



PRACE

Instytutu
Europy
Środkowej



Hanna Bazhenova

Rok prezydentury Wołodymyra Zełenskiego. Raport o stanie państwa



PRACE Instytutu
Europy
Środkowej

Recenzenci dr hab. Piotr Bajor, Uniwersytet Jagielloński
dr Przemysław Furgacz, Wyższa Szkoła Biznesu
i Przedsiębiorczości w Ostrowcu Świętokrzyskim

Seria Prace Instytutu Europy Środkowej
Numer 7/2020
Redakcja serii Beata Surmacz i Tomasz Stępniewski

Copyright Instytut Europy Środkowej
ISBN 978-83-66413-21-4
Wydawca Instytut Europy Środkowej
ul. Niecała 5
20-080 Lublin
www.ies.lublin.pl

Korekta Agnieszka Zajdel
Projekt okładki i skład www.targonski.pl
Fotografie na okładce © Hanna Bazhenova

Druk www.drukarniaakapit.pl

PRACE

Instytutu
Europy
Środkowej

Hanna Bazhenova

**Rok prezydentury
Wołodymyra Zełenskiego.
Raport o stanie państwa**

Spis treści

Tezy	7
Wykaz skrótów	8
1. Wstęp	9
2. Polityka wewnętrzna	19
3. Polityka zagraniczna	43
4. Polityka gospodarcza	55
5. Bezpieczeństwo i obrona	69
6. Sądownictwo i praworządność	77
7. Polityka społeczna, kulturalna i oświatowa	85
8. Wnioski	93
Bibliografia	97
Summary	105



■ Tezy

Wołodimir Zełenski zdecydowanie wygrał wybory prezydenckie z przekonującym wynikiem 73,22% głosów. Tak duży kredyt zaufania wyborców pozwolił mu powstrzymać negatywne tendencje dezintegracji Ukrainy, „zamrozić” konflikt na Donbasie i przeprowadzić niepopularne reformy.

Głównym osiągnięciem Wołodymira Zełenskiego jest przyspieszenie reform, które prezydent usiłuje wdrażać niemal we wszystkich dziedzinach funkcjonowania państwa. Zostały przyjęte ustawy o obrocie ziemią rolną i o regulacji sektora bankowego, niezbędne do uzyskania kolejnej pożyczki z Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

Pewne sukcesy osiągnięto w polityce zagranicznej: wznowiono dialog pokojowy w formatach normandzkim i mińskim, kontynuowany jest kurs na integrację europejską i euroatlantycką.

Na Ukrainie wciąż trwają nierozwiązane ostre konflikty społeczno-polityczne, które w niesprzyjających warunkach mogą grozić dalszą dekompozycją państwa lub przekształceniem kryzysu gospodarczego w polityczny.

Produkcja przemysłowa na Ukrainie w 2019 r. zmalała w porównaniu z 2018 r. o 1,8%, a deficyt budżetowy wyniósł 78 mld UAH. Doprowadziło to do dymisji rządu Ołeksija Honczaruka i powołania nowego premiera – Denysa Szmyhala.

W wyniku konfliktu na Donbasie i napiętych stosunków z Federacją Rosyjską Ukraina straciła rosyjski rynek oraz w dużej mierze rynek WNP. Największym zagranicznym partnerem gospodarczym państwa stały się Chiny.

Niezrealizowane obietnice, spowolnienie gospodarcze, niepopularne reformy, rosnące napięcia społeczne, wysokie opłaty komunalne, korupcja w organach władzy i inne czynniki prawie dwukrotnie obniżyły notowania Wołodymira Zełenskiego. Kryzys gospodarczy spowodowany pandemią COVID-19 może doprowadzić do dalszego spadku popularności prezydenta, co ostatecznie odbije się na stabilności władzy.

Wykaz skrótów

ACAA	Agreement on Conformity Assessment and Acceptance of Industrial Goods
KMIS	Kijowski Międzynarodowy Instytut Socjologii
MFW	Międzynarodowy Fundusz Walutowy
MSW	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
MSZ	Ministerstwo Spraw Zagranicznych
NABU	Narodowe Biuro Antykorupcyjne Ukrainy
NATO	North Atlantic Treaty Organisation / Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego
NBU	Narodowy Bank Ukrainy
OBWE	Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie
ORDŁO	Oddzielne Rejony Obwodów Donieckiego i Ługańskiego
OWPP	obligacje wewnętrznej pożyczki państwowej
p.p.	punkt procentowy
RPN-2020	Roczny program narodowy pod egidą Komisji Ukraina – NATO na 2020 rok
SBU	Służba Bezpieczeństwa Ukrainy
UCP PM	Ukraińska Cerkiew Prawosławna Patriarchatu Moskiewskiego
UE	Unia Europejska
WKKS	Wyższa Komisja Kwalifikacyjna Sędziów
WNP	Wspólnota Niepodległych Państw
WRS	Wyższa Rada Sprawiedliwości
WSA	Wyższy Sąd Antykorupcyjny
ДССУ	Державна служба статистики України
KMIC	Київський міжнародний інститут соціології
Мінекономіки	Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України
СБУ	Служба безпеки України

1.

Wstęp

Wołodimir Zełenski, szósty prezydent Ukrainy, 21 kwietnia 2019 r. wygrał wybory z imponującym wynikiem 73,22% głosów. Po raz pierwszy w historii tego państwa wyborcy oddali głosy nie na zawodowego polityka, ale na zawodowego aktora.

Kampania wyborcza przebiegała w warunkach skomplikowanej sytuacji wewnętrznej politycznej. Poprzedni prezydent Ukrainy – Petro Poroszenko – mimo niskich notowań podjął aktywne działania w celu utrzymania władzy. Jego kandydaturę poparli specjalny przedstawiciel USA ds. Ukrainy Kurt Volker oraz ambasadorowie państw europejskich.

Wołodymyr Zełeński urodził się 25 stycznia 1978 r. w mieście Krzywy Róg w obwodzie dniepropietrowskim. Jest żonaty z Ołeną Zeleńską, ma córkę Ołeksandrę i syna Kyryła. W 2000 r. ukończył studia prawnicze w Krzyworoskim Instytucie Ekonomicznym. Od roku 1997 do 2003 był aktorem, scenarzystą, kierownikiem artystycznym grupy kabaretowej „Kwartał 95”, która występowała w popularnym na obszarze postradzieckim satyrycznym programie telewizyjnym KWN (Клуб веселых и находчивых – pol. Klub Wesołych i Pomysłowych). W latach 2003-2011 i 2013-2019 pracował jako kierownik artystyczny producenckiego Studia „Kwartał 95”, z kolei w latach 2011-2012 jako główny producent telewizji Inter. W ciągu swojej kariery aktorskiej wystąpił w dziesięciu pełnometrażowych filmach fabularnych. W 2015 r. odbyła się premiera pierwszego sezonu serialu komediowego *Sługa narodu*, którego fabuła opowiada o wyborze na stanowisko prezydenta Ukrainy skromnego nauczyciela historii, „twardą” ręką przywracającego porządek w państwie i walczącego z korupcją. Wołodymyr Zełeński grał w serialu rolę prezydenta.

Przy czynnym udziale Petra Poroszenki podczas kampanii wyborczej Prawosławna Cerkiew Ukrainy otrzymała tomos o autokefalii od ekumenicznego patriarchy Konstantynopola Bartłomieja. Jednak tomos praktycznie nie zwiększył

poparcia Poroszenki. Badania opinii publicznej wykazywały, że żaden układ sił nie pozwoli mu na wygraną.

Rozpoznawalność i pozytywny wizerunek Wołodymyra Zełenskigo korespondowały z żądaniami wyborców, którzy domagali się odnowy elit politycznych. W związku z tym w pierwszej turze wyborów, 31 marca 2019 r., większość obywateli (30,24%) zagłosowała na kandydata „antysystemowego” i jednocześnie przeciwko rządzącej elicie politycznej oraz ówczesnej sytuacji w państwie. 42,98% wyborców, którzy dołączyli do nich w drugiej turze, 21 kwietnia 2019 r., poparło tę formę protestu. W przeciwieństwie do większości polityków Zełenski potrafił wykorzystać nastroje społeczne i zjednoczyć większą część państwa – ludzi w różnym wieku, o różnych przekonaniach politycznych i poglądach ideologicznych¹. W pierwszej turze wyborów Zełenskiego poparła większość regionów państwa: zwyciężył w 20 z 25 obwodów (w tym w Kijowie). W drugiej turze wygrał we wszystkich obwodach z wyjątkiem lwowskiego.

By odpowiedzieć na pytanie, jak minął pierwszy rok prezydentury Wołodymyra Zełenskigo, należy uświadomić sobie specyfikę funkcjonowania systemu władzy na Ukrainie. Zgodnie z konstytucją Ukraina jest republiką parlamentarno-prezydencką. Jednak w rzeczywistości instytucja

¹ Zob.: H. Bazhenova, M. Surzhynskyi, *Ukrainian Legitimacy Equation: From Primary Target in Hybrid War to Prerequisite of Good Governance*, [w:] *Analyzing Political Tensions Between Ukraine, Russia, and the EU*, Hershey, PA 2020, s. 221-222.

Prezydentury w formie Biura Prezydenta jest politycznym sztabem państwa, gdzie analizowane i podejmowane są decyzje strategiczne. W Radzie Najwyższej zasiada proprezydenccka większość parlamentarna – frakcja Sługa Narodu, której deputowani otrzymali mandaty dzięki popularności W. Zełenskigo. Przywódca państwa zgłasza kandydaturę premiera do zatwierdzenia przez Radę Najwyższą, a zatem to prezydent jest pośrednio odpowiedzialny za rezultaty jego działań. Z tego względu, oceniając działalność urzędującego prezydenta, eksperci zwykle poczytują mu za zasługę lub uznają za niedociągnięcie zarówno wyniki działań parlamentu, jak i rządu.

Rok prezydentury Wołodymyra Zełenskigo był szeroko omawiany w mediach, jednak nie pojawiły się wielostronne, potwierdzone danymi liczbowymi informacje ani też obiektywne oceny jego działalności. Sam Zełenski w rocznicę swojej prezydentury (rok od momentu wybrania) wolał złożyć sprawozdanie przed kamerą telewizyjną niż przed parlamentem. Materiał wideo miał charakter wyraźnie marketingowy i nie dawał odpowiedzi na pytanie o osiągnięte wyniki. Na konferencji prasowej 20 maja 2020 r., poświęconej rezultatom pierwszego roku pracy w charakterze głowy państwa, W. Zełenski nie przedstawił raportu. Odpowiadał natomiast na pytania dziennikarzy, podkreślając jednocześnie, że nie jest to konferencja prasowa, lecz dialog prasowy. Innymi słowy – znów uniknął rzeczowego sprawozdania podsumowującego efekty rocznej działalności. Wydaje się

to nieprzypadkowe i związane z faktem, że rezultaty rządów okazały się dalekie od tych przedstawionych w serialu *Sługa narodu*, w którym – co warto przypomnieć – Zełenski grał rolę prezydenta.

Biorąc pod uwagę wyłącznie wskaźniki ekonomiczne, można zaobserwować spadek produkcji przemysłowej w 2019 r. o 1,8% oraz deficyt budżetowy na poziomie 78 mld UAH. Bez pomocy Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) Ukraina nie byłaby w stanie spłacić swoich długów ani ustabilizować kursu hrywny. Od marca 2020 r. doszedł do tego kryzys gospodarczy związany z pandemią COVID-19. Niepowodzenia gospodarcze można wytłumaczyć brakiem doświadczenia młodej ekipy premiera Ołeksija Honczaruka, który został zdymisjonowany w marcu 2020 r. Jednak nowy Gabinet Ministrów, sformowany przez mało znanego wcześniej urzędnika Denysa Szmyhala, nie otrzymał poparcia parlamentu ze względu na początek kryzysu gospodarczego spowodowanego pandemią. Rada Najwyższa nie zatwierdziła w czerwcu Programu działalności tego rządu.

Za główne osiągnięcie Wołodymyra Zełenskiego należy uznać reformy, które przeprowadza niemal we wszystkich dziedzinach funkcjonowania państwa. Niektóre z nich zostały rozpoczęte jeszcze w trakcie kadencji poprzedniego prezydenta i obecnie są kontynuowane. W ciągu pierwszych dziewięciu miesięcy pracy, czyli od września 2019 do maja 2020 r., Rada Najwyższa IX kadencji przyjęła ponad 190 ustaw,

z których najważniejsze to: ustawa o obrocie ziemią rolną oraz ustawa o bankach i działalności bankowej. Przy ocenie działalności W. Zełenskiego implementacja reform ma pierwszorzędne znaczenie, ponieważ przyszłość Ukrainy będzie zależeć od tempa oraz skuteczności przeprowadzania reform.

Można poczytywać Zełenskiemu za zasługę również to, jakim negatywnym tendencjom udało się zapobiec dzięki jego prezydenturze. Nie doszło do eskalacji konfliktu zbrojnego na Donbasie, chociaż pokój też nie został osiągnięty; wysokie zaufanie społeczne do obecnego prezydenta pozwala na przeprowadzenie niepopularnych reform (rolnej, służby zdrowia i in.). Zaczęto wprowadzać innowacyjne metody zarządzania państwem, znane jako „państwo w smartfonie” (rozwój aplikacji „Дія” – pol. Działanie – i „cyfryzacja zarządzania”).

Niespełnione obietnice, recesja w gospodarce, rosnące napięcia społeczne, wysokie opłaty komunalne, niewykorzeniona korupcja we władzy, brak kontroli nad strukturami siłowymi oraz kontrowersyjne wypowiedzi polityczne obniżyły notowania Wołodymyra Zełenskiego prawie o połowę. Niemniej nadal utrzymują się one na dość wysokim poziomie – ok. 39% (stan na 18 maja 2020 r.). Zełenskiemu wybacza się to, czego innym politykom obywatele nie wybaczyliby. W obecnych realiach kryzys gospodarczy już dawno przerodziłby się w kryzys polityczny – do tego jednak nie doszło.

Polityka W. Zełenskigo kształtuje się pod wpływem wielu czynników, spośród których jednym z najbardziej istotnych jest czynnik zewnętrzny. Decyzje polityczne często podejmowane są w oparciu o opinię amerykańskich i europejskich doradców, obecnych w kluczowych ministerstwach oraz w radach nadzorczych państwowych spółek i banków.

Wejście cudzoziemców do struktur władzy Ukrainy miało miejsce w latach 2014-2015, podczas prezydentury Petra Poroszenki. Skutkiem przyjęcia ustawy o lustracji (2014) oraz korupcji wśród urzędników państwowych był brak wykwalifikowanej kadry. Ukrainę zaczęto postrzegać jako „państwo upadłe” (*failed state*). Problem kadrowy został rozwiązany poprzez przyciągnięcie zagranicznych specjalistów. Pierwszym sektorem, do którego trafili cudzoziemcy, był sektor bezpieczeństwa. Kolejny – to finanse publiczne. Z jednej strony MFW wywierał wpływ na nominacje na wysokie stanowiska, z drugiej zaś wymusił stworzenie systemu rad nadzorczych. W latach 2016-2017 utworzono rady nadzorcze w przedsiębiorstwach państwowych, a w 2018 r. przyjęto ustawę o reformowaniu rad nadzorczych w bankach państwowych. Poza tym ustawa bankowa przyjęta w maju 2020 r. wyłączyła szereg decyzji Narodowego Banku Ukrainy (NBU) z jurysdykcji ukraińskich sądów, m.in. dotyczących nacjonalizacji, likwidacji lub bankructwa banków.

Unia Europejska udziela pomocy ukraińskiemu rządowi już w ramach Układu o stowarzyszeniu. Odbywa się to poprzez zaplecza administracyjne (*back offices*) przy kluczo-

wych ministerstwach, finansowane przez UE za pomocą programu *Comprehensive Reform of Public Administration in Ukraine*. Osoby zatrudnione w tych jednostkach mają dostęp do kluczowych informacji dotyczących sytuacji wewnętrznej w państwie i pomagają w podejmowaniu decyzji w wielu kwestiach politycznych, gospodarczych i społecznych – od projektu ustawy o budżecie państwa po zmiany w kodeksie podatkowym i ustawę o podziale (*unbundling*) Naftohazu – największego przedsiębiorstwa gazowego w państwie.

Z tego powodu kierunek reform i priorytety polityki prezydenta Wołodymyra Zełenskiego nie uległy istotnym zmianom. Podstawy zarządzania pozostały takie same, jak podczas kadencji poprzedniego prezydenta, jednak wdrażanie reform uległo znacznemu przyspieszeniu. W przyszłości wpływy zewnętrzne zostaną wzmocnione, ponieważ Ukraina w czerwcu 2020 r. podpisała zaproponowane przez MFW Memorandum w sprawie polityki gospodarczej i finansowej. Dokument ma na celu zapewnienie stabilności makroekonomicznej i finansowej Ukrainy i wyznacza strefy, które muszą zostać zreformowane, by współpraca z Funduszem była kontynuowana. Memorandum przewiduje, że państwo pożyczkobiorca stopniowo zaostrzy politykę fiskalną, jeszcze bardziej podniesie ceny usług mieszkaniowych i komunalnych (w czasie kadencji poprzedniego prezydenta wzrosły one o ponad 100%), opracuje system deklarowania dochodów, będzie kontynuować reformę służby zdrowia (m.in.

poprzez wprowadzenie odpłatnych usług medycznych) oraz reformę emerytalną, nie wprowadzi nowych specjalnych emerytur ani przywilejów, nie obniży progu przejścia na emeryturę, przyspieszy reformę systemu edukacji itp.²

Podsumowanie pierwszego roku prezydentury Wołodymyra Zełenskigo pozwala na sformułowanie wniosku na temat modelu państwa, jaki wdraża ekipa prezydenta. Będzie to swoista „anty-Rosja”, niesolidarny ustrój państwa o gospodarce liberalnej, wysoce zależny od podmiotów zewnętrznych.

² International Monetary Fund, *Ukraine. Request for Stand-by Arrangement—Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ukraine*, June 2020, (IMF Country Report No. 2-/197), <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2020/06/10/Ukraine-Request-for-Stand-by-Arrangement-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-49501> [9.07.2020].

2.

Polityka wewnętrzna

Instytucje polityczne

Ukraina jest republiką parlamentarno-prezydencką. Głównymi obszarami odpowiedzialności prezydenta są polityka zagraniczna i obronna. Wszystkie inne funkcje zarządzania państwem leżą w gestii rządu. Jednak prezydent ma wpływ na kluczowe instytucje polityczne państwa. Przedstawia do zatwierdzenia przez parlament nominacje na stanowiska premiera, ministra spraw zagranicznych i ministra obrony, prokuratora generalnego, przewodniczącego Służby Bezpieczeństwa Ukrainy (SBU), przewodniczącego Komitetu Antymonopolowego oraz przewodniczące-

go Funduszu Mienia Państwowego. Prezydent powołuje i odwołuje szefów przedstawicielstw dyplomatycznych Ukrainy w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych, powołuje i odwołuje połowę Narodowej Rady Ukrainy ds. Telewizji i Radiofonii, powołuje jedną trzecią sędziów Sądu Konstytucyjnego Ukrainy oraz na wniosek Wyższej Rady Wymiaru Sprawiedliwości powołuje na stanowiska sędziów. Do jego kompetencji należy mianowanie przewodniczących 24 obwodowych administracji państwowych, przewodniczących rejonowych administracji państwowych, kierowników SBU i prokuratury w regionach. Przedstawia też parlamentowi kandydaturę na stanowisko prezesa Narodowego Banku Ukrainy i bezpośrednio powołuje połowę składu Rady NBU.

