

**MYKOŁA GABREL**

Uniwersytet Łódzki

## **MAŁE MIASTA A REFORMA ADMINISTRACYJNO-TERYTORIALNA NA UKRAINIE**

**Abstract: Small Cities and the Administrative-Territorial Reform in Ukraine.** This paper presents an analysis of the project of the new Parliamentary Act erecting the new territorial regime in Ukraine. Especially, the role assigned to small cities is elaborated in particular. Scrutiny of this document revealed numerous potential drawbacks. Among them, as the most obvious and serious ones, one can mention: 1) a lack of a methodological, systemic and rational approach to a reform of a administrative-territorial regime – mainly, negligence of functions played by territorial units; 2) too much emphasis laid on big cities, which will inevitably lead to frictions between them and their hinterland; 3) a groundless character that has little, if any, impact on a spatial management and processes of built environment, and in turn on developmental prospects of small cities.

Zmiany zachodzące w systemie gospodarowania, przekształcenia własnościowe, jak również dynamizacja procesów społeczno-ekonomicznych, w istotny sposób wpłynęły na system zarządzania miastami i regionami na Ukrainie. Zaznaczył się wzrost zainteresowania społeczeństwa ukraińskiego funkcjonowaniem administracji terytorialnej oraz obowiązującymi regulacjami w zakresie użytkowania gruntów i warunków zabudowy.

W ostatnich pięciu latach opracowano wiele nowych uregulowań prawnych dotyczących użytkowania gruntów i zabudowy, m.in. ogólnych wytycznych na potrzeby planowania na szczeblu krajowym, planowania niektórych obwodów oraz rejonów administracyjnych. W niektórych miastach podjęto opracowanie nowych dokumentów regulujących zasady zagospodarowania, a także opracowanie planów miejscowych.

Podejmowane dotychczas działania, zdaniem wielu uczestników procesów związanych z zagospodarowaniem przestrzeni, są jednak niewystarczające. Inwestorzy wskazują na skomplikowanie i niejednoznaczność procedur

prawnych regulujących otrzymanie niezbędnych zezwoleń i złożony tryb uzgodnień; władza – na samowolne działania inwestorów oraz nieprzestrzeganie istniejących norm i reguł, zaś społeczności lokalne (gromady) – na niedostateczne uwzględnienie interesów mieszkańców w procesach rozwoju lokalnego (zagospodarowania miast i obszarów wiejskich). Takie podejście do zagadnień planowania przestrzennego, obniżając atrakcyjność inwestycyjną, szkodzi interesom społecznym tak na szczeblu krajowym, regionalnym, jak i lokalnym. Szczególnie wyraziście przejawia się to w małych miastach. Na Ukrainie jest 29,9 tys. jednostek osadniczych, w tym 1363 miast, oraz blisko 28,6 tys. jednostek wiejskich. Wśród miast 106 z nich liczy ponad 50 tys. mieszkańców<sup>1</sup>, reszta to miasta mniejsze (do 50 tys. mieszkańców).

Z punktu widzenia zagospodarowania ukraińskich miast i regionów istotne jest podjęcie prac nad reformą podziału administracyjno-terytorialnego kraju. W związku z tym warto zastanowić się nad konsekwencjami obecnie opracowywanego projektu *Ustawy o ustroju terytorialnym Ukrainy* i jego znaczenia dla rozwiązania problemów małych miast oraz miejsca tych jednostek osadniczych w planach reformy organizacji terytorialnej państwa.

Wydaje się, że problem małych miast w przedstawionym projekcie *Ustawy* nie został dostatecznie uwzględniony. Z 32 artykułów projektu tylko 4 dotyczą tej grupy miast, a mianowicie: art. 17 dot. *'terytorium gromady i jej granic'*; art. 18 dot. *'ustanowienia granic jednostek administracyjno-terytorialnych'*; art. 23 dot. wyodrębniania *'kategorii wsi i osiedli-miasteczek'* oraz art. 24 dot. wyodrębniania *'kategorii miast, ustanawiania i zmiany granic miast'*. Można by pójść utartą drogą i ewentualnie postulować uzupełnienie *Ustawy* o kolejne 3–4 artykuły, uwzględniające interesy małych miast i podejmujące problematykę zagospodarowania przestrzeni – jednak ze względów merytorycznych takie podejście byłoby błędne.

