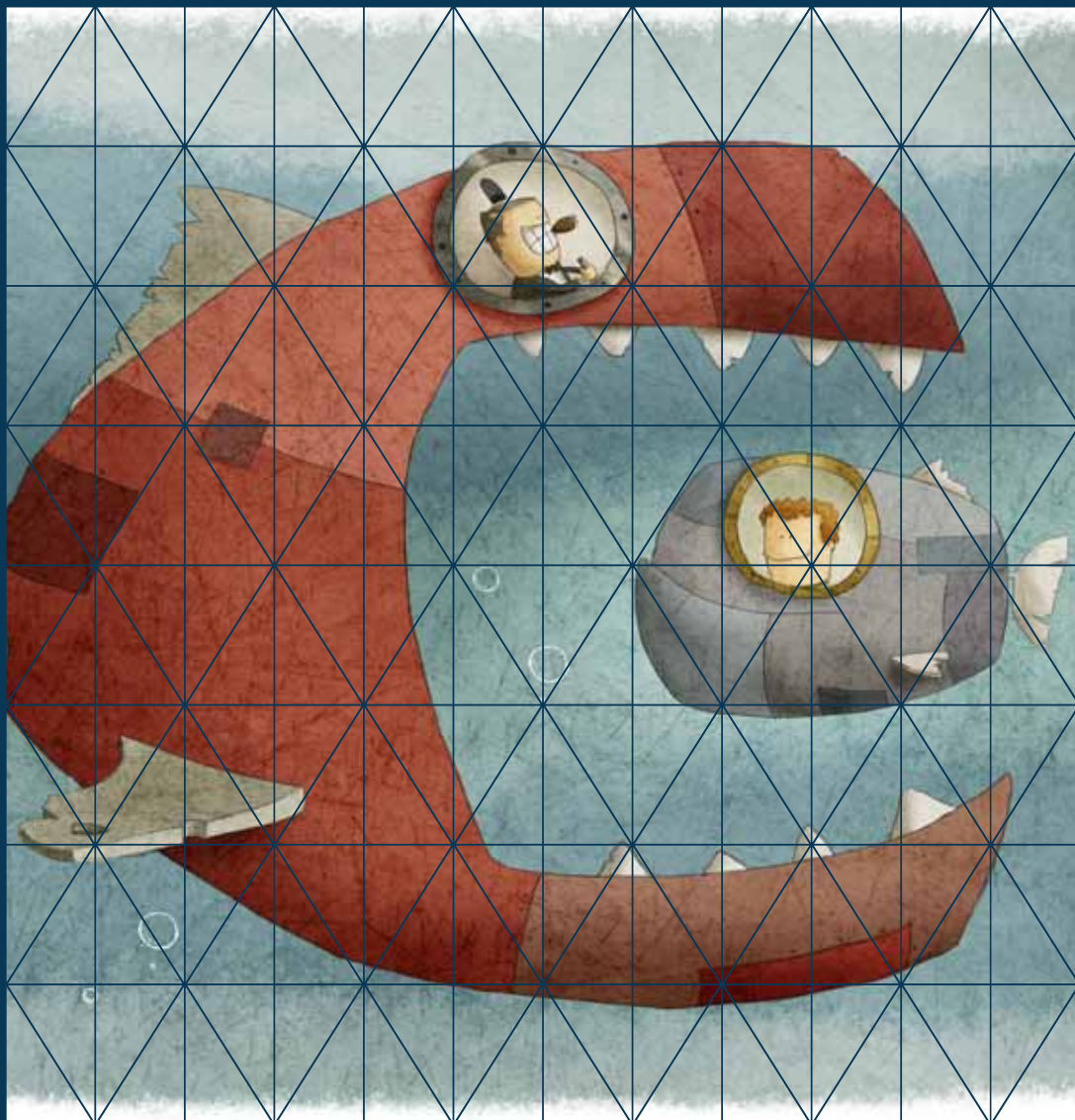


70

PRACE OSW



OSW



# CENA LOJALNOŚCI

STOSUNKI KIJOWA Z REGIONAMI

Tomasz Piechal

**PRACE OSW**

NUMER 70  
WARSZAWA  
GRUDZIEŃ 2017

# **CENA LOJALNOŚCI**

## STOSUNKI KIJOWA Z REGIONAMI

Tomasz Piechal



**OSW** |

CENTRE FOR EASTERN STUDIES

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH im. **Marka Karpia**

© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich  
im. Marka Karpia / Centre for Eastern Studies

REDAKCJA MERYTORYCZNA

Adam Eberhardt, Wojciech Konończuk

REDAKCJA

Katarzyna Kazimierska

WSPÓŁPRACA

Małgorzata Zarębska, Anna Łabuszewska

OPRACOWANIE GRAFICZNE

PARA-BUCH

ILUSTRACJA NA OKŁADCE

IrCasas/schutterstock.com

SKŁAD

GroupMedia

WYKRES

Wojciech Mańkowski

WYDAWCA

**Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia**

Centre for Eastern Studies

ul. Koszykowa 6a, Warszawa

Tel.: + 48 /22/ 525 80 00

Fax: + 48 /22/ 525 80 40

osw.waw.pl

ISBN 978-83-65827-16-6

## Spis treści

TEZY /5

WSTĘP /9

**I. REGIONALNE DYSPROPORCJE /11**

**II. REGIONY JAKO INSTRUMENT WALKI O WPŁYWY /16**

**III. LOKALNE GRUPY INTERESU – ICH STOSUNEK DO REGIONÓW  
I RELACJE Z CENTRUM /22**

**IV. PREZYDENTURA POROSZENKI A REGIONY: STATUS QUO  
W NOWYCH REALIACH /29**

**V. NIEDOKOŃCZONA REFORMA – UKRAIŃSKIE PRÓBY ZMIAN RELACJI  
MIĘDZY KIJOWEM A REGIONAMI PO REWOLUCJI GODNOŚCI /38**

PODSUMOWANIE /41

ANEKS 1. Próba reformy ukraińskiego samorządu /43

ANEKS 2. Tabela postępu tworzenia nowych zjednoczonych gromad /46

## TEZY

- Ukrainę cechują głębokie różnice w poziomie rozwoju poszczególnych regionów kraju. Ponad połowa produktu krajowego brutto wytwarzana jest przez pięć obwodów (spośród dwudziestu pięciu, bez uwzględniania Republiki Autonomicznej Krymu i Sewastopola). W toku industrializacji prowadzonej w ZSRR większość przemysłu ciężkiego została ulokowana we wschodnich i południowych obwodach kraju, co sprzyjało wzrostowi znaczenia tamtejszych lokalnych grup wpływów. Przewaga gospodarcza tych regionów w znacznym stopniu przyczyniła się również do powstania za czasów ukraińskiej niepodległości klanów oligarchicznych (bazujących na potencjale przemysłowym macierzystych obwodów). Dodatkowo na Ukrainie wciąż widoczne są różnice kulturowe między poszczególnymi regionami, które przekładają się na odmienne sympatie polityczne. W wyniku urbanizacji prowadzonej w czasach sowieckich przewagę demograficzną zyskały obwody południowo-wschodniej Ukrainy, gdzie – ze względu na wspomnianą koncentrację przemysłu ciężkiego – było najwięcej miejsc pracy, przez co stawały się one celem migracji zarobkowej. W efekcie mieszka tam największa liczba ukraińskich wyborców.
- Ukraina od lat pozostaje państwem silnie scentralizowanym. Jest to rezultat wyboru dokonanego przez ukraińskie elity, które – mimo prowadzonych u zarania niepodległości dyskusji na temat kształtu przyszłego państwa – postawiły ostatecznie na wytworzony w czasach Związku Radzieckiego wariant silnie scentralizowanych relacji między centrum a regionami. W latach 90. doszło do utworzenia obwodowych administracji państwowych (dalej OAP), które *de facto* przejęły rolę pełnioną w poprzednim systemie przez obwodowe struktury partii komunistycznej. Otrzymały wiele funkcji władzy wykonawczej na poziomie lokalnym, zyskując m.in. decydujący wpływ na kształt miejscowych budżetów, a na ich czele stanęli gubernatorzy nominowani przez prezydenta. W znacznym stopniu ograniczyło to możliwości działania władz samorządowych wyłanianych w wyborach i przyczyniło się do sytuacji swoistej dwuwładzy i konfliktu pełnomocnictw na poziomie lokalnym. Jednocześnie jednym z głównych narzędzi wpływu Kijowa na regiony stała się silna centralizacja budżetowa, w której centrum stawało się głównym dystrybutorem środków finansowych na poziom lokalny.
- Obrany model scentralizowanego państwa stymulował zaangażowanie regionalnych grup przemysłowo-biznesowych w rozgrywki polityczne

w stolicy, zwłaszcza w parlamencie. Ich rozwój uzależniony był bowiem od decyzji podejmowanych w Kijowie, gdzie znajdowały się istotne z punktu widzenia ochrony interesów klanów oligarchicznych instrumenty, w tym kontroli nad budżetem, rozdzielania państwowych dotacji czy preferencji dla wybranych rodzajów produkcji przemysłowej. W efekcie regionalne grupy interesu szybko zaczęły wywierać znaczący wpływ na życie polityczne państwa. Część tych grup (m.in. dniprope-trowska, doniecka czy charkowska) uzyskała swoje wpływy i znaczenie jeszcze w czasie istnienia Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej, kiedy lokalne ośrodki przemysłowe były kuźniami kadr dla partii komunistycznej. W pierwszych latach niepodległej Ukrainy, bazując na potencjale gospodarczym obwodów i poprzez przejęcie w toku prywatyzacji kontroli nad znajdującymi się tam zakładami przemysłowymi, należącymi wcześniej do państwa, grupy te zdobyły dobrą pozycję wyjściową do dalszej ekspansji swoich wpływów. Ich przedstawiciele zaczęli obejmować najwyższe urzędy w państwie. Konkurencja między różnymi grupami regionalnymi gwarantowała swego rodzaju pluralizm polityczny, który został zachwiany dopiero po 2010 roku, gdy Partia Regionów (kontrolowana przez przedstawicieli klanu donieckiego) zaczęła dominować w krajowej polityce.

- Tak duże znaczenie lokalnych grup interesu dla ogólnokrajowej polityki przyczyniło się do powstania alternatywnego systemu władzy na Ukrainie. Od oficjalnych (zapisanych w prawie) relacji pomiędzy poszczególnymi organami władzy ważniejsza stała się sieć nieformalnych kontaktów między przedstawicielami władz centralnych i samorządowych a miejscowymi elitami przemysłowo-biznesowymi. To właśnie ona determinowała politykę regionalną Kijowa. Znaczenie obwodów w optyce władz centralnych powiązane zostało z siłą i potencjałem poszczególnych lokalnych grup interesu. Kijów patrzył na regiony przez pryzmat stref wpływów i możliwości poszczególnych klanów oligarchicznych, a nie przez pryzmat potencjału rozwoju danego obwodu. W efekcie na Ukrainie nie doszło do wytworzenia polityki regionalnej rozumianej jako zaplanowany szereg działań organów władzy publicznej w celu rozwoju poszczególnych regionów. Dodatkowo główne instrumenty wpływu centrum na dany obwód, czyli nominacje szefów centralnych organów władzy w regionie, formowanie budżetów lokalnych i ustalanie wysokości transferów międzybudżetowych oraz subwencji, stały się pochodną politycznych porozumień zawieranych w Kijowie, do których dochodziło między politykami centralnego aparatu władzy a przedstawicielami

różnych grup wpływów. Grupy, które były silnie umocowane w Kijowie, mogły liczyć na przychylność stolicy, np. pod względem wysokości transferów pieniężnych z budżetu centralnego do danego regionu.

- Wydarzenia z przełomu 2013 i 2014 roku i wybuch sterowanych przez Rosję separatyzmów w południowo-wschodnich regionach Ukrainy ujawniły słabość przyjętego przez Kijów systemu kontroli nad regionami. Wieloletnia praktyka zarządzania poprzez nieformalne porozumienia z elitami regionalnymi, której celem było zapewnianie jak największych zysków finansowych poszczególnym grupom interesu, połączona z brakiem reform administracyjnych zwiększających skuteczność i efektywność lokalnych organów władzy, doprowadziła do głębokiego kryzysu państwa. Była także jednym z czynników, który spowodował utratę kontroli nad częścią terytorium kraju. Powiązania biznesu ze światem administracji, służb bezpieczeństwa oraz lokalnych grup przestępczych dominowały nad formalnymi relacjami między urzędami centralnymi a ich regionalnymi przedstawicielstwami. W efekcie tak uwikłany aparat państwa nie był w stanie przeciwdziałać zdradzie części lokalnych elit i rosyjskiej agresji.
- Porażka przyjętego modelu zarządzania państwem przyczyniła się do podjęcia przez władze wyłonione po rewolucji godności działań na rzecz przeprowadzenia szeroko zakrojonej reformy samorządowej, której jednym z głównych celów ma być decentralizacja władzy. Podobne plany były ogłaszane już kilkakrotnie w ciągu ostatnich kilkunastu lat (m.in. przez premier Julię Tymoszenko czy prezydenta Wiktora Janukowycza), jednak nigdy nie udało się ich zrealizować. Dopiero głęboki kryzys związany z wybuchem konfliktu w Donbasie, który unaoczniał problemy w relacjach centrum-obwody, stał się powodem podjęcia konkretnych działań w tym obszarze. Reforma samorządu jest także warunkiem stawianym przez zagranicznych donatorów Ukrainy (np. Międzynarodowy Fundusz Walutowy). Jednak mimo głośnych zapowiedzi jedynym realnym osiągnięciem władz w tej dziedzinie stała się decentralizacja finansowa, która przyczyniła się do tego, że obecnie więcej środków pieniężnych zostaje w budżetach lokalnych (jednocześnie jednak zwiększany jest zakres obowiązków samorządów, m.in. w obszarze zarządzania miejscowymi placówkami oświaty i służby zdrowia, stanem dróg). Kompleksowa i całościowa reforma samorządowa została zablokowana w wyniku wpisania do projektu przepisów mogących w przyszłości doprowadzić do nadania specjalnego statusu części terenów obwodu donieckiego i ługańskiego, co było jednym z wymogów zapisanych w porozumieniach mińskich.

Projekt spotkał się także z poważną krytyką ze strony opozycji i części społeczeństwa. W wyniku protestów projekt zmian do konstytucji udało się przegłosować jedynie w pierwszym czytaniu (wymagane dwa). Co więcej, ukraińskie władze zastrzegły, że pełna reforma samorządowa będzie możliwa dopiero w momencie zakończenia konfliktu na wschodzie kraju. Wprowadzenie reformy w pełnym wymiarze może zostać zatem odłożone co najmniej na kilka lat.



## WSTĘP

Wydarzenia z 2014 roku, kiedy doszło do aneksji Półwyspu Krymskiego, wybuchu konfliktu zbrojnego w Donbasie oraz próby podburzenia przeciwko nowym władzom centralnym obwodów południowo-wschodniej Ukrainy, pokazały słabość ukraińskiego państwa w zakresie kontroli nad regionami. Łatwość, z jaką Rosji udało się zająć Krym i wywołać separatystyczne wystąpienia w regionach południowo-wschodniej Ukrainy, unaocznily zapaść aparatu administracyjnego na poziomie lokalnym – bardzo często przedkładał on lojalność względem miejscowych elit nad podporządkowanie się decyzjom władz centralnych. Wydarzenia te potwierdziły uzależnienie regionów od lokalnych grup interesu. Co więcej, otwarcie proseparatystyczna postawa wielu przedstawicieli lokalnych elit w Donbasie sprzyjała pogłębianiu kryzysu politycznego i pokazała, że państwo w wielu wypadkach na poziomie regionalnym odgrywało rolę podrzędną względem struktur zależności zbudowanych przez miejscowe elity polityczno-biznesowe. Nowe władze ukraińskie stanęły przed wyzwaniem przebudowy relacji Kijowa z obwodami, tak aby realnie zwiększyć efektywność zarządzania na poziomie lokalnym.

