Wiktor Hołubko

TRANSFORMACJA ADMINISTRACJI PAŃSTW POSTRADZIECKICH: OD TOTALITARYZMU KU STANDARDOM EUROPEJSKIM

Po rozpadzie ZSRR przed młodymi państwami postradzieckimi pojawiło się wiele problemów dotyczących transformacji odziedziczonych z poprzedniego okresu instytucji administracji państwowej. Przede wszystkim chodziło o ich przekształcenie w jak najkrótszym terminie w sprawnie działającą administrację niepodległych państw. W centralnych organach administracji państwowej musiały powstać nowe resorty nieprzewidziane przedtem, a jeżeli takie istniały, musiały uzyskać całkiem nową jakość. Chodziło o resorty do spraw wojskowych, zagranicznych, spraw wewnętrznych, bezpieczeństwa państwowego, skarbu, handlu zagranicznego. Oczywiście, że te pierwsze przedsięwzięcia miały powierzchowny charakter, ponieważ chodziło tu nie o zasadnicze zmiany strukturalne w administracji państwowej byłych republik radzieckich, lecz w większym stopniu o zamanifestowanie ich nowego statusu suwerennych państw. Ówcześni przywódcy republik, wychowani na wzorcach radzieckich, nie zdawali sobie sprawy z niezbędności przeprowadzenia jakościowych reform ustrojowych, wynikających z radykalnych zmian społecznych po upadku reżimu komunistycznego. Próbowano więc dostosować odziedziczoną administrację radziecką do nowych potrzeb. Jednak już w niedługim czasie odczuwano coraz większą potrzebę przeprowadzenia jej zasadniczych reform. W postradzieckich republikach ujmowano to w różny sposób. Część państw od razu zadeklarowała swoją orientację na standardy zachodnioeuropejskie, inne zaś próbowały znaleźć własną drogę reform, powracając do dawnych tradycji państwowości narodowej, bądź zakonserwować system radziecki.

Tak więc każda z byłych republik radzieckich stanęła wobec nowych wyzwań dotyczących zasad reformowania administracji publicznej. Sprowadzić je można do kilku kierunków:

1. procesu konstytucyjnego, który miał wyklarować wytyczne przyszłego rozwoju państw postradzieckich, w tym zmierzać do kształtowania się ich administracji;

2. stabilizacji administracji publicznej w warunkach tworzenia państw niepodległych;
3. tworzeniu jakościowo nowego korpusu państwowej służby cywilnej, zwłaszcza w płaszczyźnie jego większej profesjonalizacji;
4. poddaniu administracji państwowej kontroli zewnętrznej celem jej demokratyzacji i nadania przejrzystości w jej funkcjonowaniu, co nie było możliwe w poprzednim okresie;
5. reformowaniu podziałów terytorialnych i wynikającej z tego decentralizacji zarządzania.

Oprócz rozstrzygnięcia kwestii zasadniczych zmian w ustroju państwowym, przed elitami rządzącymi republik postradzieckich wyłoniło się nie mniej skomplikowane zadanie – niezbędność przeprowadzenia zasadniczych zmian odziedziczonego po ZSRR układu społecznego, a co nie mniej ważne, łamania doktryny ideologicznej. Jak się okazało, to ostatnie było najtrudniejszym zadaniem bezpośrednio rzutującym na przebieg reform ustrojowych w powstałych na przestrzeni postradzieckiej niepodległych państwach.

Pierwszym problemem, przed którym stanęły młode państwa postradzieckie, był proces konstytucyjny. W każdym z państw miał on swoje osobliwości, jak i podobieństwa. W państwach nadbałtyckich rozpoczął się on tuż przed rozpadem Związku Radzieckiego, w innych, jak na przykład na Ukrainie, rozciągnął się aż do połowy lat 90-ych XX wieku. Właśnie w tym okresie rozpoczęła się transformacja administracji byłych republik radzieckich w państwa suwerenne.

