

Książka powinna również stanowić dobrą lekturę dla reprezentantów innych dziedzin humanistyki. Omawia ona wszak problemy, które nie tylko są ważne poznawczo, są one również ważne społecznie.

Leszek Gajos
Zakład Nauk Humanistycznych PRz

Oleksandr B a t a n o w , *Terytorialna hromada – osnowa miejscowego samowriaduwannia w Ukraini*, Kijyw: Instytut derżawy i prawa im. W. M. Koreckiego 2002, ss. 260.

W dniu 24 VIII 1991 r. rząd Ukrainy oficjalnie ogłosił niezależność państwa ukraińskiego. Od tego czasu władze Ukrainy systematycznie starają się tworzyć warunki dla radykalnych przekształceń demokratycznych, w tym prowadzą reformę administracji zorientowaną w kierunku decentralizacji i samorządności. Na pełne wprowadzenie demokracji lokalnej na Ukrainie wpływa jednak wiele czynników utrudniających jej realizację. Przede wszystkim są to: dziedzictwo totalitarne, paternalizm i niewłaściwe rozumienie zasad demokracji lokalnej, m.in. błędne przekonanie, że wzmocnienie samorządu terytorialnego stanowi zagrożenie dla jedności państwowej.

Problematyka wprowadzania i rozwoju samorządu terytorialnego dopiero od niedawna jest przedmiotem opracowań przez ukraińskich naukowców. W okresie 1991-2004 powstało wiele monografii o problematyce samorządowej, spośród których chciałam omówić wydaną ostatnio książkę pt. *Terytorialna hromada – osnowa miejscowego samowriaduwannia w Ukraini (Wspólnota lokalna (gmina) podstawą samorządu lokalnego na Ukrainie)*.

Autor monografii jest doktorem prawa, konstytucjonalistą specjalizującym się w zakresie samorządu lokalnego. Pracuje w Instytucie Państwa i Prawa im. W. Koreckiego NAN (Narodowej Akademii Nauk) Ukrainy. Omawiana praca składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów i zakończenia. We wstępie swojej pracy autor stwierdza, że przyjęta 27 V 1997 r. ustawa o Samorządzie Lokalnym na Ukrainie ustanowiła silną pozycję ustrojową gminy, określając ją jako pierwotny podmiot samorządu lokalnego, a zarazem jedyny podmiot jego funkcji i kompetencji (s. 213).

Butenko, podobnie jak część autorów ukraińskich, m.in. W. Butko, W. Rudenko, podkreślając fakt, że ustawodawca ukraiński pojęcie *hromada terytorialna (wspólnota terytorialna)* odniósł jedynie do najniższego szczebla terytorialnej organizacji, a mianowicie wioski, osady i miasta, tłumaczy to „naturalnym” charakterem administracyjno-terytorialnych jednostek – miejscowości oraz grup zjednoczonych ze

względu na bliskość położenia małych miejscowości¹. Natomiast rejony i obwody, które są, według Batanowa, „sztucznymi” jednostkami, „pozaprawnymi kategoriami”, „niezdolnymi do życia elementami”, nie uznał za terytorialny związek samorządowy ludności, lecz tylko za jednostkę podziału terytorialnego i wyłączył z reformy. Jednakże trudno podzielić tak kategoryczne przekonanie ustawodawcy, jak i ukraińskiej nauki prawa. W Polsce, jak i w większości krajów Europy Zachodniej, powiaty (na Ukrainie rejony i obwody) tworzą z mocy prawa lokalną wspólnotę samorządową, o takim samym charakterze jak gmina, lecz o innych zadaniach. Powiat ma władze pochodzące z wyborów oraz własne osobowość prawną. Z moich obserwacji wynika, że powiat nie konkuruje z gminą, lecz razem z nią realizuje określone zadania. Część kompetencji przejął od administracji rządowej. To, co powiedziano o powiecie, można przez analogię odnieść na Ukrainie do regionu. Negatywne ustosunkowanie się ustawodawcy przyznania obwodom i rejonom uprawnień samorządowych², odmowa nadania im podmiotowości stawia pod znakiem zapytania pozycję ustrojową samorządu gminnego wobec wciąż rozbudowanej w terenie administracji rządowej i jej znaczenia. Na Ukrainie nie odrzucono monopolu władzy wykonawczej z czasów komunizmu, tak jak się to stało np. w Polsce. Wbrew twierdzeniu Autora należy się obawiać, że samorządowi gminnemu nie stworzono wystarczających warunków, by stał się wiarygodnym przedstawicielem społeczności lokalnej oraz rzeczywistym partnerem administracji rządowej. Sądzę, że utworzenie jednoszczeblowego samorządu powinno być traktowane przez naukę oraz władze polityczne jako początek decentralizacji struktur terytorialnych (obwód, rejon). W innym przypadku przyszłość samorządności na Ukrainie zostanie skazana na niepowodzenie.

Na ten błędny pogląd Batanowa odnośnie do zakresu działalności i władztwa samorządu terytorialnego wpłynęła, jak sądzę, dominująca we współczesnej ukraińskiej doktrynie samorządowej *hromadiwska (wspólnotowa, społeczna) teoria*, która wykazuje silne związki z dziewiętnastowieczną teorią praw naturalnych wolnej społeczności. Jej zwolennikami, jak się wydaje, są oprócz Autora m.in. W. Pogoriłko, O. Fryckyj, O. Bajmuratow, I. Butko, W. Rudenko. Teoria ta wychodzi z założenia, że prawo hromady (wspólnoty lokalnej) „naturalnej” administracyjno-terytor-

¹ Por. M. Szapował, *Zagalna sociologija*, Kijów 1996 s. 163-164, za: B a t a n o w, *Terytorialna hromada*, s. 79.

