

Prof. dr hab. Joachim Diec
Uniwersytet Jagielloński
Wydział Studiów Międzynarodowych i Politycznych

RECENZJA

rozprawy doktorskiej p. mgr Barbary Porębskiej-Maciołek

Samorząd terytorialny Federacji Rosyjskiej za rządów Władimira Putina - idea i praktyka

napisanej pod kierunkiem prof. dr hab. Jerzego Kornasia (promotora)
oraz dra Rafałą Lisiakiewicza (promotora pomocniczego)

Kraków 2023, ss. 257

1. Temat rozprawy

Wybrany przez Doktorantkę temat rozprawy sytuuje ją bez wątpienia w dyscyplinie nauk o polityce i administracji. Wybór tematu można uznać za trafny, albowiem jednym z najistotniejszych zagadnień dotyczących funkcjonowania wewnętrznego Federacji Rosyjskiej jest problem pionowej struktury władzy (*вертикаль власти*), która stawia pod znakiem zapytania rzeczywiste kompetencje samorządu terytorialnego w tym państwie. Różni autorzy stawiali sobie pytanie o funkcjonalność rozwiązań prawno-administracyjnych na przestrzeni ostatnich dekad w świetle dysproporcji rozwojowych, polaryzacji dochodów poszczególnych jednostek oraz obiektywnych uwarunkowań ich funkcjonowania i możliwości różnych form samostanowienia. Tym bardziej współczesne opracowanie tych zagadnień należy uznać za potrzebne i uzasadnione wynikami obserwacji wyników gospodarczych, i społecznych poszczególnych podmiotów i mniejszych jednostek municypalnych w Rosji.

Zawsze można zadawać pytanie o stopień wyczerpania tak obszernego tematu. Trzeba jednak powiedzieć, że zasadniczo otrzymaliśmy zwarty i koherentny obraz uwarunkowań i procesów zachodzących w sektorze samorządowym FR. Na szczególną uwagę zasługuje fakt kompetentnego potraktowania sfery finansowej, co nieczęsto się zdarza w polskich opracowaniach politologicznych dotyczących Rosji.

2.Podłoże teoretyczne i założenia metodologiczne

W pracy dominuje metametodologiczne podejście triangulacyjne. Autorka deklaruje posłużenie się głównie analizą porównawczą, analizą systemową oraz analizą mikrosystemową. Podejście to nie ma jedynie charakteru deklaratywnego, albowiem analizy takie dokonywane są istotnie na przestrzeni pracy. Szczególne znaczenie posiada wysiłek komparatystyczny. Otrzymujemy bowiem porównanie trojakiemu typu. Po pierwsze, dokonano porównania podstaw prawnych działania rosyjskiego samorządu z założeniami Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, po drugie, dokonano porównania dawniejszych i nowszych norm regulujących działanie rosyjskiego samorządu, po trzecie wreszcie i, jak się wydaje najważniejsze, porównano treść deklaracji politycznych dotyczących samorządu z rezultatami jego faktycznego funkcjonowania.

Doktorantka dokonując tych niezbędnych porównań pozostaje w świadomości braku znaczącego zakresu niektórych danych, jak też, co szczególnie ważne, rozbieżności pomiędzy sferą normatywną (i deklaratywną) a realnymi procesami zachodzącymi w rosyjskim samorządzie terytorialnym.

3.Cel, pytania i hipotezy badawcze

Autorka formułuje cel swej rozprawy jako „określenie deklaratywnej i praktycznej specyfiki samorządu terytorialnego w Rosji za rządów Władimira Putina”. Pomimo pewnej ogólności tego zadania można stwierdzić, że zasadniczo zostało ono wykonane, a wskazanie na istotną różnicę pomiędzy deklaratywnymi i praktycznymi charakterystykami rosyjskiego samorządu terytorialnego ma oczywisty sens, jak też każde pytanie o relację celów i ocen deklaracyjnych do rzeczywistości politycznej w FR.