Po wyborze Wołodymyra Zełenskiego na prezydenta Ukrainy ustrój państwa zaczął szybko ewoluować w stronę systemu prezydenckiego, zmniejszyła się rola parlamentu i niezależność rządu. Prezydent był w stanie skupić władzę w swoim ręku dzięki wsparciu, jakie otrzymał w drugiej turze wyborów prezydenckich 21 kwietnia 2019 r. – 73,22% głosów. Wysokie notowania Zełenskiego doprowadziły do zwycięstwa w wyborach do parlamentu proprezydenckiej partii Sługa Narodu, składającej się głównie z młodych i mało znanych polityków. Na fali sukcesu wyborczego prezydenta bez sprzeciwu została zatwierdzona przedstawiona przez niego kandydatura premiera Ołeksija Honczaruka, a także cały skład rządu.

O zamiarze skoncentrowania władzy w jednym ręku W. Zelenski *de facto* poinformował w przemówieniu inauguracyjnym w Radzie Najwyższej 20 maja 2019 r. Ogłosił wówczas rozwiązanie parlamentu VIII kadencji z powodu niskiego zaufania społecznego i wyznaczył przedterminowe wybory parlamentarne na 21 lipca 2019 r. Prezydent spieszył się z wprowadzeniem do Rady Najwyższej swojego stronnictwa politycznego, aby rozpocząć przeprowadzanie reform, które zostały zahamowane przez poprzednią władzę.

Przedterminowe wybory radykalnie przeobraziły ukraiński system partyjny. Głównym motorem tych zmian był sukces partii Sługa Narodu związany z kryzysem zaufania wyborczego do sił politycznych, które doszły do władzy w 2014 r. Partia ta otrzymała 254 mandaty: 124 deputowanych zostało wybranych w ordynacji proporcjonalnej (43,16% głosów) i 130 – w ordynacji większościowej. Drugie miejsce (13,05% głosów) zajęła Platforma Opozycyjna – Za Życie, która ma 43 deputowanych. Partia Batkiwszczyna nieco umocniła pozycję w Radzie Najwyższej IX kadencji, rozszerzając swoją reprezentację do 26 deputowanych; Europejska Solidarność P. Poroszenki uzyskała jedynie 25 mandatów. W parlamencie znalazło się też 20 deputowanych partii Głos Swiatosława Wakarczuka, która została stworzona specjalnie na potrzeby wyborów i miała własną bazę wyborczą na zachodniej Ukrainie. W wyniku przedterminowych wyborów parlamentarnych skład Rady Najwyższej został odnowiony w 80% (dołączyło do niej 339 nowych deputowanych).

Średni wiek deputowanych obniżył się o 7,4 roku w porównaniu z poprzednią kadencją i wyniósł 41 lat.

Po raz pierwszy w historii niepodległej Ukrainy jedna partia uzyskała większość w parlamencie. W związku z tym nie musiała tworzyć koalicji. W pierwszych miesiącach praca w Radzie Najwyższej toczyła się w „trybie turbo” – tak politycy zdefiniowali szybkie tempo przyjmowania ustaw, narzucone przez partię Sługa Narodu. Jednak już w październiku 2019 r. część deputowanych tej siły politycznej zaczęła głosować przeciwko linii partyjnej. W chwili obecnej we frakcji istnieje kilka nieformalnych grup, które koncentrują się na określonych politykach lub biznesmenach. Najbardziej zdeterminowana jest tzw. „grupa oligarchy Kołomojskiego” (licząca ok. 50 osób), która faktycznie była pierwszym inicjatorem wewnętrznego rozłamu Sługi Narodu.

Obecność różnych grup w proprezydenckiej frakcji była szczególnie widoczna w marcu 2020 r., podczas głosowania w sprawie odwołania prokuratora generalnego Rusłana Riaboszapki (5 marca), powołania Maksyma Stepanowa na stanowisko ministra zdrowia i Serhija Marczenki na stanowisko ministra finansów (30 marca). Zabrakło wtedy głosów Sługi Narodu i należało szukać wsparcia w Platformie Opozycyjnej – Za Życie, Głosie, grupach deputowanych oraz wśród deputowanych pozafrakcyjnych. Do przyjęcia ustawy o otwarciu rynku ziemi (31 marca) i pierwszego czytania ustawy bankowej (30 marca) pozyskano głosy Europejskiej Solidarności i Głosu – partii o nastawieniu proeuropejskim.

Generalnie frakcje te nigdy wcześniej nie wspierały inicjatyw władzy. Podobna sytuacja miała miejsce w związku z ustawą o bankach, której przyjęcie 13 maja 2020 r. nie byłoby możliwe bez pomocy Europejskiej Solidarności, Głosu, grup Zaufanie i Za Przyszłość, a także deputowanych pozafrakcyjnych.

W ten sposób w Radzie Najwyższej nastał okres sojuszków *ad hoc*, gdy proprezydencka część frakcji Sługa Narodu została zmuszona do szukania poparcia w innych frakcjach i grupach parlamentarnych, aby zapewnić sobie wymaganą większość. W związku z tym pojawiły się głosy ekspertów politycznych, wskazujące, że większość parlamentarna w Radzie Najwyższej stopniowo zanika. Warto zauważyć, że ukraiński parlament zawsze charakteryzował się obecnością frakcji proprezydenckiej. Jednak w rzeczywistości frakcja ta nie zawsze popierała prezydenta, a jej głosowanie było uzależnione od konkretnej sytuacji. Formalnie proprezydencka frakcja Sługa Narodu nie rozpadła się i większość deputowanych nadal pozostaje wierna Wołodymyrowi Zełenskiemu.

Na Ukrainie dwukrotnie w ciągu roku zmieniali się premierzy i Gabinet Ministrów. Do końca sierpnia 2019 r. na czele rządu stał Wołodymyr Hrojsman, mianowany za czasów Petra Poroszenki. W pierwszym dniu pracy Rady Najwyższej IX kadencji deputowani utworzyli kolejny Gabinet Ministrów, pod przewodnictwem Ołeksija Honczaruka. Skład nowego rządu zmniejszono z 19 do 15 ministerstw. Jako odrębna instytucja przestało istnieć Ministerstwo Polityki Rolnej i Żywności, natomiast powstało Ministerstwo

Rozwoju Gospodarczego, Handlu i Rolnictwa. Ministerstwo Ekologii i Zasobów Naturalnych połączono z resortem energetyki, tworząc Ministerstwo Energii i Ochrony Środowiska. Powstało również połączone Ministerstwo Kultury, Młodzieży i Sportu. Zamiast dwóch resortów zajmujących się kwestiami weteranów i „okupowanymi terytoriami” powołano jedno Ministerstwo ds. Weteranów, Terytoriów Czasowo Okupowanych i Osób Wewnętrznie Przesiedlonych. Z kolei Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Budownictwa, Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej zostało przekształcone w Ministerstwo Rozwoju Gromad i Terytoriów. Pojawiło się także nowe Ministerstwo Transformacji Cyfrowej.

Program działalności nowego Gabinetu Ministrów został zatwierdzony przez parlament 4 października 2019 r. Narkreślił on jednak wygórowane i trudne do osiągnięcia cele; brakowało w nim konkretnych terminów i mechanizmów służących realizacji założeń. Nie odpowiadał zwłaszcza na pytania, jak stworzyć milion nowych miejsc pracy, jak uzyskać 50 mld USD inwestycji zagranicznych ani w jaki sposób planowane jest stymulowanie gospodarki państwa w celu zapewnienia wzrostu PKB o 40% w ciągu pięciu lat. Program nie wyjaśniał też, co będzie stanowić narzędzie do osiągnięcia wzrostu dobrobytu obywateli państwa. Nie sprecyzowano przyszłych planów co do kierunków polityki społeczno-gospodarczej, cen usług komunalnych, programów subsydiowania i podatków. Nie określono przyszłych

działań w zakresie zmian strukturalnych, m.in. w przemyśle lotniczym oraz sektorze publicznym³.

Gabinet Ministrów O. Honczaruka przepracował tylko sześć miesięcy – to najkrótszy okres w historii rządów na Ukrainie. Głównym powodem dymisji był gwałtowny spadek poparcia dla Sługi Narodu, rządu oraz samego W. Zełenskigo w wyniku niewywiązania się z obietnic przedwyborczych: poziom życia nie podniósł się w istotny sposób, podobnie jak nie skończył się konflikt na Donbasie. Będąc przy władzy, rząd Honczaruka całkowicie utracił kontrolę nad gospodarką kraju. W czwartym kwartale 2019 r. PKB Ukrainy wzrósł jedynie o 1,5% – był to najgorszy wskaźnik kwartalny od początku 2016 r. Deficyt budżetu w 2019 r. wyniósł 78 mld UAH; odnotowano też katastrofalny poziom dochodów budżetu państwa w styczniu i lutym 2020 r. – do budżetu nie wpłynęło ok. 16 mld UAH. Wśród niepowodzeń wymienia się też: spadek produkcji przemysłowej, problem z wynagrodzeniami górników w kopalniach państwowych, brak indeksacji emerytur, chaos w płatnościach za usługi komunalne, nieskuteczną komunikację rządu ze społeczeństwem, porażkę w sektorze bezpieczeństwa, nieprzemyślane połączenie ministerstw. Społeczeństwo, opozycję, a nawet wielu deputowanych z partii Sługa Narodu oraz prezydenta oburzyły również wyjątkowo wysokie pensje urzędników Gabinetu

³ Програма діяльності Кабінету Міністрів України, 2019, *Верховна Рада України*, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66959 [6.06.2020].

tu Ministrów i członków rad nadzorczych przedsiębiorstw państwowych.

4 marca 2020 r. powołano nowy rząd pod kierownictwem mało znanego Denysa Szmyhala, który wcześniej pracował w strukturach oligarchy Rinata Achmetowa. W czasie prezydentury W. Zełenskiego jego kariera nabrała tempa: w sierpniu 2019 r. został powołany na stanowisko przewodniczącego Iwano-Frankowskiej Obwodowej Administracji Państwowej, a 4 lutego 2020 r. objął urząd wicepremiera – ministra rozwoju gromad i terytoriów w gabinecie O. Honczaruka.

Wewnętrzna strukturę najwyższego organu wykonawczego ponownie zmodyfikowano: Ministerstwo Kultury, Młodzieży i Sportu rozdzielono na Ministerstwo Kultury i Polityki Informacyjnej oraz Ministerstwo Młodzieży i Sportu, natomiast Ministerstwo ds. Weteranów, Terytoriów Czasowo Okupowanych i Osób Wewnętrznie Przesiedlonych podzielono na Ministerstwo ds. Weteranów i Ministerstwo ds. Reintegracji Terytoriów Tymczasowo Okupowanych. W skład odnowionego gabinetu weszło sześciu przedstawicieli poprzedniego rządu: Dmytro Kuleba, Wadym Prystajko (4 czerwca zwolniony), Arsen Awakow, Mychajło Fedorow, Władysław Kryklij i Denys Maluśka. Można stwierdzić, że ogólny poziom tak doświadczenia, jak i wykształcenia w obecnym Gabinecie Ministrów jest wyraźnie wyższy niż w poprzednim. Jednak w ciągu kilku miesięcy trzy stanowiska pozostawały nieobsadzone: ministra energetyki i ochrony środowiska (27 maja 2020 r. odpowiednie ministerstwo

zostało podzielone na dwa resorty), ministra edukacji i nauki oraz ministra kultury i polityki informacyjnej. Dopiero 4 czerwca ostatnie stanowisko objął były dyrektor generalny grupy medialnej „1+1 Media” Ołeksandr Tkaczenko. Natomiast Roman Abramowski został szefem Ministerstwa Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych 19 czerwca 2020 r.

Nowy gabinet musi sprostać niezwykle trudnym zadaniom, przede wszystkim walce z pandemią COVID-19 i narastającemu w państwie kryzysowi gospodarczemu. Z jednej strony w krótkim czasie ma ustabilizować PKB, zwiększyć atrakcyjność inwestycyjną państwa, przeprowadzić reformy strukturalne w sektorach rolnym, energetycznym oraz opieki socjalnej i jednocześnie wykonywać program kredytowy MFW. Z drugiej strony powinien wspomagać poprawę notowań prezydenta, spełniając jego populistyczne żądania.

Jednak głównym ośrodkiem decyzyjnym w państwie stała się Administracja Prezydenta, którą 25 czerwca 2019 r. przemianowano na Biuro Prezydenta. Warto zauważyć, że taka praktyka koncentracji władzy istniała na Ukrainie od czasów prezydentury Leonida Kuczmy. Właśnie Biuro Prezydenta odegrało kluczową rolę w doborze kandydatów na deputowanych frakcji Sługa Narodu i na stanowiska kierownicze w rządzie, a także w opracowywaniu głównych kierunków kursu politycznego i ustalaniu priorytetowości projektów ustaw. Już 21 maja 2019 r. szefem Administracji Prezydenta mianowano prawnika Andrija Bohdana – był-

go adwokata oligarchy Ihora Kołomojskiego. A. Bohdan jako jeden z nielicznych przedstawicieli otoczenia W. Zełenskiego miał doświadczenie w pracy w strukturach państwowych oraz wiedzę na temat działania mechanizmów państwowych. Udało mu się szybko zbudować konstrukcję, u podstaw której był prezydent, zsynchronizować pracę różnych organów władzy państwowej – ministerstw, rządu, parlamentu – a także uporządkować współdziałanie z organami ścigania i systemem sądowym⁴.

Następnym szefem Biura Prezydenta został wieloletni przyjaciel W. Zełenskiego – prawnik, biznesmen i producent filmowy Andrij Jermak (od 11 lutego 2020 r.). Taka decyzja kadrowa była wynikiem wewnętrznej walki różnych grup interesów o „dostęp do prezydenta”. Wcześniej A. Jermak był doradcą prezydenta i koordynował negocjacje w najważniejszych obszarach dyplomacji państwowej, takich jak stosunki ze Stanami Zjednoczonymi, z Federacją Rosyjską czy współdziałanie w ramach formatu normandzkiego. Udało mu się odnieść sukces w kwestii wycofania wojsk i wymiany jeńców, a także uporać się z podpisaniem kontraktu na tranzyt rosyjskiego gazu przez Ukrainę.

Niemniej po pierwszym roku rządów Wołodymyra Zełenskiego wyraźniej rysuje się rozczarowanie nową władzą. Krytyczne oceny sytuacji w państwie uderzają jednak bardziej

⁴ *Україна 2019-2020: широкі можливості, суперечливі результати (аналітичні оцінки)*, Київ 2020, s. 18, 22.

w poszczególne instytucje państwowe, częściowo w partię Sługa Narodu, a mniej w samego prezydenta. Mimo braku znaczącego doświadczenia politycznego Zełenski pozostaje najbardziej wpływowym politykiem. Według badania opinii publicznej Grupy Socjologicznej „Rating”, opublikowanego 18 maja 2020 r., 57% obywateli Ukrainy ufa prezydentowi. Jednocześnie poziom jego poparcia wyborczego wynosi 39,3%⁵. Odpowiednio w ciągu roku kadencji W. Zełenski stracił ok. 33,9% swoich zwolenników, którzy głosowali na niego w wyborach prezydenckich 21 kwietnia 2019 r.

Mimo znacznego spadku wciąż tak wysoki poziom poparcia społecznego można wytłumaczyć tym, że kandydat pozasystemowy – a obecnie prezydent Ukrainy – wraz z kontrolowaną większością parlamentarną w Radzie Najwyższej w krótkim czasie był w stanie uchwalić szereg kontrowersyjnych ustaw, na które przez dziesięciolecia na wyższych szczeblach władzy nikt się nie zdecydował. Przede wszystkim chodzi o zniesienie immunitetu parlamentarnego (warunkowo), zmniejszenie liczby parlamentarzystów, przyjęcie nowego Kodeksu wyborczego, zgodnie z którym następny ukraiński parlament będzie wybierany według ordynacji proporcjonalnej w systemie otwartych list, oraz ustawy o impeachmentcie prezydenta.

⁵ Соціологічна група "Рейтинг", „Рік президента Зеленського: оцінки громадян”, 18.05.2020, http://ratinggroup.ua/research/ukraine/god_prezidenta_zelenskogo_ocenki_grazhdan.html [25.05.2020].

Inne instytucje władzy i czołowi ukraińscy politycy mają niższe notowania niż urzędujący prezydent. Według badania Kijowskiego Międzynarodowego Instytutu Socjologii (KMIS), opublikowanego 19 maja 2020 r., działalność rządu popierało tylko 24% respondentów, a parlamentu jeszcze mniej – 22%. Z kolei poparcie partii Sługa Narodu zmniejszyło się do 31,2%⁶. Ta spadkowa tendencja notowań proprezydencjonalnej partii oraz niskie poparcie parlamentu i rządu wskazują, że negatywne oceny, jak dotąd, zbiera głównie otoczenie W. Zełenskiego, a nie sam prezydent. Jednocześnie stosunkowo pozytywne nastawienie znacznej części wyborców do obecnego prezydenta wynika z faktu, że nie widzą oni dla W. Zełenskiego żadnej nowej, akceptowalnej dla nich alternatywy.

Konflikty społeczno-polityczne

Po poprzednich prezydentach Wołodymyr Zełenski odziedziczył wiele konfliktów między różnymi grupami społecznymi. Część z nich próbował załagodzić, część pogłębiła się, a niektóre powstały w wyniku prowadzonej przez niego polityki. Do najostrzejszych i najdłuższych należy konflikt światopoglądowy (cywilizacyjny) między częścią elity politycznej i ludnością Galicji z jednej strony a częścią proro-

⁶ Київський міжнародний інститут соціології (KMIS), „Рік президента Зеленського, боротьба з епідемією коронавірусу, травневі свята та політичні рейтинги”, 19.05.2020, <https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=945&page=1> [25.05.2020].

syjskiej elity politycznej i ludnością południowo-wschodniej Ukrainy – z drugiej. Jego echa znalazły odbicie w konflikcie zbrojnym na Donbasie. Polityka W. Zełenskigo miała na celu złagodzenie intensywności tego konfliktu. Zniknęła wojownicza retoryka, wznowiono prace w formatach normandzkim i mińskim, odbyła się wymiana jeńców. Konflikt zamierzano uregulować poprzez utworzenie Rady Konsultacyjnej do bezpośrednich rozmów między stroną ukraińską a przedstawicielami nieuznanych republik. Jednak ten plan nie uzyskał poparcia opozycji, również liderzy Francji i Niemiec chłodno zareagowali na tę ideę. Zełenskiemu nie udało się doprowadzić do pokoju z jednej strony z powodu nacisków sił nacjonalistycznych, które nie chciały kompromisów i organizowały masowe protesty pod hasłem „Nie kapitulacji!”; natomiast z drugiej strony – z powodu nieustępliwości Federacji Rosyjskiej. Niemniej wynik pośredni został osiągnięty – konflikt udało się „zamrozić”.

