

Wielkość środków mieści się pomiędzy 0,6 % a 2 % ogólnego budżetu miasta, co oznacza przeznaczenie na realizację projektów sum od kilkuset tysięcy zł, do 25 milionów we Wrocławiu i w Warszawie; w Zielonej Górze w 2016 roku wydzielono sześć mln zł¹³.

Obywatele zgłaszają urzędowi miejskiemu projekty, poddawane są one wstępnej weryfikacji przez urzędników, którzy sprawdzają czy nie są sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa oraz usuwają projekty niewykonalne. Następnie odbywa się głosowanie, poprzez trwające kilka dni indywidualne przekazywanie głosów, bądź to osobiście w Urzędzie Miejskim, bądź przez Internet. Ostateczne zatwierdzenie projektów dokonuje się mocą uchwały budżetowej rady miasta, gdyż zgodnie z polskim prawem tylko ona ma taką kompetencję.

Szczegółowe rozwiązania są różne, np. w Zielonej Górze w pierwszej edycji w 2013 r. każdy pełnoletni mieszkaniec mógł poprzeć pięć projektów, nadając każdemu rangę od 1 do 5. W następnym roku podzielono projekty na duże (koszt realizacji ponad 150 tys. zł) i małe, głosujący mógł poprzeć jeden projekt duży i pięć małych. W 2016 r. podzielono projekty na ogólne i oświatowe, w 2017 r. zrezygnowano z oświatowych. W wyniku realizacji projektów powstały takie obiekty jak trasa rowerowa, boiska sportowe, wieża lęgowa dla jerzyków (to taki gatunek ptaków).

Zasady przygotowania, zatwierdzania i realizacji tej inicjatywy rodzą wiele sporów. Burzliwe dyskusje dotyczą regulaminu głosowania, w szczególności technik gwarantujących każdemu oddanie tylko jednego głosu, roli Rady Miasta w przygotowaniu i realizacji budżetu obywatelskiego, jego wielkości. Cała procedura jest dopiero w trakcie narodzin, nie jest nigdzie w Polsce w pełni sformalizowana. Niemniej już widać, że przygotowywanie i realizowanie budżetów obywatelskich stało się ważnym czynnikiem aktywizacji mieszkańców tych miast, w których je zastosowano.

Jesteśmy świadkami narodzin nowego mechanizmu demokracji bezpośredniej, który pozwoli na szerszą niż dawniej partycypację mieszkańców w podejmowaniu decyzji dotyczących ich miasta. Być może w przyszłości znajdzie szersze zastosowanie, tworząc lepsze warunki dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

Ryszard Zaradny, profesor

Instytut Politologii Uniwersytetu Zielonogórskiego

SYSTEM WYBORCZY DO SAMORZĄDÓW TERYTORIALNYCH

Termin „demokracja” jest wieloznaczny i często nadużywany. Konkretnie formy demokracji tworzone były w zależności od uwarunkowań społeczno-ekonomicznych, jak i utrwalonych struktur państwowych oraz wzorców działań politycznych. Od początku XX wieku za niezbędny dla uznania określonego systemu

¹³ <https://www.wroclaw.pl/rozmawia/pytania-i-odpowiedzi-wbo-2016> (dostęp: 20.09.2017 r.); <http://zielonagora.naszemiasto.pl/artukul/budzet-obywatelski-2016-sami-mozemy-zadecydowac-na-jakie,3545332,art,t,id,tm.html> (dostęp: 20.10.2017 r.).

za demokratyczny uznaje się pluralizm we współzawodnictwie o polityczne mandaty i stanowiska kierownicze¹⁴. Z kolei tylko demokracja jest w stanie zagwarantować w pełni respektowanie praw wyborczych¹⁵.

Wedle Giovanni Sartoriego „*demokracja to system, w którym nikt nie może sam siebie wybrać, nikt nie może powierzyć sobie władzy rządzenia i, tym samym, nikt nie może przywłaszczyć sobie bezwarunkowej i nieograniczonej władzy*”¹⁶. Innymi słowy żaden rząd nie jest prawomocny, jeżeli jego władza nie płynie z przyzwolenia rządzących. Za demokratyczny uznajemy tylko ten system, w którym opozycja może kandydować w wyborach, wygrać je i przejąć władzę.

