http://dx.doi.org/10.18778/7969-838-7.03

Oksana W. Szczerbaniuk[*]

Decentralizacja władzy publicznej na Ukrainie – aspekt prawnokonstytucyjny

Współcześnie w naukach prawnych dużo uwagi poświęca się podstawowym zasadom funkcjonowania instytucji władzy publicznej. Problematyka z zakresu systemu zabezpieczeń oraz organizacji administracji państwowej zawarta jest m.in. w opracowaniach: W. Awerjanowa, O. Andrijka, H. Atamanczuka, I. Hrycaka, M. Kornijenka, N. Nyżnyka, N. Myronenka, W. Olujka, O. Fryckoho, W. Cwetkowa i innych. Teoretyczno-prawne podstawy dotyczące problematyki samorządu terytorialnego oraz jego zabezpieczeń były przedmiotem badań naukowych: M. Bajmuratowa, O. Batanowa, J. Deliji, O. Zajczuka, N. Oniszczenko, W. Sirenka, A. Seliwanowa, E. Tichonowej, B. Kalynowskiego, O. Kopylenko, T. Kosteckiej, W. Krawczenki, A. Maciuwka, M. Orzicha, W. Pohorilka, O. Jarmysza, W. Szapowała, J. Szemszuczenki i innych.

Jednak bez względu na występowanie znacznej liczby publikacji naukowych z zakresu problematyki samorządowej jako społecznego fenomenu, nierozłącznie powiązanego z przemianami demokratycznymi, w literaturze przedmiotu spotykamy się z niedostateczną liczbą przeprowadzonych badań z zakresu reform skierowanych na decentralizację władzy publicznej na Ukrainie. Konstytucyjna regulacja samorządu terytorialnego wymaga rozwiązania takich kwestii jak: charakter władzy i samorządu terytorialnego, relacje z organami władzy państwowej, granice i formy ingerencji państwa w sprawy samorządowe. Zagadnienia dotyczące relacji pomiędzy samorządem a władzą państwową należą do jednych z wiodących zagadnień w teorii i praktyce kształtowania samorządności.

Już w starożytnym Rzymie w 45 r. p.n.e. obowiązywało ustawodawstwo samorządowe, które ustanawiało zunifikowany system organów i form samorządności, wyznaczało główne funkcje organów lokalnych, które znacznie różniły się od funkcji wykonywanych przez organy terytorialne – powołane przez władzę centralną[1]. Współpraca samorządu z władzą naczelną bywa zauważalna na

[*] Doc. dr hab., Katedra Wymiaru Sprawiedliwości Czerniowieckiego Uniwersytetu Narodowego im. Jurija Fedkowycza.

[1] Н.В. Постовой, *Муниципальное право России*, „Новый Юрист" 1998, s. 266.

początkowym etapie państwowości Rusi. Samorząd, który działał na Rusi, ziemiaństwo miało mocne relacje z okołomiejskim wiecem i władzą książęcą. One równoważyły się wzajemnie.

Badacze A. Bezgulow oraz S. Sołdatow odnotowują, iż „pierwsze rozważania na temat samorządu, czyli organizacja władzy w społecznościach oraz jej relacja z władzą państwową, były rozwijane w średniowiecznej Europie. Francuz Toure w swoim wykładzie na temat projektu ustawy o reformach samorządowych we Francuskim Zgromadzeniu Narodowym w 1790 r. sformułował dwa główne zagadnienia dotyczące samorządu. Po pierwsze, zagadnienia dotyczące własnych spraw społeczności są naturalnie, związane z samorządem. Po drugie, zagadnienia związane ze sprawami państwowymi, które są przekazywane przez państwo do organów samorządowych. W późniejszym okresie te problemy były rozwijane w teoriach samorządu terytorialnego”[2].

Powstanie instytucji samorządowych w Europie i, później, w innych regionach świata było uwarunkowane rozwojem samorządu lokalnego, ukierunkowanego z jednej strony na zmniejszenie władzy wielkich posiadaczy ziemskich, z drugiej zaś na zmniejszenie władzy monarchii absolutnej. Poczynając od końca XVIII w. oraz trzeciej dekady XIX w. w Wielkiej Brytanii oraz innych państwach anglosaskich zgodnie z obowiązującą tradycją ukształtowano zdecentralizowany system zarządzania sprawami lokalnymi, w którym dominowały wybierane organy władzy, co odróżniało je od modelu, jaki istniał we Francji, Hiszpanii, Włoszech i Portugalii, gdzie obowiązywały zasady administracyjnego nadzoru nad instytucjami samorządu terytorialnego. W historiografii przedmiotu ukształtował się pogląd dotyczący zasadniczych różnic pomiędzy wspomnianymi zjawiskami społecznymi z uwzględnieniem tego, iż administracja rządowa jest wykonywana przez urzędników wyznaczonych przez organ centralny, administracja samorządowa jest wykonywana przez organ ukształtowany przez mieszkańców[3].

Należy zwrócić uwagę na to, iż w angielskim prawie konstytucyjnym rząd działa w imieniu monarchy. Jednak instytucje, które w chwili obecnej występują jako samorząd terytorialny, zaczęły funkcjonować jako korporacje samorządowe. Te korporacje w gruncie rzeczy były prywatne. Parlament nadawał stale działającemu organowi rządzącemu (korporacji samorządowej) władzę do założenia niektórych instytucji publicznych (tak jak targowiska), prawo do spłacania za nich podatków oraz opracowywania niezbędnych dla ich działalności regulacji prawnych. Bez względu na to, jaki zakres władzy samorządy uzyskiwały od parlamentu, w przeciwieństwie do niego, działały one w imieniu monarchy.

Zdaniem E. Sektona, twórcy szerokiego podejścia do definiowania pojęcia samorząd terytorialny, podstawowe cechy samorządu to: 1) samodzielna osoba

---

[2] А.А. Безуглов, С.А. Солдатов, *Конституционное право России*, т. 3, Москва 2001, s. 508.

[3] *Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ)*, Учебное пособие для вузов, под общ. ред. проф. В.В. Еремяна, Москва 2006, s. 3.

prawna, a nie organ administracyjny innej organizacji; 2) jest kierowany przez organ, którego większość członków stanowi społeczność lokalna; 3) zgodnie z prawem posiada pewien dostęp do funduszy państwowych lub do płatności regulowanych przez państwo; 4) posiada pewien stopień autonomii przy podjęciu decyzji, przynajmniej w zakresie jednego aspektu polityki publicznej i w granicach swego terytorium; 5) wszyscy mieszkańcy autonomicznego terytorium znajdują się pod jego kuratelą prawną, w zakresie jego kompetencji[4]. To pozwala włączyć do niego instytucje bardziej wyspecjalizowane niż te, które tradycyjnie rozpatrywano jako jądro samorządu terytorialnego. Te ostatnie mają różne nazwy, np.: gmina, komuna, miasto (miasto komunalne). W państwach demokratycznych, kierownicze organy tych jednostek są wybierane w wyborach powszechnych i ponoszą częściową odpowiedzialność za zaspokajanie potrzeb społecznych. Do samorządu terytorialnego wchodzi również władza o charakterze specjalnym oraz instytucyjne organy kierownicze, które czasami są wybierane, a najczęściej mianowane, ale i powoływane w celu zarządzania tylko jedną, konkretną funkcją publiczną lub zestawem funkcji łączonych (np. rada szkolna).

Rozważania badaczy w zakresie relacji pomiędzy państwem a samorządem terytorialnym, poczynione w XVI–XVIII w., świadczą o tym, iż taka współpraca wyrażała się w udziale lokalnych organów przy omawianiu projektów ustaw, przeprowadzeniu wyborów do władzy centralnej i lokalnej, kształtowaniu lokalnych organów państwowej władzy wykonawczej, organizacji pracy z zakresu wykonania ustaw, realizacji wspólnych planów itd.[5]

Ustalone w tym okresie podstawy teoretyczne z zakresu samorządu były przedmiotem badań naukowców z Ukrainy i innych państw, przy czym pojęcie samorządu nie było tworem wirtualnym, lecz miało praktyczne głębokie zastosowanie. Już pod koniec XIX i na początku XX w. większość działaczy społecznych uważała, iż u podstaw konstytucyjnego ustroju demokratycznego państwa prawa powinien znajdować się samorząd terytorialny, zaś wzajemne relacje pomiędzy organami centralnymi a lokalnymi powinny budować się na równych zasadach.

