

tekst opublikowany w: *Samorząd terytorialny w Polsce i na Ukrainie*, red. Mirosław Karpiuk, Polskie Wydawnictwo Prawnicze Iuris, Poznań-Kijów 2013, ISBN: 978-83-63223-36-6, ss. 253-270; opracowany do wersji online, skorelowany z ostateczną wersją wydawcy i poprawiony 20 maja 2014 roku przez Karola Dąbrowskiego na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe (CC BY-NC-ND 4.0).



Karol Dąbrowski

Pracownia Badań nad Samorządem Gospodarczym

Martyna Jurzyk

Pracownia Badań nad Samorządem Gospodarczym

Funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce i na Ukrainie

Wstęp

Problematyka samorządu terytorialnego od dawna przyciąga uwagę badaczy. W badaniach nad samorządem terytorialnym interesujący jest szczególnie aspekt porównawczy, albowiem idee samorządowe „wędrowały” po Europie od czasów Rewolucji Francuskiej, epoki napoleońskiej i reform Steina-Hardenberga w Prusach. W dziejach ustrojowych Europy można zaobserwować symptomatyczne przemiany kształtu i charakteru zarządu lokalnego państwem. W krajach niedemokratycznych administrowanie sprawami lokalnymi pozostawało w gestii organów scentralizowanych, zaś w demokratycznych powierzane było instytucjom wyłanianym przez miejscową społeczność. Instytucje te spełniały tym samym definicję samorządu wypracowaną w doktrynie i teorii prawa. Można więc rzec, iż im bliżej demokracji, tym więcej samorządu. Ciekawy przykład takich zmian dają właśnie dzieje Polski i Ukrainy, gdzie po upadku ustroju socjalistycznego rozpoczęto tworzenie struktur samorządowych¹.

Zasady samorządu terytorialnego w Europie

Katalog zasad samorządu terytorialnego został wypracowany w prawie konstytucyjnym, znalazł swoje odzwierciedlenie w ustawach zasadniczych państw naszego

¹ Por. Z.K. Wójcik, *Okragły stół a restytucja samorządu terytorialnego (zarys problematyki)*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 1/2, s. 8.

kontynentu i Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego z 15 października 1985 roku². Warto przedstawić podstawowe jej założenia, gdyż do niej odwołuje się ustawodawstwo samorządowe zarówno Polski, jak i Ukrainy. W preambule Karty stwierdzono, że „wspólnoty lokalne stanowią jedną z zasadniczych podwalin każdego ustroju demokratycznego”. Do zasad konstytuujących istnienie samorządu terytorialnego Karta zalicza między innymi zasady³:

- społeczeństwa obywatelskiego,
- decentralizacji i dualizmu administracji publicznej,
- niezależności i samodzielności,
- powszechności i demokratyczności,
- pomocniczości i subsydiarności,
- osobowości prawnej,
- wyodrębnienia organizacyjnego i kompetencyjnego.

Samodzielność i niezależność samorządu objawia się przede wszystkim na polu kompetencyjnym (wykonywaniu zadań własnych, ich wyboru, sposobu realizacji, ponoszenia odpowiedzialności itp.), ustrojowym (układania statutów organizacyjnych, zrzeszania się z innymi wspólnotami samorządowymi), sądowym, finansowym⁴, wyborczym, nadzorczym i opiniodawczym (tak, by władze centralne zasięgały opinii wspólnot samorządowych w sprawach ich dotyczących). Ustawodawstwo krajowe powinno więc wyznaczać ramy, w których samorząd terytorialny mógłby się swobodnie rozwijać⁵.

Chociaż ustawodawstwo obu państw – Polski i Ukrainy – deklaruje implementację zasad Karty, to ich realizacja w obu przypadkach przedstawia się zupełnie inaczej.

Podział administracyjno-terytorialny Polski i Ukrainy

Struktura samorządu terytorialnego w znacznej mierze jest wypadkową podziału administracyjnego państwa, dlatego celowe wydaje się jego chociażby pobieżne przedstawienie.

2 Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 i sprostowanie w: Dz.U. z 2006 r. Nr 154 poz. 1107.

3 H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007, s. 64; Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w Polsce (ewolucja podstaw konstytucyjnych oraz zmiany ustawodawstwa zwykłego)*, [w:] *O potrzebie zmian konstytucji Polski i Ukrainy. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Krasieczyn-Rzeszów 19-21.IX.2005 r.*, red. K. Eckhardt, W. Szapował, W. Skrzydło, Przemyśl 2006, s. 145.

4 Por. ciekawe badania Janusza Hellera: *Samodzielność finansowa samorządów terytorialnych w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2006, nr 2, s. 137.

5 Por. 4-11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego oraz esej Jerzego Supernata: *Samodzielność wspólnot samorządowych w zmieniającym się państwie (kilka uwag w trzech kwestiach)*, [w:] <http://www.supernat.pl/>

Obecny system podziału administracyjnego Polski funkcjonuje od 1 stycznia 1999 roku. Opiera się na trzech szczeblach samorządu terytorialnego. Pierwszy szczebel tworzy 16 województw, drugi – 379 powiatów (grodzkich i ziemskich), trzeci – 2479 gminy (miejskie, miejsko-wiejskie, wiejskie). W gminach mogą być tworzone tzw. jednostki pomocnicze (sołectwa, dzielnice, osiedla). Pierwotnie rozważano powstanie od 9 do 12 dużych województw i 150-200 powiatów. Ale pod presją lokalnych grup nacisku powstało ich więcej. Nie udało się też granic województw skorelować z krainami historycznymi, od których województw otrzymały nazwę. Jako przykład może służyć Małopolska, której historyczne ziemie należą do województw małopolskiego, śląskiego, podkarpackiego, świętokrzyskiego i lubelskiego.

