

## Ukraina: suwerenna decentralizacja czy niesuwerenny federalizm?

Tadeusz A. Olszański

Kluczowym elementem polityki Rosji wobec nowych władz Ukrainy jest domaganie się reformy konstytucyjnej, która przekształciłaby ją z państwa unitarnego w federalne ze znacznym uprzywilejowaniem regionów wschodnich i południowych. Zmiana ustroju administracyjnego państwa dałaby Moskwie możliwość wywierania presji na władze centralne za pośrednictwem tych regionów. Aby osiągnąć swoje cele, Rosja wprost żąda ustanowienia przez Kijów konstytuanty w kształcie gwarantującym akceptację rozwiązań, które dopiero wtedy zostałyby przez nią podyktowane. Innymi słowy – Rosja w formie ultymatywnej domaga się, aby Ukraina zrezygnowała z jednego z podstawowych praw suwerennych: samodzielnego określenia swego ustroju. Przekształcenie Ukrainy w państwo federalne jest nie do przyjęcia przede wszystkim dlatego, że intencją żądania Rosji jest podważenie suwerenności Ukrainy zarówno przez proponowany tryb wprowadzenia zmian, jak i ich meritum. Alternatywą nie może być jednak utrzymanie dotychczasowego centralistycznego modelu rządzenia państwem. Wprowadzenie szerokiego samorządu regionów, łącznie z instytucją referendum lokalnych oraz przekazaniem władzom samorządowym znacznej części kompetencji państwa wraz z odpowiednimi środkami finansowymi jest niezbędne, gdyż tylko przez taką decentralizację prowadzi droga do nowoczesnej demokracji. Polityka Rosji zmusiła Kijów do podjęcia prac legislacyjnych nad reformą konstytucyjną w trybie pilnym, zamiast – zgodnie z logiką polityczną – po wybraniu nowego parlamentu, odzwierciedlającego „pomajdanowy” układ sił politycznych. Pierwszy projekt nowelizacji konstytucji (szczegóły zmian wciąż nie są znane) ma zostać przedstawiony w połowie maja i miałby wejść w życie prawdopodobnie wczesną jesienią. Realizacja tych planów uzależniona jest jednak od dalszego rozwoju sytuacji na wschodzie kraju, między innymi dlatego, że w razie wprowadzenia stanu wyjątkowego proces nowelizacji konstytucji będzie musiał zostać wstrzymany.

### „Federalna Ukraina” według Moskwy

Rosyjska propozycja, sformułowana najpełniej w oświadczeniu MSZ Federacji Rosyjskiej z 17 marca<sup>1</sup>, jest propozycją trwałego sparaliżowania państwa ukraińskiego, pozbawienia go suwerenności i pozostawienia w wyłącznej rosyjskiej strefie wpływów przy formalnie zagwarantowanej

międzynarodowo neutralizacji. Moskwa żąda, aby Rada Najwyższa Ukrainy „bez zwłoki” powołała „zgromadzenie konstytucyjne z równym przedstawicielstwem wszystkich regionów Ukrainy”, które miałyby opracować i jednomyślnie zatwierdzić projekt nowej konstytucji, poddany następnie pod referendum. Taka propozycja ignoruje zapisane w konstytucji Ukrainy normy dotyczące jej nowelizacji. Pójście przez Kijów tą drogą podważyłoby legitymację nowej ustawy zasadniczej jako uchwalonej ze złamaniem prawa.

<sup>1</sup> [www.mid.ru/brp\\_4nsf/newslines/49766426493B6E-9644257C9E0036B79A](http://www.mid.ru/brp_4nsf/newslines/49766426493B6E-9644257C9E0036B79A), dostęp 3.04.2014.

Model państwa ukraińskiego, do którego Moskwa stara się przekonać także USA i UE, można odczytać z warunków, jakim miałyby odpowiadać nowa konstytucja. Zgodnie z rosyjską koncepcją Ukraina ma stanowić „demokratyczne państwo federacyjne”, którego regiony (nie jest jasne, czy należy przez to rozumieć obwody w ich obecnych granicach) „będą samodziel-

### **Rosyjska propozycja zmierza do trwałego sparaliżowania państwa ukraińskiego, pozbawienia go suwerenności i pozostawienia w wyłącznej rosyjskiej strefie wpływów przy formalnie zagwarantowanej międzynarodowo neutralizacji.**

nie i bezpośrednio wybierać organy swej władzy ustawodawczej i wykonawczej i będą mieć szerokie pełnomocnictwa, odzwierciedlające kulturalno-historyczną specyfikę każdego z nich w zakresie gospodarki i finansów, sfery społecznej, języka, edukacji zewnętrznych związków międzyregionalnych”. Jednocześnie konstytucja miałyby nadać rosyjskiemu status drugiego języka państwowego.

