



OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH
IM. MARKA KARPIA
CENTRE FOR EASTERN STUDIES

REWOLUCJA, KTÓREJ NIE BYŁO

Bilans pięciolecia

„pomarańczowej” Ukrainy

THE REVOLUTION THAT NEVER WAS

Five Years of ‘Orange’ Ukraine

A d a m E b e r h a r d t

PUNKT WIDZENIA

2009
listopad
November

P O L I C Y B R I E F S

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

Redaktor / Editor

Anna Łabuszewska

Współpraca / Co-operation

Katarzyna Kazimierska

Tłumaczenie / Translation

OSW/CES

Współpraca / Co-operation

Nicholas Furnival

Timothy Harrell

Opracowanie graficzne / Graphic design

Dorota Nowacka

Wydawca / Publisher

Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

Centre for Eastern Studies

ul. Koszykowa 6a

Warszawa / Warsaw, Poland

tel./phone + 48 /22/ 525 80 00

fax: +48 /22/ 525 80 40

osw.waw.pl

ISBN 978-83-930151-0-8

Spis treści / Contents

REWOLUCJA, KTÓREJ NIE BYŁO Bilans pięciolecia „pomarańczowej” Ukrainy

Wstęp / **5**

Tezy / **6**

1. Utrwalenie (ułamnej) demokracji / **8**

2. Chaos ustrojowy / **13**

3. Klincz polityczny / **18**

4. Symbioza polityki i biznesu / **20**

5. Elity ponad prawem / **22**

6. Medialna wolność (oligarchów) / **27**

7. Gospodarka zaniechań / **29**

8. Wojny gazowe z Rosją / **35**

9. Dryf polityki europejskiej / **38**

Konkluzje / **40**

THE REVOLUTION THAT NEVER WAS Five Years of ‘Orange’ Ukraine

Introduction / **43**

Main points / **44**

1. The crippled democracy / **46**

2. Chaos in the governing system / **51**

3. Political deadlock / **56**

4. Politics and business intertwined / **58**
5. Above the law / **60**
6. Media freedom (for the oligarchs) / **65**
7. Economic neglect / **67**
8. Gas conflicts with Russia / **73**
9. European policy adrift / **76**
- Conclusions / **78**

REWOLUCJA, KTÓREJ NIE BYŁO

Bilans pięciolecia „pomarańczowej” Ukrainy

Wstęp

Pomarańczowa rewolucja była wyrazem nadziei (społeczeństwa) oraz przyrzeczeniem (jej liderów) przeprowadzenia reform, które miały uzdrowić sytuację polityczną i społeczno-gospodarczą na Ukrainie po dekadzie rządów Leonida Kuczmy¹. W piątą rocznicę masowych protestów przeciwko fałszerstwom wyborczym, a zarazem w przededniu końca prezydentury Wiktora Juszczenki, będącego wówczas uosobieniem nadziei na nowy początek, warto pokusić się o próbę bilansu. Jak wydarzenia jesieni 2004 roku odmieniły Ukrainę? Czy i w jakim stopniu doszło do utrwalenia nad Dnieprem mechanizmów demokratycznych, w tym przezwyciężenia postsowieckiego, oligarchicznego modelu państwa? Czy zwiększył się zakres wolności mediów, doszło do postępu w transformacji gospodarczej oraz pogłębienia współpracy i integracji ze strukturami europejskimi? Co po pięciu latach pozostało z nadziei milionów Ukraińców i sympatii świata?

Niniejszy tekst, ze względu na jego stosunkowo niewielką objętość, nie jest w stanie zaproponować interpretacji wszystkich procesów, jakie zaszły na Ukrainie w ostatnim pięcioleciu. Jedynie pobieżnie ujęto np. temat zmian w świadomości społecznej i aktywności obywatelskiej Ukraińców, gdyż wychwycenie trwałych trendów wymaga większej perspektywy czasowej. Skoncentrowano się na kwestiach związanych z funkcjonowaniem państwa i polityką jego władz. Szczególną uwagę poświęcono tym sferom, które będą najsilniej oddziaływać na sytuację na Ukrainie w najbliższych, bardzo trudnych dla niej latach.

¹ Więcej o postulatcie sanacji państwa i różnym jego rozumieniu przez poszczególne grupy ukraińskiego społeczeństwa oraz elitę polityczną w: J. Konieczna, Pomarańczowa rewolucja na Ukrainie. Próba zrozumienia przyczyn, Prace OSW 18, Ośrodek Studiów Wschodnich, lipiec 2005; T. A. Olszański, Wybory prezydenckie na Ukrainie: październik–grudzień 2004, Prace OSW 21, październik 2005.

Tezy

■ Wydarzenia jesieni 2004 roku nie doprowadziły do rewolucyjnych zmian w funkcjonowaniu państwa ukraińskiego. Wbrew nadziejom znacznej części społeczeństwa nie stały się one impulsem demokratyzacji, rozumianej jako odejście od postsowieckiego modelu biurokratyczno-oligarchicznego. Równocześnie zdołały one powstrzymać ewolucję systemu w kierunku autokratycznym. Przez następnych pięć lat doszło do utrzymania na Ukrainie podstawowych instytucji demokratycznych, jednak założenie, że proces ten jest nieodwracalny, byłoby nieuzasadnionym optymizmem.

■ Towarzysząca pomarańczowej rewolucji reforma konstytucyjna nie była przemyślanym instrumentem naprawy ustroju państwa, ale elementem kompromisu politycznego. Choć zredukowała nadmierną władzę prezydenta, wprowadziła zarazem nieprzemyślane, niejednoznaczne, a miejscami wzajemnie sprzeczne mechanizmy ustrojowe. Nieuniknione w tej sytuacji spory kompetencyjne doprowadziły w rezultacie niemal do paraliżu ukraińskich instytucji państwowych.

■ Ukraińska klasa polityczna nie tylko nie wyeliminowała mankamentów ustrojowych, lecz na nich pasożytowała, rozszerzając pole konfliktu. Doszło również do pogłębienia katastrofalnej dla kraju symbiozy polityki i wielkiego biznesu. Wynikało to z nierewolucyjnego charakteru wydarzeń 2004 roku – na Ukrainie nie nastąpiła wymiana elity politycznej, a u władzy utrzymały się (w częściowo zmienionej konfiguracji) siły bezideowe i bezprogramowe, indyferentnie nastawione do misji modernizacji ustrojowej kraju.

■ Problemy wynikające z nieefektywnego ustroju konstytucyjnego oraz słabego zakorzenienia się norm demokratycznych w skonfliktowanej elicie politycznej zostały w ostatnim pięcioleciu spotęgowane przez wadliwy system prawny oraz dyspozycyjność i niewydolność wymiaru sprawiedliwości. Ukraińskie sądownictwo zostało zredukowane do narzędzia walki politycznej. Formułowane w czasie pomarańczowej rewolucji zapowiedzi

rozliczenia przestępstw politycznych epoki Leonida Kuczmy nie zostały zrealizowane – elita polityczna i biznesowa pozostała ponad prawem.

■ Jeden z największych sukcesów pomarańczowej rewolucji, jakim było zmniejszenie kontroli państwa nad mediami, został osłabiony przez sytuację własnościową. Oligarchowie kontrolujący środki masowego przekazu traktują je jako instrument lobbowania swoich interesów, co prowadzi do cenzury właścicielskiej. Ponadto byli liderzy pomarańczowej rewolucji wielokrotnie w ostatnim pięcioleciu dawali przykłady niezrozumienia roli, jaką media powinny pełnić w państwie demokratycznym.

■ Na Ukrainie nie przeprowadzono zapowiadanych głębokich reform gospodarczych, mających wyzwolić przedsiębiorczość, spętaną procedurami administracyjnymi, biurokracją oraz powszechną korupcją. Podejmowane działania miały zazwyczaj charakter doraźny i motywowane były zarówno chęcią zyskania sympatii elektoratu, jak i koniecznością ich sfinansowania. W porównaniu z sytuacją z 2004 roku dalszemu pogorszeniu uległ wizerunek ukraińskiej gospodarki wśród opiniotwórczych zachodnich kręgów eksperckich i biznesowych.

■ W ostatnim pięcioleciu nie doszło również do obiecywanego przez liderów pomarańczowej rewolucji przełomu w kwestii integracji europejskiej Ukrainy. Nierealistycznie roszczeniowe stanowisko władz, któremu nie towarzyszyło dostosowanie kraju do standardów unijnych, doprowadziło do roztrwonienia przez Ukrainę kredytu zaufania wśród elit i społeczeństw państw zachodnich.

1. Utrwalenie (ułomnej) demokracji

Jesienią 2004 roku Ukraina stanęła przed wyborem kierunku ewolucji jej systemu politycznego po dekadzie rządów Leonida Kuczmy. Najbliżsi współpracownicy odchodzącego prezydenta, na czele z szefem jego administracji Wiktoorem Medwedczukiem, zdecydowali się forsować kandydaturę premiera Wiktora Janukowycza z nadzieją, że przedstawiciel donieckiego klanu oligarchicznego zagwarantuje choć częściowe utrzymanie ich wpływów politycznych i biznesowych. Falszerstwa wyborcze, mające zapewnić zwycięstwo faworyta „obozu władzy” nad popularnym Wiktoorem Juszczenką, wywołały masowe protesty społeczne. Dopiero kompromis polityczny umożliwił powtórzenie drugiej tury wyborów, co doprowadziło do oddania prezydentury w ręce lidera opozycji. Setki tysięcy ludzi, które na kijowskim Majdanie Niezależności skutecznie sprzeciwiły się próbie sfałszowania wyborów, oczekiwały od nowych ukraińskich władz przeprowadzenia obiecywanej sanacji systemu politycznego i gospodarczego. Po pięciu latach wyraźnie widać, że pomarańczowa rewolucja nie przyniosła radykalnych zmian, lecz – paradoksalnie – dokonała z grubsza konserwacji dotychczasowego modelu funkcjonowania państwa. Po 2004 roku nie doszło na Ukrainie do odrzucenia postsowieckiej „demokracji oligarchicznej”, lecz jedynie jej dostosowania do nowych warunków, wynikających m.in. z odejścia Leonida Kuczmy i nowego podziału kompetencji między organami władzy. Negatywne konsekwencje utrwalenia dotychczasowych mechanizmów politycznych i gospodarczych zostaną szczegółowo omówione w dalszej części tekstu.

Równocześnie jesienią 2004 roku – i to jest największy niezaprzeczalny sukces pomarańczowej rewolucji – udało się powstrzymać realnie rysujący się proces degeneracji systemu w kierunku autokratycznym. Ewentualne dojście Janukowycza do władzy dzięki ostentacyjnym fałszerstwom wyborczym stanowiłoby zapewne zabójczy cios dla chromej ukraińskiej demokracji. Wątpliwa legitymizacja na scenie wewnętrznej, wrogość ze strony znacznej części społeczeństwa oraz infamia wśród państw zachodnich zdeterminowałyby jego prezydenturę, wymuszając dalsze działania ograniczające mechanizmy demokratyczne w celu utrzymania władzy i efektywnego jej sprawowania.

Realizacji tego scenariusza sprzyjałoby stosunkowo silne zaplecze Janukowycza, będącego przedstawicielem najpotężniejszego regionalnego ugrupowania oligarchicznego. Groziłoby to zachwianiem dotychczasowej kruchej równowagi między grupami polityczno-biznesowymi. Należy przy tym pamiętać, że za prezydentury Leonida Kuczmy istotnym źródłem pluralizmu politycznego była jego pozycja arbitra umiejętnie rozgrywającego interesy rywalizujących ze sobą klanów.

Oba czynniki groziłyby ukształtowaniem się na Ukrainie rozpowszechnionego w większości państw postsowieckich, w tym Rosji, systemu „demokracji fasadowej”, gdzie stopniowo zanika konkurencja polityczna, zaś formalnie obowiązujące mechanizmy demokratyczne zostają zredukowane do roli sztafażu służącego uwiarygodnianiu elity politycznej na scenie wewnętrznej i międzynarodowej.

Pomarańczowa rewolucja powstrzymała ten proces, wymuszając na elicie politycznej trwanie przy demokratycznych regułach gry, przynajmniej w zakresie instytucji wolnych wyborów. W rezultacie, w ostatnim pięcioletniu kilkakrotnie doszło do zmian koalicji rządzących, a wybory parlamentarne (marzec 2006, wrzesień 2007), mimo napięć im towarzyszących, nie budziły wątpliwości, jeżeli chodzi o odzwierciedlenie woli wyborców. Nie ma również żadnych podstaw, aby spodziewać się niedemokratyczności wyborów prezydenckich, zaplanowanych na styczeń 2010 roku. Co więcej, stawka tych wyborów będzie niższa niż przed pięciu laty. Sukces jakiegokolwiek z kandydatów, w tym Janukowycza (który zresztą w omawianym okresie przez ponad rok, między sierpniem 2006 a grudniem 2007 roku, ponownie był premierem), nie musi oznaczać podważenia pryncypiów demokratycznych. Zbyt optymistyczny byłby jednak również wniosek, że Ukraina pięć lat po pomarańczowej rewolucji, po kolejnych kilku cyklach wolnych wyborów, jest impregnowana na tendencje autokratyczne.

W tym kontekście na szczególną uwagę zasługują wielomiesięczne kuluarowe negocjacje w 2008 i pierwszej połowie 2009 roku między premierem Julią Tymoszenko i liderem opozycji Wiktoorem Janukowyczem w sprawie reformy ustrojowej. Ich rezultatem miało być powołanie koalicji BJuT i Partii Regionów, zniesienie bezpośrednich wyborów prezydenta (wbrew deklarowanemu w sondażach stanowisku 80% Ukraińców) oraz prze-

dłużenie kadencji parlamentu co najmniej o trzy lata (do 2014). W zamian za wybór przez parlament na urząd prezydencki Wiktor Janukowycz miał zapewnić Julii Tymoszenko pozostanie na stanowisku szefa rządu. Zmiany miały na celu ograniczenie możliwości działania, a wręcz ubezwłasnowolnienie opozycji, która ponosiłaby współodpowiedzialność za władzę, nie mając na nią realnego wpływu (pomysł skanalizowania sił opozycyjnych poprzez utworzenie instytucji „jednolitej opozycji parlamentarnej”, która wysuwałaby kandydatury swych stałych przedstawicieli do rządu, w tym każdego ministerstwa). Projekt przewidywał również wprowadzenie mechanizmów ograniczających wolność mediów². Mimo wypracowania wstępnego porozumienia do jego realizacji nie doszło na skutek zbyt głębokiej wzajemnej nieufności partnerów, którzy nie byli w stanie wypracować mechanizmu wymuszającego przestrzeganie warunków umowy.

Niedoszłą reformę ustrojową należy ocenić jako próbę ewidentnego ograniczenia demokratyczności ustroju – stworzenia swoistego kartelu, w którym dwie grupy polityczne na lata zmonopolizowałyby władzę na Ukrainie. Wskazuje to nie tylko na znikomą świadomość prawną ukraińskiej elity politycznej, ale przede wszystkim na niewielki stopień przyzwyczajenia przez nią przekonań demokratycznych, w tym przywiązania do realnego (a nie fasadowego) pluralizmu politycznego.

Fakt, że inicjatorem planowanych rozwiązań konstytucyjnych była Julia Tymoszenko, skłania – w przededniu wyborów prezydenckich 2010 roku – do refleksji nad zagrożeniami dla demokracji, jakie nieść może objęcie urzędu prezydenckiego przez poszczególnych kandydatów. Odpowiedź na pytanie o zagrożenia jest obecnie znacznie mniej oczywista niż przed pięć laty, gdy ukraińską politykę wyznaczał podział na fałszujących wybory „niebieskich” oraz broniących mechanizmów demokratycznych „pomarańczowych”.

² Więcej: T. A. Olszański, Ukraina: Załamanie się rokowań koalicyjnych między BjuT a Partią Regionów, Tydzień na Wschodzie, Ośrodek Studiów Wschodnich, 17.06.2009, <http://www.osw.waw.pl/pub/BiuletynOSW/2009/0906/090617/TnW05.htm>

Wydaje się, że kluczowym czynnikiem służącym zachowaniu demokratycznych reguł gry na Ukrainie jest wzajemne ograniczanie się skonfliktowanych ze sobą sił politycznych. Po pięciu latach od pomarańczowej rewolucji czynnik ten odgrywa nawet istotniejszą rolę niż przywiązanie znacznej części społeczeństwa do instytucji wolnych wyborów oraz wolności słowa, które objawiło się jesienią 2004 roku.

Pomarańczowa rewolucja przyczyniła się bowiem do stopniowego wzrostu aktywności obywatelskiej Ukraińców głównie na poziomie lokalnym, gdzie stowarzyszenia mieszkańców zaczęły występować w obronie dobra wspólnego przeciwko korupcji i samowoli władz³. Jednocześnie pogłębiała się bierność społeczeństwa ukraińskiego wobec stopniowej degradacji mechanizmów demokratycznych oraz zarzucenia programu naprawy państwa przez elitę polityczną. Jej źródłem jest olbrzymie rozczarowanie bilansem „pomarańczowej” Ukrainy. Na początku 2009 roku rozwój sytuacji w kraju pozytywnie oceniało zaledwie 4% Ukraińców, zaś krytycznie – 85%⁴. Jeszcze bardziej znamienne są sondaże z końca 2008 roku wskazujące, że tylko 15% postrzega Ukrainę jako państwo demokratyczne, zaś 79% jest zdania, że wybory nie mają wpływu na politykę państwa⁵. Tak niskie poczucie sprawczości oraz znikoma identyfikacja z instytucjami demokratycznymi każą wątpić w gotowość społeczeństwa do wystąpienia w ich obronie⁶.

³ Za przykład mogą służyć protesty przeciw niszczeniu zabytków w czasie rekonstrukcji centrum Lwowa czy zabudowie okolic kijowskiego Soboru Sofijskiego, co może grozić wykreśleniem go z listy światowego dziedzictwa UNESCO.

⁴ Is the situation in Ukraine developing in a right or wrong way? (recurrent, 2004-2009), Razumkov Centre, http://www.uceps.org/eng/poll.php?poll_id=66

⁵ Ukraine analyst, ed. T. Kuzio, 30 Nov 2008, p. 12, http://www.taraskuzio.net/uafree_files/UA6.pdf

⁶ Jednym z elementów umacniających te tendencje jest manipulacja polityków ugrupowań „pomarańczowych”, nazywających się „siłami demokratycznymi” (co sugeruje, że ich przeciwnicy polityczni takimi nie są). Tym samym niezadowolenie z rezultatów ich rządów negatywnie wpływa na społeczne postrzeganie systemu demokratycznego jako takiego.

