

Magdalena Karolak

Mniejszość rosyjska w organach władzy państwowej i samorządowej w niepodległej Ukrainy

1. Uwagi wstępne

Sprawowanie władzy w państwie polietnicznym przez przedstawicieli jednej narodowości określane jest mianem etnokracji¹. Jest ona możliwa w państwach polietnicznych, w których z reguły istnieje konkurencja między wspólnotami etnicznymi o dostęp i wpływ na władzę. Może ona zostać ustanowiona jako forma rządów, charakteryzująca się przewagą liczebną w strukturach władzy politycznej reprezentantów jednej narodowości. Jej wyrazistą formą jest konstrukcja państwa, w którym przeważająca politycznie wspólnota etniczna utożsamia się z państwem, zamykając innym grupom dojście do władzy i uniemożliwiając im uczestnictwo w procesie państwo- i narodotwórczym².

Na Ukrainie w strukturach władzy przeważa naród tytularny. Nie oznacza to jednak, że inne grupy nie mają dostępu do władzy. Demokratyczne podstawy ustroju dają mniejszości rosyjskiej pełnię praw obywatelskich i politycznych. Zgodnie z Rekomendacjami z Lund z 1999 roku w ramach Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie skierowanymi m.in. do Ukrainy, została ona wezwana – dla ułatwienia mniejszościom angażowania się w życie polityczne – do stworzenia mechanizmów, które miały obejmować: 1) limit miejsc dla reprezentantów mniejszości narodowych w parlamencie i tworzonych w nim komisjach; 2) przydział stanowisk w radzie ministrów, w sądach, a także w innych organach państwowych; 3) uwzględnianie interesów mniejszości narodowych w ramach resortów; 4) działania zachęcające przedstawicieli mniejszości

¹ Zob. T. Bodio, *Etnokracja w Azji Centralnej*, [w:] T. Bodio, W. Jakubowski (red.), *Przywództwo i elity polityczne w krajach WNP*, t. 2, Warszawa 2010, s. 221–253.

² Ū. Šabaev, A. Sadohin, *Ėtnopolitologią*, Moskva 2005, s. 55; Zob. także: Z. T. Tošćenko, *Ėtnokratiiä. Istoriiä i sovremennost'*, Moskva 2003.

do pracy w organach państwowych; 5) zagwarantowanie mniejszościom narodowym uczestnictwa w systemie wyborczym³.

Na Ukrainie w strukturach władzy ustawodawczej i wykonawczej nie wprowadzono jednak „rezerwacji” stanowisk dla mniejszości rosyjskiej, ani też dla żadnej z innych mniejszości narodowych żyjących na jej terytorium.

2. Działalność mniejszości rosyjskiej w parlamencie ukraińskim

Od chwili uzyskania przez Ukrainę niepodległości mniejszość rosyjska miała swoich przedstawicieli w parlamencie ukraińskim (tabela 1).

Tabela 1.

Reprezentacja mniejszości rosyjskiej w segmencie władzy ustawodawczej Ukrainy w latach 1991–2009

Kadencja	% miejsc w parlamencie	% populacji	współczynnik Prazauskasa ⁴
1990–1994	22,3	22,1	1,01
1994–1998	18,8	22,1	0,85
1998–2002	15–18*	22,1	0,68**
2002–2006	15–17*	17,3	0,87**
2006–2007	15–17*	17,3	0,87**
2007–	15–17*	17,3	0,87**

* brak szczegółowych danych; ** Wsp. Prazauskasa jest liczony dla wartości najniższych udziału Rosjan w strukturach władzy, jakie zostały odnotowane w pozyskanych źródłach.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: W. Baluk, *Koncepcje polityki narodowościowej. Tradycje i Współczesność*, Wrocław 2002, s. 178–181; Gosudarstvennyj Komitet Statistiki Ukrainy, <http://www.ukrstat.gov.ua> (13.01.2010); Nacional'nyj Sostav Ukrainy 2001, <http://www.ukrcensus.gov.ua> (04.11.2007); Verhovnaâ Rada Ukrainy, <http://www.portal.rada.gov.ua> (14.03.2010).

³ *The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life*, 01.09.1999, Lund, http://www.osce.org/documents/hcnm/1999/09/2698_uk.pdf.

⁴ Wskazuje on poziom reprezentacji danej narodowości w organach władzy i zarządzania. Stanowi on iloraz procentowego udziału we władzy i udziału w populacji ogółem. Gdy wartość współczynnika jest równa „1” oznacza to, że reprezentacja danej narodowości w organach władzy i administracji odpowiada ich udziałowi w całej populacji; gdy większa od „1” – dana narodowość jest nadreprezentowana w organach władzy i administracji w stosunku do jej udziału w całej populacji; gdy mniejsza od „1” – dana narodowość jest niedoreprezentowana w organach władzy i administracji.

Reprezentacja Rosjan w Radzie Najwyższej Ukrainy odpowiadała ich udziałowi w całej populacji tylko w latach 1990–1994. Ponadto w okresie tym żadna z innych narodowości (oprócz Ukraińców) nie dorównywała Rosjanom swoją reprezentacją w najwyższym ukraińskim organie ustawodawczym. Szczególne miejsce mniejszości rosyjskiej w parlamencie ukraińskim widoczne było także w kolejnej jego kadencji. Rosjanie, choć ich liczba obniżyła się do 18,8% nadal zajmowali czołowe miejsce na tle innych mniejszości (np. Białorusini nie osiągnęli pułapu 0,5%)⁵. Od 1991 roku do 2009 roku ilość Rosjan w parlamencie ukraińskim zmniejszyła się, ale nadal utrzymuje się na znaczącym poziomie. Żadna z innych mniejszości narodowych nie dorównuje reprezentacji mniejszości rosyjskiej, która zaraz po Ukraińcach stanowi największy odsetek jego składu⁶.