Mimo pojednawczej retoryki, za prezydentury W. Zełenskigo kontynuowano przyjęty przez poprzednią władzę kurs na ukrainizację ludności i życia publicznego. We wrześniu 2020 r. wszystkie szkoły rosyjskojęzyczne zmuszono do przejścia na język ukraiński (natomiast szkoły z językami mniejszości narodowych należącymi do języków UE powinny to zrobić dopiero od września 2023 r.). Używanie języka rosyjskiego w mediach jest ściśle kontrolowane. W państwie trwa przejmowanie nieruchomości i parafii należących do Ukraińskiej Cerkwi Prawosławnej Patriarchatu Moskiew-

skiego (UCP PM) na korzyść Prawosławnej Cerkwi Ukrainy, utworzonej pod protektoratem patriarchy Konstantynopola Bartłomieja. Działania te są negatywnie postrzegane przez parafian UCP PM oraz większość rosyjskojęzycznej ludności, co wzmacnia prorosyjskie nastroje na południowym wschodzie Ukrainy. Na tych terenach W. Zełenski traci znaczną część swoich zwolenników, którzy przeszli na stronę opozycyjnych partii politycznych: Platformy Opozycyjnej – Za Życie i Partii Szarija.

Kolejna linia konfrontacji pojawiła się jeszcze w okresie prezydentury P. Poroszenki w związku z gwałtownym wzrostem opłat za usługi mieszkaniowe i komunalne. Z tego względu przed lockdownem często wybuchały żywiołowe akcje protestacyjne. W. Zełenski obiecał, że problem rozwiąże, nie udało się to jednak z powodu oporu oligarchów.

Prezydent i partia Sługa Narodu politycznie reprezentują centroprawicę. Na Ukrainie uformowała się opozycja nacjonalistyczna, tzw. „partia wojny”, do której należą weterani działań bojowych, ochotnicy, siły polityczne o orientacji narodowo-patriotycznej i aktywiści wspierani przez część społeczeństwa. Opowiadają się oni za kontynuacją działań bojowych, wyzwoleniem Donbasu i Krymu, ponadto są niezadowoleni z polityki pokojowej Wołodymyra Zełenskiego i organizują akcje protestacyjne pod hasłem „Stop rewanżowi!”. Doprowadziło to do utraty przez Zełenskiego części zwolenników na zachodniej Ukrainie i ich przejścia

na stronę prawicowej partii politycznej P. Poroszenki Europejska Solidarność.

Mniejszości narodowe mieszkające na Ukrainie stają się uczestnikami konfliktów, które przenoszą się na poziom stosunków międzypaństwowych. Sąsiedzi Ukrainy są niezadowoleni z przyjętej w kwietniu 2019 r. ustawy o języku państwowym, która wprowadza w szkołach mniejszościowych obowiązek nauczania w języku ukraińskim. Szczególnie trudna jest sytuacja mniejszości węgierskiej na Zakarpaciu, a jej przedstawiciele powszechnie uważają, że ustawa ogranicza ich prawa. Kolejnym czynnikiem pogłębiającym konflikt było przyznawanie części mieszkańców Zakarpacia obywatelstwa węgierskiego (w konsulacie w mieście Berehowe). W świetle ukraińskiego ustawodawstwa instytucja podwójnego obywatelstwa nie istnieje. Ministerstwo Spraw Zagranicznych (MSZ) Ukrainy w 2018 r. uznało konsula Węgier z miasta Berehowe za *persona non grata* i wydalilo go z państwa. Węgry odpowiedziały analogicznym krokiem. Wydawanie węgierskich paszportów obywatelom Ukrainy nadal trwa, więc wysiłki W. Zelenskigo na rzecz rozładowania napięć w stosunkach międzypaństwowych nie przyniosły znaczącego sukcesu. Ilustracją tej sytuacji jest ponowne blokowanie przez Węgry w 2020 r. współpracy w ramach „Ukraina – NATO”.

Podobne problemy istnieją również w stosunkach z innymi sąsiadami, których mniejszości narodowe występują na terytorium Ukrainy. Prowadzi to do ostrych wypowiedzi

MSZ Ukrainy. Jednocześnie władze ukraińskie w sposób tolerancyjny podchodzą do wydawania Kart Polaka obywatelom ukraińskim pochodzenia polskiego, gdyż społeczność polska nie zamieszkuje w sposób zwarty żadnego terenu państwa w odróżnieniu od wspomnianej mniejszości węgierskiej, która jest wyraźnie skupiona na Zakarpaciu.

Poza tym rośnie napięcie na rynku pracy. Z powodu spadku poziomu produkcji liczba bezrobotnych zarejestrowanych w Państwowej Służbie Zatrudnienia Ukrainy wyniosła – według stanu na 1 czerwca 2020 r. – 511,3 tys. osób. Część migrantów zarobkowych nie mogła powrócić do miejsca pracy z powodu zamknięcia granic. Premier Ukrainy obiecał zwiększyć zatrudnienie w ramach planowanego rozwoju infrastruktury drogowej, jednak poziom przewidywanych wynagrodzeń dla pracowników w tym sektorze publicznym nie jest satysfakcjonujący. Niezadowolenie w społeczeństwie i organizacjach związkowych wywołał nowy projekt Kodeksu pracy, który znacznie ogranicza prawa pracowników. Zarobki na Ukrainie należą do jednych z najniższych w Europie.

Podczas pierwszego roku prezydentury Wołodymyra Zełenskiego pojawiło się kilka nowych spraw budzących kontrowersje społeczne. Większość obywateli nie aprobuje otwarcia rynku ziemi rolnej, nawet z ograniczeniami, które wynikają z ustawy. Według badania KMIS, przeprowadzonego 7-11 kwietnia 2020 r., 60% respondentów nie poparło uchwalonej ustawy o obrocie ziemią rolną i tylko

26% było „za”⁷. Ukraińskie społeczeństwo ma negatywny stosunek do reformy służby zdrowia, w szczególności do redukcji liczby łóżek szpitalnych, likwidacji szpitali zakaźnych oraz innej infrastruktury sanitarnej i medycznej. Niemniej W. Zełenski, pomimo krytyki trwającego pierwszego etapu reformy służby zdrowia na Ukrainie, nie wstrzymał jej wdrażania.

Szczególnie napięte pozostają stosunki między obywatelami a klasą urzędniczą w związku z korupcją i wymuszaniem łapówek. Mimo utworzenia w 2015 r. specjalnego organu do walki z korupcją – Narodowego Biura Antykorupcyjnego Ukrainy (NABU) – sytuacja nie uległa poprawie. NABU zaangażowało się głównie w rozprawę z politycznymi oponentami władzy. Kontrola urzędników i struktur siłowych przez władze, tzw. „kontrola cywilna”, już wcześniej była nieskuteczna, a w czasie prezydentury W. Zełenskigo stała się jeszcze słabsza.

Ponieważ konflikt na wschodzie Ukrainy się nie skończył, nadal są problemy z gwarancją praw i wolności politycznych. W ciągu pierwszego roku rządów Zełenskigo sytuacja w tym obszarze jednak się poprawiła. Mniej było napadów na studia telewizyjne i redakcje gazet (choć nadal jeszcze się zdarzają, np. atak na studio „Kanał 112”).

⁷ KMIC, „Оцінка успішності влади та реакція суспільства на епідемію коронавірусу та політичні події в країні”, 14.04.2020, <http://kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=930&page=1> [6.06.2020].

Do przeszłości należy międzynarodowy skandal wokół tajnych więzień SBU i tortur (zob. wspólny raport Amnesty International i Human Rights Watch, opublikowany 21 lipca 2016 r.)⁸. W pierwszych miesiącach lockdownu, a mianowicie od 12 marca do 1 czerwca 2020 r., pracownicy SBU zablokowali ponad 2,6 tys. społeczności internetowych z ponad milionem odbiorców. Zdemaskowali również 385 internetowych agitatorów, którzy rozpowszechniali fałszywe informacje (*fake news*) na temat epidemii COVID-19; 160 z nich zostało pociągniętych do odpowiedzialności administracyjnej za szerzenie fałszywych pogłosek i podsycanie paniki⁹. Jednocześnie W. Zełenski nie zorganizował odpowiedniej kontroli cywilnej nad strukturami siłowymi. Brak kontroli doprowadził do głośnych przestępstw ze strony policji i współudziału policji w lokalnych kryminalnych schematach wzbogacania się. Pojawiły się też przypadki ataków ludności cywilnej na rozzuchwalonych policjantów.

Często przyczyną sporów między poszczególnymi politykami i grupami lobbystycznymi jest budżet państwa. Poprawki do budżetu na 2020 r. przewidywały zredukowanie wydatków finansowych na edukację, kulturę, sport, prawie

⁸ Amnesty International, Human Rights Watch, *"You Don't Exist." Arbitrary Detentions, Enforced Disappearances, and Torture in Eastern Ukraine*, London 2016, <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR504452016ENGLISH.PDF> [6.06.2020].

⁹ Служба безпеки України (СБУ), „СБУ системно викриває нових проросійських агітаторів, які під час карантину створюють панічні настрої”, 1.06.2020, <https://ssu.gov.ua/ua/news/1/category/2/view/7638#.gq777vnG.dpbs> [6.06.2020].

wszystkie organy ścigania i organy władzy państwowej, zwiększenie wydatków na służbę zdrowia, ochronę socjalną, finansowanie Funduszu Emerytalnego i Państwowej Administracji Sądowej. Projekt zmian w budżecie państwa podczas epidemii koronawirusa nie spotkał się z szeroką dyskusją społeczną, dlatego nie wywołał konfliktów i został przyjęty przez Radę Najwyższą 13 kwietnia 2020 r.

Jednym z filarów, na których opiera się legitymizacja władzy, jest założenie, że władza powinna działać na korzyść obywateli. Rządy Zełenskigo doprowadziły do spadku produkcji i deficytu budżetowego w wysokości 78 mld UAH (w 2018 r. było to 59,3 mld UAH). Program tanich kredytów dla ludności jeszcze nie spełnił związanych z nim nadziei. W związku z tym obywatele nie byli w stanie odczuć pozytywnych zmian w swoim życiu codziennym. Legitymizacja obecnej władzy opiera się na wysokiej popularności W. Zełenskigo, która jednakże szybko topnieje. Niewątpliwie odbije się to na wynikach wyborów samorządowych, które odbędą się 25 października 2020 r. Według badania KMIS, opublikowanego 19 maja 2020 r., wyborcze poparcie proprezydenckiej partii Sługa Narodu wynosiło do 31,2%. U największego konkurenta – partii Platforma Opozycyjna – Za Życie – było to 17,4%. Z kolei Europejska Solidarność notowała poparcie na poziomie 14,8%, Batkiwszczyna – 8,9%, a Głos – jedynie 3,6%¹⁰.

¹⁰ KMIC, „Рік президента Зеленського”.

Oceniając całościowo działania władzy na rzecz rozwiązywania konfliktów społecznych i sporów politycznych, w tym w parlamencie, można stwierdzić, że Wołodymyr Zełenski próbuje je załagodzić na poziomie retoryki. Brakuje rozwiązywania konfliktów z uwzględnieniem opinii strony przeciwnej. Niezadowolenie jest ignorowane lub do podejmowania niezbędnych decyzji wykorzystywane są luki prawne. Napięcie wokół nieuregulowanych konfliktów istnieje i prawdopodobnie będzie się pogłębiać w następstwie kryzysu gospodarczego. W związku z tym po zniesieniu ograniczeń związanych z COVID-19 można spodziewać się dalszego spadku popularności prezydenta, co w rezultacie odbije się na stabilności władzy.

Polityka kadrowa

Kluczowym problemem władzy jest chaotyczna i nieprzeemyślana polityka kadrowa. Zmiany kadrowe rozpoczęły się natychmiast po inauguracji prezydentury Wołodymyra Zełenskigo i przeprowadzane były dość szybko; niektórych wysokiej rangi urzędników zmieniano prawie co miesiąc. Jeszcze przed przedterminowymi wyborami parlamentarnymi prezydent odwiedził szereg obwodów, aby zapoznać się z lokalnymi władzami i mianować nowych urzędników tam, gdzie uznał to za konieczne. W sferze publicznej latem 2019 r. nowa ekipa zaoferowała dwa warianty wyboru urzędników i kandydatów na deputowanych: projekt „Ліфт” (pol. Winda) oraz konsultacje z międzynarodowymi agencjami

rekrutacyjnymi i HR. Nie przyniosły one jednak znaczących rezultatów.

Podczas prezydenckiej kampanii wyborczej Zełenski obiecał, że wprowadzi „nowe twarze” do polityki, a nawet proponował wyborcom aktywny udział w doborze kandydatów na wysokie stanowiska państwowe. Jednak, aby przeprowadzić szybkie i zdecydowane zmiany w kraju, potrzebował ludzi, którym mógł ufać. Właśnie dlatego doradca prezydenta Zełenskigo Ołeksandr Danyluk, były minister finansów w rządzie Wołodymyra Hrojsmana, objął stanowisko sekretarza Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy. Były adwokat Ihora Kołomojskiego Andrij Bohdan został szefem Administracji Prezydenta. Iwan Bakanow, przyjaciel W. Zełenskigo z dzieciństwa, został mianowany szefem SBU, a Ołeksij Honczaruk – premierem Ukrainy.

Jeśli urzędnik otrzymał od prezydenta wotum zaufania, ale jego działalność nie przyniosła szybkich rezultatów, zwalniano go. W ten sposób zastąpieni zostali Ołeksandr Danyluk, Andrij Bohdan, Ołeksij Honczaruk, Rusłan Riaboszapka, a także szereg ministrów, gubernatorów i innych urzędników wysokiej rangi. Minister zdrowia Illia Jemec i minister finansów Ihor Umanski przepracowali w rządzie Denysa Szmyhala mniej niż miesiąc – do 30 marca 2020 r. Dymisje dwóch kluczowych ministrów podczas kryzysu gospodarczego, negocjacji z MFW i epidemii koronawirusa odbiły się szerokim echem. Znaczące jest to, że po zwolnieniu I. Umanski publicznie zdemaskował wielkie schematy korupcyjne

w Państwowej Służbie Podatkowej i Państwowej Służbie Celnej. W rezultacie ich kierowników – Serhija Werlanowa i Maksyma Nefiodowa – zwolniono na posiedzeniu rządu 24 kwietnia 2020 r. Natomiast sam I. Umanski został mianowany doradcą szefa Biura Prezydenta¹¹.

Decyzje kadrowe podejmowane metodą prób i błędów czasem okazywały się korzystne dla W. Zełenskiego. Na poziomie ogólnopolskim był to wybór Dmytra Razumkova na stanowisko przewodniczącego parlamentu i Rusłana Stefanczuka na stanowisko jego zastępcy. Obaj szybko nauczyli się skutecznie kierować Radą Najwyższą, nawet biorąc pod uwagę wszystkie szczegóły regulaminu.

Do istotnych kryteriów polityki kadrowej W. Zełenskiego należą także zdolność kandydatów do pracy w zespole, ich osobista lojalność oraz brak zaangażowania w skandale korupcyjne. Wraz z nadejściem epidemii COVID-19 i groźbą kryzysu gospodarczego prezydent zaczął odchodzić od zasady „nowych twarzy”. Bardziej skłonny był szukać ludzi z doświadczeniem i zestawem niezbędnych kompetencji, a polityczna przeszłość kandydata nie odgrywała już decydującej roli.

Skład rządu D. Szmyhala wyraźnie pokazuje zmianę w podejściu do doboru kandydatów. Ponadto Biuro Prezydenta

¹¹ В. Красінський, „Вся президентська рать: як Зеленський формує команду влади і хто йому в цьому допомагає”, *РБК-Україна*, 27.04.2020, <https://www.rbc.ua/ukr/news/vsya-prezidentskaya-rat-zelenskiy-formiruet-1587924100.html> [24.05.2020].

nie narzuca większości parlamentarnej kandydatów, jeśli deputowani nie chcą ich mianować na dane stanowisko, lecz omija opór w inny sposób. Przykładowo 30 marca 2020 r. kwestia powołania na ministra energetyki i ochrony środowiska Olhy Buhuslawec została usunięta z agendy Rady Najwyższej na wniosek prezydenta z powodu niewystarczającego poparcia jej kandydatury przez deputowanych frakcji Sługa Narodu. Jednak już 16 kwietnia rząd mianował ją na to stanowisko jako pełniącą obowiązki ministra. Podobnie w parlamencie zabrakło głosów do powołania byłego prezydenta Gruzji i byłego gubernatora Odeskiej Obwodowej Administracji Państwowej Micheila Saakaszwilego na wicepremiera ds. reform. W związku z tym 7 maja 2020 r. W. Zełenski mianował go przewodniczącym Komitetu Wykonawczego Narodowej Rady Reform¹².

Największą liczbę skarg opozycji i ekspertów wywołał fakt, że prezydent wciągnął w politykę swoich kolegów z biznesu i przyjaciół. Według szacunków społecznej organizacji Komitet Wyborców Ukrainy w ciągu roku rządów Zełenskigo stanowiska państwowe otrzymało ponad 30 osób, które wcześniej pracowały w Studio „Kwartał 95”, w jego organizacjach filialnych, świadczyły usługi na rzecz tej firmy, współpracowały zawodowo z W. Zełenskim albo były jego

¹² Narodowa Rada Reform jest specjalnym organem konsultacyjno-doradczym przy Prezydencie Ukrainy.

znajomymi lub przyjaciółmi¹³. Osoby te objęły stanowiska pomocników, zastępców, szefów Biura Prezydenta, otrzymały stanowiska w organach bezpieczeństwa, w centralnych organach wykonawczych, zostały członkami rad nadzorczych, komitetów oraz deputowanymi Rady Najwyższej. Zdecydowana większość z nich nie zajmowała wcześniej podobnych stanowisk, a tylko niektórzy mieli odpowiednie doświadczenie zawodowe. Przy doborze kadry prezydent kieruje się więc takimi zasadami, jak: własny komfort psychiczny w komunikacji z podwładnymi, skuteczność, zaufanie, umiejętność pracy w zespole, profesjonalizm i lojalność kandydatów.

¹³ Комітет виборців України, „За рік на державних посадах опинилися понад 30 »кварталівців« і їх знайомих”, 15.05.2020, <http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:za-rik-na-derzhavnykh-posadakh-opynylysia-ponad-30-kvartali-vtsiv-i-ikh-znaiomykh> [25.05.2020].

3.

Polityka zagraniczna

Prezydent jako głowa państwa kształtuje politykę zagraniczną Ukrainy. Po zmianie władzy w kwietniu 2019 r. kurs polityki zagranicznej w zasadniczych kierunkach strategicznych pozostał niezmienny. Jednocześnie w ciągu pierwszego roku Wołodymyr Zełenski zdołał wprowadzić nowe akcenty polityczne na arenie międzynarodowej. W tym czasie ponad 300 razy kontaktował się z przedstawicielami innych państw i organizacji międzynarodowych. Złożył 19 oficjalnych wizyt (m.in. w Brukseli, Niemczech, Francji, Watykanie, Polsce, Litwie, Łotwie, Estonii, Turcji, Azerbejdżanie, Japonii), odbył 163 spotkania i 72 rozmowy telefoniczne. Najczęściej

kontaktował się z przedstawicielami Komisji Europejskiej, Rady Europejskiej, MFW i Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO). Spośród państw były to z kolei Stany Zjednoczone i Niemcy¹⁴.

