

## **Wpływ demokracji lokalnej na kształtowanie demokracji skonsolidowanej**

Artykuł argumentuje linię wpływu demokracji lokalnej na kształtowanie się demokracji skonsolidowanej na poziomie krajowym, a mianowicie: wpływ na świadomość zbiorową; tworzenie aktywnego społeczeństwa obywatelskiego poprzez praktyki i stałą komunikację osobistą w lokalnych procesach demokratycznych; współpracę wszystkich grup w społeczeństwie, takich jak biznesu, działaczy społecznych, polityków i władzy. Ustalono, że w krajach demokracji przejściowej rozpowszechniony jest model lokalnej demokracji rządzonej, który sztucznie ogranicza uczestnictwo instytucji społeczeństwa obywatelskiego, i bez tego słabo rozwiniętych w samorządzie lokalnym. Zauważono, że w zasadzie, model ten jest tymczasowy i, w większości wypadków, jest transformowany w lokalną demokrację uczestnictwa lub kompromisu. Scharakteryzowano cechy lokalnych procesów politycznych w społeczeństwach przejściowych.

*Słowa kluczowe: demokracja lokalna, kultura polityczna, społeczeństwo obywatelskie, grupy społeczne, politycy publiczni, proces polityczny*

Demokracja lokalna to jest strefa życia publicznego, gdzie osoba uczy się być obywatelem, socjalizacja polityczna, w pewnym stopniu, polega właśnie na zdolności do życia w społeczności. Wzrost demokracji, uważany za najważniejsze wydarzenie XX wieku, oznacza jednak, że trzeba analizować nie tylko instytucje formalne, lecz także pozycje i wartości polityczne, które są integralną częścią zarówno działalności politycznej, jak i procesu politycznego. Kultura polityczna jest niezbędnym elementem każdego systemu politycznego społeczeństwa. Dzięki kulturze politycznej osoba jest w stanie przystosować się do przestrzeni politycznej i spełniać specyficzne funkcje interakcji społecznej, uczestnictwa i współdziałania politycznego.

Ukraińska kultura polityczna jest wielopodmiotowa. Jeśli w czasach radzieckich głównym podmiotem polityki było państwo, które kształtowało poddańczy typ kultury politycznej, to w niepodległej Ukrainie, zwłaszcza w ostatnich latach, liczba podmiotów, przedstawicieli uczestniczącego typu kultury politycznej, znacznie wzrosła, ponieważ zmieniła się rola organizacji społecznych, funkcjonuje system wielopartyjny, a także wzrósł poziom politycznej kultury obywateli. Jednak jakość podmiotów działalności politycznej, poziom demokratycznej kultury politycznej są wciąż niewystarczające z powodu na małe wskaźniki informowania oraz zaangażowania obywateli w życiu politycznym. Ponadto wyczuwalna jest niska gotowość

mieszkańców do nielegalnych form protestu społecznego, co w warunkach demokratycznych jest cechą odpowiedniego poziomu kultury politycznej<sup>1</sup>.

Badania socjologiczne pokazują, że pomimo tego, że Ukraina jest państwem europejskim, kultura polityczna narodu ukraińskiego różni się od kultury narodu europejskiego. O. Kindratec zauważa, że odmienność przejawia się „przede wszystkim w stosunku do prawa (niski poziom posłuszeństwa prawu), do politycznej elity władzy (nie racjonalna postawa, tylko emocjonalna)”<sup>2</sup>. Ponadto, nadal utrzymuje się skłonność Ukraińców do autorytarnego stylu zarządzania. Wszystkie te składowe elementy kultury politycznej narodu ukraińskiego sprzycają się do tego, że przejście do rozwiniętej demokracji jest bardzo długotrwałe.

Według W. Syczowej, na ewolucję kultury politycznej na Ukrainie wpływa mentalność regionalna spowodowana różnicami wyznaniowymi, zwłaszcza osobliwościami przekonań i praktyk religijnych. Tak, grekokatolicy, skupieni głównie na Ukrainie Zachodniej, według swojej dogmatyki, są bliżsi z chrześcijaństwem zachodnim związanym z prawem rzymskim i pojęciem własności prywatnej, z prowadzeniem swobodnego stylu życia, a dla ludności prawosławnej na Ukrainie Wschodniej charakterystyczny jest kolektywizm w nastawieniu do problemów życiowych, dążenie do celu ponadjednostkowego, miłosierdzie, wyrozumiałość dla ludzkich wad. Tak więc możemy mówić o większej gotowości greckokatolickiego Zachodu kraju, a nie prawosławnego Wschodu, do liberalizacji społeczeństwa, konkurencji na rynku<sup>3</sup>.

Na rozwój systemu partyjnego na Ukrainie, według R. Martyniuka, w dużej mierze wywierają wpływ także subkultury regionalne. Według systemu wartości politycznych, Ukraina Prawobrzeżna dąży do cywilizacji zachodnioeuropejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem instytucji własności prywatnej, prawa jednostki, indywidualizmu, podczas gdy system wartości Ukrainy Lewobrzeżnej demonstruje wschodnie zasady kolektywistyczne i nie wykazuje dużego zainteresowania integracją z europejskim środowiskiem kulturalnym<sup>4</sup>.

Ponadto, autor zauważa, że Ukraina Zachodnia, szczególnie Galicja, służy jako przykład gotowości do zrezygnowania z własnej samostielności w celu zachowania ukraińskiego państwa narodowego. Jednak, Wschód i Południe ujawniają regionalizm samowystarczalności. W Republice Autonomicznej Krymu istnieje nie tyle samowystarczalność gospodarcza, ile izolacja kulturowa i społeczno-ideologiczna<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Кисельов С., Рябов С. Політична культура в контексті загальнокультурного процесу України / С. Кисельов, С. Рябов // Магістеріум. Політичні студії. – К.: НУ «Києво-Могилянська академія», 2008. – Вип. 31. – С. 5–6.

