

dr hab. Andrzej Antoszewski
em.prof. zw. Uniwersytetu Wrocławskiego

Recenzja
rozprawy doktorskiej mgr Barbary Porębskiej-Maciołek
pt. Samorząd terytorialny Federacji Rosyjskiej za rządów Władimira Putina – idea i praktyka
(Kraków 2023, ss. 256)

Na rozprawę doktorską mgr B. Porębskiej-Maciołek można spojrzeć z kilku punktów widzenia. Po pierwsze, stanowi ona próbę ukazania miejsca samorządu terytorialnego w systemie politycznym państwa. Temat ten od dawna interesuje politologów, pragnących uchwycić istotę fenomenu władzy lokalnej, jej granic oraz relacji z władzami wyższych szczebli, z ogólnonarodowym włącznie. Skorelowanie zmian zachodzących na poziomie centralnym i lokalnym jest nie tylko istotnym problemem politycznym, ale także i teoretycznym, gdy spojrzymy nań z punktu widzenia skuteczności działania systemu politycznego jako całości (zob. s. 7, 13 i 227). Dodam, że tematyka ta jest rzadziej podejmowana przez badaczy, co uzasadnia uczynienie z niej przedmiotu doktoratu. Po drugie, instytucja samorządu jest nierozzerwalnie związana z ideą demokracji, stanowiąc – jak zauważa Autorka na s. 5 – jedno z jej prymarnych świadectw. Innymi słowy, ustanawianie demokratycznych rządów wiąże się z utworzeniem (odtworzeniem) instytucji samorządu terytorialnego, zdolnego do efektywnego rozwiązywania problemów lokalnych i umożliwiającego ludziom uczestnictwo w podejmowaniu wiążących ich samych decyzji. Co więcej, samorząd może stać się istotnym czynnikiem wpływającym na rezultat procesu demokratyzacji. Po trzecie, rozwój polityczny państw postkomunistycznych nie przebiega wzdłuż jednej trajektorii; różne są przeszkody, na jakie napotyka, zróżnicowany jest jego przebieg, a co najważniejsze, prowadzi do diametralnie odmiennych efektów. Wybór Rosji jako obiektu badań pozwala na przedstawienie procesu politycznego o złożonej strukturze. Obejmuje ona fazę demokratyzacji, polegającą na imitowaniu rozwiązań instytucjonalnych charakterystycznych dla demokracji liberalnej, destabilizację nowego systemu, podjęcie działań blokujących demokratyzację oraz formowanie alternatywy, jaką stanowi nowy, a ideologiczny, quasi-rywalizacyjny autorytaryzm. Po czwarte wreszcie, analiza przemian samorządu terytorialnego w Rosji daje możliwość odpowiedzi na pytanie, czym jest demokracja naśladowcza, polegająca na kopiowaniu zachodnich wzorców ustrojowych do odmiennego niż na Zachodzie otoczenia systemu politycznego i dlaczego nie prowadzi ona do ustanowienia demokracji liberalnej (S. Holmes, I. Krastev, *Explaining Eastern Europe: Imitation and Its Discontents*, „Journal of Democracy” 2018, vol. 29, nr 3, ss. 117-128; zob. też I. Krastev, S. Holmes, *Światło które zgasło. Jak Zachód zawiódł swoich wyznawców*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2020, zwł. ss. 113-193). Wszystkie te wątki pojawiają się w analizie przekształceń rosyjskiego samorządu lokalnego po 2000 roku. Aczkolwiek literatura poświęcona przemianom politycznym w Rosji jest olbrzymia, wybór tematu uważam za trafny i dający możliwość wytyczenia nowych perspektyw poznawczych.

Pozytywnie oceniam konceptualizację zadania badawczego. Jasno sformułowany został cel rozprawy, jakim jest określenie deklaratywnej i praktycznej specyfiki samorządu terytorialnego w Federacji Rosyjskiej za rządów Władimira Putina. Autorka postawiła pięć przemyślanych pytań badawczych, pozwalających na weryfikację hipotezy o swoistości rosyjskiego samorządu na tle wzorców normatywnych i praktyki demokracji (zachodnio) europejskich. Poddała wnikliwej analizie historyczne, prawne, ekonomiczne i,

przede wszystkim, polityczne uwarunkowania realizacji idei samorządu. Udowodniła, że – mimo inkorporacji normatywnych rozwiązań Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego do rosyjskiego systemu prawnego – nie udało się w Rosji stworzyć instytucji samorządowych, których funkcjonowanie odzwierciedlałoby demokratyczne standardy (spośród dwunastu zasad zawartych w Karcie, w praktyce rosyjskiej odzwierciedlenie znalazły tylko trzy – s. 229). Wykazała, co wydaje się szczególnie istotne, związek pomiędzy zahamowaniem, a następnie zablokowaniem procesu demokratyzacji w Rosji, a normatywnym modelem samorządu lokalnego i jego funkcjonowaniem.