² Por. I. Butko, *Terytorialna organizacja derżawnoji wykonawczoji władzy i miscewego samowriaduwannia*. „Juridyczeskij westnik” 1996 nr 1 s. 93-94, za: B a t a n o w, *Terytorialna hromada*, s. 78-79; I. Butko, *Dejaki problemy stanowlenia i rozwytku terytorialnogo samowriaduwannia w Ukraini*, w: *Aktualni problemy uprawlinnia terytoriamy w Ukraini: tezy nauk.-prakt. Konf., m. Kyjiw 26-27 lystopada 1992 r.*, Kijów 1993 s. 24; za: B a t a n o w, *Terytorialna hromada*, s. 78-79; W. Rudenko, *Jakym maje buty majbutnie Rad? (Rozdumy szciodo prognozu rozwytku predstavnyckych organiw w Ukraini)*, w: *Miscewe samowriaduwannia w Ukraini: istorija, problemy, propozycji*, Kijów 1994, s. 42, za: B a t a n o w, *Terytorialna hromada*, s. 78-79.

ialnej jednostki do samodzielnego podejmowania decyzji co do własnych spraw ma taki sam naturalny i niezbywalny charakter, jak prawa i wolności człowieka. Również kładzie się nacisk na niepaństwową, przeważnie gospodarską naturę działalności organów samorządu lokalnego. Myślę, że na takie stanowisko doktrynalne ustawodawcy i nauki prawa oddziałął dodatkowo silny wpływ nurtu myśli państwowej, którego przedstawicielami są m.in. M. Kornijenko i O. Korpań oraz rzecznicy teorii municypalnego dualizmu, m.in. W. Krawczenko, M. Pitcyk, P. Biłenczuk, M. Pidmogylnyj, W. Kampo, W. Bordeniuk, T. Smyrnowa, M. Puchtynskij, pod wpływem których samorząd został częściowo wprowadzony na poziom regionalny w postaci rad, ale zarząd znalazł się w gestii administracji rządowej³.

Jednoznacznie negatywne stanowisko O. Batanowa i innych autorów, co do możliwości zaprowadzenia na Ukrainie samorządu terytorialnego na ponadgminnym poziomie jest wynikiem obaw przed wybuchem zjawiska „bałkanizacji”, tj. separatyzmu regionalnych społeczności nieukraińskich. Wyraża on przekonanie wielu polityków ukraińskich, że terytoria z pogranicza Ukrainy dążą do autonomii, do osiągnięcia państwowego statusu, np. Mołdawianie⁴. W ukraińskiej literaturze samorządowej na temat poszukiwań równowagi między unitarnością państwa a zasadami demokratycznego jego rozwoju można znaleźć inne nacjonalistyczne argumenty. Politolog B. Andresiuk stwierdza, że w okresie stanowienia suwerenności i jej wzmocnienia nadmierne uprawnienia decentralizacyjne samorządu mogą być odbierane przez Ukraińców jako te, które niosą zagrożenia dla interesów bezpieczeństwa narodowego Ukrainy. Uważa on, że decentralizacja administracji może naruszać tradycyjne wyobrażenia o sile i jedności państwa.

Obecną sytuację samorządu na Ukrainie (2004 r.) *de iure* można porównać z pierwszym okresem (1990-1998) w historii polskiego samorządu, kiedy był przyjęty tylko jednoszczeblowy model samorządu terytorialnego⁵. Obawy przed „landyzacją” w Polsce zostały jednak rozproszone przez zawężenie prawne decentralizacji do administracji. Województwa polskie nie uzyskały autonomii, tzn. stanowienia odrębnych, własnych praw⁶.

Jak wynika ze wstępu, O. Batanow jest administratywistą, który w charakterystyczny sposób, typowy dla większości prawników ukraińskich, reprezentuje narodo-wo-państwowe stanowisko doktrynalne wobec miejsca samorządu terytorialnego

³ Por. *Osnovy municypalnogo prawa Ukrainy: Nawczalnyj posibnyk*, red. M. Kornijenko, Kijów 2000 s. 28 za: *Municypalne prawo Ukrainy*, red. W. Pogoriłko, O. Fryckij, Kijów 2001, s. 69.

⁴ Por. M. O r z y c h, *Nie dopustit' effiekta „bałkanizacyji”*, „Hołos Ukrainy” z 6 lipca 1993, za: B a t a n o w, *Terytorialna hromada*, s. 78.

⁵ Por. S. W ó j c i k, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku*, Lublin 1999, s. 303.

⁶ Por. M. J a n o w s k i, *Podstawowe założenia reformy w Polsce*, Warszawa 1 X 2001, http://www.kprm.gov.pl/reformy/NOWE_PRAWO_SAM/komentarz/a-1c.html, s. 2, za: S. W ó j c i k, *Dynamika i bariery w rozwoju społeczności lokalnych i samorządu terytorialnego w Polsce*, „Przegląd Polityczny” 2001, nr 1, s. 118.

w systemie administracyjnym Ukrainy. Łączy on eklektyczne podejście społeczno-narodowe z etatystycznym, tj. pozornie silna gmina z utrzymaniem silnej administracji centralno-terenowej.