<sup>2</sup> Кіндратець О. М. Політична культура як чинник демократичних перетворень / О. М. Кіндратець // Гуманіт. вісн. ЗДІА. – Запоріжжя, 2009. – Вип. 39. – с.205.

<sup>3</sup> Сичова В. В. Роль партій у формуванні політичної культури як чинника саморегуляції громадянського суспільства / В. В. Сичова // Політичні партії в незалежній Україні: роль та місце в політичній трансформації суспільства : наук. зб. / уклад. В. В. Нікітін. – Х., 2001. – с.73–74.

<sup>4</sup> Мартинюк Р. Партійна система України та регіональні чинники в її розвитку / Р. С. Мартинюк // Політичні та соціологічні студії : зб. наук. пр. – Чернівці : Букрек. – 2010. – Т. 9. – с.181

<sup>5</sup> Мартинюк Р. Партійна система України та регіональні чинники в її розвитку / Р. С. Мартинюк // Політичні та соціологічні студії : зб. наук. пр. – Чернівці : Букрек. – 2010. – Т. 9. – с. 181

W tym kontekście można, chyba, powiedzieć, że w nowoczesnym społeczeństwie ukraińskim nie istnieje konsensusowy typ kultury politycznej z pogodzonej stosunkiem obywateli wobec partii politycznych i politycznego wektora rozwoju państwa.

Więc, polityczna kultura społeczeństwa ukraińskiego jest niejednorodna, jej podział na subkultury, które mogą być różne w różnych środowiskach społecznych, etnicznych i instytucjonalnych, zwłaszcza w społecznościach lokalnych, tło kulturowe, które jest określane połączeniem tych środowisk i poziomem lokalnej kultury politycznej, a także znacznie wpływa na rozwój demokracji lokalnej.

Demokracja lokalna zależy od specyfiki regionalnego procesu politycznego, od układu sił na scenie politycznej i od struktury elity regionalnej, ponieważ lokalne elity w większości wypadków ściśle związane są z elitą regionalną. Kanały i mechanizmy udziału elit regionalnych w lokalnych procesach politycznych są dość zróżnicowane: regionalne elity albo aktywnie ingerują w wybory lokalne, promując swoich kandydatów, albo oddają jednostki terytorialne pod kontrolę różnych grup biznesowych, albo w ogóle nie wykazują zainteresowania w procesie politycznym na poziomie lokalnym<sup>6</sup>.

Aktywny udział obywateli w rozwiązywaniu lokalnych problemów w formach przewidzianych przez prawo obowiązujące sprzyja strukturyzacji społeczeństwa. Decydującą rolę w aktywizacji społeczności do działalności zarządzania powinny odgrywać instytucje samorządowe i samoorganizacyjne. Demokracja lokalna może być rostrzygana jako działanie mające na celu konstruowanie politycznego znaczenia jednostek terytorialnych.

Głównymi czynnikami wpływającymi na rozwój procesu politycznego zarówno na poziomie regionalnym, jak i lokalnym są: 1) działalność rządów lokalnych wybieranych na zasadzie proporcjonalnej; 2) działalność partii politycznych, organizacji społecznych w procesie politycznym; 3) rozwój komunikacji między społecznością a organami przedstawicielskimi jednostek samorządowych.

Specyfika władz lokalnych polega na tym, że one bezpośrednio odnoszą się do każdej osoby mieszkającej na odpowiednim terytorium. A zatem tworzyć samorządy lokalne ma ludność *miejskowa*. Oczywiście, że władze lokalne podporządkowane są *władzom* centralnym, ale tylko w ramach uprawnień tych ostatnich. W szczególności, Rada Najwyższa może wpływać na władze lokalne na podstawie ustawy i postanowień, Rada Ministrów, ministerstwa i departamenty – na podstawie swoich aktów normatywnych, a sąd, oczywiście – na podstawie decyzji sądu.

Poziom lokalny jest uważany za przestrzeń, gdzie w organiczny sposób mogą być kreowane demokratyczne wzorce instytucji i zachowania, ponieważ właśnie tutaj możliwe jest bezpośrednio zaangażowanie obywateli w podejmowaniu ważnych decyzji przy jednoczesnym wyborze swoich przedstawicieli do prawowitych organów władzy. Demokracja lokalna jest postrzegana jako kurs

<sup>6</sup> Цветков В. В. Демократія і державне управління: теорія, методологія., практика : монографія / В. В. Цветков. – К. : Юрид. думка, 2007. – с.84.

polityczny prowadzony przez władzę centralną wobec samorządów lokalnych. Od polityki władzy centralnej wobec miejscowych jednostek administracyjno-terytorialnych zasadniczo zależy proces polityczny na szczeblu lokalnym oraz możliwości władz lokalnych uchwalenia samodzielnych decyzji. Można powiedzieć, że polityczny kurs władzy centralnej określa ramy, w których rozwijają się procesy polityczne na poziomie lokalnym.

Przez model miejscowej polityki na lokalnym poziomie demokracji rozumie się charakter tworzenia i podejmowania decyzji oraz rodzaj zobowiązania, które istnieje w społeczeństwie. Pojęcie to obejmuje także interakcje elity władzy z innymi grupami aktorów społecznych. Jak wynika z definicji, pojęcie to jest zbliżone do koncepcji ustroju politycznego jako sposobu realizacji decyzji w zakresie zarządzania, dlatego centralne miejsce w kształtowaniu wzorców władzy należy liderom lokalnym.