W rezultacie rozczarowania ostatnim pięcioleciem narasta wśród Ukraińców tęsknota za silnym przywództwem, co znajduje wyraz w znikomym poparciu dla będącego zaprzeczeniem takiego stylu sprawowania władzy prezydenta Wiktora Juszczenki, ale również w radykalizacji sympatii politycznych⁷. Choć na obecnym etapie nie jest to tożsame z zapotrzebowaniem na władzę autokratyczną, to można się spodziewać, że z czasem prawo do wyboru, a następnie kontrolowania władzy publicznej okaże się dla ukraińskiego społeczeństwa kwestią drugorzędną.

⁷ Przejawia się ona m.in. w rosnącym poparciu dla skrajnych organizacji o charakterze szowinistycznym w zachodnich obwodach Ukrainy. W marcu 2009 roku nacjonalistyczna partia Swoboda zwyciężyła w wyborach do tarnopolskiej rady obwodowej, uzyskując 35% poparcia, mimo że w poprzednich wyborach nie zdołała przekroczyć tam progu 3%. Ze względu na regionalne zróżnicowanie Ukrainy tego typu projekty nie mają potencjału ekspansji w skali ogólnokrajowej.

2. Chaos ustrojowy

Rozczarowanie Ukraińców rezultatami pomarańczowej rewolucji wynika nie tylko z niespełnionych nadziei na przełom, ale również ze zmęczenia anarchizacją sytuacji politycznej w kraju w ostatnim pięcioleciu. Jej źródłem były w znacznym stopniu nietrafione zmiany ustrojowe, stanowiące element kompromisu między stronami konfliktu politycznego. Reforma konstytucyjna – przyjęta 8 grudnia 2004 roku przez Radę Najwyższą i podpisana przez Leonida Kucznię jeszcze w sali parlamentu – miała na celu wyraźne ograniczenie pełnomocnictw nowo wybranego prezydenta na rzecz parlamentu. Tym samym, wraz z jej ostatecznym wejściem w życie na początku 2006 roku Ukraina odeszła od typowego dla republik postsowieckich systemu silnej prezydentury, stając się państwem o mieszanym parlamentarno-prezydenckim systemie rządów.

Decyzję o ograniczeniu władzy prezydenta należy ocenić pozytywnie, jako służącą demokratyzacji systemu politycznego. Konstytucja w redakcji z 1996 roku nie wprowadzała efektywnego systemu hamulców i równoważenia się poszczególnych organów państwa (ang. *checks and balances*), mającego fundamentalne znaczenie dla stabilności systemu demokratycznego. W sytuacji niedojrzałości instytucji państwowych oraz słabego zakorzenienia wartości demokratycznych w elitach politycznych, Ukraina ewoluowała w stronę autokracji – jedynym ośrodkiem władzy stawał się Leonid Kuczma z najbliższym otoczeniem. Ostatnim przejawem degeneracji systemu były fałszerstwa w wyborach prezydenckich 2004 roku, społeczną reakcją na które była pomarańczowa rewolucja.

Praktyka następnych lat wykazała, że lekarstwo okazało się niewiele lepsze, jeśli nie gorsze od choroby – pod rządami zmienionej konstytucji doszło niemal do paraliżu instytucji państwowych. Grzech pierworodny reformy politycznej polegał na tym, że nie była ona przemyślanym instrumentem naprawy ustroju państwa, ale działaniem doraźnym, taktycznym mającym zagwarantować zmniejszenie temperatury sporu politycznego wokół wyborów prezydenckich, a tym samym ułatwić kompromis głównych sił politycznych. Ograniczenie zakresu uprawnień prezydenckich zmniejszało pokusę fałszowania wyniku wyborów, dawało zarówno przegranym (Wiktor Janukowycz), jak i sojusznikom Juszczenki mającym

wkrótce podjąć z nim rywalizację (Julia Tymoszenko) większą szansę na partycypację we władzy.

W rezultacie kompromisu ograniczono olbrzymią władzę prezydenta, pozbawiając go m.in. prawa samodzielnego mianowania i odwoływania członków rządu oraz dymisjonowania premiera i innych urzędników powoływanych za zgodą Rady Najwyższej. Głowa państwa utraciła też prawo uchylania rozporządzeń rządowych oraz możliwość sabotowania procesu ustawodawczego poprzez zwlekanie z podpisaniem ostatecznie uchwalonej ustawy. Potrzebnemu kompromisowi ograniczającemu nadmiernie rozbudowane uprawnienia prezydenta nie towarzyszyła wizja podziału władzy pomiędzy instytucjami państwa. Walcząc z negatywnymi konsekwencjami dominacji prezydenta zdecydowano się wzmocnić nie rząd, na którym spoczywa największa odpowiedzialność za realne działania reformatorskie, lecz parlament, który dodatkowo sparaliżowano absurdalnymi, sprzecznymi i niejednoznacznymi przepisami.

Jedno z najbardziej niefortunnych rozstrzygnięć dotyczy powoływania rządu. Aby uniknąć sytuacji, w której brak byłoby stabilnej większości w Radzie Najwyższej, wprowadzono wymóg tworzenia zinstytucjonalizowanej koalicji parlamentarnej, którą (pod rygorem przedterminowych wyborów) muszą zawiązać frakcje, mające łącznie ponad połowę konstytucyjnego składu izby. Z kolei trwałość składu poszczególnych frakcji parlamentarnych starano się wymusić poprzez wprowadzenie, niemal nieobecnego we współczesnej światowej praktyce parlamentarnej, mechanizmu mandatu imperatywnego. Zakazuje on deputowanym opuszczania swoich frakcji (pod groźbą utraty mandatu), jednak nie jest w stanie wymusić na nich głosowania zgodnie z decyzją jej kierownictwa. Połączenie obu mechanizmów doprowadziło do sytuacji, w której efektywne rządzenie wymaga stworzenia *de facto* dwóch koalicji – formalnej (większość deputowanych według przynależności klubowej z początku kadencji) oraz realnej (większość deputowanych skłonnych popierać rząd; w przypadku Ukrainy musi to być większość bezwzględna konstytucyjnego składu Rady – aż 226 spośród 450 deputowanych – taki jest bowiem wymóg przyjęcia każdej ustawy). Paradoksalnie, rozwiązanie parlamentu grozi tylko w przypadku niepowołania tej pierwszej, „papierowej” większości. Brak większości rzeczywistej – choć destrukcyjnie

wpływa na skuteczność rządzenia państwem – nie stanowi podstawy do ogłoszenia nowych wyborów, chyba że dojdzie do zdymisjonowania rządu, a na jego miejsce nie powstanie nowy gabinet. Powyższy problem ze szczególną mocą unaoczniał się w obecnej kadencji Rady Najwyższej (wybranej w 2007 roku), w której połowa deputowanych frakcji Nasza Ukraina–Ludowa Samoobrona, formalnie tworzącej koalicję rządową, w praktyce występuje przeciwko gabinetowi Tymoszenko, deklarując poparcie dla skonfliktowanego z nim prezydenta Juszczenki.

Nadmiernie sformalizowane przepisy związane z tworzeniem koalicji wywoływały poważne problemy z powoływaniem i funkcjonowaniem również poprzednich rządów. Najwyraźniej obnażył to przypadek rządu Jurija Jechanurowa, który już po czterech miesiącach od uzyskania wotum zaufania (wrzesień 2005–styczeń 2006) został odwołany przez opozycyjną większość, aby następnie administrować krajem przez siedem miesięcy (do sierpnia 2006) z powodu pata wokół zawiązania nowej koalicji.

Reforma ustrojowa z grudnia 2004 roku niefortunnie rozgraniczyła również uprawnienia prezydenta i rządu, wpisując trwałe konflikty w relacje głowy państwa i premiera. Prezydent zachował prawo mianowania szefów terenowych organów administracji państwowej, co zgodnie z logiką zarządzania krajem powinno być bezsprzecznym uprawnieniem rządu, a także samodzielnego, nawet bez konsultacji z premierem, przedkładania parlamentowi kandydatów na ministrów obrony i spraw zagranicznych (niczym w Polsce pod rządami tzw. małej konstytucji, obowiązującej w latach 1992–1997). Takie rozstrzygnięcia prowadzić musiały do konfliktów kompetencyjnych na linii prezydent–premier oraz sporów programowych w ramach kolejnych rządów.

Wzmacniał to czynnik psychologiczny. Otóż prezydent, choć wyposażony w mniejsze uprawnienia niż przed pomarańczową rewolucją, w odbiorze społecznym (i co gorsze również w przeświadczeniu własnym) nadal funkcjonował jako przywódca państwa, ponoszący szczególną odpowiedzialność za sytuację w kraju. Należy pamiętać, że oczekiwania wobec Juszczenki były związane nie tylko z siłą urzędu, który objął po niemal wszechwładnym Kuczmie, ale przede wszystkim z nadziejami, jakie z nim – symbolem rewolucji – wiązała początkowo większość społeczeństwa.

Źródłem permanentnego kryzysu politycznego na Ukrainie były nie tylko bardziej lub mniej kontrowersyjne mechanizmy ustrojowe, przyjęte w grudniu 2004 roku, ale również, a może przede wszystkim, towarzyszący im olbrzymi bałagan przejawiający się niejednoznacznymi i nieprecyzyjnymi przepisami konstytucyjnymi, ich sprzecznością z aktami wykonawczymi lub wręcz brakiem takowych. Bardzo poważnym problemem jest brak szczegółowych przepisów dotyczących procedur współdziałania władz, które zobowiązywałyby je do określonych działań w ustalonym terminie. Niejednoznaczne są m.in. sformułowania określające możliwość rozwiązania parlamentu oraz określenia terminu wyborów prezydenckich i parlamentarnych. Ustawa zasadnicza w wielu miejscach określa sposób powoływania urzędników państwowych (np. wspomnianych ministrów „prezydenckich”), nie precyzując kompetencji związanych z ich odwołaniem. Wątpliwości interpretacyjne dotyczą zasad powoływania koalicji parlamentarnej. Źródłem konfliktu może być przepis, który upoważnia prezydenta do rozwiązania parlamentu w przypadku niesformowania „składu osobowego rządu”, podczas gdy to właśnie prezydent jest częściowo odpowiedzialny za wypełnienie tego warunku. Niejasności budzi również uprawnienie prezydenta do zawieszania obowiązywania rządowych aktów prawnych, o ile uzna je za sprzeczne z konstytucją i przekaże sprawę do rozpatrzenia Sądowi Konstytucyjnemu. Konstytucja wyraźnie nie precyzuje także kwestii związanych z uprawnieniami zdymisjonowanego rządu, obowiązkiem kontrasygnaty rządowej do dekretów prezydenckich oraz konsekwencji odmowy ich publikacji.

Większość wad ukraińskiego systemu prawnego to zapewne wynik niezamierzonych zaniedbań ustawodawcy, świadczący o słabości instytucji państwowych i niskiej kulturze prawnej klasy politycznej. Co charakterystyczne dla ukraińskiego nihilizmu prawnego, nawet zmiany do konstytucji zostały przyjęte przez Radę Najwyższą z naruszeniem obowiązującej procedury. Nie można jednak wykluczyć, że niektóre spośród przepisów znalazły się tam nieprzypadkowo, z intencją osłabienia efektywności funkcjonowania państwa (a w aktach niższej rangi – zapewnienia określonym grupom korzyści prawnych lub majątkowych). Szczególnie niejasna jest w tym kontekście rola rzeczywistego autora projektu

poprawek do konstytucji, przyjętych przez Radę Najwyższą w grudniu 2004 roku, Wiktora Medwedczuka – szefa administracji prezydenckiej Kuczmy, prawnika z wieloletnim doświadczeniem, mającego rozległe interesy polityczne i biznesowe, ale przede wszystkim uchodzącego za wyraziciela rosyjskich interesów nad Dnieprem.

3. Klincz polityczny

Przytoczone słabości mogą brzmieć jak częściowe usprawiedliwienie liderów pomarańczowej rewolucji, którzy walcząc o zachowanie na Ukrainie instytucji wolnych wyborów (choć celem co najmniej części z nich była wyłącznie władza) zgodzili się na transakcję związaną – w zamian za powtórzenie drugiej tury głosowania zaakceptowali pospieszną reformę ustrojową. Rzeczywiście, rozwój wydarzeń w grudniu 2004 roku nie sprzyjał pogłębionym debatom konstytucjonalistów, zaś na skutek uwarunkowań politycznych nie było możliwości wdrożenia rozwiązań wyraźnie odmiennych od pomysłów wypracowanych przez otoczenie prezydenta Kuczmy i usilnie przez niego w ciągu poprzednich kilku miesięcy lobbowanych. Owe obiektywne uwarunkowania nie stanowią jednak wytłumaczenia dla zaniedbań ostatniego pięciolecia.

Ukraińska klasa polityczna nie tylko nie zdołała wyeliminować wad prawnych, lecz na nich pasożytowała, rozszerzając pole konfliktu politycznego nawet o przepisy zdawałoby się jednoznaczne, w których intencje ustawodawcy były czytelne. Ostatnie pięciolecie obnażyło przy tym niezdolność ukraińskich polityków do zawierania kompromisów (trakto- wanych nad Dnieprem jako przejaw słabości), koniecznych w sytuacji przenikania się uprawnień różnych ośrodków władzy. Wynikało to ze specyfiki ukraińskiej sceny politycznej zdominowanej przez ugrupowania bezideowe i bezprogramowe, indyferentnie nastawione do misji naprawy państwa, a skoncentrowane na populistycznym lobbowaniu interesów swych liderów (jak w przypadku Bloku Julii Tymoszenko, który jest typowym przykładem ugrupowania wodzowskiego), a także powiązanych z nimi grup oligarchicznych (co szczególnie widoczne jest w przypadku Partii Regionów). Prowadziło to do stanu permanentnej kampanii wyborczej – rywalizacja o fotel prezydenta, która rozstrzygnie się na początku 2010 roku, zaczęła kłaść się cieniem na sytuacji politycznej na Ukrainie już od wyborów parlamentarnych we wrześniu 2007 roku. Rutynowo zaczęło dochodzić do blokowania mównicy parlamentarnej przez protestujące frakcje, a rzadkością stało się zgodne głosowanie ugrupowań tworzących formalnie koalicję rządową.

Polityka ukraińska ostatniego pięciolecia ogniskowała się wokół konfliktu pomiędzy przywódcami pomarańczowej rewolucji – Wiktorem Juszczenką i Julią Tymoszenko. Był on szczególnie intensywny nie tylko ze względu na personalne animozje między obojgiem polityków oraz sprzeczności interesów ich otoczenia, ale przede wszystkim ze względu na ich rywalizację o ten sam segment ukraińskiego elektoratu. W tej sytuacji próby odtworzenia „pomarańczowej koalicji” stanowiły raczej daninę na rzecz oczekiwania społeczności międzynarodowej oraz części społeczeństwa niż wyraz zbieżności celów liderów i frakcji ją tworzących. W rezultacie, w imię podtrzymania mitu jedności „obozu pomarańczowego”, w grudniu 2007 roku powstał niewydolny układ pozornej koalicji (drugi rząd Tymoszenko), sparaliżowanej konfliktami personalnymi, pozostającej w ciągłym klinczu z prezydenckim sekretariatem kierowanym przez Wiktora Bałohę, niezdolnej do sanacji pograżającego się w kryzysie państwa.

Pomarańczowa rewolucja – choć wzmocniła pluralizm polityczny – nie doprowadziła, inaczej niż w przypadku typowych rewolucji, do wymiany elit. Politycy, broniący na Majdanie prawa do wolnych wyborów oraz zapowiadający naprawę państwa – Wiktor Juszczenko, Julia Tymoszenko, Anatolij Kinach, Ołeksandr Zinchenko czy Jurij Jechanurow – byli w poprzednich latach prominentnymi członkami ekipy prezydenta Kuczmy, zaangażowanymi nierzadko w budowę postsowieckiego systemu korupcyjnego. Podjęcie się trudu reformy państwa było sprzeczne z ich naturą, ale przede wszystkim nie leżało w interesie ich zaplecza politycznego i biznesowego. Co charakterystyczne, po pięciu latach od rewolucji wokół jej ówczesnych liderów nie brakuje nawet najbliższych współpracowników poprzedniego prezydenta. Doniesienia medialne wskazują, że wśród doradców Julii Tymoszenko jest Wiktor Medwedczuk, zaś jej konkurenta do prezydentury Arsenija Jaceniuka (którego wprawdzie nie było wśród przywódców rewolucji, ale który odwołuje się do jej etosu) – popiera zięć Kuczmy, biznesmen Wiktor Pinczuk oraz rosyjscy technologowie polityczni, którzy dali się jak najgorzej poznać na Ukrainie w czasie kampanii 2004 roku⁸.

⁸ Więcej: M. Najem, Arsenij Jaceniuk: Odnoklassniki.RU, <http://www.pravda.com.ua/news/2009/7/6/97858.htm>, 06.07.2009; M. Najem, Arsenij Jaceniuk: istoczniki finansirowania, <http://www.pravda.com.ua/ru/news/2009/7/21/96290.htm>, 21.07.2009.

4. Symbioza polityki i biznesu

W ostatnim pięcioleciu nie ziściły się również zapowiedzi liderów pomarańczowej rewolucji dotyczące rozbicia systemu powiązań władzy i wielkiego biznesu. Pierwszym testem zdolności elity do odrzucenia systemu oligarchicznego było wypełnienie przyrzeczenia rewizji prywatyzacji przeprowadzonej przez Leonida Kuczmę, który z naruszeniem prawa, na preferencyjnych warunkach umożliwił bliskim sobie biznesmenom przejęcie najbardziej zyskownych segmentów majątku narodowego. Wiktor Juszczenko obiecywał nacjonalizację 300 sprywatyzowanych w ten sposób przedsiębiorstw, zaś Julia Tymoszenko zapowiadała odzyskanie przez państwo nawet 3 tys. zakładów. Zapowiedzi te były oczywiście nierealistyczne, zaś ich spełnienie w deklarowanej skali przyniosłoby zapewne głównie negatywne konsekwencje dla gospodarki Ukrainy i jej wizerunku w świecie.

