

**Павло Гураль**

Львівський національний університет  
імені Івана Франка  
deklaw@law.lnu.edu.ua

## Відродження та еволюція місцевого самоврядування в Україні

Відродження місцевого самоврядування фактично розпочалося після здобуття Україною незалежності. Початок реальному відродженню місцевого самоврядування в сучасних умовах поклали *Декларація про державний суверенітет України*<sup>1</sup> і прийнятий на її основі та відповідно до неї Закон УРСР від 7 грудня 1990 р. *Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування*<sup>2</sup>. Прийняття цього закону стало першою спробою трансформувати місцеві ради, які на той час входили до єдиної системи органів державної влади, всіх територіальних рівнів в органи місцевого самоврядування. При цьому закон 1990 р. виходив з теорії дуалізму місцевого самоврядування, що знайшло відображення у статусі місцевих рад, які мали подвійну природу: як органи місцевого самоврядування і як органи державної влади.

День прийняття Закону Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування — 7 грудня 1990 р. — вважається днем відродження місцевого самоврядування в Україні. Саме цим законом було повернуто до вжитку сам термін „місцеве самоврядування в Україні”, було визначено основні принципи, на яких будується місцеве самоврядування, в тім „самостійність і незалежність Рад народних депутатів у межах своїх повноважень у вирішенні питань місцевого значення”. Закон проголошував відмову від принципу „демократичного централізму” у відносинах між органами місцевого самоврядування різних рівнів, уперше сформулював основні засади комунальної власності,

<sup>1</sup> „Відомості Верховної Ради УРСР”, 1990, № 31, ст. 429.

<sup>2</sup> „Відомості Верховної Ради УРСР”, 1991, № 2, ст. 5.

згідно з якими суб'єктами права комунальної власності як економічної основи місцевого господарства визнавались сільські, селищні, міські, районні та обласні ради. Закон звільняв Ради та їх органи від опіки партійних комітетів.

Наступним кроком, що мав вплив на розвиток місцевого самоврядування, був Закон від 5 березня 1992 р. *Про представника Президента України*. З прийняттям цього закону Президент одержав виконавчу вертикаль із представників Президента в областях і районах, які здійснювали державну виконавчу владу і контролювали органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих державних функцій і дотримання Конституції та законів України. Закон визначав представника Президента найвищою посадовою особою державної виконавчої влади в області та районі. На нього покладалось загальне керівництво місцевою державною адміністрацією, виконання районного та обласного бюджетів, контроль за дотриманням Конституції та законодавства. Необхідно відзначити, що цей закон був досить загальним. Всі інші питання діяльності адміністрацій мали регулюватися актами Президента України<sup>3</sup>. У зв'язку з цим 26 березня 1992 р. була прийнята нова редакція Закону *Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування*<sup>4</sup>.

Новий закон враховував передачу частини повноважень від обласних та районних Рад представникам Президента. Головним елементом нового етапу реформи було те, що на районному і обласному рівнях ради народних депутатів позбавлялись власних виконавчих органів і отримали характер виключно представницьких органів. Лише на рівні населених пунктів, на базовому рівні продовжувало функціонувати реальне самоврядування.

Оскільки Закон *Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування* від 7 грудня 1990 р. ліквідував так звану „радянську матрешку”, а саме підпорядкування рад за вертикаллю, то введення інституту представників Президента мало остаточно ліквідувати радянську модель влади і створити таку систему влади, в якій поєднується принцип забезпечення в регіонах державного управління через місцеві державні адміністрації з широкою самодіяльністю громадян у населених пунктах через органи самоврядування з досить широкими повноваженнями.

Перший період існування в Україні місцевих державних адміністрацій та обмеженого місцевого самоврядування на районному і обласному рівнях був спробою остаточно розв'язати питання радянської влади і розмежувати повноваження місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій. На цьому етапі на перше місце серед проблем місцевого самоврядування стали питання фінансового забезпечення місцевого самоврядування і розмежування місцевих та державних бюджетів. Проте, як справедливо зазначається

<sup>3</sup> „Відомості Верховної Ради України”, 1992, № 23, ст. 335.

<sup>4</sup> „Відомості Верховної Ради України”, 1992, № 28, ст. 387.

в літературі, „жорстка конкуренція між тодішнім Головою Верховної Ради України та Президентом привела до ліквідації такої моделі влади, замість її удосконалення”<sup>5</sup>

Наступний етап реформування місцевої влади почався з того, що інститут представників Президента в областях і районах було зруйновано Законом *Про формування місцевих органів влади і самоврядування* з червня 1994 р. в Україні як вертикаль державної виконавчої влади. Тут ще й додалися спроби новообраних голів деяких обласних Рад творити свою, незалежну від Києва, політику, що посилювало некерованість держави та підігрівало ідею сепаратизму. У цей час Верховна Рада України 13-го скликання, де в 1994 р. ліві сили мали більшість голосів, спробувала реанімувати радянську модель влади. Прийнятий у першому читанні 8 липня 1994 року проект Закону *Про місцеві Ради народних депутатів* фактично мав позбавити Президента і Уряд впливу на регіональну політику, а всю систему рад знову замикав під Верховною Радою у вертикаль „демократичного централізму”<sup>6</sup>.

Однак, після довиборів (протягом липня-листопада 1994 р.) монополію на більшість було порушено, і згаданий проект так і залишився проектом.

Згодом, у грудні 1994 р., новообраний Президент України з метою ліквідації такої ситуації вніс на розгляд Верховної Ради України проект конституційного закону *Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні*. Протягом шести місяців велись дебати навколо цього проекту і закінчились підписанням між Президентом України та Верховною Радою України унікального з правової точки зору документа — Конституційного договору. Цей документ було поставлено на рівень із Конституцією України, за яким і Конституція, і все інше законодавство України могли застосовуватись лише в частині, що не суперечить цьому договору.

Конституційний договір став інструментом для нової спроби відновити вертикаль державної виконавчої влади. На базі виконкомів обласних та районних Рад було утворено систему органів місцевих державних адміністрацій, які підпорядковувались за вертикаллю знизу догори, аж до Президента України. Унаслідок чого, як і 1992–1994 рр., обласні і районні ради позбавлено їх виконавчих органів, а самоврядування фактично залишилось лише на рівні села, селища, міста. Крім цього, ця система страждала надто суттєвою вадою — голова ради та глава відповідної державної адміністрації були поєднані в одній особі, обраній виборчим корпусом як голова ради, що робило Конституційний договір ще більш уразливим із точки зору права.

Поряд із цим, для розвитку Конституційного договору було прийнято ще два важливі документи: Указ Президента України *Про Положення про обласну, Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію та Положення*

<sup>5</sup> *Міське самоврядування в Україні: проблеми і прогнози*, за ред. Ю. І. Саєнко, А. Ф. Ткачука, Ю. О. Привалова, Київ 1997, с. 32.

<sup>6</sup> Там само, с. 33.

*про районну, районну в містах Києві та Севастополі державні адміністрації від 21 серпня 1995 року та Указ Президента України Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та ними очолюваними виконавчими комітетами сільських, селищних і міських Рад від 30 грудня 1995 р.*<sup>7</sup>. Відповідно до цих указів місцева державна адміністрація одержала ряд повноважень, які навіть теоретично не можуть передаватися державній виконавчій владі, зокрема: право вносити зміни до бюджету та встановлювати місцеві податки. Враховуючи той факт, що 28 травня 1995 року було прийнято нову редакцію Закону *Про бюджетну систему України*, яка внесла додаткові обмеження на власні фінансові ресурси місцевих рад, що нанесло серйозного удару територіальним громадам та їх органам.

В Україні було практично відновлено вертикаль державної виконавчої влади та посилилась керованість територіями з боку центрального уряду.

Доля подальшого розвитку місцевого самоврядування загалом, чи територіальних громад, зокрема в Україні, мала залежати від нового Основного Закону, робота над яким значно прискорила у 1995 році.

