawowej jednostki ustroju administracyjno-terytorialnego. Odpowiednio podczas rozpatrzenia problematyki decentralizacji powstaje ważna kwestia potrzebująca rozwiązania – konkretyzacja statusu wspólnoty lokalnej jako podstawowego elementu systemu samorządu lokalnego w Ukrainie. Dla wielu badań krajowych wspólny jest wniosek o konieczności ustawodawczej konkretyzacji statusu prawnego wspólnoty lokalnej.¹⁶

Decentralizacja jest rozpatrywana jako nieodłączny element rozwiązania problemów powstałych w wyniku wzrostu wymagań, które powstają przed organami państwowymi, wzrostu oczekiwań ludności na efektywniejsze pełnienie przez urzędy swoich funkcji. Ze strony polityki decentralizacja powinna sprzyjać polepszeniu planowania i efektywniejszej pracy urzędów i organów, uwzględniając problemy i warunki lokalne (przy jednoczesnym osiągnięciu celów regionalnych i narodowych).¹⁷

Wśród ukraińskich uczonych obecnie nie ma zgodnej opinii w sprawie określenia podwalin budowy samowystarczalnego i finansowo zdolnego systemu zapewnienia finansowego samorządu lokalnego. Właśnie dlatego szczególnej uwagi potrzebuje wyróżnienie priorytetowych dróg finansowania samorządu lokalnego w warunkach decentralizacji administracji państwowej. Poszukiwania naukowe większości autorów są prowadzone w kierunku teorii ekonomicznej federalizmu budżetowego. Jednak liczne próby rządu Ukrainy dokonać strukturalnej przebudowy systemu podatkowego, która trwa w ciągu ostatnich lat, nie przyniosły dotychczas oczekiwanych wyników. W takich warunkach celowe jest opracowanie modelu decentralizacji administracji państwowej, jaki nie przewiduje całkowitej przebudowy systemu budżetowo-podatkowego na rzecz na razie słabej instytucji samorządu lokalnego, lecz tylko otwiera organom samorządu lokalnego możliwości samodzielnego poszukiwania dodatkowych środków finansowych. Prawdopodobnie proces kształtowania się samorządu lokalnego w Ukrainie leży w płaszczyźnie umiarkowanej decentralizacji administracji państwowej, czyli takiej, która jeszcze ma pewne cechy centralizacji, lecz stwarza możliwości

¹⁶ Ігор Грицяк, “Проблеми теорії та практики державного управління та місцевого самоврядування,” *Матеріали щорічної науково-практичної конференції професорсько-викладацького складу та слухачів Української академії державного правління 31 травня 1996 р.* (Київ: Б. в., 1996), 87.

¹⁷ Ги Бребан, *Французское административное право.* (Москва: Прогресс, 1988), 87.

organom samorządu lokalnego samodzielnego poszukiwania źródeł środków finansowych, w szczególności z użyciem instrumentów rynku finansowego, jednak obecna sytuacja na Ukrainie świadczy o niskim poziomie zaangażowania organów samorządu lokalnego w polityczne życie kraju. Centrum podjęcia decyzji politycznych i wydarzenia polityczne są rozmieszczone w stolicy, co jednak odzwierciedla nadal wysoki poziom centralizacji.¹⁸

Jednak nie możemy pogodzić się z opinią o nieuzasadnieniu wprowadzenia pewnej autonomii organów samorządu lokalnego ze względu na niski poziom odpowiedzialności i zachęty. Po przeniesieniu określonego koła problemów na rzeczywistość ukraińską powstaje istotny problem regionalnych dysproporcji. Spore dysproporcje w bazie dochodowej regionów-dawców i regionów niedochodowych przy istniejącym systemie stosunków międzybudżetowych hamują rozwój regionalny. Ma miejsce odpływ zasobów finansowych z regionów przemysłowych do centrum z kolejnym podziałem między regionami Ukrainy. Oprócz bodźców traci się zdolność do samoodnowy mocy produkcyjnych regionów przemysłowych i zainteresowanie oraz odpowiedzialność regionów niedochodowych, które oczekują na pomoc transferową. Właśnie dlatego poszerzenie możliwości organów samorządu lokalnego w zakresie poszukiwania źródeł wypełnienia budżetu będzie sprzyjało wyrównaniu niezgodności regionalnych.