Na polu rewizji prywatyzacji władzom ukraińskim udało się osiągnąć zaledwie jeden sukces, choć ważny zarówno ze względów finansowych, jak i symbolicznych. Było nim odzyskanie udziałów w największej ukraińskiej hucie Kryworizstal z rąk zięcia Kuczmy Wiktora Pinczuka oraz najbogatszego ukraińskiego biznesmena rodem z Doniecka Rinata Achmetowa, którzy weszli w posiadanie przedsiębiorstwa na mocy specjalnej, ewidentnie oszukańczej ustawy. Dzięki powtórnej prywatyzacji kombinatu w październiku 2005 roku (kupił go koncern Mittal Steel) uzyskano 4,8 mld dolarów, co stanowi sześciokrotność kwoty, jaką rok wcześniej zapłacili za hutę bliscy Kuczmie oligarchowie.

Pozostałe z nielicznych działań renacjonalizacyjnych okazały się nieskuteczne, a część z nich – w tym batalia o odzyskanie Nikopolskiego Zakładu Żelazostopów z rąk Wiktora Pinczuka – doprowadziła do eskalacji konfliktu politycznego w ramach obozu pomarańczowej rewolucji. Konflikt ten obnażył tworzącą się sieć powiązań między starymi oligarchami a nowymi władzami. Premier Tymoszenko wspierała w sporze Ihora Kołomojskiego, współwłaściciela grupy Prywat, zaś sekretarz prezydenckiej Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Petro Poroszenko lobbował interesy Pinczuka.

Etap rozliczeń z wielkim biznesem definitywnie zakończył się już w październiku 2005 roku, gdy prezydent Juszczenko zaczął otwarcie szukać porozumienia z oligarchami, którzy rok wcześniej popierali kandydaturę Janukowycza, licząc na ich wsparcie w konflikcie ze zdymisjonowaną premier Tymoszenko. Nadzieje na odrzucenie systemu oligarchicznego okazały się płonne.

Aktywność polityczna w ostatnim pięcioleciu, podobnie jak za prezydentury Kuczmy, niezmiennie wiązała się na Ukrainie z działalnością biznesową. Parlament zdominowali przedsiębiorcy i menedżerowie (w Radzie Najwyższej wybranej w marcu 2006 roku stanowili aż 2/3 składu), którzy traktują politykę jako instrument umożliwiający lobbowanie swoich interesów oraz gwarantujący uniknięcie odpowiedzialności za łamanie prawa.

Wraz z pluralizacją sceny politycznej doszło jednak do głębszego zróżnicowania wielkiego biznesu – trzy główne klany oligarchiczne walczące o wpływy w otoczeniu Kuczmy zostały zastąpione mniej stabilnym układem większej liczby grup finansowo-przemysłowych, lobbujących swoje interesy również na poziomie rządu oraz frakcji parlamentarnych. Nowa sytuacja w kraju – ostra konkurencja polityczna i większa wolność mediów – wymusiła pewną poprawę standardów biznesowych. Powiązani z władzami biznesmeni mieli ograniczone możliwości czerpania dochodów z działań ostentacyjnie bezprawnych, lecz mających akceptację prezydenckiej administracji.

Choć w ostatnim pięcioleciu nie dochodziło już do tak spektakularnych afer, jak historia prywatyzacji Kryworizstali, to – na skutek coraz silniejszej symbiozy polityki i wielkiego biznesu – częste stały się przypadki przejmowania przez oligarchów faktycznej kontroli nad przedsiębiorstwami pozostającym formalnie we władaniu państwa. Celował w tym zwłaszcza Ihor Kołomojski. Dysponując zaledwie 1% akcji spółki Ukrta-nafta (w skład której wchodzi największa ukraińska rafineria w Krzemieńczuku) zapewnił sobie kontrolę nad nią, a następnie jako jedyny uczestnik przetargu nabył pakiet jej akcji, będący przedmiotem sporu sądowego między rządem Ukrainy i władzami Tatarstanu. W ostatnim pięcioleciu Kołomojski *de facto* przejął również pełną kontrolę nad Ukr-naftą, największą spółką wydobywającą ropę naftową i gaz ziemny, choć większościowe udziały ma w niej państwowy Naftohaz.

5. Elity ponad prawem

Wobec słabego zakorzenienia się norm demokratycznych w elicie politycznej, korupcyjnych powiązań władz i biznesu, nieefektywnego ustroju konstytucyjnego oraz pełnego wad systemu prawnego szczególne znaczenie dla zapewnienia efektywnego funkcjonowania państwa ma wymiar sprawiedliwości. Na Ukrainie sytuacja pod tym względem przedstawia się bardzo źle – osiemnaście lat od uzyskania niepodległości oraz pięć lat po pomarańczowej rewolucji wciąż głęboko zakorzenione jest myślenie bliskie sowieckiej teorii państwa i prawa. Zgodnie z nią prawo rozumiano przede wszystkim jako wyraz woli klasy panującej, zaś akty prawne postrzegano nie jako zbiór reguł, które mają bezwzględnie obowiązywać wszystkich, ale raczej jako instrument pomocniczy służący osiągnięciu własnych celów przez rządzących. Doktryna ta została *de facto* zaadoptowana przez ukraińską elitę polityczną i biznesową, która także w ostatnim pięcioleciu podejmowała działania na rzecz zawłaszczenia wymiaru sprawiedliwości, traktując przychylnie sobie sądownictwo jako podstawowy instrument walki o władzę i pieniądze.

Przedmiotem nacisków ze strony zarówno władz centralnych, administracji lokalnej, jak i biznesu są niezmiennie ukraińskie sądy powszechne. Ich dyspozycyjność wynika po części z niepełnych gwarancji niezawisłości sędziowskiej (szerokie uprawnienia władz do reorganizacji sądów, ograniczony zakres immunitetu sędziowskiego), ale przede wszystkim przyzwolenia na praktyki korupcyjne. Ukraińskie sądy są również skrajnie niewydolne – na początku 2009 roku w kijowskim apelacyjnym sądzie administracyjnym obsadzonych było 25% etatów, a liczba zaległych spraw sięgała 30 tysięcy⁹. To wszystko sprawia, że władza sądownicza ma bardzo niski autorytet w społeczeństwie, panuje powszechne przekonanie, że nie można liczyć na sprawiedliwe rozpatrzenie i osądzenie sprawy.

⁹ *Hołos Ukrainy*, 04.03.2009. Więcej o niewydolności sądownictwa: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/8751F9D3F3F52C90C2257524004AEF84?OpenDocument&CollapseView&RestrictToCategory=8751F9D3F3F52C90C2257524004AEF84&Count=500&>

Jedno z głównych haseł pomarańczowej rewolucji „Bandyci do więzień” pozostało pustym frazesem. Głównym, o ile nie jedynym, symbolicznym sukcesem ukraińskiego wymiaru sprawiedliwości było skazanie bezpośrednich wykonawców zabójstwa w 2000 roku krytycznego wobec Kuczmy dziennikarza Georgija Gongadzego. Mimo wszczęcia bezpośrednio po rewolucji wielu postępowań prokuratorskich, ukraińska elita polityczna i biznesowa pozostała jednak ponad prawem. Jedynym prominentnym jej przedstawicielem skazanym w ostatnim pięcioleciu za korupcję był ekspremier Pawło Łazarenko, którego w 2006 roku osądził sąd w... Stanach Zjednoczonych, gdzie kilka lat wcześniej Łazarenko schronił się przed ukraińskim wymiarem sprawiedliwości. Co charakterystyczne, w czasie gdy kończył się jego proces w San Francisco, Łazarenko uzyskał wystarczające poparcie społeczne, by zostać zaocznie wybranym do rady obwodowej Dniepropietrowska. Nie ma większych wątpliwości, że gdyby ekspremier pozostał na Ukrainie, uniknąłby sprawiedliwości. Wskazuje na to przypadek Wołodymyra Szcerbania, gubernatora obwodu sumskiego z nadania Kuczmy, który, ścigany po pomarańczowej rewolucji listem gończym za szereg przestępstw, w tym malwersacje finansowe i fałszowanie wyborów, uciekł początkowo do Stanów Zjednoczonych; w 2006 roku wrócił na Ukrainę. Zatrzymany na wniosek prokuratury, jeszcze tego samego dnia został zwolniony za poręczeniem deputowanych z Partii Regionów. W następnych latach nie został pociągnięty do odpowiedzialności, a w ostatnich miesiącach zapowiadał powrót do polityki. Zarzuty dotyczące korupcji sędziów oraz ich dyspozycyjności wobec sił politycznych, które ich mianowały, powszechnie formułowane są również pod adresem Sądu Konstytucyjnego. Na przestrzeni ostatnich pięciu lat jego prace były paraliżowane przez motywowane politycznie odwoływanie sędziów w czasie kadencji. Do najdłuższego pata wokół wyboru członków Sądu Konstytucyjnego doszło bezpośrednio po pomarańczowej rewolucji, gdy przez ponad rok (do sierpnia 2006) Rada Najwyższa, obawiając się zakwestionowania legalności reformy konstytucyjnej, uchylała się od wyboru swojej puli sędziów i nie dopuszczała do zaprzysiężenia kandydatów wskazanych przez prezydenta oraz Zjazd Sędziów Ukrainy.

Niewielka wydolność Sądu Konstytucyjnego i jego znikomy autorytet zwiększa wśród władz pokusę łamania bądź naginania prawa. Przykładem może być przyjmowanie przez rząd uchwał w materii ewidentnie ustawowej, takiej jak np. wysokość stawek celnych czy dokapitalizowanie systemu bankowego. Pozwalało to rządowi, a zarzut dotyczy głównie gabinetu Julii Tymoszenko, na podejmowanie decyzji, których nie zdołałby przeforsować w parlamencie ze względu na sprzeciw większości deputowanych. Podobne działania podejmowała również Rada Najwyższa, np. przyjmując regulamin swej pracy sprzeczny z konstytucją, a następnie w przypadku kolizji norm dając pierwszeństwo regulaminowi. Dodatkową zachętą do podejmowania przez władze ukraińskie działań niezgodnych z prawem jest brak pojęcia odpowiedzialności konstytucyjnej oraz instytucji uprawnionej do jej egzekwowania od najwyższych organów i urzędników państwowych (na wzór polskiego Trybunału Stanu).

Jednym z najbardziej ewidentnych przykładów obnażających nihilistyczny stosunek ukraińskich elit politycznych do prawa oraz potwierdzających zredukowanie roli tamtejszego sądownictwa do narzędzia walki politycznej był kryzys polityczny w kwietniu i maju 2007 roku. W odpowiedzi na wątpliwe prawnie próby przeciągnięcia deputowanych opozycyjnych na stronę rządu Janukowycza, prezydent Juszczenko wydał wysoce kontrowersyjny dekret o rozwiązaniu Rady Najwyższej. Większość parlamentarna, choć niewyposażona w prawo oceniania konstytucyjności działań prezydenta, uznała prezydencki dekret za nielegalny i zdecydowała się mu nie podporządkowywać. W następnych tygodniach ukraiński prezydent utrudniał Sądowi Konstytucyjnemu wydanie werdyktu rozstrzygającego rację w sporze. Sięgał przy tym zarówno do kruczków prawnych (odwołanie dekretu i równoczesne wydanie analogicznego, co wymuszało rozpoczęcie procedury sądowej od początku), jak i nadużywał swoich uprawnień, odwołując troje sędziów ze składu Sądu Konstytucyjnego. Następnie obie strony sporu, wykorzystując uległe sądy rejonowe w Kijowie i Doniecku, doprowadziły do wydania kilku wyroków na zmianę odwołujących i przywracających budzących kontrowersje sędziów. Gdy prezydent Juszczenko zwolnił prokuratora generalnego, minister spraw wewnętrznych podjął próbę przywrócenia go na stano-

wisko przy wykorzystaniu komandosów z jednostki specjalnej MSW „Berkut”. Dopiero gdy zanosilo się na rozwiązanie siłowe, strony zdołały się ostatecznie porozumieć – kruchy kompromis oparty został nie na odwołaniu do decyzji sądowej (strony zrezygnowały z orzeczenia Sądu Konstytucyjnego), ale na doraźnej umowie politycznej.

Równie wielu przykładów skrajnie instrumentalnego traktowania prawa przez ukraińską elitę polityczną oraz zawłaszczania wymiaru sprawiedliwości dostarczył kryzys polityczny w październiku 2008 roku, wywołany prezydenckim dekretem zarządzającym przedterminowe wybory parlamentarne, a będący rezultatem konfliktu Juszczenki z kolejnym rządem – tym razem Julii Tymoszenko. Na wniosek deputowanych jej frakcji wykonanie dekretu zostało zawieszono przez jeden z kijowskich okręgowych sądów administracyjnych. Następnie parlamentarzyści wtargnęli do sądu apelacyjnego, by utrudnić rozpatrywanie odwołania, złożonego przez prezydencki sekretariat, oraz do budynku Centralnej Komisji Wyborczej, by dopilnować przestrzegania decyzji sądu. Tymczasem sędzia, który w sądzie okręgowym przyjął do rozpatrzenia wnioski deputowanych, został dekretem prezydenta usunięty ze stanowiska, a prokuratura wszczęła przeciwko niemu postępowanie. Następnie Juszczenko rozwiązał sąd i powołał w jego miejsce nowy, który już w nowym składzie anulował wcześniejszą decyzję o zawieszeniu dekretu prezydenta o przedterminowych wyborach. Z kolei kijowski obwodowy sąd administracyjny zawiesił dekret prezydenta o zmianach w sądzie okręgowym, zaś deputowani Bloku Julii Tymoszenko zablokowali gabinet prezesa Najwyższego Sądu Administracyjnego Ukrainy, który rozpatrywał kolejną skargę Sekretariatu Prezydenta. Do przyspieszonych wyborów ostatecznie nie doszło, tyle że nie na skutek orzeczenia sądowego, ale obstrukcji Rady Najwyższej, która odmówiła przyznania środków budżetowych na przedterminowe wybory.

Powyższe przykłady nie tylko wskazują na katastrofalne dla Ukrainy połączenie skrajnie niskiej kultury politycznej i prawnej polityków, ale potwierdzają dyspozycyjność wymiaru sprawiedliwości, słabość systemu prawa, zawierającego – podobnie jak w przypadku przepisów określających system polityczny Ukrainy – zarówno niejednoznaczności, jak i roz-

strzygnięcia absurdalne (nawet jeżeli sprawiające na pierwszy rzut oka wrażenie głęboko demokratycznych).

Olbrzymie możliwości paraliżowania instytucji państwa daje np. przepis konstytucji, który każdemu obywatelowi gwarantuje „prawo do zaskarżenia w sądzie decyzji, działania lub bezczynności organów władzy państwowej, organów samorządu terytorialnego, a także urzędników państwowych” (art. 55). Rozpatrzenie takich spraw nie leży w gestii sądu stołecznego, ale właściwego dla miejsca zamieszkania osoby zaskarżającej decyzję. Takie rozwiązanie prowadzi do sytuacji, w której sądy powszechne pierwszej instancji wstrzymują działanie ustaw oraz dekretów prezydenckich na wnioski osoby fizycznej twierdzącej, że zaskarżony akt prawny narusza jej interesy¹⁰. Często są to parlamentarzyści.

Choć przepis ten obowiązywał od przyjęcia ustawy zasadniczej w 1996 roku, to po pomarańczowej rewolucji jego wykorzystanie stało się normą wręcz powszechną – wyrok przychylnego danej partii sędziego sądu rejonowego stał się obowiązkowym elementem konfliktu politycznego, jak w przypadku przytoczonych powyżej wyroków sądów rejonowych z Doniecka i Kijowa. Prowadziło to również do absurdalnych decyzji podważających najbardziej oczywiste przepisy konstytucyjne. Przykładowo, w styczniu 2007 roku miejski sąd rejonowy w prowincjonalnym Mukaczewie zakazał przewodniczącemu ukraińskiego parlamentu Ołeksandrowi Morozowi wypełnienia obowiązku konstytucyjnego (art. 94), jakim było podpisanie ustawy o Radzie Ministrów po przełamaniu prezydenckiego weta, w obliczu odmowy złożenia podpisu przez Juszczenkę.

¹⁰ Na Ukrainie zaskarżenie decyzji organu państwa przez obywatela należy do jurysdykcji sądów właściwości ogólnej, a nie administracyjnych.

6. Medialna wolność (oligarchów)

Na tle ułomności ukraińskich instytucji państwowych trochę lepiej przedstawia się bilans funkcjonowania „czwartej władzy”. Dzięki pomarańczowej rewolucji doszło do zmniejszenia kontroli państwa nad mediami. Do przeszłości odeszła praktyka odgórnego sterowania przekazem medialnym przez administrację prezydencką (tzw. *temnyki*, instrukcje z administracji prezydenta rozsyłane do redakcji), znacznie rzadziej mają miejsce szykany ze strony władz pod adresem krytykujących je stacji, tytułów czy dziennikarzy. W opinii organizacji „Reporterzy bez granic” Ukraina w 2009 roku sytuowała się na 89. miejscu na świecie pod względem wolności mediów (Rosja zajęła 153. miejsce, Polska – 47.). W 2004 roku Ukrainę sklasyfikowano na 138. miejscu¹¹.

Większy zakres wolności medialnej na Ukrainie ostatniego pięciolecia jest rezultatem ewolucji tamtejszej sceny politycznej. Konkurujące ze sobą ośrodki władzy nie są w stanie, wzorem administracji Leonida Kuczmy, narzucać przekazu informacyjnego mediom prywatnym o rozproszonej i mało przejrzystej strukturze własnościowej. Pluralizm ukraińskich mediów jest więc w znacznym stopniu efektem konkurencji między kontrolującymi je oligarchami: Wiktorem Pinczukiem, Wałerijem Choroszkowskim, Ihorem Kołomojskim, Rinatem Achmetowem, Petro Poroszenką czy Dmytro Firtaszem.

Choć kontrola przedstawicieli wielkiego biznesu nad mediami jest źródłem pluralizmu ukraińskiej przestrzeni informacyjnej, to niesie ona ze sobą również negatywne konsekwencje. Stacje telewizyjne, prasa oraz portale internetowe traktowane są przez oligarchów przede wszystkim jako pomocniczy instrument lobbowania swoich interesów wśród elity politycznej. W rezultacie, zamiast troszczyć się o wizerunek i profesjonalizm mediów, właściciele czynią z nich element układu klientelistycznego, co znajduje następnie odzwierciedlenie w polityce informacyjnej. Nierzadkie są przypadki stosowania motywowanej politycznie i bizneso-

¹¹ Press Freedom Index, Reporters Without Borders, <http://www.rsf.org/en-classement-1003-2009.html>

wo cenzury właścicielskiej. W ostatnich latach na Ukrainie doszło ponadto do komercjalizacji publicystyki politycznej. Powszechne stało się zjawisko kupowania przez polityków obecności w telewizji oraz odpłatnego zamawiania przychylnych artykułów na łamach prasy.

