



KONSULTACJE SPOŁECZNE NA UKRAINIE:
KROK DO WZMOCNIENIA SPOŁECZEŃSTWA
OBYWATELSKIEGO CZY KOLEJNY SPOSÓB
NA SFAŁSZOWANIE VOX POPULI?

Kornijczuk Andrij
andriy.kornychuk@yahoo.com

18 Maja 2010

Spis treści

I. Społeczeństwo obywatelskie na Ukrainie – Quo Vadis?.....	3
II. Konsultacje społeczne na Ukrainie – mit a rzeczywistość.....	5
III. Konsultacje społeczne na Ukrainie – podsumowanie i zalecenia.....	11
Bibliografia.....	14
Aneks.....	15

I. Społeczeństwo obywatelskie na Ukrainie – Quo Vadis?

Ukraina to państwo jeszcze bardzo młode, stojące przed dużymi wyzwaniami. Stanowienie prawdziwej demokracji będzie wymagało czasu i dużego wysiłku, gdyż mentalność postkomunistyczna ciągle odgrywa swoją negatywną rolę. Głównym problemem społeczeństw post-totalitarnych jest odrodzenie tradycji demokratycznych, przerwanych przez lata panowania totalitarnej władzy. Przy czym warto zaznaczyć, że szczególnie ważnym zadaniem jest odtworzenie demokracji na szczeblu lokalnym. Stworzy to wtedy podstawę do uczestnictwa obywateli w publicznych sprawach¹. Przed społeczeństwem ukraińskim stoi zadanie rozwoju nie tylko form bezpośredniego uczestnictwa obywateli w sprawowaniu władzy na terenie państwa (chodzi o wybory powszechne), ale też rozwoju tzw. demokracji lokalnej – czyli uczestnictwa społeczności w rozwiązywaniu problemów o charakterze lokalnym. W teorii brzmi to obiecująco, ale tak naprawdę realia są kompletnie inne – po dziesięcioleciach panowania komunizmu na terenie Ukrainy społeczeństwo nie było w stanie utworzyć instytucji samorządu. Pod wpływem „komunistycznej szkoły” ludzie nie nauczyli się bronić własnych interesów². Przez lata tym się zajmowała kompartia a dziś po prostu mamy do czynienia z brakiem zaufania do partii politycznych, mających reprezentować nie tylko interes całego narodu lecz także interesy poszczególnych społeczności lokalnych. Oprócz tego w świadomości obywateli jeszcze ciągle panuje nostalgia za czasami „silnej ręki” i mocnego państwa, a ludzie czują się niedowartościowani, kiedy chodzi o możliwość prowadzenia dialogu z władzą³.

Większość ludzi na Ukrainie nie widzi różnicy pomiędzy państwem a samorządem traktując ich jako jedną instytucję. Samorząd w zasadzie jest postrzegany jako część aparatu państwowego, a nie, jako instrument, który ma służyć zaspokajaniu indywidualnych czy zbiorowych potrzeb obywateli. Socjalne procesy są kontrolowane przez państwo a przecież prawdziwy samorząd nie może istnieć bez uczestnictwa społeczności lokalnej⁴. Pasywny udział obywateli w życiu publicznym na Ukrainie w zasadzie sprowadza do minimum jakąkolwiek możliwość realizacji ich potrzeb. Aktywna polemika jest prowadzona tylko w czasie wyborów, chociaż wybory - jako jedno zdarzenie a nie ciągle prowadzona polityka - tak naprawdę nie dają obywatelom możliwości wpływu na socjalno-ekonomiczny rozwój ich społeczności lokalnej⁵. Obywatele faktycznie wypadają z całego schematu sprawowania władzy w kraju – stają się oni tylko beneficjentami a nie aktywnymi uczestnikami polityk prowadzonych przez rząd.

¹ Качмарський Є.І., *Громадська ініціатива як фактор становлення місцевого самоврядування в Україні*, Политические реалии и перспективы Украины, УДК 323.2, <http://sevntu.com.ua/jspui/bitstream/123456789/401/1/vestnik91.2008.politolog.78-82.pdf> (18.05.2010), s. 1.

² Ibidem, s.2

³ Ibidem.

⁴ Ibidem.

⁵ Ibidem.

Mówiąc o demokracji nie powinniśmy się koncentrować tylko na demokracji bezpośredniej (wybieraniu przedstawicieli, którzy powinni reprezentować grupę ludzi). Stosowanie tylko tego podejścia skutkuje tym, że niema ciągłości w dialogu pomiędzy wyborcami a osobami, co mają reprezentować ich interesy. Brak zaufanie do władzy, instytucjonalny kryzys na Zachodzie – te zjawiska spowodowały, że zwiększył się interes naukowców do tzw. demokracji uczestniczącej⁶. Konsultacje społeczne stanowią właśnie jedną z podstaw do tworzenia demokracji uczestniczącej (participatory democracy), gdyż stanowią rozwiązanie problemu braku udziału obywateli w prowadzeniu polityk przez państwo na co dzień a w szczególności dają one możliwość obywatelom śledzić na bieżąco za polityką jednostek samorządu terytorialnego. B. Barber widzi właśnie w tym przyszłość silnej demokracji i dlatego można śmiało stwierdzić, że konsultacje społeczne mają do spełnienia bardzo ważną rolę na Ukrainie⁷.