Chociaż ostateczny kształt samorządu terytorialnego został uzyskany w 1999 roku, to jego najniższy szczebel działał od 1990 roku. Zasadnicze znaczenie miała tu ustawa z 8 marca 1990 roku „O samorządzie terytorialnym”. Jej wprowadzenie przywróciło w Polsce dualizm administracyjny, tworząc obok organów administracji rządowej organy samorządu terytorialnego. Dokonano również podziału wzajemnych kompetencji. Z kolei tzw. Mała Konstytucja z 1992 roku uznała prawa gmin do własności mienia komunalnego (art. 70, ust. 3), ustalała źródła dochodów i wprowadziła referendum lokalne.

Kolejną, niezwykle istotną, regulacją prawną samorządu terytorialnego, była Konstytucja z 1997 roku. Jej postanowienia odnośnie samorządu terytorialnego zostaną omówione poniżej.

Przywrócenie trójstopniowego podziału terytorialnego państwa wymagało uchwalenia całego szeregu aktów prawnych. Najważniejsze z nich – o samorządzie powiatowym oraz o samorządzie wojewódzkim – uchwalono 5 czerwca 1998 roku. Dla demokratyzacji samorządu istotne znaczenie miała ustawa z 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. W tym samym roku ustawowo uregulowano ustrój miasta stołecznego Warszawy (tzw. ustawa warszawska).

Od lipca 2000 roku⁶ wprowadzono podział kraju na jednostki zgodne z wymogami Unii Europejskiej (tzw. NUTS). Podział ten ma znaczenie raczej dla statystyki niż działalności samorządu terytorialnego. Obejmuje on pięć poziomów, w tym regionalne (1 – cały kraj, 2 - województwa, 3 – podregiony), oraz lokalne (4 – powiaty, 5 – gminy). Jedynie podział na podregiony nie pokrywa się z podziałem terytorialnym kraju.

Można powiedzieć, że o ile może pojawić się konieczność korekty podziału

6 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2000 r. w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (Dz.U. Nr 58, poz. 685 ze zm.).

terytorialnego czy zakresu kompetencji jednostek samorządu terytorialnego, to zasadnicza konstrukcja tego podziału wydaje się być ustalona na kilka najbliższych dekad.

Inaczej jest na Ukrainie, gdzie podział administracyjny państwa jest pozostałością po czasach, kiedy Ukraina była częścią ZSRR. Oznacza to wysoki poziom centralizacji z jednej strony i skomplikowania – z drugiej. W podziale administracyjnym Ukrainy występują więc Autonomiczna Republika Krym, dwa miasta wydzielone – Kijów (jako stolica) i Sewastopol (jako miejsce stacjonowania rosyjskiej Floty Czarnomorskiej). Typowymi jednostkami terytorialnymi Ukrainy są obwody, rejony wiejskie i w miastach, miasta, dzielnice miast, osiedla typu miejskiego oraz wsie. Za podstawowe jednostki uważa się wsie i miasta. Ponieważ obowiązujące przepisy nie regulują zmian statusu jednostek administracyjno-terytorialnych, na fali ambicji i animozji lokalnych działaczy małe wsie wychodzą z wiejskich rad, oraz dzielą się rejony. Proces rozdrabniania ciągle postępuje. Do tego zdarza się, że na terytorium miast występują enklawy – inne miasta czy wsie.

Spółeczności lokalne różnią się więc znacznie pod względem liczebności, a co za tym idzie – dostępności środków i zasobów finansowych. Większość z nich nie jest w stanie zapewnić finansowych podstaw realizacji zadań samorządu terytorialnego. Na przykład, społeczność lokalna Kijowa liczy niemal 3 miliony osób, Charkowa – 1,5 miliona osób, Dniepropietrowska – ponad milion osób. Są też miasta liczące kilka tysięcy mieszkańców czy wioski nie przekraczające tysiąca mieszkańców⁷. Współcześnie na Ukrainie funkcjonuje ponad 32 tysiące miast, miasteczek i wsi, ale prawo do posiadania własnej rady realizuje tylko około 12,5 tysiąca wspólnot. Mieszkańcy pozostałych miast i wsi wchodzą w skład większych wspólnot.

Struktura podziału terytorialnego Ukrainy jest na tyle skomplikowana, że w różnych opracowaniach określa się ją albo jako trzystopniową, albo jako czterostopniową. Wiele kwestii jest prawnie niedoprecyzowanych. Niejasny jest zasięg terytorialny poszczególnych jednostek. Zgodnie z Konstytucją, sferę działania określają granice administracyjne osiedli. Jednak w żadnej regulacji nie zdefiniowano pojęcia „miejscowości” i „jednostki administracyjnej.” Ponieważ powierzchnia wszystkich osiedli na Ukrainie zajmuje około 30-40% jej terytorium okazuje się, że większość terytorium Ukrainy znajduje się poza kompetencjami samorządu terytorialnego.

Samorząd terytorialny w konstytucjach Polski i Ukrainy

⁷ I.B. Дробуш, *Функції органів місцевого самоврядування в Україні: Монографія*, Київ 2003, s. 171.

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 roku⁸ poświęca stosunkowo wiele miejsca problematyce samorządu terytorialnego. W art. 15 mowa jest o tym, że ustrój terytorialny Polski zapewnia decentralizację władzy publicznej a zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględnia więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe pomiędzy poszczególnymi wspólnotami lokalnymi i zapewnia im zdolność do wykonywania zadań publicznych. Mieszkańcy jednostek podziału terytorialnego tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową i uczestniczą w sprawowaniu władzy publicznej. Ustawodawca postanowił też o przekazaniu samorządowi „istotnej części” zadań publicznych do samodzielnego wykonania (art. 16 Konstytucji RP).

Polska jest państwem unitarnym (art. 3 Konstytucji RP). Nie zaprowadzono więc – inaczej niż na Ukrainie – regionów autonomicznych. Tendencje regionalne realizowane są w Polsce przede wszystkim na poziomie województw.

