

Vitaliy Kovalchuk¹ Iryna Sofinska²

Zasady decentralizacji władzy i przykłady jej realizacji w warunkach demokratycznej transformacji: doświadczenie Ukrainy³

Słowa kluczowe: decentralizacja, samorząd lokalny, międzynarodowe standardy samorządu lokalnego, pomocniczość, społeczność terytorialna

Keywords: decentralization, local self-government, international standarts of local self-government, subsidiarity, municipality

Streszczenie

Celem tego artykułu jest analiza podstawowych zasad decentralizacji władzy i przykłady jej realizacji w warunkach demokratycznej transformacji (doświadczenie Ukrainy). Decentralizacja stała się megatrendem XX i prawdopodobnie XXI wieku (przynajmniej na Ukrainie) ze względu na stale rosnące zainteresowanie ludzi rolą społeczeństwa obywatelskiego i sektora prywatnego jako podstawowych partnerów administracji publicznej i samorządu lokalnego w aktywnym poszukiwaniu nowych metod i podejść do rozwiązywania problemów o znaczeniu lokalnym na poziomie ich powstawania. Treść artykułu odpowiada na pytania związane z powyższymi kwestiami oraz pozwala wyciągnąć wnio-

¹ ORCID ID: 0000-0002-7523-2098, profesor, Katedra Prawa Konstytucyjnego i Międzynarodowego, Edukacyjno-Naukowy Instytut Prawa i Psychologii, Uniwersytet Narodowy „Politechnika Lwowska”. E-mail: vitalii.b.kovalchuk@lpnu.ua.

² ORCID ID: 0000-0002-3853-7626, doktor habilitowany, Katedra Prawa Konstytucyjnego i Międzynarodowego, Edukacyjno-Naukowy Instytut Prawa i Psychologii, Uniwersytet Narodowy „Politechnika Lwowska”. E-mail: iryna.d.sofinska@lpnu.ua.

³ Artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu autora wygłoszonego na Międzynarodowej Konferencji Naukowej nt.: *Samorząd a parlament – reprezentacja, prawotwórstwo i współpraca*, Lublin, 26 kwietnia 2019 r.

ski, że skuteczna decentralizacja niewątpliwie wskazuje na potrzebę tworzenia wspólnot terytorialnych, wystarczająco stabilnych na wyzwania demograficzne i gospodarcze, w których możliwe jest stworzenie (zapewnienie) bezpiecznych i komfortowych warunków dla miejsca zamieszkania i statusu każdego mieszkańca.

Abstract

The Key Principles of Decentralization of State Power and Peculiarities of Its Realization in Conditions of Democratic Transformation: Experience of Ukraine

In this article, we write about the key principles of decentralization of state power and peculiarities of its realization in conditions of democratic transformation (experience of Ukraine). Decentralization became a real megatrend of the XX and probably XXI centuries (at least in Ukraine). First of all because of the ever-increasing interest of people in the role of civil society and the private sector as the primary partners of the state and local self-government bodies to search for new methods, instruments and approaches to solve local issues at the level of their emergence. Decentralization as a process involves, first of all, restructuring, review of procedures and redistribution of powers to increase the competitiveness of territorial communities, to strengthen democracy and effectively address local issues at the level of their emergence. At the time of globalization, decentralization has become its foundation, as it increases the weight of local rule-making and the importance of relationships at the international, national, regional and local levels through the practical application of the principle of subsidiarity.

✱

I. Wprowadzenie

W ciągu ostatnich pięciu lat decentralizacja stała się, po pierwsze, integralną częścią państwowej polityki rozwoju regionalnego, a po drugie, jest jednym z głównych (determinujących) modelu reform na Ukrainie⁴. Główna wizja tych fundamentalnych przekształceń instytucjonalnych i funkcjonalnych

⁴ Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу: аналіт. доп. Я. А. Жаліло, О. В. Шевченко, В. В. Романова et al.; за наук. ред. Я. А. Жаліла, Київ 2019, с. 4–6.

na Ukrainie, a mianowicie zasadniczej przebudowy władzy politycznej i finansów publicznych, dotyczy zasadniczej przemiany organów administracji publicznej, restrukturyzacji i tworzenia samowystarczalnych społeczności terytorialnych, zdolnych do samodzielnego i skutecznego rozwiązywania problemów o znaczeniu lokalnym na poziomie ich powstawania⁵.