Wprowadzenie demokratycznych norm, walka z korupcją i stosowanie najlepszych praktyk zachodnioeuropejskich to zadania, które stoją przed każdym następnym rządem na Ukrainie. Warto tu zaznaczyć, że efektywne zarządzanie i brak korupcji jako takiej na Zachodzie nie jest wyjątkową, nieodkrytą tajemnicą Zachodniej Europy, lecz jest wynikiem stosowania konkretnych mechanizmów zapewniających przejrzystość i efektywność władzy publicznej. Oczywistym jest to, że dla wzmocnienia demokratycznych przemian w państwie sama poprawa efektywności aparatu administracyjnego nie wystarczy. Aktywne uczestnictwo obywateli w sprawowaniu kontroli nad urzędnikami jest niezbędne żeby ukraińska demokracja mogła w pełni funkcjonować. Sprawowanie takiej kontroli szczególnie jest ważne na najniższych szczeblach samorządowych.

Konsultacje społeczne to jeden z bardziej efektywnych mechanizmów od dawna stosowanych w wielu państwach europejskich, służący do nawiązania dialogu pomiędzy władza a społecznością lokalną. Jednak ten przejaw tzw. participatory democracy jest tylko w skrajnych przypadkach wykorzystywany na Ukrainie. Spróbuje przeanalizować, dlaczego tak się dzieje.

Realia postkomunistyczne jak już wspominałem ciągle mają swój ogromny wpływ na kształtowanie społeczeństwa obywatelskiego na Ukrainie. Naród przez dekady był przyzwyczajony do wykonywania tego, co powie władza. Obywatel nie miał prawa głosu nawet w kwestiach, które jego bezpośrednio dotyczyły. W 1991 Ukraina wybrała zupełnie nowy, tym razem demokratyczny kierunek rozwoju. Niestety Ukraińcy nie mieli konkretnego doświadczenia w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego. Dlatego bardzo wiele decyzji z zakresu demokratycznych przemian było podjętych pochopnie, a większość ustaw gwarantujących uczestnictwo obywateli w sprawowaniu władzy jest niedoskonała a na dzień dzisiejszy już dawno przestarzała i potrzebująca odpowiednich zmian. Chociaż widzimy pewne pozytywne zmiany w ostatnich latach w wielu

⁶ Манжоло П.Г., *Форми участі громадськості у діяльності органів влади та прийнятті політичних рішень*, УДК 321.7 + 316.77, http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/sp/2007_4/02-Manzhola.pdf (18.05.2010), s.14.

⁷ Ibidem.

społecznościach lokalnych w stosunku do kwestii rozwijania samorządu, to jednak z powodu niedoskonałości ukraińskiego ustawodawstwa te zmiany są przeprowadzone bardzo powoli.

II. Konsultacje społeczne na Ukrainie – mit a rzeczywistość.

Podstawowe prawa i swobody obywateli są zagwarantowane przez Konstytucję Ukrainy. W art. 2 znajdziemy, że „Prawa i wolności człowieka i ich gwarancja określają główny cel funkcjonowania państwa. Państwo jest odpowiedzialne przed obywatelami za swoją działalność. Utwierdzenie i gwarancja praw i wolności jest głównym obowiązkiem państwa”⁸. W podobnym kontekście była uchwalona ustawa „O samorządzie terytorialnym w Ukrainie”. Ustawa stanowi podstawę dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na Ukrainie i ma służyć angażowaniu obywateli w rozwiązywanie lokalnych problemów. Ogólnie można zaznaczyć, że idee, które zostały zawarte w danej ustawie są słuszne, jednak sam akt prawny powinien być dopracowany i udoskonalony na miarę standardów Europejskich. Już nie jeden rok są prowadzone rozmowy na temat reform terytorialnych na Ukrainie. Dopóki nie zajdą odpowiednie zmiany w podziale terytorialnym państwa, lecz także dopóki nie zostaną zmienione (ewentualnie przyjęte nowe) akty prawne będące podstawą funkcjonowania samorządu na Ukrainie – nie będziemy w stanie powiedzieć, że społeczeństwo obywatelskie ma odpowiedni aparat do sprawowania kontroli nad tym jak państwo wykonuje swoje funkcje (szczególnie na szczeblu lokalnym).

Jeżeli jednak skoncentrujemy się na konsultacjach społecznych to w art. 13 ustawy samorządowej przeczytamy, że⁹:

- ✓ Społeczność lokalna ma prawo do przeprowadzenia konsultacji społecznych – spotykać się z deputowanymi (posłami) odpowiedniej rady, urzędnikami pracującymi w organach samorządowych. Podczas konsultacji społeczność lokalna może wysłuchać ich, poruszać ciekawiające ją kwestie i wносить propozycje co do rozwiązywania problemów o znaczeniu lokalnym i należących do kompetencji danej jednostki samorządu terytorialnego.
- ✓ Konsultacje społeczne są przeprowadzane nie rzadziej niż 1 raz do roku.
- ✓ Propozycje, które są wnoszone pod czas konsultacji mają być następnie w trybie obowiązkowym rozpatrywane przez odpowiednie organy samorządu lokalnego.
- ✓ Statut społeczności lokalnej (jednostki samorządu) wyznacza tryb przeprowadzenia konsultacji społecznych.