Ukraina utrzymała prozachodni kurs w polityce zagranicznej. Pierwszą wizytę zagraniczną, w dniach 4-5 czerwca 2019 r., W. Zełenski złożył w Brukseli, gdzie spotkał się z przewodniczącym Komisji Europejskiej Jeanem-Claudem Junckerem, przewodniczącym Rady Europejskiej Donaldem Tuskiem i sekretarzem generalnym NATO Jensem Stoltenbergiem. Oświadczenia Zełenskiego dotyczące polityki zagranicznej Ukrainy nie różniły się zasadniczo od przedwyborczych, zostały jednak skonkretyzowane. Prezydent podkreślił, że zdecydowanie popiera proeuropejskie i euroatlantyckie aspiracje państwa.

Następnie, w dniach 17-18 czerwca 2019 r., W. Zełenski udał się z jednodniowymi wizytami do stolic Francji i Niemiec. Spotkał się z prezydentem Francji Emmanuelem Macronem, przewodniczącym Senatu Francji Gérardem Larcherem, kanclerz Niemiec Angelą Merkel, liderką Unii Chrześcijańsko-Demokratycznej Annegret Kramp-Karrenbauer oraz przedstawicielami niemieckiego i francuskiego biznesu. Głównymi celami tych wyjazdów były: osobiste zapozna-

¹⁴ Слово і Діло, „Рік президентства Зеленського: головні факти і цифри”, 20.05.2020, <https://www.slovoidilo.ua/2020/05/20/infografika/polityka/rik-prezydentstva-zelenskoho-holovni-fakty-cyfy> [7.06.2020].

nie się ze strategicznymi partnerami oraz potwierdzenie dotychczasowej linii polityki zagranicznej Ukrainy i wyznaczenie kierunków współpracy. Podczas spotkań ogłoszono wznowienie negocjacji w formacie normandzkim.

Ukraina – Unia Europejska

W dniu 8 lipca 2019 r. w Kijowie odbył się XXI szczyt Ukraina–UE. Delegacji ukraińskiej przewodniczył prezydent Wołodymyr Zełenski. Po zakończeniu szczytu jego uczestnicy wydali wspólne oświadczenie. Strony akcentowały swoje poparcie dla idei wzmocnienia stowarzyszenia politycznego i integracji gospodarczej Ukrainy z UE, w szczególności potwierdziły zamiar pełnego wykorzystania potencjału Układu o stowarzyszeniu i podkreśliły konieczność dalszego wykonywania przez Ukrainę swoich zobowiązań. Wspólne oświadczenie akcentowało ważność utrzymania stabilności makroekonomicznej na Ukrainie, zachowania niezależności NBU i stabilności sektora finansowego, realizacji programu MFW i wszystkich środków w ramach unijnego programu pomocy makrofinansowej¹⁵.

Istotnym osiągnięciem pierwszego roku prezydentury W. Zełenskigo jest to, że Układ o stowarzyszeniu przestał być przedmiotem politycznego PR i stał się instrumentem pragmatycznego rozwoju interesów ukraińskich firm. Gabi-

¹⁵ Н. Тарасенко, *Саміт Україна – ЄС: рішення та підсумки в оцінках експертів*, „Україна: події, факти, коментарі” 2019, № 14, s. 11-21.

net Ministrów dąży do złagodzenia ograniczeń w eksporcie towarów ukraińskich producentów do UE, m.in. do uzyskania przez Ukrainę „przemysłowego ruchu bezwizowego” (zawarcie Agreement on Conformity Assessment and Acceptance of Industrial Goods – ACAA) z państwami UE. Podpisanie tego dokumentu otworzy unijny rynek wewnętrzny dla ukraińskich producentów. Ponadto uwaga rządu koncentruje się na potrzebie zmiany warunków Układu o stowarzyszeniu z UE – w pierwszej kolejności na liberalizacji kwot w ramach pogłębionej i kompleksowej strefy wolnego handlu.

Współpraca między Ukrainą a UE odbywa się także w ramach Partnerstwa Wschodniego. Ważnym rezultatem tej współpracy było pogłębienie stosunków handlowych. Jednak ze względu na wzmocnienie wpływu barier pozataryfowych (w tym wprowadzenie ostatecznych środków ochronnych na przywozy niektórych wyrobów ze stali do UE) w 2019 r. nastąpiło spowolnienie handlu z Unią. Według danych z 2019 r. wielkość handlu towarami z UE wyniosła 45,7 mld USD i stanowiła 40,1% całkowitego obrotu handlowego Ukrainy¹⁶. Kluczowymi partnerami Ukrainy w UE są: Niemcy, z którymi obrót towarowy wyniósł 2,4 mld USD w eksporcie i 6 mld w imporcie, Polska – 3,3 mld USD w eks-

¹⁶ Представництво ЄС при Європейському Союзі, „Показники торговельно-економічного співробітництва Україна-ЄС”, 9.04.2020, <https://ukraine-eu.mfa.gov.ua/posolstvo/torgoveln-ekonomichne-spirobitnictvo-ukrayina-yes/pokazniki-torgoveln-ekonomichnogo-spirobitnictva-ukrayina-yes> [10.06.2020].

porcie i 4,1 mld w imporcie, oraz Włochy – 2,4 mld USD w eksporcie i 2,1 mld w imporcie¹⁷.

Przywróceniu wysokiego tempa wzrostu obrotu handlowego między Ukrainą a UE pomoże rozwiązanie problemów z zezwoleniami na przewozy samochodowe czy z barierami technicznymi w handlu oraz postęp w podpisaniu ACAA, a także uznanie równoważności systemów ochrony sanitarnej i fitosanitarnej w kluczowych sektorach produkcji rolnej, uznanie ukraińskich autoryzowanych operatorów ekonomicznych, przyłączenie się Ukrainy do Nowego Skomputeryzowanego Systemu Tranzytowego (New Computerised Transit System) itd.

Ukraina – NATO

Wołodymyr Zełenski 26 maja 2020 r. zatwierdził kolejny „Roczny program narodowy pod egidą Komisji Ukraina – NATO na 2020 rok” (RPN-2020). Program jest dokumentem systemowym, który ma na celu planową realizację strategicznego kursu państwa zapisanego w Konstytucji Ukrainy, tj. przyjęcia pełnego członkostwa w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego. Dokument kładzie szczególny nacisk na komponenty ogólnopolityczne i gospodarcze. Takie rozumienie jest dla Ukrainy nowością i wymaga traktowania

¹⁷ Державна служба статистики України (ДССУ), „Географічна структура зовнішньої торгівлі товарами у 2019 році”, http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2019/zd/ztt/ztt_u/ztt1219_u.htm [10.06.2020].

RPN-2020 jako dokumentu o wiele szerszego niż plan harmonizacji standardów lub osiągnięcie interoperacyjności sił zbrojnych. Wynika to z faktu, że do NATO przystępuje całe państwo, a nie tylko siły zbrojne. Dlatego dla Ukrainy program reform na drodze do NATO jest właściwie kompleksem zadań, które zapewniają taką pełną gotowość i opierają się zarówno na bezpieczeństwie gospodarczym, jak i wojskowym. Reformy uzgodnione z Sojuszem są ściśle powiązane z reformami przewidzianymi w Układzie o stowarzyszeniu UE–Ukraina.

Wyjaśnia to, dlaczego RPN-2020 obejmuje takie cele i zadania, jak: przywrócenie obiektów infrastruktury w zjednoczonych gromadach terytorialnych, poprawa ochrony socjalnej, reforma sądownictwa, edukacji i nauki, poprawa klimatu biznesowego na Ukrainie, wzrost równości, w tym płciowej, w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. Szczególną uwagę program zwraca na kwestie osiągnięcia zgodności z kryteriami członkostwa w NATO, przedstawienia sektora bezpieczeństwa i obrony Ukrainy na standardy NATO oraz wzmocnienia demokratycznej kontroli cywilnej.

12 czerwca 2020 r. Ukraina uzyskała status członka Programu Rozszerzonych Możliwości NATO (Enhanced Opportunities Partners). „Ta decyzja uznaje znaczący wkład Ukrainy w misję NATO i świadczy o nieprzerwanym zaangażowaniu Sojuszu we współpracę z partnerami pomimo pandemii COVID-19”, powiedziała rzeczniczka NATO Oana Lunge-

scu¹⁸. Status ten oznacza, że Ukraina będzie mogła korzystać z rozszerzonego dostępu do programów interoperacyjności, udziału we wspólnych ćwiczeniach, szerszej wymiany informacji, w tym informacji o zdobytym doświadczeniu praktycznym.

Relacje z Federacją Rosyjską

Kluczową kwestią w stosunkach ukraińsko-rosyjskich był temat Donbasu. Nowa ukraińska władza starała się jak najszybciej osiągnąć pewne kompromisy z Rosją poprzez jednostronne ustępstwa, złagodzenie oficjalnej retoryki i wznowienie dialogu. Minister spraw zagranicznych Wadym Prystajko podczas wystąpienia w parlamencie 29 sierpnia 2019 r. oświadczył, że zamierza jak najszybciej uregulować konflikt na wschodzie Ukrainy: „Teraz nie jest tak ważne, w jaki sposób to zrobimy – czy to poprzez zaproszenie misji pokojowej, czy przez wykonywanie »Mińska«, inna rzecz jest krytycznie ważna: mamy na to sześć miesięcy”¹⁹.

W pierwszym roku prezydentury W. Zełenski zdołał odblokować proces pokojowy na Donbasie: odbyły się trzy wymiany jeńców, przeprowadzono wycofanie wojsk w trzech

¹⁸ North Atlantic Treaty Organization, „NATO recognises Ukraine as Enhanced Opportunities Partner”, 12.06.2020, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_176327.htm [12.06.2020].

¹⁹ Стенограма пленарного засідання Верховної Ради України 29 серпня 2019 року. Засідання перше, *Верховна Рада України*, 29.08.2019, <https://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/7190.html> [9.06.2020].

mięscowościach, 9 grudnia 2019 r. zorganizowano szczyt liderów „czwórki normandzkiej” w Paryżu, zintensyfikowano kontakty na szczeblu Biura Prezydenta Ukrainy i Administracji Prezydenta Federacji Rosyjskiej. W tym roku miały też miejsce negocjacje w sprawie powołania Rady Konsultacyjnej w Mińsku – wspólnej platformy z przedstawicielami Ukrainy i Oddzielnych Rejonów Obwodów Donieckiego i Ługańskiego (ORDŁO). Jednak z powodu oporu opozycji i części frakcji Sługa Narodu podpisanie dokumentów dotyczących jej utworzenia zostało odroczone na czas nieokreślony.

Ważnym elementem relacji ukraińsko-rosyjskich są stosunki gospodarcze. Do 2018 r. Federacja Rosyjska była największym partnerem handlowym Ukrainy wśród poszczególnych państw. W 2019 r. pozycję tę zajęły Chiny, a Rosja przesunęła się na drugie miejsce; następne w kolejnością są: Niemcy, Polska i Białoruś²⁰. Wprowadzenie nowych ograniczeń handlowych przez Rosję i Ukrainę doprowadziło do zmniejszenia ukraińskiego eksportu do Federacji Rosyjskiej o 11,2% i importu o 13,7% w porównaniu z 2018 r. Całkowita wartość handlu towarami między państwami spadła do 10,23 mld USD i wyniosła 9,2% całkowitej wymiany handlowej²¹.

Po krótkiej ciszy w początkowym okresie prezydentury Zełenskiego międzypaństwowa ukraińsko-rosyjska retoryka

²⁰ Zob.: H. Bazhenova, *Ukraina w Partnerstwie Wschodnim: osiągnięcia i perspektywy*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2019, R. 17, zes. 2, s. 76.

²¹ ДССУ, „Географічна структура зовнішньої торгівлі товарами”.

znów stała się wroga. Obie strony nie realizują porozumień mińskich, nie przewiduje się zatem poprawy stosunków między państwami.

Relacje ze Stanami Zjednoczonymi

Stosunki z USA niewątpliwie stanowią priorytet polityki zagranicznej Ukrainy. Jednak dynamika relacji między tymi dwoma państwami w pierwszym roku prezydentury Zełenskiego była niejednoznaczna i wielokierunkowa. Z jednej strony Ukraina utrzymała poparcie Waszyngtonu, z drugiej – prezydentowi W. Zełenskiemu i MSZ Ukrainy udało się powstrzymać od aktywnego zaangażowania się w kampanię przedwyborczą w Stanach Zjednoczonych i spór między republikanami a demokratami. Ukraina była zamieszana we wszczęcie procedury impeachmentu prezydenta Donalda Trumpa, którego demokraci oskarżyli o wywieranie presji na prezydenta Zełenskiego w celu przeprowadzenia dochodzenia w sprawie działalności na Ukrainie byłego wiceprezydenta Josepha Bidena i jego syna Huntera Bidena. Ukraińskim władzom udało się sprowadzić sytuację wokół tego skandalu korupcyjnego na płaszczyznę czysto prawniczą. Niewątpliwie pozytywnym wydarzeniem dla prezydenta Zełenskiego było zakończenie 5 lutego 2020 r. procedury impeachmentu Trumpa.

W przeciwieństwie do polityki zagranicznej poprzedniej władzy współczesna ukraińska dyplomacja stara się zająć zrównoważone, pragmatyczne stanowisko i jasno formułuje

swoje cele polityczne. Ukraina chce utrzymać poparcie zarówno Partii Republikańskiej, jak i Partii Demokratycznej w Stanach Zjednoczonych²². Zasada nieingerowania w politykę wewnętrzną USA jest dla Ukrainy ważna, aby uzyskać poparcie każdego rządu, który będzie w Ameryce po wyborach prezydenckich w 2020 r.

Ukraina ma niewielkie obroty handlowe z USA – w 2019 r. wyniosły one 4,26 mld USD²³. Nadal otrzymuje pomoc dyplomatyczną, wojskową i finansową od Stanów Zjednoczonych na poziomie z poprzednich lat. W Izbie Reprezentantów Kongresu USA przedstawiono projekt ustawy „O przyznaniu wsparcia Ukrainie w celu ochrony jej niepodległości, suwerenności i jednolitości terytorialnej”. Projekt przewiduje możliwość przyznania Ukrainie statusu głównego sojusznika Stanów Zjednoczonych poza NATO. Status ten przewiduje uproszczenie procedury przekazania Ukrainie zasobów obronnych. Ustawa umocni kurs polityki USA, nakierowany na „zakaz zmian terytorialnych Ukrainy dokonanych siłą” oraz na demokratyzację państwa.

Relacje z Polską

Do osiągnięć Wołodymyra Zełenskiego należy zaliczyć również częściową normalizację stosunków z Polską, które były

²² A. Кучухідзе, „Про зовнішню політику Президента Зеленського”, *Civil Diplomacy Fund*, <http://civildiplomat.com/en/publications/pro-zovnishnyu-politiku-presidenta-zelenskogo> [10.06.2020].

²³ ДССУ, „Географічна структура зовнішньої торгівлі товарами”.

bardzo napięte w czasie kadencji P. Poroszenki. Urzędujący prezydent Ukrainy nie popiera tak mocno ugrupowań nacjonalistycznych, co sprzyja poprawie relacji między oboma państwami. W. Zełenski dwukrotnie w ciągu roku odwiedzał Polskę i trzy razy spotykał się z prezydentem Andrzejem Dudą. Po pierwszym spotkaniu, które miało miejsce w Brukseli na początku czerwca 2019 r., obaj przywódcy oświadczyli, że są otwarci na aktywną współpracę. Następne dwa spotkania odbyły się w związku z obchodami rocznicowymi II wojny światowej: W. Zełenski przybył do Warszawy w dniach 31 sierpnia – 1 września 2019 r. na rocznicę wybuchu wojny, a 27 stycznia 2020 r. spotkał się z A. Dudą w Auschwitzu. Już podczas pierwszej wizyty w Polsce osiągnięto porozumienie w sprawie wznowienia relacji i ograniczenia wpływu wydarzeń historycznych i ich interpretacji na bieżące stosunki dwustronne. W rezultacie władze Ukrainy zniosły moratorium na prowadzenie przez stronę polską prac poszukiwawczych i ekshumacyjnych ofiar konfliktów na terytorium swego państwa. Ogólnie rzecz ujmując, w ciągu roku stosunki polsko-ukraińskie weszły na nowe tory i stały się bardziej pragmatyczne, wzajemnie przewidywalne i skoncentrowane na kwestiach strategicznych.

4.

Polityka gospodarcza

Konstytucja Ukrainy przyznaje prezydentowi dość ograniczone prerogatywy w zakresie wpływania na gospodarkę państwa. Znacznie większe możliwości kształtowania polityki gospodarczej mają rząd, NBU i władze lokalne. Niemniej Wołodymyr Zełenski włączył blok gospodarczy do swego programu wyborczego, obiecując przede wszystkim wyprowadzenie tej sfery życia publicznego z cienia, zapewnienie swobody konkurencji, rozwój produkcji krajowej, rozpowszechnienie długoterminowych tanich pożyczek, wprowadzenie przejrzystego rynku ziemi itp. Uformowanie nowej

„jednopartyjnej” ekipy rządowej stworzyło sprzyjające warunki do realizacji tych planów.

W. Zełenski po poprzednikach przejął państwo w trudnej sytuacji gospodarczej. Z jednej strony wzrost gospodarczy hamowały wyjątkowo niskie dochody ludności, jednak z drugiej, po głębokim załamaniu gospodarczym 2014 r., gdy PKB państwa spadł o ok. 25%, gospodarka Ukrainy wróciła na ścieżkę stosunkowo szybkiego wzrostu. W tym czasie PKB rósł przez cztery lata z rzędu (od początku 2016 r.). Po przedterminowych wyborach parlamentarnych, w których partia Sługa Narodu uzyskała większość, prezydent oświadczył, że gospodarka będzie rosła o 5-7% rocznie. Premier O. Honczaruk w październiku 2019 r. obiecał 40% zwiększenie PKB w ciągu pięciu lat i stworzenie około miliona nowych miejsc pracy.

Wkrótce stało się jednak jasne, że osiągnięcie postawionych celów będzie trudne do zrealizowania. Co istotne, zaledwie kilka dni po oświadczeniu premiera Ministerstwo Finansów Ukrainy przedłożyło Projekt Budżetu – 2020, który przewidywał wzrost PKB na poziomie 3,3%. Dekret prezydenta „W sprawie pilnych działań w celu przeprowadzenia reform i wzmocnienia państwa” w sposób bardziej systematyczny przedstawił główne kierunki działań i środki priorytetowe. Zdecydowana większość zadań w dokumencie dotyczyła opracowania do końca 2019 r. projektów ustaw, przepisów prawnych, planów działań, które miałyby uruchomić strukturalne reformy gospodarcze i wprowa-

dzić dodatkowe mechanizmy przyspieszające społeczno-gospodarczy rozwój państwa.