Zagadnienia dotyczące państwa oraz samorządu terytorialnego są aktualne do dziś, zaś wiedza na temat relacji pomiędzy tymi instytucji, ukształtowana na przełomie wieków XIX i XX jest potrzebna badaczom zarówno ukraińskim, jak i zagranicznym. Rozwiązania teoretyczne, poświęcone samorządowi terytorialnemu, są w naszych czasach niezbędne, gdyż praktyka nie stoi w miejscu i cały czas wymaga nowych regulacji prawnych.

W ten sposób nowy etap w rozwoju nauki w zakresie administracji publicznej zaczyna się w XIX w., w związku z powstaniem państwa prawa, w którym każda osoba i naród mają wolność oraz prawo do wyznaczenia swojego życia prywatnego,

---

[4] Е. Сенктон, *Системи міського управління*, Харків 2001, s. 13.

[5] *Органи державної влади України. Монографія*, за ред. В.Ф. Погорілка, Київ 2002, s. 592.

społecznego i politycznego. Dane prawo naród realizuje poprzez uczestnictwo w procesie uchwalania ustaw, poprzez sprawowanie władzy sądowniczej oraz zarządzanie. Te formy władzy ludu zostały poszerzone dzięki wolności druku, zgromadzeń oraz zrzeszeń. Metodologiczną podstawą koncepcji państwa prawa były opracowania I. Kanta, opracowania w zakresie umowy społecznej J. Rousseau, teoria podziału władzy J. Locke'a oraz Ch. Montesquieu. Doktryny te wywarły istotny wpływ na zmiany w praktykach administracji państwowej („państwie policyjnym"). R. Mohl wydzielił z prawa państwowego prawo administracyjne, które reguluje organizację i działalność administracji.

Jednym z największych specjalistów w dziedzinie prawa administracyjnego był niemiecki badacz Lorenz von Stein, który w XIX w. opracowywał zagadnienia związane z policją i prawo policji, tym samym poszerzając obszar badań. Punktem wyjścia było jego dzieło pt. *Die Verwaltungslehre* (1865), w którym omówił zagadnienia teorii państwa i jego relację ze społeczeństwem, połączenie trzech elementów życia społecznego: osobistego, duchownego, gospodarczego. W 1874 r. w Petersburgu ukazało się tłumaczenie *Die Verwaltungslehre*. To prawo reguluje główne strony zarządzania oraz działalność realizowaną przez jego władzę wykonawczą, jak również główne instytucje takie jak: rząd, policja, wojsko, samorząd terytorialny, różnice pomiędzy ustawami i rozporządzeniami[6]. Zdaniem L. Steina szczególnie szybko odbywało się przejście w ręce służb miejskich takich obszarów jak: kanalizacja, oświetlenie, transport publiczny i telekomunikacja. To świadczy o zalążku kształtowania samorządu terytorialnego, który jeszcze nie został wyszczególniony przez naukę.

Rozwój poglądów dotyczących samorządu terytorialnego oraz jego instytucji jest związany z powstaniem i ewolucją samorządu terytorialnego jako rodzaju zdecentralizowanego zarządzania, kształtowania systemu ustawodawstwa konstytucyjnego regulującego działalność organów samorządu terytorialnego oraz jego relacji z organami państwowej władzy wykonawczej.

Jean-Paul Marat w *Projekcie deklaracji praw człowieka i obywatela z planem sprawiedliwej, mądrej i wolnej konstytucji* (1789 r.) w rozdziale *O samorządach* twierdził, że „każdy dobrze zorganizowany rząd wymaga ukształtowania oddzielnych urzędów, tak aby z jednej strony pilnować ład wewnętrzny w państwie, z drugiej zaś, aby zabezpieczyć miasta".

Poszczególne urzędy wymagały dość różnej wiedzy, a między nimi nie było żadnych związków. Dlatego też należało oddzielić je od siebie oraz nałożyć obowiązki na dwie struktury. Na pierwszą z nich trzeba nałożyć opiekę z zakresu

---

[6] Л. Штейн, *Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии: руководство*, изд. Лоренцом Штейном, проф. Вен. ун-та, как основание его лекций / пер. с нем., под ред. [и с предисл.] И. Е. Андреевского, орд. проф. С.-Петерб. ун-та, I.С. Гиероглифов, Санкт-Петербург 1874, XIV, s. 12, 14.

zabezpieczenia rynków, kontrolę nad wystawionymi na sprzedaż produktami, określenie podatków na przedmioty pierwszej konieczności, sprawdzenie wag i miar; na drugą zaś – kontrolę w zakresie walki z osobami łamiącymi prawo lub zakłócającymi porządek społeczny, wprowadzenie porządku po zamieszkach, załagodzenie drobnych konfliktów pomiędzy obywatelami oraz kontrolę czystości ulic i budynków.

Podobne urzędy mają być tylko samorządowe. Obywatelom powinno przysługiwać prawo odpowiedzialnego wybierania ze swojego środowiska tylko tych, którzy zasługują na posiadanie takiego mandatu[7].

W artykule Hegla *Konstytucja Niemiec* zaznacza się, iż samorządność obywateli jest tak samo ważna jak reglamentacja państwowa. W innym przypadku poddani nie będą wsparciem dla państwa[8]. H. Spencer zaznaczał, iż „rząd centralny i rządy lokalne są tak samo zorganizowane"[9].

Maurice Hauriou napisał, iż „aby zabezpieczyć swoją wolność polityczną przed zakłóceniami ze strony zdyferencjonowanego organu – rządu, zcentralizowane państwo jest zmuszone do organizowania się w formie korporacyjnego indywidualizmu przy pomocy następujących procesów: a) reprezentacyjnych organizacji rządu; b) podziału władzy oraz decentralizacji; c) ukształtowania statusu konstytucyjnego"[10].

Funkcja władzy wykonawczej polega na tym, aby rządzić i kierować przestrzegając prawa. W każdym państwie jest centralny organ wykonawczy, który składa się z głowy państwa, ministrów, jednak władza wykonawcza rządu obejmuje cały naród w mniejszym stopniu oraz ma mniejszą moc, jeżeli w różnych częściach terytorium nie ma gubernatorów i prefektów, którzy są reprezentantami władzy centralnej w terenie. We Francji w XVII w. wprowadzono stanowiska prowincjonalnych intendentów, co zapoczątkowało rozwój władzy wykonawczej; powołanie w XVIII w. (1798 r.) stanowiska prefektów, podtrzymało ten rozwój. Tak więc omawiając organizację władzy wykonawczej we Francji należy odwołać się do prefektów; istnieje pewna organizacja władzy centralnej (władza prezydencka, ministrowie, rada państwowa) oraz pewna organizacja władzy lokalnej i regionalnej (prefektury). Prefekci, tak samo jak głowa państwa oraz ministrowie, są reprezentantami narodu, tym bardziej że ich władza jest autonomiczna[11].

---

[7] Ж.-П. Марат, Проект *декларації прав людини і громадянина з наступним планом справедливої, мудрої та вільної конституції. История политических и правовых учений: Хрестоматия для юридических вузов и факультетов,* сост. и общ. ред. Г.Г. Демиденко, Харьков 1999, s. 253.

[8] Гегель, *Политические произведения*, Москва 1978, s. 69–87.

[9] Г. Спенсер, *Основания социологии (1896). История политических и правовых учений: Хрестоматия для юридических вузов и факультетов*, Харьков 1999, s. 551.

[10] М. Ориу, *Основы публичного права*, Москва 2013, s. 13.

