

RAFAŁ CZACHOR

Uczelnia Jana Wyżykowskiego w Polkowicach

## WYZWANIA REFORMY SAMORZĄDOWEJ I PROCESU DECENTRALIZACJI NA UKRAINIE PO 1991 ROKU

### **Local self-government reform and decentralization: challenges for Ukraine after 1991**

SŁOWA KLUCZOWE: samorząd terytorialny, decentralizacja, demokratyzacja, Ukraina

KEYWORDS: local self-government reform, decentralization, democratization, Ukraine

ABSTRACT: Local self-government reforms were one of most important elements of political transformations in the post-communist countries. Currently Ukrainian authorities pay much attention to this problem, however all previous attempts of reforms were insufficient. The paper deals with theoretical aspects of local self-government models in a functional approach and discusses challenges that Ukraine will face during the reform. The author concludes that despite of positive tendencies of the reform, it brings serious threats to Ukrainian statehood.

Ukraina jest przykładem państwa postradzieckiego, którego system polityczny w mijającym ćwierćwieczu dokonał głębokiej zmiany, cechując się mobilizującymi szerokie masy społeczne wstrząsami – kryzysami legitymacji władzy. Na obecnym etapie rozwoju państwa ukraińskiego ważnym zagadnieniem pozostaje reforma modelu samorządu lokalnego oraz decentralizacja władzy. Świadczy o tym rosnąca liczba publikacji, głównie ekonomistów i konstytucjonalistów, prowadzących badania zarówno w ujęciu porównawczym, jak i pożądanym kierunków zmian. Będąca obecnie w toku reforma samorządowa na Ukrainie uwarunkowana jest zjawiskami w polityce wewnętrznej państwa oraz wpływem środowiska międzynarodowego. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie teoretycznych uwag na temat istniejących wariantów ustroju samorządu lokalnego w ujęciu systemowo-funkcjonalnym oraz odniesienie ich do wyzwań stojących przed Ukrainą w związku z trwającą reformą. Artykuł składa się z dwóch zasadniczych części: 1) określenia istoty samorządu lokalnego w jednym z najczęściej używanych na gruncie politologii paradygmacie systemowo-funkcjonalnym i charakterystyki możliwych modeli relacji pomiędzy władzą centralną a zorganizowanymi wspólnotami lokalnymi (w artykule wymieniane określanymi jako „peryferie” wobec państwowego „centrum”) oraz 2) analizy

procesu ewolucji i zakresu współczesnej reformy samorządowej na Ukrainie, w tym dyskusji związanych z nią szans i zagrożeń. Artykuł powstał na podstawie dostępnej literatury przedmiotu, wyników przeprowadzonej w kwietniu w 2015 roku wizyty studyjnej na Ukrainie oraz rozmów z ekspertami.

## Samorząd lokalny w ujęciu systemowo-funkcjonalnym

Zagadnienie samorządności, choć będące przedmiotem licznych studiów naukowych i praktyką życia publicznego wielu społeczeństw, wciąż pozostaje różnie definiowane. Samorząd z reguły sprowadzany jest do rządu samym sobą, w wymiarze wyodrębnionej wspólnoty o charakterze terytorialnym, zawodowym itp. W tym wypadku oznacza pewną niezależność danej wspólnoty od scentralizowanych struktur państwowych oraz partycypację w rozwiązywaniu problemów jej dotyczących (Barański 2007, 8; Gąciarz 2004, 60). W świetle prawa samorząd terytorialny to „forma samorządu o przymusowym charakterze członkostwa, obejmująca wszystkie osoby zamieszkałe na terenie określonej jednostki podziału terytorialnego państwa, polegająca na niezależnym od administracji rządowej zarządzaniu własnymi sprawami społeczności lokalnej” (Banaszak 2007, 493) Przyjęta przez Radę Europy w 1985 roku *Europejska Karta Samorządu Lokalnego* definiuje samorząd lokalny jako „prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców” (*Europejska*).

Współcześnie wskazuje się, że samorząd odgrywa kluczową rolę w procesie decentralizacji państwa (Bukowski/Jędrzejewski/Rączka, 2005, 27; Dębski 2014, 27). Decentralizacja i dekoncentracja władzy odbywa się poprzez rozłożenie kompetencji na różne podmioty w pionowym układzie struktury terytorialnej państwa, a władzę publiczną sprawują ogniwa różnych szczebli (Lutrzykowski 2006, 91). Proces tegoż „rozkładu” przebiegał w różnych państwach odmiennie, co uwarunkowane jest czynnikami natury obiektywnej: specyfiką geograficzną, historyczną, kulturową, w tym tradycją organizacji społeczno-politycznej. W literaturze naukowej istnieje kilka typologii państwowych tradycji samorządności zasadniczo opierających się na trzech kryteriach: zadań i kompetencji, prawa do postępowania według własnego uznania i dostępu do funkcjonujących ram formalno-prawnych, wytyczanych przez władze centralne (Rajca 2010, 15–17).