Podstawowym prawnym wyrazem otwarcia procesu transformacji były z reguły nowe konstytucje. W niektórych republikach postradzieckich uchwalono całkiem nowe konstytucje, w niektórych przywrócono dawne, jak np. na Łotwie, albo nowelizowano istniejące. Istnieje podobieństwo pomiędzy konstytucjami państw europejskich, uchwalonymi w pierwszych powojennych latach i w latach 70-ych XX w. oraz wprowadzonymi w pierwszej połowie lat 90-ych konstytucjami państw Europy Środkowo-Wschodniej. To podobieństwo wynika przede wszystkim ze wspólnych warunków, w jakich odbywało się uchwalenie ustawy zasadniczej. Na przykład we Francji, Włoszech, Japonii, Niemczech, Grecji, Portugalii, Hiszpanii wprowadzenie nowych konstytucji utożsamiało się z odnowieniem tradycji państwowości demokratycznej po upadku reżimów autorytarnych lub totalitarnych. Same konstytucje uchwalano w warunkach szczególnej aktywności politycznej obywateli. Podobna sytuacja wystąpiła i w państwach byłego ZSRR.

Wspólną cechą nowych konstytucji państw postsocjalistycznych jest dążenie do poszerzenia reglamentowania zasad organizacji gospodarczej społeczeństwa. Większość konstytucji uchwalonych w pierwszej połowie lat 90-ych XX wieku duży nacisk kładzie na określenie obiektów własności państwowej.

Charakterystyczną ich cechą jest proklamowanie zasady państwa socjalnego. Tę ideę tłumaczy się różnie. Często utożsamia się ją z pojęciem sprawiedliwości społecznej, istnieniem określonego szczebla dobrobytu i kultury, z jakiego mogą korzystać wszystkie warstwy społeczne. W innych przypadkach ideę państwa socjalnego tłumaczy się jako wzmocnienie wpływu państwa w regulowaniu procesów społecznych i gospodarczych.

Ważną częścią składową reglamentacji zasad życia społecznego w konstytucjach są określane w nich stosunki społeczno-gospodarcze. Osobliwością wszystkich nowych konstytucji jest to, że obiektem regulowania stały się stosunki, jakie wystąpiły w ramach systemu politycznego, ale właściwie poza ramami organizacji państwowej. Przede wszystkim dotyczyło to partii politycznych. Na uwagę zasługuje norma znana większości nowych konstytucji, zgodnie z którą powstanie i działalność partii politycznych winny odpowiadać zasadom demokratycznym. Na przykład konstytucja Mołdawii zabrania działalności partii utworzonych przez obywateli obcych państw, a konstytucja Kirgizji istnienia partii politycznych o innej przynależności państwowej.

W niektórych konstytucjach republik byłego ZSRR podkreśla się, że w państwie nie obowiązuje jakaś jedyna ideologia. Rzecz jasna jest to reakcja na dawną rzeczywistość radziecką. W konstytucji Federacji Rosyjskiej zadeklarowano, że żadna ideologia nie może być uznana za państwową i powszechnie obowiązującą i żadna osoba prywatna, ugrupowanie lub partia polityczna, zrzeszenie obywateli nie mogą sprawować władzy we własnym imieniu. Podobne postanowienie zostało wpisane do ustaw zasadniczych Białorusi, Kirgizji, Uzbekistanu, Litwy.

Do konstruowania demokratycznego państwa prawnego konieczne były nie tylko zmiany konstytucyjne i zmiany prawa wyborczego, ale także stworzenie instytucjonalnych gwarancji państwa prawnego w postaci sądownictwa administracyjnego i sądownictwa konstytucyjnego.

Nowe państwo musi opierać się na szerokim samorządzie terytorialnym i nie może funkcjonować bez fachowej apolitycznej służby cywilnej.

Jest oczywistym, że w ramach procesu transformacji muszą dokonywać się zmiany w organizacji i działalności administracji, a więc konieczna jest przebudowa administracji centralnej, która przestała znajdować się w systemie politycznym kierownictwa jednej partii, służyć natomiast zaczęła z jednej strony prawu, z drugiej zmiennej politycznej większości parlamentarnej. W ramach administracji centralnej zanikać muszą takie charakterystyczne do niedawna cechy jak ingerencja w zarządzanie gospodarką organów imperatywnego planowania w postaci urzędów branżowych czy ministerstw. Powstają zarazem nowe instytucje i urzędy, w szczególności do spraw prywatyzacji, ochrony konkurencji czy też regulacji obrotu papierami wartościowymi. W państwach postsocjalistycznych dobrze zorganizowana administracja odgrywa szczególnie ważną rolę w rozwoju procesów transformacji.