Rozdział VII polskiej konstytucji mówi o domniemaniu kompetencji na rzecz samorządu (art. 163 Konstytucji RP) i gminy (art. 164 ust. 4). Dopuszcza możliwość tworzenia innych pozagminnych jednostek podziału terytorialnego, którymi obecnie są województwa i powiaty. Jednostkom samorządowym przysługuje konstytucyjne prawo do posiadania osobowości prawnej, nabywania mienia na własność, a ich samodzielność podlega ochronie prawnej (art. 165 Konstytucji RP). W art. 166 wyznaczono granicę pomiędzy zadaniami własnymi a zleconymi. Zadania własne ukierunkowane są na zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej. Finansów samorządowych dotyczy art. 167, a ustawy zwykle mają zapewniać jednostkom samorządowym udział w dochodach publicznych odpowiedni do przypadających im zadań. Samodzielność finansowa objawia się m.in. w prawie do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w ustawowo zakreślonych granicach. Postanowiono więc jasno, iż władze samorządowe nie mogą na mocy aktów prawa miejscowego nakładać podatków i opłat bez delegacji ustawowej. Na podobnej zasadzie kształtuje się konstytucyjna samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ustroju wewnętrznego (art. 169 ust. 4 Konstytucji RP). Organy samorządowe podzielono ponadto na stanowiące (uchwałodawcze) i wykonawcze. Przewidziano, iż wybory do organów stanowiących są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Nie muszą być więc wyborami proporcjonalnymi i mogą być to wybory większościowe. Natomiast tryb wyboru organów wykonawczych Konstytucja pozostawiła prawodawcy do uregulowania w drodze ustawowej.

8 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)

Do polskiej konstytucji wpisano ponadto prawo do referendum lokalnego (art. 170) oraz prawo do zrzeszania się (art. 172), zgodnie zresztą z postanowieniami Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

Co prawda, zgodnie z art. 171 polskiej ustawy zasadniczej sam nadzór nad działalnością samorządu jest sprawowany pod kątem legalności, jednak biorąc pod uwagę konstytucyjne i ustawowe uprawnienia organów nadzorczych i kontrolnych (w tym Najwyższej Izby Kontroli) można mówić o nadzorze i kontroli pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności⁹. Organami nadzorczymi są Prezes Rady Ministrów, wojewodowie a w sprawach finansowych – regionalne izby obrachunkowe (kontroli gospodarki finansowej, zamówień publicznych, realizacji zobowiązań podatkowych, wykonywania zadań zleconych, uchwalania i realizacji budżetu, rozliczania dotacji i subwencji, opiniowania itp.). Udział w wykonywaniu nadzoru, z punktu widzenia Konstytucji RP, posiada również Sejm, ponieważ może na wniosek Prezesa Rady Ministrów rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego, jeśli organ ten „rażąco” narusza Konstytucję lub ustawy (art. 171 ust. 3).

Przejsć można zatem do omówienia statusu samorządu terytorialnego w Konstytucji Ukrainy. Ukraińska ustawa zasadnicza została uchwalona 28 czerwca 1996 roku – prawie rok wcześniej niż polska ustawa zasadnicza. Zmieniono ją w toku walki politycznej w 2004 roku za kadencji prezydenta Leonida Kuczmy. Jednak nowelizację tę Sąd Konstytucyjny Ukrainy uznał za niekonstytucyjną i z dniem 1 października 2010 roku przywrócono poprzednią treść ustawy zasadniczej. Zaś w lutym 2011 roku weszły w życie zmiany Konstytucji dotyczące wyborów deputowanych, Prezydenta, członków Rady Najwyższej Autonomicznej Republiki Krymu i rad samorządowych¹⁰.

Art. 7 ukraińskiej Konstytucji mówi, iż „na Ukrainie uznaje się i gwarantuje się samorząd lokalny”¹¹. Art. 38 nadaje obywatelom Ukrainy prawo do udziału w zarządzie państwem, referendum lokalnym, uczestniczeniu w wyborach do organów samorządu lokalnego i statuuje równy dostęp do służby w organach samorządowych. Zaś prawo petycji do organów samorządowych zawarte zostało w art. 40. Zgodnie z Konstytucją Ukrainy wybory samorządowe tak, jak w Polsce są wolne, powszechne, równe, bezpośrednie

9 Por. art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.) oraz art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.).

10 <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2952-17> [dostęp 09.07.2011].

11 *Konstytucja Ukrainy*, przeł. E. Toczek, Warszawa, 1999 wersja cyfrowa w zasobach Biblioteki Sejmowej (<http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/ukraina.html>). Tekst ukraiński w: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>.

i odbywają się w głosowaniu tajnym. Nie określono tym samym, czy powinny być proporcjonalne, czy większościowe (art. 71). Postanowienia odnoszące się do wyborów samorządowych uściślono następnie w art. 141.

Warto wspomnieć, iż art. 74 zabrania przeprowadzania referendum w sprawach podatkowych. Wydaje się jednak, iż dotyczy on tylko referendum ogólnoukraińskiego (Всеукраїнський референдум), a nie referendum lokalnych. W Polsce istnieje takowa możliwość na podstawie przepisów ustawy o referendum lokalnym¹². Interesującym uprawnieniem deputowanego ukraińskiej Rady Najwyższej (jednoizbowego parlamentu) jest prawo interpelacji do organu samorządowego (art. 86). Inną różnicę w stosunku do polskiej konstytucji znaleźć można w art. 95, mówiącym iż „system budżetowy Ukrainy tworzy się na zasadach sprawiedliwego i bezstronnego podziału społecznego bogactwa między obywateli i zbiorowości terytorialne obywateli¹³”

Natomiast w art. 118 przyznano radom rejonowym i obwodowym interesujące uprawnienia kontrolne wobec lokalnej administracji rządowej. W szerszym kontekście należy też upatrywać art. 119, który nałożył na administrację rządową obowiązek współpracy z organami samorządu terytorialnego (art. 119 pkt 6).

Z samorządowego punktu widzenia najważniejsze są IX, X i XI rozdziały Konstytucji Ukrainy. Dotyczą one ustroju terytorialnego, autonomii Krymu oraz samorządu lokalnego. Wedle art. 132 ustrój terytorialny Ukrainy opiera się na harmonijnym połączeniu centralizacji i decentralizacji, równomiernym rozwoju poszczególnych jednostek podziału terytorialnego z uwzględnieniem ich cech historycznych, ekonomicznych, ekologicznych, geograficznych i demograficznych oraz tradycji etnicznych i kulturowych.