Badania fachowców wykazały, że obecny stan systemu budżetowego w Ukrainie charakteryzuje wzmocnienie tendencji do centralizacji administracji państwowej. Rozwój systemu budżetowego w warunkach gospodarki rynkowej przewiduje pewną autonomię każdego ogniwa w stosunku do innych ogniw. Przy tym wzmocnienia autonomii budżetów lokalnych nie można rozpatrywać jako podstawę osłabienia funkcji rządu. Przeciwnie, funkcje rządu powinny się nasilać. Jednak należy to osiągać drogą wykorzystania mechanizmów nie administracyjnych, lecz rynkowych.¹⁹ Takie podejście określa bardziej dopuszczalny stosunek centralizacji i decentralizacji w administracji państwowej. Według tego modelu dokonania decentralizacji budżetowej drogą reformowania systemów podatkowego i budżetowego będzie sprzyjało zwiększeniu możliwości dla regionów-dawców i wzmocnieniu motywacji niedochodowych regionów.

Zadanie rządu w sprawie rozwoju samorządu lokalnego w warunkach przejścia do decentralizacji administracji państwowej polega na zapewnieniu włączenia czynnika motywacyjnego reformowania samorządu lokalnego. Tylko zainteresowanie wynikami będzie sprzyjało aktywizacji pracy organów samorządu lokalnego w kierunku poszukiwania dróg poszerzenia własnej bazy finansowej. Decentralizacja administracji państwowej w tym aspekcie polega na stworzeniu organom samorządu lokalnego możliwości wyjścia na rynek finansowy w celu akumulacji dodatkowych środków finansowych dla budżetów rozwoju. Bardziej konkretne zadanie rządu polega na sprzyjaniu rozszerzeniu infrastruktury regionalnej, lokalnej, finansowej: rozwojowi

¹⁸ Олег Кукарцев, “Інституціональні механізми регіональної політики централізації і децентралізації влади,” в *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку*, Ред. В. Денисенко (Львів: Львівська Політехніка, 2007): 19, 101–108.

systemu wyspecjalizowanych instytucji finansowych, których działalność ukierunkowana jest na zapewnienie rozwoju lokalnego. Ważne jest utworzenie eksperymentalnych wyspecjalizowanych instytucji finansowych w regionach Ukrainy (centrach regionalnych), w których jest obecny odpowiedni potencjał gospodarczy i przeprowadzane szerokie spektrum operacji finansowych. Wybór miasta (centrum regionalnego) dla realizacji eksperymentu powinien bazować na obliczeniach dotyczących jego opłacalności i celowości. Ponieważ tylko w mieście o obszernych możliwościach finansowych i dywersyfikowanych przepływach finansowych realizacja eksperymentu dotyczącego stworzenia nowych instytucji finansowych będzie miała pozytywny efekt.

Niezbędnymi elementami regionalnej infrastruktury finansowej są regionalne giełdy papierów wartościowych, regionalne banki, firmy ubezpieczeniowe i inwestycyjne.

Więc decentralizacja administracji państwowej przyznaje organom samorządu lokalnego ważną rolę w zapewnieniu rozwoju lokalnego, rozszerzając spektrum ich możliwości dotyczących zwiększenia bazy dochodowej drogą wykorzystania instrumentów rynku finansowego. W szczególności na regionalnej giełdzie papierów wartościowych można stworzyć odpowiednie warunki dla wyjścia organów samorządu lokalnego na rynek kapitału pożyczkowego poprzez organizację emisji obligacji lokalnych pożyczek. Uczestnictwo udziałowe organów samorządu lokalnego w podziale dochodów od działalności giełdowej może być skierowane na formowanie budżetów rozwoju.²⁰