Конституційний процес в Україні, який розпочався з прийняття 16 липня 1990 року Верховною Радою Української РСР 12-го скликання Декларації про державний суверенітет України, тривав майже шість років. Саме після прийняття Декларації і на її основі були розроблено протягом 1990–1996 років декілька редакцій проектів нової Конституції України. На різних етапах і в різних проектах ідея місцевого самоврядування та місцевої державної адміністрації мала досить різні моделі. Але одне, що об'єднувало всі ці проекти, це досить невизначене місце і роль місцевого самоврядування у системі демократичних інститутів держави, і, як наслідок, розділ, що стосувався місцевого самоврядування, практично в усіх проектах був найслабшим. Однією з причин такого стану було те, що в теоретичному аспекті в Україні питання місцевого самоврядування добре не відпрацьовано.

Аналіз показує, що за офіційним проектом Конституції від 15 листопада 1995 р., який було розроблено робочою групою Конституційної комісії з урахуванням досвіду і норм Конституційного договору, передбачалось суттєве посилення влади Президента за рахунок обмеження повноважень парламенту. Крім цього, проект передбачав значну зміну структури влади в адміністративно-територіальних одиницях.

Передбачалась сильна централізована державна виконавча влада, яка повністю підпорядковувалася Президентові та яку він контролював, хоча формально, за проектом Конституції, він не визначався главою виконавчої влади. Президент особово мав формувати Кабінет Міністрів, призначати міністрів та голів місцевих держадміністрацій, які мали здійснювати державну вико-

---

<sup>7</sup> Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та ними очолюваними виконавчими комітетами сільських, селищних і міських Рад, [www.zakon1.rada.gov.ua](http://www.zakon1.rada.gov.ua).

навчу владу в областях і районах. На голів держадміністрацій покладався контроль за рішеннями органів місцевого самоврядування. У випадку прийняття цього проекту така модель влади неминуче породила б конфлікт між цими ключовими регіональними політичними фігурами. Що ж до формування рад районного та обласного рівня, виключно до голів рад нижчих рівнів, то тут могла виникнути проблема з дієздатністю рад асоційованого рівня (проблема кворуму).

Однак, в умовах, коли функції обласних і районних рад обмежуються лише координацією загальнорайонних чи обласних програм, ідея асоційованого рівня самоврядування дійсно заслуговує на увагу і може бути перспективною. Цю ідею підтримують окремі автори<sup>8</sup>.

Після доопрацювання проекту, 1 березня 1996 року з'явилась нова редакція проекту Конституції, яка, на перший погляд, дуже мало відрізнялась від редакції листопада 1995 року, проте зміни, внесені під час доопрацювання, виявились дуже суттєвими.

У новій редакції було зроблено спробу усунути можливі суперечності між всенародно обраними головами обласних і районних рад, які практично не мали реальних владних повноважень, і призначеними Президентом головами місцевих державних адміністрацій, у яких концентрувалась реальна влада. За цією редакцією проекту голови обласних і районних рад мали обиратися депутатами відповідних рад, а самі ради мали б формуватися не з голів сільських, селищних, міських рад за посадою, а радами населених пунктів за спеціальним законом. Така модель організації влади на обласному і районному рівнях, в принципі, виглядала більш дієздатною.

28 червня 1996 року Верховна Рада України прийняла нову Конституцію України. Під час голосування проекту в ніч з 27 на 28 червня в розділі 11 „Місьцеве самоврядування” з'явились нові уточнення і нові проблеми.

Перша: стало незрозуміло, яким чином мають формуватися районні і обласні ради, норму про асоційований рівень цих рад було вилучено з проекту під час голосування. Друга: на рівні села, селища, міста місцева рада одержала виконавчий орган, а не апарат, як було в проекті, що стало гарантією для реальної влади в органах місцевого самоврядування. Третя: питання контролю і зупинення неправомірних рішень місцевих рад знову ж таки віднесено до майбутнього законодавства.

Аналізуючи текст чинної Конституції в аспекті відповідності її правових норм потребам місцевого самоврядування на сьогодні й на перспективу, можна зробити висновок, що розробники проекту не дуже переймалися цими проблемами, а пролобіювати інтереси суб'єктів самоврядування у Верховній Раді не було кому. Унаслідок чого окремі норми Конституції України, наприклад, про бюджетну систему (ст. 95) чи про обласні та районні ради (частина 4

<sup>8</sup> *Місьцеве самоврядування в Україні: проблеми і прогнози*, с. 36.

ст. 140), є настільки загальними, що, керуючись ними, ніхто не може впевнено сказати, чи можуть мати власні бюджети органи самоврядування, і що являють собою районні та обласні ради як органи самоврядування.

Конституція України від 28 червня 1996 р. зафіксувала важливі принципи існування місцевого самоврядування в Україні. Так, ст. 7 розділу „Загальні засади” встановлює: „В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування”. Ця позитивна норма мала знайти свій розвиток і конкретизацію в інших статтях і розділах Конституції. Однак, на жаль, розділ 11 „Місьцеве самоврядування” було виписано в традиціях усіх попередніх проектів, тобто не зовсім вдало. Для підтвердження цієї тези варто порівняти дві норми — частину 1 ст. 140 Конституції України та частину 1 ст. 3 Європейської Хартії про місцеве самоврядування.

Ст. 140 Конституції України: „Місьцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України”<sup>9</sup>.

Ст. 3 Хартії: „Під місцевим самоврядуванням розуміється право і *реальна здатність* органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину місцевих справ і управляти нею, діючи в межах закону, *під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення*” (курсив автора)<sup>10</sup>.

Як видно з цих текстів, важливе питання „реальної здатності” місцевого самоврядування вирішувати місцеві справи „під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення” не знайшло відображення в Конституції України.

Проблемною є відсутність конституційного закріплення права місцевого самоврядування на свій, автономний від державного, бюджет та свої податки і збори. Адже, в Конституції ст. 95, що стосується бюджетної системи України, встановлює: „Бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами”<sup>11</sup>, проте з цієї норми прямо не слідує, що бюджетну систему складають державний та місцеві бюджети, автономні від держави.

Привертає увагу також інша розбіжність у визначеннях місцевого самоврядування, наведених у Європейській Хартії та Конституції України. Європейська Хартія вважає суб’єктом місцевого самоврядування органи місцевого самоврядування, а в Конституції цим суб’єктом є насамперед територіальні громади. Органи ж місцевого самоврядування визначено лише як структури, через які громади здійснюють своє право. Український законо-

<sup>9</sup> Конституція України, „Відомості Верховної Ради УРСР”, 1996, № 30, ст. 141.

<sup>10</sup> Європейська Хартія місцевого самоврядування, офіц. пер., „Бюлетень законодавства і юридичної практики України”, 2002, № 10.

<sup>11</sup> Конституція України..., ст. 141.

давець врахував історичну традицію нашої країни, адже в попередні періоди еволюції місцевого самоврядування в Україні саме громади відігравали в ньому основну роль.

Однак, незважаючи на згадані неточності окремих конституційних норм, Конституція України, прийнята 28 червня 1996 року, розпочала новий етап розвитку місцевого самоврядування і територіальних громад зокрема.

Наступним кроком у реалізації конституційних норм щодо місцевого самоврядування було прийняття Закону України *Про місцеве самоврядування в Україні* 21 травня 1997 року.

Закон (ст. 6) визначає правовий статус територіальної громади:

„1) Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста.

2) Територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну громаду, створювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати єдиного сільського голову.

3) Добровільне об'єднання територіальних громад відбувається за рішенням місцевих референдумів відповідних територіальних громад сіл. Таке рішення є наданням згоди на створення спільних органів місцевого самоврядування, формування спільного бюджету, об'єднання комунального майна.

4) Вихід із складу сільської громади здійснюється за рішенням референдуму відповідної територіальної громади.

5) У містах з районним поділом територіальні громади районів у містах діють як суб'єкти права власності”<sup>12</sup>.

Таким чином, Закон „Про місцеве самоврядування в Україні” закріплює принципові положення про статус територіальної громади. Вона є первинним, центральним суб'єктом місцевого самоврядування, що має природне право на самостійне вирішення питань місцевого життя через форми прямого волевиявлення (референдуми, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання тощо) у межах Конституції та законів України.