Projekt nie przewiduje przekazania regionom kompetencji w zakresie obronności i polityki zagranicznej, ale daje im prawo rozwijania „zewnętrznych związków międzyregionalnych”, przez co należy rozumieć utrzymywanie takich kontaktów zagranicznych bez konsultacji z rządem centralnym. Moskwa liczy na to, że wymuszenie powyższych rozwiązań zapewni jej (za pośrednictwem regionów wschodnich) kontrolę nad polityką Kijowa, albo – co bardziej prawdopodobne – uniemożliwi Ukrainie prowadzenie jej w ogóle.

Przyjęcie takiej konstytucji oznaczałoby przekształcenie państwa w luźny konglomerat regionów federalnych, w którym niemożliwa byłaby nie tylko jednolita polityka gospodarcza i społeczna, ale też kulturalna i edukacyjna (a więc np. wychowanie patriotyczne), a regio-

ny, wyposażone w kompetencje ustawodawcze (a nie samorządowe), mogłyby nie liczyć się z władzami centralnymi. Te popierane przez Moskwę z pewnością tak by czyniły (taki jest cel proponowanego przez Rosję rozwiązania). Z drugiej strony taka reforma nie gwarantowałaby wprowadzenia samorządności w ramach regionów, przeciwnie – sprzyjałaby utrzymaniu w nich dotychczasowego centralizmu biurokratycznego. Nie do przyjęcia jest też choćby rozważanie takiego projektu w sytuacji, gdy nie jest on realizacją aspiracji lokalnych wspólnot i ich elit, ale dyktatem państwa ościennego. Zapowiedź ministra spraw zagranicznych Rosji Siergieja Ławrowa z 4 kwietnia, że Rosja nie uzna „kosmetycznych zmian” w konstytucji Ukrainy, będąca reakcją na zapowiedź wydłużenia ukraińskich prac przygotowawczych, oznacza, że celem polityki rosyjskiej nie jest wymuszenie na Kijowie takich czy innych zmian, ale powołania takiej konstytuandy, której Moskwa mogłaby podyktować odpowiadające jej rozwiązania, a przez to – pokazać światu, że Ukraina rezygnuje z suwerenności, a jej problemy stają się sprawą wewnętrzną Federacji Rosyjskiej.

### **Ukraińskie próby decentralizacji**

Zgodnie z konstytucją Ukraina jest państwem unitarym (art. 2), w skład którego wchodzi Autonomiczna Republika Krym jako „nieodłączna składowa część Ukrainy” (art. 134). Jest też ona państwem głęboko zróżnicowanym wewnątrz, a jednocześnie zarządzanym w sposób skrajnie scentralizowany<sup>2</sup>. Samorząd ludności (oprócz miast) jest fikcją, gdyż organy samorządowe w powiatach i obwodach nie mają kompetencji wykonawczych ani własnych źródeł finansowania (wszystkie ich dochody

<sup>2</sup> Temat zróżnicowania i jedności wewnętrznej Ukrainy omówiony jest obszernie w: Tadeusz A. Olszański, Więcej jedności niż podziałów. Zróżnicowania wewnętrzne Ukrainy, Punkt Widzenia OSW, 7.03.2014 <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/punkt-widzenia/2014-03-07/wiecej-jednosci-niz-podzialow-zroznicowania-wewnetrzne-ukrainy>

przechodzą przez budżet centralny), zaś gromady (gminy jednostkowe, odpowiadające polskim sołectwom) są zbyt słabe organizacyjnie i gospodarczo, by realizować jakiegokolwiek poważniejsze zadania<sup>3</sup>. Z drugiej strony dysproporcje ekonomiczne między regionami sprawiają, że Ukraina nie może zrezygnować z redystrybucji dochodu narodowego, a więc – silnej władzy centralnej.

Obecny archaiczny system ustroju administracyjnego jest coraz większym hamulcem rozwoju społecznego i gospodarczego Ukrainy. Parokrotnie planowane głębokie zmiany systemu rządzenia krajem (a także korekty podziału administracyjnego) nie wyszły z fazy studialnej. Wprowadzenie samorządu regionalnego (na szczeblu rejonów – powiatów i obwodów – województw) jest nagłą koniecznością zarówno ze względu na sytuację polityczną, jak i na to, że obecny kształt finansowania potrzeb regionalnych uniemożliwia podjęcie niezbędnych przedsięwzięć modernizacyjnych. Zatem elementem nowelizacji konstytucji musi stać się nowe uregulowanie stosunków między władzami centralnymi a regionami oraz praw wspólnot samorządowych (regionalnych). Przeszkodą jest jednak presja Federacji Rosyjskiej, która pod hasłem „federalizacji” usiłuje narzucić Kijowi rozwiązania prowadzące nie do decentralizacji, ale do powstania jeszcze bardziej dysfunkcyjnego państwa.