Nie tylko zjawiska natury lobbistycznej oraz czysto korupcyjnej negatywnie wpływają na wypełnianie przez ukraińskie media funkcji informacyjnej i kontrolnej. Przez ostatnie pięć lat byli liderzy pomarańczowej rewolucji wielokrotnie dawali przykłady niezrozumienia roli, jaką powinny pełnić środki masowego przekazu w państwie demokratycznym. Powszechnym zjawiskiem jest ignorowanie przez władze prawa dziennikarzy do dostępu do informacji (m.in. poprzez bariery w postaci poszerzania zakresu informacji niejawniej), zdarzały się również próby cenzurowania treści, stawiających rządzących w niekorzystnym świetle. Za przykład może służyć ordynacja wyborcza z 2005 roku, która w pierwotnym brzmieniu zakazywała mediom komentowania kampanii wyborczej oraz ograniczała ich rolę *de facto* do publikowania materiałów komitetów wyborczych.

7. Gospodarka zaniechań

Liderzy pomarańczowej rewolucji zapowiadali przeprowadzenie głębokich reform gospodarczych, mających wyzwolić przedsiębiorczość, spętana procedurami administracyjnymi, biurokracją oraz powszechną korupcją. W pierwszych miesiącach 2005 roku rzeczywiście podjęto działania na rzecz poprawy warunków funkcjonowania biznesu. Wsparciem dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw były decyzje o uproszczeniu procedur administracyjnych dotyczących trybu rejestrowania działalności gospodarczej. Sztandarowym projektem nowych władz był ponadto przegląd bazy prawnej regulującej działalność gospodarczą, w rezultacie czego uchylono połowę z blisko 10 tys. aktów prawnych.

Rezultaty tej reformy okazały się jednak skromniejsze, niż mogłoby się wydawać – uchylone przepisy i tak w większości były martwe, zaś newralgiczne z punktu widzenia przedsiębiorców obostrzenia pozostały w mocy. Co gorsza, w następnych miesiącach zapal reformatorski władz wyraźnie osłabł, a funkcjonowanie małego i średniego biznesu na Ukrainie zaczęło być poddawane coraz to nowym utrudnieniom. Był to jeden z przejawów siły i dojrzałości systemu biurokratycznego, który zdołał odeprzeć atak na jedną z podstaw swego funkcjonowania: prawo do regulowania i kontrolowania, owocujące rentą korupcyjną.

Zamiast zgodnie z zapowiedzią uprościć system podatkowy oraz podjąć działania dyscyplinujące przeżarty korupcją aparat urzędniczy, ukraińskie władze koncentrowały się na wzmacnianiu uprawnień administracji podatkowej i służby celnej. Doraźne potrzeby budżetowe (w znacznym stopniu stanowiące konsekwencję rozrzutności rządu Janukowycza w przedwyborczym 2004 roku) doprowadziły do wzrostu fiskalizmu. Tendencja ta okazała się trwała. W omawianym pięcioleciu wyraźnie zwiększyły się obciążenia podatkowe, a szczególnie socjalne przedsiębiorców, co nie sprzyja ograniczeniu olbrzymiej szarej sfery. W 2009 roku efektywna (realna) stopa podatkowa wyniosła na Ukrainie 57% (wobec 42% w Polsce i 48% w Rosji)¹².

¹² Dane za Bankiem Światowym. Zob. Doing Business 2010, World Bank, <http://www.doingbusiness.org/ExploreTopics/PayingTaxes/>.

Jednocześnie powiększały się zobowiązania budżetu państwa wobec biznesu – zaległości z tytułu zwrotu eksporterom nadpłaconego podatku VAT sięgnęły w drugiej połowie 2009 roku kwoty ok. 2 mld euro. Raporty międzynarodowych instytucji finansowych oceniają, że działalność gospodarczą nad Dnieprem paraliżują rozproszone, a czasami również sprzeczne ze sobą ustawodawstwo podatkowe, skrajnie surowy system udzielania zezwoleń oraz rygoryzm mechanizmów kontrolnych, negatywnie wyróżniające Ukrainę nawet na tle pozostałych państw post-sowieckich¹³.

Jednym z większych problemów polityki gospodarczej ostatniego pięcioletnia jest jej nieprzewidywalność. Dobitym tego przykładem jest decyzja o likwidacji wszelkich ulg podatkowych w specjalnych strefach ekonomicznych, podjęta na początku 2005 roku w ciągu roku podatkowego, z dnia na dzień, bez wcześniejszych zapowiedzi i konsultacji. Nawet jeżeli przyjmiemy, że miała ona pewne uzasadnienie merytoryczne (próba uszczelnienia systemu podatkowego), to sposób jej przeprowadzenia podważył zaufanie ze strony inwestorów, których zaledwie kilka tygodni wcześniej nakłaniano do wykorzystania wieloletnich preferencji podatkowych.

Nieprzewidywalność ukraińskiej polityki gospodarczej po pomarańczowej rewolucji wynikała częściowo z niestabilności politycznej, ale przede wszystkim z zasadniczej bezprogramowości ukraińskiej elity władzy oraz jej głębokiego nieprofesjonalizmu. W ciągu pięciu lat żaden z rządów nie przedstawił spójnego programu reform gospodarczych, a podejmowane działania miały zazwyczaj charakter doraźny i motywowane były zarówno chęcią przypodobania się elektoratowi, jak i koniecznością sfinansowania tych działań. W rezultacie polityka gospodarcza po pomarańczowej rewolucji stanowi chaotyczną próbę pogodzenia rozwiązań etatystycznych, a nawet otwarcie populistycznych (w których celowała m.in. dwukrotna premier Julia Tymoszenko) z inicjatywami ewidentnie liberalnymi (z oporami wdrażanymi m.in. przez Wiktora Pynzenika – ministra finansów w obu jej rządach).

¹³ Więcej: Business Environment in Ukraine, International Finance Corporation, 2007.

Wydarzeniem przedstawianym zazwyczaj jako jedno z nielicznych wymiernych osiągnięć władz ukraińskich w dziele liberalizacji gospodarki było zakończenie w lutym 2008 roku toczących się przez 15 lat negocjacji w sprawie przystąpienia do Światowej Organizacji Handlu (WTO). Pozytywnie oceniając determinację klasy politycznej na rzecz finalizacji przeciągającego się procesu (w celu przyjęcia koniecznych ustaw w grudniu 2006 roku deputowani zdecydowali się zawiesić trwającą wówczas blokadę mównicy parlamentarnej), należy zauważyć, że również bez pomarańczowej rewolucji proces ten zakończyłby się zapewne powodzeniem, gdyż popierany był nie tylko przez siły „pomarańczowe”, ale również Partię Regionów Wiktor Janukowycza, a szczególnie wspierających to ugrupowanie biznesmenów związanych z przemysłem ciężkim (głównie eksporterów wyrobów stalowych). Zbieżność interesów państwa i oligarchów była w ostatnim pięcioleciu kluczowym czynnikiem, o ile nie warunkiem, decydującym o możliwości wdrożenia na Ukrainie rozwiązań zbliżających ją do standardów europejskich.

Powszechne są opinie, że członkostwo w WTO, zrzeszającej ponad 150 państw świata, oznaczające większe otwarcie gospodarki ukraińskiej na konkurencję zewnętrzną, służyć będzie poprawie jej wydajności oraz wzrostowi atrakcyjności inwestycyjnej Ukrainy. Nie odrzucając tej oceny, należy jednak wprowadzić zastrzeżenie, że z punktu widzenia operujących na Ukrainie europejskich inwestorów oraz eksporterów poważnym wyzwaniem – często bardziej kłopotliwym niż istnienie taryf celnych – jest niedogodna praktyka działalności gospodarczej, która w ciągu ostatniego pięciolecia nie uległa widocznej poprawie¹⁴. Dotyczy to zarówno słabych gwarancji ochrony praw własności, braku sprawnego mechanizmu rozstrzygania sporów, częstych praktyk dyskryminacyjnych wobec podmiotów zagranicznych oraz olbrzymiej skali uznaniowości w decyzjach administracyjnych. Jednym z najbardziej drastycznych przykładów utrudnień w funkcjonowaniu biznesu na Ukrainie jest nasilający się w ostatnich latach proceder tzw. rejderstwa – wrogiego

¹⁴ Więcej: Konsekwencje dla Polski utworzenia strefy wolnego handlu między Unią Europejską a Ukrainą, Raport OSW, Ośrodek Studiów Wschodnich, kwiecień 2009, http://www.osw.waw.pl/files/Raport_%20SWH.pdf

przejmowania prywatnych spółek i przedsiębiorstw z wykorzystaniem kupionych orzeczeń sądowych, których wykonanie nierzadko zabezpieczają państwowe służby mundurowe.

Na takie wyzwania dla biznesu, jak niejednoznaczne i sprzeczne przepisy prawne, rozbudowana biurokracja, wszechobecna korupcja oraz nieefektywny wymiar sprawiedliwości wskazuje m.in. raport Banku Światowego „Doing Business”, oceniający łatwość prowadzenia działalności gospodarczej. Towarzyszący mu ranking sytuuje Ukrainę dopiero na 142. miejscu (spośród 183 sklasyfikowanych państw), co jest najgorszym wynikiem w Europie¹⁵. Równie pesymistyczny jest raport amerykańskiej konserwatywnej Heritage Foundation oraz *The Wall Street Journal*, publikowany corocznie w postaci „Indeksu wolności gospodarczej”. W materiale z 2009 roku Ukraina została zaliczona do najgorszej grupy „gospodarek zniewolonych”, zajmując dopiero 152. miejsce (na 179 badanych państw). Spośród państw europejskich krytyczniej oceniona została jedynie Białoruś, zaś spośród postsowieckich – również Turkmenistan¹⁶. Analogiczny ranking opublikowany w styczniu 2005 roku określał ukraińską gospodarkę jako „raczej zniewoloną” i plasował na wyraźnie lepszym 88. miejscu (w grupie 155 państw)¹⁷.

Nawet jeżeli zachowamy dystans wobec ujmowania złożonych kwestii funkcjonowania mechanizmów gospodarczych w upraszczającej formule subiektywnego rankingu, to z powyższych danych trzeba wyciągnąć co najmniej jeden bardzo niepokojący wniosek: przez ostatnie pięć lat, które minęły od pomarańczowej rewolucji, doszło do dalszego pogorszenia się wizerunku ukraińskiej gospodarki wśród opiniotwórczych zachodnich kręgów eksperckich i biznesowych. Fatalny obraz Ukrainy, nawet jeżeli zbyt pesymistycznie odzwierciedla rzeczywistość, osłabia oczywiście zainteresowanie państw i przedsiębiorstw zachodnich rozszerzaniem współpracy gospodarczej, w tym inwestowaniem nad Dnieprem.

¹⁵ Doing Business 2010, World Bank, <http://www.doingbusiness.org/economyrankings/>.

¹⁶ 2009 Index of Economic Freedom, *The Wall Street Journal*, The Heritage Foundation, <http://www.heritage.org/Index/Ranking.aspx>.

¹⁷ 2005 Index of Economic Freedom, *The Wall Street Journal*, The Heritage Foundation.

Najbardziej jaskrawym przykładem niezdolności władz ukraińskich do podejmowania strategicznych, konsekwentnych działań modernizacyjnych jest fiasko reformy samorządowo-administracyjnej, przedstawianej przez prezydenta Juszczenkę i kolejnych premierów jako sztandarowe przedsięwzięcie mające poprawić efektywność funkcjonowania państwa. Jedyne projekt ustawy, przygotowany w 2005 roku przez Romana Bezsmertnego, wicepremiera w rządzie Julii Tymoszenko, okazał się niespójnym bublek prawnym i jako taki został wycofany. Zawierał on liczne nieścisłości, a ponadto nie odpowiadał na podstawowe wyzwanie, jakim jest konieczność utworzenia silnych wspólnot samorządowych pierwszego stopnia (odpowiednik polskiej gminy) o jasno określonych pełnomocnictwach, nie zakładał też reformy ustawodawstwa podatkowego, która zapewniłaby wystarczające finansowanie samorządu, inne niż dotacje celowe z budżetu państwa. W rezultacie, w ostatnim pięcioleciu nie doszło do zakwestionowania modelu Ukrainy jako państwa scentralizowanego, rządzonego przez aparat administracyjny, który ma tendencję do lekceważenia organów przedstawicielskich.

Zaniechanie trudu modernizacji państwa i transformacji jego gospodarki negatywnie odbiło się na sytuacji Ukrainy, gdy świat pogrążył się w kryzysie finansowym. Znalazła się ona w grupie państw, które najsilniej odczuły jego skutki – doszło do głębokiej recesji, chaosu w sektorze bankowym, niestabilności walutowej oraz ostrego deficytu finansów publicznych. Więcej o stanie ukraińskiej państwowości pięć lat od pomarańczowej rewolucji mówią jednak nie same wskaźniki załamania gospodarczego (źródłem dekonjunktury były również obiektywne czynniki zewnętrzne, np. zmniejszenie światowego popytu na ukraińskie wyroby stalowe), ale sposób zarządzania kryzysem przez władze ukraińskie.

Polityka makroekonomiczna Ukrainy w 2009 roku była głęboko naznaczona zbliżającymi się wyborami prezydenckimi. Rząd Tymoszenko, obawiającej się spadku poparcia społecznego, otwarcie ignorował swoje zobowiązania wobec MFW dotyczące podjęcia działań antykryzysowych, licząc najwyraźniej, że Fundusz nie zdecyduje się zawiesić kolejnych transzy kredytu w wysokości 16,4 mld dolarów w obawie przed regionalnymi konsekwencjami załamania się ukraińskiej gospodarki.

Budżet państwa na rok 2009, zakładający osiągnięcie wzrostu gospodarczego, już w chwili uchwalenia był absolutnie nierealistyczny. Mimo to w obawie przed zmniejszeniem poparcia społecznego władze zdecydowały się utrzymywać fikcyjne wskaźniki nawet wówczas, gdy w połowie roku stało się jasne, że PKB Ukrainy zmniejszy się dwucyfrowo (w I kwartale zanotowano spadek o 20%). Co charakterystyczne dla sposobu działań ukraińskich władz, w sytuacji gdy zaczęły napływać katastrofalne dane dotyczące sytuacji w gospodarce, premier Tymoszenko wymusiła na urzędzie statystycznym rezygnację z comiesięcznego publikowania wskaźników koniunktury gospodarczej.

Ukraiński rząd, niezdolny do redukcji wydatków socjalnych, starał się rozwiązać problem deficytu finansów publicznych poprzez działania protekcjonistyczne. Najbardziej wyraźnym tego przykładem było wprowadzenie dodatkowych ceł ochronnych, początkowo na niemal wszystkie towary importowane, a następnie na sprowadzane na Ukrainę samochody. Rząd ukraiński starał się również przesunąć odpowiedzialność za sytuację gospodarczą na inne organy władzy oraz agendy państwowe. Podjęto przede wszystkim działania mające obarczyć zobowiązaniami bank centralny, m.in. poprzez wymuszenie na nim wykupu obligacji rządowych od banków komercyjnych oraz sfinansowanie przygotowań do piłkarskich mistrzostw Europy EURO 2012 w kwocie ok. 1 mld euro. Unikając podniesienia ceny gazu dla odbiorców indywidualnych, rząd zdecydował się obarczyć władze regionalne odpowiedzialnością za subsydiowanie surowca. Z kolei chcąc uniknąć wzrostu bezrobocia zawarł porozumienia z największymi przedsiębiorstwami branży hutniczej i chemicznej, gwarantujące utrzymanie zatrudnienia w zamian za moratorium na podwyżki taryf na przewozy kolejowe, dostawy gazu i energii elektrycznej. W rezultacie utrzymano pozorną stabilność kosztem narastania zadłużenia dostawców usług. Przyjęta przez władze strategia zarządzania kryzysem oznacza odsunięcie części jego symptomów w czasie, ale jednocześnie grozi zwielokrotnieniem w najbliższych latach negatywnych konsekwencji załamania gospodarczego, głównie w postaci katastrofy finansów publicznych.

8. Wojny gazowe z Rosją

Ważnym zobowiązaniem polityków, którzy doszli do władzy po pomarańczowej rewolucji, było przyjęcie korzystnych i stabilnych zasad współpracy z Rosją w kwestii dostaw i tranzytu gazu ziemnego – kluczowego surowca energochłonnej gospodarki Ukrainy, głównego źródła jej zależności od Moskwy oraz przedmiotu korupcyjnych powiązań na szczytach ukraińskiego biznesu i polityki.

Wbrew zapowiedziom, w ostatnim pięcioleciu ukraińska elita polityczna nie była w stanie wypracować jednolitej strategii energetycznej wobec Rosji, a tym bardziej podjąć się reformy sektora gazowego, w celu zwiększenia jego przejrzystości oraz zapewnienia długoterminowej rentowności, co służyłoby osłabieniu zależności od wschodniego sąsiada. W działaniach władz przeważało dążenie do utrzymania ulgowych cen rosyjskiego surowca kosztem tolerowania preferowanych przez Gazprom rozwiązań nieprzejrzystych, z których korzyści czerpali również rosyjscy i ukraińscy biznesmeni. W styczniu 2006 roku Ukraina zaakceptowała zwiększenie roli nieznannej spółki pośredniczącej RosUkrEnergo (RUE), która stała się wyłącznym dostawcą surowca oraz uzyskała udział w jego dystrybucji wśród ukraińskich odbiorców przemysłowych. Próbę demon-tażu systemu pośredników podjął w 2008 roku drugi rząd Tymoszenko, wbrew prezydentowi Juszczenko, a także związanym z nim oligarchom (współwłaścicielowi RUE Dmytro Firtaszowi).

Minione pięciolecie to okres bezprecedensowych ukraińsko-rosyjskich napięć na tle zasad współpracy gazowej (głównie ceny surowca), które doprowadziły do trzech „wojen gazowych”. Krótkotrwałe ograniczenia przez Gazprom zaopatrzenia Ukrainy w surowiec miały miejsce w styczniu 2006 oraz marcu 2008 roku. Do największego sporu, który spowodował trzytygodniowe wstrzymanie dostaw gazu, doszło w styczniu 2009 roku. Konflikt obu państw pozbawił zakontraktowanego surowca odbiorców w UE, wobec czego strona ukraińska podeszła z beztroską,

traktując odbiorców unijnych jako zakładników jej relacji z Rosją¹⁸. W rezultacie konfliktu ucierpiał wizerunek Ukrainy jako wiarygodnego państwa tranzytowego, co wzmocniło argumentację zwolenników budowy gazociągów ją omijających (Nord Stream, South Stream). Z drugiej strony, wojna gazowa otworzyła państwom europejskim oczy na fatalny stan ukraińskiego sektora gazowego, czemu towarzyszyły zapowiedzi wsparcia finansowego pod warunkiem wdrożenia odkładanych od lat reform.

