

Polskie doświadczenie w modernizacji samorządu terytorialnego na Ukrainie

Streszczenie

Zostały opracowane rekomendacje odnośnie wprowadzenia polskiego doświadczenia przy przeprowadzeniu reformy administracyjno-terytorialnej na Ukrainie, w szczególności: przekazanie zadań jednostkom o wyraźnie określonych uprawnieniach, wprowadzenie trójszczeblowego podziału administracyjno-terytorialnej struktury, po przeprowadzeniu reformy administracyjno-terytorialnej podjęcie kolejnych działań o charakterze reformacyjnym i wystrzeżenie się błędów.

Udowodniono, że doświadczenie Polski w przeprowadzeniu reformy samorządu terytorialnego w dużej mierze jest pozytywne dla Ukrainy. Dla doprowadzenia do decentralizacji władzy i przeprowadzenia systemowych reform na Ukrainie, będącej na drodze transformacji, demokratyzacji i budowy społeczeństwa obywatelskiego, zaproponowano zrealizowanie pewnych przemian, na podstawie doświadczenia reformowania i funkcjonowania samorządu terytorialnego Polski.

Słowa kluczowe: Polska, Ukraina, samorząd terytorialny, reforma administracyjno-terytorialna, demokratyzacja, decentralizacja, pomocniczość.

Annotation

It is recommended to take into consideration the following factors when building local self-government in Ukraine: three-level structure, public finances decentralization, autonomy and independence of local self-government.

It has been proven that Polish experience in local self-government is indeed a beneficial example for Ukraine. Thus, for the decentralization and systematic reforms in Ukraine specific recommendations are based on the Polish experience of reformation and functioning of local self-government. The exploration of negative experience equally gives us a chance to understand which pitfalls Ukraine should avoid on its way to decentralization.

Key words: Poland, Ukraine, local self-government, administrative-territorial reform, democratization, decentralization, subsidiarity.

Realizacja reformy samorządu terytorialnego na Ukrainie potrzebuje badania pozytywnego i negatywnego doświadczenia reformy administracyjno-terytorialnej państw europejskich. Niezwykle ważne jest badanie doświadczenia tych krajów, które miały i mają dużo wspólnego z Ukrainą i umiejętnie przeprowadziły reformę i uformowały samorząd terytorialny,

ukierowany na zabezpieczenie praw i wolności człowieka, zaspokojenia ich potrzeb, podwyższenia efektywności świadczenia usług obywatelom. Akurat takim krajem jest Polska. W związku z powyższym niezwykle ważne są przemyślenia i porady ekspertów w zakresie samorządu lokalnego w Polsce, dotyczące zmian demokratycznych na Ukrainie w tych samorządach lokalnych, które wciąż wymagają wprowadzenia.

Kwestia wykorzystania polskiego doświadczenia w procesie modernizacji samorządu terytorialnego na Ukrainie została przeanalizowana w nielicznych pracach naukowców.

Wyżej wymienione elementy determinuje **aktualność** wybranego tematu, ponieważ badanie i analiza doświadczenia reformy samorządu terytorialnego w Polsce, sprzyja kształtowaniu naukowego rozumienia zasad, kierunków i metod reformowania samorządu terytorialnego na Ukrainie i kształtowaniu metodycznego wprowadzenia współczesnych przemian życia, co da możliwość w pełnej mierze zrealizować potencjał samorządu terytorialnego na Ukrainie jako znaczący czynnik rozwoju społecznego.

Celem pracy jest identyfikacja specyfiki reformy i funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce na tle rozwiązań Ukrainy i sformułowanie wniosków i rekomendacji dotyczących realizacji polskich doświadczeń w reformowaniu samorządności we współczesnej Ukrainie.

W okresie niepodległości Ukrainy podejmowano wiele prób prowadzenia reformy administracyjno-terytorialnej i budowy samorządu lokalnego. Konstytucja Ukrainy (1996 r.) w art. 7 potwierdza zasadę, że „samorząd lokalny jest uznawany i gwarantowany na Ukrainie”. W Konstytucji Ukrainy samorząd terytorialny jest definiowany jako prawo wspólnoty terytorialnej - mieszkańców gromady terytorialnej do rozwiązywania lokalnych problemów w ramach Konstytucji i ustaw Republiki Ukrainy. Samorząd terytorialny jest realizowany przez społeczność lokalną w sposób przewidziany przez prawo, zarówno bezpośrednio, jak i za pośrednictwem organów samorządu terytorialnego: władz wsi, selisza, władz miejskich i ich organów wykonawczych¹.

