



FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO



UKRAINA W OBLICZU KORUPCJI

Historia walki o wiarygodność

Ukraina w obliczu korupcji

Historia walki o wiarygodność



**FUNDACJA
BATOREGO**

IM. STEFANA



FUNDACJA
BATOREGO

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

Tłumaczenie tekstów: Joanna Majewska-Grabowska

Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska

Korekta: Joanna Liczner

Projekt graficzny: hopa studio

Okładka: Teresa Oleszczuk

Skład DTP: „Tyrsa” Sp. z o.o.

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons.

Uznanie autorstwa na tych samych warunkach 3.0 Polska (CC BY 3.0 PL)



Projekt realizowany z dotacji Open Society Foundations.

ISBN 978-83-68235-56-2

Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie

Warszawa 2025

Spis treści

Krzysztof Izdebski	
Wstęp	7
Ołesia Ostrowska-Luta	
Zaminowane stosunki. Jak zrozumieć ukraińskie społeczeństwo, państwo i problem korupcji	9
Jewhen Hlibowyci	
Antykorupcyjne zagrożenie dla odporności. Nieintuicyjne niuansy ukraińskiego rozwoju instytucjonalnego	21
Olha Ajwazowska	
Demokracja w czasie wojny na drodze do Unii Europejskiej	33
Jana Ochrimenko	
Korupcja a integracja Ukrainy z Unią Europejską	43
Noty biograficzne	53

Wstęp

Przedstawiamy zbiór tekstów ukraińskich autorek i autorów, które zostały poświęcone zjawisku korupcji w Ukrainie. To zjawisko jest jednak tylko pretekstem do pokazania szerszego tła współczesnej ukraińskiej demokracji i skomplikowanych relacji społeczeństwa ukraińskiego z władzą na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat. Teksty te dotyczą też kwestii bardziej uniwersalnych, wykraczających daleko poza granicę Ukrainy i Europy, w zwięzły sposób odnoszą się do fenomenu korupcji i relacji obywateli z państwem, wychodząc poza kwestie regulacyjne. Opisano tutaj czynniki psychologiczne, historyczne i ustrojowe, o których zbyt rzadko jest mowa, gdy próbuje się uchwycić kryzys zaufania obywateli do państwa, a dyskusje zawęża się do sfery regulacyjnej.

Jewhen Hlibowyci, odwołując się do historii uzyskania przez Ukrainę niepodległości po 1991 roku, pisze: „wraz ze starymi instytucjami do niepodległej Ukrainy emigrował radziecki paradygmat relacji między obywatelem i państwem, w którym obywatel jest dla państwa obiektem, a w złych okolicznościach obywatel może trafić w «żarna systemu»”. Ten wywód uzupełnia w swoim tekście inna autorka, Ołesia Ostrowska-Luta. Przywołując historię Ukrainy i narodu ukraińskiego, zauważa, że „niehumanitarne podejście państwa do człowieka usprawiedliwia nieetyczność nastawienia człowieka, w tym również urzędnika, do państwa”.

Niezwykle istotne jest również zwrócenie uwagi na szerszy kontekst ekonomiczny. Korupcja i deficyty demokratyczne nie mogą zostać wyeliminowane czy nawet ograniczone bez przeprowadzenia reform gospodarczych. Dlatego Jana Ochrimenko wyraźnie stwierdza: „aby walka z korupcją w Ukrainie była skuteczna, musi jej towarzyszyć wychodzenie gospodarki z szarej strefy”.

Kolejnym elementem, o którym wyczerpująco pisze Olha Ajwazowska, jest zaufanie do państwa, zakotwiczone w tym, jak obywatele postrzegają jego instytucje. Chociaż przeprowadzenie wyborów – podstawowej przecież instytucji demokratycznej – jest w obecnych warunkach niemożliwe, to autorka apeluje do parlamentu ukraińskiego, aby już teraz tworzył takie ramy prawne, które przygotują grunt pod organizację wyborów po zakończeniu stanu wojennego.

Chodzi jej nie tylko o efektywność całego procesu (zważywszy na to, że 20% wyborców mieszka poza granicami kraju), ale też o budowę społecznego zaufania do tego aktu.

Autorzy zwracają więc uwagę na potrzebę kompleksowego podejścia do rozwiązania problemu korupcji w Ukrainie – rozwiązania uwzględniającego zarówno reformy strukturalne, jak i zmianę mentalności społecznej, która musi mierzyć się z wyzwaniami wynikającymi z doświadczeń historycznych.

W tej dyskusji nie można zapomnieć też – jak to trafnie opisała Olha Ajwazowska – że „prawdopodobnie nie było na świecie takiego precedensu, aby w pełni rozwinięta demokracja przedstawicielska – jaką jest Ukraina – była zmuszona jednocześnie walczyć o przetrwanie kraju, przestrzegać standardów dotyczących potencjalnych powojennych wyborów i realizować ambitny pakiet fundamentalnych reform, niezbędnych do przystąpienia do Unii Europejskiej. Nikt nie przechodził tej ścieżki w analogicznych warunkach, dlatego jest to doświadczenie ważne również jako światowy precedens”. Także z tego powodu warto zapoznać się z prezentowaną publikacją.

Zaminowane stosunki. Jak zrozumieć ukraińskie społeczeństwo, państwo i problem korupcji

Jesień 1939 roku przyniosła moim dziadkom, którzy – młodzi, świeżo po ślubie – mieszkali pod Lwowem, apokalipsę. Wszystko, co dotąd zdawało się pewne, rozsypało się w drzazgi. Polskie państwo międzywojenne, chociaż niezbyt przychylnie wobec moich ukraińskich przodków, było mimo wszystko oparciem i fundamentem, na którym zbudowali życie. Do końca 1939 roku wszystko się zmieniło: znane im państwo upadło, pogrzebane pod nową, agresywną władzą Kraju Rad. Sojusz III Rzeszy i ZSRR przemielił Galicję Wschodnią, podporządkowując ją zupełnie nowej dla mieszkańców organizacji państwowej: bezmyślnej, nielogicznej i, zdaniem mojej babci, nienaturalnej.

Jednak niedługo, bo już w 1941 roku, apokalipsa rozjarzyła się nowymi barwami. Związek Radziecki wypowiedział wojnę swojemu dawnemu sojusznikowi – nazistowskiemu Niemcom – i mojego dziadka wcielono w szeregi Armii Czerwonej. Później wspominał, że ani jemu, ani innym takim jako on nowym żołnierzom nie wydano broni. Możliwe – ekstrapoluję doświadczenie wielkiej rosyjskiej wojny przeciwko Ukrainie – że mieli oni stać się po prostu mięsem armatnim. Ostatecznie kilka milionów radzieckich żołnierzy trafiło do nazistowskich obozów jenieckich. Mój dziadek był wśród nich.

Babcia – nazywała się Maria – dowiedziała się o tym pewnej nocy, kiedy do chaty zastukał uciekinier z obozu, gdzie podobno przetrzymywano mojego dziadka. Nie była pewna, czy faktycznie chodzi o jej męża ani czy informacja jest wiarygodna, ale to była szansa, że żyje. Dlatego zebrała trochę pieniędzy, wzięła kilka bochenków chleba do wielkiej płóciennej torby (Maria zawsze opowiadała o tym chlebie, bo to był ważny czynnik pozwalający uzyskać informację od jeńców, którzy głodowali i gromadzili się pod wysokim ogrodzeniem obozu w nadziei, że miejscowi dadzą radę przerzucić im jakieś jedzenie) i pojechała pod Lublin, gdzie znajdował się obóz.

Maria swobodnie rozmawiała po polsku, co było typowe dla ówczesnej Galicji, dlatego łatwo porozumiała się z mieszkańcami wsi, obok której mieścił się obóz jeniecki. Zapoznano ją z miejscowymi, którzy pracowali w obozie i „mieli kontakty”, a przekrzykując się z uwięzionymi przez ogrodzenie, uzyskala informacje, że faktycznie dziadka przetrzymywano właśnie tam. Dyskretnie, przez swoich nowych znajomych ze wsi, zapytała lokalny personel, ile będzie kosztował wykup jej męża z obozu. Nie miała takich pieniędzy przy sobie, dlatego musiała wrócić do domu, sprzedać część dobytku, trochę pożyczyć i znowu wyruszyć pod Lublin. „Po prostu przyprowadzili mi go za rękę. Dałam pieniądze i przyprowadzili” – opowiadała mi już pod koniec lat dziewięćdziesiątych. Babcia wierzyła, że ze wszystkich więźniów tego obozu przeżył tylko mój dziadek.

Podobną historię opowiada w swojej książce *Wybór* amerykańska psycho-terapeutka Edith Eger. Węgierska Żydówka, po wyzwoleniu z obozu śmierci i pokonaniu granicy między Węgrami a Słowacją, trafia do nowego państwa – podporządkowanej komunistom Słowacji. Tam ją i jej męża osadzają w więzieniu jako kapitalistów, ale bohaterka ratuje swoją rodzinę, przekupując więziennego strażnika – oddaje mu cenny pierścionek.

W obu tych przypadkach człowiek podejmuje decyzje na rzecz osobistego, własnego ratunku, w obliczu śmiertelnego niebezpieczeństwa uciekając się do przekupstwa. Czynu w sumie amoralnego. Nie wiem, czy czytelnicy potęgą moją babcię Marię, jednak setki tysięcy sprzedanych egzemplarzy *Wyboru* i przekłady na dziesiątki języków sugerują raczej, że nie osądzają bohaterki książki. Dlaczego tak się dzieje?

Przede wszystkim to jasne, że człowiek nie działa tu w ramach ani w obliczu prawomocnego państwa, które posiada legitymację swoich mieszkańców, by nimi rządzić. W obu historiach chodzi o absurdałne, nieprawdziwe i niewiarygodne państwo, które pod przymusem przetrzymuje ludzi w swoich granicach. Takie państwo nie posiada legitymacji i każdy sabotaż jest tu usprawiedliwiony. Dlatego też, jeśli państwo nie posiada legitymacji albo w ogóle nie istnieje, jak było to w czasach przechodzenia z rąk do rąk władzy wojskowej w Europie Wschodniej między Stalinem i Hitlerem, ratunek zbiorowy nie jest możliwy. Najbardziej oczywistą formą zbiorowego ratunku staje się własna armia, która stawia opór najeźdźcy. Właśnie tak dzieje się dziś w Ukrainie. Jednak jeśli nie ma takiej możliwości, gdy wojsko zostaje rozbite albo kiedy dane osoby przebywają na okupowanym lub zaanektowanym terytorium, jak było z Marią, to ważniejszy staje się nie zbiorowy, ale indywidualny ratunek.

Amerykański historyk Timothy Snyder w książce *Czarna ziemia. Holokaust jako ostrzeżenie*¹ analizuje, jak niszczenie państw przez nazistów doprowadziło na terenach Polski, Białorusi i Ukrainy do ekstremalnego poziomu przemocy. Brak funkcjonującego państwa okazał się bardziej śmiertelny niż słabe lub nieprzyjazne państwo. Tak też przeżycie poszczególnych ludzi stawało się kwestią ich własnych starań oraz sieci bliskich krewnych, znajomych, ludzi o podobnych poglądach. Przypuszczam, że z czasem właśnie to doświadczenie i ta umiejętność będą leżały u podstawy nie tylko przeżycia, ale też wielu społecznych patologii, takich jak drobna codzienna korupcja.

Jaką lekcję Maria wyniosła na całe życie? Kiedy trafisz w imadła bezlitosnej maszyny, jaką była III Rzesza w ogóle, a nazistowskie obozy w szczególności, szukaj „słabego ogniwa” i staraj się sam znaleźć ratunek poprzez osobisty wysiłek. Miej sprawę nie z samą maszyną, ale z człowiekiem, który kontroluje pewną jej część. Pytania o etyczność współpracy są w takim przypadku absolutnie nieadekwatne, a nawet zgubne.

Możliwe, że ta lekcja pozostałaby dla Marii przeszłością, jak dla Edith Eger, i nigdy nie przydałaby się jej po wojnie, gdyby na terenach Galicji Wschodniej powstało na nowo prawomocne, z punktu widzenia tamtejszych mieszkańców, przyjazne dla obywateli państwo. Jednak następcą III Rzeszy stał się Związek Radziecki, który narzucał swoją władzę za pomocą podobnych metod: terror wobec lokalnej ludności, wybiórcze morderstwa, zakazy pochówku bliskich, masowe deportacje, a jednocześnie brutalne zduszenie wolności myśli, narzucanie klisz ideologicznych, kontrola edukacji, upaństwowienie wszystkich organizacji, kolektywizacja i towarzyszące jej zniewolenie mieszkańców wsi w kolchozach poprzez pozbawienie ich prawa do swobodnego przemieszczania się. Jednym słowem, nie było nawet mowy o tym, aby ludzie godzili się na takie rządy. Powstało państwo totalnego przymusu i kontroli, gdzie zasady nie były ustanawiane dla dobra obywateli, tylko dla wzmocnienia maszyny państwowej. W takich okolicznościach strategia osobistego ratunku znowu stawała się aktualna: szukaj człowieka wewnątrz państwa i staraj się wpłynąć właśnie na niego, początkowo – dla własnego ratunku, a z czasem – by po prostu zaspokoić potrzeby życiowe.

Obydwie opisane formy – i nieobecność, próżnia po posiadającym legitymację państwie, i państwo totalitarne, ukierunkowane na zapewnienie bytu sobie, a nie na interesy człowieka – przynoszą ten sam skutek: indywidualne strategie zaspokajania interesów poprzez rozmaite techniki sabotowania państwa.

1 T.D. Snyder, *Czarna ziemia. Holokaust jako ostrzeżenie*, przeł. B. Pietrzyk, Kraków 2015.

Kilka pokoleń życia w warunkach totalitaryzmu, a w dodatku bezlitosna eksploatacja człowieka przez państwo wzmocniły i ugruntowały wiele małych strategii wykorzystania takiego państwa na swoją korzyść. W pewnym sensie mamy do czynienia z adekwatną wzajemnością między państwem i obywatelem, w ramach której jedna strona gra przeciwko drugiej. Właśnie takie było to, na którym w 1991 roku powstawało państwo ukraińskie.

I chociaż ogłoszenie niepodległości Ukrainy zdruzgotało Związek Radziecki, to nowe państwo odziedziczyło struktury, metody, praktykę i instytucje radzieckiego modelu rządzenia. W tamtym czasie Ukraina nie miała ani historycznego, ani indywidualnego doświadczenia odmiennego od radzieckiego modelu rządzenia. Nawet na tych ukraińskich ziemiach, które zostały zaanektowane przez Stalina w wyniku II wojny światowej, przed wojną rządziły inne państwa, często prowadzące politykę dyskryminacyjną wobec lokalnej ukraińskiej ludności, której udział w polityce i rządzeniu był przez to ograniczony.

Jednak pierwsza dekada niepodległości Ukrainy była okresem gwałtownego osłabienia państwa: przy zachowaniu sowieckiego systemu rządzenia (który zakładał jak najszerzą kontrolę) Ukraina lat dziewięćdziesiątych nie była w stanie wesprzeć go odpowiednimi zasobami. Kontrola jako główna zasada rządzenia zderzała się z praktyką samych rządzących, którzy starali się balansować pomiędzy nią i rzeczywistością, z jednej strony, a tym, w jaki sposób ta zasada wpływała na ich własne życie – z drugiej: postradzieccy biurokraci, podobnie jak wszyscy obywatele, z punktu widzenia państwa nie byli niczym więcej niż jedynie narzędziem, które należało wykorzystywać bez żadnych sentymentów. Inaczej mówiąc, gospodarcza kruchość instytucji państwowych wraz z eksploatacyjnym podejściem wobec wszystkich aktorów systemu, w tym urzędników, z czasem doprowadziła do pojawiania się coraz większej i większej liczby wspomnianych już „słabych ogniw”: interesy poszczególnych ludzi, którzy odpowiadali za określoną działalność funkcjonowania państwa, zaczęły deformować instytucje, z którymi byli związani. Co więcej, nie tylko deformować, ale też znajdować pewne moralne uzasadnienie: nieludzkie podejście państwa do człowieka usprawiedliwia nieetyczność nastawienia człowieka, w tym również urzędnika, do państwa.