W rozdziale I Autorka nakreśliła historię samorządu w Rosji, zwracając uwagę na fakt, że był on – mimo kontroli władzy centralnej – dosyć solidnie zakorzeniony w systemie politycznym przedrewolucyjnej Rosji, zwłaszcza po 1861 r. Jego uwiąd nastąpił po przejęciu władzy przez bolszewików, kiedy to istniejące wcześniej ziemstwa uznano za instytucje kontrewolucyjne i zastąpiono je scentralizowanym systemem rad. Zgodzić należy się z Autorką, że reforma władzy lokalnej przerodziła się w faktyczną likwidację samorządu, czyniąc z niej przedłużenie władzy centralnej w terenie (ss. 34-36). Prawnym i doktrynalnym uzasadnieniem tego stanu rzeczy była zasada jednolitości władzy. Warto dodać, że w literaturze tego okresu, także w innych państwach bloku komunistycznego dominował pogląd o „burżuazyjnej” naturze instytucji samorządu, któremu przeciwstawiano rady jako prawdziwie proletariacką formę władzy ludu (zob. np. M. Jaroszyński, *Zagadnienia rad narodowych*, PWN, Warszawa 1961). Upadek komunizmu oznaczał odejście od powyższych dogmatów. Nie uległa jednak zmianie zakorzeniona w rosyjskiej tradycji idea „odgórnego” tworzenia samorządu (s. 51; por. też J. Potulski, *Samorząd lokalny w systemie politycznym Federacji Rosyjskiej*, „Nowa Polityka Wschodnia” 2019, nr 4(23), zwł. ss. 20-21).

Rozdział II rozprawy poświęcony został analizie zmiany systemu politycznego, jaka dokonała się w Rosji po 2000 r. Autorka omawia kolejne nowelizacje Konstytucji i ustaw regulujących pozycję władz regionalnych i lokalnych (od ustawy z 6.10.2003 r. - do założeń tzw. projektu A. Kliszasa i P. Kraszennikowa z 2021 r.). Jej zdaniem, głównym elementem ewolucji systemu politycznego jest konsekwentne umacnianie centralnej egzekutywy, uosabianej przez prezydenta. Oznacza ono osłabienie innych podmiotów polityki, tak w wymiarze horyzontalnym (degradacja parlamentu, czy Sądu Konstytucyjnego), jak i wertykalnym (podporządkowanie Moskwie władz regionalnych i lokalnych). Lektura tekstu rozprawy dostarcza argumentów na rzecz traktowania reform W. Putina jako intencjonalnego procesu odchodzenia od standardów demokracji liberalnej, także w zakresie relacji między centralnym, regionalnym i lokalnym poziomem systemu politycznego. Autorka podkreśla znaczenie renesansu zasady jednolitości władzy państwowej (np. s. 55, 68, 75-76) oraz powrotu do sposobu definiowania samorządu jako formy samoorganizacji obywateli (podobnie jak w czasach ZSRR), a nie jako formy sprawowania przez naród władzy, jak przewidywała to ustawa z 2003 r. (s. 79). Choć proces ten ma swoje momenty zwrotne (np. w 2004 zniesiono powszechne wybory gubernatorów, a w 2012 r. je przywrócono), to jednak jego kierunek jest jednoznacznie określony. Nawet wówczas, gdy zmiany wydawały się prodemokratyczne (jak w przypadku przywrócenia wyborów gubernatorskich), wprowadzano instytucjonalne zabezpieczenia korzystnego dla Kremla wyniku (jak np. tzw. filtr municypalny (s. 61). Analizując konsekwencje reformy z 2012 r. norweski politolog Helge Blakkisrud uznaje ją za typowy przykład „jednego kroku w przód i dwóch kroków wstecz” (*Governing the Governors: legitimacy vs control in the reform of the Russian regional executive*, “East European Politics” 2015, vol. 31, nr 1, ss. 114-116). Inne posunięcia legislacyjne, włącznie z nowelizacją Konstytucji z 2020 r. mają zdecydowanie recentralizyjny charakter (zob. szerzej W. Partlett, *Russia's 2020 Constitutional Amendments: A Comparative Analysis*, Cambridge Yearbook of European Legal Studies, 2021, vol. 23, ss. 311-342).