Tok rozumowania zmierza ku odpowiedzi na pięć pytań badawczych. Jedno dotyczy wpływu uwarunkowań historycznych na postrzeganie samorządu terytorialnego we współczesnej Rosji, inne – oddziaływania systemu politycznego państwa na kondycję samorządu, trzecie – związku tegoż z ideą i praktyką demokracji, czwarte – ewentualnych różnic pomiędzy deklarowaną a rzeczywistą formą i rolą samorządu, piąte wreszcie – relacji pomiędzy realiami funkcjonowania rosyjskiego

local government a zapisami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Generalnie Doktorantka zmierza zatem w swych zamiarach ku dwu punktom docelowym: ku zbadaniu rosyjskiej wyjątkowości w badanym obszarze, szczególnie na tle standardów europejskich, oraz ku określeniu stosunku prawnodeklaratywnej postaci rosyjskiego samorządu do jego kształtu empirycznego. Tak sformułowany zestaw można uznać za racjonalny i celowy, korzystny dla ewentualnych dalszych badań nad eksplorowanym zagadnieniem.

Droga badawcza rozprawy zmierza do weryfikacji hipotezy, iż ewolucja samorządu terytorialnego w Rosji zdecydowanie odbiega od ducha *European Charter of Local Self-Government* oraz że w znaczącym stopniu wynika to z rosyjskiego doświadczenia historycznego.

4. Materiał źródłowy i wykorzystane opracowania

Rozprawa opiera się na zróżnicowanym materiale źródłowym, będącym mocną stroną pracy i świadczącym o trwałych podstawach wnioskowania. Wykorzystano zasadniczo wszystkie istotne akty normatywne, w tym cztery akty konstytucyjne, liczne ustawy pochodzące nie tylko od stosownych organów współczesnej Rosji, ale także organów centralnych i republikańskich ZSRR. Co zrozumiałe, konieczne było sięgnięcie do dekretów prezydenckich, stanowiących de facto główne źródło szczegółowego prawa stanowionego we współczesnej Rosji na szczeblu federalnym. Za bardzo istotne należy uważać sięgnięcie do dokumentów monitoringu realizacji budżetów przez podmioty Federacji, co daje podstawę dla wnioskowania na temat realiów finansowej strony funkcjonowania samorządu.

Doktorantka odniosła się do różnych pozycji poruszających tematykę samorządu terytorialnego we współczesnej, a także dawniejszej Rosji. Zasoby te zawierają liczne artykuły w czasopismach naukowych, publikacje zwarte, jak i strony internetowe, dające dość wyczerpujący obraz tendencji zarówno w samym samorządzie terytorialnym w Rosji, jak i w badaniach go dotyczących. Mimo to zdecydowanie można polecić Autorce jeszcze inne istotne prace dotyczące badanego tematu. Jeśli chodzi o światowe badania w tym zakresie, lista najważniejszych eksploratorów nie jest, wbrew pozorom aż tak długa; są oni zresztą Doktorantce generalnie znani, jak chociażby Iwan Owczinnikow czy najbardziej chyba kompetentny

w zakresie oceny zarządzania w Rosji Władimir Gelman. Warto jednak zwrócić uwagę na stosunkowo nową monografię Owczinnikowa, *Местное самоуправление в Российской Федерации* (Moskwa; Konsaltbankir 2018), podręcznik Michaiła Gornego *Муниципальная политика и местное самоуправление в России* (Sankt Petersburg: Norma 2011), interesującą refleksję Grigorija Gołosowa: „Russia's local government in the process of authoritarian regime transformation: incentives for the survival of local democracy”. *Local government studies*. Vol. 42: No 4 (2016, July 3) czy wreszcie bardziej ogólną charakterystykę zarządzania we współczesnej Rosji autorstwa Gelmana: *The Politics of Bad Governance in Contemporary Russia*, wydana przez University of Michigan Press w 2022 r.

5. Struktura rozprawy

Tekst zawiera pięć rozdziałów. Pierwszy posiada wyjątkowo charakter historyczny, obejmując okres wstępny, począwszy od reform *gubnych* w XVI wieku poprzez czas wielkich reform imperialnych wieku XIX, głównie podczas panowania Aleksandra II i czasy sowieckie aż do momentu nagłej transformacji ustrojowej; rola tego rozdziału jest całkowicie logiczna w świetle pierwszego pytania badawczego. Rozdział drugi, także nie bez uzasadnienia, analizuje pokrótce system polityczny Federacji Rosyjskiej w okresie putinowskim, starając się wyjaśnić czy samorząd terytorialny *sensu stricto* w jego ramach w ogóle może mieć miejsce. W rozdziale trzecim otrzymujemy analizę prawno-organizacyjnych standardów funkcjonowania samorządu w Rosji, w czwartym – studium zasad samorządności terytorialnej w aspekcie kompetencji, w piątym wreszcie – analizę zasad samorządności w aspekcie finansowym i gospodarczym.