Ustawodawca ukraiński mimo wyodrębnienia Krymu jako autonomicznej republiki bardzo silnie podkreślił unitarny charakter państwa. Można w tym upatrywać sprzeczność postanowień Konstytucji, jednak stało się tak nie bez przyczyny. Znając genezę powstania krymskiej autonomii należy uznać, iż był to zabieg celowy. Zdanie pierwsze art. 134 brzmi: „Autonomiczna Republika Krym jest nieodłączną częścią składową Ukrainy¹⁴”, a art. 2 Konstytucji mówi, iż suwerenność Ukrainy rozciąga się na całe jej terytorium, Ukraina jest państwem unitarnym, zaś jej terytorium „w obecnych granicach” stanowi nienaruszalną całość¹⁵. Wszystko to obwarowano dodatkowym postanowieniem z art. 17 zdanie ostatnie: „Na terytorium Ukrainy nie jest dopuszczalne rozmieszczanie cudzoziemskich baz

12 Por. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. Nr 88, poz. 985 ze zm.).

13 Cytat w przekładzie E. Toczek.

14 Автономна Республіка Крим є невід'ємною складовою частиною України.

15 Суверенітет України поширюється на всю її територію. Україна є унітарною державою. Територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою.

wojskowych”¹⁶.

W przeciwieństwie do polskiej Konstytucji ukraińska ustawa zasadnicza szczegółowo określiła podział terytorialny państwa. Dzieli się ono na obwody (області), rejony (райони), miasta, rejony w miastach, osiedlach i wsiach (art. 133 Konstytucji Ukrainy). Osobny status zarezerwowano dla Krymu (autonomicznej republiki), Kijowa i Sewastopola (miast wydzielonych). Wymieniono ponadto wszystkie 24 obwody. Gdyby taki zabieg zastosować w polskiej konstytucji, to należałoby podać nazwy 16 województw. Wyodrębnienie Sewastopola miało charakter polityczny ze względu na stacjonowanie tam floty czarnomorskiej. Biorąc pod uwagę specyficzny status tego miasta i Krymu nasuwa się skojarzenie z województwem śląskim z czasów II RP, kiedy to pobudki polityczne prowadziły do wprowadzania *ad hoc* zmian terytorialnych przy jednoczesnym zaniedbaniu pożądanych reform ustroju lokalnego i odwlekaniu w czasie racjonalnego rozplanowania granic jednostek podziału terytorialnego (czego przykładem były np. województwa lwowskie i kieleckie).

Zgodnie z art. 140 Konstytucji Ukrainy samorząd terytorialny (lokalny) oznacza prawo wspólnoty samorządowej (gromady terytorialnej) do samodzielnego rozstrzygania spraw o znaczeniu lokalnym, w granicach określonych Konstytucją i ustawami. Organami samorządu terytorialnego na Ukrainie są rady wiejskie, osiedlowe i miejskie, działające w obrębie rejonów wiejskich, osiedlowych i miejskich. Zatem samorząd terytorialny na Ukrainie w znaczeniu doktrynalnym działa na najniższym szczeblu struktury administracyjnej, mimo istnienia rad w rejonach (odpowiedniku polskich powiatów) i obwodach (do których można porównać polskie województwa). Uważa się, iż rady rejonowe i obwodowe mają charakter wtórny (pochodny) od samorządu podstawowego, określanego mianem „pierwotnego”. Istnieje też inny powód dla którego obwody nie stały się samorządowymi regionami – jest to obawa przed rozpadem państwa. W ramach rad miejskich, osiedlowych i wiejskich wydzielane są ponadto rady dzielnicowe, uliczne i blokowe, zwane „organami samoorganizacji ludności”¹⁷.

Dla polskich czytelników utrudnieniem jest to, iż mianem „rad” określa się zarówno jednostkę podziału terytorialnego, czyli „rejon rady” oraz organ uchwałodawczy. Rady na Ukrainie układają się więc hierarchiczną drabinę: od rady blokowej czy dzielnicowej, przez rady (wiejskie, osiedlowe i miejskie), rady rejonowe, rady obwodowe aż do Rady Najwyższej

16 На території України не допускається розташування іноземних військових баз.

17 Por. T. Czubara, O. Litwinow, *Funkcjonowanie samorządu lokalnego na Ukrainie*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Szczecinie” 2008, nr 2, s. 44; D. Jaśkowiec, *Rady dzielnicowe w systemie samorządowym Ukrainy*, „Rocznik Wschodni” 2005/2006, nr 11, s. 39; P. Gural, *Samorząd terytorialny w konstytucyjnym systemie Ukrainy*, [w:] *Problemy stosowania konstytucji Polski i Ukrainy w praktyce*, red. M. Granat, J. Sobczak, Lublin 2004, s. 139.

Ukrainy – czyli parlamentu. W odróżnieniu od polskich sołectw, rady dzielnicowe i niższe nie są tylko typowymi jednostkami pomocniczymi rad wiejskich, osiedlowych, czy miejskich, lecz organami samorządowymi wyposażonymi w określony zakres samodzielności. Nie powstają też z mocy prawa, lecz z inicjatywy zainteresowanych mieszkańców. Może to doprowadzać do sytuacji, w której w tym samym mieście część dzielnic i budynków będzie miała własne rady dzielnicowe i domowe a reszta nie. Zjawisko wyodrębniania niższych jednostek samorządu terytorialnego od podstawowych nazywa się w literaturze „decentralizacją wewnątrz samorządu” lub też „decentralizacją wewnątrz zdecentralizowanej administracji publicznej”¹⁸.

