

Богдан Калиновський

Національна академія внутрішніх справ
kalinbogdan@ukr.net

Сучасні підходи реформування конституційної моделі місцевої публічної влади в Україні

Розвиток вітчизняного конституціоналізму вимагає значних зусиль органів державної влади, органів та посадових осіб місцевого самоврядування, правників-науковців щодо пошуку та впровадження в законодавство і практику державного будівництва ефективних моделей організації та функціонування місцевої публічної влади, ключовим елементом якої є місцеве самоврядування.

Однією з важливих складових конституційної реформи має стати вдосконалення місцевого самоврядування, адже з часу ухвалення Основного Закону України та базових для місцевого самоврядування нормативно-правових актів його розвиток фактично зупинився на рівні територіальних громад, переважна більшість яких, у свою чергу, через надмірну подрібненість і надзвичайно слабку фінансову базу, виявилася неспроможною ефективно виконувати повноваження місцевого самоврядування. Наслідок цього – низька якість публічних послуг, що надаються громадянам на місцевому рівні, депопуляція сільського населення (скорочення на 1% щорічно), деградація сільських територій. Відносно спроможним є лише самоврядування міст обласного значення, оскільки воно базується на більш-менш достатній фінансовій, інфраструктурній та кадровій основах¹. Очевидно, що об'єктивні процеси

¹ Проект Концепції реформування місцевого самоврядування в Україні (підготовлено Асоціацією міст України). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://municipal.gov.ua/articles/show/article/5>

розвитку України визначатимуть подальше прискорення темпів урбанізації, що спричинить зростання чисельності міського населення, розширення меж міст, ускладнить вирішення проблем забезпечення жителів відповідною інфраструктурою, соціальними послугами.

За даними Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України із 12 тисяч існуючих територіальних громад більше половини – з чисельністю жителів менше 3 тис. чоловік, з них: 4809 територіальних громад – менше однієї тисячі жителів, 1129 територіальних громад – до 500 чоловік. Більшість з них не мають виконавчих органів місцевих рад, як це передбачено чинним законодавством, а отже – бюджетних установ, комунальних підприємств тощо. Місцеві ради таких територіальних громад фактично не можуть реалізовувати надані їм законом повноваження. Дотаційність 5419 місцевих бюджетів становить понад 70%, а 483 територіальні громади на 90% утримуються за рахунок коштів державного бюджету².

Модель місцевого самоврядування окреслилася із закріпленням цього інституту в Конституції 1996 року та прийняттям у 1997 році базового Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», ратифікацією Європейської хартії місцевого самоврядування. Далі пішли хвилі очікуваних сподівань реформування та розчарування й відступу від нього: спроби проведення адміністративної реформи у 1998–2000 роках; прийняття нової редакції закону про місцеве самоврядування у 2001–2003 роках; так званого другого етапу конституційної (закон № 3207-1) та адміністративно-територіальної реформ у 2004–2006 роках; нарешті – сучасного конституційного процесу, спрямованого і на удосконалення територіальної організації місцевої публічної влади.

На сфері місцевого самоврядування негативно позначається відсутність національної стратегії розвитку місцевого самоврядування в Україні. Водночас слід зауважити, що за останні роки в Україні вже було здійснено декілька спроб на концептуальному рівні вирішити проблеми розвитку місцевого самоврядування. Йдеться передусім про Програму державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні, затверджену Президентом України (2001 р.), Концепцію державної регіональної політики (2001 р.), Концепцію Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування (2002 р.), Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2015 року, які ухвалив Кабінет Міністрів України. Окремі заходи, передбачені у названих програмних документах, частково реалізовані, однак відчутного поступу у розвитку місцевого самоврядування це не дало.

Протягом останніх років неодноразово робилися спроби оптимізувати територіальну організацію влади держави та реформувати місцеве самовря-

² Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 4 травня 2012 року [Електронний ресурс] / Сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – Режим доступу: http://ion.gov.ua/index.php?option=com_k2&view

дування, що знайшло своє відображення у відповідних державних стратегічних та програмних документах. Проте невизначеність і суперечність деяких положень Конституції України від 28 червня 1996 року, відсутність на сьогоднішній день спеціального закону про адміністративно-територіальний устрій загострюють суперечності між теорією і практикою та породжують низку проблем у даній сфері.

В Україні дослідження явища місцевого самоврядування як специфічного рівня влади розпочалося відразу після проголошення її незалежності. Відправною точкою в цьому процесі стало прийняття Конституції України від 28 червня 1996 р., яка остаточно демонтувала радянську систему організації влади, що зумовило появу цілого ряду наукових досліджень, присвячених місцевому та регіональному самоврядуванню та адміністративно-територіальному устрою.

Аналіз стану наукової розробки проблем адміністративно-територіального устрою і організації місцевої публічної влади у вітчизняній літературі показав, що українськими вченими вже створено підґрунтя для її подальшого дослідження. Вагомий внесок у висвітлення окреслених питань зробили М.А. Баймуратов³, О.В. Батанов⁴, В.І. Борденюк⁵, В.В. Кравченко⁶, І.Б. Коліушко⁷, В.С. Куйбіда⁸, Н.Р. Нижник⁹, М.О. Пухтинський, С.Г. Серьогіна¹⁰, В.А. Яцюк та ін. За результатами цих досліджень сформулювало чимало теоретичних положень та висновків, які в цілому правильно відображають напрямки розв'язання існуючих проблем. Разом з тим утворення Конституційної асамблеї, метою якої є підготовка змін до Конституції України, вимагає прискорення наукових досліджень шляхів удосконалення конституційної моделі організації і функціонування місцевої публічної влади в Україні.

Метою статті є аргументація необхідності реформування конституційно-правового статусу органів місцевої публічної влади, насамперед органів

³ Баймуратов М.А. Объектный состав публичной самоуправленческой (муниципальной) власти: телеологические установки, идентификация, конституционно-правовая регламентация / М.А. Баймуратов; Т.М. Буряк. – Сумы, 2007. – 232 с.

⁴ Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: монографія / О.В. Батанов; відп. ред. М.О. Баймуратов. – К.: Юридична думка, 2010. – 656 с.

⁵ Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: монографія / В.І. Борденюк – К.: Парламентське вид-во, 2007. – 576 с.

⁶ Кравченко В.В. Муніципальне право України: навч. посіб. / В.В. Кравченко, М.В. Пітцик. – К.: Атіка, 2003. – 672 с.

⁷ Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: монографія / І.Б. Коліушко. – К.: Факт, 2002. – 284 с.

⁸ Куйбіда В.С. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні / В.С. Куйбіда. – Львів: Літопис, 2001. – 375 с.

