Pobrane z czasopisma Wschód Europy **http://journals.umcs.pl/we**
Data: 03/11/2026 04:54:15

DOI:10.17951/we.2021.7.1.47-61 | Wschód Europy • Восток Европы • East of Europe vol 7, 1 / 2021

Iryna Kostetska
Karpacki Instytut Przedsiębiorczości Uniwersytetu „Ukraina", Ukraina
ORCID ID: https://0000-0001-5340-0145
e-mail: irynakostetska@ukr.net

Perspektywy decentralizacji na Ukrainie: doświadczenia Polski

Wprowadzenie

Decentralizacja władzy jest częścią polityki państwa na rzecz rozwoju regionalnego, która znajduje się w programie reform na Ukrainie. Stworzyła ona podstawy dla radykalnych zmian instytucjonalnych poprawiających jakość życia obywateli i ma ogromne znaczenie dla kontynuacji reform sektorowych. Dzięki stworzeniu nowego systemu podziału władzy między władzami centralnymi i lokalnymi na Ukrainie powstaje nowy dziś system relacji między różnymi organami rządowymi oraz nowa równowaga ograniczeń i przeciwwag.

Historia decentralizacji jest historią sprzeczności związanych ze znalezieniem najlepszej formy organizacji rządowej. Tradycyjnie decentralizacja stanowi proces, w którym niezależne jednostki powstają w ramach scentralizowanego państwa i są nosicielami samorządu lokalnego (gromady). W badaniach teoretycznych i praktycznych pojęcie „decentralizacji" jest wielowymiarowe i rozpatrywane na różne sposoby. Na poziomie semantycznym decentralizacja (z łacińskiego *de* – sprzeciw, *centralis* – centralny) interpretuje się jako zniszczenie, osłabienie lub odwołanie centralizacji[1].

Decentralizacja odgrywa istotną rolę w procesie przekształcania i zarządzania instytucjami samorządowymi. Jest rodzajem systemu rządów, w ramach którego część funkcji rządu centralnego przechodzi na samorządy[2]. Ogólnie decentralizacja władzy jest prawdopodobnie tak stara jak samo rządzenie. Starożytne imperia, średniowieczne

[1] О.Р. Романенко, *Фінанси: [підручник]*, Київ 2003.

[2] Т.О. Бутурлакіна, В. Т. Мінкович, *Фінансова децентралізація як фактор економічного зростання регіонів*, „Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Економіка»" 2010, № 31, с. 237–243.

Pobrane z czasopisma Wschód Europy **http://journals.umcs.pl/we**
Data: 03/11/2026 04:54:15

królestwa, a także współczesne państwa uczestniczą w rozwiązywaniu problemów typu w jaki sposób pobierać podatki, w jakiej wysokości[3].

Gabinet Ministrów Ukrainy 1 kwietnia 2014 r. zatwierdził Koncepcję reformowania samorządu lokalnego i terytorialnej organizacji władzy na Ukrainie (dalej: Koncepcja). Jej przygotowanie zbiegło się w czasie z procesami politycznymi zachodzącymi w kraju na drodze ku integracji europejskiej. Koncepcja powoduje decentralizację, stworzenie odpowiednich warunków materialnych (dochody z nieruchomości, w tym ziem będących własnością społeczności terytorialnych), finansowych (podatki i opłaty związane z terytorium odpowiedniej jednostki terytorialnej) i organizacyjnych w celu wykonania zadań własnych i delegowanych przez samorząd[4].

Dzisiaj decentralizacja ma dwojakie uzasadnienie. Po pierwsze, „decentralizacja, przekazana bezpośrednio w ręce interesariuszy zarządzania sprawami, ma zalety o charakterze demokratycznym", przy czym demokracja jest „o wiele bardziej realna w skali lokalnej niż w skali krajowej". Po drugie, „zdecentralizowane zarządzanie, jeśli ma zapewnione niezbędne środki i warunki, jest bardziej ważne i o wiele bardziej praktyczne, niż zarządzanie scentralizowane"[5].

Ponieważ „decentralizacja" jest ważnym elementem reform demokratycznych, promuje przejrzystość działań rządu. Tradycyjnie ustalony pogląd na decentralizację jako proces, w ramach którego w scentralizowanym państwie powstają niezależne jednostki, które są nosicielami idei nowoczesnego samorządu lokalnego (gromady), wymaga opracowania nowych podejść do analizy jego zadań. Dziś niezbędnym warunkiem stabilnego rozwoju społeczeństwa i sprawnego funkcjonowania państwa jest zapewnienie równowagi interesów narodowych nie tylko z interesami społeczności terytorialnych, ale także współpraca i koordynacja tych interesów na różnych szczeblach władzy wykonawczej.

W niniejszym artykule analiza i systematyzacja reform decentralizacyjnych skupia się na określeniu jej wpływu na państwowość, tożsamość narodową i lokalną, potencjał społeczny i efektywność zarządzania organami samorządu lokalnego. Celem artykułu jest analiza teoretycznych podstaw administracyjnych oraz głównych kierunków reformy decentralizacji władzy na Ukrainie, która polega na redystrybucji funkcji i uprawnień między władzami państwowymi a organami samorządu lokalnego w procesie reformy samorządu lokalnego. Badanie skutecznych narzędzi wdrażania decentralizacji w Polsce i identyfikacja odpowiednich mechanizmów dla osiągnięcia bardziej zdecentralizowanego systemu zarządzania na Ukrainie.