Decentralizacja jako proces zakłada przede wszystkim restrukturyzację, rewizję procedur i redystrybucję uprawnień w celu zwiększenia konkurencyjności społeczności terytorialnych, wzmocnienia demokracji i skutecznego rozwiązywania problemów o znaczeniu lokalnym na poziomie ich powstawania. W dobie globalizacji decentralizacja stała się jej fundamentem, ponieważ zwiększa ona wagę lokalnego tworzenia przepisów i znaczenie relacji wzajemnych na poziomie międzynarodowym, krajowym, regionalnym i lokalnym dzięki zastosowaniu zasady pomocniczości.

Decentralizacja zgodnie z kanonami europejskimi radykalnie zmienia warunki samoorganizacji społecznej, finansowania publicznego i rozwoju gospodarczego, a administracja publiczna staje się bardziej plastyczna, racjonalna, zrozumiała, przejrzysta i interaktywna. Jest oczywiste, że mianowicie ta zasada jest jednym z podstawowych i priorytetowych europejskich standardów o ukierunkowaniu demokratycznym, ponieważ jej ideą przewodnią nie jest konfrontacja i niespójność między państwem a samorządami lokalnymi, ale współlistnienie i współpraca między nimi, z uwzględnieniem lepszego zaspokajania potrzeb lokalnych mieszkańców, zwiększania skuteczności rozwiązywania problemów o znaczeniu lokalnym na poziomie ich powstawania, poprawienia wskaźników stałego rozwoju i dobrych rządów, wzmocnienia demokracji uczestniczącej.

II. Geneza decentralizacji na Ukrainie i w Europie

Z reguły, myśląc o decentralizacji władzy publicznej, traktujemy ją jako przekazywanie i delegowanie uprawnień, w oparciu o konkretne, racjonalne decyzje władz państwowych (lub samorządów lokalnych wyższego szczebla terytorialnego), która polega na rozszerzeniu i wzmocnieniu praw i uprawnień

⁵ I. Софінська, *Принцип субсидіарності у місцевому самоврядуванні України та країн Європейського Союзу*, Львів 2014, с. 55.

samorządów lokalnych na niższym poziomie terytorialnym przy jednoczesnym zwężaniu praw i uprawnień lokalnych organów państwowej władzy wykonawczej. Dlatego głównymi elementami decentralizacji są, po pierwsze, określenie zakresu uprawnień, które mogą być delegowane, a po drugie, określenie kwestii o znaczeniu lokalnym, priorytet w rozwiązywaniu których należy przyznać władzom lokalnym na najniższym poziomie terytorialnym. Oczywiście jest, że pod względem treści do decentralizacji jest zbliżone, lecz nie tożsame jej pojęcie dekoncentracji władzy, jako techniki zarządzania, która zwykle zakłada podział realizacji funkcji państwa w systemie organów państwowej władzy wykonawczej⁶.

Jak wiadomo, decentralizacja jest wielorazowym kompleksowym procesem przenoszenia władzy od władz publicznych do samorządów lokalnych na różnych poziomach terytorialnych, który zawiera takie elementy, jak: regulowanie zakresu spraw, które podlegają przekazaniu samorządom lokalnym; określenie zakresu zadań, które podlegają przekazaniu; określenie mechanizmu przekazywania władzy; mechanizm współdziałania lokalnych organów władzy państwowej i samorządów o różnym poziomie terytorialnym, subterytorialnym (jednostki samorządu terytorialnego) itp.

Na świecie istnieje sześć form decentralizacji: historyczna, instytucjonalna, programowa, administracyjna, krajowa i obiektywna⁷. Jednak nie wszyscy naukowcy zajmują podobne stanowisko w kwestii definicji form decentralizacji, niektórzy uczeni są przekonani, że wszystkie istniejące formy decentralizacji można pogrupować według stref wpływów oraz zgodnie z przedmiotem wpływu⁸.

W ten sposób pod względem sfer wpływu decentralizacji można wyodrębnić: organizacyjną (zakłada przekazanie władzy organom samorządu lokalnego), terytorialną (zakłada utworzenie organów administracji publicznej mających na celu samodzielne sprawowanie władzy w jednostkach admini-

⁶ I. Софінська, *Міжнародно-правові стандарти місцевого самоврядування*, Львів 2016, s. 122.

⁷ J.M. Cohen, and S.B. Peterson, *Administrative decentralization: strategies for developing countries*. West Hartford, Connecticut 1999, p. 16.

⁸ *Municipal Finances: A Handbook for Local Governments*, red. C. Farvacque-Vitkovic, M. Kopanyi, International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank 2014, s. 2.

stracyjno-terytorialnych), funkcjonalną (zakłada uznanie samodzielnych i niezależnych wyspecjalizowanych organizacji (stowarzyszeń, związków) jako podmiotów administracji publicznej z delegowaniem im prawa do realizacji określonego zakresu zadań o charakterze publicznym, w szczególności w odniesieniu do sprawowania administracji oraz wypełniania odpowiednich funkcji w określonych przez prawo obszarach życia publicznego i zgodnie z ustaloną procedurą.

To pewne, że podstawową formą administracji zdecentralizowanej jest samorząd terytorialny. J. Panejko określał go w sposób następujący: „Samorząd jest opartą na przepisach ustawy zdecentralizowaną administracją państwową, wykonywaną przez lokalne organy, niepodległe hierarchicznie innym organom i samodzielne w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego”⁹. Obecny stan samorządów terytorialnych na Ukrainie jest zróżnicowany, ponieważ różny jest stopień rozwoju gospodarczego regionów (obwodów), za-
możność i możliwości rozwoju poszczególnych społeczności¹⁰. Należy zauważyć, że odpowiedzialność organów samorządu lokalnego powinna być ustalana na podstawie ich zasobów finansowych, gospodarczych, logistycznych i innych¹¹.

Czasem decentralizacja terytorialna w kręgach akademickich jest dodatkowo różnicowana pod względem oddziaływania na podmioty i jest dzielona na *pionową* i *poziomą*. Decentralizacja pionowa zakłada przede wszystkim precyzyjne określenie procedury podejmowania decyzji przez organy zarządzające o różnych poziomach hierarchicznych. Zasadniczymi składnikami decentralizacji pionowej są: głębokość hierarchicznej decentralizacji; zakres i sfera uprawnień niższych poziomów władz (wszystkich podmiotów, które mają prawo do pełnienia funkcji publicznych) oraz organizacja systemu nadzoru i kontroli działalności tych organów. Decentralizacja pozioma zakłada z reguły skuteczną alokację i adekwatne określenie funkcji i kompetencji wszystkich innych elementów struktury organów administracji publicznej.

⁹ Ю. Панейко, *Теоретичні основи самоврядування*, Мюнхен 1963, s. 84.

¹⁰ О.В. Батанов, *Муниципальная влада в Україні. Проблеми теорії та практики*, Київ 2010, s. 348.

¹¹ В.Ф. Погорілко, М.О. Баймуратов, Ю.Ю. Бальцій et al., *Муниципальне право України*, Київ 2009, с. 299.

Jednocześnie, pod względem przedmiotu oddziaływania decentralizacja może być polityczna (demokratyczna) lub administracyjna. Zwykle decentralizacja polityczna charakteryzuje się periodycznym przeprowadzaniem wyborów lokalnych, wyraźnym podziałem kompetencji i odpowiedzialności za ich realizację, skutecznym stosowaniem podatków lokalnych, zasadami w zakresie zaciągania lokalnych pożyczek i wykonywania zobowiązań dłużnych, specjalnym statusem miast stołecznych¹².

Oczywiście trudno jest przeanalizować skuteczność decentralizacji, jednak istnieją znane wskaźniki, za których pomocą można spróbować to zrobić. Należą do nich przede wszystkim: silna korelacja między decentralizacją a wzrostem PKB, dobrze przemyślany system decentralizacji i autonomia fiskalna, odpowiedni podział uprawnień w sektorze publicznym i stabilność. Ponadto, w zależności od podziału pomocy dla władz lokalnych, można zidentyfikować następujące trzy modele decentralizacji fiskalnej: *konserwatywny*, *quasi-reformistyczny*, *radykałny*. Jeśli konserwatywny model zakłada za twierdzenie wielkości pomocy dla władz lokalnych na podstawie wskaźników z poprzednich lat, biorąc pod uwagę bieżące zmiany i rosnącą koncentrację transferów w regionach, które szczególnie potrzebują takiej pomocy, to quasi-reformistyczny model opiera się na obliczeniu wskaźnika wydatków budżetowych na mieszkańca (wskaźnik kosztów właściwych). Radykałny model, zakłada ustalenie średnich norm podziału podatków pośrednich między centrum a regionami, określenie całkowitej kwoty dochodów budżetowych z nich, podział części regionalnej między regionami w taki sposób, aby na jedną osobę przypadała jednakowa kwota odliczeń z uwzględnieniem wskaźnika wydatków budżetowych.

Od 30 lat możemy obserwować, opisywać oraz oceniać proces decentralizacji władzy publicznej w Polsce¹³. Decentralizacja władzy publicznej jest zasadą prawną wyrażoną w art. 15 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej od 2 kwietnia 1997 r. Udanyymi przykładami zdecentralizowanych państw w Europie są Austria, Belgia, Francja, Hiszpania, Niemcy, Włochy i Szwajcaria.

¹² *Municipal Finances...*, s. 2.

¹³ *Samorządy w procesie decentralizacji władzy publicznej*, red. M. Chrzanowski, J. Sobczak, Lublin 2017, s. 250.

III. Decentralizacja na Ukrainie: od ustanowienia w przepisach prawnych do reformowania

Na Ukrainie po raz pierwszy słowo „decentralizacja” jest wspomniane w Konstytucji Ukraińskiej Republiki Ludowej z 29 kwietnia 1918 r., w której stwierdzono, że „bez naruszania swojej jednolitej władzy, Ukraińska Republika Ludowa daje swoim ziemiom, gminom i wspólnotom prawo szerokiego samorządu, przestrzegając zasady decentralizacji”. W ciągu ostatnich stu lat decentralizacja, jako system zarządzania, stała się bardziej precyzyjna i teraz „decentralizację” traktuje się jako trend, proces, „kamień węgielny” globalizacji¹⁴. Całościowa wizja oczekiwanych zmian w wyniku reformy decentralizacyjnej została określona w „Koncepcji reformowania samorządu lokalnego i terytorialnej organizacji władzy na Ukrainie”, która została zatwierdzona przez Gabinet Ministrów Ukrainy 1 kwietnia 2014 r.¹⁵ Podmiotami realizującymi reformy decentralizacji administracji publicznej na Ukrainie są rząd, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Budownictwa i Gospodarstwa Mieszkaniowo-Komunalnego, projekty międzynarodowe, w szczególności Program dla Ukrainy w zakresie poszerzenia praw i możliwości na szczeblu lokalnym, sprawozdawczości i rozwoju „U-LEAD z Europą”, który jest finansowany przez UE i jej państwa członkowskie Danię, Estonię, Niemcy, Polskę i Szwecję, a także różne kluby ekspertów i organizacje pozarządowe.

Kolejnym krokiem na tej drodze realizacji reformy samorządu lokalnego było przyjęcie na Ukrainie ustawy „O współpracy społeczności terytorialnych” z 17 czerwca 2014 r.¹⁶, która umożliwiła społecznościom terytorialnym łączenie sił w rozwiązywaniu wspólnych problemów i wdrażanie wspólnych projektów rozwojowych. Dalszy etap stanowi ustawa „O dobrowolnym łączeniu się społeczności terytorialnych” z 5 lutego 2015 r.¹⁷. Wprowadzenie zmian do Kodeksu Budżetowego i Podatkowego, umożliwiło wykorzystanie nowych

¹⁴ *Decentralization: A Sampling of Definitions*, UNDP Working paper, 1999, s. 40.

¹⁵ *Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні*, Розпорядження Кабінету Міністрів України № 333-р, 1.04.2014, Офіційний вісник України, 18.04.2014, № 30.

¹⁶ *Про співробітництво територіальних громад*, Закон України № 1508-VII, 17.06.2014, Офіційний вісник України, 5.08.2014, № 60.

¹⁷ *Про добровільне об'єднання територіальних громад*, Закон України № 157-VIII, 05.02.2015, Офіційний вісник України, 13.03.2015, № 18.

narzędzi i mechanizmów (restrukturyzacja i reorganizacja władz publicznych, stworzenie bardziej otwartego, elastycznego i efektywnego samorządu lokalnego oraz zwiększenie znaczenie lokalnego tworzenia przepisów prawnych) w celu stworzenia samowystarczalnych społeczności terytorialnych zdolnych do samodzielnego i skutecznego rozwiązywania problemów o znaczeniu lokalnym na poziomie ich powstawania.

Głównym wyzwaniem decentralizacji na Ukrainie była przepaść między ambitnym programem reform a ograniczoną instytucjonalną zdolnością do podejmowania decyzji politycznych i ich wdrażania¹⁸. Obecnie głównym osiągnięciem decentralizacji jest konsolidacja terytorialna społeczności i towarzysząca temu ekspansja samorządu lokalnego. W latach 2014–2015 wprowadzono decentralizację fiskalną oraz integrację małych gmin lokalnych w większe i bardziej samowystarczalne („zjednoczone wspólnoty terytorialne”). Istotną cechą decentralizacji na Ukrainie było to, że odbywa się ona na zasadzie dobrowolności, przyczyniając się w ten sposób do rozwoju lokalnej demokracji¹⁹. W ciągu 5 lat decentralizacji 4 572 społeczności zostały już połączone lub połączone z już utworzonymi zjednoczonymi wspólnotami terytorialnymi. To prawie 42% wszystkich społeczności terytorialnych na Ukrainie.

10 stycznia 2020 r., w wyniku zjednoczenia 4 698 gmin (42.9% wszystkich społeczności terytorialnych), na Ukrainie utworzono 1 029 zjednoczonych społeczności terytorialnych o populacji 11,7 mln. 6 263 społeczności terytorialne (57.1% wszystkich społeczności terytorialnych na Ukrainie) pozostają nie połączone z już utworzonymi zjednoczonymi wspólnotami terytorialnymi²⁰.

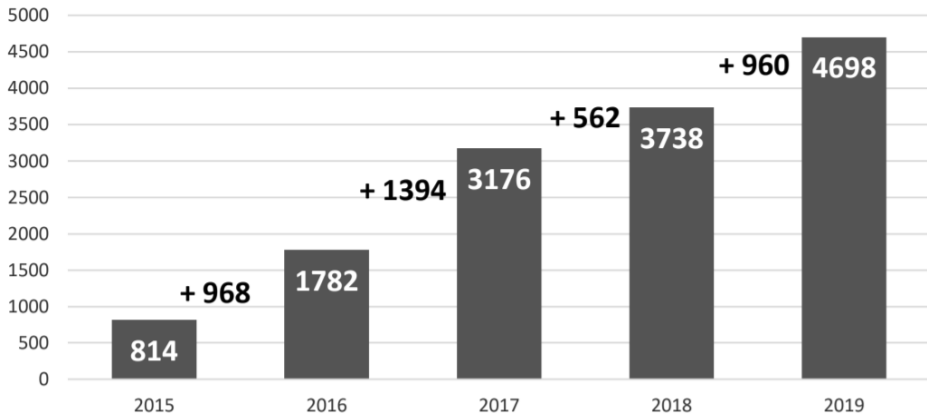
Główną ideą decentralizacji jest maksymalne przekazanie uprawnień na szczeblu lokalnym. Aby wypełnić te uprawnienia, Gabinet Ministrów Ukrainy (rząd) przeprowadził decentralizację finansową w 2014 r. Zjedno-

¹⁸ Автор реформи децентралізації Анатолій Ткачук: «Зараз не можна змінювати Конституцію. Посилимо регіони — втратимо країну», [https://www.csi.org.ua/news/avtor-reformy-detsentralizatsiyi-anatolij-tkachuk-zaraz-ne-mozhna-zminyuvaty-konstytuty-siyu-posylymo-regiony-vtratymo-krayinu/\(24.09.2019\)](https://www.csi.org.ua/news/avtor-reformy-detsentralizatsiyi-anatolij-tkachuk-zaraz-ne-mozhna-zminyuvaty-konstytuty-siyu-posylymo-regiony-vtratymo-krayinu/(24.09.2019)).

¹⁹ V. Romanova and A. Umland (2019) *Ukraine's Decentralization Reforms Since 2014: Initial Achievements and Future Challenges*, Chatham House Research Paper, September, <https://www.chathamhouse.org/publication/ukraine-s-decentralization-reforms-2014-initial-achievements-and-future-challenges> (9.01.2020).

²⁰ <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/S26/10.01.2020.pdf> (10.01.2020).

Dynamika tworzenia zjednoczonych wspólnot terytorialnych na Ukrainie (2014–2019)



Źródło: Opracowanie własne.

czone wspólnoty terytorialne otrzymały część podatków krajowych, które zostały umieszczone bezpośrednio w budżecie państwa. W wyniku decentralizacji dochody budżetu lokalnego wzrosły o 200 mld UAH w ciągu 5 lat: z 67 mld UAH w 2014 r. do 267 mld UAH w 2019 r.²¹.