Dopiero po konflikcie 2009 roku strona ukraińska zawarła z Gazpromem długoletni kontrakt na dostawy gazu, który wyeliminował pośredników oraz po raz pierwszy wprowadził zobiektywizowaną, ale za to bardzo niekorzystną dla Ukrainy formułę ceny i stawek tranzytowych. Pomimo silnej presji strony rosyjskiej władze ukraińskie efektywnie sprzeciwiły się utworzeniu wspólnego z Rosjanami konsorcjum kontrolującego ukraińskie gazociągi tranzytowe. Zaakceptowały natomiast wzrost udziału Gazpromu w ukraińskim wewnętrznym rynku gazu, co otwiera stronie rosyjskiej drogę do zwiększenia wpływów gospodarczych, a w konsekwencji również politycznych nad Dnieprem. Pomimo wypracowanego kompromisu jest wątpliwe, aby relacje gazowe obu państw uległy stabilizacji. Zaledwie pół roku po podpisaniu kontraktu, w połowie 2009 roku, strona ukraińska sformułowała żądanie jego renegocjacji w celu zmniejszenia ilości zakontraktowanego gazu oraz zmiany formuły ustalania jego ceny, na co nie chce zgodzić się Gazprom.

Ostrość ukraińsko-rosyjskich konfliktów w sferze gazowej w ostatnim pięcioleciu w znacznym stopniu wynikała z kryzysu relacji obu państw po pomarańczowej rewolucji. Dla Rosji, która jednoznacznie zaangażowała się w poparcie dla Janukowycza, wydarzenia jesieni 2004 roku stanowiły prestiżową porażkę na bardzo ważnym odcinku jej polityki zagranicznej. Przekreśliła ona nie do końca uzasadnione nadzieje, że pod rzą-

¹⁸ Analogiczną strategię, z podobnymi konsekwencjami dla swojego wizerunku, przyjęła również strona rosyjska, co wychodzi poza przedmiot niniejszej analizy. Więcej: A. Eberhardt, Rosyjsko-ukraiński kryzys gazowy: lekcja unijnej bezsilności, *Polski Przegląd Dyplomatyczny*, t. 9, nr 1 (47), 2009.

dami przedstawiciela Partii Regionów Ukraina byłaby skłonna w większym zakresie uwzględniać rosyjskie interesy. Goryczy upokorzenia nie osłabiły następne lata, które coraz wyraźniej wskazywały, że rządy liderów pomarańczowej rewolucji, wbrew deklaracjom części z nich, nie okazały się szczególnie sprzeczne z interesami Kremla (choć niewątpliwie były odległe od rosyjskiego ideału w takich sferach jak np. polityka historyczna budowana przez Wiktora Juszczenkę nie na sowieckiej wizji dziejów, lecz doświadczeniu Hołodomoru). W rezultacie władze Rosji stały się zakładnikami własnej konfrontacyjnej retoryki wobec „obozu pomarańczowego”. Tym samym doprowadziły do ograniczenia rosyjsko-ukraińskich kanałów komunikacji, głównie na poziomie prezydentów, które za prezydentury Kuczmy służyły przewyciężaniu nieuniknionych napięć we wzajemnych relacjach.

9. Dryf polityki europejskiej

Należy pamiętać, że kwestie związane z polityką zagraniczną Ukrainy, choć na poziomie deklaracji wyraźnie różniły głównych pretendentów do prezydentury, stanowiły poboczny element sporu politycznego w 2004 roku i nie miały wpływu na wybuch pomarańczowej rewolucji¹⁹. Korelacja pomiędzy niezgodą na fałszowanie wyborów a rosnącą sympatią dla integracji europejskiej zaczęła się ujawniać dopiero w gorącej fazie konfliktu, w znacznym stopniu na skutek odmiennego zaangażowania aktorów zewnętrznych (UE i Rosji). W rezultacie, po zwycięstwie Wiktora Juszczenki integracja z UE i NATO znalazła się wśród najważniejszych deklarowanych celów Ukrainy. Nowe władze zapowiadały odejście od chwiejnej „polityki wielowektorowości” Leonida Kuczmy, która przejawiała się w sprzecznych ze sobą deklaracjach uczestnictwa zarówno w projektach europejskich, jak i forsowanej przez Moskwę integracji państw postsowieckich. Symbolem mającym potwierdzać determinację obozu pomarańczowego do zbliżenia z Unią była decyzja o utworzeniu stanowiska wicepremiera ds. integracji europejskiej w rządzie Julii Tymoszenko, które objął Ołeh Rybaczuk.

Politykę europejską Ukrainy cechował brak realizmu i roszczeniowość. Nad Dnieprem brakowało zrozumienia, że postulat transformacji gospodarczej, w tym dostosowywania do prawa wspólnotowego nie stanowi nieuzasadnionej fanaberii Brukseli, ale leży w interesie samej Ukrainy, przyczyniając się do jej modernizacji. Lekceważeniu przez ukraińską klasę polityczną konkretnych działań integracyjnych, stopniowo przybliżających Ukrainę do UE, towarzyszyło – podobnie jak za prezydentury Leonida Kuczmy – koncentrowanie się na gestach wizerunkowych, które mogłyby dać władzom natychmiastowe dywidendy na scenie wewnętrznej. Formułowane przez Ukrainę postulaty nie tylko nie uwzględniały niekorzystnej koniunktury wynikającej z kryzysu wewnętrznego w UE, ale przede wszystkim stały w sprzeczności ze stanem ukraińskiego państwa. Skrajnym przejawem naiwności i niezrozumienia mechanizmów funkcjonowania Unii były plany pospiesznego złożenia w 2005

¹⁹ Więcej: J. Konieczna, Pomarańczowa rewolucja na Ukrainie..., *op. cit.*

roku wniosku o przyjęcie do UE, nieoficjalnymi kanałami storpedowane przez Brukselę. Równocześnie władze ukraińskie z nieukrywaną niechęcią odnosiły się do traktowanej jako zbyt mało ambitna Europejskiej Polityki Sąsiedztwa oraz z bardziej zawołowanym sceptycyzmem do Partnerstwa Wschodniego. Wyrazem tego jest niewielkie zaangażowanie ukraińskich władz w prace nad układem stowarzyszeniowym, mającym prowadzić m.in. do utworzenia zapowiadanej od lat pogłębionej strefy wolnego handlu (DFTA) między UE a Ukrainą.

W rezultacie koncentrowania się przez stronę ukraińską na działaniach wizerunkowych, w ostatnim pięcioleciu nie tylko nie doszło do obiecywanego przełomu w procesie zbliżenia Ukrainy z Unią Europejską, ale ujawniło się wzajemne rozczarowanie. Zaniedbania władz ukraińskich w dziele naprawy państwa i jego rzeczywistej europeizacji doprowadziły do roztrwonienia przez Kijów kredytu zaufania, przejawiającego się po pomarańczowej rewolucji zarówno zainteresowaniem i życzliwością władz poszczególnych państw europejskich, jak i sympatią tamtejszych społeczeństw. Równolegle doszło do osłabienia, a wręcz stopniowego wypalenia aspiracji europejskich wśród ukraińskiej klasy politycznej, a w rezultacie również części społeczeństwa²⁰. Nasiliły się głosy, nie tylko wśród polityków związanych z siłami prorosyjskimi, wskazujące na konieczność zerwania z „chorobą euroromantyzmu” i powrotu ukraińskiej polityki zagranicznej w koleiny przedrewolucyjnej „wielowektorowości”. Przewartościowanie to przychodzi ukraińskim elitom dość łatwo, gdyż dla większości z nich (z Julią Tymoszenko na czele) integracja europejska nie stanowiła instrumentu urzeczywistnienia nadrzędnego wyboru cywilizacyjnego, lecz była zaledwie – jak cała polityka zagraniczna – koniunkturalnym hasłem w rozgrywce wewnętrzzpolitycznej.

²⁰ Proces ten jeszcze wyraźniej uwidocznił się w przypadku ukraińskich planów członkostwa w NATO. Szanse na realizację tego celu zostały poważnie ograniczone we wrześniu 2006 roku, gdy premier Wiktor Janukowycz podczas wizyty w Brukseli zapowiedział rezygnację z ubiegania się o Plan Działań na rzecz Członkostwa (MAP), który Ukraina mogła realnie uzyskać na szczycie Sojuszu w Rydze (listopad 2006). W następnych latach kwestia członkostwa w NATO powoli schodziła z agendy, również ze względu na niechętnie stanowisko ukraińskiej opinii publicznej oraz presję ze strony Rosji (wzmocnioną przesłaniem wojny rosyjsko-gruzińskiej z sierpnia 2008).

Konkluzje

Piąta rocznica pomarańczowej rewolucji nie nastroja do świętowania. Zamiast obiecywanej przez liderów Majdanu naprawy państwa w ostatnich latach stopniowo postępował proces jego anarchizacji, wywołany nieprzemyślaną reformą konstytucyjną, niespójnością systemu prawnego, dyspozycyjnością i niewydolnością sądownictwa, ale przede wszystkim ostrym, destruktywnym wręcz konfliktem politycznym.

Spotkać się można z opiniami, że chaos polityczny ostatniego pięciolecia to dziedzictwo tradycji kozackiej, która ma być źródłem silnego indywidualizmu Ukraińców i słabości ich władzy. Nie odrzucając tej dość dalekiej, zapewne miłej dla ukraińskiego ucha interpretacji, łatwiej doszukać się bliższych analogii, związanych z dziedzictwem systemu komunistycznego. Wydarzenia jesieni 2004 roku nie doprowadziły do wymiany dotychczasowej elity politycznej, której rozumienie państwa, prawa oraz misji publicznej zostało ukształtowane pod koniec okresu sowieckiego. Liderzy pomarańczowej rewolucji okazali się mentalnie niezdolni do zerwania z postsowieckim systemem oligarchicznym, przeprowadzenia reform gospodarczych oraz podjęcia się rzeczywistej integracji ze strukturami europejskimi. W rezultacie rewolucyjny w swym charakterze zryw społeczny nie wydał rewolucyjnych owoców.

Rozczarowanie bilansem pięciolecia nie powinno przesłaniać pozytywnej konserwującej, bynajmniej nie rewolucyjnej roli pomarańczowej rewolucji. Dzięki niej Ukraina uniknęła w 2004 roku wyraźnie rysującej się transformacji systemu w kierunku autokratycznym. Doszło do zachowania instytucji wolnych wyborów, pluralizmu politycznego oraz zwiększenia zakresu wolności mediów. Ukraina pozostała najbardziej demokratycznym spośród państw WNP.

Trwałość mechanizmów demokratycznych nie jest jednak zagwarantowana. Czynnikiem sprzyjającym nawrotowi tendencji autokratycznych jest postsowiecka mentalność elity politycznej, której przedstawiciele mogą wykorzystać słabe zakorzenienie norm demokratycznych w społeczeństwie i jego olbrzymie rozczarowanie dorobkiem ostatniego pięciolecia. W najbliższych latach dodatkowym źródłem tęsknoty za rządami

silnej ręki będzie kryzys gospodarczy, szczególnie mocno odczuwany nad Dnieprem.

Mierna zdolność ukraińskiej elity politycznej nie tylko do naprawy państwa, ale również zapewnienia efektywnego funkcjonowania jego instytucji oraz gospodarki bardzo negatywnie wpłynęła na postrzeganie Ukrainy na Zachodzie. Zawiedzione nadzieje, pokładane dotąd w pomarańczowej rewolucji, doprowadziły do „zmęczenia Ukrainą” (*Ukraine fatigue*), również w tych krajach UE, które zawsze uchodziły za jej tradycyjnych adwokatów. Proces ten, choć zrozumiały w świetle wątpliwych osiągnięć ostatniego pięciolecia, jest bardzo niekorzystny wobec potrzeb, przed jakimi stoi Ukraina oraz międzynarodowych kosztów dalszego pogrążania się przez nią w kryzysie. Kryzys zaufania w relacjach z Zachodem stanowić będzie dodatkowe obciążenie dla ukraińskich władz, w tym wybranego na początku 2010 roku nowego prezydenta.

Adam Eberhardt

Prace na tekstem ukończono w październiku 2009 roku

THE REVOLUTION THAT NEVER WAS

Five Years of ‘Orange’ Ukraine

Introduction

The Orange Revolution expressed the people’s hopes for, and the leaders’ pledge to carry out, reforms that would remedy the political, social and economic situation in Ukraine after a decade of rule by Leonid Kuchma¹. The fifth anniversary of those mass protests against ballot rigging, and the final period of the presidency of Viktor Yushchenko, who then embodied the hopes for a new start, is an appropriate time to construct a tentative assessment of the Orange Revolution’s achievements. How did the events of autumn 2004 change Ukraine? Have democratic mechanisms strengthened in Ukraine, and to what extent? Has the post-Soviet oligarchic state model been overcome? Has media freedom expanded? Has there been any progress with regard to economic transformation and has deeper integration with the European structures materialised? Five years on, what remains of the hopes of millions of Ukrainians and of the goodwill of the international community?

This relatively brief paper cannot offer interpretations for all the processes that have taken place in Ukraine during the past five years. For instance, it provides only a cursory account of the changes in the social awareness and civil activity of the Ukrainians, because permanent trends in this regard can only be captured over longer time periods. Instead, this analysis focuses on issues concerning the operation of the state and the policies of its authorities. Particular attention has been paid to those spheres that will have the greatest influence on the situation in Ukraine in the difficult years which lie ahead.

¹ For further information on the demands for state reform and the various conceptions of it among different groups of the Ukrainian public and political elite: J. Konieczna, *The Orange Revolution in Ukraine. An attempt to understand the reasons*, CES Studies 18, Centre for Eastern Studies, July 2005; T. Olszański, *Presidential Elections in Ukraine: October-December 2004*, CES Studies 21, October 2005.

Main points

■ The events of autumn 2004 did not lead to any revolutionary change in the functioning of the Ukrainian state. Contrary to the expectations of most, they did not lend an impetus to democratization in terms of dismantling the post-Soviet bureaucratic-oligarchic model. At the same time, however, the system's previous evolution towards autocracy was halted. During the five years that followed, basic democratic institutions have been sustained in Ukraine, although it would be unjustifiably optimistic to consider this process irreversible.

■ The constitutional reform that accompanied the Orange Revolution was not a premeditated policy of state reform, but rather an element of the political compromises pertaining at the time. While it curtailed excessive presidential powers, it also introduced ill-conceived, ambiguous and sometimes mutually contradictory mechanisms for the system of government. The resulting conflicts of responsibilities, which were unavoidable in this situation, have nearly paralysed the Ukrainian state institutions.

■ The Ukrainian political class not only failed to remedy the defects in the system of government, but exploited them, extending the scope of political conflict. The symbiosis between politics and big business, the consequences of which had been catastrophic for Ukraine, became even stronger. This was due to the non-revolutionary nature of the events of 2004. There was no change of the political elite in Ukraine: the same forces which lacked ideology or a coherent programme, and who remained indifferent towards the mission of modernising the country's system of government, clung on to power, albeit in a slightly changed configuration.

■ The problems stemming from the inadequacy of the constitutional system, compounded by the failure of the warring political elite to assimilate democratic principles, were exacerbated during the past five years by the defective legal system and the malleable nature and inefficiency of the judicial system. The courts in Ukraine have been reduced to a tool in the political struggle. The pledges to call to account those responsible

for the political crimes of the Kuchma era, formulated during the Orange Revolution, have never been delivered and the political and business elites have remained above the law.

■ One of the greatest successes of the Orange Revolution, namely, reduced state control over the media, has been undermined by the structure of ownership in the media sector. The oligarchs who control the mass media treat them as instruments for promoting their own interests, leading to censorship on their part. In addition, the former leaders of the Orange Revolution have repeatedly demonstrated during the past five years that they do not understand the role which the media should play in a democratic state.

■ The promised substantial economic reforms, intended to free entrepreneurship fettered by administrative procedures, bureaucracy and widespread corruption, have never been carried out in Ukraine. The measures undertaken were usually ad hoc actions motivated by the need to win over voters and to secure necessary financing. Compared to the situation in 2004, the reputation of the Ukrainian economy among opinion-formers within international expert and business circles has eroded further.

■ The turning point in Ukraine's integration with the European Union, promised by the Orange Revolution's leaders, has also failed to materialise during the last five years. The authorities' attitude was characterised by unrealistic and excessive expectations, and the leaders showed no commitment to adapting the country to EU standards, as a result of which Ukraine squandered the trust of its European partners.

1. The crippled democracy

In autumn 2004, Ukraine had to choose a direction for the evolution of its political system following a decade of rule under Leonid Kuchma. The closest aides of the outgoing president, led by his administration chief Viktor Medvedchuk, decided to strenuously promote the candidacy of prime minister Viktor Yanukovich, hoping that a representative of the Donetsk oligarchic clan would be their guarantee of keeping at least some of their political and business influence. Ballot rigging, intended to safeguard the victory of the ruling camp's candidate over the popular Viktor Yushchenko, triggered massive public protests. In the aftermath of a political compromise struck by the parties, the second round of elections was repeated, as a result of which the opposition leader became president. The hundreds of thousands of people who successfully opposed ballot rigging in Kyiv's Independence Square expected the new Ukrainian leadership to deliver on the promise to mend Ukraine's political and economic system.

Five years on, it is clear that the Orange Revolution did not bring about any radical change but on the contrary, and paradoxically, it broadly retained the existing state model. The post-Soviet 'oligarchic democracy' was not rejected in Ukraine after 2004, but merely adjusted to the new conditions that emerged in the aftermath of Leonid Kuchma's departure from office and to the new division of responsibilities between the state bodies. The negative consequences arising from this consolidation of existing political and economic mechanisms are discussed in greater detail in further parts of this text.

At the same time, in the autumn of 2004 the imminent decline of the system into autocracy was halted, and this has been the greatest unquestionable success of the Orange Revolution. Had Yanukovich risen to power thanks to blatant ballot rigging, this would probably have been a lethal blow to the fragile Ukrainian democracy. Doubtful legitimacy on the domestic scene, the hostility of large sections of the public, and opprobrium from Western states would have governed his presidency forcing him to further suppress democratic mechanisms in order to keep and effectively exercise power.