W pierwszych latach istnienia państwa ukraińskiego uległo zmianie kilka ustaw regulujących tworzenie i funkcjonowanie władz lokalnych. Zaledwie kilka lat po rozpoczęciu tworzenia krajowego systemu administracyjnego i uchwaleniu ustawy „O samorządzie terytorialnym na Ukrainie” (1997 r.) pojawiła się kwestia reformy administracyjno-terytorialnych na Ukrainie.

¹ Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. (ред. від 02.03.2014 р.) <http://zakon2.rada.gov.ua>.

Na lata 1997-2004 przypadają pierwsze wysiłki administracyjnego reformowania Ukrainy, które zostały urzeczywistnione w koncepcji reformy administracyjnej (1997 r.) oraz państwowej regionalnej polityki (2001 r.). Chociaż nie przewidziano w nich znaczących przemian na poziomie samorządowym, lecz ich omawianie wysunęło na porządek dzienny propozycje wprowadzenia całościowego modelu samorządu regionalnego, stworzenia instytucji regionalnego przedstawicielstwa na poziomie centralnym, rozwój finansowej autonomii samorządu terytorialnego, który został rozwinięty w następnych projektach aktów prawnych.

Kolejny etap reformy administracyjnej na Ukrainie był powiązany z wprowadzeniem przemian, związanych z uchwaleniem ustawy Ukrainy „O wprowadzeniu przemian do Konstytucji Ukrainy” z 08.12.2004 r. № 2222. Właśnie w tym okresie przedsięwzięto próbę przeprowadzenia reformy administracyjno-terytorialnej wedle R. Bezsmiertnego, która oprócz reformy decentralizacji, przewidywała przegląd granic większości czynnych jednostek terytorialnych. Wtedy postulat zmiany granic nie znalazł wsparcia w społeczeństwie, jednak idea reformy decentralizacji, skierowana na realizację zasad subsydiarności przez podział uprawnień między szczeblami władzy publicznej, finansowe zabezpieczenie samorządu terytorialnego itp. miała swoją kontynuację w projektach reformy ustroju terytorialnego i koncepcje samorządu terytorialnego z 2009 r. w mniejszej skali - w projektach odpowiednich ustaw w 2010 r.

Pomysł reformy ustroju terytorialnego pojawił się ponownie w kwietniu 2014 r., kiedy Rada Ministrów Ukrainy zatwierdziła koncepcję reformy samorządu lokalnego oraz organizacji terytorialnej władzy na Ukrainie.

W 2014 r. uchwalono kilka nowych projektów ustaw, głównie w zakresie decentralizacji finansów i decentralizacji finansów publicznych (zmiany w kodeksie podatkowym i budżetowym z 28 grudnia 2014 r.). Zmiany nastąpiły również w ustawie „O samorządzie terytorialnym”. Wedle nowych regulacji każdy obywatel ma prawo obserwować pracę wybranych członków lokalnej społeczności, przychodząc na sesję lokalnych rad i posiedzenia stałych komisji².

Ponadto w 2014 r. Rada Najwyższa Ukrainy uchwaliła ustawę Ukrainy „O współpracy wspólnot terytorialnych”, która stanowiła podstawę prawną do konsolidacji zasobów jednostek samorządu terytorialnego w celu zajęcia się wspólnymi problemami życia społeczności

² М. Манзя, Шляхи реформування системи місцевого самоврядування України в умовах трансформаційних змін України [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2016/2016_02\(29\)/25.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2016/2016_02(29)/25.pdf) [dostęp: czerwiec 2018].

локальних, skuteczniejszym świadczeniem usług na rzecz mieszkańców, stworzeniem wspólnych obiektów infrastruktury komunalnej dla połączonych społeczności terytorialnych³.

Z kolei w sierpniu 2014 r. została uchwalona państwowa strategia regionalnego rozwoju do 2020 r. W umowie koalicyjnej wśród głównych kierunków reformy samorządu terytorialnego i decentralizacji została określona konieczność kształtowania samowystarczalnych gromad jako podstawowych jednostek terytorialnych. Umowa koalicyjna była paraflowana 21 listopada 2015 r. przez kierowników/ liderów pięciu partii⁴.