Закон конкретизував положення Конституції про системотворчу роль територіальної громади в системі місцевого самоврядування. Вона наділена конкретною правосуб'єктністю: правом формування відповідних органів; правом проведення місцевих референдумів; правом комунальної власності тощо. Такий підхід відповідає положенням ч. 1 ст. 6 Європейської Хартії місцевого самоврядування, згідно з якою „місцеві органи влади повинні мати можливість, не порушуючи більш загальних законодавчих положень, самі визначати свої внутрішні адміністративні структури з тим, щоб вони відповідали місцевим потребам і забезпечували ефективне управління”<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> „Відомості Верховної Ради УРСР”, 1997, № 24, ст. 170.

<sup>13</sup> *Європейська Хартія місцевого самоврядування...*

Крім цього, було прийнято близько десяти інших законів України з питань місцевого та регіонального розвитку, Бюджетний та Земельний кодекси України. Указами Президента України затверджено Концепцію адміністративної реформи, Концепцію державної регіональної політики та Програму державної підтримки розвитку місцевого самоврядування України.

Це дозволило закласти певну законодавчу базу організації управління місцевим і регіональним розвитком, сприяло вдосконаленню бюджетних та міжбюджетних відносин на місцевому та регіональному рівнях, становленню таких важливих інститутів місцевого самоврядування, як комунальна власність, місцеві фінанси, муніципальна служба (служба в органах місцевого самоврядування), територіальна громада тощо.

Проблеми розвитку місцевого самоврядування і територіальних громад були предметом Концепції адміністративної реформи в Україні. Її четвертий розділ іменувався: „Територіальний устрій та система місцевого самоврядування”<sup>14</sup>, де підкреслювалося, що „Існуюча організація територіального устрою та системи місцевого самоврядування має такі недоліки, що істотно впливають на ефективність управлінської діяльності:

регіональний і місцевий рівень управління склався відповідно до системи адміністративно-територіального устрою України, яка була запроваджена на початку 30-х років в інтересах централізованого партійно-бюрократичного управління. У зв'язку з цим значна частина самоврядних територіальних одиниць (зокрема сіл, селищ, міст районного значення) сьогодні позбавлена необхідних фінансових та економічних ресурсів;

із конституційним визначенням суб'єкта місцевого самоврядування — територіальної громади — не узгоджена система адміністративно-територіальних одиниць: у межах адміністративних кордонів одних населених пунктів перебувають інші населені пункти, територіальні громади яких виступають згідно з Конституцією України самостійним суб'єктом місцевого самоврядування. У зв'язку з цим виникає проблема розмежування самоврядних прав різних територіальних громад, що співіснують у межах однієї адміністративно-територіальної одиниці;

не сформована належна фінансово-економічна база органів місцевого самоврядування, яка б дала їм змогу надавати повноцінні громадські послуги”.

Концепція передбачала три етапи трансформації територіального устрою та системи місцевого самоврядування.

Однак, здійснені заходи не забезпечили належної ефективності системи розвитку місцевого і регіонального самоврядування і, як наслідок, кардинального поліпшення умов життя громадян України. Їх результатом стало формування такої системи територіальної організації влади, яка продемон-

<sup>14</sup> Концепція адміністративної реформи в Україні. Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи, Київ 1998, с. 35.



струвала неспроможність в умовах ринкової економіки результативно та ефективно впливати на процеси соціально-економічного і культурного розвитку територій, забезпечити якісний рівень надання громадських послуг населенню, що відповідало би європейським стандартам.

Ситуація, що склалася в системі місцевого самоврядування, була охарактеризована у виступі Президента України Л. Кучми на муніципальних слуханнях „Житлова реформа — першочергове завдання місцевого і регіонального розвитку”, що відбулися 26.09.2003 р. у Києві, де він зазначив: „...ми вкотре констатували декларативний характер місцевого самоврядування в Україні. На жаль, ми почали зивкати до цих слів. Отож подивимось, до чого це призвело.

А призвело це до того, що територіальні громади так і не стали повновладними господарями на своїх територіях, бюджети самоврядування інакше як жебрацькими назвати не можна, наближається криза комунальних мереж. Як і раніше, люди не знають, за що сплячують кошти, і чому — коли вони повністю розраховуються за комунальне обслуговування, — мають жити в напівзруйнованих будинках, ходити через брудні під'їзди, отримувати електрику та воду за незрозумілими графіками.

Мешканці наших міст і сіл майже повністю відрізані від влади. Раз на чотири роки вибори, а потім місцева влада стає практично безконтрольною для місцевої громади”<sup>15</sup>.

У цілому, сучасний стан місцевого розвитку характеризується відсутністю належного матеріального, фінансового, кадрового та іншого ресурсного забезпечення, необхідного для виконання завдань і повноважень місцевого самоврядування, кризою житлово-комунального господарства, систем енерго-, паливо- та водозабезпечення і соціальної інфраструктури, поглибленням диспропорцій у соціально-економічному стані територіальних громад та регіонів, невирішеністю питань реформування системи адміністративно-територіального устрою.

Одночасно слід зазначити, що конституційний статус територіальної громади ще не отримав належного законодавчого регулювання, не визначено порядку створення, організації діяльності, реорганізації та ліквідації територіальних громад, їх статусу як юридичної особи і т.п.

Більше того, повноваження місцевого самоврядування в чинному законодавстві визначаються через компетенцію відповідних органів територіальних громад. Очевидним є той факт, що це стримує становлення місцевої демократії, стоїть на заваді розвитку дієздатних та самодостатніх територіальних громад. Територіальні громади таким чином не мають належної правової, територіальної та матеріально-фінансової основи для утримання соціально-культурних, житлово-комунальних, дорожніх та інших служб і надання необхідних послуг населенню.

<sup>15</sup> „Урядовий Кур'єр”, 2003, № 182, с. 3–4.

Наступний етап розвитку системи місцевого самоврядування і територіальних громад розпочався після виборів Президента України в жовтні 2004 року. Невдовзі після виборів було створено комісію на чолі з віце-прем'єр-міністром Романом Безсмертним для розробки концепції „Основні засади адміністративно-територіальної реформи в Україні”. Після розробки цю концепцію обговорювали на Всеукраїнських зборах представників органів місцевого самоврядування та в окремих регіонах.

Як вказано в Основних засадах, „реформування системи управління державою та територіального устрою відбувається з метою надання реальної можливості для людини отримати максимальну кількість послуг від органів влади на кожному рівні управління...”

У проєкті передбачається, що *грумада* — це базовий рівень територіального устрою, що утворюється з одного або декількох поселень за умови, якщо в її межах проживає, як правило, не менше, як 5000 жителів. До території громади можуть входити території поселень, поселенських утворень, міжпоселенські землі (у т. ч. рілля тощо)<sup>16</sup>.

*Район* — об'єднання громад для забезпечення реалізації спільних інтересів, має відповідну транспортну, інформаційну та іншу інфраструктуру, утворюється за умови, якщо в його межах проживає, як правило, не менш 70 000 жителів.

За умови наявності в одній громаді хоча б одного міста, чисельність якого становить не менше 70 000 жителів, такій громаді надається статус міста району<sup>17</sup>.

Обговорення цього законопроекту відбулося на X Всеукраїнських муніципальних слуханнях у березні 2005 року. Учасники слухань висловились за здійснення ряду невідкладних кроків на шляху до формування ефективної моделі самоврядування, спроможної забезпечити новий рівень надання послуг населенню України.

Парламенту пропонувалося якнайшвидше прийняти законопроект 3207-1, що на думку учасників слухань, дало б можливість повною мірою узгодити норми Конституції України з Європейською Хартією місцевого самоврядування, зокрема щодо утворення виконавчих органів районних та обласних рад, надання якісних державних та муніципальних послуг населенню, а також удосконалити адміністративно-територіальний устрій країни<sup>18</sup>.

У процесі обговорення законопроекту, виявилось, що існує серйозний опір місцевих та регіональних еліт здійсненню будь-якої адміністративно-

<sup>16</sup> Р. Безсмертний, *Основні засади адміністративно-територіальної реформи*, <http://www.city-adm.lviv.ua/atr/atr.2.html>.

<sup>17</sup> Там само.

