



The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Tetiana Hohol, Julia Tsybulska

Reforma samorządu lokalnego i terytorialnej organizacji władzy Ukrainy poprzez decentralizację

Streszczenie: Optymalizacja pionu organizacji władzy w państwie jest kompleksowym krokiem w kierunku kształtowania pełnofunkcyjnych samorządów lokalnych i efektywnego systemu administracyjno-terytorialnej organizacji państwa. Decydując się na decentralizację, Ukraina wybrała model samorządu lokalnego całkowicie odmienny od tego z początku lat 90. XX stulecia. W prezentowanym artykule na podstawie przeprowadzonych badań dokonano analizy genezy naukowych podejść do zrozumienia procesu decentralizacji. Określono istotę, periodyzację i etapy decentralizacji władzy w Ukrainie, jej główne cechy oraz cel stosowania w odniesieniu do samorządu lokalnego. Ukazano kluczowe możliwości, jakie daje decentralizacja dla rozwoju samorządów lokalnych, a także problemy związane z wyborem takiej formy decentralizacji, która optymalnie uwzględniałaby potencjał zasobowy danego terytorium. Zidentyfikowano również główne wyzwania stojące przed samorządami lokalnymi i władzą centralną w procesie wdrażania reformy decentralizacyjnej gospodarki narodowej, zwłaszcza w stanie wojennym. Stwierdzono, że skuteczne wdrożenie reformy decentralizacyjnej jest możliwe tylko przy spójnej współpracy mieszkańców, silnych instytucjach i sprawnej administracji publicznej.

Słowa kluczowe: decentralizacja, reforma administracyjno-terytorialna, samorząd lokalny, wspólnota lokalna, Ukraina.

Dr hab. Tetiana Hohol, prof. ucz., Narodowy Uniwersytet Lotniczy, al. Lubomyra Huzara, 1, 03058 Kijów, Ukraina oraz **prof. IRWiR PAN,** Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Zakład Ekonomii Wsi, ul. Nowy Świat 72, 00-330 Warszawa, e-mail: tgogol@ukr.net, ORCID: 0000-0002-7830-2936; **dr Julia Tsybulska,** Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Zakład Integracji Europejskiej, ul. Nowy Świat 72, 00-330 Warszawa, e-mail: jtsybulska@irwirpan.waw.pl, ORCID: 0000-0001-8038-8233.



Utwór dostępny jest na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe.
[Creative Commons CC BY 4.0.](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

1. Wprowadzenie

Zgodnie z art. 132 Konstytucji Ukrainy, administracyjno-terytorialny ustrój Ukrainy oparty jest na zasadach jednolitości i integralności terytorium państwa, połączenia centralizacji i decentralizacji w sprawowaniu władzy państwowej, równowagi i rozwoju społeczno-gospodarczego regionów, z uwzględnieniem ich historycznych, gospodarczych, środowiskowych, geograficznych i demograficznych cech, jak również etnicznych i kulturowych tradycji (WRU 1996).

Jednocześnie od momentu uzyskania niepodległości przez Ukrainę jedną z najbardziej widocznych cech tego państwa były społeczno-gospodarcze nierówności między mieszkańcami różnego typu miejscowości, przede wszystkim w zakresie dostępu do infrastruktury (w tym transportowej czy wodno-kanalizacyjnej) i usług społecznych (m.in. ochrony zdrowia, edukacji) (Sadyczkova, Kowal [red.] 2017). Zróżnicowanie to zależało od wielkości danej miejscowości: im mniejsza, tym bardziej ograniczone były możliwości jej rozwoju i swoboda wyboru, cechowała ją także relatywnie niższa jakość usług (Libanova [red.] 2012). Podobną nierówność w zapewnieniu warunków życia na odpowiednim poziomie można rozpatrywać z perspektywy niesprawiedliwości społecznej¹ (Cherenko 2021), gdyż związana jest ona z nierównomierną alokacją środków publicznych. Niezadowolający stan wyposażenia małych miejscowości w lokalne dobra publiczne powinien być rekompensowany rozwiniętą siecią odpowiedniej jakości dróg i regularnymi połączeniami komunikacyjnymi z większymi miastami, które podobnymi dobrami publicznymi dysponują. Jednakże w ostatnich dziesięcioleciach kwestia infrastruktury transportowej nie tylko nie została rozwiązana, lecz także jej negatywny wpływ na jakość życia mieszkańców mniejszych czy peryferyjnie położonych miejscowości stał się jeszcze bardziej dotkliwy (Novikov i in. 2018). Dlatego celem reformy administracyjno-terytorialnej kraju jest zoptymalizowanie zarządzania rozwojem lokalnym i wprowadzenie bardziej efektywnych i mniej kosztownych rozwiązań (Kuibida i in. 2009).

Ratyfikacja umowy stowarzyszeniowej między Ukrainą a UE w 2014 r. zapoczątkowała tworzenie ram prawnych dla praktycznej realizacji idei decentralizacji administracyjnej i finansowej oraz wielu reform sektorowych mających na celu wzmocnienie potencjału wspólnot lokalnych jako podstawowych jednostek samorządów terytorialnych (Kravtsiv, Storonianska [red.] 2020). Zgodnie z definicją zamieszczoną na oficjalnym portalu rządowym Ukrainy, „decentralizacja władzy” oznacza przekazanie znacznych uprawnień i kontroli nad środkami finansowymi

¹ Definicje sprawiedliwości społecznej mogą się różnić, ale wszystkie skupiają się na ideałach równości i integracji. Od lat 60. XX w. pojęcie sprawiedliwości społecznej jest używane w różnych kontekstach instytucjonalnych, w tym w edukacji i administracji publicznej (Pylypenko 2013).

samorządom. W rezultacie największą władzę mają otrzymać organy samorządowe, które znajdują się najbliżej mieszkańców, gdzie takie uprawnienia i środki mogą być najskuteczniej wykorzystane. Decentralizacja zapewniająca jasny i zrównoważony podział uprawnień, zasobów i odpowiedzialności między rządem a samorządem służy jako kryterium rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. W ten sposób „decentralizacja” pozwala zapewnić skuteczną interakcję samorządów i społeczeństwa z władzą centralną.

Proces decentralizacji uważany jest za jedną z kluczowych reform w kierunku optymalizacji wykorzystania środków publicznych i zapewnienia skutecznego rozwoju lokalnego (Zhalilo i in. 2019). Biorąc pod uwagę przestrzeganie zasad demokracji, decentralizacja pozwala na osiągnięcie dwóch celów priorytetowych: 1) przekazania na poziom lokalny zasobów i władzy niezbędnej do ich wykorzystania, 2) zapewnienia większego zaangażowania mieszkańców lokalnych w sprawy publiczne (Lelechenko i in. 2017).

Niniejszy artykuł stanowi studium przesłanek i analizy procesu decentralizacji władzy w Ukrainie, przedstawia kluczowe cechy i skutki reformy terytorialnej organizacji władzy i samorządów lokalnych w tym kraju. Jednym z wyzwań w kontekście decentralizacji było utworzenie wspólnot lokalnych zdolnych do rozwoju i zarządzania własnym obszarem i zasobami. Stąd istotnym elementem przeprowadzonych tu badań była analiza procesu kształtowania się państwowej polityki Ukrainy na rzecz rozwoju wspólnot lokalnych. Badaniem objęto okres od 1991 r., a więc momentu proklamowania niepodległości przez Ukrainę, do maja 2022 r., kiedy prezydent Ukrainy podpisał ustawę o funkcjonowaniu samorządu terytorialnego w stanie wojennym, zwiększając wspólnotom lokalnym możliwość szybkiego podejmowania decyzji niezbędnych dla zapewnienia bytu w czasie wojny.

2. Przegląd naukowych podejść do rozumienia procesu decentralizacji

Pojęcie decentralizacji jest wieloaspektowe i rozpatruje się je w badaniach teoretycznych i praktycznych na różnorodnych płaszczyznach. Ogólnie rzecz ujmując, badania koncepcji decentralizacji władzy mają swoje korzenie jeszcze w starożytności, gdyż podobnie jak współczesne państwa, również antyczne królestwa i imperia poszukiwały optymalnych rozwiązań dotyczących przekazania władzom lokalnym prawa do pobierania podatków lub podejmowania decyzji w kwestii rozwoju lokalnego (Orzikh 1993). Jednym z pierwszych badaczy, który kompleksowo zajął się tym tematem, był amerykański naukowiec Alvin Toffler. W 1980 r. podkreślał on, że „decentralizacja stała się poważną kwestią polityczną od Kalifornii do Kijowa” (Toffler 1980, s. 257). Argumentował, że „scentryalizowana, hierarchicznie zburokratyzowana gospodarka przemysłowa powinna ustąpić miejsca bardziej otwartemu, demokratycznemu,

zdecentralizowanemu systemowi planowania” (Toffler 1984, s. 49–50). Toffler odnosił się do badań neomarksisty Martina Nicolausa na temat demonstracyjnych reform „decentralizacyjnych” w ZSRR, związanych z powstawaniem w 1957 r. Rad Gospodarki Narodowej (tzw. sownarchozów) zamiast wysoce scentralizowanych ministerstw (Nicolaus 1975). Szczegółowo problematykę decentralizacji rozpatruje Georges Vedel, definiujący ją jako przekazanie władzy nie urzędnikom i organom reprezentującym rząd centralny, ale innym organom, które nie są im hierarchicznie podporządkowane, a wybierane są głównie przez ludność (Vedel 1973).