Stanowisko doktrynalne rozwinął Batanow w rozdz. I, zatytułowanym *Polityczno-prawne podstawy gminy jako podmiotu samorządu lokalnego: historia i współczesność*. Autor podkreśla, że w pracach naukowych zwraca się uwagę na kształtowanie się modelu demokracji lokalnej, na określenie statusu prawno-politycznego gminy jako pierwotnego podmiotu samorządu lokalnego⁷. Autor, analizując teoretyczne podstawy samorządu lokalnego, omawia dorobek zarówno ukraińskiej, jak i europejskiej myśli samorządowej. Stwierdza, że podejście teoretyczne każdorazowo miało podstawy doktrynalne i praktyczne. Autor przypomina stanowiska rosyjskich anarcho-syndykalistów, przedstawicieli teorii państwowej i naturalistycznej: M. Bakunina, P. Kropotkina, ideologów socjalizmu municypalnego: M. Zagrackowa, M. Kurczyńskiego, narodowych demokratów: W. Celewicza, M. Stachiwa, którzy w różny sposób wykazywali, że u podstaw ustroju konstytucyjnego państwa demokratycznego winien być szeroki samorząd lokalny, a wzajemne stosunki pomiędzy centralnymi i lokalnymi organami mają się opierać na równoprawnych zasadach⁸.

Uwagę Batanowa zwrócił także klasyk samorządności i demokracji Alexis de Tocqueville, którego często cytuje. Za cenną jego wypowiedź uznaje, że gmina jest takim „związkiem, który najbardziej odpowiada samej naturze człowieka, ponieważ wszędzie, gdzie zbierali się ludzie, wspólnota stwarza się sama przez się. Są królestwa i republiki stworzone przez człowieka; gmina zdaje się wychodzić wprost z rąk Pańskich”⁹. W systemach zarządzania, które oparte są na zasadzie decentralizacji i samorządu, widział on realną alternatywę dla państwowej autokracji.

Omawiając źródła państwowej teorii samorządu, opiera się Batanow na opracowaniach reprezentantów prawniczej szkoły prawa konstytucyjnego, m.in. J. Panejki, O. Gradowskiego, G. Jellinka, H. Preussa, P. Labanda. Bardziej szczegółowo omawia poglądy G. Jellinka – przedstawiciela teorii osobowości prawnej jednostek samorządowych, która widzi w samorządzie terytorialnym nie samodzielny rodzaj działalności, lecz częściowe zastępowanie działalności państwowej (s. 23-25).

Batanow słusznie uważa, że pytanie o stosunek państwa do samorządu lokalnego nie utraciło nic ze swojej aktualności do dzisiaj, a wiedza o istocie i wzajemnym związku tych dwóch instytucji, powstała na przełomie XIX-XX w. w krajowej i europejskiej myśli naukowej, jest niezbędna dla skutecznego działania dzisiaj¹⁰.

⁷ Tamże s. 31-32.

⁸ Tamże s. 31.

⁹ A. Tocqueville, *Pro demokraciju w Ameryci*, Kijów 1999, s. 63-64, za: Batanow, *Terytorialna hromada*, s. 14.

¹⁰ Tamże s. 31.

Batanow odwołuje się do roli doktryn polityczno-prawnych z XIX i XX w. Jest to słuszne postępowanie, ale niewystarczające, aby przekonująco uzasadnić konieczność i zakres reformy administracji na Ukrainie. Dzisiaj trzeba jasno wyartykułować aktualne zadania i rolę państwa oraz dążenia społeczeństwa. Chodzi o to, jak naprawdę zamierza państwo wspierać rozwój społeczeństwa obywatelskiego: „jako machina ucisku”, „stróż nocny” czy może jako „instytucja pomocnicza” lub jeszcze inaczej. W rezultacie rozdz. I, mający być manifestem doktrynalno-politycznym Autora, wypadł blado, skupił się na historii, a nie uwzględnił aktualnych realiów politycznych (celów i roli państwa i społeczeństwa). Tymczasem na model ustrojowy i funkcjonalny administracji w państwie wpływa wiele czynników. Za najważniejsze, oprócz ustroju państwa, uważam zasady systemu prawnego (centralizacja, decentralizacja, autonomia), międzynarodowe zjawiska i procesy polityczne, stan społeczeństwa, jego kulturę, wartości i mobilność. Batanow podejmuje jedynie wybrane zagadnienia prawno-ustrojowe dotyczące organizacji samorządu terytorialnego i administracji rządowej oraz zajmuje się prognozą rozwoju reform.

W podrozdziale Batanow porusza kwestię racjonalności i celowości przyjęcia przez Ukrainę doświadczenia i modelu samorządu lokalnego innych państw, śledzi doświadczenia amerykańskie, ma wątpliwości, czy są to doświadczenia naturalne dla Ukrainy, czy odzwierciedlają one jedynie specyfikę amerykańskiego rozwoju epoki industrialnej i informacyjnej transformacji społeczeństwa¹¹.

Rozważając kwestię ewentualnego przyjęcia przez Ukrainę jakiegoś zagranicznego modelu samorządu terytorialnego, autorzy nie dają pierwszeństwa żadnemu z nich. Samorząd na Ukrainie nie nawiązuje więc do żadnego obcego modelu w sposób całościowy. Przyjmuje tylko pewne zasady ustroju i funkcjonowania samorządu terytorialnego różnych państw. W pojedynczych elementach tego systemu można odnaleźć pewne analogie z elementami innych państw zachodnich. Tak na przykład można dopatrywać się pewnego odniesienia do modelu francuskiego, we Francji bowiem występują także obawy przed separatyzmem.

