

Więcej niż sąsiedztwo More than Neighbours

Warszawa, czerwiec 2008

analiza

Fundacji Batorego

policy brief

Batory Foundation

аналіз

Фонду Баторія

Ukraińskie paradoksy Rzeczywistość polityczna Ukrainy w latach 2004–2008 – w poszukiwaniu przyczyn nie- stabilności

Anna Kozłowska

W ocenach sytuacji politycznej na Ukrainie często można spotkać dwie przeciwstawne opinie: z jednej strony zauważane są kłopoty z demokracją i przestrzeganiem podstawowych zasad państwa prawa, z drugiej natomiast podkreślana jest wyjątkowość tego kraju jako najbardziej demokratycznego wśród państw WNP, gdzie mamy do czynienia z rzeczywistym pluralizmem sił politycznych. Która z tych opinii jest prawdziwa? Być może obie są uprawnione? Próba odpowiedzi na tak postawione pytania może nie tylko pomóc scharakteryzować ukraińską rzeczywistość polityczną, ale także posłużyć do oceny, czy Ukraina zmierza w dobrym kierunku.

Ukraińska rzeczywistość polityczna

Od pomarańczowej rewolucji z 2004 roku ukraińska scena polityczna przeszła okresy niestabilności, które powodowały te same przyczyny. Generatorem tej niestabilności była ostra walka o władzę pomiędzy wciąż tymi samymi liderami, tocząca się w rzeczywistości politycznej o niejasno zdefiniowanych regułach gry. Najważniejsze wewnątrzukraińskie wydarzenia polityczne w okresie od 2004 roku (odwołanie Julii Tymoszenko ze stanowiska premiera w 2005, rozwiązanie Rady Najwyższej w 2007, a także nieefektywność koalicji rządzącej w 2008 roku), spowodowane były kryzysami pomiędzy prezydentem i premierem. Głównymi aktorami tych wydarzeń były te same siły polityczne, które odegrały dominujące role podczas pomarańczowej rewolucji: Partia Regionów, Nasza Ukraina oraz Blok Julii Tymoszenko. Zmieniała się wyłącznie konfiguracja tych sił na scenie politycznej bez znaczącej zmiany jakościowej. Ponadto konflikty w latach 2004–2008 przebiegały i były rozwiązywane w podobny sposób. Kryzysy trwały kilka miesięcy i kończyły się bez użycia przemocy czy też zamieszek, poprzez wypracowanie kompromisów.

Podobieństwo pomiędzy kryzysami wynika z warunków zaistniałych wskutek pomarańczowej rewolucji. Od czasu przemian demo-



FUNDACJA
BATOREGO

IM. STEFANA

kratycznych z końca 2004 roku ukraińska scena polityczna była pozbawiona głównego ośrodka decyzyjnego, którym wcześniej był prezydent Leonid Kuczma. Decentralizacja układu politycznego na Ukrainie umożliwiła liderom partii Ukrainy zaostreżenie walki o wpływy. Wzrosło nie tylko znaczenie liderów, ale także samych partii. Uchwalona 8 grudnia 2004 roku nowela konstytucyjna – kompromis, który pozwolił na zakończenie pomarańczowej rewolucji – zwiększyła bowiem rolę parlamentu. Grudniowa nowela konstytucyjna wprowadziła nowy podział władzy pomiędzy prezydentem i parlamentem, który nie został później doprecyzowany w Konstytucji Ukrainy z 1996 roku¹. Produktem pomarańczowej rewolucji była zatem niejasność podziału kompetencji pomiędzy urzędem prezydenta i premiera. Równocześnie pomarańczowa rewolucja nie wzmocniła mechanizmów prawnych i instytucjonalnych tak, by były one efektywnym strażnikiem jakości i zakresu nowej walki politycznej, która zaistniała po pomarańczowej rewolucji. Powyższe mechanizmy nie zostały także wzmocnione okresie późniejszym, poprzez reformy (np. wymiaru sprawiedliwości), czy też uchwalenie nowej konstytucji. Zatem ze względu na te same warunki – przede wszystkim niejasny podział władzy i słabość wymiaru sprawiedliwości – od końca 2004 roku ukraińską sceną polityczną rządzą te same procesy, ograniczając jej stabilizację.