Główne osiągnięcia gospodarcze Ukrainy w roku prezydentury W. Zełenskiego to:

- Wolumen złota i rezerw walutowych wzrósł z 19,2 mld USD na koniec maja 2019 r. do 25,7 mld USD pod koniec kwietnia 2020 r. Kluczową przyczyną tego wzrostu było przekazanie przez rosyjski koncern Gazprom 2,9 mld USD ukraińskiej spółce Naftohaz zgodnie z decyzją arbitrażu sztokholmskiego.
- Po trwającym półtora roku okresie zaostrzenia polityki stóp procentowych, pod koniec kwietnia 2019 r. NBU rozpoczął cykl obniżania stóp procentowych, inicjując w ten sposób łagodzenie polityki monetarnej. Za powód tego kroku uznano „stałą tendencję spowalniania inflacji do celu 5%”. W okresie od kwietnia 2019 r. do czerwca 2020 r. podstawowa stopa procentowa obniżyła się z 18,0% do 6% (zob. Tabela 1). Według oczekiwań tak znaczna obniżka może uruchomić rynek tanich kredytów dla mikroprzedsiębiorców oraz dla małego i średniego biznesu, co z kolei pozwoli zmniejszyć skutki kryzysu gospodarczego na Ukrainie.

Tabela 1. Etapy obniżania podstawowej stopy procentowej Narodowego Banku Ukrainy (kwiecień 2019 – czerwiec 2020 r.)

Data	Rocznie odsetki
26.04.2019	z 18,0% do 17,5%
19.07.2019	z 17,5% do 17,0%
06.09.2019	z 17,0% do 16,5%
25.10.2019	z 16,5% do 15,5%
13.12.2019	z 15,5% do 13,5%
31.01.2020	z 13,5% do 11,0%
13.03.2020	z 11,0% do 10,0%
24.04.2020	z 10,0% do 8,0%
12.06.2020	z 8,0% do 6,0%

- Obniżenie nominalnego poziomu stóp procentowych spowodowało zmianę siły nabywczej pieniądza. Z jednej strony nastąpiło spowolnienie inflacji, z drugiej – wzmocnienie hrywny w stosunku do walut obcych (nadmierna aprecjacja). Tempo wzrostu inflacji konsumenckiej na Ukrainie zmniejszyło się w 2019 r. do 4,1% i osiągnęło najniższy poziom od kwietnia 2014 r. W rezultacie w roku 2019 NBU osiągnął średniookresowy cel inflacyjny wynoszący 5%±1 punkt procentowy (p.p.)²⁴. Dla porównania: w 2014 r. inflację odnotowano na poziomie 24,9%, w 2015 r. – 43,3%, w 2016 r. – 12,4%,

²⁴ Національний банк України, Річний звіт Національного банку України за 2019 рік, https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/annual_report_2019.pdf?v=4 [4.06.2020].

w 2017 r. – 13,7%, w 2018 r. – 9,8%. Na początku 2020 r. stopa inflacji była również dość niska.

- W ciągu minionego roku kurs hrywny w stosunku do dolara charakteryzowały znaczne wahania, ale ostatecznie nie uległ on zmianie. 23 kwietnia 2019 r. jeden dolar kosztował 26,78 UAH, a 17 kwietnia 2020 r. – 27,20 UAH. Jesienią 2019 r. hrywna znacznie się umocniła i pod koniec grudnia za dolara trzeba było zapłacić 23,29 UAH. Po Nowym Roku hrywna powoli zaczęła tracić na wartości. Budżet państwa na 2020 r. początkowo zakładał kurs dolara na poziomie 27 UAH za dolara, jednak po zaktualizowaniu prognozy makroekonomicznej wskaźnik ten wzrósł do 29,5 UAH. Euro w ciągu 12 miesięcy nieznacznie potaniało: z 30,01 UAH do 29,63 UAH²⁵.
- System bankowy Ukrainy był dosyć stabilny. W ciągu roku żaden bank nie został zlikwidowany.
- Zawarcie 30 grudnia 2019 r. nowej pięcioletniej umowy w sprawie tranzytu gazu z Federacją Rosyjską uratowało ukraiński system przesyłu gazu przed upadkiem i zapewniło dodatkowe dochody budżetowe. Przychody Ukrainy z tytułu tranzytu gazu wyniosą 7,2 mld USD.

²⁵ Слово і Діло, „Рік з моменту обрання Зеленського президентом: як змінилися ціни, курс валют та тарифи”, 20.04.2020, <https://www.slovovidilo.ua/2020/04/20/infografika/polityka/rik-momentu-obrannya-zelenskoho-prezydentom-yak-zmynylsya-chyny-kurs-valyut-ta-taryfy> [4.06.2020].

- Na poziomie legislacyjnym spełniono obietnicę stworzenia przejrzystego rynku ziemi rolnej. Rada Najwyższa 31 marca 2020 r. przyjęła w drugim czytaniu Ustawę „O wdrożeniu zmian do niektórych aktów ustawodawczych Ukrainy dotyczących obrotu gruntami rolnymi”, która zniosła prawie 20-letnie moratorium na handel gruntami rolnymi (nie dotyczy to 10,4 mln ha gruntów państwowych). Rynek gruntów będzie funkcjonować od 1 lipca 2021 r. Ustawa stanowi, że tylko osoby fizyczne – obywatele Ukrainy o potwierdzonych legalnych dochodach – mają prawo do zakupu ziemi w początkowym etapie, trwającym do 1 stycznia 2024 r. Przy tym w jedne ręce nie może trafić więcej niż 100 ha ziemi. Od 2024 r. grunty rolne do 10 tys. ha mogą nabywać też podmioty posiadające status osoby prawnej, założone przez obywateli Ukrainy. Do sprzedaży gruntów rolnych obcokrajowcom będzie mogło dojść dopiero po ogólnoukraińskim referendum²⁶. Nie zostały jednak ustalone minimalna wartość gruntów rolnych ani system kontroli sposobu wykorzystania nabytej ziemi. Nie wyznaczono też zobowiązań społecznych wielkiego biznesu ani

²⁶ „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення”. Закон України від 31.03.2020 № 552-IX, *Верховна Рада України, Законодавство України*, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-20#Text> [8.06.2020].

zabezpieczeń przed skupem większych działek ziemi i ich koncentracji w ramach dużych agroholdingów.

- Można również uznać za spełnioną obietnicę ustanowienia prostego i czytelnego systemu podatków. W kwietniu 2020 r. prezydent W. Zełenski podpisał Ustawę „W sprawie wprowadzenia zmian do niektórych aktów ustawodawczych Ukrainy dotyczących wprowadzenia jednego rachunku do zapłaty podatków i składek, jednej opłaty na obowiązkowe państwowe ubezpieczenie społeczne”. W założeniu ustawa ma pomóc w uproszczeniu systemu podatkowego i przyczynić się do zmniejszenia liczby błędnie zapłaconych lub nadpłaconych zobowiązań finansowych.
- 1 marca 2020 r. uruchomiono program „Wielkie budownictwo”, który przewiduje gruntowny remont lub budowę dróg i obiektów infrastrukturalnych w całym państwie. W ciągu pięciu lat trwania programu planowane jest uruchomienie ok. 24 tys. km dróg, a także obiektów infrastruktury społecznej: przedszkoli, szkół średnich, budynków sportowych, przychodni, szpitali.
- Rozpoczęto realizację programu „Dostępne kredyty 5-7-9%” dla małego biznesu. W ciągu czterech pierwszych miesięcy jego funkcjonowania, czyli od lutego

do maja 2020 r., wydanych zostało 546 pożyczek o wartości 339 mln UAH²⁷.

- Podniesiono limity rocznego dochodu dla osób samozatrudnionych, w ramach których będą one mogły utrzymać obniżone stawki podatkowe.

Jednak niezależnie od przedstawionych osiągnięć podstawowe wskaźniki ekonomiczne w ciągu roku prezydentury W. Zełenskiego nie poprawiły się, a niektóre uległy wręcz pogorszeniu. W czwartym kwartale 2019 r. wzrost PKB Ukrainy gwałtownie zwolnił. Jeśli w pierwszym kwartale PKB wzrósł o 2,9%, w drugim – o 4,7%, w trzecim – o 3,9%, to w czwartym kwartale wzrósł jedynie o 1,5%. Był to najgorszy wskaźnik kwartalny od początku 2016 r. Według danych z 2019 r. wzrost gospodarki wyniósł 3,2%, czyli był o 0,2 p.p. mniejszy niż w 2018 r. W pierwszym kwartale 2020 r. odnotowano spadek wzrostu PKB na poziomie 1,3% w porównaniu z analogicznym okresem 2019 r.²⁸

Jednym z głównych powodów spowolnienia gospodarczego był spadek produkcji przemysłowej. Przemysł, wraz z sektorem rolnym i handlem, jest gałęzią gospodarki o klu-

²⁷ Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України (Мінекономіки), „За тиждень підприємці отримали ще 43 млн грн. «доступних кредитів»”, 1.06.2020, <https://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk=-UA&id=94656505-54d8-48fc-86ed-4f53b546750d&title=ZaTizhdenPidprintsOtrimaliSche43-MlnGrn-dostupnikhKreditiv> [5.06.2020].

²⁸ ДССУ, *Валовий внутрішній продукт у I кварталі 2020 року*, Експрес-випуск, 19.06.2020, <http://www.ukrstat.gov.ua> [25.07.2020].

czowym znaczeniu dla Ukrainy. On jest podstawowym pracodawcą i podatnikiem, dostawcą i konsumentem na rynku krajowym. Jednocześnie przemysł zapewnia 58% eksportu towarów (bez żywności) i znaczne przychody dewizowe dla gospodarki Ukrainy. W 2019 r. wielkość produkcji przemysłowej państwa spadła o 1,8% w stosunku do roku 2018. Tylko w listopadzie i grudniu poziom produkcji w sektorze zmniejszył się odpowiednio o 7,5 i 7,7%²⁹.

Do głównych przyczyn dezindustrializacji ukraińskiej gospodarki należą: niedostępność długoterminowego finansowania kredytowego dużych projektów przemysłowych, niska jakość infrastruktury produkcyjnej i usług transportowych dla przedsiębiorstw, upadek dziedziny badań i rozwoju, masowa migracja zarobkowa, zły klimat inwestycyjny, niska atrakcyjność Ukrainy dla międzynarodowych inwestorów strategicznych i faktyczny brak polityki przemysłowej państwa. W 2019 r. negatywny wpływ tych czynników nasiliło pogorszenie koniunktury zewnętrznej na niektórych rynkach towarowych, w szczególności w hutnictwie, oraz aprecjacja hrywny, w wyniku której eksporterzy ponieśli dotkliwe straty.

Produkcja przemysłowa w styczniu 2020 r. spadła o -5,1%, a w lutym zwolniła do -1,5%. Spowolnienie zaobserwowano we wszystkich głównych sektorach przemysłu, szczególnie

²⁹ Мінєкономіки, *Огляд економічної активності (2019 рік)*, s. 1, 6, www.me.gov.ua [8.06.2020].

w produkcji metalurgicznej³⁰. Oznacza to, że przemysł Ukrainy jeszcze przed wybuchem epidemii koronawirusa mierzył się z recesją, zatem obecny kryzys gospodarczy tylko pogłębia istniejące tendencje.

Zmniejszenie wielkości produkcji przemysłowej i wprowadzenie środków ograniczających związanych z epidemią COVID-19 przełożyło się na spadek zużycia energii elektrycznej. Elektrownie atomowe ponoszą straty i są zmuszone zmniejszyć zdolności wytwórcze bloków energetycznych, a nawet je wyłączać. Ze względu na ciepłą zimę produkcja energii elektrycznej w elektrociepłowniach i elektrowniach ciepłych spadła. Z kolei ze względu na wypełnienie magazynów węglem kopalnie nie miały gdzie go sprzedawać, więc zaczęły wstrzymywać wydobywanie. Według stanu z początku maja 2020 r. z powodu kryzysu energetycznego ok. 95% przedsiębiorstw węglowych wstrzymało wydobywanie, a ok. 40 tys. górników doświadczyło przestoju w pracy. Sytuację pogorszyło również to, że 1 października 2019 r. władze Ukrainy wznowiły import energii elektrycznej z Rosji i Białorusi, hamując wzrost cen energii elektrycznej. To z kolei znacznie zdestabilizowało ukraiński rynek energetyczny.

Dodatkowym czynnikiem destabilizującym był wzrost w ciągu ostatniego roku liczby elektrowni zasilanych od-

³⁰ Мінекономіки, *Огляд економічної активності (січень – лютий 2020 року). Зведений індекс виробництва товарів та послуг за основними видами економічної діяльності (3IB)*, s. 2, www.me.gov.ua [8.06.2020].

nawialnymi źródłami energii. W kwietniu 2019 r. do Ustawy „O alternatywnych źródłach energii” dodano artykuł, który gwarantuje wykup całej energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł alternatywnych według jednej z najwyższych „zielonych taryf” w Europie. Jeśli wytworzona przez nie energia elektryczna nie znajduje odbiorców, państwo musi zrównoważyć rynek kosztem innych elektrowni: odłączenie od sieci elektrowni słonecznych i wiatrowych przewidziane jest w ostatniej kolejności. Jednak nawet w tym przypadku ich właścicielom zostaną wypłacone pieniądze za wyprodukowaną i nie zużytą energię elektryczną według tej samej „zielonej taryfy”. Obecnie na segment zielonej energetyki przypada 8% całej energii wyprodukowanej na Ukrainie, ale ze względu na „zieloną taryfę” otrzymuje on 26% kosztów konsumentów³¹.

Regres w sektorze przemysłowym doprowadził do deficytu po stronie przychodów budżetu państwa i budżetów lokalnych. Deficyt budżetu państwa na koniec 2019 r. wyniósł 78 mld UAH. Rada Najwyższa Ukrainy 13 kwietnia 2020 r. zatwierdziła poprawki do budżetu państwa na bieżący rok, niezbędne do zwalczania COVID-19, które przewidują trzykrotny wzrost deficytu budżetowego – do 298 mld UAH. Zgodnie ze zmianami dochody budżetu państwa wyniosą

³¹ П. Калашник, Я. Вінокуров, „Енергетичний штурм: спокій шахтарів ціною мирного атома”, *Hromadske*, 18.05.2020, <https://hromadske.ua/posts/energetichnij-shtorm-spokij-shahhtariv-cinoyu-mirnogo-atoma> [5.06.2020].

975,8 mld UAH, wydatki – 1,266 bln UAH, a kwota długu publicznego – 2,387 bln UAH³².

Jednym z rządowych instrumentów finansowania budżetu stała się masowa sprzedaż obligacji wewnętrznej pożyczki państwowej (OWPP), co doprowadziło do wzrostu kwoty kapitału spekulacyjnego w gospodarce Ukrainy. W 2019 r. i w pierwszym kwartale 2020 r. inwestorzy zagraniczni zakupili na rynku pierwotnym OWPP na kwotę 126 mld UAH, czyli prawie 5 mld USD. Inwestorów przyciągnęła wysoka rentowność ukraińskich obligacji rządowych związana ze stopą refinansowania NBU i możliwość zarabiania na wahaniach kursów walut. Sprzedaż OWPP obcokrajowcom doprowadziła do aprecjacji hrywny. W rezultacie w 2019 r. hrywna ukraińska zajęła pierwsze miejsce w światowym rankingu walut, które najbardziej umocniły się w stosunku do dolara³³.

Jednocześnie wzrosła zależność Ukrainy od wierzycieli zewnętrznych. MFW ma znaczący wpływ na kształtowanie polityki gospodarczej w państwie. Głównymi warunkami otrzymania kolejnej transzy finansowej były otwarcie rynku ziemi rolnej i legitymizacja działań NBU w sprawie likwidacji

³² „Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік». Закон України від 13.04.2020 № 553-IX, *Верховна Рада України, Законодавство України*, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/553-20> [5.06.2020].

³³ V. Verbyany, „World’s Best-Performing Currency Cools Ukrainians’ Lust to Leave”, *Bloomberg*, 20.12.2019, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-12-20/world-s-best-performing-currency-cools-ukrainians-lust-to-leave> [5.06.2020].

105 banków. Obie ustawy zostały przyjęte przez parlament odpowiednio 31 marca i 13 maja 2020 r. W końcu 10 czerwca 2020 r. Rada Dyrektorów MFW zatwierdziła program współpracy z Ukrainą Stand-By w wysokości 5 mld USD.

Nowa władza ogłosiła, że jednym z jej głównych priorytetów jest aktywne przyciąganie inwestycji, w tym zagranicznych inwestycji bezpośrednich. Potwierdzeniem tych zamiarów było przyjęcie 20 września 2019 r. ustawy o stymulowaniu działalności inwestycyjnej, która miała poprawić klimat inwestycyjny, szczególnie w sferach priorytetowych. Analiza tendencji napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych w 2019 r. wykazała jednak, że ich wolumen zmniejszył się o 11,8% w porównaniu z 2018 r. – z 2,87 mld do 2,53 mld USD. Największe kwoty wpływów inwestycji bezpośrednich były skierowane na działalność finansową i ubezpieczeniową, przemysł oraz transakcje z nieruchomościami.

Transfery pieniężne migrantów zarobkowych na Ukrainę od 5 lat z rzędu znacznie przekraczają wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Według obliczeń NBU w 2019 r. kwota przekazów wyniosła 12 mld USD. Te pieniądze pozwoliły nieco wzmocnić gospodarkę, choć większa ich część wypełnia głównie sferę handlu, usług i budownictwa mieszkaniowego. Z powodu pandemii COVID-19 wielu migrantów zmuszonych było do powrotu na Ukrainę, dlatego w 2020 r. spodziewany jest poważny deficyt bilansu płatniczego, a także pogłębienie negatywnych tendencji w sferze finansowo-gospodarczej.

Głównym problemem obecnej władzy na Ukrainie jest brak przejrzystej polityki gospodarczej. Prezydent chce poprawić sytuację gospodarczą państwa, ale brakuje mu niezbędnego doświadczenia, a także rozeznania, kto jest za tę sferę odpowiedzialny. Ponadto mamy do czynienia ze znaczną niepewnością i brakiem zaufania ze strony inwestorów, m.in. z powodu korupcji w ukraińskim systemie sądownictwa. Nie została przezwyciężona korupcja w urzędach celnym i podatkowym. Ponadto, biorąc pod uwagę negatywne tendencje na rynkach światowych, Ukraina prawdopodobnie nie powinna oczekiwać znacznego napływu kapitału zagranicznego do gospodarki krajowej.

5.

Bezpieczeństwo i obrona

Prezydent Wołodymyr Zełenski dokonywał nominacji kadrowych w sektorze bezpieczeństwa w oparciu o zasadę lojalności kandydatów. W związku z tym szefem Służby Bezpieczeństwa Ukrainy mianowany został wieloletni przyjaciel i partner biznesowy Zełenskiego – Iwan Bakanow, z zawodu prawnik, który nie miał doświadczenia w dziedzinie bezpieczeństwa. Zaraz po inauguracji prezydent zastąpił szefa Sztabu Generalnego i naczelnego dowódcę Sił Zbrojnych Ukrainy – Wiktora Mużenkę – Rusłanem Chomczakiem. W ciągu roku Zełenski ponownie powołał dwóch sekretarzy Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony. Ołeksandr

Danyluk zajmował to stanowisko od 28 maja do 30 września 2019 r., a 3 października 2019 r. został zastąpiony przez Ołeksija Daniłowa.