23 stycznia 2019 r. rozpoczęto nowy etap reformy decentralizacyjnej zapoczątkowany przez Gabinet Ministrów Ukrainy (Zarządzenie „O zatwierdzeniu planu działań na rzecz wdrożenia nowego etapu reformowania samorządu terytorialnego i terytorialnej organizacji władzy na Ukrainie na lata 2019–2021” nr 77-p)²². Ten etap zakłada utrwalenie już osiągniętych sukcesów i ukończenie tworzenia samowystarczalnych społeczności terytorialnych, zmianę struktury administracyjno-terytorialnej, wyraźne rozgraniczenie uprawnień i funkcji między różnymi organami władz publicznych na Ukrainie, a także rozwój demokracji uczestniczącej. Nowy etap decentralizacji na lata 2019–2021 ma również na celu drastyczne zmniejszenie liczby

²¹ <https://decentralization.gov.ua/about> (10.10.2020).

²² Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки, Розпорядження Кабінету Міністрів України №77-р, 23.01.2019, Урядовий кур'єр, № 34, 20.02.2019.

powiatów i wprowadzenie komitetów wykonawczych dla organów samorządowych w okręgach i obwodach.

Społeczność terytorialna jest pierwotnym i podstawowym ogniwem samorządu lokalnego, mikro-państwem. Dlatego od tego, na ile precyzyjnie i wyczerpująco na poziomie konstytucji i ustaw będzie określony jej status prawny, w szczególności cel i zadania, funkcje i uprawnienia, a także gwarancje ich realizacji, zależy, na ile skutecznie będzie ona wykorzystywać lokalne zasoby w celu zapewnienia interesów i potrzeb lokalnych mieszkańców. Konstytucja Ukrainy z 1996 r. (art. 140) stanowi, że wspólnocie terytorialnej i organom samorządu terytorialnego przysługuje prawo do samodzielnego rozstrzygania kwestii o znaczeniu lokalnym w ramach Konstytucji i ustaw Ukrainy, co jest w pełni zgodne z postanowieniami pkt 2 art. 4 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego z 1985 r. Karta nie reguluje jednak definicji pojęcia „społeczność terytorialna”²³.

W kontekście reformy decentralizacji władzy publicznej na Ukrainie ustawodawca stanął przed zadaniem jasnego określenia prawnego charakteru społeczności terytorialnej, jej roli i miejsca w systemie organów władz publicznych i samorządu lokalnego. W tym przypadku pozytywne okazały się doświadczenia państw Europy Środkowej i Wschodniej, które od początku lat 90. XX w. rozpoczęły reformę władzy publicznej i poczyniły znaczne postępy we wdrażaniu podstawowych europejskich standardów samorządu lokalnego w praktyce. Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych (Komitet Monitorujący) Rady Europy na podstawie wyników monitorowania funkcjonowania samorządów lokalnych pozytywnie ocenił reformy samorządu lokalnego w Polsce, Słowacji, Słowenii, zauważając, że kraje te poczyniły znaczne postępy w decentralizacji zarządzania, kładąc podwaliny pod rozwój społeczeństwa obywatelskiego i demokratycznego; samorząd lokalny jest wystarczająco silny²⁴.

Rzecz jasna, że konstytucyjna i prawna regulacja statusu społeczności terytorialnej jest tylko jednym z zadań reformy decentralizacyjnej na Ukrainie, której realizacja pozwoli osiągnąć jej główny cel – zapewnienie prawa

²³ *Європейська хартія місцевого самоврядування, 1997*, http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (10.10.2020).

²⁴ Recommendation 373 (2015). Local and regional democracy in Poland, Strasbourg, 24–26 March 2015, 28th session, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2304699&Site=C-M&direct=true>. (10.10.2020).

do samorządu. Ostatecznym celem decentralizacji jest stworzenie bezpiecznego i wygodnego środowiska dla życia ludzkiego na Ukrainie poprzez stworzenie skutecznego systemu zarządzania.