Udział Rosjan w ukraińskim sektorze władzy ustawodawczej jest uwarunkowany: 1) obsadą stanowisk w organach państwowych, instytucjach publicznych i urzędach, o których decydowały władze byłego ZSRR – stąd najwyższy poziom reprezentacji Rosjan w latach 1990–1994; 2) migracją – liczba Rosjan na Ukrainie od 1989 roku do 2001 roku obniżyła się o 4,8%⁷; 3) ordynacją wyborczą – zgodnie z *Ustawą o wyborach deputowanych ludowych Ukrainy* nie ma ograniczeń związanych z narodowością kandydatów na deputowanych, o czym szczegółowo traktują art. 3 i 9⁸ – nie jest więc ona przeszkodą dla Rosjan do pretendowania do godności deputowanych; 4) aktywnością polityczną mniejszości rosyjskiej – widoczną m.in. w powoływaniu partii politycznych; 5) wymogiem składania przez aspirujących do sprawowania funkcji deputowanych programów wyborczych w języku państwowym⁹.

Rosjanie na Ukrainie współtworząc najwyższy organ naczelny władzy ustawodawczej, jako deputowani są w posiadaniu szeregu kompetencji¹⁰. Należą do komitetów parlamentarnych prowadzących prace nad przygotowaniem ustaw. Już podczas kadencji 1998–2002 z ich inicjatywy została utworzona międzyfrakcyjna grupa posłów *Za kul'turno-azykove rovnopravie* (Za równość języków na Ukrainie), w skład której weszło ponad 200 deputowanych. Jej celem stało się nadanie językowi rosyjskiemu statusu państwowego na Ukrainie¹¹. Jego realizacja miała nastąpić poprzez wniesienie poprawek do *Konstytucji Ukrainy* oraz powstanie nowej redakcji *Ustawy*

⁵ W. Baluk, *Koncepcje polityki narodowościowej. Tradycje i Współczesność*, Wrocław 2002, s. 178–181.

⁶ *Verhovnaâ Rada Ukrainy*, <http://www.portal.rada.gov.ua> (12.02.2010).

⁷ *Nacional'nyj Sostav Ukrainy 2001*, <http://www.ukrcensus.gov.ua> (27.11.2007).

⁸ Art. 3, 9, *Zakon Ukraini „Pro vybory narodnyh deputatov Ukraini”* vid 18.10.2001 r.

⁹ Art. 41–43, *Zakon Ukraini „Pro vybory narodnyh deputatov Ukraini”* vid 18.10.2001 r.

¹⁰ Art. 75–101, *Konstitucid Ukraini* vid 28.06.1996 r. Kiïv 1996; *Zakon Ukraini „O statusie narodnogo deputata Ukraini”* vid 17.11.1992 r., „Vidomisti Verhovnoi Radi Ukraini” 1992, No 3; *Zakon Ukraini „Pro vybory narodnyh deputatov Ukraini”* vid 18.10.2001 r.

¹¹ *Za kul'turno-azykove rovnopravie*, „Komunist” 1999, No 4.

o *Językach USRR*. Rosjanie angażowali się także w prace nad ratyfikacją *Europejskiej Karty Języków Regionalnych i Mniejszościowych*. Jej pierwotna wersja z 24 grudnia 1999 roku (w skutek naruszeń procedury ratyfikacyjnej, musiała zostać ponownie uchwalona) w porównaniu do obowiązującej z 2003 roku zawierała szerszy katalog uprawnień dla języków regionalnych państwa i zapewniała rosyjskiemu „pozycję” oficjalną na większej części terytorium ukraińskiego. Wariant ten uzgodniony był dzięki deputowanym rosyjskim z regionów południowego i wschodniego¹².

Podczas kadencji parlamentu 2002–2006 lider mniejszości rosyjskiej E. Kušnarev przygotował projekt ustawy *O Ázykah na Ukraine*, w którym język rosyjski miał zostać państwowym. W wystąpieniach postulował on, że należy chronić zarówno język, jak i prawa ludności rosyjskiej na Ukrainie¹³. Kontynuatorem jego myśli był V. Kolesińchenko, który m.in. w wystąpieniu z 17 stycznia 2007 roku, wyraził przekonanie, że „na Ukrainie należy bronić języka rosyjskiego”¹⁴. Podobnie deputowani Ū. Bol’dyrev, T. Čornovin, V. Mzurenko, uczestnicząc w pracach Rady Najwyższej Ukrainy żądają zmiany statusu języka rosyjskiego¹⁵.

Rosjanie jako członkowie parlamentarnego komitetu ds. praw człowieka, mniejszości narodowych i stosunków międzyetnicznych w okresie 2007–2009 stali się współautorami 32 projektów prawnych¹⁶. W sierpniu 2010 roku zadeklarowali, że mają w planach przygotowanie około 40 nowych m.in. regulujących kwestię obywatelstwa¹⁷. Jako działacze komitetu ds. bezpieczeństwa i obrony narodowej, współsformułowali ponad 71 koncepcji ustaw¹⁸, natomiast w komitecie ds. paliwa i energetyki zaangażowani byli w opracowywanie 27¹⁹. Jako uczestnicy komitetu ds. kultury w 2010 roku wspólnie z jego pozostałymi przedstawicielami deklarowali, że mają

¹² N. Horska, *Aktywność narodowa mniejszości rosyjskiej na Ukrainie (1991–2004)*, Toruń 2009, s. 206.

¹³ E. Kušnarev, V. Vołg, L. Grač, *Bazovyyj Zakon Ukrainy „O Ázykah Ukrainy” (proekt)*, 11.12.2006, <http://www.partyofregions.org.ua>; E. Kušnarev, V. Eleckij, *Ukraine nužen novyy zakon o ázykah*, 01.08.2006, <http://www.partyofregions.org.ua>.

¹⁴ V. Kolesińchenko, *Čelovek imeet pravo govorit’ na rodnom ázyke*, 17.01.2007, <http://www.partyofregions.org.ua>.

¹⁵ Ū. Bol’dyrev, *Dva ázyka – odna strana*, <http://www.partyofregions.org.ua> (12.11.2009); T. Čornovin, *Dva ázyka – odin narod*, <http://www.partyofregions.org.ua> (14.09.2001); V. Mzurenko, *Partiá Regionov podtverždaet svoi predybornye obeščaniá v oblasti ázykovej polityki*, <http://www.partyofregions.org.ua> (12.11.2009).

