

LIANA HURSKA-KOWALCZYK ▶▶

Uniwersytet Szczeciński

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-6753-8989>

Uwarunkowania instytucjonalno-prawne wyborów samorządowych na Ukrainie w 2015 roku

Institutional and legal conditions of local elections in Ukraine in 2015

Abstract

In this article the author analyzes the institutional and legal conditions of local “government” elections in Ukraine in 2015. Special attention is given to the determinants of formal elections to local government bodies. Indicates the specific nature of the local elections in 2015 (up today). The local elections in Ukraine in 2015 were held under the conditions of reforming local self-government. The main goal of the reform is the so-called decentralization. Local government reforms ensure the creation of associations of territorial communities of villages (cities, settlements). For the first time in the elections they took part association of territorial communities. In addition, the Ukrainian authorities have failed to conduct elections on the entire territory of the country. No votes were cast in Autonomous Republic of Crimea, due to the annexation of the peninsula by the Russian Federation in 2014. Elections to local self-government bodies were also not carried out in part of the Donetsk and Luhansk regions, due to the ongoing armed conflict in Donbass since 2014.

Keywords: Ukraine, local government, local elections, reform, decentralization.

Институционально-правовые условия выборов в местные органы власти в Украине в 2015 году

Аннотация

В статье автор анализирует институциональные и правовые условия выборов в местные органы власти в Украине в 2015 году. Особое внимание уделяется нормативно-правовой основе выборов в органы местного самоуправления. Была показана специфика выборов в местные органы власти в 2015 году. Выборы в местные органы власти в Украине в 2015 году проходили в условиях реформирования местного самоуправления. Основной целью реформы является так называемая децентрализация. Реформы местного самоуправления обеспечивают создание объединений территориальных общин сел (городов, поселков). Впервые в выборах приняли участие объединения территориальных общин. Кроме того, украинские власти не смогли провести выборы на всей территории страны. В Автономной Республике Крым не было отдано ни одного голоса из-за аннексии полуострова Российской Федерацией в 2014 году. Выборы в органы местного самоуправления также не проводились на части территории Донецкой и Луганской областей из-за продолжающегося с 2014 года вооруженного конфликта в Донбассе.

Ключевые слова: Украина, местное самоуправление, выборы в местные органы власти, реформа, децентрализация.

Wprowadzenie

Wybory samorządowe na Ukrainie w 2015 roku odbyły się w warunkach przeprowadzenia reformy samorządu terytorialnego. Wybrany w maju 2014 roku prezydent Petro Poroszenko w dokumencie Strategia stałego rozwoju „Ukraina-2020” zapowiedział tzw. decentralizację, której celem było odejście od scentralizowanego modelu zarządzania w państwie, wprowadzenie w życie zasad samorządności zgodnych z założeniami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (EKSL) (Указ Президента..., 2015). Decentralizacja została ujęta jako przekazanie części kompetencji oraz dochodów budżetowych od instytucji państwowych do organów samorządu terytorialnego (Міжнародний Центр..., b.d.). Jak słusznie stwierdził Tadeusz A. Olszański, dotychczas samorzady na Ukrainie pozostawały „fikcją”, gdyż rady rejonowe (powiatowe) i obwodowe nie posiadały własnych organów wykonawczych (korzystały z aparatu administracji rządowej w terenie) ani własnych źródeł finansowania, gdyż wszystkie ich dochody były kierowane

do budżetu centralnego, a następnie redystrybuowane (Olszański, 2014). Z kolei gromady (gminy) nie były w stanie realizować swoich funkcji, gdyż cechowała je słabość zarówno organizacyjna¹, jak i gospodarcza. Na Ukrainie w praktyce nie były zatem realizowane główne zasady samorządu terytorialnego zatwierdzone przez EKSL: autonomia organizacyjna, prawna oraz finansowa organów samorządu terytorialnego (Пучак, 2011, s. 16) (Ukraina ratyfikowała EKSL jeszcze w 1997 roku).

Koncepcja reformy samorządu terytorialnego oraz terytorialnej organizacji władzy została zatwierdzona przez Gabinet Ministrów Ukrainy w kwietniu 2014 roku. Określone w niej zostały trzy podstawowe zadania: 1) utworzenie zjednoczonych gromad terytorialnych jako podstawowego poziomu administracyjno-terytorialnego ustroju Ukrainy; 2) utworzenie nowych rejonów, które część swoich dotychczasowych kompetencji przełożą zjednoczonym gromadom terytorialnym; 3) przekształcenie obwodów na regiony i zmiana sposobu zarządzania nimi (Кабінет Міністрів..., 2014). Koncepcja przywidziała więc wprowadzenie trzech poziomów systemu ustroju administracyjno-terytorialnego: gromady – rejon – regiony.

Reforma samorządowa rozpoczęła proces tworzenia zjednoczonych gromad terytorialnych, przede wszystkim konsolidację wsi (Кабінет Міністрів..., 2014). Reforma zakładała również powołanie organów wykonawczych rad rejonowych i obwodowych, a także prefektów w miejscach terenowych administracji państwowych.

Co istotne, wybory samorządowe w 2015 roku nie zostały przeprowadzone w Autonomicznej Republice Krym (ARK). Wynikało to z dokonania przez Federację Rosyjską aneksji Krymu w dniu 18 marca 2014 roku. Ponadto procesowi wyborczemu towarzyszyła operacja antyterrorystyczna (ATO) prowadzona przez Ukrainę od 2014 roku w Donbasie przeciwko tzw. separatystom popieranym przez Rosję. W związku z tym wybory nie odbyły się także w części terytoriów w obwodach donieckim i ługańskim, w których to zgodnie z postanowieniem Rady Najwyższej z 17 marca 2015 roku nr 252-VII został wprowadzony tzw. szczególnie porządek samorządu terytorialnego (Постанова..., 2015), co wynikało z faktu ich okupacji przez

¹ Na szczelbu gromad (gmin) istniało ok. 12 tysięcy rad. Niektóre z tych gromad miały po kilkaset mieszkańców (Święcicki, 2014).

tw. separatystów. Następstwem tego była decyzja o przełożeniu terminu przeprowadzenia wyborów na terytoriach okupowanych. Natomiast pierwsze wybory samorządowe odbyły się w 159 zjednoczonych gromadach terytorialnych na Ukrainie.