Wszystkie omawiane zmiany zachodzą w różnym tempie i na dość zróżnicowanych zasadach, nie bez wahań, potknięć i błędów. Oznaczają one dostosowanie ogólnych standardów międzynarodowych do specyficznych potrzeb każdego kraju. W każdym razie „twórcza" rola administracji w procesach transformacji wymaga systemowego i konsekwentnego przeprowadzenia jej zasadniczej reformy. Reforma ta ma być z natury rzeczy bardziej kompleksowa i głębsza niż reformy podejmowane w rozwiniętych krajach zachodnich.

Podsumowując, możemy stwierdzić, że proces konstytucyjny odzwierciedlał nowe demokratyczne koncepcje państwowej władzy i zarządu, zabezpieczył zmiany w politycznym systemie i stworzył prawną bazę dla przeprowadzenia reform administracji publicznej. Reformy konstytucyjne zburzyły trzy główne monopole komunistycznego państwa: polityczny monopol jednej partii, zasadę unitaryzmu władzy państwowej i zasadę jedności państwowej własności.

Po zdobyciu niepodległości, jak się okazało, stałym problemem państw postradzieckich, zwłaszcza tych, które zadeklarowały, że będą dążyć ku standardom demokracji zachodnich, stała się stabilność władzy państwowej, a także wykształcenie się skutecznych mechanizmów równowagi systemu władzy państwowej. Niektóre z nich, jak Rosja, Tadżykistan, Gruzja i Ukraina, przeszły przez ostre konflikty polityczne, przy czym w dwóch pierwszych nie obeszło się bez rozlewu krwi. Na Ukrainie zachwianie równowagi władzy skutkowało destabilizacją sytuacji politycznej oraz ujemnie wpłynęło na skuteczność działania administracji publicznej. Poprawki do konstytucji z dnia 8 grudnia 2004 r. spowodowały powstanie nieefektywnego i niezrównoważonego modelu władzy. Jego największymi wadami były: rozbieżności w funkcjonowaniu oraz uprawnieniach podstawowych podmiotów administracji publicznej – prezydenta, rządu i parlamentu, niejasne rozgraniczenie kompetencji prezydenta i premiera w obrębie organów władzy wykonawczej, brak mechanizmu regulującego współdziałanie większości rządowej i opozycji. Taka sytuacja doprowadziła w latach 2006-2009 do paraliżu władzy wykonawczej, nasilenia się chaosu w centralnych organach administracji państwowej, co w końcu groziło upadkiem jej autorytetu wśród obywateli, a nawet bezpieczeństwu państwa. Po kolejnych wyborach prezydenckich w 2010 roku, już po upadku rządów „pomarańczowych", Sąd Konstytucyjny uchylił tak zwaną „politreformę" z 2004 roku i spowodował powrót do konstytucji z 1996 roku, zwiększając kompetencje prezydenta kosztem parlamentu. W praktyce oznaczało to przywrócenie prezydentowi czynnych pełnomocnictw, które miał prezydent Leonid Kuczma w okresie 1996-2004. Powrócono także do przepisu, zgodnie z którym kandydaturę premiera przedstawia parlamentowi prezydent. On również mianuje wszystkich członków gabinetu. Prezydent ponownie uzyskał prawo wydawania dekretów w dziedzinach nieokreślonych czynnym ustawodawstwem.

Dużą uwagę reformowaniu administracji państwowej poświęcono w Rosji. Federacja Rosyjska przeszła o wiele bardziej ostry kryzys władz centralnych, jeszcze na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Chodzi tu o rozpędzenie przez prezydenta Rosji Borysa Jelcyna rosyjskiego parlamentu – Rady Najwyższej jesienią 1993 roku. We wrześniu 1993 roku dekretem prezydenta Rada Najwyższa została rozwiązana i jednocześnie wyznaczono kolejne wybory parlamentarne (do Dumy Państwowej). W odpowiedzi Rada Najwyższa zdymisjonowała Jelcyna, powołując na prezydenta wiceprezydenta Ruckoja. Z postanowieniem tym zgodził się Sąd Konstytucyjny. 5 października na rozkaz prezydenta minister obrony generał Graczow skierował wojska na siedzibę Rady Najwyższej i zdobył ją. W starciach zginęło ok. 150 osób.