¹⁶ *Zakonotvorča diátel’nost’ v komitetah VRU, Komitet z pitan’ prav lúdini, nacional’nih menšyn i mižnacional’nyh vidnosin, stan na 20.03.2009*, <http://www.rada.gov.ua>.

¹⁷ *V.tečenie 7 sessii VRU.šestogo sozyva Komitet po Voprosom prav čeloveka, nacional’nyh menšinstv i mižnacional’nyh otnošenij planiruet podgotovit’, rassmotret’ i podat’ v sessionnyj zal okolo 40 zakonoproektov s predloženiámii*, 12.08.2010, <http://www.rada.gov.ua>.

¹⁸ *Zakonotvorča diátel’nost’ v komitetah VRU. Komitet z pitan’ bezpeki i oboroni stanom na 09.10.2010*, <http://www.rada.gov.ua>.

¹⁹ *Zakonotvorča diátel’nost’ v komitetah VRU. Komitet z pitan’ palivno energričnogo kompleksu, ádernoj poliitiki ta ádernoj bezpeki stanom na 09.10.2010*, <http://www.rada.gov.ua>.

zamiar sporządzić ponad 40 projektów ustaw, które będą dotyczyły języka mniejszości narodowych na Ukrainie oraz popularyzacji kultury rosyjskiej²⁰.

Jako członkowie komitetu ds. polityki ekonomicznej w 2010 roku rekomendowali projekt o specjalnym trybie wdrożenia inwestycji w obwodzie odeskim. Jego celem jest rozwój przemysłu w regionach południowym i wschodnim²¹. Ponadto są także inicjatorami propozycji prawnej o modyfikacji systemu wyboru deputowanych do parlamentu krymskiego (z proporcjonalnego na mieszany), która 10 lipca 2010 roku została zatwierdzona przez Radę Najwyższą Ukrainy²².

Liderzy mniejszości rosyjskiej w Radzie Najwyższej Ukrainy uczestniczą w powoływaniu naczelnych organów władzy państwowej wykonawczej i sądowniczej. Współdecydują o obsadzie kluczowych stanowisk w państwie. Rozwiązują także sprawy ustroju terytorialnego oraz mianowania organów władzy samorządowej²³. Są inicjatorami wniesienia poprawek do *Ustawy o wyborach deputowanych Rady Najwyższej Autonomicznej Republiki Krym, Rad terenowych oraz przewodniczących Rad wiejskich, osiedlowych i miejskich* z 2004 roku, które dotyczą deklaracji majątkowych deputowanych krymskich. Proponują aby była ona składana wyłącznie przez deputowanych rad obwodowych²⁴.

W Radzie Najwyższej Ukrainy określają generalne zasady polityki zagranicznej. Ich aktywność koncentruje się wokół zacieśnienia współpracy z Federacją Rosyjską, co m.in. potwierdzają V. Alekseev i F. Karamzina. Już w 2001 roku w swoich wystąpieniach popierali oni m.in. inicjatywę przeprowadzenia ogólnoukraińskiego referendum w sprawie przyłączenia Ukrainy do sojuszu Białorusi i Rosji²⁵. „Prorosyjski” charakter przemówień reprezentantów mniejszości rosyjskiej w parlamencie utrzymuje się nadal. B. Kolesnikov’ w swoich wypowiedziach (m.in. z 14 września 2007 roku) przekonuje, że Ukraina nie powinna utrzymywać kontaktów z NATO²⁶.

²⁰ *V tečenie 7 sessii VRU 6 sozyva Komitet po Voprosom kultury i duhovnosti planiruet podgotovit', rassmotret' i vnesti v sessionnyj zal około 40 zakonoproektov s predloženiámí*, 16.08.2010, <http://www.rada.gov.ua>.

²¹ *Komitet po voprosam èkonomičeskoj politiki rekomenduet parlamentu prinât' za osnovu proekt zakona o special'nom režime investicionnoj deátel'nosti na territoriah prioritetnogo razvitiâ v Odesskoj oblasti*, 16.06.2010, <http://www.rada.gov.ua>.

²² *VRU prinâla Zakon „O vyborah deputatov VRA RK, mestnyh sovetov i sel'skih, poselkovykh, gorodskih golov”*, 10.07.2010, <http://www.rada.gov.ua>.

²³ Art. 75–101, *Konstituciâ Ukraïni vid 28.06.1996 r*

²⁴ *Komitet po voprosam gosudarstvennogo stroitel'stva i mestnogo samoupravleniâ rekomenduet parlamentu prinât' za osnovy s opredelennym utočneniâmi zakonoproekty o vnesenii izmenenij v Zakon „O vyborah deputatov VRA RK, mestnyh sovetov i sel'skih, poselkovykh, gorodskih golov” o deklaraciâh ob imušestve i dochodach*, 21.09.2010, <http://www.rada.gov.ua>.

²⁵ *Konferenciji RDU „Donbass-strategiâ vybora puti” v Luganske*, 27.06.2001, <http://www.slavonic.org.ua>.

²⁶ B. Kolesnikov, *My predlagaem vneblokovyj status, kotoryj pozvolit ubrat' poličičeskie spekulâcii vokryg temy členstva Ukraïny v NATO*, 14.09.2007, <http://www.partyofregions.org.ua>.

Reprezentacja mniejszości rosyjskiej w parlamencie ukraińskim niesie ze sobą konsekwencje dla polityki wewnętrznej. Rosjanie dzięki inicjatywie ustawodawczej, która daje im realne szanse na modyfikację ich statusu mogą sprzeciwiać się polityce ukraińskizacji i wprowadzeniu ograniczeń dotyczących ludności rosyjskiej na Ukrainie. Ponadto uczestnicząc w pracach nad ustawami mogą blokować te, które naruszają ich interesy, co utrudnia osiągnięcie „porozumienia w polityce”. Natomiast w wymiarze polityki zagranicznej ich przedstawicielstwo w parlamencie ukraińskim przekłada się na promowanie opcji prorosyjskiej oraz zacieśnianie stosunków polityczno-gospodarczych z Federacją Rosyjską. Popularyzują przy tym wstrzymanie procesu integracji Ukrainy z NATO, co utrudnia wytyczenie jednego wektora w polityce zagranicznej.