Na Ukrainie po uzyskaniu niepodległości w 1991 roku stało się już „tradycją” przeprowadzanie kolejnych wyborów samorządowych według coraz innej lub w istotny sposób znowelizowanej ustawy, w tym odmiennego systemu wyborczego (Ручак, 2011, s. 139). Wybory samorządowe z 2015 roku nie były pod tym względem wyjątkiem

Głównym celem niniejszego artykułu jest określenie uwarunkowań instytucjonalno-prawnych wyborów samorządowych w 2015 r. Cele szczegółowe to: 1) określenie struktury systemu samorządu terytorialnego; 2) dokonanie analizy ordynacji wyborczej w wyborach samorządowych 2015 r.; 3) przybliżenie specyfiki wyborów samorządowych z 2015 roku. Dla osiągnięcia powyższych celów w badaniu zostały zastosowane następujące metody: systemowa, instytucjonalno-prawna, porównawcza, analiza danych zastanych.

System samorządu terytorialnego na Ukrainie

Jak wspomniano powyżej w związku z rozpoczęciem reformy samorządu terytorialnego w momencie wyborów w 2015 roku system znajdował się w stanie przejściowym. Opierał się on na założeniach Ustawy o samorządzie terytorialnym na Ukrainie z 1997 roku (dalej – Ustawa o samorządzie), do której wprowadzano szereg poprawek. Na mocy tej ustawy system samorządu terytorialnego na Ukrainie w istotnym stopniu był zależny od ustroju administracyjno-terytorialnego². Według art. 133 Konstytucji Ukrainy system ustroju administracyjno-terytorialnego tworzą: Autonomiczna Republika

² Pojęcie „ustrój administracyjno-terytorialny” nie jest tożsame z pojęciem „podział administracyjno-terytorialny”. Podział administracyjno-terytorialny oznacza podział terytorium państwa na jednostki administracyjno-terytorialne. Z kolei na ustrój administracyjno-terytorialny składa się podział terytorialny i system organów państwowych. Model ustroju administracyjno-terytorialnego Ukraina odziedziczyła od Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej (USRR). Zawierał on szereg sprzeczności. Zależność systemu samorządu terytorialnego od obecnego ustroju administracyjno-terytorialnego była jednym z czynników powodujących centralizację władzy w systemie organów samorządowych, ich nadmierne uzależnienie od administracji państwowej, co jest sprzeczne z ideą samorządności.

Krym (ARK)³, obwody, rejony, miasta, rejony w miastach, osiedla typu miejskiego, wsie (Конституція України, 2006, s. 38). Terytorium Ukrainy jest podzielone na ARK, 24 obwody: winnicki, wołyński, dnipropietrowski, doniecki, żytomierski, zakarpaci, zaporoski, iwano-frankowski, kijowski, kirowogradski, ługański, lwowski, mikołajewski, odeski, połtawski, rówieński, sumski, tarnopolski, charkowski, chersoński, chmielnicki, czerkaski, czerniowiecki, czernihowski; oraz miasta Kijów i Sewastopol posiadające specjalny status (Конституція України, 2006, s. 38). Terytorium obwodu jest podzielone na rejony. Na terytorium obwodu są miasta podporządkowane bezpośrednio organom obwodowym (miasta o statusie obwodowym). Zwykle nazwa obwodu pochodzi od nazwy miasta – centrum obwodowego (wyjątki – obwód wołyński i zakarpaci) (Кушніренко, Кичун, 2008).

Ustawa o samorządzie podaje następującą definicję samorządu: samorząd terytorialny jest zagwarantowanym przez państwo prawem oraz realną zdolnością gromady terytorialnej (mieszkańców wsi lub dobrowolnie zjednoczonych w jedną gromadę wiejską mieszkańców kilku wsi, osiedli typu miejskiego, miast) do samodzielnego lub za pośrednictwem organów oraz urzędników samorządu terytorialnego rozwiązywania kwestii o charakterze lokalnym w zakresie przewidzianym przez Konstytucję i ustawy Ukrainy (art. 2) (Закон України, 1997).

System samorządu terytorialnego tworzą następujące podmioty: gromada terytorialna; rada wiejska, osiedla typu miejskiego, rada miejska; głowa wsi, osiedla typu miejskiego, miasta; organy wykonawcze rady wiejskiej, osiedla typu miejskiego, rady miejskiej; starosta; rejonowe rady w miastach, które na mocy decyzji odpowiedniej gromady terytorialnej lub rady miejskiej są tworzone w miastach podzielonych na rejony; rady rejonowe oraz obwodowe, które przedstawiają wspólne interesy poszczególnych gromad terytorialnych wsi, osiedli typu miejskiego, miast, które łączą; organy samoorganizacji obywateli (art. 5 Ustawy o samorządzie) (Закон України, 1997).

Zgodnie z Ustawą o samorządzie podstawowym podmiotem samorządu terytorialnego, głównym nosicielem jego funkcji i kompetencji jest gromada

³ W marcu 2014 roku ARK została okupowana przez wojską Federacji Rosyjskiej i anektowana przez te państwo. Rada Najwyższa Ukrainy nadała ARK status terytorium czasowo okupowanego przez państwo sąsiedzkie.

terytorialna wsi/osiedli typu miejskiego/miasta (art. 6, pkt. 1) (Закон України, 1997). Z kolei reforma samorządu uruchomiła proces łączenia gromad terytorialnych. Zgodnie z Ustawą o dobrowolnych zjednoczeniach gromad terytorialnych z 5 lutego 2015 roku (Закон України, 2015, 5 luty) zjednoczona gromada terytorialna, której centrum administracyjnym jest miasto, stanowi gromadę terytorialną miasta. Z kolei zjednoczona gromada terytorialna, której centrum jest osiedle typu miejskiego, tworzy gromadę terytorialną osiedla typu miejskiego, której zaś centrum administracyjnym jest wieś – gromadę terytorialną wsi (art. 3, pkt 2 Ustawy o dobrowolnych zjednoczeniach gromad terytorialnych) (Закон України, 2015, 5 luty).