[11] Tamże, s. 499.

Regulacje konstytucyjne w zakresie samorządu terytorialnego z biegiem czasu zmieniały się. Zgodnie z Konstytucją z 1871 r. Niemcy były federacją. Podczas sprawowania władzy przez nazistów Niemcy zostały przekształcone w państwo unitarne. Z czasem zachodnioniemiecka Rada Parlamentarna opracowała obowiązującą do dziś ustawę zasadniczą i tym samym zaczęła kontynuować tradycję federalizacji, ustalając, iż Republika Federalna Niemiec jest „państwem federalnym".

Zgodnie z art. 28 ustawy zasadniczej RFN, „1) Porządek konstytucyjny krajów związkowych musi odpowiadać zasadom republikańskiego, demokratycznego i socjalnego państwa prawnego w rozumieniu niniejszej ustawy zasadniczej. W krajach związkowych, powiatach i gminach naród musi posiadać przedstawicielstwo pochodzące z wyborów powszechnych, bezpośrednich, wolnych, równych i przeprowadzonych w tajnym głosowaniu. […]. W gminach organ wybierany może zostać zastąpiony przez zgromadzenie gminne; 2) Gminom musi być zagwarantowane prawo do regulowania na własną odpowiedzialność wszelkich spraw lokalnych w ramach określonych w ustawach. Także związki gmin mają prawo do samorządności w zakresie swoich ustawowych zadań i zgodnie z postanowieniami ustaw. […]; 3) Federacja gwarantuje zgodność porządku konstytucyjnego krajów związkowych z prawem podstawowym i przepisami ust. 1 i 2"[12].

W 1848 r. w Austrii Konstytucyjna Komisja Rzeszy wprowadziła koncepcję federacji do podstaw projektu konstytucyjnego, którego jednak nie wprowadzono w życie. Już po przyjęciu manifestu cesarskiego z dnia 16 października 1918 r. imperium przekształcono w państwo federacyjne, jednak w praktyce nie zostało to zrealizowane. Dopiero po zakończeniu II wojny światowej konstytucja uznała Republikę Austriacką za federację, w której skład wchodziło dziewięć krajów.

Światowa praktyka proponuje kilka modeli rozgraniczenia pełnomocnictw pomiędzy organami państwowej władzy wykonawczej oraz organami samorządu lokalnego i regionalnego, które różnią się poziomem podjętych działań. W społeczności międzynarodowej podstawową zasadą rozdzielającą poziom podjętych działań jest zasada subsydiarności. Termin subsydiarność pochodzi od łacińskiego wyrazu *subsidium ferre* (udzielić pomocy) i oznacza pewien system wzajemnych relacji pomiędzy państwem a społeczeństwem. W granicach tego systemu państwo powinno pomagać swoim obywatelom tak, aby później obywatele mogli samodzielnie rozwiązywać swoje problemy na podstawie samoorganizacji i samokontroli. Szczególną uwagę należy zwrócić na naturalne prawa człowieka – wszystko co człowiek może zrobić własnoręcznie, samodzielnie lub z własnej inicjatywy jest jego podstawowym prawem.

Zasadę subsydiarności dość dobrze przedstawia X poprawka do Konstytucji Stanów Zjednoczonych, która stanowi: „uprawnienia nie przekazane w tej kon-

---

[12] *Ustawa zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec*, [w:] W. Staśkiewicz (red.), *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 527–528.

stytucji Stanom Zjednoczonym, ani nie zakazane w niej stanom, są zastrzeżone odpowiednio stanom lub ludziom". Tak samo ustawa zasadnicza RFN przekazuje swoim krajom szerokie kompetencje dotyczące wszystkich dziedzin, które nie zostały wyraźnie zastrzeżone dla władz federalnych (federacji)[13].

Praktyczne zastosowanie wspomnianej zasady odbyło się w drugiej połowie XX w. w różnych aktach międzynarodowych, które dotyczyły podziału odpowiedzialności pomiędzy różnymi poziomami władzy, w tym również w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego[14]. Ta idea jest aktywnie wykorzystywana przy kształtowaniu relacji pomiędzy państwem a samorządem terytorialnym oraz przy rozgraniczaniu kompetencji pomiędzy państwem a społeczeństwem.

Zdaniem I. Homerowa, „idea samorządu terytorialnego, w większości państw, wywodzi się z miejskich gildii oraz ukształtowanych przez nią miejskich władczo-zarządczych organów, które rozwiązywały różne sprawy finansowe, administracyjne a czasami nawet i sądowe. Podstawy współczesnych form samorządu terytorialnego (w tym państw północnoamerykańskich oraz zachodnioeuropejskich) opierają się na reformach z XIX w. (przede wszystkim samorządowych), które były uwarunkowane przejściem od społeczeństwa i cywilizacji agrarnej do społeczeństwa i cywilizacji industrialnej. Industrializacja społeczeństwa oraz wynikające z niej zmiany w działalności i w relacjach mieszkańców niektórych miejscowości państwa, terenów miejskich i wiejskich, osadniczych i półosadniczych społeczności wymagają autonomii (samodzielności) w zarządzaniu ich własnymi sprawami lokalnymi oraz relacjami (gospodarczymi, społecznymi, politycznymi, duchowno-psychologicznymi), zwalniając ich od nadmiernej kontroli i ingerencji ze strony organów centralnych i regionalnych. Stopniowo, podczas przeprowadzenia reform lub rewolucji, otrzymują oni autonomię oraz prawa osób prawnych i mogą samodzielnie otrzymywać społeczny (komunalny) majątek oraz nim zarządzać.

Równolegle z tym procesem odbywa się odmienny proces. Wraz z rozwojem industrializacji, urbanizacji, handlu, transportu i informatyzacji zmniejsza się stopień izolacji i samodzielności poszczególnych państwowych subobszarów (w tym również miejscowości), miejscowości miejskich, wiejskich, osadniczych i półosadniczych społeczności, ich sprawy zaczynają w coraz większym stopniu zależeć od ogólnonarodowego kierunku politycznego oraz od bliższych i dalszych subobszarów, osadnictw, społeczności. Zmienia się różnica (gospodarcza, społeczna, polityczna, duchowo-psychologiczna) oraz związki pomiędzy tymi subobszarami, osadnictwami, społecznościami (wspólnotami), co wymaga integracji poprzez lokalne, regionalne, ale również i państwowe formy zarządzania.

---

[13] М.Ю. Савіовський, *Принцип субсидіарності в історії європейської політико-правової думки*, „Трипільська цивілізація" 2012, № 8 (11), s. 31.

[14] Р.В. Енгибарян, *Сравнительное конституционное право: Учебное пособие*, Ростов н/Д 2007, s. 246.

Ten proces szczególnie nasilił się w połowie XX w., gdy społeczeństwo i cywilizacja zaczynają korzystać z informatyki. Wówczas sprawy lokalne w dużej mierze stają się związane lub nawet zintegrowane ze sprawami ogólnopaństwowymi, co wymaga nie tylko udoskonalenia podziału pełnomocnictw, praw i obowiązków pomiędzy organami lokalnymi, regionalnymi i centralnymi, ale również udoskonalenia współpracy pomiędzy tymi organami[15].

Wprowadzenie i rozwój samorządu terytorialnego przyczyniły się do powstania różnych koncepcji teoretycznych dotyczących samorządu terytorialnego oraz jego organizacji. Zdaniem S. Naumowa, S. Serhuszko oraz A. Podsumkowa w ukraińskiej i zagranicznej literaturze przedmiotu nie istnieje jeden pogląd dotyczący administracji samorządowej i samorządu terytorialnego. Nawet samo pojęcie, z uwzględnieniem występujących różnic dyscyplinarnych, międzydyscyplinarnych oraz innych, jest interpretowane w różny sposób przez różnych badaczy[16].

Zdaniem W. Fadejewa „samorząd terytorialny jest systemem organizacji i działalności obywateli, który zapewnia samodzielne, na własną odpowiedzialność, rozwiązywanie spraw o znaczeniu lokalnym, zarządzanie własnością komunalną w interesie wszystkich mieszkańców danego terenu"[17].

