

Reforma konstytucyjna dzieli Ukrainę

Tadeusz A. Olszański

31 sierpnia Rada Najwyższa Ukrainy przyjęła w pierwszym czytaniu projekt zmian do konstytucji, dotyczący reformy samorządowej (decentralizacji). Projekt poparło 265 deputowanych z dwóch głównych partii koalicyjnych: Bloku Petra Poroszenki i Frontu Ludowego oraz trzech frakcji opozycyjnych. Natomiast przeciw głosowały trzy mniejsze frakcje koalicji: Partia Radykalna Ołeha Laszki, Batkiwszczyna i większość Samopomocy. Debacie, toczącej się w atmosferze gorszącej awantury, towarzyszył wiec protestacyjny przed gmachem parlamentu. Krytycy projektu twierdzą, że umożliwi on wprowadzenie autonomii Donbasu oraz oskarżają prezydenta Poroszenkę o zdradę interesów narodowych. Po głosowaniu doszło do próby szturm na siedzibę Rady Najwyższej, w wyniku którego trzech żołnierzy Gwardii Narodowej straciło życie, a ponad 130 osób, głównie spośród służb porządkowych, odniosło rany.

Projekt nowelizacji konstytucji przewiduje fundamentalną reformę państwa przez wprowadzenie nowej, trójstopniowej organizacji samorządu terytorialnego oraz daleko idące ograniczenie kompetencji administracji państwowej wobec wspólnot lokalnych. Jego wprowadzenie przyniesie unowocześnienie państwa ukraińskiego, uczyni możliwymi inne istotne reformy oraz szersze uwzględnienie specyfiki lokalnej bardzo zróżnicowanego wewnątrz kraju. Do uchwalenia nowelizacji ustawy zasadniczej w drugim czytaniu wymagana jest większość kwalifikowana 300 głosów. Jej uzyskanie jest obecnie niemożliwe, w związku z czym drugie czytanie planowane jest na grudzień lub początek stycznia. Wcześniej parlament ma uchwalić niezbędne ustawy wykonawcze, w tym o samorządzie terytorialnym. Nie ma jednak gwarancji, że uda się zebrać wymaganą liczbę głosów, szczególnie że projekt wywołał najpoważniejszy kryzys koalicji rządzącej od jej powstania.

Kijów przedstawia nowelizację konstytucji jako wypełnienie postanowień porozumienia z Mińska, jednak wpisana do projektu możliwość nadania „szczególnego sposobu działania samorządom niektórych powiatów obwodów donieckiego i ługańskiego” – choć formalnie jest krokiem w kierunku realizacji zobowiązań mińskich – jest ogólnikowa i nie spełnia szczegółowych zapisów porozumienia. Tym bardziej, wbrew obawom krytyków i żądaniom Moskwy, nowela konstytucyjna nie wprowadza autonomii Donbasu (która zresztą nie jest warunkiem Mińska-2).

Główne założenia projektu

Nowelizacja konstytucji przewiduje głęboką reformę państwa przez wprowadzenie trójstopniowej struktury władz samorządowych oraz znaczące zwiększenie ich kompetencji,

w szczególności wprowadzenie organów wykonawczych lokalnych rad, które mają przejąć większość kompetencji dotychczasowych terenowych administracji państwowych. Prefekci, nowi przedstawiciele administracji centralnej w rajonach (powiatach) i obwodach (województwach) będą mieć głównie funkcje kontrolne i koordynacyjne. Prezydent będzie mieć prawo zawieszania rad, które podjęły uchwałę godzącą w integralność terytorialną Ukrainy. Dotychczasowe, niewydolne gromady zostają zastąpione silnymi gminami zbiorowymi, podobnymi do polskich. Reforma ma być wprowadzana sukcesywnie w ciągu dwóch lat (powołanie komitetów wykonawczych i mianowanie prefektów ma nastąpić dopiero w I kwartale 2018 roku).

