

УДК 342.553.

Maiia Pyvovar

Uniwersytet Narodowy “Politechnika Lwowska”

PhD, asystentka katedry teorii prawa i konstytucjonalizmu

Maiia.S.Pyvovar@lpnu.ua

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-5495-5361>

OSOBLIWOŚCI PROCESÓW DECENTRALIZACYJNYCH W POLSCE I ICH WPŁYW NA SAMORZĄD TERYTORIALNY W UKRAINIE

<http://doi.org/10.23939/law2023.39.273>

© *Pyvovar M.*, 2023

Decentralizacja, będąca złożonym procesem, powinna prowadzić do sprawnego i racjonalnego zarządzania na poziomie państwa. W trosce o europejskie wartości demokratyczne powstało poważne pytanie o rozwój demokracji lokalnej, której nie może zabraknąć w społeczeństwie obywatelskim. Dlatego też, aby nadać wagę prawom mieszkańców do zaspokajania ich potrzeb na poziomie lokalnym, organy samorządu terytorialnego otrzymały znaczną autonomię i niezależność od władzy publicznej. Konsekwencje te stały się realne dzięki procesom decentralizacji władzy.

W tym kierunku wspólnota europejska przyjęła ważne międzynarodowe akty normatywne, wśród nich: Europejska Karta Samorządu Lokalnego, Europejska Karta Samorządu Regionalnego oraz Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi. Europejska Karta Samorządu Lokalnego jest pierwszym wielostronnym instrumentem prawnym, który określa i chroni zasady autonomii lokalnej, jednego z fundamentów demokracji, którego ochroną i rozwojem zajmuje się Rada Europy. Ona wnosi istotny wkład w ochronę i upowszechnianie wspólnych europejskich wartości. W preambule Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego wskazano, że „prawo obywateli do udziału w sprawach publicznych jest jedną z demokratycznych zasad wspólnych dla wszystkich państw członkowskich Rady Europy i opiera się na zasadach demokracji i decentralizacji władzy”.

Samorząd terytorialny stanowi współcześnie jeden z wyznaczników i standardów demokratycznego państwa prawnego. Decentralizacja pomaga wzmocnić rolę każdego mieszkańca i społeczności lokalnych poprzez ich upodmiotowienie a wyposażenie w określone kompetencje, zadania i mienie. Istnienia samorządu zawsze broniono na podstawach, że samorząd terytorialny jest kluczowym aspektem procesu demokratyzacji oraz intensyfikacji masowego udziału w procesie decyzyjnym. W państwie demokratycznym najważniejszą jednostką jest człowiek, a zatem jest on mieszkańcem odpowiedniej społeczności. Rozwój samorządu terytorialnego pod wpływem i rolą decentralizacji był jedną z najważniejszych reform demokratycznych w Polsce, nad którą pracowali najlepsi prawnicy i naukowcy. Decentralizacja w ramach samorządu terytorialnego ma na celu rozwój uwzględniający potrzeby, cele i interesy społeczności lokalnych. Dziś Polska jest jednym z najbardziej postępowych państw europejskich, w których reforma decentralizacji władzy została

pomyślnie wdrożona. Dlatego ważne jest, aby reforma samorządu terytorialnego na Ukrainie została dokończona po zakończeniu wojny na wzór polski.

Słowa kluczowe: decentralizacja; samorząd terytorialny; organy samorządu terytorialnego; ustawodawstwo; władza publiczna; Europejska Karta Samorządu Lokalnego.