Wyjaśnienia dotyczące zmian do Konstytucji Ukrainy zmierzających w kierunku realizacji reformy samorządu lokalnego i kursu Rządu na decentralizację władzy w Ukrainie zostały udzielone przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Budownictwa i Gospodarki Komunalnej Ukrainy. Przygotowano również propozycje zmian głównej ustawy (Konstytucji) Ukrainy.²¹

Propozycje przygotowane zostały w celu realizacji reformy samorządu lokalnego, której koncepcję uchwalono przez Rząd dnia 1 kwietnia 2014 r. Konieczność takich zmian uwarunkowano tym, że właśnie Konstytucja określa podstawy systemu władzy i bez odpowiednich zmian niemożliwe jest przeprowadzenie reformy.

Podstawowe zmiany przewidują: wprowadzenie trzypoziomowego systemu ustroju administracyjno-terytorialnego Ukrainy – obwód, rejon, wspólnota z wszechobecnym samorządem lokalnym; przekazanie funkcji władzy wykonawczej od administracji lokalnych do organów wykonawczych odpowiedniego poziomu; podział uprawnień między organami samorządu lokalnego według zasady subsydiarności i przydzielenie właśnie wspólnotom maksymalnie dużo uprawnień; wyraźne zapewnienie uprawnień organów samorządu lokalnego niezbędnymi zasobami finansowymi, w tym poprzez ich udział w podatkach ogólnopaństwowych; likwidacja administracji państwowych i

Басиль Кудряшов, "Поняття бюджетної системи та її децентралізації" *Фінанси України* 8 (2006): 25–32.

²⁰ O. Кобилецька, "Вдосконалення трансфертної політики як однієї із засад стимулювання місцевого самоврядування щодо формування їх дохідної частини", Доступ: http://www.investplan.com.ua/pdf/24_2009/12.pdf

²¹ Źródło internetowe: dnipr.kievcity.gov.ua.

stworzenie natomiast przedstawicielstw państwowych o wyłącznych funkcjach nadzorczych i koordynacyjnych, a nie wykonawczych.

Propozycje dotyczące zmian Konstytucji są przygotowane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Budownictwa i Gospodarki Komunalnej Ukrainy na podstawie: a) przepisów Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego; b) propozycji ekspertów krajowych (opracowania Zgromadzenia Konstytucyjnego, Konstytucyjnej Komisji Parlamentu, grup ekspertów w dziedzinie prawa konstytucyjnego i samorządu lokalnego); c) uwzględniając pozycje polskich ekspertów mających pomyślne doświadczenie wprowadzenia reformy samorządu lokalnego.

Szczególne role w komisjach ds. uzgodnienia należała polskim fachowcom. Wśród kwestii uzgadnianych w dyskusjach ukraińskich i polskich ekspertów są: na ile zaproponowany model zmian Konstytucji (z uwzględnieniem realiów ukraińskich) odpowiada praktycznemu doświadczeniu polskich kolegów (co rzeczywiście działa i jak nie popełnić błędów w trakcie formowania podłoża ustawodawczego dla realizacji reformy); jaki powinien być stopień szczegółowości tekstu (w polskiej Konstytucji wykładnia jest bardzo lakoniczna, w tradycjach ukraińskich niedostateczna szczegółowość może spowodować różne wyjaśnienia).

Propozycje były wnoszone z uwzględnieniem ograniczenia zmian w pierwszym rozdziale Konstytucji. Takie zmiany mogą zostać wprowadzone wyłącznie drogą referendum, które spowodowałoby spowolnienie przekształceń konstytucyjnych (w polskiej Konstytucji istnieje pojęcie samorządu lokalnego, które działa na poziomie wspólnot (gmin), rejonów (powiatów) i regionów (województw). W ukraińskiej Konstytucji utrwalono pojęcie samorządu lokalnego, które nie może być zmienione bez wniesienia odpowiednich zmian do pierwszego rozdziału Konstytucji).