W 2015 r. w kierunku decentralizacji usług administracyjnych i ich doskonalenia zrealizowano kilka znaczących kroków, w szczególności:

- uproszczenie struktury organizacyjnej centrów świadczenia usług administracyjnych jako oddzielnych oddziałów strukturalnych, a także stanowisk państwowych administratorów jako oddzielnych stanowisk; realizacja idei jedyne miejsce dla świadczenia większości usług administracyjnych itp. (ustawy Ukrainy z 12.02.2015 №191 - VIII, z 10.12.2015 № 888 - VIII)⁵;

- powrót do organów wykonawczych miejskich, wiejskich i selisznych rad, uprawnień do dostarczania (otrzymywania, rejestrowania) dokumentów dających prawo do wykonywania prac przygotowawczych i budowlanych, realizacji państwowej kontroli architektoniczno-budowlanej oraz akceptacji do eksploatacji obiektów ukończonych przez roboty budowlane, znajduje się na terytorium gromady (ustawa Ukrainy z dnia 09.04.2015 №320-VIII)⁶;

- przekazanie organom samorządu terytorialnego, notariuszom, akredytowanym państwom i gminnym osobom prawnym uprawnień państwowej rejestracji praw rzeczowych do nieruchomości i ich obciążeń; wprowadzenie otwartości informacji w rejestrze państwowym itp. (ustawa Ukrainy z dnia 26 listopada 2015 r. № 834-VIII)⁷;

³ А. Павлюк, Забезпечення системного підходу до реформування адміністративно-територіального устрою України http://www.niss.gov.ua/public/File/2015_analit/reformaATU.pdf [dostęp: czerwiec 2018].

⁴ Коаліційна угода 2014 http://samopomich.ua/wpcontent/uploads/2014/11/Koaliciyna_uhoda_parafovana_20.11.pdf [dostęp: czerwiec 2018].

⁵ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)» від 05.10.2016 р. №191-19. Відомості Верховної Ради України. 2015. №21. Ст. 133. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/191-19> [dostęp: czerwiec 2018].

⁶ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» від 09.04.2015 р. №320-19. Відомості Верховної Ради України. 2015. №28. Ст. 236. Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/320-19> [dostęp: czerwiec 2018].

⁷ Закон України «Про внесення змін до Закону України “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень” та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 26.11.2015 р. №834-19. Відомості Верховної Ради України. 2016. №1. Ст. 9. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/834-19> [dostęp: czerwiec 2018].

- przekazanie uprawnień organom samorządu terytorialnego w kwestii zarejestrowania miejsca zamieszkania osoby fizycznej (ustawa z dnia 10 grudnia 2015 r., nr 888-VIII)⁸.

W lipcu 2015 r. Prezydent Ukrainy zgłosił do rozpatrzenia przez Radę Najwyższą Ukrainy projekt ustawy „O wprowadzeniu przemian do Konstytucji (co do decentralizacji władzy)”. Głównym celem projektu ustawy było odejście od centralizowanego modelu kierowania w państwie, zabezpieczenie sposobności samorządu terytorialnego i budowa efektywnego systemu terytorialnej organizacji władzy na Ukrainie, realizacja przepisów Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, zasad subsydiarności i finansowej samowystarczalności samorządu terytorialnego. Projekt ustawy wyraźnie określa szczeble organizacji terytorialnej: obwody, rejony, gromady. Projekt ustawy przewidywał likwidację administracji obwodowej i rejonowej oraz utworzenie instytucji Prefektów. Zgodnie z modelowym projektem prefekt miał być mianowany przez Prezydenta Ukrainy na wniosek Gabinetu Ministrów Ukrainy. Ustalono także, że prefekt będzie urzędnikiem państwowym, a stanowisko to nie będzie miało charakteru politycznego. Główną funkcją prefekta miał być nadzór nad przestrzeganiem Konstytucji Ukrainy i praw Ukrainy przez organy samorządu lokalnego.⁹ W państwach europejskich z parlamentarną formą rządu osoba reprezentująca władzę centralną nie jest przedstawicielem prezydenta i jest powoływana i odwoływana przez rząd i odpowiada przed nim. Na Ukrainie prefektami, podobnie jak we Francji, zgodnie z projektem, powinni być przedstawiciele prezydenta. We Francji jest to logiczne, ponieważ jest to republika prezydencko-parlamentarna, a Ukraina - wręcz przeciwnie - parlamentarno-prezydencka i wobec czego prefekci - powinni reprezentować Gabinet Ministrów, jak na przykład w Polsce. Fakt, że prezydent powołuje i odwołuje prefekta na wniosek Gabinetu Ministrów, może na ogół doprowadzić do zablokowania decyzji, jeśli prezydent i premier będą w opozycji do siebie.¹⁰ Ze względu na niewystarczającą liczbę głosów deputowanych Rady Najwyższej, projekt ten nie przeszedł drugiego czytania i został odrzucony. Przyjęcie i

⁸ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» від 10.12.2015 р. №888-19. Відомості Верховної Ради України. 2016. №3. Ст. 30. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/888-19> [dostęp: czerwiec 2018].

⁹ Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 01.07.2015 р. №2217а http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 [dostęp: czerwiec 2018].