Projekt (zob. szersze omówienie w Aneksie) jest dobrze skonstruowany, a jego realizacja doprowadzi do powstania na Ukrainie realnego systemu samorządu terytorialnego, zapewniając też władzom centralnym niezbędne narzędzia kontroli nad sytuacją w regionach. Jednak pełna ocena przygotowywanych rozwiązań będzie możliwa dopiero po uchwaleniu ustaw o samorządzie terytorialnym, urzędzie prefektów, nowelizacji kodeksu podatkowego i budżetowego, ustawy o systemie oświaty etc., gdyż tam znajdują się rozwiązania szczegółowe, określające realne kompetencje i możliwości działania władz samorządowych i państwowych. Może budzić wątpliwości zamiar wprowadzania w życie tej reformy w ciągu aż dwóch lat, jednak próba wprowadzenia tak głębokich zmian z miesiąca na miesiąc musiałaby wywołać chaos.

Projekt a porozumienie z Mińska

W punkcie 11. porozumienia mińskiego z 12 lutego przewidziano, że Ukraina powinna do końca 2015 roku znowelizować konstytucję, wprowadzając decentralizację państwa, w tym szczególny status niektórych powiatów obwodów donieckiego i ługańskiego, „w uzgodnieniu z przedstawicielami tych powiatów”, a także uchwalić ustawę regulującą ten szczególny status. Ukraina uważa jednak, że za przedstawicieli tego regionu mogą być uznani jedynie członkowie władz samorządowych, wybranych po odzyskaniu przez Kijów władzy suwerennej na tym terytorium (tj. po likwidacji samozwańczych republik i rozbrojeniu ich sił zbrojnych), natomiast kategorycznie odmawia jakichkolwiek rokowań z przedstawicielami tzw. donieckiej i ługańskiej republik ludowych (DNR i ŁNR). Stanowisko to potwierdziła Rada Najwyższa, uznając w marcu 2015 roku te tereny za „tymczasowo okupowane”.

W przepisach wprowadzających do projektu nowelizacji konstytucji (art. 18) znalazł się zapis, że „szczególny sposób działania samorządów niektórych powiatów obwodów donieckiego i ługańskiego jest regulowany odrębną ustawą”, który stał się przedmiotem zmasowanej krytyki części koalicji oraz opinii publicznej. Kijów twierdzi, że uchwalona 16 września 2014 roku i nigdy nie wprowadzona w życie ustawa „w sprawie szczególnego statusu samorządu w części obwodów donieckiego i ługańskiego” jest tym aktem prawnym, o który chodzi w powyższym przepisie i nie planuje podjęcia prac ustawodawczych w tym zakresie.

Ponadto Kijów wskazuje, że na terytorium tzw. DNR i ŁNR nie ma możliwości przeprowadzenia wyborów samorządowych, a wobec niewykonania przez drugą stronę głównych punktów porozumienia mińskiego (w tym pełnego zawieszenia ognia), realizacja jego dalszych punktów jest bezprzedmiotowa. Przedstawiciele separatystycznych „republik”

i Moskwa odrzucają to stanowisko.

Zwolennicy i przeciwnicy reformy

Deбата parlamentarna z 31 sierpnia ujawniła skalę oporu wobec reformy samorządowej w ukraińskiej klasie politycznej. Samej decentralizacji nikt nie ośmiela otwarcie się sprzeciwić, gdyż był to jeden z głównych postulatów Rewolucji Godności, jej przeciwnicy uciekają się więc do argumentacji zastępczej, przede wszystkim hasła zdrady narodowej (decentralizacja ma rzekomo sankcjonować niezależność samozwańczych republik Donbasu). Najdalej posunęła się tu Julia Tymoszenko, która nieoczekiwanie odmówiła poparcia projektu, twierdząc z trybuny parlamentarnej, że nowelizacja została uzgodniona z Kremlm. Drugim argumentem jest rzekoma pozorność decentralizacji, gdyż – jak twierdzą przede wszystkim przedstawiciele Samopomocy – wprowadzenie prefektów przekreśla zmiany, wzmacniając uprawnienia Kijowa wobec regionów.