Autorzy ukraińscy nie wypracowali jednolitego stanowiska w kwestii doktrynalnej. Odpowiada im ogólne stanowisko Tocqueville, ale gdy przychodzi do konkretnego, wahają się między budową samorządu według myśli amerykańskiej, francuskiej, niemieckiej, przywołują sytuację w Polsce, ale nie są zdecydowani, jaki system nadaje się u nich.

W rozdz. II (*Podstawy teorii statusu gminy jako podmiotu samorządu lokalnego*) Batanow zwraca uwagę, że Konstytucja uznała gminę za pierwotny podmiot samorządu miejscowego, określiła jej prawny status, tym samym państwo ukraińskie uznało wszystkich swoich obywateli za „nosicieli” interesów lokalnych¹².

¹¹ Tamże s. 46.

¹² B a t a n o w, *Terytorialna hromada*, s. 214.

Konstytucja Ukrainy i ustawa o samorządzie lokalnym 1997 r. posługują się kategorią „terytorialna hromada”, przez którą rozumieją ogół mieszkańców związanych stałym zamieszkaniem w granicach wsi, osady, miasta, które są samodzielnymi jednostkami administracyjno-terytorialnymi albo dobrowolnym zjednoczeniem mieszkańców kilku wsi, które mają wspólne centrum administracyjne. Zdaniem Batanowa pomimo postępowego charakteru konstytucyjnej reglamentacji terytorialnych hromad, taka interpretacja terminu *terytorialna hromada* ma jednostronny charakter i nie odzwierciedla wszystkich cech danego społecznego i prawnego zjawiska. Dla zbudowania całościowej konstrukcji naukowej terytorialnej hromady przeprowadza Autor charakterystykę społeczności lokalnej. Analizuje poglądy poszczególnych teoretyków-samorządowców europejskich i ukraińskich: R. Schoffera, F. Farringtona, I. Butko, W. Krawczenko, W. Medwedczuka, W. Baranczykowa, I. Wydrina, G. Iwancowa, J. Tychomirowa, E. Animica, A. Tertysznego, P. Głuszenko, W. Pylina, O. Woronina, O. Łapina, O. Szyrokowa, A. Burmistrowa, M. Puchtyńskiego, W. Grygoriewa, H. Rudoji, O. Mucznyka, J. Todyka, G. Klimenko i M. Orzich¹³.

Batanow solidaryzuje się ze zdaniem znanego ukraińskiego naukowca municypalisty M. Bajmuratowa, który uważa, że nie należy pomijać społeczno-prawnej istoty fenomenu społeczności samorządowej. Fenomen tej społeczności zawiera w sobie pojęcie ludności jako wspólnoty mieszkańców (wspólnoty lokalnej), których łączy wspólna działalność, zainteresowania i cele co do zaspokojenia potrzeb związanych z warunkami życia, środowiskiem, wypoczynkiem, nauką, komunikowaniem się. Innymi słowy – przewiduje się pewną „trwałość”, „jednolitość” wspólnoty lokalnej, która jest zintegrowana i cechuje się związkami o znaczeniu systemowym¹⁴. Bajmuratow proponuje rozpatrywać hromadę terytorialną (wspólnotę lokalną) jako „zespół osób fizycznych, które na stałe zamieszkują na odpowiednim terytorium oraz są związani między sobą osobowościowymi więziami o charakterze systemowym”¹⁵.

Autor ten uwzględnia wieloaspektowość zjawiska wspólnoty terytorialnej, ale nie w pełni. Mianowicie hromadę tworzą osoby fizyczne (mieszkańcy), którzy na stałe zamieszkują, pracują na terytorium wioski (lub gminy złożonej z kilku wiosek dobrowolnie zjednoczonych), osady lub miasta, bezpośrednio lub za pośrednictwem ukształtowanych przez nich struktur municypalnych rozstrzygają problemy o znaczeniu lokalnym, mają wspólną własność komunalną, posiadają na danym teryto-

¹³ B a t a n o w, *Terytorialna hromada*, s. 48-54.

¹⁴ M. B a j m u r a t o w, *Lokalna sistema zachystu praw ludyny w Ukraini: sutnist' ta stanowlennia*. W: *Jurydyczna oswita i prawowa derzawa: Zb. Nauk. Prac'*, Odesa 1997 s. 97, za: B a t a n o w, *Terytorialna hromada*, s. 51.

¹⁵ M. B a j m u r a t o w, *Jewropejskije standarty lokalnoj demokracji i miestnoje samouprawlenije w Ukrainie*. Charków 2000. s. 8, za: B a t a n o w, *Terytorialna hromada*, s. 55.

rium nieruchomości, płacą podatki oraz są związani ze sobą terytorialno-indywidualnymi więziami o charakterze społeczno-gospodarczym¹⁶. Brak jednak wyraźnego i koniecznego dopowiedzenia, że poprzez swoje organy samorządowe realizują administrację w sposób zdecentralizowany. Jest to kluczowy aspekt prawny.