Zaznaczę, że chociaż propozycję wnoszone przez obywateli pod czas konsultacji mają być rozpatrywane potem w trybie obowiązkowym przez władze samorządowe – to nie oznacza to,

⁸ *Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р.*

⁹ *Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р.*

że głos obywateli potem zostanie wzięty pod uwagę – niestety nie jest to zagwarantowane ani ustawą, ani statutami społeczności lokalnych. Tak naprawdę dla władzy może nie mieć różnicy czy ludzie powiedzą tak lub nie pewnej polityce. Skoro urzędnicy postawią sobie za cel uchwalenie konkretnego aktu prawnego – zrobią to¹⁰.

Dodam też, że społeczeństwo powinno być poinformowane o tym, że konsultacje społeczne powinny się odbyć – niestety władza lub zapomina o tym, lub po prostu wykorzystuje takie media (często umyślnie) które napewno nie dotrą do szerszego koła obywateli¹¹.

Jednak główny problem polega na tym, że ustawa samorządowa nie określa trybu przeprowadzania konsultacji, w zasadzie przenosząc obowiązek jego ustalenia na samorząd (konkretnie na społeczność lokalną). Już w tym momencie ustawa ogranicza prawa zrzeszeń obywateli, partii politycznych, poszczególnych obywateli - zwłaszcza, jeżeli mamy do czynienia z systemem proporcjonalnym z dominującą rolą jednej lub dwóch partii politycznych na danym obszarze, gdyż statut jest uchwalany na zebraniu miejskiej (gminnej) lub obwodowej (wojewódzkiej) rady. Od strony praktycznej sytuacja wygląda tak, że większość statutów zastrzega prawo zwoływania konsultacji wyłącznie dla prezydentów miast (miskyj golowa) lub przewodniczących rady dzielnicy (rejonu). To stanowi oczywiście naruszenie ustawy o samorządzie, gdyż przewiduje ona możliwość zwoływania konsultacji społecznych też przez społeczność lokalną, – czyli w pierwszej kolejności przez obywateli lub związki (zrzeszenia) obywateli¹².

Jednak warto zaznaczyć, że organy samorządu po prostu najzwyczajniej nie są przyzwyczajone do kontroli ze strony społeczeństwa. Tego typu stan rzeczy jest wynikiem przebywania kraju przez długie lata pod kontrolą totalitarnego reżimu. Wiele ukraińskich urzędników ciągle tworzy tzw. stary aparat komunistyczny i często się zdarza, że nadal pracują według dawno przestarzałych norm, narzucanych im jeszcze za czasów komunizmu. Dlatego też władze lokalne często odbierają konsultacje społeczne jak przesłankę do wytykania błędów i ogólnie do wzmocnienia niezadowolenia społeczności lokalnej sprawowaniem władzy na danym obszarze. Jednostki samorządowe boją się rozpocząć konstruktywny dialog ze społecznością. Społeczność lokalna zaś najzwyczajniej nie jest przyzwyczajona do egzekwowania swoich praw.

Dodam, że ogólnie w społeczeństwie ukraińskim występuje brak wiedzy na temat praw i obowiązków obywateli, a wiele ludzi ciągle traktuje władzę, jako wrogi obóz, z którym rozmawiać nie da się, bo przecież oni (urzędnicy) i tak zrobią swoje. Tego typu przemyślenia są dosyć mocno zakorzenione w świadomości jeszcze wielu Ukraińców. Korupcja i brak

¹⁰ Владіна В. для «Цензор.НЕТ», *Громадські слухання: Законодавчі ітарини для фальсифікації думки народу*, <http://censor.net.ua/go/offer/ResourceID/73575.html> (18.05.2010).

¹¹ Ibidem.

¹² Латишева В.В., *Громадські слухання як механізм громадського контролю за якістю управлінських послуг*, <http://www.nbu.gov.ua/E-Journals/DeBu/2007-2/doc/3/08.pdf> (18.05.2010),

efektywności w sprawowaniu władzy na terenie całego kraju przez urzędników nie przekonują obywateli do tego, że konstruktywny dialog może jednak powstać.

Urzędnikom brakuje wiedzy i doświadczenia żeby przekształcić konsultacje społeczne w efektywny instrument tworzenia polityki dla danej społeczności lokalnej. Oni po prostu nie widzą nadarzającej się szansy na uzyskanie dodatkowych informacji od społeczności lokalnej, gdyż i tak często już przedstawiają gotowy projekt uchwały na konsultacjach społecznych, a jeżeli widzą niezadowolenie ze strony ludzi, to i tak spróbują uchwalić swoją pierwotną propozycję (często im się to udaje, biorąc pod uwagę niski poziom wiedzy obywateli o ich prawach). Cały proces jest błędny od samego początku, gdyż jednostkom samorządu terytorialnego powinno zależeć na tym żeby jeszcze na etapie „przed uchwaleniem” wziąć pod uwagę całe spektrum opinii na temat problemu, który próbuje się rozwiązać¹³.