⁹ Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи: монографія / за заг. ред. Н.Р. Нижник, Н.Т. Гончарук. – Д.: Моноліт, 2009. – 384 с.

¹⁰ Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / С.Г. Серьогіна (ред.); Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х.: Право, 2005. – 255 с.

місцевого самоврядування в Україні в розрізі сучасного конституційного процесу, а також обґрунтування важливості внесення змін до розділів IX (Територіальний устрій України) і XI (Місьцеве самоврядування).

Указом Президента України від 17 травня 2012 року № 3328/2012 було створено Конституційну асамблею, яка покликана бути «мозковим центром» конституційної реформи та мати високий ступінь незалежності від політичного впливу. Важливим питанням є механізм внесення змін до Основного Закону України, адже існуючі законодавчі положення щодо цього питання привносять конфліктність у цей принциповий конституційно визначений механізм. Так, у чинній редакції Конституції України відсутнє положення щодо порядку прийняття нового Основного Закону. Доречно наголосити, що Верховна Рада України, приймаючи Конституцію України 28 червня 1996 року, діяла в конституційний спосіб, спираючись на закріплене за нею повноваження Конституцією УРСР 1978 року – прийняття Конституції України (п. 2 ч. 3 ст. 97).

Принциповим є положення про необхідність остаточного схвалення змін до Конституції України саме на наступній черговій сесії Верховної Ради України, після тієї, на якій парламент попередньо схвалить законопроект (ст. 155 Конституції). Отже логічно, що зміни до Конституції України мають вноситися парламентом одного скликання. Втім практика показала наявність суперечностей з цього питання. Так, 23 грудня 2005 р. Верховна Рада України V скликання попередньо схвалила проект Закону України про внесення змін до Конституції України щодо вдосконалення системи місцевого самоврядування (реєстр. № 3207-1) і направила його на експертизу до Конституційного Суду України (постанова № 3288-IV від 23 грудня 2005 р.). Проте висновок щодо конституційності цього законопроекту (за винятком деяких його положень) Конституційний Суд України надав лише 15 січня 2008 р., тобто тоді, коли вже функціонував парламент VI скликання. Виникає запитання: що повинна була робити Верховна Рада VI скликання¹¹? Адже позиція Конституційного Суду України відносно вирішення справи щодо внесення змін до Конституції є наступною: «Законопроект про внесення змін до Конституції України... може розглядатися Верховною Радою України лише за наявності висновку Конституційного Суду України про те, що законопроект відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України»¹². Щодо прийняття Конституції та законів України шляхом проведення референдуму, то з цього приводу Конституційний Суд України у своїх рішеннях від 27 березня 2000 року та 05 жовтня 2005 року визначив, що

¹¹ Барабані Ю. Конституційна реформа і стабільність конституційного ладу: конфліктологічно-правовий аналіз системного взаємозв'язку / Ю. Барабаш // Право України. – 2012. – № 1–2. – С. 91–92.

¹² Рішення Конституційного Суду України від 9 червня 1998 р. № 8- рп/98 (справа щодо внесення змін до Конституції України) // Офіційний вісник України. – 1998. – № 23. – Ст. 118.

внесення змін до Конституції України можливе лише в порядку, передбаченому її розділом XIII, тобто або безпосередньо парламентом, або за його обов'язковою участю, коли при зміні I, III або XIII розділів Конституції України рішення Верховної Ради затверджується референдумом. В цьому аспекті досить актуальним є прийняття Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 06 листопада 2012 р. № 5475-VI, в якому введено поняття «конституційний референдум», який визначається як форма реалізації Українським народом свого права визначати конституційний лад в Україні шляхом прийняття нової редакції Конституції України на всеукраїнському референдумі. Виходячи з цього та відповідно до п. 1 ч. 3 ст. 3 Закону України «Про всеукраїнський референдум» предметом конституційного референдуму можуть бути питання про схвалення нової редакції Конституції України, внесення змін до Конституції України, скасування, втрату чинності чи визнання нечинним закону про внесення змін до Конституції України. Отже, перш за все необхідно чітко визначитись із процедурою внесення змін до Конституції України, а це забезпечить їх легітимність і сприятиме їх швидкому впровадженню у практику державотворення.

Основний Закон України містить ряд норм та окремих розділ про місцеве самоврядування. Значна кількість правових норм закріплена у першому розділі, який визначає основи конституційного ладу. Такий підхід означає, що місцеве самоврядування є одним з інститутів, які становлять основи конституційного ладу України. Як акт вищої юридичної сили та основоположна нормативно-правова гарантія місцевого самоврядування, Конституція України закладає основи у правовий механізм функціонування держави у сфері місцевого самоврядування. Конституційні засади місцевого самоврядування можна умовно поділити на норми, якими: визнається місцеве самоврядування в Україні; визначається призначення місцевого самоврядування; закріплюється механізм та регулюється організація і діяльність місцевого самоврядування; закріплюється економічна основа місцевого самоврядування; закріплюються територіальні межі місцевого самоврядування; встановлюється компетенція місцевого самоврядування з деяких питань; передбачаються державні гарантії місцевого самоврядування; закріплюються права жителів на місцеве самоврядування та забороняються обмеження прав на місцеве самоврядування.

Враховуючи високий рівень життя людей і організації місцевої влади в країнах Європи, безумовно є необхідність гармонізації законодавства України із законодавствами країн – членів Європейського Союзу, а також реалізації в Україні принципів, вироблених практикою функціонування місцевого самоврядування в цих державах. Названі принципи досить повно відображені в Європейській хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року – документі Ради Європи, який розроблений як дороговказ для держав у питанні розбудови місцевої публічної влади, зокрема місцевого самоврядування. Водночас слід зауважити, що цей документ після ратифікації Україною

11 вересня 1997 року, став частиною національного законодавства України уже з 1 січня 1998 року¹³ [9, с. 113].

Слід наголосити, що публічна влада може здійснюватися двома шляхами: безпосередньо населенням (народом у цілому чи територіальними громадами) або через відповідні інституції, які називаються органами публічної влади. В залежності від форм публічної влади розрізняють органи державної влади і органи місцевого самоврядування. Органи публічної влади являють собою досить жорстку, внутрішньо узгоджену і взаємопов'язану у своїх елементах систему. Система органів публічної влади в Україні – це сукупність установлених Конституцією України органів державної влади і місцевого самоврядування, що забезпечують захист прав, свобод і законних інтересів громадян, безпеку держави і суспільства, вирішують питання соціально-економічного та культурного будівництва.