Nowe władze Ukrainy są świadome niedoskonałości obowiązującej konstytucji oraz konieczności wprowadzenia między innymi głębokiej decentralizacji, której oczekują mieszkańcy wszystkich regionów. Bez presji zewnętrznej taki projekt zostałby opracowany w stosownym czasie, mimo sprzeciwu zarówno ze strony biurokratów, jak i nacjonalistów, widzących w samorządności zagrożenie dla symbolicznej jedności państwa.

<sup>3</sup> Zob. Tadeusz Iwański, Piotr Żochowski, Fiasko decentralizacji. Brak reformy samorządowo-administracyjnej hamuje modernizację Ukrainy, Komentarz OSW, 13.02.2013, [http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/komentarze\\_102.pdf](http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/komentarze_102.pdf)

Wykorzystanie przez Federację Rosyjską autonomicznego charakteru Krymu w celu uzasadnienia oderwania go od Ukrainy oraz próba wzniecenia na wschodzie i południu kraju rebelii pod hasłami federalistycznymi a zarazem prorosyjskimi zmusiły Kijów do działania pospiesznego, na pograniczu improwizacji. Projekt nowelizacji konstytucji miał być początkowo przedstawiony już w połowie kwietnia, jednak termin ten przesunięto na połowę maja, co z jednej strony świadczy o zrozumieniu skali związanych z tym problemów, z drugiej – o woli oparcia się rosyjskiej presji.

### **Obecny archaiczny system ustroju administracyjnego jest coraz większym hamulcem rozwoju społecznego i gospodarczego Ukrainy. Wprowadzenie samorządu regionalnego jest nagłą koniecznością.**

Kijów nie bierze pod uwagę możliwości powołania zgromadzenia konstytucyjnego, przede wszystkim dlatego, że byłoby to podporządkowanie się rosyjskiemu dyktatowi, ale również dlatego, że takie ciało nie jest przewidziane w ukraińskiej konstytucji i nie wiadomo, na jakiej podstawie i jakich zasadach mogłoby ono zostać powołane, a następnie – działać. Prace nad przygotowaniem nowelizacji powierzono nadzwyczajnej komisji parlamentarnej.

W zapowiedziach politycy kijowscy stanowczo podkreślają zachowanie w każdym przypadku unitarnego charakteru państwa, a zarazem konieczność daleko idącego zwiększenia uprawnień władz regionalnych. Z dotychczasowych przecieków wynika, że przygotowywana nowelizacja konstytucji zakłada zniesienie obwodowych i powiatowych administracji państwowych i odtworzenie komitetów wykonawczych odpowiednich rad, które mają przejąć całość lub większość kompetencji administracji (oraz ich aparat urzędniczy). Nie jest jasne, czy szefowie tych komitetów (na szczeblu obwodów

zwani potocznie gubernatorami) mieliby być wybierani w głosowaniu powszechnym (tak jak merowie miast), czy też przez same rady.

Dla zapewnienia koordynacji polityk państwa na szczeblu regionalnym (oficjalnie w celu przestrzegania praworządności) mają zostać ustanowione w obwodach i powiatach urzędy prefektów, których kompetencje są na razie nieznane. Prawdopodobnie zwiększone zostaną też (w trybie ustawowym, ale nie w konstytucji) uprawnienia obwodowych delegatur poszczególnych resortów.

Zniesienie administracji terytorialnych i oddanie zarządu obwodami i powiatami w ręce rad jest starym postulatem elit lokalnych (także biurokratycznych). Także wprowadzenie bezpośrednich wyborów „głów” regionów jest bardzo popularne w społeczeństwie (ale także – popierane przez Rosję). Taka zmiana ma jednak drugorzędne znaczenie wobec nowego podziału kompetencji między centrum a regionami (rządem a komitetami wykonawczymi), zwłaszcza w zakresie określenia zadań własnych i zleconych oraz sposobów ich finansowania. Innym ważnym problemem jest takie uregulowanie kompetencji obwodów, powiatów i miast w zakresie współpracy międzynarodowej, by nie naruszało ono wyłączności państwa w zakresie polityki zagranicznej i obronnej. Część tych zagadnień powinna być uregulowana w ustawach szczegółowych (np. o systemie oświaty, o służbie zdrowia etc.), nie zaś w konstytucji. Jednak bez ich kompleksowego uregulowania nowelizacja będzie tylko chwilową ucieczką do przodu, zyskaniem na czasie.