KLUCZOWE ZMIANY dotyczą rozdziałów IX (Ustrój terytorialny) i XI (Samorząd lokalny), które zostały przedstawione w nowej redakcji. Proponowano również niektóre zmiany rozdziałów IV (Rada Najwyższa), V (Prezydent Ukrainy), VI (Gabinet Ministrów. Inne rodzaje władzy wykonawczej).

1. W artykule 132 (rozdział IX) utrwała się **ZASADY** decentralizacji w sprawowaniu władzy państwowej, wszechobecności i zdolności samorządu lokalnego, stałego rozwoju jednostek administracyjno-terytorialnych.

2. W artykule 133 (rozdział IX) wyraźnie określono **TRZYPOZIOMOWY SYSTEM USTROJU ADMINISTRACYJNO-TERYTORIALNEGO** – trzy rodzaje jednostek administracyjno-terytorialnych: regiony, rejony, wspólnoty (było: Autonomiczna Republika Krymu, obwody, miasta, rejony w miastach, osiedla i wsie). Podano również **DEFINICJĘ WSPÓLNOTY** (Wspólnotą jest utworzona w trybie określonym przez ustawę jednostka administracyjno-terytorialna, która łączy jedną lub kilka miejscowości (wieś, osiedle, miasto) oraz przyległe terytoria).

3. Artykuł 140 (rozdział XI) podany jest w nowej redakcji. Przewidziano w nim **UTWORZENIE ORGANÓW WŁADZY PRZEZ RADY REJONOWE I OBWODOWE** i utrwalono **ZASADĘ SUBSYDIARNOŚCI** przy rozgraniczeniu

uprawnień w systemie organów samorządu lokalnego i ich organów wykonawczych różnych poziomów.

4. W artykule 141 (rozdział XI) określono tryb formowania rad odpowiedniego poziomu. Proponowano ograniczyć OKRES UPRAWNIENÍ rad i ich przewodniczących do pięciu lat.

5. W tym artykule określono również TRYB FORMOWANIA ORGANÓW WYKONAWCZYCH SAMORZĄDU LOKALNEGO NA POZIOMACH REJONOWYM I OBWODOWYM: “Przewodniczący rad rejonowej i obwodowej są wybierane przez odpowiednie rady i przewodniczą komitetom wykonawczym rady. Rada rejonowa i obwodowa na wniosek wybranego przewodniczącego formuje skład komitetu wykonawczego rady”.

6. Artykuł 142 (rozdział XI) określa PODSTAWY MATERIALNE I FINANSOWE SAMORZĄDU LOKALNEGO. Utrwalono tu prawo samorządu lokalnego do udziału w podatkach krajowych.

Zasadniczy jest moment wyraźnej fiksacji normy, że “zakres zasobów finansowych organów samorządu lokalnego odpowiada uprawnieniom przewidzianym w Konstytucji i ustawach”.

Utrwalono również, że “wydatki organów samorządu lokalnego, które powstały wskutek decyzji organów władzy państwowej, będą pokrywane przez państwo”.

7. W artykule 143 (rozdział XI) określono rozgraniczenie WŁASNYCH I DELEGOWANYCH UPRAWNIENÍ organów samorządu lokalnego. Przy tym proponowano nie wyszczególniać w Konstytucji uprawnień, pozostawiając określenie wyczerpującej listy na poziomie odpowiedniej Ustawy. Utrwalono, że “państwo finansuje sprawowanie tych (delegowanych) uprawnień w pełnym zakresie za środki Budżetu Państwowego Ukrainy albo drogą zaliczenia do budżetu lokalnego w ustalonym przez ustawę trybie niektórych podatków ogólnopaństwowych, przekazuje organom samorządu lokalnego odpowiednie podmioty własności państwowej”.

8. Z poprzedniego artykułu usunięto: “organy samorządu lokalnego w kwestiach sprawowania uprawnień organów władzy wykonawczej są podporządkowane odpowiednim organom władzy wykonawczej”. Obecnie **ORGANY SAMORZĄDU LOKALNEGO SĄ ODPOWIEDZIALNE TYLKO PRZED PRAWEM** (art. 144 – “Decyzje organów samorządu lokalnego w sprawie ich niezgodności z Konstytucją i ustawami Ukrainy w trybie i w terminy określone w ustawie są cofane przez przewodniczących przedstawicielstw przy jednoczesnym zwróceniu się do sądu”).