Podstawą teoretyczną i metodologiczną badań są główne zapisy teorii ekonomicznej oraz wyniki badań w zakresie teorii decentralizacji. W toku badań wykorzystano: metodę abstrakcji naukowej – do formalizowania uogólnień teoretycznych i wniosków,

[3] М. Орзіх, *Самоврядні території в системі державного устрою України*, [в:] *Місцеве та регіональне самоврядування України*, Київ 1993, Т. 1, Вип. 2, с. 64.

[4] *Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: Колективна монографія*, ред. Р.М. Плюща, Київ 2016.

[5] Ж. Ведель, *Административное право Франции*, пер. с франц. Л. М. Энтина, Москва 1973.

Pobrane z czasopisma Wschód Europy **http://journals.umcs.pl/we**
Data: 03/11/2026 04:54:15

metodę statystyczną i ekonomiczną – do oceny procesów decentralizacji, m.in. przez udokumentowanie opisywanych zjawisk danymi liczbowymi; metody graficzne – do wyświetlania informacji statystycznych i analitycznych oraz metodę monograficzną – do przedstawienia cech specyfiki organizacji decentralizacji podczas reformy administracyjnej na Ukrainie.

Reformowanie samorządu lokalnego w kontekście decentralizacji

Dzisiejsze demokratyczne i konstytucyjne państwo musi mieć ugruntowany system rządowy. Ważnym elementem jest w pełni funkcjonujący samorząd terytorialny. Jest on ważnym czynnikiem demokratyzacji procesów społeczno-politycznych i niezbędnym warunkiem wstępnym dla tworzenia społeczeństwa obywatelskiego. Główne zadanie budowy modelu zarządzania powinno się opierać na zasadzie optymalnego podziału kompetencji i odpowiedzialności rządu.

W większości krajów europejskich główną władzą lokalną i zarządcą budżetu jest społeczność terytorialna, która składa się z mieszkańców jednej lub kilku małych i pobliskich miejscowości. Ważnymi czynnikami, które należy wziąć pod uwagę przy tworzeniu samorządów, to czynniki ekonomiczne, historyczne, geograficzne, demograficzne, środowiskowe i kulturowe. Dobrym przykładem jest ustrój administracyjno-terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej. System wprowadzony w tym kraju wskazuje na racjonalny podział uprawnień i kompetencji pomiędzy trzema szczeblami samorządu terytorialnego – gminą, powiatem i województwem. Podobna konstrukcja jest stosowana na Ukrainie. W szczególności: gromada – rejon – województwo.

Jednym z głównych celów transformacji systemowej w Polsce stała się decentralizacja władzy i administracji, urzeczywistniona w postaci restytucji samorządu terytorialnego i zmienionych ram terytorialnych jego działania.

Transformacja w kierunku demokracji parlamentarnej w Polsce pod koniec lat osiemdziesiątych XX wieku doprowadziła do wielu reform decentralizacyjnych. Ogólnie rzecz ujmując, reformy te zredukowały liczbę województw i ustanowiły pośredni szczebel zarządzania pomiędzy szczeblem krajowym i lokalnym. Decentralizacja zwiększyła znaczenie województw we wdrażaniu polityki rozwoju obszarów wiejskich, a gminy stały się ważnymi podmiotami w świadczeniu usług mieszkańcom wsi i zapewnianiu podstawowej infrastruktury. Współcześnie każde województwo w Polsce opracowuje strategię rozwoju, która przedstawia diagnozę sytuacji, kluczowe wyzwania i szanse dla regionu oraz wyznacza średnioterminowe priorytety rozwojowe[6].

Reforma administracyjna Polski poprzedzona ustawą o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa miała na celu odbudowę samorządności, a przede wszystkim usprawnienie działań władz mniejszych jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto celem było utworzenie większych regionów, które mogłyby konkurować z innymi regionami po wstąpieniu do Unii Europejskiej. Woje-

[6] H. Pondel, *Rola samorządu gminnego w stymulowaniu rozwoju obszarów wiejskich*, „Studia BAS" 2017, Nr 1(49), s. 109–131.

Pobrane z czasopisma Wschód Europy **http://journals.umcs.pl/we**
Data: 03/11/2026 04:54:15

województwa sprzed reformy administracyjnej były zbyt małe, żeby efektywnie wykorzystywać środki finansowe[7].

Podział administracyjny Polski został wprowadzony reformą i rozpoczął się 1 stycznia 1999 r. W rezultacie kraj został podzielony na 16 województw, 380 powiatów i 2478 gmin (ryc. 1). W ten sposób zastąpiono dotychczasowy podział, w którym funkcjonowało 49 niewielkich województw. Zmiany były podyktowane nadchodzącą akcesją do Unii Europejskiej i miały na celu utworzenie większych regionów, które mogłyby lepiej walczyć i wykorzystywać środki unijne.



Rycina 1. Mapa podziału administracyjnego Polski.
Źródło: GUS.

Podstawowa zasada głosi część 1 art. 15 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.: „Struktura terytorialna Polski gwarantuje decentralizację władzy publicznej. Samorząd nie jest hierarchiczny. Struktury samorządowe powinny się uzupełniać i być wzajemne. Ani samorząd powiatowy, ani samorząd wojewódzki nie nadzorują samorządu powiatowego”[8].

[7] *Podział administracyjny Polski – jak wygląda?*, [online], https://poradnikprzedsiebiorcy.pl/-podzial-administracyjny-polski-jak-wyglada, inf. 10 VI 2019.

[8] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, [online], https://www.prezydent.pl/prawo/konstytucja-rp/, inf. 10 VI 2019.