Innym autorem koncepcji decentralizacji jest Rémy Prud’homme, który w swojej pracy *On the Dangers of Decentralization* (Prud’homme 1995) identyfikuje następujące potencjalne zagrożenia związane z decentralizacją: 1) zwiększenie nierównomiernego lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego; 2) komplikowanie realizacji polityki makroekonomicznej, co może prowadzić do niestabilności na poziomie makro; 3) możliwy spadek wydajności systemu społeczno-gospodarczego oraz wzrost korupcji na poziomie lokalnym. Ponadto Ritva Reinikka i Jakob Svensson (2004) podkreślają groźbę nieosiągnięcia celów rozwojowych ze względu na znaczne rozproszenie środków budżetowych, a Pranab Bardhan i Dilip Mookherjee (2000) dostrzegają zagrożenie w osłabieniu integracji i jedności kraju z powodu nadmiernego wzmacniania lokalnych elit. Jednocześnie wielu wymienionych autorów podkreśla, że każdy kraj, każdy region i każda miejscowość może według własnego uznania skorzystać z szansy, jaką daje im decentralizacja i przejść dzięki niej na nowy etap rozwoju. Ponadto na poprawę krajowej sytuacji gospodarczej wskazują również badania empiryczne skutków decentralizacji w Argentynie i Brazylii (Dillinger, Perry, Webb 2000).

Wśród współczesnych teoretyków decentralizacji i zdecentralizowanego paradygmatu rozwoju kraju należy wymienić twórczy tandem Roda Rhodesa (Wielka Brytania) i Marka Bevira (USA). Aby określić ogólne podstawy metodologiczne teorii decentralizacji, zaproponowali oni „specjalną teorię interpretacji” (*distinctive interpretive theory*). Fundamentem tej metodologii (Bevir, Rhodes 2001) są trzy czynniki koncepcyjne: tradycja (paradygmat), dylemat (problem lub anomalia) oraz decentralizacja (pewna zasada interpretacji rzeczywistości społecznej). Według autorów podejście zdecentralizowane do rozwoju kraju powinno zmienić stosunek do ogólnego rządzenia, wzywając do przyjęcia zasad, według których tworzone, utrzymywane i zmieniane są różnorodne elementy życia społecznego, instytucji czy działalności politycznej (Wagenaar 2015). Badacze ci twierdzą, że w wyniku procesów decentralizacji i rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego struktury zarządzania uległy dramatycznym zmianom (Moran, Rein, Goodin [red.] 2006).

Skuteczne wdrożenie zasad decentralizacji zależy od wzmocnienia zdolności jednostek samorządów terytorialnych oraz rządu centralnego do promowania

i wspierania procesów decentralizacji (Dyer, Rose 2005). Ważną rolę odgrywa tu edukowanie i podnoszenie poziomu świadomości społecznej. Zgodnie ze stwierdzeniem Raghavendra Govinda (1997) rząd centralny nie jest już w stanie zarządzać wszystkimi aspektami kolektywnej edukacji, a decentralizacja planowania i programowania usprawni świadczenie usług publicznych, umożliwiając samorządom realizację zadań, do wykonania których zostały one stworzone. Ponadto pomoże zaoszczędzić środki finansowe i poprawić świadczenie usług, a poprzez aktywne zaangażowanie grup społecznych i sektora prywatnego w lokalną edukację przyczyni się też do lepszej reprezentatywności i większej sprawiedliwości.

3. Etapy procesu decentralizacji Ukrainy – kluczowe cechy i możliwości ich wykorzystania w odniesieniu do samorządu lokalnego

Scentralizowany system zarządzania państwowego, który funkcjonował w Ukrainie i został odziedziczony po okresie socjalizmu, był fragmentaryczny, niezrównoważony, nieefektywny, oderwany od potrzeb społeczeństwa i poszczególnych terytoriów, a także niezgodny z europejskimi zasadami zagospodarowania przestrzennego (Borodina 2021).

W latach 1961–2008 zmiany administracyjno-terytorialne Ukrainy charakteryzowały się wzrostem liczby i wielkości miast² kosztem obszarów rad wiejskich³, przyłączaniem wsi do miast lub stowarzyszaniem się miejscowości wiejskich. Na początku 2008 r. 10 278 rad wiejskich obejmowało 28,5 tys. miejscowości wiejskich (z czego 1,2 tys. miasteczek⁴ i 27,3 tys. wsi⁵ liczących łącznie 13,2 mln osób, czyli 30,9% ogółu ludności kraju), w obrębie rejonu⁶ zaś – średnio 21 rad wiejskich i 58 wsi (tabela 1). Relacja średniej liczby wsi do miast to 62 miejscowości wiejskie

² Miasto (ukr. *misto, micmo*) – miejscowość o zwartej zabudowie, na terenie której zlokalizowane są przedsiębiorstwa przemysłowe, obiekty użyteczności publicznej i mieszkaniowe, sieć instytucji społeczno-kulturowych. Ma rozwiniętą infrastrukturę społeczną, komunalną i transportową oraz populację powyżej 10 tys. osób, mieszkańcy zatrudnieni są głównie w przemyśle i sektorze usługowym.

³ Rada wiejska (ukr. *sil'ska rada, sil'ńs'ka pa'da*) – jednostka samorządu lokalnego, która reprezentuje wiejską społeczność terytorialną oraz pełni funkcje i uprawnienia samorządu lokalnego w swoim imieniu i interesie, określone w ustawodawstwie Ukrainy.

⁴ Miasteczko (ukr. *selyszcze, seli'ucze*) – miejscowość z liczebnością populacji ponad 500 osób, której powstawanie i rozwój związane są z lokalizacją przedsiębiorstw, węzłów kolejowych, budowli hydrotechnicznych, posiada infrastrukturę społeczną i komunalną, a mieszkańcy zatrudnieni są głównie w przemyśle lub sektorze usługowym.

⁵ Wieś (ukr. *seło, celo*) – miejscowość z przewagą wiejskiego typu zabudowy. Jej mieszkańcy zajmują się przede wszystkim rolnictwem, leśnictwem, rybołówstwem, rzemiosłem ludowym, a także pierwotnym przetwórstwem produktów rolnych i rybnych.

⁶ Rejon (ukr. *rajon, pa'ion*) – jednostka administracyjno-terytorialna powstała w celu zapewnienia wspólnych interesów mieszkańców, których obiektywnie nie można zapewnić w miejscowościach

na jedno miasto. Średnio jedna rada wiejska obejmowała trzy miejscowości wiejskie, 4698 ha powierzchni i 1282 ludności zamieszkałej.

Tabela 1. Liczba administracyjno-terytorialnych jednostek Ukrainy w latach 1961–2008 (na początku każdego roku)

Table 1. Number of administrative-territorial units of Ukraine in 1961–2008 (at the beginning of each year)

Lata	Обwod ⁷	Міста	Рейоны	Всје	Містечка	Рады вјеіске	Średnia liczba wsi w radzie вјеіskiej	Średnia liczba ludności rady вјеіskiej (w tys.)	Średnia liczba wsi w rejonie	Średnia liczba rad вјеіskich w rejonie
1961	26*	339	604	34 110	823	8 610	4,0	5,0	56,5	14,3
1971	26*	387	476	31 221	861	8 598	3,6	2,5	65,6	18,1
1981	26*	412	479	29 600	901	8 527	3,5	2,2	61,8	17,8
1991	27**	436	481	28 804	925	9 211	3,1	1,8	59,9	19,1
2001	27**	451	490	28 651	893	10 263	2,8	1,5	58,5	20,9
2008	27**	459	490	28 497	885	10 278	2,8	1,6	58,2	21,0

* W tym miasto Kijów. ** W tym miasta Kijów i Sewastopol.

* Including the city of Kyiv. ** Including the cities of Kyiv and Sevastopol.

Źródło: Kuibida i in. 2009.

Source: Kuibida et al. 2009.

W tym miejscu należy określić cele reformy administracyjno-terytorialnego ustroju Ukrainy i wyodrębnić poszczególne jej etapy, które miały wpływ na rozwój lokalny i kształtowanie wspólnot lokalnych⁸ w ramach późniejszych procesów decentralizacji (tabela 2).

(m.in. tworzy samorządy lokalne oraz jednostki terytorialne władzy wykonawczej). Jest porównywalna do powiatów w Polsce (poziom NUTS 3 według Klasyfikacji Jednostek Terytorialnych).

⁷ Obwód (ukr. *oblast, област*) – terytorialna podstawa organizacji i działalności organów władzy wykonawczej i samorządów lokalnych (rad obwodowych) (poziom NUTS 2 według Klasyfikacji Jednostek Terytorialnych).

⁸ Wspólnota lokalna (ukr. *terytorialna hromada, територіальна громада*) – jednostka administracyjno-terytorialna w Ukrainie, sprecyzowana w ramach reformy decentralizacyjnej w latach 2015–2020 i zrzeszająca na dobrowolnych zasadach sąsiadujące ze sobą wsie, miasteczka i miasta (połączone w starostwa); poziom NUTS 4 według Klasyfikacji Jednostek Terytorialnych (aktualnie miejsce w klasyfikacji dyskutowane jest przez władze i naukowców z Ukrainy).