Kłopoty z konstytucją

Słabość ukraińskich regulacji i instytucji prawnych jest jednym z głównych czynników determinujących częste pojawianie się kryzysów politycznych na Ukrainie. Słabości ukraińskiego systemu prawnego i sądowego dla zakończe-

¹ W dniu 16 maja Rada Najwyższa Ukrainy przyjęła ustawę o Radzie Ministrów Ukrainy, która wzmocniła nieznacznie pozycję prezydenta m. in. jasno określając kompetencje prezydenta do powoływania ministra obrony i ministra spraw zagranicznych Ukrainy, a także precyzuje kompetencje premiera wobec administracji terenowej. Jednakże ustawa nie reguluje wielu kwestii spornych m. in. procedury impeachmentu prezydenta. Ustawa może być jednak tymczasową regulacją, nie można bowiem wykluczyć iż jej zapisy zostaną w przyszłości zmienione, tym bardziej iż po przyjęciu ustawy główne siły polityczne nie zrezygnowały z dążeń do przyjęcia nowej Konstytucji.

nia konfliktów politycznych dowiodły przede wszystkim wydarzenia w 2007 roku, kiedy Partia Regionów (PR), Socjalistyczna Partia Ukrainy (SPU) i Komunistyczna Partia Ukrainy (KPU) zakwestionowały konstytucyjność decyzji prezydenta Juszczenki o rozwiązaniu Rady Najwyższej (z 2 IV 2007). Koalicja rządząca PR – KPU – SPU chcąc utrzymać się u władzy, w celu uniknięcia przedterminowych wyborów, powołała się na konstytucję. O ile prezydent uzasadniał rozwiązanie Rady Najwyższej stosowaniem niekonstytucyjnych praktyk przez koalicję rządzącą, o tyle konstytucja upoważniała prezydenta do rozwiązania Rady wyłącznie w przypadku nieutworzenia koalicji parlamentarnej, niesformułowania nowego rządu, czy też niezwołania się Rady na posiedzenie po okresie 60 dni od daty wyborów. Kwestionowanie podstaw prawnych dekretu prezydenta, doprowadziło do wydania przez głowę państwa dodatkowych dekretów, odmiennie uzasadniających rozwiązanie parlamentu. Wydanie kilku dekretów prezydenckich unaocznilo, jak bardzo subiektywnie mogą być interpretowane normy prawne na Ukrainie.

Spór o konstytucyjność rozwiązania Rady Najwyższej dowiódł także słabości Konstytucji Ukrainy wykazując, iż jej zapisy nie są dostosowane do nowej rzeczywistości politycznej zaistniałej po pomarańczowej rewolucji. Zarówno obecnie obowiązująca Konstytucja, jak i nowela nie definiują sposobów rozwiązania potencjalnych sporów na linii Prezydent – Rada Najwyższa (Premier), tym bardziej prawdopodobnych po upadku reżimu autorytarnego i wzmocnieniu władzy parlamentarnej. Dlatego też kwestie takie jak m.in. odpowiedzialność parlamentu i rządu przed prezydentem, podstawy do impeachmentu głowy państwa pozostają wciąż niewystarczająco jasne. Należy dodać, że zapotrzebowanie na klarowny podział kompetencji jest wciąż bardzo duże – 2008 rok pokazał że walka o pełnię władzy wykonawczej pomiędzy Wiktorem Juszczenką, a Julią Tymoszenko nasiliła się.

Jedną z głównych przeszkód dla stworzenia bardziej spójnego systemu konstytucyjnego w Ukrainie jest arbitralność propozycji ustawodawczych. Dotychczasowe próby dopracowania podziału kompetencji pomiędzy prezydentem i premierem Ukrainy – uchwalona w styczniu 2007 Ustawa o Radzie Ministrów

(projekt rządu Partii Regionów – SPU – KPU), czy też kolejna Ustawa o Radzie Ministrów Ukrainy przyjęta przez Radę Najwyższą 16 maja 2008 (projekt Sekretariatu Prezydenta) były i są przede wszystkim ukierunkowane na wzmocnienie władzy ich inicjatorów. Doprecyzowanie podziału kompetencji pomiędzy prezydentem, a premierem jest na Ukrainie tymczasowe. Przyjęte ustawy o rządzie są głównie korzystne dla najsilniejszego w danym momencie ośrodka politycznego (w 2007 roku dla rządu, w 2008 roku dla prezydenta), dlatego też nie mogą one liczyć na uzyskanie poparcia większości ukraińskich sił politycznych. Z tej właśnie przyczyny w 2007 roku reforma stosunków premier – prezydent została zakwestionowana przez prezydenta Wiktora Juszczenkę (ograniczenie kompetencji prezydenta, wprowadzone ustawą autorstwa Partii Regionów, było główną przyczyną rozwiązania Rady Najwyższej), z kolei w 2008 roku prezydencką propozycję reformy początkowo podważył rząd Julii Tymoszenko².