Dyskusja nad problemem decentralizacji kraju odbywa się dotychczas na poziomie ogólnych dyrektyw czy wręcz sloganów, a nie – konkretnych rozwiązań. Jedni mówią o konieczności „federalizacji”, unikając wyjaśnienia, co mają na myśli, drudzy – o „unitarnej decentralizacji”, także nie precyzując treści tego pojęcia. Panuje ogólna zgoda co do niemożności zachowania dotychczasowego systemu kierowania państwem, nie ma jednak zgody co do nowego modelu.

## Jakiej decentralizacji potrzebuje Ukraina?

Wszystko wskazuje na to, że sytuacja polityczna (zwłaszcza presja zewnętrzna) zmusi Kijów do przyjęcia rozwiązań niedostatecznie przygotowanych pod względem prawnym, nastawionych na zażegnanie konfliktu, a nie na przekształcenie systemu rządzenia państwem. Będzie ona zapewne zawierać część omówionych niżej rozwiązań.

W obecnej sytuacji nadmiernie scentralizowanego ustroju najpilniejszym zadaniem jest nadanie szerokich kompetencji radom obwodów, powołanie ich komitetów wykonawczych i nowe uregulowanie stosunków między radami i komitetami wykonawczymi a lokalnymi przedstawicielami administracji państwowej.

**Politycy kijowscy stanowczo podkreślają zachowanie w każdym przypadku unitarnego charakteru państwa. Dyskusja nad problemem decentralizacji kraju odbywa się dotychczas na poziomie ogólnych dyrektyw czy wręcz sloganów, a nie – konkretnych rozwiązań.**

Ważne jest również wprowadzenie zasady, że dochody z podatków regionalnych pozostają w budżetach regionalnych, a nie, jak dotychczas, są redystrybuowane przez budżet centralny. Rady obwodowe powinny zyskać prawo określenia języka regionalnego, obowiązującego obok (ale nie zamiast) ukraińskiego w urzędowaniu władz publicznych i podmiotów prywatnych. Dalsze elementy reformy samorządowej, w tym wprowadzenie gminy oraz nowe określenie współzależności powiat – miasto – obwód w obecnej sytuacji Kijów musi odłożyć.

Aktualnie dyskusja o decentralizacji koncentruje się nie wokół kwestii budżetowych itp., ale przede wszystkim wokół polityki kulturalnej, oświatowej i językowej. Jednym z głównych podnoszonych w dyskusjach argumentów za decentraliza-

cją Ukrainy jest to, że we wschodnich obwodach Ukrainy żyje bardzo liczna mniejszość rosyjska, oraz – że jakoby większość mieszkańców Ukrainy posługuje się na co dzień językiem rosyjskim, a więc (sic!) odrzuca ukraińską tożsamość narodową. Nie jest jednak w pełni jasne, jak liczni są dziś na Ukrainie Rosjanie (a także inne mniejszości)<sup>4</sup>. Niezależnie jednak od tego, jak liczna jest obecnie społeczność rosyjska na wschodzie i południu Ukrainy, Kijów powinien zagwarantować jej prawa należne mniejszościom narodowym w demokratycznym państwie. Do tego jednak nie jest potrzebna federalizacja, ani nawet głęboka decentralizacja. Obowiązująca od 1992 roku ustawa o mniejszościach narodowych gwarantuje te prawa. Pożądane jest jednak wprowadzenie w życie uchwalonej w 2012 roku, lecz w znacznej mierze pozostającej na papierze ustawy językowej, w tym prawa ogłaszania przez obwody i powiaty (choć nie przez gminy i miasta) pomocniczych języków urzędowych (języków regionalnych), a także pozostawienie polityki językowej, także w lokalnych mediach oraz reklamie, w rękach samorządów regionalnych.

Natomiast samodzielność regionów w zakresie kształtowania systemu oświaty musi być ograniczona przez bezwzględny obowiązek nauczania we wszystkich szkołach języka i literatury ukraińskiej, a także historii i geografii Ukrainy (w języku ukraińskim). Szkoła uznawana przez państwo (publiczna bądź prywatna) musi bowiem dawać określone quantum wykształcenia jednolite w całym kraju, w tym znajomość języka państwa. Jest to o tyle ważne, że ukraińscy rusofile (a także, jak się wydaje, Moskwa) uważają obowiązywanie ogólnokrajowego, państwowocentrycznego programu nauczania oraz

obowiązku nauki języka państwowego za jeden z przejawów (główny przejaw?) „przymusowej ukrainizacji”.