Pobrane z czasopisma Wschód Europy **http://journals.umcs.pl/we**
Data: 03/11/2026 04:54:15

Warto zwrócić uwagę na zasady decentralizacji (reforma terytorialna i reforma samorządu lokalnego) w Polsce:

1) budowanie społeczeństwa obywatelskiego – wprowadzenie nowych poziomów zarządzania, które powinny przybliżyć każdego obywatela do procesu zarządzania, jednocześnie czyniąc go odpowiedzialnym za swoje wyniki;
2) pomocniczość – przekazanie przez rząd centralny wielu funkcji władzom lokalnym;
3) efektywność – zdolność społeczności lokalnych i regionalnych do skutecznego wykorzystywania ich możliwości dla własnego rozwoju;
4) przejrzystość, otwartość i rozliczalność – likwidacja zbędnych struktur biurokratycznych, radykalna reforma systemu finansów publicznych;
5) elastyczność – możliwość szybkiego reagowania na zmiany czynników zewnętrznych i wewnętrznych oraz uzyskiwania skutecznych informacji zwrotnych od władz publicznych.

Ważnym skutkiem zaproponowanych zmian jest fakt, że reformę w Polsce można było odczuć na najniższym poziomie – poziomie gmin. Samorząd terytorialny zyskał tym samym realne prawo do zarządzania i dysponowania własnymi środkami, otrzymał dodatkowe uprawnienia i większą odpowiedzialność.

W ostatnich dziesięcioleciach Ukraina przeszła wiele zmian w sferze gospodarczej i społecznej w skali globalnej, znacząco zmieniając środowisko i warunki, w których zachodzi rozwój regionalny i lokalny. W 2014 r. ogłosiła rozpoczęcie reform we wszystkich dziedzinach życia publicznego. Najważniejszą z reform zadeklarowanych w Strategii Zrównoważonego Rozwoju „Ukraina 2020" można uznać reformę decentralizacji, która zdaniem ekspertów jest w stanie zmienić sytuację gospodarczą na Ukrainie. Wybierając model decentralizacji, ustalono, że polski model decentralizacji jest najbliżej ukraińskiej rzeczywistości i doświadczenie polskich reform może być najbardziej przydatne w reformach Ukrainy.

Polska jako jedna z pierwszych odpowiedziała w 2014 r. na intencje Ukrainy do realizacji dalekosiężnych reform we wszystkich sferach życia publicznego. Ważnym wydarzeniem było podpisanie w Warszawie 7 grudnia 2014 roku Memorandum o współpracy między Ukrainą a Polską w sprawie wsparcia reformy samorządowej.

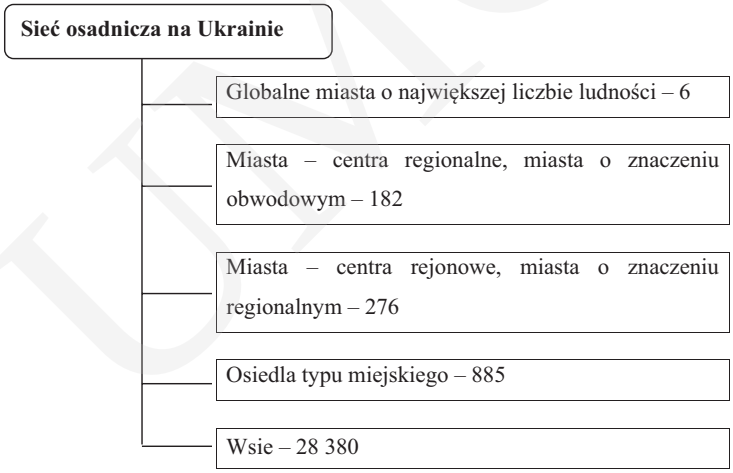
Strategia zrównoważonego rozwoju „Ukraina – 2020", zatwierdzona dekretem prezydenckim z 12 stycznia 2015 r., uwzględniła decentralizację na liście reform o najwyższym priorytecie, niezbędnym do zapewnienia europejskich standardów życia w tym kraju. Celem polityki decentralizacji było zdefiniowanie „odejścia od scentralizowanego modelu władzy w państwie, zapewnienia zdolności samorządu lokalnego i budowy skutecznego systemu terytorialnej organizacji władzy na Ukrainie, pełnego wdrożenia postanowień Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, zasad pomocy, wszechobecności i samowystarczalności finansowej"[9].

[9] Zob. *Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року*, [online], https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036, inf. 10 VI 2019; *Указ Президента України Про Стратегію*

Pobrane z czasopisma Wschód Europy **http://journals.umcs.pl/we**
Data: 03/11/2026 04:54:15

Zgodnie z Planem działania na rzecz wdrożenia Koncepcji od 18 czerwca 2014 r. utworzenie około 1500 Zjednoczonych Gromad Terytorialnych (dalej: ZGT) było kluczowym priorytetem reformy. Nowo utworzone gromady powinny być w stanie stymulować rozwój lokalny oraz zapewniać dostępność wysokiej jakości usług publicznych na danym obszarze (zamiast kilkudziesięciu tysięcy rad miejskich, gminnych i wiejskich niezdolnych do korzystania z własnych i delegowanych uprawnień). W ramach tego zadania zaplanowano również rozwiązanie problemu „dublowania" uprawnień między władzami państwowymi a samorządem lokalnym na różnych poziomach (W sprawie zatwierdzenia planu działania dotyczącego wdrożenia koncepcji reformy samorządu lokalnego i organizacji terytorialnej rządu na Ukrainie od 18 czerwca 2014 r., nr 591-p).