Rozwiązanie Rady Najwyższej i rozpędzenie zjazdu deputowanych spowodowało wejście Rosji w fazę rządów autorytarnych. Nie okazały się one jednakże ani zbyt represyjne dla przeciwników, ani zbyt uciążliwe dla społeczeństwa, raczej zadowolonego z ograniczenia anarchii. Nawet Zachód, zwykle skłonny do pouczeń i potępień, tym razem odniósi się do wypadków w Moskwie spokojnie. Po stłumieniu zamieszek Jelcyn 15 października wydał dekret zapowiadający, że uchwalenie konstytucji nastąpi w drodze referendum, które wyznaczył na dzień wyborów parlamentarnych, czyli na 12 grudnia 1993 r. W referendum, które przeprowadzono w zapowiedzianym terminie, na 106,2 miliona uprawnionych obywateli uczestniczyło 58,2 miliona, czyli 54,8%, z których 58,4% wypowiedziało się za konstytucją w zaproponowanym brzmieniu. Konstytucja kreowała bardzo silną władzę prezydencką. Ustawa zasadnicza ustanawiała i określała federalną formę ustroju państwowego[1]. Po raz pierwszy pomiędzy Dumą a prezydentem doszło do konfliktu w lutym 1994 r., kiedy parlamentarzyści wymogli amnestię dla puczystów z 1991 r. i stronników Rady Najwyższej aresztowanych w październiku 1993 r. Eskalacji napięcia zapobiegli przewodniczący Rady Federacji B. Szumejko i Dumy I. Rybkin, sugerując *Porozumienie o ogólnonarodowej zgodzie*, które zostało podpisane 28 kwietnia. Po dymisji prezydenta Jelcyna od 2000 roku urząd prezydencki obejmował dwie kadencje Władimir Putin, a od 2008 roku Dmitrij Miedwiediew. W tym czasie doszło do wyraźnego wzmocnienia pozycji prezydenta jako szefa państwa i całej władzy wykonawczej, wyrazem czego stało się przedłużenie kadencji prezydenta z czterech do sześciu lat[2]. Jednocześnie trzeba podkreślić, że dzięki aktywnym manipulacjom wyborczym prezydentowi Putinowi udało się rozbudować swoje zaplecze polityczne, które zdobyło większość w parlamencie. Dzięki temu obecnie w Federacji Rosyjskiej nie ma żadnych sprzeczności w administracji centralnej.

---

[1] J. Adamowski, A. Skrzypek, *Federacja Rosyjska 1991-2001*, Warszawa 2002, s. 52-53.

[2] *Федеральный закон Российской Федерации о поправке к конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 года № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий президента Российской Федерации и Государственной думы»*, „Российская газета" 2008, 31grudnia.

Podobna sytuacja ma miejsce także na Białorusi, z tą różnicą, że tu w ogóle nie występowały tak ostre napięcia polityczne. Prezydent Aleksander Łukaszenka sprawujący rządy od 1994 roku podporządkował sobie nie tylko władzę wykonawczą, lecz i parlament – *Sowiet Republiki.*

Z punktu widzenia standardów europejskich działalność wielu prezydentów państw postradzieckich przypomina dyktaturę, ponieważ ci często narzucają społeczeństwu własne reguły gry, starają się podporządkować organa ustawodawcze i sądownictwo. Trzeba jednak uznać, że postradzieckie społeczeństwo chociaż teoretycznie zaakceptowało w swej większości dążenie ku wartościom europejskim, nie było od razu gotowe do ich praktycznej recepcji. Ciężka sytuacja gospodarcza, a także niestabilność polityczna spowodowały nasilenie się wśród społeczeństwa nastrojów nostalgicznych za rządami „silnej ręki", które zapewniłyby bezpieczeństwo i zagwarantowało średni poziom życia. W niektórych republikach postradzieckich właśnie wzmocnienie prezydentury uchroniło je od anarchii i wojny domowej, ale stworzyło przesłanki do ustanowienia rządów autorytarnych.