Zmiana władzy w kolejnych wyborach następuje w wyniku zmian w poglądach społeczeństwa i świadczy o potrzebie realizacji nie docenianych dotąd interesów społecznych. Ścieranie się przeciwstawnych opinii, przy zachowaniu swobody gry sił politycznych, zapewnia cykliczne odnawianie się uczestników w strukturach władzy. Aby idea reprezentacji w tym modelowym ujęciu demokracji została zrealizowana, głosowanie powinno spełniać pewne wymogi, by wola wyborców nie była zniekształcona uwarunkowaniami społeczno-politycznymi i ekonomicznymi ani przez procedury wyborcze¹⁷. Takie funkcjonowanie rywalizacyjnych wyborów może prowadzić do ukształtowania zaufania wyborców do wybieranych, być podstawą do tworzenia funkcjonalnej reprezentacji, spełniającej także funkcję kontrolną nad organami wykonawczymi¹⁸.

Wybory wypełniają w demokracji kilka istotnych funkcji. Najważniejsze z nich to przeniesienie przez społeczeństwo na swoich przedstawicieli prawa decydowania w jego imieniu, wybór i selekcja elit politycznych mających sprawować władzę, kontrola nad władzą wykonawczą oraz możliwość refleksji społeczeństwa nad rzeczywistością społeczności lokalnej poprzez selekcję programów wyborczych.

Na przestrzeni ostatniego stulecia wykształciły się fundamentalne zasady prawa wyborczego, które z reguły mają rangę konstytucyjną: powszechność, równość, bezpośredniość i tajność a także w wyborach do ciał przedstawicielskich metodą proporcjonalną bądź większościową. Zasada powszechności wymaga by zasadniczo wszyscy obywatele, niezależnie od płci, rasy, języka, dochodów lub stanu posiadania, zawodu, stanu lub klasy, wykształcenia, wyznania czy przekonań politycznych, posiadali prawo do głosowania i sami mogli być wybierani. Nie są sprzeczne z tą zasadą pewne niezbędne warunki, jak określony wiek, obywatelstwo, wymóg domicylu, sprawność umysłowa i posiadanie pełnych praw obywatelskich oraz pełna zdolność do czynności prawnych¹⁹.

¹⁴ Dieter Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, s. 24.

¹⁵ Norberto Bobbio, *Liberalizm i demokracja*, Kraków 1998, s. 28-29.

¹⁶ Giovanni Sartori, *Teoria demokracji*. Warszawa 1994, s. 257.

¹⁷ Arkadiusz Żukowski, *Systemy wyborcze*, Olsztyn 1997, s. 9.

¹⁸ D. Nohlen, *op.cit.*, s. 30.

¹⁹ D. Nohlen, *op.cit.*, s. 37.

Możliwość czynnego udziału w głosowaniu do rad gminy została w Polsce (i innych państwach Unii Europejskiej) rozszerzona w porównaniu czy to do wyborów parlamentarnych, bowiem uprawnieni są nie tylko obywatele polscy, ale także obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej niebędący obywatelami polskimi. Warto podkreślić, że ustawodawca posługuje się pojęciem zamieszkania, nie zaś zameldowania. Zgodnie z treścią artykułu 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku²⁰ miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba przebywa z zamiarem stałego pobytu. Stąd o miejscu zamieszkania decyduje nie kryterium administracyjne, jakim jest zameldowanie, ale obiektywny fakt przebywania w danej miejscowości z zamiarem stałego pobytu. Natomiast prawo wyborcze do rady powiatu i sejmiku województwa przysługuje obywatelom polskim, którzy najpóźniej w dniu głosowania ukończyli 18 lat, stale zamieszkują na obszarze, odpowiednio, tego powiatu i województwa. W bezpośrednich wyborach wójta w danej gminie prawo wyboru mają osoby mające prawo wybierania do rady tej gminy.

Zasada równości urasta obecnie do najważniejszej zasady prawa wyborczego i wymaga, by waga głosu każdego uprawnionego do głosowania była równa niezależnie od jego statusu, zgodnie z regułą „*one man one vote*”. Istotny jest podział na okręgi wyborcze, tak by był równy stosunek liczby wybieranych reprezentantów do liczby ludności w każdym okręgu. W okręgach wielomandatowych liczba mieszkańców nie da się z reguły podzielić bez reszty przez liczbę mieszkańców, na których przypada jeden mandat i muszą istnieć okręgi nieznacznie „niedoreprezentowane” i nieznacznie „nadreprezentowane”. Zasada ta obejmuje także jednakowe wymogi, jakim powinni odpowiadać wszyscy kandydaci, dotyczące między innymi zebrania odpowiedniej liczby podpisów wymaganych przy rejestracji kandydata czy zasady prowadzenia kampanii wyborczej oraz zagwarantowania im równego dostępu do mediów, w tym do publicznego radia i telewizji.