Dodatkowo należy pamiętać, iż rady wiejskie, osiedlowe i miejskie działają równolegle i są jednostkami podziału terytorialnego podstawowego szczebla. Nie zachodzi między nimi hierarchiczne podporządkowanie. Rejon wiejski obejmuje jedną wieś, rejon osiedlowy – osiedle, zaś rejon miejski – miasto. Nie istnieje na Ukrainie gmina wielowioskowa (zbiorowa), a zamiast sołectwa jest rada wiejska, która przypomina PRL-owską gromadę lub przedwojenną gminę jednowioskową.

Rady szczebla pierwotnego (gromady, wspólnoty terytorialne) mogą zrzeszać się w jedną wspólnotę terytorialną (radę). Przeciwnie niż w Polsce wystąpiły jednak silne tendencje rozdrobnieniowe. Zjawisko fragmentacji terytorialnej było zresztą typowe dla wielu krajów postkomunistycznych, zwłaszcza Czech, Estonii, Łotwy, Słowacji i Węgier¹⁹. W naszym kraju obserwować można nie tylko stabilizację i wzmocnienie gmin zbiorowych, ale też konsolidację sołectw i – jak to ujął Bronisław Majgier – „odporność polskiego samorządu na wewnętrzną decentralizację”²⁰, czyli podział i usamodzielnienie jednostek pomocniczych – sołectw i osiedli. Jest to po części spowodowane oporem władz gmin i miast przed usamodzielnieniem sołectw i rad dzielnic.

Kolejne artykuły – 142 i 143 Konstytucji Ukrainy dotyczą mienia komunalnego. Są to obszernie przepisy przesadnie niemalże opisujące finanse rad, programy rozwoju społeczno-gospodarczego i kulturalnego, budżety i podatki lokalne, referenda, przedsiębiorstwa komunalne i lokalne urzędy. Art. 143 daje też możliwość powierzenia radom zadań zleconych a wydatki z nimi związane mają być w pełni pokryte przez państwo. Władze centralne mogą

18 B. Majgier, *Problematyka samorządu terytorialnego w konstytucjach Polski i Ukrainy*, [w:] *Problemy stosowania konstytucji Polski i Ukrainy w praktyce*, red. M. Granat, J. Sobczak, Lublin 2004, s. 151.

19 Por. P. Swaniewicz, *Modele samorządu terytorialnego w krajach Europy Zachodniej oraz Środkowowschodniej - próba generalizacji*, "Studia Regionalne i Lokalne" 2002, nr 4, s. 56. „Odpornością” przed terytorialnym „rozproszkowaniem” oprócz naszego kraju wykazał też ustrój terytorialny Bułgarii i Litwy.

20 B. Majgier, *Problematyka samorządu terytorialnego w konstytucjach...*, s. 151.

refundować koszty tych zadań, wprowadzić do budżetów jednostek samorządowych dochody z podatków ogólnopństwowych, jak też przekazać im część majątku państwowego. Zgodnie z ukraińską konstytucją państwo bierze udział w tworzeniu dochodów jednostek samorządu terytorialnego i wspiera je finansowo²¹.

W następnych artykułach 144 i 145 mowa jest o ochronie sądowej uprawnień samorządowych i prawie organów samorządowych do wydawania decyzji administracyjnych. Przewidziano możliwość wstrzymania ich jeśli są niezgodne z Konstytucją lub pozostałym ustawodawstwem Ukrainy (Конституції чи законам України – normy prawa międzynarodowego obejmuje to pośrednio na podstawie art. 9 Konstytucji) i przekazania do rozstrzygnięcia sądowego. Określenie, komu przysługuje uprawnienie do wstrzymania decyzji organów samorządowych zostało powierzone przez prawodawcę konstytucyjnego do uregulowania w drodze ustawowej²².

4. Najważniejsze problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce i na Ukrainie

Podjmując próbę oceny funkcjonowania samorządu terytorialnego w obu państwach na wstępie należy zaznaczyć, że o ile samorząd w Polsce realizuje literę i ducha Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, o tyle samorząd na Ukrainie idee Karty realizuje jedynie na poziomie deklaracji. Dlatego problemy nękające samorzady obu państw są zdecydowanie innego kalibru. O dystansie dzielącym poziom rozwoju samorządu na Ukrainie i w Polsce świadczy fakt, że polskie reformy samorządowe traktowane są jako wzorzec dla samorządu ukraińskiego²³.

Za największe patologie polskiego samorządu terytorialnego uznaje się nepotyzm, klientyzm, korupcję, kupowanie głosów i niski poziom prawodawstwa. Zaznaczyć należy, że są to patologie wynikające z poziomu kultury politycznej, z „ludzkich słabości” a nie z wadliwych rozwiązań prawnych. Podejmowane są różne próby eliminacji nadużyć, np. wprowadzenie zamówień publicznych, konkursów na najważniejsze stanowiska w administracji samorządowej, opracowywanie kodeksów etyki dla pracowników samorządowych i radnych²⁴. Niski poziom prawodawstwa miejscowego korygowany jest przez sądy administracyjne. Pozostało jednak jeszcze wiele do zrobienia.

21 Por. B. Majgier, *Problematyka samorządu terytorialnego w konstytucjach...*, s. 151.

22 В. В. Кравченко, *Конституційне право України: Навчальний посібник*, Київ 2004, s. 124.

23 M. Dmochowski, A. Jurczuk, *Reformy administracji publicznej w Polsce jako studium porównawcze dla procesów przemian ustrojowo-ekonomicznych na Ukrainie*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 4, s. 60.

24 Przykłady takich rozwiązań można znaleźć w: *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Najlepsze praktyki*, red. M. Zawicki, S. Mazur, J. Bober, Kraków 2004.

Niepokojące jest niskie zaangażowanie społeczności lokalnych w działalność samorządu. Na spotkania z władzami miast czy gmin przychodzą garstki mieszkańców, w wyborach uczestniczy mniejszość. Aktywność mieszkańców wzrasta jedynie w przypadku poważnych konfliktów, np. dotyczących lokalizacji kontrowersyjnych inwestycji. Jednak w tym przypadku również brakuje – i to często ze strony mieszkańców – konstruktywnej krytyki i umiejętności znalezienia racjonalnych rozwiązań. Zaś ze strony władz – chęci kompromisu i poszanowania woli lokalnej społeczności²⁵.