W konsekwencji pojawiła się swoista nieoficjalna pobłażliwość wobec wykorzystywania państwa na swoją korzyść. A rozrastanie się interesów części ówczesnych znaczących biurokratów i niekiedy świata kryminalnego przetwarzało poszczególne elementy państwa (funkcje, instytucje, a czasem całe organy, np. ministerstwa) w swoistą „zbójczą barykadę na drodze”. Sposobem na zarabianie stała się kontrola nad kanałami czy też – wedle tej metafory – szlakami

przemieszczania się społecznych zasobów, takich jak władza, pieniądze itp. Pojawiły się nawet specyficzne sformułowania, które opisywały takie działania: „siedzieć na potokach”, czyli kontrolować przepływ. Na przykład utrzymywano skrajnie restrykcyjne metody zarządzania lub regulacji, skierowane przeciw rozwijającym się biznesom, innym organizacjom, a nawet zagranicznym podmiotom, które mogły być łagodzone lub po prostu odpowiednio egzekwowane „na żądanie”. Wymowny przykład, który, nawet obecnie, pozostaje znaczącym problemem, stanowi kwestia regulacji zabudowy w historycznych centrach miast. To dość surowo uregulowana sfera, która przewiduje ze strony państwa cały wachlarz możliwości, jeśli chodzi o wydawanie pozwoleń, jednak nie zapobiega nieprzemyślanemu zabudowywaniu miast, przeciążeniu infrastruktury itd. Jedną z możliwych przyczyn polega właśnie na tym, że regulacje dostosowywane są „na żądanie”, czyli dozwolone z punktu widzenia litery prawa surowe kroki nie są podejmowane systematycznie i w konkretnym, zrozumiałym dla obywateli, strategicznym celu, ale w sposób niekonsekwentny i czasem jedynie częściowo. Na przykład niektóre formy pozwoleń nie są wydawane automatycznie, a wybiórczo, chociaż zgodnie z ustawą.

Dodajmy do tego obojętność większości obywateli wobec jakości państwa (w końcu państwo to zawsze wróg!) oraz historyczne nawyki sabotowania państwa – i mamy spadkową dynamikę zarządzania, które staje się coraz mniej adekwatne do życia społeczeństwa, i nawet uczciwi, ale źle opłacani oraz systematycznie poniżani urzędnicy nie są w stanie wytworzyć nowej, intelektualnej ramy państwa. Taki klimat z kolei zachęca nieuczciwych funkcjonariuszy do nadużywania funkcji państwowych na własną korzyść. O tym, w jaki sposób – dalej.

Dla ukraińskich lat dziewięćdziesiątych charakterystyczne było coś jeszcze. To były czasy społecznego chaosu: państwo zachowywało swoje radzieckie DNA, ale nie miało możliwości utrzymania go w działaniu, otwarcie granic przyniosło niesamowitą liczbę nowych informacji, włącznie z zaznajomieniem z innymi systemami rządzenia i praktykami życia politycznego, eksperymenty w tej sferze, lawinowe upublicznienie faktów oraz wiedzy historycznej o radzieckich represjach, szybkie gromadzenie bogactwa w prywatnych rękach – wszystko to rodziło atmosferę nieco niepokojącego, ale pełnego możliwości karnawału. Karnawału w takim sensie, jak rozumieją go historycy i badacze kultury: średniowieczny karnawał, który zamienia miejscami to, co wysokie, z tym, co niskie, szlachetne i nieczne, to dni „upuszczania społecznej pary”, moment, który pozwala na rozmaite formy niedopuszczalnych w zwykłym czasie zachowań. To spowodowało pojawienie się niespotykanych do niedawna tworów: prywatnych finansowo-przemysłowych grup, które z czasem zostaną nazwane

strukturami oligarchicznymi, nieoczekiwanych totalitarnych sekt religijnych w rodzaju makabrycznego Białego Bractwa², ale także wysoko cenionych nowoczesnych uniwersytetów, jak Akademia Kijowsko-Mohylańska w Kijowie.

Ciekawy przykład stanowi życie artystyczne tamtego czasu. Podstawą strategii artystycznych lat dziewięćdziesiątych w Ukrainie staje się transgresja – pokonanie jak najszerszego koła ograniczeń, starania, by dokonać niemożliwego, stwierdzenie wyższości indywidualnego wyrazu nad dobrem wspólnym, które nie tylko nie miało miejsca w ówczesnym słowniku artystycznym, ale w ogóle było uważane za coś śmiesznego i prawie niewłaściwego. Stąd wielka liczba zabarwionych erotycznie, a czasem wręcz pornograficznych utworów, trawestacji symboli radzieckich – flagi, koloru czerwonego, elementów godła, porywanie się na gesty jeszcze kilka lat wcześniej nie do pomyślenia. Na przykład jedna z ważnych wystaw tamtego czasu odbyła się w latach dziewięćdziesiątych w lwowskim Muzeum Lenina pod nazwą *Defloracja*, a była zbudowana przede wszystkim wokół wielkiego płótna Andrija Sahajdakowskiego – abstrakcji w mętym czerwonym kolorze. Inny charakterystyczny projekt wystawowy tamtego czasu – *Alchemiczna kapitulacja* – odbył się na pokładzie okrętu wojennego Sławutycz, w przystani w Sewastopolu na Krymie. Pokazano tam wiele dzieł krytykujących, trawestujących i prowokujących, a żadnemu z nich nie było właściwe przywiązanie do miejsca przeprowadzenia wystawy, floty morskiej ani jakichkolwiek politycznych elementów życia społecznego. Szczególnie ciekawa w tym kontekście wydaje się akcja duetu artystycznego Ihora Podolczaka i Ihora Diurycz (Fundacja Mazocha) – *Sztuka w kosmosie*.

Jesienią 1992 roku grafiki Ihora Podolczaka dosłownie powędrowały w kosmos na stację kosmiczną Mir. Akcja została ogłoszona jako wystawa akwafort Ihora Podolczaka i pierwsza ekspozycja sztuki w kosmosie. Dzieła na stację dostarczyli rosyjscy kosmonauci Sergiej Awdiejew i Anatolij Sołowjow, to także oni sfilmowali obecność prac na orbicie, a zapis wideo z tej akcji stał się eksponatem na wielu późniejszych wystawach. Dlaczego warto wspomnieć tę akcję? To wydarzenie doskonale ilustruje zacieranie się hierarchii, przesuwanie granic między tym, co dozwolone, a tym, co niedozwolone, otwieranie wcześniej niedostępnych społecznych wind czy ukrytych przejść, a także przekształcanie rzeczy jeszcze niedawno absurdalnych w coś niemal wykonalnego. Taki klimat sprzyjał zarówno powstawaniu zjawisk szkodliwych społecznie, np.

2 Białe Bractwo Jusmałos – sekta założona w 1990 roku przez Marinę Cwigun i Jurija Kriwonogowa. Członkowie organizacji przewidywali rychłe nadejście końca świata. Członkowie sekty 10 listopada 1993 roku podjęli próbę zbiorowego samobójstwa. Trzy lata później jej przywódcy zostali skazani na kary więzienia (przyp. od red.).

wspomnianej już oligarchii, jak i nowych, pożytecznych instytucji. Była to atmosfera gęstego karnawału, z którego mogły zrodzić się zarówno piękno, jak i brzydota.

Oczywiście jakość państwa ukraińskiego również ulegała zmianom pod wpływem tego klimatu. Nie było ono już w praktyce totalitarne, jednak zachowało takie podstawowe ustawienia. Pojawiały się pewne innowacje właściwe dla ustroju demokratycznego, które „doklejano” do totalitarnej podstawy, co jeszcze bardziej wprowadzało chaos w i tak już zdezorientowanym państwie. Na przykład afirmacja prymatu praw człowieka w niektórych sferach przynosiła dziwaczne skutki.

Jednym z takich podjętych w dobrej wierze kroków było ustawodawcze umocnienie prawa pacjentów z zaburzeniami psychicznymi do hospitalizacji wyłącznie za zgodną pacjenta albo na podstawie decyzji sądu. W praktyce doprowadziło to do tego, że zarówno lekarze, jak i lokalne społeczności oraz rodziny chorych starały się unikać kontaktów z systemem sądowym, a przez to doszło do pozostawienia wielu pacjentów i ich rodzin bez należytej opieki medycznej i bez społecznego wsparcia. Jednocześnie obywatele nadal traktowali państwo jako coś, co koniecznie trzeba politycznie zwalczać i ograniczać, a indywidualnie sabotować i wykorzystywać.

Jednym z takich narzędzi kontroli politycznej stała się konstytucyjna formuła, która wymaga od urzędnika państwowego działania wyłącznie „na podstawie, w granicach uprawnień oraz w sposób przewidziany w Konstytucji i ustawach Ukrainy”. Ta norma, wpisana do Konstytucji w 1996 roku i wspierana przez byłych radzieckich dysydentów, była próbą ograniczenia koncentracji władzy po stronie państwa oraz uniknięcia odrodzenia się państwa-drapieżnika, śmiercionośnego dla swoich obywateli. Jednak w praktyce czasami sprzyjała paraliżowi funkcji państwowych. Jak to wyglądało?

Zazwyczaj w obrębie sektora państwowego, a szczególnie w służbie cywilnej, wszyscy interpretują tę normę w ten sposób, że każdy pracownik może działać wyłącznie na podstawie zapisanych aktów normatywnych: ustaw, rozporządzeń rządu, zarządzeń ministerialnych itp. Jeśli pracownik napotyka sytuację, która nie jest opisana w żadnych dokumentach normatywnych lub która obiektywnie wymaga działania wbrew obowiązującym regulacjom, odmawia on podjęcia jakichkolwiek działań albo imituje czysto formalne czynności, aby uniknąć oskarżeń o zaniedbanie służbowe lub bezczynność.

Na przykład w pierwszych dniach pełnoskalowej inwazji rosyjskiej w 2022 roku stało się to wielkim problemem dla ukraińskich muzeów położonych na

zagrożonych terenach. Obiektywnie sytuacja wymagała od dyrektorów muzeów podjęcia szybkich, niestandardowych działań w celu ewakuacji kolekcji, jednak nie otrzymali oni koniecznych dyrektyw. Stanęli więc przed dylematem: działać na własne ryzyko, nie tylko ze względu na zagrożenia wojenne, ale też późniejszą odpowiedzialność karną za naruszenie norm i wymogów ustawodawstwa, albo zrezygnować z brania spraw we własne ręce, a tym samym związanego z tym problemu ewakuacji. Różni muzealnicy podejmowali różne decyzje. Jednak ta sytuacja pokazuje, jak ograniczenie osobistych ocen i inicjatyw, które początkowo miało na celu uniknięcie nadużyć i przemocy państwa wobec obywateli, prowadzi do nie mniej negatywnych skutków.

W kulturze popularnej pojawiły się nawet z tego powodu zabawne memy. Jeden z nich to dobrze rozpoznawalna w Ukrainie fraza z języka mediów: „Ludzie się skarżą, władza rozkłada ręce”. Fraza stała się memem po tym, jak była wielokrotnie wykorzystywana przez ukraińskich dziennikarzy w celu opisanie tej czy innej oburzającej sytuacji, kiedy obywatele wymagali od organów władzy lub innych instytucji państwowych podjęcia zdecydowanych działań w celu rozwiązywania jakichś problemów, a władza, nie mając ani instrukcji, ani zapisanych w bazie norm upoważnień – rozkładała ręce.

Faktycznie mamy do czynienia ze swoistą „kryminalizacją zarządzania”: sama natura działalności związanej z funkcjami państwa prowadzi do kolizji między praktyką i wymaganiami ze strony obywateli, ograniczeniami konstytucyjnymi i regulacjami nałożonymi przez urzędników. W końcu niemal każde działanie może potencjalnie doprowadzić do odpowiedzialności karnej ponoszonej przez osoby, które sprawują funkcje państwowe. W takich warunkach w sektorze państwowym najczęstsze okazują się dwie strategie zachowania: albo rezygnowanie z działań proaktywnych na rzecz jałowego i czysto formalnego funkcjonowania (słynna „urzędnicza papierologia”!), albo wpasowanie się w system wzajemnych poręczeń.

System wzajemnych poręczeń zapobiega odpowiedzialności karnej i staje się ważnym czynnikiem nakręcania się klimatu nieuczciwości. Chodzi o to, że pracownik, który chce świadomie wykorzystać państwo na swoją korzyść, uzgadnia swoje poczynania z szerszą siecią analogicznych aktorów: nieuczciwych sędziów, prokuratorów, polityków, mediów i funkcjonariuszy wyższego szczebla. Tworzy to mechanizm wzajemnej ochrony, a tym samym pozwala im działać. Paradoksalnie może to być działanie zarówno na szkodę, jak i na korzyść dobra publicznego. Kluczem jest tutaj zdolność do działania w ogóle, która zostaje w ten sposób zapewniona. Dlatego też czasami tacy aktorzy łączą elementy sabotażu państwa z elementami pożytecznego działania, co stwarza

znaczące trudności w reformowaniu państwa. Jednak same intencje są w takim systemie dalekie od zgodnych z sumieniem.

Alternatywne i umownie uczciwe zachowanie w tych warunkach to surowe przestrzeganie aktów normatywnych i prawnych. Jednak ponieważ rama normatywna nigdy nie jest w stanie w sposób wyczerpujący regulować wszystkich dziedzin wspólnego życia ludzi, a niektóre normy ustawowe pozostają ze sobą sprzeczne, to jakakolwiek decyzja pociąga za sobą pewien stopień naruszenia prawa. To prowadzi do bezczynności albo pozorowanych działań ze strony funkcjonariuszy państwowych. W pewnym sensie nie chodzi o nic innego, jak o inną formę sabotażu państwa. Moim zdaniem jest to powszechna w sektorze państwowym strategia zachowania, podczas gdy świadomie nieuczciwe działania praktykuje mniejszość (choć wpływowych) aktorów.

Tę wadę ukraińskiego systemu państwowego eksploatuje jeszcze jeden uczestnik procesu – rozmaite organy ścigania i kontroli państwowej. I tu także można wymienić kilka podstawowych podejść: współudział we wzajemnym poręczaniu, „barykada na drodze”, wszczęcie postępowania w celu wywarcia presji na konkretnych funkcjonariuszy albo sumienne dochodzenie. Jednak nawet to ostatnie często ma na celu jedynie ujawnienie formalnego naruszenia aktów prawnych i normatywnych, czego, jak pokazaliśmy, praktycznie nie da się uniknąć nawet przy uczciwym działaniu. Formalne ujawnienie naruszenia, zamiast ustalenia faktycznego przestępstwa, które przynosi szkodę dobru wspólnemu, okazuje się w takim razie analogią do pozorowania działań ze strony urzędników państwowych.

Takie warunki pracy ludzi na służbie państwa prowadzą do systematycznego odpływu najlepszych specjalistów i utrzymywania się najmniej zdolnych pracowników albo stymulowania nieuczciwych. Tego stanu spraw nie da się załagodzić poprzez jeszcze bardziej rygorystyczne kontrole i karanie pracowników, chociaż właśnie takie podejście do problemów zarządzania i jakości urzędników panuje w Ukrainie od Rewolucji Godności aż do dziś.

