

## PRÓBY WPROWADZENIA SAMORZĄDU NA UKRAINIE

**ROZWÓJ SAMORZĄDU JEST** jednym z podstawowych warunków rozwoju demokracji. Władze Ukrainy, deklarując demokratyzację ustroju państwa, zobowiązały się również wprowadzić taką konstrukcję samorządu terytorialnego, która odpowiadałaby standardom demokracji współczesnej. W praktyce jednak elity polityczne nie były w stanie zrealizować tego postulatu.

### 1. KSZTAŁTOWANIE PODSTAW FUNKCJONOWANIA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA UKRAINIE W LATACH 1990–1995

Odrodzenie samorządu terytorialnego na Ukrainie zaczęło się jeszcze w końcowym okresie Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej (USRR). Stymulowane było półwolnymi wyborami deputowanych ludowych do Rady Najwyższej USRR oraz do rad terenowych deputowanych ludowych. Oczywiście zdecydowaną większość rad w całej Ukrainie obsadzili członkowie partii komunistycznej. Opozycji antykomunistycznej udało się jednak wywalczyć część miejsc w radach deputowanych ludowych, a w trzech obwodach: lwowskim, tarnopolskim oraz iwano-frankowskim odnieść zwycięstwo.

Prawne podstawy funkcjonowania samorządu zostały zawarte po raz pierwszy w uchwalonej przez Radę Najwyższą USRR 7 grudnia 1990 r. *Ustawie o radach terenowych deputowanych ludowych Ukraińskiej SRR oraz samorządzie terytorialnym*. Poprzez tę Ustawę wprowadzono do obiegu pojęcie „samorząd terytorialny”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Gdy Ukraina została częścią ZSRR pojęcie „samorządu terytorialnego” było wyłączone z użytku.

Rady deputowanych ludowych zwolniono z podporządkowania komitetom partyjnym. Według tej ustawy rady terenowe deputowanych ludowych pełniły funkcje zarówno organów samorządu terytorialnego, jak i organów władzy państwowej<sup>2</sup>. Ustawa nie przewidywała odrębnego stanowiska przewodniczącego komitetu wykonawczego; przewodniczący rady stawał się jednocześnie na czele odpowiedniego komitetu. Pozostawała nadal sztywna centralizacja władzy. Zgodnie z Konstytucją USRR z 1978 r. władza na Ukrainie koncentrowała się w pionie rad, gdzie Rada Najwyższa USRR realizowała pełnię władzy w imieniu narodu Ukrainy. Miała ona prawo do uchylecia decyzji podjętych przez organy władzy wykonawczej oraz rozwiązania rad wszystkich szczebli<sup>3</sup>.

Po uzyskaniu przez Ukrainę niepodległości oraz po wyborze Prezydenta Ukrainy 1 grudnia 1991 r. zaczęto wprowadzać zmiany do Konstytucji USRR z 1978 r., a także korygować i tworzyć nowe ustawodawstwo. Już w marcu 1992 r. Rada Najwyższa Ukrainy uchwaliła dwie ustawy: *O przedstawicielu Prezydenta Ukrainy* oraz *O terenowych radach deputowanych ludowych i samorządzie terytorialnym oraz regionalnym*. Po uchwaleniu 5 marca 1992 r. *Ustawy o przedstawicielu Prezydenta Ukrainy* ówczesna głowa państwa Leonid Krawczuk podporządkował sobie pion władzy wykonawczej, który stanowili przedstawiciele prezydenta w obwodach i rejonach, miastach Kijowie oraz Sewastopolu. Realizowali oni państwową władzę wykonawczą oraz kontrolę nad organami samorządu terytorialnego w zakresie wykonania przez nie delegowanych im funkcji państwowych i przestrzegania konstytucji i ustaw Ukrainy<sup>4</sup>. Według tej *ustawy* przedstawiciele prezydenta stawali się przewodniczącymi państwowej władzy wykonawczej w obwodach i rejonach. Stali na czele terenowych administracji państwowych, realizowali rejonowe i obwodowe budżety itp.<sup>5</sup>

---

„Władza rad” uważała się za najbardziej demokratyczne osiągnięcie „społeczeństwa socjalistycznego” i określała się jako „władza ludu”, mimo iż była powoływana i sterowana wyłącznie przez partię komunistyczną, która nie dopuszczała jakiegokolwiek opozycji.

<sup>2</sup> *Pro miscewi Rady narodnych deputatiw Ukrainśkoji RSR ta miscewe samowraduвання: Zakon Ukrainśkoji RSR wid 07 hrudnia 1990 roku nr 533-XII*, [w:] *Zakony Ukrainy*, t. 1, Kyjiw 1996, s. 72–104.

<sup>3</sup> Zob. *Konstytucija (Osnownyj Zakon) Ukrainśkoji Radianskoji Socialistycznej Respubliki. Pryjniata na pozaczerhowij siomij sesiji Werchownoji Rady Ukrainśkoji RSR dewjatoho skłykannia 20 kwitnia 1978 roku*, <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1978.html>, odczyt z dn. 7.02.2011.

<sup>4</sup> *Pro Predstawnyka Prezydenta Ukrainy. Zakon Ukrainy wid 5 bereznia 1992*, „Widomosti Werchownoji Rady Ukrainy” 1992, nr 23, poz. 335.

<sup>5</sup> Ibidem.

Znowelizowana *Ustawa o radach terenowych deputowanych ludowych Ukrainińskiej SRR oraz samorządzie terytorialnym* została przyjęta 26 marca 1992 r., jej tytuł został zmieniony na *Ustawę o terenowych radach deputowanych ludowych i samorządzie terytorialnym oraz regionalnym*. W ustawie zostało uwzględnione przekazanie części kompetencji z rad obwodowych i rejonowych na rzecz przedstawicieli prezydenta. W myśl tych rozwiązań prawnych samorząd terytorialny wprowadzono tylko na poziomie podstawowym: wsi, osiedli typu miejskiego, miast. Z kolei w rejonach i obwodach wprowadzono tzw. samorząd regionalny<sup>6</sup>. Rady rejonowe i obwodowe były pozbawione własnych organów wykonawczych, których funkcje zostały skupione w terenowych administracjach państwowych, funkcjonujących przy instytucjach przedstawicieli prezydenta.

W 1994 r. Rada Najwyższa (II kadencji)<sup>7</sup> uchwaliła nową redakcję *Ustawy o kształtowaniu terenowych organów władzy i samorządu*<sup>8</sup>. W myśl tej ustawy zlikwidowano dotychczasowy pion państwowej władzy wykonawczej, zaprzestały funkcjonować terenowe administracje państwowe, zlikwidowano instytucje przedstawiciela prezydenta. Wyłącznie rady deputowanych ludowych wszystkich szczebli skupiły funkcje organów samorządu terytorialnego. Przewodniczący rad oraz komitety wykonawcze (przewodniczący rad przewodniczyli również komiteom wykonawczym) uzyskały funkcje władzy wykonawczej na poziomie lokalnym i zostały podporządkowane Gabinetowi Ministrów Ukrainy oraz odpowiedniemu przewodniczącemu komitetu wykonawczego rady szczebla wyższego<sup>9</sup>. W ten sposób prezydent został pozbawiony pełnej kontroli nad regionami. Ówczesna Rada Najwyższa Ukrainy, której większość stanowiły ugrupowania lewicowe, próbowała reanimować radziecki model władzy. Na posiedzeniu Rady Najwyższej 8 lipca 1994 r. w pierwszym czytaniu rozpatrywano *Projekt Ustawy o radach terenowych deputowanych ludowych*, który przewidywał pozbawienie prezydenta i Gabinetu Ministrów wpływu na politykę lokalną, a cały pion rad w myśl radzieckiej zasadzie tzw. „centralizmu demokratycznego” miały podporządkować się parlamentowi. Idea ta jednak nie została zrealizowana, gdyż po kolejnych powtó-

<sup>6</sup> Zob. *Pro miscewi Rady narodnych deputatiw ta miscewe i regionalne samowriaduwannia. Zakon Ukrainy wid 26 bereznia 1992 r.*, „Widomosti Werchownoji Rady Ukrainy” 1992, nr 28, poz. 387.

<sup>7</sup> Przedterminowe wybory parlamentarne odbyły się 27 marca i 10 kwietnia 1994 r.

<sup>8</sup> Pierwsza redakcja tej ustawy była uchwalona w lutym 1994 r. przez Radę Najwyższą I kadencji.

<sup>9</sup> *Pro formuwannia miscewych orhaniw władzy i samowriaduwannia. W redakcji Zakonu nr 64/94-WR wid 28.06.94*, „Widomosti Werchownoji Rady Ukrainy” 1994, nr 26, poz. 217.

nych wyborach do parlamentu w lipcu – listopadzie 1994 r. lewica nie uzyskała większości niezbędnej do przyjęcia proponowanej regulacji.

Funkcjonujący wówczas system rządu nie odpowiadał prezydentowi Leonidowi Kuczmiu, który został wybrany na urząd głowy państwa 10 lipca 1994 r. Prezydent wydał 6 sierpnia 1994 r. zarządzenie *O zapewnieniu zarządzania strukturami państwowej władzy wykonawczej na poziomie lokalnym*, podporządkowując sobie przewodniczących komitetów wykonawczych rad obwodowych, rejonowych, miast Kijowa i Sewastopola oraz rejonowych rad w tych miastach<sup>10</sup>. Zarządzenie to jednak nie zmieniło sytuacji, gdyż przewodniczący rad rejonowych i obwodowych (byli oni zarazem przewodniczącymi komitetów wykonawczych) byli wybierani przez wspólnoty lokalne, tzn. prezydent nie miał prawa by ich dymisjonować, nie mógł więc sterować nimi. Prezydent, aby zmienić ten stan, w grudniu 1994 r. wniósł pod rozpatrzenie parlamentu *Projekt Ustawy Konstytucyjnej o władzę państwowej i samorządzie*.

W efekcie pomiędzy prezydentem a Radą Najwyższą 8 czerwca 1995 r. została zawarta Umowa Konstytucyjna *O głównych zasadach organizacji i funkcjonowania władzy państwowej i samorządu terytorialnego na Ukrainie w okresie do uchwalenia nowej Konstytucji Ukrainy*, na skutek czego zaszły zmiany w organizacji organów samorządowych. Umowa ta wprowadziła w życie *Ustawę o władzy państwowej i samorządzie*, którą Rada Najwyższa uchwaliła 18 maja 1995 r.<sup>11</sup> Na mocy tej ustawy został przywrócony model samorządu, który funkcjonował na podstawie ustawy z 1992 r. Na bazie komitetów wykonawczych rad rejonowych i obwodowych utworzono system organów terenowych administracji państwowych, których pion znalazł się w podporządkowaniu prezydenta. *Ustawa o władzy państwowej i samorządzie* przewidywała tylko jeden podstawowy poziom samorządu – wsie, osiedle typu miejskiego, miasta. W obwodach, rejonach, miastach Kijowie i Sewastopolu rady stały się organami przedstawicielskimi o kompetencjach ograniczonych. Ówczesna sytuacja była na tyle skomplikowana, że przewodniczący rady stawał również na czele odpowiedniej terenowej administracji państwowej. Kolidzja prawna

---

<sup>10</sup> Ukaz Prezydenta Ukrainy *Pro zabezpeczennia keriwnyctwa strukturamy derżawnoji wykonawczoji władzy na misciach*, <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=430%2F94>, odczyt z dn. 19.03.2011.

<sup>11</sup> *Konstytucyjnyj dohowir miż Werchownoju Radoju Ukrainy ta Prezydentom Ukrainy pro osnovni zasady orhanizaciji ta funkcionuwannia derżawnoji władzy i miscewoho samowriaduwannia w Ukrainina period do pryjniattia Konstytuciji Ukrainy*, „Widomosti Werchownoji Rady Ukrainy” 1995, nr 18, poz. 133.

polegała na tym, iż przewodniczący rad byli wybierani w drodze wyborów samorządowych, z kolei według ustawy Prezydent uzyskał prawo do mianowania przewodniczących administracji państwowych<sup>12</sup>.

## 2. OBECNY MODEL SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA UKRAINIE

Obecny model samorządu terytorialnego funkcjonuje na podstawie Konstytucji Ukrainy uchwalonej 28 czerwca 1996 r. oraz *Ustawy o samorządzie terytorialnym na Ukrainie* (dalej – *Ustawa o samorządzie*) z 21 maja 1997 r., do której ciągle wnoszono zmiany i uzupełnienia. 15 lipca 1997 r. Rada Najwyższa Ukrainy ratyfikowała *Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego*.

W konstytucji zaznaczono, że na Ukrainie uznano i zagwarantowano funkcjonowanie samorządu terytorialnego (art. 7). Sformułowano, iż samorząd terytorialny jest prawem wspólnoty terytorialnej (mieszkańców wsi lub dobrowolnie zjednoczonych w jedną wspólnotę wiejską mieszkańców kilku wsi, osiedli typu miejskiego, miast) do samodzielnego rozwiązywania kwestii o charakterze lokalnym w zakresie przewidzianym przez konstytucję i ustawy Ukrainy (art. 140).

Zgodnie z *Ustawą o samorządzie* podstawowym podmiotem samorządu terytorialnego, głównym posiadaczem jego funkcji i kompetencji jest wspólnota terytorialna wsi, osiedli typu miejskiego, miasta (art. 6, pkt 1). Przy tym wspólnoty terytorialne sąsiadujących ze sobą wsi mogą jednoczyć się w jedną wspólnotę terytorialną, powoływać wspólne organy samorządu terytorialnego i wybierać jedną głowę wiejską (art. 6, pkt 2)<sup>13</sup>.

Według ustawy zasadniczej (art. 140) samorząd terytorialny na Ukrainie jest realizowany przez wspólnotę terytorialną bezpośrednio oraz za pośrednictwem organów samorządu terytorialnego takich, jak: rady wiejskie, rady osiedli typu miejskiego, rady miejskie oraz ich organy wykonawcze (zob. schemat 1)<sup>14</sup>. Orga-

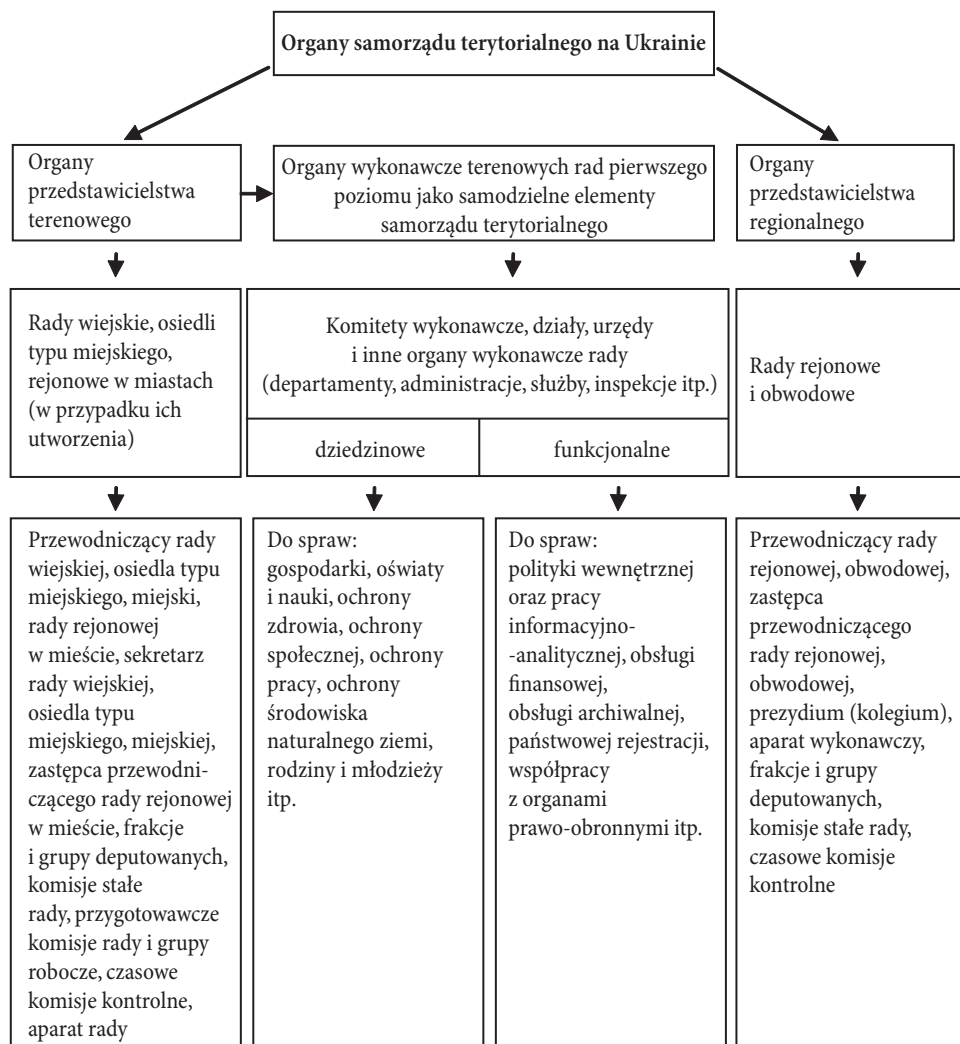
---

<sup>12</sup> Zob. O. Łazor, *Kształtowanie się samorządu terytorialnego na Ukrainie*, [w:] *Transformacja w Polsce i na Ukrainie. Wybrane aspekty*, red. A. Antoszewski, A. Kolodii, K. Kowalczyk, Wrocław 2010, s. 132.

<sup>13</sup> *Zakon Ukrainy „Pro miscewe samowriaduwannia w Ukraini”* wid 21.05.1997 № 280/97-WR, <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=4&nreg=280%2F97-%E2%F0>, odczyt z dn. 7.02.2011.

<sup>14</sup> *Konstytucja Ukrainy*, wid 28.06.1996, <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=3&nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>, odczyt z dn. 7.02.2011.

**Schemat 1. System organów samorządu terytorialnego na Ukrainie**



Źródło: zob. J. Żurawel, *Administratywno-prawowyj status organiw miscewowo samowriaduwannia (dysertacja na zdobuttia naukowowo stulenia kandydata jurydycznych nauk)*, Kyjiw 2007, s. 227.

nami samorządu terytorialnego, które reprezentują wspólne interesy wspólnot terytorialnych wsi, osiedli typu miejskiego i miast, są rady rejonowe oraz obwodowe (art. 140)<sup>15</sup>. Oprócz tego według art. 5 pkt 2 *Ustawy o samorządzie terytorialnym na Ukrainie* w miastach o podziale rejonowym na podstawie decyzji wspólnoty miasta lub rady miejskiej mogą być tworzone rejonowe rady w miastach, które powołują własne organy wykonawcze<sup>16</sup>.

System przedstawicielskich organów samorządu terytorialnego jest więc dwupoziomowy: pierwszy poziom – rady wsi, osiedli typu miejskiego, miasta (reprezentują wspólnotę terytorialną); drugi poziom – rady rejonowe i obwodowe (reprezentują wspólne interesy wspólnot terytorialnych). Rady rejonowe i obwodowe nie są organami przedstawicielskimi wspólnot obwodów i rejonów, gdyż Konstytucja Ukrainy nie uznaje takich wspólnot, a zbiorową ludność obwodów i rejonów nie traktuje jako podmioty samorządu terytorialnego. Są to organy samorządowe, które reprezentują wspólne interesy wspólnot terytorialnych wsi, osiedli typu miejskiego, miast w ramach kompetencji delegowanych im przez rady wiejskie osiedli typu miejskiego oraz miejskie.

Według stanu na 1 września 2004 r. na Ukrainie funkcjonowało 10 280 rad wiejskich, 784 rady osiedli typu miejskiego, 454 miejskich oraz 81 rad rejonowych w miastach<sup>17</sup>.

*Ustawa o samorządzie Ukrainie* określa strukturę rad wiejskich, osiedli typu miejskiego i miejskich. Na czele rady wiejskiej, osiedli typu miejskiego, miejskiej oraz rejonowej rady w mieście stoi odpowiedni przewodniczący. Wybierano go na cztery lata w wyborach samorządowych według *Ustawy o wyborach deputowanych Rady Najwyższej Autonomicznej Republiki Krym, rad terenowych oraz przewodniczących rad wiejskich, osiedli typu miejskiego i miejskich*. Przewodniczący rady stoi również na czele komitetu odpowiedniej rady wiejskiej, osiedli typu miejskiego, miejskiej, rejonowej w mieście (art. 51, pkt 5)<sup>18</sup>. Przewodniczy on posiedzeniom odpowiedniej rady. Przy tym nie może on być deputowanym jakiegokolwiek rady, łączyć swojego stanowiska z innym stanowiskiem przynoszącym dochód, prowadzić działalności gospodarczej. Może jedynie zajmować się działalnością naukową, nauczycielską, artystyczną w wolnym od swoich obowiązków czasie (art. 12,

---

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> *Zakon Ukrainy „Pro miscewe samowriaduвання... .*

<sup>17</sup> Zob. *Administratywno-terytorialnyj ustrij Ukrainy: Dowidnyk*, red. A. Żeżera, W. Czernowół, O. Kłymentko, Kyjiw 2005, s. 5.

<sup>18</sup> *Zakon Ukrainy „Pro miscewe samowriaduвання... .*

pkt. 4)<sup>19</sup>. Według art. 5 pkt 1 *Ustawy o samorządzie* jest on samodzielnym elementem systemu samorządu terytorialnego. Rady wiejskie, osiedli typu miejskiego, miejskie wybierają sekretarza (rejonowe rady w mieście – zastępcę przewodniczącego), którego kandydaturę zgłasza przewodniczący rady z pośród jej deputowanych (art. 50, 56 *Ustawy o samorządzie*). Deputowani rad wiejskich, osiedli typu miejskiego i miejskich zrzeszają się w grupy lub frakcje deputowanych<sup>20</sup>. Deputowani rad terenowych zrzeszają się w grupy na podstawie wspólnego terytorium ich okręgów wyborczych, wspólnych problemów, które rozwiązują lub innych przymiotów (art. 25 pkt 2 *Ustawy o statusie deputowanych rad terenowych*). Frakcje deputowanych rad terenowych są tworzone na podstawie partyjnej (oprócz deputowanych rad wiejskich i osiedli typu miejskiego). Z kolei deputowani rad wiejskich i osiedli typu miejskiego mogą zrzeszać się nie tylko na podstawie członkostwa partyjnego, lecz także na podstawie wspólnoty poglądów, do ich frakcji mogą przystępować również deputowani pozapartyjni, którzy popierają polityczną orientację frakcji (art. 27 pkt 1, pkt 2, *Ustawy o statusie deputowanych rad terenowych*). Dla opracowania kwestii z zakresu uprawnień rad są powoływane komisje stałe. Kontrolują one również realizację decyzji podjętych przez radę i jej komitet wykonawczy (art. 47 *Ustawy o samorządzie*)<sup>21</sup>. Rady generalnie powołują komisje do spraw: budżetu i rozwoju społeczno-gospodarczego; korzystania z ziemi; własności komunalnej; regulaminu i etyki deputowanych; przedsiębiorczości i przemysłu; transportu i komunikacji; ochrony zdrowia i ochrony społecznej; gospodarki komunalnej; polityki ekologicznej. W radach wiejskich i osiedli typu miejskiego zwykle jest powoływanych cztery bądź pięć komisji stałych<sup>22</sup>. Z kolei w radach rejonowych, obwodowych i miejskich (miast o statusie obwodowym) liczba komisji stałych jest większa. W celu realizacji odrębnych zadań komisje stałe mogą tworzyć komisje przygotowawcze i grupy robocze, zapraszając do nich uczonych, ekspertów, działaczy społecznych (art. 47 pkt 12 *Ustawy o samorządzie*). Nie mniej niż 1/3 deputowanych określonej rady może powołać czasową komisję kontrolną w celu kontroli nad realizacją wyznaczonych przez radę kwestii (art. 48 pkt 1, pkt 2, *Ustawy o samorządzie*). Rady wiejskie, osiedli typu miejskiego, miejskie powołują

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> Zob. *Zakon Ukrainy pro status deputatiw miscewych rad, wid 11.07.2002 № 93-IV*, <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=93-15>, odczyt z dn. 08.02.2011.

<sup>21</sup> *Zakon Ukrainy „Pro miscewe samowriaduwannia... .*

<sup>22</sup> M. Kornijenko, *Municipalne prawo Ukrainy. Konceptualni ta orhanizacijno-prawowi pyttannia*, Kyjiv 2005, s. 90.



aparatu rady, który zajmuje się organizacją działalności rady, kwestiami prawnymi, informacyjnymi, analitycznymi, materialno-technicznymi związanymi z jej funkcjonowaniem, jej organów i deputowanych.

Przez rady wiejskie, osiedli typu miejskiego, miejskie, rejonowe w miastach zgodnie z konstytucją i *Ustawą o samorządzie* są powoływane wykonawcze organy samorządu terytorialnego – komitety wykonawcze. Komitet wykonawczy jest powoływany przez określoną radę na czas jej kadencji. Według *Ustawy o samorządzie* organy wykonawcze terenowych rad pierwszego poziomu są samodzielnymi elementami systemu samorządu terytorialnego. Skład komitetu wykonawczego jest zatwierdzany przez radę na propozycję przewodniczącego rady wiejskiej, osiedli typu miejskiego, miejskiej, rejonowej w mieście. Do komitetu wykonawczego wchodzi: przewodniczący odpowiedniej rady; jego zastępca ds. działalności organów wykonawczych rady; sekretarz komitetu wykonawczego; kierownicy działów; sekretarz odpowiedniej rady. Rada wiejska może podjąć decyzję, by funkcję sekretarza komitetu wykonawczego rady wykonywał sekretarz rady. Do składu komitetu wykonawczego rady mogą również wejść przedstawiciele lokalnej społeczności. Liczba członków komitetu zależy od: wielkości terytorium, na obszarze którego funkcjonuje odpowiednia rada; liczby mieszkańców; specyfiki gospodarki komunalnej. W sytuacji, gdy liczba mieszkańców wiejskiej wspólnoty terytorialnej nie przekracza 500 osób, rada lub wspólnota wiejska może podjąć decyzję o niepowołaniu komitetu wykonawczego. Wtedy funkcje komitetu wykonuje przewodniczący rady jednoosobowo, oprócz kwestii związanych z zarządzaniem ziemią i zasobami naturalnymi. Komitet wykonawczy jest organem kolegialnym, za pomocą którego są realizowane konkretne zadania, funkcje i kompetencje organu przedstawicielskiego w zakresie wykonawczo-zarządzającym (art. 51, 52, 53 *Ustawy o samorządzie*). Komitety wykonawcze zdają sprawozdanie odpowiednim radom i znajdują się pod ich kontrolą. Z kolei w zakresie realizacji kompetencji należących do organów władzy wykonawczej komitet znajduje się również pod kontrolą odpowiedniego organu władzy wykonawczej (art. 51, pkt 1 *Ustawy o samorządzie*).

Oprócz komitetów wykonawczych rady wiejskie, osiedli typu miejskiego, miejskie, rejonowe w miastach mogą tworzyć działy, 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 działy. Rady miejskie o znaczeniu rejonowym tworzą generalnie komitety wykonawcze, działy, służby, inspekcje. Rady miejskie o zna-

czeniu obwodowym powołują: komitety wykonawcze, działy, służby, inspekcje, urzędy główne, urzędy, administracje oraz departamenty<sup>23</sup>.

Rady obwodowe i rejonowe stanowią drugi poziom systemu rad terenowych. Według stanu z 1 września 2004 r. na Ukrainie funkcjonowało 488 rad rejonowych, 24 – obwodowych oraz organ przedstawicielski Autonomicznej Republiki Krym (AR Krym) – Rada Najwyższa AR Krym<sup>24</sup>.

Zgodnie z *Ustawą o samorządzie* struktura rady rejonowej oraz obwodowej ma następującą strukturę: przewodniczący wybierany przez odpowiednią radę z pośród jej deputowanych; zastępca przewodniczącego, którego również wybiera rada z pośród deputowanych; prezydium (kolegium składające się z przewodniczącego rady, jego zastępcy; przewodniczących komisji stałych, przedstawicieli grup i frakcji deputowanych) – doradczy organ rady, który poprzednio opracowuje uzgodnione kwestie rozpatrywane przez radę; aparat wykonawczy zajmujący się kwestiami organizacyjno-informacyjnymi, prawnymi oraz materialno-technicznymi działalności rady, na jego czele stoi przewodniczący odpowiedniej rady; frakcje i grupy deputowanych; stałe komisje rady; czasowe komisje kontrolne (art. 55, 56, 57 *Ustawy o samorządzie*). Specyfiką rad rejonowych i obwodowych jest to, że są one pozbawione własnych organów wykonawczych. Kompetencje wykonawcze rady drugiego poziomu delegują rejonowym i obwodowym administracjom państwowym.

Zgodnie z art. 143 Konstytucji Ukrainy najistotniejszymi kwestiami, którymi zajmują się organy samorządowe w imieniu wspólnoty terytorialnej wsi, osiedli typu miejskiego, miast są: zarządzanie majątkiem, który znajduje się we własności komunalnej; zatwierdzenie programów rozwoju społeczno-gospodarczego oraz kulturalnego i kontrola nad ich wykonaniem; zatwierdzenie budżetów odpowiednim jednostkom administracyjno-terytorialnym i kontrola nad ich realizacją; ustalenie podatków terenowych i poborów zgodnie z ustawą; zapewnienie przeprowadzenia referendum lokalnych; utworzenie, reorganizacja oraz likwidacja przedsiębiorstw komunalnych, organizacji a także kontrola nad ich działalnością; rozwiązanie innych kwestii o znaczeniu lokalnym zgodnie z *Ustawą o samorządzie terytorialnym*<sup>25</sup>.

Ostatnie wybory samorządowe na Ukrainie odbyły się 31 października 2010 r. Wybory zostały przeprowadzone na podstawie *Ustawy o wyborach deputowanych*

<sup>23</sup> Zob. J. Żurawel, op.cit., s. 65–82.

<sup>24</sup> Zob. *Administratywno-terytorialnyj ustrij Ukrainy...*, s. 5.

<sup>25</sup> *Konstytucja Ukrainy...*

*Rady Najwyższej Autonomicznej Republiki Krym, rad terenowych oraz przewodniczących rad wiejskich, osiedli typu miejskiego i miejskich*, którego nową redakcją (nr 2491-VI) Rada Najwyższa uchwaliła 30 sierpnia 2010 r. Zgodnie z tą ustawą wybory deputowanych do rad wiejskich, osiedli typu miejskiego przeprowadzano według systemu większościowego (większość względna) w jednomandatowych okręgach wyborczych, na które podzielono terytorium wsi, kilka wsi oraz osiedli typu miejskiego. Z kolei wybory deputowanych do Rady Najwyższej AR Krym, rad obwodowych, rejonowych, miejskich, rejonowych w miastach przeprowadzano według systemu mieszanego (większościowo-proporcjonalnego). Zgodnie z tym systemem: 1) połowę deputowanych do określonej rady wybierano poprzez głosowanie na listy wyborcze terenowych ośrodków partii politycznych w wielomandatowym okręgu wyborczym; 2) drugą połowę deputowanych wybierano według systemu większościowego (większość względna) w jednomandatowych okręgach wyborczych, na które podzielono terytorium AR Krym, obwodów, rejonów, miast, rejonów w miastach.

Wybory przewodniczących rad wiejskich, osiedli typu miejskiego, miejskich przeprowadzano według systemu większościowego (większość względna) w jedynym jednomandatowym okręgu wyborczym, którego terytorium stanowi określona wieś (kilka wsi, których mieszkańcy dobrowolnie zjednoczyli się w gromadę wiejską), osiedle typu miejskiego, miasto<sup>26</sup>.

### **3. GŁÓWNE PROBLEMY W FUNKCJONOWANIU SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA UKRAINIE**

Kluczowym problemem dla funkcjonowania samorządu terytorialnego na Ukrainie są sprzeczności między jego podstawą ustawodawczą a praktyką, dopracowania także wymagają ustawy określające funkcjonowanie samorządu. Przede wszystkim dotyczy to współpracy między terenowymi administracjami państwowymi a organami samorządu terytorialnego. W Konstytucji Ukrainy na poziomie rejonów i obwodów wprowadzono dwa systemy władzy publicznej, które różnią się kształtem, strukturą, zasadami tworzenia oraz mechanizmami funkcjonowania: terenowe administracje państwowe, które są organami państwowej władzy wyko-

---

<sup>26</sup> *Zakon Ukrainy Pro wnesennia zmin do Zakonu Ukrainy „Pro wybory deputatów Werchownoji Rady Awtonomnoji Respubliki Krym, місцевых рад та сілських, селіщезначних, міських голів” від 30.08.2010 nr 2491-VI, „Widomosti Werchownoji Rady Ukrainy” 2010, nr 39, poz. 514.*

nawczej; samorząd terytorialny jako władza wspólnot terytorialnych. Podmioty samorządu terytorialnego nie należą do systemu władzy wykonawczej, zarówno jak i terenowe organy władzy wykonawczej nie są elementami systemu samorządowego. Ustawodawstwo ukraińskie określa ich relacje jako równoprawne i partnerskie. W praktyce jednak mamy dominację terenowych administracji państwowych nad organami samorządowymi, aktywne ingerują one (zwłaszcza na poziomie obwodu) w sprawy samorządowe. Z jednej strony terenowe administracje państwowe są tworzone odgórnie, z innej zaś strony wykonują delegowane im przez ustawodawstwo funkcje organów wykonawczych odpowiednich rad. Przy tym właśnie terenowe administracje państwowe, a nie samorządy, prezentują interesy regionów w państwie, gdyż zgodnie z ustawodawstwem wykonują większość funkcji administracji publicznej<sup>27</sup>. Istotnym problemem jest również dublowanie niektórych kompetencji terenowych administracji państwowych i organów samorządu terytorialnego.

Rady obwodowe i rejonowe posiadają prawo do wyrażania wotum nieufności przewodniczącym odpowiednich terenowych administracji państwowych, czego wynikiem może stać się ich dymisja<sup>28</sup>. Z kolei obecne ustawodawstwo Ukrainy nie zawiera *stricte* określonych podstaw do wyrażania wotum nieufności przewodniczącemu odpowiedniej terenowej administracji państwowej, co powoduje pojawienie się sytuacji konfliktowych.

Konfrontacja między radami rejonowymi (obwodowymi) a rejonowymi (obwodowymi) administracjami państwowymi dosyć często ma również charakter polityczny. Ma to miejsce zwłaszcza wówczas, gdy większość w radzie tworzą osoby, którzy są członkami partii politycznych znajdujących się w opozycji wobec prezydenta<sup>29</sup>.

Jednym z kluczowych ustawowo określonych zadań terenowych administracji państwowych jest zapewnienie przeprowadzenia uzgodnionej polityki państwowej na całym terytorium Ukrainy. Dotychczas nie wypracowano efektywnych mechanizmów uzgodnieniowych dla działalności terenowych administracji państwowych a organów samorządowych. Projekty decyzji, które dotyczą również kompetencji

---

<sup>27</sup> W. Kujbida, *Problemy ta perspektywy funkcionuвання miscewych organiw wykonawczoji władzy*, [http://mail.social-science.com.ua/jornal\\_content/331/psychology](http://mail.social-science.com.ua/jornal_content/331/psychology), odczyt z dn. 23.03.2011.

<sup>28</sup> Prezydent Ukrainy analizuje wotum nieufności wyrażone przewodniczącemu odpowiedniej administracji i podejmuje decyzję ostateczną. Jeśli wotum nieufności przewodniczącemu terenowej administracji rejonowej lub obwodowej wyraziło 2/3 deputowanych odpowiedniej rady, Prezydent Ukrainy podejmuje decyzję o jego dymisji.

<sup>29</sup> Ibidem.

organów samorządowych, często nie są uzgadniane i omawiane zarówno na poziomie centralnym, jak lokalnym ani z narodowymi stowarzyszeniami organów samorządu terytorialnego, ani z samorządem odpowiedniego terytorium<sup>30</sup>. Nierozwiązanym problemem jest również brak ścisłych kryteriów i mechanizmów rozgraniczenia własności państwowej i komunalnej.

Kolejnym problemem utrudniającym funkcjonowanie organów samorządu terytorialnego jest kwestia związana z konstruowaniem ich budżetów. W art. 16 pkt 6 *Ustawy o samorządzie* zaznaczono, że budżety lokalne są samodzielne i nie włączano je do państwowego budżetu<sup>31</sup>.

Organy samorządu terytorialnego napotykać na trudności związane z niestabilnością źródeł dochodów, brakiem optimum resursów finansowych. W efekcie utrudnia to rozwiązywanie problemów społeczno-kulturalnych, oświaty, ochrony zdrowia na poziomie lokalnym, upada gospodarka miejska, pogarsza się stan infrastruktury komunikacyjnej<sup>32</sup>. Nakłada się na to również przestarzały system zarządzania, którego główną zasadą jest usiłowanie rozwiązania problemów przez jedyne centrum. Do kluczowych problemów związanych z konstruowaniem budżetów lokalnych oraz ich relacjami z państwowym budżetem zaliczono: wykorzystanie wolnych środków budżetowych; niestabilność źródeł dochodu; nieefektywny system wyłączenia nadmiarów podatków ogólnopństwowych; niewystarczające finansowanie z budżetu państwowego<sup>33</sup>.

Zgodnie z art. 65 *Ustawy o samorządzie* przewaga nadwyżek ogólnego funduszu budżetu lokalnego nad obrotowymi nadwyżkami budżetowymi pod koniec okresu budżetowego stanowi wolną nadwyżkę środków budżetów lokalnych, która jest wykorzystywana na realizację wydatków budżetu lokalnego<sup>34</sup>. Nie uzgodniono jednak do końca poziomu dochodów budżetów lokalnych oraz sum odliczanych z nich do budżetu państwowego, co utrudnia samorządom wykorzystanie wolnych środków budżetowych. Jeszcze jednym aspektem tego problemu jest niestabilność normatywów w systemie odliczania ogólnopństwowych podatków z budżetów lokalnych do państwowego. Zgodnie z ustawodawstwem te normatywy corocznie

---

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> *Zakon Ukrainy „Pro miscewe samowriaduwannia... .*

<sup>32</sup> O. Jakubowska, M. Witrenko, *Problemy formuwannia miscewych budżetiw w Ukraini*, [http://www.rusnauka.com/32\\_DWS\\_2008/Economics/36866.doc.htm](http://www.rusnauka.com/32_DWS_2008/Economics/36866.doc.htm), odczyt z dn. 24.03.2011.

<sup>33</sup> Ibidem.

<sup>34</sup> *Zakon Ukrainy „Pro miscewe samowriaduwannia... .*

wyznacza wyższy organ samorządu terytorialnego, przy tym co roku zmieniają się rodzaje podatków<sup>35</sup>.

Na poziomie państwowym środki budżetowe są więc scentralizowane, co całkowicie uzależnia organy samorządowe w realizacji ich funkcji od budżetu państwowego. Przy tym ma miejsce subiektywne podejście w dystrybucji środków finansowych, gdyż jeden region dostaje więcej środków, niż inny, co wiąże się z regionalizacją poparcia wyborczego dla ugrupowań politycznych. Poza tym regiony Ukrainy różnią się między sobą poziomem życia, stanem rozwoju sfery gospodarki, handlu i usług. Dochody od podatków na terytorium Ukrainy są więc nierównomierne. Analiza przeprowadzona przez Wołodymyra Krawczenkę wskazuje, że liderem w dochodach podatkowych w rozliczaniu na jedną osobę jest Kijów, na drugim miejscu obwód doniecki, na trzecim – dniepropietrowski<sup>36</sup>. Do tzw. zamożnych regionów według dochodów średnich na jedną osobę należą również obwody: połtawski, zaporoski, lwowski, sumski oraz charkowski, do „najbiedniejszych” – tarnopolski oraz iwano-frankowski<sup>37</sup>.

Wyżej wymienione problemy w funkcjonowaniu systemu samorządu terytorialnego wymagają przeprowadzenia gruntownej reformy samorządowej.

#### 4. PRÓBY REFORMOWANIA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Próby przeprowadzenia reformy administracyjno-terytorialnej po raz pierwszy realizowano w latach 1998–2000. Następnie był okres podejmowania nieudanych prób uchwalenia nowej redakcji *Ustawy o samorządzie terytorialnym na Ukrainie* w latach 2001–2003. W latach 2004–2006 usiłowano bez skutku przeprowadzić, wraz z reformą konstytucyjną, również reformę samorządową<sup>38</sup>. W latach 2006–2010 również opracowano szereg projektów, dotyczących reformowania samorządu terytorialnego. Nowy etap podejmowania prób zreformowania systemu samorządu terytorialnego zaczął się po wstąpieniu na urząd Prezydenta Ukrainy w 2010 r. Wiktora Janukowicza.

<sup>35</sup> O. Jakubowska, M. Witrenko, *Problemy formuwaniania miscewych...*

<sup>36</sup> Ibidem.

<sup>37</sup> Ibidem.

<sup>38</sup> M. Puchtynśkyj, *Reforma miscewego samowriaduwannia – ce koncepcija plus polityczna wola*, <http://www.viche.info/journal/1027/>, odczyt z dn. 25.03.2011.

W latach 1998–2000 opracowano koncepcję reformy administracyjnej (1998 r.), kilka wariantów koncepcji reformy administracji publicznej. Główny akcent w tych koncepcjach stawiano na decentralizacji władzy, zwiększeniu kompetencji organów samorządowych, zasadzie subsydiarności. Jednak nie zostały one wprowadzone w życie.

Rada Najwyższa Ukrainy 8 grudnia 2004 r. w pakiecie z ustawą o reformie konstytucyjnej i ustawą o porządku realizacji ustawy o wyborach Prezydenta Ukrainy uchwaliła<sup>39</sup> w pierwszym czytaniu projekt ustawy o konstytucyjnej reformie samorządu terytorialnego<sup>40</sup>. W myśl tego projektu planowano do Konstytucji Ukrainy wprowadzić zmiany uzgadniające ją z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego. Mianowicie zamierzano wprowadzić własne organy wykonawcze dla rad obwodowych i rejonowych, wzmocnić bazę finansową i materialną organów samorządu terytorialnego. Projekt ten przewidywał również reformę administracyjno-terytorialną, której celem było wprowadzenie instytucji wspólnot jako jego podstawowego elementu<sup>41</sup>. Z powodu konfliktów politycznych projekt ten nie wszedł w życie.

Wiktor Janukowicz wybrany 7 lutego 2010 r. na głowę państwa w swoim programie przedwyborczym poświęcił czwarty rozdział problemom reformowania systemu samorządu terytorialnego. W tym rozdziale zaznaczono, że samorząd terytorialny powinien stać się „pewnym i mocnym” fundamentem władzy ludu. Zwrócono uwagę, iż zasadniczą kwestią jest poszerzenie kompetencji rad terenowych, „odsunięcie aparatu biurokratycznego od rozwiązywania kwestii dotyczących rozwoju wspólnot terytorialnych”. Obecny Prezydent Ukrainy stwierdził w swoim programie: „Jestem zwolennikiem decentralizacji władzy, reformowania relacji międzybudżetowych na korzyść samorządu terytorialnego”<sup>42</sup>. Planowano już pod koniec 2010 r. rozpoczęcie reformowania samorządu terytorialnego. Przewidywano przede wszystkim zapewnić redystrybucję środków finansowych i władczych z centrum na poziom lokalny według zasady subsydiarności, uniezależnić rady

<sup>39</sup> Było to wynikiem „rewolucji pomarańczowej” listopad–grudzień 2004 r.

<sup>40</sup> Zob. *Pro попередnie schvaľennia zakonoprojektu pro wnesennia zmin do konstytuciji Ukrajinny: Postanova Werchownoji Rady Ukrajinny wid 8 grudnia 2004 roku nr 2223-IV*, „Gołos Ukrajinny” 2005, nr 5.

<sup>41</sup> W celu realizacji reformy ustroju administracyjno-terytorialnego pod omówienie publiczne wniesiono projekt *Ustawy o ustroju terytorialnym*. Zob. szerzej: *Problemy terytorialnoji organizaciji władzy. Zbirnyk materialiw ta dokumentiw*, Kyjiw 2005, s. 659–679.

<sup>42</sup> *Ukraina dla ludej: peredyworbicza prohrama kandidata u Prezydenty Ukrajinny Wiktora Janukowycza*, <http://yanukovych.com.ua/partyprogram.html>, odczyt z dn. 7.02.2010.

rejonowe i obwodowe od terenowych administracji państwowych<sup>43</sup>. Po raz kolejny jednak odłożono przeprowadzenie reform dotyczących usprawnienia funkcjonowania samorządu terytorialnego. W szczególności Gabinet Ministrów Ukrainy postanowił odłożyć reformy dotyczące budżetów lokalnych z 2011 na 2014 r.

Elity polityczne prawie wszystkich opcji podejmują kwestię konieczności reformowania samorządu terytorialnego. Od lat pozostaje ona li tylko przedmiotem dyskusji i omówienia publicznego, brakuje jednak woli politycznej, by podjąć próby reform samorządowych w praktyce.

## SUMMARY

**T**HE ARTICLE ANALYSES the shaping of the local self-government in Ukraine. It constituted part of the transformation processes of the political system which started in the late 80-ies of the 20th century and gained intensity after Ukraine had regained independence in 1991. The present day model of the structure of local system has been presented. The issues of local self – government functioning have been addressed. The most acute problem in this respect concerns the symbiosis between local bodies of the national government and those of the local self – government.

---

<sup>43</sup> *Reforma miejscowego samowriadowania w Ukraini planujetsia w kinci 2010 r.*, <http://www.rbc.ua/ukr/top/show/reforma-mestnogo-samoupravleniya-v-ukraine-planiruetsya-22052010180600>, odczyt z dn. 5.02.2011.