Niestety dosyć często widzimy, że konsultacje społeczne przybierają formę niekończących się debat i sprzeczek a nawet gorzej – forum, na którym to władze raportują z wykonanej pracy, (czyli znowu mamy do czynienia z modelem stosowanym za komunizmu)¹⁴. Obywatele to źródło informacji i propozycji co do alternatywnych rozwiązań – takie podejście ma upewnić prawodawcę, że uchwalony akt prawny będzie naprawdę efektywny, gdyż będzie nie tylko na arkuszu papieru czy w umysłach urzędników reprezentował opinie społeczności lokalnej. Doświadczenie rozwiniętych demokratycznych państw pokazuje, że wzmocnienie roli obywateli w zadowalaniu potrzeb społeczności lokalnej jest kluczowym elementem rozwoju samorządu.

Na daną chwilę jednym z poważniejszych problemów, z którym mamy do czynienia, kiedy poruszamy temat konsultacji społecznych jest brak podstawy prawnej do przeprowadzania konsultacji społecznych, gdyż często społeczności lokalne w ogóle nie mają uchwalonego statutu, a jeżeli już jest – to konsultacje społeczne są uregulowane w nieprzejrzysty i nie zgodny z prawem sposób. Często też widzimy, że konsultacje społeczne są uregulowane z korzyścią nie dla społeczności lokalnej czy obywatela, lecz raczej tylko i wyłącznie z korzyścią dla jednostek samorządu terytorialnego. Jediną pozytywną rzeczą może być to że jednak większość statutów przewidują obowiązkowe ogłoszenie rezultatów konsultacji społecznych, jeżeli już się odbędą¹⁵. Ogólnie zaś sytuacja ze statutami uniemożliwia obywatelom branie aktywnego udziału w rozwiązywaniu lokalnych problemów. W rezultacie otrzymujemy nieefektywne zarządzanie,

¹³ Więcej w Прошко В., *Чути громаду: Посібник із залучення громадян до місцевого самоврядування* http://prozora.frdl.szczecin.pl/file.php/1/Proszko_Czuty_hromadu.pdf (18.05.2010).

¹⁴ Качмарський Є.І., *Громадська ініціатива як фактор становлення місцевого самоврядування в Україні*, Политические реалии и перспективы Украины, УДК 323.2, <http://sevntu.com.ua/jspui/bitstream/123456789/401/1/vestnik91.2008.politolog.78-82.pdf> (18.05.2010), s. 4.

¹⁵ Латишева В.В., *Громадські слухання як механізм громадського контролю за якістю управлінських послуг*, <http://www.nbu.gov.ua/E-Journals/DeBu/2007-2/doc/3/08.pdf> (18.05.2010), s. 7.

zaostrzenie się konfliktów i powstawanie radykalnych form uczestnictwa obywateli w życiu społeczności lokalnej takich jak strajki czy mitingi¹⁶.

Według danych Ministerstwa Sprawiedliwości na 19.10.2006 Tylko 1341 społeczności lokalnych miały zarejestrowany swój statut (patrz tab.1), co tworzy zaledwie 11,7% wszystkich społeczności (ogólnie na Ukrainie jest 11521 społeczności lokalnych). 13 społecznościom odmówiono w rejestracji statutu¹⁷.

Dzięki badaniom przeprowadzonym przez Ukraińskie Niezależne Centrum Badań Politycznych udało się ustalić, że np. tylko w 15 z 25 wojewódzkich (obwodowych) centrach (głównych miastach obwodu) istnieje statut (patrz tab. 2). Niektóre ze statutów są w trakcie rejestracji, inne są powoli przygotowywane. Są też miasta takie jak Ternopil czy Odessa gdzie w ogóle nieprowadzone są prace zmierzające do uchwalenia statutu. Lwów musi dopracować statut ponownie, ale nie stworzono należytej grupy w tym celu¹⁸.

Co do konsultacji społecznych to są one uregulowane w 17 z 25 obwodowych centrum – w 12 w statutach i w 5 w odrębnych rozporządzeniach lub regulacjach (Winnica, Sumy, Donieck, Charków, Czerniwci). W tej kwestii warto zaznaczyć, że przyjęcie odrębnych przepisów, co do konsultacji stanowi naruszenie ustawy, gdyż ona w sposób szczegółowy wymienia statut, jako jedyny akt prawny regulujący przeprowadzenie konsultacji społecznych¹⁹.

W podsumowaniu, większość obywateli po prostu jest pozbawiona możliwości wpływu na decyzje organów samorządu za pomocą ścieżki prawnej. Dlatego warto zaznaczyć, że efektywny udział obywateli w sprawowaniu władzy będzie po prostu niemożliwy bez odpowiednich zmian w ustawodawczym mechanizmie kraju. Jednostki samorządu terytorialnego systematycznie ignorują prawo i nie zatwierdzają statutów lub przyjmują odrębne regulację sprzeczne z ustawą o samorządzie terytorialnym. Istniejące już statuty często noszą dyskryminacyjny charakter i bardzo utrudniają lub nawet uniemożliwiają egzekwowanie prawa społeczności lokalnej do konsultacji społecznych.