¹⁰ О. Бровко *Виникнення та функціонування інституту префекта в європейських країнах на прикладі Польщі (досвід для України)*, „European political and law discourse” 2015, nr 6.

zatwierdzenie przemian do Konstytucji blokowała również kwestia o właściwościach spełnienia miejscowego samorządu w oddzielnych rejonach obwodów Donieckich i Ługańska.

22 września 2016 r. Rząd zatwierdził nową wersję Planu Działania w sprawie realizacji koncepcji Reformy Samorządu Terytorialnego i Terytorialnej Organizacji Władzy na Ukrainie. Niniejszy dokument przewiduje opracowanie propozycji koncepcyjnych dotyczących reform sektorowych w dziedzinie edukacji, ochrony zdrowia i ochrony socjalnej. Dokument zawiera regulacje prawne dotyczące kluczowych zagadnień rozwoju, w szczególności definicję statusu starosty (odpowiednik polskiego sołtysa) oraz wzmocnienie odpowiedzialności organów samorządu lokalnego za podejmowanie nielegalnych decyzji.

Analizując udane doświadczenie reform ustroju terytorialnego i samorządu lokalnego krajów rozwiniętych, ukraińscy reformatorzy w większości zgodzili się, że za najbliższe do ukraińskim realiom można uważać doświadczenie sąsiedniej Polski - reformy, zainicjowane przez polski rząd w latach 90., w tym zakresie reforma decentralizacji, pozwoliły przebudować Polskę i stać się integralną częścią Unii Europejskiej. Przed oceną możliwości wykorzystania doświadczenia Polski warto porównać ogólne parametry Polski i Ukrainy

Porównanie ogólnych parametrów w Polsce i na Ukrainie

Tabela 1

| Parametry | Polska | Ukraina |
|------------------------------|----------------------------|--|
| Powierzchnia | 312 679 km ² | 603,5 km ² |
| Liczba ludności | 38,5 mln. | 42,5 mln. |
| Gęstość zaludnienia | 122 km ² | 77,8 km ² |
| Liczba jednostek osadniczych | 923 miast, 52,5 tys wiosek | 457 miast, 886 selisz, 28,6 tys wiosek |
| Forma państwa | Państwo unitarne | Państwo unitarne |
| Typ państwa | Republika parlamentarna | Republika parlamentarno-prezydencka |
| Parlament | Dwuizbowy | Jednoizbowy |

Jak widać w tabeli 1 parametry wspólnych warunków reformy Ukrainy i Polski są dość porównywalne. Różnice można zauważyć w prawie dwukrotnie większej gęstości zaludnienia w Polsce niż na Ukrainie, co może wpłynąć na populację na szczeblu podstawowym. Ponadto, w

przeciwieństwie do Polski, Ukraina posiada parlamentarno-prezydencką formę rządu, na którą mogą mieć wpływ metody i mechanizmy podejmowania decyzji w trakcie wdrażania reform i wpływ na to, gdzie będą znajdować się ośrodki decyzyjne. Trzecią różnicą jest to, że na Ukrainie funkcjonuje jednoizbowy, a nie, tak jak w Polsce, dwuizbowy parlament, choć nie ma to znaczącego wpływu na postęp reform administracyjnych.

Porównujemy ustawodawcze warunki przeprowadzenia reform w Polsce i na Ukrainie

Tabela 2

| Polska | Ukraina |
|--|---|
| W 1990 r. została uchwalona Ustawa o samorządzie gminnym | Od 2015 r. odbywa się strukturalna reforma decentralizacji na poziomie podstawowym – scalenie gromad i wprowadzenie scalonych gromad jako terytorialną jednostkę szczebla podstawowego oraz uchwalony szereg ustaw dotyczących finansowej i funkcjonalnej decentralizacji |
| W 1997 r. nowa Konstytucja zadeklarowała decentralizację terytorialnej organizacji władzy państwowej | 31 sierpnia 2015 r. Rada Najwyższa uchwaliła w pierwszym czytaniu projekt ustawy o zmianie Konstytucji Ukrainy. |
| 1 stycznia 1999 r. ostatecznie został wprowadzony trójszczeblowy podział terytorialny. | |