Najwyższym stanowiskiem urzędowym w gromadzie terytorialnej wsi, osiedla typu miejskiego, miasta jest głowa wsi, głowa osiedla typu miejskiego, głowa miasta. Głowa przewodniczy również legislacyjnym procesom ustanawiania prawa miejscowego w reprezentacji wybranej przez gromadę terytorialną oraz stoi na czele egzekutywy instytucji powołanej przez odpowiedni organ przedstawicielski samorządu terytorialnego.

W trakcie reformowania systemu samorządu terytorialnego w 2015 r. na Ukrainie została utworzona instytucja starosty. Organ ten do systemu samorządu Ukrainy został wprowadzony na mocy Ustawy o dobrowolnych zjednoczeniach gromad terytorialnych (Закон України, 2015, 5 lutego). Zgodnie z ustawą starostę wybierają mieszkańcy wsi oraz osiedli typu miejskiego należący do jednej gromady terytorialnej. Rada terenowej zjednoczonej gromady podejmuje decyzję, jakie wsie, osiedla typu miejskiego (do niej należące) mogą wybierać swego starostę. Starosty nie wybiera jednostka, która stanowi centrum administracyjne zjednoczonej gromady terytorialnej (Закон України, 2015, 5 luty). Starostowie są wybierani na okres kadencji rady zjednoczonej gromady terytorialnej wsi, osiedla typu miejskiego, miasta. Starosta wsi/osiedla typu miejskiego „reprezentuje interesy mieszkańców wsi, osiedla typu miejskiego w organach wykonawczych rady wsi, osiedla typu miejskiego, miasta” (Закон України, 1997), powołanych w obrębie jednej zjednoczonej gromady.

Obecny system przedstawicielskich organów samorządu terytorialnego na Ukrainie ma zatem dwa szczeble: pierwszy poziom – rady wsi, osiedla typu miejskiego, miasta (są tzw. radami terenowymi); drugi poziom – rady rejonowe i obwodowe (Łazor, 2010, s. 136). Według części 5 art. 140

Konstytucji kwestie dotyczące organizacji zarządzania rejonami w mieście należą do kompetencji rad miejskich (Конституція України, 2006, s. 40). Rady terenowe wsi, osiedli typu miejskiego, miast reprezentują interesy poszczególnych gromad terytorialnych (wsi, osiedli typu miejskiego, miast), są przez nie wybierane i mają prawo do podejmowania decyzji w ich imieniu (Руснак, 2011, s. 16). Rady rejonowe i obwodowe są organami samorządowymi, które reprezentują wspólne (zintegrowane na poziomie regionalnym) interesy gromad terytorialnych wsi, osiedli typu miejskiego, miast⁴ w ramach kompetencji delegowanych im przez wyżej wymienione struktury. Rejonowe rady w miastach wybierają swoich przewodniczących, którzy stają się również szefami powołanych przez rady komitetów wykonawczych. System samorządu terytorialnego w miastach Kijów oraz Sewastopol jest regulowany odrębnymi przepisami w indywidualnych aktach normatywnych.

Zgodnie z Konstytucją i Ustawą o samorządzie rady wiejskie, osiedli typu miejskiego, miejskie, rejonowe w miastach tworzą samorządowe organy wykonawcze. Organy wykonawcze samorządu są powoływane w celu realizacji decyzji podjętych przez gromady terytorialne i odpowiednie rady. Do samorządowych organów wykonawczych zaliczono: komitety wykonawcze rad, oddziały, departamenty i inne wykonawcze organy rady (służby, inspekcje itp.). W praktyce prawie wszystkie rady wiejskie posiadają jedyny organ wykonawczy – komitet wykonawczy. Niektóre rady osiedli typu miejskiego oprócz komitetów wykonawczych tworzą dodatkowo działy. Rady miast o statusie rejonowym powołują zazwyczaj komitety wykonawcze, działy, służby, inspekcje. Rady miast o statusie obwodowym powołują: komitety wykonawcze, działy, służby, inspekcje, urzędy główne, urzędy obsługi administracyjnej określonych obszarów przedmiotowych, administracje specjalne oraz departamenty (Журавель, 2007, s. 65–82). Skład komitetu wykonawczego jest zatwierdzany przez radę zgodnie z złożoną propozycją przez głowy wsi, osiedla typu miejskiego, miasta. Skład komitetu wykonawczego rejonowej rady w mieście proponuje z kolei przewodniczący tej rady.

Specyfiką rad rejonowych i obwodowych jest to, że nie posiadają one własnych organów wykonawczych. Kompetencje wykonawcze rady drugiego poziomu delegują rejonowym i obwodowym administracjom państwowym.

⁴ Na podstawie podziału administracyjno-terytorialnego.

Jednym z zadań reformy samorządu terytorialnego jest utworzenie komitetów wykonawczych rady rejonowej oraz obwodowej. Oprócz tego reforma samorządowa ma doprowadzić do rozgraniczenia kompetencji między poszczególnymi organami samorządowymi; uregulować kwestie dotyczące zarządzania majątkiem komunalnym; zapewnić samodzielność finansową samorządów itp. (Руснак, 2011, s. 16).

Uwarunkowania formalnoprawne wyborów do samorządu terytorialnego

Wybory samorządowe w 2015 r. zostały przeprowadzone na podstawie Ustawy o wyborach samorządowych (Закон України, 2015, 14 lipca) (dalej – Ustawa o wyborach), którą Rada Najwyższa uchwaliła 14 lipca 2015 roku.