Możliwe, że potrzebne są nie tylko oczywiste i już wypróbowane metody „leczenia”, takie jak deregulacja i zmniejszenie państwowego nadzoru wszędzie tam, gdzie to usprawiedliwione. Może warto rozważyć również nieintuicyjne z punktu widzenia ukraińskiego społeczeństwa metody, takie jak stopniowe i ostrożne rozszerzanie uprawnień pracowników sektora państwowego o działanie i podejmowanie decyzji na rzecz dobra wspólnego. W takim przypadku kluczowym zadaniem jest wyznaczenie opisu tego, co ukraińskie społeczeństwo uważa za dobro wspólne, a to zazwyczaj odbywa się przez demokratyczny proces polityczny. Z drugiej strony konieczne okazuje się powstanie

kolegialnych organów, które byłyby w stanie ocenić działania konkretnego aktora w takich kategoriach: rad nadzorczych, komisji etycznych, organów samorządowych itp. Składową takiego podejścia powinna stać się dekryminalizacja znacznej części działań w imieniu państwa, przy jednoczesnym wprowadzeniu czynników zapobiegających korupcji i zapewniających równowagę w postaci oceny kolegialnej. Powróćmy do przykładu z ewakuacją kolekcji muzealnych: w idealnym świecie powinna wygrać potrzeba uratowania obiektów dziedzictwa kulturowego, a nie oczekiwanie na wyczerpujące instrukcje w niestandardowej, zmieniającej się i ryzykownej sytuacji.

Jednocześnie głównym graczem, który jest w stanie zmienić opisaną sytuację na lepsze, pozostaje samo państwo. Jego instytucje, demonstrując przystawalność do życia i wyzwaniów stawianych przez społeczeństwo, są w stanie tworzyć z obywatelami „punkty zaufania”, które potencjalnie mogą przekształcić się w inną formę współpracy między tymi stronami. Na przykład doświadczenia z podstawowymi, powszechnymi systemami dobra wspólnego – szkołą i szpitalem – w dużej mierze wpływają na ocenę państwa w ogóle. Podobną rolę odgrywa władza lokalna w małych wspólnotach, ponieważ chodzi o konkretnych ludzi, często osobiście sobie znanych. Odpowiedzialne lokalne zarządzanie przesuwa jezyk u wagi indywidualnych relacji na rzecz większego zaufania, a przez to mniejszego sabotażu.

Ważne, aby indywidualny ratunek przestał być najbardziej produktywną strategią przeżycia i ustąpił miejsca modelom ochrony społecznej oraz kształtowania przestrzeni życiowej. Doświadczenie wojny częściowo popycha obywateli do takiego myślenia, ponieważ właśnie wspólny system bezpieczeństwa staje się gwarantem przeżycia. Narodowa armia, dyplomacja, system podatkowy, narodowa edukacja i kultura – wszystko to czyni Ukrainę możliwą. Po raz pierwszy właśnie taki dyskurs staje się w ukraińskiej przestrzeni publicznej ważniejszy i jest nadzieja, że będzie sprzyjał pozytywnej zmianie w trudnych relacjach między społeczeństwem i jego państwem.

Obecnie relacje, metaforycznie mówiąc, są zaminowane. Dowolne kroki okazują się tu niebezpieczne i mogą doprowadzić do oplakanych skutków: społeczeństwo nie ufa państwu i jego funkcjonariuszom, instytucje państwowe są zbudowane na domniemaniu winy społeczeństwa, brak zaufania tradycyjni nie leczą się tu ostrzejszą kontrolą i eliminowaniem prywatności, zniewaga wszystkich wobec wszystkich to typowa atmosfera, a próba przejścia do innego modelu od czasu do czasu doprowadza do pociągnięcia do odpowiedzialności karnej takich śmiałości. Zatem największym problemem, który stoi teraz przed Ukrainą, zaraz po wyzwaniu, jakim są rosyjska wojna i ukryte agresje,

jest to, jak rozminować te stosunki i jak uczynić je produktywnymi. Jak zacząć budować takie relacje, w których dobro wspólne znajduje się w centrum zainteresowania, a inicjatywa, która ma na celu osiągnięcie tego dobra, jest nagradzana, a nie karana. Z doświadczenia postmajdanowej Ukrainy widzimy, że to nadzwyczaj trudne, a tradycyjne metody często włączają zasoby, które podkładają wciąż nowe i nowe miny wzajemnego zwalczania. Na razie prawdopodobnie nie ma w Ukrainie wyczerpującej odpowiedzi na to fundamentalne dla lepszej przyszłości pytanie. Jednak życiową koniecznością jest postawienie go w centrum zainteresowania i skierowanie na tę kwestię maksimum starań intelektualnych.

Jewhen Hlibowyski

Antykorupcyjne zagrożenie dla odporności Nieintuicyjne niuanse ukraińskiego rozwoju instytucjonalnego

W Ukrainie trudno znaleźć osobę, która byłaby gotowa bronić korupcji. Odrzucenie skorumpowanych polityków i urzędników państwowych oraz piętno korupcji w biznesie są dobrze widoczne w dyskursie publicznym i badaniach socjologicznych, nawet wśród zwykłych obywateli. Korupcja i osoby biorące w niej udział tradycyjnie zajmują drugie miejsce na liście wyzwań i zagrożeń – zaraz po Rosji, której nikczemność wydaje się oczywista i poza konkurencją. Zapotrzebowanie na działania antykorupcyjne jest stałe, nadaje się mu należyne rozgłos, co wywołuje rezonans w informacyjnym *mainstreamie*, a także nieustannie wpływa na agendę polityczną. Urzędników, którzy stracili posady wskutek ujawnienia korupcji, jest tak wielu, że trudno nawet policzyć. Oskarżenia o korupcję podgryzają układy, osłabiają i obalają kariery urzędników, którzy jeszcze wczoraj mieli przed sobą wspaniałe perspektywy. Oligarchowie, jak się zdaje, tracą swój pozytywny wizerunek i znaczną część wpływów. Normy i procedury antykorupcyjne oraz instytucje mające je nadzorować stają się coraz bardziej dojrzałe i znane w ukraińskim krajobrazie instytucjonalnym. Rzeczy nie do pomyślenia 10 lat temu dzisiaj stają się codziennością.

Zabiegi antykorupcyjne wywarły silny wpływ na praktyki polityczne. Jeszcze wczoraj politycy i urzędnicy państwowi korzystali z domniemania nieomyślności, a ich swobodę ograniczały jedynie kwestie o znaczeniu politycznym. Obecnie unormowane są nie tylko zakupy czy wydatki z zasobów publicznych, ale też znaczna część życia prywatnego – jeszcze wczoraj uprzywilejowanych grup – trafiła pod lupę opinii publicznej i formalnych procedur antykorupcyjnych. Przestrzeń informacyjna pełna jest skarg i narzekań osób publicznych dotyczących tego, o ile trudniejsze stało się funkcjonowanie w ramach nowych ograniczeń, co w społeczeństwie budzi zadowolenie, a wręcz zachwyt.

Jednocześnie wewnątrz ukraińskiego społeczeństwa obywatelskiego, jak i wśród międzynarodowych graczy – wpływowych dyplomatów, inwestorów oraz badaczy – coraz częściej rozbrzmiewa krytyka dyskursu antykorupcyjnego. Część krytyków skupia się na poszczególnych aspektach, które wydają się im problematyczne. Jednak podnoszą się też głosy, które z coraz większą siłą podają w wątpliwość poprawność kierunku, w jakim zmierzają w Ukrainie działania antykorupcyjne: głosy te nie tyle podważają jeden element polityki antykorupcyjnej, ile krytykują ją samą – jako priorytetowe zadanie ukraińskich reform.

Wśród głosów, które krytykują reformy antykorupcyjne, rzadko można usłyszeć usprawiedliwianie korupcji jako takiej czy też poszczególnych praktyk korupcyjnych. Jednak te same badania socjologiczne wykazują, że mimo znacznej uwagi poświęcanej korupcji, jej negatywnemu osądowi, niechęci czy nawet nienawiści do ludzi uwikłanych w korupcję, obywatele są dalecy od gotowości oddania korupcji jako narzędzia osiągania własnych celów. Współczesna anegdota polityczna – „chcę, żeby nie było korupcji i żeby szwagier, jeśli będzie trzeba, wszystko załatwił” – najlepiej oddaje rozdźwięk w nastrojach społecznych.

Postronnemu obserwatorowi może się wydawać, że to przyzwyczajenie wynika po prostu z ludzkiej natury. Trudno się żyje na nowych zasadach, które odbierają stare przywileje. Dlatego jeśli wprowadza się nowe procedury, ustanawia kary za stare praktyki i bez wyjątków się do nich stosuje, co sprawia, że odpowiedzialność staje się nieunikniona – to zmiana kultury będzie kwestią czasu. Mniej więcej taki dyskurs podejmowały dziesiątki, jeśli nie setki artykułów poświęconych antykorupcji w Ukrainie w ostatnich 15 latach. Odpowiadały one teorii zmian, wedle której dzięki metodom zwiększenia kontroli i ponoszenia odpowiedzialności można osiągnąć zasadniczą przemianę.

Rzeczywistość okazała się mniej jednoznaczna. Reformy antykorupcyjne utworzyły cały szereg instytucji powołanych do różnych rodzajów walki z korupcją: to nieuchronna kara zasądzana przez sądy antykorupcyjne i prokuraturę, to osobne resorty, które prowadzą śledztwa w różnych sferach, to nawet organizacja, która zarządza skonfiskowanymi aktywami i je sprzedaje. Nie mówiąc już o organach, które mają zapobiegać korupcji. Architektura i logika podziału uprawnień między tymi instytucjami wymaga głębokiej, profesjonalnej wiedzy. W procesie realizacji reform antykorupcyjnych okazało się, że nawet eksperci czy sędziowie gubią się w rozumieniu tego, gdzie kończą się uprawnienia danego organu i zaczynają innego.

Dodatkowa trudność w przeprowadzaniu reform antykorupcyjnych polega na tym, aby nie sprowokowały systemu zarządzania do powrotu do trybu

przestępczego jako jednego z jego naturalnych stanów lub nie doprowadzały poprzez praktyki antykorupcyjne do zwalczania starych korupcjonistów przez nowych korupcjonistów, co wymaga głębszego rozumienia kontekstów i uświadomienia sobie zasięgu transformacji społecznej zachodzącej w Ukrainie. To dwie rzeczy, których międzynarodowi partnerzy wspierający zmiany antykorupcyjne nie byli w stanie albo nie chcieli zrozumieć, bo wtedy teoria zmian i trajektoria reform antykorupcyjnych byłaby inna.

Historia problemu

Ukraina ma interesującą właściwość, która wyróżnia ją na tle większości krajów świata. Trzy parametry – system instytucjonalny, infrastruktura i kapitał ludzki – są wzajemnie ze sobą powiązane i znacząca zmiana jednego z tych elementów wpłynie na inne. Jeśli spojrzeć się na globalne ratingi, to widać, że większość krajów osiąga czytelne wyniki, natomiast w przypadku Ukrainy pojawia się nietypowo szerokie spektrum wskaźników.

Tam gdzie oceniane są instytucje, Ukraina zajmuje przeważnie miejsca w drugiej setce krajów, a pod względem niektórych wskaźników znajduje się na końcu listy. To ocena konkurencyjności systemu zasad, według których funkcjonują społeczeństwa i sytuują się zdolności państw. Instytucje charakteryzują się znaczną trwałością – na dobre czy na złe. Ich zmiana wymaga przeważnie dziesięcioleci starań. Tam gdzie pomiary dotyczą infrastruktury, ukraińskie wskaźniki zbliżają się do połowy skali. Infrastruktura ma ogromne znaczenie dla jakości życia, a jej podwyższanie jest możliwe wtedy, kiedy doświadczenia różnych pokoleń wzajemnie się wzmacniają. Wojny lub kataklizmy naturalne mogą cofnąć kraj o dziesięciolecie. Wskaźniki ludzkiego kapitału w Ukrainie są w globalnych rankingach najwyższe. Niektóre ukraińskie wskaźniki okazują się konkurencyjne nawet w stosunku do krajów Unii Europejskiej. Część z nich odstaje, ale praktycznie wszystkie mieszczą się pierwszej setce państw.

Taka różnica wynika z czynnika, który jest równie oczywisty, co niezauważalny – z kolonialnego doświadczenia Ukrainy. Tę kolonialną ciągłość powinno było przerwać proklamowanie niepodległości, po którym rozwój instytucji dopasowałby się z nową lokalną podmiotowością, a przez to kapitał ludzki i jego instytucyjne rusztowanie powinny się zsynchronizować aż do uzyskania mniej więcej jednego przedziału na skali międzynarodowych ratingów. I tak by się stało, gdyby niepodległość Ukrainy została ogłoszona wskutek zwycięstwa ukraińskiego ruchu narodowowyzwoleńczego.

Wprawdzie proces kształtowania się ruchu narodowowyzwoleńczego był wtedy w aktywnym stadium, jednak Ukraina uzyskała niepodległość wskutek

reakcji elit, głównie komunistycznych, które w pełni kontrolowały reakcje parlamentu na pucz w Moskwie. Pucz tymczasowo, na kilka dni, osłabił imperialne związki, przenosząc uwagę elit na własne kwestie egzystencjalne. Te okoliczności wystarczyły, aby kraj ze społeczeństwem, które jeszcze nie zdążyło przejść całej drogi procesu przygotowania do dojrzałej podmiotowości, był gotowy zanurzyć się w niepewności nadchodzącej niepodległości.

Ceną tej niepewności stała się konieczność odbicia się od innego celu, niż działo się to w Niemczech Wschodnich, gdzie celem były wolność i osiągnięcie dobrobytu na poziomie Niemiec Zachodnich, czy w Polsce, w której cel stanowiła wyobrażona niepodległa, jaką Polska mogłaby się stać, gdyby nie komunistyczna niewola po II wojnie światowej. Zważywszy na historię Ukrainy w XX wieku – z jej walką, utratą niepodległości i powstaniem – celem Ukrainy stało się samo przeżycie, które w warunkach 1991 roku oznaczało zachowanie paternalizmu i radzieckiej umowy społecznej, a tym samym przeniesienie radzieckiej, przemocowej, krwawej tradycji instytucjonalnej, chociaż w złagodzonej formie, do nowego, niezależnego państwa. Pojawiła się nowa forma, która zawierała starą treść.

Wraz ze starymi instytucjami do niepodległej Ukrainy przeniósł się radziecki paradygmat relacji między obywatelem i państwem, w którym obywatel jest dla państwa obiektem, a w złych okolicznościach obywatel może trafić w „żarna systemu”. Skala tego zagrożenia może być niewidoczna poza granicami Ukrainy. Polska i inne państwa grupy wszechradzkiej przeżyły okropieństwa stalinizmu w łagodniejszej formie w porównaniu z tym, jakie rozmiary przybrał on w Ukrainie. Rosja przeżyła tylko część ukraińskiej traumy, bo natura wpływu rosyjskiego kolonializmu na ludność rosyjską była w oczywisty sposób inna niż w przypadku Ukrainy. Represje, inżynieria społeczna, przymusowe ekonomiczne oraz humanitarne zmiany pozostawiły po sobie ślad w postaci fizycznych zniszczeń i traum, które łamały tradycje, odkładając się w kulturze i zatruwając zarówno te pokolenia, które stały się bezpośrednimi świadkami oraz ofiarami katastrofy, jak i potomków, którym udało się ująć z życiem.

Ukraińska trauma historyczna XX wieku wyrasta z połączenia dwóch komponentów: totalitarnego i kolonialnego. Totalitaryzm pozostawił w Ukraińcach lęk przed silną, skoncentrowaną i przed nikim nieodpowiadającą władzą, która w sposób naturalny niszczy jakiegokolwiek symptomy (nawet przychyłnej wobec niej) podmiotowości. Dowolne przejawy przywództwa stają się podstawą wyroku. Modele relacji społecznych, które opierają się na zaufaniu, ulegają rozpadowi. Przetrwają w większości ci, którzy nie zaufali i wyszli poza ramy historycznej tradycji, ze wszystkimi właściwymi jej zasadami instytucjonalnymi.