W związku z powyższym szczególnie ważny wydaje się problem demokratyzacji aparatu państwowego i stworzenie skutecznej jego kontroli. Po upadku ZSRR większość byłych republik radzieckich zadeklarowała wolę budowy państwa prawnego, w którym podstawową cechą działalności administracji jest istnienie nad nią kontroli i nadzoru. W ciągu pierwszego dziesięciolecia w większości z nich utworzono sądy administracyjne oraz na wzór państw zachodnich recypowano instytucję ombudsmana. Jednak stałym problemem pozostaje nie mniej ważna zasada kontroli administracji przyjęta w demokracjach europejskich – publiczna dostępność akt administracji, która nakłada na nią obowiązek jawności działania i zapewnienia obywatelom dostępu do informacji publicznej. W państwach postradzieckich nadal aktualną jest kwestia jasności i przejrzystości działania administracji oraz zagadnienie dostępu do informacji publicznej. Jest oczywiste, iż tylko jednostka posiadająca dobrą informację może być rzetelnym kontrolerem administracji. W państwach europejskich zagadnienie to znajduje już od pewnego czasu swoje odzwierciedlenie w przepisach prawa, ale nadal nie jest to temat zamknięty, ponieważ nie wyczerpuje się tylko w jednej regulacji[3]. W państwach postradzieckich, na przykład na Ukrainie, dostrzega się obecnie rażącą niekompatybilność między demokratycznym modelem państwa, które buduje się na zasadach politycznej konkurencji, a istniejącymi metodami kształtowania państwowej polityki. Powstaje sytuacja, w której z jednej strony zostają podjęte próby wdrożenia mechanizmów, które by umożliwiały uczestnictwo obywateli w zarządzaniu sprawami państwowymi, a z drugiej widoczna jest tendencja do uzurpacji kształtowania państwowej polityki przez wąskie elity. Powstaje zatem potrzeba rozwiązania tej sprzeczności poprzez nawiązanie skutecznego

[3] J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2007, s. 162-163.

współdziałania organów administracji państwowej z organizacjami społecznymi w kwestiach kształtowania polityki państwowej. Wśród ukraińskich badaczy tego problemu istnieje przekonanie, iż tylko silne państwo jest w stanie zapewnić aktywne uczestnictwo organizacji społecznych w podjęciu decyzji przez organy państwowe i skuteczny wpływ na ich działalność a zarazem kontrolę[4].

Kolejny problem w procesach transformacji administracji państw postradzieckich wynikał z potrzeby wykształcenia nowej kadry państwowej służby cywilnej. Za czasów radzieckich nie istniały specjalne uczelnie, które kształciłyby pracowników administracji. W jakimś stopniu tę funkcję pełniła Wyższa Szkoła Partyjna w Moskwie. System państwowej służby cywilnej był „cieniem" partii, powtarzał pracę aparatu partyjnego. Dlatego przywódcy komunistyczni patrzyli na to jako na zjawisko przejściowe, które zaniknie w przyszłym społeczeństwie komunistycznym, razem z państwem. Nic dziwnego, że w ciągu 70 lat w jednym z największych państw na świecie nie została uchwalona ustawa o państwowej służbie cywilnej, ponieważ taka ustawa mogła ograniczyć wszechwładzę partii komunistycznej. Dopiero w latach 90-ych powstały odpowiednie uczelnie. Na przykład na Ukrainie Narodowa Akademia Zarządu Państwowego przy prezydencie Ukrainy, w Rosji – Akademia Gospodarki Narodowej przy rządzie Federacji Rosyjskiej, na Białorusi – Akademia Zarządzania przy prezydencie Białorusi, Litewski Instytut Administracji Publicznej na Litwie, Akademia Służby Państwowej przy prezydencie Republiki Kazachstanu. Podobne uczelnie utworzono także w innych byłych republikach radzieckich. Jednak na dzień dzisiejszy odczuwalny jest brak odpowiednich programów kształcenia współczesnej kadry urzędniczej, mianowicie wyodrębnienie się nauki o polityce państwowej (*policy science*). Dlatego bardzo ważną rolę odgrywa tu wykorzystanie doświadczeń państw europejskich.