<sup>18</sup> М. Пухтинський, *Осердя реформи: людина-грумада-державна*, „Урядовий кур'єр”, 2006, 29 березня.

територіальної реформи загалом, і саме тієї, яку називають „реформою Р. Безсмертного”, зокрема.

Противників реформи підтримала значна частина народних депутатів, зокрема й керівництво Верховної Ради. На здійснення реформи в бюджеті на 2006 рік не передбачили жодної копійки, її фактично було зірвано<sup>19</sup>.

Наступний етап еволюції місцевого самоврядування в Україні розпочався у кінці 2011 року. У грудні 2011 р. Кабінет Міністрів вніс до Верховної Ради проект Закону України *Про об'єднання територіальних громад* (реєстрац. № 9590 від 14.12.2011)<sup>20</sup>, розробленого Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

У Пояснювальній записці до проекту Закону України *Про об'єднання територіальних громад* роз'яснюється, що „підхід законопроекту щодо об'єднання територіальних громад узгоджується з вимогами ст. 132 Конституції України, за змістом якої створення адміністративно-територіальних одиниць повинно здійснюватися з урахуванням насамперед економічних, політичних, екологічних, демографічних, історичних, культурних та інших факторів, а не тільки волевиявлення відповідних територіальних громад”<sup>21</sup>.

„Метою проекту Закону є створення правових умов та можливостей для: укрупнення шляхом добровільного об'єднання територіальних громад, що є важливим фактором посилення гарантій місцевого самоврядування, підвищення його ролі у вирішенні питань місцевого значення;

формування дієздатних територіальних громад, головним завданням яких має стати поліпшення забезпечення потреб громадян, оперативне та якісне надання їм базових соціальних та адміністративних послуг, поліпшення умов сталого розвитку відповідних територій, більш ефективного використання бюджетних коштів та інших ресурсів;

створення передумов для удосконалення системи органів місцевого самоврядування на відповідній основі”.

Передбачається, що „середня чисельність сільської громади при об'єднанні у нову територіальну громаду складе 9 тисяч осіб, середня кількість населених пунктів у сільській громаді складе 16, очікувана середня площа громади — близько 400 кв. км”<sup>22</sup>.

Унаслідок реалізації положень законопроекту прогнозується: „сформувати спроможні, самодостатні територіальні громади, які б володіли відповідними матеріальними, фінансовими ресурсами, територією та об'єктами соціальної інфраструктури, необхідними для ефективного виконання покладених на їхні органи місцевого самоврядування завдань та функцій.

<sup>19</sup> Там само.

<sup>20</sup> Офіційний веб-сайт Мінрегіону <http://www.minregionbud.gov.ua>.

<sup>21</sup> Там само.

<sup>22</sup> Там само.

Покращити якість надання адміністративних, соціальних, громадських послуг населенню громад”<sup>23</sup>.

Отже, процес відродження і розвитку місцевого самоврядування в Україні проходить еволюційно, часто непослідовно, суперечливо, з недосконалою конституційно-правовою, адміністративно-територіальною, матеріально-фінансовою основою, без необхідної просвітницької роботи центральних і регіональних органів серед територіальних громад і місцевих еліт, без необхідного діалогу державних структур з громадянським суспільством.

У цей час відбувається обговорення проекту Закону України *Про об'єднання територіальних громад* в Україні, будемо сподіватись, що автори цього проекту, парламентські комітети, депутати, науковці та практики з високою відповідальністю поставляться до цієї важливої національної справи, прислухаються до народу і підготують законопроект, на який давно чекає українське суспільство.

---

<sup>23</sup> Там само.

**Pawło Hural**

Narodowy Uniwersytet im. Iwana Franki we Lwowie  
deklaw@law.lnu.edu.ua

## Odrodzenie oraz ewolucja samorządu lokalnego na Ukrainie

Na Ukrainie odrodzenie samorządu lokalnego faktycznie rozpoczęło się na początku lat 90. ubiegłego wieku po odzyskaniu niepodległości. Zainicjowane zostało 16 lipca 1990 roku przyjęciem Deklaracji o suwerenności państwowej Ukrainy<sup>1</sup> oraz uchwaleniem na jej podstawie Ustawy USRR z dnia 7 grudnia 1990 r. o miejscowych radach delegatów ludowych Ukraińskiej SRR i samorządzie lokalnym<sup>2</sup>. Przywołany akt prawny był pierwszą próbą transformacji rad lokalnych na wszystkich poziomach terytorialnych, które w tym czasie wchodziły do jedyne systemu organów władzy państwowej, w organy samorządu lokalnego. Treść ustawy wynikała z teorii dualizmu samorządu lokalnego, co zostało odzwierciedlone w statusie rad terenowych, które miały podwójny charakter: jako organy samorządu lokalnego i jako organy władzy państwowej.

Dzień uchwalenia Ustawy o miejscowych radach delegatów ludowych Ukraińskiej SRR i samorządzie lokalnym, 7 grudnia 1990 roku, jest uważany za dzień odrodzenia samorządu lokalnego na Ukrainie. Właśnie tą ustawą przywrócono termin „samorząd lokalny na Ukrainie” i określono podstawowe zasady, zgodnie z którymi powstaje samorząd lokalny, w tym „niezależne rady delegatów ludowych w ramach ich pełnomocnictw w rozstrzyganiu spraw o znaczeniu lokalnym”. Ustawa proklamowała wyrzeczenie się zasady „centralizmu demokratycznego” w stosunkach między organami samorządu lokalnego na różnych poziomach. Po raz pierwszy zostały w niej sformułowane podstawowe zasady własności komunalnej, zgodnie z którymi

<sup>1</sup> Dziennik Ustaw Rady Najwyższej USRR 1990, nr 31, art. 429.

<sup>2</sup> Dziennik Ustaw Rady Najwyższej USRR 1991, nr 2, art. 5.

za podmioty prawa własności komunalnej jako ekonomicznej podstawy gospodarki miejskiej uznano rady wiejskie, osiedlowe, miejskie, rejonowe oraz obwodowe. Ustawa uwalniała rady oraz ich organy spod opieki komitetów partyjnych.

Następnym krokiem, który wywarł wpływ na rozwój samorządu lokalnego, była Ustawa z dnia 5 marca 1992 roku o przedstawicielu Prezydenta Ukrainy. Z uchwaleniem tej ustawy Prezydent otrzymał pion wykonawczy, złożony z przedstawicieli Prezydenta Ukrainy w obwodach i rejonach, którzy realizowali państwową władzę wykonawczą i kontrolowali organy samorządu lokalnego w sprawach realizacji delegowanych im funkcji państwowych oraz przestrzegania Konstytucji i ustawodawstwa Ukrainy. Ustawa określała przedstawiciela Prezydenta Ukrainy jako najwyższą osobę urzędową państwowej władzy wykonawczej w obwodzie i rejonie. W jego rękach spoczywało ogólne kierownictwo lokalnej administracji państwowej, wykonanie budżetu rejonowego i obwodowego, kontrola przestrzegania Konstytucji i ustawodawstwa. Należy zaznaczyć, że ustawa była dość ogólna. Wszystkie inne kwestie dotyczące działalności administracji miały być uregulowane aktami Prezydenta Ukrainy<sup>3</sup>. W związku z tym dnia 26 marca 1992 roku zostało uchwalone nowe brzmienie Ustawy o miejscowych radach delegatów ludowych i samorządzie lokalnym oraz regionalnym<sup>4</sup>.

W nowej ustawie uwzględniono przekazanie części pełnomocnictw od obwodowych i rejonowych rad do przedstawicieli Prezydenta Ukrainy. Głównym składnikiem nowego etapu reformy było to, że na poziomie rejonowym i obwodowym rady delegatów ludowych zostały pozbawione własnych organów wykonawczych i zaczęły mieć charakter wyłącznie organów przedstawicielskich. Tylko na poziomie gmin, na poziomie podstawowym, nadal funkcjonował realny samorząd.