Ogólnie mamy do czynienia z następującymi niekorzystnymi tendencjami utrudniającymi przeprowadzanie konsultacji społecznych na Ukrainie²⁰:

¹⁶ Іванченко О., *Напрями вдосконалення механізмів участі населення у здійсненні місцевого самоврядування (на прикладі м. Києва)*, Управління сучасним містом, № 1/12 (25/28), 2007, http://www.nbu.gov.ua/Portal/soc_gum/Usm/2007_1_12.pdf#page=125 (18.05.2010), s. 127.

¹⁷ Лациба М., Бондаренко В., *Правове регулювання механізмів прямої демократії та практика їх застосування в Україні*, УНЦПД і Голос громади Києва <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=5992> (18.05.2010).

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Доля І.М., *Механізми участі громади в політичному управлінні на місцевому рівні*, Вісник Донецького університету, Сер. В Економіка і Право, Вип.2, 2007, http://www.nbu.gov.ua/Portal/Natural/VDU/Ekon/2007_2/VDU2-2007/380.pdf (18.05.2010), s. 384.

- ✓ Brak konkretnej i przejrzystej procedury prowadzenia konsultacji.
- ✓ Brak konkretnej listy kwestii, co miały by być poruszane w trakcie takich konsultacji.
- ✓ Brak mechanizmu, który by wprowadzał decyzję podjęte podczas konsultacji społecznych do programów państwowych.

Następujące czynniki ograniczają wpływ społeczności lokalnej na politykę prowadzoną przez jednostki samorządu terytorialnego²¹:

- ✓ Brak informacji na temat możliwości wpływu obywateli na politykę lokalną.
- ✓ Niski poziom profesjonalizmu pracowników samorządowych.
- ✓ Brak pozytywnych doświadczeń z wpływu społeczności lokalnych na politykę prowadzoną przez jednostki samorządu terytorialnego.
- ✓ Niepewność i nieprzejrzystość mechanizmów prawnych i materialno-technicznych służących realizowaniu praw obywateli do uczestnictwa w sprawowaniu władzy na poziomie lokalnym.

To wszystko bardzo zniechęca obywateli w stosunku do władzy – ogólny brak zaufania do urzędników czy brak przekonania o możliwości wpływu na politykę państwa to są częste zjawiska w społeczeństwie ukraińskim na dzień dzisiejszy. Przykładowo w 2007, 30% obywateli wyraziło brak zaufania do organów samorządowych. Dodam, że 53% obywateli stwierdziło, że nie może mieć żadnego wpływu na sytuację w kraju²².

Teraz warto przeanalizować przykłady konsultacji społecznych, pokazując, że mogą one mieć pozytywny wpływ na rozwój samorządu na Ukrainie. Ciekawym przykładem może być Kijów, gdyż właśnie ta forma dialogu pomiędzy władzą a obywatelami jest najczęściej stosowana w stolicy. Według badań „Opinii Społeczności” 7% mieszkańców ostatnimi czasy wzięło udział w konsultacjach społecznych. Ale cały schemat przeprowadzania konsultacji jest określony bardzo nieprzejrzysto w statucie miasta. Co prawda, kwestia budownictwa (bardzo ważna dla Kijowa) jest opracowana nieco lepiej. Główny problem miasta polega na tym, że mieszkańcy stolicy nie otrzymują wystarczającej informacji na temat konsultacji – od 45% do 65% ludzi w zależności od rejonu wyraziło właśnie chęć uzyskanie dodatkowych materiałów i informacji od władzy²³.

²¹ Ibidem.

²² Ibidem.

²³ Іванченко О., *Напрями вдосконалення механізмів участі населення у здійсненні місцевого самоврядування (на прикладі м. Києва)*, Управління сучасним містом, № 1/12 (25/28), 2007, http://www.nbu.gov.ua/Portal/soc_gum/Usm/2007_1_12.pdf#page=125 (18.05.2010), s. 128.

Zamkniętość władzy ma swój wpływ na społeczeństwo, dlatego też większość ludzi na pytanie na ile jest dostępna informacja w samorządzie odpowiedziała, że informacja „jest raczej niedostępna”.

Niestety są też przykłady fałszerstwa opinii publicznej. Przykładowo jedna z firm budowlanych próbowała sfalszować konsultacje społeczne na Rusaniwci (rejon Kijowa) - często zmieniano termin przeprowadzania konsultacji, o czym wiedziała oczywiście tylko firma. Potem ludziom proponowane kwotę w wysokości 50 hrywien żeby pozytywnie się odezwali na temat planu budowy. Czy np. władza nie przygotowała listy uczestników, co już stwarzało możliwość do zaproszenia ludzi nawet niemieszkających w danym rejonie, tylko po to żeby mogli się opowiedzieć się za „Tak” w kwestii budownictwa²⁴. Istnieją nawet firmy oferujące usługi w organizowaniu, tzw. konsultacji społecznych – chociaż w rzeczywistości zapraszani są ludzie z ulicy, nieprowadzone są listy uczestników, społeczność nie jest w ogóle informowana (lub informuje się społeczność poprzez lokalne gazety, które oczywiście nikt nie czyta).

Dosyć pozytywne doświadczenia z przeprowadzania konsultacji społecznych (czy przedsięwzięć, co noszą podobny charakter) można zauważyć na przykładzie takich miast jak Ternopil czy Iwano-Frankiwnsk. Młodzieżowe Centrum Badań Politycznych za pomocą programu „Głos Społeczności” zbadało wpływ aktywnego uczestnictwa społeczności lokalnej na sprawowanie władzy w tych miastach. Osiągnięte zostały następujące rezultaty²⁵:

- ✓ Społeczeństwo otrzymało szansę wpływać na kształtowanie polityki samorządowej.
- ✓ Publikacja wyników konsultacji znacznie aktywizowała życie społeczności lokalnej w miastach, ożywiło debatę pomiędzy obywatelami a władzą, zwiększyło szansę NGO na uczestnictwo w politykach prowadzonych przez samorząd terytorialny.
- ✓ Cały projekt aktywnego udziału obywateli w sprawowaniu władzy ulepszył jakość usług publicznych i mieszkańcy miast nie musieli już płacić z własnej kieszeni za jakość tych usług a oznacza to, że poziom korupcji spadł.

W mieście Kamianiec-Podilski istnieje praktyka z przeprowadzenia spotkań (przypominających konsultacje społeczne) z policją (konkretnie z dzielnicowymi) – i na podstawie tych konsultacji decydować czy dzielnicowy pozostanie na swoim stanowisku. Dana praktyka może być wykorzystywana też w innych miejscowościach, jeżeli policja w mieście jest municypalna²⁶.

W mieście Sumy władze konkretnie wymieniły kwestie, które powinny być obowiązkowo poruszane w trakcie konsultacji społecznych – np. chodzi o sprawy z zakresu budżety danej

²⁴ Лациба М., Бондаренко В., *Правове регулювання механізмів прямої демократії та практика їх застосування в Україні*, УНЦПД і Голос громади Києва

<http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=5992> (18.05.2010).

²⁵ Латишева В.В., *Громадські слухання як механізм громадського контролю за якістю управлінських послуг*, <http://www.nbu.gov.ua/E-Journals/DeBu/2007-2/doc/3/08.pdf> (18.05.2010), s. 4

²⁶ Ibidem, s.5.

jednostki samorządu terytorialnego lub też pytania dotycząca prowadzenia tzw. gospodarstwa komunalnego (spółdzielni mieszkaniowej) przez miasto²⁷.

Otóż jak widzimy w niektórych miejscowościach istnieją już pozytywne doświadczenia z przeprowadzania konsultacji społecznych, co oznacza że jest możliwość (przy odpowiednim nastawieniu władzy) przełożenia tych pozytywnych praktyk na cały kraj.

III. Konsultacje społeczne na Ukrainie – podsumowanie i zalecenia.

Formy uczestnictwa obywateli w działalności władzy na Ukrainie potrzebują udoskonalenia. Ogólnie obywatele pozytywnie się odzywiają na temat demokratycznego kierunku rozwoju kraju, lecz tak naprawdę na Ukrainie jest odczuwany wyraźny brak pozawyborczych mechanizmów wpływu na władze. Z tego wynika że wybory powszechne to ciągle jedyny sposób legitymizowania decyzji politycznych w kraju.

Instytucja konsultacji społecznych na Ukrainie istnieje i jest przewidziana ustawą samorządową, niestety jest bardzo niedoskonała i znacznie odbiega od najlepszych standardów europejskich. Następujące problemy zostały zidentyfikowane przy poruszaniu problematyki konsultacji społecznych na Ukrainie:

- ✓ Niedoskonałość ustawy samorządowej, która w sposób nieprzejrzysty opisuje tryb przeprowadzania konsultacji społecznych.
- ✓ Brak statutu jako podstawy prawnej do przeprowadzenia konsultacji społecznych w wielu społecznościach lokalnych.
- ✓ Konsultacje społeczne są regulowane wyłącznie z korzyścią dla władzy lokalnej.
- ✓ W większości przypadkach na Ukrainie społeczność lokalna nie ma prawnie zagwarantowanej możliwości zwoływania konsultacji społecznych.
- ✓ Brak zaangażowania obywateli w sprawowanie władzy na poziomie lokalnym co powoduje brak rozwoju samorządu na Ukrainie.
- ✓ Ze strony władzy - brak profesjonalizmu i wiedzy, ogólnie niski poziom kwalifikacji urzędników, przekładanie odpowiedzialności z jednego organu na drugi.
- ✓ Negatywny wpływ komunistycznej przeszłości na demokratyczny rozwój kraju, walkę z korupcją i tworzenie społeczeństwa obywatelskiego.

Oczywiście w takiej postaci konsultacje społeczne nie mogą funkcjonować, gdyż kompletnie nie spełniają swojej roli. Odpowiednie zmiany są niezbędne dla tego żeby obywatele mogli brać udział w sprawowaniu władzy. Najtrudniejszym wyzwaniem jest zmiana mentalności ludzi – Ukraińcy sami powinni wyrazić chęć rozwiązywania problemów za pomocą samorządu, angażować

²⁷ Ibidem, s. 6.

się do dialogu z władzą, powinni zacząć korzystać ze swoich praw. To będzie służyło podstawą do tworzenia społeczeństwa obywatelskiego. Jednak nie ukrywam że jest potrzebny czas – ideologia komunistyczna, narzucana przez lata, nie zniknie natychmiast. Nowe pokolenie młodych Ukraińców, urodzonych w niepodległym państwie, powinno już aktywniej uczestniczyć w demokratycznym przekształcaniu kraju.