2. Pozycja i znaczenie Rosjan we władzy wykonawczej

Stanowisko prezydenta Ukrainy w latach 1991–2010 nie było zajmowane przez Rosjan. W tym okresie miała miejsce 19-krotna zmiana personalna premiera – 5 razy był nim Rosjanin (V. Fokin 1990–1992; A. Kinah 2001–2002; N. Azarov 2005, marzec 2010; Ū. Ehanurov 2005–2006)²⁷. Częstotliwość, z jaką sprawowali tę funkcję wskazuje, że nadal zachowują oni znaczące wpływy w najwyższej władzy wykonawczej. Pozostali prezesi rady ministrów byli narodowości ukraińskiej, co obrazuje szczególną pozycję Rosjan na tle innych mniejszości narodowych mieszkających na Ukrainie. Także urzędy wicepremierów były piastowane przez liderów mniejszości rosyjskiej: V. Fokin (1992); A.K. Kinah (1997–1999; 2005); Ū. Ehanurov (1999–2001); Ū.A. Smirnov (2001–2002); N. Azarov (2002–2005; 2006–2007); A.P. Klüev (2006–2007; 2010); N.V. Tihonov (2010)²⁸.

Działalność reprezentantów mniejszości rosyjskiej jako premierów kierujących pracami gabinetu ministrów, oddaje aktywność N. Azarova. W latach 1994–1998 był doradcą prezydenta L. Kuczmy, a w okresie 1996–2002 sprawował urząd przewodniczącego Państwowej Administracji Podatkowej. Jako współorganizator i członek Partii Regionów głosi on hasła słuszności wyboru opcji prorosyjskiej w polityce zagranicznej Ukrainy²⁹. 14 sierpnia 2009 roku w wystąpieniu przekonywał, że najważniejsze dla Ukrainy są stosunki z Rosją, a wejście do NATO pogorszyłoby tylko relacje ukraińsko-rosyjskie³⁰. Premier 28 kwietnia 2010 roku sygnalizował, że Ukraina

²⁷ *Pravitel'stvennyj portal organov ispolnitel'noj vlasti Ukrainy*, <http://www.kmu.gov.ua> (14.03.2010); Zob. także: *Zakon o Kabinete Ministrov Ukrainy ot 2.02.2007 goda*, <http://www.kmu.gov.ua>; *Zakon pro vyboru Pezidenta Ukraini vid 05.07.1991 r.*, „Vidomisti Verhovnoi Radi Ukraini” 1994, No 8.

²⁸ *Sostav Kabinetu Ministrov Ukrainy*, <http://www.kmu.gov.ua> (09.11.2009).

²⁹ N. Azarov: *Esli govorit' ob otvetstvennosti našego pravitel'stva, to nado govorit' o tom, čto imenno nam udalos' dogovorit' sá s rossíánami o cene na gaz*, <http://www.partyofregions.org.ua> (12.07.2009).

³⁰ N. Azarov, *Ocenivat' otnošeníá s Rossiej budet ne režim Ūšenko-Tymošenko a narod*, 14.08.2009, <http://www.partyofregions.org.ua>.

chce się zbliżyć z Rosją, co ma swój wyraz w decyzji o przedłużeniu stacjonowania Floty Czarnomorskiej na Krymie³¹. Z kolei w przemówieniu z 3 czerwca 2010 roku podkreślał kolejny raz, że Ukraina nie powinna dążyć do integracji z NATO³². Sprawując urząd szefa rządu koncentruje się on głównie na pogłębianiu współpracy ukraińsko-rosyjskiej.

Liderzy mniejszości rosyjskiej zajmują również stanowiska ministrów: obrony (V.P. Škidćenko 2001–2003; Ū. Ehanurov 2007–2009); gospodarki (Ū. Ehanurov 1997; A. Kinah 2007); finansów (N. Azarov 2002–2005; 2006–2007); pracy i polityki socjalnej (L.L. Denisova 2007–2010; I.V. Nadgrada 2010); budownictwa, architektury i gospodarki mieszkaniowo-komunalnej (V. S. Kujbida 2007–2009); spraw wewnętrznych (Ū. A. Smirnov 2001–2003; A. Klûev 2010; A.V. Mogilev 2010); paliw i energetyki (Ū. V. Prodan 2007–2010). Istotnym jest, że kierują najważniejszymi resortami w państwie. Również w centralnych organach władzy wykonawczej, w każdym z ministerstw i komitetów mniejszość rosyjska posiada swoich przedstawicieli³³.

Reprezentanci mniejszości rosyjskiej na stanowiskach ministrów zapewniają w kraju przestrzeganie porządku publicznego, zdolności obronnych i bezpieczeństwa narodowego, co czynili szefowie resortów obrony – V.P. Škidćenko, Ū. Ehanurov, oraz spraw wewnętrznych – Ū.A. Smirnov, A. Klûev, A.V. Mogilev. A. Klûev 17 sierpnia 2010 roku deklarował, że jego gabinet będzie pracował z „całych sił na rzecz rozwiązania poważnych problemów Ukrainy”³⁴. W swojej wypowiedzi z 2 lipca 2010 roku stwierdził, że należy pogłębiać współpracę z Rosją, ponieważ służy ona rozwojowi Ukrainy³⁵. Popularyzowania rozwoju stosunków ukraińsko-rosyjskich dokonywał także V.L. Ryżov – wiceminister polityki przemysłowej (2006–2007), który w taktcie sprawowania przez siebie urzędu sprzeciwiał się integracji Ukrainy z NATO³⁶. Również Ū.V. Prodan – minister energetyki i paliw w jednej ze swoich wypowiedzi oświadczył: „Jestem otwarty na dialog z Rosją”³⁷.