Ponieważ Ustawa o miejscowych radach delegatów ludowych i samorządzie lokalnym z dnia 7 grudnia 1990 roku likwidowała tzw. radziecką matryoszkę, tzn. pionowe podporządkowanie rad, wprowadzenie instytucji przedstawicieli Prezydenta Ukrainy miało ostatecznie likwidować radziecki model władzy i stworzyć taki system władzy, w którym łączy się zasada zapewnienia w regionach rządu państwowego przez lokalne administracje państwowe z szeroką inicjatywą publiczną reprezentowaną przez organy samorządu z dość rozległymi pełnomocnictwami.

Pierwszy okres istnienia na Ukrainie lokalnych administracji państwowych oraz ograniczonego samorządu lokalnego na rejonowym i obwodowym poziomie był próbą ostatecznego rozwiązania problemu władzy radzieckiej, a także rozgraniczenia pełnomocnictwa samorządu lokalnego od lokalnej administracji państwowej. Na tym etapie na pierwsze miejsce wśród problemów samorządu lokalnego wysunięte zostały kwestie finansowego zaopatrzenia samorządu lokalnego oraz separacji budżetów lokalnych od budżetu centralnego. Jednak, jak to zostało słusznie podkreślone w literaturze naukowej, „ostra konkurencja między ówczesnym przewodni-

<sup>3</sup> Dziennik Ustaw Rady Najwyższej Ukrainy 1992, nr 23, art. 335.

<sup>4</sup> Dziennik Ustaw Rady Najwyższej Ukrainy 1992, nr 28, art. 387.

czącym Rady Najwyższej i prezydentem Ukrainy doprowadziła do likwidacji takiego modelu władzy zamiast jego udoskonalenia”<sup>5</sup>.

Kolejnym etapem reformowania władzy lokalnej była likwidacja instytucji przedstawicieli Prezydenta Ukrainy w obwodach jako pionowej państwowej władzy wykonawczej poprzez przyjęcie Ustawy z czerwca 1994 roku o formowaniu lokalnych organów władzy i samorządu. Do tego doszły próby nowo wybranych przewodniczących niektórych rad obwodowych prowadzenia własnej, niezależnej od Kijowa polityki, co skutkowało pojawieniem się idei separatyzmu. W 1994 roku Rada Najwyższa Ukrainy 13. kadencji, w której partie lewicowe miały większość głosów, usiłowała reanimować w ogóle radziecki model władzy. Uchwalony w pierwszym czytaniu 8 lipca 1994 roku projekt Ustawy o miejscowych radach delegatów ludowych faktycznie miał pozbawić prezydenta Ukrainy i rząd wpływu na politykę regionalną, a cały system rad znów został podporządkowany Radzie Najwyższej w pionie „centralizmu demokratycznego”<sup>6</sup>.

Jednak po wyborach (od lipca do listopada 1994 roku) monopol większości został złamany i wspomnianego projektu nie zrealizowano.

W grudniu 1994 roku nowo wybrany prezydent Ukrainy w celu likwidacji takiej sytuacji wniósł do Rady Najwyższej projekt Ustawy konstytucyjnej o władzy państwowej i samorządzie lokalnym na Ukrainie. Debaty wokół tego projektu trwały sześć miesięcy. Zakończyły się podpisaniem między prezydentem Ukrainy a Radą Najwyższą Ukrainy unikalnego z prawnego punktu widzenia dokumentu — Umowy Konstytucyjnej. Dokument ten otrzymał taką samą moc prawną jak Konstytucja i całe pozostałe ustawodawstwo Ukrainy mogło być stosowane wyłącznie w tej części, która nie jest sprzeczna z tą umową.

Umowa Konstytucyjna stała się narzędziem wykorzystanym do próby wznowienia działania pionu państwowej władzy wykonawczej. Komitety wykonawcze rad obwodowych i rejonowych stały się podstawą utworzonego systemu organów lokalnych administracji państwowej, podporządkowanych od dołu do góry — aż do prezydenta Ukrainy. Wskutek tego w latach 1992–1994 rady obwodowe i rejonowe były pozbawione swoich organów wykonawczych, a samorząd faktycznie pozostał na poziomie wsi, osiedla, miasta. Przy czym nowy system miał poważną wadę — funkcję przewodniczącego rady i przewodniczącego odpowiedniej administracji państwowej mogła sprawować ta sama osoba, wybierana przez komitet wyborczy na przewodniczącego rady, co czyniło Umowę Konstytucyjną jeszcze bardziej wątpliwą z punktu widzenia prawa.

Wraz z Umową Konstytucyjną zostały uchwalone także inne ważne akty prawne: Rozporządzenie Prezydenta Ukrainy o regulaminie obwodowej, kijowskiej, sewastopolskiej miejskiej administracji państwowej oraz z dnia 21 sierpnia 1995 roku o rejonowej i rejonowej dla miasta Kijowa i Sewastopola administracjach państwo-

<sup>5</sup> *Miscewe samowriaduвання w Ukraini: problemy i prognozy*, red. J. Sajenko, A. Tkaczuk, J. Prywałow, Kyjiw 1997, s. 32.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 33.

wych, a także Rozporządzenie Prezydenta Ukrainy z dnia 30 grudnia 1995 roku o delegowaniu pełnomocnictw państwowej władzy wykonawczej przewodniczącym i komitetom wykonawczym wiejskich, osiedlowych i miejskich rad<sup>7</sup>. Odpowiednio do tych rozporządzeń lokalna administracja państwowa otrzymała szereg pełnomocnictw, które nawet teoretycznie nie mogą zostać przekazane państwowej władzy wykonawczej, a mianowicie: prawo wnoszenia zmian do budżetu oraz prawo uchwalania nowych podatków lokalnych. Uwzględniając fakt, że 28 maja 1995 roku uchwalono Ustawę o budżetowym systemie Ukrainy w nowym brzmieniu, które wprowadziło dodatkowe ograniczenia dotyczące zasobów finansowych rad lokalnych, to wraz z wprowadzeniem Umowy Konstytucyjnej ograniczona została samorządność lokalna.

Faktycznie na Ukrainie wprowadzono pion państwowej władzy wykonawczej oraz wzmocnił się nadzór rządu centralnego nad samorządem terytorialnym. Los dalszego rozwoju samorządu lokalnego w całości czy gmin terytorialnych, w szczególności na Ukrainie, miał zależeć od nowej ustawy zasadniczej, nad którą prace znacznie przyspieszono w 1995 roku.

Proces konstytucyjny na Ukrainie, który rozpoczął się 16 lipca 1990 roku od uchwalenia przez Radę Najwyższą Ukraińskiej SRR 12. kadencji Deklaracji o suwerenności państwowej Ukrainy, trwał prawie sześć lat. Właśnie po uchwaleniu deklaracji na jej podstawie w latach 1990–1996 zostało wypracowanych kilka redakcji projektów nowej Konstytucji Ukrainy. Na różnych etapach i w różnych projektach idea samorządu lokalnego i lokalnej administracji państwowej proponowała odmienne modele. Tym, co łączyło wszystkie projekty, było dość nieokreślone miejsce i rola samorządu lokalnego w systemie demokratycznych instytucji państwa. Wskutek tego rozdział dotyczący samorządu lokalnego prawie we wszystkich projektach był najslabszy. Jedną z przyczyn takiego stanu było to, że w teoretycznym aspekcie kwestia samorządu lokalnego na Ukrainie nie jest dobrze wypracowana.

Analiza pokazuje, że według oficjalnego projektu Konstytucji Ukrainy z 15 listopada 1995 roku, który został wypracowany przez grupę roboczą Komisji Konstytucyjnej z uwzględnieniem doświadczenia i norm Umowy Konstytucyjnej, przewidywano znaczne wzmocnienie władzy Prezydenta Ukrainy kosztem ograniczenia pełnomocnictw parlamentu. Oprócz tego projekt przewidywał istotną zmianę struktury władzy w jednostkach administracyjno-terytorialnych.