Przed rozpoczęciem reformy administracyjnej struktura osadnictwa na terytorium Ukrainy wyglądała tak, jak pokazano na rycinie 2.



Rycina 2. System osadniczy na Ukrainie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych www.ukrstat.gov.ua; I. Kostetska, *Kierunki rozwoju obszarów wiejskich na Ukrainie i w Polsce* – w druku.

Oczekuje się, że decentralizacja i tworzenie ZGT otworzy nowe możliwości przyspieszonego rozwoju obszarów wiejskich. Punktem zwrotnym w procesie tworzenia zdolnych społeczności było przyjęcie ustawy „O dobrowolnym stowarzyszeniu gromad terytorialnych" od 5 lutego 2015 r. i zatwierdzenie metodologii tworzenia „zdolnych" gromad terytorialnych od 8 kwietnia 2015 r., opracowanej przez Ministerstwo Roz-

сталого розвитку „Україна – 2020" від 12 січня 2015 року N 5/2015, [online], https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015, inf. 10 VI 2019.

Pobrane z czasopisma Wschód Europy **http://journals.umcs.pl/we**
Data: 03/11/2026 04:54:15

woju Regionalnego, Budownictwa i Mieszkalnictwa i Usług Komunalnych Ukrainy[10]. Skutkiem tego powinno być, zgodnie z postanowieniami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, utworzenie skuteczniejszej i zdolnej instytucji samorządu lokalnego na szczeblu oddolnym – ZGT.

Zgodnie z „Metodyką" definicja „zdolnej gromady" to „jako terytorialne gromady wsi (miasteczek, miast), które w wyniku dobrowolnego połączenia będą zdolne samodzielnie lub za pośrednictwem odpowiednich organów samorządu terytorialnego zapewnić właściwy poziom świadczenia usług, zwłaszcza w dziedzinie oświaty, kultury, ochrony zdrowia, polityki społecznej, gospodarki komunalnej, w oparciu o zasoby kadrowe, finansowe i infrastrukturalne odpowiedniej jednostki administracyjno-terytorialnej"[11].

Prawo przyznało ZGT te same uprawnienia co miastom o znaczeniu regionalnym, znormalizowano bezpośrednie relacje międzyrządowe ZTG z budżetem państwa, zapewniono wsparcie finansowe dla ZGT itp. Zgodnie z ustawą, dobrowolne stowarzyszenie gromad musi brać pod uwagę czynniki historyczne, kulturowe i etniczne, a jakość i dostępność usług publicznych świadczonych w ZGT nie może być gorsza niż przed stowarzyszeniem (Ustawa „O dobrowolnym stowarzyszeniu społeczności terytorialnych" z 5 lutego 2015 r.). I tak, rozszerzenie uprawnień lokalnych organów samorządowych „zdolnych" gromad, a także wsparcie finansowe dobrowolnych procesów stowarzyszenia gromad stworzyły podstawę prawną dla szybkiej dynamiki formacji ZGT.

Za główne cele decentralizacji uznano:

1) zatwierdzenie nowej podstawy terytorialnej dla działalności władz na poziomie gmin i okręgów;

2) przekazanie uprawnień wykonawczych do samorządów i ich różnicowania pomiędzy poziomami i zgodnie z zasadą pomocniczości;

3) stworzenie odpowiedniej bazy zasobów do wykonywania uprawnień samorządu lokalnego;

4) tworzenie skutecznego systemu usług w organach samorządu terytorialnego i organach wykonawczych;

5) usprawnienie systemu kontroli państwa i nadzoru nad legalnością działalności organów samorządu lokalnego;

6) rozwój form demokracji bezpośredniej: wybory, referenda;

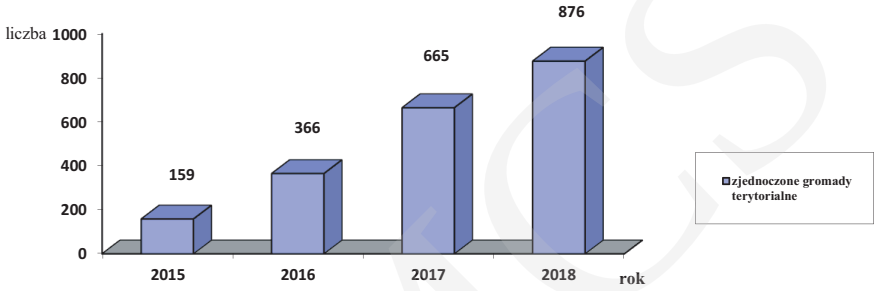
[10] Zob. *Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05 лютого 2015 р.*, [online], https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19, inf. 11 VI 2019; *Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 8 квітня 2015 р. № 214*, [online], https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF, inf. 11 VI 2019.

[11] A. Kuczabski, *Reforma podziału administracyjnego na Ukrainie jako uwarunkowanie rozwoju pogranicza polsko-ukraińskiego*, [w:] *Wyzwania rozwojowe pogranicza polsko-ukraińskiego*, red. A. Miszczuk, Lublin 2017, s. 215–235.