Spółeczność, wspólnota, rodzina czy nawet więcej – każdy element tożsamości, jak język czy religia – mogą stać się wyróżnikiem, który posłuży do identyfikacji i zniszczenia.

Paradygmat przetrwania jest mocno zakorzeniony w zasadzie sumy zerowej. Nie daje ona przestrzeni dla poszukiwania kompromisów czy współpracy. Bazowe założenia tego paradygmatu polegają na tym, że wszystkie relacje – prywatne czy społeczne – muszą być podporządkowane etyce przetrwania, która zakłada domniemaną rację tego, kto przetrwa. Jeśli ten, kto walczy o przetrwanie, musi w tym celu naruszyć prawo, dokonać amoralnego czynu albo skompromitować drugą stronę – to wszystkie te działania są usprawiedliwione celem egzystencjalnym. Usprawiedliwione jest nietrzymanie się niezrozumiałych, a tym samym obcych zasad *nepidzwitni prawyła*¹. Usprawiedliwione są kradzieże w pracy, a także próby osobistego wzbogacenia się kosztem wspólnoty, bo to zwiększa szanse przeżycia.

Kolonialna trauma to trauma długotrwałych działań ukierunkowanych na stłamszenie podmiotowości i zduszenie możliwości tworzenia własnych zasad. Ukraińcy w ZSRR mieli tylko jedną drogę do uzyskania dostępu do wiedzy dotyczącej zarządzania, praktyk i doświadczenia – poprzez lojalność wobec systemu radzieckiego. I o ile w innych społeczeństwach obozu socjalistycznego mogły istnieć alternatywne hierarchie, które stwarzały możliwość oddzielania własnej podmiotowości i uchronienia jej od dewastującego wpływu „systemu”, jak w przypadku Kościoła w PRL, a sama lojalność przeważnie nie wchodziła w konflikt z lokalną otoczką kulturalną, o tyle w Ukrainie lojalność wobec ZSRR prawie zawsze oznaczała konieczność odejścia od ukraińskiej tożsamości i nabycie „radzieckiej”, czyli *de facto* rosyjskiej tożsamości.

Próby kształtowania lojalnej „ukraińskiej tożsamości radzieckiej” przeważnie kończyły się źle dla tych, którzy je inicjowali, a dodatkowo pogrążały kolejne pokolenia w atmosferze strachu i represji, co w radzieckiej Rosji miało miejsce jedynie podczas krótkich rządów Jurija Andropowa jako sekretarza generalnego KC KPZR.

Skutkiem traumy kolonialnej staje się pojawienie inercji, którą trudno pokonać. Praktyki przetrwania, wywołane trwałym doświadczeniem przez kilka pokoleń totalitaryzmu albo stabilnej autokracji, która grozi przekształceniem się w totalitaryzm, wzmacniają brak umiejętności zmiany zasad.

1 *Nepidzwitni prawyła* (непідзвітні правила) – zasady ustanowione przez państwo, które to państwo jest odbierane przez jednostkę jako obce, bowiem nie ma ono żadnego wpływu (przyj. red.)

Etyka pozwalająca na to, by korupcja była narzędziem bezpieczeństwa lub zwiększała szansę na przetrwanie, staje się fundamentalna dla społeczeństwa żyjącego obok państwa, które w dowolnym momencie może przekształcić się z dostawcy usług społecznych w zagrożenie życia. Przeniesienie archetypu i roli państwa z jednej państwowości na kolejną, w sytuacji zniwelowania filtru niepodległości, który mógłby ukrócić ciągłość wyobrażeń, doprowadziło do zakorzenienia się korupcji jako dostępnego dobra w już niepodległej Ukrainie.

Teoria zmian

Ogłoszenie niepodległości było wynikiem konsensusu bardzo różnych grup, co okazało się sytuacją wyjątkową. Komuniści ratowali się przed zmianami zachodzącymi w Rosji, które mogły stanowić dla nich zagrożenie, ale jednocześnie czuli się pewnie w Ukrainie, którą, jak się im zdawało, mocno trzymali w rękach. Demokraci widzieli w niepodległości możliwość wprowadzenia procesów demokratycznych, które wcześniej czy później doprowadziłyby do poszanowania praw człowieka, prymatu prawa i innych osiągnięć rozwiniętego świata. Dla Ukraińców, którzy pod względem zewnętrznych oznaczników przekształcili się w grupę mniejszościową w Ukraińskiej Socjalistycznej Republice Radzieckiej, niepodległość oznaczała możliwość powrotu do symboli i atrybutów, które z czasem napełniały się znaczeniem. Dla milionów zwolenników paternalizmu w społeczeństwie – była to możliwość dalszego życia wedle poprzedniego, zrozumiałego i wypróbowanego stylu.

Ta jednomysłność nie była widoczna w Moskwie i stanowiła niespodziankę dla imperialnej rosyjskiej perspektywy. Głosowanie za niepodległością w parlamencie 24 sierpnia 1991 roku – 346 głosów za i tylko 1 przeciw, 90% głosów za niepodległością podczas referendum 1 grudnia 1991 roku z większością głosów poparcia w każdej jednostce administracyjnej – to nie zostawiało przestrzeni dla różnych interpretacji. Jednomysłność poparcia dla niepodległości i nastawienie antynuklearne (w tamtym momencie – uboczny efekt katastrofy w Czarnobylu, a nie polityki bezpieczeństwa) wywołały międzynarodową falę uznawania ukraińskiej państwowości. Rosja była słaba i zagubiona, polityka Kijowa w odniesieniu do postradzieckiej reintegracji – ambiwalentna. Na jakiś czas Ukraina wydawała się bezpieczna.

Kryzys przyszedł później. Komuniści i czerwoni dyrektorzy w pierwszych ukraińskich rządach byli wyraźnie zagubieni i nie nadążali za biegiem wydarzeń. Zmiana kontekstów wymagała od nich reakcji o takiej szybkości i głębi, na jaką nie byli gotowi. Demokraci oraz reformatorzy znaleźli się w opozycji i mogli jedynie marzyć o staniu się częścią koalicji rządzącej, chociaż popierali

te zmiany, które wydawały im się słuszne. Polityki pierwszych lat niepodległości były bierne i kontynuowały radzieckie wyobrażenia o świecie. Nowe koncepty wyborcy przyjmowali w sposób uproszczony: demokracja jako dyktatura większości, rynek jako prawo bogatych.

W latach dziewięćdziesiątych wyzwania wyprzedzały zdolność adaptacji, odbierając zasoby i pogłębiając kryzys. Z punktu widzenia większości wyborców niepodległość została powołana po to, aby zachować patriarchalną umowę społeczną – i to dało efekt niszczący. Zamiast skutecznego dbania o swoje interesy patriarchalna większość obserwowała nieporadność państwa. Nawet mniejszość, która pragnęła niepodległości ze względów politycznych, odczuwała na sobie wszystkie aspekty kryzysu ekonomicznego i kryzysu wartości. W końcu zaczęła się w społeczeństwie pojawiać warstwa Ukraińców, którzy byli gotowi odejść od patriarchalnej umowy społecznej, zrzec się praw w zamian za opiekę społeczną i samodzielnie zadbać o swoje interesy.

Ci, którzy odważyli się na ten samodzielny ruch, musieli działać w ogromnym deficycie bezpieczeństwa. Dysfunkcyjna służba państwowa nie mogła zagwarantować egzekwowania praw prywatnej inicjatywy, nietykalności własności czy nawet równości wobec prawa. Krótkoterminowe bezpieczeństwo za cenę długoterminowej zależności proponował, jako alternatywa dla państwa, światek kryminalny. To skłaniało przedstawicieli najbardziej proaktywnej części społeczeństwa do stania się mniej transparentnymi i do liczenia przede wszystkim na własną zdolność radzenia sobie z ryzykiem za pomocą podobnych transakcji. W ten sposób praktyka korupcyjna wywołana przez kulturę braku zaufania po raz kolejny pozwoliła na osiągnięcie bezpieczeństwa, którego nie dało się uzyskać, kiedy stosowało się do litery prawa.

Rzeczywiście tworzyła się nowa umowa społeczna, którą Nestorowska Grupa Ekspertów² z czasem nazwała „umową konsensusu korupcyjnego”: obywatele nie zadawali trudnych pytań przedstawicielom państwa, a przedstawiciele państwa przymykali oczy na większość działań obywateli. Uproszczony system opodatkowania odpowiadał za najważniejszą część umowy – za obustronną zgodę. Obywatele, którzy otrzymali nową podmiotowość, nie ufali państwu, ale uzyskali narzędzie pozwalające na ograniczenie relacji z nim. Państwo miało nadzieję, że to spacyfikuje obywateli.

Na poziomie makro zachodził inny proces. Prezydent Leonid Kuczma, który na samym początku swojej prezydentury wyczuł deficyt bezpieczeństwa

2 Nestorowska Grupa Ekspertów – interdyscyplinarna grupa filozoficzno-eksperska, która w latach 2012–2017 pracowała nad konceptualizacją drogi rozwoju Ukrainy (przyj. red.).

i wszechobecne rosyjskie interesy, wybrał ukraińską oligarchię jako model wzmacniania bezpieczeństwa narodowego. Rozproszone interesy i lepiej ułożone przywileje uczyniły ukraińskich oligarchów pełnowartościowymi podmiotami politycznymi, które rozpatrywały rosyjską obecność jako zagrożenie dla własnych możliwości, zgodnie z trafnym powiedzeniem „Teksas mogą rabować tylko Teksaszczyzy”. Jak widać z perspektywy czasu, ukraińscy oligarchowie dopięli swego na prawie własności, a nie posiadania lub użytkowania, podobnie jak rosyjscy oligarchowie, którzy również szybko odczuli polityczne ograniczenia swojej niezależności.

Ukraiński system podatkowy szybko zaadaptował się do nowych podmiotów. Na dole – był to wprowadzony pod koniec lat dziewięćdziesiątych system uproszczonego opodatkowania, który polegał na prostym podatku w postaci ustalonych kwot, ale jego największa zaleta dotyczyła systemu administrowania podatkami, bez szarych stref oceny i swobody urzędników podatkowych. Na górze – okrążyły stół politycznych ustaleń, z ograniczoną liczbą uczestników, funkcjonujący przeważnie pod płaszczykiem parlamentaryzmu.

Do ewolucji tych relacji gwałtowną zmianę wniosło przedwyborcze otrucie Wiktora Juszczuki, wskutek którego przewartościował on całą agendę swojej prezydentury, poświęcając jej znaczną część nie tyle na reformy ekonomiczne i społeczne, ile odnowienie pamięci historycznej, szczególnie pamięci o Hołodomorze. Przywrócenie pamięci o Wielkim Głodzie i kształtowanie się nowego kontekstu najnowszej historii ukraińskiej zaostriżyło u znacznej części ukraińskiego społeczeństwa świadomość chronicznego braku bezpieczeństwa oraz skłoniło do powiązania utraty podmiotowości z utratą bezpieczeństwa i dalszymi historycznymi katastrofami narodu ukraińskiego: Hołodomorem, represjami, Wielką Czystką, stratami podczas II wojny światowej, rusyfikacją, a wreszcie katastrofą w Czarnobylu oraz dziećmi na pierwszomajowym pochodzie w 1986 roku w Kijowie³ jako symbolem bezwzględności systemu radzieckiego.

Wybór Wiktora Janukowycza na prezydenta w 2010 roku zaostriżył antagonizm między tymi, którzy postrzegali siebie jako zagrożonych, a zagrożeniem stwarzanym przez niezreformowane państwo będące potomkiem sowieckiego totalitaryzmu. Znaczny wzrost środków przeznaczanych na milicję, nietypowo wysokie dla sektora państwowego zarobki w oddziałach specjalnych, zakup ultranowoczesnej technologii służącej do rozganiania demonstracji, starania

3 Do katastrofy w elektrowni atomowej w Czarnobylu doszło 26 kwietnia 1986 roku. Mimo zagrożeń, którymi były radioaktywna chmura i oddychanie radioaktywnym izotopem jodu, oficjalnie zarówno w Związku Radzieckim, jak i w Polsce nie ujawniono skutków awarii ani nie odwołano pochodów pierwszomajowych (przyjp. red.).

o wprowadzenie współczesnych technologii automatycznego rozpoznawania twarzy i śledzenia ludzi poprzez system ulicznych wideokamer – to wszystko świadectwa tego, że obywatel powinien dla własnego dobra nie ryzykować znalezienia się w opozycji do państwa.

Jednocześnie kolonialna trauma zaczęła słabnąć dzięki dostępowi do międzynarodowej edukacji, współczesnych książek i coraz bardziej otwartego świata. Na tle trwałego wzrostu ekonomicznego w latach dwutysięcznych do ruchu narodowo-demokratycznego przyłączyła się klasa średnia. Katalizatorem obaw stał się kryzys finansowy w 2008 roku. Stosunkowo lekki w Europie Środkowej, w pierwszym roku kosztował Ukrainę 15% PKB. Populistyczny rząd Julii Tymoszenko obiecał, że nie wpuści kryzysu do Ukrainy, ale za tę pewność siebie musiał rozliczyć się potem głównie z zadłużonymi młodymi pracownikami biurowymi z ukraińskich miast. Kryzys finansowy i zagrożenie reżimu Wiktora Janukowycza pogodziły różne ruchy, których kompetencje spłotyły się ze sobą i położyły fundament pod współczesne ukraińskie społeczeństwo obywatelskie.

Wielki przełom

Niepodpisanie przez Janukowycza umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską wywołało protest, który miał wszelkie szanse, aby ucichnąć jeszcze przed końcem 2013 roku. Wybory prezydenckie były zaplanowane na rok później i najprawdopodobniej właśnie wokół nich miała się rozegrać główna walka polityczna. Jednak w Kijowie doszło do kilku prowokacji, jednej po drugiej, za którymi – jak się z czasem okazało – stały rosyjskie służby specjalne. Te wydarzenia podniosły temperaturę konfliktu i doprowadziły do tego, że Janukowycz stał się zakładnikiem największego lęku – kolejnego Majdanu. Ukraińcy pokonali reżim i z końcem zimy 2013/2014 na scenę polityczną wstąpiła nowa jakość podmiotowości politycznej – pierwsze pokolenie „Nierozstrzelanego Odrodzenia”⁴.

Ta podmiotowość łączy w sobie kilka cech: jest obywatelska, bo uświadamiana poprzez przynależność do Ukrainy i odpowiedzialność za swój kraj, jest narodowa, bo kontynuuje antykolonialny ruch narodów ukraińskiego i krymskotatarskiego, jest modernizacyjna, bo opiera się na wolności, godności, prymacie prawa – jak w spisie europejskich wartości z traktatu

4 Autor nawiązuje do „Rozstrzelanego Odrodzenia” (Розстріляне відродження), czyli pokolenia ukraińskich naukowców i artystów, które w latach dwudziestych i trzydziestych XX wieku padło ofiarą masowych represji stalinowskich, fali bezpodstawnych aresztowań zakończonych wyrokami łagrów i śmierci (przyj. red.).

lizbońskiego – i na najlepszych praktykach rządzenia, a przez to – jest antykorupcyjna w samej swej istocie.

Dla imperialnej Moskwy to oznaczało nie formalną, lecz prawdziwą niepodległość Ukrainy, a przez to początek wojny metropolii przeciwko zbuntowanej dawnej kolonii. Wojnę tę rozpoczęto od aneksji Krymu i kontynuowano poprzez działania zbrojne w Donbasie oraz próby destabilizacji w Charkowie, Odessie i innych regionach. Konflikt uzyskał ostateczny i egzystencjalny charakter.

Wewnątrz Ukrainy zapanował lęk związany ze stanem sił obrony (rządy ministra obrony z rosyjskim paszportem pozostawiły po sobie tylko 6 tysięcy zdolnych do walki żołnierzy), słabością systemu zarządzania państwem (trzeba było wyznaczyć oligarchów na szefów Obwodowej Administracji Państwowej), brakiem przywództwa politycznego (prezydent Janukowycz, premierzy Azarow i Arbuzow po prostu uciekli, a przewodniczący Rady Najwyższej Rybak podał się do dymisji). Jednocześnie Stany Zjednoczone i kluczowi zachodni partnerzy Ukrainy przestrzegali ją przed próbą oporu na Krymie i nie udzielili pomocy wojskowej w wojnie w Donbasie.