Таким чином, Конституція України чітко розмежовує дві системи органів публічної влади – органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Сьогодні і в Україні активно ведеться дискусія щодо необхідності адміністративно-територіальної реформи і реформи місцевого та регіонального управління, тобто удосконалення місцевої публічної влади. Процес реформування зумовлює необхідність уважного ставлення до існуючих регіональних особливостей і проблем, а також територіальної самоідентифікації громадян при формуванні та здійсненні державної політики, у законодавчій та правозастосовній діяльності. При цьому слід відмітити, що тенденції регіоналізації, які спостерігаються в країнах світу, прийшли на зміну жорсткому централізму національних держав і отримали різні прояви: інституційний, адміністративно-територіальний, функціонально-компетенційний, бюджетно-фінансовий, лінгвістичний тощо. Процеси регіоналізації відбуваються у Великій Британії, Німеччині, Італійській Республіці та інших країнах і мають свої особливості та свої небезпеки, що значною мірою пов'язано з історією тієї чи іншої держави та регіональною і національною ідентичністю. Для України сьогодні важливо вивчити апробовані практики реформування місцевої публічної влади, враховуючи водночас і національні традиції.

Крім того, в Україні та в більшості передових країн Європи спостерігається різне розуміння проблем місцевої демократії. Так, європейська концепція місцевого самоврядування започаткована на принципах демократичного правління, що передбачає не конфронтацію між центральною владою і регіонами, а оптимальне співіснування їх для найкращого забезпечення потреб жителів. В Україні ж досі ще чітко не окреслено місце місцевого самоврядування у системі публічної влади, не визначено чітко сферу компетенції, в якій дії та рішення органів місцевого самоврядування не можуть бути скасовані чи

¹³ Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи: монографія / за заг. ред. Н.Р. Нижник, Н.Т. Гончарук. – Д.: Моноліт, 2009. – С. 113.

оскаржені на предмет доцільності, а підлягають оскарженню виключно на предмет законності.

Теперішня модель територіальної організації влади в Україні реалізується через систему «політичного та економічного двовладдя»: діють призначені з центру місцеві державні адміністрації й обрані населенням органи та посадові особи місцевого самоврядування. Фактично штучно створено соціально непросту ситуацію конкуренції, коли обидві структури змагаються за і без того обмежені фінансові та інші матеріальні ресурси, а також за контроль над власністю.

Чинна в Україні модель місцевого самоврядування унеможливує реалізацію багатьох принципів місцевого самоврядування, вироблених практикою західноєвропейських держав (зокрема таких, як субсидіарність; самостійність у вирішенні питань, віднесених до відання місцевого самоврядування; свобода ініціативи в межах закону).

На наш погляд, передумовою впровадження в життя задекларованих засад місцевого самоврядування є перебудова системи організації влади і управління на дійсно демократичних засадах, що неминуче приведе до позитивної зміни чинної моделі місцевого самоврядування. Найважливішим завданням у цьому плані є проведення реальної адміністративно-територіальної реформи з одночасною децентралізацією влади, яку до сьогодні практично не вдалося здійснити.

Крім того, основними проблемами наявного адміністративно-територіального устрою України є:

1. Існуюча схема адміністративно-територіального устрою являє собою складну неупорядковану ієрархічну структуру. В Україні ще залишаються так звані «матрьошки», коли в межах території однієї адміністративно-територіальної одиниці розташовані інші. Так, на території 64 міст обласного значення знаходяться ще 202 інші адміністративно-територіальні одиниці.

2. Недосконалість понятійного апарату. Положення Конституції України містять поняття «адміністративно-територіальна одиниця» і «населений пункт», що спричиняє певну плутанину в розумінні і змістовному навантаженні цих понять. Тому чітке законодавче визначення і розмежування цих понять – одне з першочергових завдань у формуванні ефективної і дієвої територіальної організації влади.

3. Невизначеність механізму та застарілість критеріїв для формування районів, віднесення населених пунктів до категорії сіл, селищ, міст. Сьогодні ці питання регулюються ще Положенням про порядок розв'язання питань адміністративно-територіального устрою Української РСР, затвердженим Указом Президії Верховної Ради УРСР від 12 березня 1981 року.

У процесі формування місцевої та регіональної політики необхідно відмовитися від все ще існуючої традиції – реформувати місцеве самоврядування згори, під контролем центрального державного апарату та в його інте-

ресах. Місцева і регіональна політика повинна передбачити відмову від жорсткого адміністрування, її мета має полягати у гармонізації інтересів центру й регіонів, у забезпеченні останнім умов для самореалізації.

Без сумніву, адміністративна реформа, яка включає і реформу територіального устрою, має посилити інституційні, адміністративні та фінансові можливості місцевого самоврядування. Важливо наголосити, що при проведенні будь-якої реформи необхідно поставити чітку мету, а також задіяти оптимальні і реальні заходи по її здійсненню. Тому при проведенні адміністративно-територіальної реформи мають бути враховані такі вимоги: повна і виключна компетенція та спроможність органів місцевої публічної влади одного територіального рівня виконувати надані їй повноваження; нерозривність території адміністративно-територіальної одиниці, тобто виключити можливість наявності анклавів; адміністративний центр територіальної одиниці має бути максимально близько розміщеним до її географічного центру; узгодженість кількості одержувачів публічних послуг з галузевими нормами навантаження на бюджетні установи і їх фінансуванням; взаємодоповнення – досягти цивілізованої пропорції між багатими та бідними складовими, вузькоспеціалізованими населеними пунктами та територіями з диверсифікованими функціями, що сприятиме територіальній справедливості і доступу до публічних послуг.

Здійснення реформи місцевого самоврядування одночасно з реформою адміністративно-територіального устрою з урахуванням демократичних засад дозволить підвищити ефективність здійснення єдиної державної політики на всіх територіальних рівнях, досягти гармонійного поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів, сприятиме становленню та розвитку місцевого самоврядування.

Як свідчить досвід європейських держав, зокрема: Республіки Польща, Італійської Республіки, Королівства Данії, Королівства Норвегії, Німеччини, Великої Британії, Греції та інших, реформування систем адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування не може бути розведено в часі. Адміністративно-територіальна реформа насамперед пов'язана з процесом децентралізації, яка є змістом реформи місцевого самоврядування для Європи.

Водночас, варто зазначити, що до питання реформування місцевого самоврядування необхідно підходити системно. По-перше, слід дати науково обгрунтоване визначення системи адміністративно-територіального устрою України, до складу якого мають входити лише адміністративно-територіальні одиниці. В чинній Конституції (стаття 133) вони змішуються з поселеннями (селами, селищами, містами), що дезорганізовує адміністративно-територіальну систему. По-друге, з огляду на нинішні реалії потрібно дати обгрунтоване конституційне визначення громади, яка має подвійну природу – адміністративно-територіальної одиниці і певної територіальної спільноти, а також свою територіальну основу. По-третє, необ-

хідно із збереженням нинішнього статусу районних та обласних рад передбачити створення їхніх виконавчих органів з одночасною зміною статусу відповідних місцевих державних адміністрацій щодо виконання ними переважно контрольно-наглядових функцій. Усе це дасть реальну можливість здійснення політики децентралізації¹⁴.