Słabości Sądu Konstytucyjnego

Znaczenie niezawisłego Sądu Konstytucyjnego dla rozwiązania konfliktów politycznych jest szczególnie ważne w sytuacji niejasnego porządku ustawodawczego. Wydarzenia na ukraińskiej scenie politycznej w okresie od 2004 roku dowiodły braku niezawisłości i nieefektywności ukraińskiego wymiaru sprawiedliwości do wydawania wyroków rozstrzygających strategiczne dla państwa konflikty władzy. Słabość Sądu Konstytucyjnego Ukrainy polega na nieorzekaniu wyroków w sprawach dotyczących ostrych konfliktów politycznych, bądź też na wydawaniu ich z opóźnieniem – po rozstrzygnięciu konfliktów. Ponadto autorytet Sądu Konstytucyjnego podważa zależność polityczna jego sędziów oraz rozstrzyganie spraw podlegających pod jego jurysdykcję przez sądy innej instancji. Od listopada 2005 roku do maja 2007 roku Sąd Konstytucyjny Ukrainy nie podjął żadnej decyzji, która była-

by istotna dla rozwiązania sporu politycznego – pomimo iż w tym okresie m. in. zdymisjonowano Julię Tymoszenko, a korupcyjne praktyki Partii Regionów uniemożliwiły w 2006 roku stworzenie pomarańczowej koalicji³. Dopiero w grudniu 2007 roku Sąd Konstytucyjny wydał orzeczenie dotyczące kompetencji Rady Najwyższej odnośnie odwoływania ministrów powoływanych przez prezydenta (Resort Obrony i Spraw Zagranicznych), podczas gdy największy atak Partii Regionów skierowany na usunięcie Borysa Tarasiuka (szefa MSZ w rządzie Janukowycza) oraz Anatolia Hrycenkę (Ministra Obrony w tymże rządzie) miał miejsce po koniec 2006 roku. Słabość Sądu uwidocznił jednak przede wszystkim rok 2007, kiedy nie rozpatrzono zaskarżonego przez Partię Regionów dekretu prezydenta o rozwiązaniu Rady Najwyższej. Jedną z przyczyn niewydania decyzji było zdymisjonowanie przez Juszczenkę trzech sędziów Sądu Konstytucyjnego, którzy prawdopodobnie zagłosowaliby za decyzją niekorzystną dla prezydenta. Zawistość charakteryzuje zarówno Sąd Konstytucyjny, jak i sądy rejonowe. Wynika ona z korupcyjnych i administracyjnych nacisków na sądy, podejmowanych przez siły polityczne i kręgi biznesu. Sprzyja im nieklarowny podział kompetencji pomiędzy sądami – w efekcie nie jest jasne czy dana sprawa podlega wyłącznie pod jurysdykcję SK, czy też sądów rejonowych, m.in. Sądu Peczerskiego i Szewczenkiwskiego. Dla przykładu dymisja Suzanny Stanik (jednego z trzech sędziów) została zaskarżona do SK, który odmówił rozpatrzenia sprawy. Wyrok na korzyść Suzanny Stanik wydał natomiast Sąd Szewczenkiwski. Pomimo ułomności decyzyjnej, braku niezawisłości i podważonego autorytetu SK odgrywa obecnie istotną rolę w kształtowaniu porządku prawnego na Ukrainie. Kształtuje on ukraińską rzeczywistość prawną poprzez wydawanie orzeczeń o mniejszej wadze politycznej, tj. np. decyzja w sprawie kompetencji Rady Najwyższej do odwołania ministrów prezydenckich w drodze referendum.

² BJUT zaakceptował 16 maja prezydencką propozycję ustawy. Główną przyczyną zmiany stanowiska Julii Tymoszenko była chęć wzmocnienia władzy prezydenckiej, w związku z planami jej przejęcia liderkę partii.

³ Partia Wiktora Janukowycza zaproponowała liderowi SPU, Ołeksandrowi Morozowi najprawdopodobniej korzyści finansowe, dla których Moroz zrezygnował z tworzenia koalicji z Wiktorem Juszczenką i Julią Tymoszenko.

Działanie poza prawem

Niejasne pole prawne sprzyja uzurpacji władzy i stosowaniu praktyk niezgodnych z prawem. Wszystkie najważniejsze siły polityczne, w celu utrzymania lub zwiększenia zakresu swojej władzy, działały na granicy prawa bądź nawet ją przekraczały. Wydarzenia polityczne 2004–2008 w szczególności uwiarydociły arbitralny stosunek władz do prawa.