Tak rozumiana wspólnota lokalna w rezultacie wzajemnych komunikacji o charakterze podmiotowym jest zdolna do tworzenia własnych interesów oraz realizowania ich na poziomie samorządu lokalnego, „wyznaczając społeczno-polityczną, ekonomiczną, demograficzną, kulturologiczną «fizjonomię» terytorium, jego potencjał w stosunkach międzyregionalnych”¹⁷. Właśnie taka społeczność samorządowa jest siłą zdolną do samorozwoju, samoorganizacji, a nadto jest powołana do urzeczywistnienia jakościowej transformacji samej siebie. Wieloaspektowość gminy to zróżnicowanie interesów, potrzeb, wartości duchowych każdego mieszkańca i grup społecznych¹⁸.

W ujęciu bardziej społecznym niż prawnym samorząd lokalny można przedstawić jako złożone społeczne i prawne zjawisko. Jego znaczenie w „mechanizmie” społecznym i konstytucyjnym jest zorientowane na zapewnienie ciągłego współdziałania administracyjnego oraz na regulowanie zewnętrznych stosunków lokalnej społeczności¹⁹.

Omawiając typowe cechy gmin, Batanow przeprowadza przegląd charakterystyk wspólnot terytorialnych podanych przez ukraińskich i zagranicznych autorów: P. Patna, D. Barnsa, S. Iwanowa, A. Jugowa, W. Bojcowa, O. Woronina, W. Łapińska, O. Szyrokowa, I. Wydrina, W. Parchomienko, W. Baranczuka, K. Matwijkenko, H. Rudej, J. Nawruzowa, W. Grygoriewa, M. Bajmuratowa, G. Jellinka, M. Orzicha, M. Szapowała²⁰ i konstatuje, że udział wspólnot terytorialnych w samorządzie lokalnym jest procesem niejednoznacznym. Udziału tego nie można forsować jedynie aktami polityczno-prawnymi. Tu konieczny jest wystarczająco wysoki poziom politycznej i municypalnej kultury, ciągłość tradycji, posiadanie środków materialnych. Najważniejszym czynnikiem rozwoju aktywności społeczności lokalnych, według Autora, jest dążenie państwa i społeczeństwa do przekształceń demokratycznych. Niewątpliwie dalszy rozwój procesów demokratycznych na Ukrainie przewiduje utrwalenie w ustawodawstwie konstytucyjnym statusu prawnego wspólnot lokalnych.

¹⁶ B a t a n o w, *Terytorialna hromada*, s. 56.

¹⁷ M. O r z y c h, *Regionalizm w Ukrainie: krytyczeskiej analiz sownemnej situacyji*, „Juridyczeskij westnik” 1996, nr 4, s.64, za: B a t a n o w, *Terytorialna hromada*, s. 56.

¹⁸ P o r. S. W o w k, *Miscewe samowriaduwannia: sens, tendencji, perspektywy*, w: *Samowriaduwannia ta samoorganizacja terytorialnych hromad: Materiaty nauk.-prakt. Konf. (Lwiv, 24-25 czerwnia 1999 r.)*, Lwów 1999, s. 127, za: B a t a n o w, *Terytorialna hromada*, s. 56.

¹⁹ P o r. B a t a n o w, *Terytorialna hromada*, s. 56.

²⁰ Tamże, s. 57-73.

W rozdz. III (*Prakseologiczne i funkcjonalne aspekty statusu gmin jako podmiotów samorządu lokalnego*) Autor omawia formy działalności i funkcje gmin (s. 19), ale utrzymuje swoje rozważania na poziomie ogólnoteoretycznym, na którym chyba czuje się najlepiej. Moim zdaniem rozdział ten winien być ujęty konkretnie, tj. ukazać, jak przeprowadzono decentralizację zadań i finansów. Było to jednak dla Autora niewykonalne, gdyż – jak sam pisze – w obowiązujących aktach normatywnych samorządu lokalnego porządek bezpośredniej realizacji praw mieszkańców do udziału w samorządzie lokalnym, z reguły, szczegółowo się nie reglamentuje (za wyjątkiem wyborów miejscowych). Taka sytuacja istotnie komplikuje wcielenie nowych form w praktykę gmin i nie sprzyja rozwojowi demokracji lokalnej i udziałowi obywateli w rozwiązywaniu zadań o znaczeniu lokalnym (s. 120).

W rozdz. IV (*Statut gmin – podstawowym aktem normatywnym samoregulacji lokalnej*) Batanow trafnie stwierdza, że statut jest swoistą konstytucją komunalną na terytorium funkcjonowania odpowiedniej wspólnoty. Ma wiele właściwości: występowanie szczególnego podmiotu, który ustala lub w imieniu, którego uchwała się statut gminy; podstawy dla dalszej normatywnej twórczości lokalnej. Jest on jednym ze środków prawnych, które zapewniają realizację samodzielności samorządu lokalnego.

Zatwierdzenie statutu gminy jest podstawą uznania *de iure* istnienia samej gminy. Statut jest swoistym prawnym symbolem samoorganizacji i samoregulacji, który wskazuje obywatelom na ich główną rolę w zarządzaniu na poziomie lokalnym. Statut gminy jest całościowym dokumentem, który (pod warunkiem jego uchwalenia) jest skutecznym narzędziem kontroli nad działalnością wszystkich struktur organizmu municypalnego, zabezpiecza mieszkańców przed samowolą władzy, informuje ludność o odpowiedzialności urzędników, tworzy legalne warunki dla kształtowania i wprowadzania dodatkowych praw i swobód członków gmin, wychodząc z założenia, że prawa konstytucyjne nie są wyczerpujące. Tylko takie podejście umożliwi skuteczny rozwój i funkcjonowanie systemu samorządu lokalnego na Ukrainie (s.194).