Ключовими питаннями при здійсненні конституційної реформи системи місцевого самоврядування та, фактично, встановлення адміністративно-територіального устрою має бути деталізовано і чітко визначено: рівень децентралізації владних повноважень, визначення чіткої схеми розподілу повноважень між органами місцевої публічної влади на територіальному рівні; формування достатньої матеріально-фінансової і бюджетної бази для всіх територіальних громад; закріплення конституційно-правового статусу і рівнів адміністративно-територіального устрою; встановлення меж, сучасних критеріїв утворення і зміни адміністративно-територіальних одиниць.

Законодавче забезпечення реформи територіального устрою і місцевого самоврядування повинно мати комплексний характер і виходити з ідеології його цілісності, нового алгоритму конституційно-правового регулювання відносин у сфері місцевого і регіонального розвитку та адміністративно-територіального устрою на всіх рівнях законодавчого забезпечення. Вищим рівнем є саме конституційно-правовий, а отже для проведення системної реформи місцевого самоврядування і територіального устрою необхідно внести відповідні зміни до окремих статей Основного Закону України. Після того має бути проведена робота на законодавчо-спеціалізованому рівні, а саме: є ухвалення ряду законодавчих актів (нові закони про адміністративно-територіальний устрій, про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації, про місцевий референдум), прийняття нормативно-правових актів про систему консультацій державної влади та місцевого самоврядування через асоціації органів місцевого самоврядування. Після законодавчого закріплення принципів організації та функціонування органів та посадових осіб місцевого самоврядування необхідно змінити галузеве законодавство, що пов'язано з питаннями бюджетної, податкової політики, а також охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення, житлово-комунального господарства. Саме такий алгоритм проведення реформи територіального устрою та місцевого самоврядування видається Оптимальним і найбільш продуктивним.

Функції територіальних органів виконавчої влади, державних адміністрацій на місцях в першу чергу мають бути контролюючими над органами місцевого самоврядування в сфері прийняття рішень, які можуть призвести до банкрутства територіальної громади, чи рішеннями, які не належать до їх

¹⁴ Пухтинський М. Реформа місцевого самоврядування – це концепція плюс політична воля. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/iournal/1027>

компетенції. Другою функцією органів виконавчої влади на місцях повинна бути опіка державними програмами, які фінансуються з державного бюджету і відповідальною за які є держава.

Важливим завданням конституційної реформи є також створення правових умов добровільного об'єднання територіальних громад, в яких утворюються дієздатні органи місцевого самоврядування, спроможні виконувати законодавчо визначені повні та виключні власні, а також делеговані державою повноваження.

Особливе місце в процесі реформування місцевої публічної влади займає питання кадрової політики, спроможності службовців місцевого самоврядування реалізовувати належні їм конституційні повноваження; окремо стоїть питання щодо підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад.

Bohdan Kałynowsky

Narodowa Akademia Spraw Wewnętrznych
kalinbogdan@ukr.net

Współczesne ujęcia reformowania konstytucyjnego modelu lokalnej władzy publicznej na Ukrainie

Rozwój krajowego konstytucjonalizmu wymaga dużych wysiłków organów władzy państwowej, organów i urzędników samorządu lokalnego w celu poszukiwania oraz wdrażenia do ustawodawstwa i prowadzonych w tym zakresie działań praktycznych skutecznych modeli organizacji i funkcjonowania lokalnej władzy publicznej, której kluczowym składnikiem jest samorząd lokalny.

Istotnym elementem reformy konstytucyjnej powinno być udoskonalenie samorządu lokalnego, ponieważ od czasu przyjęcia Zasadniczej Ustawy Ukrainy i podstawowych dla samorządu lokalnego aktów normatywno-prawnych jego rozwój faktycznie zatrzymał się na poziomie wspólnot terytorialnych, które przeważającej większości, na skutek nadmiernego rozdrobnienia i bardzo słabej bazy finansowej, okazały się niezdolne do skutecznego pełnienia pełnomocnictw przysługujących samorządowi lokalnemu. Skutkowało to w konsekwencji niską jakością usług publicznych świadczonych obywatelom na poziomie lokalnym, depopulacją ludności wiejskiej (spadek o 1% corocznie) oraz degradacją obszarów wiejskich. Najbardziej zdolnymi do działania okazały tyl-

ko samorządy miast o znaczeniu obwodowym, ponieważ są one oparte na mniej więcej wystarczającej podstawie finansowej, infrastrukturalnej i kadrowej¹. Oczywiście, obiektywne procesy rozwoju Ukrainy będą określały dalsze przyspieszenie tempa urbanizacji, co powinno doprowadzić do zwiększenia liczby ludności miejskiej, rozszerzenia granic miast, jednak może skomplikować rozwiązywanie kwestii zabezpieczenia mieszkańcom odpowiedniej infrastruktury i usług socjalnych.

Według danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Budownictwa i Gospodarki Mieszkaniowo-Komunalnej Ukrainy z 12 tysięcy istniejących wspólnot terytorialnych ponad połowę stanowią wspólnoty o liczbie mieszkańców poniżej 3 tys. osób, w tym 4809 wspólnot terytorialnych liczy poniżej jednego tysiąca mieszkańców, 1129 wspólnot terytorialnych – do 500 osób. Większość z nich nie posiada wykonawczych organów rad lokalnych rad, jak to przewiduje obowiązujące prawo, a więc – instytucji budżetowych, przedsiębiorstw komunalnych itd. Lokalne Rady lokalne takich wspólnot terytorialnych nie mogą faktycznie realizować przysługujących im prawnie pełnomocnictw. Dotacyjność 5419 budżetów lokalnych wynosi ponad 70%, a 483 wspólnoty terytorialne na 90% są utrzymywane kosztem budżetu państwowego².

Model samorządu lokalnego został określony w Konstytucji z 1996 roku i ustawie zasadniczej z 1997 roku «O samorządzie lokalnym na Ukrainie» oraz poprzez ratyfikację Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Po tym pojawiły się fale oczekiwań na podjęcie stosownych reform, a następnie przyszedł czas rozczarowań i wycofywania się z nich. Oto chronologia tego czasu: próby przeprowadzenia reformy administracyjnej w latach 1998–2000; przyjęcie nowego brzmienia ustawy o samorządzie lokalnym w latach 2001–2003; tzw. drugi etap reformy konstytucyjnej (ustawa nr 3207-1) i administracyjnoterytorialnej z lat 2004–2006; wreszcie – współczesny proces konstytucyjny, skierowany również na udoskonalenie terytorialnej organizacji lokalnej władzy publicznej.