Według Ustawy o wyborach wybory mogą być terminowe, przedterminowe, powtórne (powtórka wyborcza), międzyterminowe lub pierwsze, które są przeprowadzane w przypadku utworzenia nowych rad miejskich (art. 14 Ustawy o wyborach).

Terminowe wybory samorządowe są przeprowadzane w związku z ustawowym zakończeniem kadencji poszczególnych rad oraz głów wsi, osiedli typu miejskiego, miast, starosty. Decyzję o przeprowadzeniu wyborów terminowych deputowanych do rad obwodowych, rejonowych, miast, rejonowych w miastach, wsi, osiedli typu miejskiego oraz głów miast, wsi, osiedli typu miejskiego, starosty podejmuje Rada Najwyższa Ukrainy (Закон України, 2015, 14 lipca). Z kolei zgodnie z Konstytucją terminowe wybory deputowanych do Rady Najwyższej Autonomicznej Republiki Krym rozpisuje Rada Najwyższa ARK (art. 138 Konstytucji Ukrainy) (Конституція України, 2006, s. 41–42).

W związku z pierwszym udziałem w wyborach zjednoczonych gromad terytorialnych, do których powstania doszło w 2015 roku, 4 września 2015 r. Rada Najwyższa Ukrainy uchwaliła Ustawę o wniesieniu zmian do niektórych ustaw Ukrainy dotyczących organizacji pierwszych wyborów deputowanych do rad terenowych oraz głów wsi, osiedla typu miejskiego, miasta (Закон України 2015, 4 września). Ustawa ta nadała prawo Centralnej Komisji Wyborczej do wyznaczenia daty do przeprowadzenia pierwszych wyborów w zjednoczonych gromadach terytorialnych (Макаров, Каплан, 2015).

Zgodnie z Ustawą o wyborach samorządowych wybory deputowanych do rad wsi, osiedli typu miejskiego przeprowadza się według systemu większościowego (większość względna) w jednomandatowych okręgach wyborczych, na które podzielone zostaje terytorium wsi (kilka wsi, których mieszkańcy dobrowolnie zjednoczyli się w gromadę wiejską), osiedla typu miejskiego oraz terytorium zjednoczonej gromady wsi, osiedla typu miejskiego (art. 2, pkt 2 Ustawy o wyborach) (Закон України, 2015, 14 lipca).

Z kolei wybory deputowanych do Rady Najwyższej ARK, rad obwodowych, rejonowych, miast, rejonowych w miastach przeprowadza się według systemu proporcjonalnego w wielomandatowym okręgu wyborczym z list wyborczych terenowych organizacji partii politycznych. Kandydaci są przypisywani do terytorialnych okręgów wyborczych, na które zostaje podzielony wielomandatowy okręg wyborczy. Terytorialny okręg wyborczy jest tworzony w granicach określonej jednostki administracyjno-terytorialnej (obwodu, rejonu, rejonu w mieście, ARK) lub zjednoczonej terytorialnej gromady miasta (art. 2, pkt 3 Ustawy o wyborach) (Закон України, 2015, 14 lipca). Wprowadzony został 5% próg wyborczy. Zgodnie z ustawą partie polityczne dla udziału w wyborach nie mogą zawierać koalicji wyborczych (tworzyć tzw. bloków partii).

Wybory głowy miasta (dotyczy miast, w których liczba wyborców wynosi od 90 tysięcy) odbywają się według systemu większościowego (większość bezwzględna) w jednomandatowym okręgu wyborczym, który jest tworzony w granicach miasta lub zjednoczonej gromady miasta (art. 2, pkt 4 Ustawy o wyborach) (Закон України, 2015, 14 lipca). Z kolei wybory głowy wsi, osiedla typu miejskiego, miasta (liczba wyborców poniżej 90 tys.) są przeprowadzane zgodnie z ordynacją większościową (większość względna) w jednomandatowym okręgu wyborczym, który jest tworzony w granicach terytorium wsi (kilka wsi, których mieszkańcy dobrowolnie zjednoczyli się w gromadę wiejską), osiedla typu miejskiego oraz terytorium zjednoczonej gromady wsi, osiedla typu miejskiego, miasta (art. 2, pkt 5 Ustawy o wyborach) (Закон України, 2015, 14 lipca). Wybory starosty odbywają się zgodnie z systemem większościowym (większość względna) w jednomandatowym okręgu wyborczym utworzonym w granicach wsi lub osiedla typu miejskiego należących do zjednoczonej gromady terytorialnej wsi, osiedla typu miejskiego, miasta (art. 2, pkt 5 Ustawy o wyborach) (Закон України, 2015, 14 lipca).

Według art. 141 Konstytucji deputowanych do rad wsi, osiedli typu miejskiego, miast, rad rejonowych oraz obwodowych odpowiednie gromady terytorialne wybierają na pięcioletnią kadencję (Конституція України, 2006, s. 41).

Liczba deputowanych wybieranych do poszczególnych rad jest uzależniona od liczby wyborców należących do gromad terytorialnych wsi, osiedli typu miejskiego, miast i zamieszkujących na terytorium rejonu w mieście, rejonu oraz obwodu (Закон України, 2015, 14 липца). W art. 16, pkt 3 Ustawy o wyborach podane są następujące liczby: 1) do 1 tys. wyborców – 12 deputowanych; 2) od 1 tys. do 3 tys. wyborców – 14 deputowanych; 3) od 3 tys. do 5 tys. wyborców – 22 deputowanych; 4) od 5 tys. do 20 tys. wyborców – 26 deputowanych; 5) od 20 tys. do 50 tys. wyborców – 34 deputowanych; 6) od 50 tys. do 100 tys. wyborców – 36 deputowanych; 7) od 100 tys. do 250 tys. wyborców – 42 deputowanych; 8) od 250 tys. do 500 tys. wyborców – 54 deputowanych; 9) od 500 tys. do 1 mln wyborców – 64 deputowanych; 10) od 1 mln do 2 mln wyborców – 84 deputowanych; 11) ponad 2 mln wyborców – 120 deputowanych (Закон України, 2015, 14 липца). Z kolei liczbę deputowanych Rady Najwyższej ARK wyznacza Konstytucja ARK (art. 16, pkt 1 Ustawy o wyborach) (Закон України, 2015, 14 липца).