Przewidywano silną centralizowaną państwową władzę wykonawczą, która całkowicie podlegała Prezydentowi Ukrainy i była przez niego kontrolowana, chociaż formalnie według projektu Konstytucji Ukrainy nie był on mianowany przewodniczącym władzy wykonawczej. Prezydent Ukrainy miał osobiście tworzyć Gabinet Ministrów Ukrainy, mianować ministrów i przewodniczących lokalnych ad-

---

<sup>7</sup> O delegowaniu pełnomocnictw państwowej władzy wykonawczej przewodniczącym i komitetom wykonawczym wiejskich, osiedlowych i miejskich rad, na czele których oni stoją: Rozporządzenie Prezydenta Ukrainy z dnia 30 grudnia 1995 r., oficjalna strona Rady Najwyższej Ukrainy, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1194/95> (data dostępu: 25.01.2012).



ministracji państwowych, które miały realizować państwową władzę wykonawczą w obwodach i rejonach. Przewodniczącym lokalnych administracji państwowych powierzono kontrolę decyzji organów samorządu lokalnego. W razie uchwalenia projektu taki model władzy nieuchronnie zrodziłby konflikt między regionalnymi podmiotami politycznymi.

Według niektórych autorów w warunkach, kiedy kompetencje rad obwodowych i rejonowych ograniczone są do koordynacji programów ogólnorejonowych lub obwodowych, idea asocjowanego poziomu samorządu rzeczywiście zasługuje na uwagę i może być obiecująca<sup>8</sup>.

1 marca 1996 roku powstał nowy projekt Konstytucji Ukrainy, który na pierwszy rzut oka bardzo mało różnił się od pierwotnej wersji z listopada 1995 roku, jednak zmiany, które zostały wprowadzone przy dopracowywaniu, okazały się bardzo istotne. W nowej redakcji została dokonana próba usunięcia ewentualnych sprzeczności pojawiających się między publicznie wybranymi przewodniczącymi rad obwodowych i rejonowych, którzy praktycznie nie posiadali realnych pełnomocnictw władczych, a mianowanymi przez Prezydenta Ukrainy przewodniczącymi lokalnych administracji państwowych i w ich rękach skupiała się realna władza. Według nowego projektu przewodniczący rad obwodowych i rejonowych mieli być wybierani przez radnych odpowiednich rad, a same rady miały być formowane nie z przewodniczących wiejskich, osiedlowych oraz miejskich według stanowiska, lecz przez rady miejscowości według odrębnej ustawy. Taki model organizacji władzy na poziomie rejonowym i obwodowym wydawał się bardziej skuteczny.

28 czerwca 1996 roku Rada Najwyższa Ukrainy uchwaliła nową Konstytucję w nocnym głosowaniu projektu z 27 na 28 czerwca. W wyniku kompromisu powstały nowe zagadnienia prawne dotyczące kontrowersyjnych kwestii powoływania rad rejonowych i obwodowych. Norma o asocjowanym poziomie tych rad została usunięta z projektu w toku głosowania. Jednocześnie na poziomie wsi, osiedla, miasta, rada miejscowa otrzymała organ wykonawczy, a nie aparat, jak to było w projekcie, co stanowiło gwarancję realnej władzy w organach samorządu lokalnego. Ponadto kwestie kontroli i powstrzymania nieupoważnionych uchwał miejscowych rad zostały odniesione do przyszłego ustawodawstwa.

W toku analizy obowiązującego tekstu Konstytucji Ukrainy w aspekcie zgodności jej norm prawnych z potrzebami samorządu lokalnego na dzień dzisiejszy i w perspektywie można dojść do wniosku, że autorzy prawa samorządowego nie podejmowali realnych problemów, lecz zajmowali się raczej partykularnymi interesami jednostek terytorialnych. Wskutek tego pewne normy Konstytucji Ukrainy, na przykład o systemie budżetowym (art. 95) czy o radach obwodowych i rejonowych (część 4 art. 140), są na tyle ogólne, że na ich podstawie nikt nie może z całą pewnością powiedzieć, czy organy samorządu mogą posiadać własne budżety i czym są rejonowe i obwodowe rady jako organy samorządu.

<sup>8</sup> *Miscewe samowriaduwannia w Ukraini...*, s. 36.

Konstytucja Ukrainy z dnia 28 czerwca 1996 roku ustaliła ważne zasady istnienia samorządu lokalnego na Ukrainie. W art. 7 „Zasady ogólne” czytamy: „Na Ukrainie uznawany jest samorząd lokalny i gwarantowane są jego prawa”. Ta pozytywna norma miała być rozwinięta i skonkretyzowana w innych artykułach i rozdziałach Konstytucji Ukrainy. Jednak, niestety, rozdział 11 „Samorząd lokalny” został napisany, podobnie jak poprzednie projekty, w nietrafnej konwencji. W celu potwierdzenia tej tezy należy porównać dwie normy — część 1 art. 140 Konstytucji Ukrainy oraz część 1 art. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

Art. 140 Konstytucji Ukrainy: „Samorząd lokalny jest prawem gminy terytorialnej — mieszkańców wsi lub dobrowolnego zrzeszenia gmin wiejskich, osiedlowych i miast, które — mogą samodzielnie rozstrzygać kwestie o znaczeniu lokalnym w ramach Konstytucji i ustaw Ukrainy”<sup>9</sup>.

Art. 3 Karty: „Przez samorząd lokalny rozumie się prawo i rzeczywistą zdolność gmin lokalnych do regulowania i zarządzania, w ramach prawa, na ich własną odpowiedzialność i na rzecz ich ludności w istotnej części spraw publicznych”<sup>10</sup>.

Jak widać, ważne zagadnienie „rzeczywistej zdolności” samorządu lokalnego, dotyczące rozstrzygnięć kwestii o znaczeniu lokalnym „na ich własną odpowiedzialność i na rzecz ich ludności”, nie znalazło miejsca w Konstytucji Ukrainy.

Problemem jest brak konstytucyjnego ustalenia prawa samorządu lokalnego do swojego autonomicznego budżetu niezależnego od budżetu państwowego. Ponieważ w Konstytucji Ukrainy art. 95, który dotyczy systemu budżetowego, „zbudowany [jest] na zasadach sprawiedliwego i nieuprzedzonego rozdzielenia bogactwa publicznego między obywatelami i gminami terytorialnymi”<sup>11</sup>. Jednak z normy tej nie wypływa bezpośrednio, że system budżetowy składa się z budżetu państwowego oraz autonomicznych budżetów lokalnych.

Uwagę zwraca również inna rozbieżność między określeniami samorządu lokalnego, zawartymi w Europejskiej Karcie i Konstytucji Ukrainy. W Europejskiej Karcie znajduje się zapis dotyczący podmiotu samorządu lokalnego i organów samorządu lokalnego. W Konstytucji Ukrainy podmiotem jest, przede wszystkim, gmina terytorialna. Natomiast organy samorządu lokalnego zostały określone tylko jako struktury, przez które gminy realizują swoje prawo. Ustawodawca ukraiński uwzględnił historyczną tradycję Ukrainy, ponieważ w poprzednich okresach ewolucji samorządu lokalnego to gminy właśnie odgrywały w nim podstawową rolę.

Jednak mimo wymienionych nieścisłości konstytucyjnych norm Konstytucja Ukrainy zapoczątkowała nowy etap rozwoju samorządu lokalnego, zwłaszcza gminy terytorialnej. Następnym krokiem w sprawie realizacji konstytucyjnych norm sa-

<sup>9</sup> Konstytucja Ukrainy, Dziennik Ustaw Rady Najwyższej USRR 1996, nr 30, art. 141.

<sup>10</sup> Europejska Karta Samorządu Lokalnego, Strasburg, 15 października 1985, zob. przekład oficjalny: „Biuletyn Ustawodawstwa i Praktyki Prawnej Ukrainy” 2002, nr 10.

<sup>11</sup> Konstytucja Ukrainy, Dziennik Ustaw Rady Najwyższej 1996, nr 30, art. 141.

morządu lokalnego było uchwalenie dnia 21 maja 1997 roku Ustawy o samorządzie lokalnym na Ukrainie<sup>12</sup>.

Ustawa (art. 6) określa status prawny gminy terytorialnej:

Podstawowym podmiotem samorządu lokalnego, jego funkcji i pełnomocnictw jest gmina terytorialna wsi, osiedla, miasta.

1. Gminy terytorialne sąsiednich wsi mogą się łączyć w jedną gminę, zakładać wspólne organy samorządu lokalnego i wybierać jednego prezesa wiejskiego.

