



Kolejny krok do decentralizacji na Ukrainie

Daniel Szeligowski

Na przełomie czerwca i lipca br. rząd i parlament Ukrainy zatwierdziły nowe granice podziału administracyjnego państwa. Jednostki samorządu terytorialnego (JST) w nowym kształcie ukonstytuują się po zaplanowanych na październik br. wyborach samorządowych. Dokończenie decentralizacji wymaga dodatkowych zmian legislacyjnych, w tym nowelizacji konstytucji, które na nowo określą podział kompetencji między szczeblami JST oraz między administracją rządową i samorządową. Reforma poszerzy możliwości współpracy ukraińskich samorządów z zagranicznymi partnerami.

Ukraina odziedziczyła po ZSRR niewydolny, scentralizowany system administracji terytorialnej. Zasadniczy podział obejmuje szczeble: regionalny (24 obwody i Autonomiczną Republikę Krym), subregionalny (rejony) i lokalny (gromady) oraz miasta wydzielone Kijów i Sewastopol na prawach obwodu. Rozdrobniony samorząd lokalny nie ma wystarczającej zdolności finansowej do realizacji zadań publicznych. Natomiast na szczeblu subregionalnym i regionalnym nie istnieją samorządowe organy wykonawcze – ich funkcje pełnią rejonowe i obwodowe organy administracji państwowej, których przewodniczących mianuje prezydent. Kolejne ukraińskie rządy nie były zainteresowane zmianą istniejącego modelu, gdyż pozwalał on władzom centralnym wpływać na sytuację polityczną i społeczno-gospodarczą na prowincji. [Pierwsze realne działania na rzecz decentralizacji podjęto dopiero w latach 2014–2015](#), umożliwiając konsolidację gromad (łączenie się kilku mniejszych jednostek w jedną większą) i przyznając zreformowanym JST samodzielność finansową.

Nowe granice podziału administracyjnego. Ukraińska reforma samorządowa zakłada utrzymanie trójstopniowego podziału administracyjnego państwa przy jednoczesnej reorganizacji szczebla lokalnego i subregionalnego. 12 czerwca br. rząd zatwierdził nowy podział na szczeblu lokalnym, który obejmuje 1470 gromad zamiast ok. 12 tys. funkcjonujących w momencie rozpoczęcia reformy. Wiele z nich sformowało się oddolnie już w latach 2015–2019, korzystając z możliwości dobrowolnej konsolidacji – do stycznia br. przeszło ją 43% JST szczebla lokalnego. Pozostałe gromady zostały skonsolidowane odgórnie, gdyż dalsza zwłoka uniemożliwiłaby ujednolicenie podziału

administracyjnego przed zaplanowanymi na październik br. wyborami samorządowymi. Przy tej okazji rząd dokonał też korekty granic niektórych już wcześniej oddolnie skonsolidowanych gromad. Decyzje rządu otworzyły drogę do zmian na szczeblu subregionalnym – 17 lipca br. parlament zatwierdził nowy podział, obejmujący 136 rejonów zamiast dotychczasowych 490. Zreformowane JST obu szczebli ukonstytuują się jesienią wraz z początkiem nowej kadencji organów samorządu terytorialnego. Zmiany nie obejmą przy tym okupowanego Krymu oraz będących pod rosyjską kontrolą części obwodów donieckiego i ługańskiego, gdzie ukraińskie władze nie mogą obecnie przeprowadzić wyborów.

Niezbędne zmiany legislacyjne. Głównym celem nowego podziału administracyjnego jest stworzenie silnych finansowo i organizacyjnie JST szczebla lokalnego, zdolnych realizować poszerzony wachlarz zadań publicznych. Katalog zadań własnych zreorganizowanych gromad ma obejmować m.in. sprawy ładu przestrzennego i ochrony środowiska, rozwoju infrastruktury lokalnej, medycyny i edukacji podstawowego stopnia, pomocy społecznej czy ochrony przeciwpożarowej. Będzie miał przy tym charakter otwarty, co oznacza, że gromady będą uprawnione do podjęcia działań we wszelkich sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżonych na rzecz innych podmiotów. Rejony i obwody będą odpowiedzialne głównie za realizację zadań o charakterze ponadlokalnym i regionalnym, wynikających z ustaw szczególnych (podobnie jak polskie powiaty i województwa).

Stworzenie w praktyce nowego podziału administracyjnego wymaga szeregu zmian legislacyjnych. Z jednej strony

powinny one precyzyjnie określić podział kompetencji między poszczególne szczeble samorządu, z drugiej – zapewnić lokalnym JST stałe dochody budżetowe. Zamiast dotychczasowej konieczności corocznego negocjowania wysokości dotacji z rejonami, gromady zatrzymają m.in. wpływy z podatków lokalnych i część wpływów z podatku od osób fizycznych oraz zyskają dostęp do subwencji i dotacji z budżetu państwa (od 2015 r. takie prawa przysługiwały dobrowolnie skonsolidowanym gromadom). Ukraińskie władze zakładają przyjęcie przez parlament planowanych zmian do grudnia br., aby weszły w życie przed rozpoczęciem nowego roku budżetowego.

