

Rafał Kęsek

Ukraina

Współczesny podział administracyjno-terytorialny Ukrainy został odziedziczony w kształcie praktycznie niezmienionym po Ukraińskiej Socjalistycznej Republice Radzieckiej. W okresach wcześniejszych podział administracyjny ziem wchodzących obecnie w skład państwa ukraińskiego był determinowany przez ich przynależność do Rzeczypospolitej, Rosji carskiej czy też Austro-Węgier. Także zbyt krótki okres samodzielności państwowej na początku XX wieku (Ukraińska Republika Ludowa, Hetmanat, Dyrektoriat) nie pozwolił Ukraińcom na wprowadzenie własnej reformy administracyjnej i rozpoczęcie budowy zrębów ustroju samorządowego¹.

Po 1991 r. rozpoczął się jakościowo nowy etap zarówno, jeśli chodzi o dyskusję na temat kształtu ustrojowego państwa, jak i samorządu terytorialnego. Początkowo (lata 90.) w trakcie kształtowania się koncepcji modeli reformy administracyjnej niepodległej Ukrainy uznano, iż w danym przypadku najlepszym wzorcem będzie francuski model samorządu terytorialnego. W okresie późniejszym (przełom XX i XXI w.) coraz częściej na Ukrainie zaczęto postulować konieczność wykorzystania polskich doświadczeń samorządowych².

Co najistotniejsze, choć o samorządzie terytorialnym mówi się dziś na Ukrainie zarówno na poziomie konstytucji, jak i poszczególnych ustaw, państwo ukraińskie pozostaje tworem bardzo mocno scentralizowanym, który wciąż oczekuje na realizację kompleksowej reformy administracyjnej i samorządowej. Dotychczasowe próby wprowadzenia reformy samorządowej (z lat 1997–2008) zakończyły się niepowodzeniem. Nie udało się powołać do życia ukraińskiej gminy (rozumianej jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego). Utrzymany został rozbudowany system administracji państwowej zarówno na poziomie regionalnym, jak i lokalnym, a scentralizowanie środków finansowych i kompetencji wciąż neguje w praktyce możliwość rzeczywistej implementacji zasady subsydiarności.

¹ А. Ткачук, Р. Ткачук, Ю. Ганущак, *З історії реформ адміністративно-територіального устрою України*, Київ 2009.

² О.П. Скороход, *Досвід місцевого самоврядування Франції та Польщі: здобутки та застереження для України*, „Стратегічні пріоритети” 2008, nr 4(9), s. 159.

Zgodnie z zapisami konstytucji z 1996 r.³ Ukraina jest państwem unitarnym. **Strukturę terytorialną państwa** określa 132 i 133 artykuł ukraińskiej ustawy zasadniczej. Według norm zawartych w art. 132 konstytucji ustrój terytorialny Ukrainy opiera się na:

- zasadzie integralności (spójności) terytorialnej państwa,
- zasadzie łączenia centralizacji i decentralizacji w procesie realizacji władzy państwowej,
- zasadzie zbalansowanego rozwoju społeczno-gospodarczego regionów (uwzględniającego ich historyczną, gospodarczą, ekologiczną, geograficzną i demograficzną specyfikę, a także ich tradycje etniczne i kulturowe).

Struktura podziału administracyjno-terytorialnego współczesnej Ukrainy obejmuje: Autonomiczną Republikę Krym (ARK), obwody, rejony, miasta, miasta-rejony, osady (typu miejskiego), wsie. W strukturze podziału administracyjnego na Ukrainie wyróżniono również dwa miasta posiadające status specjalny – Kijów i Sewastopol. Status ten jest określany szczegółowo w odrębnych ustawach przyjmowanych przez Radę Najwyższą Ukrainy. Obecnie taką ustawę posiada wyłącznie Kijów⁴.

Konstytucyjno-ustawowy kształt samorządu terytorialnego na Ukrainie został zdefiniowany w rozdziale XI ukraińskiej ustawy zasadniczej oraz w Ustawie o samorządzie terytorialnym Ukrainy przyjętej przez Radę Najwyższą Ukrainy 21 maja 1997 r.⁵ Zgodnie z Konstytucją Ukrainy samorząd terytorialny jest prawem zbiorowości lokalnej (*територіальної громади*), czyli mieszkańców wsi, osad typu miejskiego i miast, do samodzielnego rozstrzygnięcia kwestii o znaczeniu lokalnym. Prawo to jest realizowane przez zbiorowość lokalną bezpośrednio lub poprzez organy samorządu terytorialnego (rady wiejskie, rady osad typu miejskiego, rady miast) oraz ich struktury wykonawcze.

Obecnie można wyróżnić dwa samodzielne (zróżnicowane pod względem statusu prawnego) poziomy samorządu lokalnego na Ukrainie:

- rady wiejskie, rady osad typu miejskiego oraz rady miejskie reprezentujące interesy danych zbiorowości terytorialnych (z ich nadania i w ich interesie pełnią funkcje samorządowe),
- rady rejonowe i obwodowe, które reprezentują wspólne interesy wszystkich zbiorowości terytorialnych w ramach regionu.

W ukraińskim prawodawstwie brak jest jasnych kryteriów umożliwiających przyznanie poszczególnym elementom struktury administracyjnej statusu jednostek administracyjno-terytorialnych. Duża część ukraińskich rejonów, miast i osad wiejskich to struktury zbyt małe, niedysponujące odpowiednią liczbą mieszkańców. Z 490 rejonów istniejących obecnie na Ukrainie aż 230 liczy mniej niż 40 tys. miesz-

³ W niniejszej analizie wykorzystano ukraiński tekst konstytucji przedrukowany i opatrzone komentarzem prawnym w publikacji: П.Б. Євграфов, *Конституція України: коментар змін (2004–2007)*. Теоретичні та практичні аспекти, Київ 2007.