2. Dobrowolne połączenie gmin terytorialnych odbywa się na podstawie decyzji lokalnych referendów odpowiednich terytorialnych gmin wsi. Taka decyzja jest wyrazem zgody na założenie wspólnych organów samorządu lokalnego, formowanie wspólnego budżetu, połączenie mienia komunalnego.

3. Wyjście ze składu gminy wiejskiej odbywa się na podstawie referendum odpowiedniej gminy terytorialnej.

4. W miastach z podziałem na dzielnice, terytorialne gminy dzielnic w miastach działają jako podmioty prawa własności<sup>13</sup>.

Ustawa o samorządzie lokalnym na Ukrainie ustala zasadnicze normy o statusie gminy terytorialnej. Jest ona podstawowym, centralnym podmiotem samorządu lokalnego, który ma naturalne prawo do samodzielnego rozstrzygania kwestii życia lokalnego przez formy bezpośredniego wyrazu woli (referenda, walne zebrania obywateli, inicjatywy lokalne, przesłuchania publiczne itp.) w ramach Konstytucji i ustaw Ukrainy.

Ustawa skonkretyzowała normy Konstytucji Ukrainy o systemotwórczej roli gminy terytorialnej w ustroju samorządu lokalnego. Posiada ona konkretną podmiotowość prawną: prawo formowania odpowiednich organów; prawo przeprowadzenia referendów lokalnych; prawo własności komunalnej itp. Takie podejście odpowiada normom cz. 1 art. 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, zgodnie z którą: „Bez uszczerbku dla ogólniejszych przepisów stworzonych przez prawo, gminy lokalne powinny mieć prawo do określania wewnętrznej struktury administracyjnej zgodnie z jej potrzebami i możliwościami organizacyjnymi”<sup>14</sup>.

Oprócz tego uchwalonych zostało ponad dziesięć innych ustaw w sprawie rozwoju lokalnego i regionalnego oraz Kodeks budżetowy i rolny. Rozporządzeniami Prezydenta Ukrainy zatwierdzona została koncepcja reformy administracyjnej oraz koncepcja państwowej polityki regionalnej i program państwowego wsparcia rozwoju lokalnego samorządu Ukrainy.

Pozwoliło to na utworzenie pewnej bazy ustawodawczej dla organizacji zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym, sprzyjało udoskonaleniu budżetowych i międzybudżetowych stosunków na poziomie lokalnym i regionalnym, kształtowaniu się tak ważnych instytucji samorządu lokalnego, jak własność komunalna, fi-

<sup>12</sup> O samorządzie lokalnym na Ukrainie. Ustawa Ukrainy nr 280/97-BP. 21.05.1997, Dziennik Ustaw Rady Najwyższej 1997, nr 24, art. 170.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> Europejska Karta Samorządu Lokalnego, Strasburg, 15 października 1985....

nanse lokalne, służba municypalna (praca w organach samorządu lokalnego), gmina terytorialna itp.

Zagadnienie rozwoju samorządu lokalnego i gmin terytorialnych było przedmiotem Koncepcji administracyjnej reformy na Ukrainie. W rozdziale czwartym zatytułowanym „Ustrój terytorialny i system samorządu lokalnego”<sup>15</sup> podkreślano, że

- obecna organizacja ustroju terytorialnego i systemu samorządu lokalnego ma takie wady, które w znaczącym stopniu wpływają na efektywność działalności administracyjnej;
- regionalny i lokalny poziom administracji wchodził w skład systemu administracyjno-terytorialnego Ukrainy, który został wprowadzony na początku lat 30. w interesie scentralizowanej administracji partyjno-biurokratycznej. W związku z tym znaczna ilość samorządowych jednostek terytorialnych (w szczególności wsi, osiedli, miast o znaczeniu rejonowym) obecnie pozbawiona jest niezbędnych zasobów finansowych i gospodarczych;
- z konstytucyjnym określeniem podmiotu samorządu lokalnego — gminy terytorialnej — nie został uzgodniony system jednostek administracyjno-terytorialnych: w ramach granic administracyjnych jednych miejscowości znajdują się inne miejscowości, gminy terytorialne, które zgodnie z Konstytucją Ukrainy występują jako samodzielne obiekty samorządu lokalnego. W związku z tym powstaje problem rozgraniczenia praw samorządowych różnych gmin terytorialnych, które współistnieją w ramach jednej jednostki administracyjno-terytorialnej;
- nie została stworzona odpowiednia finansowo-gospodarcza baza organów samorządu lokalnego, która dałaby im możliwość świadczenia pełnowartościowych usług publicznych.

Koncepcja przewidywała trzy etapy transformacji ustroju terytorialnego oraz systemu samorządu lokalnego. Jednak podjęte środki nie zapewniły należytej efektywności systemu rozwoju samorządu lokalnego oraz regionalnego i, jako skutku, diametralnej poprawy warunków życia obywateli Ukrainy. Ich wynikiem stało się formowanie takiego systemu terytorialnej organizacji władzy, która w warunkach gospodarki rynkowej nie była zdolna skutecznie i efektywnie wpływać na procesy społeczno-gospodarczego i kulturalnego rozwoju terytoriów, zapewnić takiego poziomu świadczenia usług publicznych, które odpowiadałyby standardom europejskim.

Charakterystyka ukraińskiego systemu samorządu lokalnego, została zawarta w wystąpieniu Leonida Kuczmy, prezydenta Ukrainy w latach 1994–2005, pt. *Reforma mieszkaniowa jako najpilniejsze zadanie rozwoju lokalnego i regionalnego* (Kyjów, 26 września 2003 r.), Prezydent powiedział:

który [to] już raz stwierdzamy deklaracyjny charakter samorządu lokalnego na Ukrainie. Niestety, zaczęliśmy już się przyzwyczajać do tych słów. Otóż zobaczymy, do czego to doprowadziło.

A doprowadziło do tego, że gminy terytorialne jednak nie stały się wszechwładnymi gospodarzami na swoim terytorium, budżetów samorządów nie da się nazwać inaczej niż nędznymi, zbliża się kryzys sieci komunalnych. Tak samo jak wcześniej, ludzie nie wiedzą, za co płacą i dlaczego — jeżeli w całości rozliczają się za usługi komunalne — muszą mieszkać w półrozwalonych domach, chodzić

<sup>15</sup> Koncepcja administracyjnej reformy w Ukrainie. Derżawna komisija z provedennia w Ukraini administracyjnej reformy. Centrum Reform Polityczno-Pravnych, Kyjiv 1998, s. 35.

przez brudne i niechlujne bramy, otrzymywać elektryczność i wodę według niezrozumiałych harmonogramów.

Mieszkańcy naszych miast i wsi są prawie całkowicie odcięci od władzy. Wybory raz na cztery lata, a potem lokalna władza staje się praktycznie niekontrolowana przez gminy lokalne<sup>16</sup>.

Ogólnie rzecz biorąc, obecny stan rozwoju lokalnego charakteryzuje się brakiem odpowiedniego materialnego, finansowego oraz kadrowego zaopatrzenia zasobów, niezbędnych do wykonania zadań i pełnomocnictw samorządu lokalnego; kryzysem gospodarstw mieszkaniowo-komunalnych, systemów zaopatrzenia w media i infrastrukturę społeczną; pogłębieniem się dysproporcji w społeczno-gospodarczym systemie gmin terytorialnych oraz regionów; brakiem rozstrzygnięcia kwestii reformowania systemu administracyjno-terytorialnego.

Jednocześnie należy zaznaczyć, że status konstytucyjny gminy terytorialnej jeszcze nie otrzymał należnego uregulowania ustawodawczego, nie został ustalony tryb zakładania, organizacji działalności, reorganizacji oraz likwidacji gmin terytorialnych ani ich status jako osoby prawnej itp.