Na Ukrainie od 2005 r. przy wsparciu *Global Importunities Fund* (Wielka Brytania) działa Polsko-Ukraińska Fundacja. We współpracy z Narodową Akademią Państwowego Zarządu zrealizowała ona projekt „Wdrażanie standardów europejskich w administracji publicznej na Ukrainie"[5]. W ramach szkolenia w latach 2007-2009 przeprowadzono ćwiczenia dla pracowników służby cywilnej. Okazało się jednak, że dla zorganizowania podobnych szkoleń brakuje wykwalifikowanej kadry dydaktycznej, która posiadałaby nie tylko solidną wiedzę teoretyczną, lecz i doświadczenie praktyczne w dziedzinie analizy polityki władzy państwowej. Nie mniej ważnym problemem hamującym system szkoleniowy jest również brak pełnowartościowego rynku usług dotyczących podwyższenia jakości zawodowej pracowników administracji publicznej. Istniejące od czasów radzieckich instytucje państwowe są moralnie przestarzałe, więc nie mają ani

[4] В. Купрій, *Участь організацій громадянського суспільства в процесі вироблення державної політики*, „Суспільна політика та стратегічний менеджмент" 2008, nr 1, s. 51.

[5] О. Кілієвич, *Інституалізація аналізу політики в України*, „Суспільна політика та стратегічний менеджмент" 2008, nr 1, s. 8.

zachęty, ani zdolności do samodzielnego ubiegania się o fundusze na szkolenia prowadzone przez MFW w ramach programu międzynarodowej pomocy technicznej. Rozwiązanie tego zadania jest możliwe tylko w kontekście ogólnej reformy administracji publicznej, w tym i systemu kształcenia kadry państwowej służby cywilnej. Jak już wspomniano, obecnie na Ukrainie możemy mówić tylko o wstępnym procesie instytucjonalizacji nauki zarządzania. O ile na Zachodzie rozpowszechnione są specjalności naukowe typu: „administracja publiczna", „analiza polityki publicznej", „zarządzanie państwowe", o tyle na Ukrainie równoważną jest tylko jedna dyscyplina naukowa – „administracja publiczna", składająca się z czterech specjalności, z których dwie dotyczą sfery badań analizy polityki – „teoria i historia administracji publicznej" i „mechanizmy zarządzania".

Potężnymi ośrodkami badawczymi analizy polityki państwowej dysponuje Federacja Rosyjska. Jednak ich działalność ma swoją specyfikę, która polega na tym, że oficjalna polityka Kremla nie kojarzy się z zasadami demokracji, która jak wiadomo jest podstawowym warunkiem rozwoju nauk społecznych. Zapotrzebowanie władz rosyjskich na ich dorobek jest znikome.

Ważnym zagadnieniem w przebudowie administracji postradzieckich republik jawi się obecnie problem modernizacji podziałów terytorialnych. Trzeba jednak podkreślić, iż w warunkach postradzieckich zmiana podziałów terytorialnych leży nie tylko w sferze przebudowy administracji, lecz być może w większym stopniu w płaszczyźnie politycznej. Wynika to ze sztucznego wytyczania w czasach radzieckich granic pomiędzy poszczególnymi republikami byłego ZSRR, obwodami autonomicznymi, a nawet drobniejszymi jednostkami terytorialnymi, które po rozpadzie ZSRR przekształciły się z wewnętrznych na państwowe. W Związku Radzieckim w zasadzie trzymano się historycznego podziału terytorialnego, który wynikał z wielonarodowościowego charakteru państwa, chociaż zreformowanego w kierunku racjonalistycznym. Spowodowało to powstanie sztucznych jednostek terytorialnych, w wyniku czego w części byłych republik radzieckich po uzyskaniu niepodległości nasiliły się nastroje secesyjne wśród nierdzennej ludności, która po 1991 roku znalazła się w granicach nowego państwa. Wiadomo, że w niektórych z nich doszło nawet do przewrotów wojskowych, a nawet krwawych konfliktów etnicznych, na przykład na terenie Federacji Rosyjskiej, Gruzji, Armenii, Mołdawii.