⁴ *Про столицю України – місто-герой Київ*, <http://www.kmv.gov.ua/getdoc.asp?Id=5497> [dostęp 2.06.2009].

⁵ *Про місцеве самоврядування в Україні*, <http://www.zakon.rada.gov.ua> [dostęp 2.06.2009].

kańców, z 10 278 rad wiejskich prawie 40% liczy mniej niż 1 tys. mieszkańców, z 459 miast prawie 80 to miejscowości liczące poniżej 10 i 5 tys. mieszkańców⁶.

Tab. 1. Liczba jednostek administracyjno-terytorialnych na Ukrainie (1 stycznia 2009)

Obwody i miasta wydzielone	Rejony	Miasta	W tym miasta o znaczeniu republikańskim i obwodowym	Rejony w miastach	Osady typu miejskiego	Rady wiejskie	Osiedla wiejskie
Ukraina	490	459	179	118	886	10278	28490
ARK	14	16	11	3	56	243	951
Winnicki	27	18	6	3	29	661	1466
Wołyński	16	11	4	–	22	379	1054
Dniepropietrowski	22	20	13	18	46	288	1436
Donecki	18	52	28	21	131	253	1119
Żytomierski	23	11	5	2	43	579	1619
Zakarpacki	13	11	5	–	19	307	579
Zaporoski	20	14	5	7	23	263	914
Iwano-Frankowski	14	15	5	–	24	477	765
Kijowski	25	26	12	–	30	605	1127
Kirowohradzki	21	12	4	2	27	376	1004
Ługański	18	37	14	4	109	206	782
Lwowski	20	44	9	6	34	632	1850
Mikołajowski	19	9	5	4	17	287	894
Odeski	26	19	7	8	33	439	1127
Połtawski	25	15	5	5	21	467	1823
Równieński	16	11	4	–	16	338	1000
Sumski	18	15	7	2	20	384	1467
Tarnopolski	17	18	1	–	17	580	1023
Charkowski	27	17	7	9	61	381	1682
Chersoński	18	9	3	3	31	259	656
Chmielnicki	20	13	6	–	24	568	1415
Czerkaski	20	16	6	2	15	525	824
Czerniowiecki	11	11	2	3	8	252	398
Czernihowski	22	16	3	2	29	525	1486
m. Kijów	–	1	1	10	–	–	–
Sewastopol (m/r)	–	2	1	4	1	4	29

Źródło: Державний комітет статистики України „Експрес-випуск” nr 26/2009

Specyficzny w przypadku Ukrainy jest także podział administracyjny terenów wiejskich. Jedna rada przypada tam średnio na trzy osady typu wiejskiego. Kolejną cechą wyróżniającą Ukrainę jest również i to, że na szczeblu rejonu i obwodu nie istnieją organy wykonawcze rad. Całą władzę wykonawczą na tych szczeblach dzierżą lokalne administracje państwowe, które realizują zarówno własne pełnomocnictwa, jak i pełnomocnictwa delegowane przez rady danego szczebla.

⁶ *Основні проблеми місцевого самоврядування в Україні*, „Інформаційна довідка”, <http://www.minregionbud.gov.ua> [dostęp 03.06.2009].

Szefowie lokalnych administracji państwowych są mianowani i odwoływani z zajmowanych stanowisk przez prezydenta Ukrainy na wniosek Gabinetu Ministrów Ukrainy. Szefowie lokalnych administracji państwowych odpowiadają przed prezydentem Ukrainy i Gabinetem Ministrów Ukrainy. Lokalne administracje państwowe są poddane kontroli rad (rejonowych bądź obwodowych). Akty wydane przez szefów administracji państwowych, które pozostają w sprzeczności z konstytucją Ukrainy lub innymi ukraińskimi aktami normatywnymi, są uchylane na mocy dekretu prezydenckiego lub przez szefa lokalnej administracji państwowej wyższego szczebla. Rada rejonowa lub obwodowa może nie wyrazić wotum zaufania wobec szefa lokalnej administracji państwowej (potrzebne jest 2/3 głosów członków rady), co stanowi podstawę do odwołania szefa tej administracji ze stanowiska przez prezydenta Ukrainy.

Zakres kompetencji samorządu terytorialnego w warunkach ukraińskich silnie determinuje istnienie dwóch ośrodków władzy zarówno na poziomie obwodu, jak i rejonu: administracji państwowej pochodzącej z mianowania i rad lokalnych pochodzących z wyboru. Sytuacja ta generuje praktycznie permanentny konflikt kompetencyjny między tymi organami. Szacuje się, iż prawie 80% pełnomocnictw samorządu (Ustawa o samorządzie terytorialnym Ukrainy) jest dublowana przez prerogatywy lokalnych administracji państwowych (Ustawa o lokalnych administracjach państwowych)⁷. Niestety większość funkcji publicznych i środków przewidzianych na ich realizację skoncentrowana jest na poziomie obwodu i rejonu. Brak jasnego rozgraniczenia kompetencji na linii administracja państwowa – samorząd powoduje również, iż rzeczywista relacja pomiędzy centrum obwodowym a szczeblem rejonowym kreowana jest często w zależności od osobistych aspiracji i sympatii konkretnych urzędników.