Określenie problemu. Samorząd terytorialny jest podstawą demokratycznego społeczeństwa. Główną podstawą wdrażania samorządu terytorialnego jest decentralizacja władzy. W Polsce procesy decentralizacyjne rozpoczęły się na początku lat 90. ubiegłego wieku. Oczywiście jest to, że ta reforma ustawodawcza musiała służyć dobru każdego mieszkańca i zaspokojeniu jego interesów na określonym terytorium. Na Ukrainie rzeczywista reforma decentralizacji władzy rozpoczęła się dopiero w 2014 roku, a wojna na pełną skalę rozpoczęta przez Rosję przeciwko Ukrainie w 2022 roku uniemożliwia wdrożenie i zakończenie europejskich zmian decentralizacyjnych w kontekście samorządu terytorialnego. Oczywiście jest to, że każdego dnia w czasie wojny istnieje pilna potrzeba zapewnienia każdemu mieszkańcowi wspólnoty terytorialnej usług niezbędnych do normalnego życia. Dlatego niniejszy artykuł ma na celu zbadanie prawnego charakteru decentralizacji władzy a jej roli w kształtowaniu się samorządu terytorialnego w Polsce i na Ukrainie.

Analiza najnowszych badań i publikacji. Pytanie decentralizacji władzy i aktualne problemy samorządu terytorialnego w Polsce bada szereg znanych naukowców, prawników i ekspertów, a mianowicie: Artur Myna, Alfred Czermiński, Mirosław Stec, Jerzy Starościak, Hubert Izdebski, Piotr Tuleja, Eugeniusz Ruśkowski, Bohdan Dolnicki, Dorota Dąbek i inni.

Celem artykułu jest przeprowadzenie badania naukowego dotyczącego opracowań procesów decentralizacyjnych, roli, zadań decentralizacji w Polsce oraz jej wpływ na samorząd terytorialny w Ukrainie.

Przedstawienie głównego materiału. Samorząd terytorialny jest gwarantem realizacji i podstawą istnienia demokratycznego społeczeństwa. Jest to wyjątkowa i fundamentalna instytucja prawna. Jego istnienie jest wynikiem procesu decentralizacji władzy państwowej i przekazaniem uprawnień przez władzę publiczną organom terytorialnym, czyli jednostkom samorządu terytorialnego. W Polsce samorząd terytorialny jest formą organizacji społeczności lokalnych powołaną do kierowania i zarządzania sprawami publicznymi w interesie mieszkańców na odpowiednim terytorium.

Rozwój instytucji samorządu terytorialnego dzięki decentralizacji był jedną z najważniejszych reform demokratycznych w Polsce, nad którą pracowali najlepsi prawnicy i naukowcy. Decentralizacja w granicach samorządu terytorialnego ma na celu rozwijanie korzyści, podkreślanie potrzeb, celów i interesów społeczności lokalnych. Polityka ta jest sposobem realizacji konstytucyjnie sformułowanej zasady pomocniczości, o czym będzie mowa w dalszej części. W każdym państwie demokratycznym musi istnieć równowaga, która nazywa się harmonią między interakcjami władzy państwowej a samorządu terytorialnego. Ta interakcja i granice prawne muszą być wyraźnie określone na poziomie ustawodawczym. Organy samorządu lokalnego muszą wykonywać swoje obowiązki w ramach prawnych, ponieważ przedstawiciele tych jednostek wiedzą i rozumieją, że ich działalność jest kontrolowana przez organy kontroli państwowej i bezpośrednio przez mieszkańców tego terenu.

Pod koniec XX wieku zbiorowa opinia o samorządzie terytorialnym, w której faktycznie dominowała teoria wspólnoty wolnej, znalazła swoje ucieleśnienie w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r. Konwencja ta uznaje funkcjonowanie samorządu lokalnego jako decentralizację i dekoncentrację władzy w państwie. Jednocześnie decentralizacja oznacza przekazanie przez centrum pewnych uprawnień lokalnym organom wybieralnym, a dekoncentracja oznacza przekazanie uprawnień lokalnym organom wykonawczym powoływanym z centrum. Samorząd terytorialny jest zdecentralizowaną formą rządów.