W 2007 roku rządząca wówczas partia Janukowycza, chcąc osłabić obóz prezydenta uciekła się do korupcji politycznej, nominując Anatolia Kinacha – deputowanego Naszej Ukrainy – na stanowisko szefa Ministerstwa Gospodarki w swoim rządzie. Nominacja rozpoczęła proces „przechodzenia” deputowanych z obozu Juszczenki do obozu Janukowycza, co groziło powstaniem w parlamencie anty-prezydenckiej trzypartytnej koalicji. Tak duża koalicja mogłaby ograniczyć władzę głowy państwa poprzez wprowadzenie zmian konstytucyjnych (w tym uchwalenie nowej Konstytucji), czy też zainicjowanie procedury impeachmentu. Reakcją obronną prezydenta było rozwiązanie Rady Najwyższej w oparciu o uzasadnienie prawne, którego konstytucyjność została zakwestionowana przez część ekspertów ukraińskich i ówczesną koalicję rządzącą. Niezgodnie z prawem działała także liderka BJUT. W styczniu 2008 rząd Tymoszenko podjął decyzję o prawie urzędników państwowych do nieuznawania orzeczeń sądowych. Wolność niepodporządkowania się prawu ograniczono do orzeczeń „bezprawnych”, a decyzje o „bezprawności” urzędnik miał podejmować indywidualnie. Ponadto na początku 2008 roku Tymoszenko wbrew Konstytucji przejęła kontrolę nad ukraińskim Funduszem Własności Państwowej, nominując na stanowisko przewodniczącego Funduszu przychylnego jej Andrija Portnowa. W ten sposób premier chciała przejąć kontrolę nad prywatyzacją ukraińskich przedsiębiorstw. Decyzji Tymoszenko sprzeciwił się Wiktor Juszczenko, któremu przysługuje konstytucyjne prawo nominowania przewodniczącego Funduszu Własności Państwowej.

Porozumienia bez pokrycia

W celu utrzymania lub zdobycia władzy liderzy polityczni są zdolni do zawierania soju-

szy. Ze względu na dużą zmienność sytuacji na ukraińskiej scenie politycznej, sojusze są jednak krótkotrwałe i deklaratywne. Po wyborach do Rady Najwyższej, które odbyły się w marcu 2006 roku, tworząca się koalicja BJUT – NU – SPU, rozpadła się z powodu zerwania porozumień przez przywódcę SPU Ołeksandra Moroza. We wrześniu 2006 roku prezydent zgodził się na powołanie rządu Janukowycza, w zamian za kompromis programowy zawarty przez obu przywódców w dokumencie nazywanym Uniwersałem Jedności Narodowej. Pomimo zobowiązań Partia Regionów nie przekształciła Uniwersału w program rządowy i działała sprzecznie z wcześniejszymi deklaracjami – w 2006 roku Janukowycz oświadczył w Brukseli, iż Ukraina nie jest zainteresowana członkostwem w NATO, pomimo iż Uniwersał zobowiązał PR do pogłębienia współpracy z Sojuszem. W maju 2007 roku Juszczenko zawarł z Janukowyczem porozumienie w sprawie przedterminowych wyborów parlamentarnych. Najprawdopodobniej obóz Janukowycza zgodził się na nowe wybory w zamian za obietnicę od prezydenta utworzenia powyborczej koalicji NUNS – Partia Regionów. Jednakże w związku z nieoczekiwanym wysokim wynikiem wyborczym BJUT w 2007 prezydent zdecydował się na utworzenie koalicji z Tymoszenko. Również liderka BJUT nie wywiązała się z zawartych porozumień – pomimo iż w umowie koalicyjnej NUNS – BJUT premier zobowiązała się nie tworzyć sojuszy z Partią Regionów, obóz Janukowycza i obóz Tymoszenko cechuje ciążenie do tworzenia koalicji. Już w 2006 roku BJUT i PR wspólnie przegłosowały weto prezydenckie nałożone na ustawę o Gabinetie Ministrów, a w 2008 roku, aby przyjąć nową, niekorzystną dla prezydenta Konstytucję, BJUT zaproponował PR wspólne prace nad nową redakcją ustawy zasadniczej Ukrainy.

Walka liderów

Można stwierdzić, że ugrupowania polityczne na Ukrainie są partiami wodzowskimi – obecnie trzy najsilniejsze siły (BJUT, PR, NUNS) są ugrupowaniami trzech najpopularniejszych przywódców i najsilniejszych kandydatów na przyszłe wybory prezydenckie (Tymoszenko, Janukowycz, Juszczenko). Skutkiem personifikacji ukraińskiej sceny jest wykorzystywanie

przez liderów ukraińskich wyborów parlamentarnych na Ukrainie, do zdobycia władzy prezydenckiej. Dzięki rządowi Partii Regionów (sierpień 2006 – grudzień 2007), Wiktor Janukowycz pozostał jednym z dwóch głównych kandydatów na prezydenta Ukrainy, po tym jak pomarańczowa rewolucja zdyskredytowała Janukowycza. Z kolei wybory parlamentarne 2007 stworzyły Juszczence warunki do wzmocnienia własnej pozycji przed wyborami prezydenckimi w 2010 roku – dzięki nowym wyborom prezydent uzyskał możliwość przejęcia kontroli nad premierem (przegłosowania korzystnej dla siebie ustawy o rządzie). Z kolei od końca 2007, w kontekście zbliżających się wyborów prezydenckich, polityka rządu Tymoszenko ukierunkowana jest na osłabienie pozycji Juszczenki i Janukowycza.