Nowelizacja konstytucji. Zwieńczeniem reformy mają być planowane na 2021 r. zmiany konstytucyjne, wprowadzające nowy podział kompetencji między administracją rządową i samorządami. Na ich mocy zniesione zostaną rejonowe i obwodowe organy administracji państwowej, a większość ich uprawnień przejmą nowe, samorządowe organy wykonawcze obu szczebli. Przedstawicielami władzy wykonawczej w rejonach i obwodach zostaną mianowani przez prezydenta prefekci, pełniący głównie funkcje kontrolne z zakresu nadzoru nad JST i koordynujący działalność terenowych organów władzy wykonawczej.

Szczegóły nowelizacji wymagają jeszcze dopracowania. Wniesiony do parlamentu w grudniu ub.r. przez prezydenta Wołodymyra Zełenskiego projekt został bowiem wycofany pod wpływem krytyki ze strony ekspertów i samorządowców, którzy zarzucili głowie państwa dążenie do dalszej centralizacji władzy. Przedmiotem krytyki było m.in. przyznanie prezydentowi możliwości zawieszenia organów samorządu w przypadku przyjęcia przez nie aktów administracyjnych sprzecznych z konstytucją, a przy tym zagrażających suwerenności, integralności terytorialnej państwa lub bezpieczeństwu narodowemu, jeszcze zanim o ich legalności zadecydowałby Sąd Konstytucyjny.

Implikacje polityczne. Decentralizacja w krótkim okresie pozwoli usamodzielnic się ukraińskim władzom samorządowym dzięki możliwości dysponowania własnymi środkami finansowymi. Nie wszystkie JST będą od razu gotowe w pełni wykorzystać nowe uwarunkowania i dopiero wraz z upływem czasu nauczą się efektywnego zarządzania. Istotna w tym zakresie będzie dla nich pomoc techniczna i ekspercka od zagranicznych partnerów. W długim okresie decentralizacja umocni pozycję samorządów względem władz państwowych, stopniowo ograniczając wpływ tych

drugich, zwłaszcza prezydenta, na sytuację w regionach. Będzie to sprzyjać dalszemu rozwojowi lokalnych elit politycznych, ale zapewne także lokalnych grup oligarchicznych, które nie będą dłużej ograniczone decyzjami podejmowanymi na szczeblu centralnym. Większa samodzielność finansowa JST, głównie nowych skonsolidowanych gromad, poszerzy możliwości ich współpracy transgranicznej, w tym z polskimi samorządami – m.in. łatwiej będzie im zapewnić wkład własny na potrzeby projektów realizowanych ze środków UE.

Dokończenie decentralizacji może przy tym wpłynąć na przebieg negocjacji w sprawie uregulowania sytuacji w Donbasie. Porozumienia mińskie łączą bowiem przeprowadzenie przez Ukrainę reformy konstytucyjnej w zakresie decentralizacji z ustanowieniem tzw. specjalnego statusu dla kontrolowanych przez Rosję części terenów obwodów donieckiego i ługańskiego. Ukraińskie władze wielokrotnie wyrażały sprzeciw wobec wpisania odrębnego statusu dla wskazanych terytoriów do ustawy zasadniczej. Status ten budzi kontrowersje wśród dużej części elity politycznej i ukraińskiego społeczeństwa. Ponadto jego ustanowienie grozi destabilizacją państwa, gdyż [oznaczałoby de facto stworzenie rosyjskiego protektoratu na wschodniej Ukrainie](#). Prawdopodobnie więc odniesienie do niego nie znajdzie się w ostatecznym projekcie, co z kolei władze rosyjskie będą starały się przedstawić jako zerwanie przez Ukrainę porozumień mińskich i powód do zniesienia przez UE sankcji nałożonych na Rosję, zapewne grożąc przy tym wycofaniem się z formatu normandzkiego.

Ewentualna presja państw członkowskich na Ukrainę w sprawie specjalnego statusu stanowiłaby rażące naruszenie jej suwerenności. Porozumienia mińskie nie są zobowiązujące prawnie ani politycznie dla ukraińskiego parlamentu. Jest mało prawdopodobne, że poprawki wprowadzające specjalny status do ustawy zasadniczej zyskałyby poparcie większości konstytucyjnej. Z porozumień mińskich, mimo ich nieprecyzyjnej treści i braku ściśle określonej sekwencji działań, wynika ponadto, że reforma konstytucyjna powinna być poprzedzona stabilizacją sytuacji bezpieczeństwa w Donbasie – trwałym zawieszeniem broni i wycofaniem ciężkiego uzbrojenia z linii frontu, a także wymianą wszystkich jeńców. Tymczasem żaden z tych warunków, wymagających w pierwszej kolejności woli politycznej władz rosyjskich, nie został jak dotąd spełniony.