Federacja Rosyjska ze względu na rozległość terytorium i wielonarodowość jest narażona na procesy decentralizacji. W 1992 r. został podpisany układ federacyjny pomiędzy 89 podmiotami federacji. Już wtedy dystansowały się od niego Tatarstan i Czeczenia. Właśnie sprzeciw wobec tego układu Czeczenii w latach 1991-1993 pchnął rząd federalny do zbrojnego zdławienia zbuntowanej republiki (1994-2000). Oczywistym jest, iż secesja Czeczenii mogła posłużyć jako precedens dla dezintegracji Federacji Rosyjskiej. Po dymisji prezydenta Borysa Jelcyna i wyborze na urząd prezydencki Władimira Putina, a później Dmitrija

Miedwediewa nasiliły się centralistyczne tendencje w zarządzie prowincjami federacji. Obecnie planuje się gruntowną reformę systemu federalnych organów władzy wykonawczej. Przewidziano wprowadzenie instytucji politycznego przedstawiciela prezydenta, którego podstawowym zadaniem stanie się nadzór nad przestrzeganiem federalnych ustaw w poszczególnych podmiotach federacji. Regionalna władza wraz z pojawieniem się instytucji pełnomocnych przedstawicieli prezydenta chociaż nie straci całości swych uprawnień, znajdzie się pod ściślejszą kontrolą administracji centralnej[6].

Ostry kryzys w odniesieniu do zreformowania podziałów terytorialnych przeżywa obecnie Mołdawia. W 1991 r. obwody republiki na prawym brzegu Dniestru, zamieszkiwane w większości przez ludność ukraińską i rosyjską, niezgodnie z narodowościową polityką Kiszyniowa, proklamowały niepodległość Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej ze stolicą w Tyraspolu. W latach 1990-1991 doszło do wojny między Mołdawią a samozwańczą republiką, która zakończyła się porażką tej pierwszej. Obecnie Kiszyniów próbuje nakłonić Tyraspol do federacji i nadać mu status „Autonomicznego tworu terytorialnego ze szczególnym statusem prawnym Naddniestrzem" (*Unitatea teritorială autonomă cu statut juridic special Transnistria*)[7]. Próba dojścia do kompromisu na razie nie przyniosła pozytywnych rezultatów.

Podobna sytuacja miała miejsce w Gruzji, która jest państwem wielonarodowym z zakorzenionymi tradycjami historycznego typu podziałów terytorialnych. W republice ukształtowało się kilka prowincji o charakterze historycznym: Abchazja, Adżaria, Osetia, Kartli i Kachetia. W wyniku reform administracyjnych przeprowadzonych w Gruzji w latach 90-ych XX wieku w miejsce dawnego podziału na rejony wprowadzono 12 prowincji, w tym dwie republiki autonomiczne. Dążenia rządu w Tbilisi do większej centralizacji kraju i próba ograniczenia statusu autonomicznego byłych republik spowodowały nie tylko protesty tych ostatnich, ale i zbrojny opór, który przekształcił się w wojnę gruzińsko-abchazką (1992-1993) i gruzińsko-osetyńską (1991-1992). Obecnie rząd centralny nie kontroluje całego obszaru państwa. Na terenie Gruzji istnieją dziś dwie republiki, które proklamowały niezależność od Tbilisi – Republika Abchazja (1992) i Południowa Osetia, która po wojnie gruzińsko-rosyjskiej 2008 r. całkiem wyrwała się spod kontroli rządu gruzińskiego. Faktycznie administracja centralna w Tbilisi utraciła kontrolę nad jedną czwartą częścią państwa.

W ostatnim czasie coraz częściej mówi się o potrzebie reformy administracyjnej na Ukrainie. Obecnie ścierają się dwa poglądy dotyczące perspektyw reformy administracyjnej: z jednej strony pozostawienie dawnego centralistycznego systemu zarządzania krajem z zachowaniem starego podziału terytorialnego,

[6] Административная реформа: зарубежный опыт http://www.zakon.kz/96220-administrativnaja-reforma-zarubezhnyjj.html.