Zasada tajności wymaga, by decyzja wyborcy w formie oddania głosu nie była znana innym czyli by zachowana została anonimowość głosowania. Czasami wyborca może być zmuszony prawnie do zachowania tajności głosowania między innymi w przypadku, kiedy wyborca głosuje nie korzystając z kabiny, przewodniczący komisji obwodowej może nie dopuścić do umieszczenia karty do głosowania w urnie wyborczej. Zrezygnowanie z tajności głosowania przez wyborcę może być odebrane jako niedozwolona agitacja wyborcza. Kolejny problem związany z przestrzeganiem tajności procesu wyborczego dotyczy stosowania technik komputerowych do obliczania liczby głosów i ustalania wyników wyborów. Aby umożliwić obywatelom oddanie głosów z domu, bez konieczności udania się do lokalu wyborczego, planuje się wykorzystanie w tym celu sieci połączeń internetowych. Można założyć, że wpłynęłoby to na poziom frekwencji wyborczej, ale mogłoby również doprowadzić do naruszenia zasady tajności głosowania.

²⁰ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku - *Kodeks cywilny* (Dziennik Ustaw 1964 nr 16 poz. 93. Z późniejszymi zmianami).

Praktyka pokazuje, że nawet najlepsze zabezpieczenia w sieciach komputerowych nie gwarantują ich bezpieczeństwa.

W Rzeczypospolitej Polskiej zasady prawa wyborczego określone są w przepisach rangi konstytucyjnej²¹ oraz w ordynacji wyborczej²². W latach 1990-1994 obowiązywała ordynacja wyborcza z dnia 8 marca 1990 roku²³. W związku z reformą samorządową i wprowadzeniem samorządu na szczeblu powiatu i województwa, 16 lipca 1998 roku uchwalono nową ordynację wyborczą²⁴. Określa ona, iż w wyborach do rady w gminie liczącej do 20 tysięcy mieszkańców wybory odbywają się metodą większościową. Artykuł 87 stwierdza, iż „o wyborze na radnego rozstrzyga liczba ważnie oddanych głosów na poszczególnych kandydatów”. Natomiast w gminie liczącej powyżej 20 tysięcy mieszkańców wybory odbywają się metodą proporcjonalną. Artykuł 88 stwierdza, iż „podziału mandatów pomiędzy listy kandydatów dokonuje się proporcjonalnie do łącznej liczby ważnie oddanych głosów na kandydatów danej listy; mandaty przypadające na daną listę otrzymują zgłoszeni na tej liście kandydaci, którzy uzyskali najwięcej ważnych głosów”.

Konstytucja z 1997 roku określa sposób wyłaniania organów stanowiących, ale nie zawiera żadnych regulacji prawnych dotyczących wyborów do władzy wykonawczej samorządów. Do 2002 r., zgodnie z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego z 1985 roku²⁵, głównym ciałem decyzyjnym była rada, co podkreślone jest poprzez jej duży wpływ na wybór wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Artykuł 26 i 28 ustawy o samorządzie terytorialnym z 1990 r.²⁶ stwierdzał bowiem że, zarząd gminy „wybiera rada gminy spośród swoich członków, w głosowaniu tajnym”, którego pracami kierował wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Wójt, burmistrz bądź prezydent miasta oraz jego zastępcy mogli być powoływani spoza składu gminy – pozostali członkowie zarządu byli radnymi, pełniąc równocześnie obie funkcje. Odwołanie zarządu lub jego pojedynczych członków następowało bezwzględnie większością głosów ustawowego składu rady, po zapoznaniu się z opinią komisji rewizyjnej, na sesji następującej po sesji, na której wniosek został złożony. Ustawa z 1990 r. dawała bardzo mocną pozycję radom, nie chroniąc wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Umożliwiało to łatwe proceduralnie dokonywanie zmian na tych stanowiskach. Również nie decydował o składzie całości zarządu, jego

²¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej uchwalona 2 kwietnia 1997 roku (Dziennik Ustaw 1997 nr 78 poz. 483).

²² Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku - Kodeks wyborczy (Dziennik Ustaw 2011 nr 21 poz. 112).

²³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dziennik Ustaw 1990 nr 16 poz. 96).

²⁴ Ustawa z dnia 16 lipca 1998 roku - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dziennik Ustaw 1998 nr 95 poz. 602).

²⁵ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 roku (Dziennik Ustaw 1994 nr 124 poz. 607).

²⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dziennik Ustaw 1990 nr 16 poz. 95).

uprawnienie bowiem ograniczało się do zgłoszenia kandydata na swego zastępcę. To rada podejmowała decyzje, a uzyskanie właściwego składu zarządu wymagało więc prowadzenia negocjacji z radą gminy. Kolejne nowelizacje ustawy wprowadzały dalsze ograniczenia kompetencji rad i wzmacnianie pozycji szefa zarządu, między innymi bez jego rekomendacji nie można było już powołać członka zarządu.

W 2002 roku wprowadzono kolejną istotną modyfikację - jednoosobowy organ wykonawczy gminy, pochodzący z wyborów powszechnych, a więc z silną społeczną legitymacją - musi bowiem uzyskać ponad połowę ważnie oddanych głosów - i praktycznie niezależny od rady gminy. Okrojone z kompetencji rady gminy stały się w instytucjami nieco fasadowymi. Reforma samorządowa zakładała współdziałanie tych organów, wzajemne ich zrównoważenie, a nie funkcjonowanie w konflikcie. Doświadczenia jednak wskazuje, że konflikty są częste, zwłaszcza tam, gdzie organ wykonawczy reprezentuje inną opcję polityczną niż większość rady. Wypracowanie modelu kohabitacji nie zawsze jest możliwe ze względu na silne upartyjnienie samorządów. A funkcjonowanie w konflikcie nie sprzyja sprawnemu działaniu samorządu, często może być wręcz dysfunkcyjne. Przeciwnicy tego sposobu wyłaniania władzy wykonawczej wskazują, że bezpośrednie wybory podtrzymują obecne silne upartyjnienie samorządu: stają się plebiscytem politycznym i testem ugrupowań przed wyborami parlamentarnymi, a nie poszukiwaniem najlepszych zarządzających wspólnotą oraz, iż są to wzorce zapożyczone z byłych krajów komunistycznych.

Wycofanie się z decyzji 2002 roku będzie jednak trudne, gdyż obywatele przyzwyczaili się już do możliwości decydowania wprost o osobie wójta, burmistrza lub prezydenta miasta i niechętnie dadzą sobie odebrać ten przywilej, zwłaszcza w sytuacji powszechnych narzekania na intelektualną słabość rad. Władza wykonawcza ze społeczną legitymacją może też być skutecznym panaceum na partyjniactwo w radach samorządowych.

Po raz pierwszy upodmiotowione społeczności lokalne uzyskały możliwość głosowania w pełni wolnych i rywalizacyjnych wyborach przedstawicieli do swoich struktur samorządowych 27 maja 1990 roku. Zgodnie z artykułem 12 ordynacji wyborczej w gminach do 40 tysięcy ludności wybory odbywały się w okręgach jednomandatowych czyli według zasady większościowej a w powyżej 40 tysięcy w okręgach wielomandatowych według zasady proporcjonalnej²⁷. Przebiegały w trudnym okresie przemian społeczno-politycznych, czym tłumaczy się niską frekwencję, wynoszącą 42,27%. Ujawniły się już bowiem koszty społeczne „reformy Balcerowicza” a „obóz solidarnościowy” targany „wojną na górze” nie był jeszcze zorganizowany w partie polityczne. Miały one raczej charakter plebiscytarny, podobnie jak wybory parlamentarne z 4 czerwca 1989 roku. Komitety Obywatelskie

²⁷ *Ustawa z 8 marca 1990 r. o ordynacji wyborczej do rad gmin* (Dziennik Ustaw 1990 nr 16, poz. 96). Zob., Zbigniew Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2001, s. 83-86. Do 2383 rad gmin kandydowało 147389 osób, spośród których wybrano prawie 52 tysiące radnych.