The fact that Yanukovych, a representative of the most powerful regional oligarchic clan, had relatively strong backers supporting him, would have made this scenario even more likely to materialise. It would have threatened to disrupt the existing fragile balance between political and business groups. One should remember that during Kuchma's rule, the president's position as an arbiter, skilfully manipulating the interests of the competing clans, had been an important source of political pluralism. These two factors would have created the risk of Ukraine transforming into a 'facade democracy', a model common in most post-Soviet states including Russia. This is marked by the gradual disappearance of political competition whereas democratic mechanisms, while formally remaining in place, are reduced to a mere decoration designed to boost the domestic and international credibility of the political elite.

The Orange Revolution halted this process as it forced the political elite to stick to the democratic rules of the game, at least with regard to the institution of free and fair elections. As a result government coalitions have changed several times during the past five years, and the parliamentary elections (in March 2006 and September 2007) undoubtedly reflected the will of the voters, in spite of the accompanying tensions. Likewise, there are no reasons to expect that the upcoming presidential election to be held in January 2010 will be undemocratic. Moreover, the stakes in this election will be lower than five years ago. Democratic principles will probably be upheld, whoever wins the election, even if the winner is Yanukovych (who in fact became prime minister again during the period in question, for more than a year – between August 2006 and December 2007). However, it would be overly optimistic to conclude that five years after the Orange Revolution, Ukraine – having been through several cycles of free elections – has become immune to autocratic tendencies.

In this context it is particularly worthwhile to note the behind-the-scenes negotiations concerning the system of government reform, held between PM Yulia Tymoshenko and the opposition leader Viktor Yanukovych in 2008 and in the first half of 2009. The objective of the negotiations was to create a coalition between BYuT and the Party of Regions, abolish general presidential elections (against the position expressed by 80% of Ukrainians) and extend the parliament's term by at least three years

(to 2014). In return for being elected president by the parliament, Viktor Yanukovych was supposed to ensure that Tymoshenko retained her job as the head of government. The changes were intended to neutralise political opponents, while making them co-responsible for the country's governance on which they would have no influence (the concept being to channel the opposition into a single parliamentary grouping that would nominate candidates for permanent opposition representatives to the government, including all ministries). The project also provided for the introduction of mechanisms to limit media freedom². Even though preliminary agreement was reached, it was not put into practice because the two sides distrusted each other too much and were consequently unable to develop an enforcement mechanism for the agreement.

This unrealised reform of the system of government should be viewed as an obvious attempt to restrain democracy by creating a kind of cartel in which two political groups would monopolise power in Ukraine for years. This demonstrates that the Ukrainian political elite has hardly any legal awareness and, even more importantly, that it has not internalised the principles of democracy, including the commitment to real (rather than superficial) political pluralism.

On the eve of the 2010 presidential election, the fact that the above project for constitutional modifications had been initiated by Yulia Tymoshenko calls for reflection on the threats to democracy which the rise to power of the various candidates may pose. The answer to this question today is much less obvious than it was five years ago when the division between the 'blue' vote-riggers and the 'orange' defenders of democracy defined Ukraine's politics.

It seems that the mutual restraining of the warring political forces is a key factor in the preservation of the democratic rules of the game in Ukraine. Five years after the Orange Revolution, this factor is even more

² For further information: T. A. Olszański, Ukraine: Coalition talks between the Tymoshenko Bloc and the Party of Regions break down, Eastweek, Centre for Eastern Studies, 17.06.2009, <http://www.osw.waw.pl/en/epub/ew/2009/090617/ew172.htm>.

important than the attachment of large sections of the public to the idea of free elections and to freedom of speech, which manifested itself in the autumn of 2004.

This is because the Orange Revolution has stimulated civil activity in Ukraine mainly at the local level where associations of local citizens started to defend the common good and act against the authorities' corruption and lawlessness³. At the same time, Ukrainian society became more passive in the face of the gradual degradation of democratic mechanisms and the fact that the political elite gradually abandoned the state reform project. This passivity stems from the huge disappointment with the outcomes of the 'Orange' Ukraine. In early 2009, only 4% of the Ukrainians had a positive opinion about developments in the country, while 85% were critical⁴. The polls of late 2008 were even more telling as they showed that only 15% of respondents perceived Ukraine as a democratic state, while 79% believed that elections had no impact on the state's policies⁵. If people have so little confidence in their ability to influence the state of affairs and lack identification with democratic institutions, it is unlikely that the public will stand up in defence of those institutions⁶. Disillusioned by the past five years, Ukrainians are increasingly starting to long for a strong leader. This manifests itself in the fact that a negligible proportion of voters support Viktor Yushchenko who embodies any-

³ Witness the protests against the destruction of historic monuments during the reconstruction of the Lviv centre or development in the area of Saint Sophia Cathedral in Kyiv which might have led to the cathedral being struck off the UNESCO World Heritage List.

⁴ Is the situation in Ukraine developing in a right or wrong way? (recurrent, 2004-2009), Razumkov Centre, http://www.uceps.org/eng/poll.php?poll_id=66

⁵ Ukraine analyst, ed. T. Kuzio, 30 Nov 2008, p. 12, http://www.taraskuzio.net/uafree_files/UA6.pdf.

⁶ One of the factors that strengthen such tendencies concerns political manipulation on the part of the elite representing the 'Orange' camp, who refer to themselves as the 'democratic forces' (suggesting that their political opponents are undemocratic). Thus disappointment with the outcomes of their rule prejudices the people's perception of the democratic system as a whole.

thing but a strong leadership style, but also in the radicalisation of political views⁷. Even if this is not equivalent to a desire for autocratic rule at this stage, over time the right to elect and control public authorities may become a question of secondary importance for Ukrainian society.

⁷ Among other occurrences, this tendency manifested itself in the rising popularity of extremist chauvinistic organisations in the western districts of Ukraine. The nationalist party Svoboda won the elections to the Ternopil regional council in March 2009, garnering 35% of votes, while in the previous elections it had failed to meet the 3% threshold. Due to the regional diversity of Ukraine, such projects do not have the potential to expand country-wide.

2. Chaos in the governing system

The Ukrainian disillusionment with the fruits of the Orange Revolution stems not only from the frustrated hopes for a breakthrough, but also from fatigue with the increasingly anarchic political situation over the past five years. The deterioration in the political sphere is largely due to the ill-conceived changes in the system of government, implemented as part of the compromise between both sides of the 2004 political conflict. The constitutional reform adopted on 8 December 2004 by the Verkhovna Rada and signed by Leonid Kuchma while still in parliament was designed to substantially limit the prerogatives of the newly elected president in favour of the parliament. Thus, when it finally entered into force in early 2006, Ukraine abandoned the strong presidential system typical of post-Soviet republics and became a state with a mixed, parliamentary-presidential system of government.

The decision to limit the presidential powers was a positive one as it contributed to the democratisation of the political system. The 1996 constitution did not provide for an effective system of checks and balances, which is of fundamental importance for the stability of a democratic system. Due to the immaturity of the state institutions and the fact that the political elite had not truly internalised democratic values, Leonid Kuchma and his inner circle had become the only power centre and Ukraine was gradually slipping into autocracy. The ballot rigging in the 2004 presidential election was the final manifestation of the system's deterioration, to which the Orange Revolution was the reaction.

The experience of the following years showed that the cure was hardly better, if not worse, than the disease: under the amended constitution the state institutions became virtually paralysed. The original sin of the political reform was that it was not a thoroughly considered measure to repair the state's system of government, but rather an ad hoc, tactical measure undertaken to reduce the temperature of the political dispute surrounding the presidential election and to facilitate a compromise between the main political forces. The reduction of presidential powers alleviated the temptation of electoral fraud and offered both the losers (Viktor Yanukovych) and those Yushchenko allies who were soon to chal-

lunge the new president (Yulia Tymoshenko) better chances of participating in the government.

As a result of the compromise, the enormous presidential powers were reduced, for instance the head of state lost the right to unilaterally appoint and dismiss members of government and to dismiss the prime minister and other officials subject to the Verkhovna Rada's approval. The president also lost the right to repeal the government's ordinances and the possibility to sabotage the legislative process by postponing the signing into law of acts already passed by parliament. The compromise limiting the excessive presidential powers was crucial but the parties that concluded it had no vision of how to divide the power among the state institutions. Addressing the negative consequences of the president's dominance, they decided to strengthen not the government, which bears most of the responsibility for the actual reform measures, but the parliament, while at the same time paralysing it with absurd, contradictory and ambiguous provisions.

One of the most unfortunate solutions concerned government formation. In order to avoid a situation in which there would be no stable majority in the Verkhovna Rada, a provision was introduced that required the formation of an institutionalised parliamentary majority which (under pain of an early election) had to be created by groups holding jointly more than half of the total number of seats in the chamber. The fixed composition of parliamentary groups was in turn safeguarded by introducing the imperative mandate mechanism, a solution almost never found in contemporary parliamentary practice worldwide. It prohibits MPs from leaving their factions (under pain of loss of mandate), however, it cannot force them to vote in line with the leader's decision. The combination of these two mechanisms created a situation in which effective governance required two coalitions to be formed – a formal one (comprising a majority of MPs according to their party affiliation at the beginning of the term) and a real one (a majority of MPs willing to back the government – in the case of Ukraine this needs to be an absolute majority of the total number of MPs, namely 226 out of 450, as this is the number required for acts of law to be passed). Paradoxically, disbanding the parliament is a sanction that applies only if the former, 'paper' majority fails to form. The

absence of a real majority may have a destructive influence on the efficacy of governance, but it is not sufficient grounds to call an early election, unless the government has been dismissed and no new cabinet has been appointed in its place. This problem manifested itself visibly under the current Verkhovna Rada (elected in 2007): roughly half of the MPs from the pro-Yushchenko Our Ukraine-People's Self Defence group, formally a member of the government coalition, have in practice been opposing the Tymoshenko cabinet. The excessively formalised provisions concerning coalition formation had also caused serious problems with the appointment and functioning of the previous cabinets. The clearest example is the case of Yuriy Yekhanurov who was dismissed by the opposition majority just four months after his vote of confidence (September 2005 – January 2006) and then had to remain in office for another seven months (until August 2006) as a result of the impasse surrounding the formation of a new coalition.

The system of government reform introduced in December 2004 also brought about an unfortunate division of powers between the president and the government, making conflict a permanent element of the relations between the head of state and the prime minister. The president kept the right to appoint the chiefs of regional administrative authorities – which, in line with the logic of state governance, should unquestionably be within the government's remit – as well as the right to independently designate candidates for defence and foreign minister without consulting even the prime minister. Such solutions inevitably led to conflicts over the division of responsibilities between the president and the prime minister, as well as policy disputes within the successive governments.

The problem was exacerbated by the psychological factor. While the president had much smaller powers than before the Orange Revolution, he was still regarded by the public (and, what is worse, by himself) as the state leader with a particular responsibility for the situation in the country. It should be remembered that the expectations concerning Yushchenko had stemmed not only from the power of the office in which he succeeded the almost omnipotent Kuchma, but also, more importantly, from the hopes that the public initially vested in him as the symbol of the revolution.

The roots of the ongoing political crisis in Ukraine lay not only in the more or less controversial system of government solutions adopted in December 2004, but also, perhaps most importantly, in the massive disorder that surrounded them. This manifested itself in unclear and imprecise constitutional provisions that were in contradiction to the corresponding parliamentary legislation. A very serious problem concerned the absence of detailed provisions about the procedures for co-operation between the different branches of government, which would require the different state bodies to take specific actions within specific deadlines. For instance, unclear provisions governed the instances in which parliament could be disbanded and the way the dates of the presidential and parliamentary elections were to be determined. In many instances, the constitution laid down the manner of appointing state officials (e.g. the 'presidential' ministers mentioned above) but it did not specify who had the power to dismiss them. The rules for the formation of parliamentary coalitions were a source of uncertainty. The provision authorising the president to disband parliament in the case of failure to form a cabinet could also be a source of conflicts because the president is partly responsible for the fulfilment of this condition. Another source of ambiguity was the president's power to suspend the operation of governmental legal acts if he found them incompatible with the constitution and referred the case to the Constitutional Court. The constitution likewise did not contain any precise provisions concerning the powers of a dismissed cabinet, governmental countersignature to presidential decrees and the consequences of a refusal to promulgate such decrees.

Most defects of the Ukrainian legal system were probably the result of unintended negligence by the legislator, demonstrating the weakness of the state institution and the poor legal culture of the political class. Typically for Ukrainian legal nihilism, even the constitutional amendments have been adopted by the Verkhovna Rada in a manner infringing the procedure in force. However, it cannot be precluded that some of the more dubious provisions were included deliberately, with the explicit intention of undermining the effectiveness of the state (and, in legislation of lesser significance, with the intention of ensuring legal or material benefits for certain groups). In this context, it is particularly unclear what moti-

ves lay beneath the the constitutional amendments adopted by the Verkhovna Rada in December 2004, at the behest of Viktor Medvedchuk. The chief of Leonid Kuchma's presidential administration, Medvedchuk is a lawyer with many years of experience and with extensive political and business interests, but above all, the man considered to be an exponent of Russian interests in Ukraine.

3. Political deadlock

The weaknesses discussed above may sound like a partial justification for the Orange Revolution leaders who accepted a compromise: they agreed to a hasty constitutional reform in exchange for a repeated second round of the election in an effort to sustain the institution of free elections in Ukraine and/or secure their political interests. Indeed, the developments in December 2004 did not favour in-depth debates among constitutionalists, and the political conditions of the day did not permit the implementation of any solutions that would be materially different from the concepts developed by Leonid Kuchma's circle, for which the president had vigorously lobbied in the preceding months. However, those objective conditions do not justify the negligence of the five years that followed. The Ukrainian political class not only failed to remedy the legal defects, but exploited them, extending the area of political conflict even to apparently unambiguous provisions in which the legislator's intentions were clear. The last five years also exposed Ukrainian politicians' inability to reach compromises (which are treated as a sign of weakness in Ukraine) that were necessary in a situation in which the responsibilities of different power centres overlapped. This was due to the specific characteristics of the Ukrainian political scene which became dominated by groups with no ideology and no program, and with an indifferent attitude towards the mission of state reform, either focused on lobbying in the interests of their leaders (as in the case of the Yulia Tymoshenko Bloc) or furthering the interests of oligarchic groups associated with them (particularly evident in the case of the Party of Regions). As a result, Ukraine found itself in the condition of a permanent election campaign – the presidential rivalry, to be resolved in early 2010, has been adversely affecting the political situation in Ukraine already since the September 2007 parliamentary election. The warring parliamentary groups have been routinely blocking the rostrum and concordant votes by the groups formally belonging to the government coalition have become extremely rare. During the last five years, politics in Ukraine revolved around the conflict between the Orange Revolution leaders, Viktor Yushchenko and Yulia Tymoshenko. The conflict's unusual intensity stemmed not only

from the personal animosity between the two politicians and the conflicting interests of their respective circles, but was mainly the consequence of the fact that Yushchenko and Tymoshenko have been vying for the same section of the Ukrainian electorate. In this situation, the attempts at restoring the Orange Coalition amounted to a 'tribute' to the expectations of the international community and some sections of the Ukrainian public, rather than an expression of shared interests between the leaders and the groups comprised in this coalition. As a consequence, in December 2007 the second Tymoshenko cabinet emerged as an ineffective sham coalition paralysed by interpersonal conflicts, stuck in a permanent deadlock with the presidential secretariat led by Viktor Baloha and unable to mend the state as it began slipping into a crisis. Its sole purpose was to keep alive the myth of 'Orange unity'.

While the Orange Revolution boosted political pluralism, it differed from typical revolutions in that it did not result in a replacement of the political elite. The politicians who championed the right to free elections in Independence Square and who pledged to reform the state, including Viktor Yushchenko, Yulia Tymoshenko, Anatoliy Kinakh, Oleksandr Zinchenko or Yuriy Yekhanurov, had been prominent members of President Kuchma's team, often involved in the consolidation of the corrupt post-Soviet system. Undertaking the effort of a state reform was against their nature, but even more importantly, was not in the interest of their political and business backers. It is symptomatic that five years after the revolution, even the closest former aides of Kuchma can be found in the inner circles of the 'Orange' leaders. According to media reports, Viktor Medvedchuk is one of Yulia Tymoshenko's advisors, and Kuchma's son-in-law, the entrepreneur Viktor Pinchuk, as well as the Russian political technologists who displayed their worst aspects during the 2004 campaign, are among the advisors to Tymoshenko's presidential rival Arseniy Yatsenyuk (who was not among the revolution's leaders but draws on the revolutionary ethos)⁸.

⁸ For further information: M. Nayem, Arseniy Yatsenyuk: Odnoklassniki.RU, <http://www.pravda.com.ua/news/2009/7/6/97858.htm>, 06.07.2009; M. Nayem, Arseniy Yatsenyuk: istochniki finansirovaniya, <http://www.pravda.com.ua/ru/news/2009/7/21/96290.htm>, 21.07.2009.

4. Politics and business intertwined

The pledge made by the Orange Revolution leaders to break the system of links between politics and big business also failed to materialise during the last five years. Delivery on the promise to revise the privatisations carried out by Leonid Kuchma, who had violated the law to enable businessmen from his circle to take over the most profitable items of national property on preferential terms, was the first test of the new elite's ability to dismantle the oligarchic system. Viktor Yushchenko promised to nationalise 300 enterprises privatised in this manner, while Yulia Tymoshenko claimed that the state would reclaim as many as 3 thousand plants. Those claims were obviously unrealistic, and had they been put into practice on the scale declared by the leaders, they would probably have entailed adverse consequences for the Ukrainian economy and the country's image worldwide.

Regarding the revisions to privatisation, the Ukrainian authorities had only one success, which was nevertheless important for both financial and symbolic reasons. They managed to regain the shares in Kryvorizhstal, Ukraine's largest steelworks, from Viktor Pinchuk, Kuchma's son-in-law, and from Rinat Akhmetov, Ukraine's richest oligarch from Donetsk, who had acquired the plant under an overtly fraudulent special act. In the repeated privatisation in October 2005 the company was sold to Mittal Steel for US\$4.8 billion, a sum six times the amount that the oligarchs from Kuchma's circle had paid for it a year earlier.