Struktura ta posiada z jednej strony logikę chronologiczną, a z drugiej merytoryczną w dość interesującym aspekcie. Generalnie bowiem porządek rozdziałów od drugiego do ostatniego zmierza od nakreślenia abstrakcyjnych ram prawno-ustrojowych ku coraz bardziej praktycznej, wymiernej matematycznie stronie zagadnienia czyli temu co namacalnie pozwala samorządowi na funkcjonowanie – finansom, którymi tenże dysponuje. Taki układ pracy nie budzi żadnych istotnych wątpliwości.

6. Formalna strona rozprawy

6.1. Język pracy

Język przedstawionej rozprawy można uznać za zasadniczo poprawny, jednak niekiedy Autorka nie ustrzegła się pewnych niezręczności, jak np. rusycyzmów w postaci premodyfikacji, gdy w języku polskim stosuje się zwykle postmodyfikację (np. w pracy użyty został termin *municipalne rejony* zamiast prawidłowego tłumaczenia w postaci *rejony municipalne* czy *okręgi miejskie z wewnętrznym podziałem* zamiast *okręgi miejskie z podziałem wewnętrznym* (s. 217).

Niepotrzebnie stosowane są kropki na końcu tytułów podrozdziałów. Występują także inne, mało istotne usterki, nie rzutujące na ogólny obraz przedstawionego studium. Generalnie praca napisana jest językiem jasnym, precyzyjnym, z pewnością ułatwiającym śledzenie treści merytorycznej (faktów i danych) oraz procesu wnioskowania.

6.2. Strona redakcyjna

W rozprawie konsekwentnie stosowane są przypisy dolne. Cytaty podano poprawnie, zgodnie z zasadami etyki i prawem autorskim. Układ tekstu jest zgodny z powszechnie przyjętymi standardami. Autorka pracy prawidłowo stosuje graficzne środki prezentacji w postaci tabel i wykresów.

Spis bibliograficzny zawiera stosunkowo przejrzysty podział wykorzystanych aktów prawnych oraz różnorodnych opracowań. Prawidłowo zastosowano porządek chronologiczny w spisie dokumentów regulacyjnych. Mankamentem spisu w części opracowań jest brak podziału wymienionych pozycji na alfabety łaciński i rosyjski, które posiadają inną kolejność. Alternatywnym sposobem porządkowania pozycji bibliograficznych stosujących odrębne zapisy alfabetyczne mogło być zastosowanie transliteracji, która wyeliminowałaby problem odmiennej kolejności.

7. Zawartość merytoryczna

Rozprawa pani mgr Barbary Porębskiej-Maciołek oparta jest, po pierwsze, na dobrej znajomości skomplikowanej struktury umiejętnie przytaczanych regulacji prawnych dotyczących mniej lub bardziej bezpośrednio funkcjonowania samorządu

terytorialnego w Rosji na tle prawa europejskiego. Dzięki analizie tych dokumentów możliwe było ukazanie ewolucji rosyjskiego samorządu terytorialnego, szczególnie w okresie putinowskim.

Po drugie, bardzo przekonująco i wyczerpująco przedstawiono problem zmian struktury kompetencji poszczególnych organów, a zatem de facto praktycznej realizacji zasady samodzielności, stanowiącej oczywisty wskaźnik, na ile z samorządnością mamy do czynienia naprawdę, a na ile ma ona charakter jedynie fasadowy lub pozostaje w permanentnym konflikcie z rozpychającą się łokciami administracją rządową lub regionalną (stanowiącą notabene także coraz bardziej emanację pionowej struktury władzy). Celnie wskazano niewielkie znaczenie instytucji referendum lokalnego oraz faktyczną bierność społeczeństwa, która nie sprzyja umacnianiu roli samorządu terytorialnego.

Po trzecie, dokonano w przedstawionej dysertacji szczegółowej analizy finansowej strony funkcjonowania rosyjskiego samorządu terytorialnego. I w tym przypadku można mówić o wyjawieniu prawdy o realizacji zasady samodzielności, albowiem żadna jednostka nie jest w stanie realizować swych zadań bez stosownych środków. Z jednej strony, co zresztą można uznać za w pełni przewidywalne, wskazano na specyficzną wielostopniowość budżetów w Rosji w oraz związanej z ową wielostopniowością i wprowadzonej w 2008 roku faktycznej konsolidacji budżetowej, co w oczywisty sposób stawia pod znakiem zapytania samodzielność finansową wszelkich jednostek poniżej szczebla federalnego.