Od 2014 roku brak bezpieczeństwa znów stał się egzystencjalnym wyzwaniem dla Ukrainy. Ochotnicy na linii frontu w regionach Doniecka i Ługańska toczyli krwawe walki, aby zyskać czas na przeprowadzenie wyborów i uniknąć anarchii. Jednocześnie natura tego wyzwania nie była odbierana jednoznacznie wewnątrz społeczeństwa obywatelskiego, które podzieliło się na dwa obozy. Pierwszy za priorytet uważał bezpieczeństwo w szerokim rozumieniu: narodowe, pojmowane jako ochrona państwa, i ludzkie – ochrona człowieka. Oznaczało to konieczność głębokich reform od sektora obrony po sektor państwowy, desowietyzację relacji: państwo – obywatel oraz szerokie deregulacje. Odnowiona umowa społeczna, zdaniem Nestorowskiej Grupy Ekspertów, sprzyjała tej idei, która zakładała próby zbudowania zaufania między aktywnymi obywatelami i administracją, przy czym za jedyną gwarancję bezpieczeństwa społecznego uznawała niepodległe państwo. Drugi obóz jako kluczowy problem wskazywał korupcję, pozostawiając poza nawiasem trwałość państwa i konteksty historyczne. Do tego obozu szybko dołączyła administracja amerykańska, która wskazała na działalność antykorupcyjną jako podstawowy warunek swojego wsparcia dla społeczeństwa obywatelskiego.

Ukierunkowana na instytucje formalne retoryka antykorupcyjna w Ukrainie częściowo współbrzmiała z jednym z nurtów rosyjskiej propagandy, dla której ważne jest podkreślanie dysfunkcyjności i niewydolności ukraińskiego sektora publicznego, który nie potrafi zbudować i utrzymać hierarchii na rosyjskie podobieństwo. W odróżnieniu od ukraińskiej rosyjska korupcja jest w pełni

scentralizowana, ucharakteryzowana na pion władzy i zjednoczona z systemem zarządzania państwem w Rosji i w przestrzeni postradzieckiej. Moskwa wykorzystywała korupcyjne dźwignie do kontrolowania postsowieckich elit, a znaczna część relacji korupcyjnych (energia, transport, eksport surowców) była skoncentrowana na Moskwie.

Przy tym ruch antykorupcyjny w Ukrainie skupił się na budowaniu ukraińskich instytucji antykorupcyjnych praktycznie bez wpływów antykolonialnych czy zagadnień kwestii bezpieczeństwa. Następnymi kilka lat przeznaczono na próbę wytworzenia ekosystemu organów, których celem jest uczynienie systemu zarządzania transparentnym i oczyszczonym. Jednak nie wszystkie organy odnosiły jednakowe sukcesy, część reform okazała się sprzeczna (jak pomysł samorządności prokuratorskiej czy sędziowskiej przed etyczną czystką), niektóre były zależne od koniunktury politycznej (jak Państwowe Biuro Śledcze, Specjalna Prokuratura Antykorupcyjna, Prokuratura Generalna czy komisje wybierające sędziów), blokowały się politycznie (Narodowe Biuro Antykorupcyjne Ukrainy), a inne stały się przestępcze w swojej naturze, ponieważ przekształciły się z organów zapobiegania lub nadzoru w organy wybiórczego prześladowania politycznego, i teraz wspólnie odstraszały utalentowanych kandydatów od sektora publicznego poprzez narzędzia takie jak obowiązkowe deklaracje dla setek tysięcy osób z sektora publicznego czy status PEP⁵, który obejmuje zbyt dużą liczbę ludzi.

Zresztą sami liderzy ruchu antykorupcyjnego zauważają jego ograniczone możliwości. Jak oświadczyła Daria Kałeniuk z Centrum Przeciwdziałania Korupcji: „powiedziałam Blinkenowi, że nie wierzę już w walkę z korupcją, bo Rosjanie dokonują egzekucji Ukrainy za jej postępy w budowaniu prymatu prawa i walkę z korupcją, a Ameryka odwróciła się i nie udziela nam potrzebnej pomocy”.

Ukraińska historia pokazuje jasno, że na obszarach pogranicznych polityka antykorupcyjna zaczyna się od zwiększenia bezpieczeństwa. Pokonanie trudności związanych z wyzwaniem egzystencjalnymi uwalnia podmioty, które są gotowe wykraczać poza ramy ograniczeń sumy zerowej, ryzykować, próbować, mylić się i nie bać, że twórcze niszczenie systemu będzie miało katastrofalne skutki. Przy tym brak gotowości partnerów międzynarodowych do zapewnienia bezpieczeństwa w Ukrainie, jak zrobiono to w innych krajach Europy, w konsekwencji podważa całokształt ich starań antykorupcyjnych. Wymowne jest też ustanowienie priorytetu na włączenie do Unii Europejskiej

5 Status PEP (*politically exposed persons*) mają osoby, które zajmują eksponowane stanowiska polityczne albo pełnią znaczące funkcje publiczne (przyj. red.).

przed przystąpieniem do NATO. Zachodni partnerzy są gotowi wspierać Ukrainę, ale w sposób ograniczony i jak najbezpieczniejszy dla siebie.

Z perspektywy ukraińskiej różnica między skorumpowanym państwem i utratą państwa jest jak różnica między niedoskonałym życiem i jego stratą...

Demokracja w czasie wojny na drodze do Unii Europejskiej

Badając wskaźniki demokracji, brytyjski tygodnik „The Economist”¹ zarejestrował dość pesymistyczny trend światowy – jedynie 7,8% ludzkości żyje w systemach całkowicie demokratycznych. Ten stan pogorszył się o 1% w stosunku do roku 2022, a to oznacza zmniejszenie o setki milionów osób, które mają pełny zakres wpływu na zarządzanie własnym państwem – bezpośrednio lub poprzez legalnie wybranych przedstawicieli. Pogorszenie sytuacji to częściowo skutek pandemii COVID-19, ale również konfliktów zbrojnych, w tym wojny Rosji przeciwko Ukrainie. Chociaż przed pełnoskalową inwazją Ukraina nie była uznawana przez autorów raportu za w pełni rozwiniętą demokrację wyborczą, to jednocześnie odnotowali, że jej „władze czynią wysiłki, by poprawić stan demokracji”, a pod kątem procesu wyborczego i politycznej partycypacji została oceniona nawet wyżej niż niektóre kraje „wadliwej demokracji” (*flawed democracy*). To właśnie ten status pomaga dziś Ukrainie w poszukiwaniu wojskowego i politycznego wsparcia w krajach świata zachodniego.

Na czas obowiązywania ustawy o reżimie prawnym stanu wojennego², wprowadzonej rozporządzeniem prezydenta³ z 24 lutego 2022 roku, Ukraina ograniczyła wybrane prawa i wolności obywateli w celu zapewnienia maksymalnego poziomu obronności, dokonując tym samym odstępstwa od *Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, o czym poinformowała Sekretarza Generalnego Rady Europy. Do końca obowiązywania tego szczególnego reżimu prawnego ustawa zakazuje między innymi wprowadzania zmian w Konstytucji, przeprowadzania wyborów na wszystkich szczeblach oraz referendów, organizowania pokojowych zgromadzeń obywateli itd. Te czynniki

1 Democracy Index 2023, *Age of conflict*, Economist Intelligence, <https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/Democracy-Index-2023-Final-report.pdf?version=0> (dostęp w przypisach tu i dalej: 20 lutego 2025).

2 ЗАКОН УКРАЇНИ. Про правовий режим воєнного стану, „Відомості Верховної Ради” (ВВР) 2015, nr 28, s. 250, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.

3 Указ Президента України. Про введення воєнного стану в Україні, 24 lutego 2022, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#n2>.

wpływają negatywnie na stan demokracji przedstawicielskiej i zamrażają proces polityczny na czas nieokreślony. Jednocześnie w Ukrainie nadal istnieje przestrzeń dla praktyk demokratycznych, czego brak w większości państw regionu, szczególnie w społeczeństwach postradzieckich. Walczące państwo jest również zobligowane do spełniania warunków przystąpienia do Unii Europejskiej i realizowania reform w sferze dotyczącej prymatu prawa, sądownictwa, demokracji i praw człowieka. Prawdopodobnie nie było na świecie takiego precedensu, aby w pełni rozwinięta demokracja przedstawicielska – jaką jest Ukraina – była zmuszona jednocześnie walczyć o przetrwanie kraju, przestrzegać standardów dotyczących potencjalnych powojennych wyborów i realizować ambitny pakiet fundamentalnych reform niezbędnych do przystąpienia do Wspólnoty. Nikt nie przechodził tej ścieżki w analogicznych warunkach, dlatego jest to doświadczenie ważne również jako światowy precedens.

Przygotowania do powojennych wyborów – przejaw demokratycznego postępu

Odsetek ukraińskich obywateli opowiadających się przeciwko przeprowadzeniu wyborów w czasie aktywnej fazy wojny w październiku 2023 roku stanowił 81%⁴, natomiast w maju 2024 roku – 74%. Ideę przeprowadzenia wyborów w czasie wojny popiera jedynie 24% obywateli⁵. We wrześniu 2023 roku ponad 200 organizacji obywatelskich podpisało wspólną petycję przeciwko organizacji wyborów w czasie aktywnej fazy wojny⁶, a wśród kluczowych argumentów wymieniono następujące:

- wybory powinny być prawdziwe, a nie formalne, dlatego wymagają wznowienia pełnego zakresu praw i wolności, znacznie ograniczonych w czasie wojny;

4 Київський Міжнародний Інститут Соціології, *Коли мають бути проведені вибори, ставлення до голосування через інтернет та ставлення до можливого обмеження прав громадян: результати телефонного опитування, проведеного 30 вересня-11 жовтня 2023 року*, <https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=1309&page=1>.

5 National Democratic Institute, *Можливості та перешкоди на шляху демократичного переходу України. Загальнонаціональне телефонне опитування 8-25 травня, 2024*, https://www.kiis.com.ua/materials/pr/20240801_n/May%202024%20Opportunities%20and%20Challenges%20Facing%20Ukraine's%20Democratic%20Transition%20%28Ukrainian%29.pdf.

6 ОПОРА, *Громадські організації проти проведення виборів в Україні під час війни*, 18 września 2023, <https://www.oporaua.org/vybory/gromads-ki-organizaciji-proti-provedennya-vivoriv-v-ukrayini-pid-chas-viyni-24904>.

- na ten moment przeprowadzenia wyborów zakazuje ustawa, a walka przedwyborcza mogłaby upolitycznić działania sił obrony oraz kierownictwa wojskowo-politycznego, co mogłoby doprowadzić do utraty państwowości;
- Ukraina znajduje się w sytuacji ekstremalnej i nie posiada statusu państwa bezpiecznego, co negatywnie wpłynie na kampanię i może doprowadzić do zbyt niskiej frekwencji w dniu głosowania oraz nieuzyskania legitymacji przez władzę;
- wykluczenie ważnych ze względu na liczbę i jakość kategorii wyborców (milionów wewnętrznie przesiedlonych osób, tych, którzy znaleźli tymczasowe schronienie za granicą, wojskowych itd.) doprowadzi do napięć i uniemożliwi im udział w wyborze prawowitej władzy.

W listopadzie 2023 roku podczas dziewiątego spotkania w formacie *The Jean Monnet Dialogue*⁷ ukraińscy parlamentarzyści uzgodnili, że wybory odbędą się w ciągu 6 miesięcy po zakończeniu stanu wojennego, zgodnie z aktualnym systemem wyborczym. W ten sposób w Ukrainie utrzymano konsensus między społeczeństwem, ekspertami i politykami, dotyczący braku możliwości przeprowadzenia prawdziwych wyborów w warunkach zagrożeń wojennych.

Jednocześnie walka przeszła w fazę wojny długotrwałej, co prowadzi do spadku poziomowi zaufania wobec instytucji politycznych, szczególnie parlamentu. Dlatego już dziś koniecznie należy planować priorytetowe wydarzenia, które pozwolą zapewnić szybkie wznowienie instytucji wyborów, kiedy tylko pozwolą na to sytuacja i będzie zapewnione bezpieczeństwo. Pierwsze powojenne wybory wymagają określenia kluczowego ryzyka organizacyjnego i politycznego, uniemożliwienia Rosji ingerencji w proces polityczny, przygotowania dobrego jakościowo ustawodawstwa, potężnego nakładu pracy zarówno wewnątrz kraju, jak i w państwach przyjmujących najliczniejsze grupy osób poszukujących tymczasowego schronienia. Konstytucja Ukrainy gwarantuje obywatelom ochronę swobodnego wyrażania woli, co będzie zadaniem trudnym w okresie powojennym, dlatego „przejściowe” wybory między wojną a pokojem powinny być rzetelnie przygotowane. Sąd Konstytucyjny Ukrainy zwrócił uwagę⁸, że zasada wolnych wyborów jest realizowana poprzez takie podstawowe elementy, jak: wolność formułowania i wyrażania przez wyborcę jego poglądów, obiektywne i dokładne ustalenie oficjalnych wyników wyborów, bez fałszowania,

7 За участю керівництва Верховної Ради України вдев'яте відбулася зустріч у форматі «Діалогу Жана Моне», <https://www.rada.gov.ua/news/Тор-новина/243634.html>.

8 Абз. 10 пп. 2.4 п. 2 мотивувальної частини Рішення від 21 грудня 2017 року, № 3-р/2017, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-17#Text>.

uznanie wyników wyborów oraz szacunek do demokratycznego wyboru obywateli Ukrainy.

Tym samym, oprócz wymagań dotyczących dotrzymania zasad konstytucyjnych procesu ustawy zasadniczej, interpretacji norm przez Sąd Konstytucyjny Ukrainy czy międzynarodowych standardów, powojenne wybory staną się jednym z największych wyzwań dla wznowionego w pełnym wymiarze życia politycznego. Będzie to związane zarówno z zadaniami na poziomie organizacyjnym, jak i z zawyżonymi oczekiwaniami samego społeczeństwa wobec demokracji przedstawicielskiej. Dla 67% obywateli jest „bardzo ważne”, żeby Ukraina stała się w pełni funkcjonującą demokracją, a kolejne 26% uznaje to za „ważne”⁹. W 2024 roku udokumentowano ponad 95% poparcia dla tego kierunku rozwoju państwa.

Aby Ukraina mogła nadal podążać we właściwym kierunku, jej parlament koniecznie musi porzucić stereotypowe podejście do procesu przygotowawczego, a dokładniej myślenie, że jeśli ktoś dziś zaczyna mówić o reformach, to z pewnością szykuje się na jutrzejsze wybory. Takiej próby nie przechodziły jeszcze ani PKW, ani partie i instytucje polityczne. Kiedy cena za błąd może okazać się zbyt wygórowana, wówczas inwestycja zarówno w rozbudowę możliwości kraju, jak i w pozyskiwanie potencjalnych uczestników musi być systemowa.