The remaining few re-nationalisations proved unsuccessful, and some of them, including the battle to regain the Nikopol Ferroalloy Plant from Viktor Pinchuk, led to an escalation of the political conflict within the Orange camp. The conflict exposed the emerging network of connections between the old oligarchs and the new authorities. In the dispute, PM Tymoshenko backed Ihor Kolomoisky, co-owner of the Privat group, while Petro Poroshenko, secretary of the presidential National Security and Defence Council, lobbied for Pinchuk's interests. The period of calling big business to account had already ended definitively in October 2005 when president Yushchenko started to openly seek agreement with the oligarchs who had supported Yanukovich as a presidential candidate

a year before, in the hope that they would back him in the conflict with the dismissed PM Tymoshenko. The hopes for a dismantling of the oligarchic system proved futile.

As during Leonid Kuchma's presidency, politics has been invariably intertwined with business activity during the last five years. Entrepreneurs and managers, who viewed politics as an instrument to further their own interests and a guarantee of avoiding responsibility for violations of the law, started to dominate the parliament, accounting for as much as two thirds of the total number of MPs in the Verkhovna Rada elected in March 2006.

However, pluralisation of the political scene has entailed a deeper diversification in big business. The three main oligarchic clans which used to compete for influence in Leonid Kuchma's circle were replaced by a less stable arrangement of a larger number of financial and industrial groups that also lobbied for their interests at the level of the government and parliamentary factions. The new situation in Ukraine, in terms of tough political competition and increased media freedom, has enforced a certain improvement of business standards. Businessmen with links to the authorities have had only limited opportunities to benefit from blatantly illegal actions with the presidential administration's approval.

Even though no scandals as spectacular as the Kryvorizhstal privatisation have occurred in the last five years, the ever tighter symbiosis between politics and big business has created a situation in which oligarchs often took over de facto control of enterprises that formally remained state property. Ihor Kolomoisky in particular has excelled at this practice. Holding only 1% of shares in Ukratnafta (the owner of Ukraine's largest refinery in Kremenchuk), he gained control of the company and then, acting as the only tender participant, acquired a stake in the company, which was the object of a court dispute between the government of Ukraine and the authorities of Tatarstan. During the last five years Kolomoisky also took over de facto full control of Ukrnafta, the largest oil and gas producer in Ukraine, in which the state-owned Naftohaz holds a majority share.

5. Above the law

The administration of justice is particularly important for the effective functioning of the state in a situation where: democratic standards are poorly rooted in the mentality of the political elite, pervasive corruption exists between the authorities and businesspeople, the constitutional system is ineffective and the legislative system full of deficiencies. In Ukraine, the situation in this respect has been very bad – eighteen years after independence and five years after the Orange Revolution, a mode of thinking closely resembling the Soviet theory of the state and the law still prevails. In line with this theory, law is understood mainly as an expression of the ruling class's will, and legal acts are treated not as a collection of rules that unconditionally apply to everybody, but rather as an auxiliary instrument in the rulers' pursuit of their own interests. The Ukrainian political and business elite has in fact adopted this doctrine and has likewise taken measures to appropriate the judicial system during the last five years, acting on the assumption that favourably disposed courts are a key tool in the fight for power and money.

The Ukrainian common courts have been under constant pressure from the central authorities, the local administration and business. Their partiality stems to some extent from the incomplete guarantees of judges' independence (the authorities have broad powers to reorganise courts, and the scope of the judges' immunity is limited), however, the common acceptance of corrupt practices is an even more important factor underlying this situation. The Ukrainian courts are also extremely ineffective – e.g. the staffing level at the Kyiv administrative court of appeals was only 25% in early 2009, and the backlog reached 30 thousand cases⁹. As a result, the judiciary enjoys very little respect with the Ukrainian people, who commonly believe that one cannot expect a fair trial or verdict.

⁹ *Holos Ukrainy*, 04.03.2009. For further information on the inefficacy of the judiciary system: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/8751F9D3F3F52C90C2257524004AEF84?OpenDocument&CollapseView&RestrictToCategory=8751F9D3F3F52C90C2257524004AEF84&Count=500&>

“Jail the bandits”, one of the main slogans of the Orange Revolution, has remained a meaningless platitude. The most important, if not the only, symbolic success of the Ukrainian judicial system has been the conviction of the direct perpetrators of the 2000 assassination of Georgi Gongadze, the journalist who criticised Kuchma. Even though many prosecution proceedings were launched immediately after the revolution, the Ukrainian political and business elite has remained above the law, and its only prominent member to have been sentenced during the past five years for corruption is the former PM Pavlo Lazarenko who was convicted in 2006 by a court in the United States where he had fled from the Ukrainian justice system several years before. It is symptomatic that when his trial in San Francisco was drawing to a close, Lazarenko gained enough popularity to be elected in absentia to the Dnipropetrovsk district council. It is likely that had he stayed in Ukraine, he would have avoided justice. This view is corroborated by the case of Volodymyr Shcherban, the Kuchma-appointed governor of the Sumy region, for whom an arrest warrant was issued after the Orange Revolution in connection with a number of offences including embezzlement and ballot rigging. He initially fled to the United States, but in 2006 decided to return to Ukraine. Arrested at the prosecutor’s request, he was released on bail provided by the Party of Regions deputies on the very same day. In the following years he was never called to account, and has recently announced his return to politics. Allegations concerning the corruption of judges and their dependence on the political forces that appointed them are also frequently levelled at the Constitutional Court. Over the past five years, the Court’s operation had been stalled by politically motivated mid-term dismissals of judges. The longest impasse with regard to the election of the Constitutional Court members occurred immediately after the Orange Revolution when the Verkhovna Rada, fearing that the legality of the constitutional reform could be called into question, refrained from nominating its judges for more than a year (until August 2009) and prevented the swearing in of the candidates designated by the president and the Congress of the Judges of Ukraine.

The Constitutional Court’s poor efficiency and low authority has boosted the leaders’ temptation to break or freely interpret the law. For exam-

ple, on some occasions the government has adopted resolutions concerning issues that evidently should be regulated by parliamentary acts, such as tariff rates or the provision of extra capital to the banking system. As a result, the government (and this allegation concerns mainly the Tymoshenko cabinet) was able to take decisions that it would not have been able to get through the parliament because a majority of the MPs would have objected. The Verkhovna Rada has acted in a similar manner, for example, by adopting laws, the provisions of which were incompatible with the constitution, and then giving priority to prior legislation in the event of a clash between the two sources of law. An additional incentive for Ukrainian leaders not to abide by the laws came from the absence of any notion of constitutional responsibility or any institution empowered to enforce such responsibility at the highest levels of state. The political crisis of April and May 2007 was one of the most evident examples exposing the Ukrainian political elite's nihilistic attitude to the law and proving that the country's administration of justice has been reduced to an instrument of political rivalry. Responding to legally dubious attempts to drag some of the opposition MPs over to the Yanukovych government's side, President Yushchenko issued a highly controversial decree disbanding the Verkhovna Rada. Although the parliamentary majority is not authorised to assess the compatibility of the president's actions with the constitution, it nevertheless decided that the presidential decree was illegal and refused to comply. In the following weeks, the president impeded the Constitutional Court's efforts to issue a ruling that would resolve the dispute. To this end, he used both legal tricks (repealed the decree and simultaneously issued another one to the same effect, as a result of which the court procedure had to recommence), and abused his power by dismissing three judges of the Constitutional Court. Then both sides used compliant courts in Kyiv and Donetsk to obtain a series of verdicts alternately dismissing and re-appointing the controversial judges. When President Yushchenko dismissed the prosecutor general, the foreign minister undertook to restore him to his post using commandos from Berkut, a special unit of the Ministry of the Interior troops. It was only when a forceful solution was imminent that the parties ultimately managed to reach agreement, but the fragile compromise

was built not on a court verdict (the parties eschewed the Constitutional Court ruling), but on an ad hoc political agreement.

The political crisis of October 2008, triggered by the president's decree ordering an early parliamentary election and occasioned by Yushchenko's conflict with another government, this time the Tymoshenko cabinet, also abounded in examples of how the Ukrainian political elite cynically exploits the law and appropriates the administration of justice. Deputies of Tymoshenko's parliamentary group referred the decree to one of the Kyiv district administrative courts, which suspended the decree's operation. Then the MPs burst into the appeals court in order to prevent it from considering the appeal filed by the president's secretariat, and into the building of the Central Election Commission – to make sure the court decision was complied with. Meanwhile, the president issued a decree ousting the district court judge who had accepted the deputies' appeal for consideration, and the prosecution authorities initiated proceedings against him. Subsequently, Yushchenko disbanded the court and appointed a new one in its place, which repealed the earlier decision suspending the president's decree on an early election. Following on from this, the Kyiv regional administrative court suspended the president's decree changing the composition of the district court, while MPs of the Yulia Tymoshenko Bloc staged a blockade of the office of the president of the Supreme Administrative Court which was examining another complaint filed by the president's secretariat. The early election ultimately did not take place, albeit it was not because of a court ruling, but because of obstruction by the Verkhovna Rada, which refused to allocate budget funds for the early election.

The above examples not only demonstrate the politicians' shameful legal and political culture with its attendant catastrophic consequences for Ukraine, but also expose the partiality of the judicial system and the weakness of the legal system which, similar to the political system, contains ambiguous provisions and absurd solutions (even if at first sight they may appear to be deeply democratic).

For example, the constitutional provision granting every citizen the right to “refer to a court any decision, action or inaction of state government bodies, local self-government bodies or state officials” (article 55) offers

enormous opportunities to paralyse the state institutions. The cases thus referred are thus handled not by courts in the capital city but rather the courts with jurisdiction in the plaintiff's place of residence. This solution creates a situation in which the common courts of first instance suspend the operation of parliamentary acts and presidential decrees at the request of anyone claiming that the legal act in question infringes on their interests¹⁰. Frequently, such requests are filed by MPs.

Although the provision discussed here has been in force since the adoption of the constitution in 1996, it was after the Orange Revolution that its application became almost a common practice: a ruling by a district court judge favourably disposed to the given party has been an inherent element of any political conflict, as in the case of the rulings by the Donetsk and Kyiv district courts mentioned above. The provision has also brought about absurd decisions undermining the most obvious constitutional provisions. For example, in January 2007 the regional court in the provincial town of Mukachevo prohibited the Ukrainian Parliament Speaker Oleksandr Moroz from fulfilling his constitutional duty (under article 94), i.e. signing the Act on the Council of Ministers when president Yushchenko refused to sign it after the presidential veto had been overcome.

¹⁰ In Ukraine, governmental decisions referred to the court by citizens fall within the jurisdiction of general courts rather than administrative courts.

6. Media freedom (for the oligarchs)

Against the background of the state institutions' deficiencies, the assessment of the functioning of the 'fourth estate' appears slightly more positive. Thanks to the Orange Revolution, state control of the media has loosened. The practice whereby the presidential administration centrally controlled the media message (through the so-called *temnyki*, i.e. instructions sent by the presidential administration to the editorial offices) is now a thing of the past, and it is far less common for the authorities to persecute stations, newspapers or journalists who criticise them. According to Reporters Without Borders, in 2009 Ukraine ranked 89th in the world media freedom index (Russia occupied 153rd place and Poland – 47th). Back in 2004, Ukraine was in 138th position¹¹.

Greater media freedom in Ukraine during the last five years has been the result of the political scene's evolution. The competing power centres are not in a position to impose the official line (like the Kuchma administration did) on private media with dispersed and opaque ownership structures. The Ukrainian media pluralism is therefore largely the result of the competition between the oligarchs who control the media, such as Viktor Pinchuk, Valeriy Khoroshkovsky, Ihor Kolomoisky, Rinat Akhmetov, Petro Poroshenko or Dmytro Firtash.

While the control that representatives of big business exercise over the media generates pluralism, it also has negative consequences. The oligarchs treat television stations, the press and internet portals primarily as a tool to promote their interests *vis-a-vis* the political elite. As a result, the owners do not buttress the good image and professionalism of the media, but instead, make the media an element in the clientelistic arrangement, which influences the manner in which news is conveyed. Instances of owner's censorship motivated by political or business considerations are frequent. In addition, political journalism in Ukraine has become commercialised in recent years. Politicians commonly buy air time

¹¹ Press Freedom Index, Reporters Without Borders, <http://www.rsf.org/en-classement-1003-2009.html>.

to present themselves on television or they commission favourable press articles.

Lobbying and downright corruption are not the only phenomena that adversely affect the Ukrainian media's ability to inform the public and to monitor the actions of those in power. Over the last five years, the Orange Revolution leaders have repeatedly demonstrated a lack of understanding of the role that mass media should play in a democratic state. The authorities have commonly ignored the journalists' right to information (e.g. by creating barriers such as extending the scope of classified information), and at times have attempted to censor content presenting the leaders in an unfavourable light. The 2005 election regulations may serve as an example: its initial wording prohibited journalists from commenting on the election campaign and in fact limited their role to the publication of materials supplied by the election committees.

7. Economic neglect

The leaders of the Orange Revolution had pledged to carry out thorough economic reforms that would liberate entrepreneurship from the fetters of administrative procedures, bureaucracy and widespread corruption. Indeed, in the first months of 2005 some measures were taken to improve the conditions for business. In order to support the SME sector, the various administrative procedures concerning setting up business enterprises were simplified. The new administration's flagship project was a review of the legal foundations regulating business activity, as a result of which half of the nearly ten thousand legal provisions then in force were repealed.

The results of this reform nevertheless proved more modest than could have been expected – most of the repealed provisions had been defunct anyway, whereas the restrictions that were of critical importance for entrepreneurs remained in force. More ominously, in the following months the reformers' zeal visibly waned and small and medium-sized enterprises in Ukraine started to face more and more impediments. This was a manifestation of the power and maturity of the bureaucratic system – it managed to withstand the attack on one of the pillars of its functioning: the right to derive benefits from the regulation and control of business activity. Instead of delivering on their pledge to simplify the tax system and rein in the corruption-ridden bureaucratic apparatus, the Ukrainian authorities focused on strengthening the powers of the tax and customs administrations. Current budgetary needs (which were largely a consequence of the Yanukovych cabinet's profligacy in the election year of 2004) triggered tax increases which proved to be permanent. During the five years in question, the tax burden and especially the welfare burden on employers, increased substantially, which has hardly been conducive to reducing the huge black economy. In 2009, the effective (real) tax rate in Ukraine reached 57% (compared to 42% in Poland and 48% in Russia)¹².

¹² Quoted from the World Bank. See *Doing Business 2010*, World Bank, <http://www.doingbusiness.org/ExploreTopics/PayingTaxes/>.

At the same time, the state budgetary liabilities to businesses increased – outstanding VAT reimbursements to exporters reached around EUR2 billion in the second half of 2009. According to reports by international finance institutions, economic activity in Ukraine is impeded by dispersed and sometimes mutually contradictory tax regulations and extremely onerous regulatory hurdles including the system of obtaining permits, and strict mechanisms of supervision, all of which mark out Ukraine even among the remaining post-Soviet states¹³.

Unpredictability has been one of the greatest problems affecting Ukraine's economic policy during the last five years. The unannounced abolition of all tax breaks in the special economic zones in early 2005, effected overnight in mid-tax year and without any consultations, serves as a clear example. Even if we assume that it was to some extent justified (as a measure to tighten up the tax system), the manner in which it was implemented undermined the confidence of investors, who only several weeks before had been encouraged to take advantage of long-term tax preferences.

The unpredictability of Ukraine's economic policy after the Orange Revolution was partly due to political instability, but more importantly, it was the consequence of the fact that the Ukrainian power elite principally had no programme and was deeply unprofessional. None of the governments came up with a coherent programme for economic reform during the five years, and the measures that were undertaken were usually *ad hoc* actions motivated by the need to please the electorate and the necessity to finance the measures. As a result, economic policy after the Orange Revolution boiled down to chaotic attempts at reconciling statist or even openly populist solutions (at which Yulia Tymoshenko, who was PM twice, excelled in particular) with clearly liberal initiatives (such as those implemented – with difficulty – by Viktor Pynzenyuk, the finance minister in both Tymoshenko cabinets).

The completion of the 15 year long negotiations concerning Ukraine's accession to the World Trade Organisation (WTO) in February 2008 is

¹³ For further information: Business Environment in Ukraine, International Finance Corporation, 2007.

usually represented as one of the few tangible achievements of the Ukrainian authorities in the field of economic liberalisation. While positively assessing the determination shown by the political class to finalise the lengthy process (in order to adopt the necessary acts in December 2006, the Verkhovna Rada deputies decided to suspend the ongoing blockade of the rostrum), one should also note that the negotiations would probably have ended successfully even if the Orange Revolution had not taken place. They were supported not only by the Orange forces, but also by Viktor Yanukovych's Party of Regions, and especially the party's backers among businesspeople representing heavy industry (mainly exporters of steel products). During the past five years, a convergence of interests between the state and the oligarchs has been a key factor, if not a prerequisite, determining the feasibility of the implementing solutions to bring Ukraine closer to European standards. It is a widely held opinion that membership of the WTO, which groups more than 150 states, will make the Ukrainian economy more open to external competition and thus improve its efficacy and make Ukraine more attractive to investors. Without rejecting this opinion, one should nevertheless make the reservation that from the point of view of the European investors and exporters operating in Ukraine, the hindrances to enterprise, which have not improved during the last five years, are a serious challenge often creating more difficulties than the existence of customs tariffs¹⁴. This refers to the weak guarantees of property rights, the absence of an effective dispute resolution mechanism, frequent discrimination against foreign operators, and the huge scope for arbitrariness in administrative decisions. As one of the most drastic examples of the impediments to business in Ukraine, hostile takeovers of private companies and enterprises – carried out by compliant courts and often enforced with the assistance of state officials – has been on the rise in recent years.

¹⁴ For further information: Konsekwencje dla Polski utworzenia strefy wolnego handlu między Unią Europejską a Ukrainą, CES Report, Centre for Eastern Studies, April 2009, http://www.osw.waw.pl/files/Raport_%20SWH.pdf.

Such challenges to business as ambiguous and contradictory legislation, extensive bureaucracy, widespread corruption and the ineffective administration of justice have been identified in, *inter alia*, the World Bank “Doing Business” report which ranks economies according to the ease of conducting economic activity. In the ranking, Ukraine is in a lowly 142nd position (among the 183 countries studied), the worst result in Europe¹⁵. The report of the conservative US Heritage Foundation and *The Wall Street Journal*, published annually as an “Index of economic freedom”, is equally pessimistic. In the 2009 edition, Ukraine figures in the worst group of ‘repressed’ economies and ranks 152nd (among the 179 states studied). In Europe, only Belarus scores lower, and among the post-Soviet states, also Turkmenistan¹⁶. In the January 2005 edition of the same publication, Ukraine was classified as ‘mostly unfree’ in more favourable 88th position (among 155 states)¹⁷.