Miejsce i rola małych miast w reformowaniu ustroju administracyjno-terytorialnego kraju powinny zostać uwzględnione już na etapie opracowywania i uzasadniania koncepcji reformy oraz formułowania zasad leżących u podstaw projektowanych zmian. Układy administracyjno-terytorialne i miasta należą do tej kategorii systemów społecznych i funkcjonalnych, które charakteryzuje wysoki stopień złożoności, zdolność do samoorganizacji, otwartość, dynamika, brak stałej równowagi i ograniczone możliwości prognozowania przyszłego rozwoju. Kategoria funkcji jest czynnikiem kluczowym, tworzącym system terytorialny. Ukształtowane w metodologii projektowania systemów tzw. ujęcie funkcjonalne, zakłada że z punktu widzenia użytkownika pierwszorzędne

---

<sup>1</sup> W tym 5 miast ponad 1 mln mieszkańców (Kijów, Charków, Dniepropietrowsk, Donieck, Odessa), 6 – od 500 tys. do 1 mln (Zaporizzia, Lwów, Krywyj Rih, Mariupol, Mykołajiw, Ługańsk), 22 – od 200 do 500 tys., 17 – od 100 do 200 tys. oraz 56 miast od 50 do 100 tys. mieszkańców.

znaczenie ma pełniona funkcja, a nie system traktowany jako obiekt materialny. Określony dobór funkcji stanowi wyznacznik doboru systemów funkcjonalnych.

Ten element funkcjonalny jest jednak w *Ustawie* traktowany w sposób tradycyjny, co sprowadza się do podziału przestrzeni objętej projektowaniem na oddzielne strefy funkcjonalne. W praktyce takie podejście – w związku ze zwiększeniem liczby właścicieli i użytkowników gruntu, rozszerzeniem systemów gospodarowania oraz dynamizacją procesów społecznych – obecnie nie ma już uzasadnienia. Celowe byłoby rozwinięcie podejścia funkcjonalnego w projekcie *Ustawy*, m.in. choćby przez wyodrębnienie w systemach terytorialnych funkcji zewnętrznych i wewnętrznych, czy rozróżnienie miast monofunkcyjnych, polifunkcyjnych oraz ‘uniwersalnych’ (zdolnych realizować jakąkolwiek funkcję, właściwą systemowi określonego rodzaju).

Określenie celu podejmowanej reformy administracyjno-terytorialnej kraju ma również kluczowe znaczenie dla tworzenia nowego systemu, jego struktury, cech, parametrów i sposobu funkcjonowania. W projekcie *Ustawy* zadeklarowano, że celem reformy jest stworzenie takiego systemu zarządzania państwem i jego ustroju terytorialnego, który umożliwi obywatelom jak najlepszy dostęp do usług administracyjnych na każdym poziomie zarządzania. Warto jednak postrzegać cel przeprowadzanej reformy szerzej – powinna ona służyć także tworzeniu warunków do wzrostu efektywności wykorzystania potencjału społeczno-gospodarczego kraju i poszczególnych regionów, a w konsekwencji prowadzić do jak najpełniejszego zaspokojenia materialnych i duchowych potrzeb ludności oraz harmonijnego rozwoju jednostek terytorialnych. Te cele podstawowe możemy uszczegółowić, wskazując na potrzebę rozszerzenia zakresu świadczonych usług służących zaspokojeniu określonych potrzeb społecznych; podniesienie jakości otaczającej przestrzeni i poziomu życia mieszkańców, zwiększenie możliwości prowadzenia działalności w sferze ekonomicznej i społecznej, zachowanie wartości kulturowych i ochrona środowiska naturalnego. Przestrzeganie zasady celowości czyni reformę administracyjno-terytorialną zorientowaną bardziej problemowo. Konieczne staje się ujawnienie, klasyfikowanie, rangowanie oraz analiza przyczynowo-skutkowa problemów, których rozwiązaniu ma służyć reforma.