Tabela 2. Periodyzacja kształtowania państwowej polityki Ukrainy na rzecz rozwoju wspólnot lokalnych i decentralizacji**Table 2.** Periodisation of shaping Ukraine's state policy for the development of local communities and decentralisation

Etapy	Lata	Cechy państwowej polityki wobec samorządów lokalnych
1.	1990–1993	Weryfikacja różnych modeli państwowej polityki w zakresie samorządności lokalnej i ustroju władzy publicznej, w tym poprzez wyłonienie nowych podmiotów wpływających na realizację tej polityki na poziomie lokalnym
2.	1994–1995	Radikalna zmiana celów i zadań państwowej polityki wobec samorządów lokalnych
3.	1996–1999	Zawarcie w Konstytucji Ukrainy zapisów o samorządach lokalnych i sprecyzowanie w ustawodawstwie zasad reformy ustroju administracyjno-terytorialnego
4.	2000–2005	Określenie kierunków i priorytetów państwowej polityki w zakresie reformy decentralizacji i sprecyzowanie planowanej struktury samorządów lokalnych w ramach nowego ustroju administracyjno-terytorialnego
5.	2006–2010	Koordynacja działań organizacyjnych w zakresie realizacji reformy samorządów lokalnych i reformy administracyjnej (reorganizacja centralnych organów wykonawczych)
6.	2011–2013	Dążenie do optymalizacji regionalnych systemów zarządzania poprzez przekształcenie relacji między władzą wykonawczą a samorządami lokalnymi w kierunku wzmocnienia władzy wykonawczej
7.	2014 – obecnie	Proces decentralizacji władzy i tworzenie wspólnot lokalnych
	2014–2019 I faza decentralizacji	Przeniesienie znacznej części uprawnień, odpowiedzialności i zasobów z organów władzy wykonawczej na samorządy lokalne, na zasadach Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego oraz międzynarodowych standardów
	2020–2021 II faza decentralizacji	Finalizacja kształtowania bazowego poziomu ustroju administracyjno-terytorialnego (samorządów lokalnych) na podstawie 1469 nowo utworzonych wspólnot lokalnych
	od 2022 III faza decentralizacji	Zmiany w Konstytucji Ukrainy w celu większego odzwierciedlenia roli wspólnot lokalnych i wsparcia ich dalszego rozwoju

Źródło: opracowanie własne na podstawie Detsentralizatsiia 2022a; Hohol 2020; Baranovska 2016.

Source: own study based on Detsentralizatsiia 2022a; Hohol 2020; Baranovska 2016.

Biorąc pod uwagę, że na początku reformy w 2014 r. w Ukrainie było ponad 11,5 tys. wspólnot terytorialnych, z których zdecydowaną większość (10,2 tys.) stanowiły wspólnoty małe (Nehoda 2019), przeniesienie uprawnień na każdą wspólnotę stanowiło po prostu rzecz niewykonalną. W związku z tym reprezentowanie interesów mieszkańców przez administrację rejonową było na ogół nieskuteczne (Borodina 2021). Z tego powodu w ostatnich latach więcej mówi się o decentralizacji w kontekście tworzenia tzw. zdolnych wspólnot (Detsentralizatsiia 2022d).

Tabela 3. Jednostki administracyjno-terytorialne Ukrainy (stan na 1 stycznia 2015 r.)**Table 3.** Administrative-territorial units of Ukraine (on January 1, 2015)

Lp.	Obwody	Rejony	Miasta	Rejony miejskie	Wsie typu miejskiego	Wsie
1.	Autonomiczna Republika Krymu	14	16	3	56	947
2.	Winnicki	27	18	–	29	1457
3.	Wołyński	16	11	–	22	1054
4.	Dniepropetrowski	22	20	18	46	1435
5.	Doniecki	18	52	21	131	1118
6.	Żytomierski	23	12	2	43	1613
7.	Zakarpacki	13	11	–	19	579
8.	Zaporoski	20	14	7	22	914
9.	Iwanofrankowski	14	15	–	24	765
10.	Kijowski	25	26	–	30	1126
11.	Kirowohradzki	21	12	2	27	991
12.	Ługański	18	37	4	109	780
13.	Lwowski	20	44	6	34	1850
14.	Mikołajowski	19	9	4	17	885
15.	Odeski	26	19	4	33	1124
16.	Połtawski	25	15	5	21	1805
17.	Rówieński	16	11	–	16	999
18.	Sumski	18	15	2	20	1458
19.	Tarnopolski	17	18	–	17	1022
20.	Charkowski	27	17	9	61	1677
21.	Chersoński	18	9	3	31	658
22.	Chmielnicki	20	13	–	24	1414
23.	Czerkaski	20	16	2	15	824
24.	Czerniowiecki	11	11	3	8	398
25.	Czernihowski	22	16	2	29	1466
26.	Miasto Kijów	–	1	10	–	–
27.	Miasto Sewastopol (m.in. rady Inkerman, Kacza i wsie podlegające radzie miasta)	–	2	4	1	29
Ukraina (łącznie)		490	460	111	885	28 388

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych oficjalnego portalu Parlamentu Ukrainy (<https://www.rada.gov.ua>; dostęp: 10.08.2022).

Source: own study based on data from the official website of the Parliament of Ukraine (<https://www.rada.gov.ua>; access: 10.08.2022).

Praktycznie proces decentralizacji rozpoczął się w 2014 r. wraz z przyjęciem Koncepcji reformy samorządu lokalnego i terytorialnej organizacji władzy Ukrainy (1 kwietnia 2014 r.) (KMU 2014), ustaw Ukrainy o współpracy samorządów lokalnych (17 czerwca 2014 r.) (WRU 2014) i o dobrowolnym zrzeszaniu wspólnot lokalnych (5 lutego 2015 r.) (WRU 2015) oraz zmian do kodeksów budżetowego (WRU 2010) i podatkowego – w kwestii decentralizacji finansowej.

Według wspomnianej Koncepcji reformy samorządu lokalnego... celami reformy ustroju administracyjno-terytorialnego na zasadach decentralizacji są: 1) utworzenie nowego podziału administracyjno-terytorialnego; 2) optymalny podział władzy pomiędzy organami samorządów lokalnych a państwowymi organami władzy wykonawczej na różnych poziomach struktury administracyjno-terytorialnej; 3) tworzenie kryteriów dla rozwoju jednostek różnych szczebli administracyjno-terytorialnej struktury państwa (Tsabeka 2020).

Zgodnie z zapisami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego jako najbardziej skuteczną formę zarządzania rozwojem lokalnym przyjęto wspólnoty lokalne. Od 1 października 2015 r. w strukturze administracyjno-terytorialnej Ukrainy funkcjonowały następujące jednostki: Autonomiczna Republika Krymu i 24 obwody, 490 rejonów, 460 miast (185 z nich to miasta o szczególnym statusie, znaczeniu krajowym lub regionalnym), 111 rejonów w miastach, 885 wsi typu miejskiego⁹, 28 388 wsi (tabela 3). Jednym z wyzwań w kontekście decentralizacji było więc utworzenie wspólnot zdolnych do rozwoju i zarządzania własnym obszarem i zasobami.

Również liczba rad wiejskich była znacznie zróżnicowana między obwodami, np. w obwodach winnickim i charkowskim jest średnio po 27 rad dla jednego rejonu. W obwodach iwanofrankowskim, tarnopolskim i lwowskim po 32–34 rady na rejon, natomiast w ługańskim, dniepropetrowskim i zaporoskim średnio zaledwie po 11–13 rad wiejskich na rejon (WRU 2015).

W dniu 5 lutego 2015 r. Parlament Ukrainy uchwalił ustawę o dobrowolnym zrzeszaniu wspólnot lokalnych. Zgodnie z nią (art. 4), rady sąsiadujących miast, miasteczek i wsi mogą łączyć się w jedną wspólnotę, która będzie miała wspólny organ samorządu lokalnego, co pozwoli skonsolidować ich wysiłki i realizować wspólne projekty. Łączenie się wspólnot wsi, miasteczek i miast odbywa się z zachowaniem następujących warunków:

- na terytorium wspólnoty lokalnej nie może być innej wspólnoty, która posiada własny organ przedstawicielski samorządu lokalnego;

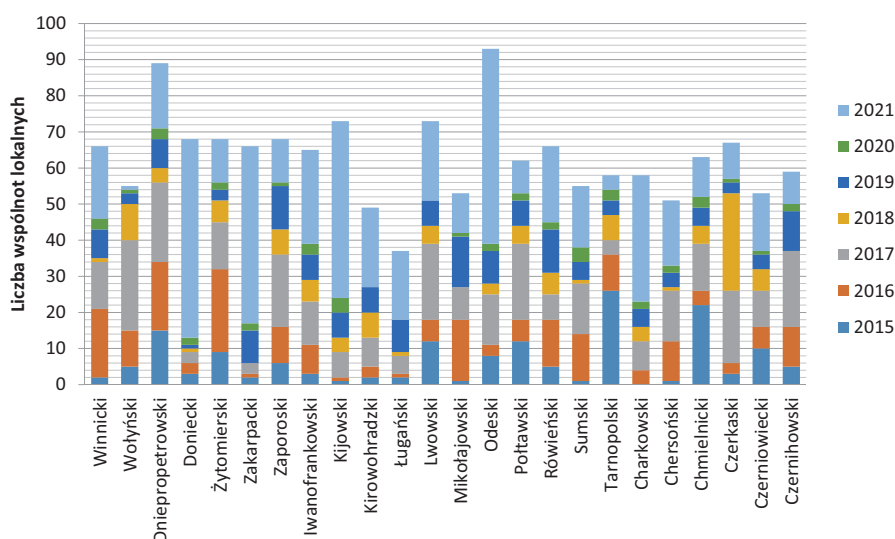
⁹ Wsie typu miejskiego (wyodrębniane do grudnia 2020 r. na podstawie rozporządzenia Prezydium Parlamentu Ukrainiejskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej [1654-X] [WRU 1981]) to miejscowości z liczebnością populacji ponad 2000 osób (oprócz wyjątków), których powstanie i rozwój związane są z lokalizacją przedsiębiorstw, węzłów kolejowych, budowli hydrotechnicznych. Wsie tego rodzaju posiadają infrastrukturę społeczną i komunalną.

- terytorium wspólnoty lokalnej jest niepodzielne, jej granice wyznaczają zewnętrzne granice jurysdykcji rad wspólnot lokalnych;
- wspólnoty lokalne muszą znajdować się na terytorium Autonomicznej Republiki Krymu lub jednego z obwodów;
- przy podejmowaniu decyzji o dobrowolnym zrzeszaniu się terytoriów w jedną wspólnotę brane są pod uwagę czynniki historyczne, przyrodnicze, etniczne, kulturowe i inne wpływające na rozwój społeczno-gospodarczy wspólnoty lokalnej;
- jakość i dostępność usług publicznych świadczonych na terenie wspólnoty lokalnej nie może być niższa niż przed zrzeszeniem.