J. I. Kliuszyn uważa, iż samorząd terytorialny – to przejaw wolności człowieka jako istoty społecznej. Do najważniejszych czynników charakteryzujących samorząd terytorialny J. Koliuszyn zalicza: społeczność, statut publiczno-prawny i samodzielność gospodarczą[18].

L. Hamburg jest przekonany, iż „w szerokim znaczeniu samorząd terytorialny oznacza autonomiczne funkcjonowanie pewnej organizacji, na straży której stoją przyjęte przez jej członków normy dotyczące jej działalności i spraw, które są wspólnie prowadzone. Najczęściej samorząd terytorialny jest rozpatrywany w kontekście wspólnot samorządowych, ukształtowanych i funkcjonujących w państwie. Te pojęcia są przeważnie synonimem lokalnego (terytorialnego) samorządu, w którym sprawami administracyjno-terytorialnymi zarządzają jego mieszkańcy"[19].

---

[15] И.Н. Гомеров, *Государство и государственная власть: предпосылки, особенности, стуктура*, Москва 2002, s. 668.

[16] С.Ю. Наумов, С.В. Сергушко, А.А. Подсумкова, *Теория государственного и муниципального управления: учебное пособие*, Москва 2011, s. 258.

[17] В.И. Фадеев, *Муниципальное право России*, Москва1994, s. 57.

[18] Е.И. Колюшин, *Проблемы концепции местного самоуправления // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы и перспективы*. Материалы науч. – практ. конф., МГУ, юрид. фак., 25 янв. 1994 г., Москва1994, s. 71.

[19] Л.С. Гамбург, *Теоретичні аспекти поняття територіального самоврядування /Л.С. Гамбург/ Юридична освіта та юридична наука в Україні: витоки, сучасність, перспективи*. Тези доповідей Міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 16–17 жовтня 2014 року, за заг. ред. Т.О. Коломоєць, Запоріжжя 2014, s. 16–18.

J. Ałpatow termin samorządu terytorialnego podzielił na dwie grupy: jedni autorzy rozpatrują samorząd terytorialny jako proces, inni zaś jako zjawisko. W pierwszym przypadku pojęcie *samorząd terytorialny* jest rozumiane jako działalność miejscowych wspólnot w rozwiązaniu ich problemów wewnętrznych; w drugim – samorząd terytorialny jest rozpatrywany jako miejscowa władza, która w jakimś stopniu jest oddzielona od władzy państwowej i odpowiada za organizację i funkcjonowanie wspólnoty na pewnym wyznaczonym terytorium[20].

Nie można zgodzić się z T. Białkiną, która twierdzi, iż „samorząd terytorialny należy postrzegać jako element systemu państwowego, który został powołany do rozwiązywania części ogólnopaństwowych spraw (podmiot kompetencji) i w tym celu został wyposażony we władzę publiczną. Samorząd terytorialny w pewien sposób został wpisany do systemu państwowego jako władczo-terytorialna organizacja narodu, czyli: obszar działań samorządu terytorialnego (forma samorządowa) jest częścią obszaru państwa; władza samorządu terytorialnego (samorządowa) jest łącznie z władzą państwową częścią jedynej władzy publicznej narodu. W ten sposób samorząd terytorialny jest szczególną instytucją ustroju państwowego"[21].

T. Buriak definiuje samorząd terytorialny jako najważniejszy element konstytucyjnego ładu państwa demokratycznego. „Samorząd terytorialny przedstawia specyficzny poziom przedstawicielskiej i wykonawczej samorządowej władzy publicznej, która z jednej strony uczestniczy w realizacji zadań i funkcji państwa na lokalnym poziomie zarządzania, z drugiej zaś w sposób praktyczny kształtuje i realizuje system specyficznych interesów mieszkańców niektórych jednostek, które różnią się od interesów państwowych, ale nie są im przeciwstawne"[22].

Zdaniem W. Szczepaczowa, „samorząd terytorialny jest działalnością wspólnot lokalnych w celu rozwiązania zagadnień dotyczących ich życia wewnętrznego, to władza publiczna, która realizuje niektóre, wyznaczone przez prawo, publiczne i prawno-publiczne funkcje, przy czym działalność wspólnot lokalnych oraz publiczno-władcza działalność samorządu terytorialnego są bardzo mocno związane ze sobą. Oczywiście w obu tych przypadkach rozumienie samorządu terytorialnego, jako pewnego samodzielnego fenomenu w życiu społeczeństwa, który, w zależności od podejścia do wyznaczenia jego natury, miejsca oraz roli w systemie władzy państwowej mieści się w jednej z głównych teorii samorządu terytorialnego: teorię wolnej społeczności; społeczną teorię samorządu lokalnego; państwową teorię samorządu terytorialnego; teorię dualistyczną; teorię gospodarczą; polityczną; prawną i inne"[23].

---

[20] Ю.М. Алпатов, *Российский федерализм и местное самоуправление*, Москва 2010, s. 91–92.

[21] Т.М. Бялкина *Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования*. Саратов 2007, s. 11.

[22] Т.М. Буряк *Конституційно-правова регламентація об'єктного складу місцевого самоврядування в Україні*, Київ 2007, s. 9.

[23] В.А. Щепачев, *Формирование конституционной концепции местного самоуправления и проблемы ее реализации в законодательстве Российской Федерации*, диссертация на

Zdaniem A. Krusian, „ustanowienie i rozwój instytucji samorządu terytorialnego w życiu polityczno-prawnym Ukrainy zaczyna się od uchwalenia dnia 7 grudnia 1990 r. ustawy *O lokalnych radach parlamentarnych Ukraińskiej SRR i samorządzie terytorialnym*, która nadała organom władzy państwowej – lokalnym radom niektóre kompetencje samorządowe. Od tego czasu zainteresowania naukowe koncentrują się głównie na kwestii naturalnej istoty samorządu terytorialnego. Jako podstawę do tego wykorzystuje się „teorię państwa", która była uwzględniona również we wspomnianej ustawie. Wkrótce pojawiła się koncepcja, która zsyntezowała elementy „państwowej" i „społecznej" teorii i uzyskała w literaturze przedmiotu nazwę „społeczno-gospodarcza" (H. Barabaszew)"[24].

Teoria samorządu terytorialnego nie jest samodzielnym przedmiotem badań, jednak jej analiza oraz regulacja w aktach prawnych mogą być pomocne w ustaleniu konstytucyjnego modelu samorządu terytorialnego. Oprócz tego razem z teorią samorządu terytorialnego oraz administracji samorządowej na koncepcję samorządu terytorialnego wywiera wpływ również obowiązujące ustawodawstwo. Praktyka administracji samorządowej potwierdza to, iż w działalności państwotwórczej wykorzystuje się połączenie różnych teorii, o ile samorząd terytorialny łączy dwie zasady – społeczną i państwową, co świadczy o jego mieszanym charakterze.

W art. 7 oraz 140–146 Konstytucji Ukrainy są zawarte postanowienia, które świadczą o tym, iż konceptualny stosunek administracji państwowej oraz samorządu terytorialnego powinien być określony w ogólnej terminologii zarządzania, teorii i praktyki kontroli administracji społecznej, ogólnopaństwowej (centralnej i jej organów terenowych) oraz administracji samorządowej.

M. Sawczyn również definiuje pojęcie samorządu terytorialnego i administracji rządowej. Autor ten uważa, iż „samorząd terytorialny – to zarządzanie sprawami o charakterze lokalnym realizowane przez wybrany organ mający prawo reprezentować mieszkańców tej lub innej jednostki administracyjnej oraz aparat administracyjny tych organów. Głównymi wyznacznikami organów samorządu terytorialnego jest to, że są one wybierane, mają względną samodzielność (posiadanie własnego aparatu administracyjnego, zaplecze materialne w postaci własności samorządowej, prawo do ustalania i ściągania lokalnych podatków, prawo do wydawania aktów normatywnych), mają ograniczone kompetencje w sprawach o charakterze lokalnym, organy samorządu terytorialnego zawsze działają w ramach i na podstawie prawa.