Analiza procesu recentralizacji władzy w Rosji nasuwa dwie uwagi. Po pierwsze, zmiany, które mają na celu wzmocnienie władzy centralnej względem władz regionalnych i samorządu terytorialnego, zamierzone jako środek podniesienia poziomu efektywności systemu politycznego, są często kontrproduktywne. Podejmując tę kwestię Robert Orttung zwraca uwagę na takie uboczne efekty reform, jak osłabienie skuteczności działania władzy centralnej i jej odpowiedzialności, zmniejszenie zdolności władz regionalnych i lokalnych do rozwiązywania kluczowych zadań, czy wzmocnienie roli powiązań nieformalnych, co uwidoczniło się choćby w przypadku pandemii Covid 19 (*The Consequences of Putin's Centralization of Power*, „Demokratizatsiya” 2022, vol. 30, nr 4, ss. 433-440). W szerszej perspektywie oznacza to, że pogorszenie jakości demokracji (w tym degradacja samorządu) prowadzi do obniżenia poziomu jakości rządzenia, co - na przykładzie współczesnej Rosji - znakomicie przedstawił w swojej ostatniej książce Vladimir Gel'man (*The Politics of Bad Governance in Contemporary Russia*, University of Michigan Press, Ann Arbor 2022).

Po drugie, w rozprawie niedostatecznie uwypuklono rolę „partii władzy”, jaką jest Jedna Rosja (moim zdaniem, wzmianki na s. 56, 62, 94, czy 145-146, nie wyczerpują tej problematyki). Znaczenie Jednej Rosji w podporządkowaniu samorządu lokalnego władzom regionu czy Federacji jest niepodważalne. Obrazuje to dobrze praktyka powoływania – niezależnie od wybieralnych merów - „menadżerów miast”, którzy obejmują swoje stanowisko na podstawie kontraktu. Menadżerów tych, w myśl ustawy z 6.10.2003 r. powołuje komisja składająca się w 2/3 z deputowanych do rady miasta i w 1/3 z przedstawicieli gubernatora. I w radach, i wśród przedstawicieli gubernatora dominują osoby z Jednej Rosji. Rozwiązanie to wdrożono najszybciej w tych miastach, w których partia nie miała szans na zwycięstwo w bezpośrednich wyborach merów (V. Skallon, M. Rubchenko, *Local Government in the Grip of the "Power Vertical"*, „Russian Politics and Law” 2011, vol. 49, nr 4, ss. 32-36). Sądzę, że kwestii wykorzystania Jednej Rosji jako swoistego instrumentu transmisyjnego warto poświęcić więcej uwagi (pisze o tym szerzej M. Słowikowski, *Jedna Rosja w systemie politycznym Federacji Rosyjskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2018, rozdział V).

Autorka podjęła również próbę oceny efektów ewolucji rosyjskiego systemu politycznego. W świetle ustaleń poczynionych przez zachodnie think-tanki oraz bogatej literatury przedmiotu dochodzi do wniosku, że jest on obecnie swoistą hybrydą, którą najpełniej oddaje pojęcie autorytaryzmu wyborczego (Vladimir Gel'man, Andreas Schedler; w zbliżony sposób Steven Levitsky i Lucan Way). Należałoby tu, m. zd. wyodrębnić dwie płaszczyzny analizy. Pierwsza z nich to charakter reżimu politycznego ujęty w perspektywie instytucjonalnej. Hybrydalność polega tu na połączeniu prezydencjalizmu i semi-prezydencjalizmu. Zdaniem Williama Partletta reżim rosyjski łączy niepodważalne i niepodzielne zwierzchnictwo prezydenta nad władzą wykonawczą z powierzeniem mu funkcji strażnika systemu hamulców i równowagi (idem, *Crown-Presidentialism*, „International Journal of Constitutional Law” 2022, vol. 20, nr 1, s. 206). Płaszczyzna druga to połączenie elementów demokracji (powszechne wybory instytucji przedstawicielskich) z koncentracją władzy politycznej w rękach egzekutywy połączonej z brakiem możliwości wyegzekwowania jej odpowiedzialności politycznej. Zwraca na to uwagę Kim Lane Scheppele, wprowadzając pojęcie autokratycznego legalizmu. Wyraża ono zespolenie mandatu wyborczego z konstytucyjnością i legalizmem zmian, dokonane w szczególnym celu, jakim jest zniszczenie demokracji liberalnej. Pierwszym, alarmującym symptomem tego procesu jest demontaż systemu hamulców i równowagi. (eadem, *Autocratic Legalism*, „The University of Chicago Law Review” 2018, vol. 85, nr 2, ss. 548-549). Zarówno cel, jak i prowadzący do niego środek odnajdujemy bez trudu w rosyjskiej praktyce politycznej po 2000 roku. Warto jednak podkreślić, że autokratyczny legalizm powoduje to, że autorytaryzm rosyjski (podobnie, jak wiele innych „nowych autorytaryzmów”) ma charakter zamaskowany, co przez jakiś czas