Reforma ustroju administracyjno-terytorialnego została przeprowadzona w skali całego kraju i była dość radykalna. W latach 2015–2018 ponad 4000 miejscowości połączyło się w 874 wspólnoty lokalne (rysunek 1). Nastąpiło to w obwodach: żytomierskim, chmielnickim, czernihowskim, zaporoskim, wołyńskim, tarnopolskim, czerniowieckim, dnipropropetrowskim, donieckim i ługańskim, gdzie najbardziej ewidentne było wsparcie tych procesów przez władze różnych szczebli (obwodowe i rejonowe), dominowała też pozytywna opinia publiczna w tej kwestii (Nehoda 2019).

Z uwagi na to, że w niektórych samorządach nie było oddolnych inicjatyw w kwestii implementacji reformy, państwo samodzielnie ukształtowało w tych miejscowościach nowy typ wspólnoty na podstawie pragmatycznych kalkulacji i wypracowanych planów rozwoju. Miało to umożliwić członkom wspólnoty lokalnej samodzielne stworzenie (wybranie) nowego samorządu, pozyskanie środków finansowych i inicjowanie rozwoju po wyborach samorządowych.

Zgodnie z uchwaloną ustawą o zmianie niektórych ustaw Ukrainy w kwestii określania terytoriów i ośrodków administracyjnych wspólnot lokalnych z dnia 16 kwietnia 2020 r. (WRU 2020a) Gabinet Ministrów Ukrainy określił ośrodki administracyjne i zatwierdził terytoria 1470 wspólnot lokalnych. W 2020 r. odbyły się tam pierwsze wybory samorządowe w nowej strukturze administracyjno-terytorialnej. Następnie 12 czerwca 2020 r. Gabinet Ministrów Ukrainy przyjął 24 rozporządzenia w sprawie określenia centrów jednostek administracyjnych i zatwierdzenia terytoriów wspólnot lokalnych. Nowy system ustroju administracyjno-terytorialnego na poziomie bazowym (wspólnot lokalnych) opiera się na uchwale nr 807-IX o utworzeniu i likwidacji rejonów (chodzi o likwidację konkretnych rejonów, przede wszystkich tych najdrobniejszych), przyjętej 17 lipca 2020 r. przez Parlament Ukrainy (WRU 2020b). W wyniku reorganizacji struktury administracyjno-terytorialnej utworzono 136 powiększonych rejonów, które są podstawą organizacji i działalności władz lokalnych. Dla czasowo okupowanej Autonomicznej Republiki Krymu sprecyzowano plan przekształcenia po deokupacji istniejących 14 rejonów w 10 nowych wspólnot lokalnych (tabela 4).



Rysunek 1. Powstawanie wspólnot lokalnych w obwodach Ukrainy w latach 2015–2021

Figure 1. Formation of local communities in the oblasts of Ukraine in 2015–2021

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych oficjalnego portalu Decentralizacja (<https://decentralization.gov.ua>; dostęp: 10.08.2022).

Source: own study based on data from the official website of the Decentralisation (<https://decentralization.gov.ua>; access: 10.08.2022).

Decyzje rządu i parlamentu z 2020 r. umożliwiły pogłębienie procesów decentralizacji. W czerwcu 2020 r. zakończył się proces konsolidacji rejonów, a w lipcu tego roku wszedł w życie nowy podział administracyjny. Nowo wybrane samorządy otrzymały większe uprawnienia i odpowiednie środki na ich realizację (Dobryńska, Bukovsky 2020). Kroki te były ważne dla spójności państwa, ponieważ każda nowa wspólnota lokalna, która bezpośrednio powiązała się z budżetem państwowym Ukrainy, stała się nowym ogniwem w łańcuchu „centrum–regiony”.

Pojawiła się również nowa praktyka partnerstwa między sąsiadującymi wspólnotami lokalnymi, które zaczęły zawierać umowy o współpracy. Na dzień 1 stycznia 2022 r. liczba wspólnot lokalnych, które skorzystały z możliwości współpracy od dnia powierzenia im władzy (po wyborach w 2020 r.), wynosi 296, a 153 wspólnoty zawarły umowy o współpracy (tabela 5). Liderami w realizacji wspólnych projektów są obwody: dniepropetrowski (17 projektów), zaporoski (16), charkowski (15), rówieński (14) i lwowski (13).

Tabela 4. Wspólnoty lokalne Ukrainy (stan na 1 stycznia 2022 r.)
Table 4. Local communities in Ukraine (on January 1, 2022)

Lp.	Obwody	Rejony	Wspólnoty lokalne				Miejscowości miejskie				Rady wspólnot lokalnych			
			Łącznie	Miasta	Miasteczka	Łącznie	Miasteczka	Łącznie	Miasteczka	Wsie	Łącznie	Miejskie	Miasteczkowe	Wiejskie
1.	Autonomiczna Republika Krymu*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2.	Winnicki	6	63	47	18	29	29	1456	127	1329	63	18	22	23
3.	Wołyński	4	54	33	11	22	22	1054	-	1054	54	11	18	25
4.	Dniepropetrowski	7	86	65	20	45	45	1435	60	1375	86	20	25	41
5.	Doniecki	8	66	183	52	131	131	1115	196	919	36	19	8	9
6.	Żytomierski	4	66	55	12	43	43	1613	20	1593	66	12	22	32
7.	Zakarpaci	6	64	30	11	19	19	578	-	578	64	11	18	35
8.	Zaporoski	5	67	36	14	22	22	914	44	870	67	14	17	36
9.	Iwanofrankowski	6	62	39	15	24	24	766	20	746	62	15	23	24
10.	Kijowski	7	69	56	26	30	30	1126	5	1121	69	24	23	22
11.	Kirowohradzki	4	49	39	12	27	27	990	16	974	49	12	16	21
12.	Ługański	8	37	146	37	109	109	780	102	678	18	4	11	3
13.	Lwowski	7	73	78	44	34	34	1850	1	1849	73	39	16	18
14.	Mikołajowski	4	52	26	9	17	17	885	71	814	52	9	14	29
15.	Odeski	7	91	52	19	33	33	1122	22	1100	91	19	25	47

Tabela 4. – cd.
Table 4. – cont.

Lp.	Obwody	Wspólnoty lokalne				Miejscowości miejskie				Miejscowości wiejskie				Rady wspólnot lokalnych			
		Rejony	Łącznie	Miasta	Miasteczka	Łącznie	Miasteczka	Łącznie	Miasteczka	Wsie	Łącznie	Miejskie	Miasteczkowe	Wiejskie			
16.	Poltawski	4	60	16	20	1803	15	1788	60	16	20	24					
17.	Rówieński	4	64	27	11	16	999	3	996	64	11	13	40				
18.	Sumski	5	51	35	15	20	1454	52	1402	51	15	21					
19.	Tarnopolski	3	55	35	18	17	1023	1	1022	55	18	21					
20.	Charkowski	7	56	77	17	60	1674	138	1536	56	17	26	13				
21.	Chersoński	5	49	40	9	31	656	79	577	49	9	23					
22.	Chmielnicki	3	60	37	13	24	1414	5	1409	60	13	25					
23.	Czerkaski	4	66	30	16	14	824	101	723	66	16	40					
24.	Czerniowiecki	3	52	19	11	8	398	–	398	52	11	34					
25.	Czernihowski	5	57	45	16	29	1464	57	1407	57	16	17					
26.	Miasto Kijów	–	–	1	1	–	–	–	–	1	–	–					
Ukraina (łącznie)		126	1469	1267	442	824	27 393	1135	26 258	1420	369	428	623				

* W okupowanej Autonomicznej Republice Krymu jest aktualnie 14 rejonów. Na ich podstawie po deokupacji powstanie 10 nowych wspólnot lokalnych.
* There are currently 14 districts in the occupied Autonomous Republic of Crimea. On their basis, after de-occupation, 10 new local communities is planned to be created.
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych oficjalnego portalu Parlamentu Ukrainy (<https://www.rada.gov.ua>; dostęp: 10.08.2022).
Source: own study based on data from the official website of the Parliament of Ukraine (<https://www.rada.gov.ua>; access: 10.08.2022).

Tabela 5. Współpraca wspólnot lokalnych (stan na 1 stycznia 2022 r.)**Table 5.** Cooperation of territorial communities (on January 1, 2022)

Lp.	Obwody	łączna ilość projektów współpracy	W tym:					Liczba wspólnot lokalnych, które skorzystały ze współpracy
			Gospodarka mieszkaniowa i komunalna	Zagospodarowanie terenu	Bezpieczeństwo przeciwpożarowe	Edukacja, opieka zdrowotna, ubezpieczenie społeczne	Inne	
1.	Autonomiczna Republika Krymu	–	–	–	–	–	–	–
2.	Winnicki	7	–	–	–	4	3	15
3.	Wołyński	1	–	–	–	1	–	4
4.	Dniepropetrowski	17	–	–	–	15	2	22
5.	Doniecki	1	–	–	–	1	–	2
6.	Żytomierski	2	–	–	–	1	1	5
7.	Zakarpacki	3	–	1	–	1	1	21
8.	Zaporoski	16	2	–	–	13	1	14
9.	Iwanofrankowski	5	–	–	–	–	5	25
10.	Kijowski	8	–	–	–	7	1	7
11.	Kirowohradzki	8	–	–	–	3	5	10
12.	Ługański	1	–	–	–	–	1	2
13.	Lwowski	13	–	1	–	9	3	30
14.	Mikołajowski	6	–	–	–	2	4	12
15.	Odeski	6	–	–	–	4	2	7
16.	Połtawski	7	1	–	2	1	3	9
17.	Rówieński	14	–	–	2	7	5	32
18.	Sumski	4	–	–	–	2	2	7
19.	Tarnopolski	1	–	–	–	1	–	10
20.	Charkowski	15	1	–	–	10	4	19
21.	Chersoński	1	–	–	–	–	1	2