Co do konsultacji społecznych to władzą powinna przeprowadzić pewne normatywno-techniczne zmiany, żeby umożliwić aktywne uczestnictwo obywateli w sprawowaniu władzy. Pracę nad odpowiednią ustawą samorządową powinny się rozpocząć natychmiast. Prawodawca powinien się upewnić że każda społeczność lokalna ma swój statut i że konsultacje społeczne będą w nim przewidziane. Najlepszym jednak wyjściem jest określenie trybu przeprowadzania konsultacji społecznych już w ustawie samorządowej – stworzenie uniwersalnej formuły dla całego kraju, gdyż jak widzimy przenoszenie odpowiedzialności określenia konsultacji na samorząd kompletnie się nie sprawdziło.

Inną ważną kwestią jest prawne zagwarantowanie możliwości zwoływania konsultacji społecznych przez obywateli, związki obywateli czy organizację pozarządowe reprezentujące mieszkańców. Nie warto tego zagadnienia powierzać urzędnikom na poziomie lokalnym, bo wtedy często kwestie konsultacji są uregulowane z korzyścią tylko dla władzy.

Brak informacji to jeden z poważniejszych problemów społeczeństwa na Ukrainie. Warto zatem regularnie informować społeczność o prawach obywateli – odpowiednie kampanie powinny być prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego. Urzędnicy zaś powinni podnosić swoje kwalifikacje odbywając szkolenia, na których mogliby się dowiedzieć jak można skorzystać z konsultacji społecznych i jak prawidłowo je przeprowadzać.

W razie przeciągania terminu lub nawet odmowy w przeprowadzeniu konsultacji społecznych, obywatele powinni mieć prawo zaskarżenia władzy przed sądem odpowiedniej instancji. Dobrym pomysłem będzie rozpracowanie koncepcji konsultacji społecznych, która by się składała z kilku etapów – od etapu przygotowawczego po ogłoszenia rezultatów w mediach. Listy uczestników powinny być regularnie prowadzone, a w trakcie samych konsultacji powinien być sporządzany protokół²⁸.

Ciekawym pomysłem mogłoby być dzielenie się doświadczeniem z zakresu konsultacji społecznych. Ukraińcy będą łatwiej się nauczać, jeżeli zobaczą realne przykłady czy będą prowadzili dyskusje. Zapoczątkowanie tzw. konsultacji prezydenckich na Ukrainie (pierwsze odbyły się 28 listopada 2005) było dobrym pomysłem na zaangażowanie społeczeństwa do dialogu z władzą ale niestety koncepcja się nie sprawdziła²⁹. Ale właśnie dlatego warto regularnie organizować szkolenia i konferencje, zapraszając mieszkańców innych obwodów, lub nawet ludzi (np. urzędników) z

²⁸ Латишева В.В., *Громадські слухання як механізм громадського контролю за якістю управлінських послуг*, <http://www.nbu.gov.ua/E-Journals/DeBu/2007-2/doc/3/08.pdf> (18.05.2010), s. 10.

²⁹ Манжол П.Г., *Форми участі громадськості у діяльності органів влади та прийнятті політичних рішень*, УДК 321.7 + 316.77, http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/sp/2007_4/02-Manzhola.pdf (18.05.2010), s.16.

innych krajów – najlepiej ze Wschodniej Europy, gdyż oni swojego czasu też przechodzili przez demokratyczne zmiany.

Odpowiednie nastawienie władzy samorządowej umożliwi utworzenie dobrze funkcjonujących konsultacji społecznych. W niektórych miejscowościach na Ukrainie podobne praktyki już istnieją a mieszkańcy i władza odczuwają realne korzyści z nawiązania konstruktywnego dialogu. Chcę się wierzyć że z czasem odpowiednie reformy instytucjonalne a także chęć ludzi do korzystania ze swoich praw przyczynią się do upowszechnienia konsultacji społecznych na terenie całego kraju, co będzie służyło umocnieniu społeczeństwa obywatelskiego na Ukrainie.

Konsultacje społeczne – niezbędne zmiany na Ukrainie:

- ✓ Zmiana ustawy samorządowej.
- ✓ Prawo społeczności lokalnej do zwoływania konsultacji zagwarantowane w ustawie czy statucie.
- ✓ Ustawa ma zawierać listę kwestii które mogą być poruszane pod czas konsultacji społecznych.
- ✓ Samorząd powinien informować społeczność o prawach obywateli i w szczególności o korzyściach wynikających z konsultacji społecznych.
- ✓ Podniesienie kwalifikacji urzędników pracujących w organach samorządowych.
- ✓ Precyzyjne określenie trybu przeprowadzania konsultacji społecznych.
- ✓ Prawo obywateli do zaskarżenia w sądzie jednostek samorządu terytorialnego w przypadku naruszenia trybu prowadzenia konsultacji społecznych.