Rosjanie w organach egzekutywy piastowali także inne centralne stanowiska i funkcje państwowe: V. Fokin w 1997 roku został Przewodniczącym Międzynarodowej Fundacji Społecznych i Gospodarczych Związków z Federacją Rosyjską, natomiast E. Kušnarev – w latach 1996–1998 był szefem Administracji Prezydenta, a następnie

³¹ M. Azarov, 28.04.2010, <http://www.partyofregions.org.ua>.

³² N. Azarov, *Otkaz ot NATO pozvolit miru vzdohnut's oblegčenem*, 03.06.2010, <http://www.obozrevatel.com/news/2010/6/3/370288.htm>.

³³ *Sostav Kabinetu Ministrov Ukrainy*, <http://www.kmu.gov.ua> (15.03.2010).

³⁴ *Klûev rasskazał, kakim budet Kabmin osen' ū*, 17.08.2010, <http://www.news.liga.net>.

³⁵ *Klûev: Ukraina i Rossiâ dogovorâtsâ po gazu do konca goda*, 02.07.2010, <http://www.news.liga.net>.

³⁶ *S. Romanenko, V. Ryżov: Levoberežnaâ Ukraina byla polnocnym součređitelem Rossijskoj imperii*, 06.07.2010, <http://www.russian.kiev.ua>.

³⁷ *Ukraina i Rossiâ načala novye peregovory v gazovoj i neftânoj otraslâh*, 11.11.2009, <http://www.news.liga.net/news/N0938320.html>.

doradcą prezydenta³⁸. Członkowie mniejszości rosyjskiej niejako „przechodzą” z jednych urzędów na drugie, nie rezygnując z udziału w polityce.

Rotacja polityków na głównych stanowiskach państwowych nie przynosi radykalnych zmian – stąd też Rosjanie nadal zachowują swoje wpływy we władzy wykonawczej³⁹. Reprezentując Ukrainę w stosunkach dwu i wielostronnych jako premierzy, ministrowie sprawują najważniejsze funkcje w ukraińskiej władzy wykonawczej i ogrywiają rolę w formułowaniu polityki wewnętrznej, jak i zagranicznej.

3. Rola mniejszości rosyjskiej w samorządach terenowych

Udział mniejszości rosyjskiej w samorządach terenowych⁴⁰ jest głównie uwarunkowany: 1) nierównomiernym rozmieszczeniem Rosjan na Ukrainie⁴¹; 2) ordynacją wyborczą – nie ma ograniczeń związanych z narodowością kandydata na stanowiska we władzach lokalnych, ani limitu miejsc dla mniejszości rosyjskiej w tychże organach⁴²; 3) aktywnością polityczną Rosjan w poszczególnych obwodach – już od połowy lat 90. XX wieku powstawały regionalne ruchy społeczno-polityczne np. Interruch Donbasu⁴³; 4) polityką kadrową – w administracji państwowej nie ma w ustawodawstwie „jawnych” przeszkód dla rekrutacji spośród członków narodowości nietytularnych; 5) wymogiem znajomości języka ukraińskiego, co może stanowić przeszkodę w dostępie do niej; 6) poziomem satysfakcji mniejszości rosyjskiej z ich statusu prawnego.

³⁸ T. Olszański, *Trud niepodległości. Ukraina na przełomie tysiącleci*, Kraków 2003, s. 186–200.

³⁹ Por. Y. Matsiyevsky, *Transformacje reżimu politycznego na Ukrainie przed i po pomarańczowej rewolucji. Interpretacja instytucjonalna*, [w:] T. Bodio (red.), *Przywództwo, elity i transformacje w krajach WNP*, t. 1, Warszawa 2010, s. 549 i nast.

⁴⁰ Podział administracyjno-terytorialny kraju tworzą: Autonomiczna Republika Krymu, składająca się z 14 rejonów; 24 obwody oraz miasta Kijów i Sewastopol. Obwody są podzielone na 476 rejonów. Art. 134–139, 140–146, *Konstitucja Ukrainy* *vid 28.06.1996 r.*

⁴¹ *Nacionalnyj Sostav Ukrainy 2001*, <http://www.ukrcensus.gov.ua>.

⁴² *Zakon Ukrainy „O vyborah deputatov VRA RK, mestryh sovetov, poselkovykh, gorodskih golov VRU ot 06.04.2004 g.*

⁴³ V. Kotyhorenko, *Etnični konflikti i protiričã v sučasnij Ukraini. Politologičnij koncept*, Kiïv 2004, s. 334–335.

Tabela 2.

Reprezentacja mniejszości rosyjskiej w samorządach terenowych Ukrainy w latach 1991–2009

Jednostka administracyjna	1991			2009		
	% Rosjan (samorząd)	% Rosjan (obwód)	Wsp. Prauzaskasa	% Rosjan (samorząd)	% Rosjan (obwód)	Wsp. Prauzaskasa
Autonomiczna Republika Krymu	70	65,5	1,07	60	58,5	1,03
obwód charkowski	25–40	33,2	0,75*	20–30	25,6	0,78*
obwód chersoński	25–40	20,2	1,24*	20–30	14,1	1,42*
obwód chmielnicki	–	–	–	–	–	–
obwód czerkaski	–	–	–	–	–	–
obwód czernihowski	–	–	–	–	–	–
obwód czerniowiecki	–	–	–	–	–	–
obwód doniecki	25–40	43,6	0,57*	20–30	38,2	0,52*
obwód dnipropietrowski	25–40	24,2	1,03*	20–30	17,6	1,14*
obwód iwanofrankowski	–	–	–	–	–	–
obwód kijowski	–	–	–	–	–	–
obwód kirowogradzki	–	–	–	–	–	–
obwód lwowski	–	–	–	–	–	–
obwód ługański	25–40	44,8	0,56*	20–30	39,0	0,51*
obwód mikołajewski	25–40	19,4	1,29*	20–30	14,1	1,42*
obwód odesski	25–40	27,4	0,91*	20–30	20,7	0,97*
obwód poławski	25–40	10,2	2,45*	–	–	–
obwód rówieński	–	–	–	–	–	–
obwód sumski	25–40	13,3	1,87*	–	–	–
obwód tarnopolski	–	–	–	–	–	–
obwód winnicki	–	–	–	–	–	–
obwód wołyński	–	–	–	–	–	–
obwód zakarpacki	–	–	–	–	–	–
obwód zaporozki	25–40	32,0	0,78*	20–30	24,7	0,81*
obwód żytomierski	–	–	–	–	–	–
m. Kijów	–	–	–	–	–	–
m. Sewsatopol	–	–	–	–	–	–