Najbardziej uciążliwe dla jednostek samorządu terytorialnego są problemy finansowe. Częściowo wynikają one stąd, że ustawodawca przekazuje samorządom kolejne zadania, ale nie gwarantuje odpowiednich środków na ich realizację. Tak jest w przypadku szkolnictwa, które pochłania znaczną część wydatków samorządów. Władze słabszych finansowo gmin zmuszane są do zamykania kolejnych szkół, co spotyka się ze zdecydowanymi protestami mieszkańców. Brak środków finansowych sprawia, że samorządy zadłużają się, aby realizować konieczne inwestycje. Szczególnie uciążliwy jest brak środków na wkłady własne do projektów unijnych.

Problemy finansowe nękają również samorząd na Ukrainie, ale są one innego rodzaju. Zgodnie z art. 142 Konstytucji materialną i finansową bazą samorządu terytorialnego jest majątek ruchomy i nieruchomy, dochody własne, dotacje itd. Jednak w praktyce uzyskanie dochodów przez samorząd terytorialny napotyka na szereg problemów. Na Ukrainie nie został jeszcze ostatecznie określony status mienia komunalnego. Sposób przeprowadzenia prywatyzacji na Ukrainie sprawił, że jednostki samorządu terytorialnego nie stały się jego beneficjentami.

Do obiektów należących wyłącznie do jednostek samorządu terytorialnego należą na Ukrainie te, które stanowią przestrzeń publiczną²⁶:

- place, ulice, podjazdy, drogi, pastwiska, łąki, nasypy, parki, lasy miejskie, ogrody, bulwary, cmentarze, miejsca unieszkodliwiania odpadów i recyklingu,
- tereny przeznaczone pod budynki władz państwowych i samorządowych,
- obiekty służące ochronie środowiska, rekreacji, wypoczynkowi oraz te o znaczeniu historyczno-kulturowym,
- rzeki, zbiorniki wodne wraz z brzegami,
- cmentarze,

25 K. Kobielska, *Kształtowanie się samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Transformacja w Polsce i na Ukrainie. Wybrane aspekty*, red. A. Antoszewski, A. Kolodia, K. Kowalczyk, Wrocław 2010, s. 124.

26 В. М. Кампо, *Місцеве самоврядування в Україні*, Ін Юре, Київ 1997, s. 36.

- zabytki historii i architektury,
- elementy krajobrazu i rezerваты.

Istotnym źródłem dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego na Ukrainie mogłyby być podatki. Tak się nie dzieje, ponieważ system podatkowy na Ukrainie jest słabo rozwinięty. Chociaż ustawa „O systemie podatkowym Ukrainy” przewiduje ponad 20 lokalnych podatków i opłat, to w praktyce poszczególne jednostki korzystają średnio z nie więcej niż pięciu podatków. Ponadto, samorządy lokalne nie mają możliwości wpływania na wysokość podatków, tak jak samorządy w Polsce.

Nie mniej ważną kwestią dla dalszego rozwoju samorządu terytorialnego na Ukrainie jest poszukiwanie optymalnego modelu podziału kompetencji samorządu terytorialnego i władz lokalnych. Chociaż samorząd formalnie ma uprawnienia konieczne dla skutecznego wykonywania jego funkcji, to większość z tych uprawnień przekazywana jest lokalnej administracji. Ustawa „O lokalnej administracji państwowej” przypisała właśnie tej władzy większość zadań i uprawnień samorządu. Po czym tą samą ustawą te same uprawnienia i zadania zostały delegowane do samorządów lokalnych. Zabieg ten pozwala administracji sprawować stały nadzór i kontrolę nad samorządem terytorialnym poprzez dystrybucję środków finansowych. Zgodnie z ustawą „O samorządzie terytorialnym na Ukrainie” administracja lokalna przekazuje samorządowi terytorialnemu część swojej władzy. Ale w żadnym akcie prawnym Ukrainy nie określono wyraźnie obowiązku administracji przekazania za tym odpowiednich środków, które władzę ta pozwoliłyby realizować. Znaczący twierdzą, że problem podziału kompetencji można łatwo rozwiązać ograniczając zakres delegowanych uprawnień. Wiązałoby się to z ograniczeniem władzy administracji lokalnej²⁷.

Sytuacja na Ukrainie prowadzi do trudności w rozbudowie samorządu, sygnalizowanych już w literaturze. Przykładowo, Olga Borysławska stwierdziła, iż powyższe normy konstytucyjne na obecnym poziomie rozwoju państwa ukraińskiego hamują rozwój lokalnej samorządności. Znaczna liczba gromad terytorialnych uniemożliwia racjonalne prowadzenie gospodarki budżetowej. Brakuje też prawidłowych przepisów wykonawczych. Dochodzi do paradoksów, gdy za obszar terytorialnego działania samorządu uznaje się miasto, osiedle i wieś w ich ścisłych granicach; przez co nie wiadomo „pod czyją jurysdykcją ma znajdować się terytorium między miejscowościami”²⁸. Autorka zwróciła również uwagę,

27 *Місцеве самоврядування в Україні: на межі оптимізму та песимізму*, „Юридична газета”, 17.12.2004.

28 O. Borysławska, *Problemy wprowadzenia do Konstytucji Ukrainy zmian dotyczących samorządu lokalnego*, [w:] *O potrzebie zmian konstytucji Polski i Ukrainy. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Krasieczyn–Rzeszów 19–21.IX.2005 r.*, red. K. Eckhardt, W. Szapował, W. Skrzydło, Przemysł 2006, s. 250.

na – wyżej wzmiankowane – zamieszanie terminologiczne, gdyż pod pojęciem wspólnoty (gromady) rozumie się zarówno jednostkę podziału terytorialnego, jak i ogół mieszkańców ją zamieszkujących (czyli to, co w Polsce zwane jest wspólnotą samorządową)²⁹.