Tab. 2. Wybrane podstawowe kompetencje organów samorządowych na szczeblu wiejskim, osad wiejskich i szczeblu miejskim

Sfera społeczno-gospodarcza Rozwój kulturalny Planowanie i ewidencja	<p><u>Kompetencje własne:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – przygotowanie programów rozwoju społeczno-gospodarczego i kulturalnego, – rozpatrzenie projektów i planów przedsiębiorstw i organizacji komunalnych, – składanie zamówień na produkcję lub usługi niezbędne dla funkcjonowania społeczności lokalnej, – tworzenie funduszy celowych w ramach programów pomocy społecznej, <p><u>Zadania zlecone:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – rozpatrzenie i uzgodnienie planów przedsiębiorstw i organizacji niebędących komunalną własnością, a których działalność może mieć negatywny wpływ na społeczność lokalną, – ewidencjonowanie osób zamieszkałych na terenie danej jednostki samorządowej
Budżet Finanse Ceny	<p><u>Kompetencje własne:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – uzgodnienie i zatwierdzenie projektu budżetu lokalnego, – ustalenie wysokości opłat lokalnych (komunalnych, transportowych itp.), – ustalenie zasad wykorzystywania majątku znajdującego się w posiadaniu wspólnoty lokalnej <p><u>Zadania zlecone:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – kontrola spłaty zobowiązań finansowych do budżetu lokalnego, – kontrola cen i taryf, – wspieranie działalności inwestycyjnej na danym terytorium

⁷ I. Пресняков (ред.), *Реформа місцевого самоврядування в Україні*, Київ 2008.

Zarządzanie własnością komunalną	<p><u>Kompetencje własne:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – zarządzanie majątkiem pozostającym w zasobach komunalnych, – ustalenie zasad i kontrola wydatkowania zysków przedsiębiorstw i instytucji komunalnych, – kontrola sprawozdawczości osób kierujących przedsiębiorstwami i instytucjami komunalnymi <p><u>Zadania zlecone:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – opiniowanie i uzgadnianie kandydatur na stanowiska kierownicze przedsiębiorstw państwowych znajdujących się na terenie danej jednostki samorządowej
Gospodarka mieszkaniowo-komunalna Usługi lokalne Transport Łączność	<p><u>Kompetencje własne:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – zarządzanie obiektami komunalnymi, – wsparcie rozwoju budownictwa mieszkaniowego, – organizacja zbierania, wywozu i składowania odpadów i nieczystości, – organizacja lokalnych rynków i jarmarków, – ustalanie tras i rozkładów jazdy transportu lokalnego, – utrzymanie cmentarzy i miejsc pochówku, – wydawanie zezwoleń na rozmieszczenie reklam <p><u>Zadania zlecone:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – kontrola eksploatacji i poziomu obsługi w obiektach komunalnych, – kontrola przestrzegania praw konsumentów, – prowadzenie rejestru zasobów mieszkaniowych i rejestracja innego majątku nieruchomości
Budownictwo	<p><u>Kompetencje własne:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – remont i budowa obiektów komunalnych, – budowa zasobów mieszkaniowych, – wyznaczenie i wykup działek ziemskich przewidzianych planem zagospodarowania pod zabudowę komunalną <p><u>Zadania zlecone:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – odbiór gotowych obiektów do eksploatacji, – kontrola przestrzegania prawa budowlanego
Oświata, ochrona zdrowia, kultura i sport	<p><u>Kompetencje własne:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – zarządzanie szkołami, szpitalami, obiektami sportowymi i sanatoriami, – zagwarantowanie warunków umożliwiających zdobycie pełnego średniego wykształcenia, – zabezpieczenie transportu szkolnego, – organizacja opieki medycznej i usług żywieniowych w szkołach, szpitalach, obiektach sportowych i sanatoriach, – tworzenie warunków dla rozwoju kultury lokalnej <p><u>Zadania zlecone:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – zabezpieczenie dostępu do darmowej oświaty i usług medycznych, – organizacja rejestru dzieci objętych obowiązkiem szkolnym
Kwestie ziemskie, ochrona środowiska naturalnego	<p><u>Kompetencje własne:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – określenie wysokości podatku gruntowego i opłat za wykorzystanie lokalnych zasobów naturalnych, – przygotowywanie planów ochrony środowiska <p><u>Zadania zlecone:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – kontrola przestrzegania ustawodawstwa w zakresie ochrony środowiska, – rejestracja prawa własności ziemskiej, – wyznaczenie miejsc składowania odpadów i nieczystości

Opieka społeczna	<u>Kompetencje własne:</u> – tworzenie dodatkowych funduszy ukierunkowanych na pomoc społeczną, – realizacja ustawowych gwarancji socjalnych przysługujących inwalidom, weteranom i rodzinom poległych żołnierzy <u>Zadania zlecone:</u> – przygotowanie i przyjęcie programów celowych w zakresie poprawy warunków i ochrony pracy, – jednorazowa pomoc dla mieszkańców w przypadku klęski żywiołowej, – organizacja robót lokalnych dla osób zarejestrowanych w urzędach pracy, – rejestracja organizacji pozarządowych i fundacji o charakterze non profit
Obronność	– wsparcie organizacyjne dla poboru wojskowego i poboru do zastępczej służby wojskowej, – udział i wsparcie organizacyjne w przedsięwzięciach obrony cywilnej

Źródło: opracowanie własne na podstawie: „Про місцеве самоврядування в Україні”, <http://www.zakon.rada.gov.ua> [dostęp 2.06.2009]

Władze ukraińskie od wielu lat deklarują chęć realizacji kompleksowej reformy samorządowej. Rozwój samorządności na Ukrainie i decentralizacja państwa to priorytet w programach praktycznie wszystkich sił politycznych w kraju. Niestety ten powszechny consensus w kwestii samorządowej ma charakter pozorny, deklaracyjny. Efektywność wszystkich dotychczasowych reform jest zerowa, a wśród ugrupowań politycznych istnieją znaczące różnice, jeśli chodzi o koncepcje reformy administracyjnej. Na przykład politycy Partii Regionów, mówiąc o decentralizacji państwa i wzmocnieniu samodzielności regionów ukraińskich, często *de facto* optują za federalizacją Ukrainy. Z kolei program Ludowego Ruchu Ukrainy podkreśla konieczność implementacji zasady subsydiarności na najniższym szczeblu i jednocześnie neguje potrzebę tworzenia regionów (obwodów) samorządowych.