Według przekonania większości naukowców, elity polityczne pierwsze osiągają dostęp do legalizacji i proceduralnych norm demokracji – najpierw, jest to całkiem możliwe, z powodów interesownych, jak tych, które sprzyjają wzięciu władzy. Dlatego też, jeśli te elity zainteresowane są konsolidacją demokracji (z jakichkolwiek przyczyn), one będą sprzyjać rozpowszechnianiu się wzorców demokratycznej, a więc, według stwierdzenia G. A. Almonda i S. Werby, i obywatelskiej kultury w szczególności<sup>7</sup>.

Elita regionalna, z jednej strony, jest uosobieniem otaczającego środowiska, nosicielem ideologii i kultury politycznej, z drugiej – jest odpowiedzialna za doskonalenie i rozpowszechnienie się tego zjawiska na przestrzeni społecznej. L. Charczenko uważa, że dzisiaj na Ukrainie dostrzegalne są cechy tak zwanego „łacińsko-amerykańskiego” modelu elit. Charakteryzuje go wykorzystanie władzy w celu ochrony własnych interesów handlowych, które stoją ponad interesami obywatela, społeczeństwa, ogólnonarodowymi. Badaczka uważa, że ta cecha jest charakterystyczna dla okresów przejściowych, ale istnieje zagrożenie ustalenia jej jako podstawy politycznej kultury elit politycznych na Ukrainie<sup>8</sup>.

W wyniku monitoringu przeprowadzonego 11 października 2011 r. w wyborach 2010 r. na Ukrainie do rad lokalnych, większość korpusu deputowanych składa się z przedstawicieli biznesu (dyrektorzy przedsiębiorstw własności państwowej, komunalnej i prywatnej). W różnych regionach, wskaźnik ten wynosi od 50% do 70%. Dalsze wspieranie strefy biznesowej do rad lokalnych potencjalnie stwarza więcej przesłanek do wykorzystania i rozwoju różnych systemów lobbingu interesów biznesowych w radach miejscowych. A w takich warunkach możliwa jest także polityka ochrony regionalnych grup biznesowych zawierająca zagrożenia korupcyjne.

<sup>7</sup> Верба С. Представницька демократія і демократичні громадяни: філософське та емпіричне розуміння / С. Верба // Демократія : антологія / упоряд. О. Проценко. – К.: Смолоскип, 2005. – С. 894–897.

<sup>8</sup> Харченко Л. Політична культура регіональних політичних еліт: можливі підходи до визначення (на прикладі Львівської області) [Електронний ресурс] / Л. Харченко. – Режим доступу: [http://old.niss.gov.ua/book/StrPryor/St\\_pr5/04-Xorc](http://old.niss.gov.ua/book/StrPryor/St_pr5/04-Xorc).

Każdy region wyróżnia się swoimi osobliwościami w trakcie tworzenia większości w radach miejscowych oraz relacji mera miasta z korpusem deputowanych. Pomimo ogólnej tendencji do rosnącego wpływu Partii Regionów Ukrainy (PRU) po wyborach miejscowych w 2010 r. na Ukrainie ogólnie widoczne są tendencje dalszego zmniejszenia uwagi do inicjatywy i stanowiska opozycji, tam, gdzie PRU stanowi większość, działalność rad lokalnych charakteryzują ostre osobliwości regionalne, motywowane wyborem elektoralnym.

Istnieją różnice reprezentacji partyjnej w samorządach różnych regionów Ukrainy. Tak więc, w wyniku kampanii wyborczej w 2010 r. w wyborach do Rady Miasta Lwowa zdobyła przedstawicielstwo partia „Ukraina Soborna”, która w żadnym innym regionie nie miała wystarczającej ilości głosów. Także po raz pierwszy we Lwowie otrzymała przedstawicielstwo partia „Udar”. W Połtawie oszłamające zwycięstwo zdobyła wcześniej nieznaną partia „Sowist’ Ukrainy”, pozostawiając w tyle partie reprezentowane w parlamencie. Do Rady Miasta Sewastopola przyszedł „Russkij Blok”, zdobywszy 8,88% głosów i zajmując drugie miejsce ze względu na liczbę posłów. W Radzie Miejskiej w m. Sumy została przedstawiona partia „Ridne Misto” (24 posłów z 76 dostępnych miejsc). Podobna sytuacja była w Radzie Miasta Odessa, gdzie zdobyła pierwszeństwo partia „Rodina”<sup>9</sup>.

W obwodzie tarnopolskim, iwano-frankowskim i lwowskim przewodniczącymi Rad obwodowych zostali przedstawiciele Ogólnoukraińskiego Stowarzyszenia „Swoboda”, ale na Ukrainie Wschodniej, organy samorządów miejscowych faktycznie były kierowane przez Partię Regionów. Tak więc, „Swoboda”, która nie jest reprezentowana w parlamencie i znajduje się w opozycji do obecnego rządu, jest w rzeczywistości siłą rządzącą na wymienionych terenach. Jednocześnie wygranie wyborów na poziomie lokalnym, nie daje przedstawicielom „Swobody” wpływu na władzę wykonawczą, ponieważ trzon władzy wykonawczej zbudowany jest w oparciu o zasadę centralizacji. W tej sytuacji funkcje demokracji lokalnej są ograniczone tylko do lobbingu interesów wspólnoty terytorialnej na szczeblu centralnym bez możliwości samodzielnego rozwiązywania problemów.

Dzisiaj obywatele Ukrainy głosują, orientując się nie na treść programów partyjnych, tylko na osobowości liderów, co potwierdzają wyniki wyborów. Najbardziej charakterystyczną wadą programów partyjnych najczęściej jest to, że są przedstawione cele bez określania środków do ich osiągnięcia, partie z reguły unikają w swoich programach definiowania konkretnych zadań, wskaźników liczbowych, terminów realizacji.