W rozdz. V (*Główne tendencje kształtowania się gmin oraz perspektywy rozwoju samorządu lokalnego na Ukrainie*) za najbardziej zasadniczą kwestię Batanow uważa problem psychicznego kształtowania się wspólnotowości oraz kwestię zdolności gmin do czynności prawnych. Dla rozwiązania pierwszego problemu konieczne jest odrodzenie „ducha obywatelskiego, który podtrzymuje gminę i dodaje jej życiodajną siłę”²¹. Bez tego samorząd lokalny pozostanie jedynie w formie atrakcyjnej deklaracji demokratycznej. Wspólnotowość ma istotny aspekt psychologiczny, związany z kształtowaniem w świadomości mieszkańców miejscowości uczucie przynależności do wspólnoty, którą stanowi hromada terytorialna (wychowanie swoistego

²¹ A. Tocqueille, *Pro demokraciju w Ameryci*, Kijów 1999, s. 68, za: B a t a n o w, *Terytorialna hromada*, s. 208.

patriotyzmu lokalnego). Hromada terytorialna powinna wywoływać „w sercach ludzi gorącą przychylność do siebie”, mieszkaniec ma być „przywiązany do swojej społeczności nie tylko dlatego, że urodził się tu, lecz również dlatego, że dostrzega w społeczności wolną i silną korporacyjną strukturę, częścią której jest i która zasługuje na to, żeby dołożyć wysiłków dla udziału w zarządzaniu nią”²².

Jedynie uświadomienie tego będzie sprzyjać aktywizacji udziału członków gminy w realizacji samorządu lokalnego, bezpośrednio rozwiązywaniu pytań o znaczeniu lokalnym, a tym samym – rozwojowi demokracji lokalnej (s. 209). Nie posiadając zaś zdolności do czynności prawnych, samorząd lokalny pozbawiony jest podmiotowości prawno-politycznej, bez której demokracja lokalna staje się frazesem.

Batanow stwierdza, że w życiu municypalnym dzisiejszej Ukrainy gminy istnieją tak naprawdę tylko formalnie w normach Konstytucji i ustawach. Mieszkańcy gmin nie są świadomi, że pierwotnym nosicielem praw i swobód lokalnych jest wspólnota, która samoczynnie nabywa i realizuje je w życiu realnym. Bez tej świadomości wspólnota lokalna jest niezdolna do czynności prawnych (s. 208-209).

Wśród badaczy ukraińskich często mówi się o potrzebie precyzyjnego rozgraniczenia kompetencji i uprawnień samorządu i administracji państwowej. Uważają to za podstawowy kierunek reformy administracyjnej²³. Wskazuje się również na do-

²² Tamże, s. 209.

²³ N. B o s a, *Micsewi derżawni administraciji ta organy miscewego samowriaduwannia: wzajemodija i protyryczczia*, w: *Zbirnyk naukowych prac' Ukrajinskoji Akademiji derżawnogo upravlinnia pry Prezydentowi Ukrainy*, cz. 2, wypusk 2, Kijów 2000, s. 31-33; O. G r a b o w s k a, *Ósnowni szlachy wprowadzenia pryncypu decentralizacji w Ukraini w umowach realizacji derżawnoji regionalnoji polityki*, tamże, s. 50; Ł. P e t k o w a, *Administratywno-terytorialna reforma upravlinnia*, tamże, s. 192; O. K o r p a ń, *Prawowi problemy organizacji miscewego samowriaduwannia w Ukraini*, Kijów 2001, s. 140; T. T e ń s z, *Miscewe samowriaduwannia w Ukraini: problemy ta perspektywy*, w: *Suspilni reformy ta stanowлення hromadianskogo suspilstwa w Ukraini. Materiały naukowo-praktycznoji konferencji za miżnarodnoju uczastiu (30 trawnia 2001 r., Kyjiw)*, red. W. Ł u g o w i i n., t. III, Kijów 2001, s. 233-235; A. M a n ż u ła, *Dejaki aspekty spiwwidnoszczennia organiw miscewego upravlinnia i organiw miscewego samowriaduwannia*, „Pidpryjemnyctwo, gospodarstwo i prawo” 2002, nr 12, s. 63-65; S. N e s z y k, *Ósnowni szlachy reformuwannia regionalnoji polityky ta systemy miscewego samowriaduwannia w konteksti jewropejskoji integracji Ukrainy*, w: *Derżawne upravlinnia w umowach inegracji Ukrainy w ES: Materiały naukowo-praktycznoji konferencji za miżnarodnoju uczastiu, 29 trawnia 2002 r. Kyjiw*, t. II, sekcja 8, Kijów 2000, s. 221. G. W a s i u k o w, *Analiz finansowoji samostijnosti miscewego samowriaduwannia*, w: *Zbirnyk naukowych prac' Ukrajinskoji Akademiji derżawnogo upravlinnia pry Prezydentowi Ukrainy*, wypusk 1, Kijów 2002, s. 217; O. G r a b o w s k a, *Do problemy wyznaczennia zasad derżawnoji regionalnoji polityky w Ukraini*, w: *Zbirnyk naukowych prac' Ukrajinskoji Akademiji derżawnogo upravlinnia pry Prezydentowi Ukrainy*, wypusk 2, cz. 2, s. 223; J. K o ń s n y k, *Problemy reformuwannia wykonawczych organiw miscewoji władzy*, w: *Zbirnyk naukowych prac' Ukrajinskoji Akademiji derżawnogo upravlinnia pry Prezydentowi Ukrainy*, wypusk 2, cz. 2, s. 229; M. P u c h t y n s k y j, *Problemy rozwytku miscewego samowriaduwannia w konteksti administratywnoji reformy ta zdzijsnennia derżawnoji regionalnoji polityky*, w: *Ukrajinskij municypalnyj ruch: 10 rokiw postupu: Zb. Materialiw ta dok. VI Wseukr. municyp. słuchań (29 czerw.-2 łyp. 2000 r.)*,