Prawo do typowania kandydatów na deputowanych do Rady Najwyższej ARK, rad rejonowych, obwodowych, miast (w tym miast Kijowa i Sewastopola), rejonowych w mieście jest realizowane przez wyborców w odpowiednich wielomandatowych okręgach wyborczych za pośrednictwem terenowych organizacji partii politycznych (art. 35, pkt 2 Ustawy o wyborach) (Закон України, 2015, 14 липца). Z kolei typowanie kandydatów na deputowanych do rad wsi, osiedli typu miejskiego jest realizowane przez wyborców w jednomandatowym okręgach wyborczych za pośrednictwem ośrodków terenowych partii politycznych lub przez samodzielne zgłaszanie się do kandydowania obywateli. W ten sam sposób typowani są również kandydaci na stanowiska głów wsi oraz osiedli typu miejskiego (Закон України, 2015, 14 липца).

Prawo do wybierania deputowanych do Rady Najwyższej ARK mają obywatele Ukrainy, którzy ukończyli 18 lat, mieszkają na terytorium ARK w granicach odpowiedniego terytorialnego okręgu wyborczego. Prawo do oddawania głosu na deputowanych rad rejonowych mają obywatele Ukrainy,

którzy są członkami poszczególnych gromad terytorialnych należących do określonego rejonu i w dniu głosowania ukończyli 18 lat oraz zamieszkują w granicach odpowiedniego terytorialnego okręgu wyborczego. Prawo do oddawania głosu na deputowanych rad obwodowych mają obywatele Ukrainy, którzy mieszkają na terytorium odpowiednich rejonów należących do danego obwodu oraz miast o statusie obwodowym w granicach odpowiedniego terytorialnego okręgu wyborczego, w dniu głosowania ukończyli 18 lat. Prawo do oddawania głosu na deputowanych rad wsi, osiedla typu miejskiego, miasta oraz na głowę wsi, osiedla typu miejskiego, miasta mają obywatele Ukrainy, którzy w dniu głosowania ukończyli 18 lat, należą do określonej gromady terytorialnej w granicach odpowiedniego terytorialnego okręgu wyborczego. Prawo do oddawania głosu na deputowanych rad rejonowych w mieście mają obywatele Ukrainy, którzy w dniu głosowania ukończyli 18 lat, należą do gromady terytorialnej określonego miasta oraz mieszkają na terytorium odpowiedniego rejonu w mieście w granicach odpowiedniego terytorialnego okręgu wyborczego. Prawo do oddawania głosu na starostę mają obywatele Ukrainy, którzy w dniu głosowania ukończyli 18 lat, należą do określonej zjednoczonej gromady terytorialnej wsi, osiedla typu miejskiego, miasta, mieszkają na terytorium wsi, osiedla typu miejskiego, miasta, gdzie zjednoczone gromady terytorialne wsi, osiedla typu miejskiego, miasta podjęły decyzję o przeprowadzeniu takich wyborów (art. 3 Ustawy o wyborach) (Закон України, 2015, 14 lipca).

Ustawa o wyborach określa również kategorię obywateli, którzy nie posiadają czynnego prawa wyborczego: obywatele odbywający powszechną służbę wojskową, obywatele Ukrainy zamieszkujący za granicami państwa, osoby pozbawione zdolności prawnej, a także skazani i odbywający wyrok. Te kategorie obywateli art. 3, pkt 7 uznaje za nienależących do żadnej gromady terytorialnej oraz nieposiadających prawa głosu w wyborach samorządowych.

Według art. 9, pkt 1 na deputowanego rad oraz na głowę wsi, osiedla typu miejskiego, miasta, starostę może zostać wybrany obywatel, który posiada czynne prawo wyborcze, czyli ukończył według art. 70 Konstytucji 18 lat. Z kolei według art. 9, pkt 2 Ustawy biernego prawa wyborczego są pozbawieni obywatele Ukrainy, którzy byli skazani i wyrok nie został unieważniony za popełnienie ciężkiego lub bardzo ciężkiego przestępstwa, przestępstwa

przeciwko prawom wyborczym obywateli czy przestępstwa korupcyjnego (Закон України, 2015, 14 lipca).

W art. 12 Ustawy o wyborach został zawarty przepis zakazujący udziału w wyborach samorządowych partiom politycznym propagującym komunizm oraz narodowy-socjalizm. Uniemożliwiło to Komunistycznej Partii Ukrainy udział w procesie wyborczym.

W wyborach samorządowych w 2015 r. po raz pierwszy zostały wprowadzone parytety wyborcze. W art. 4 Ustawy o wyborach pojawił się następujący przepis: „Wszyscy kandydaci (...) posiadają równe prawa i możliwości udziału w procesie określonych wyborów samorządowych. Przedstawicielstwo osób każdej płci na listach wyborczych w wielomandatowych okręgach powinno wynosić nie mniej niż 30 procent od ogólnej liczby kandydatów na liście wyborczej” (Закон України, 2015, 14 lipca).

Ustawa o wyborach wprowadziła również tzw. mandat imperatywny – mechanizm odwołania deputowanych rad oraz głów miast, osiedli typu miejskiego oraz wsi. Decyzję o odwołaniu podejmuje partia polityczna w przypadku, gdy zostali oni wybrani z jej ramienia. Poprzedza ją zebranie podpisów w sprawie odwołania deputowanego odpowiedniej rady/głowy miasta, osiedla typu miejskiego, wsi przez określoną liczbę wyborców. Zebrane podpisy wyborcy kierują do odpowiedniej terytorialnej komisji wyborczej, a ona kieruje je do ośrodka określonej partii politycznej (Радь, 2015).