Oczywiście, obecny i europejski model samorządu terytorialnego w Polsce, który istnieje teraz, był stworzony nie od razu. Tylko po załamaniu ustroju socjalistycznego w 1989 r., w Polsce pojawiła się możliwość suwerennego i demokratycznego stanowienia. Nie tracąc czasu Polska dołączyła się do procesów eurowegetacyjnych. W latach 90. żeby stać się częścią Unii Europejskiej, Państwo przeprowadziło reformy administracyjne (1999 r.) w zakresie reformy decentralizacji władzy i ponowne uruchomienie systemu administracji rządowej.

Analizując ustawodawstwo Polski, decentralizacja stała się integralnym zjawiskiem na poziomie ustawodawczym tego kraju. Konstytucja Rzeczypospolitej Polski [dalej Konstytucja RP] w art. 15 ust. 1 stanowi: „Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej” [1]. Zasada decentralizacji została podniesiona do rangi zasady ustrojowej. Oznacza ona proces trwałego poszerzania uprawnień jednostek władzy publicznej niższego rzędu w drodze przekazywania im zadań, kompetencji oraz niezbędnych środków do ich realizacji [2]. Można to rozpatrywać również z punktu widzenia ograniczenia władzy państwa na rzecz jednostek samorządu terytorialnego na poziomie lokalnym. Obecnie można więc stwierdzić, że jedynym ważnym rodzajem (formą) decentralizacji władzy publicznej w Polsce jest samorząd terytorialny, realizujący decentralizację terytorialną. Decentralizacja oznacza taki sposób definiowania i delimitowania zadań i funkcji, z których większość jest przenoszona z poziomu organów centralnych na poziomy niższe. Stają się one własnymi zadaniami i organów niższego poziomu, czyli uprawnieniami organów władzy lokalnej. Decentralizacja pozwala dokonać repartycji zadań między administracją rządową a jednostkami samorządu terytorialnego (na poziomie trójstopniowego podziału terytorialnego państwa między gminą, powiatem i województwem samorządowym).

Zdaniem A. Myna istnieją trzy główne wymiary decentralizacji, jakimi są: 1) „przekazanie zasad i kompetencji szczeblowi lokalnemu”; 2) określenie zakresu „samodecydowania” władz lokalnych przy wykonywaniu zadań i kompetencji; 3) zapewnienie środków finansowych organom lokalnym poprzez ustanowienie źródeł finansowania zadań i kompetencji z dochodów własnych samorządów terytorialnych” [3, s. 35]. Tu wszystkie jednostki samorządu lokalnego są autonomiczne w podejmowaniu decyzji.

W polskim porządku prawnym zasada decentralizacji władzy publicznej głównie kierowana jest do gminy, która jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego odpowiada za wykonywanie wszelkich zadań samorządu niezastrzeżonych dla pozostałych jednostek samorządu terytorialnego [4, s. 95]. Celem reformy samorządowej jest przede wszystkim zapewnienie jej zdolności do samodzielnego, kosztem własnych środków, rozwiązywania spraw o znaczeniu lokalnym. Chodzi tu o zapewnienie wspólnotom terytorialnym większych zasobów i zmobilizowanie ich rezerw wewnętrznych. Decentralizacja stanowi ważny czynnik warunkujący przestrzeganie samodzielności i pomocniczości.

Zasada decentralizacji władzy publicznej była przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego. Na przykład, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 3 listopada 2006 r. stwierdził, że: „decentralizacja państwa to idea, której celem jest przekazywanie kompetencji władzy państwowej organom jednostek samorządu terytorialnego, wyłonionym w sposób demokratyczny przez społeczności lokalne. (...) Im przekazanie kompetencji państwa na rzecz samorządu terytorialnego będzie większe oraz lepsze będą gwarancje jego niezależności, tym lepiej będzie realizowana idea decentralizacji państwa (w większym zakresie, głębiej)” [5]. Jak skutek – decentralizacja jest nierozzerwalnie związana z organami samorządu terytorialnego.