Nowe jest **STWORZENIE LOKALNYCH PRZEDSTAWICIELSTW PAŃSTWOWYCH** zamiast lokalnych administracji państwowych. W artykule 118 (rozdział VI) zaznaczono: “Władzę wykonawczą w obwodach i rejonach, mieście Kijowie i Sewastopolu sprawują przewodniczący przedstawicielstw państwowych” (faktycznie prefektów).

W tym artykule również proponuje się udzielić Prezydentowi Ukrainy uprawnienia do **POWOŁANIA I USUWANIA PRZEWODNICZĄCYCH PRZEDSTAWICIELSTW PAŃSTWOWYCH**. Ponieważ główną ich funkcją jest sprawowanie

nadzoru nad dotrzymaniem prawa w regionach, logiczny jest ich obowiązek składania sprawozdań Prezydentowi jako gwarantowi Konstytucji. Natomiast dla zapewnienia bilansu władz przewidziana jest odpowiedzialność i podporządkowanie przewodniczących przedstawicielstw państwowych Gabinetowi Ministrów Ukrainy. Jednocześnie ta kwestia jest również dyskusyjna i ostateczna decyzja zależy od tego, jak zdecydują ustawodawcy w sprawie podziału funkcji w trójkącie Rada Najwyższa – Gabinet Ministrów – Prezydent. Dopuszczalne jest przyznanie prawa do powołania i wycofania przewodniczących zarówno Gabinetu Ministrów, jak i Prezydenta.

9. W artykule 119 (rozdział VI) są określone UPRAWNIENIA PRZEWODNICZĄCYCH REJONOWYCH I OBWODOWYCH PRZEDSTAWICIELSTW PAŃSTWOWYCH. Przewidziane są cztery dziedziny uprawnień, wśród których sprawowanie nadzoru nad zgodnością aktów organów samorządu lokalnego z Konstytucją i ustawami Ukrainy, koordynacja pracy lokalnych i centralnych organów władzy wykonawczej oraz koordynacja pracy wszystkich organów władzy w regionach w warunkach stanu nadzwyczajnego i wojennego.

Przewidziano (w celu zapewnienia bilansu władz), że “decyzje głów państwowych przedstawicielstw, które są sprzeczne z Konstytucją i ustawami Ukrainy, mogą być zgodnie z ustawą cofnięte przez Gabinet Ministrów Ukrainy”.

10. Odpowiednio pewne zmiany są proponowane również do rozdziałów IV (Rada Najwyższa) i V (Prezydent Ukrainy). Zasadnicze jest WYŁĄCZENIE Z UPRAWNIEN RADY NAJWYŻSZEJ (art. 85, rozdział IV) TYCH, KTÓRE NIE SĄ POLITYCZNE i powinny być zaliczone do uprawnień odpowiednich organów władzy wykonawczej: “wyznaczenie planowych i przedterminowych wyborów do organów samorządu lokalnego”. Natomiast utrwalono, że wyznaczenie wyborów lokalnych powinno odbyć się automatycznie w wypadku powstania podstaw prawnych – kwestia ta nie ma charakteru politycznego (artykuł 141, rozdział XI); “utworzenie i likwidacja rejonów, ustalenie i zmiana granic rejonów i miast, zaliczenie miejscowości do kategorii miast, nazywanie i przemianowanie miejscowości i rejonów” to również kwestia niepolityczna i ze względu na swoją przyrodę powinna należeć do uprawnień Gabinetu Ministrów (artykuł 116, p. 2.1.).²²

Uchwalenie odpowiednich zmian Konstytucji zapewni podstawę prawną do akceptacji szeregu akt prawodawczych koniecznych do realizacji reformy samorządu lokalnego. Wśród projektów ustawy, które już są przygotowywane, są: nowa redakcja ustawy o samorządzie lokalnym, ustawa o lokalnych przedstawicielstwach państwowych, zmiany do kodeksu budżetowego, zmiany do szeregu akt prawodawczych, które określają podział uprawnień między wykonawczymi organami władzy i organami samorządu lokalnego, a także ich podział między organami samorządu lokalnego różnego poziomu.