Za szczególnie istotne wydaje się dla całej rozprawy zestawienie dokonane w tabeli 5.4, które znakomicie odzwierciedla adekwatność rzeczywistych udziałów poszczególnych pozycji w dochodach jednostek samorządu do ewolucji regulacji prawnych. Doktorantka wykazała procentową redukcję w latach 2006-2020 udziału dochodów własnych i, co ważniejsze, dochodów z podatków oraz analogiczny wzrost udziału subwencji. Przeprowadzony przegląd, jak również analiza struktury wydatków, dobrze zilustrowała heterogeniczność jednostek samorządu terytorialnego w Rosji, gdzie w niektórych przypadkach niemożliwe byłoby przejęcie odpowiedzialności chociażby za edukację i gdzie finansowanie państwowe decyduje o jej funkcjonowaniu w terenie. W przedstawieniu tego zagadnienia widać wprawna rękę wytrawnego ewaluatora.

Tym, czego nieco brakuje w tak skompilowanej zawartości merytorycznej, jest konfrontacja analizy prawno-finansowej z opiniami samorządowców rosyjskich, badaniami opinii publicznej na temat samorządu, a także przynajmniej kilka reprezentatywnych studiów przypadków ilustrujących zróżnicowanie sytuacji poszczególnych jednostek oraz uzależnienie ich od państwowej administracji i strumieni finansowych.

8. Logika studium, wnioskowanie


W swym studium Doktorantka konsekwentnie prowadzi swój wywód drogą zasadniczo indukcyjną do istotnych wniosków, które dotyczą nie tylko relacji współczesnych standardów prawnych FR do ścieżki rozwojowej samorządu terytorialnego w Rosji do Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, drogi rozwoju rosyjskiego samorządu ku centralizmowi i kontroli autorytarnej, ale także do bardziej ogólnych konstatacji na temat kierunku rozwoju rosyjskiego systemu politycznego.

Autorka rozprawy nie bez racji zauważa nieuchronne negatywne konsekwencje zaistniałych i planowanych reform samorządowych, prowadzących z jednej strony do uniformizacji struktury samorządu, zabójczej dla małych wspólnot etnicznych i lokalnych, jak i wzmocnienia zależności samorządu od ustawodawstwa federalnego i bieżących działań wykonawczych w strukturze administracji państwowej. Po raz kolejny ukazana została gra pozorów w rzeczywistości polityki rosyjskiej: Doktorantka w sposób jednoznaczny dowodzi, że pomimo ratyfikacji przez Federację Rosyjską Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego kierunek nadany rozwojowi samorządowi przez ekipę putinowską prowadzi de facto do centralizacji i utraty podmiotowości przez struktury samorządowe i przepoczwarzania się tychże w zdekoncentrowaną administrację rządową. Tym samym zweryfikowana została hipoteza o rozbieżności pomiędzy prawno-instytucjonalnym (a tym bardziej realnym) funkcjonowaniem samorządu terytorialnego w Rosji a regulacjami w większości państw-sygnatariuszy EKSL. Świadczy to jednocześnie o tym, że w gruncie rzeczy Rosja nie potrafiła w ostatnich dekadach przezwyciężyć negatywnego obciążenia historycznego i że raczej zbliża się w swych rozwiązaniach ustrojowych do autorytarnych państw wschodnioazjatyckich.

Konkluzja

Biorąc pod uwagę wyczerpujący charakter przedstawionej rozprawy oraz stosunkowo holistyczne (w perspektywie znanej literatury) wnioskowanie, można uznać studium pani mgr Barbary Porębskiej-Maciołek za oryginalne osiągnięcie badawcze, wnoszące pomimo nielicznych niedociągnięć pozytywny wkład w rozwój reprezentowanej przez Doktorantkę dyscypliny. Dlatego też stwierdzam, że rozprawa ta spełnia warunki ustawowe do nadania stopnia naukowego doktora w zakresie nauk o polityce i administracji i wnoszę o dopuszczenie jej Autorki do dalszych etapów przewodu.

Kraków, 16.08.2023


Joachim Diec