Tabela 5. – cd.**Table 5. – cont.**

Lp.	Obwody	łączna ilość projektów współpracy	W tym:					Liczba wspólnot lokalnych, które skorzystały ze współpracy
			Gospodarka mieszkaniowa i komunalna	Zagospodarowanie terenu	Bezpieczeństwo przeciwpożarowe	Edukacja, opieka zdrowotna, ubezpieczenie społeczne	Inne	
22.	Chmielnicki	1	–	–	–	1	–	6
23.	Czerkaski	4	–	–	–	4	–	6
24.	Czerniowiecki	6	–	1	–	1	4	18
25.	Czernihowski	6	–	–	–	4	2	11
26.	Miasto Kijów	–	–	–	–	–	–	–
Ukraina (łącznie)		153	4	3	4	92	50	296

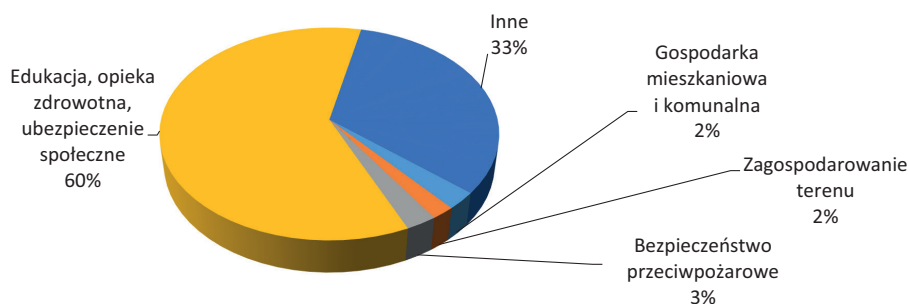
Źródło: MRHtaT 2022.

Source: MRHtaT 2022.

Tego typu współpraca pozwala podmiotom na łączenie wysiłków dzięki kontraktowi zawartemu po to, by wspólnie rozwiązywać problemy o znaczeniu lokalnym (rysunek 2). Środki wykorzystywane w tym celu pochodzą z mienia komunalnego oraz budżetów lokalnych, jak również ze wspólnie realizowanych projektów (z zewnętrznych krajowych i międzynarodowych funduszy). Korzyści wynikające ze współpracy pomagają wzmocnić społeczności od strony instytucjonalnej, rozwijać infrastrukturę oraz poprawiać dobrobyt na podstawie wzrostu jakości usług świadczonych na rzecz ludności lokalnej (Detsentralizatsiia 2022b).

Współpraca wspólnot lokalnych i zawieranie porozumień o takiej współpracy tworzy sieć pionowych i poziomych powiązań między państwem a wspólnotami lokalnymi, w tym z pominięciem szczebla regionalnego. Przewidzianych jest pięć form realizacji takiej współpracy (WRU 2014):

- powierzenie jednemu z podmiotów współpracy konkretnych zadań (wraz z przekazaniem odpowiednich zasobów i środków);
- realizacja wspólnego projektu;
- współfinansowanie przez podmioty współpracy działalności przedsiębiorstwa komunalnego lub obiektu infrastruktury;



Rysunek 2. Obszary współpracy wspólnot lokalnych (stan na 1 stycznia 2022 r.)

Figure 2. Areas of cooperation between local communities (on January 1, 2022)

Źródło: opracowanie własne na podstawie MRHtaT 2022.

Source: own study based on MRHtaT 2022.

- utworzenie wspólnego komunalnego obiektu lub infrastruktury;
- utworzenie wspólnego organu zarządzającego.

Realizacja sześciolletniej reformy oficjalnie jest zakończona, lecz wciąż występują obszary, w których zasady funkcjonowania wspólnot lokalnych potrzebują korekt. Jednocześnie badania społeczeństwa wskazują, że nowo utworzone samorządy wspólnot lokalnych już cieszą się znacznym zaufaniem (Detsentralizatsiia 2021). Świadczy to o pozytywnej percepcji społecznej dalszych zmian i reform, które jeszcze bardziej powinny wspierać rozwój lokalny.

4. Nowy system administracyjno-terytorialnej organizacji władzy i samorządów lokalnych Ukrainy

Ustrój administracyjno-terytorialny Ukrainy składa się z następujących jednostek terytorialnych (Detsentralizatsiia 2022a): Autonomicznej Republiki Krymu; 24 obwodów; 136 rejonów (w tym 119 rad rejonowych i 119 państwowych administracji rejonowych); 443 miast ze zlokalizowanymi w ich obrębie 108 rejonami miejskimi¹⁰; 1960 miasteczek; 26 261 wsi; a także dwóch miast posiadających specjalny status na podstawie art. 133 Konstytucji Ukrainy, czyli Kijowa i Sewastopola (rysunek 3).

Do 10 stycznia 2022 r. powstało na terytorium Ukrainy 1470 nowo utworzonych wspólnot lokalnych (w tym Kijów, ale z wyłączeniem czasowo okupowanej

¹⁰ W miastach z ponad 450 tys. mieszkańców mogą powstawać rejonu miejskie, które z reguły zamieszkuje ludność od 150 tys. osób wzwyż. Zarządzanie rozwojem rejonów w miastach należy do kompetencji rad miejskich.



Rysunek 3. Nowy ustrój administracyjno-terytorialny Ukrainy na poziomach: podstawowym (wspólnoty lokalne), subregionalnym (rejony) i regionalnym (obwody)

Figure 3. New administrative-territorial system of Ukraine at the basic (hromadas), sub-regional (raions) and regional (oblasts) levels

Źródło: opracowanie własne.

Source: own study.

Autonomicznej Republiki Krymu), z których 410 to wspólnoty miejskie, 433 miasteczkowe i 627 wiejskie. 25 października 2020 r. w 1420 wspólnotach lokalnych odbyły się pierwsze wybory samorządów według nowej struktury terytorialnej (wojna we wschodniej Ukrainie i okupacja Półwyspu Krymskiego przez Rosję uniemożliwiła wybory we wszystkich wspólnotach). Na podstawie wyników wyborów według nowego ustroju administracyjno-terytorialnego na początku

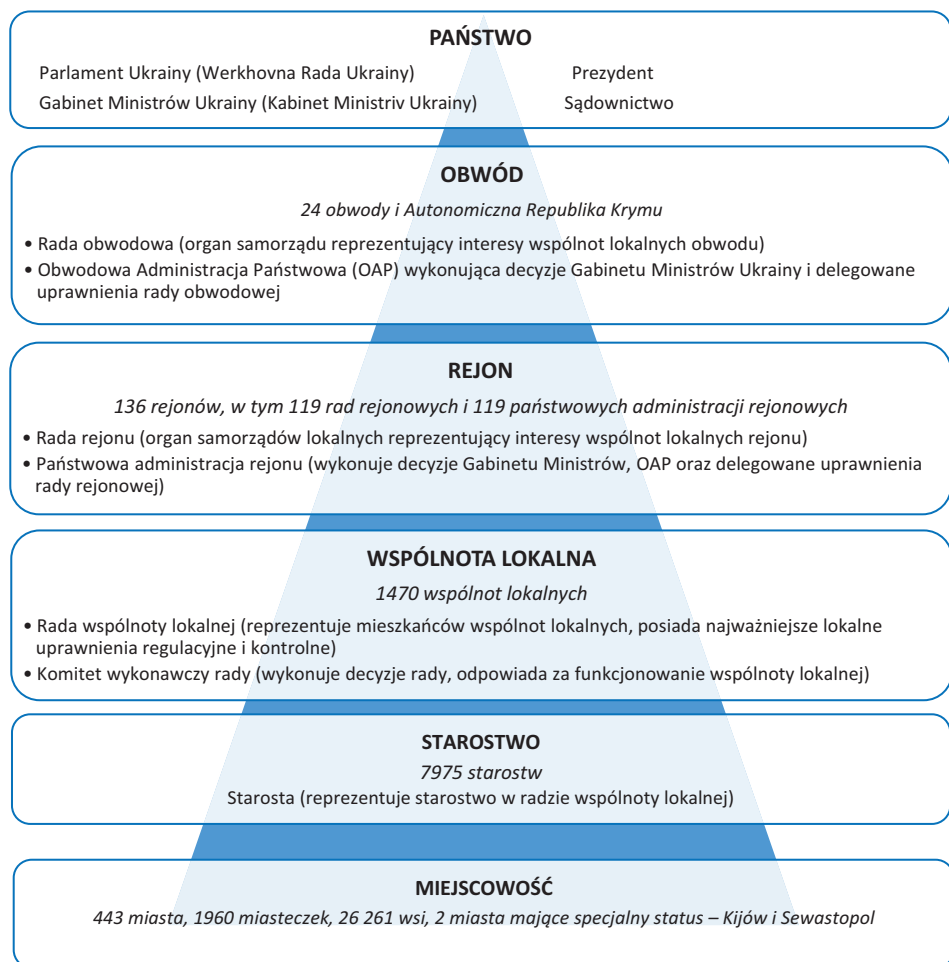
2022 r. Parlament Ukrainy zatwierdził 7975 starostw¹¹, z czego: 9% z populacją do 500 osób, 62% od 500 do 1500 osób, 22% od 1500 do 3000 osób i 7% powyżej 3000 osób.