świadczenie francuskie w przeprowadzaniu reformy administracyjnej jako odpowiednie dla Ukrainy²⁴.

Zdaniem Batanowa na obecnym etapie rozwoju gmin nie można liczyć na skuteczne ich funkcjonowanie, a także na odrodzenie się poczucia samoodpowiedzialności społeczności lokalnych, dopóki w społecznej świadomości istnieją takie ograniczenia, jak: stereotypy paternalizmu, prawniczego formalizmu, niechęć psychologiczna u większości ludzi do jakichkolwiek struktur administracyjno-formalnych, brak aktywnej współpracy, solidarności mieszkańców (mikroterytorialny egoizm), zniekształcenie wartości etycznych czy wręcz stwierdzona przez Autora utrata poczucia wspólnotowości. Nawet najdoskonalsze prawo nie może automatycznie poprawić tej sytuacji. Ustawodawstwo przyjmujące samorząd lokalny jako nowy element życia politycznego stwarza jedynie ramy, nową sytuację sprzyjającą przemianom, które będą dokonywać się przez długi okres.

W literaturze samorządowej na Ukrainie wiele miejsca poświęca się roli samorządu lokalnego w społeczeństwie i państwie. Autorzy podkreślają, że samorząd w swej istocie jest „jednym z tych pierwiastków, które leżą u podstaw społecznej jedności (integracji)”, oraz jest najlepszym „laboratorium” dla rozwiązania wyżej wymienionych problemów²⁵. Ten nowy system administrowania tworzy optymalne środowisko, w którym będą krystalizować się mechanizmy ludzkiej solidarności i publiczno-prawnej odpowiedzialności władczych struktur w procesie rozwiązywania wszystkich potrzeb społeczności lokalnych. Ukraińscy administratywiści starają się przekonać, że samorząd jest „uniwersalnym balsamem leczniczym chorób społecznych”²⁶. Tylko wprowadzenie na stałe do świadomości mieszkańców (członków gminy) antypaternalistycznych relacji spowoduje przemiany stereotypów politycznego zachowania się u mieszkańców gmin, które w przyszłości będą stanowić podstawę dla stopniowego zbliżania się państwowych (centralistycznych) i społecznych (obywatelskich) zasad, dla równowagi między tym, co publiczne, i tym, co prywatne. Tylko przy zjednoczeniu indywidualnych i społecznych wysiłków, jak to ma miejsce w ramach samorządu lokalnego, można uzyskać to, czego nie może zrobić „najbardziej skoncentrowana i najbardziej aktywna władza”²⁷. Jeżeli do tego dodać, że właśnie z organami samorządu lokalnego mieszkańcy mają bezpośredni i naj-

Mižregion. municyp. słuchań w m. Berdiańsku (15-17weres. 2000 r.), Hromad. słuchań I grud. 2000 r. upor. M. Puchtyński, Kijów 2001, s. 68; W. Bordeniuk, *Miscewe samowriaduwannia w rajonach i obłastiach: problemy stanowlennia ta rozwytku*, tamże, s. 353-360.

²⁴ O. Konotopcew, *Terytorialni aspekty administratywnogo reformuwannia w Ukraini*, w: *Zbirnyk naukowych prac' Ukrajinskoji Akademiji derżawnogo upravlinnia pry Prezydentowi Ukrainy*, wydanie 2, cz. 2, s. 127-129.

²⁵ W. Leszkow, *Obszestwiennoje prawo. Lekcyji*, Moskwa 1868-1869, s. 13, za: Batanow, *Terytorialna hromada*, s. 211.

²⁶ *Miestnoje uprawlenije w Rossiji*, red. P. Podligajłow, 9 SPb 1884, s. 10.

²⁷ Tocquelle, *Pro demokratiju*, s. 90, za: Batanow, *Terytorialna hromada*, s. 212.

częstszy kontakt i możliwość wpływania na nie, to stanie się całkiem zrozumiałe, dlaczego samorząd zawsze będzie uważany przez ludność za najlepszą formę zarządzania.