W 2005 r. po zmianach politycznych na Ukrainie nowy rząd ponownie podjął próbę przeprowadzenia reformy samorządowej. W tym celu utworzono specjalną grupę roboczą ds. reformy administracyjno-terytorialnej, której kierownictwo objął ówczesny wicepremier Roman Bezsmertny. Projekt reformy przedstawiony przez Bezsmertnego spotkał się jednak z gwałtownym oporem przedstawicieli lokalnych administracji, którzy masowo (zwłaszcza na Ukrainie zachodniej) protestowali przeciwko planowanym zmianom w podziale administracyjnym państwa⁸. Warto przypomnieć, iż ustawy przygotowane przez zespół Bezsmertnego w dużym stopniu wykorzystywały doświadczenia polskiej reformy samorządowej. Dla przeciwników zmian był to zresztą jeden z koronnych argumentów za odrzuceniem projektu, rzekomo nieuwzględniającego w wystarczającym stopniu specyfiki ukraińskiej. Przerażenie wśród elit lokalnych zagrożonych utratą obwodu bądź rejonu budziło również tempo realizacji ewentualnej reformy (całość miała zostać zrealizowana w okresie półtora roku).

W lipcu 2006 r. na mocy rozporządzenia Gabinetu Ministrów Ukrainy zatwierdzono Państwowy program rozwoju regionalnego na okres do roku 2015. Dokument ten przewiduje realizację nie tylko reformy administracyjno-terytorialnej, ale również wsparcie tego procesu poprzez reformę budżetową i podatkową. Wreszcie w maju 2007 r. powołano do życia Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Budownictwa, które od tej pory jest głównym ośrodkiem odpowiedzialnym za

⁸ А. Ткачук (ред.), *Територіальна реформа: вчора, сьогодні, завтра*, Київ 2007, s. 8.

realizację polityki regionalnej w państwie i wprowadzenie reformy administracyjno-samorządowej. Obecnie resort ten firmuje dwa podstawowe dokumenty określające docelowe zmiany w sferze administracyjnej i samorządowej na Ukrainie: Koncepcja reformy ustroju administracyjno-terytorialnego Ukrainy oraz Koncepcja reformy samorządu terytorialnego⁹.

Powyższe projekty przewidują wprowadzenie trójstopniowego systemu samorządowego złożonego z gminy (*зромада*), rejonu (*район*) i regionu (*регіон*). Gmina została tu uznana za podstawowy element ustroju administracyjno-terytorialnego Ukrainy. Z kolei rejon jest jednostką samorządową o znaczeniu subregionalnym, składająca się z gmin i odpowiadającą wytycznym UE – NUTS 3. Pod pojęciem regionu w projekcie ukraiński ustawodawca rozumie obwody i Autonomiczną Republikę Krym. Kijów i Sewastopol pozostają miastami posiadającymi specjalny status. Co istotne, cała reforma ma być realizowana zgodnie z zasadą „z dołu do góry” i powinna rozpocząć się od utworzenia gmin.

W latach 2008–2010 realizowany jest etap przygotowujący podstawy formalno-prawne reformy. W tym okresie przewidziano również szeroko zakrojone konsultacje społeczne projektu. Realne wprowadzenie reformy przewidziane jest na rok 2010 – wówczas mają się odbyć pierwsze wybory do rad gmin. Następnie rady gminne przejmą obowiązki dotychczas działających rad wiejskich i miejskich, a także lokalnych organów władzy wykonawczej. Jednocześnie rejonowe administracje państwowe zostaną poddane reorganizacji. W następnych latach (2011–2014) przewidziane jest wniesienie stosownych zmian do Konstytucji Ukrainy w celu stworzenia ram konstytucyjnych umożliwiających organizację struktur wykonawczych rad rejonowych i obwodowych oraz rozgraniczenie kompetencji tych organów i lokalnej administracji państwowej. Ostatnim etapem proponowanej reformy będą wybory do rad rejonowych i obwodowych oraz utworzenie ich organów wykonawczych.

O ile formuła samorządu terytorialnego na Ukrainie do tej pory nie ulegała znaczącym przeobrażeniom, o tyle w przypadku **systemu wyborczego do organów samorządowych** możemy już mówić o istotnych zmianach. Zgodnie z Konstytucją Ukrainy i ustawą z 6 kwietnia 2004 r.¹⁰ wybory do rad wiejskich i rad osad typu miejskiego organizowane są według ordynacji większościowej w jednomandatowych okręgach wyborczych. Cechą charakterystyczną jest tu bardzo duża liczba rad, do których organizowane są wybory. W roku 2006 na tym szczeblu wybory zostały przeprowadzone do ponad 12 tysięcy rad¹¹.

Natomiast wybory do rad miejskich, rad miast-rejonów, rad rejonowych, rad obwodowych, a także rad w miastach Kijowie i Sewastopolu organizowane są według ordynacji proporcjonalnej w okręgach wielomandatowych z list partyjnych.

⁹ Oba dokumenty są dostępne na stronie: <http://www.minregionbud.gov.ua> [dostęp 8.06.2009].

¹⁰ *Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів*, <http://www.zakon.rada.gov.ua> [dostęp 8.06.2009].

¹¹ А. Лісничий, В. Лісничий, *Вплив місцевих виборів 2006 року на політичну структуру територій*, [w:] М. Пухтинського (ред.), *Проблеми формування добросовісного, належного місцевого врядування: Збірник матеріалів та документів*, Київ 2008, s. 326–332.

Rady wybierane są na okres pięcioletni, natomiast wójtowie i merowie na okres lat czterech. Wybory mają charakter bezpośredni.