Wyjątkowość wyborów lokalnych polega na ich jeszcze większym oddalaniu od ukierunkowań partyjno-politycznych lub rządowych. Wyborcy „mierzą” swojego kandydata według innej skali. Ten ostatni musi udowodnić, że jest on „swoj”, że jest dobrym menedżerem, obrońcą interesów ludzi i, ostatecznie, musi zjednoczyć wokół siebie względną większość głosów, która jednak może nie być decydująca dla tej dzielnicy.

<sup>9</sup> Місцеві вибори в Україні 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki>.

Na poziomie lokalnym w społeczeństwach przejściowych istnieje również tendencja do upolitycznienia działalności rad miejskich. W szczególności, samorządy lokalne wykazują nadmierną aktywność w dziedzinie polityki humanitarnej na poziomie krajowym, która, oczywiście, znajduje się poza zakresem ich uprawnień. Na przykład, reakcja na pozbawienie Stepana Bandery tytułu Bohatera Ukrainy, na pytania dotyczące języka, na wykorzystanie kopii Flagi Zwycięstwa i symboliki radzieckiej podczas uroczystości 09 maja i in. Realne znaczenie politycznej działalności posłów miejscowych w sferze społeczno-gospodarczej (edukacja, rozwój małego biznesu, organizacja rekreacji dla dzieci i młodzieży) nie jest zgodne z oczekiwaniami społeczności.

Należy podkreślić, że wypadków, kiedy niewielka partia z ściśle określonym programem rozwiązania problemów lokalnych lub regionalnych przychodzi do rady miejscowej, jest bardzo mało. W związku z tym, do uchwalania decyzji mniejsze partie polityczne potrzebują stalego wsparcia ze strony dominujących sił politycznych w radzie. Więc proporcjonalność wyborów lokalnych nie zmieniła charakteru władczych uprawnień lokalnych i przyczyniła się do konfrontacji między posłami.

Mimo to, demokratyczność i demokracja lokalna – to strategia rozwiązywania konfliktów nie poprzez uzyskanie pozycji dominujących, tylko w wyniku współpracy i kompromisów. To jest właśnie demokracja skonsolidowana, do której dąży Ukraina. I. Pawlenko uważa, że „demokracja skonsolidowana wymaga ograniczenia władzy większości. Wola większości łączy się z ochroną praw mniejszości, a współpraca elit jest główną odmienną cechą polityki”<sup>10</sup>. Więc, demokracja skonsolidowana to demokracja, w której żaden podmiot władzy nie ma prawa monopolu do podejmowania decyzji i zarządzania, ani monopolu prawa weta. Ta zasada dzisiaj jest szczególnie aktualna dla Ukrainy, ponieważ jest rozstrzygana jako sposób konsolidacji narodu.

W dużej mierze, wywiady badawcze i sondaże przeprowadzone w regionach przez obserwatorów OPORY wykazały, że takie problemy związane z bezpośrednim życiem społeczności, jak polepszenie jakości edukacji szkolnej, modernizacji szkół, komputeryzacji, rozwój bazy materialno-technicznej; kwestie zbiórki, transportu, odzysku i unieszkodliwiania odpadów; środki na rehabilitację osób o szczególnych potrzebach i zabezpieczenie dla nich pełnej infrastruktury; remont i budowa infrastruktury itp. nie zawsze są skutecznie odzwierciedlane w uchwałach rad miast w okresie monitorowania.

Obserwatorzy odznaczają również pojawienie się większego poziomu otwartości rad lokalnych, przewodniczących rad miejskich, zwłaszcza w kontekście wykorzystania nowych technologii informacyjnych, modernizacji stron internetowych. Jednakże podobne pozytywne wnioski dotyczą tych regionów, w których władze lokalne mają polityczną siłę systematycznie publikować informacje na temat ich działalności, dążenia do zapewnienia społeczności

<sup>10</sup> Павленко І. А. Стратегія внутрішньої демократизації політичних партій в Україні / І. А. Павленко // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 2 (3). – С. 175–182.

tych informacji w całości bez stosowania wybiórczych kryteriów określających przedstawienie tylko pewnych zawiadomień, sprawozdań, projektów uchwał<sup>11</sup>.

Reprezentacja partii politycznych w organach władzy lokalnej w każdym regionie ma wielkie znaczenie dla jego rozwoju, ponieważ akurat tutaj są podejmowane decyzje, które mają wpływ na wszystkie sfery życia społeczności lokalnej. Same partie poprzez działalność w organach miejscowych mają realny wpływ na proces polityczny w niektórych regionach Ukrainy i mają możliwość wpływu na przyjęcie programów rozwoju społeczno-gospodarczego i rozwiązywania różnych problemów na poziomie lokalnym.

Wyniki wyborów lokalnych zaświadczyły brak w niektórych regionach wsparcia społeczności lokalnych struktur partii politycznych, które uzyskały przewagę na poziomie krajowym; ściśle zróżnicowanie regionalne w reprezentacji partii politycznych w radach lokalnych (zmonopolizowanie władzy lokalnej przez jedną siłę polityczną).

W warunkach istnienia otwartego społeczeństwa obywatelskiego, a w rezultacie – i skutecznej demokracji lokalnej, wszyscy obywatele posiadają równe prawa i obowiązki. Takie społeczeństwo, według R. Putnama, jest zbudowane na wewnętrznej współpracy, a nie na pionowym układzie władzy i zależności. Obywatele współpracują jako równi uczestnicy, nie jako przełożony i podwładny. Oczywiście jest to, że nowoczesne społeczeństwo nie może zrezygnować z zalet podziału pracy i potrzeby przywództwa politycznego. Jednak, jak zaznacza R. Putnam, przywódcy społeczeństwa powinni być odpowiedzialni wobec swoich obywateli i mają odczuwać tę odpowiedzialność.