Jak widać w tabeli 2 w procesie reformowania polskiego samorządu terytorialnego występowało kilka etapów. Zmiany się zaczęły od uchwalenia w 1990 r. przez Sejm Ustawy o samorządzie gminnym. Wskutek tego na szczebel podstawowy zostały przekazane odpowiednie uprawnienia oraz określone zadania. W 1997 r. została uchwalona Konstytucja która umocowała decentralizację terytorialnej organizacji władzy. Od 1 stycznia 1999 r. zaczął funkcjonować zdecentralizowany trójszczeblowy podział terytorialny. Natomiast na Ukrainie reforma samorządu terytorialnego zaczęła się dopiero od 2015 r. Najważniejsza zmiana dotyczyła uchwalenia ustawy o scalonych gromadach. Od czasów niepodległości na szczeblu podstawowym istnieje 12 tys. małych gromad, które mają niedostateczne uprawnienia i środki dla samodzielności. Organizacyjnie jednostki podstawowe są powiązane z wyższymi

jednostkami samorządu relacjami hierarchicznymi. Wykorzystując Polskę jako wzorzec, Ukraina stara się scalić gromady dla utworzenia dużych jednostek podstawowych zdolnych do wykonywania zadań własnych. Wedle danych za styczeń 2018 już udało się scalić 30 % gromad. Proces scalenia gromad odbywa się bardzo wolno, ponieważ według ustawodawstwa scalenie dokonuje się na zasadzie dobrowolności. Także od 2015 r. zostało uchwalonych szereg ustaw dotyczących finansowej i funkcjonalnej decentralizacji.

W procesie przeprowadzenia reformy administracyjnej bardzo ważna jest koordynacja i organizacja reformy. Podczas przeprowadzenia reformy w Polsce działał jeden sztab reform ("Urząd i Biuro Pełnomocnika Rządu do spraw Reformy Samorządu Terytorialnego ")

- „Biuro Pełnomocnika” - w strukturze rządu
- „Komisja Samorządu Terytorialnego Komitetu Obywatelskiego” - w Senacie
- „Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej” - w przestrzeni publicznej

Na Ukrainie na szczeblu centralnym każda struktura władzy ma swoje struktury:

Przy Prezydencie Ukrainy - 4 struktury;

Przy Radzie Najwyższej Ukrainy - 3 struktury;

Przy Gabinetem Ministrów Ukrainy - 2 struktury;

Przy Ministerstwie Regionalnego Rozwoju Ukrainy - 4 struktury.

Na poziomie regionalnym:

Regionalne biura reform i zastępcy szefów administracji państwowych.

Organizacja i koordynacja reformy przebiegała w bardzo skuteczny sposób poprzez utworzenie jedyne sztabu reform („Urząd i Biuro Pełnomocnika Rządu do spraw Reformy Samorządu Terytorialnego”), efektywna współpraca różnych instytucji do określenia procesu reformowania. Na Ukrainie dla celów reformy administracyjnej zostało utworzonych wiele instytucji przy organach centralnych, które nie zostały powiązane w jedyny sztab reform. Reforma odbyła się bez aktywnego udziału ekspertów.

Ze względu na polskie doświadczenie, Ukraina wybrała najbardziej możliwy do przyjęcia wariant reformowania terytorialnej organizacji państwa z dużymi jednostkami podstawowego szczebla, szerokimi autonomicznymi uprawnieniami, uformowanymi w oparciu o zasadę etniczno-historyczną, z bardzo efektywnym trójszczeblowym systemem samorządu terytorialnego - gromady, rejony, obwody. Obecnie główne zadanie reformy powinno polegać na tym, żeby w oparciu o prawa dobrowolnego scalenia i dobrowolnego przyłączenia terytorialnych gromad, stworzyć podstawowe jednostki administracyjne i umożliwić zgromadzenie wystarczających finansowych zasobów w gromadach. Jeżeli uda się na jednym terytorium zjednoczyć zasoby z możliwościami, uprawnieniami i odpowiedzialnością organów samorządu terytorialnego, wtedy można będzie zabezpieczyć ich efektywność działania.

Także, biorąc pod uwagę europejskie doświadczenie, w szczególności Polski, podczas przeprowadzenia reformy warto zwrócić uwagę na przedstawicielstwo regionów we władzy centralnej w postaci ustanowienia kwot regionalnych w parlamencie albo w drugiej izbie parlamentu, bądź mieszanego systemu wyborczego - tu są możliwe różne warianty do wprowadzenia. Na przykład, w Polsce ustawodawczy segment władzy jest prezentowany przez dwuizbowy parlament, który składa się z Sejmu i Senatu. Wybory do Senatu odbywają się przy zastosowaniu większościowego systemu, w ten sposób zabezpiecza się przedstawicielstwo województw.