Idea samorządu terytorialnego materializuje się jako: a) jedna z podstaw ustroju państwa demokratycznego, gdzie część kompetencji suwerena jest realizowana poprzez organy wyłączone ze struktury państwowej władzy centralnej; b) specyficzna forma realizacji władzy suwerena (narodu) w drodze samostanowienia danej wspólnoty lokalnej w ramach określonych ustawami; c) system stosunków społecznych, związanych z realizacją posiadanego prawa do decydowania w kwestiach dotyczących

danej wspólnoty, mechanizm politycznej organizacji społeczności lokalnej. Atrybutem wspólnot jest – wynikająca ze świadomości woli działania, posiadania pewnej autonomii w wyborze działań oraz mocy sprawczej – podmiotowość polityczna. Oznacza to, że wspólnoty lokalne charakteryzują się statusem podmiotu politycznego (aktora politycznego), współuczestnicząc w określonym stopniu w podejmowaniu wiążących decyzji publicznych (Jabłoński 2006, 167; Antoszewski 2014, 115).

W świetle powyższego relacje pomiędzy władzą centralną a peryferiami, a więc wspólnotami lokalnymi, mogą być analizowane w kategoriach relacji autonomicznych aktorów dążących do maksymalizacji korzyści, np. zgodnie z teorią racjonalnego wyboru lub w paradygmacie neoinstytucjonalnym. Do przyjmowania takiej perspektywy badawczej, a więc traktowania jednostek administracyjno-terytorialnych w ich relacji z centrum państwa jako jego peryferyjnych subpodmiotów, ale jednocześnie autonomicznych subsystemów politycznych, zachęca model systemu politycznego rozwinęty przez D. Eastona (sam Easton nie negował możliwości stosowania tego podejścia do analizy na różnych szczeblach organizacji społecznej) (Cockburn 1977; Туповский 2007, 20). Dla badacza systemów politycznych, a więc koncepcji *sui generis* abstrakcyjnej, ich granice mają miejsce w przestrzeni politycznej, są – w odróżnieniu od granic fizycznych jednostek administracyjno-terytorialnych – nieliniowe. Jednak przy upraszczającym założeniu, że jednostki administracyjno-terytorialne są funkcjonalnymi odpowiednikami systemu politycznego państwa w mniejszej skali, można zakładać, że powinny one charakteryzować się wszystkimi cechami systemu, a głównie być w stanie zapewnić sobie funkcjonalność i homeostazę.

W ujęciu funkcjonalnym istota sprawnego modelu samorządu opiera się na równowadze relacji, przy ich jednoczesnej asymetrii, pomiędzy centrum a peryferiami w procesie sprawowania władzy (czyli alokacji zasobów materialnych, organizacyjnych, symbolicznych). Równowaga ta jest dynamiczną relacją uzależnioną od interesów centrum i peryferii. Jej naruszenie może mieć bardzo istotne konsekwencje dla przetrwania państwa, które związane są z pojawieniem się jego dysfunkcyjności. W związku z tym możliwe są następujące scenariusze niesprawności państwa: a) państwo precentralizowane (Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich); b) państwo zbyt zdecentralizowane (Mikronezja, Nigeria); c) państwo upadłe, *failed state* (Somalia, Republika Środkowoafrykańska).

Sprawny model samorządu lokalnego, a więc w istocie model relacji centrum-peryferie, uwarunkowany jest dwoma rodzajami czynników. Pierwszą grupę tworzą uwarunkowania strukturalne, w tym charakter hierarchicznej struktury jednostek administracyjno-terytorialnych (federalizm/unitarność, liczba poziomów jednostek administracyjno-terytorialnych), ich typ i granice. Drugą grupę stanowią uwarunkowania funkcjonalne, komunikacyjne (w rozumieniu zaproponowanym przez K. Deutscha): zarówno istnienie kanałów komunikacji horyzontalnej i wertykalnej w danej wspólnocie, jak i w ogóle istnienie rzeczywistej wspólnoty o cechach funkcjonalnych.