„Solidarność” zdobyły 53,1% oddanych głosów. Lokalne komitety wyborcze uzyskały 24,7% głosów, a komitety wyborcze partii politycznych w skali kraju uzyskały znikome, najwyżej kilkuprocentowe poparcie, na przykład PSL – 4,3%, Socjaldemokracja RP – 2,7%, KPN – 1%²⁸. Wybory były też kolejnym etapem wymiany lokalnych elit politycznych, prawie 3/4 radnych bowiem po raz pierwszy znalazło się w strukturach władzy lokalnej. Istotnym elementem wyborów, szczególnie w małych gminach, była możliwość głosowania na osobę, zazwyczaj znaną i wywodzącą się ze społeczności lokalnej.

Następne wybory samorządowe z 19 czerwca 1994 r. wzbudziły jeszcze mniejsze zainteresowanie – frekwencja wyniosła zaledwie 33,8% (w okręgach wiejskich 38,5%, w miejskich 29,2%). Był to okres narastania konfliktów w obrębie „obozu solidarnościowego”, po jego porażce w wyborach parlamentarnych z 1993 r. W tym samym czasie następowało też upartyjnienie samorządów, które stały się jednym z „łupów partyjnych”. Rozrastała się administracja samorządowa, w której znajdowały zatrudnienie – przy szybko rosnącym bezrobociu – osoby z partyjnych i towarzyskich koterii (proceder dotyczył wszystkich opcji politycznych).

Wybory samorządowe w 1998 r. odbywały się już w nowych realiach struktury administracyjnej kraju – po raz pierwszy wybierano radnych do władz gmin, powiatów i województw²⁹. Nowa ordynacja wyborcza wniosła zmiany w wyborach gminnych, przede wszystkim zmniejszyła o połowę, do 20 tysięcy osób, liczbę ludności w gminach, w których odbywały się wybory w okręgach jednomandatowych³⁰. Zwiększono w ten sposób możliwość wpływów partii politycznych na życie społeczności lokalnych. Artykuł 88 ordynacji wyborczej wprowadził w okręgach wyborczych powyżej 20 tysięcy podział mandatów metodą proporcjonalną z koniecznością przekroczenia progu 5% poparcia ważnie oddanych głosów. Natomiast artykuł 123 zmienił zasadę podziału mandatów z metody Sainte-League na metodę d’Hondta, wyraźnie preferującą najsilniejsze komitety wyborcze, co w praktyce było korzystne dla komitetów partyjnych. Od tego czasu ustabilizował się poziom udziału w wyborach samorządowych. Frekwencja wyniosła w 1998 r. 45,45%, w 2002 r. 44,23%, w 2006 r. 45,99%, w 2010 r. 47,32% a w 2014 r. 47,40%.

W małych gminach stale rosło zainteresowanie rywalizacją o status radnego. W 1990 r. na jeden mandat przypadało 2,78 kandydatów, w 1994 r. – 3,19, w 1998 r. – 3,55 a w 2002 r. już 4,60. Następne wybory w 2006 r. przyniosły spadek liczby kandydatów na radnych do 3,44 na jeden mandat, by cztery lata później wzrosnąć do

²⁸ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 czerwca 1994 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad gmin oraz do Rady m. st. Warszawy, przeprowadzonych w dniu 19 czerwca 1994 r. (Monitor Polski 1994 nr 35 poz. 304).

²⁹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dziennik Ustaw 1998 nr 91, poz. 576); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dziennik Ustaw 1998 nr 91, poz. 578); Ustawa z dnia 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu zasadniczego trójpodziału terytorialnego państwa (Dziennik Ustaw 1998 nr 96, poz. 603).

³⁰ Ustawa z 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich (Dziennik Ustaw nr 95 poz. 602).

4,05³¹. Charakterystyczne jest również niewielkie znaczenie partii politycznych w tych środowiskach³². Natomiast partie polityczne umacniały wpływy wraz ze wzrostem wielkości środowiska. Bardzo wyraźna ich dominacja miała miejsce na szczeblu powiatu i województwa. Mandaty do sejmików wojewódzkich z list partyjnych uzyskało 99,6% radnych, a do rad powiatowych 80,3%. Tendencja spadkowa nastąpiła w następnych wyborach, w których listy partyjne promowały odpowiednio 96,9% i 54,8%. Na podobnych poziomie utrzymała się tendencja w 2014 r. – cztery największe partie uzyskały 96,4% mandatów do sejmików wojewódzkich, 63,06% do rad powiatów i 66,08% do rad gminnych³³.