Specyfika wyborów do organów samorządu terytorialnego w 2015 roku

Zgodnie z postanowieniem Centralnej Komisji Wyborczej nr 209 z 29 sierpnia 2015 roku proces wyborów samorządowych rozpoczął się 5 września 2015 roku. (50 dni do wyborów – art. 15, pkt 1 *Ustawy o wyborach*) (Закон України, 2015, 14 lipca). Wybory przeprowadzono 25 października 2015 roku. Wybory głów miast (dotyczy miast, w których liczba wyborców wynosi 90 tysięcy lub więcej) odbyły się według ordynacji większościowej, w której zobowiązywała większość bezwzględna. W związku z tym w zdecydowanej większości takich miast (w 29 miastach z 35) odbyła się druga tura wyborów 15 listopada 2015 roku.

W wyborach samorządowych wzięły udział 132 partie polityczne. Rywalizacji wyborczej podjęło się pięć partii parlamentarnych (wybory parlamentarne odbyły się w 2014 roku): Partia „Blok Petra Poroszenki »Solidarność«” (BPPS)⁵; Zjednoczenie Ogólnoukraińskie „Bałkiwszczyna” („Bałkiwszczyna”); Partia „Blok Opozycyjny”, założona w 2014 roku przez byłych członków Partii Regionów; Radykalna Partia Oleha Laszki (RP Laszki); Zjednoczenie „Samopomoc” (założona przez głowę miasta Lwowa Andrija Sadowoho w 2012 roku). Z kolei partia parlamentarna „Front Narodowy” („Front”) nie wzięła udziału w wyborach samorządowych. Wiązało się to z jej bardzo niskimi notowaniami w sondażach opinii publicznej oraz drastycznym spadkiem poparcia dla lidera partii Arsenija Jaceniuka (ówczesny premier). W efekcie członkowie „Frontu” kandydowali pod szyldem BPPS (Micija..., 2016). Na listach wyborczych BPPS zostali umieszczeni również członkowie Ukraińskiego Demokratycznego Aliansu na rzecz reform Witalija Kliczki (UDAR). Z kolei byli członkowie Partii Regionów kandydowali nie tylko z ramienia Bloku Opozycyjnego, lecz także z – Partii „Nasz Kraj”, Partii „Odrodzenie” oraz BPPS (Micija..., 2016). W wyborach samorządowych nie wzięła udziału Partia „Prawy Sektor” założona po Euromajdanie. Komunistycznej Partii Ukrainy (KPU) zakazano udziału w wyborach (Micija..., 2016). We wszystkich regionach do rad obwodowych kandydowali członkowie partii: BPPS, „Bałkiwszczyna”, Zjednoczenie Ogólnoukraińskie „Swoboda” („Swoboda”); Ukraińskie Zjednoczenie Patriotów (UKROP)⁶, RP Laszki (Остапець, Манайло-Приходько, 2016, s. 68). Pozostałe partie nie wytypowały swoich kandydatów we wszystkich regionach (Остапець, Манайло-Приходько, 2016, s. 68). Blok Opozycyjny nie brał udziału w obwodzie tarnopolskim, „Samopomoc” nie uczestniczyła w wyborach do rówieńskiej, mikołajowskiej, odeskiej, sumskiej, czernihowskiej, czerkaskiej rad obwodowych (Аналіз..., 2015). W wyborach wzięły udział tzw. regionalne partie, które wystawiły swoich kandydatów tylko w poszczególnych obwodach: Partia „Jedyne Centrum”, Partia Węgrów Ukrainy, Demokratyczna Partia

⁵ Partia BPPS powstała w wyniku zmiany nazwy partii „Solidarność” (została założona w 2000 roku) w sierpniu 2014 roku. Na jej lidera został formalnie wybrany Jurij Łucenko. Partia jest jednak związana z prezydentem Petrem Poroszenką, zawiera w nazwie jego imię i nazwisko (P. Poroszenko jest również honorowym prezesem partii).

⁶ Została założona w czercu 2015 roku, jest wiązana z biznesmenem Ihorem Kołomojskim.

Węgrów Ukrainy – obwód zakarpacki; Partia „O konkretne czyny” – obwód chmielnicki; Partia „Zwykłych ludzi Serhija Kaplina” – obwód połtawski; Partia „Ufaj Sprawom”, Ukraińska Partia Morska – obwód odeski (Аналіз..., 2015) i inne.

Frekwencja wyborcza w skali Ukrainy 25 października 2015 r. wyniosła 46,62% (Центральна..., 2015). Najwyższa frekwencja została odnotowana w zachodnich obwodach: w tarnopolskim – 56,5%; lwowskim – 56,31%; iwano-frankowskim – 52,85% oraz rówieńskim – 50,83% (Центральна..., 2015). Niski poziom udziału w wyborach został odnotowany w donieckim (264 tys. 716 wyborców – 31,65% od wszystkich zarejestrowanych) oraz w ługańskim obwodzie (159 tys. 47 wyborców – 35,27% od zarejestrowanych) (Корреспондент.net, 2015). Niska frekwencja wyborcza została zarejestrowana w obwodzie mikołajowskim – 38,48% i chersońskim – 37,41%. W obwodzie kijowskim frekwencja wyniosła – 49,83%, w Kijowie – 41,87% (Корреспондент.net, 2015). Frekwencja wyborcza 15 listopada 2015 roku wyniosła 34,08%.

Informacyjno-analityczne centrum „RATING Pro” obliczyło łączne wyniki wyborcze partii politycznych w skali kraju. Według tych obliczeń BPPS poparło 19,4% wyborców; „Bałkiwsczynę” – 12%; Blok Opozycyjny – 11,5%; Ukraińskie Zjednoczenie Patriotów (UKROP) – 7,3%; Zjednoczenie Ogólnoukraińskie „Swoboda” („Swoboda”) – 6,7%; RP Laszki – 6,7%; „Samopomoc” – 6,3%; „Odrodzenie” – 5,4%; „Nasz Kraj” – 4,8%; Agrarną Partię Ukrainy – 3,2% (Аналіз..., 2015).