Jednak roszady kadrowe w bloku siłowym były mniejsze niż zwykle po zmianie prezydentów. Minister obrony (od 2014 r.) Stepan Połtorak pełnił swoją funkcję do czasu utworzenia nowego rządu. 29 sierpnia 2019 r. kierownikiem resortu obrony po raz pierwszy od 2014 r. został rzeczywiście cywilny minister – Andrij Zahorodniuk. 4 marca 2020 r. zastąpił go generał lejtnant Andrij Taran. Dowódcy Operacji Połączonych Sił zmienili się w ciągu roku także dwukrotnie. Minister spraw wewnętrznych (od 2014 r.) Arsen Awakow był jedynym, który utrzymał swoją pozycję w rządzie O. Honczaruka oraz w rządzie D. Szmyhala. Warto podkreślić, że sojusz Zełenskiego i Awakowa wynika raczej z konieczności, ponieważ to właśnie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (MSW) odegrało ważną rolę w zapewnieniu stabilności podczas wyborów prezydenckich i przedterminowych wyborów parlamentarnych w 2019 r.

W MSW i Narodowej Policji reformy zatrzymały się jeszcze za czasów poprzedniej władzy. Przeprowadzona została jedynie reorganizacja służby patrolowania, a także szereg innych, mało istotnych zmian. Społeczeństwo jest niezadowolone z pracy organów ścigania. Na taką ocenę wpływ mają skandale związane z przestępczymi czynami i beczynnością organów ścigania na niższym i średnim szczeblu, brak przełomu w śledztwach dotyczących zabójstw wybitnych akty-

wistów i dziennikarzy oraz skandaliczne próby zakończenia takich spraw w sposób budzący wątpliwości. Znamienna była sytuacja, w której podejrzanych o zabójstwo dziennikarza Pawła Szeremeta jeszcze przed wyrokiem sądu nazwano przestępcami³⁴. Dane z badania KMIS, ogłoszone 2 kwietnia 2020 r., wskazują, że 65% Ukraińców nie widzi postępów w dochodzeniach dotyczących głośnych spraw karnych³⁵.

Niemniej A. Awakow jest potężną postacią polityczną, z liczbą podwładnych w różnych strukturach przekraczającą potencjał regularnej armii (360 tys. wobec 246 tys.). W pewnym momencie może rozpocząć własną grę polityczną, choć jak dotąd w sposób zdyscyplinowany wykonuje wszystkie polecenia W. Zełenskigo. I chociaż prezydentowi nie bardzo podobają się próby zwiększenia wpływów przez A. Awakowa, nie ma dla niego godnego zastępcy z powodu „krótkiej ławki rezerwowych”.

Większość projektów ustaw w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony została opracowana przez poprzedni parlament i miała na celu udoskonalenie istniejącego ustawodawstwa. Zaproponowano również szereg innowacji. Rada Najwyższa 4 marca 2020 r. przyjęła prezydencki projekt w sprawie zmiany Ustawy „O bezpieczeństwie narodowym Ukrainy”. Przewiduje on natychmiastowe wdrożenie w Siłach Zbrojnych

³⁴ *Україна 2019-2020*, s. 7.

³⁵ KMIS, „Оцінка успішності влади та реакція суспільства на події, пов'язані з епідемією коронавірусу”, 2.04.2020, <http://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=928&page=1> [15.05.2020].

środków organizacyjnych mających na celu transformację organów administracji wojskowej wszystkich szczebli, a także wprowadzenie osobnych stanowisk naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych Ukrainy i szefa Sztabu Generalnego Sił Zbrojnych Ukrainy od 2020 r., a nie od 2021 r., jak przewidywała poprzednia wersja ustawy. Dekretem prezydenta z 27 marca 2020 r. generał pułkownik R. Chomczak został mianowany naczelnym dowódcą Sił Zbrojnych Ukrainy, a generał lejtnant Sierhij Kornijczuk został szefem Sztabu Generalnego Sił Zbrojnych Ukrainy. Trzeba podkreślić, że reforma administracji wojskowej jest jedną z kluczowych w procesie adaptowania standardów NATO.

Według stanu na maj 2020 r. Siły Zbrojne Ukrainy liczą 246 160 osób, w tym 193 800 wojskowych i 52 360 cywilów³⁶. Obejmują one: Siły Lądowe, Siły Powietrzne, Marynarkę Wojenną, Wojska Desantowo-Szturmowe, Siły Operacji Specjalnych oraz jednostki wojskowe, wojskowe instytucje edukacyjne, placówki i organizacje, które nie należą do typów i rodzajów Sił Zbrojnych.

Perspektywy funkcjonowania SBU i reformy resortu są najbardziej drażliwymi kwestiami w sektorze bezpieczeństwa. Próby zreformowania SBU były podejmowane kilkakrotnie, ale struktura ta nie uległa znaczącym zmia-

³⁶ Ukrainian Military Pages, „Міноборони розкрило чисельність і вартість утримання ЗСУ”, 12.05.2020, <https://www.ukrmilitary.com/2020/05/zsu.html> [28.06.2020].

nom. Nowy szef SBU, I. Bakanow, mianowany po wyborach prezydenta Zełenskigo, ogłosił kardynalną reformę tego organu. Jego wizja zasad reformy resortu polega na maksymalnej adaptacji tej służby specjalnej do zachodniego modelu struktury organu kontrwywiadowczego.

10 marca 2020 r. urzędujący prezydent przedstawił Radzie Najwyższej projekt ustawy, która przewiduje nową wersję Ustawy „O Służbie Bezpieczeństwa Ukrainy” i zmianę szeregu aktów ustawodawczych w sprawie działalności tego organu. Wśród głównych innowacji dokumentu znalazły się: rozgraniczenie kompetencji SBU i innych struktur sektora bezpieczeństwa, określenie nowych priorytetów w jej pracy oraz wprowadzenie elastycznej struktury tego resortu. Służba zrezygnuje z funkcji, które nie wchodzą w zakres specjalnych organów państwowych, zostanie zdemilitaryzowana i skupi się na kontrwywiadowczym przeciwdziałaniu zagrożeniom bezpieczeństwa państwa, cyberbezpieczeństwie, walce z terroryzmem, ochronie tajemnicy państwowej itd. Nie będzie zajmować się walką z przestępczością gospodarczą, ale skoncentruje się na ochronie obiektów infrastruktury krytycznej. Stopniowo zmniejszy się liczba funkcjonariuszy SBU: z 27 tys. do 15 tys. osób. Poprawi to poziom zabezpieczenia społecznego pracowników, a także zabezpieczenia finansowego, które po reformie wzrośnie do poziomu NABU, Państwowego Biura Śledczego oraz innych nowo utworzonych organów antykorupcyjnych. Planowane jest wzmocnienie kontroli parlamentarnej i publicznej

nad działalnością SBU³⁷. Projekt tej ustawy w dniu 20 maja 2020 r. został skierowany przez Radę Najwyższą do komisji profilowej w celu przygotowania do ponownego pierwszego czytania.

Głównym wyzwaniem w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony Ukrainy jest konflikt na Donbasie. W. Zełenski wielokrotnie podkreślał, że jego zadaniem jest przywrócenie integralności terytorialnej Ukrainy i ustanowienie pokoju. Najbardziej znaczącymi wydarzeniami roku prezydentury w tym kontekście były:

- Reanimacja („rozmrożenie”) po trzyletniej przerwie formatu normandzkiego. 9 grudnia 2019 r. w Paryżu odbyło się spotkanie liderów Ukrainy, Niemiec, Francji i Rosji, które zaktualizowało kwestię uregulowania sytuacji na Donbasie.
- Trzy wymiany zakładników i jeńców – we wrześniu i grudniu 2019 r. oraz w kwietniu 2020 r., w wyniku których 131 osób powróciło na Ukrainę.
- Wycofanie wojsk ze Stanicy Ługańskiej, Zołotego i Petriwskiego. Został zbudowany most w Stanicy Ługańskiej.
- Stworzenie kanału telewizyjnego „Дім/Дом” – do nadawania na terytorium Ługańskiej Republiki Ludowej i Donieckiej Republiki Ludowej – z proukraińskimi treściami informacyjnymi i rozrywkowymi.

³⁷ СБУ, „Реформа СБ України”, <https://ssu.gov.ua/ua/pages/97> [16.05.2020].

Pierwszy rok prezydentury W. Zełenskigo to także okres negocjacji w sprawie powołania Rady Konsultacyjnej w Mińsku, do której miało wejść z prawem decydującego głosu 10 przedstawicieli Ukrainy i 10 z ramienia ORDŁO, a także z prawem głosu konsultacyjnego po jednym przedstawicielu OBWE, Rosji, Niemiec i Francji. Pomysł stworzenia tego organu aktywnie popierał szef Biura Prezydenta Andrij Jermak. Po raz pierwszy Ukraina zgodziła się rozpocząć rozmowy z przedstawicielami nieuznanych republik, uznając tym samym konflikt na Donbasie za konflikt wewnętrzny. Mimo że nie chodziło o przywódców Doniecka i Ługańska, lecz o zwykłych obywateli, A. Jermak został oskarżony o „rezygnację z interesów narodowych”. Zrozumienie błędu politycznego wstrzymało podpisanie dokumentów dotyczących powołania Rady Konsultacyjnej, zaplanowane na 25 marca 2020 r. Zostało ono przełożone na bliżej nieokreślony termin – formalnie z powodu epidemii koronawirusa w państwie.

Patrząc ogólnie, sytuacja wokół uregulowania konfliktu na Donbasie nie zmieniła się od czasu spotkania w Paryżu ani przez cały rok urzędowania nowej władzy. Nie udało się szybko zakończyć konfliktu, co było jedną z kluczowych obietnic w kampanii wyborczej Zełenskigo. Pod koniec pierwszego roku prezydent nie zrezygnował z retoryki „o pokoju”. Rozmowy dotyczące formatu normandzkiego trwają, ale bez entuzjazmu pierwszych miesięcy. Ponadto w filmie poświęconym rocznicy wyboru na stanowisko prezydenta

Zelenski powiedział, że droga do pokoju jest trudna i długa, oraz obiecał zakończyć konflikt zbrojny do końca kadencji, czyli w ciągu czterech lat. Natomiast miesiąc wcześniej, na początku marca 2020 r., w wywiadzie dla „The Guardian” oświadczył, że jeśli nie uda się osiągnąć porozumienia w ciągu roku, Ukraina będzie gotowa wycofać się z negocjacji, zmienić format i wybrać inną strategię³⁸.

Już 6 maja 2020 r. szef frakcji parlamentarnej Sługa Narodu Dawid Arachamia powiedział, że wybory samorządowe na terytorium Donbasu odbędą się pod warunkiem ustanowienia kontroli granicy. Tego samego dnia wicepremier ds. integracji europejskiej i euroatlantyckiej, Wadym Prystajko, poinformował, że Ukraina jest prawie gotowa przystąpić do Programu Rozszerzonych Możliwości NATO, który zwiększy kompatybilność ukraińskiego wojska z jednostkami państw członkowskich NATO. Sojusz przyznał Ukrainie status członka tego programu 12 czerwca 2020 r. W ten sposób strategia obronna prezydenta W. Zelenskiego zaczęła zarysowywać się wyraźniej. Pomysł szybkiego uregulowania konfliktu na Donbasie zakończył się fiaskiem, a władze ostatecznie zdecydowały, że bezpieczeństwo i obronę Ukrainy lepiej zapewnić we współpracy z NATO.

³⁸ S. Walker, A. Roth, „Volodymyr Zelenskiy: ‘My White House invitation? I was told it’s being prepared’”, *The Guardian*, 7.03.2020, <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/07/volodymyr-zelenskiy-tv-comic-who-became-ukraine-president-trump-putin> [29.06.2020].

6.

Sądownictwo i praworządność

Obecna reforma sądownictwa na Ukrainie rozpoczęła się po przyjęciu 2 czerwca 2016 r. Ustawy „O sądownictwie i statusie sędziów”, która faktycznie zapoczątkowała proces przemian we władzy sądowniczej. Do najbardziej znaczących zmian należy likwidacja Sądu Najwyższego Ukrainy i wyższych sądów szczególnych (handlowych, administracyjnych, cywilnych i karnych). Wszystkie działały jako instancje kasacyjne. Zastąpiono je przez Sąd Najwyższy, który stał się jedynym organem kasacyjnym. I to on miał nadal kształtować jednolitą praktykę sądowniczą w państwie. System sądowniczy został zredukowany do trzech poziomów: sądów pierwszej

instancji, sądów apelacyjnych i Sądu Najwyższego. W celu rozpatrywania niektórych kategorii spraw ustanowiono dwa nowe sądy szczególne: Wyższy Sąd ds. Własności Intelektualnej i Wyższy Sąd Antykorupcyjny (WSA). Ustawa przewidywała zweryfikowanie wszystkich sędziów. Ważną innowacją było odebranie parlamentowi prerogatywy powoływania i odwoływania sędziów. Uprawnienia te przejęła Wyższa Rada Sprawiedliwości (WRS) – niezależny organ władzy sądowniczej³⁹. W ten sposób pełna władza w systemie sądowym została przekazana sędziom, a ściślej mówiąc, organom administracji sądowej – Wyższej Komisji Kwalifikacyjnej Sędziów (WKKS) i WRS⁴⁰.

Jedną z kluczowych obietnic Wołodymyra Zełenskiego podczas kampanii wyborczej było przeprowadzenie reformy sądownictwa. W październiku 2019 r. Rada Najwyższa poparła projekt ustawy prezydenta „O wprowadzeniu zmian do Ustawy Ukrainy »O sądownictwie i statusie sędziów« i niektórych ustaw Ukrainy w sprawie działalności organów ad-

³⁹ Wyższa Rada Sprawiedliwości składa się z 21 członków, z których 10 wybiera zjazd sędziów Ukrainy spośród sędziów lub sędziów w stanie spoczynku, a 10 powołują prezydent, Rada Najwyższa, zjazd adwokatów Ukrainy, ogólnoukraińska konferencja prokuratorów, zjazd przedstawicieli wyższych szkół prawniczych i placówek naukowych (każdy z nich ma dwóch nominowanych). Prezes Sądu Najwyższego wchodzi do składu Wyższej Rady Sprawiedliwości z urzędu.

⁴⁰ ГО «Публічний аудит», „Реформа судової системи в Україні від Президента”, *Публічний аудит*, <http://publicaudit.com.ua/reports-on-audit/reforma-sudovoyi-systemy-v-ukrayini-vid-prezydenta/> [30.06.2020]; H. Bazhenova, *Liberal Democracy vs. Autocracy: the Case of Ukraine*, „Yearbook of the Institute of East-Central Europe” 2018, vol. 16, no. 5, s. 26-29.

ministracji sądowej”. Ustawa, która zapoczątkowała znaczne zmiany we władzy sądowniczej, weszła w życie 7 listopada 2019 r. Zaproponowała m.in. całkowite zresetowanie WKKS i utworzenie Komisji ds. Uczciwości i Etyki, z udziałem międzynarodowych ekspertów. Komisja ta w założeniu miała się zajmować doborem nowych członków WKKS i inicjować odwoływanie nieuczciwych członków WRS, WKKS oraz sędziów Sądu Najwyższego. Przewidywała przeprowadzenie ponownego doboru sędziów Sądu Najwyższego i zmniejszenie ich liczby z 200 do 100, obniżenie wynagrodzenia podstawowego sędziów tego organu oraz faktyczne zawieszenie działalności WKKS z powodu ustanowienia nowego sposobu jej formowania i znacznej zmiany jej statusu prawnego⁴¹. Jednym z głównych niedociągnięć dokumentu było to, że prezydent nie tylko nie zainicjował zresetowania WRS, ale wręcz nadał jej jeszcze większe uprawnienia (podporządkował jej WKKS i komisję etyczną). Z kolei odebranie uprawnień „staremu” składowi WKKS bez zakończenia procedury formowania jej nowego składu doprowadziło do zawieszenia procesu kwalifikacyjnego oceniania sędziów oraz konkursów do pierwszej i apelacyjnej instancji.

Za wdrożenie ustawy odpowiedzialna była WRS, która jednak w rzeczywistości zaczęła aktywnie przeciwdziałać

⁴¹ „Про внесення змін до Закону України »Про судоустрій і статус суддів« та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування». Закон України від 16.10.2020 № 193-IX, *Верховна Рада України, Законодавство України*, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/193-20> [27.05.2020].

reformie – i tym samym ją zablokowała. WRS nie jest zainteresowana tym, aby „reforma W. Zełenskiego” weszła w życie, ponieważ jej pomyślna realizacja rozpocznie się wraz z odwołaniem członków samej WRS. Ponadto 11 marca 2020 r. Sąd Konstytucyjny Ukrainy uznał za niekonstytucyjne niektóre postanowienia reformy sądownictwa zainicjowanej przez prezydenta. Za niezgodne z konstytucją od razu uznano pięć głównych innowacji legislacyjnych: zmniejszenie składu Sądu Najwyższego; obniżenie wynagrodzenia etatowego dla sędziów tego Sądu; wprowadzenie nowego podejścia do formowania WKKS; utworzenie Komisji ds. Uczciwości i Etyki; wdrożenie zmian do procedury dyscyplinarnej⁴². W celu odblokowania reformy sądownictwa 22 czerwca 2020 r. prezydent złożył w parlamencie jeszcze jeden projekt ustawy.

Po ponownym wyborze Rady Najwyższej Wołodymyr Zełenski przedłożył projekt ustawy w sprawie reformy prokuratury „O wprowadzeniu zmian do niektórych aktów ustawodawczych Ukrainy co do najpilniejszych środków służących reformie organów prokuratury”. Parlament przegłosował ustawę 19 września 2019 r., a mianowany przez prezydenta prokurator generalny Rusłan Riaboszapka zaczął wdrażanie reformy. Przewidywała ona przemianowanie

⁴² Р. Куйбіда, „Рішення Конституційного Суду про неконституційність »судової реформи Зеленського«: юридичний аналіз”, *Центр політико-правових реформ*, 12.03.2020, <https://www.pravo.org.ua/ua/news/20874277-rishennya-konstitutsijnogo-sudu-pro-nekonstitutsiynist-sudovoyi-reformi-zelenskogo-yuridichniy-analiz> [27.05.2020].

Prokuratury Generalnej na Biuro Prokuratora Generalnego, przeprowadzenie ponownego kwalifikowania na wszystkich poziomach, zmniejszenie maksymalnej liczby pracowników organów prokuratury z 15 tys. do 10 tys. osób, dostęp do stanowisk prokuratorskich dla specjalistów spoza systemu, stopniowe zwiększanie podstawowego wynagrodzenia, likwidację prokuratur wojskowych z podwójnym podporządkowaniem, upoważnienie prokuratora generalnego do zatwierdzania strategii rozwoju prokuratury, systemu oceny jakości pracy podwładnych, pomiaru i regulacji obciążenia prokuratorów pracą itp.⁴³

Po sześciu miesiącach, 17 marca 2020 r., Rada Najwyższa za zgodą prezydenta odwołała R. Riaboszapkę ze stanowiska z powodu nieefektywnej pracy. Uważa się jednak, że jego pozostanie na stanowisku mogłoby negatywnie wpłynąć na notowania prezydenta ze względu na brak obiecanych przez W. Zelenskiego otwartych śledztw przeciwko skorumpowanym urzędnikom z poprzedniej ekipy rządzącej. Następnym prokuratorem generalnym została Iryna Wenedyktowa. Część ekspertów twierdzi, że odmówiła ona reformowania prokuratury, ponieważ niektóre zwolnienia pracowników z czasów Riaboszapki zostały odwołane. Zablokowano też udział międzynarodowych ekspertów i społeczeństwa oby-

⁴³ „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури”. Закон України від 19.09.2019 № 113-IX, *Верховна Рада України, Законодавство України*, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/113-20#Text> [28.06.2020].

watelskiego w kontroli prokuratorów. Ogólnie rzecz ujmując, pierwszy rok prezydentury Zełenskiego był dla prokuratury okresem licznych przetasowań kadrowych i zwolnień znacznej liczby pracowników organów prokuratury.