соискание ученой степени доктора юридических наук. Специальность 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право, Москва 2014, s. 30.

[24] А.Р. Крусян, *Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні*, автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02, Одес. держ. юрид. акад., Одеса 1999, s. 4.

Administracja rządowa jest realizacją polityki państwowej w jednostkach administracyjno-terytorialnych wyznaczonych przez centralne organy władzy wykonawczej poprzez ich kolegialnych lub jednoosobowych przedstawicieli. Głównymi cechami charakterystycznymi dla organów administracji rządowej jest podporządkowanie wyższym organom władzy wykonawczej; powołanie na wysokie stanowiska przez uprawnione organy władzy wykonawczej; ograniczenie kompetencji przez sprawy o charakterze lokalnym. Organy administracji rządowej na poziomie lokalnym mogą mieć ogólne i szczegółowe kompetencje"[25].

W ten sposób administracja rządowa – to zarządzanie lokalnymi sprawami przez organy władzy państwowej oraz ich przedstawicieli w terenie. W przypadku administracji rządowej organy administracji występują jako terytorialne lub „gałęziowe" jednostki strukturalne terenowych organów władzy państwowej, centralnych ministerstw i urzędów. Dla nich charakterystyczne jest powołanie przez centralne lub inne wyżej usytuowane organy państwowe organów administracji państwowej w jednostkach terytorialnych wyższego szczebla, przez które odbywa się zarządzanie nimi. Na przykład we Francji terenowe organy administracji rządowej działają zarówno w regionie (prefekt regionu), w departamencie (prefekt departamentu), jak i w gminie (mer)[26].

Pojęcie administracji rządowej jest badane przez amerykańskich oraz niemieckich naukowców z zakresu prawa takich jak T. Birn, F. Knejmajer, I. Rodsom, G. Stoceker oraz G. Chandler. W zagranicznej literaturze przedmiotu wyróżnia się dwa modele relacji pomiędzy władzą centralną a lokalną. Pierwszy model – model względnej autonomii istnieje w Stanach Zjednoczonych, Szwajcarii, Holandii. W tych państwach system polityczny kształtuje się oddolnie, czyli poprzez stopniowe łączenie różnych społeczności lokalnych. Drugi model – model partnerstwa, rozpatruje relacje pomiędzy władzą centralną a lokalną jako relacje równych partnerów i równoprawnych podmiotów, którzy mają wspólne cele i którzy świadczą na rzecz społeczeństwa niezbędne usługi. W ramach danego modelu administracja rządowa jest rozumiana jako element wyrażenia odpowiedniej miejscowej społeczności, dzięki której mieszkańcy mają możliwość, w celu realizacji swoich interesów, organizować odpowiednie służby. Zdaniem A. Czerkasowa, tego typu filozofia zakłada istnienie niewielkich, kompaktowych jednostek samorządowych, wyposażonych w znaczną autonomię w różnych sferach, w tym również w dziedzinie finansów (przewiduje się, iż głównym źródłem dochodów władzy lokalnej będą podatki bezpośrednie)[27].

---

[25] *Конституційне право зарубіжних країн*, т. 1: *Загальна частина,* під ред… д.ю.н., проф. Н.В. Мішиної та доц. В.О. Міхальова, Дніпропетровськ 2014, s. 322.

[26] Р.В. Енгибараян, *Сравнительное конституционное*…, s. 501.

[27] *Конституция В XXI веке: сравнительно-правовое исследование*: *монография*, отв. ред. W.E. Чиркин, Москва 2011, s. 602.

Forma administracji organów samorządowych jest zbliżona do formy administracyjnych organów władzy wykonawczej. Do jej cech W. Bordeniuk w pierwszej kolejności zaliczył to, iż formy administracyjnej działalności organów samorządowych, które mają charakter podustawowy, wykonawczo-zarządzający, prawno-władczy, pośredniczą w całości w wykonaniu tych samych zadań i funkcji co władza wykonawcza[28].

Moim zdaniem, teoria administracji rządowej w ukraińskiej literaturze przedmiotu powinna bazować na zachodnich teoriach administracji rządowej. We Francji reformy z zakresu decentralizacji rozpoczęły się w 1982 r., jednak francuscy badacze są przekonani, iż do ich rozpoczęcia przyczynił się założyciel V Republiki Charles de Gaulle.

Rok 1982 uważa się za początek prawdziwych reform w zakresie decentralizacji, które w pierwszych latach prezydentury F. Mitterranda przeprowadził minister spraw wewnętrznych Gaston Deffere, socjalista o spójnych poglądach antykomunistycznych. Ustawy Deffere'a z roku 1982 i 1983 ograniczały prawa prefektów, stojących na czele regionów rządowych i powoływanych przez centrum, i nadawały szerokie kompetencje samorządowym regionom, departamentom i gminom; przy tym jedną z kluczowych zasad podczas przeprowadzania reform było zapewnienie środków finansowych na ich realizację. Zdaniem francuskich analityków ta reforma była „najważniejszą francuską reformą administracyjną od czasów Napoleona". Z czasem we Francji wprowadzono specyficznie wzmocnione jednostki terytorialne – regiony, które posiadały pewną autonomię. I chociaż francuska konstytucja nie wspomina o regionach, to w art. 72 zawiera postanowienia o tym, iż „wszystkie inne wspólnoty terytorialne tworzone są w drodze ustawy"[29]. To stworzyło konstytucyjną podstawę do ukształtowania regionów. W Konstytucji Francji wyszczególniono trzy poziomy organizacji władzy w państwie i trzy rodzaje jednostek samorządu terytorialnego: gminy (we Francji 36 680), departamenty – 100 (95 – metropolie plus 4 zamorskie oraz Majotta) oraz regiony (26). Mają one administracyjne kompetencje, ograniczone – po pierwsze: terytorium, na którym działają, zaś po drugie: tzw. lokalnymi sprawami lub tymi, które specjalnie zlecono, oddelegowano przez prawo (państwo). W taki sposób, tylko w drodze ustawy (czyli specjalną ustawą), którą uchwala Parlament, zgodnie z Konstytucją (28 września 1958 r. ze zmianami od 1995 r.) można ukształtować nowy rodzaj jednostek administracyjno-terytorialnych, co i uczyniono dnia

---

[28] В.І. Борденюк, *Співвідношення місцевого самоврядування та державного управління: конституційно-правові аспекти*, автореф. дис. д-ра юрид. наук: 12.00.02, Інститут законодавства Верховної Ради України, Київ 2009, s. 29.

[29] La Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur. [Електронний ресурс]//Режим доступу: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur.5074.html#titre12. Zob. *Konstytucja Republiki Francuskiej*, [w:] *Konstytucje…*, s. 288.

2 marca 1982 r.: dodano nowy poziom regionów, które łączą kilka departamentów (utworzono 26 regionów)[30].

Następny etap decentralizacji wiąże się z nazwiskiem premiera Francji sprawującym władzę na początku 2000 r. – Jeana-Pierre'a Raffarin. „Decentralizacja – to nie podział władzy, lecz wdrożenie odpowiedzialności każdej jednostki – oznajmił Raffarin – w centrum decentralizacji znajduje się człowiek. I jest ona przeprowadzana dla obywateli, a nie dla polityków". W przeszłości był on politykiem lokalnego szczebla i stąd jego znajomość tych zagadnień. „Nasza republika jest zmęczona. Jej brakuje żywiołu ze strony departamentu. Decentralizacja jest balonem z tlenem".