Wprowadzenie szerokiego samorządu terytorialnego poparły w parlamencie ugrupowania centrowe oraz opozycyjne związane z centrum i wschodem kraju. Z jednej strony Blok Petra Poroszenki oraz Front Ludowy, „dwugłowa” partia władzy, która rozumie konieczność zarówno rezygnacji z archaicznego (postsowieckiego) centralizmu, nieodpowiadającego potrzebom współczesności, jak i potrzebę zastąpienia całkowicie niewydolnych gmin jednostkowych (*silrad*) gminami zbiorowymi o istotnym potencjale demograficznym, gospodarczym i finansowym. Z drugiej strony projekt poparły Blok Opozycyjny (skupiający polityków byłej Partii Regionów), Odrodzenie (nowa partia wiązana z Ihorem Kołomojskim) oraz Wola Ludu (partia niedawno zmarłego oligarchy Ihora Jeriemiejewa) – ugrupowania mogące liczyć na silne pozycje we władzach samorządowych, a więc zainteresowane ich wzmocnieniem (jest to też motywacja wielu polityków partii władzy).

Reformie przeciwstawili się populiści i prawica (wchodzące w skład koalicji Partia Radykalna Ołeha Laszki, Batkiwszczyna i Samopomoc oraz pozaparlamentarna Swoboda), których sprzeciw wynika przede wszystkim z tradycyjnego w ukraińskim ruchu narodowym utożsamiania państwa silnego z państwem scentralizowanym oraz postulatem krzewienia przez państwo ukraińskich wartości narodowych (przede wszystkim języka) w regionach i środowiskach – ich zdaniem – zrusyfikowanych, co jest nie do pogodzenia z szerokimi uprawnieniami społeczności lokalnych. Część działaczy tego obozu rzeczywiście jest przekonana, że zwiększenie uprawnień władz samorządowych jest zagrożeniem dla integralności terytorialnej Ukrainy.

Na tym tle zagadkowe jest stanowisko Samopomocy, partii związanej z merem Lwowa Andrijem Sadowym, zainteresowanym wzmocnieniem pozycji wspólnot lokalnych. Wydaje się, że tej partii rzeczywiście chodzi jeśli nie o zniesienie, to maksymalne osłabienie roli prefektów, gdyż wzmacniałoby to pozycję merów miast obwodowych (zwłaszcza lokalnych metropolii, takich jak Lwów) wobec organów samorządu obwodowego.

Konsekwencje polityczne głosowania nad nowelizacją

Zapowiedziane przez prezydenta Poroszenkę odroczenie drugiego (ostatecznego) czytania do grudnia ma przede wszystkim zdjąć tę sprawę z wokandy rozpoczynającej się kampanii

przed wyborami lokalnymi (25 października), a także dać czas na przekonanie części obecnych przeciwników decentralizacji do jej poparcia. Zgromadzenie niezbędnych 300 głosów w parlamencie przy faktycznej liczbie ok. 390 deputowanych (w 2015 roku wybrano 422 zamiast 450, w międzyczasie pojawiły się liczne wakaty, zaś zgodnie z konstytucją większość zwykła i kwalifikowana obliczana jest od konstytucyjnego składu Rady i zawsze wynosi 226 lub 300 głosów) będzie nadzwyczaj trudne. Poroszenko i rząd prawdopodobnie liczą na to, że w toku dyskusji nad ustawami wykonawczymi uda się przeciągnąć na swoją stronę część oponentów. Nie jest wykluczone, że aby zdobyć dodatkowe głosy przed drugim czytaniem, rząd może wykreślić przepis dotyczący ustawy o szczególnym statusie samorządu części obwodów donieckiego i ługańskiego pod pretekstem, że tzw. separatyści nie wykonali swojej części zobowiązań mińskich.