Ważnym elementem programu wyborczego W. Zełenskiego była walka z korupcją i skorumpowanymi urzędnikami. Prezydent zainicjował ustawy, które przywróciły odpowiedzialność karną za nielegalne wzbogacenie się, a także uregulował kwestie związane ze statusem prawnym demaskatorów korupcji, ochroną ich praw oraz zapewnieniem warunków ujawnienia informacji o korupcji. 5 września 2019 r. zaczął działać Wyższy Sąd Antykorupcyjny. Utworzenie tego organu było jednym z głównych postawionych przez MFW warunków kontynuowania współpracy z Ukrainą. Parlament uchwalił ustawę o WSA Ukrainy 7 czerwca 2018 r. Latem 2019 r. prezydent W. Zełenski zainicjował poprawki do tego dokumentu, jednak Rada Najwyższa VIII kadencji nie mogła ich rozpatrzyć. Zmiany do ustawy zostały przyjęte dopiero przez nowy parlament 18 września 2019 r. Przewidują one, że WSA przejmie jedynie te stare sprawy, w których śledztwa przeprowadzały NABU i Specjalistyczna Prokuratura Antykorupcyjna (tj. sprawy dotyczące przejawów korupcji na najwyższych szczeblach władzy). Przy tym postępowania karne wszczęte po uruchomieniu WSA mogą zostać przekazane mu niezależnie od organu prowadzącego śledztwo. W ciągu dziewięciu miesięcy pracy WSA nie odbyła się ani jedna głośna rozprawa w sprawie korupcji najwyż-

szych urzędników, nie było również „głośnych” spraw o dużym oddźwięku społecznym.

Jednocześnie wielu obywateli Ukrainy ma wątpliwości co do realności obietnic W. Zełenskigo, dotyczących walki z korupcją. Jak wynika z sondażu przeprowadzonego przez KMIS w lutym 2020 r., 83% Ukraińców uważa, że walka z korupcją na wyższych szczeblach władzy jest nieskuteczna, podczas gdy w grudniu 2019 r. opinię tę podzielało 69% obywateli⁴⁴.

W latach 2015-2019 na Ukrainie stworzono system organów antykorupcyjnych: Państwowe Biuro Śledcze, NABU, WSA, Narodową Agencję ds. Zapobiegania Korupcji, Agencję Dochodzeń i Zarządzania Aktywami oraz Specjalistyczną Prokuraturę Antykorupcyjną. Korupcję w kraju zwalczają też tradycyjne organy ścigania, takie jak SBU i Policja Narodowa. Niemniej mimo tak wielu struktur antykorupcyjnych (które otrzymują znaczne fundusze z budżetu) poziom korupcji nadal jest wysoki. W 2019 r. Ukraina spadła o sześć pozycji w rankingu korupcji Transparency International. Otrzymała 30 punktów i zajęła 126 miejsce wśród 180 państw świata. Ten wynik jest pewnym regresem, ponieważ w 2018 r. Ukraina z 32 punktami zajęła 120 miejsce⁴⁵. Nie-

⁴⁴ KMIC, „Оцінка діяльності органів влади та реакція на актуальні події: лютий 2020 року”, 27.02.2020, <https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=report-s&id=920&page=1> [27.06.2020].

⁴⁵ Transparency International Ukraine, „Corruption Perceptions Index 2019”, <http://cpi.ti-ukraine.org/#/> [27.06.2020].

powodzenie organów antykorupcyjnych było szczególnie widoczne w pierwszym kwartale 2020 r. Według Państwowej Służby Skarbowej w tym okresie budżet państwa uzyskał jedynie 14 284 UAH (515 USD) ze sprzedaży nieruchomości oraz środków skonfiskowanych za korupcję i wykroczenia związane z korupcją⁴⁶.

⁴⁶ Главком, „Государство взыскало с коррупционеров за три месяца... аж 14 тыс. грн”, 17.04.2020, <https://glavcom.ua/ru/news/gosudarstvo-vzyskalo-s-korrupcionerov-za-tri-mesyaca-azh-14-tys-grn-674025.html> [27.06.2020].

7.

Polityka społeczna, kulturalna i oświatowa

W ciągu pierwszego roku prezydentury Wołodymyra Zełenskiego na Ukrainie nieznacznie podniosły się standardy socjalne. Wzrosły średnie i minimalne wynagrodzenia oraz emerytury. W styczniu-lutym 2019 r. średnia pensja wynosiła 9326 UAH, a w styczniu-lutym 2020 r. (tj. przed wprowadzeniem lockdownu) – 10 787 UAH. Miesięczna płaca minimalna wzrosła z 4173 do 4723 UAH.

W budżecie państwa na 2020 r. podstawowe wskaźniki socjalne były znacznie zaniżone. Na dzień 1 stycznia 2020 r. poziom minimum socjalnego wynosił 207 UAH miesięcznie (od 1 lipca 2019 r. – 1936 UAH). Podobnie jak w poprzednich

latach, został on wyznaczony na podstawie cen zestawów artykułów żywnościowych, towarów nieżywnościowych i usług ustalonych według cenników sprzed 20 lat. Rzeczywiste minimum socjalne jest wielokrotnie wyższe niż normatywne – przewidziane w budżecie państwa. Jednocześnie rząd w ustawie o budżecie państwa na 2020 r. ustalił, że rzeczywisty (faktyczny) poziom minimum socjalnego wynosi 4251 UAH. W ten sposób władze przyznały, że zmniejszyły o połowę wskaźnik, na podstawie którego oblicza się wiele różnych rodzajów świadczeń socjalnych, w tym emeryturę minimalną. Od 1 stycznia 2020 r. została ona zwiększona o 9,4% – z 1497 do 1638 UAH, a 1 lipca wzrosła do 1712 UAH⁴⁷.

Kolejna indeksacja emerytur dla 8,36 mln obywateli miała miejsce w maju 2020 r. i objęła emerytury według wieku, stażu pracy, z powodu inwalidztwa i utraty żywiciela rodziny. Średnia suma dodatku wyniosła ok. 260 UAH. Około 3,5 mln osób nie podlegało indeksacji. Grupa ta objęła: urzędników, osoby, które nadal pracują, tych, którzy otrzymują specjalne emerytury (byli prokuratorzy i sędziowie) oraz emerytury maksymalne, a także tych, którzy otrzymują emeryturę socjalną i którzy przeszli na emeryturę w latach 2019-2020. Warto dodać, że pod koniec kwietnia 2020 r. wszyscy emeryci, którzy mają emerytury niższe niż 5000 UAH, otrzymali

⁴⁷ „Про Державний бюджет України на 2020 рік”. Закон України від 14.11.2020 № 294-IX, *Верховна Рада України, Законодавство України*, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-20#Text> [28.06.2020].

1000 UAH jednorazowej zapomogi. Ponadto od 1 kwietnia osoby powyżej 80 roku życia zaczęły otrzymywać dodatek w wysokości 500 UAH⁴⁸.

Dla większości Ukraińców najistotniejszym problemem społeczno-ekonomicznym są zbyt wysokie opłaty mieszkaniowe i komunalne. Dlatego społeczeństwo wiązało z W. Zełenskim nadzieje na zmianę taryf. Już jesienią 2019 r. premier Ołeksij Honczaruk ogłosił, że polityka taryfowa nie ulegnie zmianie. Jednocześnie zapewnił jednak, że taryfy nie zostaną podniesione. Z powodu gwałtownego spadku notowań prezydenta O. Honczaruk otrzymał zadanie obniżenia opłat za energię ciepłą w zimie. Zrealizowano to poprzez comiesięczne przeliczenia cen gazu. Taryfy zaczęły spadać – choć nie wszędzie i nie do wysokości obiecaniej przez gabinet (zniżka mogła wynieść od 9 do 29%). Należy podkreślić, że opłaty zostały obniżone w momencie wybuchu epidemii koronawirusa. Wkrótce na Ukrainie ogłoszono lockdown, a setki tysięcy osób w całym państwie pozostały bez pracy i wynagrodzeń. Nie były w stanie zapłacić rachunków nawet według obniżonych taryf, co potwierdza gwałtowny spadek poziomu opłat za usługi komunalne.

Rozprzestrzenianie się COVID-19 uwidoczniło problemy w dziedzinie medycznej: katastrofalny brak środków ochron-

⁴⁸ Новоград City, „Все про індексації пенсій у 2020-му: кому та скільки виплатять”, 27.05.2020, <https://novograd.city/read/experience/82695/vse-pro-indeksaciyu-pensij-u-2020-mu-> [28.06.2020].

nych dla medyków, a także leków i sprzętu dla pacjentów. Często zmieniający się ministrowie zdrowia nie mieli czasu na zrozumienie istoty drugiego etapu reformy służby zdrowia, która zgodnie z planem rozpoczęła się 1 kwietnia 2020 r. Reforma przewidywała zmianę mechanizmu finansowania placówek medycznych: szpitalom zaczęto płać za liczbę pacjentów. W ciągu kilku tygodni stało się jasne, że cała branża stoi w obliczu katastrofy finansowej. Znacząco zmniejszono finansowanie placówek medycznych: 984 szpitale na obszarze całej Ukrainy otrzymały mniej środków (od 10 do 50%) niż w 2019 r. W szczególnie trudnej sytuacji znalazły się poradnie przeciwgruźlicze, szpitale psychiatryczne, doraźna opieka medyczna i specjalistyczne kierunki medyczne. Liczby te przytoczył minister zdrowia Maksym Stepanow po audycie w branży przeprowadzonym na początku kwietnia 2020 r. Obiecał wówczas, że zasady drugiego etapu reformy zostaną radykalnie zmienione; Ministerstwo Zdrowia nie zamierza jednak wycofać reformy, lecz planuje ją poprawić. Prezydent zwrócił się do Ukraińców z tym samym przesłaniem 4 maja 2020 r. Zauważył, że sektor opieki medycznej w państwie „znajduje się faktycznie krok od śpiączki”, i obiecał, że nie dopuści do katastrofy i nie pozwoli na zwolnienie pracowników medycznych.

Jak pokazał pierwszy rok rządów Wołodymyra Zełenskiego, polityka humanitarna najwyraźniej nie jest priorytetem

ekipy prezydenta⁴⁹. Mimo że Ministerstwo Kultury, Młodzieży i Sportu w gabinecie O. Honczaruka opracowywało nową „Strategię Państwowej Polityki Humanitarnej”, nie została ona przedstawiona z powodu dymisji rządu 4 marca 2020 r. W rezultacie Ukraina nadal nie ma dokumentu programowego, który określałby elementy, priorytety i cele państwowej polityki w tej dziedzinie, a także sposoby ich osiągnięcia.

Program wyborczy Zełenskiego nie zawierał zapisów dotyczących polityki humanitarnej. Pewna wizja rozwoju tej sfery mieści się w programie wyborczym partii Sługa Narodu. W części „Tożsamość narodowa i zgoda obywatelska” stwierdza się zamiar wprowadzenia „polityki humanitarnej, która będzie sprzyjać kulturowemu, obywatelskiemu i duchowemu zjednoczeniu obywateli Ukrainy”⁵⁰. Za deklarację programową W. Zełenskiego w dziedzinie polityki humanitarnej można uznać jego przemówienie wygłoszone 24 sierpnia 2019 r. z okazji Dnia Niepodległości. Prezydent wezwał wszystkich obywateli Ukrainy, bez względu na język, wiek,

⁴⁹ Pojęcie „polityka humanitarna” w języku ukraińskim różni się od stosowanego w języku polskim. Jest to systemowa i konsekwentna działalność państwa w relacjach z poszczególnym człowiekiem i społeczeństwem jako całością, prowadzona przez organy państwowej władzy wykonawczej, legistatycznej i sądowniczej przy udziale społeczności oraz poszanowaniu podstawowych praw człowieka, która ma na celu osiągnięcie wysokiego duchowego i intelektualnego poziomu jednostki, zarówno w jej własnym interesie, jak i w interesie państwa jako całości.

⁵⁰ Слуга Народу, Передвиборна програма, <https://sluga-narodu.com/program> [28.06.2020].

płeć, wyznanie, do „bycia jednym narodem” oraz do tego, by nie „kłócić się z powodu przeszłości, lecz zjednoczyć dla przyszłości”⁵¹.

Wołodymyr Zełenski jeszcze podczas kampanii wyborczej mówił o potrzebie rewizji ustawodawstwa „językowego” i bardziej elastycznej polityce językowej w regionach. Jednak tuż po wyborach, 25 kwietnia 2019 r., Rada Najwyższa VIII kadencji przyjęła sprzeczną z tym Ustawę „O zapewnieniu funkcjonowania języka ukraińskiego jako języka państwowego”. Przewiduje ona stosowanie ukraińskiego we wszystkich sferach życia publicznego, bez wyjątku nawet dla przedstawicieli mniejszości narodowych, nie dotyczy natomiast języka komunikacji prywatnej ani języka obrzędów religijnych. W ten sposób język rosyjski traci status języka komunikacji międzyetnicznej i zostaje sprowadzony do roli języka innych mniejszości narodowych mieszkających na Ukrainie.

W. Zełenski natychmiast zareagował na przyjętą ustawę. Zapowiedział, że po jego zaprzysiężeniu zostanie przeprowadzona „dokładna analiza” ustawy, „w celu upewnienia się, że respektuje ona wszystkie konstytucyjne prawa i interesy wszystkich obywateli Ukrainy”. Jednocześnie prezydent podkreślił, że język ukraiński jest i powinien być jedynym

⁵¹ Виступ Президента України під час урочистостей з нагоди Дня Незалежності, *Президент України*, 24.06.2020, <https://www.president.gov.ua/news/vistup-prezidenta-ukrayini-pid-chas-urochistostej-z-nagodi-d-56937> [28.06.2020].

językiem państwowym i że konieczne jest wspomaganie rozwoju języka państwowego poprzez tworzenie bodźców i pozytywnych przykładów, a nie zakazów i kar⁵². Jednak zmiana spornej ustawy w ciągu roku nie nastąpiła. Jednocześnie nowa ekipa rządząca nie opracowała projektu ustawy o prawach rdzennych narodów i mniejszości narodowych, przewidzianej w ustawie o języku państwowym. 20 maja 2020 r., podczas konferencji prasowej poświęconej wynikom rocznej pracy, W. Zełenski wskazał tylko na potrzebę zmiany ilościowego udziału języka ukraińskiego i języków mniejszości narodowych w sferze medialnej.

Rada Najwyższa 16 stycznia 2020 r. przyjęła Ustawę „O szkolnictwie średnim ogólnym”, która wprowadza trzy modele stosowania języka w procesie edukacyjnym. Pierwszy model przeznaczony jest dla rdzennych narodów Ukrainy, które nie mieszkają w swoim macierzystym otoczeniu językowym i nie mają państwa, które mogłoby ten język chronić. Ustawa mówi przede wszystkim o Tatarach krymskich, którzy będą mogli uczyć się w swoim języku ojczystym od pierwszej do jedenastej (dwunastej) klasy, łącznie z nauką języka ukraińskiego. Drugi model zalecany jest dla szkół z nauczaniem w języku mniejszości narodowych, których języki należą do języków UE. Takie szkoły zapewniają:

⁵² Б. Машай, „Объединение раздора: зачем в «Слуге народа» задумали изменить закон о языке”, *Слово і Діло*, 3.06.2020, <https://ru.slovovidilo.ua/2020/06/03/kolonka/bogdan-mashaj/politika/obedinenie-razdora-zachem-slude-naroda-zadumali-izmenit-zakon-yazyke> [28.06.2020].

nauczanie w języku ojczystym w szkole podstawowej wraz z nauką ukraińskiego; od klasy piątej udział edukacji w języku ukraińskim nie powinien być mniejszy niż 20%, w klasie dziewiątej – nie mniejszy niż 40%, w klasach dziesiątej i jedenastej – nie mniejszy niż 60% rocznego czasu nauki. Trzeci model dotyczy mniejszości narodowych, których język należy do tej samej rodziny językowej co ukraiński, a także tych, którzy żyją głównie w środowisku własnego języka (rosyjskim). Model ten zakłada, że od piątej klasy co najmniej 80% edukacji odbywać się będzie w języku państwowym. Prawo przewiduje zatem ochronę i nauczanie w języku ojczystym narodów rdzennych (Tatarzy krymscy) oraz tych, które posługują się językami narodów UE. Dla innych mniejszości to prawo jest istotnie ograniczone. Ustawa przewiduje prawo do swobodnego wyboru języka nauczania tylko dla prywatnych instytucji edukacyjnych⁵³.

W ten sposób polityka kulturalna i oświatowa Wołodymyra Zełenskiego, mimo obietnic, nie stała się kompromisowa w odniesieniu do mniejszości narodowych. Program ukrainizacji mniejszości narodowych, realizowany poprzez system edukacji, przechodzi do kolejnej fazy, która spowoduje niezadowolenie i opór, zwłaszcza ze strony społeczności węgierskiej i rosyjskiej.

⁵³ „Про повну загальну середню освіту”. Закон України від 16.01.2020 № 463-IX, Верховна Рада України, Законодавство України, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463-20#Text> [28.06.2020].

8.

Wnioski

Na zwycięstwo Wołodymyra Zełenskiego w wyborach na Ukrainie z przekonującym wynikiem 73,22% głosów wpłynęło kilka czynników: jego początkowa popularność jako artysty; rozczarowanie obywateli zawodowymi politykami i ich zdolnością do rozwiązywania problemów stojących przed państwem; spadek popularności głównego rywala w wyborach – ówczesnego prezydenta Petra Poroszenki; chęć wybrania postaci neutralnej, niezaangażowanej w konfrontację polityczną, a zatem zdolnej do osiągnięcia pojednania w społeczeństwie; oraz brak jego powiązań ze schematami korupcyjnymi. Miażdżące zwycięstwo W. Zełenskiego było

kredytem zaufania ze strony obywateli, co pozwoliło mu powstrzymać negatywne tendencje dezintegracji Ukrainy, „zamrozić” konflikt na Donbasie wbrew oporowi radykalnych prawicowych sił i przeprowadzać niepopularne reformy.

Do osiągnięć obecnego prezydenta należy zaliczyć przyspieszenie reform. W ciągu pierwszych dziewięciu miesięcy Rada Najwyższa IX kadencji przyjęła ponad 190 ustaw, z których do szczególnie kontrowersyjnych należą ustawy o obrocie ziemią rolną i o regulacji sektora bankowego. Rozpoczęto drugi etap reformy służby zdrowia, zatwierdzono reformę szkolnictwa średniego, dalej wzmacniano struktury antykorupcyjne i in. Prezydent zainicjował reformy sądownictwa i prokuratury, przewidujące znaczne zmiany systemowe i kadrowe. Jednak z powodu konfliktu interesów w samym środowisku sędziów reforma wymiaru sprawiedliwości została zawieszona. Jednocześnie, mimo dużej liczby struktur antykorupcyjnych w państwie, nadal utrzymuje się wysoki poziom korupcji.