Na funkcjonowaniu samorządu lokalnego negatywnie odbija się brak strategii narodowej rozwoju samorządu lokalnego na Ukrainie. Jednocześnie należy zaznaczyć, że w ciągu ostatnich lat dokonano już kilka prób rozwiązania kwestii rozwoju lokalnego samorządu na poziomie konceptualnym. Chodzi przede wszystkim o tzw. «Program państwowego wsparcia rozwoju samorządu lokalnego», zatwierdzony przez Prezydenta Ukrainy (2001 r.), «Koncepcję państwowej polityki regionalnej» (2001 r.) «Koncepcję programu prawnego zabezpieczenia rozwoju samorządu lokalnego» (2002 r.) oraz «Państwową strategię rozwoju regionalnego

¹ Проект Концепції реформування місцевого самоврядування в Україні (підготовлено Асоціацією міст України). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://municipal.gov.ua/articles/show/article/55>

² Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 4 травня 2012 року [Електронний ресурс] / Сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – Режим доступу: http://ion.gov.ua/index.php?option=com_k2&view

na okres do 2015 roku» zatwierdzoną przez Gabinet Rady Ministrów Ukrainy. Poszczególne środki przewidziane w wymienionych dokumentach programowych są częściowo realizowane, jednak nie wpłynęło to znacząco na postęp w rozwoju samorządu lokalnego.

W ciągu ostatnich lat niejednokrotnie robiono próby optymalizacji terytorialnej organizacji władzy i reformowania samorządu lokalnego. Tego rodzaju działania zostały odzwierciedlone w odpowiednich państwowych dokumentach strategicznych i programowych. Jednak nieokreśloność i sprzeczność pewnych norm Konstytucji Ukrainy z dnia 28 czerwca 1996 roku oraz brak w obecnej chwili specjalnej ustawy o ustroju administracyjno-terytorialnym potęgują rozdzźwięk między teorią a praktyką i stwarzają szereg problemów w tej dziedzinie.

Na Ukrainie badanie zjawiska samorządu lokalnego jako specyficznego poziomu władzy rozpoczęto tuż po proklamacji niepodległości. Punktem wyjściowym w tym procesie zostało przyjęcie Konstytucji Ukrainy z dnia 28 czerwca 1996 roku, która ostatecznie demontowała radziecki system organizacji władzy, co doprowadziło do powstania całego szeregu badań naukowych poświęconych samorządowi lokalnemu i regionalnemu oraz ustrojowi administracyjno-terytorialnemu.

Analiza stanu naukowego opracowania problemów ustroju administracyjno-terytorialnego i organizacji lokalnej władzy publicznej w literaturze ukraińskiej pokazała, że badacze ukraińscy stworzyli już podstawę dla dalszych badań. Znaczący wkład do naświetlenia wymienionych zagadnień zrobili m.in.: M. Bajmuratow³, O. Batanow⁴, W. Bordeniuk⁵, W. Krawczenko⁶, I. Koliuszko⁷, W. Kujbida⁸, N. Nyżnyk⁹, M. Puchtynskyj, S. Sierogina¹⁰, W. Jaciuk. Na podstawie wyników ich badań sformułowano niemało teoretycznych tez i wniosków, które na ogół prawidłowo odzwierciadlają kierunki rozwiązania występujących problemów. Jednocze-

³ Баймуратов М.А. Объектный состав публичной самоуправленческой (муниципальной) власти: телеологические установки, идентификация, конституционно-правовая регламентация / М.А. Баймуратов; Т.М. Буряк. – Сумы, 2007. – 232 с.

⁴ Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: монографія / О.В. Батанов; відп. ред. М.О. Баймуратов. – К.: Юридична думка, 2010. – 656 с.

⁵ Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: монографія / В.І. Борденюк – К.: Парламентське вид-во, 2007. – 576 с.

⁶ Кравченко В.В. Муніципальне право України: навч. посіб. / В.В. Кравченко, М.В. Пітцик. – К.: Атіка, 2003. – 672 с.

⁷ Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: монографія / І.Б. Коліушко. – К.: Факт, 2002. – 284 с.

⁸ Куйбіда В.С. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні / В.С. Куйбіда. – Львів: Літопис, 2001. – 375 с.

⁹ Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи: монографія / за заг. ред. Н.Р. Нижник, Н.Т. Гончарук. – Д.: Моноліт, 2009. – 384 с.

¹⁰ Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / С.Г. Сьєрґіна (ред.); Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х.: Право, 2005. – 255 с.

śnie powstanie Zgromadzenia Konstytucyjnego, którego celem jest przygotowanie zmian do Konstytucji Ukrainy, wymaga przyspieszenia badań naukowych dotyczących sposobów udoskonalania konstytucyjnego modelu organizacji i funkcjonowania lokalnej władzy publicznej na Ukrainie.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie odpowiedniej argumentacji dotyczącej konieczności reformowania konstytucyjno-prawnego statusu organów lokalnej władzy publicznej, przede wszystkim organów samorządu lokalnego z punktu widzenia współczesnego procesu konstytucyjnego, jak również uzasadnienie wprowadzenia zmian do rozdziałów IX (Terytorialny ustrój Ukrainy) i XI (Samorząd lokalny).

Na podstawie rozporządzenia Prezydenta Ukrainy z dnia 17 maja 2012 roku nr 3328/2012 utworzone zostało Zgromadzenie Konstytucyjne, które ma charakter niezależnego politycznie «centrum intelektualnego» reformy konstytucyjnej. Istotnym zagadnieniem jest mechanizm wprowadzenia zmian do Zasadniczej Ustawy Ukrainy, ponieważ istniejące normy prawne dotyczące tej kwestii powodują konfliktowość tego, zapisanego w Konstytucji, zasadniczego mechanizmu. W obowiązującej redakcji Konstytucji Ukrainy nie ma norm w sprawie przyjęcia nowej Ustawy Zasadniczej. Należy zaakcentować, że Rada Najwyższa Ukrainy, przyjmując Konstytucję Ukrainy 28 czerwca 1996 roku, działała w konstytucyjny sposób w oparciu o pełnomocnictwo przydzielone jej przez Konstytucję USRR z 1978 roku – przyjęcia Konstytucji Ukrainy (p. 2 cz. 3 art. 97).