Pobrane z czasopisma Wschód Europy **http://journals.umcs.pl/we**
Data: 03/11/2026 04:54:15

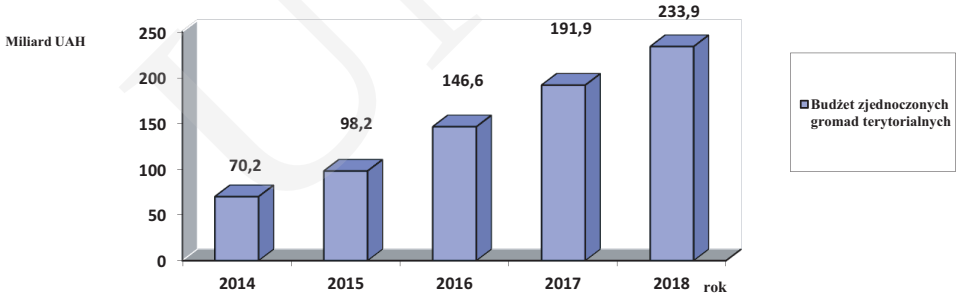
7) poprawa mechanizmu koordynacji działań lokalnych organów wykonawczych[12].

W latach 2014–2018 stopniowo zintensyfikował się proces powstawania ZGT i nastąpił wzrost ich dochodów (ryc. 3–4), co należy uznać za dotychczasowe najważniejsze osiągnięcia decentralizacji.



Rycina 3. Dynamika powstawania zjednoczonych gromad terytorialnych na Ukrainie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Monitoringu procesu decentralizacji i reformowanie samorządu lokalnego, 2019 [online], https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring#main_info, inf. 11 VI 2019.



Rycina 4. Dynamika wzrostu dochodów ogólnego funduszu budżetów lokalnych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Monitoringu procesu decentralizacji i reformowanie samorządu lokalnego, 2019, [online] https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring#main_info, inf. 11 VI 2019.

Zgodnie z danymi (ryc. 3) na koniec 2018 r. utworzono 876 ZTG, w 2015 r. było ich jedynie 159. Natomiast dochody budżetu lokalnego wzrosły z 70,2 mld UAH w 2014 r. do 233,9 mld UAH w 2018 r. Ponadto w latach 2016–2018 w ZTG wybudowano około 3000 obiektów infrastruktury. Warto również zauważyć wzrost w zakresie scentralizowanych zasobów finansowych dla społeczności. Wielkość finansowania rozwoju jednostek z budżetu państwa wzrosła z 0,5 mld UAH w 2014 r. do 19,37 mld UAH w 2018 r.

[12] *Загальна інформація. Навіщо децентралізація?*, [online], https://decentralization.gov.ua/about, inf. 11 VI 2019.

Pobrane z czasopisma Wschód Europy **http://journals.umcs.pl/we**
Data: 03/11/2026 04:54:15

W porównaniu do 2014 r. wsparcie państwa na rzecz ZTG i rozwoju ich infrastruktury wzrosło 39-krotnie. Wielkość dotacji na utworzenie struktury ZTG w 2018 r. wyniosła 1,9 mld UAH. Natomiast na 2019 r. planowana była kwota subwencji w wysokości 2,1 mld UAH. Z kolei liczba finansowanych projektów wzrosła z 1451 do 2456. Wielkość Państwowego Funduszu Rozwoju Regionalnego zwiększyła się z 2,9 mld UAH w 2015 r. do 6,0 mld UAH w 2018 r., a liczba projektów od 876 do 806[13] .

Jako całość na dzień 12 października 2018 r. istnieje 828 OTG. W 2017 r. utworzono 413 gromad. Liderami decentralizacji są regiony Tarnopol, Dniepropietrowsk i Żytomierz (ryc. 5).



Rycina 5. Liczba ZTG w regionach Ukrainy.
Źródło: https://agropolit.com, inf. 11 VI 2019.

Kontynuacja wprowadzania decentralizacji może się stać skutecznym czynnikiem w stabilizacji sytuacji społeczno-gospodarczej, redystrybucji między różnymi szczeblami władzy, wzroście efektywności wykorzystania środków budżetowych na wszystkich szczeblach administracji. Głównymi celami decentralizacji w perspektywie średnioterminowej jest ukończenie tworzenia silnych gromad terytorialnych w całym kraju,

[13] *Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування, 2019*, [online], https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring#main_info, inf. 12 VI 2019.

Pobrane z czasopisma Wschód Europy **http://journals.umcs.pl/we**
Data: 03/11/2026 04:54:15

wzmocnienie potencjału instytucjonalnego i zasobów pojemności gromady, wprowadzenie strategicznego planowania rozwoju ZTG, budowa infrastruktury gromady, poprawa jakości i świadczenia pełnego zakresu usług publicznych dla ludności[14].

Najbardziej kompletną i przejrzystą formą decentralizacji jest decentralizacja finansowa. Jest to bezpośrednio związane z organizacją i reformą międzyrządowego systemu budżetowego. Lokalne organy samorządu zyskują niezależność podatkową (przekazanie uprawnień decyzyjnych w zakresie regulacji budżetowych) – zdolność do podejmowania decyzji w sprawie tworzenia podstawy opodatkowania, ustalania stawek odpowiednich lokalnych podatków i opłat, wprowadzania zachęt podatkowych dla branż na poziomie regionalnym. To zmusza ich do konkurowania ze sobą w kontekście różnych stawek podatkowych w celu zapewnienia wsparcia finansowego społecznościom. Jednak wszystkie te zmiany często nie rozwiązują problemów związanych z wypełnianiem budżetów lokalnych, nie zapewniają samowystarczalności finansowej samorządu lokalnego. Wskazane jest poszukiwanie dodatkowych źródeł uzupełnienia budżetów lokalnych, a także stosowanie wielu alternatywnych opcji (lokowanie tymczasowo wolnych środków na depozytach, zakup papierów wartościowych, uzyskiwanie pożyczek, udzielanie pożyczek, obligacje komunalne). To decentralizacja finansowa umożliwia samorządom samodzielne poszukiwanie dodatkowych zasobów finansowych[15].