Odpowiedzialność polityczną rozpatruje się jako odpowiedzialność za wykonywanie władzy publicznej. Głównymi wymogami przy tym są normy moralne i prawne, na podstawie których można wyodrębnić odpowiedzialność moralno-polityczną i polityczno-prawną.

Odpowiedzialność moralno-polityczna wyraża się w odpowiedzialnym zachowaniu jak stosunku do wykonywania obowiązków obywatelskich. Wystąpienie takiej odpowiedzialności odbywa się w postaci nieufności publicznej wobec podmiotu i nie przewiduje użycia wobec niego żadnych sankcji formalnych. Odpowiedzialność polityczno-prawna przewiduje nastąpienie dla jej podmiotu negatywnych konsekwencji prawnych (o charakterze dyscyplinarnym, administracyjnym, karnym lub konstytucyjnym) w wypadku nieprzestrzegania przez niego przepisów prawnych<sup>12</sup>.

Odpowiedzialność polityczno-prawna jest formą zinstytucjonalizowaną, dlatego uzasadnienia jej wystąpienia i sankcje wobec podmiotu odpowiedzialności są określone przez prawo. Takie sankcje mogą obejmować: przedterminowe wygaśnięcie umocowania organu

<sup>11</sup> Стан локальної демократії в містах України: роль громад та органів місцевого самоврядування : аналітичний звіт за підсумками виконання проєкту «Моніторинг діяльності органів місцевого самоврядування у сфері розвитку локальної демократії» [Електронний ресурс] / за ред. В. І. Брудного, А. С. Крупника, О. С. Орловського. – Одеса : ХОББІТ ПЛЮС, 2008. – 168 с. – Режим доступу: <http://wvopora.org.ua/news/1167-vysnovky-gromadskogo-monitoringu>.

<sup>12</sup> Маалкіна Г. М. Інститути політичної відповідальності в системах місцевої влади / Г. М. Маалкін // Нова парадигма. – К. : Вид-во ім. М. П. Драгоманова, 2010. – Вип. 95. – С. 112–113.

przedstawicielskiego, przedterminowe wygaśnięcie mandatu posła, odwołanie albo wygaśnięcie realizacji ustawy wydanej przez organ lub osobę urzędową itp.

Odpowiedzialność polityczna tworzy się w różne sposoby zależnie od modeli lokalnych władz publicznych, podczas gdy instytucje politycznej odpowiedzialności organu przedstawicielskiego wobec społeczności lokalnych są wspólne dla wszystkich modeli. Środkami realizacji takiej odpowiedzialności występują instytucje imperatywnego mandatu posła w organie przedstawicielskim oraz lokalne referendum odwoławcze. Imperatywny charakter mandatu poselskiego w organie przedstawicielskim polega na tym, że poseł jest zobowiązany do wykonania poleceń wyborców i może podlegać przedterminowemu odwołaniu przez nich. Mandat ten jest charakterystyczny przede wszystkim dla krajów socjalistycznych. Tak, Konstytucja ZSRR w 1977 r. przewiduje, że „wyborcy wydają polecenia swoim posłom” (cz. 1, art. 102) i „poseł, który nie potwierdził zaufania wyborców, może być w każdym czasie odwołany na podstawie decyzji większości wyborców w ustalonym porządku prawnym” (cz. 2, art. 107)<sup>13</sup>.

W krajach demokratycznych stosowany jest głównie mandat wolny, co oznacza, że poseł nie ponosi odpowiedzialności prawnej wobec wyborców i nie może być przez nich odwołany. Środkiem realizacji odpowiedzialności politycznej posłów lokalnego organu przedstawicielskiego wobec wyborców jest instytucja referendum odwoławczego. Jednakże Konstytucja Ukrainy odpowiedzialność samorządów lokalnych przewiduje jedynie na podstawie prawomocności ich orzeczeń (cz. 2, art. 144)<sup>14</sup>. Co dotyczy Ustawy Ukrainy „O samorządzie lokalnym na Ukrainie” z dnia 21 maja 1997<sup>15</sup>, to ona określa odpowiedzialność organów i osób urzędowych samorządów lokalnych wobec społeczności miejscowej (art. 75), rad miejscowych – wobec odpowiednich przewodniczących (art. 78) i przewodniczących rad wiejskich, miejskich, rejonowych, obwodowych wobec odpowiednich rad miejscowych (art. 79). Instytucjonalny sposób realizacji tej odpowiedzialności to wyznaczone przez radę lokalną referendum w sprawie rozwiązania rady, odwołania ich przewodniczących, które mogą zainicjować wyborcy, a także rada, mer miasta, przewodniczący rady wsi.

Miejsce demokracji lokalnej w systemie władzy na Ukrainie określane jest przede wszystkim przez Konstytucję Ukrainy i akty normatywne. Jak i w innych społeczeństwach przejściowych o ustroju mieszanym, samorzady lokalne działają jako przedstawiciele *władz państwowych*. *Demokracja lokalna nie może się w pełni rozwijać*, ponieważ mechanizmy kształtowania (powołania administracji rejonowych i obwodowych, brak autonomii budżetowej, itp.) sprawiają, że nie odbywa się zaspokojenie takich zasad demokracji lokalnej jak odpowiedzialność, ograniczenie władzy i kontrola. Demokrację lokalną definiuje także polityczna

<sup>13</sup> Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик : принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г. – М. : Политиздат, 1977. – 62 с.