Tab. 3. Liczba deputowanych w stosunku do liczby mieszkańców

Liczba mieszkańców w tys.	Liczba deputowanych
1–3	16–26
3–5	20–30
5–20	30–36
20–50	30–46
50–100	36–50
100–250	40–60
250–500	50–76
500–1000	60–90
1000–2000	76–120
Ponad 2000	76–150

Źródło: *Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів*, <http://www.zakon.rada.gov.ua> [dostęp 8.06.2009]

W 2006 r. pierwszy raz w historii niepodległej Ukrainy wybory do rad obwodowych, rejonowych i miejskich zostały zorganizowane w systemie proporcjonalnym. W wyborach tych wzięło udział aż 208 partii i bloków politycznych (czterokrotnie więcej niż w wyborach do Rady Najwyższej Ukrainy, które odbywały się tego samego dnia). Realnie w wyścigu wyborczym liczyły się komitety wyborcze kilkunastu największych sił politycznych o zasięgu ogólnokrajowym. Najwięcej mandatów łącznie zdobyli: Blok Julii Tymoszenko – 23,5%, Partia Regionów – 23,4%, Blok „Nasza Ukraina” – 11%, Socjalistyczna Partia Ukrainy – 7%, Ludowy Blok Łytwyna – 6%, Komunistyczna Partia Ukrainy – 4%, Sojusz Ludowy Nasza Ukraina – 3,7%, Ukraiński Blok Ludowy Kostenki i Pluszcza – 3%, Blok Natalii Witrenko „Ludowa Opozycja” – 2%¹².

Najwięcej emocji budził podział mandatów w radach obwodowych i w radzie miejskiej Kijowa. Tutaj mandaty podzieliły między sobą Partia Regionów i Blok Julii Tymoszenko, a także Sojusz Ludowy Nasza Ukraina. Przy czym widać wyraźną dominację Partii Regionów w radzie donieckiej (120 na 150 mandatów), ługańskiej (120 na 150 mandatów), charkowskiej (83 na 150 mandatów) oraz w Radzie Miasta Sewastopola (45 na 75 mandatów). Blok Julii Tymoszenko wygrał dosyć niespodziewanie wybory do Rady Miasta Kijowa (66 na 120 mandatów), natomiast Sojusz Ludowy Nasza Ukraina największy sukces w wyborach do rad obwodowych odnotował w Iwano-Frankowsku.

Wybory lokalne w 2006 r. doprowadziły do wymiany ok. 80% deputowanych zasiadających w radach wszystkich szczebli, a w co drugim większym ośrodku miejskim w wyniku decyzji wyborczej zmieniła się osoba piastująca stanowisko mera. Większość z nowych deputowanych to osoby nieposiadające żadnego wcześniejszego doświadczenia samorządowego, które na dodatek reprezentują nie tyle lokalnych wyborców, co partie polityczne wystawiające swoje listy w wyborach

¹² Ibidem, s. 328.

samorządowych. Krytycy ordynacji proporcjonalnej mówią wprost, iż formuła ta doprowadziła do skrajnego upartyjnięcia działalności rad wszystkich szczebli.

Tab. 4. Liczba mandatów w Radzie Najwyższej ARK, radach obwodowych i radach miejskich Kijowa i Sewastopola

Łącznie	2827
Partia Regionów	779
Blok Julii Tymoszenko	779
Ludowy Sojusz Nasza Ukraina	480
Socjalistyczna Partia Ukrainy	182
Ludowy Blok W. Lytwyna	132
Komunistyczna Partia Ukrainy	106
Blok N. Witrynko	99
Blok Kostenki i Pluszcza	60
PORA – PRIP	29
Blok Czerniowieckiego	21
Pozostałe ugrupowania łącznie	160

Źródło: opracowanie własne na podstawie: „Вісник Центральної виборчої комісії” 2006, nr 3(4)

Status deputowanych do rad samorządowych na Ukrainie określa Ustawa o samorządzie terytorialnym Ukrainy oraz Ustawa o statusie deputowanych rad lokalnych z 11 lipca 2002 r.¹³ Zgodnie z zapisami ustawowymi deputowany jest przedstawicielem interesów zbiorowości terytorialnej. Sprawując swój mandat, może jednocześnie być zatrudniony na innym stanowisku służbowym lub też prowadzić własną działalność gospodarczą. Zabronione jest łączenie stanowisk w strukturach wykonawczych rady z pracą poza samorządem, także w przypadku gdy zajęcie to ma charakter non profit. Do obowiązków deputowanego na Ukrainie należy: podtrzymywanie kontaktu z wyborcami danej zbiorowości lokalnej, informowanie wyborców na temat działań podejmowanych przez radę i organy samorządu terytorialnego nie rzadziej niż raz na pół roku, udział w konsultacjach społecznych, w ramach których są omawiane problemy odnoszące się do okręgu wyborczego deputowanego, analiza opinii społecznej i potrzeb zbiorowości lokalnej, ustalenie dni, godzin i miejsca, w którym będą przyjmowani wyborcy, przyjmowanie wyborców (nie rzadziej niż raz w miesiącu).

Deputowany do rady lokalnej ma prawo: oficjalnie reprezentować wyborców ze swojego okręgu wyborczego oraz interesy społeczności lokalnej, brać udział w posiedzeniach innych rad lokalnych oraz ich organów w granicach terytorium własnego okręgu wyborczego (głos doradczy), zgłaszać do instytucji i organizacji, osób urzędowych i organów porządkowych oraz kontrolnych problemy odnoszące się do sfery interesów wyborców i wymagać ich rozwiązania, dostępu do środków masowego przekazu (komunalnej własności) w celu przedstawienia efektów swojej działalności samorządowej.