Ustanowienie ZTG oznacza utworzenie nowego centrum administracyjnego dla wszystkich miast, wsi i osad wchodzących w jego skład oraz przeprowadzenie wyborów do organów zarządzających ZGT (kierownika, deputatów rady ZTG i starostów [szefów] wsi). Liczba deputowanych w radzie zależy od liczby wyborców.

Bezpośrednie zarządzanie ZTG (w tym zarządzanie finansami) jest realizowane przez komitet wykonawczy powołany przez zarząd. Składa się z przewodniczącego rady, jego zastępcy w działaniach organów wykonawczych rady, sekretarza komitetu wykonawczego, kierowników departamentów, sekretarza rady, starosty, innych osób (przedsiębiorców, działaczy społecznych itp., z wyjątkiem deputowanych rady ZTG). Rada i komitet wykonawczy są na tym samym szczeblu hierarchicznym, ale dodatkowo komitet wykonawczy jest odpowiedzialny i kontrolowany przez radę. Oznacza to, że jeśli komitet wykonawczy podejmie decyzję sprzeczną z prawem, rada ma prawo ją anulować. Rada może również powołać własne organy do spraw zarządzania edukacją, zdrowiem, rozwojem obszarów miejskich itp., które podlegają Komitetowi Wykonawczemu[16].

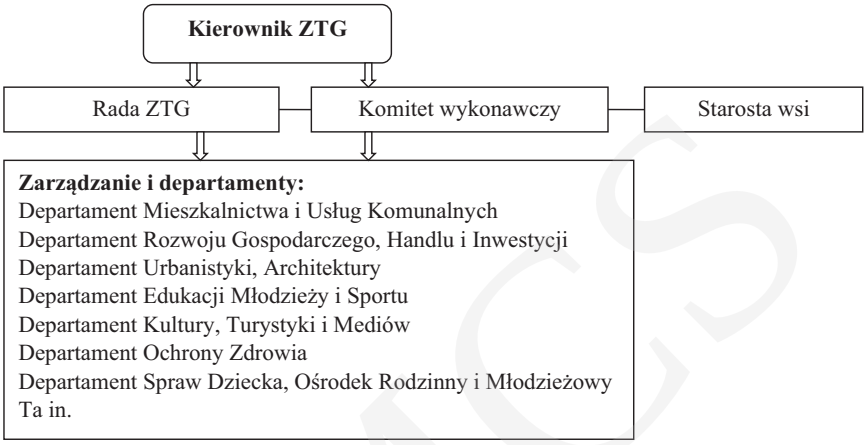
Ogólną strukturę organów zarządzających ZTG pokazano na rycinie 6.

[14] Zob. *Український центр суспільних даних*, [online] http://socialdata.org.ua, inf. 12 VI 2019.

[15] О.І. Заславська, В.О. Огородник, *Фінансова децентралізація в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку*, „Науковий вісник Ужгородського університету. Серія: Економіка" 2017, Вип. 2, с. 261–266.

[16] *Децентралізація: коротко про головне. Інформаційний портал – Ціна держави, 4 березня 2019 рок*, http://cost.ua/news/698-detsentralizatsiya-korotko-pro-holovne, inf. 12 VI 2019.

Pobrane z czasopisma Wschód Europy **http://journals.umcs.pl/we**
Data: 03/11/2026 04:54:15



Rycina 6. Struktura organów zarządzających ZTG.
Źródło: http://cost.ua/news/698-detsentralizatsiya-korotko-pro-holovne, inf. 12 VI 2019.

Według struktury do uprawnień władz lokalnych należą:

1) własne uprawnienia, których wykonywanie wiąże się z rozwiązywaniem problemów o znaczeniu lokalnym, świadczeniem usług publicznych na rzecz ludności;
2) delegowane uprawnienia (oddzielne uprawnienia organów wykonawczych, nadane przez prawo władzom lokalnym), których wykonywanie jest związane z wykonywaniem funkcji wykonawczych w terenie. Strukturę wykonania uprawnień własnych i delegowanych przez samorząd gromad terytorialnych pokazano w tabeli 1.

Tabela 1. Uprawnienia społeczności terytorialnych

Własne	Delegowane
Uprawnienia do rozwiązywania problemów o znaczeniu lokalnym, które są bezpośrednio związane z utrzymaniem społeczności i które odpowiadają jej zdolnościom kierowniczym i finansowym	Pomoc społeczna za pośrednictwem centrów terytorialnych (w społecznościach) Usługi administracyjne za pośrednictwem ich centrów dostaw (w społecznościach) Zarządzanie szkołami i przedszkolami Podstawowa opieka Utrzymanie i organizacja pracy domów kultury, klubów, bibliotek, stadionów, boisk sportowych

Źródło: Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», 2015.