<sup>14</sup> Конституція України : офіц. вид. / Верховна Рада України. – К. : Парламент. вид-во, 2006. – 160 с.

<sup>15</sup> Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24.



kultura obywateli, która aktualnie zawiera różne pozycje i wartości polityczne, w zależności od regionu kraju. Demokrację lokalną definiuje także system partyjny, działalność organizacji społecznych. Niestety, większość z nich zorientowana jest na hierarchię władzy. Na wyborach lokalnych dostrzegalne są tylko pojedyncze wypadki powstawania lokalnych partii, koalicji i inicjatyw. Zasadnicze znaczenie w tworzeniu demokracji lokalnej ma ustanowienie komunikacji między społecznością a przedstawicielskimi organami samorządów w Internecie, poprzez tworzenie oficjalnych stron internetowych lokalnych samorządów i mechanizmów demokracji elektronicznej.

Samorząd lokalny jest uosobieniem władzy i wolności, co wymaga optymalnego połączenia w ekonomicznym życiu interesów społecznych i osobistych. W tym sensie, nieruchomości to jedna z form wyrażenia wolności i samoorganizacji ludności. Indywidualno-społeczny typ własności tworzy gospodarcze fundamenty demokratycznych form samoorganizacji życia społecznego w oparciu o zasady wolności, połączenia publicznych i władczo-prawnych sterowników życia. Akurat w stosunkach majątkowych dotyczących najgłębszych podstaw codziennego ludzkiego życia przejawiają się najważniejsze cechy demokracji miejskiej, indywidualnych i zbiorowych praw społeczności w samorządach lokalnych<sup>16</sup>.

Własnością komunalną, według ukraińskiego ustawodawstwa, jest lokalny budżet, komunalne fundusze pozabudżetowe, majątek samorządów lokalnych, także ziemie komunalne i zasoby naturalne znajdujące się w mieniu komunalnym; komunalne przedsiębiorstwa i organizacje; komunalne banki oraz instytucje finansowe i kredytowe; komunalny fundusz mieszkaniowy, lokale nieużytkowe i użytkowe, a także przedsiębiorstwa remontowo-budowlane do ich obsługi; instytucje i ośrodki zdrowia (oprócz obwodowych szpitali i klinik), edukacji (z wyjątkiem szkół specjalnych dla dzieci, które cierpią na choroby przewlekłe), kultury i sportu; obiekty technicznej infrastruktury miast (wyjątki są wliczone do majątku przedsiębiorstw), publiczny transport pasażerski (w tym podziemny), zagospodarowanie zewnętrzne i firmy zajmujące się eksploatacją, obsługą, konserwacją i naprawą wymienionych obiektów; przedsiębiorstwa handlu detalicznego, wyżywiania społecznego i usług gospodarczych; hurtowe i magazynowe pomieszczenia, przedsiębiorstwa i jednostki konfiguracji przemysłowo-technicznej niezbędne do obrotu towarowego i wolumenu usług przedstawionych przedsiębiorstw; inny majątek ruchomy i nieruchomy. Podmiotami prawa własności komunalnej występują społeczności miejskie i wiejskie, czyli stowarzyszenia publiczno-prawne ogólnie, a nie ich zarządy, którym są delegowane prawa do zarządzania własnością komunalną.

Własność komunalna, a zwłaszcza kwestie agrarne często są kluczowe dla przedstawicielskich organów władzy. Należy zauważyć, że, według analityków, około 70% rad miejscowych

<sup>16</sup> Бондарь Н. С. Гражданин и публичная власть: конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении: учебное пособие / Н. С. Бондарь. – М.: Городец, 2004. – с. 87

to biznesmeni, dyrektorzy przedsiębiorstw państwowych, prywatnych i komunalnych<sup>17</sup>. Tendencja ta stwarza możliwości systemowego lobbingu pewnych interesów biznesowych przez zaangażowanych w tym posłów, zwiększenie poziomu ryzyk korupcyjnych w działalności korpusu deputowanych. Powoduje to brak zaufania do samorządów lokalnych, a także do mechanizmu wyborów, które przejawia się w uczestnictwie wyborczym. Instytucje demokracji bezpośredniej przewidziane w wymiarze lokalnym także nie mogą skutecznie funkcjonować, ponieważ normatywno-prawna baza ich stosowania na Ukrainie jest niedoskonała i nie ma woli politycznej do wykorzystania referendum i plebiscytów.

Demokracja lokalna powinna wspierać rozwój zbiorowej świadomości obywateli, rozumienie ich ogólnych potrzeb i wspólne podejmowanie decyzji bez względu na władzę centralną. To powinno realizować rozwinięte społeczeństwo obywatelskie, które może istnieć tylko w warunkach demokracji, ponieważ ono składa się z obywateli działających w sferze publicznej, aby wyrazić swoje interesy, udostępniać informacje, rozwijać wspólne cele, ustalać wymogi dla państwa i wymagać odpowiedzialności od urzędników państwowych. Społeczeństwo obywatelskie kojarzy się z pojęciem solidarności, w której krzyżują się abstrakcyjny uniwersalizm i partykularystyczne wersje społeczności. Społeczeństwo obywatelskie nie tylko ogranicza samowolę władzy, ale może rozwiązać konflikty, przyczynić się do wychowania poinformowanych, będących w stanie poświęcić się dla dobra wspólnego, bardziej odpowiedzialnych obywateli.