Można powiedzieć, że model samorządu terytorialnego na Ukrainie łamie zasady Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego w trzech podstawowych obszarach:

1. sprzeczne z Kartą jest uznanie prawa do samorządu tylko dla społeczności „naturalnych” – wsi i miast.
2. nieprecyzyjne określenie w ustawodawstwie ukraińskim terytorialnego zasięgu wspólnoty.
3. brak realizacji zasady pomocniczości. Zaprzecza jej uznanie wielu uprawnień samorządu jako delegowanych przez władze administracyjne i przyznanie tych samych zadań jednostkom samorządu terytorialnego i administracji lokalnej.

Chociaż samorząd terytorialny na Ukrainie funkcjonuje już od kilkunastu lat, nie został jasno określony kierunek jego rozwoju a wielu krytyków twierdzi nawet, że samorząd na Ukrainie tak naprawdę nie istnieje. Nawet najwięksi optymiści są zgodni co do tego, że system samorządu terytorialnego na Ukrainie ciągle się kształtuje a wszystkie niedoskonałości wynikają właśnie z tego faktu.

Wskazać można obszary funkcjonowania samorządu na Ukrainie, które wymagają gruntownych zmian. Jeśli nie zostaną one zrealizowane europejskie aspiracje Ukrainy będą niezwykle trudne do spełnienia.

Zmiany konieczne są w samej strukturze jednostek samorządu terytorialnego. Należy ją ujednoczyć i dążyć do tworzenia jednostek takich rozmiarów, aby były w stanie wypełniać swoje zadania. W pierwszym rzędzie oznacza to zahamowanie rozdrabniania samorządu najniższego szczebla. Z kolei na wyższych szczeblach (obwody, rejony) należy utworzyć administrację samorządową, która podporządkowana byłaby wyłącznie radom a nie administracji państwowej. Bolączką samorządu ukraińskiego jest również brak odpowiednio wyszkolonych kadr. Naprzeciw temu problemowi wychodzą realizowane przy wsparciu m.in. Unii Europejskiej transgraniczne projekty, dzięki którym urzędnicy i działacze samorządowi z Ukrainy mogą obserwować działanie samorządu w Polsce³⁰.

Gruntownych zmian wymaga również określenie zadań samorządu. Przede wszystkim większość z zadań delegowanych powinna zostać określona jako zadania własne, które powinny zostać jasno wyznaczone. Powinien też nastąpić zdecydowany podział kompetencji

29 Tamże.

30 M. Dmochowski, A. Jurczak, *Reformy...*, s. 62.

między samorządy a administrację państwową, a ich współpraca powinna opierać się na zasadach partnerskich. Współpraca taka jest już obecnie wpisana w ustawodawstwo, w praktyce jednak administracja państwowa dominuje i ingeruje w działalność organów samorządu³¹.

Samorządy powinny mieć większą swobodę, również finansową, w wykonywaniu tych zadań. Źródła dochodów samorządów powinny zostać uregulowane ustawowo. Regulowanie ich decyzjami administracyjnymi czy w jednostkach samorządowych wyższego szczebla destabilizuje finanse lokalne, uniemożliwiając w zasadzie wieloletnie planowanie. Aby zwiększyć dochody własne samorządów należy zreformować system podatkowy – zlikwidować nieefektywne źródła podatkowe a samorządom dać prawo do ustalania podatków państwowych stanowiących dochód samorządu.

Zdaniem Oksany Łazor wszelkie zmiany będą możliwe dopiero po podniesieniu poziomu kultury prawnej obywateli Ukrainy³².

Podsumowanie

W artykule starano się wskazać w sposób syntetyczny na elementy pokrewne w kształcie samorządu w Polsce i na Ukrainie, oraz cechy odróżniające te dwa systemy ustrojowe. Różnice systemowo-ustrojowe stanowią bowiem największą przeszkodę w komunikacji między polskimi a ukraińskimi środowiskami lokalnymi, ze szkodą dla przygranicznej i międzyregionalnej współpracy obu narodów. Na ten fakt zwracano już uwagę w literaturze³³ i nasz głos przyłącza się do postulatów pozostałych badaczy.

O ile system samorządu terytorialnego w Polsce nie wymaga drastycznych zmian, aby był w pełni demokratyczny. W zasadzie już obecnie uznaje się, że realizuje on wszystkie zasady Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. Ukraina powinna natomiast dążyć do rozwiązania następujących problemów:

- sprecyzowanie i ujednoczenie struktury administracyjno-terytorialnej kraju,
- szczegółowy podział kompetencji między administracją państwową a jednostkami samorządu terytorialnego,
- poprawa ochrony sądowej samorządu terytorialnego,

31 I.B. Дробуш, *Функції...*, s. 76.

32 O. Łazor, *Kształtowanie się samorządu terytorialnego na Ukrainie*, [w:] *Transformacja w Polsce i na Ukrainie. Wybrane aspekty*, red. A. Antoszewski, A. Kolodia, K. Kowalczyk, Wrocław 2010, s. 141.

33 Por. W. Gerycz, B. Kawałko, *Poziom zgodności zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego w Polsce i na Ukrainie – matryca porównawcza*, „Zamojskie Studia i Materiały” 2006, zesz. 2, s. 59; A. Miszczuk, H. Ponikowski, P. Prokop, *Analiza strategiczna w zakresie przekształceń społeczno-ekonomicznych regionu lubelskiego*, [w:] *Wykorzystajmy szansę. Procesy integracyjne i tendencje rozwojowe regionu lubelskiego w perspektywie EURO 2012*, red. H. Ponikowski, Lublin 2010, s. 169.

- zapewnienie odpowiedniej informacyjnej obsługi samorządów lokalnych,
- szkolenie wykwalifikowanego personelu do pracy w administracji samorządowej.