Jednak pośrednim rezultatem pierwszego etapu reformy samorządowej było współistnienie dwóch rodzajów samorządu podstawowego na poziomie jednego państwa. Jednocześnie 6851 (62,5%) lokalnych rad (wiejskich, osadniczych, miejskich) nie

Pobrane z czasopisma Wschód Europy **http://journals.umcs.pl/we**
Data: 03/11/2026 04:54:15

przyłączyło się jeszcze do dobrowolnego procesu stowarzyszenia i nadal podlega jurysdykcji okręgowych administracji państwowych. Tylko 18% terytorium Ukrainy nie jest objęte perspektywnymi planami gromad. I tak, podobny plan obwodu zakarpackiego wcale nie jest gotowy. Tylko 18 z 488 dostępnych okręgów jest w pełni objętych ZTG. Istnieje 96 (20%) dzielnic bez stworzenia ZTG. Na początku 2019 r. 145 obszarów ZTG obejmuje ponad połowę tego obszaru. Istnieje również praktyka tworzenia ZTG na kilku obszarach (jest już 44 takich ZTG). Zasadniczo 31% mieszkańców mieszkających na 62,5% terytorium Ukrainy nie ma możliwości skorzystania z podstawowych usług samorządu lokalnego[17].

Rozpoczęcie nowego etapu reformy decentralizacji znajduje się w rządowym planie działania dotyczącym wdrożenia nowego etapu reformy samorządu lokalnego i organizacji terytorialnej rządu na Ukrainie na lata 2019–2021, który został zatwierdzony 23 stycznia 2019 r.[18] Kluczowym celem tego etapu jest zatwierdzenie nowych podstaw działania społeczności/gromad terytorialnych na podstawie dokończenia procesu dobrowolnego zrzeszania się. Publiczne zapotrzebowanie na dalsze wzmocnienie pozycji społeczności i wola polityczna przeprowadzenia wyborów lokalnych w 2020 r. na nowej podstawie terytorialnej sprawiają, że niezbędne jest zakończenie procesu tworzenia zjednoczonych gromad przez dodatkowe zachęty regulacyjne. Chodzi o przyspieszenie zatwierdzania długoterminowych planów ZTG dla wszystkich obwodów ze 100% pokryciem; zmaksymalizowanie promocji dobrowolnej integracji społeczności, szczególnie w miastach o znaczeniu regionalnym; zatwierdzenie terytoriów wspólnot wszystkich obwodów, tj. zakończenie tworzenia podstawowych jednostek administracyjnych. Oznacza to, że do 2019 r. proces zjednoczenia gromad terytorialnych pozostaje dobrowolny, podczas gdy nie można wykluczyć możliwości zastosowania administracyjnej metody zatwierdzania terytorium wspólnoty wszystkich regionów w 2020 r.

Podsumowanie

W przeciwieństwie do Polski, gdzie pomyślne wdrożenie reformy decentralizacji było w dużej mierze zasługą jednej „siedziby reformy" parlamentu, rządu, ekspertów i organizacji pozarządowych, Ukraina posiada znaczną liczbę centrów zarządzania reformami, które są niewystarczająco skoordynowane i nie mają wystarczającej liczby pracowników do zarządzania reformami na szczeblu regionalnym.

Należy zwrócić uwagę na różnicę w procesie reform. W Polsce nie była to osobna reforma decentralizacyjna. Wraz z tym zmieniło się wiele rzeczy: system edukacji, system opieki zdrowotnej, system redystrybucji budżetu i tak dalej. Na Ukrainie jednak każda reforma jest przeprowadzana oddzielnie od innych. W Polsce było to podejście

[17] Я.А. Жаліло, О.В. Шевченко, В.В. Романова та ін., *Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу. Аналітична доповідь*, Київ 2019.

[18] *Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки» від 23 січня 2019 р. № 77-р*, [online] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-%D1%80, inf. 12 VI 2019.

Pobrane z czasopisma Wschód Europy **http://journals.umcs.pl/we**
Data: 03/11/2026 04:54:15

systemowe, polegające na zmianie podziału terytorialnego i administracyjnego. A potem narzucono inne reformy.

Wielkim osiągnięciem reformy administracyjno-terytorialnej w Polsce jest udział obywateli w rozwiązywaniu problemów swojej społeczności i regionu przez tworzone przez nich instytucje samorządu terytorialnego. Na Ukrainie wprowadzono jedynie zmiany w systemie kontroli. Czyli mówimy o rozwoju tak zwanej demokracji partycypacyjnej, która w ostatnich latach cieszy się dużym zainteresowaniem w państwach członkowskich UE. W związku z tym istotna jest analiza doświadczeń związanych z rozwojem form demokracji bezpośredniej w krajach europejskich i ich adaptacja na Ukrainie.

Nowy etap reformy samorządu lokalnego i terytorialnej organizacji władzy na Ukrainie, który odbędzie się w latach 2019–2021, będzie oparty na szybkich i radykalnych zmianach w ramach prawnych dotyczących wzajemnie powiązanych przekształceń systemu administracyjno-terytorialnego, samorządu lokalnego i administracji publicznej. W związku z tym, łącząc społeczności na nowym etapie reformy decentralizacji, konieczne jest nie tylko zwiększenie zdolności instytucjonalnej i finansowej samorządów lokalnych do wykonywania własnych i delegowanych uprawnień państwa na odpowiednim poziomie, ale także uregulowanie podziału władzy między samorządami lokalnymi i władzą państwową.

Mechanizm decentralizacji w procesie zjednoczenia społeczności terytorialnych stał się nieodwracalny. Tym samym pierwszy etap reformy decentralizacyjnej stworzył przesłanki do rozszerzenia listy reform systemowych, w których władze lokalne mogą bezpośrednio uczestniczyć. Stwarza to potrzebę głębszej decentralizacji sektorowej, która będzie kontynuowana po zakończeniu obecnej fazy reformy na lata 2019–2021. Oczekuje się, że dalsza decentralizacja uprawnień zarządczych we wszystkich sektorach zwiększy skuteczność wdrażania odpowiednich polityk publicznych przez zwiększenie odpowiedzialności władz lokalnych, świadczenie usług i inwestowanie w rozwój lokalny.