Dualistyczny model zarządzania na szczeblu regionalnym, podobnie jak w Polsce na szczeblu wojewódzkim: marszałek województwa, który reprezentuje organ wykonawczy samorządu regionalnego oraz wojewoda reprezentujący administrację rządową, może być również wprowadzony na Ukrainie w celu wydzielenia uprawnień władz centralnych i organów samorządu terytorialnego. W tym przypadku kontrola nad głównymi zasobami regionu powinna należeć do kompetencji organów samorządu terytorialnego, a organy centralne w regionie, które nie mają dostępu do kontroli nad zasobami, powinny być uprawnione do blokowania decyzji podejmowanych przez organy samorządu terytorialnego w przypadku ich niezgodności z obowiązującym ustawodawstwem. Zatem jest zachowany bilans interesów, który polega na tym, że organy samorządu terytorialnego samodzielnie rozporządzają zasobami regionu i podejmują niezależne decyzje w ramach określonych uprawnień, lecz organy władzy centralnej mają konieczny prawny instrument dla anulowania decyzji, które wychodzą poza granice uprawnień organów samorządu terytorialnego. Jednocześnie na poziomie regionalnym koniecznie powinny funkcjonować przedstawicielskie organy samorządu terytorialnego z własnymi organami wykonawczymi, a także powinna zostać zlikwidowana administracja państwowa oraz stworzone przedstawicielstwo państwowe z funkcjami kontroli i nadzoru.

Głównym celem reformy administracyjno-terytorialnej na Ukrainie powinno być zreformowanie systemu zarządzania państwem i systemem terytorialnym w celu zapewnienia realnej możliwości uzyskania przez danego obywatela maksymalnej ilości usług od władz na każdym szczeblu zarządzania. Ludzie i zaspokojenie ich potrzeb powinno znajdować się w centrum uwagi władz, które w celu skutecznej realizacji przypisanych im funkcji otrzymają niezbędne uprawnienia, a jednocześnie ponoszą pełną odpowiedzialność za realizację zadań w zakresie wspomnianych funkcji.

W trakcie reformowania trzeba zbliżyć ukraińskie ustawodawstwo do Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, która była ratyfikowana przez Radę Najwyższą Ukrainy w 1997 r. W zaznaczono niej, że właśnie organy samorządu terytorialnego zabezpieczają efektywne i bliskie obywatelowi kierowanie i bezpośrednie uczestnictwo obywateli w państwowych sprawach, co

jest jedno z głównych demokratycznych założeń funkcjonowania państwa. Pomimo konstytucyjnych i lokalnych ustaw przewidzianych w konstytucji i ustawach Ukrainy dotyczących samorządu terytorialnego i odpowiednich uprawnień, w praktyce rady lokalne nie pełnią swoich funkcji, a ich realizacja przekłada się na lokalne administracje państwowe, które nie są w stanie w pełni reprezentować interesów danych wspólnot terytorialnych. Nieprzestrzeganie postanowień Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego i ignorowanie innych umów międzynarodowych stwarza przeszkody w integracji naszego państwa z UE deklarowanej przez Ukrainę. Praktyczny proces wdrażania reformy administracyjno-terytorialnej i zasad Karty pozwoli społecznościom lokalnym na wdrażanie zasad działania samorządu terytorialnego, co oznacza prawo do faktycznej możliwości dla społeczności regulowania i zarządzania sporą częścią spraw państwowych w granicach uznanych przez prawo, na podstawie ich własnej odpowiedzialności za stworzenie warunków do rozwiązania na korzyść własnej wspólnoty. Oznacza to, że wdrożenie reform administracyjnych pozwoli zmniejszyć kontrolę administracyjną oraz naciski na organy samorządu lokalnego - „dwoistość władzy” w tej dziedzinie ustanie, co pozwoli społecznościom lokalnym na prowadzenie niezależnej polityki wewnętrznej. Czyli wdrożenie reform pozwoli zmniejszyć kontrolę administracyjną i naciski na organy samorządu lokalnego - „dwoistość władzy” w tej dziedzinie zniknie, co pozwoli społecznościom lokalnym na prowadzenie niezależnej polityki wewnętrznej.

Zgodnie z powyższym od uzyskania niepodległości Ukrainy po 1991 roku zostały zrealizowane pewne zmiany w samorządzie terytorialnym, lecz nie miały one charakteru systemowego. W szczególności wprowadzono zasady konstytucyjne samorządu terytorialnego, ratyfikowano Europejską Kartę Samorządu Lokalnego, uchwalono szereg podstawowych aktów prawnych, regulujących działalność organów samorządu terytorialnego. Począwszy od 2014 r. odbywa się najbardziej kompleksowa próba reformowania samorządu terytorialnego z udziałem zagranicznych fachowców, w szczególności 1 kwietnia 2014 r. na mocy rozporządzenia Gabinetu Ministrów Ukrainy została zatwierdzona koncepcja reformy samorządu terytorialnego i terytorialnej organizacji władzy w Ukrainie, co posłużyło za podstawę dla uchwalenia odpowiednich ustaw i przeprowadzenia decentralizacji w latach 2014-2016. 7 grudnia 2014 r. w Warszawie zostało podpisane Memorandum o współpracy między Ukrainą a Polską w zakresie wsparcia reformy samorządu terytorialnego. W rezultacie tego do Ukrainy przybyli polscy eksperci do pomocy w realizacji reformy samorządowej. Polska była jedna z pierwszych państw w 2014 r., która zaczęła pomagać Ukrainie w przeprowadzeniu reformy we wszystkich dziedzinach życia publicznego.