Łącznie do rad terenowych wybrano 44 455 deputowanych wytypowanych przez partie polityczne. Największy procent mandatów od ogólnej liczby deputowanych, którzy weszli do rad z list partii politycznych posiadają: BPPS – 19,84%; „Bałkiwsczyna” – 18,13%; „Nasz Kraj” – 10,14%; Blok Opozycyjny – 9,07%; Agrarna Partia Ukrainy – 7,48%; RP Laszki – 5,62%; UKROP – 5,05%; „Odrodzenie” – 3,80%; „Swoboda” – 3,74%; „Samopomoc” – 2,05% (Комітет..., 2015).

Według analizy dokonanej przez Komitet Wyborców Ukrainy największą liczbę deputowanych do wszystkich rad terenowych wprowadziły: BPPS – 9053 (8882 zostali wytypowani przez partię, z kolei 231 członków partii kandydowali samodzielnie); „Bałkiwsczyna” – 8896 (wśród nich 8061 wytypowała partia, z kolei 835 członków partii kandydowało samodzielnie) (Комітет..., 2015). BPPS wprowadził swoich przedstawicieli prawie do

wszystkich rad. Z kolei „Bałkiwszczyna” nie przekroczyła progu wyborczego (5%) we Lwowie, Charkowie, Odessie. Najlepsze wyniki „Bałkiwszczyna” zdobyła w małych miasteczkach (Результати..., 2015). W drugiej kolejności pod względem liczby uzyskanych mandatów znalazły się następujące partie: „Nasz Kraj” – 4592 deputowanych; Blok Opozycyjny – 4101; Agrarna Partia Ukrainy – 3457; RP Laszki – 2555; UKROP – 2261; „Odrodzenie” – 1759; „Swoboda” – 1750; „Samopomoc” – 915 (Комітет..., 2015).

Przedstawiciele BPPS wygrali wybory na szefów miast w Łucku, Kijowie, Żytomierzu Czernihowie. Z kolei w Winnicy, Chersoniu, Równym gospodarzami miast zostali sprzymierzeńcy BPPS. Członkowie BPPS zostali również głowami dużych miast na południu i wschodzie państwa, zwłaszcza w obwodach dnipropropietrowskim i zaporoskim. Przedstawiciele „Swobody” zostali głowami trzech miast obwodowych: Tarnopola, Iwano-Frankowska, Chmielnicka. Przedstawiciele „Bałkiwszczyny” zostali głowami Sum oraz Czerkas; przedstawiciele „Samopomocy” – Lwowa oraz Mikołajowa, przedstawiciele „Odrodzenia” – Charkowa oraz Użhoroda. Członek UKROPu został prezydentem Dniepropietrowska. Z kolei Blok Opozycyjny nie zwyciężył w żadnym mieście-centrum obwodowym (Червоненко, 2015).

Podsumowanie

Podsumowując należy stwierdzić, że zarówno obecny system samorządu terytorialnego, jak i model wyborów samorządowych mają charakter przejściowy. Wiąże się to z trwającą reformą samorządu terytorialnego, a także z ciągłą niestabilnością polityczną na Ukrainie. Przykładowo, partie polityczne, które w wyborach samorządowych w 2010 roku uzyskały sumarycznie 40% wszystkich mandatów w radach terenowych (Partia Regionów, KPU, Socjalistyczna Partia Ukrainy, „Nasza Ukraina”, „Front Zmian”) nie uczestniczyły w kampanii wyborczej w 2015 roku (Моніторингово-аналітична, b.d.). Z kolei szereg partii, które znalazły się w czołówce rankingu według zdobytych mandatów deputowanych w radach terenowych, wzięły udział w wyborach samorządowych po raz pierwszy: BPPS, „Solidarność”, „Nasz Kraj”, Blok Opozycyjny, RP Laszki, UKROP (Моніторингово-аналітична, b.d.). Zaistnieniu tzw. nowych partii na scenie politycznej sprzyjały masowe protesty społeczno-polityczne w latach 2013–2014 przeciwko rządowi

prezydenta Wiktora Janukowycza, znane jako Euromajdan oraz ATO prowadzone w Donbasie.

W wyniku wyborów samorządowych w 2015 roku żadna z partii politycznych nie zdobyła większości w organach samorządu terytorialnego. Sytuacja powyborcza była zupełnie inna niż w 2010 roku, gdy w efekcie wyborów samorządowych Partia Regionów związana z ówczesnym prezydentem W. Janukowyczem przejęła kontrolę nad większością regionów. Z kolei w 2015 roku BPPS (partia prezydenta Petra Poroszenki) uzyskała najlepszy wynik wyborczy wśród partii, jednak nie odniosła zdecydowanego zwycięstwa. Należy stwierdzić, że nie wszystkie partie polityczne przestrzegały zasady parytetów wyborczych, gdyż Ustawa o wyborach z tego powodu nie przewidziała żadnych kar. Około 1,2 miliona wewnętrznych uchodźców (z terenów obwodów ługańskiego i donieckiego objętych wojną) nie mogło wziąć udziału w wyborach samorządowych. Na stanowiska głów miast, osiedli typu miejskiego, wsi oraz na deputowanych rad w tych wyborach samorządowych kandydowali żołnierze, policjanci, wolontariusze wspierający armię. Udział ich wiązał się ze wzrostem statusu społecznego wojskowych, a zarazem większości funkcjonariuszy służb mundurowych, do którego przyczynił się długotrwały konflikt zbrojny w Donbasie.