W dziedzinie bezpieczeństwa trwa stopniowa reforma armii i jej przestawianie na standardy NATO. W. Zełenski przedstawił parlamentowi projekt Ustawy „O Służbie Bezpieczeństwa Ukrainy”, która przewiduje przeprowadzenie systemowych zmian w SBU. Natomiast w MSW nie planuje się żadnych zmian strukturalnych, jest ono także mocno narażone na działania korupcyjne. Powszechnie uważa się, że obecny prezydent w pierwszym roku rządów nie potrafił

zorganizować skutecznej kontroli cywilnej nad strukturami siłowymi.

W polityce zagranicznej W. Zełenski dążył do poprawy stosunków ze wszystkimi partnerami międzynarodowymi. Wznowiono dialog pokojowy w formatach normandzkim i mińskim. Ukraina utrzymała kurs na integrację europejską i euroatlantycką. Współpraca między Ukrainą a UE odbywa się również w ramach Partnerstwa Wschodniego. Ponadto w 2020 r. państwo uzyskało status członka Programu Rozszerzonych Możliwości NATO.

Na Ukrainie występują zadawnione i nowe konflikty społeczno-polityczne, z których najostrzejszy przybrał formę konfrontacji zbrojnej na Donbasie. W. Zełenski próbuje załagodzić ostrość konfliktów, stosując pojednawczą retorykę, jednak nie podejmuje zdecydowanych działań w celu ich rozwiązania czy szukania kompromisów. Zatem nadal istnieje groźba dalszej dekompozycji państwa i przekształcenia kryzysu gospodarczego w polityczny.

Spadek produkcji przemysłowej na Ukrainie w 2019 r. wyniósł 1,8%, deficyt budżetu stanowił 78 mld UAH, co było przyczyną dymisji Gabinetu Ministrów Ołeksija Honczaruka i powołania nowego premiera Denysa Szmyhala. Jednak Rada Najwyższa w czerwcu 2020 r. nie zatwierdziła programu nowego rządu, co jest pośrednim sygnałem, że parlament nie chce brać odpowiedzialności za jego działalność i w przypadku niepowodzenia gospodarczego zdymisjonuje rząd. Aby spłacać odsetki od długów zewnętrznych, finansować

deficyt budżetu państwa, utrzymywać kurs hrywny oraz dokonywać wypłaty pensji, emerytur i świadczeń socjalnych konieczne było zaciągnięcie pożyczki z MFW. W ramach nowego programu współpracy Ukraina otrzyma 5 mld USD. Wśród głównych warunków uzyskania transzy znalazły się: otwarcie rynku ziemi rolnej i przyjęcie ustawy bankowej.

Niezrealizowane obietnice, spowolnienie gospodarcze, wysokie taryfy na usługi mieszkaniowe i komunalne, korupcja w organach władzy, brak kontroli nad resortami siłowymi, niepopularne reformy, nierozwiązane konflikty społeczno-polityczne, kontrowersyjne oświadczenia polityczne prawie dwukrotnie obniżyły notowania Wołodymyra Zełenskigo. Kryzys gospodarczy wywołany przez pandemię COVID-19 może doprowadzić do dalszego spadku popularności prezydenta, co ostatecznie odbije się na stabilności władzy.

Bibliografia

- Amnesty International, Human Rights Watch, "You Don't Exist." *Arbitrary Detentions, Enforced Disappearances, and Torture in Eastern Ukraine*, London 2016, <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR5044552016ENGLISH.PDF> [6.06.2020].
- Bazhenova H., *Liberal Democracy vs. Autocracy: the Case of Ukraine*, „Yearbook of the Institute of East-Central Europe” 2018, vol. 16, no. 5, s. 15-38.
- Bazhenova H., Surzhynskyi M., *Ukrainian Legitimacy Equation: From Primary Target in Hybrid War to Prerequisite of Good Governance*, [w:] *Analyzing Political Tensions Between Ukraine, Russia, and the EU*, Hershey, PA 2020, s. 212-242.
- Bazhenova H., *Ukraina w Partnerstwie Wschodnim: osiągnięcia i perspektywy*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2019, R. 17, zesz. 2, s. 65-93.

- International Monetary Fund, *Ukraine. Request for Stand-by Arrangement–Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ukraine*, June 2020, (IMF Country Report No. 2-/197), <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2020/06/10/Ukraine-Request-for-Stand-by-Arrangement-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-49501> [9.07.2020].
- North Atlantic Treaty Organization, „NATO recognises Ukraine as Enhanced Opportunities Partner”, 12.06.2020, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_176327.htm [12.06.2020].
- Transparency International Ukraine, „Corruption Perceptions Index 2019”, <http://cpi.ti-ukraine.org/#/> [27.06.2020].
- Ukrainian Military Pages, „Міноборони розкрило чисельність і вартість утримання ЗСУ”, 12.05.2020, <https://www.ukrmilitary.com/2020/05/zsu.html> [28.06.2020].
- Verbyany V., „World’s Best-Performing Currency Cools Ukrainians’ Lust to Leave”, *Bloomberg*, 20.12.2019, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-12-20/world-s-best-performing-currency-cools-ukrainians-lust-to-leave> [5.06.2020].
- Walker S., Roth A., „Volodymyr Zelenskiy: ‘My White House invitation? I was told it’s being prepared’”, *The Guardian*, 7.03.2020, <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/07/volodymyr-zelenskiy-tv-comic-who-became-ukraine-president-trump-putin> [29.06.2020].
- Виступ Президента України під час урочистостей з нагоди Дня Незалежності, *Президент України*, 24.06.2020, <https://www.president.gov.ua/news/vistup-prezidenta-ukrayini-pid-chas-urochistostej-z-nagodi-d-56937> [28.06.2020].
- Главком, „Государство взыскало с коррупционеров за три месяца... аж 14 тыс. грн”, 17.04.2020, <https://glavcom.ua/ru/news/gosudarstvo-vzyskalo-s-korruptcionerov-za-tri-mesyaca-azh-14-tys-grn-674025.html> [27.06.2020].

- ГО «Публічний аудит», „Реформа судової системи в Україні від Президента”, *Публічний аудит*, <http://publicaudit.com.ua/reports-on-audit/reforma-sudovoyi-systemy-v-ukrayini-vid-prezydenta/> [30.06.2020].
- ДССУ, *Валовий внутрішній продукт у I кварталі 2020 року*, Експрес-випуск, 19.06.2020, <http://www.ukrstat.gov.ua> [25.07.2020].
- ДССУ, „Географічна структура зовнішньої торгівлі товарами у 2019 році”, http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2019/zd/ztt/ztt_u/ztt1219_u.htm [10.06.2020].
- Калашник П., Вінокуров Я., „Енергетичний шторм: спокій шахтарів ціною мирного атома”, *Hromadske*, 18.05.2020, <https://hromadske.ua/posts/energetichnij-shtorm-spokij-shahhtariv-cinoyu-mirnogo-atoma> [5.06.2020].
- КМІС, „Оцінка діяльності органів влади та реакція на актуальні події: лютий 2020 року”, 27.02.2020, <https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=920&page=1> [27.06.2020].
- КМІС, „Оцінка успішності влади та реакція суспільства на епідемію коронавірусу та політичні події в країні”, 14.04.2020, <http://kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=930&page=1> [6.06.2020].
- КМІС, „Оцінка успішності влади та реакція суспільства на події, пов'язані з епідемією коронавірусу”, 2.04.2020, <http://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=928&page=1> [15.05.2020].
- КМІС, „Рік президента Зеленського, боротьба з епідемією коронавірусу, травневі свята та політичні рейтинги”, 19.05.2020, <https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=945&page=1> [25.05.2020].
- Комітет виборців України, „За рік на державних посадах опинилися понад 30 «кварталівців» і їх знайомих”, 15.05.2020, <http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:za-rik-na-derzhavnykh-posadakh-opynylysia-ponad-30-kvartalivtsiv-i-ikh-znaiomykh> [25.05.2020].

- Красінський В., „Вся президентська рать: як Зеленський формує команду влади і хто йому в цьому допомагає”, *РБК-Україна*, 27.04.2020, <https://www.rbc.ua/ukr/news/vsya-prezidentskaya-rat-zelenskiy-formiruet-1587924100.html> [24.05.2020].
- Куйбіда Р., „Рішення Конституційного Суду про неконституційність «судової реформи Зеленського»: юридичний аналіз”, *Центр політико-правових реформ*, 12.03.2020, <https://www.pravo.org.ua/ua/news/20874277-rishennya-konstitutsijnogo-sudu-pro-nekonstitutsijnist-sudovoyi-reformi-zelenskogo-yuridichniy-analiz> [27.05.2020].
- Кучухідзе А., „Про зовнішню політику Президента Зеленського”, *Civil Diplomacy Fund*, <http://civildiplomat.com/en/publications/pro-zovnishnyu-politiku-prezidenta-zelenskogo> [10.06.2020].
- Машай Б., „Объединение раздора: зачем в «Слуге народа» задумали изменить закон о языке”, *Слово і Діло*, 3.06.2020, <https://ru.slovoidilo.ua/2020/06/03/kolonka/bogdan-mashaj/politika/obedinenie-razdora-zachem-sluge-naroda-zadumali-izmenit-zakon-yazyke> [28.06.2020].
- Мінекономіки, „За тиждень підприємці отримали ще 43 млн грн. «доступних кредитів»”, 1.06.2020, <https://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=94656505-54d8-48fc-86ed-4f53b546750d&title=ZaTizhdenPidprintsOtrimaliSche43-MlnGrn-dostupnikhKreditiv> [5.06.2020].
- Мінекономіки, *Огляд економічної активності (2019 рік)*, www.me.gov.ua [8.06.2020].
- Мінекономіки, *Огляд економічної активності (січень – лютий 2020 року). Зведений індекс виробництва товарів та послуг за основними видами економічної діяльності (ЗІВ)*, www.me.gov.ua [8.06.2020].
- Національний банк України, *Річний звіт Національного банку України за 2019 рік*, https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/annual_report_2019.pdf?v=4 [4.06.2020].

Новоград City, „Все про індексації пенсій у 2020-му: кому та скільки виплатять”, 27.05.2020, <https://novograd.city/read/experiance/82695/vse-pro-indeksaciyu-pensij-u-2020-mu-> [28.06.2020].

Представництво ЄС при Європейському Союзі, „Показники торговельно-економічного співробітництва Україна-ЄС”, 9.04.2020, <https://ukraine-eu.mfa.gov.ua/posolstvo/torgovelnno-ekonomichne-spivrobitnictvo-ukrayina-yes/pokazniki-torgovelnno-ekonomichnogo-spivrobitnictva-ukrayina-yes> [10.06.2020].

„Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури”. Закон України від 19.09.2019 № 113-IX, *Верховна Рада України, Законодавство України*, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/113-20#Text> [28.06.2020].

„Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення”. Закон України від 31.03.2020 № 552-IX, *Верховна Рада України, Законодавство України*, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-20#Text> [8.06.2020].

„Про внесення змін до Закону України »Про Державний бюджет України на 2020 рік«. Закон України від 13.04.2020 № 553-IX, *Верховна Рада України, Законодавство України*, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/553-20> [5.06.2020].

„Про внесення змін до Закону України »Про судоустрій і статус суддів« та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування”. Закон України від 16.10.2020 № 193-IX, *Верховна Рада України, Законодавство України*, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/193-20> [27.05.2020].

„Про Державний бюджет України на 2020 рік”. Закон України від 14.11.2020 № 294-IX, *Верховна Рада України, Законодавство*

- України, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-20#Text> [28.06.2020].
- „Про повну загальну середню освіту”. Закон України від 16.01.2020 № 463-IX, *Верховна Рада України, Законодавство України*, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463-20#Text> [28.06.2020].
- Програма діяльності Кабінету Міністрів України, 2019, *Верховна Рада України*, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66959 [6.06.2020].
- СБУ, „Реформа СБ України”, <https://ssu.gov.ua/ua/pages/97> [16.05.2020].
- СБУ, „СБУ системно викриває нових проросійських агітаторів, які під час карантину створюють панічні настрої”, 1.06.2020, <https://ssu.gov.ua/ua/news/1/category/2/view/7638#.gq777vnG.dpbs> [6.06.2020].
- Слово і Діло, „Рік з моменту обрання Зеленського президентом: як змінилися ціни, курс валют та тарифи”, 20.04.2020, <https://www.slovoidilo.ua/2020/04/20/infografika/polityka/rik-momentu-obrannya-zelenskoho-prezydentom-yak-zminylsya-cziny-kurs-valyut-ta-taryfy> [4.06.2020].
- Слово і Діло, „Рік президентства Зеленського: головні факти і цифри”, 20.05.2020, <https://www.slovoidilo.ua/2020/05/20/infografika/polityka/rik-prezydentstva-zelenskoho-holovni-fakty-cyfy> [7.06.2020].
- Слуга Народу, Передвиборна програма, <https://sluga-narodu.com/program> [28.06.2020].
- Соціологічна група “Рейтинг”, „Рік президента Зеленського: оцінки громадян”, 18.05.2020, http://ratinggroup.ua/research/ukraine/god_prezidenta_zelenskogo_ocenki_grazhdan.html [25.05.2020].
- Стенограма пленарного засідання Верховної Ради України 29 серпня 2019 року. Засідання перше, *Верховна Рада Укра-*

їни, 29.08.2019, <https://iportal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/7190.html> [9.06.2020].

Тарасенко Н., *Саміт Україна – ЄС: рішення та підсумки в оцінках експертів*, „Україна: події, факти, коментарі” 2019, № 14, s. 11-21.

Україна 2019-2020: широкі можливості, суперечливі результати (аналітичні оцінки), Київ 2020.

SUMMARY

The First Year of Volodymyr Zelensky's Presidency. Report on the Condition of the State

The purpose of this work is to analyse the actions of government institutions in Ukraine under the administration of President Volodymyr Zelensky in his first year, May 2019 to May 2020. This report aims to point out the changes that have occurred in state policy during this period and the consequences in all facets of the country. The author highlights President Zelensky's main achievements such as the acceleration of reforms in almost all spheres of the state, some level of success in stabilising the socio-political situation, reduction of the intensity of the armed conflict in Donbas, and improvements in the area of security. This

report presents both the aforementioned reforms and statistical data showing the actual state of affairs in the country and assesses the effectiveness of the actions taken by the political authorities under the leadership of President Zelensky. It also emphasizes the socio-political conflicts in Ukraine and describes the actions of the authorities towards their resolution.

Overall, more than 190 laws were adopted by the new Ukrainian parliament during Zelensky's first year. The most controversial one is on opening the agricultural land market and another about regulating the banking sector. The second stage of healthcare reform has been launched and high-school reform has started. Zelensky initiated reforms of the judiciary and public prosecutor's office, providing for significant systemic and personnel changes. However, because of the opposition from the judges, the judiciary reform has been suspended. At the same time, despite the further strengthening of anti-corruption structures, corruption remains quite high in the country.

In the foreign policy realm, Zelensky strove to improve relationships with all international partners. The resumption of the dialogue with Russia within the Minsk and Normandy formats took place. Ukraine continued its course towards European and Euro-Atlantic integration. Cooperation between Ukraine and the EU also is ongoing within the framework of the Eastern Partnership. In addition, NATO

recognised Ukraine as an Enhanced Opportunities Partner in June 2020.

The lack of improvement in the economy of Ukraine is one of the most visible shortcomings of Zelensky's presidency. Ukraine's industrial production dropped in 2019 by 1.8% comparing to 2018 and the state's budget deficit amounted to 78 billion UAH. This prompted the resignation of Oleksiy Honcharuk's cabinet of ministers and the appointment of Denys Shmyhal as prime minister. However, the Verkhovna Rada did not approve the programme of the new government in June 2020, which was an indirect signal that the parliament does not want to take responsibility for its actions and will dismiss the government in case of economic failure. To pay off the interest on external debts, finance the state budget deficit, maintain the hryvnia exchange rate, and make payments of salaries, pensions and social benefits, the country was forced to take out a loan from the International Monetary Fund. The opening of the agricultural land market and the adoption of the banking law were among the main requirements to receive the new loan.

Further, unfulfilled promises, the economic slowdown, high tariffs on housing and communal services, corruption at all levels of government, lack of control over law-enforcement structures, unpopular reforms, unresolved socio-political conflicts, and controversial political statements have almost halved Zelensky's ratings. By May 2020, his support had eroded to 39,3%. The economic crisis caused by the

COVID-19 pandemic has led to a further decline in the president's popularity, which will ultimately reduce the stability of the administration. A detailed analysis of the strengths and weaknesses of the first year of Zelensky's presidency allows us to conclude that, despite tangible achievements, there is still a threat of the further decomposition of the state and the transformation of the intensifying economic crisis into a political one.

Dr Hanna Bazhenova

Starszy analityk w Zespole Europy Wschodniej IES

Historyk i prawnik. Doktor nauk historycznych w zakresie historii powszechnej (Kijowski Uniwersytet Narodowy im. Tarasa Szewczenki) i doktor nauk humanistycznych w zakresie historii (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II). Uczestniczka wielu międzynarodowych konferencji naukowych, seminariów oraz programów stypendialnych Centre for European, Russian, and Eurasian Studies (Munk School of Global Affairs, University of Toronto), Harvard Ukrainian Research Institute i Institut d'études slaves w Paryżu. Zainteresowania badawcze: podstawy władzy państwowej i administracji publicznej; system polityczny oraz polityka wewnętrzna i zagraniczna Ukrainy; polityka historyczna i polityka pamięci w Rosji i na Ukrainie; dzieje Polski, Rosji i Ukrainy. Autorka dwóch monografií naukowych oraz licznych publikacji związanych z tematyką środkowoeuropejską.

Praca poświęcona jest omówieniu działań władzy państwowej pod rządami prezydenta Ukrainy Wołodymyra Zełenskiego w pierwszym roku jego kadencji, czyli w okresie od maja 2019 do maja 2020 r. Jej celem jest ukazanie przemian, jakie zaszły w polityce Ukrainy w tym okresie, oraz konsekwencji tej polityki dla wszystkich sfer funkcjonowania państwa. Główny nacisk położony jest na osiągnięcia prezydenta Zełenskiego: przyspieszenie reform niemal we wszystkich dziedzinach państwa, pewne sukcesy w stabilizacji sytuacji społeczno-politycznej, zmniejszenie poziomu intensywności konfrontacji zbrojnej na Donbasie, podniesienie poziomu bezpieczeństwa. Jednym z najistotniejszych niedociągnięć jego rządów jest brak poprawy sytuacji gospodarczej na Ukrainie. W pracy przedstawione zostały wspomniane reformy i dane statystyczne ukazujące faktyczny stan państwa, a także oceniona skuteczność działań podejmowanych przez władze polityczne pod kierownictwem obecnego prezydenta. Analiza mocnych i słabych stron pierwszego roku rządów Wołodymyra Zełenskiego prowadzi do wniosku, że pomimo dostrzegalnych osiągnięć nadal istnieje groźba dalszej dezintegracji państwa i przekształcenia nasilającego się kryzysu gospodarczego w polityczny.

ISBN 978-83-66413-21-4



www.ies.lublin.pl