Samorząd jest jedną z form decentralizacji administracji. Jak twierdził J. Starościek, „Samorząd jest najstarszą, najwcześniej wytworzoną formą decentralizacji administracji. Jest on też formą decentralizacji o największej doniosłości społecznej” [6, s. 63]. Można stwierdzić, że decentralizacja władzy publicznej realizuje zadania, kompetencje i funkcje z pomocą organów działających na terenie lokalnym (na przykład od małej wsi, gminy do największego województwa). Wynika to przede wszystkim z tego, że podstawową i obligatoryjną formą decentralizacji jest samorząd terytorialny, a jej podstawową jednostką terytorialną jest gmina. Decentralizacja władzy jest absolutnym przeciwieństwem centralizacji władzy, która implikuje hierarchię podporządkowania. Gwarancją działalności samorządu lokalnego w Polsce jest to, że organy

samorządu terytorialnego działają według własnego uznania na zasadzie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oraz środków prawnych służących ochronie tej samodzielności.

Rozważając istotę decentralizacji, należy zwrócić uwagę na wieloaspektowy charakter tego zjawiska. Pełna decentralizacja powinna być rozpatrywana w trzech wymiarach i obejmować decentralizację polityczną, administracyjną i finansową. Zdaniem E. Ruśkowskiego: „Decentralizacja polityczna polega na nadaniu jednostkom samorządu terytorialnego demokratycznie wybranych organów przedstawicielskich i takiego statusu publicznoprawnego, który zapewnia niezależność polityczną od państwa”. Zapewnienie organom samorządu terytorialnego odpowiednich uprawnień i narzędzi do wykonywania tych zadań oznacza decentralizację administracyjną. W polskim państwie obok samorządu wymienia się inne formy decentralizacji: zakład administracyjny, przedsiębiorstwo państwowe, zlecenie funkcji z zakresu administracji publicznej czy zlecenie realizacji zadań publicznych podmiotom spoza systemu administracji publicznej (np. prywatnym przedsiębiorcom, organizacjom pozarządowym) [7, s. 47].

Decentralizacja finansowa, zwana też decentralizacją fiskalną, oznacza wyposażenie samorządów w odpowiednie państwowe środki finansowe i przekazanie im kontroli nad gospodarowaniem tymi środkami. Ustawodawstwo przewiduje również dotacje celowe z budżetu państwa na potrzeby jednostek samorządu terytorialnego. Jest to bardzo istotną kwestią, bo bez takiego rodzaju dofinansowania ze środków publicznych organy samorządu terytorialnego nie będą mogły samodzielnie i sprawnie wykonywać powierzone im funkcje. W takim przypadku ich działanie może stać się nieskuteczne. Ustawodawca to rozumie i dlatego rozwiązał te kwestie ustawowo. Takie reguły prawne określone zostały w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego od 13.11.2003 r. Oczywiście państwo nie pokrywa całego budżetu jednostki samorządowej, ale w tym przypadku pełni rolę pomocniczą i wspierającą.

Ze względu norm prawnych Konstytucji RP, samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Ważnym dowodem tutaj występuje art. 163 Konstytucji RP “Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”. W art. 166 ust. 1 Konstytucji RP ustawodawca postanowił, że “zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne”. Zaspokajanie potrzeb wspólnot samorządowych jest podstawowym celem publicznym, jaki przed jednostkami samorządu terytorialnego określił ustawodawca. Wykonywanie tych potrzeb możliwe przez poznanie realnych potrzeb i oczekiwań mieszkańców z pomocą zasady decentralizacji.

Zasada decentralizacji ma kluczowe znaczenie w zakresie działań publicznych pomiędzy administracją rządową a jednostkami samorządu terytorialnego. Wskazuje na to również H. Izdebski [8, s. 27], który zauważa, że zasada ta stanowi podstawę określenia istoty zadań publicznych, dokonania podziału tych zadań pomiędzy państwem a samorządem terytorialnym, a w dalszej kolejności podziału zadań dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, a także skonstruowania podstawowych zasad wykonywania zadań o charakterze publicznym. Należy więc rozumieć, że uprawnienia administracji państwowej zostały przekazane organom samorządu terytorialnego na poziomie lokalnym. Tym samym zadania i cele o charakterze państwowym realizowane są na szczeblu centralnym, a sprawy w dziedzinie lokalnej i regionalnej — na wyodrębnionych szczeblach samorządu terytorialnego.