Bibliografia

- Ваніна Я.А., *Активізація участі громадян у місцевому самоврядуванні*, <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2008-1/doc/2/15.pdf> (18.05.2010);
- Владіна В. для «Цензор.НЕТ», *Громадські слухання: Законодавчі шпарини для фальсифікації думки народу*, <http://censor.net.ua/go/offer/ResourceID/73575.html> (18.05.2010);
- Доля І.М., *Механізми участі громади в політичному управлінні на місцевому рівні*, Вісник Донецького університету, Сер. В Економіка і Право, Вип.2, 2007, http://www.nbu.gov.ua/Portal/Natural/VDU/Ekon/2007_2/VDU2-2007/380.pdf (18.05.2010);
- Іванченко О., *Напрями вдосконалення механізмів участі населення у здійсненні місцевого самоврядування (на прикладі м. Києва)*, Управління сучасним містом, № 1/12 (25/28), 2007, http://www.nbu.gov.ua/Portal/soc_gum/Usm/2007_1_12.pdf#page=125 (18.05.2010);
- Качмарський Є.І., *Громадська ініціатива як фактор становлення місцевого самоврядування в Україні*, Политические реалии и перспективы Украины, УДК 323.2, <http://sevntu.com.ua/jspui/bitstream/123456789/401/1/vestnik91.2008.politolog.78-82.pdf> (18.05.2010);
- Лациба М., Бондаренко В., *Правове регулювання механізмів прямої демократії та практика їх застосування в Україні*, УНЦПД і Голос громади Києва <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=5992> (18.05.2010);
- Лациба М., *Як провести громадські слухання?* УНЦПД <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=5995&mode=thread&order=0&thold> (18.05.2010);
- Латишева В.В., *Громадські слухання як механізм громадського контролю за якістю управлінських послуг*, <http://www.nbu.gov.ua/E-Journals/DeBu/2007-2/doc/3/08.pdf> (18.05.2010);
- Манжола П.Г., *Форми участі громадськості у діяльності органів влади та прийнятті політичних рішень*, УДК 321.7 + 316.77, http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/sp/2007_4/02-Manzhola.pdf (18.05.2010);
- Прошко В., *Чути громаду: Посібник із залучення громадян до місцевого самоврядування* http://prozora.frdl.szczecin.pl/file.php/1/Proszko_Czuty_hromadu.pdf (18.05.2010);
- Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р.;*
- Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р.*

Aneks

Obwód	Ilość zarejestrowanych statutów		
	Wieś	Miasteczko	Miasto
AR Krym	27	7	2
Winnycki	649	26	13
Wołyński	-	-	1
Dnipropetrowski	19	4	7
Donecki	6	5	14
Żytomyrski	-	-	2
Zakarpatski	30	6	5
Zaporiski	9	2	8
Iwano - Frankiowski	10	4	7
Kijowski	50	7	4
Kirowogradski	21	2	3
Luganski	33	25	21
Lwowski	1	-	5
Mykolaiwski	10	3	5
Odeski	34	4	1
Poltawski	-	1	4
Riwneński	4	-	5
Sumski	23	-	4
Ternopilski	-	-	1
Charkiwski	6	4	9
Chersonski	57	10	6
Chmelnycki	62	2	5
Czerkaski	16	2	9
Czerniwecki	10	2	2
Czernigowski	3	-	2
Kijów	-	-	-
Sewastopol	-	-	-
Ogółem	1080	116	145

Tab. 1. Statuty społeczności lokalnych na Ukrainie³⁰.

³⁰ Лациба М., Бондаренко В., *Правове регулювання механізмів прямої демократії та практика їх застосування в Україні*, УНЦПД і Голос громади Києва
<http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=5992> (18.05.2010).

Miasto	Statut społeczności lokalnej	Konsultacje społeczne
Winnycja	- (na etapie przygotowawczym)	+ (odrębna regulacja)
Dnipropetrowsk	+	+ (w statucie)
Donieck	- (na etapie przygotowawczym)	+ (odrębna decyzja)
Żytomir	-	-
Użgorod	+	+ (w statucie)
Zaporizja	+	+ (w statucie)
Iwano - Frankiwnsk	+	+ (w statucie)
Kijów	+	+ (w statucie)
Kirowograd	+	+ (w statucie)
Lugansk	- (na etapie rejestracji w Ministerstwie Sprawiedliwosci)	+ (w statucie, co nie wszedł w życie)
Łuck	+	+ (w statucie)
Lwów	- (Ministerstwo Sprawiedliwosci odmówilo w rejestracji)	+ (w statucie, co nie wszedł w życie)
Odessa	-	-
Połtawa	+ (na etapie wprowadzenia zmian)	+ (w statucie)
Równe	+	+ (w statucie)
Sumy	+	+ (odrębna regulacja)
Ternopil	-	-
Charków	+	+ (w statucie)
Cherson	+	+ (w statucie)
Chmelnyckyj	+	+ (w statucie)
Czerkasy	- (na etapie przygotowawczym)	-
Czernigiv	-	-
Czerniwci	+	+ (odrębna regulacja)
Symferopol	- (na etapie przygotowawczym)	-

Tab. 2. Akty prawne regulujące konsultacje społeczne³¹.

³¹ Лаціба М., Бондаренко В., *Правове регулювання механізмів прямої демократії та практика їх застосування в Україні*, УНЦПД і Голос громади Києва <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=5992> (18.05.2010).