Walka na ukraińskiej scenie politycznej toczy się przede wszystkim pomiędzy przywódcami sił politycznych. To właśnie poparcie lidera determinuje pozycję partii, nie zaś jej program wyborczy – dla przykładu w 2007 roku poparcie dla NUNS spadło, zdaniem ekspertów przede wszystkim ze względu na spadek autorytetu prezydenta Wiktora Juszczenki. Programy wyborcze ugrupowań nie są wyraziste, ale dostosowywane do ambicji ich przywódcy oraz potrzeb określonego elektoratu, nie zaś do interesów państwowych. Świadczy o tym chociażby fakt, iż w kampanii wyborczej 2007 BJUT, PR i NUNS, starając się pozyskać poparcie elektoratu ze wszystkich obwodów Ukrainy, uniikały w swoich programach wyborczych radykalnych haseł np. wobec członkostwa Ukrainy w NATO, a z kolei prześcigały się w obietnicach socjalnych.

Ci sami gracze

Od końca 2004 najważniejsza gra polityczna toczy się pomiędzy tymi samymi, co przed pomarańczową rewolucją, graczami – byłymi urzędnikami Kuczmy. O ile gracze polityczni są stali, o tyle zmieniają się ich wzajemne relacje. Tymoszenko, niegdyś zwolenniczka byłego prezydenta i wicepremiera za czasów jego rządów, a następnie liderka pomarańczowej rewolucji – w okresie od 2005 do 2008 dwukrotnie znalazła się w opozycji oraz objęła stanowisko premiera. Juszczenko był z kolei premierem nominowanym przez Kuczmę, który

następnie stanął na czele opozycji wobec jego reżimu. Janukowycz objął zaś urząd premiera zarówno w okresie prezydentury Kuczmy, jak i Juszczenki. Stałość graczy jest zjawiskiem zarówno pozytywnym, jak i negatywnym. Przyczynia się ona do większej przewidywalności wydarzeń politycznych i do mniejszego radykalizmu stanowisk poszczególnych liderów. Każdy z wymienionych liderów był bowiem zarówno u władzy, jak i w opozycji – każdy z nich ma zatem doświadczenie w prowadzeniu dialogu z każdą z sił. Z drugiej strony, dzięki stałości graczy, szanse nowych liderów na zaistnienie na ukraińskiej scenie politycznej są ograniczone.

Wielki biznes

Walka na ukraińskiej scenie politycznej toczy się nie tylko o realizację interesów politycznych, ale przede wszystkim biznesowych. Na Ukrainie – w środowisku o niejasnych gwarancjach inwestycyjnych – bezpieczeństwo inwestycji zależy bowiem od gwarancji politycznych. Najbogatsi ukraińscy oligarchowie są zatem silnie związani z liderami i partiami politycznymi. W zamian za finansowanie ich kampanii wyborczych i popieranie inicjatyw politycznych przedstawiciele wielkiego biznesu uzyskują dostęp do władzy – obejmują wysokie stanowiska państwowe, kształtują politykę, a także otrzymują przychylność władz wobec prowadzonych przez nich interesów. Sponsorem Partii Regionów jest najbogatszy Ukrainiec Rinat Achmetow (właściciel System Management Consulting), w obliczu przejścia Partii Regionów do opozycji poparł on jednakże obóz Juszczenki. Związki biznesu z władzą są w wielu przypadkach trwalsze od zmian obozów rządzących – oligarcha Witalij Hajduk (Industrialnyj Sojuz Donbasu), był wicepremierem w rządzie Janukowycza, następnie Sekretarzem Rady Bezpieczeństwa Obrony Narodowej nominowanym przez Juszczenkę, a obecnie jest doradcą w rządzie Tymoszenko. Wielki kapitał stara się być obecny nie tylko w polityce, ale także na nią wpływać – dla przykładu zięć Kuczmy Wiktor Pińczuk (Interpipe) finansuje działania skierowane na członkostwo Ukrainy w UE, z kolei Achmetow uznawany jest za doradcę w sprawach dotyczących sytuacji i polityki gospodarczej Ukrainy.