Sukces reformy administracyjno-terytorialnej w Polsce wynika z faktu, że była ona prowadzona w oparciu o skuteczne połączenie własnej tradycji z doświadczeniami europejskimi i praktyką samorządową.

Skuteczność reformy administracyjno-terytorialnej i udany proces integracji Polski z UE wynikają w dużej mierze z efektywnego wykorzystania zdolności i zdolności społeczności lokalnych do własnego rozwoju.

Można więc stwierdzić, że reforma samorządu terytorialnego na Ukrainie odbywa się w bardzo powolnym tempie i na przeszkodzie temu stoi brak długiego historycznego doświadczenia państwowości, supercentralizacji w czasach radzieckich, obecnej sytuacji politycznej i występowania systemu oligarchicznego.

W celu zbliżenia modelu samorządu terytorialnego na Ukrainie do europejskiego i na podstawie doświadczeń z reformowania i funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce, proponujemy następujące zmiany na Ukrainie:

1. Wprowadzenie trójstopniowej struktury terytorialnej struktury władzy z trzema szczeblami samorządności.

2. Prawne określenie statusu jednostek terytorialnych i kryteria ich podziału.

3. Wyraźne rozdzielenie uprawnień według szczebli samorządu terytorialnego.

4. Wzmocnienie systemu finansowego wsparcia samorządu terytorialnego poprzez doskonalenie mechanizmu relacji międzybudżetowych, zwiększenia części lokalnych budżetów w budżecie państwowym, udoskonalenie systemu podatków lokalnych.

5. Orientowanie się w skuteczności funkcjonowania samorządu terytorialnego poprzez ustanowienie dużych jednostek na szczeblu podstawowym.

6. Zwiększenie udziału obywateli w lokalnym procesie decyzyjnym poprzez lokalne referenda, wysłuchania publiczne, ankietowanie i metody innowacyjne, takie jak budżety partycypacyjne.

7. Zlikwidowanie państwowej administracji na szczeblu rejonu i obwodu oraz wprowadzenie organu kontrolno-nadzorczego - instytucji prefekta albo wojewody.

Oprócz sukcesów, podczas reformowania samorządu terytorialnego Polski pojawiły się pewne błędy, na które koniecznie należy zwrócić uwagę Ukrainie, dlatego żeby uwzględnić ich podczas przeprowadzenia obecnej reformy na Ukrainie

- 1) niejednoznaczne formułowania przepisów prawnych ;

- 2) finansowa niedoskonałość powiatów;

- 3) nieefektywność referendum lokalnych z powodu wysokiego wymogu frekwencji;

- 4) niedostateczna współpraca gmin;

- 5) nierównomierny podział zadań i kosztów na szczeblu lokalnym;

- 6) nieobecność gwarancji zatrudnienia w samorządzie terytorialnym;
- 7) niedostateczne współdziałanie organów samorządu terytorialnego z sektorem prywatnym w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego;
- 8) wielokandencyjność wójtów, burmistrzów, prezydentów miast.

Realizacja powyższych kroków reformy samorządowej na Ukrainie w przyszłości pomoże stworzyć odpowiednie ramy do pokonania niedoskonałości struktury samorządu terytorialnego. To będzie sprzyjało kształtowaniu wspólnoty lokalnej, posiadającej materialne, finansowe oraz inne środki na poziomie wystarczającym do skutecznej realizacji zadań i funkcji samorządowych. Efektem będzie stworzenie silnych podstaw demokracji lokalnej, co wzmocni rolę władz lokalnych w państwie ukraińskim.

Podsumowując warto podkreślić, że w pracy rozpatrzono oprócz pozytywnego również i negatywne doświadczenie Polski w reformie administracyjno-teretorialnej, co pozwoliło przeprowadzić systemową analizę w danym kierunku i wyciągnąć obiektywne wnioski i rekomendacje co do jego aktualności i możliwości wprowadzenia w Ukrainie. To z kolei jest potwierdzeniem realizacji zadań i celów ustalonych na początku pracy.