Określono również, że dokonanie reformy administracyjno-terytorialnej w Ukrainie powinno bazować na takich zasadach: jednolitość jako priorytetowy interes

²² Źródło internetowe.

państwowy; stworzenie potężnych samowystarczalnych regionów nie będzie zagrażało jedności kraju, a przeciwnie, będzie wzmacniało go; udzielenie organom samorządu lokalnego obszernych uprawnień do realizacji celów rozwoju wspólnot. W taki sposób zostanie zapewniony efektywny rozwój regionalny państwa, dołączenie znacznej części ukraińskich obywateli do przyjęcia decyzji w kraju;²³ pomoc priorytetowa lub subsydiowanie wspólnot w celu rozwiązania problemów w dziedzinie społecznej. Chodzi o to, że w wypadku niezdolności wspólnoty do samodzielnego rozwiązywania zadań społecznych, okazać pomoc jej powinno państwo. Jednocześnie jest zachęcana współpraca władzy lokalnej ze strukturami biznesowymi w celu zgromadzenia niezbędnych dla wspólnoty zasobów; dobrobyt ludności. Ta zasada przewiduje skrócenie różnicy w dochodach i poziomie życia między bogatymi a biednymi, stworzenie potężnej klasy średniej.

Reforma powinna być dokonywana drogą nie administrowania i zarządzających dyrektyw centralnych organów władzy, a podwyższenia zdolności wspólnot lokalnych.

W celu podwyższenia zdolności wspólnot lokalnych wybrano drogi ich dobrowolnego połączenia i współpracy.*

Dobrowolne połączenia wspólnot lokalnych wsi, osiedli, miast (zgodnie z przepisami Ustawy Ukrainy “O dobrowolnym połączeniu wspólnot lokalnych” z dnia 5 lutego 2015 r. nr 157 VIII oraz Postanowienia Gabinetu Ministrów Ukrainy “O zatwierdzeniu Metodyki formowania sposobnych wspólnot lokalnych” z dnia 8 kwietnia 2015 r. nr 214) zapewni: zwalczenie nadmiernego rozdrobnienia jednostek administracyjno-terytorialnych poziomu podstawowego; podwyższenie zdolności wspólnot lokalnych; możliwość podziału uprawnień między organami samorządu lokalnego i organami władzy wykonawczej; samodzielność budżetów wspólnot; rozszerzenie listy i jakości obowiązkowych usług standardowych. Jak zaznaczył Przewodniczący Rady Najwyższej Ukrainy Wołodymyr Hrojsman decentralizacja władzy i reforma samorządu ma określone znaczenie dla przyszłości wszystkich reform. Ale jeśli nie stworzymy jakościowego samorządu lokalnego, nowy model administracji, żadnej innej reformy w kraju nie da się przeprowadzić ani w zakresie ochrony zdrowia, ani w zakresie bezpieczeństwa i in. W celu realizacji reformy administracji należy przekazać wspólnotom lokalnym uprawnienia, instrumenty finansowe i zapewnić kontrolę na wszystkich poziomach. W. Hrojsman uważa, że reformę decentralizacji władzy można również scharakteryzować jako “deuzurpację władzy”.

Wicepremier-minister, Minister rozwoju regionalnego, budownictwa i gospodarki komunalnej Ukrainy, Gennadij Zubko, podczas posiedzenia Rady ds. Rozwoju

²³ Анатолій Коваленко, “Місцеве самоврядування: природа, ознаки, межі”, *Право України* 2 (1997): 3–5.