Rozwijająca się demokracja

Fenomen ukraińskiej rzeczywistości politycznej polega na tym, iż pomimo istnienia tak wielu czynników destabilizujących, ukraińska demokracja rozwija się. Od 2004 roku wszystkie wybory parlamentarne, które odbyły się na Ukrainie, zostały uznane przez środowisko międzynarodowe za demokratyczne. Za każdym razem frekwencja wyborcza oscylowała w granicach 60%, co świadczy o obywatelskiej aktywności społeczeństwa. Ukraińcy mają możliwość rzeczywistego wyboru między kilkoma opcjami politycznymi, co w porównaniu do innych państw WNP, jest zjawiskiem unikalnym. Ponadto władza nie wykorzystwała nacisków administracyjnych do odsunięcia partii opozycyjnych od udziału w wyborach, ani też do uzyskania pożądanego przez siebie wyniku.

Rzeczywista konkurencja polityczna

Pomarańczowa rewolucja umożliwiła zaistnienie rzeczywistej konkurencji i walki politycznej na Ukrainie. Pomimo, iż kilka ośrodków wpływu rywalizuje ze sobą na niejasnym polu prawnym, to walka polityczna na Ukrainie przebiega pokojowo. W celu osłabienia konkurentów politycznych każda z sił odwołuje się do argumentów prawnych i arbitrażu sądowego, zamiast do rozwiązań siłowych. Partia Regionów, krytykując decyzję prezydenta o rozwiązaniu Rady Najwyższej, odwołała się do Sądu Konstytucyjnego i międzynarodowej ekspertyzy prawnej. Najważniejsze siły polityczne doceniły także rekomendacje Rady Europy dotyczące sytuacji politycznej w 2007, zawarte w rezolucji *O funkcjonowaniu instytucji demokratycznych na Ukrainie*. Użycie siły w walce politycznej było w 2007 roku znacznie mniej prawdopodobne niż w 2004 roku. Nawet podczas największego zaostrzenia kryzysu w 2007 roku, spowodowanego zajęciem Prokuratury Generalnej przez byłego prokuratora generalnego Swiatosława Piskuna, prezydent zdecydował się na użycie wojsk wewnętrznych, jak się okazało wyłącznie w celu skłonienia przeciwników do dialogu.

Żadnemu z graczy nie udało się także zagarnąć pełni władzy – ambicje poszczególnych liderów hamowane są przez rywalizujące ze sobą ugrupowania w ramach ich partii oraz

przez ambicje ich rywali politycznych. W ubiegłym roku przekupywanie deputowanych opozycji przez obóz Janukowycza zostało skrytykowane przez część członków Partii Regionów. W 2008 roku Partia Regionów i NUNS skrytykowały działania rządu Tymoszenko w kwestii podwyżki płac i emerytur, które zdaniem tych ugrupowań prowadzą do wzrostu inflacji i są wykorzystywane przez premier do zwiększenia poparcia dla liderki BJUT. Natomiast Juszczenko wstrzymał, za pomocą podporządkowanej mu Rady Bezpieczeństwa Narodowego Ukrainy, wiele – jego zdaniem niekorzystnych – działań rządu Tymoszenko (m. in. dotyczących prywatyzacji).

Pomimo iż wszystkie najważniejsze ukraińskie siły polityczne dążą do zdobycia jak największej władzy, żadna z nich nie dysponuje obecnie dominującą pozycją i poparciem, które zagwarantowałoby jej samodzielne rządy. Dlatego w celu utrzymania i zdobycia władzy wszystkie ośrodki wpływu zmuszone są do prowadzenia dialogu i tworzenia koalicji z innymi siłami politycznymi. Taki dialog pozwala wypracować kompromisowe rozwiązania konfliktów. Warto wspomnieć chociażby o porozumieniu między Juszczenką i Janukowiczem, zawartym po dymisji rządu Tymoszenko w 2005 roku, które umożliwiło powołanie proprezydenckiego rządu Jurija Jechanurowa, czy też o podziale składu Centralnej Komisji Wyborczej pomiędzy partię Rady Najwyższej, który umożliwił Centralnej Komisji Wyborczej zorganizowanie przedterminowych wyborów w 2007 roku.

