

Recenzja

rozprawy doktorskiej mgr. Romana Gramińskiego pt.:
Reforma systemu samorządu lokalnego na Ukrainie
napisanej pod opieką promotora prof. dr hab. Alicji Stępień-Kuczyńskiej
oraz promotora pomocniczego dr. hab. Michała Słowikowskim, przygotowaną w Instytucie
Stosunków Międzynarodowych i Politologii w Uniwersytecie Łódzkim

Rozprawa doktorska składająca się ze wstępu, 5 rozdziałów, zakończenia, bibliografii oraz załączników liczy 389 stron.

Dysertacja jest poświęcona rekonstrukcji procesu kształtowania systemu samorządu terytorialnego na Ukrainie wpisana w proces politycznej integracji europejskiej opartej na standardach demokratycznej władzy publicznej, której podstawowymi podmiotami zdecentralizowanej administracji publicznej są podstawowe jednostki samorządu terytorialnego zbudowane na zasadzie subsydiarności (pomocniczości), która oznacza, że każdy szczebel władzy powinien realizować tylko te zadania, które nie mogą być skutecznie zrealizowane przez szczebel niższy lub same jednostki działające w ramach społeczeństwa.

Doktorant w procesie rekonstrukcji reformowania samorządu lokalnego na Ukrainie, posiłkuje się analizą doświadczeń zagranicznych państw, które w trakcie demokratyzacji wprowadzały procesy decentralizacji i dewolucji.

Wstęp do dysertacji ogranicza się do ogólnej charakterystyki przedmiotu koncentrującego się na budowaniu systemu samorządu terytorialnego w procesie decentralizacji władzy państwowej, z której wyłania się podstawowa jednostka administracji publicznej – samorządu lokalnego, spełniająca kryteria europejskich standardów demokratycznej władzy publicznej. Cechą wstępu jest deficyt warstwy teoretyczno-metodologicznej rozprawy doktorskiej, przede wszystkim braku celu badawczego, pytań problemowych i wynikających z nich hipotezy głównej oraz hipotez cząstkowych, wreszcie metod badawczych, które znajdujemy w kolejnych częściach pracy. Pierwszy rozdział poświęcony budowaniu samorządu lokalnego w politycznej ewolucji systemu politycznego Ukrainy oderwany od uwarunkowań geopolitycznych, socjalno-kulturalnych i ekonomicznych oraz bezkrytycznego kopiowania modeli demokracji liberalnej skutkowało tworzeniem hybrydowego systemu politycznego, obciążonego radzieckim centralizmem demokratycznym pozbawionym konstytucyjnych cech republikańskiej i demokratycznej formy rządów.

Autor wyjaśnia pojęcie samorządu terytorialnego i jego rolę w tworzeniu państwa demokratycznego i społeczeństwa obywatelskiego, które wzajemnie się warunkują, gdzie demokratyczny samorząd lokalny jest instytucją demokratycznego państwa prawa, działający na rzecz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego wg zasady - nie ma demokracji lokalnej bez lokalnego społeczeństwa obywatelskiego a społeczeństwo obywatelskie jest warunkiem demokratycznego samorządu.

Podrozdział poświęcony periodyzacji podstawowych etapów tworzenia i rozwoju samorządu lokalnego od uzyskania niepodległości Ukrainy, Autor omawia stosując dwa podejścia politologiczne. Z jednej strony operuje ujęciem strukturalnym (podmiotowym), w którym system polityczny składa się ze wspólnot terytorialnych, ich przywódców, reprezentatywnych organów władzy i ich komitetów wykonawczych oraz organów samoorganizacji ludności. Z drugiej strony podejścia strukturalnego poszerzającego system samorządu lokalnego o uporządkowany zbiór form organizacyjnych, instytucji demokracji lokalnej, powiązań między nimi oraz procesów, realizujących zadania w zakresie rozwiązywania problemów społecznych o znaczeniu lokalnym, a także niezbędnego potencjału kapitału ludzkiego, społecznego, prawnego, materialnego i finansowego.

Autor zauważa, że samorząd terytorialny przez cały okres rozwoju państwowości ukraińskiej znajdował się w centrum reform zmierzających do wzmocnienia władzy samorządu lokalnego oraz jego podstaw materialnych, finansowych i gospodarczych. Proces implementacji samorządu lokalnego trafiał na sprzeczności między licznymi teoriami oraz realiami społeczno-politycznymi determinującymi społeczno-gospodarcze życie regionów Ukrainy.

Kolejny rozdział jest poświęcony roli samorządu terytorialnego w systemie politycznym Ukrainy oraz analizie instytucjonalnych i prawnych aspektów rozwoju samorządu terytorialnego i systemu wyborczego oraz konstytucyjnego mechanizmu państwowej polityki samorządowej, oraz systemu politycznego składającego się z naczelnych organów władzy państwowej Rady Najwyższej Ukrainy, Gabinetu Ministrów Ukrainy, Prezydenta Ukrainy oraz niepaństwowych, krajowych stowarzyszeń organów samorządu terytorialnego Ukrainy. Szczególną rolę ustawodawczą w kształtowaniu polityki samorządowej oraz określaniu priorytetów polityki miejskiej państwa oraz administracji państwowej, odgrywa prezydent wpływający dekretemi. Ponadto niekorzystny wpływ na funkcjonowanie samorządu wywiera niestabilność ordynacji wyborczej, wielokrotnie nowelizowanej i naruszanej, powinien zastąpić ujednolicony kodeks wyborczy.

Trzeci rozdział dotyczy analizy procesu reformowania normatywno-prawnego samorządu lokalnego, jako instytucji demokratycznego państwa prawnego sprzyjającego integracji terytorialnej.

Analiza ustrojowa reformy samorządu terytorialnego na Ukrainie, sięga genezy poprzedzającym ogłoszenie niepodległości państwa w 1990 roku, by przed uchwaleniem konstytucji, uchwalić kilka innych ustaw, które znalazły odzwierciedlenie w Traktacie Konstytucyjnym z 1995 r., który otworzył drzwi delegacji ukraińskiej w pracach Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy.

Autor rekonstruuje siedemnastoletni okres reformowania samorządu terytorialnego, w którym powstało kilka koncepcji i ustaw samorządowych i dekretów prezydenta co zaowocowało 700 nowelami ustaw i ponad 3 tysiącami aktów prawnych, w części sprzecznych wywołujących konflikty prawne i polityczne.

Oceniając proces implementacji samorządu lokalnego z punktu doświadczeń wybranych państw demokratycznych Autor zwraca uwagę na ograniczenie reformy do podstawowych jednostek terytorialnych o niskim potencjale demograficznym i infrastrukturze materialnej, wąskiej palecie usług publicznych oraz działaniach konsolidujących regionalne jednostki administracji publicznej. Reformy samorządowe oparte na relacjach rynkowych i podzieleniu funkcji i uprawnień między różnymi szczeblami władzy mogły usuwać bariery

instytucjonalne i prawne, ale także przyczynić się do wzmocnienia stabilności politycznej i jedności narodowej oraz wprowadzać nowatorskie formy rozwiązywania lokalnych problemów. Ocenę procesu implementacji samorządu terytorialnego Doktorant dokonał na przykładzie wybranych państw demokratycznych, w tym państw młodej demokracji Europy Środkowej i Wschodniej najczęściej odnosząc się do polskiej reformy samorządu terytorialnego, który według ocen ekspertów Rady Europy, Polski samorząd stał się wzorem takich przemian w Europie Środkowej i Wschodniej.

Czwarty rozdział dysertacji jest poświęcony problemom wdrażania reformy samorządu lokalnego na Ukrainie, która charakteryzowała się tworzeniem podstawowych jednostek samorządowych (od 159 do 874) i scalaniem małych gromad we wspólnoty samorządowe oraz aktywnością prawotwórczą, która *ustawą o terenowych radach deputowanych oraz samorządach terytorialnych i regionalnych*, usamodzielniała organy samorządowe w przeciwieństwie do likwidacji organów wykonawczych rad rejonowych i obwodowych wzmacniając pion państwowej władzy wykonawczej przy urzędzie prezydenta.

Przełomem w procesie reform samorządu terytorialnego, stała się *ustawa z 1994 r. o utworzeniu miejscowych organów władzy i samorządu terytorialnego* zapoczątkowując proces decentralizacji polegający na przekazaniu części władzy państwowej oraz kompetencji i zadań lokalnych organom samorządu terytorialnego.

Uchwalenie *ustawy z 24. lutego 1994 r. o wyborach deputowanych i przewodniczących rad wiejskich, osiedli typu miejskiego, rejonowych, miejskich, rejonowych w miastach*, otworzyło drogę do przeprowadzenia wyborów deputowanych oraz przewodniczących rad wszystkich szczebli z wyjątkiem rad rejonowych w miastach, co miało symboliczne znaczenie wprowadzenia do systemu politycznego instytucji demokratycznych wyborów oraz wzmocnienie statusu samorządu lokalnego i regionalnego. W praktyce wręcz przeciwnie odżyły tendencje centralistyczne zawarte w Umowie Konstytucyjnej z 8 czerwca 1995 r. pomiędzy Radą Najwyższą a prezydentem przywraca ustrój państwa z 1992 r. reaktywujący państwową hierarchiczną administrację terenową, jednocześnie likwidując komitety wykonawcze oraz łącząc w jedną osobę prawną przewodniczących rad szczebla lokalnego z przewodniczącymi odpowiednich jednostek administracji państwowej.

Historycznym wydarzeniem reformy samorządowej okresu niepodległości Ukrainy było uregulowanie statusu tej instytucji państwowej rangą konstytucyjną z 1996 r. wprowadzającą zasadę samorządności, realizowaną przez terytorialną gromadę w sposób bezpośredni lub pośredni za pomocą organów samorządu lokalnego, takich jak: rad wiejskich, osiedlowych lub miejskich oraz ich organów wykonawczych.

Problemy i sprzeczności we wdrażaniu reformy samorządu terytorialnego wynikały z wielości aktów normatywnych od konstytucji do ponad 100 norm prawnych różnej rangi, w tym zarządzeń i rozporządzeń co utrudniało wprowadzenia zmian ustroju administracyjno-terytorialnego państwa oraz zagospodarowania przestrzennego zjednoczonych wspólnot terytorialnych opartych na europejskich standardach podziałów terytorialnych.

Dopiero po przyjęciu przez Radę Najwyższą Ukrainy poprawek do Konstytucji oraz po ratyfikacji Europejskiej Karty Samorządu lokalnego w 1997 r. mogły się pojawić kolejne akty prawne, w tym ustawa o samorządzie terytorialnym oraz ustawy pokrewne, które stworzyły przyczółek dla wdrażania polityki decentralizacji, opartej na europejskich standardach demokratycznego państwa prawa.

Piąty rozdział poświęcony ocenie merytorycznej procesu reformy samorządu terytorialnego na Ukrainie, jest opracowany na podstawie wyników badań społecznych oraz badań własnych Autora przy pomocy ankiety eksperckiej. Autor sięga do pierwszych lat procesu decentralizacji, charakteryzujących się łączeniem podstawowych jednostek administracyjnych prowincji ukraińskiej w zintegrowane wspólnoty terytorialne, które były zdolne do świadczenia usług publicznych obywatelom oraz przyczyniały się do rozwoju demokracji lokalnej. Autor rysuje jednak krytyczny obraz samorządu lokalnego, w którym wszystkie zadania samorządu terytorialnego znajdują się w rękach władzy wykonawczej, zaś władza przedstawicielska organów samorządu terytorialnego ma charakter formalny, jest jedynie balastem społecznym. Z tego wynika wniosek, że samorząd terytorialny należy de facto do władzy wykonawczej, która pozbawia podmiotowości organów samorządu lokalnego, zależnych od organów władzy wykonawczej.

Doktorant zamyka merytoryczną część dysertacji pięcioma rekomendacjami, które mają rozwiązać problemy dotyczące integracji terytorialnych gromad, w drodze znowelizowanego planu i harmonogramu tworzenia wspólnot terytorialnych regionów oraz odpowiedzialności regionalnych administracji państwowej za ustawowe uregulowanie uprawnień rad powiatowych w całości lub w części objęte utworzonymi zjednoczonymi wspólnotami terytorialnymi. Plan miałby optymalizować struktury i liczby pracowników regionalnych administracji państwowych na obszarach, w całości lub w części zjednoczonych wspólnot terytorialnymi oraz wypracować mechanizm wsparcia finansowego oraz stabilnych źródeł państwa w celu tworzenia zjednoczonych wspólnot terytorialnych. Agenda państwowa miała udzielić pomocy zjednoczonym wspólnotom terytorialnym w przygotowywaniu dokumentów strategicznych i programowych dotyczących rozwoju społeczno-gospodarczego społeczności, w szczególności poprzez przyciąganie funduszy z międzynarodowej pomocy finansowej i technicznej.

Rekomendacje zawierające kierunki działania na rzecz rozwiązywania problemów związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego oraz postulatów, które miałyby przyspieszyć proces demokratyzacji państwa w tym samorządu terytorialnego i administracji państwowej mają charakter apelu społecznego i politycznego środowisk samorządowych oraz reformatorów, nie spełnianych kryteriów naukowych wnoszących wartości merytorycznych do dysertacji.

Rozprawa doktorska mgr. R. Gramińskiego pt: *Reforma systemu samorządu lokalnego na Ukrainie* jest dobrym wyborem problemu badawczego poświęconego procesowi tworzenia samorządu lokalnego jako nowego podmiotu systemu politycznego odrodzonego państwa ukraińskiego zamykającego radziecki etap narodu ukraińskiego i kierująca przyszłość ku demokratycznemu państwu prawa oraz integracji europejskiej państw demokratycznych.

Rozprawa podejmuje problem przystąpienia Ukrainy do procesu demokratyzacji, w tym implementacji demokratycznych, wartości i instytucji w celu zbudowania demokracji liberalnej poczynając od samorządu lokalnego. Efektem było uchwalenie szeregu aktów prawnych, w tym konstytucji, która legitymizuje instytucję samorządu. Jednak przez wiele lat model samorządu ukraińskiego nie odpowiadał standardom europejskim, w tym państwom Europy Środkowo-Wschodniej, które dla badacza pełniły rolę wzorca. Badania porównawcze samorządów przyniosły rezultaty tak w wymiarze naukowym jak i użytecznym.

Pole badawcze dysertacji obejmuje zjawiska i procesy polityczne, które doktorant bada przy zastosowaniu teorii i koncepcji politycznych oraz metod i technik społecznych, które wchodzi do nauk o polityce i zarządzaniu. Ponadto, rozprawa zawiera pola i techniki badawcze charakterystyczne dla nauk o prawie oraz metoda neoinstytucjonalna narracja historyczna oraz wtórna analiza badań empirycznych (Instytut socjologii UAN). Mamy zatem do czynienia z pracą interdyscyplinarną, napisaną w języku obcym, o wartości dodanej.

O ile dysertacja wypełnia cele badawcze, to zawiera kilka słabości. Nie będę w tym miejscu powtarzał uwag przedstawionych już wyżej, natomiast zwrócę uwagę na kilka nowych kwestii.

Największe zastrzeżenia dotyczą metody badawczej polegającej na opracowaniu wyników ankiet przeprowadzonych wśród 10 ekspertów, bez wyjaśnienia kryteriów rekrutacji ekspertów oraz co ważniejsze cech kompetencyjnych oraz charakterystyki cech społeczno-demograficznych respondentów. Zdecydowanie lepszym narzędziem byłby wywiad, który pozwalałby udzielić swobodnej, szerokiej odpowiedzi.

Słabością pracy jest pominięcie problemu tradycji samorządu terytorialnego w historii Ukraińców, która pojawia się już w Konstytucji Pyłypa Orłyka, opisywana m.in. przez: N. Kamińską, W. Gladij, W. Kujbida, W. Krawczenko i innych.

W początkowej części pracy odczuwam brak analizy kulturowo-politycznego uwarunkowania procesu demokratyzacji systemu politycznego i reform samorządowych oraz cezur eksponowanych dat/ wydarzeń, m.in. *rewolucji pomarańczowej* i *rewolucji godności*, które miały przełomowy wpływ w na narodziny społeczeństwa obywatelskiego oraz przekształcenia się masowego ruchu w ogólnonarodową rewolucję, która przywróciła konstytucję z 2004 i przeprowadziła wcześniejsze wybory oraz doprowadziła do usunięcia z urzędu prezydenta Janukowycza, tworząc klimat do zmian politycznych z perspektywy niewykorzystanych.

Z obowiązku recenzenta należy stwierdzić że nie odnotowałem błędów merytorycznych pracy, co nie znaczy, że nie znalazłem w pracy szereg różnego rodzaju błędów: językowych, redakcyjnych, i technicznych oraz, dat, nazwisk, tytułów itp.

W recenzji koncentrowałem się na stronie merytorycznej dysertacji, która dostarczała wielu szczegółowych informacji, poszerzających wiedzę dotyczącą procesu reformowania samorządu terytorialnego na Ukrainie w kontekście procesu demokratyzacji demokratycznego państwa prawa.

Powyższe uwagi nie wpływają na pozytywną ocenę **rozprawy doktorskiej mgr. Romana Gramińskiego pt: *Reforma systemu samorządu lokalnego na Ukrainie*** która spełnia podstawowe wymogi właściwe rozprawom doktorskim, określonym w art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. z 2003 r. nr 65, poz. 595 z późn. zm.). i wnoszę o jej przyjęcie przez Komisję UŁ ds. Stopni Naukowych w Dyscyplinie Nauki o polityce i Administracji oraz dopuszczenie do dalszych etapów przewodu doktorskiego i nadania stopnia doktora nauk o polityce i administracji.

S-c, 11.06.2021 M. Bawarowski