O ile władza centralna ma charakter władzy najwyższej i suwerennej, to samorząd terytorialny ma niższy status: funkcjonuje w ramach wyznaczanych przez władzę centralną i jest przez nią kontrolowany w zakresie realizacji posiadanych kompetencji. Ponadto na władzy centralnej spoczywa obowiązek ochrony, udzielania gwarancji i wspierania działalności organów samorządowych. Samorząd terytorialny posiada ograniczony zakres kompetencji, co wynika z ich podziału pomiędzy organy władzy państwowej: centralnej i terenowej oraz samorząd. Z reguły kwestie będące przedmiotem zainteresowania samorządu terytorialnego sprowadzają się do zarządzania sprawami i gospodarowania majątkiem lokalnym, rozwiązywania problemów związanych z codziennym życiem wspólnoty. Oznacza to, że peryferie nie dążą do równoprawnych relacji z centrum, bowiem oznaczałoby to rozpad państwa, lecz do realizacji własnych interesów w istniejących ramach ustrojowych. Z reguły dominuje wspólnota interesów, a nie ich przeciwstawność, choć odwołanie do kategorii siły – podstawowej dla charakterystyki stosunków między podmiotami państwowymi – umożliwia wyróżnienie czterech modeli relacji centrum-peryferie (a więc modeli samorządu terytorialnego). Siła jest tu rozumiana jako potencjał wzajemnego oddziaływania, zakres prerogatyw, stopień kontroli centrum nad peryferiami i stopień autonomii peryferii, niezależności (w tym politycznej i gospodarczej) od centrum. Siła peryferii w ramach jednego państwa (jednego systemu politycznego) również może się różnić i być uzależniona od położenia geograficznego poszczególnych jednostek, wielkości terytorium, liczby zaludnienia, poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego i innych czynników.

Model pierwszy to model „silne centrum – słabe peryferie”. Właściwy jest państwu scentralizowanemu o strukturze unitarnej, w których samorządność jest ograniczona instytucjonalnie. Model drugi: „silne centrum – silne peryferie”. Jest to najbardziej stabilny, efektywny model asymetrycznej równowagi relacji, w którym artykułowane, agregowane i zaspokajane są potrzeby obu stron. Model trzeci: „słabe centrum – silne peryferie”. Jest to model niestabilny, zaś źródłem zagrożenia dla jego przetrwania jest dysfunkcjonalność centrum. Model czwarty: „słabe centrum – słabe peryferie”. Z reguły istnieje wobec braku jakiegokolwiek alternatywy, może prowadzić do rozpadu państwa w związku z niesprawnością instytucji władzy na poziomie centralnym i lokalnym.

## **Ewolucja modelu samorządu lokalnego na Ukrainie po 1991 roku**

Początki obecnego modelu samorządu lokalnego na Ukrainie związane są z ustawą Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej *O terenowych radach deputowanych ludowych* z 7 grudnia 1990 roku. Zgodnie z nią system samorządów lokalnych miał obejmować terenowe organy prawodawcze oraz wykonawcze: rady deputowanych

ludowych oraz komitety wykonawcze na wszystkich trzech szczeblach jednostek administracyjno-terytorialnych: w obwodach, rejonach (powiatach) i gminach (*Промісесі*). Ten krótki, bo trwający do 1992 roku, okres cechował się podjętą przez ustawodawcę próbą nałożenia na organy samorządu obowiązków realizacji funkcji bezpośrednio im należących oraz funkcji organów państwowych (Нікончук 2011, 49). Wprowadzenie do systemu organów państwowych instytucji prezydenta w końcu 1991 roku, po ogłoszeniu przez Ukrainę niepodległości, wpłynęło na proces kształtowania się samorządu lokalnego. W marcu 1992 roku przyjęto ustawę *O przedstawicielach prezydenta Ukrainy*, która stała się prawnym fundamentem powołania struktur tzw. pionu prezydenckiego (*Про Представника*). Na jej mocy terenowe organy wykonawcze na poziomie obwodów i powiatów stały się częścią podległych prezydentowi organów egzekutywy. Szefowie komitetów wykonawczych, wyznaczani przez prezydenta jego przedstawiciele, stali się reprezentantami władzy państwowej w terenie (na szczeblu obwodów zwyczajowo nazywani gubernatorami). Tym samym rady deputowanych, jako samorządowe ciała prawodawcze, pozbawione zostały podległych sobie organów wykonawczych.

W lutym i czerwcu 1994 roku przyjęto akty prawne prowadzące do odejścia od dominacji organów władzy centralnej w zarządzaniu lokalnym. Zlikwidowano instytucję przedstawicieli prezydenta, co przyczyniło się do podjęcia dalszych prac nad modelem samorządu terytorialnego. Proces petryfikacji systemu, w którym rady wszystkich szczebli posiadały kontrolę nad lokalną egzekutywą, realizowaną poprzez skupienie kompetencji przewodniczącego obu ciał w rękach wybieralnego przewodniczącego rady, można ocenić za właściwy krok zarówno ku wytworzeniu się podmiotowości politycznej lokalnych wspólnot (choć obciążonych postradziecką kulturą polityczną), jak i jego efektywności.