Według art. 143 Konstytucji Ukrainy wspólnoty lokalne jako podmioty prawa publicznego mają następujące uprawnienia: zarządzanie majątkiem komunalnym; zatwierdzanie programów rozwoju społeczno-gospodarczego i kulturalnego oraz kontrolowanie ich realizacji; zatwierdzanie budżetów odpowiednich jednostek administracyjno-terytorialnych i kontrolowanie ich wykonania; ustalanie podatków lokalnych i opłat zgodnie z obowiązującym prawem; zapewnienie przeprowadzenia referendum lokalnych i wdrożenie ich wyników; zakładanie, reorganizacja i likwidacja przedsiębiorstw komunalnych, organizacji i instytucji, a także kontrolowanie ich działalności; rozstrzyganie w innych sprawach o znaczeniu lokalnym, które według ustawodawstwa należą do ich kompetencji, i podejmowanie wiążących decyzji na podległym im terytorium (WRU 1996). W celu realizacji powyższych uprawnień wspólnoty lokalne otrzymują: 60% udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, 25% z podatku ekologicznego, a także 100% wpływów z podatku od nieruchomości, podatku jednolitego¹², podatku dochodowego z mienia komunalnego, podatku turystycznego, z opłat za usługi administracyjne i innych zdefiniowanych opłat, transferów budżetowych (dotacje, subwencje), a także ze zrealizowanych programów. Wspólnoty lokalne muszą efektywnie wykorzystywać środki finansowe na własny rozwój.

System zarządzania rozwojem lokalnym Ukrainy jest kształtowany oddolnie (rysunek 4) (WRU 1997). Na podstawie powszechnego, równego, bezpośredniego prawa wyborczego mieszkańcy wsi, miasteczka czy miasta wybierają w tajnym głosowaniu starostę. Osoba ta razem z innymi starostami wchodzi w skład rady wspólnoty lokalnej. Rady te są organami przedstawicielskimi samorządów terytorialnych, reprezentującymi wspólne interesy połączonych w ich ramach wsi, miasteczek i miast, natomiast rola rejonów i rad rejonów jest obecnie znacznie ograniczona, a w niektórych przypadkach całkowicie zniwelowana. Osoba stojąca na czele administracji państwowej rejonu w aktualnych warunkach nie jest już kierownikiem rejonu, tylko przedstawicielem rządu centralnego z funkcjami

¹¹ Starostwo (ukr. *starostynski okrug, старостинський округ*) – jednostka zawierająca jedną lub kilka wsi czy miasteczek, wchodząca do składu wspólnoty lokalnej.

¹² Podatek jednolity to podatek płacony przez podmioty gospodarcze w uproszczonym systemie podatkowym funkcjonującym w Ukrainie. Płatnikami tego podatku są przedsiębiorcy indywidualni nieposiadający osobowości prawnej, zatrudniający nie więcej niż 10 osób, z przychodami do 5 mln hrywien oraz osoby prawne, których majątek stanowi dowolna forma własności, gdzie zatrudnienie nie przekracza 50 osób, z przychodami do 5 mln hrywien. Stawki podatku jednolitego dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą są ustalane oddolnie (przez rady wspólnot lokalnych), zgodnie z miejscem rejestracji podmiotu i zależnie od rodzaju działalności.



Rysunek 4. Nowy ustrój administracyjno-terytorialny Ukrainy: organy i uprawnienia (stan na 1 czerwca 2022 r.)

Figure 4. New administrative-territorial system of Ukraine: authorities and powers (on June 1, 2022)

Źródło: opracowanie własne.
Source: own study.

nadzorczymi (który również jest aktualnie przekształcany w instytut prefektów i którego głównym celem ma być efektywny nadzór nad konstytucyjnością i legalnością działalności samorządów lokalnych).

Podstawami reform decentralizacyjnych są takie koncepcje, jak aktywne uczestnictwo społeczności lokalnych, współpraca między nimi, bardziej sprawiedliwa alokacja zasobów i podejmowanie decyzji na poziomie lokalnym. Z tego powodu dla Ukrainy ważne są działania w dwóch kierunkach: 1) redystrybucja środków budżetowych i uprawnień na szczebel lokalny; 2) zapewnienie zrównoważonego wzrostu gospodarczego, wzrostu PKB i odpowiednio zasobów finansowych administracji publicznej. Mimo deklaracji wielu rządów Ukrainy sprzed 2014 r. dotyczących pilnej potrzeby reformy decentralizacyjnej do owego roku nie podejmowano dostatecznie aktywnych kroków w celu jej realizacji. Ponadto stracono cenny czas gospodarczej stabilności, który był najbardziej korzystny, by wdrożyć decentralizację i przekazać większe udziały środków publicznych na poziom lokalny.

5. Wyzwania w procesie wdrażania reformy decentralizacyjnej

Decentralizacja administracyjno-terytorialna i finansowa Ukrainy jest uznawana za jedną z najbardziej udanych reform w tym państwie (Kravtsiv, Storonińska [red.] 2020). Jednocześnie jest ona złożonym i niejednoznacznym procesem dla rozwoju systemu społeczno-gospodarczego kraju, zwłaszcza w krótko- i średnioterminowym okresie. Wyniki decentralizacji wskazały również na nowe zagrożenia dla rozwoju terytorialnego kraju i nowe wyzwania dla polityki regionalnej, które należy uwzględnić w przyszłości. Trwałe i zakrojone na szeroką skalę dyskusje o korzyściach i kierunkach reform rządzenia przekształciły się w maraton decentralizacji, podczas którego zapomniano, że procesu tego nie należy postrzegać jako cel sam w sobie, a jedynie jako mechanizm osiągania celów strategicznych dla rozwoju lokalnego i regionalnego – poprzez efektywne wykorzystanie własnych zasobów społeczno-gospodarczych wspólnot lokalnych, z których głównym jest potencjał ludzki (Kravtsiv, Storonińska [red.] 2020).

Kwestia rozwoju społeczno-gospodarczego jest niezwykle istotna dla Ukrainy, gdyż przez długi czas nie udawało się jednoznacznie określić modelu i strategicznych kierunków tego rozwoju. Zmiany transformacyjne – tak planowane, jak i ewolucyjne – które zaszły na obszarach wiejskich Ukrainy, doprowadziły do znacznej dywergencji rozwoju poszczególnych regionów. Dodatkowo reforma decentralizacyjna i procesy łączenia się społeczności lokalnych w różnych regionach Ukrainy przebiegają w odmiennym tempie. Dlatego niezbędny jest stały monitoring rozwoju wspólnot lokalnych, który powinien obejmować wskaźniki gospodarcze, społeczne i środowiskowe. Podobny system jest zadeklarowany, lecz nie funkcjonuje w niezbędnym zakresie¹³.

¹³ Dane dotyczące monitoringu rozwoju wspólnot lokalnych, zob. <https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring> (dostęp: 10.08.2022).

Największe zagrożenia dla funkcjonowania wspólnot lokalnych na zasadach decentralizacji w Ukrainie związane są z istnieniem i dalszą kumulacją barier instytucjonalnych, infrastrukturalnych i demograficznych, które należy uwzględnić przy opracowywaniu i wdrażaniu określonych mechanizmów rozwoju terytorialnego. Szczegółowe kwestie podziału kompetencji i środków budżetowych w warunkach nowego podziału administracyjnego nie są dostatecznie uszczegółowione. Dla optymalnego współdziałania władz państwowych i samorządów oraz synchronizacji rozwoju lokalnych gospodarek w warunkach decentralizacji niezbędne są dalsze zmiany ustawodawstwa, wzmacniające finansowe zaplecze wspólnot lokalnych i tworzenie przejrzystego podziału kompetencji między samorządami regionalnymi i lokalnymi. Potrzebne jest także edukowanie społeczeństwa i transfer wiedzy dotyczącej rozwoju lokalnego i możliwości wspólnot lokalnych w tym zakresie, szczególnie pod względem aktywizacji mieszkańców do działania na rzecz poprawy dobrobytu.

Ogromny wkład w rozwój efektywnego systemu samorządu terytorialnego na Ukrainie ma polska organizacja pozarządowa Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego, której działania mają na celu wspieranie rozwoju samorządności. W ciągu ostatnich 15 lat Fundacja zrealizowała na Ukrainie dziesiątki projektów mających na celu wsparcie reformy samorządu lokalnego, m.in. poprzez szkolenie kadr, zaszczepianie transparentności w działalności władz lokalnych, kształtowanie pozycji obywatelskiej (Detsentralizatsiia 2022c).

Decentralizacja w Ukrainie jest najczęściej postrzegana z dwóch perspektyw. Po pierwsze jako proces przenoszenia (reformy) uprawnień i środków finansowych sektora publicznego z poziomu krajowego na poziom lokalny. Po drugie przez pryzmat takich reform, które są oceniane na podstawie liczby uprawnień i udziałów środków finansowych przekazanych niższym szczeblom administracyjnym. Główne ilościowe wskaźniki decentralizacji to udział dochodów będących w dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego (przed transferami z budżetu państwa) oraz udział wydatków samorządowego szczebla w skonsolidowanym budżecie państwa.

Polityka rozwoju regionalnego ma na celu zrównoważenie rozwoju regionów, czyli osiągnięcie konwergencji. Doświadczenia Polski wskazują, że osiągnięcie konwergencji regionalnej może nastąpić kosztem wewnątrzregionalnych różnicowań (Komorowski, Mróz, Stanny 2021; Herbst, Wójcik 2011). Proces osiągnięcia spójności w poszczególnych krajach Unii Europejskiej (UE) odbywa się poprzez wdrażanie instrumentów polityki regionalnej, lecz nie jest to jedyna możliwość rozwoju. Zgodnie z wynikami analizowanych badań należy stwierdzić, że nie ma jedynych i uniwersalnych instrumentów wspierania spójności. Ważne jest, aby lokalne podmioty i społeczności jak najlepiej wykorzystywały swoje endogeniczne

zasoby terytorialne, nawet jeżeli nie są one bardzo znaczące (Mikuš, Kukoč, Jež Rogelj 2019). Formalne stworzenie wspólnot lokalnych to zaledwie początek kształtowania i rozwoju współdziałającej wspólnoty mieszkańców, a także zrozumienia przez nich swoich możliwości i potrzebnych działań dla dalszego rozwoju. Na aktualnym etapie większość wspólnot lokalnych stworzono tylko przestrzennie i administracyjnie, lecz ich społeczeństwa nie zostały skonsolidowane.