Jak pisze L. Diamond, społeczeństwo obywatelskie jest instytucją ograniczenia władzy rządów demokratycznych, kontroli potencjalnych nadużyć i łamania prawa oraz przedstawienia ich do debaty publicznej<sup>18</sup>. Społeczeństwo obywatelskie popiera rolę partii politycznych w promowaniu aktywnego udziału obywateli w życiu politycznym i na temat wpływu zarządzania państwem na wszystkich szczeblach, zwłaszcza na szczeblu lokalnym. To na poziomie lokalnym różne grupy mogą wpływać na politykę publiczną i rozwijać zdolności i umiejętności polityczne, dlatego że demokratyzacja rządu terytorialnego odbywa się równocześnie z rozwojem społeczeństwa obywatelskiego. Ona może sprzyjać rozwojowi innych atrybutów demokracji, takich jak tolerancja, umiar, skłonność do kompromisu i szacunek dla przeciwnego zdania, także może służyć jako kanał rzecznictwa interesów. Największym zagrożeniem dla demokracji jest bierność i obojętność ze strony obywateli, ale obywatele powinni nie tylko bronić swoich praw, lecz także szanować i uznawać autorytet rządu.

Jednak instytucjonalizacja partii politycznych w społeczeństwach przejściowych odbywa się w różne sposoby. Partie konkurują o wyborców, a nie o realizację programu, efektem jest

<sup>17</sup> Громадянська мережа ОПОРА оцінила особливості роботи місцевого самоврядування у 15 регіонах [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.opora.org.ua/news/1156-100-dniv-dijalnosti-chy-bezdijalnosti-miskyh-rad-rezultaty-gromadskogo-monitoringu-v-15-mistah-ukrajiny>

<sup>18</sup> Раймонд Л. В напрямку демократичної консолідації / Л. Раймонд // Даймонд Л., Платтнер М. Ф. Глобальне відродження демократії : пер. з англ. / Л. Даймонд, М. Ф. Платтнер ; наук. ред., передмова, комент. і покажчик імен Є. Виноградова. – Львів : Ахілл, 2004. – с.293.

powstanie partii klientelskich i liderek. Przy tym partie w sposób scentralizowany budują swoją strukturę i, jak pokazuje doświadczenie Ukrainy, zdobywają miejsca zarówno na poziomie centralnym, jak i w samorządach lokalnych.

W celu pobudowy demokracji skonsolidowanej, uważamy, że partie polityczne powinny proponować ściśle programy i efektywnie wykonywać funkcję artykulacji interesów. Tylko w takich warunkach interes publiczny zostanie skutecznie przedstawiony. Organy przedstawicielskie na szczeblu lokalnym mogą być tworzone nie tylko na podstawie partii politycznych wzorca narodowego, ale także lokalnych inicjatyw społecznych. Precyzyjny program polityczny pozwala na wykonanie jeszcze jednej funkcji – przewyciężenia poziomej fragmentacji społeczeństwa ukraińskiego, podziału regionów.

Kształtowanie skutecznych mechanizmów demokracji lokalnej pomoże w dużym stopniu odnowić elitę polityczną na Ukrainie, przecież w tych okolicznościach osoby publiczne nabywają umiejętności zachowania politycznego bez korupcji, przekupstwa i klientelizmu.

O. Batanow i W. Campo, analizując doświadczenia innych krajów, wywodzą dwa modele demokracji lokalnej – „w zależności od relacji między samorządami lokalnymi i instytucjami społeczeństwa obywatelskiego: lokalna demokracja uczestnicząca i lokalna demokracja rządzona. Ponadto, mogą pojawiać się modele lokalnej demokracji kompromisu i lokalnej demokracji konfliktu”<sup>19</sup>.

Lokalna demokracja uczestnicząca polega na tym, że w ramach obowiązującego ustawodawstwa tworzą się warunki niezbędne do udziału partii politycznych, organizacji społecznych i mediów w sprawach o zasięgu lokalnym. Dzięki temu instytucje społeczeństwa obywatelskiego mają realny wpływ na kwestie o zasięgu lokalnym. Model ten jest realizowany w krajach demokracji klasycznej i krajach nowej demokracji, gdzie organizacje społeczeństwa obywatelskiego mają duże doświadczenie w samorządzie lokalnym, czyli w Stanach Zjednoczonych, Francji, Polsce, Czechach

Lokalna demokracja kompromisu oparta jest na idei kompromisu politycznego między lokalnymi siłami politycznymi w celu osiągnięcia wspólnych celów politycznych. Ten model demokracji polega na tym, że realizacją zajmują się różne, czasem sprzeczne ze sobą, partie polityczne i inne instytucje społeczeństwa obywatelskiego. On jest charakterystyczny dla wielu krajów nowej demokracji

W krajach demokracji przejściowej rozpowszechniony jest model lokalnej demokracji rządzonej, który sztucznie ogranicza uczestnictwo instytucji społeczeństwa obywatelskiego, które oprócz tego nie są rozwinięte w samorządzie lokalnym. Powodem takiego modelu jest zarówno państwowa polityka komunalna, jak i obojętność na sprawy publiczne samorządu terytorialnego

<sup>19</sup> Батанов О. В., Кампо В. М. Муніципальне право зарубіжних країн : навч. посіб. : у 2 ч. / за заг. ред. П. Ф. Мартиненка. – К. : Знання України, 2006. – Ч. 1. – с. 116-118.

Wprowadzając lokalną demokrację rządzoną, władza wykonawcza w krajach demokracji przejściowej mechanicznie przenosi do samorządów lokalnych elementy starego systemu radzieckiego: trzon władzy, ręczne zarządzanie, nieodpowiedzialność zbiorową. Jeśli niektóre lokalne rządy tych krajów nie zgadzają się z zasadami lokalnej demokracji rządzonej, one wchodzą w długotrwałe konflikty z władzą wykonawczą, co często kończy się dymisją albo pociągnięciem do odpowiedzialności prawnej opozycyjnych kierowników jednostek samorządowych.