Koncepcja podziału władzy zaprezentowana przez premiera przewidywała dwa poziomy – „państwo–region" oraz „departamenty–gminy". Oprócz tego rozpatrywano ambitny program zmiany sposobu funkcjonowania państwowej administracji na poziomie kontaktów z mieszkańcami – miały się one odbywać za pośrednictwem Internetu. Raffarin oświadczył, iż w 2007 r. wszystkie państwowe służby Francji będą pracować w elektronicznym trybie i faktycznie przestaną używać papieru i formularzy w oficjalnej dokumentacji. W tej sytuacji szacowano, iż oszczędności budżetu mogą sięgnąć nawet 7 mld euro.

Obecnie francuscy radni zarządzają pomocą finansową dla dzieci (polityka Francji ukierunkowana na wzrost liczby urodzeń jest jedną z najbardziej efektywnych na świecie) oraz zabezpieczeniem emerytalnym. Wielkość emerytur wyznacza państwo, jednak jeżeli lokalni parlamentarzyści uznają, iż dana emerytura jest niewystarczająca i nie zapewnia emerytom godziwych warunków, to wówczas mogą wyszukać w swoim budżecie dodatkowe środki na to, aby uniknąć problemu regularnej bezpłatnej pomocy. Lokalna władza utrzymuje szkoły, z wyjątkiem szkół prywatnych i religijnych. Państwo odpowiada za programy edukacyjne i rekrutację personelu. Polityka obronna, zagraniczna, kulturowa, finansowa oraz gospodarcza we Francji należą do zadań państwa. Każdy płatnik podatku wie, ile płaci państwu, a ile władzom lokalnym. W związku z decentralizacją część podatków lokalnych zwiększyła się, jednak spora część podatników uważa, iż to tylko na ich korzyść, gdyż zapłacone podatki i tak zostają zawsze u nich.

W ten sposób proces decentralizacji, który został zapoczątkowany w Europie przez Francuzów, do dziś trwa na całym kontynencie. Dziś takie europejskie państwa jak Szwecja, Portugalia i Grecja poszły jeszcze dalej w kierunku decentralizacji. Idea autonomii fiskalnej, która zakłada, iż lokalne budżety kształtują się na podstawie lokalnych podatków i tam pozostają, i nie są uzależnione od centrum, mocno zakorzeniła się na europejskim kontynencie. Zdaniem europejskich urzędników, lokalna władza powinna ponosić odpowiedzialność nie tylko przed

---

[30] *Система державного управління Республіки Франція: досвід для України*, авт.-уклад. Л. І. Пустовойт; за заг. ред. Ю.W. Ковбасюка, Київ 2010, s. 8.

wyborcami, ale również przed płatnikami podatków[31]. Władztwo podatkowe charakteryzuje ponadto niektóre regiony federalne i autonomiczne (Niemcy, Austria, Belgia, Hiszpania).

Współczesna polityczno-prawna rzeczywistość pokazuje, iż Ukraina potrzebuje decentralizacji władzy, co jest możliwe tylko po przeprowadzeniu reform samorządu lokalnego i regionalnego przy jednoczesnym przeprowadzeniu reform administracyjno-terytorialnych. Niedoskonałość władzy lokalnej na Ukrainie oraz brak standardów europejskich wymusza permanentne poszukiwania kierunków przeprowadzenia reform.

Ogólną cechą charakterystyczną dla większości państw w trzecim tysiącleciu, stało się poszukiwanie kierunków przeprowadzenia transformacji społeczno-gospodarczej, politycznej, prawnej oraz duchowej. Jednym z priorytetów jest rozwój samorządu terytorialnego. Analiza współczesnych systemów tego samorządu świadczy o tym, iż buduje się on na różnych poziomach współpracy elementów społecznych i państwowych. Popularny staje się mieszany model samorządu terytorialnego (hybrydowy), który łączy administrację rządową i samorządową[32].

Polska była pierwszym państwem, spośród państw środkowoeuropejskich, które ukształtowało silne regiony, mające względnie szeroką autonomię i przeprowadziło reformę administracyjno-terytorialną oraz reformę samorządową. Samorządowe regiony wprowadzono także w Czechach i na Słowacji (*kraje*). Taka sytuacja zmusza nas do bardziej dogłębnej analizy praktyki konstytucyjnej europejskich państw, w tym Polski, w celu opracowania propozycji dotyczących udoskonalenia ustawodawstwa ukraińskiego, co z kolei miałoby się przyczynić do przekazania kompetencji i odpowiedzialności na poziom lokalny czy regionalny oraz zachęcenia społeczności do kierowania sprawami lokalnymi i regionalnymi.

Ponieważ zagadnienie związane z instytucjonalizacją samorządu terytorialnego w dużej mierze jest uzależnione od świadomości mieszkańców oraz historycznego rozwoju poszczególnych terenów, to spróbujemy skoncentrować się na najbardziej istotnych elementach modeli samorządowych w Polsce i na Ukrainie. Głównymi elementami samorządu terytorialnego w obu państwach jest rozwiązanie spraw miejscowych przez społeczność lokalną (mieszkańców wsi, miast) w granicach konstytucji i ustaw tych państw oraz bezpośrednio przez organy samorządu terytorialnego. Państwo ma możliwość wpływania na działalność organów samorządowych poprzez odpowiednią administracją państwową na Ukrainie, zaś w Polsce występuje nadzór ze strony państwa. W obu państwach podjęto próby połączenia samorządowego potencjału mieszkańców z koniecznością ukształ-

---

[31] Б. Исенжулов, *Кислородный баллон децентрализации*. [Електронний ресурс], http://www.ng.ru/ideas/2011-09-12/9_decentral.html.

[32] О. Фролов, *Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Польщі*./Віче: „Журнал Верховної Ради України" [Електронний ресурс], режим доступу: http://www.viche.info/journal/2649.

towania silnej pionowej struktury władzy[33]. Do fundamentalnych zasad reformy administracyjno-terytorialnej w Polsce można zaliczyć: decentralizację władzy publicznej, stworzenie samorządowej regulacji wyborczej rad gmin, reaktywację samorządowych osób prawnych, ograniczenie ingerencji państwowej w sprawy lokalne, ukształtowanie stabilnego i kontrolowanego systemu asygnacji ogólnopaństwowych środków do budżetów lokalnych.

W Polsce reformę konstytucyjną dotyczącą samorządu terytorialnego przeprowadzono w 1997 r. Zgodnie z art. 163 *Konstytucji RP* „Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych". Od 1 stycznia 1999 r. w Polsce istnieje trzypoziomowa struktura samorządu terytorialnego: samorząd gminny, samorząd powiatowy, samorząd województwa.

Samorząd terytorialny w Polsce nie ma struktury hierarchicznej. Gmina, powiat i województwo są od siebie niezależne i razem, w granicach wyznaczonych przez prawo, podlegają kontroli ze strony państwa pod względem legalności. Wykonują zadania o różnym charakterze, zgodnie z kompetencjami wyznaczonymi przez prawo.

Wydawać by się mogło, iż struktura władzy oraz zasady samorządu terytorialnego na Ukrainie i w Polsce są podobne. Zarówno na Ukrainie, jak i w Polsce, każda wspólnota (gmina) otrzymuje swój budżet z wystarczającym poziomem zabezpieczenia finansowego. Jednak, jak wiadomo, na Ukrainie większość organów samorządu terytorialnego nie ma możliwości, aby realizować większość swoich uprawnień, zwłaszcza w dziedzinie edukacji, opieki zdrowotnej oraz służb komunalnych. Taka sytuacja wynika z dość prozaicznych przyczyn – niewystarczających środków budżetowych. Negatywną rolę w tym wszystkim odgrywa również powierzchowne ustalenie źródeł finansowania organów samorządowych i wykonywania przez nich delegowanych kompetencji.

Reformie administracyjnej w Polsce towarzyszyło charakterystyczne dla demokratycznych europejskich społeczeństw przekonanie, iż odpowiedzialność za sprawy lokalne ma spoczywać na lokalnych organizacjach, zaś państwo powinno ingerować tylko wówczas, gdy chodzi o ogólnonarodowe interesy. Powiaty w Polsce wykonują rolę pomocniczą w zakresie tych zadań, które są niemożliwe do wykonania na poziomie gminy. Powiat posiada swój własny oddzielny budżet, zaś jego dochód nie zależy od dochodu gminy. Finansowo uniezależniony powiat może prowadzić aktywną politykę budżetową. Powiat nie kontroluje gminy, nie ingeruje w jej kompetencje. W ten sposób w Polsce zastosowano przeniesienie pełnomocnictw środków i odpowiedzialności „do dołu".