W kontekście prezentowanej pracy nasuwają się pytania i problemy, których Autor nie podjął bądź o które tylko zahaczył. Przede wszystkim nasuwa się zasadnicza wątpliwość, czy środowiska polityczne i naukowe Ukrainy są zainteresowane w rzeczywistej przebudowie instytucjonalnej w kierunku decentralizacji, która prowadzi do osłabienia wpływów dawnego centralnego aktywu partyjno-administracyjnego, gdyż taka postawa w sprawach ustroju państwowego jest dla tych środowisk trwała mimo znaczącego ich udziału w przemianach gospodarczych i wojskowych, mimo akceptacji roli własności prywatnej i gospodarki rynkowej. W związku z tym stawiam tezę, że jednym z głównych zadań, które należy zdecydowanie i natychmiast podjąć, są działania na rzecz radykalnego wzmocnienia potencjału instytucjonalnego społeczności lokalnych i regionalnych. Stanowi to podstawowy warunek rzeczywistego odrodzenia Ukrainy. Nie da się tego osiągnąć bez aktywnego udziału władz lokalnych i regionalnych. Chodzi tu o stwarzanie cywilizacyjnych przesłanek również dla ochrony interesu narodowego w nowych warunkach europejskich. Drogą do tego jest tworzenie nie tylko lokalnych, ale i ponadlokalnych więzi i władzy, wzmocnianie instytucji kultury i aktywna polityka kulturalna, wzmocnianie lokalnych i regionalnych rynków gospodarczych oraz rozwój lokalnych mediów jako podstawy nowego mechanizmu komunikacji społecznej.

Jakie kwestie ustrojowe i funkcjonalne są w tej chwili najważniejsze? Moim zdaniem należy jasno określić procedury prowadzące do decentralizacji finansów. Jak wynika z książki Batanowa, dysponentem środków finansowych jest rząd, który określa ich przeznaczenie. Ten system jest anachroniczny i stosowany już tylko w krajach Europy Wschodniej i częściowo Środkowej, w których utrzymuje się jeszcze przekonanie pochodzące z czasów gospodarki planowej i kierowniczej roli partii. Jest oczywiste, że taki model klientowski stanowi konsekwencję centralizacji zarządzania sprawami publicznymi i jest kpiną z demokratycznego państwa prawa. Chodzi też o ustanowienie materialnych podstaw funkcjonowania samorządów wszystkich stopni. Komunalizacja mienia musi nastąpić dla dobra wspólnot ponadlokalnych, którym te przedsiębiorstwa służą.

Następnie należy zająć się rozbudową na Ukrainie terytorialnej organizacji tworząc samorząd obwodowy i rejonowy. Opowiadam się za modelem obywatelskim, który zakłada, że państwo w terenie opiera się na społecznościach lokalnych i regionalnych i ich reprezentacji – władzy lokalnej, godząc się, iż mechanizm kreowania strategii rozwoju kraju będzie pochodził od regionu współpracującego z władzą centralną.

Batanow analizą obejmuje początkowy etap transformacji ustroju administracyjnego. Oznacza to, że zmiany ustroju administracyjnego i zasad zarządzania publicznego są motywowane względami politycznymi. W takiej sytuacji władze wydając ustawy „decentralizacyjne” mają skłonność do centralistycznego zachowywania się.

W efekcie zamiast kontynuować proces zmian, wzmocnić system decentralizacji rząd traktuje władze lokalne jak terenowy aparat administracyjny, z ich zależną pozycją, brakiem potencjału demokratycznego.

Autor zbyt ogólnie kreśli przyszłą rolę władz lokalnych. Moim zdaniem należy dążyć do ustanowienia samorządu rejonu i obwodu. Bez drugiego i trzeciego szczebla administracji samorządowej transformacja ustrojowa traci sens. Rząd nie wie „lepiej”, co jest lepsze dla obu tych poziomów społeczeństw.

Z innych zagadnień wartych pełniejszego omówienia są sprawy ordynacji wyborczej, doboru kadr, reformy administracji rządowej, czy kwestie ochrony sądowej samorządów. Są to główne pytania, które należy teraz właśnie rozstrzygać, aby obywatele Ukrainy zaczęli odczuwać korzyści wynikające z nowego systemu rządzenia krajem.

Katarzyna Kostecka

*Doktorantka Katedry Samorządu Terytorialnego
i Polityki Lokalnej KUL*

Проблемы национального самосознания польского населения Беларуси: Материалы международной научной конференции, Гродно, 16-18 ноября 2001 г. – Гродно: Общественное объединение «Союз поляков на Беларуси»
Problemy świadomości narodowej ludności polskiej na Białorusi. Związek Polaków na Białorusi, red. Eugeniusz Skroboczek, Grodno: 2003, ss. 288.

W dniach 16-8 listopada 2002 r. odbyła się w Grodnie zorganizowana przez Związek Polaków na Białorusi konferencja naukowa na temat *Problemy świadomości narodowej ludności polskiej na Białorusi*. Była to na Białorusi pierwsza od 65 lat konferencja naukowa, podczas której poruszono problemy ludności polskiej na Kresach dawnej I i II Rzeczypospolitej. Wzięło w niej udział ok. 40 badaczy z Białorusi (Grodno, Mińsk, Lida, Łunna) i z Polski (Warszawa, Ełk, Lublin, Gdańsk, Wrocław). Jej tematyka dotyczyła zarówno zagadnień historycznych, jak i aktualnych problemów ludności polskiej w Republice Białorusi. Opublikowane materiały obejmują ponad 20 referatów, z których cztery w języku białoruskim. Większość z nich nie dotyczy kwestii świadomości narodowej Polaków, lecz – mówiąc ogólnie – jej uwarunkowań historycznych.

Pierwszym wystąpieniem był referat znanej badaczki problemu tożsamości narodowej Polaków na Białorusi Iwony Kabzińskiej (autorki pracy *Wśród „kościelnych Polaków”*. *Wyznaczniki tożsamości etnicznej (narodowej) Polaków na Białorusi*, Warszawa 1999) z Warszawy pt. *Znajomość dziedzictwa kulturowego jako*