Istotną kwestią jest określanie okręgów wyborczych. W gminach na terenach wiejskich okręgiem wyborczym jest sołectwo, ale dopuszczalne jest łączenie bądź dzielenie sołectw. W miastach przy tworzeniu okręgów wyborczych uwzględnia się jednostki pomocnicze – dzielnice, osiedla. Aby zabezpieczyć się przed manipulacją granicami okręgów wyborczych wprowadzono zasadę, że podział gminy na okręgi wyborcze jest stały, a mogą być zmienione najpóźniej na trzy miesiące przed upływem kadencji, jeżeli konieczność taka wynika ze zmiany w podziale terytorialnym lub zmiany liczby mieszkańców gminy³⁴. Gmina z kolei jest okręgiem wyborczym w wyborach do rady powiatu, a powiat lub jego część w wyborach do sejmiku wojewódzkiego. Liczby radnych w poszczególnych radach uregulowane są ustawowo.

Analiza kształtowania się samorządności lokalnej na przestrzeni całego okresu po II wojnie światowej wskazuje na szereg uwarunkowań mających istotny wpływ na jej obecny stan. Niewątpliwe trudności integracyjne pierwszego okresu, a następnie narzucone przez monosystem ograniczenia swobodnej artykulacji interesów przez poszczególne grupy społeczne wywarły znaczący, jeżeli nie decydujący wpływ na postawy konformistyczne większości mieszkańców. Prowadzona przez władze polityka paternalistyczna była czynnikiem dopełniającym bierne zachowania. Ponadto kreatywności społecznej nie sprzyjała obawa przed konsekwencjami w przypadku negatywnych ocen ze strony władz, które wążaco mogły wpływać na życie osobiste i najbliższej rodziny³⁵. Natomiast wewnętrzna potrzeba wolności, która ujawnia się – tak w okresie „Solidarności”, jak i po roku 1989 – związana jest raczej z zaspakajaniem własnych indywidualnych potrzeb egzystencjonalnych i zazwyczaj nie mają charakteru prospołecznego. Wynika to również z charakteru polskiego społeczeństwa określanego jako familistyczne, o niskim stopniu zaufania

³¹ Pkw.gov.pl/wybory samorządowe.

³² Jerzy Bartkowski, *Samorząd terytorialny*, w: Jerzy J. Wiatr, Jacek Raciborski, Jerzy Bartkowski, Barbara Frątczak-Rudnicka, Jarosław Kilias, *Demokracja polska 1989-2003*, Warszawa 2003, s. 165.

³³ https://pl.wikipedia.org/wiki/Wybory_samor%C4%85dowe_w_Polsce_w_2014_roku

³⁴ Marek Chmaj, Wiesław Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Zakamycze 2005, s. 185 - 186.

³⁵ Ryszard Zaradny, *Władza i społeczność Zielonej Góry w latach 1945-1975*, Zielona Góra 2009.

społecznego (tylko 10,5% deklaruje zaufanie do innych ludzi³⁶). Przy takim założeniu silna pozycja rodziny i silne więzi rodzinne muszą wpływać na szersze więzi społeczne, spowalniając tempo rozwoju instytucjonalnych form społeczeństwa obywatelskiego. Sytuację potęguje fakt chłopskiego rodowodu większości rodzin, przenosząc tym samym cechy tradycyjnej rodziny chłopskiej, jak samowystarczalność, nieufność wobec innych, nadrzędność interesu własnego nad dobrem ogółu.

Wyraża się w tym również oczekiwanie, że to „władza” będzie realizatorem lokalnych programów rozwojowych i będzie samodzielnie podejmować decyzje w tym zakresie. Jak wskazują dane dotyczące frekwencji wyborczej nawet udział w procesie legitymizacji tych władz jest ograniczony. Postawy społeczne wskazują, że ich poziom jest wystarczający co najwyżej dla realizacji zasad demokracji przedstawicielskiej, ale nie demokracji partycypacyjnej. To określa także stan zaawansowania kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego. Nie wystarczy tworzenie podstaw formalnoprawnych do swobodnego kreowania swojego środowiska lokalnego – aczkolwiek jest konieczne. Niezbędne są przemiany świadomościowe, a te kształtują się w długotrwałym procesie. Czynnikiem wspierającym może być powstanie systemu bezpośrednio angażującego obywateli do rozwiązywania ich lokalnych spraw bez pośrednika jakimi są partie polityczne. Zwiększa to szanse, że mieszkańcy poczną swój wpływ na podejmowane decyzje, a w konsekwencji odpowiedzialność za lokalne środowisko. Byłby to znaczący krok ku obywatelskości i społeczeństwu obywatelskiemu. Nie sprzyjają temu procesowi zmiany w ordynacji wyborczej do samorządów terytorialnych, które sprzyjają partiom politycznym, szczególnie relewantnym, kosztem komitetów obywatelskich. Partie o dużym potencjale organizacyjnym często zawłaszczają i monopolizują samorządy lokalne, zdobywając kontrolę nad całym systemem politycznym państwa. Obecna możliwość grupowania list wyborczych powoduje, iż dominującą pozycję zyskują partie o rozbudowanych strukturach organizacyjnych. Czynią to nie tylko kosztem małych partii ale także ugrupowań obywatelskich.