Normą zasadniczą jest norma o konieczności ostatecznej aprobaty zmian do Konstytucji Ukrainy zatwierdzana na kolejnej sesji Rady Najwyższej Ukrainy, t.j. po tej, na której parlament uprzednio zaaprobował projekt ustawy (art. 155 Konstytucji). Zatem logiczne jest, że zmiany do Konstytucji Ukrainy mają być wprowadzane przez parlament jednej kadencji. Praktyka pokazała jednak występowanie sprzeczności w tej kwestii. I tak 23 grudnia 2005 roku Rada Najwyższa Ukrainy V kadencji uprzednio zaaprobowowała projekt Ustawy Ukrainy o wprowadzeniu zmian do Konstytucji Ukrainy w sprawie udoskonalenia systemu samorządu lokalnego (nr rejestr. 3207-1) i skierowała go do ekspertyzy Sądowi Konstytucyjnemu Ukrainy (uchwała nr 3288-IV z dnia 23 grudnia 2005 r.). Jednak wniosek w sprawie konstytucyjności tego projektu (z wyjątkiem niektórych jego norm) Sąd Konstytucyjny Ukrainy przedstawił dopiero 15 stycznia 2008 r., to znaczy wtedy, kiedy już działał parlament VI kadencji. Powstaje pytanie: co miała robić Rada Najwyższa VI kadencji¹¹? Stanowisko Sądu Konstytucyjnego Ukrainy w sprawie rozwiązania kwestii wprowadzenia zmian do Konstytucji jest następujące: «Projekt ustawy o wprowadzeniu zmian do Konstytucji Ukrainy[...] może być rozpatrywany przez Radę Najwyższą Ukrainy tylko wtedy, gdy, że Sąd Konstytucyjny Ukrainy stwierdzi, że dokument odpowiada wymaganiom artykułów 157 i 158 Konstytucji

¹¹ Барабані Ю. Конституційна реформа і стабільність конституційного ладу: конфліктологічно-правовий аналіз системного взаємозв'язку / Ю. Барабаш // Право України. – 2012. – № 1–2. – С. 91–92.

Ukrainy»¹². Co zaś dotyczy przyjęcia Konstytucji i ustaw Ukrainy w drodze przeprowadzonego referendum, to w tej sprawie Sąd Konstytucyjny Ukrainy w uchwałach z dnia 27 marca 2000 roku i dnia 05 października 2005 roku określił, że wprowadzenie zmian do Konstytucji Ukrainy jest możliwe tylko w trybie przewidzianym w rozdziale XIII, to znaczy bezpośrednio przez parlament lubz jego obowiązkowym udziałem, kiedy w przypadku zmiany I, III lub XIII rozdziału Konstytucji Ukrainy uchwała Rady Najwyższej jest zatwierdzana podczas referendum. W tym aspekcie dość aktualne jest przyjęcie rozwiązań zawartych w ustawie Ukrainy «O ogólnonarodowym referendum» z dnia 06 listopada 2012 r. Nr 5475-VI, gdzie wprowadzone zostało pojęcie «referendum konstytucyjnego», które rozumiane jest jako forma realizacji idei suwerenności narodu. Mając na uwadze wyżej przytoczoną tezę, jak też treść p. 1 cz. 3 art. 3 ustawy Ukrainy «O ogólnonarodowym referendum», należy stwierdzić, że przedmiotem referendum konstytucyjnego może być kwestia aprobaty nowej redakcji Konstytucji Ukrainy, wprowadzenie zmian do Konstytucji Ukrainy, anulowanie, utrata ważności czy unieważnienie ustawy o wprowadzeniu zmian do Konstytucji Ukrainy. Przede wszystkim należy ściśle określić procedurę wprowadzania zmian do Konstytucji Ukrainy, to bowiem zapewni ich legitymizację i będzie sprzyjało ich szybkiemu wdrażaniu do praktycznej realizacji idei państwa.

Ustawa zasadnicza Ukrainy zawiera szereg norm oraz osobny rozdział o samorządzie lokalnym. Spora ilość norm prawnych jest określona w pierwszym rozdziale, który określa podstawy ustroju konstytucyjnego. Takie ujęcie oznacza, że samorząd lokalny jest jedną z instytucji, które stanowią podstawy konstytucyjnego ustroju konstytucyjnego Ukrainy. Jako akt wyższej siły prawnej i jednocześnie fundamentalna gwarancja normatywno-prawna samorządu terytorialnego, Konstytucja Ukrainy zakłada podstawy prawne mechanizmu funkcjonowania państwa w dziedzinie samorządu terytorialnego. Zasady konstytucyjne samorządu terytorialnego można umownie podzielić na normy, zgodnie z którymi: uznaje się samorząd terytorialny na Ukrainie; określa się m.in.: sposób powołania samorządu terytorialnego; mechanizm oraz organizację działalności samorządu terytorialnego; ekonomiczną podstawę samorządu terytorialnego; granice terytorialne samorządu; kompetencje samorządu terytorialnego w określonych kwestiach; przewiduje się gwarancje państwowe samorządu terytorialnego; one są określa się prawa mieszkańców do samorządu terytorialnego oraz zabrania się ingerencji państwa w wyłączne kompetencje samorządu.

Uwzględniając wysoki poziom życia ludzi i organizacji władzy lokalnej w krajach Europy, niewątpliwie należy dostosować ustawodawstwo Ukrainy do ustawodawstwa państw członkowskich Unii Europejskiej, jak również realizacji na Ukrainie zasad wypracowanych w drodze praktyki funkcjonowania samorządu

¹² Рішення Конституційного Суду України від 9 червня 1998 р. № 8-рп/98 (справа щодо внесення змін до Конституції України) // Офіційний вісник України. – 1998. – № 23. – Ст. 118.

lokalnego w tychże państwach. Wymienione zasady są dość wyczerpująco odzwierciedlone w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego z dnia 15 października 1985 roku – dokumencie Rady Europy, który został wypracowany jako «wypracowany jak państw w sprawie rozwoju lokalnej władzy publicznej, t.j. samorządu terytorialnego. Jednocześnie warto zaznaczyć, że dokument ten po ratyfikacji przez Ukrainę dnia 11 września 1997 roku został częścią narodowego prawa Ukrainy już od dnia 1 stycznia 1998 roku¹³.

Należy zaakcentować, że władza publiczna może być pełniona na dwa sposoby: bezpośrednio przez ludność (przez naród w całości lub wspólnoty terytorialne) lub przez odpowiednie instytucje, które są nazywane organami władzy publicznej. Organy władzy państwowej i organy samorządu terytorialnego różnią się w zależności od form władzy publicznej. Władza publiczna jest systemem dość sztywnym, wewnątrznie uzgodnionym i spójnym w swoich elementach. System organów władzy publicznej na Ukrainie to całokształt określonych przez Konstytucję Ukrainy organów władzy państwowej i samorządu terytorialnego, które zapewniają ochronę praw, wolności i interesów prawnych swoich obywateli, bezpieczeństwo państwa i społeczeństwa, rozwiązują kwestie rozwoju społeczno-gospodarczego oraz kulturalnego.