* Obecnie w Ukrainie jest: wspólnot lokalnych wsi, osiedli, miast – 11 518, w tym wsi – 10 278:
– w 9478 wspólnotach lokalnych wsi (92%) – > 3000 mieszkańców;
– w 4809 wspólnotach lokalnych wsi (47%) – > 1000 mieszkańców;
– budżety wsi, osiedli i miast znaczenia rejonowego prawie na 75% składają się z dotacji, a w wielu miejscowościach wskaźnik ten sięga 95 do 99 % dochodów.

Regionalnego w dniu 12.06.2015 r. zaznaczył, że w wyniku oszacowania ekspertów publicznych, fachowców międzynarodowych i Biura Projektów Reform progres realizacji reform wynosi 46%.*

Ważnym etapem procesu dobrowolnego połączenia wspólnot lokalnych jest opracowanie i zatwierdzenie Perspektywicznego planu połączenia wspólnot lokalnych obwodu.

W trakcie konferencji “Decentralizacja władzy: rok reform, treść, ryzyka, możliwości i rola społeczeństwa obywatelskiego” (11.06.2015 r.) zastępca Ministra ds. Rozwoju Regionalnego, Budownictwa i Gospodarki Komunalnej Ukrainy Wiaczesław Nehoda zaznaczył, że Projekty perspektywicznych planów formowania terytoriów zdolnych wspólnot są opracowane we wszystkich obwodach. Ale proces uzgodnienia na poziomie rad obwodowych odbywa się bardzo trudno.

Powiedzmy, w obwodach zachodnich Ukrainy zgodnie z rozporządzeniem przewodniczącego Lwowskiej Rady Obwodowej w Regionalnym Instytucie Administracji Państwowej we Lwowie Narodowej Akademii Administracji Państwowej przy Prezydencie Ukrainy są przeprowadzane wyjazdowe warsztaty jednodniowe pt. “Reformowanie systemu stosunków międzybudżetowych w kontekście decentralizacji władzy” dla przewodniczących rad wsi, osiedli i miast (miast znaczenia rejonowego) obwodu lwowskiego.**

W ramach omówienia praktycznego zostały postawione następujące pytania:

1) formowanie części dochodowej budżetów lokalnych w warunkach decentralizacji budżetowej;

2) normatywne i informacyjne przygotowanie administrowania podatków i poborów lokalnych;

3) zapewnienie finansowe wykonania uprawnień organów samorządu lokalnego w warunkach decentralizacji.

Kierownicy rad wsi, osiedli i miast znaczenia rejonowego obwodu lwowskiego podejmują kwestie, które można sprowadzić do takich problemów:

– w swoim obecnym stanie wspólnoty lokalne nie mają możliwości normalnie pracować, dlatego ich zjednoczenie jest niezbędnym krokiem dla wyjścia z sytuacji kryzysowej, dla wzmocnienia zdolności finansowej wspólnot;

– wspólnoty wiejskie nie chcą łączyć się z miastami, ponieważ się boją stracić swoją ziemię, ulgi, dotacje dla regionów wiejskich;

– wielu kierowników organów samorządu lokalnego mających proficyt budżetu nie chcą dobrowolnego połączenia ze wspólnotami mającymi deficyt, co przewiduje “dzielenie się ze słabszym”;

* Wicepremier-minister Ukrainy podkreślił, że już przeprowadzono decentralizację budżetową, w której wyniku tylko w 1 kwartale 2015 roku wpływy do budżetów lokalnych wzrosły o 5,5 mld. UAH i wyniosły 21 mld. UAH

** To przedsięwzięcie metodyczne przeprowadzono już w 18 rejonach. Prawie 600 funkcjonariuszy samorządu lokalnego wzięło udział w takich seminariach.