Doświadczenie wskazuje, iż niektórymi dziedzinami nie można jakościowo zarządzać ani z poziomu centralnego, ani z poziomu lokalnego. Chodzi o takie

---

[33] Г. Зеленько, *Навздогінна модернізація:досвід Польщі та України. Наукове видання*, Київ 2003, s. 98.

dziedziny jak: 1) równomierny wzrost gospodarczy; 2) odpowiednie wykorzystanie różnorodnych lokalnych priorytetów; 3) racjonalna polityka edukacyjna aż do poziomu szkolnictwa wyższego; 5) podwyższenie konkurencyjności regionów w zakresie przyciągnięcia inwestycji.

W ten sposób, wdrożenie zasady samorządu terytorialnego wiąże się bezpośrednio z pozytywnymi przekształceniami w gospodarce, co umożliwia uzupełnienie lokalnych budżetów środkami pochodzącymi od płatników podatków. Bardzo ważna, przy rozstrzygnięciu zagadnień finansowo-gospodarczych, pozostaje rola ustawodawstwa. Na Ukrainie konieczne jest nie tylko wyznaczenie w ustawodawstwie własnych i delegowanych kompetencji organów samorządowych, ale również dalsze uszczegółowienie oraz rozdzielenie kwestii finansowo-gospodarczych, które gwarantują realizację danych funkcji. Po drugie, zachowanie na Ukrainie administracji państwowej w rejonie, a także dublowanie zadań rad różnych poziomów prowadzi do utrzymania znacznej centralizacji władzy i utrudnia procedurę podziału finansów. Po trzecie, oczywiste jest, iż „polski scenariusz" wprowadzenia samorządu terytorialnego na Ukrainie jest niczym innym, jak procesem wprowadzenia ogólnie uznawanych w państwach cywilizowanych zasad demokracji lokalnej. Przy czym należy zwrócić uwagę na to, iż trzeba uwzględnić lokalną i regionalną specyfikę, w tym różne uwarunkowania historyczne, świadomościowe oraz inną „sytuację wyjściową". Bez względu na to, niezbędne pozostaje rzetelne zapoznanie się z mechanizmami podziału władzy pomiędzy organami samorządowymi na różnych szczeblach.

Należy zaznaczyć, iż każde państwo zachodnioeuropejskie kształtuje własny model regionalizacji lub decentralizacji, przy czym analiza porównawcza tych modeli wskazuje, iż: po pierwsze, żadne ze wspomnianych państw unitarnych, kształtując relację między centrum a regionami, nie podąża drogą federalizacji, czyli ukształtowanie państwa federalnego nie jest oficjalnym, deklarowanym celem; po drugie, wszystkie modele regionalizacji są mniej lub bardziej asymetryczne, w ten sposób państwo nie usiłuje ukształtować jeden algorytm wzajemnych relacji pomiędzy narodowym centrum i wszystkimi regionami.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na kilka aspektów. Po pierwsze, można przypuszczać, iż wybór współczesnego modelu regionalizacji jest połączony z historycznymi uwarunkowaniami terytorialno-politycznymi konkretnego państwa demokratycznego. Po drugie, w każdym państwie są tzw. „silniki" regionalizacji – regiony mające wysoki poziom kultury politycznej i regionalnej świadomości politycznej, które najbardziej aktywnie walczą o uzyskanie nowego podziału władzy pomiędzy regionem a centrum.

W ten sposób władza samorządowa – to władza samodzielna i szczególna, gdzie odzwierciedla się treść społeczeństwa obywatelskiego. Prawo społeczności do samodzielnego rozwiązania spraw o charakterze lokalnym pochodzi nie z ustawy lecz z natury i jest jego nierozłączną częścią. Zgodnie z konstytucją naród jest jedynym źródłem władzy (publicznej, a nie państwowej). Zgodnie z prawem

naturalnym samorząd charakteryzuje się następującymi cechami: 1) sprawy społeczne różnią się od spraw państwowych; 2) samorząd jest oddzielną osobą prawną, wobec czego państwo nie może ingerować w jej sprawy; 3) organy samorządu terytorialnego oraz osoby sprawujące w nich władzę należą do społeczeństwa obywatelskiego.

Samorząd terytorialny na Ukrainie przeszedł trudną drogę ewolucji, na której podlegał wpływom zarówno ze strony kultury wschodniej, jak i zachodniej[34]. Dlatego też na współczesnym etapie decentralizacji władzy na Ukrainie aktualne pozostaje zagadnienie dotyczące rozwoju instytucji samorządu terytorialnego, które będą działać w warunkach udoskonalonego modelu państwowego oraz na podstawie politycznych, gospodarczych, społecznych i historycznych tradycji danego państwa.

Analiza badanej problematyki, w związku z transformacją systemu politycznego, społecznego, przeprowadzenia reform administracyjno-terytorialnych, regionalnych oraz wprowadzenia konstruktywnego partnerstwa społecznego pomiędzy terytorium, wymaga doskonalenia teorii i praktyki współczesnego kształtowania państwa. Ustalenie kierunków kształtowania systemu samorządu terytorialnego wymaga głębokiego przewartościowania polityki lokalnej i regionalnej oraz jej zasad wyznaczonych przez Konstytucję Ukrainy i Europejską Kartę Samorządu Lokalnego. To zaś wymaga dokładnej analizy kształtowania, wzajemnych relacji i funkcjonowania organów państwowej władzy wykonawczej oraz organów samorządowych.

Analizując system władzy publicznej na różnych szczeblach ustroju administracyjno-terytorialnego oraz samorządu terytorialnego, należy zwrócić uwagę na to, iż Konstytucja Ukrainy zawiera wiele luk prawnych w zakresie ustroju administracyjno-terytorialnego oraz samorządu terytorialnego, m.in.: po pierwsze, wyznaczenie terytorialnych podstaw organów władzy wykonawczej oraz organów samorządu terytorialnego jest niedopracowane, zaś przepisy prawne – sprzeczne; po drugie, nie ma niezbędnych i wystarczających norm prawnych potrzebnych do ukształtowania konkretnego hierarchicznego ustroju administracyjno-terytorialnego; po trzecie, nie ma możliwości ukształtowania systemu samorządu terytorialnego na całym terytorium państwa z konkretnymi i zagwarantowanymi zadaniami dla organów samorządu terytorialnego; po czwarte, zawiera czynnik konfliktogenny w systemie władzy na poziomie regionów, rejonów oraz społeczności lokalnych.

W 2014 r. Gabinet Ministrów Ukrainy rozporządzeniem z dnia 01.04.2014 r. nr 333-r uchwalił *Koncepcję przeprowadzenia reform samorządu terytorialnego oraz organizacji władzy terytorialnej na Ukrainie*, której podmiotem jest

---

[34] Щоквартальний аналітичний огляд «Розвиток місцевого самоврядування в Україні» (квітень-червень 2014 року)/Ін-т громадян. Сус-ва; упоряд.: Н.В. Наталенко, Київ 2014, s. 4.

samorząd terytorialny, co reguluje rozdział XI Konstytucji Ukrainy z dnia 28.06.1996 oraz ustawa Ukrainy z dnia 21 maja 1997 r., nr 280/97-WR *O samorządzie lokalnym*[35].