W ten sposób Konstytucja Ukrainy ściśle rozgranicza dwa systemy organów władzy publicznej – organy władzy państwowej i organy samorządu lokalnego. Obecnie na Ukrainie prowadzona jest aktywnie również dyskusja na temat konieczności przeprowadzenia reformy administracyjno-terytorialnej i reformy lokalnej oraz administracji regionalnej, tj. udoskonalenia lokalnej władzy publicznej. Istotnym warunkiem wdrożenia reformy jest odpowiednie ustosunkowanie się do specyfiki regionu, jego problemów, jak również terytorialnej samoidentyfikacji obywateli podczas kształtowania i realizacji polityki państwowej, w działalności ustawodawczej i wykonawczej. Przy tym należy zaznaczyć, że tendencje regionalizacyjne obserwowane w niektórych krajach świata, zastąpiły system ścisłej centralizacji i przybrały następujące formy: instytucjonalną, administracyjno-terytorialną, funkcjonalno-kompetencyjną, budżetowo-finansową, lingwistyczną itd. Procesy regionalizacji zachodzące w Wielkiej Brytanii, Niemczech, Republice Włoskiej oraz innych krajach mają własną specyfikę i własne zagrożenia, które w znacznym stopniu związane są z historią danego państwa, jego tożsamością regionalną i narodową. Obecnie dla Ukrainy ważne jest przyswajanie istniejących modeli reformy lokalnej władzy publicznej z jednoczesnym uwzględnieniem własnych tradycji narodowych.

Oprócz tego na Ukrainie oraz w większości czołowych państw Europy spotrzega się różne ujęcie problemów demokracji lokalnej. Tak np. europejska koncepcja samorządu lokalnego oparta jest na zasadach demokratycznego rządzenia,

¹³ Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи: монографія / за заг. ред. Н.Р. Нижник, Н.Т. Гончарук. – Д.: Моноліт, 2009. – С. 113.

które zakłada nie konfrontację między centralną władzą a regionami, a ich optymalne współistnienie w celu najlepszego zaspokojenia potrzeb mieszkańców. Dotychczas jednak na Ukrainie nie określono ścisłego miejsca samorządu lokalnego w systemie władzy publicznej, nie określono ścisłej sfery kompetencji, w której czynności i uchwały organów samorządu lokalnego nie mogą być anulowane lub zaskarżone pod względem racjonalności, a podlegają zaskarżeniu wyłącznie pod względem charakteru prawnego.

Obecny model terytorialnej organizacji władzy na Ukrainie realizowany jest przez system «politycznego i ekonomicznego dwuwładztwa»: działają mianowane na szczeblu centralnym lokalne administracje państwowe oraz wybierane przez społeczeństwo organy i urzędnicy samorządu lokalnego. W ten sposób została sztucznie stworzona społecznie skomplikowana sytuacja konkurencji, kiedy obie struktury walczą o, i tak już ograniczone, finansowe lub inne zasoby materialne oraz kontrolę nad własnością.

Występujący na Ukrainie model samorządu lokalnego czyni niemożliwą realizację wielu zasad samorządu lokalnego, wypracowanych w praktyce przez państwa zachodnioeuropejskie (w szczególności takie zasady, jak subsydiarność, samodzielnosc w rozwiązywaniu zagadnień zaliczanych do kompetencji samorządu lokalnego, swoboda inicjatywy w ramach prawa).

Naszym zdaniem, przesłanką wdrożenia deklarowanych zasad samorządu lokalnego jest przebudowa systemu organizacji władzy i rządu w oparciu o prawdziwie demokratyczne zasady, co na pewno doprowadzi do pozytywnej zmiany aktualnie funkcjonującego modelu samorządu lokalnego. Najważniejszym zadaniem w tej sprawie jest przeprowadzenie realnej reformy administracyjno-terytorialnej z jednoczesną decentralizacją władzy, czego dotychczas praktycznie nie udało się zrealizować.

Oprócz tego, podstawowymi problemami istniejącego administracyjno-terytorialnego ustroju Ukrainy są następujące zjawiska:

1. Aktualny schemat ustroju administracyjno-terytorialnego jest skomplikowaną nieuporządkowaną strukturą hierarchiczną. Na Ukrainie dotychczas funkcjonują tzw. «matrioszki», co oznacza, że w ramach terytorium jednej jednostki administracyjno-terytorialnej usytuowane są inne. W ten sposób na terytorium 64 miast o znaczeniu obwodowym znajdują się jeszcze 202 inne jednostki administracyjno-terytorialne.

2. Niedoskonałość aparatu pojęciowego. Normy Konstytucji Ukrainy zawierają pojęcia «jednostka administracyjno-terytorialna» i «osiedle», co powoduje swoisty chaos w pojmowaniu i znaczeniowej treści tych pojęć. Dlatego ściśle ustawodawcze określenie i rozgraniczenie wskazanych pojęć jest jednym z pierwszorzędnych zadań w formowaniu skutecznej i wydajnej terytorialnej organizacji władzy.

3. Nieokreśloność mechanizmu i zastarzały charakter kryteriów formowania regionów, zaliczania osiedli do kategorii wsi, miasteczek, miast. Obecnie zagadnienia te regulowane są jeszcze ordynacją w sprawie rozwiązania zagadnień ustroju

administracyjno-terytorialnego Ukraińskiej SRR, zatwierdzoną rozporządzeniem Prezydium Rady Najwyższej USRR z dnia 12 marca 1981 roku.

W toku formowania lokalnej i regionalnej polityki należy zrezygnować z nadal jeszcze istniejącej tradycji tzn. – reformować samorząd lokalny od góry, ale pod kontrolą centralnego aparatu państwowego i w jego interesie. Lokalna i regionalna polityka powinna przewidywać rezygnację ze sztywnego administrowania, jej cel powinien polegać na harmonizacji interesów centrum i regionów, na zapewnieniu tym ostatnim warunków do samorealizacji.

Niewątpliwie, reforma administracyjna, która obejmuje również reformę ustroju terytorialnego, ma wzmocnić instytucjonalne, administracyjne i finansowe możliwości samorządu lokalnego. Warto zaakcentować, że w toku wdrażania jakiegokolwiek reformy należy postawić ścisły cel, jak również posłużyć się optymalnymi i realnymi środkami jej realizacji. Dlatego podczas przeprowadzania reformy administracyjno-terytorialnej muszą być uwzględnione następujące wymagania: całkowita i wyłączna kompetencja i zdolność organów lokalnej władzy publicznej jednego poziomu terytorialnego do pełnienia udzielonego jej pełnomocnictwa; jednolitość terytorium jednostki administracyjno-terytorialnej, to znaczy, że należy wykluczyć możliwość występowania enklaw; administracyjne centrum jednostki terytorialnej ma być usytuowane maksymalnie blisko jej geograficznego środka; uzgodnienie ilości nabywców usług publicznych z branżowymi normami obciążenia instytucji budżetowych oraz ich finansowaniem; wzajemne uzupełnianie się – należy osiągnąć cywilizowaną proporcję między bogatymi a biednymi składnikami, osiedlami o wąskiej specjalizacji i obszarami o zdywersyfikowanych funkcjach, co będzie sprzyjało sprawiedliwości terytorialnej i dostępowi do usług publicznych.