Rada Najwyższa Ukrainy powinna przyjąć ustawę specjalną dotyczącą organizacji pierwszych powojennych wyborów, przy czym trzeba wziąć pod uwagę nowe wyzwania: bezpieczeństwo uczestników i zapobieganie ingerencji Federacji Rosyjskiej. Bez względu na to, jaka będzie sytuacja na froncie, prawdopodobieństwo ingerencji ze strony Rosji wynosi 100%. Abstrahując od innych wyzwań, należy również zapewnić obywatelom warunki udziału w kampanii, niezależnie od miejsca, gdzie się znajdują. Kiedy odbędą się powojenne wybory do parlamentu, nie mogłaby zostać osiągnięta pełna reprezentatywność, jeśli nie byłoby głosowania na wielką skalę w zagranicznych okręgach wyborczych. Obecnie poza granicami Ukrainy przebywa prawie 20% obywateli posiadających aktywne prawo wyborcze, dlatego wyzwanie polega nie tylko na otwarciu proporcjonalnej liczby okręgów wyborczych, ale też na możliwości przeprowadzenia w nich pełnej agitacji wyborczej, edukacji i mobilizacji wyborców. W tym przypadku konieczne jest znalezienie zrozumienia i pomocy ze strony państw, które przyjęły największą liczbę osób poszukujących schronienia,

9 National Democratic Institute, *Можливості та перешкоди на шляху Демократичного переходу України*, https://www.kiis.com.ua/materials/pr/20240801_n/May%202024%20Opportunities%20and%20Challenges%20Facing%20Ukraine's%20Democratic%20Transition%2028Ukrainian%29.pdf.

przynajmniej w zakresie pomocy w organizacji głosowania i nieprzeciwstawiania się kampanii.

Wśród kluczowych wyzwań, które pozostają nierozwiązane, znajdują się:

- Proporcjonalny **system wyborczy** z otwartymi listami, który przy wyborach parlamentarnych stał się kluczową częścią trwających od 10 lat reform wyborczych, przy czym jego zastosowanie w powojennych wyborach będzie przez polityków podważane w związku z trudnością organizacji procesu.
- Zapewnienie **prawa do głosowania** w warunkach masowej migracji wewnętrznej w Ukrainie i dla licznej grupy wyborców znajdujących się poza granicami kraju. Prawomocność organów wyborczych zostanie zapewniona poprzez maksymalne powszechne udostępnienie możliwości udziału w głosowaniu. Będzie to także sprzyjać dywersyfikacji ryzyka związanego z ingerencją Federacji Rosyjskiej w proces polityczny.
- **Prawo bycia wybranym** – powinno ono zostać zapewnione i uwzględniać obecną sytuację. Przykładowo: jeśli na początku pełnoskalowej inwazji obywatelki Ukrainy wyjechały z ojczyzny, nawet gdy z czasem wróciły, to formalnie nie będą mogły kandydować w wyborach do parlamentu oraz prezydenckich, ponieważ nie będą spełniały wymogu ciągłości zamieszkania w kraju (5 ostatnich lat w przypadku wyborów parlamentarnych, 10 – prezydenckich).
- **Zastosowanie rekomendacji misji OBWE-ODIHR** wydanych w latach 2014–2020, co w pewien sposób będzie odzwierciedlać wolę polityczną i pragnienie synchronizacji procesów z kryteriami kopenhaskimi istotnymi dla przystąpienia Ukrainy do Unii Europejskiej.
- **Uregulowanie na poziomie ustawodawczym kwestii bezpieczeństwa** (fizyczne bezpieczeństwo uczestników, cyberbezpieczeństwo danych, polityczne bezpieczeństwo oraz zapobieganie dezinformacji i propagandzie ze strony Federacji Rosyjskiej), czemu powinno towarzyszyć praktyczne rozwiązywanie problemów w kwestii infrastruktury, szkoleń, sprzętu, statutów i instrukcji dla organizatorów oraz uczestników procesu. Sama infrastruktura głosowania, również w przypadku powojennych wyborów, powinna uwzględniać poziom zagrożenia w różnych regionach, zwłaszcza tych znajdujących się blisko strefy buforowej albo granicy z Federacją Rosyjską. Nawet stan wstrzymania ognia nie może w wystarczający sposób zagwarantować bezpieczeństwa wobec zagrożenia zerwania wyborów poprzez zaplanowane i systemowe ataki.
- Sama logika i procedura **oceny bezpieczeństwa wspólnot w ramach transferu władzy** – od wojskowych do administracji cywilnej – powin-

na stać się normą ustawodawstwa, dzięki czemu będzie można uniknąć politycznego aspektu decyzji o przeprowadzaniu lub nieprzeprowadzaniu wyborów na poszczególnych terenach. W każdym regionie Ukrainy będzie inny poziom wyzwań pod względem bezpieczeństwa, dlatego bez obiektywnej skali oceniania uniknięcie manipulacji politycznych może okazać się trudne.

- **Infrastruktura wyborcza powinna stać się bardziej dostępna** dla obywateli oraz stanowić priorytet każdego programu odnowy i odbudowy.

Bez względu na to, kiedy odbędą się powojenne wybory, Ukraina powinna na bieżąco przygotowywać się do synchronizacji praktyk i procedur z ustawodawstwem Unii Europejskiej oraz kryteriami kopenhaskimi. Kluczowe jest bezpośrednio zapotrzebowanie ukraińskiego społeczeństwa na wysoki standard wyborów. Z tego powodu już dziś konieczne są: wprowadzenie rekomendacji OBWE, opracowanie norm ustawodawczych i potencjalnych praktyk dotyczących organizacji powojennych wyborów w wyjątkowo trudnych warunkach bezpieczeństwa, jak również rozwijanie zdolności innych instytucji demokracji, szczególnie na poziomie lokalnym oraz konsultacji obywatelskich. Kwestia ustawodawstwa dotyczącego partii politycznych, które już od 20 lat pozostaje praktycznie niezmiennie, również stanowi ważny krok zbliżający Ukrainę do Unii Europejskiej. Nowa redakcja ustawy już od 5 lat jest bezowocnie opracowywana w parlamencie. Wprawdzie tekst od dawna czeka gotowy, jednak jego przyjęcie odłożono „na święte nigdy”, bo obecna sytuacja okazuje się wygodna dla większości graczy politycznych. Partie posiadają monopol na zgłaszanie list do wyborów parlamentarnych i samorządowych w wielkich miastach i regionach, a jednocześnie nie mają żadnych obowiązków dotyczących demokratycznych procedur wewnętrznych. W związku z tym główni uczestnicy walki politycznej mogą być jednocześnie najmniej demokratyczni. Jeśli procedury dobrego zarządzania nie zostaną wprowadzone w samych partiach, to powojenne wybory mogą stać się jeszcze bardziej problematyczne z punktu widzenia jakości reprezentacji politycznej.

Oprócz wyżej wymienionych punktów są też inne zmiany, które już teraz należy koniecznie wypracować oraz jak najwcześniej przyjąć, aby określić zasady prawne dotyczące wyznaczania przyszłych uczestników wyborów. Te i inne propozycje zostały opracowane w mapie drogowej reformy systemu wyborczego na Ukrainie w warunkach wojennych z 2023 roku, która została

przygotowana przez zespół Sieci Obywatelskiej OPORA przy wsparciu Międzynarodowej Fundacji na rzecz Systemów Wyborczych IFES¹⁰.

Narzędzia aktywności obywatelskiej podczas wojny

Jednak nawet bez wyborów Ukraina w czasie wojny ma dość ustrukturyzowany system uczestnictwa obywateli w rządzeniu, który nie jest tak widoczny na tle zagrożeń militarnych, ale zapobiega temu, by jakakolwiek postać polityczna stała się przywódcą autorytarnym.

Szczególnie zmiany dotyczące dialogu publicznego, krytyki, a czasami też konfliktów między społeczeństwem obywatelskim, władzą i poszczególnymi jej instytucjami dowodzą, że kierownictwo wojskowo-polityczne liczy się z opinią obywateli, a organizacje pozarządowe i media zaczynają pokonywać wojenną autocenzurę dotyczącą krytyki działań władzy oraz poszczególnych funkcjonariuszy państwowych. Wiąże się to również z horyzontem planowania wznowienia procesów politycznych w kraju, który jest bardzo elastyczny i w pełni zależny od sytuacji na polu bitwy, poziomu wsparcia i faktycznego dostarczania pomocy wojskowej Ukrainie, zmian politycznych w kluczowych państwach partnerskich oraz potencjału negocjacji pokojowych, które są od czasu do czasu aktualizowane w retoryce tak Kremla, jak i partnerów Kijowa. Dlatego przywództwo polityczne często działa w paradygmacie wyborczym.

W 2019 roku do prezydenta Wołodymyra Zełenskiego zgłoszono 51 000 petycji elektronicznych, a w 2023 roku osiągnięto rekord petycji z wymaganą liczbą podpisów obywateli, czyli dokładnie 25 000 podpisów, oraz petycji, które uzyskały reakcję głowy państwa – 105¹¹. Treść prośb do prezydenta dotyczy różnych spraw, od prośb o pośmiertne przyznanie poległym wojskowym tytułu Bohatera Ukrainy do żądania weta projektów ustaw przyjętych przez parlament. Kluczowe jest to, że petycje, które uzyskały wymagane wsparcie zweryfikowanych użytkowników, powinny być rozpatrzone przez organ władzy zgodnie z ustawą o wnioskach obywateli. Oczywiście sposób reagowania albo rozwiązywania problemu może nie odpowiadać użytkownikom, jednak już w czasie trwania wojny narzędzie to przyniosło pozytywne przykłady

10 *Дорожня карта виборчої реформи в Україні 2023 – в умовах воєнного часу*, <https://www.oporaua.org/vybory/dorozhnya-karta-viborchoyi-reformi-v-ukrayini-2023-v-umovah-voyennogo-chasu-24959>.

11 *2023 рік став рекордним за кількістю петицій до президента, які набрали необхідні голоси*, – Рух «Чесно», 24 stycznia 2024, <https://ms.detector.media/internet/post/34048/2024-01-24-2023-rik-stav-rekordnym-za-kilkisty-petytsiy-do-prezydenta-yaki-nabraly-neobkhdni-golosy-rukhesno/>.

zastosowania. Petycje są często narzędziem towarzyszącym kampaniom agitacyjnym, np. żądanie weta prezydenta wobec projektu ustawy¹², który przeskadzał w utworzeniu rejestru deklaracji majątkowych urzędników. W ciągu kilku dni autor petycji wraz z kilkoma antykorupcyjnymi organizacjami pozarządowymi zebrali prawie 84 000 podpisów z 25 000 wymaganych. Prezydent zawetował projekt i deklaracje elektroniczne zostały wznowione. Rozgłosu nabrała również petycja do prezydenta dotycząca zakazu funkcjonowania kasyn internetowych, ponieważ w warunkach wojny stanowią one niebezpieczne uzależnienie dla wojskowych i cywilów. Petycja otrzymała wymagane poparcie obywateli, niestety autor, również wojskowy, Petro Petryczenko zginął w trakcie wykonywania zadania bojowego. Jego idea jest obecnie rozpatrywana przez cały szereg organów władzy i osobiście przez głowę państwa. Dzięki elektronicznej petycji i nagłaśnianiu problemu inicjatorom udaje się w jakiś sposób wpływać na pewną sferę, w szczególności o znaczących ryzykach korupcyjnych.

Ważnym instrumentem wpływu na jakość polityki jest praca mediów. Mimo wojny nie wprowadzono faktycznej cenzury wojskowej. Chociaż negatywna praktyka jedynego telemaratonu jest bezlitośnie krytykowana przez opozycję i organizacje obywatelskie, to istnieje rzeczywista możliwość zdobycia alternatywnego spojrzenia na wojnę, pokój oraz zarządzanie państwem. Obywatele czerpią informacje głównie z Internetu, dlatego jakiegokolwiek systemowe ograniczenia przynosiłyby słabe efekty. Jeśli na początku pełnoskalowej inwazji dziennikarze śledczy koncentrowali się na zbrodniach wojennych dokonanych przez rosyjskich wojskowych i na tematach bezpieczeństwa, to już jesienią 2023 roku w przestrzeni medialnej pojawiało się coraz więcej materiałów dotyczących śledztw antykorupcyjnych, głównie w takich mediach jak Bihus.info, „Naszi hroszi”, Schemy, Slidstw.info. Te dziennikarskie materiały są bolesne dla ukraińskiego społeczeństwa, ale odgrywają znaczącą rolę, ponieważ zapobiegają umniejszaniu znaczenia walki wojskowych i cywilów o przetrwanie państwa.

Najwyższa Rada Ukrainy 20 czerwca 2024 roku przyjęła w drugim czytaniu i w całości ustawę o konsultacjach publicznych, której przygotowanie trwało wyjątkowo długo i było dość inkluzywne. Ustawa określa podstawowe zasady przeprowadzania konsultacji publicznych podczas kształtowania i realizacji polityki państwowej oraz rozwiązywania kwestii o znaczeniu lokalnym.

12 Накласти вето на законопроект № 9534 та повернути його до парламенту з вимогою відкрити реєстр майнових декларацій чиновників, <https://petition.president.gov.ua/petition/204906>.

Niestety nie ma ona zastosowania do członków parlamentu i prezydenta, ale obejmuje władze centralne i lokalne. Ustawa wejdzie w życie 12 miesięcy po zakończeniu stanu wojennego. Porządkuje ona opcjonalne praktyki, które były stosowane ze względu na pozycję poszczególnych szefów władz centralnych lub organów samorządu terytorialnego, jeśli zostało to określone w statucie gminy. Przykładowo: inkluzywny sposób, w jaki każdy projekt ustawy jest opracowywany z udziałem zainteresowanych stron, już tworzy pozytywną ocenę tej inicjatywy w Ukrainie, zwłaszcza jeśli Komisja Wenecka lub ODIHR wspominają o tym w swoich wnioskach do projektów ustaw.

Pomimo aktywnej fazy wojny na wyczerpanie, którą Rosja rozpętała jako karę wobec niepodległego państwa, Ukraina ma szansę na rozwijanie najlepszych praktyk demokratycznych, nawet bez wznawiania procesu wyborczego. Strukturalne reformy instytucji demokratycznych mogą zostać wzmocnione dzięki rozmowom dotyczącym członkostwa Ukrainy w Unii Europejskiej, co będzie sprzyjało rozwojowi kraju podczas wojny. Natomiast spokojne, fachowe i wyważone przygotowania do powojennych wyborów pokażą społeczeństwu stałość praktyki demokratycznej w Ukrainie, niezależnej od tymczasowego czynnika przywództwa – tego, kto dziś stoi na czele kraju.

Korupcja a integracja Ukrainy z Unią Europejską

Pokonanie korupcji to jeden z kluczowych warunków przystąpienia Ukrainy do Unii Europejskiej. Korupcja w Ukrainie nie tylko stwarza przeszkody formalne na drodze do Unii, ale przede wszystkim hamuje wzrost ekonomiczny, tworzy warunki dla istnienia znacznego sektora nieformalnego i szkodzi nawiązywaniu ścisłej współpracy w różnych sektorach z krajami członkowskimi. W konsekwencji korupcja często występuje jako wskaźnik albo czynnik towarzyszący innym problemom strukturalnym, które utrudniają proces ukraińskiej eurointegracji. Z tego względu wątpliwe, aby walka z korupcją ignorująca kompleksowość tego zjawiska i opierająca się wyłącznie na realizacji formalnych wymogów instytucjonalnych była dla Ukrainy skuteczna.

Celem tego tekstu jest sformułowanie kluczowych rekomendacji dla Ukrainy, aby walka z korupcją stała się skuteczniejsza. W związku z powyższym analizujemy najważniejsze zagrożenia ekonomiczne i ich potencjalny wpływ na przystąpienie Ukrainy do Unii Europejskiej. Oprócz tego omawiamy gospodarczy kontekst korupcji w kraju oraz problemy strukturalne, które wzmacniają jej wpływ. Przedstawiamy również podstawowe trendy dotyczące różnych aspektów korupcji w Ukrainie. Wnioski i rekomendacje przedstawiamy w ostatniej części.

Korupcja jako przeszkoda w integracji gospodarczej z Unią Europejską

W ostatnim raporcie dotyczącym rozszerzenia Unii Europejskiej o Ukrainę, opublikowanym w 2023 roku¹, Komisja Europejska wymienia pokonanie korupcji jako jeden z kluczowych warunków przystąpienia Ukrainy do Wspólnoty. Przy czym trzeba podkreślić, że korupcja dotyczy nie tylko tzw. najważniejszych zasad przystąpienia (*the fundamentals of the accession process*). Zjawisko to

¹ *Ukraine Report 2023 - European Commission*, https://enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2023_en (dostępny tu i dalej: 20 marca 2025).

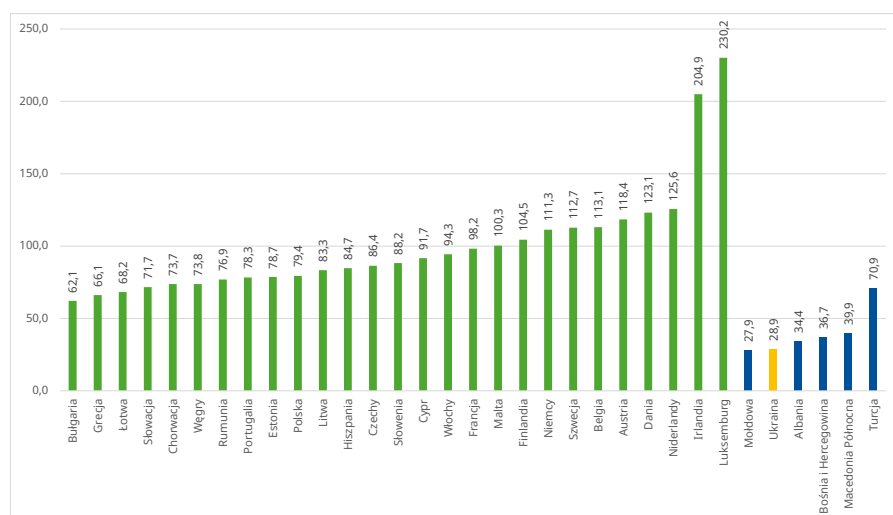
niesie liczne ryzyka i tworzy bariery w integracji gospodarczej z Unią, utrudniając wzrost dochodu, sprzyjając rozwijaniu się szarej strefy gospodarki oraz przeszkadzając we współpracy na poziomie sektorowym. Resztę tego rozdziału poświęcono szczegółowej analizie wymienionych wyżej czynników.

Wpływ korupcji na dochód i perspektywy konwergencji

Dochód na jednego mieszkańca w Ukrainie stanowi około 29% średniej w krajach UE-27. Ukraina jedynie nieznacznie wyprzedza Mołdowę, pozostając w tyle za pozostałymi państwami członkowskimi i krajami kandydującymi do UE.

Oprócz tego Ukraina odstaje pod względem innych wskaźników dotyczących ekonomicznych zasad przystąpienia do UE (np. sprawna gospodarka rynkowa i możliwość sprostania konkurencji w ramach rynku wewnętrznego)².

PKB na jednego mieszkańca (% średniej UE-27) w Ukrainie, państwach członkowskich i kandydujących do UE w 2023 roku



Źródło: Obliczenia i wizualizacja CES na podstawie danych GDP *per capita*, PPP, https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD?most_recent_value_desc=true.

Ukraińska gospodarka będzie potrzebować szeregu reform strukturalnych, aby zbliżyć się do poziomu dochodu i rozwoju ekonomicznego krajów

2 Zob. badanie CES dotyczące perspektyw przystąpienia do UE dla Ukrainy. Patrz: *Трекері економіки під час війни*, Центр економічної стратегії (ЦЕС), <https://ces.org.ua/economy-review-in-november-2023/>.

członkowskich Unii. Korupcja zaniża efektywność inwestycji publicznych³ oraz ogranicza motywacje do podejmowania prywatnych inwestycji⁴. W ten sposób zjawisko to spowalnia tempo wzrostu gospodarczego Ukrainy.

Korupcja i szara strefa

Szara strefa (znana również jako „sektor nieformalny”) dotyczy aktywności gospodarczych i przedsiębiorczych znajdujących się poza regulacjami państwa. Zgodnie z ostatnimi aktualnymi ocenami z roku 2020⁵ Ukraina wyprzedza większość krajów członkowskich UE i państw kandydujących w kategorii względnego rozmiaru szarej strefy – 46% oficjalnego PKB (podczas gdy maksymalny wskaźnik wśród krajów członkowskich i państw kandydujących do UE stanowi odpowiednio 28,4% i 42,8%). Warto także zaznaczyć, że od 1990 roku wartość tego wskaźnika w Ukrainie nie spadła poniżej 42% oficjalnego PKB, dlatego też problem ma charakter długotrwały.

Wprawdzie ten związek może nie wydawać się oczywisty, jednak poziom skorumpowania i względny rozmiar szarej strefy są ze sobą ściśle powiązane, szczególnie w krajach o niższym poziomie dochodu. W krajach rozwiniętych dobra publiczne, jakimi dysponuje państwo – prymat prawa, dotrzymywanie umów i obrona narodowa – dla większości przedsiębiorców stanowią zachętę, aby pozostawać w ramach oficjalnej gospodarki i polu prawnym. Jednak w przypadku braku wyżej wymienionych dóbr motywacja, by nie opuszczać szarej strefy, jest znacznie silniejsza, nawet jeśli wiąże się to z płaceniem łapówek. Z tego powodu w mniej rozwiniętych krajach istnieje wysokie prawdopodobieństwo kombinacji wysokiego poziomu skorumpowania i znacznej szarej strefy, które wzajemnie się wspierają⁶.

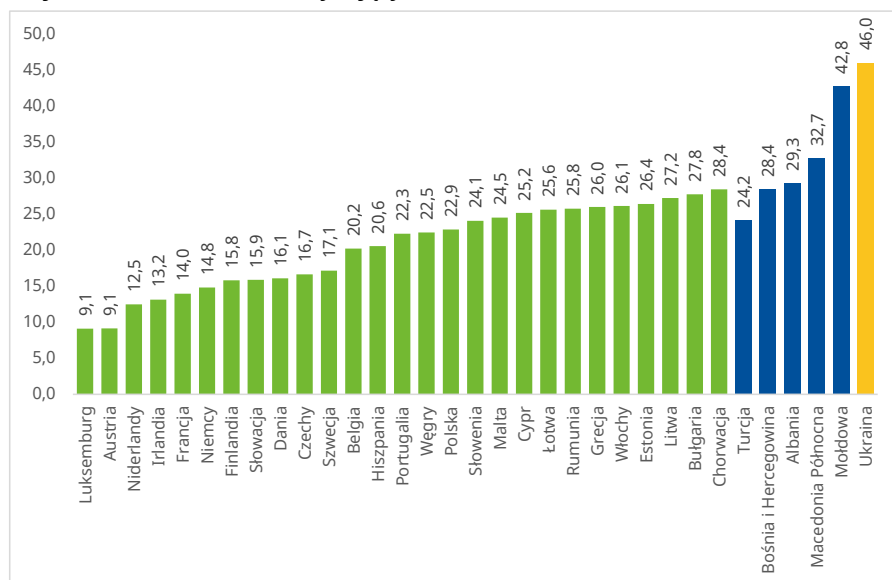
3 D. Croix, C. Delavallade, *Growth, public investment and corruption with failing institutions*, „Economics of Governance” 2008, nr 10, s. 187–219, <https://doi.org/10.1007/s10101-008-0057-4>.

4 A. Al-Sadig, *Corruption and Private Domestic Investment: evidence from developing countries*, „International Journal of Economic Policy in Emerging Economies” 2010, nr 3, s. 47–60, <https://doi.org/10.1504/IJEPPE.2010.032794>.

5 C. Elgin, M.A. Kose, F. Ohnsorge, S. Yu, *Understanding Informality*, CERP Discussion Paper 16497, Centre for Economic Policy Research, London, Informal Economy Database, <https://www.worldbank.org/en/research/brief/informal-economy-database>.

6 A. Dreher, F. Schneider, *Corruption and the shadow economy: an empirical analysis*, „Public Choice” 2010, nr 144, s. 215–238; I.M. Ouédraogo, *Governance, Corruption, and the Informal Economy*, „Modern Economy” 2017, nr 8, s. 256–271; L. Batrancea, A. Nichita, I. Batrancea, L. Gaban, *The Strenght of the Relationship Between Shadow Economy and Corruption: Evidence from a Worldwide Country-Sample*, „Social Indicators Research” 2018, nr 138, s. 1119–1143, <https://doi.org/10.1007/s11205-017-1696-z>.

Ocena rozmiaru szarej strefy (% oficjalnego PKB) w Ukrainie, krajach członkowskich i kandydujących do UE w 2020 roku



Źródło: Wizualizacja CES na podstawie danych: C. Elgin, M.A. Kose, F. Ohnsorge, S. Yu, *Understanding Informality*, CERP Discussion Paper 16497, Centre for Economic Policy Research, London 2021, <https://www.worldbank.org/en/research/brief/informal-economy-database>. Wykorzystano oceny na podstawie dynamicznego modelu równowagi ogólnej.

Znaczący rozmiar szarej strefy w Ukrainie jest przyczyną szeregu systemowych problemów ekonomicznych, które stanowią przeszkody wobec członkostwa w Unii Europejskiej. Możliwość opracowania i wprowadzenia efektywnej oraz prognozowanej polityki fiskalnej i monetarnej jest mocno ograniczona, ponieważ istotna część produkcji znajduje się poza regulacjami państwa. Z podobnych przyczyn polityka interwencyjna i sektorowa również posiada ograniczony wpływ.

Korupcja jako przeszkoda we współpracy z europejskimi producentami wykonawcami na poziomie sektorowym

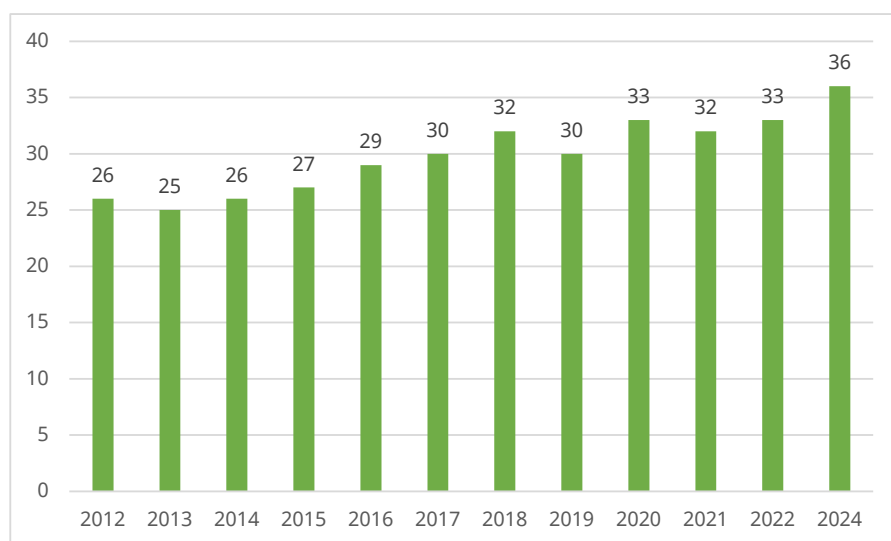
Pełnowartościowa integracja gospodarcza Ukrainy do rynku wewnętrznego wymaga zawiązania współpracy na poziomie sektorów, czyli między stowarzyszeniami producentów wykonawców i poszczególnymi przedsiębiorstwami. Korupcja podważa zaufanie – fundamentalny element stosunków biznesowych. Europejski biznes może ostrożnie podchodzić do współpracy z ukraińskimi partnerami, jeśli odczuwa wysokie ryzyko praktyk korupcyjnych.

Korupcja kojarzy się również z wyższymi kosztami (mogą to być zarówno koszty bezpośrednie, takie jak łapówki czy inne nieoficjalne formy płatności, jak i koszty pośrednie, takie jak nieefektywność, opóźnienia itd.) Oprócz tego konieczne należy pamiętać, że ustawodawstwo unijne i umowy międzynarodowe oraz konwencje ratyfikowane przez państwa członkowskie UE (szczególnie *Konwencja o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych*⁷) przewidują odpowiedzialność prawną przedsiębiorców za korupcję (nawet jeśli chodzi o łapówkę dla zagranicznych urzędników i przedstawicieli biznesowych).

Korupcja w Ukrainie: kluczowe trendy

Począwszy od 2012 roku, poziom korupcji w Ukrainie zauważalnie spadł, m.in. dzięki reformom eurointegracyjnym (zob. rys. poniżej), mimo to wskaźnik pozostaje widocznie niższy w porównaniu z państwami członkowskimi UE, gdzie średnia wartość Indeksu Percepcji Korupcji stanowi 64.

Indeks Percepcji Korupcji (Corruption Perception Index) w latach 2012–2023



Źródło: Ukraine – Transparency.org, <https://www.transparency.org/en/countries/ukraine>. Skala od 0 (maksymalny poziom skorumpowania) do 100 (minimalny poziom skorumpowania).

Zdaniem 50,6% ukraińskiego społeczeństwa w 2023 roku reforma systemu sądownictwa (w tym instytucji, które wykonują orzeczenia sądu) jest priorytetową

7 *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, OECD, <https://search.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm>.

sferą walki z korupcją. Warto zaznaczyć, że procent społeczeństwa, który podziela tę opinię, wzrósł w porównaniu z latami 2021 i 2022. Reforma służby celnej znajduje się na drugim miejscu – 37,8% respondentów w 2023 roku uważało tę dziedzinę za priorytetową. Na trzecim miejscu uplasowała się państwowa i komunalna opieka zdrowotna – tzn. finansowana z budżetu państwa i przez samorządy: w 2023 roku 29,6% badanych uważało tę sferę za priorytetową (dla porównania w 2021 roku opinię podzielało 46,9% badanych)⁸.

Informację dotyczącą procentu ludności, który miał własne doświadczenia z korupcją w różnych sferach, zaprezentowano na wykresie *Indeks Percepcji Korupcji (Corruption Perception Index) w latach 2012–2023* (przytoczona statystyka dotyczy tylko tych respondentów, którzy mieli do czynienia z odpowiednimi organami w ciągu ostatnich 12 miesięcy; pytanie dotyczyło dowolnej sytuacji, która posiadała znamiona korupcji). Należy zaznaczyć, że istnieje dość znaczna rozbieżność między postrzeganiem powszechności korupcji i faktycznym doświadczeniem korupcyjnym. Spośród badanych 24,3% zaznaczyło, że w 2023 roku poziom korupcji „bardzo wzrósł” w porównaniu z 2022 rokiem. Jednak ta ocena nie koreluje ze zmianą odsetka respondentów, którzy mieli doświadczenia z korupcją. Być może przyczyna różnicy polega na tym, że większość respondentów uważa korupcję polityczną na najwyższym szczeblu za bardziej powszechne i niebezpieczne zjawisko; przy czym taka myśl kształtuje się pod wpływem dyskursu medialnego, a nie na podstawie własnych doświadczeń⁹.

Jeśli mowa właśnie o doświadczeniu korupcji (a nie jej percepcji), to edukacja i medycyna pozostają dziedzinami, w których „codzienna korupcja” jest najbardziej powszechna, przy czym należy wziąć pod uwagę, że w Ukrainie zarobki medyków są dość niskie nie tylko w porównaniu z zagranicznymi kolegami, ale też w zestawieniu z innymi branżami¹⁰. Jednocześnie w Ukrainie państwo gwarantuje bezwarunkowe i bezpłatne ubezpieczenie medyczne, czego praktycznie nie obserwujemy w innych krajach UE (dla porównania: w Polsce istnieje obowiązkowe i dobrowolne państwowe ubezpieczenie medyczne – bardziej dostępne w porównaniu z medycyną prywatną, ale niebezpłatne). Rozbieżność między popytem na usługi publiczne w zakresie ochrony

8 Badanie ludności było prowadzone metodą wywiadów bezpośrednich realizowanych z wykorzystaniem komputera (CAPI). Liczba prób w 2021, 2022, 2023 roku stanowiła odpowiednio 2636, 2646, 2488 respondentów. Dla wszystkich kolejnych ankiet próba była stratyfikowana wedle obwodów i typów miejsca zamieszkania. Maksymalny błąd szacunku próby nie przekracza +/- 2 punktów procentowych.

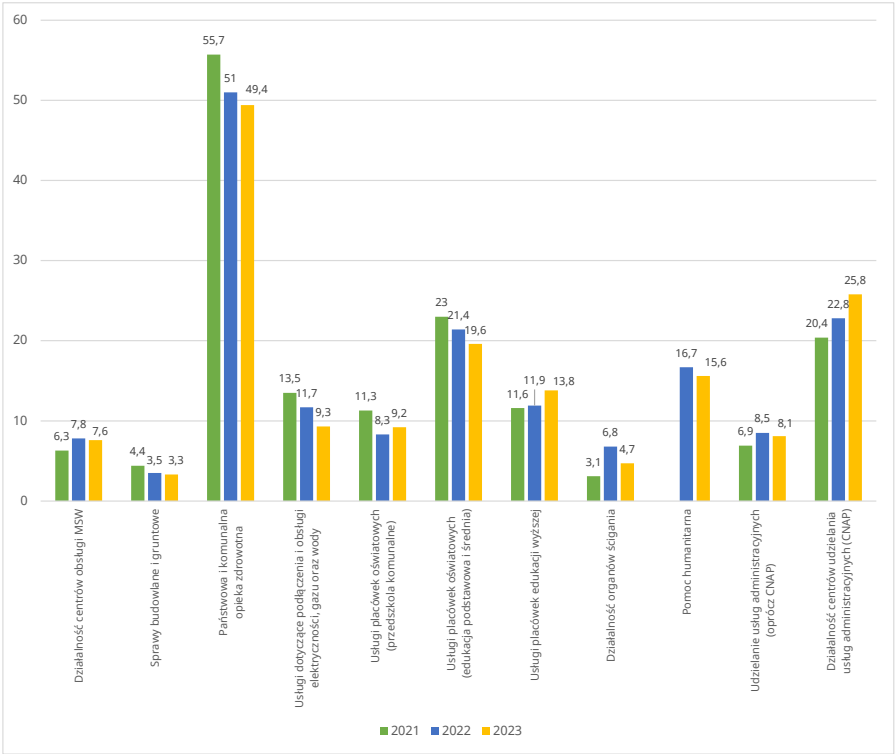
9 Tamże.

10 Zob. aktualną statystykę dotyczącą średnich zarobków według profesji: *Średnie zarobki w Ukrainie*, <https://www.work.ua/salary/?search=nikap>.

zdrowia i ich ofertą w połączeniu z niewystarczającym materialnym zabezpieczeniem personelu prowadzi do ryzyka korupcji. Dość podobnie sytuacja wygląda w sferze edukacji w szkole podstawowej i średniej¹¹.

Warto zaznaczyć, że sfera usług państwowych (włączając centra obsługi MSW, oddziały usług administracyjnych, działalność organów ścigania) jest prawdopodobnie najmniej skorumpowana.

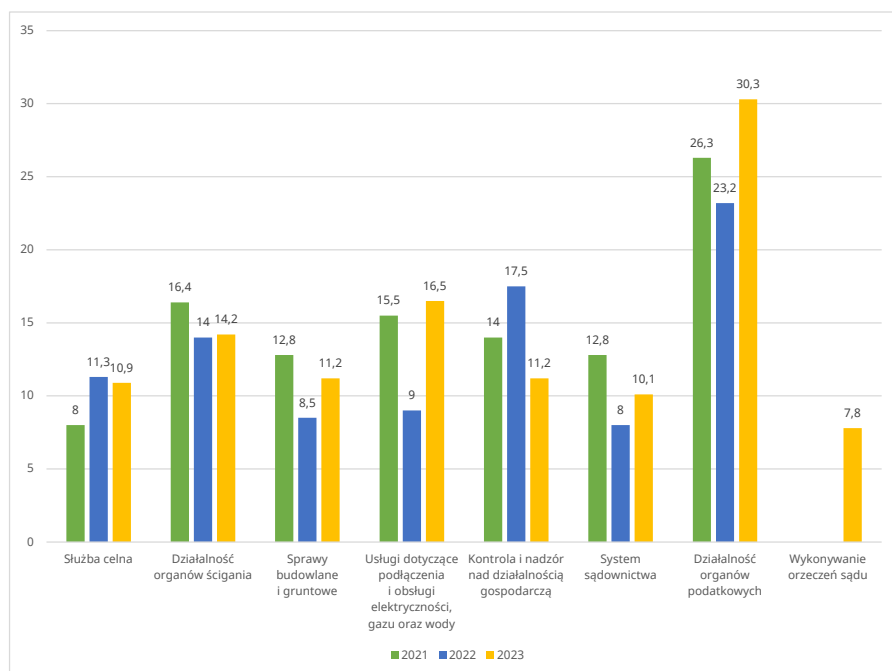
Doświadczenie korupcji z podziałem na sfery w latach 2021–2023



Źródło: Narodowa Agencja ds. Zapobiegania Korupcji InfoSapiens (2023), *Korupcja w Ukrainie 2023: rozumienie, postrzeganie, powszechność*. Badanie ludności zostało przeprowadzone metodą wywiadów bezpośrednich realizowanych z wykorzystaniem komputera (CAPI). Liczba prób w 2021, 2022, 2023 roku stanowiła odpowiednio 2636, 2646, 2488 respondentów. Dla wszystkich kolejnych ankiet próba była stratyfikowana wedle obwodów i typów miejsca zamieszkania. Maksymalny błąd szacunku próby nie przekracza +/- 2 punktów procentowych. Statystyka dotyczy respondentów, którzy mieli do czynienia z odpowiednimi organami w ciągu ostatnich 12 miesięcy (pod uwagę brano zarówno doświadczenie respondentów, jak i doświadczenie członków ich rodzin).

11 Tamże.

Doświadczenie korupcji wśród przedstawicieli biznesu z podziałem na strefy w latach 2021–2023



Źródło: Narodowa Agencja ds. Zapobiegania Korupcji, https://www.sapiens.com.ua/publications/socpol-research/309/KORUPCJA-2023_3BIT_UKP.pdf.

Z perspektywy biznesu reforma służby celnej ma pierwszorzędne znaczenie dla osiągnięcia sukcesu w walce z korupcją (w 2023 roku tę opinię podzielało 58,3% ankietowanych, przy czym wskaźnik ten nie wykazał znacznych zmian w porównaniu z 2021 rokiem). Drugie miejsce zajmuje sfera zamówień publicznych i usług dotyczących spraw budowlanych, remontowych i infrastruktury drogowej – 33,4% ankietowanych uważa je za priorytetowe. Na trzecim miejscu plasuje się reforma systemu sądownictwa, którą 31,7% respondentów uważa za priorytetową. Jednocześnie reformy organów kontroli i nadzoru nad działalnością gospodarczą, a także świadczeniem usług administracyjnych kwalifikują się, zdaniem biznesu, do najmniej znaczących sfer w walce z korupcją¹².

12 *Korupcja w Ukrainie 2023: rozumienia, spрийняття, поширеність. Звіт за результатами опитування населення та бізнесу*, https://www.sapiens.com.ua/publications/socpol-research/309/KORUPCJA-2023_3BIT_UKP.pdf. Badanie było prowadzone metodą wywiadów bezpośrednich telefonicznych wspomaganych komputerowo (CATI). Liczba prób w 2021, 2022 i 2023 roku stanowiła odpowiednio 1093, 1224 oraz 1203 respondentów. Maksymalny błąd szacunku próby nie przekracza +/-3 punktów procentowych. „System sądownictwa” w latach 2021–2022 obejmował również działalność

Kiedy mowa o doświadczeniu korupcji wśród przedstawicieli biznesu (zob. powyższy wykres), działalność organów podatkowych tradycyjnie pozostaje najbardziej skorumpowaną sferą. Na drugim miejscu znajdują się usługi dotyczące podłączenia i obsługi energii elektrycznej, gazu oraz wody, na trzecim – kontrola i nadzór nad działalnością gospodarczą. Warto zaznaczyć, że liczba przedsiębiorców, którzy zetknęli się z korupcją, mając do czynienia z organami ścigania, znacznie przewyższa procent wśród przedstawicieli społeczeństwa: 14,2% wobec 4,7% w 2023 roku.

Wnioski i rekomendacje

Korupcja zaprzecza kluczowym wartościom europejskim, tworząc tym samym przeszkody w przystąpieniu Ukrainy do Unii Europejskiej. Oprócz tego korupcja oddziałuje pośrednio – jako bariera na drodze do integracji gospodarczej, ponieważ spowalnia tempo wzrostu ekonomicznego, sprzyja wzrostowi sektora nieformalnego i przeszkadza w ścisłej współpracy z europejskimi partnerami na poziomie branżowym. W związku z tym do walki z korupcją w Ukrainie należy koniecznie podchodzić kompleksowo. Najważniejsze wnioski i rekomendacje zostały zebrane poniżej.

W krajach ze stosunkowo niskim poziomem dochodów korupcja oraz względny rozmiar szarej strefy gospodarki są ze sobą bezpośrednio powiązane i Ukraina nie jest tu wyjątkiem. Rozrastanie się szarej strefy stanowi zachętę do korupcji, podczas gdy skorumpowanie urzędnika tworzy grunt pod działalność gospodarczą poza regulacjami państwa. **Aby walka z korupcją w Ukrainie była skuteczna, musi jej towarzyszyć wychodzenie gospodarki z szarej strefy.**

Indeks Percepcji Korupcji (CPI), mimo iż jest źródłem wiarygodnym i o ustalonej renomie, nie odzwierciedla poziomu skorumpowania. Ukraińskie badania wskazują na znaczne rozbieżności między percepcją a faktycznym doświadczeniem korupcji wśród reprezentantów biznesu i społeczeństwa. Walka z korupcją oznacza, m.in. szersze i częstsze naświetlanie rozmaitych przykładów nadużycia władzy w różnych sferach, co w sposób naturalny odzwierciedla się w percepcji powszechności tego zjawiska. **W związku z powyższym wnioski na temat sukcesów w walce z korupcją w Ukrainie należy wyciągać za pomocą szerszego doboru narzędzi analitycznych niż CPI.**

organów wykonywania orzeczeń sądu, w 2023 roku te sfery zostały rozdzielone. Ankieta pośród przedstawicieli biznesu została przeprowadzona metodą bezpośrednich wywiadów telefonicznych wspomaganych komputerowo (CATI). Przytoczona statystyka dotyczy respondentów, którzy mieli do czynienia z odpowiednimi organami w ciągu ostatnich 12 miesięcy (pod uwagę jest brane osobiste doświadczenie respondentów, ale także doświadczenie ich współpracowników i organizacji).

„Codzienna” korupcja w Ukrainie jest w znacznej mierze bezpośrednim skutkiem problemów strukturalnych sektora państwowego i komunalnego. Na przykład bezpłatna medycyna i edukacja w połączeniu z dość niskimi zarobkami specjalistów w tych dziedzinach w sposób naturalny prowadzą do korupcji (w tym kontekście staje się ona mechanizmem stabilizacji tam, gdzie nie działają ani siły rynkowe, ani państwowe regulacje). **Reforma polityki opłacania pracy urzędników państwowych oraz pracowników sektorów państwowego i komunalnego będzie sprzyjała spadkowi poziomowi korupcji w Ukrainie.**

Noty biograficzne

Olha Ajwazowska (Ольга Айвазовська) – przewodnicząca rady Sieci Obywatelskiej OPORA, ekspertka w dziedzinie prawa wyborczego i procesów politycznych. Absolwentka programu Draper Hills Summer Fellowship on Democracy and Development na Uniwersytecie Stanforda oraz Ukraińskiej Szkoły Studiów Politycznych. Inicjatorka kampanii na rzecz reformy prawa wyborczego, kierowała szeroko zakrojonymi, prowadzonymi bezstronnie monitoringami wyborów w Ukrainie. Od 2016 roku była ekspertką strony ukraińskiej w politycznym zespole roboczym trójstronnej grupy kontaktowej podczas negocjacji w Mińsku dotyczących rozwiązania konfliktu w Donbasie. Od 2018 roku kieruje radą Międzynarodowej Fundacji „Odrodzenie”. Wielokrotnie znajdowała się na listach najbardziej wpływowych kobiet Ukrainy.

Jewhen Hlibowyci (Євген Глібовицький) – politolog i dziennikarz, specjalista od komunikacji, współzałożyciel i dyrektor Instytutu Pogranicza, wykładowca Kijowsko-Mohylańskiej Szkoły Biznesu (Києво-Могилянська Бізнес-Школа, Kyiv-Mohyla Business School, KMBS), członek ukraińskiej Rady Radiofonii i Telewizji, założyciel oraz partner firmy pro.mowa zajmującej się doradztwem strategicznym i marketingiem. Współzałożyciel ukraińskiej społecznej telewizji internetowej Hromadske.TV. Jest m.in. członkiem Nestorowskiej Grupy Ekspertów.

Krzysztof Izdebski – prawnik, aktywista działający na rzecz przejrzystości życia publicznego. Członek zarządu i dyrektor ds. rzecznictwa i rozwoju Fundacji im. Stefana Batorego. Członek Rady Programowej Archiwum Osiatyńskiego oraz Consul Democracy Foundation. Stypendysta Marshall Memorial, Marcin Król i Recharging Advocacy Rights in Europe (RARE). Członek OECD Innovative Citizen Participation Network. Specjalizuje się w dostępie do informacji publicznej, ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego oraz wpływie technologii na demokrację.

Jana Ochrimenko (Яна Охрименко) – starsza ekonomistka w Centrum Strategii Ekonomicznej (Центр Економічної Стратегії) w Kijowie. Zajmuje się projektami związanymi z integracją europejską. W latach 2019–2023 badaczka i dydaktyczka na Uczelni Łazarskiego w Warszawie oraz na Uniwersytecie

Warszawskim. Autorka publikacji z zakresu ekonomii międzynarodowej, ekonomii instytucjonalnej oraz mikroekonomii, m.in. *On Social Norms: the Collection of Theoretical and Empirical Findings* (2021). Współautorka raportu *Mapa drogowa dla negocjacji polsko-ukraińskich w procesie akcesji Ukrainy do Unii Europejskiej*, wydanego przez Fundację Batorego w 2025 roku.

Ołesia Ostrowska-Luta (Олеся Островська-Люта) – menadżerka i kuratorka sztuki nowoczesnej, od 2016 roku dyrektorka generalna kijowskiego kompleksu muzealno-artystycznego Mystecki Arsenal. Absolwentka kulturoznawstwa na Uniwersytecie Narodowym „Akademia Kijowsko-Mohylańska”. W 2014 roku była pierwszą zastępczynią ministra kultury Jewhena Nyszczyka. Inicjatorka organizowanego od 2019 festiwalu literatury „Książkowy Arsenal”, uznawanego za jedno z najważniejszych wydarzeń literackich na świecie i wyróżnionego m.in. brytyjską nagrodą International Excellence Awards. Laureatka nagrody Women in Arts w 2019 roku.

Fundacja im. Stefana Batorego

ul. 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

Niniejszy zbiór tekstów przedstawia zjawisko korupcji w Ukrainie, umieszczając je na szerszym tle współczesnej kultury, instytucji, demokracji i skomplikowanych relacji społeczeństwa ukraińskiego z państwem na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat. Zamieszczone tutaj teksty podejmują również kwestie bardziej uniwersalne, wykraczające poza granice Ukrainy i Europy oraz poza czysto regulacyjne aspekty fenomenu korupcji, dotykając problemu uwikłania człowieka w relacje władzy. Autorzy uwzględniają także czynniki psychologiczne, historyczne i ustrojowe, o których mówi się zbyt rzadko, a także próbują uchwycić źródła, naturę i konsekwencje kryzysu zaufania obywateli do państwa.