W czerwcu 1995, w toku trwającego procesu konstytucjonalizacji ustroju Ukrainy, podpisana została umowa konstytucyjna regulująca także zagadnienia samorządności lokalnej (*Конституційний*). Była ona kompromisem pomiędzy zwolennikami silnej, zcentralizowanej władzy prezydenckiej a zwolennikami rozproszonego modelu władzy, w którym większą rolę nadano by wspólnotom lokalnym. Pod naciskami rządzącego od 1994 roku prezydenta Ł. Kuczmy, kształtującego silną władzę prezydencką, przywrócono instytucję przedstawicieli prezydenta, odtwarzając model władzy z 1992 roku, a tym samym degradując znaczenie instytucji samorządu lokalnego. Przywrócono państwowe administracje terytorialne, które utrzymały hierarchiczną zależność i podległość głowie państwa, i zlikwidowano tym samym samorządowe komitety wykonawcze. Zmiany te były krytykowane przez niektórych specjalistów za odstąpienie od dotychczasowych osiągnięć i regres na polu demokratyzacji państwa (Łazor 2010, 132).

W materii samorządu terytorialnego przyjęta w czerwcu 1996 roku konstytucja Ukrainy potwierdziła i zagwarantowała jego istnienie i ochronę (art. 7) oraz obowiązujące do tej pory regulacje w rozdziale XI (*Konstytucja*). Samorząd zdefiniowano

jako „prawo zbiorowości (hromady) terytorialnej – mieszkańców wsi lub dobrowolnie zjednoczonej w wiejską zbiorowość mieszkańców kilku wsi, osiedla czy miasta – do samodzielnego rozstrzygania spraw o znaczeniu lokalnym” (art. 140). Zakładano łączenie przez przewodniczących rad obwodowych i powiatowych przynależących im funkcji z kompetencjami szefa jej komitetu wykonawczego (art. 141). Ustawa przewidywała wprowadzenie majątku komunalnego oraz przekazanie na własność samorządom ziemi, surowców naturalnych, które wraz z dochodami lokalnymi miały tworzyć podstawę materialną i finansową samorządów (art. 142–143).

Kompleksowo zagadnienie funkcjonowania samorządu uregulowała ustawa *O samorządzie lokalnym* z maja 1997 roku (*Про місцеве*). Wprowadzony został tym samym nowy model samorządu, jednak należałoby raczej mówić o ewolucji i kontynuacji istniejących rozwiązań w nowych ramach prawnych niż o jakościowej zmianie. Przyniosła ona definicję podmiotowości samorządu w postaci nie jego organów, lecz wspólnoty mieszkańców. Wspólnoty zyskały prawo przyjmowania własnych statutów. Ustawa wprowadziła rozdzielenie funkcji przewodniczącego obwodowej i powiatowej rady oraz przewodniczącego aparatu wykonawczego. Po raz pierwszy w ustawodawstwie ukraińskim pojawiła się zasada subsydiarności.

Ustawa z 1997 roku nadała wybieralnym radom wszystkich szczebli prawo tworzenia podległych sobie organów wykonawczych. W praktyce instytucje samorządu funkcjonują wyłącznie na najniższym szczeblu, bowiem w obwodach i powiatach ograniczają się jedynie do istnienia wybieralnych rad. Nie posiadają one podległych sobie organów wykonawczych. Egzekutywę na najwyższym i średnim szczeblu stanowią podporządkowane prezydentowi i przez niego powoływane w drodze dekretu terenowe administracje państwowe. Formalnie rady kontrolują działalność terenowych administracji państwowych, jednakże możliwość wyrażenia wotum nieufności wobec niej przez daną radę jest dość utrudniona (poprzez wymóg kwalifikowanej większości 2/3 członków rady). Jedynie w miastach funkcjonują samorządy z merem jako wybieralnym szefem egzekutywy.

W kolejnych latach model samorządu pozostał zasadniczo niezmienny, aczkolwiek w przekonaniu polityków narastała potrzeba kompleksowej reformy. Plany takie, choć niezrealizowane, pojawiły się w okresie rządów W. Juszczenki. Także w 2012 roku, przy ówczesnym prezydencie W. Janukowyczu, powołano zespół przygotowujący reformę samorządu, która zakładała konsolidację rozdrobnionych jednostek administracyjno-terytorialnych oraz uszczegółowienie kompetencji samorządów, zwiększenie uprawnień wykonawczych oraz posiadanych środków finansowych (*Концепція*). Wypracowana wówczas koncepcja nie została wdrożona, bowiem – podobnie jak w okresie rządów „pomarańczowych” – nie były nią zainteresowane dążące do centralizacji mechanizmów rządzenia szerokie elity władzy, w tym otoczenie Janukowycza (Iwański/Żochowski 2013, 1).

Do tej pory nieuregulowany pozostaje szereg istotnych kwestii dotyczących funkcjonalnego aspektu ukraińskiej samorządności. Mimo że w 1997 roku Ukraina

ratyfikowała *Europejską Kartę Samorządu Lokalnego*, nie doszło do decentralizacji fiskalnej, przekazania wspólnotom lokalnym majątku, nierealizowana jest zasada subsydiarności. Czyni to samorządy słabymi i skazanymi na pomoc od władz centralnych – w połowie jednostek administracyjno-terytorialnych udział dotacji wyrównawczych z budżetu państwa przekracza 70%. Z kolei około 90% środków samorządów pochłaniają koszty utrzymania administracji.

Funkcjonujący obecnie model ucieleśnienia specyfikę przekształceń systemowych w okresie po rozpadzie Związku Radzieckiego. Jego zasadnicza dysfunkcjonalność i niechęć władz centralnych do wprowadzania reform, podyktowana zarówno przekonaniem o ich większej sprawności niż wspólnot lokalnych, jak i interesami rządzących koterii, właściwa jest także innym państwom postradzieckim (Swianiewicz 2011, 7). Obecna struktura administracyjno-terytorialna państwa ukształtowana została w latach 60. XX wieku i opiera się na trzech szczeblach: szczebel najwyższy tworzą 24 obwody, 1 republika autonomiczna, 2 miasta wydzielone (tę kwestię reguluje art. 133 konstytucji); szczebel średni 490 rejonów (powiatów); szczebel najniższy prawie 30 tys. gmin, miast i dzielnic w miastach (dane nie uwzględniają zmian, które nastąpiły po aneksji Krymu przez Rosję oraz powstania separatystycznych republik na wschodzie Ukrainy). Po uzyskaniu niepodległości w 1991 roku wzrosła liczba jednostek administracyjno-terytorialnych najniższego szczebla, podczas gdy liczba ludności wiejskiej zmniejszyła się o ponad 2,5 mln<sup>1</sup>. Średnia liczba mieszkańców gminy wynosi około 4,5 tys., gdy – zgodnie z badaniami – efektywnie zadania może wykonywać przy ludności przekraczającej 5 tys. (Swianiewicz, 2012, 56). Obecnie 80% ludności wiejskiej stanowią emeryci, co sprawia, że coraz więcej gmin ma zbyt mało mieszkańców, by samodzielnie realizować potrzeby danej wspólnoty. Fakt ten dodatkowo wpływa na słabość obecnych rozwiązań samorządu terytorialnego (Hnat/Liapina 2005, 135–168). Jednoznacznie można zaklasyfikować je jako wpisujące się w model „silne centrum – słabe peryferie”. Władza w okresie prezydentury Ł. Kuczmy (zwłaszcza jego II kadencja) oraz W. Janukowycza cechowała się tendencjami ku jej personalizacji, oparciu o koteryjne mechanizmy równoważenia wpływów klanów oligarchicznych (Szapowałenko 2010, 254–259). Procesy rządzenia miały charakter neopatrymonialny, realizowany przez tzw. „machiny polityczne”<sup>2</sup>. Oznaczało to, że siła władzy centralnej opierała się na monopolizacji zasobów, zaś peryferie (w tym wypadku – rywalizujące pomiędzy sobą klany oligarchiczne, w tym kijowski, doniecki i dnipropropietrowski) zainteresowane były uzyskaniem dostępu do instytucji głowy państwa. Głębokie zmiany w elitach władzy, a także w mechanizmach rządzenia po tzw. Euromajdanie stały się jednym z czynników sprzyjających redefinicji modelu samorządu lokalnego i wzmocnieniu jego podmiotowości politycznej.

<sup>1</sup> W pewnym sensie przyrost liczby gmin można powiązać ze swoistą formą decentralizacji, która w różnym stopniu objęła szereg państw postkomunistycznych (Swianiewicz 2006, 599).

<sup>2</sup> Szersze omówienie paradygmatu neopatrymonialnego, także w odniesieniu do mechanizmów władzy na współczesnej Ukrainie (Czachor 2015, 211–230).

## Zakres reformy, szanse i zagrożenia

Reforma samorządowa zainicjowana przez nowe elity władzy po Euromajdanie uwarunkowana jest czynnikami wewnętrznymi (funkcjonalność samorządu i jego zakres) i zewnętrznymi (zobowiązania wobec Unii Europejskiej i w ramach porozumień mińskich) i ma na celu realizację trzech zadań: po pierwsze, usprawnić mechanizmy rządzenia, uczynić je efektywniejszymi; po drugie, zapewnić integralność terytorialną państwa – poprawić więź komunikacyjną między centrum a peryferiami zgodnie z modelem „silne centrum – silne peryferie”; po trzecie, realizację zadań o charakterze symbolicznym, uwarunkowanych ideowo („europejski wybór” Ukrainy) i prawnie (zgodnie z umową stowarzyszeniową z UE oraz porozumieniami mińskimi z września 2014 roku w sprawie konfliktu separatystycznego w obwodzie donieckim i ługańskim). Podkreślić należy, że Rosja zainteresowana jest taką reformą samorządu na Ukrainie, która przekształciłaby ją w państwo federalne i znacznie zwiększyłaby podmiotowość polityczną, uprzywilejowałaby rosyjskojęzyczne wschodnie i południowe regiony (Olszański, 2014a, 3). Fakt ten ma poważne znaczenie, bowiem zakres reformy może wpłynąć w przyszłości na trwałość całej państwowości i integralność terytorialną (Ksenicz, 2015, 106–110). Oznacza to, że właściwe ustrojowi każdego państwa napięcie pomiędzy dwoma wartościami: potrzebą samorządności (autonomii) a potrzebą spójności nabiera szczególnego charakteru. W przypadku współczesnej Ukrainy problem ten winien być w centrum uwagi osób odpowiedzialnych za reformę samorządową. Ekspertki wskazują, że skuteczność reformy warunkuje jej szybkość i zdecydowanie we wprowadzaniu radykalnych rozwiązań (Swianiewicz 2015, 12). Pośpiech we wdrażaniu reformy, choć może być interpretowany w kontekście manifestu polityczno-cywilizacyjnego wyborcu Ukrainy na rzecz zbliżenia z Unią Europejską (Stępień 2015, 17–22), z pewnością nie służy jej jakości i skuteczności.

Wprowadzana obecnie reforma ma charakter wielowymiarowy: dotyczy zarówno aspektu strukturalnego, jak i funkcjonalnego. Reforma zakłada proces konsolidacji jednostek administracyjno-terytorialnych średniego i najniższego szczebla (planuje się powstanie około 120–130 powiatów oraz łączenie gmin). Krok ten należy uznać za właściwy, bowiem służyć może zwiększeniu funkcjonalności jednostek i zbliżeniu ku modelowi relacji „silne centrum – silne peryferie”<sup>3</sup>. Jednocześnie należy wskazać, że Ukraina jest państwem dużym obszarowo, niejednorodnym etnicznie, kulturowo, o niespetyfikowanej tożsamości narodowej, istotnych dysproporcjach w rozwoju społeczno-ekonomicznym, a obecnie także poddawane presji zewnętrznej, która wprost godzi w jej integralność terytorialną. O ile proces konsolidacji jednostek administracyjno-terytorialnych niższego i średniego szczebla wydaje się uzasadniony,

<sup>3</sup> Przykład reformy konsolidacyjnej w Gruzji w 2006 roku wskazuje, że samo ograniczenie liczby jednostek bez decentralizacji funkcjonalnej nie przynosi wymiernych rezultatów (Swianiewicz 2015, 14).



o tyle utrzymanie horyzontalnej asymetrii peryferii (Autonomiczna Republika Krym, obecnie pod faktyczną kontrolą Rosji) i jej rozszerzenie na część obwodów donieckiego i ługańskiego, na co nalegają władze Rosji, grozi dalszą dezintegracją państwa<sup>4</sup>. Zagrożenie to wprost wynika nie tylko z wpływu czynnika zewnętrznego, lecz także ze wspomnianych dysproporcji i różnic w rozwoju poszczególnych części państwa. Należałoby zatem utrzymać dotychczasowy model podziału administracyjno-terytorialnego, lecz doprowadzić do zmniejszenia liczby gmin i powiatów oraz podniesienia funkcjonalności poszczególnych jednostek.

W kontekście funkcjonalnym władze Ukrainy dążą do wprowadzenia faktycznego samorządu na szczeblu obwodów i powiatów. Odbyć ma się to poprzez podporządkowanie ciał egzekutywy lokalnym radom deputowanych. Dotychczasowe administracje państwowe mają zatem stać się elementem samorządu, zaś ich szefowie nie będą wyznaczani przez prezydenta, lecz wybierani w wyborach bezpośrednich. W miejsce administracji państwowych jako terenowi przedstawiciele władz państwowych funkcjonować mają prefekci o prerogatywach kontrolnych. W miejscowościach liczących powyżej 50 mieszkańców planuje się wprowadzenie instytucji starosty jako organu pomocniczego. Analitycy stwierdzają, że wprowadzenie szerokiego samorządu lokalnego i przekazanie mu istotnej części kompetencji władz centralnych wraz z odpowiednimi środkami finansowymi jest niezbędne, by dostosować państwo do standardów nowoczesnej demokracji (Olszański 2014b, 1). Na obecnym etapie reforma niesie jednak pewną decentralizację zadań, ich przekazywanie samorządom, ale nie decentralizację fiskalną. Brak funduszy na realizację powierzonych zadań może tylko pogłębić trudną sytuację samorządu i skazać go na niewydolność. Formalnie zatem reforma ma zbliżyć Ukrainę ku modelowi „silne centrum – silne peryferie”. W istocie projektowane zmiany nie przybliżają jej ku rozwiązaniu szeregu istotnych problemów, których natura nie poddaje się regulacji prawnej. Wśród najważniejszych można wskazać:

- 1) niski poziom instytucjonalizacji samorządu i profesjonalizacji kadr, brak trwałych rozwiązań, praktyki samorządności lokalnej, sprecyzowania kompetencji samorządu, jego samodzielności majątkowej i finansowej i minimalną rolę budżetów lokalnych;

- 2) wysoki poziom fragmentacji terytorialnej na szczeblu gminnym (duża liczba słabo zaludnionych gmin) oraz powiatowym;

- 3) chaotyczną strukturę podziału terytorialno-administracyjnego (np. miasta w granicach innych miast, rozróżnienie statusu miast i osiedli typu miejskiego itp.);

---

<sup>4</sup> Postulat federalizacji Ukrainy jest trwale obecny w jej dyskursie politycznym, zaś ostatnią próbą ożywienia tej idei była koncepcja Południowo-Wschodniej Republiki Autonomicznej, która zgłoszona została na przełomie 2004 i 2005 roku przez środowiska rosyjskojęzyczne (Olszański 2014, 24–25).

4) trwały regionalizm i rozwój interesów lokalnych grup (w tym oligarchicznych), co osłabia więzy poziome między częściami składowymi państwa i grozi separatyzmem (części południowo-wschodnich, ale także np. Rusi Zakarpackiej);

5) specyficzną kulturę polityczną właściwą społeczeństwu postradzieckim, zdecydowane różne postawy i katalogi wartości wśród mieszkańców różnych części państwa (Prystupa, 2009, s. 159–165), słabo zakorzenione poczucie obywatelskości, wysoki poziom fragmentacji społecznej, podziałów socjopolitycznych (w tym niejednorodność językowa i religijna) a także szereg patologii życia publicznego, m.in. powszechność praktyk nieformalnych, korupcji, nepotyzmu itd. (Darden 2001, 67).

Niejednoznaczny charakter i ograniczony zakres reformy w obecnych warunkach słabości instytucji centralnych, co potwierdza m.in. *Worldwide Governance Indicators* Banku Światowego (*The Worldwide*), sprawia, że postulować można następujący etapowy plan działań. W pierwszej kolejności przeprowadzenie reformy konsolidacyjnej jednostek administracyjno-terytorialnych, głównie na poziomie gmin. Wyrażna jest potrzeba wykreowania wspólnot, które będą w stanie skutecznie artykułować i realizować swoje potrzeby. Potrzebne jest zatem „nakreślenie” granic administracyjno-terytorialnych na podstawie kryterium funkcjonalnego. Wskazane są w tym zakresie konsultacje na poziomie lokalnym oraz wdrożenie sprzyjającego procesowi narzędzia związków samorządowych. Ważne jest także przygotowanie kompetentnych kadr oraz petryfikacja obywatelskiej kultury politycznej (w tym zakresie należałoby kontynuować wsparcie zewnętrzne, m.in. ze strony Polski).

W kolejnym etapie, przede wszystkim po ustabilizowaniu sytuacji geopolitycznej oraz pożądanym ograniczeniu oligarchizacji życia publicznego, powinna zostać wdrożona reforma funkcjonalna. Należałoby prawnie wzmocnić podstawy do współpracy obywateli z administracją publiczną w celu rozwoju regionalnego, określić ramy współpracy, zrzeszania się jednostek samorządu terytorialnego. Ważnym elementem powinno być określenie zasad odpowiedzialności lokalnych organów wykonawczych przed organami stanowiącymi oraz nadzoru nad legalnością działania organów samorządu terytorialnego. W jej zakres powinna wejść także decentralizacja fiskalna, przekazanie majątku wspólnotom lokalnym oraz rzeczywiste wdrożenie zasady subsydiarności. Etap ten finalizowałyby nowe określenie wzajemnych relacji „centrum – peryferie”.

Europejskie doświadczenie dwuetapowego procesu reformy samorządowej w ostatnich latach wskazuje, że rezultaty takich działań nie są zadowalające (Swianiewicz 2015, 21). Jednak w przypadku obecnej sytuacji na Ukrainie konieczność reformy uwarunkowana jest dwoma sprzecznymi ze sobą czynnikami: koniecznością usprawnienia procesów rządzenia na poziomie lokalnym i zwiększeniem funkcjonalności wspólnot przy jednoczesnej konieczności uniknięcia zagrożenia dezintegracją państwa i jego przekształcenia się w państwo upadłe (*failed state*).