W Polsce samorząd terytorialny sprawuje władzę publiczną przez nadanie uprawnień terytorialnym organom władzy publicznej (jednostkom samorządu terytorialnego) na własną odpowiedzialność. Podmiotowość ustrojowa jednostek samorządu terytorialnego oznacza samodzielność i niezależność od różnych struktur władzy publicznej, a w szczególności od organów administracji rządowej. Te przepisy prawne znajdują się w Konstytucji RP i odpowiednich ustawach na poziomie ustawodawczym.

Zadania samorządu lokalnego wykonywane są na rzecz ogółu mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego, a jej członkowie – w zakresie określonym przez ustawodawcę – mogą uczestniczyć w określaniu sposobu ich realizacji. Chodzi tutaj o ideę demokracji partycypacyjnej. Według

znanego polskiego prawnika i naukowca Mirosława Steca: „Dlatego podmiotowość ta stanowi istotę samorządu terytorialnego będącego równocześnie częścią administracji publicznej w polskim państwie. Instytucja samorządu terytorialnego jest częścią instytucji państwa prawnego, bez którego prawo społeczności demokratycznej nie będzie realizowane” [9, s. 11].

Samorząd terytorialny ma w każdym państwie określoną formę prawną i zależy od jego struktury, procesów demokratycznych, cech historycznych, etniczno-narodowych, ustroju terytorialnego i innych. Mimo identyczności cech formalnych samorządu terytorialnego w różnych krajach problem rozwiązuje się na różne sposoby: organy samorządu terytorialnego reprezentują głęboką warstwę władzy państwowej albo też są oddzielone od państwa, ale wchodzi z nim w interakcje przy zarządzaniu sprawami publicznymi.

Badając prawo i cechy samorządu terytorialnego, warto odnieść się do pojęć samorządu terytorialnego i jednostek samorządu terytorialnego. W Polsce, w nauce prawa administracyjnego i w prawie administracyjnym zwykło się nie różnicować tych pojęć. Zgadzamy się z opinią Sławomira Fundowicza, że „słowo „jednostka” odnosi się wyłącznie do podziału terytorialnego państwa, natomiast „samorząd terytorialny” określa pewną zasadę ustrojową” [10, s. 100]. Od tej różnicy zależy funkcjonowanie samorządu terytorialnego.

Zgodnie z Konstytucją RP art. 3 „Rzeczpospolita Polska jest państwem jednolitym”. Istotą państwa jednolitego jest istnienie jednego tylko systemu organów reprezentujących jedno całe państwo. W państwie jednolitym istnieje podział jego terytorium na mniejsze jednostki. Działalność tych jednostek jest inna niż w państwie federacyjnym. Państwo jednolite zakłada jedną całość, podzieloną na jednostki administracyjne i terytorialne. Na poziomie państwa istnieje jedna Konstytucja – jako najwyższy akt prawny i obowiązuje jedno obywatelstwo, obecność jednego organu ustawodawczego, wykonawczego i sądowego podobnie jak na Ukrainie.