Głosowanie przeciwko projektowi przez część członków koalicji postawiło pytanie o jej przyszłość. 1 września Partia Radykalna Laszki ogłosiła, że przechodzi do opozycji, zaś frakcja Samopomoc wykluczyła ze swoich szeregów 5 deputowanych (z liczby 31), którzy poparli nowelizację. Jednak koalicja rządowa utrzymała większość parlamentarną. Mimo że w specjalnym wystąpieniu telewizyjnym prezydent Petro Poroszenko oświadczył, że nie ma mowy o rozpadzie koalicji, to jej kryzys jest coraz bardziej widoczny. Ponadto było to kolejne głosowanie, w którym propozycje prezydenckie lub rządowe przeszły dzięki poparciu opozycji i przy sprzeciwie części koalicjantów, co potwierdza, że prezydent ma w Radzie Najwyższej do dyspozycji dwie koalicje: oficjalną i „alternatywną”, co daje mu pole manewru.

Na pierwszy plan ukraińskiego życia politycznego wysuwają się zbliżające się wybory samorządowe, co jest jednym z wy tłumaczeń stopnia emocjonalności i demagogii w debacie z 31 sierpnia. Także zmiana stanowiska Batkiwyszczyny, wcześniej ostrożnie popierającej reformę, wiąże się z koniecznością licytacji w populizmie z Partią Radykalną – jej głównym konkurentem. Wybory do rad obwodów i wielkich miast będą swoistym przeglądem sił: od ich wyniku będzie zależeć strategia głównych partii na dalsze miesiące. Jeśli Blok Opozycyjny (BO) wypadnie w nich słabo, koalicja rządząca może zdecydować się na przedterminowe wybory wiosną 2016 roku, aby bez zagrożenia utratą władzy dokonać rekonfiguracji własnego obozu. Jeśli BO zdobędzie duże poparcie, Poroszenko będzie się starał utrzymać istniejącą koalicję, wykorzystując straszak „odwetu regionalistów”.

Osobną kwestią są konsekwencje zająć przed parlamentem, inspirowanych i kierowanych przez radykałów Laszki i Swobodę (przewodniczący tej partii, Ołeh Tiahnybok brał w nich osobiście udział), w których są ofiary śmiertelne, a jednym ze sprawców okazał się weteran wojny w Donbasie. Incydent ten potwierdza, że Ukraina pozostaje niestabilna wewnętrznie (choć nie w stopniu zagrażającym załamaniem państwa), a także unaocznia konsekwencje utraty przez państwo kontroli nad posiadaniem broni i amunicji wojskowej (przyczyną ofiar śmiertelnych było użycie przez jednego z demonstrantów granatu bojowego). To, czy inicjatorzy i sprawcy rozruchów zostaną ukarani, czy też sprawa zostanie „rozmydlona” ze względów politycznych, będzie mieć duże znaczenie dla kształtowania się na Ukrainie państwa prawa.

Aneks

Główne postanowienia projektu nowelizacji konstytucji

Projekt nowelizacji konstytucji, wniesiony do parlamentu 1 lipca i uchwalony w pierwszym czytaniu 31 sierpnia, przewiduje głębokie przekształcenie struktury podziału terytorialnego na szczeblu podstawowym. W miejsce dotychczasowych rad wiejskich (*silrada*, gmina indywidualna, licząca 1–2 wsie, często poniżej tysiąca mieszkańców) wprowadzona zostaje gmina zbiorowa (*terytorialna hromada*), która wraz z powiatem (*rajon*) i województwem (*oblast'*) ma tworzyć trójstopniowy system władz samorządowych. Miasta mają mieć status gmin; status Kijowa i Sewastopola mają być określone (jak dotychczas) w odrębnych ustawach. Wykreślenie z ustawy zasadniczej spisu województw otwiera drogę do zmian na tym szczeblu podziału administracyjnego. Przepisy dotyczące Autonomicznej Republiki Krym pozostają bez zmian. Poza regulacją konstytucyjną pozostaje szczebel wsi, wchodzących w skład gminy, dotychczas mających własne rady i ich przewodniczących. Z innych źródeł wiadomo, że planowane jest wprowadzenie instytucji sołtysów (*silskyj starosta*), prawdopodobnie w ramach nowej ustawy samorządowej.