W ramach decentralizacji pożądane jest przywrócenie zniesionej w 2012 roku instytucji referendum lokalnego, istniejącej w większości państw demokratycznych, z utrzymaniem konstytucyjnej zasady niedopuszczalności referendum w sprawach podatków, budżetów i amnestii oraz wyraźnym potwierdzeniem, że zmiany terytorium kraju nie mogą być przedmiotem referendum lokalnego (por. art. 73 i 74 konstytucji Ukrainy). Referenda lokalne mogą natomiast rozstrzygać o zmianie podporządkowania regionalnego poszczególnych powiatów, łączenia obwodów lub powstawania nowych etc., co otworzyłoby drogę do ewolucyjnego, stopniowego usuwania licznych nieracjonalności i dysfunkcji obecnego podziału administracyjnego Ukrainy.

Regiony, ani nawet kraje federalne nie mogą mieć samodzielnych uprawnień w dziedzinie obrony i stosunków międzynarodowych, musi też zostać zachowany ogólnopaństwowy system policji (oprócz policji lokalnej), prokuratury i sądownictwa. Regiony nie mogą mieć prawa samodzielnego zawierania umów z państwami trzecimi, natomiast państwo nie może ograniczać ich prawa do nawiązywania związków partnerskich z odpowiednimi jednostkami państw obcych. Godne rozważenia wydaje się zastosowanie do współpracy graniczących ze sobą regionów Ukrainy i Rosji doświadczenia euroregionów.

Zarówno wyżej opisane rozwiązania, jak i głęboką decentralizację samorządową (regionalizację) państwa ukraińskiego można przeprowadzić w ramach obecnego ustroju państwa, zarówno instytucjonalnego, jak i terytorialnego. Ewentualne wprowadzenie dwuizbowego parlamentu z izbą wyższą reprezentującą regiony oraz nowego podziału terytorialno-administracyjnego, nie jest niezbędne i pilne. Z drugiej strony wprowadzenie ustroju federalnego, wymagające gruntownej zmiany ustroju pań-

<sup>4</sup> Kijów od 2011 roku odracza przeprowadzenie spisu powszechnego, zatem ostatnie wiarygodne dane na ten temat dotyczą roku 2001 i nie uwzględniają konsekwencji dorastania kolejnych roczników wychowanych w niepodległym państwie i wykształconych w ukraińskiej szkole. Zgodnie z danymi spisu powszechnego z 2001 roku 77,8% mieszkańców Ukrainy uważało się za Ukraińców, 17,3% za Rosjan (reszta przypadła na pozostałe mniejszości narodowe). Język ukraiński uznało za ojczysty 67% obywateli Ukrainy, zaś rosyjski – 29%.

stwa na szczeblu centralnym (powołanie drugiej izby parlamentu, zmiany w funkcjonowaniu także władzy sądowniczej etc.), nie gwarantuje jeszcze decentralizacji samorządowej – w jego efekcie może dojść do przeniesienia obecnego centralizmu w dół i powstania krajów federalnych rządzonych w dotychczasowy, biurokratyczny i centralistyczny sposób. Należy oczekiwać, że większość elit regionalnych będzie dążyć właśnie do tego. Przekształcenie Ukrainy

w państwo federalne byłoby też przedsięwzięciem bardzo skomplikowanym i kosztownym, praktycznie (a nie deklaratywnie) nie do przeprowadzenia w ciągu kilku miesięcy, inaczej niż wprowadzenie decentralizacji i poszerzenie kompetencji władz samorządowych. Jeżeli zostanie ono narzucone z zewnątrz, efektem będzie utrata przez Ukrainę zarówno suwerenności, jak i możliwości wykonywania władzy państwowej nad całym terytorium.

---

REDAKCJA MERYTORYCZNA: Adam Eberhardt,

Wojciech Konończuk

REDAKCJA: Anna Łabuszewska, Katarzyna Kazimierska

SKŁAD: Bohdan Wędrychowski

Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa

tel.: +48 | 22 | 525 80 00,

fax: +48 | 22 | 525 80 40

**Opinie wyrażone przez autorów analiz nie przedstawiają  
oficjalnego stanowiska władz RP**

Zapraszamy na naszą stronę: [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl)