



Odporność Ukrainy na inwazję militarną Rosji w kontekście reformy decentralizacyjnej

Walentyna Romanowa

Wprowadzenie

24 lutego 2022 roku wojna hybrydowa Kremla przeciwko Ukrainie przerodziła się w zmasowaną agresję militarną. Armia rosyjska rozpoczęła ostrzał artyleryjski i raketowy miast w północnych, wschodnich i południowych regionach Ukrainy. Równocześnie rosyjskie siły pancerne przekroczyły ukraińską granicę. Rosyjskie wojsko wzięło na cel infrastrukturę zarówno wojskową, jak i cywilną.

Chociaż istnieje wiele powodów, dlaczego Ukraina nie została pokonana, niniejszy raport analizuje mechanizmy, które sprawiły, że stawiany przez Ukrainę opór wzmocniła przeprowadzona niedawno decentralizacja. Kilka lat przed inwazją Rosji na Ukrainę OECD¹ uznała, że jeśli trwająca wówczas reforma decentralizacyjna się powiedzie, może zwiększyć odporność Ukrainy. Niektóre późniejsze badania wstępnie potwierdziły tę tezę². OECD zdefiniowała odporność (*resilience*) państwa jako „zdolność do absorbowania wstrząsów i adaptacji do zmieniających się okoliczności bez utraty zdolności do wypełniania podstawowych funkcji”³. Klasyczne wymiary potencjału państwa są następujące: monopol na użycie siły, świadczenie usług publicznych i legitymizacja władz lokalnych.

Niniejszy raport analizuje wkład reformy decentralizacyjnej w odporność Ukrainy w tych trzech wymiarach. Po pierwsze, raport stosuje te ramy analityczne do okresu przedwojennego w celu zbadania, w jaki sposób polityka decentralizacji współtworzyła odporność Ukrainy przed dokonaniem 24 lutego

1 OECD, *Maintaining the Momentum of Decentralisation in Ukraine*, OECD: Multi-level Governance Studies, Paris: OECD Publishing 2018.

2 V. Romanova, A. Umland, *Decentralising Ukraine: Geopolitical Implications*, „Survival” 2019, 61 (5), s. 99–112.

3 OECD, *Maintaining the Momentum of Decentralisation in Ukraine*, op. cit., s. 103.

2022 roku zmasowanym atakiem wojskowym na Ukrainę. Po drugie, raport analizuje wkład decentralizacji w potencjał państwowy Ukrainy od czasu wybuchu wojny. Część końcowa podsumowuje i uwydatnia moje najważniejsze ustalenia.

Kontekst

Od momentu uzyskania niepodległości Ukraina jest państwem unitarnym, z trzema szczeblami administracyjno-terytorialnymi. Na poziomie regionalnym istnieją 24 obwody (*oblasti*), Autonomiczna Republika Krymu oraz dwa miasta o specjalnym statusie – Kijów i Sewastopol⁴. Przed rozpoczęciem reform decentralizacyjnych w 2014 roku obwody Ukrainy były podzielone na 490 rejonów (*rajonów*), a na szczeblu lokalnym (miasta, miasteczka, wsie) istniało 10 961 gmin (*hromad*).

W Ukrainie funkcjonują rady obwodowe, rejonowe i lokalne, wyłaniane w wyborach bezpośrednich. Tylko rady lokalne powołują własne organy wykonawcze (*wykonawczy orhany*). Natomiast rady obwodowe i rejonowe przekazują wykonywanie swoich decyzji centralnie powoływanym obwodowym i rejonowym organom administracji państwowej.

Ukraińska reforma decentralizacyjna została zapoczątkowana w 2014 roku, a jej priorytety nie miały nic wspólnego z kwestiami bezpieczeństwa i obronności. Program decentralizacji, przyjęty przez rząd jeszcze w kwietniu 2014 roku, miał na celu wzmocnienie samorządności oraz przekształcenie podziałów administracyjnych i terytorialnych Ukrainy pod kątem zwiększenia zdolności państwa do świadczenia usług publicznych. Aby zrealizować te zadania, reformatorzy zalecali łączenie jednostek lokalnych, zmniejszenie liczby rejonów oraz przyznanie bezpośrednio wybieranym radom obwodowym i rejonowym konstytucyjnego prawa do tworzenia własnych komitetów wykonawczych.

Warto zauważyć, że cel, jakim było zwiększenie kompetencji władz samorządowych – w okresie wojny hybrydowej Rosji z Ukrainą – wywołał długie i burzliwe debaty polityczne oraz drastycznie zaostrzył napięcia między zainteresowanymi stronami na szczeblu centralnym i lokalnym⁵. Nic więc dziwnego, że cel ten nie został (jeszcze) osiągnięty.

Decentralizacja przed wybuchem wojny Rosji z Ukrainą

Decentralizacja usprawniła świadczenie usług publicznych

Rozdrobnienie samorządu lokalnego w Ukrainie miało negatywny wpływ na świadczenie usług na szczeblu lokalnym⁶. Tylko duże miasta zapewniały mieszkańcom odpowiedni poziom usług publicznych. Inne samorządy lokalne były zbyt małe i miały za mało środków, aby poradzić sobie z takimi zadaniami, w związku z czym przekazywały je władzom rejonowym i obwodowym⁷.

Chcąc poprawić zdolności samorządu lokalnego do świadczenia podstawowych usług publicznych (szkolnictwo, opieka zdrowotna, ochrona socjalna, usługi administracyjne itp.), reformatorzy

4 21 marca 2014 roku Rosja zaanektowała Autonomiczną Republikę Krymu wraz z Sewastopolem.

5 V. Romanova, A. Umland, *Ukraine's Decentralization Reforms Since 2014: Initial Achievements and Future Challenges*, The Royal Institute of International Affairs Chatham House, 2019, <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2019-09-24-UkraineDecentralization.pdf> [dostęp: 5.05.2022].

6 OECD, *OECD Territorial Reviews: Ukraine 2013*, Paris: OECD Publishing 2014.

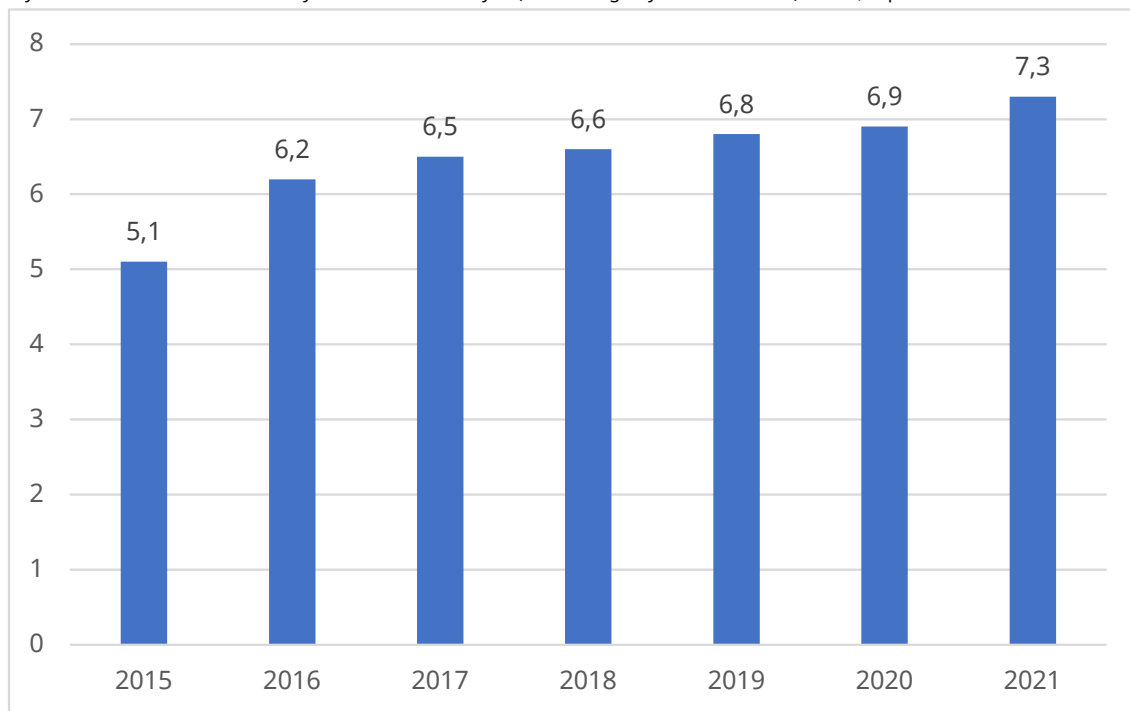
7 Y. Zhalilo, O. Shevchenko, V. Romanova, *Detsentralizatsiya vlady: porjadok obrad w perspektywie srednoterminowej. Raport analityczny*, Kyiv: National Institute for Strategic Studies, 2019.

postanowili skonsolidować działalność małych i niezamożnych samorządów lokalnych poprzez łączenie ich w silne instytucjonalnie i finansowo Zintegrowane Wspólnoty Terytorialne (ZWT). Zadaniem ZWT było zarządzanie szkołami średnimi, współzarządzanie szpitalami, świadczenie usług administracyjnych na skalę lokalną – zadania te wcześniej należały do kompetencji władz regionalnych i rejonowych.

Zgodnie z wprowadzonymi w 2014 roku zmianami w prawie budżetowym i podatkowym decyzji władz centralnych wprowadzili decentralizację fiskalną⁸. Dzięki temu ZWT uzyskały dodatkowe uprawnienia w zakresie poboru podatków. Co najważniejsze, od tej pory do budżetów ZWT wpływało 60% podatku dochodowego od osób fizycznych. Ponadto ZWT otrzymały subwencje, transfery i dotacje, mające na celu zwiększenie ich możliwości finansowania różnych sfer usług publicznych. ZWT są w pewnym stopniu bezpośrednio finansowane z budżetu centralnego (krajowego). Był to istotny postęp, ponieważ zmiana ta ograniczyła ich zależność od władz obwodowych i rejonowych.

Polityka decentralizacji fiskalnej miała swoje usterki, ale przyniosła korzystne rezultaty. Według danych z początku 2022 roku udział dochodów własnych budżetów lokalnych w PKB wzrósł z 5,1% w 2015 roku do 7,3% w 2021. Wzrost tego wskaźnika oznacza, że zdolność budżetów lokalnych do generowania dochodów własnych systematycznie rośnie (wykres 1).

Wykres 1. Udział dochodów własnych budżetów lokalnych (fundusz ogólny bez transferów) w PKB, w procentach



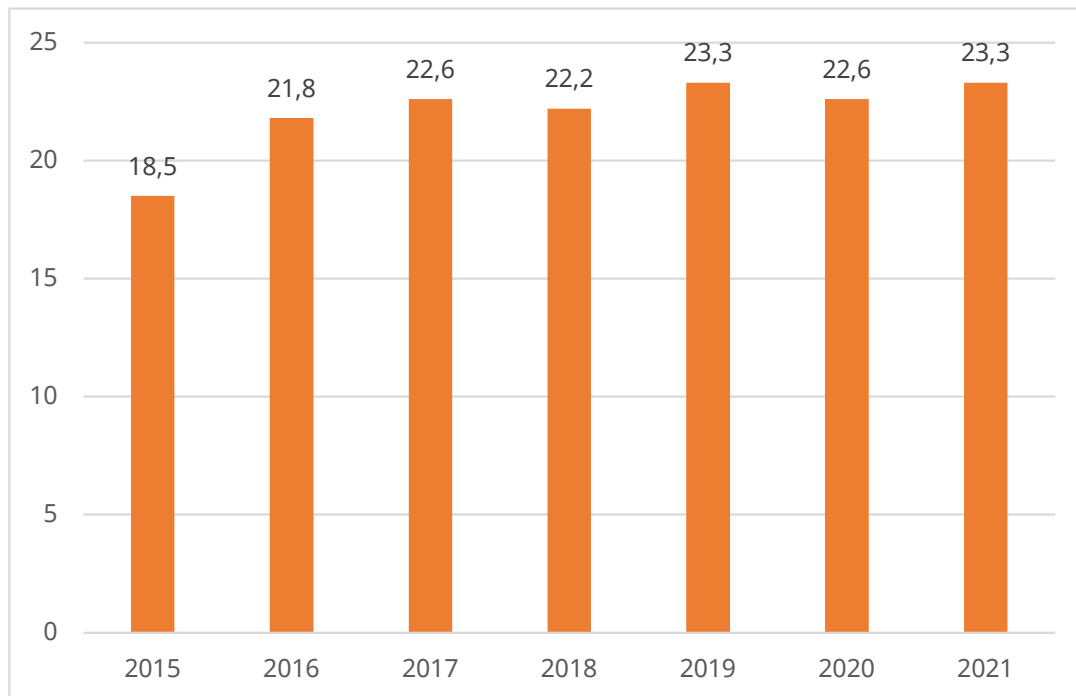
Źródło: *Monitoring procesu decentralizacji władzy i reformy samorządowej*, 2022, <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/800/10.01.2022.pdf>.

Po wejściu w życie w roku 2014 poprawek do prawa budżetowego i podatkowego udział dochodów budżetów lokalnych w centralnym budżecie Ukrainy wzrósł z 18,5% w 2015 roku do 21,8% w roku

⁸ T. Levitas, J. Djikic, *Caught Mid-Stream: "Decentralization", Local Government Finance Reform, and the Restructuring of Ukraine's Public Sector 2014 to 2016*, Swedish Association of Local and Regional Authorities (SKL), 2017, <http://sklinternational.org.ua/wp-content/uploads/2017/10/UkraineCaughtMidStream-ENG-FINAL-06.10.2017.pdf> [dostęp: 5.05.2022].

następnym. Wskaźnik ten określa, jak decentralizacja fiskalna wpłynęła na udział dochodów własnych w budżetach lokalnych (wykres 2).

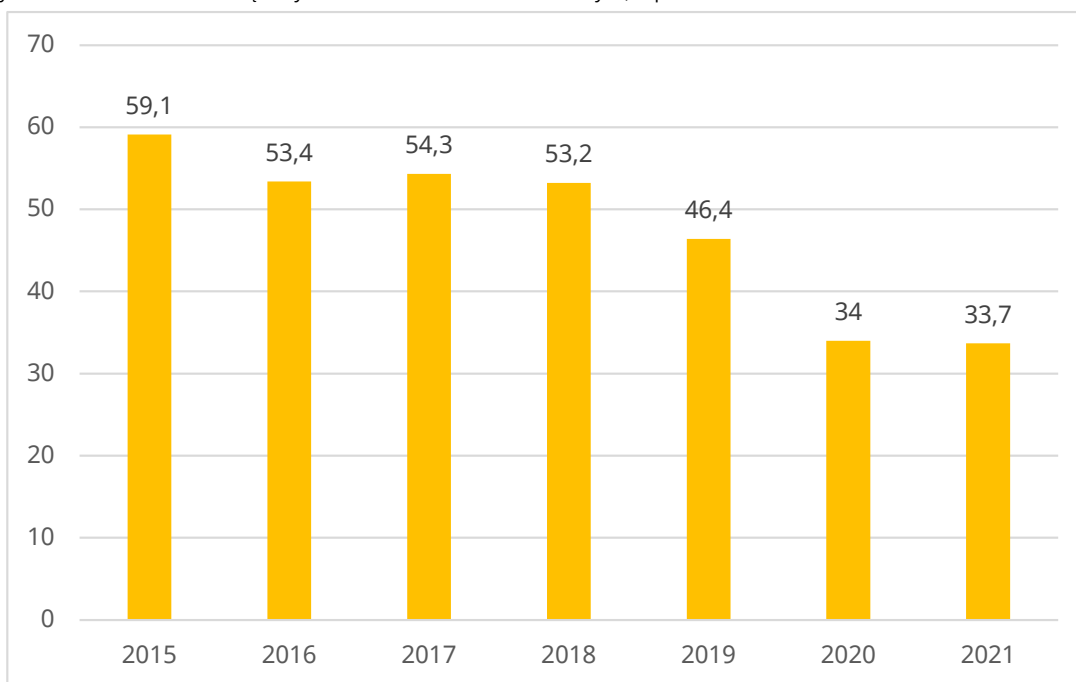
Wykres 2. Udział dochodów własnych jednostek samorządowych (bez transferów) w centralnym budżecie Ukrainy, w procentach



Źródło: *Monitoring procesu decentralizacji władzy i reformy samorządowej*, 2022, <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/800/10.01.2022.pdf>.

W miarę wzrostu wpływów podatkowych samorządów lokalnych malał udział transferów rządowych w dochodach budżetów lokalnych, co ilustruje wykres 3. Dynamika ta oznacza malejącą zależność budżetów lokalnych od budżetu centralnego.

Wykres 3. Udział transferów rządowych w dochodach budżetów lokalnych, w procentach



Źródło: *Monitoring procesu decentralizacji władzy i reformy samorządowej*, 2022, <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/800/10.01.2022.pdf>.

W latach 2015–2019 decyzje o konsolidacji samorządów lokalnych były całkowicie dobrowolne i motywowane wyłącznie kwestiami decentralizacji fiskalnej. Pierwsze wybory do władz lokalnych zaplanowano na październik 2020 roku i zarówno decydenci, jak i eksperci uznali, że należy znacznie przyspieszyć realizację polityki w tym zakresie, aby przed tym terminem zakończyć proces scalania wspólnot terytorialnych w całej Ukrainie. Użyto do tego narzędzi administracyjnych i w dużej mierze dzięki nim do czerwca 2020 roku projekt konsolidacji administracyjnej został w całości zrealizowany.

Liczba rad samorządowych zmniejszyła się z 10 961 do 1470. Kiedy w 2020 roku zakończono realizację polityki łączenia gmin, rząd postanowił również zwiększyć potencjał administracji publicznej na szczeblu rejonowym. W połowie 2020 roku istniejących 490 subregionów połączono w 136 nowych; przewidywano dalsze tworzenie rejonowych organów samorządowych i zmieniono zadania organów państwowych na szczeblu rejonowym. Nowe rejony w dużej mierze odpowiadały stosowanemu w Unii Europejskiej poziomowi NUTS-3 (Klasyfikacja Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych).

Decentralizacja fiskalna umożliwiła władzom lokalnym wykonywanie rozszerzonych zadań w zakresie świadczenia usług publicznych. To z kolei doprowadziło do „narysowania” od nowa podziałów administracyjnych i terytorialnych Ukrainy.

Polityka inkluzywna wobec zwolenników i przeciwników reformy decentralizacyjnej

Realizowana od 2014 roku polityka decentralizacji przyczyniła się do zwiększenia legitymizacji władz lokalnych.

Wynikało to, po pierwsze, z wdrożenia polityki dobrowolnego łączenia się gmin (*hromad*). Zgodnie z ustawą o scalaniu gmin z 2015 roku prawo do zainicjowania procesu konsolidacji mieli wójtowie, burmistrzowie, radni oraz mieszkańcy gmin. Uzyskanie porozumienia z potencjalnymi partnerami z sąsiedztwa zazwyczaj wymagało czasu i wysiłku. Po zawarciu porozumienia i podjęciu decyzji o utworzeniu ZWT informowano o tym władze regionalne i wnioskowano o ich zgodę. Z kolei władze regionalne były zobowiązane do oceny, w jakim stopniu dany ZWT odpowiada kryteriom narzuconym przez rząd centralny. Po wydaniu zgody władze regionalne powiadamiały Centralną Komisję Wyborczą i wnioskowały o ogłoszenie tzw. pierwszych wyborów lokalnych w danym ZWT. Równoległe z takimi inicjatywami oddolnymi władze regionalne opracowywały własne plany perspektywiczne rejonów miejskich w granicach odpowiednich obwodów (*oblasti*). Innymi słowy, inicjatywy oddolne szły w parze z propozycjami odgórnymi.

Od początku procesu łączenia samorządów największą dynamikę tych działań udało się zaobserwować w obwodzie dnipropropietrowskim. Na początku 2020 roku, kiedy program dobrowolnego łączenia się jednostek samorządu terytorialnego dobiegł końca, w czołówce były obwody dnipropropietrowski, czernihowski i zaporożski – czyli regiony zaatakowane w 2022 roku przez wojska rosyjskie.

Drugie zadanie dotyczyło kwestii wyborczych na szczeblu ZWT. Po połączeniu się wspólnot terytorialnych i utworzeniu ZWT, ich mieszkańcy głosowali na jednego burmistrza i jedną radę gminy. Taki system wyborczy oznaczał, że lokalni burmistrzowie i rady lokalne będą reprezentowali interesy wszystkich mieszkańców danego ZWT. Będą także odpowiedzialni za świadczenie usług publicznych i rozwój lokalny – przed połączeniem gmin te zadania należały do kompetencji władz regionalnych i rejonowych. Jednocześnie ci obywatele, którzy nie mieszkali w centrum administracyjnym danego

ZWT, mogli wybierać swojego starostę – przedstawiciela swojej gminy, który wchodził w skład komitetu wykonawczego rady lokalnej ZWT⁹.

Po trzecie, udoskonalono narzędzia demokracji partycypacyjnej. Po wybraniu władz lokalnych ZWT ich działalność uzupełniały rady obywatelskie (*hromadski rady*), tworzone przez organizacje pozarządowe i mieszkańców danego ZWT. Zadaniem rad było przejęcie części odpowiedzialności za podejmowanie decyzji: proponowanie i ocena rozwiązań alternatywnych, weryfikacja i audyt spraw finansowych itp. Stymulowało to politykę inkluzywności po przeprowadzeniu wyborów lokalnych.

Na koniec trzeba wspomnieć, że w okresie funkcjonowania programu dobrowolnego łączenia się samorządów wielokrotnie dochodziło do protestów społecznych. W większości przypadków powodem były obawy, że jakość usług publicznych w ZWT może się obniżyć. Mieszkańcy wspólnot terytorialnych, częściowo dzięki doświadczeniom związanym z udziałem w protestach społecznych, wysłuchaniach publicznych i merytorycznych, jak również burzliwych debatach, potrafili wypunktować i nazwać wspólne cele oraz zidentyfikować potencjalnych liderów, którzy mogliby reprezentować ich interesy i startować w wyborach lokalnych. Do regionów, w których protesty społeczne były szczególnie liczne, należał obwód chersoński – region częściowo zajęty przez wojska rosyjskie w marcu 2022 roku.

Tym oto sposobem połączenie odgórnych i oddolnych procedur dobrowolnego zrzeszania się, propagowania demokracji partycypacyjnej oraz doświadczeń związanych z prowadzeniem działań protestacyjnych w terenie sprawiło, że wiele osób poznało narzędzia demokracji lokalnej, a władze lokalne zmuszono do rozliczania się przed podlegającą im społecznością.

Wzrost kompetencji władz samorządowych z korzyścią dla obronności

Kwestie tak wrażliwe jak bezpieczeństwo i obronność są prerogatywą państwa. Dzięki zwiększonym budżetom lokalnym samorząd terytorialny Ukrainy przygotował się do udziału w budowie wielopoziomowego systemu odporności narodowej i udowodnił, że jest zdolny do pionowej i poziomej współpracy z państwem oraz społeczeństwem obywatelskim.

Po pierwsze, ustawa o podstawach oporu narodowego z 2021 roku¹⁰ zobowiązała samorzady lokalne do dbania o obronę terytorialną. Podczas gdy siły zbrojne chronią integralność terytorialną państwa, jednostki obrony terytorialnej zapewniają bezpieczeństwo w regionach i gminach. Mogą patrolować ulice oraz bronić infrastruktury publicznej i obiektów komunalnych. Główną osobą, która zarządza odpornością narodową, jest prezydent – naczelny dowódca Sił Zbrojnych Ukrainy. Prezydent wykonuje swoje obowiązki z pomocą ministra obrony i dowódców wojskowych. Po wprowadzeniu stanu wojennego szefowie obwodowej i rejonowej administracji państwowej zostają mianowani szefami organów administracji wojskowej, a tym samym stają się odpowiedzialni za kierowanie obroną terytorialną. Struktura geograficzna obrony terytorialnej odpowiada podziałowi administracyjno-terytorialnemu Ukrainy. W Kijowie i w każdym obwodzie (*oblasti*) znajduje się jedna brygada obrony terytorialnej, a w każdym rejonie (*rajoni*) – jeden batalion. Dowództwo wojskowe – dowódcy brygad i batalionów – odpowiada za realizację celów wojskowych, w tym za szkolenie, zaopatrzenie w broń itp.

⁹ Od 2020 roku starostowie nie są wybierani bezpośrednio, lecz mianowani przez władze lokalne odpowiednich ZWT.

¹⁰ 16 lipca 2021 roku parlament krajowy przyjął ustawę *O podstawach oporu narodowego*. Ustawa weszła w życie 1 stycznia 2022 roku, z poprawkami wprowadzonymi w styczniu i lutym 2022 roku.

Trzon jednostek obrony terytorialnej jest obsadzony wojskowymi z Sił Zbrojnych Ukrainy. Podpisywać kontrakty i wstępować do jednostek obrony terytorialnej mogą również osoby cywilne.

Istotne jest, że zadania oporu krajowego, w tym obrony terytorialnej, są finansowane nie tylko z budżetu centralnego, ale również z budżetów lokalnych. W ustawie o oporze narodowym z 2021 roku dodano, że samorządy lokalne mogą zapewniać środki na obronę terytorialną, aby przyczynić się do wzmocnienia tego oporu. Na przykład rady regionalne, rejonowe i lokalne mogą uczestniczyć w finansowaniu przedsięwzięć z dziedziny obrony terytorialnej o znaczeniu lokalnym. Na początku 2022 roku Kijów i Odessa były pierwszymi miastami, gdzie rady lokalne zatwierdziły programy zapewniające środki na obronę terytorialną. W lutym 2022 roku za ich przykładem poszły władze samorządowe innych regionów i gmin.

Po drugie, we wspomnianej ustawie przewidziano możliwość uruchomienia formacji ochotniczych (paramilitarnych) na szczeblu ZWT, jeśli centralne dowództwo wojskowe uzna to za pożądane. Celem tych formacji jest obrona lokalnych społeczności, przy ścisłym podporządkowaniu centralnemu dowództwu wojskowemu. Burmistrzowie i rady niższych szczebli uczestniczą w tworzeniu formacji ochotniczych w jednostkach terytorialnych, natomiast dowodzenie z oczywistych względów przejmuje wojsko. Formacje ochotnicze (paramilitarne) na szczeblu ZWT składają się z ludności cywilnej zamieszkującej daną jednostkę terytorialną. Tworzenie formacji ochotniczych (paramilitarnych) w ZWT przewidziano na późniejszych etapach, na wypadek, gdyby centralne dowództwo wojskowe uznało to za konieczne.

Aby władze wojskowe i cywilne mogły skutecznie współpracować, 11 lutego 2022 roku centralne dowództwo wojskowe, władze centralne i samorządowe oraz burmistrzowie wspólnie uczestniczyli w Kongresie Władz Regionalnych i Lokalnych – organie doradczym powołanym przez prezydenta Ukrainy. Zwierzchnik Sił Zbrojnych przedstawił koncepcję obrony terytorialnej i określił zadania samorządu lokalnego: przydzielenie jednostkom obrony terytorialnej obiektów miejskich, propagowanie obrony terytorialnej w celu zwiększenia rekrutacji, zapewnienie środków z budżetów lokalnych na pokrycie kosztów paliwa, współdziałanie w organizacji szkoleń itp. W połowie lutego 2022 roku system oporu narodowego z pewnością był daleki od ukończenia¹¹. Z drugiej strony, nie ulega wątpliwości, że centralne, regionalne i lokalne podmioty państwowe, dowództwo wojskowe i władze cywilne podjęły wspólne wysiłki na rzecz jego budowy. Jak podkreślił minister obrony Ukrainy Ołeksij Reznikow: „staramy się budować partnerstwo z władzami lokalnymi i samorządem lokalnym, ponieważ cały sens obrony terytorialnej polega na koordynacji działań wojska i społeczności lokalnej”¹².

Podsumowując: niedawna reforma decentralizacyjna zwiększyła instytucjonalny i finansowy potencjał samorządu lokalnego, dzięki czemu przygotowała władze lokalne do udziału w zarządzaniu obroną.

11 I. Vedernikova, *Гра в солдатики. Навіщо Зеленський скликав РНБО?* [Gra w żołnierzyki. Dlaczego Zełenski zwołał Radę Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony?], ZN.ua, 12 lutego 2022, <https://zn.ua/ukr/internal/hra-v-soldatiki-navishcho-zelenskij-sklikav-rnbo.html> [dostęp: 5.05.2022].

12 O. Reznikow, *Національний спротив: наступний етап зміцнення оборони* [Opór narodowy: kolejny etap wzmocnienia obrony], „Ukrainska Pravda”, 24 stycznia 2022, <https://www.pravda.com.ua/columns/2022/01/24/7321420/> [dostęp: 5.05.2022].

Decentralizacja w czasie wojny

Samorząd lokalny wspomaga obronność

24 lutego 2022 roku, kiedy armia rosyjska rozpoczęła bombardowanie ukraińskich miast, prezydent wprowadził w całym kraju stan wojenny. W każdym obwodzie i rejonie powołano organy administracji wojskowej, na czele których w większości stanęli szefowie obwodowych i rejonowych organów administracji państwowej.

25 lutego 2022 roku – nazajutrz po rozpoczęciu przez Rosję inwazji na Ukrainę – rząd uprościł procedury i złagodził kryteria wstępowania cywilów do wojsk obrony terytorialnej. Liczni mieszkańcy miast i miasteczek podpisali kontrakty; do 8 kwietnia 2022 roku do jednostek obrony terytorialnej w całej Ukrainie wstąpiło 110 tysięcy cywilów, którzy pod dowództwem zawodowych wojskowych bronili obwodów i miejscowości oraz chronili infrastrukturę krytyczną. Najbardziej dobitny jest przykład obrony terytorialnej w Chersoniu na południu Ukrainy. Od początku inwazji obwodu chersońskiego broniły ukraińskie siły zbrojne, ale 2 marca zostały pokonane. Miejskowa jednostka obrony terytorialnej – licząca do 300 osób – dalej jednak stawiała opór, kiedy do Chersonia wjechała wozami pancernymi armia rosyjska. W trakcie walk najeźdźcy zastrzelili wszystkich żołnierzy ukraińskiego oddziału obrony terytorialnej.

Do 24 lutego 2022 roku powstało niewiele formacji ochotniczych (paramilitarnych) na szczeblu ZWT. Tam, gdzie takich formacji nie było, przedstawiciele władz lokalnych i ludność cywilna, chcąc chronić swoje gminy, zwracali się do dowództw wojskowych jednostek obrony terytorialnej w swoich rejonach. Na przykład 24 lutego 2022 roku radni i sołtys wsi Kruty w obwodzie czernihowskim w północnej Ukrainie zgłosili się do dowództwa wojskowego w rejonie niżyńskim. Tam otrzymali broń i instrukcje. Sołtys Krutów poinformował, że dzięki temu wieś nie została zdobyta. Zapotrzebowanie na ochotnicze (paramilitarne) formacje w ZWT było coraz większe, dlatego rząd uprościł procedury ich tworzenia; do 8 kwietnia 2022 roku powołano ponad 450 formacji ochotniczych na szczeblu ZWT. Innymi słowy, ochotnicze oddziały podlegające rejonowym dowództwom wojskowym chronią jedną trzecią ZWT.

Po wprowadzeniu 24 lutego 2022 roku stanu wojennego większość bezpośrednio wybieranych rad terytorialnych nadal pełni swoje obowiązki. Rady lokalne zawieszono tylko w gminach z tak dużym zagrożeniem militarnym, że konieczne było tam ustanowienie administracji wojskowej. W warunkach stanu wojennego armia i merowie miast współpracują ze sobą, ale władzę nadrzędną sprawuje wojsko. Mer Mariupola Wadym Bojczenko tak opisuje podział obowiązków w terenie: „Po wprowadzeniu 24 lutego 2022 roku stanu wojennego podlegałem dowódcy jednostki wojskowej odpowiedzialnej za obronę miasta. Teraz podlegam szefowi administracji wojskowej”¹³. Mer miasta Dnipro Borys Fiłatow wyjaśnia podział zadań między organami władzy samorządowej: dowódca jednostki obrony terytorialnej odpowiada za bezpieczeństwo i obronę, szef obwodowej administracji wojskowej zajmuje się szeroko pojętym zarządzaniem, a szef rady obwodowej opiekuje się wspólnotami terytorialnymi w rejonie¹⁴. W obwodzie dnipropropietrowskim władze miejskie i regionalne – państwowe i samorządowe – mają wspólne siedziby, co w znacznym stopniu ułatwia koordynację działań.

13 *Складні питання для мера Маріуполя. Велике інтерв'ю з Вадимом Бойченко* [Trudne pytania do mera Mariupola. Świetny wywiad z Wadymem Bojczenką], „0629”, 10 kwietnia 2022, <https://www.0629.com.ua/news/3368001/skladni-pitanna-dla-mera-mariupola-velike-intervu-z-vadimom-bojchenko> [dostęp: 5.05.2022].

14 *«Коломойський хихотів з розбомбленого аеропорту»*. Розмова з мером Дніпра Філатовим [„Kołomojski chichotał ze zbombardowanego lotniska”. Wywiad z merem Dnipro Fiłatowem], „NV.ua”, 27 kwietnia 2022, <https://nv.ua/ukr/ukraine/politics/kolomoyskiy-hihotiv-z-rozbomblenogo-aeroportu-dnipra-filatov-novini-ukrajini-50237217.html> [dostęp: 5.05.2022].

Podział obowiązków, współpraca i koordynacja działań między władzami wojskowymi i cywilnymi ma kluczowe znaczenie. Przygotowując się do wspierania obrony terytorialnej i formacji ochotniczych (paramilitarnych) na szczeblu ZWT, władze regionalne i samorządowe współuczestniczyły w budowie wielopoziomowego systemu obronności narodowej. Co najistotniejsze, władze lokalne umożliwiają mieszkańcom gmin codzienne funkcjonowanie, mimo agresji militarnej.

Demokratycznie wybrani merowie i radni wzmacniają legitymizację państwa

Demokratycznie wybrane władze niższego szczebla wspierają Kijów – a konkretnie prezydenta – nie zważając na wcześniejsze napięcia. Po wybuchu wojny zdecydowana większość merów pozostała w swoich miastach, miasteczkach i wsiach. W nielicznych przypadkach merowie miast zostali zmuszeni do ewakuacji, np. w obwodach donieckim i ługańskim, gdzie ich możliwości działania były bardzo ograniczone.

Rosyjscy wojskowi wywierają presję na merów, żądając od nich współpracy z najeźdźcami. Szokująca prawda jest taka, że rosyjskie wojsko porwa demokratycznie wybranych merów i radnych. Według Wiaczesława Nehody, wiceministra ds. rozwoju społeczności i terytoriów Ukrainy, rosyjskie wojsko porwało ponad dwudziestu przedstawicieli władz lokalnych. Tylko czternastu z nich uwolniono¹⁵, czasem w wyniku zorganizowanych przez mieszkańców ostrych protestów. Najgłośniejsze z nich miały miejsce w Melitopolu, gdzie porwano mera Iwana Fedorowa. Został on uwolniony dzięki wynegocjowanej przez władze państwowe wymianie za rosyjskich jeńców. Według Nehody siedmiu merów pozostaje w niewoli, a dwóch zostało zabitych przez najeźdźców.

Przeważająca większość bezpośrednio wybranych władz lokalnych nie zdradziła swoich wyborców i nie przeszła na stronę wroga. Zanotowano tylko kilka wyjątków od tej reguły.

20 marca 2022 roku Rada Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy zawiesiła (na czas trwania stanu wojennego) 11 prorosyjskich partii politycznych. Na podstawie tej decyzji Ministerstwo Sprawiedliwości złożyło pozwy przeciwko zawieszonym partiom. Jeśli sąd przychyli się do wniosków Ministerstwa, to koła tych partii w radach lokalnych powinny zostać rozwiązane. To z kolei miałyby poważne konsekwencje dla tych rad lokalnych, gdzie jest wielu radnych należących do partii prorosyjskich. W odróżnieniu od parlamentarzystów, Kodeks wyborczy, zatwierdzony jeszcze w 2019 roku, stanowi, że radni nie mają prawa zmieniać przynależności partyjnej po wyborach, w przeciwnym razie tracą mandat. Zaś przeprowadzenie wyborów w czasie stanu wojennego jest niemożliwe. Rady lokalne, w których radni reprezentujący zawieszane partie stanowią jedną trzecią lub połowę składu rady, w razie delegalizacji tych partii, a co za tym idzie odwołania radnych, nie będą mogły podejmować decyzji. Takich rad jest 91, większość w regionach wschodnim i południowym. Przykładem może być rada miejska i rada obwodowa Odessy. W takich miejscowościach wzrasta zakres obowiązków merów. Decydenci centralni pragną „utrzymać kompetencje rad [samorządowych]”¹⁶. Może się jednak okazać,

15 «Прошу підтримки, щоб захистити представників місцевого самоурядування від викрадень, катувань» – В'ячеслав Негода на засіданні CDDG [„Proszę o wsparcie w ochronie lokalnych urzędników państwowych przed uprowadzeniami i torturami” – Wiaczesław Nehoda na spotkaniu CDDG], „Decentralisation”, 22 kwietnia 2022, <https://decentralization.gov.ua/news/14834> [dostęp: 5.05.2022].

16 Корнієнко: «Заборона проросійських партій – не швидкий процес» [Kornijenko: „Delegalizacja partii prorosyjskich nie jest procesem szybkim”], „LB.ua”, 29 marca 2022, https://lb.ua/news/2022/03/29/511412_kornijenko_zaborona_prorosyjskih.html [dostęp: 5.05.2022].

że konieczne będzie zezwolenie prezydentowi na wprowadzanie zarządu wojskowego (na mocy dekretu) w tych gminach, gdzie większość stanowią radni reprezentujący zdelegalizowane partie¹⁷.

Zachowanie ciągłości władzy samorządowej w warunkach zagrożenia militarnego jest bardzo istotne, ponieważ merowie i rady podejmują decyzje, które utrudniają wrogowi przeprowadzanie na okupowanych terytoriach „referendów”. Demokratycznie wybrani radni w okupowanym obwodzie chersońskim byli zaniepokojeni takimi potencjalnymi próbami ze strony wojsk rosyjskich, dlatego na sesji 12 marca 2022 roku rada obwodowa obwodu chersońskiego zwróciła się do prezydenta, parlamentu, rządu i narodu ukraińskiego z oświadczeniem, że nie zatwierdzi żadnych prób przeprowadzenia referendum w sprawie proklamowania jakiegokolwiek „republiki ludowej” na terytorium obwodu. 26 kwietnia 2022 roku podobną decyzję podjęła rada obwodowa w Mikołajowie.

Ludzie polegają na swoich demokratycznie wybranych władzach i otwarcie demonstrują, że są gotowi protestować tak długo, jak będzie to konieczne, aby obronić swoje prawo do życia w zgodzie z prawem Ukrainy.

Merowie miast i radni dokładają wszelkich starań, aby nawet pod okupacją rosyjską zapewnić mieszkańcom usługi publiczne. Chersoń (południowa Ukraina) jest okupowany od 2 marca 2022 roku. Mer Ihor Kołyhajew i radni nie opuścili miasta i odmówili współpracy z wojskami rosyjskimi. Do 26 kwietnia 2022 roku wykonywali swoje obowiązki zgodnie z prawem Ukrainy. W wywiadzie dla mediów krajowych Kołyhajew stwierdził, że władze lokalne zapewniły funkcjonowanie służb komunalnych, szpitali, transportu publicznego; nie było przerw w dostawach wody, gazu i energii elektrycznej¹⁸. W marcu 2022 roku wojsko rosyjskie podjęło próbę powołania w Chersoniu własnych władz, ale bez powodzenia. Niestety, kolejna próba, podjęta 25 kwietnia 2022 roku, zakończyła się sukcesem okupantów i z ratusza zniknęła flaga państwowa Ukrainy.

Kiedy wojska rosyjskie atakują ukraińskie miejscowości, na ogół usiłują zniszczyć niezbędną do życia podstawową infrastrukturę: bombardują obiekty komunalne, niszczą zapasy wody i żywności. Według mera Mariupola Wadyma Bojczenki wojsko rosyjskie dąży do wywołania kryzysów humanitarnych, aby mieszkańcy byli bardziej skłonni spełnić żądania agresora: poddać się, ewakuować do Rosji itp. Kiedy wojsko rosyjskie otoczyło i odcięło od świata Czernihów, kontynuowało ostrzał i bombardowanie miasta, jednocześnie proponując mieszkańcom ewakuację do Rosji, jednak ludność cywilna nie posłuchała sugestii najeźdźcy i nadal stawiała opór. Zarówno obrona, jak i infrastruktura krytyczna mają kluczowe znaczenie dla obronności narodowej. W większości przypadków merowie dbają o usługi komunalne i zaopatrzenie w żywność, natomiast administracja wojskowa zarządza obroną terytorialną. Podczas ataku na Czernihów brakowało wody i prądu, nie mówiąc już o podstawowych produktach i lekach, ale śmieci były wywożone.

Samorząd lokalny podtrzymuje funkcjonowanie infrastruktury krytycznej, mimo że od wybuchu wojny jego dochody drastycznie zmalały. W tych trudnych warunkach merowie informują, że kontaktują się

17 Віталій Безгін: «Потрібно впроваджувати військову адміністрацію там, де більшість депутатів – із заборонених партій» [Witalij Bezgin: „Konieczne jest wprowadzenie administracji wojskowej tam, gdzie większość radnych reprezentuje zdelegalizowane partie”], „LB.ua”, 20 kwietnia 2022, https://lb.ua/news/2022/04/20/514058_vitaliy_bezgin_potribno.html [dostęp: 5.05.2022].

18 «Референдуму щодо „ХНР” не буде». Інтерв’ю з мером Херсона Колихаєвим – про дистанційну роботу міськради, полонених та розгон мітингу [„Nie będzie referendum w sprawie «Chersońskiej Republiki Ludowej»”. Wywiad z merem Chersonia Kołyhajewem – o zdalnej pracy Rady Miejskiej, więźniach i rozgonieniu wiecu], „NV.ua”, 28 kwietnia 2022, <https://nv.ua/ukr/ukraine/politics/yak-zhive-okupovaniy-herson-interv-yu-z-merom-kolihayevim-viyna-v-ukrajini-2022-ostanni-novini-50237477.html> [dostęp: 5.05.2022].

ze sobą, aby poznać najważniejsze potrzeby i w miarę możliwości sobie pomagają¹⁹. Ponadto uczą się od siebie nawzajem. Mer Mariupola wyjaśnił, że przechowywali wszystkie zapasy żywności i wody w jednym (tajnym) miejscu, mimo to najeźdźcy je znaleźli i zniszczyli, więc inne władze lokalne wyciągnęły wnioski z tej tragedii: w obwodzie dnipropropietrowskim zapasy żywności i wody są przechowywane w wielu miejscach, rozproszonych po całym regionie²⁰.

Władze centralne i samorządowe wspólnymi siłami troszczą się o wewnętrznych przesiedleńców z obwodów wschodnich i południowych. W centralnych i zachodnich regionach Ukrainy merowie i rady obwodowe zajmują się osobami zmuszonymi do ewakuacji: lokalne rady zatwierdzają programy udzielania przesiedleńcom schronienia i zaspokajania ich podstawowych potrzeb²¹. Do regionów zachodnich ewakuowało się również wiele małych i średnich przedsiębiorstw, które wcześniej działały na wschodzie i południu kraju. Połowa (350) z tych przedsiębiorstw wznowiła działalność, co daje władzom samorządowym nadzieję na poszerzenie zatrudnienia wewnętrznych uchodźców.

Reforma decentralizacyjna przyczyniła się zatem do stworzenia modelu wielopoziomowego zarządzania krajem, w ramach którego władze regionalne i samorządowe uzyskały zasoby i instrumenty pozwalające na efektywne zarządzanie usługami komunalnymi w czasie wojny, opiekę nad ewakuowanymi oraz zarządzanie obronnością.

Wnioski

Wszczęta przez Rosję wojna to katastrofalny wstrząs, ale Ukraina wykazała się niezwykłą odpornością. Nie upadła, siły zbrojne bronią obywateli, a władze lokalne również wykonują swoje zadania. Państwo nadal wypełnia swoje funkcje na kontrolowanych przez siebie terytoriach, zarządza walką na polach bitew i zniechęca najeźdźców do dalszego prowadzenia działań wojennych.

W niniejszym raporcie przeanalizowano udział niedawnej reformy decentralizacyjnej w budowie odporności Ukrainy na inwazję wojskową. Stwierdzono, że chociaż ukraińska reforma decentralizacyjna miała swoje usterki, jej skutki pomogły Ukrainie stawiać opór i odparować inwazję.

Po pierwsze, reforma samorządowa skonsolidowała relacje centrum – peryferie, głównie poprzez wzmocnienie samorządności lokalnej. Dla porównania, reformy terytorialne przeprowadzone w latach dziewięćdziesiątych XX wieku przekształciły organy władzy regionalnej i lokalnej²², a reforma konstytucyjna z 2004 roku w gruncie rzeczy pominęła kwestie samorządności. Z kolei realizowane od 2015 roku zwiększanie kompetencji władz samorządowych doprowadziło do konsolidacji terytorialnej i ustanowienia bezpośredniego współfinansowania zadań samorządów z budżetu centralnego.

19 Борис Филатов: *С Путиным и с его ордой все ясно. Они останутся там, где мы сможем их остановить* [Borys Filatow: Z Putinem i jego hordą wszystko jest jasne. Zatrzymają się tam, gdzie my damy radę ich powstrzymać], „Ukrainska Prawda”, 20 kwietnia 2022, <https://www.pravda.com.ua/rus/articles/2022/04/20/7340799/> [dostęp: 5.05.2022].

20 Геннадій Корбан: *Сьогодні ми добудовуємо четверту межу оборони. Це моє місто. Тут мешкають мої батьки. Я захищатиму його* [Hennadij Korban: Dziś kończymy czwartą linię obrony. To jest moje miasto. Mieszkają tu moi rodzice. Będę go bronić], „Ukrainska Prawda”, 26 kwietnia 2022, <https://www.pravda.com.ua/articles/2022/04/26/7342085/> [dostęp: 5.05.2022].

21 «Переселенці, як і економіка, мають стати частиною нашої перемоги» – виконавчий директор АМУ Олександр Слобожан [„Imigranci, jak i gospodarka, muszą być częścią naszego zwycięstwa” – dyrektor Związku Miast Ukrainy Oleksandr Slobożan], „ZN.ua”, 2 kwietnia 2022, <https://zn.ua/ukr/internal/pereselentsi-jak-i-ekonomika-majut-stati-chastinoju-nashoji-peremohi-vikonavchij-direktor-amu-oleksandr-slobozhan.html> [dostęp: 5.05.2022].

22 K. Matsuzato, *Local Reforms in Ukraine 1990–1998: Elite and Institutions*, [w:] O. Ieda (red.), *The Emerging Local Governments in Eastern Europe and Russia: Historical and Post-Communist Development*, Hiroshima: Keisuisha, 2000, s. 25–54.

Po drugie, reforma decentralizacyjna w dużej mierze przyczyniła się do zwiększenia zdolności władz lokalnych do świadczenia usług publicznych – innymi słowy, do skutecznego wykonywania na szczeblu lokalnym tych zadań, z którymi przed reformą niezbyt dobrze radziło sobie państwo. Doświadczenie dobrowolnego łączenia się jednostek samorządu terytorialnego dało obywatelom – zarówno przeciwnikom, jak i zwolennikom reformy – wiele okazji do podejmowania wspólnych działań, którym przyświecał cel poprawy dostępu do usług publicznych. Z kolei zaangażowanie społeczeństwa w proces podejmowania decyzji zwiększyło legitymizację demokratycznie wybranych władz lokalnych oraz ich działań. W uproszczeniu mówiąc, reforma decentralizacyjna sprawiła, że ludzie poczuli się „właścicielami” swojego miejsca zamieszkania i przygotowała ich do obrony swojego państwa bez względu na wszystko.

Wreszcie reforma samorządowa zapewniła władzom lokalnym środki do wykonywania zadań, w tym tych bezpośrednio związanych z obronnością. Jak podkreśla jeden z najwybitniejszych ukraińskich ekspertów od reformy decentralizacyjnej Jurij Hanuschczak, „dzięki decentralizacji fiskalnej rady lokalne dysponują wystarczającymi środkami finansowymi”²³, aby skutecznie stawiać opór. Państwo i samorządy lokalne ze wszystkich sił odpierają inwazję, a samorządy lokalne stały się wiarygodnym partnerem w systemie wielopoziomowego zarządzania Ukrainą.

Walentyna Romanowa – dr, studiowała nauki polityczne na Uniwersytecie Narodowym Akademii Kiwsko-Mohylańskiej. Mieszka w Tokio i jest członkiem Japońskiego Stowarzyszenia Studiów Ukraińskich, Japońskiego Stowarzyszenia Studiów Rosyjskich i Wschodnioeuropejskich oraz Stałej Grupy ds. Federalizmu i Regionalizmu Europejskiego Konsorcjum Badań Politycznych. Jest również członkiem sieci COST Intergovernmental Coordination from Local to European Governance. W latach 2012–2016 pełniła funkcję Elections Reports Editor, a od 2017 roku jest współredaktorem Annual Reviews of Regional Elections w brytyjskim czasopiśmie „Regional and Federal Studies”. Przed przeprowadzką do Japonii Romanowa była starszym konsultantem w ukraińskim Narodowym Instytucie Studiów Strategicznych, kierownikiem zespołu w projekcie „Political Elites of Ukrainian Regions” na Uniwersytecie Tokijskim, DAAD Visiting Fellow na Uniwersytecie w Jenie, a także Chevening Scholar i Marie Curie Fellow na Uniwersytecie w Edynburgu.

23 Y. Hanushchak, *Громады – оплот України. Як децентралізація зобов’язує о победі* [Społeczności są bastionem Ukrainy. Jak decentralizacja dba o zwycięstwo] „ZN.ua”, 14 marca 2022, <https://zn.ua/internal/hromady-oplot-ukrainy-kak-detsentralizatsija-zabotitsja-o-pobede.html> [dostęp: 5.05.2022].

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Agnieszka Łodzińska
Korekta: Izabella Sariusz-Skąpska
Warszawa 2022
ISBN 978-83-66544-51-2