Najważniejsze siły polityczne Ukrainy nie są monolitem – dzięki wewnętrznej różnorodności są one bardziej skłonne do dialogu i mniej zdolne do zajmowania radykalnych stanowisk. Rok 2007 uwidoczniał istnienie podziałów zarówno wewnątrz Partii Regionów, jak i wewnątrz NUNS. W PR wyodrębniła się grupa Janukowycza, która sprzeciwiła się zorganizowaniu przedterminowych wyborów, a następnie zaakceptowaniu koalicji NUNS – BJUT, a także grupa Achmatowa – której zgoda umożliwiła przeprowadzenie przedterminowych wyborów parlamentarnych w 2007 roku. Grupa Achmatowa zgodziła się także na współpracę z koalicją NUNS – BJUT, a także sprzeciwiła się utworzeniu koalicji BJUT – Partia Regionów. Z kolei NUNS podzie-

lił się na zwolenników utworzenia *szerokiej koalicji* (NUNS – PR) skupionych m. in. wokół Jechanurowa oraz na obóz opowiadający się za utworzeniem *koalicji demokratycznej* (NUNS – BJUT). Co więcej, po wyborach w 2007 roku podział stanowisk w nowym parlamencie i rządzie był przyczyną konfliktów wewnątrz NUNS (np. konflikt Hrycenki z Jechanurowem o posadę Ministra Obrony). Obecnie ugrupowanie Juszczenki jest podzielone w kwestii przejścia deputowanych NUNS do nowopowstałego, proprezydenckiego ugrupowania Zjednoczone Centrum. Blok Julii Tymoszenko pozostaje natomiast najbardziej zjednoczonym ugrupowaniem, w porównaniu do obozu Janukowycza i obozu Juszczenki.

Inni aktorzy

Gwarantem demokracji na Ukrainie jest także relatywnie silne społeczeństwo obywatelskie. Mobilizuje ono partie do uwzględniania w ich polityce interesów społeczeństwa, dzięki czemu gra polityczna na Ukrainie nie jest wyłącznie grą biznesu, czy też przywódców politycznych. Ze względu na chęć zwiększenia własnego elektoratu, liderzy są świadomi konieczności uwzględniania interesów społeczeństwa w prowadzonej przez siebie polityce. Podczas kampanii wyborczej w 2007 roku, BJUT, NUNS i PR prześcigały się w obietnicach socjalnych. Także jednym z pierwszych działań rządu Tymoszenko w 2008 roku było podniesienie płac i emerytur, które wpłynęło m. in. na wzrost poparcia dla liderki BJUT. Poparcie elektoratu nie tylko zmusza liderów do uwzględniania interesów społeczeństwa, ale także uniemożliwia wykształcenie się na Ukrainie autorytarnego ośrodka władzy. W 2004 roku większość społeczeństwa ukraińskiego sprzeciwiło się silnej władzy prezydenta, a w 2007 roku nie poparło z kolei umacniania się władzy parlamentarnej poprzez użycie niekonstytucyjnych praktyk, o czym może świadczyć wysoka frekwencja w tych wyborach.

Aktorem mogącym stabilizować ukraińską scenę polityczną jest także ukraiński biznes. Wydarzenia 2007 roku dowiodły, iż grupy biznesowe nie są zainteresowane niestabilnością polityczną, która ogranicza ich zyski – oligarcha Achmetow przyczynił się do przekonania obozu Janukowycza, by ten zaak-

ceptował przedterminowe wybory. Ponadto grupy biznesowe są zdolne do układania się z każdą władzą. W celu zabezpieczenia swoich interesów Achmetow doprowadził do nominacji Raisy Bohatyrowej (deputowanej PR) na stanowisko sekretarza Rady Bezpieczeństwa Narodowego Ukrainy. Drugim przykładem mogą być sympatie ukraińskiego oligarchy Igora Kołomojskiego, który chce współpracować zarówno z Julią Tymoszenko, jak i z Wiktorem Juszczenką.

Niezbędność reform

Brak spójnej wizji przyszłości Ukrainy

Dążenie do zdobycia i utrzymania władzy w środowisku politycznym, charakteryzującym się brakiem zaufania i niejasnymi regułami gry, skłania liderów do skoncentrowania się na bieżącej walce politycznej, nie zaś na długoterminowej strategii reformowania państwa. Liderzy uzależniają swoje stanowisko wobec strategicznych interesów kraju od własnych partykularnych celów politycznych. Juszczenko zdecydował się na utworzenie niezdolnej do długich rządów koalicji NUNS – BJUT, m. in. dlatego że w przeciwieństwie do sojuszu NUNS – Partia Regionów, dawała ona, zdaniem prezydenta, gwarancje na przegłosowanie korzystnych dla niego ustaw i Konstytucji. Wyższość interesów partykularnych i działanie taktyczne uniemożliwiają osiągnięcie ogólnopolitycznego konsensusu wobec wizji przyszłości Ukrainy, a tym samym stoją na przeszkodzie przeprowadzenia niezbędnych reform (np. uchwalenia Konstytucji). Będąc u władzy, Partia Regionów nie była zainteresowana uchwaleniem nowej ustawy zasadniczej, korzystnej zarówno dla Rady Najwyższej, jak i dla prezydenta i opozycji. Również obecnie będąc w radykalnej opozycji Partia Regionów nie popiera wspólnych z prezydentem prac nad nową Konstytucją. Z kolei Julia Tymoszenko na początku 2008 roku również zrezygnowała z takiej współpracy, proponując własny projekt przekształcający Ukrainę w republikę parlamentarną. Równocześnie nie należy się spodziewać by Juszczenko, który dąży do przyjęcia (jeszcze przed kolejnymi wyborami prezydenckimi) Konstytucji wzmacniającej władzę prezydencką, zaakceptował projekt ustawy zwiększający kompetencje premiera.