### Bibliografia

- ANTOSZEWSKI, A. (2014), Parlamente Europy Środkowej i Wschodniej jako podmioty polityki. Przyczynek do dyskusji o podmiotowości organizacji politycznej. W: Zarządzanie Publiczne. 3(29), 115–124.
- BANASZAK, B. (2007), Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych. Warszawa.
- BARAŃSKI, M. (2007), Samorządność i podmiotowość samorządu terytorialnego. W: Barański, M./Kantyka, S./Kubas, S./Kuś, M., Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne. Warszawa, 19–36.
- BUKOWSKI, Z./JĘDRZEJEWSKI, T./RĄCZKA, P. (2005), Ustrój samorządu terytorialnego. Toruń.
- COCKBURN, C. (1977), *The Local State. Management of Cities and People*. London.
- CZACHOR, R. (2015), Postradzieckie reżimy polityczne w perspektywie neopatrymonialnej. Wstęp do badań. Wrocław.
- DARDEN, K. A. (2001), Blackmail as a Tool of State Domination: Ukraine under Kuchma. W: *East European Constitutional Review*. 10, 67–71.
- DĘBSKI, S. S. (2014), Kształtowanie się samorządu terytorialnego: przeszłość i teraźniejszość. Grudziądz.
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 roku. W: *Dziennik Ustaw*. 124, 607.
- GĄCIARZ, B. (2004), Instytucjonalizacja samorządności. Aktorzy i efekty. Warszawa.
- HNAT, V./LJAPINA, K./NAVRUZOV, Y./NIKITIN, V. et al. (2005), Ukraine. W: Capková, S. (ed.), *Local Government and Economic Development*. Budapest, 135–167.
- IWAŃSKI, T./ŻOCHOWSKI, P. (2013), Fikcja decentralizacji. Brak reformy administracyjno-samorządowej hamuje modernizację Ukrainy. *Komentarze OSW*. 102.
- JABŁOŃSKI, A. (2006), Podmiot i struktura jako problem w analizie politologicznej. W: Cichosz, M./Zamorska, K. (red.), *Politologia w Polsce. Stan badań i perspektywy*. Wrocław, 170–180.
- Konstytucja Ukrainy (1999). Warszawa.
- KSENICZ, I. (2015), Decentralizacja a bezpieczeństwo Ukrainy. W: *Sprawy Międzynarodowe*. 1, 101–118.
- LUTRZYKOWSKI, A. (2006), Samorząd terytorialny – element ładu ustrojowego w Unii Europejskiej. *Athenaeum. Political Science*. 14–15, 91–105.
- ŁAZOR, O. (2010), Kształtowanie się samorządu terytorialnego na Ukrainie W: Antoszewski, A./Kolodii, A./Kowalczyk, K. (red.), *Transformacja w Polsce i na Ukrainie. Wybrane aspekty*. Wrocław, 129–141.
- OLSZAŃSKI, T.A. (2014a), Ukraina: suwerenna decentralizacja czy niesuwerenny federalizm? W: *Komentarze OSW*. 134.
- OLSZAŃSKI, T.A. (2014b), Więcej jedności niż podziałów. Zróżnicowania wewnętrzne Ukrainy. W: *Punkt Widzenia OSW*. 40.
- PRYSTUPA, Y. (2009), Kultura polityczna Ukrainy w procesie przemian. W: *Wrocławskie Studia Politologiczne*. 10, 155–168.
- RAJCA, L. (2010), Modele samorządu terytorialnego. W: Rajca, L. (red.), *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*. Warszawa, 13–26.
- STĘPIEŃ, J. (2015), Cywilizacyjny spór o samorząd terytorialny. W: *Samorząd Terytorialny*. 3, 17–22.
- SWIANIEWICZ, P. (2006), Poland and Ukraine: Contrasting Paths of Decmocratization and Territorial Reforms. W: *Local Government Studies*. 5, 32, 599–622.
- SWIANIEWICZ, P. (2011), Empiryczna typologia systemów samorządowych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. W: *Samorząd Terytorialny*. 11, 5–21.
- SWIANIEWICZ, P. (2012), Modele samorządu terytorialnego w krajach Europy Zachodniej oraz Środkowowschodniej – próba generalizacji. W: *Studia Regionalne i Lokalne*. 4 (10), 49–67.

- SWIANIEWICZ, P. (2015), Reformy terytorialne – europejskie doświadczenia ostatniej dekady. W: *Samorząd Terytorialny*. 6, 7–22.
- SZAPOWAŁENKO, M. (2010), Grupy interesów na Ukrainie. W: Antoszewski, A./Kolodii, A./Kowalczyk, K. (red.), *Transformacja w Polsce i na Ukrainie. Wybrane aspekty*. Wrocław, 249–260.
- The Worldwide Governance Indicators (WGI) project. W: <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>> [dostęp 25 listopada 2015].
- Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України. W: <<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80>> [dostęp 10 stycznia 2016].
- Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. W: <<http://civil-rada.in.ua/?p=477>> [dostęp 10 stycznia 2016].
- Нікончук, А. М. (2011), Розвиток та формування системи місцевого самоврядування в сучасній Україні. *Право і Суспільство*. 6, 48–53.
- „Про місцеве самоврядування”, Закон України. W: <<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>> [dostęp 10 stycznia 2016].
- „Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування”, Закон України. W: <<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/533-12>> [dostęp 10 stycznia 2016].
- „Про Представника Президента України”, Закон України. W: <<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2167-12>> [dostęp 10 stycznia 2016].
- Туровский, Р. Ф. (2007), *Центр и регионы: проблема политических отношений*. Москва.