Więc, główne kierunki oddziaływania demokracji lokalnej na kształtowanie się demokracji skonsolidowanej na poziomie krajowym to wpływ na świadomość zbiorową, rozwój społeczeństwa obywatelskiego (szczególnie w tworzeniu interesu publicznego i jego reprezentacji przez partie polityczne), współpraca między różnymi grupami społeczności lokalnej. Demokracja lokalna powinna sprzyjać rozwojowi zbiorowej świadomości obywateli, rozumieniu przez nich ich ogólnych potrzeb i wspólnemu podejmowaniu decyzji bez względu na wyższą władzę centralną. To powinno realizować rozwinięte społeczeństwo obywatelskie, które może istnieć tylko w warunkach demokracji, ponieważ ono składa się z obywateli działających w sferze publicznej, aby wyrazić swoje interesy, udostępniać informacje, rozwijać wspólne cele, ustalać wymogi dla państwa i wymagać odpowiedzialności od urzędników państwowych. Drugi kierunek – to kształtowanie aktywnego społeczeństwa obywatelskiego przez praktyki i stałe osobiste obcowanie w lokalnych procesach demokratycznych. Przeciż społeczeństwo obywatelskie to strefa solidarności, w której krzyżują się abstrakcyjny uniwersalizm i partykularystyczne wersje społeczności. Społeczeństwo obywatelskie nie tylko ogranicza samowolę władzy, ale może rozwiązać konflikty, przyczynić się do wychowania poinformowanych, będących w stanie poświęcić się dla dobra wspólnego, bardziej odpowiedzialnych obywateli. Społeczeństwo obywatelskie nie tylko wspiera rolę partii politycznych w promowaniu aktywnego udziału obywateli, lecz także stwarza warunki do ich skutecznej działalności i wpływu na zarządzanie na wszystkich poziomach.

Główne niebezpieczeństwo powstawania partii politycznych, bez uwzględnienia społeczeństwa obywatelskiego, to ich transformacja w zamknięte klientelskie i charyzmatyczne grupy partii, które rywalizują o wyborców, a nie o program. Dobrze je sprawdza poziom demokracji lokalnej, na którym one mogą wykazać swoje zdolności do artykulacji interesów, ich realizacji. Uzasadniono zdanie, że w celu wybudowania demokracji skonsolidowanej partie polityczne powinny proponować precyzyjne programy i skutecznie wykonywać funkcję artykulacji interesów. W taki sposób będziemy mieli skutecznie przedstawiony interes publiczny. Organy przedstawicielskie na szczeblu lokalnym mogą być tworzone nie tylko na podstawie partii politycznych wzorca narodowego, ale także na podstawie lokalnych inicjatyw społecznych. Precyzyjne programy polityczne pozwolą na wykonanie jeszcze jednej funkcji – przezwyciężenia poziomej fragmentacji społeczeństwa ukraińskiego, podział regionów.

Następna linia wpływu demokracji lokalnej na demokrację skonsolidowaną – współpraca wszystkich grup społeczności – biznesu, działaczy społecznych, polityków i władzy. Mechanizmy poszukiwania kompromisu i konsensusu przenoszą się na inny poziom demokracji, czym przyczyniają się do rozwoju innych atrybutów demokracji, a mianowicie tolerancji, umiaru, skłonności do kompromisu i szacunku dla przeciwnego zdania.

Kształtowanie skutecznych mechanizmów demokracji lokalnej pomoże w dużym stopniu odnowić elitę polityczną na Ukrainie, przecież w tych okolicznościach osoby publiczne nabywają umiejętności zachowania politycznego bez korupcji, przekupstwa i klientelizmu.

Analizując doświadczenia innych krajów i modeli demokracji lokalnej (lokalnej demokracji uczestniczącej, lokalnej demokracji rządzonej, lokalnej demokracji kompromisu i lokalnej demokracji konfliktu), ustalono, że w krajach demokracji przejściowej rozpowszechniony jest model lokalnej demokracji rządzonej, który w sztuczny sposób ogranicza udział instytucji społecznych i bez tego słabo rozwiniętych w samorządach lokalnych. Podstawą takiego modelu jest państwowa polityka komunalna i obojętność na sprawy publiczne samorządu terytorialnego. Ten wzór występuje pod wpływem konfliktów władz lokalnych i organów wykonawczych, co z reguły, jest tymczasowe i w większości wypadków jest przekształcane w lokalną demokrację uczestnictwa lub lokalną demokrację kompromisu. Lokalne procesy polityczne w społeczeństwach przejściowych charakteryzują się tendencją do centralizacji, upolitycznienia kwestii porządku dziennego, konfliktów gospodarczych. Szczególną rolę w procesie politycznym na poziomie lokalnym odgrywają instytucje społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza partie polityczne. Media pozwalają nawiązać komunikację między stowarzyszeniami i samorządami lokalnymi. Organizacje społeczne – z jednej strony, stają się aktywnymi uczestnikami procesu, umożliwiają samorealizację obywateli, z drugiej – ich działalność wymaga dodatkowych czynników legitymizacji, ponieważ społeczność lokalna nie może ich wybrać bezpośrednio. Partie polityczne w społeczeństwach przejściowych na poziomie lokalnym często odzwierciedlają pozycje centralnych rządzących organów partii i niechętnie przystępują do artikulacji interesu publicznego oraz jego realizacji. Jednocześnie wymagają rozwoju organizacyjne formy demokracji lokalnej: lokalna inicjatywa, referendum, organy samoorganizacji ludności.