Even if we distance ourselves from the presentation of complex issues concerning the conduct of economic policy interpreted through a simplifying and subjective ranking formula, the above data lead to at least one very unsettling conclusion: during the five years that have passed since the Orange Revolution, the standing of the Ukrainian economy among opinion-formers within international business and expert circles has deteriorated still further. Even if the disastrous image of Ukraine is an overly pessimistic view of reality, it obviously undermines the interests of Western states and businesses in seeking closer co-operation with Ukraine, and in investing in the country.

The Ukrainian leadership’s inability to undertake strategically conceived and consistent modernisation measures is most clearly visible in the fiasco of the self-government and administrative reform, put forward by president Yushchenko and the successive prime ministers as a flagship project that would boost the state’s effectiveness. The only draft act in this respect, prepared in 2005 by Roman Bezsmertnyi, deputy PM in the

¹⁵ Doing Business 2010, World Bank, <http://www.doingbusiness.org/economyrankings/>.

¹⁶ 2009 Index of Economic Freedom, *The Wall Street Journal*, The Heritage Foundation, <http://www.heritage.org/Index/Ranking.aspx>.

¹⁷ 2005 Index of Economic Freedom, *The Wall Street Journal*, The Heritage Foundation.

Yulia Tymoshenko government, turned out to be inconsistent and legally defective, and as such was withdrawn. It contained numerous inaccuracies and did not address the fundamental challenge of creating strong self-governing municipalities with clearly defined powers, and did not envisage a reform of the tax legislation that would ensure sufficient financing for the local governments from sources other than targeted subsidies from the state budget. As a result, the model of Ukraine as a centralised state ruled by an administrative apparatus tending to disregard the elected bodies has remained unchallenged.

The fact that the effort of state modernisation and economic transformation had been forgone, adversely affected Ukraine's situation when the world slipped into the financial crisis. Ukraine was among the countries most severely hit by the crisis as it experienced deep recession, chaos in the banking sector, currency instability and an acute public finance deficit. However, since the economic decline had been partly due to objective external factors such as reduced global demand for Ukraine's steel products, the indices of economic breakdown reveal less about the condition of Ukraine's statehood than the manner in which the Ukrainian authorities managed the crisis.

Ukraine's macroeconomic policy in 2009 was deeply marked by the upcoming presidential election. Fearing a decline in popularity, the Tymoshenko government openly ignored its commitments to the IMF concerning anti-crisis measures, apparently calculating that the Fund would not suspend the payment of successive instalments of the US\$16.4 billion loan out of concern about the regional consequences in case the Ukrainian economy collapsed.

The 2009 state budget, formulated on the assumption that Ukraine would report economic growth, was entirely unrealistic even when it was adopted. Fearing a loss of popularity, the authorities nevertheless decided to stick to the fictitious forecasts even when it became clear in mid-year that Ukraine would report a two-digit decline in the GDP (a 20% decrease was reported in Q1 2009). Acting in a manner typical for the Ukrainian authorities, PM Tymoshenko forced the statistical office to stop publishing the monthly economic indicators when the catastrophic reports on the situation of the economy started coming in.

Unable to cut welfare spending in the pre-election year, the Ukrainian government tried to solve the public finance deficit problem with protectionist measures. As the clearest example of this, it introduced additional protective tariffs, initially on nearly all imported goods, and then on cars imported to Ukraine. The Ukrainian government also tried to shift the responsibility for the economic situation to other state bodies and agencies. First of all, measures were undertaken to burden the central bank with the government's liabilities e.g. by forcing the bank to buy government bonds from commercial banks and finance the preparations to the EURO 2012 European football championship (to the amount of around EUR1 billion). In order to avoid raising the gas price for individual consumers, the government decided to make the regional authorities responsible for subsidising gas supplies, and in order to stop unemployment from rising, it concluded agreements with the largest employers in the steel and chemical sectors, offering a moratorium on increases in the tariffs for rail transport and gas and electricity supplies in return for guarantees that no layoffs would take place. As a result, an appearance of stability was maintained at the expense of driving the utility providers into rising debt.

The crisis management strategy adopted by the Ukrainian authorities has been focused on delaying the visible consequences of the crisis, but at the same time it threatens to exacerbate the effects of economic decline in years to come; in particular in the form of a collapse in the public finances.

8. Gas conflicts with Russia

An important commitment made by the politicians who came to power in the aftermath of the Orange Revolution concerned the adoption of stable and favourable terms of co-operation with Russia with regard to the transit and supply of natural gas, a key raw material for the energy-intensive Ukrainian economy, which has been the main cause of its dependence on Moscow and a source of corruption at the highest levels of politics and business in Ukraine.

Contrary to those declarations, over the past five years the Ukrainian political elite has been unable to develop a single energy strategy towards Russia, not to mention undertaking a reform of the gas sector to increase its transparency and ensure long-term profitability, thus reducing Ukraine's dependence on its eastern neighbour. The government's activities were predominantly aimed at keeping the preferential prices of Russian gas at the expense of having to tolerate Gazprom's desire to avoid transparency, which also benefited certain Russian and Ukrainian businesspeople. In January 2006, Ukraine accepted a more prominent role for an unknown intermediary company RosUkrEnergo (RUE), which then became the sole supplier of gas and gained a share in gas distribution to the Ukrainian industrial consumers. In 2008, the second Tymoshenko government attempted to dismantle the system of intermediaries, against the will of president Yushchenko and the oligarchs associated with him (RUE co-owner Dmytro Firtash).

The past five years have been a period of unprecedented tension between Ukraine and Russia over the terms of gas co-operation (mainly the gas price), which resulted in three 'gas wars'. Short-term restrictions in Gazprom's gas supplies to Ukraine occurred in January 2006 and March 2008. The biggest conflict, which entailed a three-week interruption of gas supplies, took place in January 2009. As a result of the conflict, consumers in the EU were deprived of gas supplies they were supposed to receive under contracts in force, which the Ukrainian side accepted readily, treating the EU consumers as hostages to Ukraine's relations with

Russia¹⁸. In the wake of the conflict, Ukraine's image as a reliable transit country was damaged, adding strength to the arguments of advocates of gas pipelines bypassing Ukraine (Nord Stream, South Stream). On the other hand, the gas war made the European states realise the disastrous condition of the Ukrainian gas sector amidst pledges of financial support to be provided on the condition that Ukraine implemented the long-overdue reform.

It was only after the 2009 conflict that Kyiv concluded a long-term gas supply contract with Gazprom, which eliminated the intermediaries and for the first time introduced an objective (albeit very unfavourable from the Ukrainian perspective) formula for the gas price and the transit charges. The Ukrainian authorities effectively withstood strong pressure from Russia and opposed the creation of a joint Ukrainian-Russian consortium to control the Ukrainian gas transit pipelines. However, they did approve an increase in Gazprom's share in the Ukrainian internal gas market, which opened the way for Russia to gain more economic, and hence also political sway in Ukraine. Even though a compromise has been reached, it is doubtful that the energy relations between the two states will become stabilised. Only half a year after signing the contract, in mid-2009, the Ukrainian side came up with a request to renegotiate the deal in order to reduce the volume of supplies and change the price calculation formula; which Gazprom refused.

The Ukrainian-Russian gas conflicts have been so acute during the past five years largely because of the crisis in which the two countries have found themselves after the Orange Revolution. For Russia, which unequivocally backed Yanukovich, the events of the autumn of 2004 were a defeat that harmed its prestige in a very important area of its foreign policy. They undid the – not entirely unfounded – hopes that under a member of the Party of Regions, Ukraine would be willing to take Russia's interests into account to a larger extent. The bitter humiliation was not

¹⁸ The Russian side adopted a corresponding strategy, with similar consequences for its image. However, this is beyond the scope of this paper. For further information: A. Eberhardt, *Rosyjsko-ukraiński kryzys gazowy: lekcja unijnej bezsilności*, *Polski Przegląd Dyplomatyczny*, v. 9, issue 1 (47), 2009.

assuaged in the following years when it became increasingly apparent that – contrary to declarations by some of the Orange Revolution leaders – the ‘Orange’ rule was not so incompatible with the Kremlin’s interests after all (although it was certainly far from Russia’s ideal with regard to such areas as, for instance, historical policy, which Yushchenko built on the Holodomor experience rather than the Soviet vision of the past). As a result, the Russian leadership became hostage to its own confrontational rhetoric *vis-a-vis* the Orange camp. This created impediments to communication, mainly at the level of the presidents, which back in Kuchma’s time had served to overcome the inevitable tension in mutual relations.

9. European policy adrift

It should be remembered that although the presidential contenders clearly differed on foreign policy issues at the level of public declarations, in reality foreign policy was of secondary importance in the political dispute in 2004 and did not play a role in the outbreak of the Orange Revolution¹⁹. The correlation between the protests against ballot rigging and the growing desire for European integration first started to surface in the heated phase of the conflict, largely as a result of the different ways in which the external actors (the EU and Russia) were involved in the conflict. Consequently, when Viktor Yushchenko won, integration with the EU and NATO was included among the declared priority objectives of Ukraine. The new authorities pledged to abandon the shaky ‘multi-vectoral policy’ of Leonid Kuchma, which had consisted in mutually contradictory declarations concerning Ukraine’s participation in both European projects and the post-Soviet integration pushed by Moscow. The creation of the post of deputy prime minister for European integration affairs in Yulia Tymoshenko’s cabinet, which was taken by Oleh Rybachuk, was a symbolic gesture intended to demonstrate the Orange camp’s determination in efforts aimed at rapprochement with the EU.

Ukraine’s European policy was unrealistic and characterised by excessive expectations. There was no understanding of the fact that the requirements concerning economic transformation, including adaptation to Community legislation, were not an unjustified whim of Brussels, but were in fact in Ukraine’s own interest as they would stimulate the country’s modernisation. The Ukrainian political class paid little heed to the specific integration measures intended to gradually bring Ukraine closer to the European Union, and – as in Kuchma’s times – focused on image-building gestures that could offer immediate dividends on the domestic political scene. The expectations raised by Ukraine failed to take into account the unfavourable situation within the EU where an internal crisis was ongoing, but even more importantly, did not correspond to the condition of the Ukrainian state. As an extreme example of its naïveté

¹⁹ For further information: J. Konieczna, *The Orange Revolution in Ukraine...*, *op. cit.*

and failure to understand the mechanisms of the EU's operation, the Ukrainian leadership had plans, discouraged by Brussels through unofficial channels, to quickly file its accession application already in 2005. At the same time, the Ukrainian authorities displayed an open aversion to the European Neighbourhood Policy, which they found too unambitious, and a more veiled scepticism about the Eastern Partnership. This manifested itself in the Ukrainian leadership's half-hearted commitment to work on the association agreement, one of the objectives of which was to establish the long-announced deep free trade area (DFTA) between the EU and Ukraine.

As a consequence of the Ukrainian side's focus on image-building measures, the promised breakthrough in Ukraine's rapprochement with the European Union did not materialise during the past five years, and mutual disillusionment took its place. By neglecting state reform, Kyiv has squandered the trust which manifested itself immediately after the Orange Revolution in the newfound goodwill of the European states and their citizens. Meanwhile, the European aspirations of the Ukrainian political elite waned or even gradually burnt out, as a result of which the same process occurred in some parts of the public as well²⁰. Calls were voiced – and not only by politicians associated with pro-Russian forces – for shaking off the 'disease of Euro-romanticism' and putting the Ukrainian foreign policy back on the pre-revolution 'multi-vectoral' track. This shift in values came quite easily for the Ukrainian elite because most of its members (and Yulia Tymoshenko in particular) had never viewed European integration as an instrument to modernise the country, but had rather opportunistically treated it, along with other aspects of foreign policy, merely as a useful slogan in domestic political games.

²⁰ This process became even more visible with regard to Ukraine's plans to join NATO. Ukraine seriously impaired its chances of achieving this objective in September 2006 when PM Viktor Yanukovich announced during his visit to Brussels that Ukraine would give up the efforts to obtain the Membership Action Plan (MAP). Realistically, this could have been awarded at the NATO summit in Riga (November 2006). In the following years, the question of NATO membership gradually dropped down the political agenda, also because of the reluctant attitude of public opinion in Ukraine and pressure from Russia (strengthened by the example of the Russian-Georgian war in August 2008).

Conclusions

The fifth anniversary of the Orange Revolution is hardly an occasion to celebrate. Instead of the state reform promised by the Orange Revolution leaders in Independence Square, recent years have witnessed a progressively anarchic political situation caused by ill-conceived constitutional reform, an incoherent legal system, partiality and inefficiency of the judiciary system, and, above all, the deep and almost destructive political conflict.

According to some, the political chaos of the last five years has been a legacy of the Cossack tradition, which is allegedly the reason for Ukrainians' strong individualism and the weakness of leadership. Without rejecting this interpretation, which although rather far-fetched may appeal to Ukrainian sentiments, it is easier to draw a closer analogy by referring to the legacy of the communist system. The events of autumn 2004 did not result in a replacement of the political elite whose understanding of the state, the law and public mission had been forged in the late Soviet period. The Orange Revolution leaders have proved mentally incapable of breaking with the post-Soviet oligarchic system, conducting economic reforms and committing themselves to genuine integration with the European structures. As a result, the revolutionary social upheaval failed to bear revolutionary fruit.

The disappointing outcome of the past five years should not obscure the positive and abiding, albeit non-revolutionary role that the Orange Revolution has played. It was thanks to the Orange upheaval that Ukraine avoided the imminent transformation into autocracy in 2004. The institutions of free elections and political pluralism have been sustained, media freedom has expanded, and Ukraine remains the most democratic state in the CIS.

However, the durability of democratic mechanisms is anything but guaranteed. The post-Soviet mentality of the political elite might cause a relapse into autocratic tendencies if its members decided to exploit the weak standing of democratic standards in society and the people's huge disappointment with the achievements of the past five years. The econo-

mic crisis, which has been particularly severe in Ukraine, may become an additional factor engendering a longing for autocratic rule.

The Ukrainian political elite's less-than-impressive capacity for reforming the state and ensuring the effective operation of its institutions and the economy has had a very negative impact on Western perception of Ukraine. The frustrated hopes vested in the Orange Revolution had brought about 'Ukraine fatigue', even in those EU countries that have always been Ukraine's traditional advocates. This process, although understandable in view of the dubious achievements of the past five years, is very unfavourable given Ukraine's current needs and the cost that the country's further slipping into crisis will entail for the international community. The crisis of confidence in the relations with the West will be an additional burden for the Ukrainian authorities, including the new president to be elected in early 2010.

Adam Eberhardt

The text was completed in October 2009

Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

Ośrodek Studiów Wschodnich (OSW) jest instytucją ekspercką zajmującą się monitorowaniem oraz analizą sytuacji politycznej, gospodarczej i społecznej w Rosji, na Kaukazie i w Azji Centralnej, w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, w Niemczech oraz na Bałkanach.

OSW powstał w 1990 roku i jest w całości finansowany z budżetu państwa. W 2006 roku Ośrodkowi nadano imię założyciela – Marka Karpia.

Odbiorcami naszych opracowań są przede wszystkim instytucje państwowe: Kancelaria Prezydenta RP, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, ministerstwa i agencje rządowe, a także Sejm i Senat RP.

Szczególnie aktywnie włączamy się w dyskusję dotyczącą polityki wschodniej Unii Europejskiej, wyzwań dla bezpieczeństwa energetycznego oraz procesów transformacji politycznej i społeczno-gospodarczej sąsiadów Polski.

Znaczna część naszych publikacji dostępna jest na stronie internetowej osw.waw.pl

Centre for Eastern Studies

The Centre for Eastern Studies (OSW) is an expert institution that monitors and analyses the political, economic and social situation in Russia, the Caucasus, Central Asia, Central and Eastern Europe, Germany and the Balkans.

OSW was founded in 1990 and is fully financed from the state budget. In 2006 the Centre was named in honour of its founder Marek Karp.

Our studies are addressed mainly to state institutions including the Chancellery of the President of the Republic of Poland, the Chancellery of the Prime Minister, ministries and government agencies, as well as the Sejm and Senate of the Republic of Poland.

We are particularly active in discussions concerning the European Union's Eastern Policy, challenges to energy security, as well as the political, social and economic transformation processes in countries neighbouring Poland.

Many of our publications are available online at: osw.waw.pl

SERIE WYDAWNICZE

■ **Punkt Widzenia** – krótkie opracowania analityczne prezentujące opinie naszych ekspertów na aktualne tematy; wydawane w języku polskim i angielskim.

■ **Prace OSW** – duże opracowania analityczne poświęcone ważnym procesom politycznym, społecznym i gospodarczym zachodzącym na obszarze zainteresowania OSW; wydawane w języku polskim i angielskim.

■ **Raport OSW** – prezentacja wyników realizowanych projektów badawczych.

NEWSLETTERY OSW

■ **Tydzień na Wschodzie** – tygodniowy biuletyn analityczny dotyczący obszaru Rosji, Ukrainy, Białorusi, Kaukazu i Azji Centralnej (wersja angielska: **EASTWEEK**)

■ **BEST OSW** – tygodniowy biuletyn analityczny dotyczący obszaru krajów bałtyckich, Europy Środkowej, Niemiec oraz Bałkanów (wersja angielska: **CEWEEKLY**)

■ **Komentarze OSW** – w tej serii publikujemy analizy o najistotniejszych wydarzeniach z obszaru naszego zainteresowania w pogłębionej formie (wersja angielska: **OSW Commentary**)

Newsletters OSW są dostępne w bezpłatnej prenumeracie

PUBLICATION SERIES

■ **Policy Briefs** – short analytical studies presenting the opinions of our experts on current policy issues, published in Polish and in English.

■ **OSW Studies** – large analytical studies devoted to major political, social and economic processes taking place in OSW's area of interest; published in Polish and in English.

■ **OSW Report** – presentations of the results of research projects carried out by OSW.

OSW NEWSLETTERS

■ **EASTWEEK** – a weekly analytical newsletter on Russia, Ukraine, Belarus, the Caucasus and Central Asia (published in Polish as **Tydzień na Wschodzie**).

■ **CEWEEKLY** (Central European Weekly) – a weekly analytical newsletter on the Baltic States, Central Europe, Germany and the Balkans (published in Polish as **BEST OSW**).

■ **OSW Commentary** – a series of more in-depth analyses concerning the most important events and developments in our area of interest (published in Polish as **Komentarze OSW**).

OSW newsletters are available free of charge, subject to subscription