znacząco utrudniało dostrzeżenie jego istoty (O. Varol, *Stealth Authoritarianism*, „Iowa Law Review” 2015, vol. 100, nr 4, ss. 1673-1742). Istotnym utrudnieniem jest przede wszystkim to, że zmiana prowadząca do powstania i utrwalenia autorytaryzmu dokonuje się za parawanem konstytucjonalizmu, choć nader swoiście rozumianego (zob. D. Landau, *Abusive Constitutionalism*, „U.C.Davis Law Review”, 2013, vol. 47, nr 1, ss. 189-260; por. też M. Tushnet, *Authoritarian Constitutionalism. Some Conceptual Issues*, w: T. Ginsbourg, A. Simpser (eds), *Constitutions in Authoritarian Regimes*, Cambridge University Press, Cambridge 2014, ss. 36-50, zwł. 45-46).

Ilustrację teoretycznych rozważań stanowią analizy prawno-organizacyjnej, funkcjonalnej i ekonomiczno-finansowej podstawy rosyjskiej samorządności terytorialnej. Autorka podkreśla fakt, że w 1998 r. Rosja podpisała Europejską Kartę Samorządu Lokalnego, stanowiącą zbiór standardów odnoszących się do tej problematyki. Jednakże proces jej implementacji do ustawodawstwa krajowego, a przede wszystkim do praktyki politycznej, nasuwa wiele wątpliwości. I tak, ewolucja regulacji odnoszących się do samorządu terytorialnego uzasadnia ocenę, że trwałą tendencją stało się jego wmontowanie w ogólnokrajowy, jednolity system zarządzania politycznego (s. 99). Jest to niezgodne z ideą decentralizacji, wyeksponowaną we wspomnianej Karcie. Władze lokalne w Federacji Rosyjskiej nie mają pełnej swobody w wykonywaniu inicjatywy lokalnej, co przeczy wyrażonej w Karcie zasadzie subsydiarności. Większość zadań przyznanych organom samorządu ma mniejsze znaczenie z punktu widzenia mieszkańców i ich potrzeb. Ograniczane są prawa obywateli do usług lokalnych (s. 113). Zdecydowanie zbyt szeroki jest zakres nadzoru państwa nad samorządem (s. 115). Mimo istnienia przepisów zapewniających prawo miejscowej ludności do decydowania o strukturze samorządu terytorialnego (art. 131 Konstytucji), autonomia organizacyjna władz lokalnych uległa znaczącemu ograniczeniu na korzyść podmiotów Federacji - tak w ustawach wykonawczych z 2014 i 2015 r., jak i w praktyce (s. 121). Podmioty Federacji – którymi są republiki, kraje, obwody, miasta o znaczeniu federalnym i okręgi autonomiczne – mają możliwość odwołania zwierzchnika jednostki samorządu terytorialnego i zwierzchnika administracji lokalnej. Korzystając szeroko z tej możliwości naruszają autonomię władz lokalnych (s. 122). Trendy te utrwała projekt nowej ustawy samorządowej z 2021 r. (s. 229).