Dokonanie reformy samorządu lokalnego jednocześnie z reformą ustroju administracyjno-terytorialnego i z uwzględnieniem zasad demokratycznych pozwoli zwiększyć efektywność realizacji jednolitej polityki państwowej na wszystkich poziomach terytorialnych, osiągnąć harmonijne połączenie ogólnopaństwowych i lokalnych interesów, wesprzeć rozwój samorządu lokalnego.

Jak wynika z doświadczenia państw europejskich, m.in. Polski, Włoch, Danii, Norwegii, Niemiec, Wielkiej Brytanii oraz Grecji, reforma ustroju administracyjno-terytorialnego i samorządu lokalnego nie może być rozłożona w czasie. Reforma administracyjno-terytorialna związana jest przede wszystkim z procesem decentralizacji, która jest istotą reformy samorządu lokalnego w Europie.

Jednocześnie należy zaznaczyć, że kwestię reformowania samorządu lokalnego należy rozpatrywać systemowo. Po pierwsze, trzeba opracować naukowo uzasadnioną definicję systemu administracyjno-terytorialnego Ukrainy, który miałby zawierać tylko jednostki administracyjno-terytorialne. W obowiązującej Konstytucji (artykuł 133) występują one wraz z osiedlami (wsiami, miasteczkami, miastami). Dezorganizuje to system administracyjno-terytorialny. Po drugie, uwzględniając obecne realia, należy dać uzasadnione konstytucyjne określenie

wspólnoty, która ma podwójny charakter – jednostki administracyjno-terytorialnej i pewnej wspólnoty terytorialnej, jak również swoją podstawę terytorialną. Po trzecie, należy wraz z zachowaniem obecnego statusu rad rejonowych i obwodowych przewidzieć stworzenie ich organów wykonawczych z jednoczesną zmianą statusu odpowiednich lokalnych administracji państwowych w sprawie pełnienia przez nich głównie funkcji kontrolno-nadzorczych. Wszystko to zapewni realną możliwość realizacji polityki decentralizacji¹⁴.

Jako kluczowe zagadnienia W toku realizacji konstytucyjnej reformy systemu samorządu lokalnego i definiowania ustroju administracyjno-terytorialnego powinny być szczegółowo opracowane i ściśle określone następujące kluczowe zagadnienia: poziom decentralizacji pełnomocnictw władnych, określenie ścisłego schematu podziału pełnomocnictw między organami lokalnej władzy publicznej na poziomie terytorialnym; formowanie wystarczającej bazy materialno-finansowej i budżetowej dla wszystkich wspólnot terytorialnych, określenie konstytucyjno-prawnego statusu i poziomów ustroju administracyjno-terytorialnego; określenie granic, współczesnych kryteriów tworzenia i zmiany jednostek administracyjno-terytorialnych.

Ustawodawcze zapewnienie reformy ustroju terytorialnego i samorządu lokalnego winno mieć charakter kompleksowy, bazować na kryterium jedności i wychodzić z ideologii jego jednolitości, nowego algorytmu konstytucyjno-prawnego regulowania stosunków w dziedzinie rozwoju lokalnego i regionalnego oraz ustroju administracyjno-terytorialnego na wszystkich poziomach zabezpieczenia ustawodawczego. Wyższym poziomem jest właśnie aspekt konstytucyjno-prawny, a więc w celu przeprowadzenia systemowej reformy samorządu lokalnego i ustroju terytorialnego należy wprowadzić odpowiednie zmiany do poszczególnych artykułów ustawy zasadniczej Ukrainy. Następnie powinna być przeprowadzona praca na poziomie ustawodawczym, a mianowicie: przyjęcie szeregu aktów prawnych (nowe ustawy o ustroju administracyjno-terytorialnym, o samorządzie lokalnym, o referendum lokalnym), przyjęcie aktów normatywno-prawnych o systemie konsultacji władzy państwowej i samorządu lokalnego w drodze asocjacji organów samorządu lokalnego. Po ustawodawczym określeniu zasad organizacji i funkcjonowania organów i urzędników samorządu lokalnego należy zmienić branżowe ustawodawstwo, co jest związane z kwestią polityki budżetowej i podatkowej, jak również służby zdrowia, oświaty, zabezpieczenia socjalnego, gospodarki mieszkaniowo-komunalnej. Właśnie taki algorytm przeprowadzenia reformy ustroju terytorialnego i samorządu lokalnego wydaje się optymalny i najbardziej produktywny.

Funkcje terytorialnych organów władzy wykonawczej, administracji państwowej w terenie mają mieć przede wszystkim charakter nadzorczy wobec organów samorządu lokalnego w sferze podejmowania takich decyzji, które mogłyby

¹⁴ Пухтинський М. Реформа місцевого самоврядування – це концепція плюс політична воля. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/iournal/1027>

doprowadzić do upadłości wspólnoty terytorialnej lub, które nie należą do ich kompetencji. Drugą funkcją organów władzy wykonawczej w terenie ma być opieka nad programami państwowymi, które są finansowane z budżetu państwa i, za które odpowiedzialność ponosi państwo.

Ważnym zadaniem reformy konstytucyjnej jest również stworzenie warunków prawnych dla dobrowolnego połączenia się wspólnot terytorialnych, w których tworzone są zdolne do działania organy samorządu lokalnego, zdolne do wykonania określonych przez prawo całkowitych i wyłącznych, własnych, jak również delegowanych przez państwo pełnomocnictw.

Szczególne miejsce w procesie reformowania lokalnej władzy publicznej ma kwestia polityki kadrowej, zdolności urzędników samorządu lokalnego do realizacji udzielonych im pełnomocnictw konstytucyjnych, osobno występuje kwestia podnoszenia kwalifikacji urzędników samorządu lokalnego i radnych lokalnych rad.

Summary

Contemporary Attitudes toward the Reforming of Local Public Power in Ukraine

Analysis of modern approaches to reform of the local public authority, the need to improve the constitutional model of the administrative-territorial division, proposed changes to legislation aimed at optimizing the interaction between the executive authorities and bodies of local self-government in Ukraine.