* Wsp. Prauzaskasa jest liczony dla wartości najniższych udziału Rosjan w strukturach władzy, jakie zostały odnotowane w pozyskanych przez Autora źródłach; – – brak danych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: K. Frolov, *Poziciã russkikh Ukrainy*, <http://www.materik.ru> (23.09.2008); *Dniepropetrovskaã oblastnaã gosudarstvennaã administraciã*, <http://www.adm.dp.ua>; *Zaporożskaã oblastnaã gosudarstvennaã administraciã*, <http://www.oda.zp.ua> *Lugańskaã oblastnaã gosudarstvennaã administraciã*, <http://www.oda.lg.ua>; *Nikolaevskaã oblastnaã gosudarstvennaã administraciã*, <http://www.oga.mk.ua>; *Odessaã oblastnaã gosudarstvennaã administraciã*, <http://oda.odessa.gov.ua>; *Poltavskaã oblastnaã gosudarstvennaã administraciã*, <http://www.adm-pl.gov.ua>; *Sum'ska oblastnaã gosudarstvennaã administraciã*, <http://www.state-gov.sumy.ua>; *Har'kowskaã oblastnaã gosudarstvennaã administraciã*, <http://www.kharkivoda.gov.ua>; *Hersonskaã oblastnaã gosudarstvennaã administraciã*, <http://www.oda.kherson.ua>; *Sevastopol'skaã gorodskaã administraciã*, <http://www.sevastopol-adm.gov.ua>; *Nacionalnyj Sostav Ukrainy 2001*, <http://www.ukrcensus.gov.ua>. *Avtonomnaã Respublika Krym, Deputanty VR ARK*, <http://www.crimea-portal.gov.ua> (16.01.2010).

W 1991 roku Rosjanie byli nadreprezentowani w samorządach Autonomicznej Republiki Krymu, obwodach chersońskim, dnepropietrowskim, mikołajewskim, połtawskim i w sumskim. W 2009 roku ich „nadreprezentacja” utrzymywała się w autonomii, w obwodach chersońskim, dnepropietrowskim i mikołajewskim (tabela 2).

Liderzy mniejszości rosyjskiej w samorządach terenowych od początku lat 90. XX wieku wykazują się aktywnością. W 2000 roku w wyniku ich pracy Doniecka Rada Obwodowa zwróciła się do Rady Najwyższej Ukrainy z inicjatywą zmiany w konstytucji statusu języka rosyjskiego na państwowy⁴⁴. W samorządzie obwodu donieckiego, charkowskiego i dnepropietrowskiego prowadzą oni politykę eliminacji ograniczeń języka rosyjskiego. Jest ona wspierana cyklicznymi inicjatywami publicznymi, jak obchody Dnia Języka Narodowego oraz Dnia Rosyjskiej Kultury, podczas których prezentują swoje postulaty (m.in. 21 lutego 2007 roku pod hasłem: „Dla Doniecka – językiem narodowym jest rosyjski”)⁴⁵. Znaczącą aktywność wykazują także na konferencjach samorządowych, przekonując o konieczności modyfikacji pozycji prawnej języka rosyjskiego. Przykładowo w Charkowie 14 lutego 2007 roku V. Alekseev – twierdząc, że zgodnie z *Europejską Kartą Języków Mniejszościowych i Regionalnych* oficjalnym językiem obwodu charkowskiego powinien zostać rosyjski⁴⁶. Postulaty dotyczące języka rosyjskiego były także zgłaszane przez Rosjan zasiadających w samorządzie obwodu ługańskiego, którzy 26 czerwca 2006 roku w Ługańsku zorganizowali obywatelskie forum w sprawie ochrony praw języka⁴⁷. Dążąc do zmiany pozycji języka rosyjskiego także lider mniejszości rosyjskiej – odescki gubernator E. Matvijuk

⁴⁴ N. Horska, *Aktywność narodowa...*, op.cit., s. 201.

⁴⁵ *Doneckoe regional'noe otdelenie PR planiruet Den' russkogo ázyka*, <http://www.partyofregions.org.ua> (16.10.2009); *Zaávlenie Doneckogo oblastnogo otdeleniã Partii Regionov*, 21.02.2007, <http://www.partyofregions.org.ua>.

⁴⁶ V. Alekseev, *Svobodnyj vybor ázyka – poziciã, kotoruju budet otstaivať Har'kovskij oblastnoj sovet*, 14.02.2007, <http://www.partyofregions.org.ua>.

⁴⁷ *Regionaly Luganskoj oblasti prinãli učastie v oblastnom graždanskom forume v zašitu russkogo ázyka*, 26.06.2006, <http://www.partyofregions.org.ua>.

zadeklarował, że rosyjski będzie miał rangę państwowego w obwodzie odesskim, ponieważ płynie „w krwi jego mieszkańców”⁴⁸. Zaangażowane w tym samym celu wykazali także deputowani rejonowej rady w Papujańsku w obwodzie ługańskim, którzy skierowali pismo do premiera Ukrainy i ministra oświaty w związku z ustawą z 30 września 2009 roku *O vnesenii izmenenij v Položenie ob obšeobrazovatel'nom učebnom zavedenii*. W liście wyrazili swój sprzeciw wobec aktu prawnego, traktując go jako dyskryminację ludności rosyjskiej i rosyjskojęzycznej⁴⁹.