– wspólnoty lokalne są zaniepokojone, że ich dobrowolne zjednoczenie, aczkolwiek nie zmieni statusu miejscowości, doprowadzi do likwidacji samodzielnej rady wsi (“W ramach przeprowadzenia reformy decentralizacji władzy nie będzie likwidacji lub przemianowania wsi” – Przewodniczący Rady Najwyższej Ukrainy Wołodimir Hrojsman, 11.06.2015). Ponadto miejscowość, w której w wyniku połączenia będzie zlikwidowana rada wsi, otrzyma starostę wsi. Jednak on zgodnie z ustawą o dobrowolnym zjednoczeniu wspólnot nawet nie będzie posiadał prawa głosu w radzie wspólnoty. W niektórych wsiach zostaną zamknięte szkoły i przedszkola, ambulatoria. Po jakikolwiek zaświadczenie obywatelom wsi trzeba będzie jechać do administracyjnego centrum wspólnoty;

– wspólnoty lokalne, które nie zostaną centrami administracyjnymi zdolnych wspólnot lokalnych, obawiają się, że środki na ich rozwój będą wydzielane “tradycyjnie według zasady pozostałości”, ponieważ wątpią w możliwość reprezentowania i mechanizmy obrony interesów mieszkańców miejscowości, które będą należały do nowo powstałych wspólnot.

Więc reforma administracyjno-terytorialna odbywa się bardzo powoli. Zgodnie ze wstępnym planem władza powinna była zapewnić zmiany konstytucyjne, umożliwić zjednoczenie wspólnot i wprowadzić nowy ustrój administracyjno-terytorialny przed wyborami jesienią 2015 roku, na których Ukraińcy mieli wybierać nowe władze lokalne. Te wybory miały się odbyć z uwzględnieniem nowych uprawnień i w nowych okręgach wyborczo-wspólnotowych i wyborczo-powiatowych. W wypadku braku realizacji tego planu reforma była odkładana do następnych wyborów. Reforma administracyjno-terytorialna odsuwa się też pod wpływem utrudnionej sytuacji w państwie w związku z wojną na Wschodzie Ukrainy w obwodach donieckim i ługańskim, okupacją Krymu przez Rosję i co z tego wynika rozbieżnościami politycznymi w Radzie Najwyższej etc.

Do przeprowadzenia i organizacji seminariów dołączono naukowców instytutu i pracowników systemu podwyższania kwalifikacji, kierownictwo rad rejonowych, przedstawicieli departamentu finansów obwodowej administracji państwowej i kierowników urzędów finansowych rejonowych administracji państwowych, kierowników rejonowych państwowych inspekcji podatkowych Głównego Zarządu Państwowego Urzędu Skarbowego w obwodzie lwowskim.

THE INITIAL STAGE OF ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL REFORM IN UKRAINE: CONTENT, STATE, PROSPECTS

Kryzhshtof REIMAN

Rzeszow University of Technology,
Institute of Economics,
12, Powstancow Warszawy aly., 35-959, Rzeszow, Poland

Oleksiy SUKHYY

Ivan Franko Nacional University of Lviv,
Mykhailo Hrushevskiy Chair of Contemporary History of Ukraine,
1, Universytetska str. 79000, Lviv, Ukraine

The article analyzes the process of reforming the administrative and territorial system in Ukraine in the 2000s. The authors note that the processes of decentralization in Ukraine were considered as deconcentration, that is, the delegation of powers and responsibilities to local self-government bodies. It has been studied that the main form of political decentralization has become devolution, a procedure where local authorities, which are autonomous and fully independent, are given full responsibility and authority to use the sources of income and available resources. It is noted that the problematic issues of the reform included the legislative unsettlement of the legal status of administrative-territorial units; the presence among the categories of administrative-territorial units of such categories as urban-type settlement, village council, etc.; lack of strict criteria for creating districts, districts in cities; lack of relevant cartographic materials, etc. The political situation of 2014 forced the central authorities to take radical steps towards an unforeseen “decentralization” in certain territories of Ukraine in a short period of time. Considering the problems of decentralization, researchers emphasize the importance of finding a balance between centralization and decentralization as a necessity to ensure the effective operation of local and central authorities. Administrative-territorial reform in the studied period was very slow due to a number of subjective and objective factors, namely, due to Russian aggression in the east of Ukraine, Russia’s occupation of Crimea and, as a result, political disagreements in the Verkhovna Rada, etc.

Key words: Ukraine, administrative and territorial reform, local self-government, decentralization.