Dalszy rozwój krajowych władz lokalnych zależy w dużej mierze od kwestii finansowych. Brak środków znacznie ogranicza realną władzę samorządu. W rzeczywistości brak zapewnienia odpowiednich środków finansowych na wykonywanie delegowanych zadań sprawia, że samorząd terytorialny Ukrainy stale boryka się z problemami finansowymi. Z kolei brak środków finansowych sprawia, że jednostki samorządu terytorialnego w Polsce muszą mierzyć się z dużym zadłużeniem. Samorząd w Polsce ma jednak większe możliwości kreowania własnych dochodów.

Bibliografia

Akty prawne

- Europejska Karta Samorządu Lokalnego (Dz.U. z 1994 r. nr 124, poz. 607).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- *Konstytucja Ukrainy*, przeł. E. Toczek, Warszawa 1999.
- Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.)
- Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.).
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. Nr 88, poz. 985 ze zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2000 r. w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (Dz.U. Nr 58, poz. 685 ze zm.).

Literatura

- Borysławska O., *Problemy wprowadzenia do Konstytucji Ukrainy zmian dotyczących samorządu lokalnego*, [w:] *O potrzebie zmian konstytucji Polski i Ukrainy. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Krasieczyn–Rzeszów 19–21.IX.2005 r.*, red. K. Eckhardt, W. Szapował, W. Skrzydło, Przemyśl 2006.
- Czubara T., Litwinow O., *Funkcjonowanie samorządu lokalnego na Ukrainie*,

„Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Szczecinie” 2008, nr 2.

- Dmochowski M., Jurczuk A., *Reformy administracji publicznej w Polsce jako studium porównawcze dla procesów przemian ustrojowo-ekonomicznych na Ukrainie*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 4.
- Дробуш І.В., *Функції органів місцевого самоврядування в Україні: Монографія*, Київ 2003.
- Gerycz W., Kawałko B., *Poziom zgodności zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego w Polsce i na Ukrainie – matryca porównawcza*, „Zamojskie Studia i Materiały” 2006, zesz. 2.
- Gural P., *Samorząd terytorialny w konstytucyjnym systemie Ukrainy*, [w:] *Problemy stosowania konstytucji Polski i Ukrainy w praktyce*, red. M. Granat, J. Sobczak, Lublin 2004.
- Heller J., *Samodzielność finansowa samorządów terytorialnych w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2006, nr 2.
- Izdebski H., *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007.
- Jaśkowiec D., *Rady dzielnicowe w systemie samorządowym Ukrainy*, „Rocznik Wschodni” 2005/2006, nr 11.
- Кампо В. М., *Місьцеве самоврядування в Україні*, Київ 1997.
- Kobielska K., *Kształtowanie się samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Transformacja w Polsce i na Ukrainie. Wybrane aspekty*, red. A. Antoszewski, A. Kolodia, K. Kowalczyk, Wrocław 2010.
- Кравченко В. В., *Конституційне право України: Навчальний посібник*, Київ 2004.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w Polsce (ewolucja podstaw konstytucyjnych oraz zmiany ustawodawstwa zwykłego)*, [w:] *O potrzebie zmian konstytucji Polski i Ukrainy. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Krasieczyn–Rzeszów 19–21.IX.2005 r.*, red. K. Eckhardt, W. Szapował, W. Skrzydło, Przemyśl 2006.
- Majgier B., *Problematyka samorządu terytorialnego w konstytucjach Polski i Ukrainy*, [w:] *Problemy stosowania konstytucji Polski i Ukrainy w praktyce*, red. M. Granat, J. Sobczak, Lublin 2004.
- *Місьцеве самоврядування в Україні: на межі оптимізму та песимізму*, „Юридична газета”, 17.12.2004.
- Mischczuk A., Ponikowski H., Prokop P., *Analiza strategiczna w zakresie przekształceń społeczno - ekonomicznych regionu lubelskiego*, [w:] *Wykorzystajmy szansę. Procesy*

integracyjne i tendencje rozwojowe regionu lubelskiego w perspektywie EURO 2012, red. H. Ponikowski, Lublin 2010.

- Supernat J., *Samodzielność wspólnot samorządowych w zmieniającym się państwie (kilka uwag w trzech kwestiach)*, [w:] <http://www.supernat.pl/>.
- Swaniewicz P., *Modele samorządu terytorialnego w krajach Europy Zachodniej oraz Środkowowschodniej - próba generalizacji*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 4.
- Wójcik Z.K., *Okrągły stół a restytucja samorządu terytorialnego (zarys problematyki)*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 1/2.
- *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Najlepsze praktyki*, red. M. Zawicki, S. Mazur, J. Bober, Kraków 2004.

Streszczenie

Przyjęcie Konstytucji Ukrainy, 28 czerwca 1996 dało impuls do rozwoju ram prawnych samorządu terytorialnego. Należy zauważyć, że proces ten został przeprowadzony nad wyraz niekonsekwentnie. Zdecydowanie bardziej precyzyjnie kwestie samorządu reguluje polskie prawodawstwo. Podobnie, jak na Ukrainie, samorząd terytorialny w Polsce jest umocowany konstytucyjnie. W obu państwach szczególne rozwiązania zawarte są w ustawach szczególnych poświęconych samorządowi terytorialnemu.

Funkcjonowanie samorządu terytorialnego jest opisane w dosyć podobny sposób, co wynika z faktu, że w obu krajach uznaje się zasady Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Różnice zaczynają się przy interpretacji poszczególnych zasad. O ile polskie ustawodawstwo i jego stosowanie można uznać za zgodne z Kartą, o tyle sytuacja samorządu na Ukrainie wymaga jeszcze wielu zmian a nawet gruntownych reform. Powinny one pójść przede wszystkim w kierunku zmian struktury samorządu, jego stosunków z lokalnymi władzami administracyjnymi i zasadami finansowania.

słowa kluczowe: samorząd terytorialny, samorząd terytorialny na Ukrainie, Ukraina

nota o autorach: dr Karol Dąbrowski, dr Martyna Jurzyk, Pracownia Badań nad Samorządem Gospodarczym, Fundacja Obywatelskiego Rozwoju-Ryki, ul. Stuart 6, 08 - 500 Ryki.