References:

1. Brovko, O.(2015). Vyneknennia ta funkcionuvania instytutu prefekta v evropeiskich krainach na prykladi Polshi (dosvid dla Ukrainy) [Appearance and functioning of the institution of prefect in European countries on the example of Poland (Experience for Ukraine)]. European political and law discourse, vol. 2, iss. 6, 113-118. [in Ukrainian].
2. Zakon pro vnesennia zmin do deyakych zakonodavchych aktiv shodo decentralizaciji povnovazen u sferi arhitekturno-budivelnoho kontroli ta udoskonalenia mistobudivnoho zakonodavstva 2015 [The Law On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Regarding the Decentralization of Authorities in the Sphere of Architectural and Construction Control and Improvement of Urban Development Legislation" 2015] (Verkhovna Rada Ukrainy) [(Verkhovna Rada of Ukraine)]. Ofitsiynny sayt Verkhovnoyi Rady Ukrainy [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]< <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/320-19> > (2019, June, 14). [in Ukrainian].
3. Zakon Ukrainy pro vnesennia do deyakych zakonodavchych aktiv Ukrainy shodo rozshyrenia povnovazen organiv miscevoho samovriaduvania ta optymizaciji nadania administratyvnykh poslug 2016 [On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Extending the Powers of Local Self-Government Bodies and Optimizing the Provision of Administrative Services 2016] (Verkhovna Rada Ukrainy) [(Verkhovna Rada of Ukraine)]. Ofitsiynny sayt Verkhovnoyi Rady Ukrainy [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]< <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/888-19>> (2019, June, 14). [in Ukrainian].

4. Zakon Ukrainy pro vnesenia zmin do deyakich zakonodavchych aktiv Ukrainy shodo sproshenia umov vedenia biznesu (dergulacia) 2016 [Law on Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Facilitation of Business Conditions (deregulation)] (Verkhovna Rada Ukrayiny) [(Verkhovna Rada of Ukraine)]. Ofitsiyny sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]< <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/191-19> > (2019, June, 14). [in Ukrainian].
5. Zakon Ukrainy pro vnesenia zmin do zakonu Ukrainy pro derzavnu reyestraciyu rechovych prav na neruchome mayno ta ich obtiazen ta deyakich inshych zakonodavchych aktiv Ukrainy shodo decentralizacii povnovazhen z derzhavnoi reestracii rechovych prav na neruchome mainota ich obtiazen 2015 [The Law of Ukraine "On Amendments to the Law of Ukraine" On the State Registration of Real Property Rights to Real Estate and their Encumbrances "and some other legislative acts of Ukraine concerning the decentralization of powers on the state registration of real rights to immovable property and their encumbrances (Verkhovna Rada Ukrayiny)] [(Verkhovna Rada of Ukraine)]. Ofitsiyny sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]< <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/834-19> > (2019, June, 14). [in Ukrainian].
6. Koalicyina ugoda 2014 [Coalition agreement 2014] http://samopomich.ua/wpcontent/uploads/2014/11/Koalicyina_uhoda_parafovana_20.11.pdf [in Ukrainian].
7. Konstytucja Ukraina: pryiniata na piatyi sesisii Verhovnoi Rady Ukrainy 28.06.1996 p. (red. vid 02.03.2014 r.) [Constitution of Ukraine: adopted at the fifth session of the Verkhovna Rada of Ukraine on June 28, 1996 (02.03.2014)] [(Verkhovna Rada of Ukraine)]. Ofitsiyny sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine] <http://zakon2.rada.gov.ua> [dostep: czerwiec 2018].
8. Manzia, M. (2016) Shliahy reformuvania systemy miscevoho samovriaduvannia Ukrainy v umovach transformaciinykh zmin Ukrainy [Ways of reformation of the local self-government system under the transformative conditions in Ukraine]. *Державне управління та місцеве самоврядування* [Public Administration and Local Government] , no. 1, 23. [in Ukrainian].
9. Pavluk A.(2015) Zabezpechenia systemnoho pidhodu do reformuvania administratyvno-terytorialnoho ustroyu Ukrainy [Ensuring a systematic approach to reforming the administrative and territorial structure of Ukraine]. <http://www.niss.gov.ua/public/File/2015_analit/reformaATU.pdf > (2019, June, 04). [in Ukrainian].
10. Projekt zakonu pro vnesenia zmin do konstytuciji Ukrainy(shodo decentralizacii Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 01.07.2015 р. №2217а [Draft Law on Amendments to the Constitution of Ukraine (Regarding the

Decentralization of Power) 01.07.2015, No. 2217a]

http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 [dostęp: czerwiec 2018].