DR LIANA HURSKA-KOWALCZYK

Instytut Politologii i Europeistyki
Uniwersytet Szczeciński
ul. Krakowska 71/79 71-017 Szczecin
gliana@op.pl

Bibliografia

- Lazor, O. (2010). Kształtowanie się samorządu terytorialnego na Ukrainie. W: A. Antoszewski, A. Kolodii, K. Kowalczyk (red.). *Transformacja w Polsce i na Ukrainie. Wybrane aspekty (129–141)*. Wrocław: Oficyna Wydawnicza ATUT.
- Olszański, T.A. (2014, 18 kwietnia). Ukraina: suwerenna decentralizacja czy niesuwerenny federalizm? *Komentarze OSW*. 2014, 134. Pobrane z: https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/komentarze_134.pdf.

- Święcicki, M. (2014, 27 czerwca). *Reforma samorządowa na Ukrainie: decentralizacja, nie federalizacja*. Pobrane z: <https://liberte.pl/reforma-samorzadowa-na-ukrainie-decentralizacja-nie-federalizacja>.
- Журавель, Ю. (2007). *Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування*. Київ: Інститут Законодавства Верховної Ради України.
- Закон України Про місцеві вибори. (2015, 14 липца). *Відомості Верховної Ради*, 37–38, poz. 366. Pobrane z: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/595-19>.
- Закон України Про внесення змін до деяких законів України щодо організації проведення перших виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. (2015, 4 września). *Відомості Верховної Ради*, 37–38, poz. 371. Pobrane z: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/676-19>.
- Закон України Про добровільне об'єднання територіальних громад. (2015, 5 luty). *Відомості Верховної Ради*, 13, poz. 91. Pobrane z: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19/paran88#n88>.
- Закон України Про місцеве самоврядування в Україні. (1997, 21 maja). *Відомості Верховної Ради України*, 24, poz. 170. Pobrane z: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
- Кабінет Міністрів України. (2014, 1 kwietnia). Розпорядження від 1 квітня 2014 р. nr 333-р Київ. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Pobrane z: <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
- Комітет Виборців України. (2015, 20 listopada). КВУ проаналізував результати партій на місцевих виборах 25 жовтня. Pobrane z: <http://cvu.org.ua/nodes/view/?type:news/slug>.
- Конституція України. Із змінами, внесеними згідно із законом nr 2222-IV від 8.12.2004, ВВР 2005, 2, 44. (2006). Харків: Фоліо.
- Кушніренко, О., Кичун, В. (2008). Територіальний устрій України. W: В. Колісник, Ю. Барабаш (red.). *Конституційне право України*. Харків. Pobrane z: <http://uristinfo.net/2010-12-18-14-34-28/269-konstitutsijne-pravo-ukrayini-kolisnik-barabash/8646-rozdil-21-teritorialnij-ustrij-ukrayini.html?start=2>.
- Корреспондент.net. (2015, 26 października). *Майже 13,8 мільйона українців взяли участь у місцевих виборах – ЦВК*. Pobrane z: <http://ua.korrespondent.net/ukraine/politics/3580821-maizhe-138-miliona-ukraintsiv-vzialy-uchast-u-mistsevykh-vyborakh-tsvk>.
- Макаров, Г., Каплан, Ю. (2015). *Місцеві вибори 2015 р.: проблеми організації, підсумки, тенденції*. Київ: НІСД. Pobrane z: <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/vuboru-f2365.pdf>.
- Міжнародний Центр Перспективних Досліджень. (b.d.) *Суть реформи органів місцевого самоврядування (децентралізації)*. Pobrane z: http://icps.com.ua/assets/uploads/images/files/verstka_decentralizaciya.pdf.
- Місія зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДПЛ Підсумковий звіт. (2016, 19 lutego). Україна. Місцеві вибори 25 жовтня та 15 листопада 2015 року. Pobrane z: <http://www.osce.org/uk/odihr/elections/ukraine/223811?download=true>.
- Моніторингово-аналітична група CIFRA. (b.d.) Нові «старі» обличчя місцевих рад: зрада чи перемога? Pobrane z: http://cifragroup.org/?page_id=1792.

- Остапець, Ю. Манайло-Приходько, Р. (2016). Вплив місцевих виборів 2015 р. на еволюцію партійної системи України та структурування регіонального партійного простору (на прикладі Закарпатської області). *Вісник Львівського університету. Серія філософсько-політологічні Студії*, 8, 63–74.
- Постанова Верховної Ради України від 17 березня 2015 року Про визначення окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей, в яких запроваджується особливий порядок місцевого самоврядування. (2015, 17 марса). *Відомості Верховної Ради*, 21, poz. 142. Pobrane z: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/252-viii>.
- Радь, Т. (2015, 20 listopada). *Імперативний мандат: механізм відкликання депутата за народною ініціативою*. Pobrane z: <http://www.pravda.com.ua/articles/2015/11/20/7089469>.
- Результати місцевих виборів-2015. Найбільше втратила Самопоміч, додали Свобода й Опоблок. Висновки і прогнози (+ІНФОГРАФІКА)*. (2015). Pobrane z: http://texty.org.ua/pg/news/textynewseditor/read/63067/Rezultaty_miscevyh_vyboriv2015_Najbilshe_vtratyla_Samopomich_.
- Руснак, Б. (2011). *Місьцеве самоврядування в Україні: теорія і практика*. Одеса: Одеська обласна організація ВГО „Комітет виборців України”.
- Соціологічна група „Рейтинг”. (2015, 9 listopada). Аналіз результатів місцевих виборів 2015: динаміка електоральний симпатій в регіонах. Pobrane z: <http://www.prostir.ua/?news=analiz-rezultativ-mistsevyh-vyboriv-2015-dynamika-elektoralnyj-sympatij-v-rehionah>.
- Указ Президента України Про Стратегію сталого розвитку „Україна – 2020”. (2015, 12 stycznia). Pobrane z: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#n10>.
- Червоненко, В. (2015, 15 listopada). *Які партії контролюватимуть мерів обласних центрів*. Pobrane z: http://www.bbc.com/ukrainian/politics/2015/11/151119_mayors_big_cities_vc.
- Центральна Виборча Комісія. (2015). *Вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів 25 жовтня 2015 року*. Pobrane z: http://www.cvk.gov.ua/vm_2015/.