Aktywność Rosjan w samorządach terenowych obrazuje także ich inicjatywa we wsi Aleksandrovka znajdującej się na granicy rosyjsko-ukraińskiej w obwodzie donieckim. Zwrócili się oni do prezydenta Ukrainy W. Janukowycza z prośbą o przyłączenie jej części do terytorium Rosji⁵⁰. Ponadto biorą udział w spotkaniach na temat przestrzegania praw Rosjan i języka rosyjskiego na Ukrainie, co uczynili m.in. 27 marca 2010 w Sewerodoniecku. Wtedy też Rosjanie z sewerodonieckiej i lisczjańskiej rad miejskich podpisali jedomyślnie rezolucję, która w swoim programie zakładała rozwój języka i kultury rosyjskiej, a także współpracę z Federacją Rosyjską w sferze kultury⁵¹.

Rosjanie w ramach prac samorządów terenowych, popularyzując kulturę rosyjską są także organizatorami konferencji i wieców – głównie w obwodach charkowskim, donieckim, dnipropropietrowskim i ługańskim⁵². Przykładem są obchody 75 rocznicy powstania obwodu donieckiego, na które z ich inicjatywy zostało zaproszonych 12 delegacji z obwodów rosyjskich, a także z Moskwy⁵³.

Działalność Rosjan w ukraińskich samorządach terenowych wskazuje, że kształtują oni społeczno-kulturalną politykę danego obwodu. Prezentując interesy ludności rosyjskiej i rosyjskojęzycznej, dążą do zbliżenia kontaktów z „ojczyzną historyczną”.

4. Aktywność Rosjan w strukturach władzy Autonomicznej Republiki Krymu

Mniejszość rosyjska jest nadreprezentowana w każdym z sektorów władzy Autonomicznej Republiki Krymu w stosunku do ich udziału w populacji półwyspu. W 1995 roku piastowała 70% miejsc we władzy ustawodawczej (Wsp. Prauzaskasa

⁴⁸ *Odesskij gubernator hočet sdelat' russkij vtorym gosudarstvennym ázykom v oblasti*, 01.07.2010, <http://www.rus.in.ua>.

⁴⁹ *Žiteli Lugańšiny hotát obšat'sá na russkom ázyke*, 13.11.2009, <http://www.rus.in.ua>.

⁵⁰ *V doneckoj oblasti prigraničnoe selo poprosili v sostav Rossii*, 31.03.2010, <http://www.rus.in.ua>.

⁵¹ A. Sukonnaâ, *V Severodoniecke sostoálas' konferenciá posvášennaâ razvitiü i zašitie russkogo ázyka i russkoj kul'tury v regionie*, 30.03.2010, <http://www.rus.in.ua>.

⁵² K. Frolov, *Poziciá russkikh Ukrainy*, <http://www.materik.ru>.

⁵³ *Deátel'nost russkikh v Donecke*, <http://www.rus.in.ua> (12.03.2009).

1,07), natomiast w 2009 roku zajmowała 60% (Wsp. Prauzaskasa 1,03). Z kolei jej udział w strukturach władzy wykonawczej wynosił w 1995 roku 70% miejsc, a w 2009 roku 60%⁵⁴.

Rosjanie na Krymie we władzy ustawodawczej w latach 1991–2009 zajmowali najważniejsze urzędy legislatywy. W latach 1992–1995 pełnili funkcje przewodniczącego parlamentu Republiki Krymskiej (N.V. Bagrov 1992–1994; S.P. Cekov 1995). Natomiast w Autonomicznej Republice Krymu wśród 7-krotnej zmiany tego stanowiska sprawowali je 5-krotnie (S.P. Cekov 1995; E.V. Suprunuk 1995–1996; V.A. Kiselev 1996–1997; A.P. Gricenko 1997–1998; 2006–2009).

Aktywność Rosjan we władzy ustawodawczej na Krymie jest widoczna od początku lat 90. tych XX wieku. 12 listopada 1990 roku podczas sesji deputowanych przyjęli oni oświadczenie *O prawie narodów Krymu do odnowienia państwowości w postaci Krymskiej Autonomicznej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej*. Postulowali także za przeprowadzeniem referendum w celu odrodzenia Krymskiej Autonomicznej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej jako podmiotu ZSRR⁵⁵. Ich zaangażowanie przybiera także postać prac nad projektami prawnymi dotyczącymi autonomii, co obrazuje m.in. działalność S. Cekova – przewodniczącego Rady Najwyższej Autonomicznej Republiki Krymu. 8 lipca 2010 roku wyszedł on z inicjatywą, aby wszystkie akty prawne w sprawie autonomii były w pierwszej fazie uchwalane przez Radę Najwyższą Autonomicznej Republiki Krymu, a następnie oddawane Radzie Narodowej Ukrainy wyłącznie do zatwierdzenia lub odrzucenia. Zmiany te ograniczyłyby wpływy parlamentu ukraińskiego na ustawodawstwo autonomii. S. Cekov podkreśla także, że „szczęście” dla Ukrainy może przynieść tylko współpraca polityczno-gospodarcza z Federacją Rosyjską, a „przyszłość Krymu ma miejsce wyłącznie w sojuszu z Rosją”⁵⁶. W podobnym tonie wypowiada się V. Konstantinow, który jest zdania, że dla polityki Krymu najważniejsze jest zacieśnienie relacji ukraińsko-rosyjskich⁵⁷.

Rosjanie w Radzie Najwyższej Autonomicznej Republiki Krymu wspierają antynatowskie protesty, jak to m.in. czynili w maju 2006 roku biorąc w nich udział i głosząc: „Krym terytorium bez NATO!”⁵⁸. Swój sprzeciw wobec partnerstwa na linii Ukraina-NATO wyrażają także w publicznych wystąpieniach w czasie marszów manifestacyjnych, jak to m.in. praktykuje A. Żilin, który 23 lutego 2009 roku w Symferopolu stwierdził: „Nie powinniśmy jako posłowie dopuścić do obecności na Krymie

⁵⁴ *Prezidium VR ARK, Deputanty VR ARK*, <http://www.crimea-portal.gov.ua> (05.01.2010); *Gosudarstvennyj Komitet Statistiki Ukrainy*, <http://www.ukrstat.gov.ua> (13.01.2010).