Polska do 1990 r. była scentralizowana, a po roku 1990 jest państwem unitarnym, ale zdecentralizowanym. W scentralizowanych państwach unitarnych wszystkie ogniwa podziału administracyjno-terytorialnego są powoływane „odgórnie” przez przedstawicieli rządu lub prezydenta, którzy realizują zarządzanie lokalne. Jednostki terytorialne państwa jednolitego są tworzone w drodze jednostronnej decyzji władz państwowych i nie mają cech odrębnej państwowości. Zawsze więc tworzą one wraz z organami nadrzędnymi i centralnymi jeden wspólny system organów jednej państwowości, choć w różnych państwach może być im pozostawiony różny zakres działania [11, s. 33–34]. W ten sposób można argumentować, że władza publiczna przekazuje swoje uprawnienia w sposób konstytucyjny (legislacyjny) do sprawowania administracji publicznej na poziomie lokalnym tak, aby władze lokalne mogły zaspokajać potrzeby mieszkańców w zakresie rozwoju tych jednostek samorządu terytorialnego w terenie lokalnym i ogólnie w granicach całego jednolitego państwa. Podmiotowość ustrojowa jednostek samorządu terytorialnego oznacza samodzielność i niezależność od różnych struktur władzy publicznej, a w szczególności od organów administracji rządowej.

Polski samorząd terytorialny charakteryzuje się trzystopniowym podziałem na gminy, powiaty i województwa. Zgodnie z Konstytucją RP “podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Inne jednostki samorządu terytorialnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa” [12, tam samo]. Chodzi tu o powiaty i województwa – jako jednostki terytorialne. Ustawodawca przyjął Ustawę obowiązującą od 1 stycznia 1999 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa. Zgodnie art.1.1. “Jednostkami zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa są: gminy, powiaty i województwa” [13]. Wprowadzony w 1999 roku podział obejmuje: 16 województw, 308 powiatów i 65 miast na prawach powiatu, 2479 gmin. Podział ten, od chwili jego wprowadzenia, ulega niewielkim modyfikacjom.

W 2002 roku w Polsce było utworzono 7 powiatów i jedną gminę, jeden powiat przekształcono w miasto na prawach powiatu oraz zlikwidowano 12 gmin, w 2003 roku zlikwidowano jedno miasto na prawach powiatu (przywrócone następnie w 2013 roku), w 2010 roku utworzono jedną gminę, w 2015 oraz 2019 roku zlikwidowano po jednej gminie. Dodatkowo co roku następują niewielkie korekty granic

województw, powiatów i gmin. Na stronie internetowej Głównego Urzędu Statystycznego, według stanu od 1 stycznia 2023 r. podział administracyjny Polski obejmował: 16 województw, 314 powiatów i 66 miast na prawach powiatu, 2477 gmin (w tym 302 gminy miejskie, 677 gmin miejsko-wiejskich i 1498 gmin wiejskich) [14].

W Polsce samorząd terytorialny można podzielić na samorząd lokalny oraz samorząd regionalny. Samorząd lokalny obejmuje samorząd gminny i samorząd powiatowy. Do gmin należą sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, a powiat wykonuje zadania publiczne o charakterze ponadgminnym. Warto zwrócić uwagę, iż pojęcie samorządu lokalnego zostało zdefiniowane w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego. Zgodnie z tą definicją: “samorząd lokalny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”. Samorząd regionalny tworzy samorząd województwa, który wykonuje zadania publiczne o charakterze wojewódzkim, głównie związane z rozwojem regionalnym [15].

W przeciwieństwie do Ukrainy, w Polsce samorząd lokalny ma jasno określone przepisy dotyczące tej instytucji. Współcześnie funkcjonowanie organów samorządu terytorialnego w Polsce oparte jest na aktach prawa międzynarodowego oraz ustaw – jako źródeł prawa krajowego.

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej od 02.04.1997 r. (Rozdział VII Konstytucji RP „Samorząd terytorialny”).

2. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. z 1998 r. Nr 96, poz. 603).

3. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym t. j.: Dz. U. z 2019 r., poz. 506; dalej: ustawa o samorządzie gminnym); popr.: ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym;

4. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t. j.: Dz. U. z 2019 r., poz. 511; dalej: ustawa o samorządzie powiatowym).

5. Ustawa z dnia 5 marca 1998 r. o samorządzie województwa (t. j.: Dz. U. z 2019 r., poz. 512; dalej: ustawa o samorządzie województwa).

6. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie; t.j.: Dz. U. z 2017 r., poz. 2234 ze zm.).

Na Ukrainie samorząd terytorialny jest zbliżony do polskiego modelu samorządu terytorialnego, ponieważ istnieje również podział administracyjno-terytorialny na trzech poziomach: zjednoczone wspólnoty terytorialne, rejony, obwody a miasta Kijów i Sewastopol o specjalnym statusie. W Polsce nazywane są one gminami, powiatami i województwami. Na poziomie każdej indywidualnej ustawy przyjętej w odniesieniu do gmin, powiatów i województw w Polsce ustawodawca uregulował zmiany decentralizacyjne, określił zadania, kierunki realizacji i spory, które mogą powstać między tymi jednostkami terytorialnymi. Jest to odpowiedni przykład dla Ukrainy. Oczywiście jest, że w obecnych warunkach wojny na Ukrainie konieczne jest pilne przyjęcie przepisów, takich jak ustawa Ukrainy o reżimie prawnym stanu wojennego dotycząca funkcjonowania samorządu terytorialnego w czasie stanu wojennego, która niestety nadal jest na drugim czytaniu zarejestrowana jako projekt ustawy.

Dlatego decentralizacja jest niezwykle ważną instytucją, która ma na celu zapewnienie uprawnień publicznych wspólnotom terytorialnym i samorządom lokalnym od władz państwowych (od góry do dołu) w celu zaspokojenia ich potrzeb na poziomie lokalnym. Prawidłowe wdrożenie skutecznej decentralizacji na poziomie każdej wspólnoty przez władze samorządu terytorialnego w celu zaspokojenia potrzeb społecznych jej mieszkańców pomoże utrzymać zaufanie i dobrobyt gospodarczy wspólnoty. Każdy mieszkaniec będzie zainteresowany uczynieniem swojej wspólnoty najbardziej rozwiniętą spośród innych. Nikt nie będzie chciał opuszczać swojej wspólnoty, co z kolei oznacza zachowanie miejsc pracy, płacenie lokalnych podatków, wypełnianie lokalnego budżetu, przyciąganie inwestycji, budowanie wysokiej jakości dróg itp. Każda wspólnota terytorialna będzie miała szansę stać się zamożną.

W naszym kraju istnieją realne perspektywy na wdrożenie wysokiej jakości europejskiego samorządu terytorialnego z namysłem i szacunkiem dla każdego mieszkańca gminy. Stanie się to po tym, jak

Ukraina wygra wojnę, a następnie ustawodawca będzie mógł wdrożyć polskie doświadczenie decentralizacji w samorządzie terytorialnym. Dlatego potrzebujemy polskiego doświadczenia naszych kolegów, aby znaleźć nowe rozwiązania i wdrożyć dobry samorząd terytorialny na Ukrainie.

BIBLIOGRAFIA

1. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.* (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) [in Polish].
2. *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 lutego 2003 r.*, K 24/02, OTK z 2003 r., Nr 2A, poz. 11.
3. Myna A. (1998). *Rozwój lokalny, regionalne strategie rozwoju, regionalizacja*. *Czasopismo: Samorząd Terytorialny*. No. 11. P. 30–48 [in Polish].
4. Augustyniak M. (2017). *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym w Polsce i we Francji*. Studium administracyjnoprawne na tle porównawczym. Wydawnictwo: Wolters Kluwer Polska. Warszawa. 524 p. [in Polish].
5. *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 listopada 2006 r.*, sygn. akt K 31/06, Legalis [in Polish].
6. Starościak J. (1960). *Decentralizacja administracji*. Warszawa : Państw. Wydaw. Nauk. 287 p. [in Polish].
7. Izdebski H. (2014). *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*. Wydawnictwo: Wolters Kluwer Polska. Warszawa. 488 p. [in Polish].
8. *Prawo do dobrego samorządu – perspektywa obywatela i mieszkańca (2021)*. Red. naukowa **Stec Mirosław, Małysa-Sulińska Katarzyna**. Wydawnictwo: Wolters Kluwer Polska. Wyd. 1. Warszawa. 315 p. [in Polish].
9. Fundowicz S. (2005). *Decentralizacja administracji publicznej*. Wydawnictwo KUL. Lublin. 317 p. [in Polish].
10. Sarnecki P. (1999). *Prawo konstytucyjne*, red. P. Sarnecki. Wyd. 9. Podręczniki prawnicze. Warszawa. 465 p. [in Polish].
11. Ustawa z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego podziału terytorialnego państwa, Dz. U. Nr 96, poz. 603 ze zm.
12. *Oficjalna strona Głównego Urzędu Statystycznego w Polsce*. URL: <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/> (accessed: 15.05.2023) [in Polish].
13. *Pomorze Zachodnie*. E-Region. URL:<http://eregion.wzp.pl/obszary/samorząd> (accessed: 29.06.2023) [in Polish].