Brak spójnej wizji przyszłości Ukrainy jest także widoczny w odniesieniu do członkostwa Ukrainy w NATO. Sojusz uzależnia dalsze pogłębienie integracji ze stroną ukraińską od konsensusu sił politycznych na Ukrainie wobec zakresu takiej integracji. O ile Juszczenko opowiada się za jak najszybszym wejściem Ukrainy do Sojuszu, a Tymoszenko popiera stopniową integrację, Janukowycz nie wyklucza zrealizowania scenariusza odrzucenia członkostwa Ukrainy w NATO poprzez referendum. Rozbieżność stanowisk uwidocznili podpisanymi w styczniu 2008 przez Juszczenkę i Tymoszenko wniosek o przyznanie Ukrainie Planu Działań dla Członkostwa w NATO. Partia Regionów i KPU zażądały natychmiastowego przeprowadzenia referendum w tej sprawie i zablokowały obrady Rady Najwyższej. Tymoszenko, pomimo podpisania wniosku, podczas wizyty w Brukseli na początku 2008 roku, uzależniła integrację z NATO od referendum i przeprowadzenia kampanii informacyjnej o Sojuszu w społeczeństwie.

Wyzwania

Warunkami koniecznymi dla długotrwałej stabilizacji sytuacji na Ukrainie są: zreformowanie ukraińskiego porządku prawnego (przyjęcie nowej Konstytucji), a także zagwarantowanie niezawisłości sądownictwa. Jasny podział kompetencji pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą, zdefiniowanie zakresu działań opozycji, oraz silne i niezależne sądownicze mechanizmy kontroli ograniczyłyby działania liderów politycznych, a tym samym uzurpację władzy. Spełnienie powyższych warunków jest w okresie średnioterminowym mało prawdopodobne. Żadna z koalicji nie posiada obecnie w parlamencie poparcia wystarczającego do uchwalenia nowej Konstytucji. Wyłącznie kompromisowy projekt ustawy, opracowany przez trzy najważniejsze ugrupowania polityczne, mógłby zostać przegłosowany w Radzie Najwyższej. Jednakże, jak pokazuje

2008 rok, każda z sił ma odmienną wizję nowej Konstytucji.

Stabilność wewnętrzna Ukrainy zależy także od określenia ogólnonarodowych celów długoterminowych oraz od ich konsekwentnej realizacji. Porozumienia takie jak Uniwersał Jedności Narodowej, będący kompromisem NUNS – Partia Regionów z 2006 roku, czy też umowa koalicyjna NUNS – BJUT z 2007 roku mogłyby stanowić platformę do wypracowania ogólnonarodowego programu reform.

Wydarzenia polityczne w latach 2004–2008 pokazały, że Ukraina nie przeżywa permanentnego kryzysu politycznego, ale okresy niestabilności i względnej stabilności. Ukraińskie życie polityczne jest dynamiczne, charakteryzuje się zmiennością układu sił i porozumień. Dynamizm zmian jest zjawiskiem naturalnym, a nawet pożądanym dla nowo kształtującej się demokracji. Konflikty zmuszają bowiem ukraińskich liderów do dialogu i uświadamiają potrzebę reformowania państwa.

Widmo kryzysów

Pomimo zdolności ukraińskiej demokracji do rozwoju w niesprzyjającym środowisku politycznym, nie można mówić o pełnym bezpieczeństwie utrzymania tego stanu. Pomimo częściowego ustabilizowania się sytuacji politycznej na Ukrainie po wyborach parlamentarnych w 2007 roku, pojawienie się kolejnych kryzysów politycznych jest realne. Ci sami gracze będą bowiem w najbliższym czasie wciąż rywalizować ze sobą o wpływy na tym samym polu politycznym, pozbawionym skutecznych mechanizmów kontrolujących zakres i jakość walki o władzę. Jest jednak mało prawdopodobne, by kryzysy mogły destabilizować ukraińską scenę polityczną w taki sposób, w jaki miało to miejsce w grudniu 2004 roku. Należy także traktować je jako naturalny proces, charakterystyczny i konieczny dla każdej doskonalącej się demokracji.