W świetle tych wydarzeń zasadne jest poszukiwanie odpowiedzi na następujące pytania. Po pierwsze, jak wyglądały relacje między lokalnymi samorządami a administracją centralną po 1991 roku? Po drugie, jakie metody wpływania na sytuację w regionach stosował Kijów? Po trzecie, jakie działania obecnie podejmują ukraińskie władze w stosunkach centrum z obwodami? I po czwarte, czy istnieje realna wola polityczna wprowadzania daleko idących zmian w tych stosunkach?

Do tej pory kwestie stosunków Kijowa z regionami i opis modelu zarządzania ukraińskimi obwodami znajdowały się na marginesie szerszych analiz na temat systemu władzy, który ukonstytuował się w niepodległej Ukrainie. Tymczasem kwestia ta jest kluczowa dla oceny możliwego rozwoju sytuacji wewnętrznej. Brak zmian w tym obszarze może bowiem w przyszłości doprowadzić do powtórzenia próby zdestabilizowania sytuacji w państwie właśnie na tle regionalizmów i braku realnej kontroli centrum nad obwodami.

Pierwszy rozdział niniejszej pracy opisuje dysproporcje w potencjale ukraińskich regionów i tłumaczy, dlaczego przez długie lata w ukraińskiej polityce dominowały elity pochodzące ze wschodnich regionów kraju. Druga część opracowania skupia się na historii relacji pomiędzy centrum a poszczególnymi regionalnymi grupami wpływu, pokazując również, jakiego rodzaju politykę

przewodili poszczególni prezydenci Ukrainy w tym obszarze. Trzeci rozdział koncentruje się na zaprezentowaniu najważniejszych lokalnych grup interesu i ich stosunku do własnych regionów, a także ich stosunków z centrum. Rozdział czwarty zawiera opis działań politycznych podjętych przez prezydenta Petra Poroszenkę na rzecz odzyskania choćby częściowej kontroli ukraińskich władz centralnych nad regionami. Rozdział piąty prezentuje z kolei te elementy reformy samorządowej, które udało się do tej pory wprowadzić. Opracowanie zamyka rozdział podsumowujący i rysujący perspektywy dalszego rozwoju stosunków między Kijowem a regionami.

## I. REGIONALNE DYSPROPORCJE

Zgodnie z konstytucją Ukraina jest państwem unitarnym i dzieli się na 24 obwody, dwa miasta o specjalnym statusie (Kijów oraz Sewastopol) i Republikę Autonomiczną Krymu. Potencjał poszczególnych obwodów jest nierównomierny. Państwowa Służba Statystyczna podaje, że ponad połowa PKB Ukrainy w roku 2013 (czyli przed zwycięstwem rewolucji godności) została wytworzona w pięciu najsilniejszych regionach (zob. Tabela 1). Co więcej, pierwsza dziesiątka obwodów o najprężniej działającej gospodarce odpowiadała aż za 3/4 krajowej produkcji, zaś pozostałe 14 obwodów – jedynie za 1/4 PKB.

Dysproporcje w potencjale gospodarczym regionów są szczególnie widoczne pomiędzy zachodnią i wschodnią Ukrainą. Przemysł ciężki, na którym w największym stopniu oparta była gospodarka Ukrainy przez pierwsze dwie dekady niepodległości, rozlokowany jest bowiem przede wszystkim we wschodnich obwodach kraju. W efekcie zachód i centrum kraju, gdzie głównym motorem napędowym lokalnych gospodarek pozostaje rolnictwo i przemysł spożywczy, były i wciąż są zdecydowanie biedniejsze<sup>1</sup>.

**Tabela 1.** Regiony o największym udziale procentowym w krajowym PKB

Miejsce	Nazwa obwodu	Wartość produktu regionalnego w 2013 roku mld UAH   mld USD		Udział w ukraińskim PKB w 2013 roku %
1.	miasto Kijów	312,5	38,4	20,5%
2.	doniecki	164,9	20,3	10,8%
3.	dniepropetrowski	152,9	18,8	10%
4.	charkowski	85,3	10,5	5,6%
5.	odeski	69,8	8,6	4,6%
6.	kijowski	68,9	8,5	4,5%
7.	lwowski	63,3	7,8	4,2%
8.	połtawski	58,5	7,2	3,8%
9.	ługański	55,1	6,7	3,6%
10.	zaporoski	54,3	6,7	3,6%

**Źródło:** Państwowa Służba Statystyczna Ukrainy, dane za rok 2013

<sup>1</sup> Wyjątkami są: obwód lwowski, którego udział w krajowym PKB jest większy od kilku wschodnich obwodów (m.in. ługańskiego, zaporoskiego), oraz miasto Kijów. W drugim przypadku tak wysoki udział w PKB Ukrainy wynika z tego, że w stolicy zarejestrowana jest największa liczba firm działających na ukraińskim rynku.

Koncentracja dużych zakładów przemysłowych na wschodzie kraju przyczyniła się do gospodarczego uzależnienia Ukrainy od jej wschodnich regionów. Głównym motorem napędowym gospodarki przez lata pozostawała bowiem metalurgia, której największe zakłady produkcyjne znajdowały się właśnie w tej części kraju. Sektor ten od początku lat 90. stał się jednym z głównych źródeł dochodów z eksportu towarów (ponad 40% ogółu krajowych dochodów z tego tytułu). W efekcie, ze względu na gwarancję szybkich i dużych zysków, stał się on obiektem zainteresowania lokalnych polityków, biznesmenów (niezwykle powiązanych ze światem przestępczym) i kadr zarządzających wielkimi przedsiębiorstwami – tzw. czerwonych dyrektorów, którzy uwłaszczyli się na majątku państwowym i zaczęli tworzyć potężne grupy finansowo-przemysłowe. To właśnie z tej grupy w późniejszym czasie mieli wyłonić się ukraińscy oligarchowie. Co istotne, budując swoje imperia, zadbali o to, aby sektor metalurgiczny zachował uprzywilejowaną pozycję w państwie (m.in. w 1999 roku uzyskali znaczące ulgi podatkowe dla firm z tej branży, które były przedłużane w następnych latach)<sup>2</sup>.

Tak duży udział jednego sektora w gospodarce stanowił dla niej zagrożenie ze względu na uzależnienie od koniunktury na światowym rynku – spadek popytu na produkcję metalurgiczną w ostatnich latach był jednym z czynników pogłębiających kryzys gospodarczy na Ukrainie<sup>3</sup>. Jednak nawet mimo wyraźnego zmniejszenia sprzedaży produkcji metalurgicznej sektor ten nadal pozostaje jednym z głównych źródeł zysków dla Kijowa – w roku 2016 aż 21,8% dochodów z eksportu ukraińskiej produkcji pochodziło z handlu wyrobami metalurgicznymi<sup>4</sup>. W efekcie południowo-wschodnie obwody kraju (przede wszystkim dnipropropetrowski, doniecki i zaporoski) są jednymi z kluczowych pod względem gospodarczym regionów Ukrainy<sup>5</sup> (zob. Tabela 2).

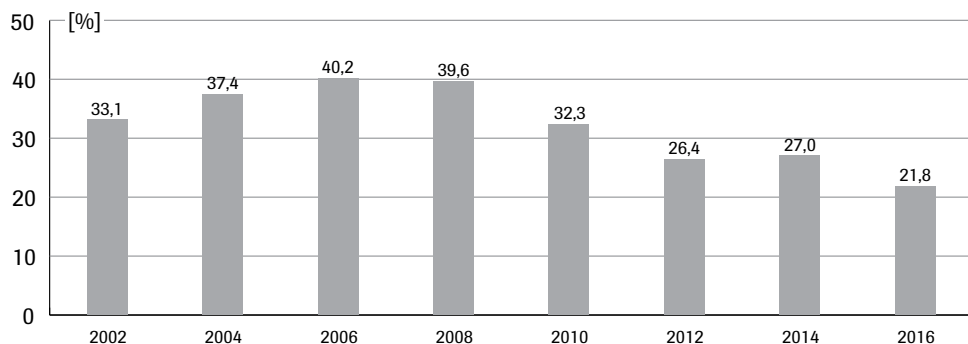
<sup>2</sup> Więcej na temat roli przemysłu metalurgicznego w pierwszej dekadzie niezależnej Ukrainy: A. Sarna, *Ukraińska metalurgia: gospodarcze ogniwo oligarchicznego systemu władzy*, *Prace OSW*, 15.05.2002, [www.osw.waw.pl/pl/publikacje/prace-osw/2002-05-15/ukraińska-metalurgia-gospodarcze-ogniwo-oligarchicznego-systemu](http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/prace-osw/2002-05-15/ukraińska-metalurgia-gospodarcze-ogniwo-oligarchicznego-systemu)

<sup>3</sup> O. Савицький, *Українська металургія: конкурентоспроможність коштом пільг*, *Deutsche Welle Ukraine*, 17.06.2013, <http://www.dw.com/uk/українська-металургія-конкурентоспроможність-коштом-пільг/a-16886045>

<sup>4</sup> Dane z oficjalnych statystyk Państwowej Służby Statystycznej Ukrainy: [http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2015/zd/tsztt/tsztt\\_u/tsztt1215\\_u.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2015/zd/tsztt/tsztt_u/tsztt1215_u.htm), dostęp: 18.10.2017.

<sup>5</sup> W 2015 roku sam obwód dnipropropetrowski odpowiadał za prawie 40% ukraińskiego eksportu produkcji metalurgicznej. Źródło: dane Głównego Urzędu Statystycznego w obwodzie dnipropropetrowskim, [http://www.dniproprstat.gov.ua/statinfo%202015/zed/2015/zed11\\_m11.pdf](http://www.dniproprstat.gov.ua/statinfo%202015/zed/2015/zed11_m11.pdf), dostęp: 18.10.2017.

**Wykres 1.** Udział procentowy produktów sektora metalurgii żelaza w ukraińskim eksporcie towarów (w latach 2002–2016)



Źródło: Państwowa Służba Statystyczna Ukrainy

**Tabela 2.** Regiony Ukrainy o największym udziale w krajowym eksporcie

Miejsce	Nazwa obwodu	Wartość eksportu w 2013 roku w mld USD	Udział w ukraińskim eksporcie w roku 2013 w %	Wartość eksportu w 2016 roku w mld USD	Udział w ukraińskim eksporcie w roku 2016 w %
1.	doniecki	12,41	19,6%	3,43	9,4%
2.	miasto Kijów	12,34	19,5%	8,56	23,5%
3.	dniepropetrowski	9,79	15,5%	5,86	16,1%
4.	zaporoski	3,67	5,8%	2,29	6,3%
5.	ługański	3,54	5,6%	0,43	1,2%
6.	połtawski	2,65	4,2%	1,43	3,9%
7.	mikołajowski	2,17	3,4%	1,66	4,6%
8.	charkowski	1,99	3,1%	1,02	2,8%
9.	kijowski	1,97	3,1%	1,69	4,7%
10.	odeski	1,63	2,6%	1,52	4,2%

Źródło: Państwowa Służba Statystyczna Ukrainy

Koncentracja zakładów przemysłowych na południowym wschodzie kraju (a co za tym idzie – również kapitału finansowego i politycznego) sprzyjała rozwojowi regionalnych grup finansowo-przemysłowych, których część przerodziła się w klany oligarchiczne. Jednak przy tak scentralizowanym państwie jak Ukraina, dla uzyskania silnej pozycji niezbędne było zabezpieczenie interesów w Kijowie, gdzie stanowiąc jest prawo (i podejmowane są decyzje m.in.

w sprawie preferencji dla poszczególnych gałęzi przemysłu). Również w stolicy dochodzi do podziału subsydiów państwowych (gwarantowane przez państwo ulgi w znacznym stopniu umożliwiły budowę systemu oligarchicznego na Ukrainie)<sup>6</sup>. Narzędziem wzmacniania swojej siły i potencjału finansowego przez grupy regionalne stała się ekspansja polityczna na poziomie centralnym – reprezentanci tych grup zdobywali miejsca w Radzie Najwyższej, gdzie zajmowali się lobbieniem własnych interesów. Często również za udział w koalicji rządzącej lub okazane jej wsparcie mogli liczyć na przejęcie kontroli nad wieloma ministerstwami i instytucjami państwowymi poprzez zatrudnianie w nich osób zależnych od klanów oligarchicznych.

Wzrostowi znaczenia grup interesu z regionów południowo-wschodniej Ukrainy – oprócz czynnika gospodarczego – sprzyjała również **sytuacja demograficzna**. Intensywna industrializacja wschodniej Ukrainy za czasów ZSRR przyniosła silną urbanizację tych obszarów, co przyczyniło się do wytworzenia ich przewagi demograficznej nad resztą kraju. Lepsze warunki życia (jak na standardy sowieckie) oraz liczne miejsca pracy w czasach Związku Radzieckiego przyciągały na te tereny rzesze ludzi. Trzy najbardziej zaludnione – a tym samym z największą liczbą wyborców – obwody kraju (doniecki, dniepropetrowski, charkowski) są położone właśnie na wschodzie (zob. Tabela 3).

Ekspansji wpływów grup z południowo-wschodnich obwodów kraju sprzyjał ukraiński system wyborczy, który wykorzystując mieszaną ordynację wyborczą<sup>7</sup>, stwarzał preferencyjne warunki dla przedstawicieli najbardziej zaludnionych ukraińskich obwodów. Korzystne dla wzrostu znaczenia poszczególnych grup regionalnych stało się także wprowadzenie ogólnokrajowych list wyborczych<sup>8</sup>. Bogate grupy wpływów za pomocą środków finansowych były w stanie pozycjonować swoich reprezentantów wyżej na listach wyborczych poszczególnych partii, co zwiększało ich szanse na zdobycie większej puli mandatów deputowanych Rady Najwyższej. Dodatkowo przedstawiciele tych grup z łatwością wchodzili do parlamentu z okręgów jednomandatowych (gdzie na

<sup>6</sup> Ю. Кіндзерський, Деструктиви промислової політики України [w:] Промисловість України: Стратегія і політика структурно-технологічної модернізації, Київ 2013, s. 172–186.

<sup>7</sup> Połowa miejsc w Radzie Najwyższej obsadzana jest w wyborach proporcjonalnych, połowa – z jednomandatowych okręgów wyborczych.

<sup>8</sup> Partie przedstawiają jedną listę wyborczą na cały kraj. W zależności od wyniku w wyborach proporcjonalnych do parlamentu wchodzi jej przedstawiciele z najwyższych miejsc na liście, np. przy zdobyciu 18 miejsc w Radzie Najwyższej do parlamentu wchodzi pierwszych 18 kandydatów z listy.

masową skalę dochodziło do kupowania głosów)<sup>9</sup>. W efekcie również w wymiarze politycznym wschodnie obwody kraju miały ułatwioną drogę do ekspansji swoich wpływów.

**Tabela 3.** Najludniejsze regiony Ukrainy (z uwzględnieniem ludności zamieszkującej okupowane terytoria obwodu donieckiego i ługańskiego)

	Nazwa obwodu	Liczba ludności w mln	Udział w ogólnej liczbie ludności w %	Liczba osób uprawnionych do głosowania w mln	Liczba jednomandatowych okręgów wyborczych
1.	doniecki	4,28	9,9%	3,27	21
2.	dniepropetrowski	3,26	7,6%	2,63	17
3.	miasto Kijów	2,89	6,7%	2,17	13
4.	charkowski	2,72	6,3%	2,15	14
5.	lwowski	2,53	5,9%	1,97	12
6.	odeski	2,39	5,3%	1,81	11
7.	ługański	2,21	5,1%	1,75	11
8.	zaporoski	1,76	4,1%	1,43	9
9.	kijowski	1,73	4,0%	1,48	9
10.	winnicki	1,60	3,7%	1,27	8

**Źródło:** Państwowa Służba Statystyczna Ukrainy, Państwowy Rejestr Wyborców, Centralna Komisja Wyborcza; dane za rok 2015

<sup>9</sup> Zob. O. Кучма, Урна не для сміття: як змусити працювати виборчу систему, Чесно, 8.08.2014, <http://www.chesno.org/post/119/>

## II. REGIONY JAKO INSTRUMENT WALKI O WPŁYWY

Ukraina weszła w 1991 roku w okres niepodległości jako państwo silnie scentralizowane. Przez lata funkcjonowania Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej nadrzędną rolę odgrywały w niej ośrodki partii komunistycznej w Kijowie (jako punkt odniesienia dla regionalnych ośrodków partyjnych funkcjonujących w ramach USRR) oraz w Moskwie (jako najważniejszy i ostateczny decydent we wszystkich kluczowych kwestiach). Likwidacja hierarchicznego systemu komitetów partyjnych, sprawujących rzeczywistą władzę w ZSRR, spowodowała zasadniczą zmianę funkcjonowania państwa i stworzyła konieczność powołania nowych struktur władzy. Już w lipcu 1991 roku (wraz z wprowadzeniem zmian do konstytucji USRR z 1978 roku, która funkcjonowała jako ustawa zasadnicza aż do 1996 roku), został utworzony urząd prezydenta. Kilka miesięcy później, w grudniu, stanowisko to objął dawny wysoki działacz partyjny Leonid Krawczuk<sup>10</sup>. Pojawił się wówczas problem aktualny również w dzisiejszej Ukrainie – nowo powołany urząd głowy państwa miał na tyle niejasno sformułowane kompetencje, że niemal od początku doszło do konfliktu prerogatyw między prezydentem a parlamentem i rządem (premierem). Jednym z pól walki o poszerzenie własnych sfer wpływu między poszczególnymi organami władzy stała się kwestia kontroli nad regionami. W marcu 1992 roku za pomocą prezydenckiego dekretu Krawczuk powołał tzw. **przedstawicieli prezydenta w obwodach Ukrainy**, którzy zostali szefami administracji lokalnych w obwodach, rejonach i miastach centralnego podporządkowania (Kijowie i Sewastopolu). Komitety wykonawcze przy radach lokalnych uległy wówczas likwidacji, a całość obowiązków realizacji zadań władzy wykonawczej przejęli prezydenccy przedstawiciele<sup>11</sup>.

Działania prezydenta Krawczuka zostały jednak przyjęte z niezadowoleniem przez powoli zyskujące na znaczeniu lokalne grupy interesu, których główny trzon stanowili tzw. czerwoni dyrektorzy<sup>12</sup>. Narzucenie kontroli nad regionami

<sup>10</sup> Krawczuk przez lata pracował w partyjnym pionie propagandy; w latach 1988–1990 był kierownikiem wydziału ideologicznego w Komunistycznej Partii Ukrainy. Od października 1989 roku był sekretarzem Komitetu Centralnego partii.

<sup>11</sup> Ustawa o przedstawicielach prezydenta Ukrainy: Про Представника Президента України, 5.03.1992, <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2167-12>

<sup>12</sup> W ostatnich latach istnienia ZSRR znacznie wzrosła rola dyrektorów przedsiębiorstw państwowych. Zyskali oni większą autonomię wraz z wprowadzanymi przez Michaiła Gorbaczowa deregulacjami i zniesieniem zasady mówiącej o kierowniczej roli partii. W momencie upadku Związku Radzieckiego i idącego za tym zaniku dotychczasowego centrum decyzyjnego w Moskwie zaczęli oni przejmować kontrolę nad „swoimi” przedsiębiorstwami. Proces ten



przez ośrodek prezydencki spotkało się z reakcją obronną regionalnych elit, które wykorzystując fakt pogłębiającego się na Ukrainie kryzysu gospodarczego i politycznego doprowadziły w październiku 1992 roku do zmiany szefa rządu (którym do tej pory był bliski współpracownik Krawczuka, Witold Fokin) na przedstawiciela swoich interesów – wybór padł na dawnego dyrektora zakładów rakietowych w Dniepropetrowsku (obecna nazwa miasta: Dniepr), Leonida Kuczmy. Jego nominacja była efektem szerokiego konsensusu różnych ukraińskich grup wpływu i jednym z pierwszych wyraźnych przykładów, jak miejscowe grupy interesu mogły wpływać na centralny aparat władzy w nowej Ukrainie<sup>13</sup>.

Kuczma w ciągu niecałego roku od momentu zakończenia pełnienia obowiązków premiera we wrześniu 1994 roku został następcą Krawczuka na urządzie prezydenta<sup>14</sup>. Za jego prezydentury doszło do ukształtowania się wielu mechanizmów działań centrum względem regionów. Kuczma – podobnie jak poprzednik – był świadomy, że o jego sukcesie jako prezydenta będzie decydowało wzmocnienie własnej pozycji nie tylko w centrum, ale również w obwodach kraju. Pomimo przyjęcia przez parlament w lutym 1994 roku uchwały, zgodnie z którą po wyborach prezydenckich w czerwcu tego roku likwidacji miały ulec państwowe administracje lokalne, Kuczma postanowił nie tylko je utrzymać, ale także rozszerzyć ich kompetencje. Na mocy dekretu z 6 sierpnia 1994 roku przewodniczący rad obwodowych (do których po likwidacji urzędu przedstawiciele prezydenta wróciły funkcje władzy wykonawczej w regionach) stawali się podlegli głowie państwa. Następnie wraz z przyjęciem 8 czerwca 1995 roku porozumienia konstytucyjnego między Radą Najwyższą a prezydentem zostali oni wyznaczeni do pełnienia funkcji szefów obwodowych administracji państwowych<sup>15</sup>. Ostateczny kształt układu relacji między Kijowem

sprzyjał powstawaniu regionalnych klanów, które na bazie wpływów w przemyśle zaczęły budować swoją pozycję również na forum ogólnokrajowym.

<sup>13</sup> Kluczową rolę przy wyborze odegrał tzw. klan dniepropetrowski. Elity tego obwodu miały duże znaczenie już w czasach USRR, co pokazały badania, które w 1990 roku zlecił ówczesny sekretarz generalny KC KPZR Michaił Gorbaczow. Z przygotowanej dla niego analizy wynikało, że ponad połowa przedstawicieli władzy wykonawczej na Ukrainie pochodziła z Dniepropetrowska. Źródło: Ю. Мацієвський, У пастці гібридності: зигзаги трансформацій політичного режиму в Україні (1991–2014), Czerniowce 2016, s. 128.

<sup>14</sup> Zwycięstwo Kuczmy było kolejnym dowodem na to, że coraz słabsze stawały się wieloletnie, centralne ośrodki władzy – jego wybór powszechnie był uważany za oznakę wzmocnienia regionalnych elit wschodniej Ukrainy względem starej, kijowskiej nomenklatury partyjnej, na której opierał się Leonid Krawczuk.

<sup>15</sup> Porozumienie konstytucyjne między Radą Najwyższą Ukrainy a prezydentem Ukrainy: Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України, 8.06.1995, <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80>

a regionami został zawarty w ustawie zasadniczej, uchwalonej w 1996 roku (przyjmowane w następnych latach akty prawne systematycznie wzmocniały rolę prezydenta jako głównego rozgrywającego w polityce regionalnej) – **dała ona prezydentowi prawo do nominacji gubernatorów, co stało się ważnym narzędziem budowania przez prezydenta strefy politycznych wpływów.** Obwodowe administracje państwowe stały się bowiem realną władzą wykonawczą na poziomie lokalnym, gdyż wybierane w drodze wyborów rady obwodowe zostały pozbawione swoich komitetów wykonawczych (podobnie jak rady rejonowe, których kompetencje władzy wykonawczej zostały przejęte przez rejonowe administracje państwowe). W efekcie stojący na czele OAP gubernatorzy stawali się kluczowymi graczami w regionie, kontrolując m.in. realizację budżetów lokalnych, które co prawda uchwalane były przez rady obwodowe, ale sposób wydatkowania środków finansowych kontrolowany był już przez obwodowe administracje państwowe. Dodatkowo wpływy władzy centralnej na ukraińskie obwody były wzmocnione również poprzez silną centralizację finansową państwa – większość środków finansowych z regionów trafiała do centralnego budżetu, z którego następnie była redystrybuowana na poziom lokalny. *De facto* tworzyło to model, w którym wszystkie budżety lokalne (na poziomie obwodów i rejonów) przechodziły kontrolę i akceptację Kijowa – taki system w znaczącym stopniu wydłużał proces wydawania środków pieniężnych i obniżał jego efektywność, a także sprzyjał korupcji<sup>16</sup>.

Na przestrzeni lat funkcjonowania urzędu szefów obwodowych administracji państwowych ukształtowały się trzy podstawowe czynniki, które wpływały na prezydenckie nominacje na to stanowisko. Były to: doraźne interesy polityczne głowy państwa, siła poszczególnych regionalnych grup interesu oraz bieżąca konfiguracja polityczna w ukraińskim parlamencie. Za czasów Kuczmy gubernatorzy (na mocy konstytucji) zaczęli pełnić funkcję najwyższych przedstawicieli państwa w obwodach, a ich pozycja była bardzo silna – jednocześnie prezydent dbał o to, aby pozostawali lojalni względem niego. Mieli jednak różne zadania: mogli stawać się albo głównymi przedstawicielami prezydenta w walce o wpływy w regionie, albo wyrazicielami „pokoju kooperacji” pomiędzy środowiskiem prezydenckim a regionalnymi grupami interesu<sup>17</sup>. Logika działań

<sup>16</sup> Pieniądze przechodziły stopniowo przez każdy szczebel administracyjny (z budżetu centralnego do obwodu, z obwodu do rejonu, z rejonu do wsi), przy czym na każdym etapie były one obciążane tzw. rentą korupcyjną. W efekcie jednostki samorządu terytorialnego najniższego szczebla otrzymywały do własnej dyspozycji minimalne środki pieniężne.

<sup>17</sup> M.in. za objęciem przez Wiktora Janukowycza w 1997 roku stanowiska gubernatora obwodu donieckiego miał stać argument, że jego nominacja spotka się ze zrozumieniem miejscowych elit i zagwarantuje dobrą współpracę między nim a Kuczmą – w czasie premierostwa Pawła

następców Kuczmy na urzędzie prezydenta w obszarze zarządzania relacjami centrum-regiony była bardzo podobna, choć kontekst polityczny, w którym urząd sprawowali Wiktor Juszczenko i Wiktor Janukowycz, był zasadniczo odmienny. Pierwszy piastował urząd w sytuacji permanentnego konfliktu politycznego w parlamencie, w którym prezydent nie posiadał wystarczająco silnego zaplecza dla efektywnego rządu. Jednocześnie wraz z przyjęciem zmiany ustawy zasadniczej<sup>18</sup> znacznemu ograniczeniu uległy jego prerogatywy. W efekcie nominacje gubernatorskie służyły Wiktorowi Juszczence przede wszystkim do **utrzymywania odpowiedniej równowagi wewnątrz własnego zaplecza politycznego** – nominacje były wypadkową bieżącej koniunktury politycznej i zmian sojuszy politycznych prezydenta w Kijowie<sup>19</sup>. Za jego prezydentury doszło do szerszej dyskusji na temat możliwej decentralizacji państwa. Ostatecznie jednak nie przerodziła się ona w konkretne działania<sup>20</sup> – dla słabego politycznie Juszczenki pozbawienie się kolejnego instrumentu walki o poszerzenie swojej strefy wpływów było rzeczą nie do zaakceptowania.

Łazarenki doszło bowiem do zaostrzenia stosunków między prezydentem a „dniepackimi” (władzą się z Dniepropetrowska premier walczył z nimi głównie w obszarze handlu gazem). Sam Janukowycz był wówczas wystarczająco słaby, aby stać się kompromisową postacią dla obydwu środowisk.

<sup>18</sup> Jednym z kluczowych czynników, który pomógł zażegnać kryzys polityczny przełomu 2004 i 2005 roku, stała się zgoda Wiktora Juszczenki na przeprowadzenie reformy konstytucyjnej zmieniającej ustrój państwa z republiki prezydencko-parlamentarnej na system parlamentarno-prezydencki. Zmiany, które ostatecznie weszły w życie w 2006 roku (pierwsze poprawki do konstytucji, ograniczające władzę prezydenta i wzmacniające prerogatywy szefa rządu, weszły w życie już w 2004 roku), nie tylko zmniejszyły formalną strefę wpływów prezydenta, ale także przyczyniły się do pogłębienia chaosu w sferze współpracy centralnych organów państwa.

<sup>19</sup> Zależność obsady stanowisk gubernatorskich od bieżącej polityki kijowskiej dobrze obrazuje sytuacja związana z konfliktem między premier Julią Tymoszenko a Petrem Poroszenką (wiernym sojusznikiem prezydenta wchodzącym w skład grupy tzw. drogich przyjaciół – ścisłego grona współpracowników prezydenta; obu polityków łączyły związki zarówno biznesowe, jak i rodzinne – Wiktor Juszczenko jest ojcem chrzestnym córek obecnego prezydenta Ukrainy). Konflikt zakończył się w marcu 2005 roku dymisją zarówno rządu, jak i Poroszenki z pełnionej wówczas funkcji sekretarza Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy, ale także doprowadził do zmian w regionach. Zwolnieni zostali wówczas gubernatorzy, którzy na początku kadencji Juszczenki zostali wyznaczeni spośród grup interesów Petra Poroszenki, Ołeksandra Zinczenki (także uczestniczący w konflikcie ówczesny szef Administracji Prezydenta) oraz Julii Tymoszenko.

<sup>20</sup> Plany przeprowadzenia reformy decentralizacyjnej – przede wszystkim w obszarze budżetowym – były opracowywane przez obydwu rządy Julii Tymoszenko. W czasie jej premierostwa nie udało się jednak przeprowadzić żadnej większej reformy w tym obszarze, m.in. w wyniku sprzeciwu prezydenta Juszczenki, który w sierpniu 2009 roku zawetował rozwiązania prawne umożliwiające przekazanie większej ilości środków pieniężnych na poziom samorządowy. Więcej na temat: В. Нікітін, Бюджетний федералізм як чинник становлення громадянського суспільства в Україні, *Державне будівництво*, nr 1/2009, <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2009-1/doc/4/04.pdf>; О. Сищук, Президент ветував Закон «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України», *Віче*, nr 15/2009, <http://www.viche.info/journal/1587/>

Wiktor Janukowycz już na samym początku kadencji znalazł się w zupełnie odmiennej sytuacji niż jego poprzednik. Ze względu na sprzyjające warunki polityczne (m.in. stworzenie lojalnej i kontrolowalnej koalicji rządzącej w parlamencie<sup>21</sup>) czwarty ukraiński prezydent postanowił skorzystać z możliwości przebudowy systemu rządzenia państwem – jednak wbrew składanym przez lata obietnicom, zamiast na zwiększenie praw samorządów postawiono na całkowicie odmienny wariant. W ciągu pierwszych dwóch lat prezydentury Janukowycza przyjęto ponad dwadzieścia ustaw, które przenosiły kompetencje należące dotychczas do samorządów na poziom centralny<sup>22</sup>. Władzom lokalnym odebrano wówczas m.in. prawo do zatwierdzania planów zagospodarowania przestrzennego czy też uniemożliwiono im współudział w kreowaniu programów inwestycyjnych, które miały być realizowane przez Państwowy Fundusz Rozwoju Regionalnego. Jednocześnie samorządom ograniczono dochody miejscowe, modyfikując podatki w taki sposób, aby środki pieniężne, które dotychczas zasilały budżety lokalne, zaczęły wpływać do budżetu centralnego. Działaniom tym towarzyszyły nominacje prezydenckie na urzędy gubernatorów, które w pełni objęli ludzie z Partii Regionów<sup>23</sup>.

Decyzje podejmowane przez Janukowycza, które zmierzały do pełnej centralizacji władzy, szły w parze z rozwojem jego grupy oligarchicznej – tzw. Rodziny<sup>24</sup>. Agresywne działania prezydenckiego środowiska (m.in. przejmowanie wielu przedsiębiorstw innych biznesmenów przez tzw. Rodzinę<sup>25</sup>) przy-

<sup>21</sup> Zaledwie dwa tygodnie po zaprzysiężeniu Wiktora Janukowycza 10 marca 2010 roku Rada Najwyższa zmieniła regulamin parlamentu w zakresie zasad formowania koalicji rządzącej. Dopuszczono możliwość, by w jej skład wchodził również posłowie niezrzeszeni – wcześniej koalicję mogły tworzyć tylko kluby parlamentarne. Uchwalone zmiany umożliwiły odwołanie drugiego rządu Julii Tymoszenko, a następnie sformowanie nowego składu gabinetu na czele z wieloletnim politykiem Partii Regionów Mykołą Azarowem.

<sup>22</sup> Zob. T. Iwański, P. Żochowski, Fikcja decentralizacji. Brak reformy administracyjno-samorządowej hamuje modernizację Ukrainy, *Komentarze OSW*, 13.02.2013, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2013-02-13/fikcja-decentralizacji-brak-reformy-administracyjno>

<sup>23</sup> Aż 21 z 24 gubernatorów było przedstawicielami prezydenckiego ugrupowania w momencie nominacji; pozostałych trzech wstąpiło do partii po objęciu stanowiska szefa OAP. Zob. 19 із 22 губернаторів Януковича – регіонали. Дос'є, *Zaxid.net*, 8.04.2010, [https://zaxid.net/19\\_iz\\_22\\_gubernatoriv\\_yanukovicha\\_ndazh\\_reghionali\\_dosye\\_n1100056](https://zaxid.net/19_iz_22_gubernatoriv_yanukovicha_ndazh_reghionali_dosye_n1100056)

<sup>24</sup> Więcej o kulisach powstania klanu oligarchicznego Wiktora Janukowycza: К. Карпенко, Історія однієї Сім'ї. Як познайомилися члени найвпливовішої політичної групи України, *Корреспондент*, 8.02.2013, <http://ua.korrespondent.net/journal/1497799-korrespondent-istoriya-odnieyi-simyi-yak-poznajomilisya-chleni-najvplivovishoyi-politichnoyi-grupi-ukrayini>

<sup>25</sup> Jednym z głównych „rejderów” (osób przejmujących w nielegalny sposób cudze przedsiębiorstwa) tzw. Rodziny był Serhij Kurczenko. Szeroki rozgłos przyniosło mu m.in. przejęcie

czyniły się do naruszenia systemu swoistego „pluralizmu oligarchicznego”, który gwarantował równowagę pomiędzy poszczególnymi grupami wpływu na Ukrainie (przez lata żadna z nich nie była w stanie zyskać długookresowo zdecydowanie silniejszej pozycji od pozostałych, co stymulowało wewnętrzną rywalizację i zapobiegało utworzeniu autorytarnej formy rządów – duża liczba silnych graczy tworzyła klimat dla pluralizmu w polityce, co odróżniało Ukrainę od innych krajów byłego ZSRR – Rosji i Białorusi). Samo pojawienie się tego pluralizmu i jego funkcjonowanie miało kolosalne znaczenie zarówno dla systemu politycznego kraju, jak i dla relacji między centrum a regionami. Większość grup oligarchicznych, które powstały na Ukrainie, były bowiem – zwłaszcza w początkowej fazie – silnie związane z regionem swego pochodzenia.

W efekcie Kijów w polityce względem obwodów bardzo szybko zaczął koncentrować się przede wszystkim na wywodzących się z nich lokalnych grupach interesu, a nie na samych obwodach jako takich. Przyczyniło się to *de facto* do powstania „unitaryzmu negocjacyjnego”<sup>26</sup> – systemu zarządzania państwem opartego na bazie indywidualnych, nieformalnych związków między przedstawicielami lokalnych grup interesu a reprezentantami centralnych i lokalnych organów władzy (m.in. lokalną prokuraturą, służbą podatkową, urzędami celnymi etc.), w którym nadrzędną funkcję pełniły uzgodnienia i umowy zawierane w wyniku gier politycznych toczonych w Kijowie. W tak funkcjonującym systemie granice kontroli Kijowa nad regionami stały się przedmiotem negocjacji między poszczególnymi graczami polityczno-biznesowymi. Stąd niezbędnym elementem dla dalszego opisu relacji między centrum a regionami na Ukrainie staje się prezentacja jej podstawowych lokalnych grup wpływów.

od charkowskiego oligarchy, Ołeksandra Jarosławskiego, klubu piłkarskiego FK Metalist czy wykupienie od Borysa Łożkina (późniejszego pierwszego szefa Administracji Prezydenta Petra Poroszenki) pakietu kontrolnego akcji medialnego holdingu UMH Group. Kurczenko był również aktywnym graczem w sferze bankowej i handlu surowcami naturalnymi – gazem oraz produktami naftowymi.

<sup>26</sup> Jest to parafraza pojęcia stosowanego przez badaczy dla opisu Rosji początku lat 90., kiedy relacje Moskwy z regionami były określane mianem „federalizmu negocjacyjnego”. Pod pojęciem tym kryje się panująca wówczas praktyka polityczna, w ramach której osłabione centrum w zamian za ustępstwa na rzecz poszczególnych elit regionalnych otrzymywało od nich wsparcie ekonomiczne i/lub polityczne. Więcej na temat rosyjskiego federalizmu negocjacyjnego zob. J. Rogoża, *Federalizm bez federalizmu. Stosunki Moskwa – regiony*, *Prace OSW*, 7.05.2014, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/prace-osw/2014-05-07/federacja-bez-federalizmu-stosunki-moskwa-regiony>

### III. LOKALNE GRUPY INTERESU – ICH STOSUNEK DO REGIONÓW I RELACJE Z CENTRUM

Początki powstawania lokalnych grup interesu na Ukrainie sięgają czasów funkcjonowania Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej. To właśnie wówczas swoją pozycję zaczęły budować regionalne elity, m.in. obwodów donieckiego i dniepropetrowskiego – z obydwu grup pochodziła znacząca część wysokich kadr partii komunistycznej<sup>27</sup>. Mówiąc o tych obwodach, należy podkreślić charakterystyczne dla tamtejszych elit silne poczucie przynależności grupowej, która była budowana przez długie lata trwania ZSRR.

W niepodległej Ukrainie lokalne grupy interesu zaczęły wzmacniać swoją pozycję poprzez przejmowanie kontroli (m.in. w drodze prywatyzacji) nad przedsiębiorstwami położonymi w obwodach. Jednym z warunków ich przetrwania w latach 90. była grupowa solidarność<sup>28</sup> – najważniejsze było miejsce, z którego wywodzili się przedstawiciele poszczególnych środowisk, i właśnie pochodzenie było głównym spoiwem grupy. Choć z biegiem lat poszczególne grupy zaczęły rozszerzać swoje wpływy na inne obszary kraju, a ich wewnętrzna solidarność uległa znacznemu zmniejszeniu, to jednak wciąż można było mówić o grupach interesu związanych z regionami swego pochodzenia. Jednocześnie należy podkreślić, że na przestrzeni lat środowiska te ulegały licznym zmianom personalnym, zmieniała się także natura łączących ich więzi. Nie można tym samym mówić o prostej kontynuacji partyjno-technokratycznych układów późnego okresu sowieckiego i ukraińskich klanów oligarchicznych. Jednak to właśnie za czasów ZSRR doszło do powstania hierarchii znaczenia poszczególnych obwodów, która dała lokalnym grupom interesu podwaliny pod budowę stref wpływów już w czasach niepodległej Ukrainy. W rezultacie to właśnie wieloletnia konsolidacja „dniepropetrowskich” i „donieckich” spowodowała,

<sup>27</sup> W przypadku klanu donieckiego początki ekspansji wpływów tamtejszych elit sięgają jeszcze okresu lat 30. XX wieku, kiedy Donbas był przedstawiany jako modelowy region Związku Radzieckiego, a wywodzący się stamtąd działacze partyjni również w późniejszych latach odgrywali ważne role nie tylko w regionie, ale również w Moskwie – na przestrzeni lat wielu przedstawicieli Donbasu pełniło funkcje ministrów w ZSRR. Więcej o znaczeniu górniczego mitu Donbasu dla ZSRR zob. M. Studenna-Skrucka, Ukraiński Donbas. Oblicza tożsamości regionalnej, Poznań 2014.

<sup>28</sup> Dobrze obrazuje to fakt, że podczas pierwszej kadencji Rady Najwyższej Ukrainy (1991–1994) najważniejszym czynnikiem wpływającym na proces tworzenia grup parlamentarnych było pochodzenie regionalne deputowanych – w efekcie utworzono 26 grup według tego kryterium. Na tym etapie rozwoju ukraińskiego państwa – w którym doszło do zaniku dotychczasowych centrów decyzyjnych – większość lokalnych graczy decydowała się na sojusze w ramach swojego obwodu dla większej efektywności ochrony własnych interesów.

że – dysponując najsilniejszym kapitałem początkowym u zarania ukraińskiej niepodległości – przejawiali oni największą chęć i umiejętności do ekspansji swoich wpływów<sup>29</sup>.

Istotnym elementem tworzenia się grup finansowo-przemysłowych w niepodległej Ukrainie stało się również przenikanie środowisk dawnej nomenklatury partyjnej i nowej elity politycznej ze środowiskami przestępczymi. Duża część rodowodów prominentnych polityków i biznesmenów na Ukrainie sięga lat 90., gdy nasiloną była działalność przestępcza. To wówczas swoją karierę zaczynał m.in. najbogatszy Ukraińiec, Rinat Achmetow (powiązany z donieckim bossem mafijnym, Achatem Braginem), a część liczących się ukraińskich polityków na poziomie lokalnym była powiązana ze światem przestępczym (np. mer Odessy, Hennadij Truchanow). Pamięć lat 90. i metod wówczas stosowanych w „prowadzeniu biznesu” jest jednym z ważnych elementów konstytuujących współczesne elity polityczno-gospodarcze na Ukrainie i wpływa również na współczesną sytuację w regionach.

Na przestrzeni 25 lat ukraińskiej niepodległości można było zaobserwować powstanie wielu lokalnych grup interesu (zarówno na poziomie obwodów, jak i rejonów), z których największe znaczenie uzyskały:

- **doniecka**, która została stworzona przede wszystkim przez biznesmenów związanych z przemysłem węglowym i metalurgicznym. Na początku lat 90. główną rolę odgrywał w niej mafijny boss Achat Bragin, który zginął w zamachu bombowym na stadionie klubu Szachtar Donieck w 1995 roku. Jego miejsce zajął Rinat Achmetow, z którym blisko związany był m.in. Wiktor Janukowycz. Oprócz nich ważnymi członkami klanu donieckiego były grupy związane z Przemysłowym Związkiem Donbasu (skoncentrowane wokół Serhija Taruta, Witalija Hajduka) i braćmi Klujewami. Z czasem wewnątrz klanu nastąpiło rozejście się interesów poszczególnych graczy (Przemysłowy Związek Donbasu oddzielił się od działań głównej grupy skupionej wokół Achmetowa już w pierwszych latach XXI wieku). Po upadku Wiktora Janukowycza i wraz z wybuchem konfliktu w Donbasie doszło do znacznego spadku znaczenia ludzi związanych z tym regionem.

<sup>29</sup> Działo się tak zarówno na arenie ogólnokrajowej, jak i regionalnej – przedmiotem rozszerzania ich stref wpływów często stawały się także regiony o słabszym potencjale, np. przedstawiciele klanu donieckiego starali się zwiększać wpływy w obwodach zaporoskim i ługańskim, a członkowie grupy dnipro-petrowskiej szukali możliwości poszerzenia swoich interesów w obwodzie odeskim.

- **dniepropetrowska**, która zbudowała swoją pozycję w niepodległej Ukrainie przede wszystkim dzięki temu, że prezydent Kuczma – zwłaszcza podczas pierwszej kadencji – silnie opierał się na ludziach ze swojego macierzystego regionu. Największe znaczenie zyskała, gdy jeden z jej głównych przedstawicieli, Pawło Łazarenko, został w 1996 roku desygnowany przez Kuczmę na stanowisko premiera; pomiędzy ośrodkiem rządowym a prezydenckim wybuchł jednak konflikt interesów (ze względu na ambicje Łazarenki), który zakończył się dymisją szefa rządu i rozpadem grupy na kilka obozów. Z grupą dniepropetrowską związanych jest kilku oligarchów (m.in. Wiktor Pinczuk, Wiaczesław Boholubow czy Ihor Kołomojski), jak i ważnych graczy politycznych (Julia Tymoszenko, Serhij Tihipko). Sama grupa charakteryzuje się dużą skłonnością do wewnętrznej rywalizacji i konfliktów, np. od lat w bardzo ostrym sporze pozostają Ihor Kołomojski i Wiktor Pinczuk.
- **kijowska**, związana przede wszystkim z Wiktorem Medwedczukiem, szefem Administracji Prezydenta podczas drugiej kadencji Kuczmy. W jej skład wchodziła przedstawiciele tzw. kijowskiej siódemki (m.in. bracia Surkisowie). U podstaw jej znaczenia leżała silna pozycja polityczna, którą gwarantowało ugrupowanie Medwedczuka, Socjaldemokratyczna Partia Ukrainy. Wraz z osłabieniem roli tego projektu politycznego i odejściem Kuczmy z urzędu prezydenta grupa ta straciła na znaczeniu.
- **charkowska**, która mimo dużego potencjału przemysłowego regionu nigdy nie sformowała się w jeden, wspólny obóz walczący o wpływy w Kijowie. Próby wykreowania „klanu charkowskiego” podjął co prawda na początku lat 90. ówczesny gubernator obwodu Ołeksandr Maselski, ale jego przedwczesna śmierć położyła kres projektowi. Próbę stworzenia charkowskiego skrzydła w ramach Partii Regionów podjął Jewhenij Kuszniariow<sup>30</sup>, jednak jego zagadkowa śmierć w roku 2007 położyła kres ambicjom „oligarchicznego” Charkowa. Ostatecznie przedstawiciele charkowskiej elity postawili na budowanie indywidualnych karier, część uzyskała duże wpływy w stolicy. Z Charkowa wywodzą się m.in. obecny minister spraw wewnętrznych Ukrainy Arsen Awakow (który ma szereg aktywów

<sup>30</sup> Jewhenij Kuszniariow w latach 1990–1996 był merem Charkowa, a następnie szefem Administracji Prezydenta Leonida Kuczmy (w latach 1996–1998). Od października 2000 do grudnia 2004 roku zajmował stanowisko gubernatora obwodu charkowskiego. Jego tajemnicza śmierć na polowaniu w styczniu 2007 roku zdaniem wielu politologów była elementem wewnętrznych walk w środowisku Partii Regionów i przypieczętowała dominację „donieckich” w ramach tego ugrupowania.



w obwodzie), oligarcha Ołeksandr Jarosławski czy wpływowy biznesmen i polityk Ołeksandr Feldman.

- **odeska**, która wyrosła przede wszystkim z lokalnego środowiska mafijnego, przeważnie czerpiącego korzyści z kontrabandy i handlu nielegalnym towarem. Odeska grupa charakteryzuje się dużą liczbą lokalnych graczy, którzy koncentrują się przede wszystkim na walce o kontrolę nad własnym obwodem. Najważniejszym graczem w mieście przez lata pozostawał mafijny boss z lat 90., Aleksandr Argent (ps. Angel), który zmarł na raka w maju br. Argent był biznesowo powiązany z międzynarodowymi handlarzami bronią (Leonidem Mininem oraz Aleksandrem Żukowem) – jego bliski współpracownik Hennadij Truchanow jest obecnie merem miasta.

Choć zdecydowanie można mówić o różnicach w charakterze poszczególnych lokalnych grup interesu na Ukrainie, istnieje kilka podstawowych cech wspólnych dla ich funkcjonowania oraz tego, jak układały swoje relacje z Kijowem. Przede wszystkim – ze względu na silną centralizację państwa – **głównym mechanizmem zabezpieczenia i rozwoju ich interesów stawało się przejmowanie kontroli nad centralnymi urzędami w państwie**. To w Kijowie przyjmowane były kolejne akty prawne, które gwarantowały ochronę lub rozwój ich biznesu, także w stolicy decydowano o nominacjach szefów lokalnych organów państwowych (m.in. policji, prokuratury, sądów, służby podatkowej, urzędów celnych), co z kolei było kluczowe z punktu widzenia utrzymania kontroli nad regionami. Istotnym elementem relacji między Kijowem a lokalnymi elitami była także kwestia państwowych subsydiów, szczególnie w sektorze wydobywania węgla – z ekonomicznego punktu widzenia nierentowne kopalnie dzięki dopłatom od państwa stawały się źródłem wysokich dochodów dla właścicieli. Oddzielną kwestią jest przejmowanie państwowych spółek i zakładów przemysłowych przez ludzi związanych z różnymi elitami regionalnymi – dzięki wywalczeniu odpowiedniej pozycji w Kijowie możliwe było uzyskanie kontroli nad dochodowymi spółkami, które państwo oddawało w dzierżawę za minimalną cenę różnego rodzaju biznesmenom<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> Dobrym przykładem jest historia budowy imperium DTEK-u, spółki energetycznej należącej do donieckiego oligarchy Rinata Achmetowa. Dzięki zbudowaniu silnej pozycji w Kijowie, zwłaszcza za czasów Wiktora Janukowycza (obydwaj byli wieloletnimi wspólnikami biznesowo-politycznymi), Achmetow mógł przejąć kontrolę nad kluczowymi regionalnymi elektrowniami (m.in. Zachidenerho, Kyjiwenerho, Dniproenerho). W efekcie po dwóch latach prezydentury Janukowycza w roku 2012 DTEK odpowiadała za produkcję 28% energii w Ukrainie.

W efekcie, dzięki zbudowaniu silnej pozycji politycznej w Kijowie, lokalne grupy mogły zagwarantować sobie pełną kontrolę nad regionem, co niejako wymuszało ich zaangażowanie w politykę ogólnokrajową. Jednocześnie należy podkreślić, że funkcjonowanie takiego mechanizmu dawało także możliwości utrzymywania kontroli Kijowa nad regionami – tyle tylko, że w wielu wypadkach najważniejsi politycy w kraju, w zamian za poparcie polityczne, oddawali te narzędzia lokalnym grupom interesu (np. nominując odpowiednich ludzi w lokalnych strukturach siłowych i sądowniczych). Warto jednocześnie zaznaczyć, że to właśnie przyjęcie takiego modelu funkcjonowania państwa otworzyło furtkę Wiktorowi Janukowyczowi do wprowadzenia maksymalnej kontroli nad krajem podczas jego prezydentury. Był on bowiem pierwszym prezydentem mającym stabilną i lojalną koalicję większościową, która korzystając z funkcjonujących instrumentów, mogła bez przeszkód nominować swoich reprezentantów na dowolne stanowisko w państwie. Wcześniej nie doszło do takiej monopolizacji partyjnej państwowego aparatu urzędniczego tylko dlatego, że zarówno Kuczma, jak i (w znacznie większym stopniu) Juszczenko byli zmuszeni do stałego poszukiwania wsparcia politycznego różnych grup interesu. W efekcie dokonywane przez nich nominacje miały służyć stabilizacji systemu władzy. W wypadku Janukowycza – który opierał się tylko na jednej grupie – możliwe było niemal całościowe przejęcie kontroli nad aparatem państwa.

Elementem wspólnym dla Kijowa i lokalnych elit było ich **eksploatacyjne podejście do samych regionów**. W obydwu wypadkach konieczność koncentrowania się na ogólnokrajowej polityce (przede wszystkim – na politycznych targach w Radzie Najwyższej i Administracji Prezydenta) powodowała, że same obwody traktowane były głównie jako źródło zarobku; ich rozwój nie był ważny, jeżeli nie przynosił wymiernych korzyści najważniejszym graczom w regionie. Takie podejście do obwodów wynikało z niepewnych realiów politycznych i finansowych w kraju. Ze względu na zmienną koniunkturę polityczną dla wszystkich zaangażowanych w najważniejsze procesy w kraju najistotniejsze było zagwarantowanie sobie jak najszybszych zysków w jak najkrótszym czasie. Długoterminowe strategie nie miały szansy na rozwój w tak niestabilnych warunkach polityczno-ekonomicznych.

Podstawowym skutkiem skupienia się lokalnych grup interesu na centralnej polityce oraz nastawionego na krótkotrwałe zyski podejścia do gospodarki regionów stało się **ograniczenie i degradacja ukraińskich władz samorządowych**. W ukraińskiej praktyce, w której większość ośrodków podejmujących decyzje o regionach (m.in. obsadzie poszczególnych urzędów) faktycznie

znajdowała się w Kijowie, a funkcje wykonawcze władz samorządowych zostały sprowadzone do minimum, ich działalność ograniczała się do wprowadzania w życie ustaleń Kijowa. Z punktu widzenia lokalnych elit, na poziomie regionalnym – oprócz przejścia najrentowniejszych przedsiębiorstw – ważne było tylko zdobycie możliwości posługiwania się tzw. adminresursem<sup>32</sup> i zagwarantowanie sobie korzystnego rezultatu w wyborach parlamentarnych. Funkcjonowanie pochodzących z „wolnych wyborów”<sup>33</sup> rad rejonowych i obwodowych zostało tym samym w znaczącym stopniu ograniczone. Jedynymi władzami samorządowymi cieszącymi się pewną swobodą działań były władze miejskie, które miały własne rady wykonawcze, a tym samym dysponowały największą liczbą instrumentów do realizowania swoich zadań<sup>34</sup>.

### **SAMORZĄDNE MIASTA**

Ze względu na istnienie komitetów wykonawczych ukraińskie miasta od lat cieszą się najwyższym poziomem samorządności na Ukrainie. Jednak również one borykały się z podstawowym problemem ukraińskich władz lokalnych, a więc brakiem wystarczających środków finansowych na realizację powierzonych im zadań. Według szacunków ekspertów do momentu wprowadzenia w 2015 roku częściowej decentralizacji finansowej aż 90% miejscowych budżetów pochłaniały koszty generowane przez tzw. zadania delegowane (m.in. opieka nad placówkami oświaty czy służby zdrowia, które często powinny być finansowane z innych budżetów, np. obwodowych). Nakładanie zobowiązań na miasta przy jednoczesnym braku wsparcia finansowego ze strony centrum (niewystarczające przekazywanie środków z budżetu centralnego; wieloletni brak woli pozostawiania większego procentu wpływów podatkowych na poziomie budżetów lokalnych) doprowadziło do sytuacji, w których wiele miast nie miało wystarczających

<sup>32</sup> W dosłownym tłumaczeniu „zasoby administracyjne”; oznacza kontrolę nad urzędnikami i pracownikami sfery budżetowej w regionach – byli oni często wykorzystywani podczas organizacji różnego rodzaju manifestacji czy podczas wyborów, gdy pod groźbą utraty pracy oddawali głosy na wskazanego z góry kandydata.

<sup>33</sup> W rzeczywistości po dzień dzisiejszy to właśnie podczas wyborów samorządowych dochodzi do największych naruszeń procedur. Powszechne jest zjawisko fałszowania wyników wyborów, jak i wpływania lokalnych grup interesu na ich wynik. Zob. А. Яценко, О. Климончук, М. Міщенко, Місцеві вибори як посібник з розвитку вітчизняного фальшування, Уніан, 1.11.2010, <https://www.unian.ua/politics/420164-mistsevi-vibori-yak-posibnik-z-rozvitku-vitchiznyanogo-falshuvannya.html>

<sup>34</sup> А. Осіпов, Структура органів місцевого самоврядування та процедури ухвалення рішень, Інститут масової інформації, 17.05.2016, <http://imi.org.ua/consult/53522-struktura-organiv-mistseвого-samovryaduvannya-ta-protseduri-uhvalennya-rishen.html>

środków na inwestycje rozwojowe czy też kluczowe remonty w mieście (przede wszystkim infrastruktury). Należy przy tym zaznaczyć, że w nieco lepszej sytuacji znajdowały się największe ośrodki miejskie – na przestrzeni lat niepodległej Ukrainy w wielu z nich pojawili się merowie, którzy sprawnie administrowali miastem i byli w stanie dać impuls do jego rozwoju. Dobrą renomą cieszyli się przez lata m.in. mer Lwowa Andrij Sadowy czy też długoletni mer Winnicy Wołodymyr Hrojsman (obecny premier Ukrainy). Względna niezależność merów od władz centralnych dodawała im politycznej wagi (ze względu na sprawowanie władzy w kluczowych miastach Ukrainy stawali się oni ważnym elementem ukraińskiego świata politycznego). Niejednokrotnie skutkowało też konfliktami politycznymi, np. gdy w wyniku zmian władz w Kijowie dochodziło do wymiany gubernatorów w obwodach – szefowie obwodowych administracji państwowych bywali instrumentem nacisków na merów, gdy ci prezentowali inną linię polityczną niż władze centralne. Najgłośniejszym działaniem władz centralnych w celu ograniczenia wpływów mera było przyjęcie w 2010 roku przez Radę Najwyższą poprawek do ustawy o mieście Kijowie (miasto ma specjalny status), które znacznie ograniczyły kompetencje sprawującego wówczas urząd włodarza stolicy Leonida Czernoweckiego i *de facto* przekazała kontrolę nad miastem nominowanemu przez prezydenta Janukowycza szefowi kijowskiej administracji państwowej.

#### IV. PREZYDENTURA POROSZENKI A REGIONY: STATUS QUO W NOWYCH REALIACH

Wydarzenia końca 2013 i początku 2014 roku stały się momentem próby dla państwa ukraińskiego. Wybuch rewolucji godności, która objęła swoim zasięgiem wiele obwodów zachodniej i centralnej Ukrainy, aneksja Półwyspu Krymskiego oraz wybuch sterowanego przez rosyjskie służby specjalne separatyzmu w południo-wschodnich obwodach kraju (tzw. rosyjska wiosna) przyniosły kilka odpowiedzi na pytanie o to, jaki jest realny wpływ Kijowa na regiony.

Choć trudno porównywać manifestacje i działania protestujących z okresu rewolucji godności i tzw. rosyjskiej wiosny<sup>35</sup>, to jednak oba wydarzenia pokazały nieskuteczność kontroli ukraińskiego centrum nad obwodami w momentach kryzysowych. Po pierwsze, z różnym skutkiem zadziałał mechanizm „unitaryzmu negocjacyjnego”. **Warunkowane siecią indywidualnych i nieformalnych kontaktów zarządzanie państwem charakteryzowało się przede wszystkim interesownym (m.in. pod względem finansowym) podejściem urzędników i polityków do swojego funkcjonowania w aparacie państwa.** W efekcie w dużej części Donbasu z łatwością udało się zaangażować na rzecz separatystycznych projektów miejscową administrację (szczególnie władze miejskie)<sup>36</sup>. Z kolei w innych regionach lojalność miejscowych administracji względem Kijowa w wielu wypadkach stała pod znakiem zapytania do ostatniej chwili. Duże znaczenie w wygaszeniu separatystycznych haseł w mieście miał silny opór społeczny ze strony proukraińskich aktywistów – tak się stało w Charkowie, Odessie, Dniepropetrowsku czy Zaporozżu. Jednak najważniejszym czynnikiem stało się przekonanie miejscowych grup interesu, że ich „gra w separatyzm” nie przyniesie im korzyści, a straty. Rozwój wypadków w Donbasie pokazał bowiem przedstawicielom miejscowych elit w innych regionach, jakie mogą być skutki wypowiedzenia lojalności Kijowowi. Pozostanie w ramach państwa ukraińskiego okazało się po prostu dla nich bardziej korzystne.

<sup>35</sup> „Rosyjską wiosną” nazywa się operację rosyjskich służb specjalnych, które starały się stworzyć wrażenie spontanicznych, oddolnych akcji protestu społecznego na południu i wschodzie kraju, analogicznie do protestów z zimowych miesięcy przełomu 2013 i 2014 roku.

<sup>36</sup> Co ciekawe, wiele osób, które wiosną 2014 roku wsparły separatystów, obecnie nadal zajmują swoje stanowiska na terytoriach, które zostały odbite przez ukraińską armię. Zob. Латентний сепаратизм у звільнених містах Донбасу продиктований безкарністю, ZiK, 4.04.2016, [http://zik.ua/news/2016/04/04/latentnyy\\_separatyzm\\_u\\_zvilnenyh\\_mistah\\_donbasu\\_prodyktovanyy\\_bezkarnisty\\_687461](http://zik.ua/news/2016/04/04/latentnyy_separatyzm_u_zvilnenyh_mistah_donbasu_prodyktovanyy_bezkarnisty_687461)

## ROSYJSKA WIOSNA W DONBASIE

Za jedno ze źródeł konfliktu w Donbasie należy uznać niejednoznaczną postawę najbogatszego oligarchy Ukrainy, Rinata Achmetowa. Powszechnie uważa się, że w początkowej fazie protestów w regionie dużą rolę odgrywali w nich ludzie będący ściśle powiązani z właścicielem holdingu System Capital Management. Manifestacje wymierzone w nowe kijowskie władze miały być wygodnym instrumentem szantażu i negocjacji z politykami, którzy przejęli kontrolę nad państwem od wieloletniego partnera biznesowo-politycznego Achmetowa – Wiktora Janukowycza. Za jego prezydentury najbogatszy oligarcha przejął wiele intratnych spółek państwowych i mógł liczyć na wiele preferencji ze strony władz centralnych (np. utrzymanie poziomu dotacji na kopalnie węgla, które pomagały mu uzyskiwać wielomilionowe dochody). Aby utrzymać swoje strefy wpływów i główne źródła zysku, oligarcha postanowił – za pomocą kontrolowanych protestów – wymóc na nowych ukraińskich władzach korzystne dla siebie warunki funkcjonowania w nowej rzeczywistości politycznej. Achmetow nie przewidział jednak, że sytuacja tak szybko wymknie się spod jego kontroli – zaangażowanie rosyjskich służb specjalnych w Donbasie i wysłanie jednostek, które zaczęły przejmować nadzór nad coraz to nowymi miastami w regionie, doprowadziło do eskalacji konfliktu. O ile wydaje się, że w początkowej fazie rosyjskiego zaangażowania oligarcha liczył na możliwość uspokojenia nastrojów i przejęcia kontroli nad całym ruchem separatystycznym w obwodzie donieckim, o tyle już w maju 2014 roku sytuacja stała się dla niego krytyczna – 11 maja przeprowadzono referendum na terenie samostwańczej Donieckiej Republiki Ludowej i odcięto się od Kijowa. Dopiero wówczas – blisko dwa miesiące od początku protestów w regionie i miesiąc po przejęciu pierwszych budynków administracyjnych przez separatystów – Achmetow zdecydował się jednoznacznie opowiedzieć za tym, aby Donbas pozostał w składzie Ukrainy, i wyprowadził na ulice część pracowników swoich przedsiębiorstw, m.in. górników. Była to jednak zdecydowanie spóźniona reakcja, która nie była już w stanie zatrzymać rozwoju wypadków. Przykład Achmetowa – który uważany był za prawdziwego „króla Donbasu” w pełni kontrolującego sytuację w regionie – stał się przestrogą dla wielu lokalnych grup interesu południowo-wschodniej Ukrainy.

Po drugie, lojalność lokalnych struktur siłowych względem Kijowa okazała się w niektórych wypadkach iluzoryczna – ich szefowie pozostawali w znacznie większej zależności od miejscowych grup wpływów niż centrali. Był to rezultat silnej kryminalizacji miejscowych sił bezpieczeństwa, które niejednokrotnie

ściśle współpracowały z lokalnymi biznesmenami i mafiosami. W efekcie miejscowe służby bezpieczeństwa przyjmowały najczęściej bierną postawę wobec siłowego przejmowania lokalnych administracji państwowych. Władze w Kijowie – aby zagwarantować efektywne działania służb porządkowych – musiały się posiłkować oddziałami z innych regionów kraju<sup>37</sup>.

W takich okolicznościach Petro Poroszenko obejmował urząd prezydenta w czerwcu 2014 roku. Pierwsze miesiące jego prezydentury upłynęły przede wszystkim na próbach rozwiązania konfliktu zbrojnego w Donbasie. Ważne było jednak również ustabilizowanie sytuacji w południowo-wschodnich regionach kraju, gdzie rosyjskie służby specjalne starały się powtórzyć wariant donbaski. Poroszenko w pierwszych miesiącach prezydentury nie zdecydował się na zmianę gubernatorów w obwodach, gdzie istniało podwyższone ryzyko – większość szefów OAP nominowanych przez p.o. prezydenta Ołeksandra Turczynowa (w okresie luty–czerwiec 2014 roku) pełniła swoje funkcje przez pierwsze kilka lub kilkanaście miesięcy prezydentury Poroszenki<sup>38</sup>. Część z tych kandydatur była uzgodniona z Poroszenką, który wówczas był już najsilniejszym kandydatem obozu „rewolucyjnego” do objęcia najwyższego urzędu w państwie. Decyzja o braku zmian na tych stanowiskach była jednak również związana z czynnikiem wewnątrzpolitycznym. Nieprzypadkowo bowiem pierwsze większe zmiany na stanowiskach szefów obwodowych administracji państwowych zaczęły być przeprowadzane po wyborach parlamentarnych z października 2014 roku<sup>39</sup>. Dopiero gdy uzyskano pewność co do podziału wpływów w nowej Radzie Najwyższej, rozpoczęto systematyczne dzielenie regionalnych stref wpływów pomiędzy poszczególne środowiska polityczne. W wypadku Poroszenki głównym „współdziałowcem” w procesie dzielenia stał się partner w koalicji rządzącej, partia Arsenija Jaceniuka, Front Ludowy (ludzie powiązani z tą partią do chwili obecnej zajmują stanowiska gubernatorskie w kilku obwodach)<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> W pacyfikacji protestów w Kijowie Janukowycz posiłkował się oddziałami Berkutu z Krymu i Donbasu. Z kolei odbicie z rąk prorosyjskich separatystów budynku OAP w Charkowie było możliwe tylko dzięki zaangażowaniu oddziału specjalnego z Winnicy.

<sup>38</sup> С. Хоменко, Губернатори нової влади. Хто вони?, BBC Ukraina, 2.03.2014, [http://www.bbc.com/ukrainian/politics/2014/03/140302\\_new\\_governors\\_sx](http://www.bbc.com/ukrainian/politics/2014/03/140302_new_governors_sx)

<sup>39</sup> К. Пешко, Кому Порошенко доверил Украину? Полное досье на всех новых губернаторов, Главком, 6.04.2015, <http://glavcom.ua/publications/129133-komu-poroshenko-doveril-ukrainu-polnoe-dose-na-vseh-novyh-gubernatorov.html>

<sup>40</sup> Н. Лебідь, БПП як кузня губернаторів, 24 канал, 21.11.2016, [http://24tv.ua/bpp\\_yak\\_kuznya\\_gubernatoriv\\_n751333](http://24tv.ua/bpp_yak_kuznya_gubernatoriv_n751333)

Jak duży wpływ na zarządzanie regionami przez Kijów za prezydentury Poroszenki mają polityczno-biznesowe konflikty (o znaczeniu ogólnokrajowym) oraz targi zawierane w stolicy, dobrze obrazuje również *casus* konfliktu prezydenta z Ihorem Kołomojskim<sup>41</sup>. Wpływy oligarchy znacznie się zwiększyły wraz z wybuchem konfliktu w Donbasie – obwód dnepropetrowski (z którego wywodzi się Kołomojski; wiele jego firm ma tam siedziby) ze względu na to, że graniczy z obwodem donieckim, stał się jednym z kluczowych regionów dla bezpieczeństwa państwa, a oligarcha zyskał możliwość wzmocnienia swoich wpływów (również w wyniku osłabienia klanu donieckiego po upadku Janukowycza). Ihor Kołomojski otrzymał stanowisko gubernatora obwodu<sup>42</sup>, a jego ludzie (przede wszystkim obecny mer Dniepra, Borys Fiłatow, oraz wieloletni współpracownik oligarchy Hennadij Korban) podjęli szereg działań przeciwdziałających ewentualnemu wybuchowi separatyzmu w regionie, a także organizowali wsparcie (finansowe i logistyczne; doprowadzili też do utworzenia dwóch batalionów ochotniczych, które wzięły udział w walkach w obwodzie donieckim) dla ukraińskich wojsk w Donbasie. Jednocześnie osoby powiązane z Kołomojskim zaczęły pełnić ważne funkcje w innych regionach kraju – jeden z partnerów biznesowych oligarchy Ihor Pałycia w maju 2014 roku został gubernatorem obwodu odeskiego<sup>43</sup>.

Walczący o wzmocnienie swojej pozycji jako przywódcy kraju Poroszenko musiał w pewnym momencie podjąć działania mające na celu osłabienie oligarchy. Konflikt z marca 2015 roku wokół państwowych spółek (Ukrnafta i Ukrtransnafta), z których korzyści czerpał Kołomojski<sup>44</sup>, posłużył prezydentowi jako pretekst do zdymisjonowania dnepropetrowskiego biznesmena ze

<sup>41</sup> Ihor Kołomojski jest jednym z najbogatszych ukraińskich biznesmenów – jego majątek szacowany jest na ok. 1,3 mld dolarów. Przez lata był współwłaścicielem największego ukraińskiego banku (Prywat), posiada liczne aktywa również w innych branżach, m.in. medialnej (jest właścicielem jednej z najpopularniejszych telewizji kraju, Kanału 1+1), naftowej, chemicznej czy przewozów lotniczych.

<sup>42</sup> Podobne kroki próbowano podjąć również w innych zagrożonych obwodach. M.in. mówiło się o możliwej nominacji dla Rinata Achmetowa (na szefa OAP w obwodzie donieckim), jednak oligarcha odmówił. Stanowisko to objął inny miejscowy oligarcha, Serhij Taruta. Był to ewidentny dowód, że Kijów bez zaangażowania miejscowych elit do obrony regionów przed separatystami miał minimalny wpływ na utrzymanie kontroli nad zagrożonymi obwodami.

<sup>43</sup> Więcej na temat wzmocnienia pozycji Kołomojskiego w pierwszych miesiącach po rewolucji godności zob. О. Бик, Спрут Коломойського, або Рейдерське захоплення України, Главком, 8.05.2014, <http://glavcom.ua/publications/124806-sprut-kolomojskogo-abo-rejderske-zahoplennja-ukrajini.html>

<sup>44</sup> Spór toczył się o odzyskanie przez państwo kontroli nad dwiema spółkami energetycznymi, które pomimo większościowego akcjonariatu skarbu państwa – dzięki kruczkom prawnym – pozostawały pod kontrolą Kołomojskiego i były dla niego źródłem wielomilionowych zysków.



stanowiska gubernatora – jego miejsce zajął lojalny wobec prezydenta Wałentyn Rezniczenko. Osłabieniu pozycji oligarchy miała także pośrednio posłużyć nominacja w maju 2015 roku Micheila Saakaszwilego na szefa OAP obwodu odeskiego – w pierwszych miesiącach urzędowania były gruziński polityk zajmował się w dużej mierze krytyką Kołomojskiego i starał się ograniczyć jego wpływy polityczno-gospodarcze w regionie<sup>45</sup>.

Konflikt ten dobrze obrazuje, że **Poroszenko w swoim stosunku do regionów powiełał modus operandi swoich poprzedników**. Co więcej, po prawie trzech latach jego prezydentury, w pełni uzasadnione jest twierdzenie, że większość jego działań w obszarze relacji ośrodka prezydenckiego z regionami sprowadza się do zachowania *status quo* w obwodach – tyle tylko, że w wariacie korzystnym dla Poroszenki. Tezę tę potwierdza sposób, w jaki prezydent postanowił ułożyć swoje stosunki z lokalnymi grupami interesu, przede wszystkim z przedstawicielami dawnej Partii Regionów, którzy na poziomie samorządowym (w południowo-wschodnich obwodach kraju) przez lata działalności zdążyli mocno zakorzenić się w strukturach lokalnych władz. Choć jednym z haseł rewolucji godności była odnowa klasy politycznej (również na poziomie lokalnym), to duża część działań prezydenta w tym obszarze sprowadzała się do wciągania w orbitę wpływów tzw. postregionalistów. Odbywało się to przy użyciu dwóch metod. Pierwsza sprowadzała się do **bezpośrednich nacisków ze strony struktur bezpieczeństwa i śledczych na „kłopotliwych polityków”**. Jednym z epizodów wspomnianego wcześniej konfliktu prezydenta ze środowiskiem związanym z Ihorem Kołomojskim stało się aresztowanie Hennadija Korbana w środku kampanii przed wyborami samorządowymi na Ukrainie (jesień 2015). Termin aresztowania nie był przypadkowy – przypadł na czas między pierwszą a drugą turą wyborów na mera Dniepropetrowska, w których startował bliski partner polityczno-biznesowy aresztowanego, Borys Fiłatow. Prokuratura oskarżyła Korbana o przewodzenie zorganizowanej grupie przestępczej, która zajmowała się m.in. kradzieżą mienia i porywaniem ludzi<sup>46</sup>. Było jasne, że zatrzymanie tak wysokiego rangą partnera biznesowo-politycznego Kołomojskiego i Fiłatowa było próbą ich zastraszenia, a także sygnałem, że znacznie bardziej opłacalne dla nich będzie pójście na współpracę na warunkach

<sup>45</sup> Więcej na temat działalności Saakaszwilego na stanowisku gubernatora obwodu odeskiego zob. T. Piechal, Obwód odeski: fasadowe zmiany gubernatora Saakaszwilego, *Komentarze OSW*, 10.02.2016, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2016-02-10/obwod-odeski-fasadowe-zmiany-gubernatora-saakaszwilego>

<sup>46</sup> М. Жартовська, Затримання Корбана. Слизька стежка Порошенка, *Українська правда*, 2.11.2015, <http://www.pravda.com.ua/articles/2015/11/2/7087161/>

dyktowanych przez Poroszenkę – w efekcie obecnie zarówno Fiłatow, jak i Korban pozostają lojalni wobec prezydenta, a nie dotychczasowego „patrona”, Ihora Kołomojskiego.

Podobny scenariusz został zrealizowany w Charkowie, gdzie prokuratura generalna wszczęła śledztwo przeciwko Hennadijowi Kernesowi, wieloletniemu merowi miasta, który w czasie rewolucji godności oraz (zwłaszcza) „rosyjskiej wiosny” zajął niejednoznaczne stanowisko względem prorosyjskich (i przede wszystkim – antykijowskich) manifestacji<sup>47</sup>. Mer Charkowa został oskarżony o prześladowanie przedstawicieli miejscowego Euromajdanu<sup>48</sup>, za co grozi mu kara do 15 lat pozbawienia wolności. Proces sądowy (który toczy się do tej pory) był ewidentnym przykładem nacisku ze strony Poroszenki i służył nakłonieniu Kernesesa do posłusznej współpracy ze środowiskiem prezydenckim. Istnienie politycznej umowy najlepiej obrazuje fakt, że Blok Petra Poroszenki w ostatecznym rozrachunku nie wystawił w ostatnich wyborach samorządowych silnego kontrkandydata, co przyczyniło się do bezproblemowego zwycięstwa Kernesesa.

### **LWOWSKA ROZGRYWKA**

Przykładem tego, jaki wpływ na działania władz centralnych względem lokalnych liderów mają polityczne gry w Kijowie, jest historia kryzysu śmieciowego we Lwowie<sup>49</sup>. Od połowy 2015 roku w rankingach popularności coraz lepsze rezultaty zdobywał wieloletni władarz tego miasta Andrij Sadowy. Na początku 2016 roku nazwisko Sadowego było wymieniane wśród ewentualnych konkurentów Poroszenki w następnych wyborach prezydenckich, a jego polityczne ugrupowanie (Samopomoc) zaczęło coraz wyraźniej przeciwstawiać się projektom koalicji rządzącej (w której skład *notabene* Samopomoc wchodziła w okresie premierostwa Arsenija Jaceniuka w latach 2014–2016). Pożar na głównym wysypisku śmieci, w wyniku którego zginęły trzy osoby (dwóch strażaków i jeden ekolog), został politycznie wykorzystany przez środowisko prezydenckie dla osłabienia

<sup>47</sup> Kernes w bardzo ostrych słowach atakował miejscowy Euromajdan, jednocześnie wyrażając zrozumienie i sympatię dla prorosyjskich manifestantów.

<sup>48</sup> Kernes wraz z dwoma swoimi ochroniarzami podejrzewany jest o porwanie i pobicie dwóch aktywistów miejscowego Euromajdanu. Zob. За даними слідства Кернес причетний до викрадення та побиття двох людей – Герашенко, 5 канал, 26.03.2015, <https://www.5.ua/polityka/za-danymi-slidstva-kernes-prychetnyi-do-vykradennia-ta-pobyttia-dvokh-liudei-herashchenko-74706.html>

<sup>49</sup> Zob. T. Piechal, Lwowski kryzys ekologiczny, *Analizy OSW*, 15.06.2016, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-06-15/lwowski-kryzys-ekologiczny>

pozycji Sadowego. Zamknięcie miejskiego wysypiska na początku czerwca 2016 roku oraz bardzo długi okres braku wsparcia ze strony władz centralnych doprowadziły do sytuacji, w której od wielu miesięcy odpady zalegały na ulicach Lwowa, co w znaczącym stopniu uderzyło w wizerunek mera, wcześniej uważanego za sprawnego administratora miasta. Dopiero pod koniec stycznia 2017 roku (a więc ponad pół roku od początku kryzysu) władze centralne zapowiedziały działania, które miały pomóc rozwiązać lwowski problem z odpadami komunalnymi. Jednocześnie jednak środowisko prezydenckie zaczęło budować pozycję obecnego gubernatora obwodu (przedstawianego jako główny pomysłodawca sposobu zakończenia kryzysu) w celu przejęcia przez niego władzy w mieście w najbliższych wyborach samorządowych. Tym samym próba wybicia się na niezależność i konkurowania ze środowiskiem prezydenckim skończyła się dla Sadowego bolesną porażką wizerunkową i znaczną utratą politycznego znaczenia w skali ogólnokrajowej.

Inna metoda przyjęta przez Poroszenkę sprowadza się do **nawiązywania współpracy z dawnymi politykami Partii Regionów, również na poziomie lokalnym**. W tym wypadku środowisko prezydenckie stosuje dwa rodzaje działań. Pierwszym z nich było stworzenie specjalnie na potrzeby wyborów samorządowych nowego projektu politycznego o nazwie Nasz Kraj. Za jego powstaniem stoi Witalij Kowalczuk, który w Administracji Prezydenta jest głównym kuratorem w sferze relacji z regionami<sup>50</sup>. W skład tego ugrupowania weszło wielu dawnych przedstawicieli Partii Regionów, którzy – ze względu na wieloletnią przeszłość w dawnym ugrupowaniu Wiktora Janukowycza – byłiby niewygodnymi kandydatami na listach wyborczych Bloku Petra Poroszenki (BPP). Jednocześnie z list Naszego Kraju kandydowało wielu lokalnych polityków, którzy są zakorzenieni w regionach i swój polityczny los zawsze wiązali z partiami władzy<sup>51</sup>. Nowe ugrupowanie wzięło udział w wyborach i uzyskało dobre wyniki w południowych obwodach Ukrainy.

Trzecim rodzajem działań było **zawieranie układów z miejscowymi politykami o wysokiej popularności, którzy w zamian za lojalność względem**

<sup>50</sup> Kowalczuk był prawą ręką Witalija Kliczki w ugrupowaniu UDAR. Za politykę regionalną prowadzoną przez Administrację Prezydenta odpowiada również Serhij Berezenko – polityk związany z dawnym, kontrowersyjnym merem Kijowa Leonidem Czernoweckim (który był związany z klanem kijowskim).

<sup>51</sup> С. Андрушко, О. Андрейко, О. Жежера, "Наш Край" – партія мерів, прогульників та голосувальників за диктатуру, *Українська правда*, 23.10.2015, <http://www.pravda.com.ua/articles/2015/10/23/7085889/>

**prezydenta mieli wolną rękę w prowadzeniu swoich interesów.** Najlepszym przykładem takiej współpracy stała się Odessa, gdzie lokalny ośrodek prezydenckiej partii ściśle współpracuje z merem miasta, Hennadijem Truchanowem (byłym politykiem Partii Regionów). Warto przy tym zaznaczyć, że szefem lokalnych struktur Bloku Petra Poroszenki w mieście jest inny były wieloletni członek Partii Regionów, Ołeksij Honczarenko. Jednym z przykładów ich współpracy były wybory samorządowe, podczas których lokalne struktury prezydenckiego ugrupowania działały na niekorzyść swojego nominalnego kandydata, Saszy Borowyka (jeden ze współpracowników ówczesnego gubernatora obwodu, Micheila Saakaszwilego), który był głównym konkurentem Truchanowa. Po wyborach BPP stworzyło w Radzie Miejskiej koalicję razem z ugrupowaniem mera miasta Zaufaj Czynom<sup>52</sup>.

### **OPÓR SYSTEMU NA PODSTAWIE PRZYKŁADU MIKOŁAJOWA**

Siłę lokalnych elit i układów dobrze obrazuje *casus* dymisji mera Mikołajowa, Ołeksandra Sienkewycza. 9 października 2017 roku podczas głosowania w Radzie Miejskiej deputowani Bloku Petra Poroszenki, Bloku Opozycyjnego oraz Naszego Kraju doprowadzili do jego impeachmentu. Sienkewycz sprawował urząd prawie dwa lata – od listopada 2015 roku, kiedy to startując z list wyborczych Samopomocy (partii mera Lwowa), niespodziewanie pokonał przedstawiciela Bloku Opozycyjnego, zdecydowanego faworyta wyborów. Zwycięstwo kandydata Samopomocy na południu kraju stało się głośnym wydarzeniem, gdyż Mikołajów był uważany za bastion komunistów i Partii Regionów. Tymczasem Sienkewycz, biznesmen z branży IT, używając haseł gruntownej zmiany i podwyższenia standardów w lokalnej polityce, uzyskał poparcie zarówno wyborców BPP, jak i Frontu Ludowego oraz swojej macierzystej partii i zwyciężył w drugiej turze. Szybko jednak okazało się, że nowo wybrany mer nie będzie miał łatwego zadania – w czasie tych samych wyborów samorządowych większość w Radzie Miejskiej zdobyli przedstawiciele Bloku Opozycyjnego. Wraz z początkiem konfliktu między BPP i Samopomocą w Kijowie (skutkującym zerwaniem współpracy z BPP) mer został postawiony w sytuacji, w której nie miał większej kontroli nad Radą Miejską. Stał się zakładnikiem lokalnych elit, które wymagały od Sienkewycza daleko idących ustępstw. Co więcej, partia mera Samopomoc uległa w Radzie Miejskiej rozłamowi (trzech jej członków zaczęło współpracować z Blokiem Opozycyjnym). W efekcie Sienkewycz w wielu sferach nie mógł skutecznie zarządzać

<sup>52</sup> Д. Гнап, Право на правду. Про союз Труханова і Порошенка, 24 канал, 8.05.2017, [http://24tv.ua/pravo\\_napravdu\\_pro\\_soyuz\\_truhanova\\_i\\_poroshenka\\_n815007](http://24tv.ua/pravo_napravdu_pro_soyuz_truhanova_i_poroshenka_n815007)

miastem, nie były przeprowadzane potrzebne remonty i nie powstawały nowe projekty infrastrukturalne, a sam proces podejmowania decyzji wymagał bardzo długich negocjacji. Sytuacja uległa dodatkowej komplikacji, gdy urząd gubernatora obwodu objął prezydencki nominant, Ołeksij Sawczenko. Mimo początkowej współpracy (m.in. dzięki naciskom Sawczenki w Radzie Miejskiej udało się usprawnić jej działanie, choć ceną za to była znaczna zależność mera od szefa obwodowej administracji państwowej), również ze strony gubernatora zaczęły się naciski na mera. W czerwcu 2017 roku policja wszczęła śledztwo w sprawie konfliktu interesów Sienkewycza (wziął udział w głosowaniu nad ustaleniem wysokości swojej pensji, która ostatecznie wyniosła w przeliczeniu ok. 2000 zł). W sierpniu 2017 roku miastem wstrząsnęło zatrzymanie miejscowego bossa mafijnego o pseudonimie Multik, który miał kontrolować działalność wielu miejscowych deputowanych. Sprawa ukazała, w jak minimalnym stopniu mer panuje nad sytuacją w mieście. W efekcie doprowadzono do dymisji mera, a Sienkewycz stał się symbolem tego, jak trudno przedstawicielom pomajdanowych elit zmienić sytuację i pokonać lokalne grupy interesów, które w momencie zagrożenia są w stanie skonsolidować swoje działania. Dodatkowo *casus* Sienkewycza stał się kolejnym aktem wojny środowiska prezydenckiego z opozycyjną Samo-pomocą – polityka tocząca się na poziomie centralnym kolejny raz znalazła odbicie w sytuacji w regionach.

Jedną z podstawowych praktyk Petra Poroszenki w jego próbach utrzymania *status quo* stała się także **umiejętność obchodzenia nowych zasad wyboru urzędników państwowych**. W toku zmian reformatorskich w kraju Rada Najwyższa przyjęła szereg zmian w obszarze wyznaczania m.in. gubernatorów, szefów rejonów, prokuratorów obwodowych czy lokalnych szefów policji – wprowadzona została procedura konkursowa, która miała wyeliminować nadania z klucza politycznego; wybór kandydatów obecnie ma przebiegać według kryterium merytoryczności i kompetencji. Jak jednak pokazała praktyka ostatnich miesięcy, również w tej sferze udało się utrzymać *status quo* – czynnik polityczny i znajomości nadal są najważniejszymi kryteriami przy wyborze osób na kluczowe stanowiska w regionach. Dobrym przykładem na potwierdzenie tej tezy jest m.in. historia wyboru szefa OAP w obwodzie mikołajowskim, która zakończyła się skandalem: wybrany na to stanowisko parlamentarzysta prezydenckiej partii (*sic!*) zakończył część testową konkursu kilkakrotnie szybciej niż konkurenci – na 40 skomplikowanych pytań testowych odpowiedział w sześć minut. Różnego rodzaju kontrowersje wzbudziły także wybory szefów rejonów czy przedstawicieli innych lokalnych przedstawicielstw władz centralnych.

## V. NIEDOKOŃCZONA REFORMA – UKRAIŃSKIE PRÓBY ZMIAN RELACJI MIĘDZY KIJOWEM A REGIONAMI PO REWOLUCJI GODNOŚCI

Jednym z kluczowych projektów mających w warstwie prawno-administracyjnej przebudować i usprawnić system zarządzania ukraińskim państwem po rewolucji godności i tzw. rosyjskiej wiośnie stała się reforma decentralizacyjna i samorządowa, nad którą prace rozpoczął już pierwszy rząd Arsenija Jace-niuka. W okresie prezydentury Poroszenki stały się one jednymi ze sztandaro-nych reform zapowiadanych przez ukraińskie władze. Głównym ich celem miała być zmiana relacji między Kijowem a regionami oraz dopuszczenie – po raz pierwszy w historii niepodległej Ukrainy – do prawdziwej samorządności władz lokalnych. Aby zrealizować ten plan, założono m.in. likwidację lokal-nych administracji państwowych oraz urzędu gubernatora obwodu. W myśl pomysłodawców reformy władzę wykonawczą miały przejąć rady rejonowe i obwodowe, a ich prace – z ramienia prezydenta – mieli zacząć kontrolować prefekci, urzędnicy państwowi z mocno ograniczonymi kompetencjami<sup>53</sup> (więcej na temat założeń reformy samorządowej na Ukrainie zob. Aneks 1).

Pełne wprowadzenie tej reformy w życie wymaga jednak uchwalenia zmian w konstytucji. W dającej się przewidzieć perspektywie czasowej jest mało prawdopodobne, że zmiany te zostaną zatwierdzone przez Radę Najwyższą. Sprawa reformy samorządowej i decentralizacyjnej pozostaje bowiem polem konfliktu politycznego. Zasadniczym problemem dla znacznej części ukra-ińskich parlamentarzystów stało się powiązanie w projekcie zmian tekstu ustawy zasadniczej kwestii reformy decentralizacyjnej ze statusem terenów, które obecnie znajdują się pod okupacją prorosyjskich separatystów<sup>54</sup>. W efekcie, mimo że parlament przyjął w pierwszym czytaniu proponowane zmiany,

<sup>53</sup> W założeniu prefekci mają pełnić jedynie funkcje kontrolne, a nie decyzyjne czy zarządza-jące. Ich praca ma polegać m.in. na sprawdzaniu, czy samorzady przestrzegają przepisów ukraińskiej konstytucji i prawa. Zob. Префект. Хто він для місцевого самоврядування?, Децентралізація влади, 3.10.2016, <http://old.decentralization.gov.ua/infographics/item/id/28>

<sup>54</sup> Punkt 18. artykułu 144 projektu zmian do konstytucji przewiduje bowiem możliwość wpro-wadzenia specjalnego statusu dla części terytoriów obwodu donieckiego i ługańskiego, jednak zapis ten został sformułowany w sposób bardzo ogólnikowy i *de facto* sprowadza się do stwierdzenia, że w przyszłości kształt relacji Kijowa z tymi regionami będzie regulowała odrębna ustawa – nie wiadomo jednak, jaki miałyby mieć kształt. Tymczasem zdaniem części opozycji przepis ten usankcjonuje utworzenie w ramach państwa ukraińskiego autonomicznych, se-paratystycznych republik. Jest to jednak pewne nadużycie – wspomniana odrębna ustawa ma być bowiem przyjęta dopiero po odzyskaniu przez Kijów pełnej kontroli nad nimi (co umożli-wiłoby przeprowadzenie wolnych i kontrolowanych przez stronę ukraińską wyborów). Zob.

na czas nieokreślony zostało odłożone drugie czytanie projektu. Sam prezydent Petro Poroszenko stwierdził, że będzie to możliwe dopiero po zakończeniu konfliktu w Donbasie<sup>55</sup>.

Tym samym – mimo zapowiedzi władz – relacje między Kijowem a regionami w warstwie prawnej nie uległy większej zmianie. Kijów nadal może sprawować kontrolę nad regionami w znacznie większym zakresie, niż przewiduje proponowana reforma, jednocześnie wprowadzając tylko te zmiany, które są akceptowalne dla władz centralnych. Jedną z nich jest decentralizacja budżetowa, która przyczyniła się do zwiększenia środków finansowych pozostających w budżetach samorządów. Dzięki temu znacznie wzrosła liczba przeprowadzanych remontów infrastrukturalnych na poziomie lokalnym. Jednocześnie decentralizacja budżetowa stała się też wygodnym instrumentem do „kupienia” przez Kijów lojalności władz samorządowych wybranych w toku wyborów lokalnych z 2015 roku. Widoczne zmiany, które zachodzą w miastach i mniejszych miejscowościach (w postaci wyremontowanych dróg i budynków), działają na korzyść lokalnych władz, zwiększając ich szanse w następnych wyborach. Jednocześnie, zgodnie z doniesieniami lokalnych aktywistów społecznych, którzy starają się kontrolować działania miejscowych władz, większe środki finansowe przyczyniły się nie tylko do większej liczby remontów, ale również do większej ilości malwersacji finansowych i korupcji. W rezultacie decentralizacja finansowa w takim samym stopniu przysłużyła się zarówno samorządom (w których faktycznie trwa modernizacja), jak i „samorządowcom”, a dla Kijowa stała się wygodnym instrumentem zwiększenia lojalności władz na poziomie lokalnym.