Organami wykonawczymi rad wiejskich, rad osad typu miejskiego, rad miejskich i rejonowych są komitety wykonawcze i wchodzące w ich skład wydziały

¹³ *Про статус депутатів місцевих рад*, <http://www.zakon.rada.kiev.ua> [dostęp 8.06.2009].

oraz zarządy. Rady mogą powoływać do życia również inne organy wykonawcze. W radach wiejskich, które reprezentują społeczność lokalną liczącą mniej niż 500 mieszkańców, decyzją rady można odstąpić od tworzenia organu wykonawczego. W takim przypadku funkcje takiego organu przejmują jednoosobowo wójt. Ukraińska ustawa samorządowa wskazuje, iż samorząd lokalny na Ukrainie działa na podstawie zasady organizacyjnej, prawnej i finansowej autonomii. W rzeczywistości jednak rady wszystkich szczebli są zobowiązane do uzgadniania z Ministerstwem Finansów struktury i liczebności aparatu rad, kosztorysów ustalających liczbę etatów i zakres wydatków na utrzymanie pracowników samorządowych.

Status pracowników samorządowych określa przyjęta w dniu 4 lipca 2001 roku. Ustawa o służbie w organach samorządu terytorialnego¹⁴. W momencie przyjęcia ustawy pracownicy i specjaliści zatrudnieni w strukturach samorządowych na Ukrainie zyskali status osób urzędowych. Ponieważ wcześniej status pracowników samorządowych był wyznaczany przez akty normatywne regulujące działalność służby państwowej, w nowej ustawie utrzymano dotychczasowe kategorie stanowisk i rang urzędniczych.

W ostatnich latach liczba osób zatrudnionych w jednostkach samorządowych rośnie bardzo szybko. W 2008 r. osiągnęła poziom ok. 99 tys., co stanowi ok. 30% wszystkich urzędników zatrudnionych na Ukrainie. Wzrost ten jest spowodowany nie tylko potrzebami instytucjonalno-kompetencyjnymi, ale również wynika z postrzegania samorządu jako okazji politycznej. Ogólnie liczba pracowników samorządowych na Ukrainie, nawet przy uwzględnieniu kadry zatrudnionej w lokalnych administracjach państwowych, nie przekracza 53% ogólnej liczby osób zatrudnionych w administracji publicznej na Ukrainie, co dobitnie unaocznia realny poziom ukraińskiej decentralizacji¹⁵. Rozwój zasobów kadrowych na poziomie samorządu terytorialnego utrudnia zarówno nadmierne upartyjnienie organów samorządowych, jak i niski poziom oficjalnych uposażeń.

W badaniu przeprowadzonym przez Centrum im. Razumkowa na przełomie lutego i marca 2009 r. prawie 63% ankietowanych stwierdziło, iż nie ma żadnego wpływu na władzę lokalną. Zaledwie 0,3% ankietowanych uznało swój wpływ za znaczący. W tym samym badaniu zapytano również obywateli Ukrainy o to, czy popierają działania władz lokalnych. Ponad 44% nie popiera w ogóle żadnych działań ukraińskiego samorządu, 38,6% popiera wybrane inicjatywy władz lokalnych, a o swym pełnym poparciu dla władzy lokalnej na Ukrainie może mówić nieco ponad 6% mieszkańców tego kraju. Co istotne, w latach 2006–2009 poparcie dla działalności ukraińskich władz lokalnych systematycznie spada (z ponad 13% w 2006 r. do nieco ponad 6% w roku 2009), jednocześnie rośnie odsetek osób skrajnie negatywnie oceniających działalność samorządu ukraińskiego¹⁶.

W przypadku Ukrainy trudno mówić o jakiegokolwiek szerszej **partycypacji obywatelskiej w jednostkach samorządu terytorialnego**. Na gruncie ustawowym (art. 9 Ustawa o samorządzie terytorialnym Ukrainy) społeczność lokalna

¹⁴ Про службу в органах місцевого самоврядування, <http://www.zakon.rada.gov.ua> [dostęp 2.06.2009].

¹⁵ В. Жук, *Напрями розвитку та зміцнення управлінського потенціалу місцевих органів влади*, <http://www.niss.gov.ua/Monitor/Jul08/01.htm> [dostęp 10.06.2009].

¹⁶ http://www.uceps.org/ukr/socpolls.php?cat_id=158 [dostęp 10.06.2009].

dysponuje prawem zgłoszenia inicjatywy na forum rady i tym samym rozpatrzenia wszelkich kwestii odnoszących się do kompetencji organów samorządu terytorialnego. Niestety ustawa nie określa, w jaki sposób taka lokalna inicjatywa może być zgłaszana do rozpatrzenia przez radę. Uregulowanie tej kwestii zależy obecnie od organów przedstawicielskich danego samorządu terytorialnego. Te zaś z reguły niechętnie wprowadzają jasne procedury umożliwiające włączenie społeczności lokalnej w proces rozwiązywania problemów danej zbiorowości lokalnej. Przeważająca część rad samorządowych do dziś nie przyjęła statutów uwzględniających możliwość inicjatywy lokalnej¹⁷. Obecne statuty różnią się w znaczny sposób, nie istnieje bowiem żaden uniwersalny (ustawowy) wzorzec statutu. Dlatego na przykład lista podmiotów mających prawo zgłosić inicjatywę lokalną jest w każdym dokumencie tego typu inna. Przyjęte do tej pory statuty różnią się również, jeśli wziąć pod uwagę procedurę zbierania podpisów, wzorce dokumentów, a nawet obowiązek implementacji decyzji przyjętych przez społeczność lokalną.