Należy zwrócić uwagę na to, iż tekst *Koncepcji*… nie zawiera żadnych przepisów w sprawie likwidacji administracji państwowej w terenie i ukształtowania jej przedstawicielstw. Dlatego też podczas wprowadzania zmian konstytucyjnych na Ukrainie, związanych z realizacja reformy samorządu terytorialnego oraz wybierania kierunków rządu pod względem decentralizacji władzy na Ukrainie, nie można opierać się na *Koncepcji*… jako na pierwowzorze. Tym bardziej że rozporządzenie Gabinetu Ministrów Ukrainy jest aktem Gabinetu Ministrów Ukrainy należącym do aktów o charakterze organizacyjno-administracyjnych, zaś akty normatywne są uchwalane w formie uchwały.

Skutkiem przyjęcia ustawy o zmianie Konstytucji Ukrainy jest osłabienie organów władzy wykonawczej w terenie, w następstwie przekazania części ich władzy jednostkom wykonawczym organów samorządu terytorialnego. Można spodziewać się, iż podwójne podporządkowanie (w zakresie kontroli i sprawozdawczości) państwowych organów władzy wykonawczej pozostanie również po przeprowadzeniu reform, co trzeba będzie zmienić poprzez wprowadzenie zmian do Konstytucji Ukrainy z dnia 28.06.1996 r. oraz poprzez przyjęcie odpowiednich ustaw.

Konieczność przeprowadzenia decentralizacji wynika z dwóch powodów. Po pierwsze, zgodnie z twierdzeniem francuskiego naukowca J. Wedla „decentralizacja, przekazując kierowanie sprawami bezpośrednio do rąk osób zainteresowanych, ma przewagę o charakterze demokratycznym". Po drugie, „kierowanie zdecentralizowane, o ile ku temu są odpowiednie warunki, jest mniej skomplikowane i bardziej praktyczne, niż centralne zarządzanie"[36].

Moim zdaniem umocnienie zasad demokracji występuje jako forma organizacji zarządzania publicznego, gdzie oprócz administracji państwowej, są zaangażowane inne osoby prawa publicznego wykonujące część zadań kierowniczych. Decentralizacja łączy się z przekazaniem kompetencji od centrum, po regionalny, aż do poziomu lokalnego i tym samym sprzyja wyposażeniu organów terytorialnych w znaczny zakres władzy wynikający z ich zadań własnych i delegowanych. W celu przeprowadzenia efektywnej decentralizacji należy nadać społecznościom lokalnym i regionalnym niezbędne uprawnienia i odpowiednie środki do rozstrzygania spraw, które wchodzą w zakres danej kompetencji oraz umożliwić im kształtowanie swoich organów kierowniczych, a także ograniczyć kontrolę władzy centralnej nad działalnością organów samorządu terytorialnego.

---

[35] *Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні»*, [Електронний ресурс], www.rada.gov.ua.

[36] Ж. Ведель, *Административное право Франции*, Пер. с фр., – М1973, s. 397.

Literatura

Алпатов Ю.М., *Российский федерализм и местное самоуправление: Монография*, Москва 2010.

Безуглов А.А., Солдатов С.А., *Конституционное право России*, т. 3, Москва 2001.

Борденюк В.І., *Співвідношення місцевого самоврядування та державного управління: конституційно-правові аспекти*, автореф. дис… д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Василь Іванович Борденюк; Інститут законодавства Верховної Ради України. – Київ 2009. Буряк Т.М., *Конституційно-правова регламентація об'єктного складу місцевого самоврядування в Україні*, – автореф. дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право. – Інститут законодавства Верховної Ради України, Київ 2007.

Бялкина Т.М., *Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования*, автореф. диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Специальность: 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право. Саратов 2007.

Ведель Ж., *Административное право Франции*, пер. с фр., Москва 1973.

Гамбург Л.С., *Теоретичні аспекти поняття територіального самоврядування* (Л.С. Гамбург), *Юридична освіта та юридична наука в Україні: витоки, сучасність, перспективи*. Тези доповідей Міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 16–17 жовтня 2014 року, за заг. ред. Т.О. Коломоєць, Запоріжжя 2014. Гегель, *Политические произведения*, Москва 1978.

Гомеров И.Н., *Государство и государственная власть: предпосылки, особенности, стуктура*, Москва 2002. *Державне управління: теорія і практика*, За загальною редакцією доктора юридичних наук, профессора Авер'янова В.Б., Київ 1998. Енгибараян Р.В., *Сравнительное конституционное право: Учебное пособие*, Ростов н/Д 2007. *Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні»*., [Електронний ресурс] www.rada.gov.ua.

Зеленько Г., *Навздогінна модернізація:досвід Польщі та України. Наукове видання*, Київ 2003. Исенжулов Б., *Кислородный баллон децентрализации*, [Електронний ресурс], http://www.ng.ru/ideas/2011-09-12/9_decentral.html.

Колюшин Е.И., *Проблемы концепции местного самоуправления // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы и перспективы*. Материалы науч. – практ. конф., МГУ, юрид. фак., 25 янв. 1994 г., Москва 1994.

Конституция В XXI веке: сравнительно-правовое исследование: монография, отв. ред. W. Е. Чиркин, Москва 2011. *Конституційне право зарубіжних країн*, т. 1: *Загальна частина*, під ред. д.ю.н., проф. Н.В. Мішиної та доц. В.О. Міхальова. Дніпропетровськ 2014.

Крусян А.Р., *Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні*, автореф. дис… канд. юрид. наук: 12.00.02 / А.Р. Крусян; Одес. держ. юрид. акад. – О., Одеса 1999. Марат Ж.-П., *Проект декларації прав людини і громадянина з наступним планом справедливої, мудрої та вільної конституції. История политических и правовых учений. Хрестоматия для юридических вузов и факультетов*, сост. и общ. ред. проф. д-р ист. наук Г.Г. Демиденко, Харьков 1999.

Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ), Учебное пособие для вузов, под общ. ред. проф. В.В. Еремяна, Москва 2006.

Наумов С.Ю., Сергушко С.В., Подсумкова А.А., *Теория государственного и муниципального управления: учебное пособие*, Москва 2011.

Органи державної влади України, за ред… В.Ф. Погорілка Київ 2002.

Ориу М., *Основы публичного права. Монография*. – Москва 2013.

Основной Закон Федеративной Республики Германии, 23 мая 1949 г. [Електронний ресурс, http://www.rfhwb.de/Pravo/Pravo_ru/pravo_ru1.htm.

Постовой Н.В., *Муниципальное право России*, Москва 1998.

Савіовський М.Ю., *Принцип субсидіарності в історії європейської політико-правової думки*, М.Ю. Савіовський, „Трипільська цивілізація" 2012, № 8 (11).

Сенктон Е., *Системи міського управління*, перекл. з англ. С. Куц.; гол. ред. і авт. передм. Дж. Перлін, наук. ред. W. Пасініченко, Харків 2001.

Система державного управління Республіки Франція: досвід для України, авт. уклад. Л. І. Пустовойт; за заг. ред. Ю.W. Ковбасюка, Київ 2010.

Спенсер Г., *Основания социологии (1896). История политических и правовых учений: Хрестоматия для юридических вузов и факультетов*, сост. и общ. ред. проф. д-р ист. наук Г.Г. Демиденко, Харьков 1999.

Фадеев В.И., *Муниципальное право России*, Москва 1994.

Фролов О., *Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Польщі//Віче: Журнал Верховної Ради України*, [Електронний ресурс], http://www.viche.info/journal/2649.

Штейн Л., *Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии: руководство*, изд. Лоренцом Штейном, проф. Вен. ун-та, как основание его лекций, пер. с нем., под ред. [и с предисл.] И. Е. Андреевского, орд. проф. С.-Петерб. ун-та, Санкт-Петербург 1874–XIV.

Щепачев В.А., *Формирование конституционной концепции местного самоуправления и проблемы ее реализации в законодательстве Российской Федерации*. Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. Специальность 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право. Москва 2014.

Щоквартальний аналітичний огляд «Розвиток місцевого самоврядування в Україні» (квітень-червень 2014 року)/Ін-т громадян. Сус-ва; упоряд. Н.В. Наталенко, Київ 2014.

La Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur. [Електронний ресурс]//Режим доступу: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur.5074.html#titre12.