⁵⁵ N. Horska, *Aktywność narodowa...*, op.cit., s. 221–222.

⁵⁶ A. Denisenko, *Buduśce za nami. Interviu s deputatom VC Kryma, predsedatelem Russkoj Obsiny Kryma, S. Cekovom*, <http://www.russ-mir.narod.ru>.

⁵⁷ *Krymskie Novosti*, 26.07.2010, <http://www.rada.crimea.ua>.

⁵⁸ *Krym obávii sebd territoriej bez NATO*, 06.06.2006, <http://www.polit.ru>.

wojsk NATO”⁵⁹. Podobne poglądy reprezentują także inni uczestnicy masowych demonstracji: M.A. Baharev (deputowany w latach 1994–1998); V.R. Zaharov (deputowany 1998–2002, członek Komunistycznej Partii Ukrainy); V.V. Ivanov (deputowany w latach 2002–2006). Należą oni do grupy parlamentarzystów wywołujących debaty i dyskusje na temat polityki zagranicznej Ukrainy i jej relacji z Rosją.

We władzy wykonawczej w Republice Krymskiej w latach 1992–1995 Rosjanie zajmowali stanowisko prezydenta (Ū.A. Meškov w okresie 1994–1995) i premierów (B.I. Samsonov 1993–1994; Ū.A. Meškov 1994). W latach 1995–2009 w Autonomicznej Republice Krymu podczas 11-krotnej zmiany obsady głowy rządu, piastowali ten urząd 4 razy (A.I. Drobotov 1995; S.V. Kunicyn 1998–2001; S.V. Kunicyn 2002–2005; A.F. Burdûgov 2005–2006)⁶⁰.

Specyfikę działalności liderów mniejszości rosyjskiej we władzy wykonawczej Autonomicznej Republiki Krymu trafnie konstataje wypowiedź jednego z nich – O. Rodvilov’a. 24 września 2008 roku w wystąpieniu w parlamencie krymskim stwierdził, że „NATO odrywa Ukrainę od Federacji Rosyjskiej”⁶¹ i dlatego też nie należy podejmować współpracy z Paktem Północnoatlantyckim. Za odrzuceniem integracji z NATO opowiadają się także Rosjanie: V.T. Plakida – przewodniczący rady ministrów; T.V. Umrihina – zastępca przewodniczącego; minister gospodarki – S.I. Verba; minister finansów – P.V. Tokarek; minister polityki przemysłowej, transportu i energetyki – N. Čerevkov; minister pracy i polityki socjalnej – R.R. Settarov; minister polityki budowlanej i architektury – V.I. Nikolov⁶².

Rosjanie sprawujący władzę w Autonomicznej Republice Krymu mają także strategiczne znaczenie dla Federacji Rosyjskiej stanowiąc istotny element stosunków politycznych na linii Kijów–Moskwa⁶³. Władze Kremla poprzez lokalnych separatystów (m.in. Ū. Meškov’a, który w programie wyborczym w 1994 roku obiecywał powrót Krymu do Rosji) oraz koncentrującą się w organach władzy mniejszości rosyjskiej nie przestają wywierać na półwyspie wpływów politycznych. Rosjanie w sektorach władzy na Krymie poprzez wsparcie finansowe, jakie otrzymują od Rosji prowadzą działalność o charakterze prorosyjskim. W specjalnym programie dla ludności rosyjskiej mieszkającej za granicą opracowanym przez władze Moskwy, w latach 2009–2011 –

⁵⁹ *Demonstraciâ v Simferopole ot 23.02.2009 g.*, <http://www.rblok.org.ua>.

⁶⁰ *Gosudarstvennyj Komitet Statistiki Ukrainy*, <http://www.ukrstat.gov.ua> (13.01.2010); *Verhovaâ Rada Avtonomnoj Republiki Krym*, <http://www.rada.crimea.ua> (10.11.2009).

⁶¹ *NATO – črevato, ili kto nam navâzyvaet svoû ideologiiû – nazyvaâ eâ „ukrainskoj”*, 24.09.2008, <http://www.rblok.org.ua>.

⁶² O. Nemenskij, *Polityka słona*, 14.07.2008, <http://www.russ.ru>; *Sostav Prezidûm Rady ARK*, <http://www.rada.crimea.ua> (10.11.2009).

⁶³ B. Dejč, *Krymskaâ avtonomiâ v zerkale obšegosudarstvennyh problem*, <http://www.partyofregions.org.ua> (12.09.2009).

pomoc ta obejmuje 32 mld dolarów, ze szczególnym przeznaczeniem środków dla mniejszości rosyjskiej na Krymie⁶⁴.

Liderzy mniejszości rosyjskiej w strukturach władzy Autonomicznej Republiki Krymu zajmując stanowiska legislacyjne oraz wykonawcze, biorą udział w opracowaniu i realizowaniu zasad polityki wewnętrznej i zagranicznej dotyczącej autonomii, tym samym mając bezpośredni wpływ na kształtowanie polityki półwyspu. Nasilają także tendencje separatystyczne na Krymie oraz promują interesy Federacji Rosyjskiej i opcję prorosyjską w polityce zagranicznej Ukrainy.

* * *

Reprezentacja Rosjan w ukraińskich organach władzy państwowej i samorządowej jest mniejsza jedynie od przedstawicielstwa narodu tytularnego. Mniejszość rosyjska ma swoich członków we władzy ustawodawczej (deputowani), wykonawczej (piastują urzędy ministrów, premierów) oraz w samorządach lokalnych, czego szczególnym przykładem jest Autonomiczna Republika Krymu. Poprzez uczestnictwo w strukturach władzy państwowej liderzy mniejszości rosyjskiej wywierają wpływ na decyzje poszczególnych organów oraz partycypują w zarządzaniu państwem.

⁶⁴ D. Popovic, A. Voronov, *Ū. Lužkov otkladyvaet den'gi na Krym*, „Kommersant”, 02.07.2008.