Rozpatrując kwestię samodzielności samorządu w zakresie regulacji i zarządzania sprawami o znaczeniu lokalnym Autorka trafnie podkreśla, że jej gwarancją jest „izolacja od systemu władz państwowych”, których zadaniem staje się stworzenie prawnych, organizacyjnych, kompetencyjnych i finansowych warunków dla jej zapewnienia (ss. 125-126). Tymczasem, zarówno regulacje prawne, jak i praktyka przeczą tej tezie, co powoduje, że „stopień samodzielności samorządowej w Rosji jest zdecydowanie niski” (s. 126). Wątpliwości budzi także skomplikowany system wyboru władz samorządowych, zwłaszcza jeśli idzie o organy wykonawcze (zwierzchników i menadżerów) oraz utrwalająca się tendencja do odchodzenia od powszechnych wyborów osób zarządzających lokalnymi sprawami. Jak pisze Autorka, „bezpośrednie wybory stają się coraz rzadszym instrumentarium w rękach społeczności lokalnych” (s. 136). Powołane przez Nią wyniki badań przeprowadzonych przez Centrum Zaawansowanych Rozwiązań w zakresie Zarządzania świadczą, że „reformy, która miała być kołem napędowym rozwoju jednostek municypalnych stała się zamachem na niezależność tych jednostek i zwiększyła uzależnienie od władzy regionalnej i federalnej” (s. 139). Sprzyjają temu także liczne zmiany w ustawodawstwie dotyczącym wyborów, partii politycznych i ich finansowania, powodujące niestabilność reguł rywalizacji wyborczej. Z kolei uprawnienia odnoszące się do uczestnictwa obywateli w rozstrzyganiu spraw o lokalnym znaczeniu (referenda lokalne, zgromadzenia obywateli, inicjatywy prawodawcze, inicjatywy projektowe, terytorialny samorząd powszechny, wysłuchania publiczne itp.) są albo słabo wykorzystywane w praktyce (s. 152) albo niedostatecznie udokumentowane (s.168), co

uniemożliwia ich właściwą ocenę. Warto jednak podkreślić, że przytoczone przez Autorkę wyniki badań I. Trofimowej sugerują niski poziom zaufania do samorządu oraz brak poczucia możliwości decydowania o sprawach lokalnych (ss. 168-169).

Ostatni rozdział pracy poświęcony został analizie ekonomiczno-finansowych podstaw samorządności terytorialnej w Rosji. Autorka podkreśla związek między charakterem reżimu politycznego a samodzielnością finansową samorządu (s. 173). Głównymi składnikami tej samodzielności są zagwarantowanie udziału samorządu w dochodach od podatków, mienie komunalne oraz prawo do uchwalania budżetu. Szczegółowa analiza danych odnoszących się do dochodów samorządu wykazuje znaczną zależność finansów samorządowych od wpływów z budżetu państwa i transferów międzybudżetowych. Brak jest dowodów na przeprowadzenie dodatkowych działań, które zwiększyłyby wpływy z podatków i opłat lokalnych, by zapewnić wzrost niezależności finansowej samorządom (s. 192). W rezultacie, „system stosunków międzybudżetowych charakteryzuje się niezwykle wysokim stopniem kontroli ze strony centrum federalnego nad budżetami regionalnymi i lokalnymi” (s. 223). Potwierdzają to wyniki przeprowadzonych przez Autorkę badań nad finansami Czukockiego Okręgu Autonomicznego, świadczące o tym, że władze lokalne, dysponując dochodami uzależnionymi od finansowania z innych budżet cechują się niskim poziomem samodzielności w rozstrzyganiu spraw o znaczeniu lokalnym (s. 219).

Konkludując, nie mam wątpliwości, że przedstawiona mi do oceny dysertacja B. Porębskiej-Maciołek spełnia wszystkie wymogi stawiane rozprawom doktorskim. Stanowi oryginalne rozwiązanie jasno określonego zadania badawczego, dotyczącego problemu o dużym stopniu doniosłości teoretycznej. Ma logiczną, odpowiadającą przyjętym założeniom badawczym strukturę. Potwierdza wiedzę teoretyczną i dojrzałość metodologiczną jej Autorki i dowodzi umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Na podkreślenie zasługuje baza źródłowa rozprawy, którą stanowią akty prawne, publiczne wystąpienia polityków rosyjskich oraz obszerna literatura przedmiotu. W znaczącym stopniu wykorzystane zostały oryginalne źródła rosyjskie. Z przekonaniem formułuję wniosek o dopuszczenie rozprawy doktorskiej mgr Barbary Porębskiej-Maciołek do publicznej obrony, a w razie jej pomyślnego przebiegu – o nadanie stopnia naukowego doktora nauk społecznych w zakresie nauk o polityce i administracji publicznej.

Wrocław, 1 sierpnia 2023