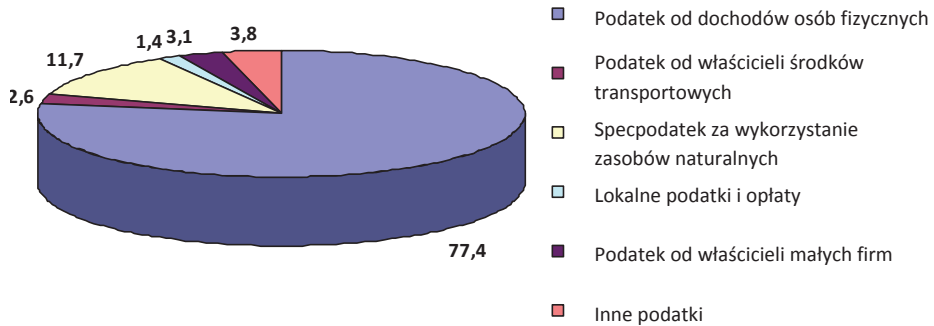
Zgodnie z Konstytucją Ukrainy i Ustawą o referendum ogólnoukraińskim i referendum lokalnym społeczność lokalna ma prawo rozstrzygnąć żywotne dla siebie kwestie na drodze referendum. Niestety także referendum samorządowe nie jest na Ukrainie efektywnym mechanizmem zwiększającym wpływ mieszkańców na sprawy lokalne. W większości przypadków niejasność regulacji prawnych, a także niska samoświadomość społeczności lokalnej umożliwia władzy samorządowej wstrzymanie projektu już na etapie rejestracji grupy inicjatywnej zbierającej podpisy. Partycypację obywatelską w jednostkach samorządu terytorialnego skutecznie ogranicza również niski poziom transparentności władz samorządowych na Ukrainie. Większość rad nie wypracowała jakichkolwiek mechanizmów współpracy z mediami, nie prowadzi żadnej realnej polityki informacyjnej. Lokalne konsultacje społeczne (ustawowo organizowane co najmniej raz w roku) mają charakter czysto formalny i spełniają funkcję legalizującą wcześniejsze decyzje organów samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 142 Konstytucji Ukrainy **podstawę materialną i finansową samorządu terytorialnego** stanowi: majątek ruchomy i nieruchomy, dochody budżetów lokalnych, inne środki, ziemia, zasoby naturalne (pozostające w dyspozycji danej zbiorowości terytorialnej), obiekty własności wspólnotowej (pozostające pod zarządem rad obwodowych i rejonowych). Współcześnie budżety lokalne na Ukrainie konstruowane są z uwzględnieniem dochodów z trzech podstawowych źródeł: środków przekazywanych z budżetu centralnego, lokalnych podatków i opłat, transferów międzybudżetowych. Z tego dochody własne stanowią między 3% a 10% wszystkich wpływów, co znacząco ogranicza samodzielność finansową i decyzyjną ukraińskich organów samorządowych. Dodatkowo na Ukrainie nie funkcjonuje podatek od nieruchomości, który mógłby stanowić istotne wsparcie budżetów lokalnych.

Wysokość środków z budżetu centralnego przeznaczanych na finansowanie zadań przekazanych organom samorządu terytorialnego corocznie ustala Rada Najwyższa Ukrainy. Kwota ta znacząco odbiega zarówno od bieżących potrzeb samorządu, jak i zakresu zadań zleconych. Mimo iż w małych miejscowościach i na wsi

¹⁷ М. Лациба, *Оцінка стану залучення громадян до прийняття рішень та інформаційна відкритість влади*, б.м.в. 2008, s. 17.

żyje dziś ponad 60% obywateli Ukrainy, ośrodki te są wciąż lekceważone w procesie budżetowym. Budżety miast obwodowych są z zasady prawie trzykrotnie wyższe od budżetów rejonowych.



Wykres 1. Struktura wpływów podatkowych na poziomie lokalnych budżetów na Ukrainie w roku 2008

Źródło: *Щомісячний моніторинг основних бюджетних індикаторів України станом на 01.01.2009*, ІБСЕД, 2009, s. 14

Na przykład w obwodzie odeskim istnieje 439 budżetów rad wiejskich. Wśród nich ponad 70% to budżety zamykające się w kwocie od 100 do 500 tys. UAH, około 16% budżetów osiąga poziom między 500 tys. a 1 mln UAH. Tylko 6% z nich dysponuje budżetem większym niż 1 mln UAH¹⁸.

Wydatki na realizację zadań zleconych w większości przypadków na Ukrainie stanowią do 90% łącznych wydatków budżetu lokalnego. W efekcie samorząd ukraiński przekształca się w organ realizujący wyłącznie jedno zadanie – wypłatę pensji dla pracowników instytucji budżetowych. Często środki otrzymane z budżetu centralnego nie pozwalają nawet na pełną realizację wyłącznie tej funkcji.

Na Ukrainie funkcjonuje system dotacji mających docelowo wyrównywać różnice w poziomie finansowania jednostek samorządowych. Środki te są przekazywane z budżetu centralnego i dzielone do poziomu budżetu rejonowego. Ewentualny dalszy rozdział dotacji zależy od lokalnej administracji państwowej i planu przyjętego przez daną radę rejonową.

Ukraina jest krajem bardzo zróżnicowanym nie tylko w wymiarze społeczno-politycznym, ale również pod względem rozwoju społeczno-gospodarczego. Specyfika powyższa wpływa mocno na **regionalną i lokalną dyferencjację poszczególnych jednostek administracyjnych** (obwodów, miast i rejonów). Do grona samorządów cieszących się względną stabilnością ekonomiczną należą na Ukrainie miasta powyżej 500 tys. mieszkańców, a także miasta portowe oraz miejscowości powiązane z dużymi przedsiębiorstwami o orientacji eksportowej, dużymi stacjami kolejowymi i elektrowniami atomowymi.