Drugim elementem zapowiadanych reform, który udało się częściowo zrealizować, jest rozpoczęcie procesu tzw. dobrowolnego jednoczenia się jednostek najniższego poziomu podziału administracyjnego (miast, wsi i osad typu miejskiego) w nowe zjednoczone gromady (odpowiednik polskich gmin). Proces ten ma przyczynić się do zwiększenia jakości zarządzania najniższego stopnia ukraińskiego samorządu<sup>56</sup>. Jednak również w tym obszarze widać zasadnicze problemy – dobrowolne jednoczenie się przebiega w sposób nierównomierny

T. Olszański, Reforma konstytucyjna dzieli Ukrainę, *Analizy OSW*, 2.09.2015, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-09-02/reforma-konstytucyjna-dzieli-ukraine>

<sup>55</sup> Порошенко остаточно відкинув можливість змін до Конституції до припинення вогню на Донбасі, *Тиждень*, 28.06.2016, <http://tyzhden.ua/News/168371>

<sup>56</sup> Wcześniejszy model, w którym każda wieś dysponowała swoją radą, był skrajnie nieefektywny, powodował nadmierne rozdrobnienie aparatu administracyjnego i doprowadzał do sytuacji, gdy wsie dostawały minimalne środki finansowe. Ich dobrowolne jednoczenie się i tworzenie tzw. gromad (gmin) ma przyczynić się do zwiększenia m.in. ich zasobów finansowych.

w skali Ukrainy i *de facto* wprowadza nowe pole do pogłębiania się różnic regionalnych (zob. Aneks 2). Najlepsze rezultaty osiągnięto przede wszystkim w zachodniej Ukrainie (np. w obwodzie żytomierskim 372 wsi utworzyły 45 nowych gromad), a znacznie gorsze w obwodach południowo-wschodniej części kraju (np. w obwodzie charkowskim w ciągu prawie trzech lat udało się zjednoczyć jedynie 57 wsiom, które utworzyły 12 nowych gromad). Nierównomierność tego procesu prowadzi do zaistnienia obok siebie dwóch odmiennych struktur i sposobów zarządzania. O ile bowiem wpływ administracji państwowej ulega zmniejszeniu w zjednoczonych gromadach (tworzą one własne komitety wykonawcze, tym samym uniezależniając się od struktur władzy centralnej w postaci rejonowych administracji państwowych), o tyle te rejony, w których proces dobrowolnego jednoczenia się przebiega wolniej, nadal pozostają pod silnym wpływem centralnego aparatu władzy.

Zarówno decentralizacja finansowa, jak i proces powstawania nowych gromad jest dobrą ilustracją, jak przebiega proces zmian relacji między Kijowem a regionami w warstwie prawnej. Z jednej strony przyjęte akty prawne skutkują realnymi (i pozytywnymi) zmianami na poziomie lokalnym (miast, wsi, rejonów), które będą w większym stopniu samorządne oraz przejmą część obowiązków od centralnego aparatu władz. Z drugiej strony bez wprowadzenia zmian do konstytucji relacje obwód–stolica nie ulegną znaczącej zmianie, a gubernatorzy wciąż będą dysponować szerokimi pełnomocnictwami. W efekcie istnieje ryzyko utrzymania charakterystycznej dla ukraińskiego samorządu sytuacji dublowania się pełnomocnictw różnych organów władzy, wzmacnianej pogłębiającymi się różnicami między samorządnymi zjednoczonymi gromadami a rejonami pozostającymi pod kontrolą lokalnych państwowych administracji.



## PODSUMOWANIE

Od początku istnienia niepodległej Ukrainy jej regiony stały się zakładnikami interesów miejscowych grup przemysłowo-biznesowych, które zbudowały swoją pozycję dzięki przejęciu kontroli nad lokalnym przemysłem i przedsiębiorstwami państwowymi. Ze względu na scentralizowany model państwa regionalne elity zostały zmuszone do zaangażowania się w ukraińskie życie polityczne – w Kijowie rozstrzygały się bowiem kluczowe z ich punktu widzenia kwestie, m.in. subwencji państwowych, ulg dla określonych gałęzi przemysłu czy też nominacji do regionalnych przedstawicielstw władz centralnych (np. lokalnych urzędów celnych, policji).

Przejęcie przez miejscowe grupy interesu kontroli nad regionami w połączeniu z centralistycznym modelem państwa doprowadziło do powstania specyficznego systemu władzy na Ukrainie. Relacje między Kijowem a regionami stały się wypadkową stosunków między przedstawicielami władz centralnych a miejscowymi elitami biznesowo-przemysłowymi. W efekcie nad oficjalnymi relacjami *de iure* zaczęła dominować sieć nieformalnych i indywidualnych kontaktów między politykami a lokalnymi grupami interesu. Regiony w tej optyce stały się przede wszystkim źródłem zysków finansowych oraz politycznych (np. pod postacią gwarancji głosów w wyborach). Przyjęty scentralizowany model zarządzania nimi (w którym w celu zwiększenia wpływów Kijowa w regionach władzę wykonawczą na poziomie regionalnym zaczęły pełnić organy władz centralnych) okazał się nieefektywny i przyczynił się do głębokiego kryzysu na przełomie 2013 i 2014 roku, którego kulminacją stał się wybuch wojny w Donbasie.

Wydarzenia te przyczyniły się do podjęcia przez władze próby reformy stosunków między centrum a regionami, której jednym z celów jest poprawa jakości pracy miejscowego aparatu administracyjnego. Mimo częściowej decentralizacji oraz rozpoczęcia procedowania niektórych elementów reformy samorządowej na Ukrainie nie doszło jednak do zasadniczej zmiany w sposobie, w jaki Kijów stara się zarządzać obwodami. Petro Poroszenko od początku prezydentury kontynuuje ścieżkę nieformalnych ustaleń i postawił na wariant zawierania licznych porozumień z miejscowymi elitami, które w zamian za lojalność wobec niego mają wolną rękę dla działań (przede wszystkim korupcyjnych) na swoim terenie. Wielu z tych lokalnych polityków, którzy nie chcieli podporządkować się prezydentowi lub wykazywali wolę pozostania niezależnymi graczami, spotkało się z naciskami ze strony aparatu państwa, w efekcie czego zgodzili się na ograniczenie swoich ambicji i wyciszenie aktywności

politycznej. Jednocześnie Poroszenko pozwala także na coraz szerzej zakrojone działania korupcyjne własnego zaplecza politycznego – związani z nim politycy uwikłani są już w liczne machinacje finansowe, na co ukraińscy dziennikarze śledczy regularnie zbierają coraz to nowe dowody. Tym samym, choć obecny ukraiński prezydent w swojej retoryce często korzysta z reformatorskich haseł, wiele jego działań wpisuje się w mechanizmy uprawiania polityki, z których korzystali jego poprzednicy. Skutkiem takiego sposobu zarządzania państwem będzie z kolei konserwacja dotychczasowego systemu władzy. Obok zachowania dotychczasowej dominacji nieformalnej sieci kontaktów dojdzie do pewnych zmian (np. poprawy funkcjonowania ukraińskich samorządów, co z kolei powinno przynieść korzyść lokalnym społecznościom), które nie będą jednak naruszać interesów władz i lojalnych (względem prezydenta) przedstawicieli miejscowych elit.

**TOMASZ PIECHAL**

## ANEKS 1. PRÓBA REFORMY UKRAIŃSKIEGO SAMORZĄDU

Zgodnie z konstytucją na Ukrainie funkcjonuje obecnie trójstopniowy podział administracyjno-terytorialny. Najwyższym stopniem są obwody, średnim – rejony (odpowiednik powiatów), najniższym – silrady (rady wiejskie/gromady, które tworzą średnio trzy jednostki typu miejskiego i wiejskiego). Funkcje organów samorządu terytorialnego pełnią rady wiejskie, miasteczkowe i miejskie oraz ich organy wykonawcze (szefowie wiejscy, miasteczkowi i miejscy). Zarówno rady, jak i ich szefowie wybierani są w drodze wyborów.

Podstawowym problemem dla ukraińskiego samorządu pozostaje jednak fakt, że rady rejonowe i obwodowe – choć mają do tego prawo – nie posiadają własnych organów wykonawczych, co w znaczącym stopniu ogranicza ich pole działania. W praktyce władzę wykonawczą na tym poziomie administracyjnym pełnią rejonowe i obwodowe administracje państwowe, które są bezpośrednio podporządkowane władzom centralnym.

W celu zwiększenia poziomu samorządności na Ukrainie twórcy reformy założyli pięć podstawowych kroków naprawczych:

- **modyfikacja trzystopniowego systemu administracji lokalnej wraz z przekształceniem struktury podziału terytorialnego na podstawowym poziomie.** Największą jednostką podziału pozostaną regiony (dotychczasowe obwody), które będą dzieliły się na rejony (odpowiednik powiatów) i gromady (odpowiednik gmin zbiorowych). Najniższy szczebel ma zastąpić obecnie funkcjonujące rady wiejskie, których liczba (około 12 tysięcy na terenie całego kraju<sup>57</sup>) skutkuje nadmiernym rozdrobnieniem aparatu władzy, a tym samym przyczynia się do obniżenia efektywności tak małych jednostek samorządowych<sup>58</sup>. W celu zwiększenia jakości pracy administracji na tym poziomie samorządowym władze namawiają poszczególne rady wiejskie do dobrowolnego jednoczenia się w gromady. Proces ten już trwa<sup>59</sup>, jednak ze względu na niechęć do oddawania władzy

<sup>57</sup> Wliczając tereny znajdujące się obecnie pod kontrolą separatystów w obwodach ługańskim i donieckim oraz JST w Republice Autonomicznej Krymu.

<sup>58</sup> Średnio rady wiejskie obejmują obszar zaledwie dwóch–trzech wsi, zamieszkały często przez bardzo małą liczbę ludzi.

<sup>59</sup> W lutym 2015 roku Rada Najwyższa przegłosowała ustawę umożliwiającą dobrowolne łączenie się jednostek samorządowych. Zob. O dobrowolnym jednoczeniu się gromad terytorialnych, Про добровільне об'єднання територіальних громад, 5.02.2015, <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

(zjednoczenie zakłada bowiem likwidację dużej liczby rad wiejskich, a tym samym utratę stanowisk) nadal jest on na wstępnym etapie. Do tej pory doszło do połączenia 1734 jednostek samorządu terytorialnego (dalej: JST), co przyczyniło się do utworzenia 364 nowych zjednoczonych gromad (większość w zachodniej i centralnej Ukrainie). Proces ten odbywa się w sposób skokowy i nierównomierny – w niektórych obwodach nie doszło do żadnych zmian. Zgodnie z zamierzeniem twórców reformy ostateczna liczba gromad na terenie całego kraju ma wynosić 1500–1800.

- **rozdzielenie zadań i kompetencji pomiędzy poszczególne organy samorządu lokalnego**, przede wszystkim za sprawą realnego **wprowadzenia zasady subsydiarności** (przekazywanie zadań na wyższy szczebel tylko w wypadku, gdy nie mogą być one realizowane przez niższe poziomy administracji). Każdy poziom samorządowy ma otrzymać swoje wyłączne kompetencje i zadania do realizacji (przy czym w zamyśle twórców reformy chodzi o to, aby jak najwięcej zadań przekazać do niższych poziomów administracji samorządowej). Na przykład na poziomie rad obwodowych pozostaną pełnomocnictwa i zadania związane z zakładami specjalizowanej medycyny, szkolnictwem wyższym (opieka nad regionalnymi uniwersytetami), drogami znaczenia obwodowego, a także kwestie związane z kreowaniem strategii rozwoju gospodarczego regionu. Na poziomie gmin mają być rozstrzygane kwestie związane z rozwojem dróg lokalnych, medycyną i edukacją podstawowego stopnia.
- **rozdzielenie zadań i kompetencji między organami samorządu lokalnego a jednostkami centralnego aparatu administracji państwowej**. Podstawowym działaniem w celu realizacji tego punktu ma być likwidacja lokalnych administracji państwowych. Na ich miejsce ma zostać ustanowiony urząd prefektów (na poziomie obwodów i powiatów; nominowani przez prezydenta na wniosek rządu na maksymalny okres trzech lat – potem obowiązkowa zmiana), którzy mają pełnić tylko funkcje kontrolne i koordynacyjne względem lokalnych oddziałów struktur władzy wykonawczej (funkcje wykonawcze mają w końcu zostać podjęte przez wybierane drogą wyborów rady lokalne).
- **zmiana systemu finansowania samorządów**. Podstawowym problemem ukraińskiego samorządu była kwestia nadmiernej centralizacji budżetowej, która odbierała możliwość kreowania i zarządzania finansami lokalnymi. Zgodnie z już obowiązującym prawem większa ilość środków

pozyskiwanych z podatków<sup>60</sup> zostaje obecnie na poziomie samorządowym. Przyczyniło się to do znacznego i natychmiastowego wzbogacenia się samorządów (głównie miast) – w pierwszym półroczu 2016 roku własne środki budżetowe nowych gromad (najniższego szczebla administracji lokalnej) zwiększyły się prawie trzykrotnie względem pierwszej połowy poprzedniego roku, a ich dochody – prawie siedmiokrotnie<sup>61</sup>.

- **wprowadzenie realnej kontroli nad organami samorządu lokalnego przez wyborców.** Przekazanie kompetencji oraz utworzenie realnie działających organów wykonawczych na poziomie rad rejonowych i obwodowych ma się przyczynić do zwiększenia kontroli wyborców nad procesem administracyjnym. Wzrost odpowiedzialności i widocznych efektów pracy (lub ich braku) przedstawicieli rad wyłanianych drogą wyborów ma spowodować, że wybory samorządowe będą realną weryfikacją ich działania. Dodatkowo centrum – poprzez prefektów – pozostawia sobie możliwość kontroli nad pracą samorządów w obszarze zgodności ich działań z ukraińskim ustawodawstwem. W wypadku podejrzeń o naruszenie prawa prefekt może wstrzymać procesy decyzyjne organów JST, jednak o tym, czy były one zgodne z prawem, mają decydować sądy (a nie prefekt czy inne organy władzy centralnej).

<sup>60</sup> Na poziomie lokalnym pozostają obecnie m.in. środki z podatków od nieruchomości oraz część zysków ze sprzedaży towarów akcyzowych. Największy zastrzyk finansowy stanowi jednak przypisanie samorządom zysków z podatku od osób fizycznych, które stanowią obecnie aż 54% zysków budżetowych gromad. Zob. Децентралізація у цифрах. Як уряд рекламує об'єднання громад, Главком, 13.10.2016, <http://glavcom.ua/publications/decentralizaciya-u-cifrah-yak-uryad-reklamuje-objednannya-gromad--377403.html>

<sup>61</sup> Zob. Бюджети об'єднаних громад: I півріччя 2016, Децентралізація влади, 3.10.2016, <http://old.decentralization.gov.ua/infographics/item/id/31>

## ANEKS 2. TABELA POSTĘPU TWORZENIA NOWYCH ZJEDNOCZONYCH GROMAD (stan na 12 grudnia 2017 roku)

Nr	Nazwa obwodu	Łączna liczba rad lokalnych (miejskich, wiejskich) do reformy	Liczba JST, które się zjednoczyły	Liczba powstałych zjednoczonych gromad	Obecna liczba JST najniższego stopnia
1.	dniepropetrowski	348	165	56	239
2.	żytomierski	631	327	45	349
3.	wołyński	412	168	40	284
4.	tarnopolski	615	240	40	415
5.	połtawski	503	141	39	401
6.	chmielnicki	605	321	39	323
7.	czernihowski	569	297	37	309
8.	zaporoski	299	132	36	203
9.	lwowski	711	138	35	608
10.	winnicki	707	101	33	639
11.	mikołajowski	314	100	28	242
12.	sumski	411	131	28	303
13.	chersoński	298	93	26	231
14.	czerkaski	556	96	26	486
15.	czerniowiecki	271	92	26	205
16.	odeski	490	108	25	407
17.	rówieński	365	93	25	297
18.	iwano-frankowski	516	107	23	432
19.	kirowohradzki	415	37	13	391
20.	charkowski	458	57	12	413
21.	doniecki	273	50	9	232
22.	kijowski	661	49	9	621
23.	ługański	194	46	8	156
24.	zakarpacki	337	20	6	323