Zgodnie z odrębną ustawą łączenie się rad wiejskich w gminy ma być procesem dobrowolnym (m.in. dlatego wprowadzanie w życie reformy samorządowej rozłożono na tak długi czas). Proces ten już trwa, według dostępnych informacji władze samorządowe i państwowe szczebla wojewódzkiego wywierają tu presję na władze wiejskie i małomiasteczkowe. Planowane są także zmiany w strukturze powiatów; wiadomo, że istnieje ekspercki projekt docelowej struktury gmin i powiatów Ukrainy.

Na wszystkich trzech szczeblach podziału administracyjnego mają działać rady wybierane w wyborach powszechnych oraz ich przewodniczący, wybierani w wyborach powszechnych w tym samym terminie co rady. Rady mają tworzyć komitety wykonawcze, które przejmą większość kompetencji obecnych powiatowych i wojewódzkich organów administracji państwowej. Rady otrzymują bardzo szeroki zakres uprawnień i stają się rzeczywistymi organizatorami życia społecznego na odpowiednich terytoriach.

W miejsce dotychczasowych terenowych organów administracji państwowej zostaje wprowadzona instytucja prefektów (tylko w powiatach i województwach), których zadaniem ma być nadzór nad przestrzeganiem prawa przez organy samorządu terytorialnego, koordynacja działalności terenowych struktur organów władzy wykonawczej oraz realizacja „państwowych programów”. Prefektów powołuje i odwołuje prezydent na wniosek premiera; mają oni status urzędników państwowych (obecnie stanowiska szefów terenowych organów administracji państwowej mają charakter polityczny, nie urzędniczy).

Prefekci mają prawo zawieszania uchwał i innych decyzji organów samorządowych w przypadku ich sprzeczności z prawem; ostateczną decyzję podejmuje właściwy sąd.

W razie przyjęcia przez organ samorządu terytorialnego aktu „sprzecznego z Konstytucją Ukrainy, zagrażającego suwerenności, integralności terytorialnej lub bezpieczeństwu narodowemu”, prezydent ma prawo zawieszenia działalności tego organu, jednocześnie zaskarżając dany akt do Sądu Konstytucyjnego. Sąd rozpatruje taki wniosek w trybie pilnym; w przypadku potwierdzenia sprzeczności z konstytucją, prezydent uchyla go, a Rada Najwyższa na wniosek prezydenta rozwiązuje odpowiedni organ samorządu i rozpisuje przedterminowe wybory. Z tekstu projektu nie wynika jasno, czy powodem zawieszenia, a następnie – rozwiązania organu samorządu terytorialnego może być każdy akt sprzeczny z konstytucją, czy też tylko taki, który ma wymienione dalej cechy. Z innych źródeł wynika, że

intencją prezydenta jest to drugie (przepis ten ma przeciwdziałać tendencjom separatystycznym).

Nowelizacja ma wejść w życie trzy miesiące po opublikowaniu uchwalonego tekstu, zatem najwcześniej w marcu 2016 roku. Z tą chwilą istniejące obecnie jednostki podziału terytorialnego stopnia podstawowego stają się gminami, a organy samorządu terytorialnego, wyłonione w wyborach 25 października 2015 roku otrzymują większość uprawnień (w tym budżetowych), zapisanych w znowelizowanej ustawie zasadniczej (zapis ten jest niejasny i musi zostać doprecyzowany w ustawach wykonawczych). Dotychczasowe terenowe organy administracji państwowej kontynuują działalność przy istotnie ograniczonych kompetencjach. Taki przejściowy system ma trwać dwa lata; w tym czasie powinien zakończyć się proces tworzenia nowych gmin i powiatów oraz uchwalenia niezbędnych ustaw przewidzianych nowelą do konstytucji i dostosowujących różne sfery funkcjonowania państwa (jak oświata czy ochrona zdrowia) do nowej sytuacji.

W ostatnią niedzielę października 2017 roku mają się odbyć kolejne wybory samorządowe (mające status normalnych, a nie przedterminowych). Wyłonione w nich rady będą tworzyć komitety wykonawcze i przejmować aparat znoszonych terytorialnych organów administracji państwowej. Po stworzeniu komitetów wykonawczych prezydent będzie mianować prefektów. Proces ten ma się zakończyć do 1 marca 2018 roku.