Co więcej, pełnomocnictwa samorządu lokalnego w obowiązującym ustawodawstwie są określane przez kompetencje właściwych organów gmin terytorialnych. Oczywisty jest fakt, że taka sytuacja powstrzymuje tworzenie się lokalnej demokracji, stanowi przeszkodę dla rozwoju zdolnych do działania oraz samodzielnych gmin terytorialnych. Gminy terytorialne nie mają odpowiedniej prawnej, terytorialnej i materialno-finansowej podstawy do utrzymania służb społeczno-kulturalnych, mieszkaniowo-komunalnych oraz komunikacyjnych.

Kolejny etap rozwoju systemu samorządu lokalnego i gmin terytorialnych rozpoczął się po wyborach prezydenta Ukrainy w październiku 2004 roku. Wkrótce po wyborach została powołana komisja, na czele której stał wicepremier Roman Bezsmertnyj. Komisja miała na celu wypracowanie koncepcji podstawowych zasad administracyjno-terytorialnej reformy na Ukrainie. Została ona omówiona na ogólnoukraińskim zgromadzeniu przedstawicieli organów samorządu lokalnego.

Cel reformy administracyjno-terytorialnej oddaje cytat z opracowania zatytułowanego *Podstawowe zasady reformy administracyjno-terytorialnej*:

reformowanie systemu rządzenia państwem i ustroju terytorialnego odbywa się w celu nadania realnej możliwości otrzymywania przez każdego człowieka maksymalnej ilości usług od organów władzy na każdym poziomie administracji.

Projekt przewiduje, że gmina jest podstawowym poziomem ustroju terytorialnego, który tworzy się z jednej lub kilku miejscowości pod warunkiem, że w jej ramach mieszka, z reguły, nie mniej niż 5000 mieszkańców. Do terytorium gminy mogą wchodzić terytoria osiedli, formacji osiedlowych, ziemie między osiedlami (w tym ziemia orna itd.).

Rejon to zrzeszenie gmin w celu zapewnienia realizacji wspólnych interesów, posiada odpowiednie infrastruktury, np. transportową, informacyjną; jest tworzony pod warunkiem, że w jego granicach

<sup>16</sup> Uriadowyj Kurjer 2003, 30 września, nr 182, s. 3–4.

mieszka, z reguły, nie mniej niż 70 000 mieszkańców, takiej wspólnocie zostaje nadany status miasta-rejonu<sup>17</sup>.

Dyskusja nad projektem ustawy odbyła się w marcu 2005 roku na X Ogólnoukraińskich Przesłuchaniach Muncypalnych. Uczestnicy przesłuchań wypowiedzieli się za podjęciem odpowiednich kroków niezbędnych do kształtowania się efektywnego modelu samorządu, zdolnego do zapewnienia odpowiedniego poziomu świadczenia usług dla ludności Ukrainy.

Zwrócono się do Parlamentu o jak najszybsze uchwalenie projektu ustawy, co, zdaniem uczestników przesłuchań, umożliwiłoby dostosowanie Konstytucji Ukrainy do Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (m.in. w sprawie założenia wykonawczych organów rad rejonowych i obwodowych, świadczenia jakościowych państwowych oraz muncypalnych usług dla ludności), jak również udoskonaliloby administracyjno-terytorialny ustrój kraju<sup>18</sup>.

W toku dyskusji nad projektem ustawy okazało się, że istnieje poważny sprzeciw lokalnych oraz regionalnych elit, które negują przeprowadzenie jakiegokolwiek reformy administracyjno-terytorialnej, a zwłaszcza tej, którą nazwano „reformą Romana Bezsmertnoho”.

Przeciwników reformy poparła znaczna część delegatów ludowych, jak również zarząd Rady Najwyższej. Na przeprowadzenie reformy w budżecie na 2006 rok nie został przewidziany żadne środki, co skutkowało przerwaniem prac nad reformą<sup>19</sup>.

Kolejny etap ewolucji samorządu lokalnego na Ukrainie zaczął się w końcu 2011 roku. W grudniu 2011 Gabinet Rady Ministrów przedłożył do Rady Najwyższej projekt Ustawy o zrzeszeniu się gmin terytorialnych (numer rejestracyjny 9590 z dnia 14 grudnia 2011 roku)<sup>20</sup>, wypracowanej przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Budownictwa i Mieszkaniaowo-Komunalnego Gospodarstwa Ukrainy.

W komentarzu do projektu ustawy podano, że

projekt prawa w sprawie zrzeszenia gmin terytorialnych jest zgodny z wymogami art. 132 Konstytucji Ukrainy, według których założenie jednostek administracyjno-terytorialnych ma być przeprowadzane z uwzględnieniem przede wszystkim czynników gospodarczych, politycznych, ekologicznych, demograficznych, historycznych, kulturalnych oraz innych, a nie tylko wyrazu woli odpowiednich gmin terytorialnych<sup>21</sup>.

Celem projektu Ustawy jest stworzenie warunków i możliwości prawnych dla:

---

<sup>17</sup> R. Bezsmertnyj, *Osnowni zasady administratywno-terytorialnoji reformy*, oficjalna strona Dniepropietrowskiej Obwodowej Administracji Państwowej, <http://www.dp.gov.u> (data dostępu: 25.01.2012).

<sup>18</sup> M. Puchtyński, *Oserdia reformy: ludyna-hromada-derzawa*, „Uriadowyj Kurier”, 29 marca 2006, s. 13.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> Projekt Ustawy Ukrainy o zrzeszeniu się gmin terytorialnych (nr rejestr. 9590 z 14.12.2011), oficjalna strona Ministerstwa Polityki Regionalnej i Budownictwa Ukrainy, <http://minregion.gov.ua> (data dostępu: 25.01.2012).

<sup>21</sup> *Ibidem*.

- scalenia przez dobrowolne połączenie gmin terytorialnych, co jest ważnym czynnikiem nasilenia gwarancji samorządu lokalnego, podwyższenia jego roli w rozstrzygnięciu zagadnień o znaczeniu lokalnym;
- kształtowania się zdolnych do działania gmin terytorialnych, których podstawowym zadaniem ma być polepszenie zapewnienia potrzeb obywateli; sprawne i jakościowe świadczenie podstawowych usług socjalnych oraz administracyjnych; polepszenie warunków stałego rozwoju odpowiednich terytoriów; bardziej skuteczne wykorzystanie środków budżetowych oraz innych zasobów;
- założenia przesłanek udoskonalania systemu organów samorządu lokalnego na odpowiedniej podstawie.

Projektodawca zakłada że, „średnia liczba osób gminy wiejskiej przy zrzeszeniu w nową gminę terytorialną wyniesie 9 tysięcy, średnia liczba osiedli w gminie wiejskiej wyniesie 16, spodziewana średnia powierzchnia gminy to około 400 km kw.”<sup>22</sup>.

Wskutek realizacji projektu ustawy przewiduje się:

utworzenie sprawnych, samodzielnych gmin terytorialnych, które posiadałyby odpowiednie zasoby materialne, finansowe, terytorium oraz obiekty infrastruktury społecznej, niezbędne do skutecznego wykonywania zadań i funkcji, nałożonych na organy samorządu lokalnego. Nowe prawo gwarantowałoby lepszą jakość świadczeń, publicznych<sup>23</sup>.

Proces odradzania się i rozwoju samorządu lokalnego na Ukrainie odbywa się drogą ewolucji. Często towarzyszą mu działania niekonsekwentne, sprzeczne i niekonstytucyjne, w szczególności jeśli chodzi o politykę finansową, oświatową i informacyjną.

Obecnie na Ukrainie odbywa się dyskusja nad projektem Ustawy o zrzeszeniu gmin terytorialnych. Należy się spodziewać, że autorzy tego projektu, tzn. politycy, parlamentarzyści, przedstawiciele świata nauki, prawnicy i samorządowcy, potraktują tę ważną sprawę narodową z wysoką odpowiedzialnością, wsłuchają się w głos obywateli i wypracują projekt ustawy, na który od dawna już czeka społeczeństwo ukraińskie.

## Summary

## Renaissance and evolution of the self-government in Ukraine

In this article I concentrate mostly on analyze of the renaissance and evolution of the self-government in independent Ukraine, keeping in mind all basic legislative acts, which regulate this complicated and controversial process, starting on 7th December 1990 and continuing until today.

---

<sup>22</sup> *Ibidem.*

<sup>23</sup> *Ibidem.*