Zapowiadane przez obóz obecnej władzy politycznej w państwie kolejne zmiany w ordynacji wyborczej do samorządów terytorialnych może sytuację jeszcze bardziej pogorszyć. Nieskrywanym bowiem celem tych zmian ma być ułatwienie przejęcia kontroli nad samorządami. Jest to więc działanie o charakterze sensu stricto politycznym, nie mające wiele wspólnego z dbałością o interesy społeczności lokalnej. Ewidentnie wskazują na to działania zmierzające do ograniczania konstytucyjnych zasad demokracji liberalnej i do monopolistycznej kontroli partii władzy nad kolejną – po sądownictwie, edukacji, mediach publicznych, ograniczeniami organizacji pozarządowych – dziedziną życia społecznego. Oprócz negatywnych skutków społecznych związanych z destrukcją więzi społecznych,

³⁶ Janusz Czapiński, Tomasz Panek (red.), *Diagnoza społeczna 2005. Warunki i jakość życia Polaków*, Warszawa 2006, s. 259; Lidia Ostalska, *Sąsiad czyha za firanką* (wywiad z prof. Januszem Czapińskim), „Gazeta Wyborcza” nr 106 z 8 maja 2006 r.

ograniczania zaufania społecznego i mnożenia podziałów w społeczeństwie na tle politycznym ponownie wzmacniać się będą postawy konformistyczne i nakierowywanie działalności na interes partykularny.

*Елизаров Сергей Александрович, д-р исторических наук, профессор,
Гомельский государственный технический ун-т им. П.О. Сухого*
**«ДВУЛИКИЙ ЯНУС»: ПОПЫТКА СОВЕТСКОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ
ВЛАСТИ В БССР 1920-х гг.**

В СССР первая попытка реализации советского варианта регионализации с научных позиций была предпринята в 1920-е гг. В ее основе лежала теория советского экономического районирования, предполагавшая установить наиболее рациональные формы сочетания единого руководства хозяйством и широкого развития инициативы на местах. Одновременно экономическое районирование предусматривало полную реорганизацию административно-территориального деления Советского государства с созданием новой системы органов местной власти и управления на основе достижения единства экономического и административного районирования [1].

Важнейшей задачей реформы, разрабатывавшейся Госпланом РСФСР, было освобождение центральных государственных органов от мелких вопросов и предоставление простора для развития самостоятельности регионов при сохранении единства хозяйственной политики за центром. Предполагалось создать административно-хозяйственный механизм, подобный «двуликому Янусу, одно лицо которого обращено к федерации (ведение общегосударственного хозяйства), другое же непосредственно к местам (развитие местной самодеятельности и соответственно подъем хозяйственной мощи данного района)» [2, с.121].

В БССР административно-территориальная реформа началась в 1924 г. с введения нового административно-территориального деления республики: вместо системы «уезд – волость – сельсовет» вводилась система «округ – район – сельсовет». А это, естественно, требовало реорганизовать и систему местных органов власти и управления, реализовав при этом на практике новые подходы к разграничению властных полномочий между республиканским центром и региональными (окружными, районными, городскими и сельскими) властными структурами.

Положения об окружных и районных съездах Советов и их исполкомах, а также нового положения о сельсоветах окончательно были утверждены 17 июля 1924 г. II-й сессией ЦИК БССР. Задачи местных Советов, постулируемые прежними нормативными правовыми актами, в большинстве своем носили чисто декларативный характер: местная власть не имела реальных экономических, финансовых и административных возможностей для решения проблем «культурного и хозяйственного развития» и «всех вопросов местного значения». Реально главной и единственной их задачей являлось исполнение