Дата надходження: 03.08.2023 р.

Майя Пивовар

Національний університет “Львівська політехніка”,
асистент кафедри теорії права та конституціоналізму

Навчально-наукового інституту
права, психології та інноваційної освіти

Maiaa.S.Pyvovar@lpnu.ua

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-5495-5361>

ОСОБЛИВОСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ У ПОЛЬЩІ ТА ЇХ ВПЛИВ НА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Децентралізація, яка є складним процесом, має призвести до ефективного та раціонального управління на державному рівні. Через турботу щодо європейських демократичних цінностей постало серйозне питання про розвиток місцевої демократії, якої не може не вистачати в громадянському суспільстві. З метою надання важливості прав жителів задовольняти свої потреби на місцевому рівні органи місцевого самоврядування отримали значну автономію та незалежність від державної влади. Ці наслідки стали реальними завдяки процесам децентралізації влади, передачі владних повноважень зверху донизу.

У цьому напрямку європейська спільнота прийняла важливі міжнародні нормативні акти, серед яких: Європейська хартія місцевого самоврядування, Європейська хартія регіонального

самоврядування та Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між громадами та територіальними органами влади. Європейська хартія місцевого самоврядування є першим багатостороннім правовим інструментом, який визначає та захищає принципи місцевої автономії – однієї з основ демократії, яка захищається та розвивається Радою Європи. Вона робить важливий внесок у захист і просування спільних європейських цінностей. У преамбулі Європейської хартії місцевого самоврядування зазначається, що “право громадян брати участь у державних справах є одним із спільних демократичних принципів для всіх держав-членів Ради Європи, ґрунтується на принципах демократії та децентралізації”. Сьогодні, місцеве самоврядування є одним із визначальних факторів і стандартів демократичної правової держави. Децентралізація допомагає посилити роль кожного мешканця та місцевих громад наділяючи їх спеціальними повноваженнями, завданнями та власністю.

Існування місцевого самоврядування завжди обстоювалося на тій підставі, що воно є ключовим аспектом процесу демократизації та активізації участі мешканців у прийнятті рішень. У демократичній державі найважливішою одиницею є людина, а вона відповідно є жителем відповідної громади. Розвиток органів місцевого самоврядування завдяки впливу та ролі децентралізації був однією з найважливіших демократичних реформ у Польщі, над якою працювали найкращі юристи та науковці. Децентралізація в рамках місцевого самоврядування спрямована винятково на розвиток, підкреслюючи потреби, цілі та інтереси місцевих громад. Сьогодні Польща – одна з найбільш прогресуючих європейських держав, де успішно реалізовано реформу децентралізації влади. Тому важливо, щоб в Україні завершилась реформа місцевого самоврядування, взявши за основу її досвід після завершення війни.

Ключові слова: децентралізація; місцеве самоврядування; органи місцевого самоврядування; законодавство; державна влада; Європейська хартія місцевого самоврядування.