Co istotne, w ostatnich kilku latach mamy do czynienia ze zjawiskiem narastania różnic społecznych i gospodarczych pomiędzy poszczególnymi regionami

¹⁸ С. Гриневецький, *Парадокси місцевого самоврядування*, „Дзеркало тижня” 7-13 жовтня 2006, nr 38 (617).

i ośrodkami miejskimi. W efekcie wysokość produktu regionalnego *per capita* w Kijowie jest sześciokrotnie wyższa od średniej ogólnoukraińskiej. Dla porównania, w jednym z najbiedniejszych obwodów na Ukrainie – czernihowskim, wskaźnik ten nie osiąga nawet 50% średniej krajowej. W gronie ukraińskich liderów regionalnych obok Kijowa można wskazać także obwód doniecki, dniepropietrowski, połtawski i zaporoski. Charakterystyczne jest również i to, że za wyjątkiem Kijowa obwody te opierały swój potencjał głównie na rosnącej sprzedaży surowców (produkcja metalurgiczna i elektroenergetyczna). Na przykład w strukturze produkcji przemysłowej obwodu donieckiego i dniepropietrowskiego aż 45% zajmuje przemysł metalurgiczny¹⁹.

Niekwestionowanym liderem na mapie administracyjnej Ukrainy (finanse samorządowe, projekty prorozwojowe, zarobki kadry urzędniczej) jest stolica państwa. Aż 25% wszystkich inwestycji zagranicznych trafiło właśnie do Kijowa. Samorząd kijowski (mer i rada) cieszy się na Ukrainie największą realną niezależnością i to mimo że w przypadku ukraińskiej stolicy mamy do czynienia niemalże z permanentną rywalizacją (konfliktem) na linii samorząd – Gabinet Ministrów Ukrainy. Według komentatorów ukraińskich potencjał Kijowa jest dziś na tyle duży, iż pozwala miastu na otwartą rywalizację z całym systemem władzy wykonawczej na Ukrainie²⁰.

Na mapie samorządowej Ukrainy interesującym przykładem **samorządu mniejszości** (w publicystyce ukraińskiej używa się terminu „samorząd ludowy”) jest organ przedstawicielski Tatarów krymskich – Kurułtaj. Organ ten podejmuje decyzje odnoszące się do wszystkich istotnych kwestii życia społeczno-politycznego, ekonomicznego i kulturalnego Tatarów krymskich. Kurułtaj składa się z 250 delegatów wybieranych przez mniejszość tatarską na okres 5 lat. Jedną z podstawowych prerogatyw Kurułtaju jest obowiązek zatwierdzenia statutu Medżilisu Tatarów krymskich (jego struktury instytucjonalnej i kierownictwa). Medżilis jest organem wykonawczym Kurułtaju wybieranym na okres 5 lat i składającym się z 33 osób. Pomiędzy sesjami Kurułtaju (organ zbiera się mniej więcej raz do roku) Medżilis jest jedynym oficjalnym organem przedstawicielskim Tatarów krymskich²¹. Ukraińskie prawodawstwo nie przewiduje możliwości istnienia organów samorządu ludowego (samorządu mniejszości), co znacznie komplikuje działalność Medżilisu i Kurułtaju. Tatarzy, legitymizując swój samorząd, posiłkują się dekretem prezydenckim z maja 1999 r. O radzie przedstawicielskiej Tatarów krymskich.

Bibliografia

Пухтинського М. (ред.), *Проблеми формування добросовісного, належного місцевого врядування: Збірник матеріалів та документів*, Київ 2008.

¹⁹ Л.Ю. Возна, *Основні суперечності та перспективи використання соціально економічного потенціалу регіонів України*, „Стратегічні пріоритети” 2009, nr 1(10), s. 168.

²⁰ В.Є. Воротіна (ред.), *Влада в Києві: від конфліктності до балансу повноважень*, Київ 2008.

²¹ Ю. Тищенко, Р. Халілов, М. Капустін, *Суспільно-політичні процеси в АР Крим основні тенденції*, Київ 2008, s. 39–40.

Воротіна В.Є. (ред.), *Влада в Києві: від конфліктності до балансу повноважень*, Київ 2008.

Євграфов П.Б., *Конституція України: коментар змін (2004-2007). Теоретичні та практичні аспекти*, Київ 2007.

Скороход О.П., *Досвід місцевого самоврядування Франції та Польщі: здобутки та застереження для України, „Стратегічні пріоритети” 2008, nr 4(9).*

Ткачук А. (ред.), *Територіальна реформа: вчора, сьогодні, завтра*, Київ 2007.

Ткачук А., Ткачук Р., Ганущак Ю., *З історії реформ адміністративно-територіального устрою України*, Київ 2009.

Ukraine

Abstract

The territorial structure of Ukraine is based on the principles of unity and indivisibility of the state territory, the combination of centralisation and decentralisation in the exercise of state power. The system of the administrative and territorial structure of Ukraine is composed of the Autonomous Republic of Crimea, oblasts, districts, cities, city districts, settlements and villages. Ukraine's current administrative system is typified by a high level of centralization of functions and concentration of resources at the county and oblast levels. In addition, there is an enormous gap in the economic and demographic profiles of communities and counties. The current situation actually hampers the development of proper local government in villages, towns and county-level cities. According to the Constitution, there are two centres of power at oblast and county levels: an appointed state administration and an elected council. A slew of conflicts between the state government and local governments are written into legislation. Local government legislation also fails to clearly divide powers, duties and responsibilities among different levels of local government – communities, counties and oblasts. State and local budget policy makes local development impossible today. Most communities do not even have development budgets, and all resources are directed at covering day-to-day needs. One major factor underlying current problems in local government in Ukraine is also the lack of professionals, especially in local governments. Proportional elections to municipal and oblast councils have led to a situation where these bodies often represent party interests, but not the interests of their electorates.