[7] *Lege Nr. 173 din 22.07.2005 cu privire la prevederile de bază ale statutului juridic special al localităților din stînga Nistrului (Transnistria).*

a z drugiej – przekształcenie Ukrainy w państwo federacyjne z nowym podziałem terytorialnym.

Ustrój terytorialny Ukrainy określony jest ustawą „O samorządzie miejscowym na Ukrainie" z 1997 roku, a także regulaminem Rady Najwyższej USRR z 1981 roku. Z art. 133 konstytucji Ukrainy wynika, że obecny podział terytorialny Ukrainy został przeprowadzony na zasadach proporcjonalności terytorium i zamieszkałej na nim ludności. Pozytywną stroną aktualnego podziału terytorialnego jest utrzymanie zasady jednolitości większości jednostek terytorialnych. Jest to niewątpliwie czynnik pozytywny, sprzyjający unitarności państwa. Należy podkreślić, iż problem współzależności unitaryzmu i federalizmu, centralizacji i decentralizacji zawsze występował na Ukrainie jako jeden z najtrudniejszych do rozstrzygnięcia. Wpływały na niego zarówno czynniki wewnętrzne, jak i zewnętrzne. Do najważniejszych czynników wewnętrznych odnieść należy duży obszar kraju z wyraźnie zróżnicowanymi regionami. Biorąc pod uwagę ten czynnik, forsowana unifikacja może wywołać reakcje decentralizacyjne, a zbytnie osłabienie centralizmu – doprowadzić do konfederowania Ukrainy i niebezpieczeństwa jej rozpadu. Innym poważnym czynnikiem jest występująca jeszcze niezbyt mocna konsolidacja narodowa, poniekąd rażące zróżnicowanie w mentalności ludności różnych regionów państwa, co też jest bodźcem procesów dezintegracyjnych. Ważnym czynnikiem zewnętrznym jest geopolityczna pozycja Ukrainy i tradycyjne dla niej wahanie się pomiędzy Wschodem a Zachodem, które w przypadku aktywnego wpływu zainteresowanych państw może korygować politykę Kijowa. Otóż ze względu na doświadczenia ostatnich dwóch dziesięcioleci można stwierdzić, że Ukraina wypracowała na dzień dzisiejszy optymalny model współzależności pomiędzy unitaryzmem a federalizmem. Obecnie unitaryzm i centralizm jako podstawy jej ustroju administracyjnego są pożyteczne i sprzyjają konsolidacji narodowościowej. Prawdopodobna wydaje się perspektywa nasilania się dążeń do federalizacji Ukrainy, co jednak nie zagrozi całości państwa, ponieważ do tego czasu zróżnicowanie regionalne znacznie się zmniejszy.

Reasumując, można powiedzieć, że transformacja administracji państw postradzieckich widoczna jest nie tylko w płaszczyźnie ustrojowej, lecz także politycznej i gospodarczej. Pożegnanie się ze spuścizną systemu totalitarnego powoduje poważny wpływ na metody przeprowadzenia reform administracyjnych, jak również na ich nie zawsze pozytywne konsekwencje.

TRANSFORMACJA ADMINISTRACJI PAŃSTW POSTRADZIECKICH: OD TOTALITARYZMU KU STANDARDOM EUROPEJSKIM

Po rozpadzie w 1991 roku ZSRR nowo powstałe na jego terenie niepodległe państwa zadeklarowały dążenie do przeprowadzenia zasadniczych reform ustrojowych, w tym administracji publicznej. Pozostałości byłego systemu totalitarnego w mentalności społecznej wywierają poważny wpływ na sposoby przeprowadzenia reform, jak i na ich nie zawsze jednoznaczne skutki.

TRANSFORMATION OF POST-SOVIET COUNTRIES ADMINISTRATION: FROM TOTALITARIANISM TOWARD EUROPEAN STANDARDS

After the dissolution of USSR in 1991, the newly formed independent countries announced the aspiration for carrying out essential constitutional reforms, including public administration. Remains of a former totalitarian system have a large influence on a social mentality on the ways of implementing reforms, as on their not always unambiguous results.