Uprawnienia samorządów lokalnych na różnych poziomach terytorialnych powinny zostać określone na podstawie zasady pomocniczości. Mieszkańcy społeczności powinni zostać wyposażeni w mechanizmy i narzędzia pozwalające wpływać na samorządy lokalne i brać czynny udział w podejmowaniu decyzji (wdrażanie demokracji uczestniczącej). Należy rozwinąć formy demokracji bezpośredniej na Ukrainie – w celu poprawy prawa wyborczego i ustanowienia mechanizmów przeprowadzania lokalnych referendów, aby obywatele mieli możliwość wyrażenia swojej pozycji i podejmowania decyzji nie od wyborów do wyborów, ale w trakcie życia. Ludzie muszą mieć możliwość wypowiedzania się na różne tematy lokalne.

IV. Wnioski

Jak widzimy, decentralizacja administracji w Ukrainie nie osiągnęła jeszcze poziomu jaki jest w Polsce oraz krajach Europy Zachodniej i z pewnością na prawdziwą decentralizację trzeba będzie jeszcze poczekać. W niedalekiej przyszłości decentralizacja na Ukrainie powinna z przełomowego (często wymuszonego) charyzmatycznego, zasadniczo dobrowolnego procesu, ma nieuchronnie przejść do etapu rutynowego imperatywnego wdrażania kompleksowej reformy. Do głównych wyzwań związanych z kontynuacją reformy decentralizacji władzy publicznej należy niespójność między oczekiwanymi wynikami a ustalonymi przez prawo ramami regulacyjnymi, które spowalniają postęp, słaba koordynacja procesu decentralizacji władzy publicznej, brak podstawy prawnej dla podziału funkcji, uprawnień i odpowiedzialności w sektorach o kompleksowej reprezentacji wielopoziomowej.

Decentralizacja na Ukrainie obejmuje trzy główne zadania: stworzenie skutecznego systemu rządów; stworzenie warunków do dynamicznego, zrównoważonego rozwoju Ukrainy i jej regionów oraz zapewnienie wysokiej jakości i niedrogich usług publicznych. Podsumowując, osiągniemy to, gdy będziemy mieli samowystarczalną, zjednoczoną społeczność terytorialną, zdolną do sa-

modzielnego i skutecznego rozwiązywania lokalnych problemów na poziomie ich powstawania oraz w interesie lokalnych mieszkańców.

Dalsza decentralizacja administracji rządowej stworzy solidną podstawę do kolejnych kroków reformy samorządu na Ukrainie, a także przyspieszy reformy w dziedzinie zdrowia, edukacji, kultury, usług społecznych, efektywności energetycznej i zaspokajania potrzeb społecznych.

Literatura

- Батанов О.В., *Муниципальная влада в Україні. Проблеми теорії та практики*, Київ 2010.
- Cohen J.M., Peterson S.B., *Administrative decentralization: strategies for developing countries*. West Hartford, Connecticut 1999.
- Decentralization: A Sampling of Definitions*, UNDP Working paper, 1999.
- Децентралізація влади: порядок денний на середньостроковому перспективу*, аналіт. доп. Я.А. Жаліло, О.В. Шевченко, В.В. Романова, et al., наук. ред. Я. А. Жаліла, Київ 2019.
- Municipal Finances: A Handbook for Local Governments*, red. C. Farvacque-Vitkovic, M. Kopanyi, International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank 2014.
- Панейко Ю., *Теоретичні основи самоврядування*, Мюнхен 1963.
- Погорілко В.Ф., Баймуратов М.О., Бальций Ю.Ю. et al., *Муниципальне право України: 2-ге вид. доп.*, Київ 2009.
- Romanova, V., Umland, A., *Ukraine's Decentralization Reforms Since 2014: Initial Achievements and Future Challenges*, Chatham House Research Paper, September 2019, <https://www.chathamhouse.org/publication/ukraine-s-decentralization-reforms-2014-initial-achievements-and-future-challenges>
- Samorzady w procesie decentralizacji władzy publicznej*, red. M. Chrzanowski, J. Sobczak, Lublin 2017.
- Софінська І., *Принцип субсидіарності у місцевому самоврядуванні України та країн Європейського Союзу*, Львів 2014.
- Софінська І., *Міжнародно-правові стандарти місцевого самоврядування*, Львів 2016.
- Ткачук А., *Автор реформи децентралізації Анатолій Ткачук: «Зараз не можна змінювати Конституцію. Посилимо регіони — втратимо країну»*, <https://www.csi.org.ua/news/avtor-reformy-detsentralizatsiyi-anatolij-tkachuk-zaraz-ne-mozhna-zminyuvaty-konstytutsiyu-posylymo-regiony-vtratymo-krayinu>.