Z kolei zasada ekologiczności i ekonomii zasobów oznacza, że system terytorialny powinien zapewniać niezbędną efektywność, z uwzględnieniem wymogów ochrony środowiska geograficznego (m.in. minimalizacja strat nieodnawialnych zasobów energii, czasu, przestrzeni), tj. poszukiwanie rozwiązań efektywnych ekonomicznie i racjonalnych z punktu widzenia wykorzystania dostępnych zasobów. Wreszcie zasada ‘dopełnienia zewnętrznego’ polega na tym, że właściwości obiektu jako elementu systemu powinny dobrze wpisywać się w działanie całego systemu (lub systemu wyższego rzędu).



Małe miasta występują jako 'systemy-obiekty' i 'systemy-procesy'. Jedną z osobiwości systemów takiego typu jest częste niezynchronizowanie przebiegu różnych procesów w obrębie systemu, co stwarza określone problemy organizacyjne. Procesy, przebiegające w systemie są zasadniczo różne, a współdziałanie procesów ma charakter nieuzgodniony. Stąd wynika potrzeba koordynacji podejmowanych działań.

Wspomniane wyżej zasady i wymogi mogą być regulowane mnóstwem przepisów. Zasada funkcjonalności kryje w sobie m.in. żądanie 'dostateczności' funkcjonalnej, pewności i zgodności funkcji, zaś zasada celowości – potrzebę hierarchiczności, całkowitości oraz jednolitości celów reformy systemu terytorialnego.

Analizowany projekt *Ustawy* zawiera również wiele innych niedociągnięć. W dokumencie tym nadmiernie eksponowane są interesy wielkich miast. Brak też pewnych uzgodnień. Na przykład art. 11 pkt. 2 mówi, że „*miasto-region administracyjnie nie wchodzi w skład rejonu i regionu, w granicach którego się znajduje*”. Jednak, zwykle miasto-region jest centrum administracyjnym regionu. Taki pragmatyzm powoduje zaostrenie stosunków miast z przyległymi jednostkami terytorialnymi. Potrzebna jest pewna forma prawna, umożliwiająca tworzenie struktur terytorialnych łączących miasta i otaczające je obszary wiejskie, sprzyjająca optymalizacji współdziałania różnych jednostek.

Ustawa nie rozwiązuje problemu podziału kompetencji między radami miejskimi a administracją rejonów wiejskich, czy wreszcie niejasności prawnych w zakresie podziału na własność komunalną i państwową. Zachowuje również stan braku uzgodnień kompetencyjnych administracji małych miast i regionów.

Analiza projektu *Ustawy o ustroju terytorialnym Ukrainy* nasuwa kilka wniosków ogólnych:

- brak systemowego i racjonalnego, od strony metodologicznej, podejścia do reformy ustroju administracyjno-terytorialnego państwa; kierowanie się tylko takimi kryteriami, jak liczba ludności i powierzchnia terytorium; niedostateczne uwzględnienie m.in. cech funkcjonalnych, zwartości terytorialnej i elementów przyrodniczo-kajobrazowych;
- nadmierne eksponowanie interesów wielkich miast, co będzie skutkowało zaostreniem stosunków tych miast z przyległymi jednostkami terytorialnymi; konieczne jest wypracowanie mechanizmów współdziałania różnych jednostek, niezbędne jest odrębne uwzględnienie problematyki małych miast;
- deklaracyjny charakter projektu, tylko w niewielkim stopniu ukierunkowanego na rozwiązanie realnych problemów miast i obszarów wiejskich; przyjęcie *Ustawy* w tej wersji nie wpłynie na system zarządzania przestrzenią, ani nie ułatwi procesów zagospodarowania, co więcej może mieć negatywny wpływ na stan i perspektywy rozwoju małych miast na Ukrainie.

## Literatura

- Bezsmertny R., *Główne zasady reformy administracyjno-terytorialnej w Ukrainie. Instytut Badań Regionalnych, Lwów.*
- Karpiński J., *Analiza problemów współczesnego stanu ustroju administracyjno-terytorialnego Ukrainy. Instytut Badań Regionalnych, Lwów.*
- Państwowe normy budowlane Ukrainy. DBN B.1-3-97. Skład, treść, kolejność opracowania, uzgodnień i zatwierdzenia planów generalnych miejscowości. Derżbud Ukrainy, 1997, s. 37.*
- Romaniuk S. *Prognoza skutków socjalno-ekonomicznych przeprowadzenia reformy ustroju administracyjno-terytorialnego. Instytut Badań Regionalnych, Lwów.*