W tym miejscu warto dodać, że istnieją trzy „obszary odpowiedzialności” za realizację każdej funkcji państwa: 1) regulacyjny (w tym określenie wymagań dotyczących wielkości, jakości i dostępności usług publicznych, standardów środowiskowych i finansowych, poziomu i struktury kosztów); 2) finansowy (przydział środków finansowych niezbędnych do świadczenia usług lub pełnienia funkcji publicznych); 3) funkcjonalny (bezpośrednie pełnienie funkcji państwa, świadczenie odpowiednich usług publicznych na rzecz ludności na własny koszt lub w wyniku realizacji transferów otrzymywanych od najwyższego szczebla władzy) (Kravtsiv, Storonińska [red.] 2020). Podejmowanie decyzji w kontekście każdego z nich odbywa się najczęściej nie na jednym, ale na kilku szczeblach władzy. W odniesieniu do tych zadań i istniejącego podziału kompetencji pomiędzy szczeblami administracji publicznej określane są cele stawiane każdemu z nich, a od ich osiągnięcia zależy powodzenie decentralizacji administracyjnej i finansowej. Decentralizacji władzy nie zawsze towarzyszy decentralizacja środków na finansowanie nowych kompetencji. W rezultacie znaczny brak równowagi między przekazanymi nowymi uprawnieniami a dostępnymi zasobami finansowymi doprowadził w szczególności do ograniczenia lub słabego świadczenia publicznych usług społecznych na rzecz ludności Ukrainy.

Aktualnie kluczowym wyzwaniem dla Ukrainy jest wojna wszczęta przez Rosję. Jaka jest rola samorządu w tym trudnym okresie? Niskie zaopatrzenie w środki finansowe budżetów wspólnot lokalnych, najpierw z powodu pandemii COVID-19, a teraz ze względu na militarną agresję przeciwko Ukrainie, wymusza, by samorządy lokalne dokonywały wyboru między niezbędnymi działaniami. Jednocześnie obydwa zjawiska dostarczają argumentów za szerszą implementacją instrumentów współpracy. 18 maja 2022 r. Prezydent Ukrainy podpisał nowelizację ustawy o funkcjonowaniu samorządu terytorialnego w stanie wojennym, która wprowadza procedury podejmowania różnorodnych decyzji (WRU 2022). Spowodowane jest to tym, że samorządy terytorialne aktualnie stały się podstawą obronności i bezpieczeństwa kraju. Wojna dowiodła skuteczności reformy decentralizacyjnej, gdyż w trudnych warunkach działań wojennych liderzy wspólnot lokalnych wykazali się odwagą, poświęceniem i wielką troską o swoich rodaków (w tym przesiedleńców).

6. Podsumowanie

Proces decentralizacji Ukrainy wciąż trwa. Zapoczątkowane przemiany ustrojowe i społeczne wymagają dalszych zmian legislacyjnych, a także dążenia wszystkich instytucji publicznych i samorządowych do ich skutecznego wdrażania. Niniejsze badanie wskazało na potrzebę zmian jakościowych i modernizacji państwowej polityki na rzecz rozwoju wspólnot lokalnych na obszarach wiejskich, które obecnie nie mają jeszcze dostatecznie szczegółowo sprecyzowanych finansowych i regulacyjnych zasad pomyslnego rozwoju.

Jednocześnie należy zauważyć, że zachodzący na dużą skalę proces zmian decentralizacyjnych jest ustrukturyzowany i cechuje się ciągłością, z odpowiednim ukierunkowaniem na rozwiązywanie pilnych problemów zmiany struktury administracyjno-terytorialnej i relacji budżetowych. Wspieranie i tworzenie przez państwo warunków do samodzielnego rozwoju wspólnot lokalnych Ukrainy, optymalnie uwzględniające potencjał zasobowy konkretnego terytorium, jest jednym z najważniejszych zadań reformy ustroju administracyjno-terytorialnego.

Decentralizacja jest obecnie uważana za jeden z najbardziej dynamicznych procesów w Ukrainie, cechuje się skutecznością w poprawieniu jakości zarządzania i zapewnieniu bardziej optymalnych przepływów finansowych. Wspiera zmiany demokratyczne i zapewnia realizację prawa ludności lokalnej do zaspokajania własnych potrzeb.

Dalsze badania naukowe analizujące proces decentralizacji mogą uwzględniać poszukiwanie sposobów poprawy koordynacji polityk sektorowych, co wiąże się z rozpatrywaniem polityki spójności z punktu widzenia jej wpływu na zmniejszanie dysproporcji przestrzennych, a także realizacji jej funkcji polegającej na koordynacji współdziałania polityk sektorowych i funkcjonalnych. Ważne jest badanie doświadczenia innych krajów (w tym Polski) w zakresie reformy decentralizacyjnej i optymalizacji współdziałania różnych polityk, co pozwoli na bardziej uzasadnione rekomendacje i potencjalne uniknięcie typowych błędów.

Bibliografia

- Baranovska T.M. (2016). Derzhavna polityka rozvytku terytorialnykh hromad v Ukraini [Państwowa polityka rozwoju wspólnot lokalnych w Ukrainie]. Rozprawa doktorska. Charkowski Regionalny Instytut Administracji Publicznej.
- Bardhan P., Mookherjee D. (2000). Capture and governance at local and national levels. *American Economic Review*, 90 (2), 135–139. DOI:10.1257/aer.90.2.135. <http://people.bu.edu/dilipm/ec722/papers/BardhanMookherjee2000%20AER.pdf> (dostęp: 10.08.2022).

- Bevir M., Rhodes R. (2001). A decentered theory of governance: Rational choice, institutionalism, and interpretation. Paper to a colloquium at the Institute of Governmental Studies, University of California, Berkeley, 9 March 2001. https://escholarship.org/content/qt0bw2p1gp/qt0bw2p1gp_noSplash_ae7ba35946708f63fa58194f6001b92d.pdf (dostęp: 10.08.2022).
- Borodina O.A. (2021). Current issues of decentralization reform and administrative-territorial device. *Herald of the Economic Sciences of Ukraine*, 1 (40), 68–73. DOI:10.37405/1729-7206.2021.1(40).68-73.
- Cherenko L.M. (2021). *Model rivnia zhyttia v umovakh sotsialno-ekonomichnoi nestabilnosti* [Model poziomu życia w warunkach niestabilności społeczno-ekonomicznej]. Kyiv: Instytut demografii ta sotsialnykh doslidzhen imeni M.V. Ptukhy NAN Ukrainy.
- Detsentralizatsiia (2022a). [Decentralizacja w Ukrainie. Główny portal informacyjny reformy samorządu terytorialnego i terytorialnej organizacji władzy]. <https://decentralization.gov.ua> (dostęp: 10.08.2022).
- Detsentralizatsiia (2022b). Praktychnyi poradyk dlia predstavnykiv orhaniv mistsevoho samovriaduvannia po nalahodzhenniu spivrobitnytstva terytorialnykh hromad [Praktyczne rekomendacje dla przedstawicieli organów samorządu terytorialnego w zakresie nawiązywania współpracy między wspólnotami lokalnymi]. <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/816.pdf> (dostęp: 10.08.2022).
- Detsentralizatsiia (2022c). Vyacheslav Nehoda otrymav nahorodu imeni Yezhy Rehulskoho [Wacław Negoda otrzymał Nagrodę im. Jerzego Regulskiego]. <https://decentralization.gov.ua/news/14998> (dostęp: 10.08.2022).
- Detsentralizatsiia (2022d). Yaka hromada ye spromozhnoi? [Jaka wspólnota jest zdolna?]. <https://decentralization.gov.ua/questions/27> (dostęp: 10.08.2022).
- Detsentralizatsiia (2021). Detsentralizatsiia ta reforma mistsevoho samovriaduvannia: rezultaty shostoï khvyli sotsiolohichoho opytuvannia: analitychnyi zvit [Decentralizacja i reforma samorządowa. Wyniki VI fali sondażu socjologicznego. Raport analityczny]. https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/788/Sociology_Dec_2021_Ukr.pdf (dostęp: 10.08.2022).
- Dillinger W., Perry G., Webb S. (2000). Macroeconomic management in decentralization democracies: The quest for hard budget constraints in Latin America. W: S. Burki, G. Perry (red.). *Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, Decentralization and Accountability of the Public Sector: Proceedings of a Conference held in Valdivia, Chile, 20–22 June 1999* (s. 85–105). Washington, DC: World Bank.
- Dobryanska N.A., Bukovsky D.A. (2020). Decentralization reform as a means of forming effective local self-government in Ukraine. *Economics: Time realities*, 1 (47), 20–26. DOI:10.15276/ETR.01.2020.3.
- Dyer C., Rose P. (2005). Decentralisation for educational development? An editorial introduction. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 35 (2), 105–113. DOI:10.1080/03057920500129809.
- Govinda R. (1997). *Decentralisation of Educational Management: Experiences in South Asia*. Paris: UNESCO/IIEP.