Podziękowania. Badanie zostało zrealizowane w ramach Programu Stypendialnego Polskiego Komitetu do spraw UNESCO na Uniwersytecie Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie 2019. Autorka serdecznie dziękuje wspomnianym instytucjom i ich pracownikom za otwarcie nowych możliwości i wsparcie, zwłaszcza opiekunce naukowej dr. hab. B. Baran-Zgłobickiej za zachęcanie do badań, produktywne dyskusje oraz konstruktywną krytykę.

Streszczenie: Artykuł dotyczy procesów reformy samorządu lokalnego. Bada się obecny stan i problemy decentralizacji na Ukrainie. Niezbędne jest zapewnienie procesu decentralizacji, który obejmuje legislację, organizację i społeczeństwo. Szczególną uwagę zwrócono na tworzenie zjednoczonych wspólnot terytorialnych oraz podkreślono zalety i ryzyko lokalnej decentralizacji. Omówiono analizę dochodów budżetu lokalnego w warunkach decentralizacji zasobów finansowych, problemy tworzenia

Pobrane z czasopisma Wschód Europy **http://journals.umcs.pl/we**
Data: 03/11/2026 04:54:15

bazy finansowej społeczności lokalnych. Przeanalizowano regionalne cechy stowarzyszenia wspólnot terytorialnych oraz problemy z kształtowaniem podstawowego poziomu samorządu lokalnego na Ukrainie.
Słowa kluczowe: decentralizacja, samorząd lokalny, zjednoczone gromady terytorialne, reforma samorządu terytorialnego

Prospects for decentralization in Ukraine: the experience of Poland

Abstract: This article is an overview of local government reform processes in Ukraine. We focus on two key issues – the current state of decentralization and the problems of its further implementation. It is necessary to ensure a decentralization process that includes legislation, organization and society at the same time. We paid special attention to the process of creation of amalgamated territorial communities and highlighted its advantages and future risks. We also analysed such issues as local budget revenue in the context of decentralization of financial resources, problems of creating the financial base of local communities. Finally, the regional features of the association of territorial communities and problems with shaping the basic level of local self-government in Ukraine were analysed.
Keywords: decentralization, local government, amalgamated territorial communities, reform of local government

Перспективы децентрализации в Украине: опыт Польши

Аннотация: В статье рассматриваются процессы реформирования местного самоуправления. Изучается современное состояние и проблемы децентрализации в Украине. Необходимо обеспечить процесс децентрализации, который включает в себя законодательство, организацию и общество. Особое внимание было уделено созданию способных территориальных сообществ, а также были подчеркнуты преимущества и риски децентрализации. Проведен анализ доходов местного бюджета в условиях децентрализации финансовых ресурсов, обсуждены проблемы создания финансовой базы местных сообществ. Проанализированы региональные особенности объединения территориальных сообществ и проблемы формирования базового уровня местного самоуправления в Украине.
Ключевые слова: децентрализация, местное самоуправление, объединения территориальных общин, реформа местного самоуправления

Bibliografia

Heffner K., *Zmiany przestrzenne na obszarach wiejskich w Polsce w okresie transformacji i po wejściu do Unii Europejskiej*, „Studia KPZK" 2016, nr 167, s. 12–27.

Kuczabski A., *Reforma podziału administracyjnego na Ukrainie jako uwarunkowanie rozwoju pogranicza polsko-ukraińskiego*, [w:] *Wyzwania rozwojowe pogranicza polsko-ukraińskiego*, red. A. Miszczuka, Lublin 2017, s. 215–235.

Pondel H., *Rola samorządu gminnego w stymulowaniu rozwoju obszarów wiejskich*, „Studia BAS" 2017, nr 1(49), s. 109–131.

Pobrane z czasopisma Wschód Europy **http://journals.umcs.pl/we**
Data: 03/11/2026 04:54:15

Stanny M., Rosner A., Komorowski Ł., *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap III. Struktury społeczno-gospodarcze, ich przestrzenne zróżnicowanie i dynamika*, Warszawa 2018.

Бутурлакіна Т.О., Мінкович В.Т., *Фінансова децентралізація як фактор економічного зростання регіонів*, „Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Економіка»" 2010, № 31, с. 237–243.

Ведель Ж., *Административное право Франции*, пер. с франц. Л. М. Энтина, Москва 1973.

Жаліло Я.А., Шевченко О.В., Романова В.В. та ін, *Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу. Аналітична доповідь*, Київ 2019.

Заславська О.І., *Фінансова децентралізація в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку*, „Науковий вісник Ужгородського університету. Серія: Економіка" 2017, Вип. 2, с. 261–266. DOI: https://doi.org/10.24144/2409-6857.2017.2(50).261-266.

Плющ Р., *Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: Колективна монографія*, ред. Р. М. Плюща, Київ 2016.

Романенко О.Р., *Фінанси: [підручник]*, Київ 2003.

Netografia

http://socialdata.org.ua/
http://www.minregion.gov.ua/
https://agropolit.com/
https://decentralization.gov.ua/
https://decentralization.gov.ua/
https://poradnikprzedsiebiorcy.pl/
https://stat.gov.pl/
https://www.prezydent.pl/
https://zakon.rada.gov.ua/