- Herbst M., Wójcik P. (2011). Growth and divergence of the Polish subregions over 1995–2006: A search for determinants and spatial patterns. *MPRA Paper*, 34731, 1–20.
- Hohol T. (2020). Mekhanizmy derzhavnogo rehuliuвання rozvytkom silskykh terytorii Ukrainy [Mechanizm państwowej regulacji rozwoju obszarów wiejskich Ukrainy]. Rozprawa doktorska. Instytut Szkolenia Państwowej Służby Zatrudnienia Ukrainy.
- KMU [Kabinet Ministriv Ukrainy] (2014). Kontseptsiiia reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini [Koncepcja reformy samorządu lokalnego i terytorialnej organizacji władzy w Ukrainie]. Rozporiadzhennia KMU vid 1 kvitnia 2014 r. № 333. *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy*, 30, 18.
- Komorowski Ł., Mróz A., Stanny M. (2021). The spatial pattern of the absorption of cohesion policy funds in Polish rural areas. *Land*, 10 (1), 26. DOI:10.3390/land10010026.
- Kravtsiv V.S., Storonianska I.Z. (red.) (2020). *Terytorialni hromady v umovakh detsentralizatsii: ryzyky ta mekhanizmy rozvytku* [Wspólnoty lokalne w warunkach decentralizacji. Zagrożenia i mechanizmy rozwoju]. Lviv: DU Instytut rehionalnykh doslidzhen imeni M. I. Dolishnoho NAN Ukrainy.
- Kuibida V.S. i in. (2009). *Administratyvno-terytorialnyi ustroi Ukrainy. Istoriiia. Suchasnist. Perspektyvy* [System administracyjno-terytorialny Ukrainy. Historia. Nowoczesność. Perspektywy]. Kyiv: Sekretariat Kabinetu Ministriv Ukrainy.
- Lelechenko A.P., Vasyliava O.I., Kuibida V.S., Tkachuk A.F. (2017). *Mistseve samovriaduvannia v umovakh detsentralizatsii povnovazhen* [Samorząd terytorialny w warunkach decentralizacji władz]. Kyiv.
- Libanova E.M. (red.) (2012). *Nerivnist v Ukraini: masshtaby ta mozhlyvosti vplyvu* [Nierówność w Ukrainie. Zakres i możliwości wpływu]. Kyiv: Instytut demohrafii ta sotsialnykh doslidzhen imeni M.V. Ptukhy NAN Ukrainy.
- Mikuš O., Kukoč M., Jež Rogelj M. (2019). The coherence of common policies of the EU in territorial cohesion: A never-ending discourse? A review. *Agricultural Economics – Czech*, 65 (3), 143–149. DOI:10.17221/229/2018.
- Moran M., Rein M., Goodin R.E. (red.) (2006). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- MRHtaT [Ministerstvo rozvytku hromad ta terytorii Ukrainy] (2022). Monitorynh protsesu detsentralizatsii vlady ta reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia stanom na 10 sichnia 2022 r. [Monitoring procesu decentralizacji władzy i reformy samorządowej od 10 stycznia 2022 r.]. Ministerstvo rozvytku hromad ta terytorii Ukrainy. <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/800/10.01.2022.pdf> (dostęp: 10.08.2022).
- Nehoda V. (2019). *Ne buvaie sterylnoi reformy. Bud-yaka reforma – tse pevnyi politychnyi kompromis* [Czysta reforma nie istnieje. Każda reforma to pewien kompromis polityczny]. <https://decentralization.gov.ua/news/10446> (dostęp: 10.08.2022).
- Nicolaus M. (1975). *Restoration of Capitalism in the USSR*. Chicago: Liberator Press.
- Novikov i in. (2018). *Sotsialna infrastruktura na shliakhakh reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia* [Infrastruktura społeczna na drodze do reformy samorządowej]. Kyiv–Varshava: Instytut demohrafii ta sotsialnykh doslidzhen imeni M.V. Ptukhy NAN Ukrainy.

- Orzikh M. (1993). Samovriadni terytorii v systemi derzhavnoho ustroiu Ukrainy [Terytoria samorządowe w systemie władzy Ukrainy]. *Mistseve ta rehionalne samovriaduvannia Ukrainy*, 1–2, 64.
- Prud'homme R. (1995). *On the Dangers of Decentralization*. Policy Research Working Paper 1252. Washington: Transportation, Water & Urban Development Department – The World Bank. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/218141468739288067/pdf/multi-page.pdf> (dostęp: 31.10.2022).
- Pylypenko G.M. (2013). Socialna spravedyvist: sutnist, koncepciji ta misce u liberalnomu proekti Ukrainy [Sprawiedliwość społeczna. Treść, koncepcje i miejsce w liberalnym projekcie Ukrainy]. *Akademicznyj Ohlad*, 1, 24–31. http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgiin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/ao_2013_1_5.pdf (dostęp: 10.08.2022).
- Reinikka R., Svensson J. (2004). Local capture: Evidence from a central government transfer program in Uganda. *The Quarterly Journal of Economics*, 119 (2), 679–705. DOI:10.1162/0033553041382120. <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/PEAMCourse04/RitvaBackground2.pdf> (dostęp: 10.08.2022).
- Sadyczkova I., Kowal M. (red.) (2017). *Infrastruktura rehioniw Ukrainy. Priorytety modernizaciji. Analityczne doslidzennia* [Infrastruktura regionów Ukrainy. Priorytety modernizacji. Badania analityczne]. Kyiv: Fond imeni Fridricha Eberta.
- Toffler A. (1984). *Previews & Premises: An Interview with the Author of Future Shock and the Third Wave*. Montréal: Black Rose Books.
- Toffler A. (1980). *The Third Wave*. New York: William Morrow and Company.
- Tsabeka A. (2020). Reformuvannia administratyvno-terytorialnoho ustroiu derzhavy v umovakh detsentralizatsii orhaniv vykonavchoi vlady v Ukraini [Reforma ustroju administracyjno-terytorialnego państwa w warunkach decentralizacji organów władzy wykonawczej w Ukrainie]. *Yurydychnyi visnyk*, 2, 226–233. DOI:10.32837/yuv.v0i2.1727.
- Vedel G. (1973). *Admynystratyvnoe pravo Frantsyy* [Prawo administracyjne Francji]. Moskwa: Prohress.
- Wagenaar H. (2015). *Meaning in Action: Interpretation and Dialogue in Policy Analysis*. London–New York: Routledge.
- WRU [Verkhovna Rada Ukrainy] (2022). Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo funktsionuvannia derzhavnoi sluzhby ta mistsevoho samovriaduvannia u period dii voiennoho stanu [O zmianie niektórych ustaw Ukrainy dotyczących funkcjonowania służby cywilnej i samorządu terytorialnego w okresie stanu wojennego]. Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 17.07.2020 r. № 807-Ikh. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 33, 235.
- WRU [Verkhovna Rada Ukrainy] (2020a). Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo vyznachennia terytorii ta administratyvnykh tsentriv terytorialnykh hromad [O zmianie niektórych ustaw Ukrainy dotyczących określenia terytoriów i centrów administracyjnych wspólnot lokalnych]. Zakon Ukrainy vid 16.04.2020 № 562-IX. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 35, 259.

- WRU [Verkhovna Rada Ukrainy] (2020b). Pro utvorennia ta likvidatsiiu raioniv [O powstawaniu i likwidacji rejonów]. Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 17.07.2020 r. № 807-IKh. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 33, 235.
- WRU [Verkhovna Rada Ukrainy] (2015). Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad [O dobrowolnym zrzeszaniu się wspólnot lokalnych]. Zakon Ukrainy vid 05.02.2015 r. № 157-VIII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 13, 734.
- WRU [Verkhovna Rada Ukrainy] (2014). Pro spivrobitnytstvo terytorialnykh hromad [O współpracy wspólnot lokalnych]. Zakon Ukrainy vid 17.06.2014 r. № 1508-VII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 34, 1167.
- WRU [Verkhovna Rada Ukrainy] (2010). Biudzhetni kodeks Ukrainy [Kodeks budżetowy Ukrainy]. Zakon Ukrainy vid 08.07.2010 r. № 2456-VI. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 50–51, 572.
- WRU [Verkhovna Rada Ukrainy] (1997). Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini [O samorządzie lokalnym w Ukrainie]. Zakon Ukrainy vid 25.06.1997 № 280/97. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 24, 170.
- WRU [Verkhovna Rada Ukrainy] (1996). Konstytutsiia Ukrainy [Konstytucja Ukrainy]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 1875-IV. <http://zakon4.rada.gov.ua/rada/show/1875-IV> (dostęp: 10.08.2022).
- WRU [Verkhovna Rada Ukrainy] (1981). Polozhennia pro poriadok vyrishennia pytan administratyvno-terytorialnoho ustroiu Ukrainiskoi RSR [Regulacje dotyczące trybu rozstrzygania kwestii ustroju administracyjno-terytorialnego Ukraińskiej SRR]. Zatverdzheno Ukazom Prezydii Verkhovnoi Rady Ukrainiskoi RSR vid 12 bereznia 1981 roku № 1654-X. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1654-10> (dostęp: 10.08.2022).
- Zhalilo Y.A. i in. (2019). *Detsentralizatsiia vlady: poriadok dennyi na serednostrokovu perspektyvu: analitychna dopovid* [Decentralizacja władzy. Agenda średnioterminowa. Raport analityczny]. Kyiv: Natsionalnyi Instytut Stratehichnykh Doslidzhen.

Reform of Local Self-Government and Territorial Organisation of the Authorities of Ukrainian Through Decentralisation

Abstract: Optimisation of the vertical organisation of state power is a comprehensive step towards formation of full-functional local governments and an effective system of administrative-territorial organisation of the country. Deciding to decentralize, Ukraine has chosen a model of administrative-territorial system completely different from that of the early 1990s. On the basis of the research conducted, the given article analyses the genesis of scientific approaches to understanding the decentralisation process. The essence, periodisation and stages of power decentralisation in Ukraine, its main features and the purpose of its application to local government are defined. The key opportunities provided by decentralisation for the development of local governments are analysed, and the problems of choosing a form of decentralisation that would optimally take into account the resource potential of a certain territory are examined. The main challenges facing local governments and the central government in the process of implementing the decentralisation reform are identified, especially in the conditions of current Russia's war against Ukraine. It was concluded that successful implementation of decentralisation reform is possible only with a cohesive community of residents, strong institutions and efficient public administration.

Keywords: decentralisation, administrative and territorial reform, local government, local community, Ukraine.