

WIKTOR HOŁUBKO

Współczesna Administracja
Państw byłego ZSRR



Współczesna administracja państw byłego ZSRR



Wiktor Hołubko

Współczesna administracja państw byłego ZSRR



WYŻSZA SZKOŁA
HUMANITAS

Sosnowiec 2009

Redaktor Oficyny Wydawniczej „Humanitas”:
Danuta Dziewięcka

Copyright by
Oficyna Wydawnicza „Humanitas” 2009
ul. Kilińskiego 43
41-200 Sosnowiec
tel.: 032 263 12 25
e-mail: wydawnictwo@humanitas.edu.pl
www.humanitas.edu.pl

ISBN: 978-83-89275-44-8

Wydanie I. Sosnowiec 2009

Projekt okładki:
Bartłomiej Dudek

Realizacja wydawnicza:
AWR EDYTOR, Katowice
www.edytor.pl

Spis treści

Wstęp	7
Ustrój administracyjny ZSRR: powstanie, rozwój i upadek (1922–1991)	9
Przemiany w administracji państw byłego ZSRR. Kształtowanie się administracji postsocjalistycznej	33
Ustrój administracyjny Federacji Rosyjskiej	36
Współczesna administracja Ukrainy i problemy jej przebudowy	57
Administracja postsocjalistyczna w państwach bałtyckich, Białorusi i Mołdawii	80
Administracja państw zakaukaskich i Azji Środkowej	89

Wstęp

Rok 1991 był przełomowy w dziejach narodów ZSRR. Niegdyś największe państwo o światowej potęgze, którego obszar wynosił 22,4 mln km kw., z ludnością ponad 283 mln, przestało istnieć. ZSRR powstał dzięki wysiłkom Rosyjskiej Komunistycznej Partii (bolszewików) na gruzach byłego Cesarstwa Rosyjskiego w 1922 roku. W czasie wojny domowej 1917–1920 bolszewicy odbudowali byłe imperium w postaci konglomeratu formalnie niepodległych państw. W czasie powstawania ZSRR poza granicami byłej carskiej Rosji pozostawało pięć jej dawnych prowincji: Finlandia, Polska, Łotwa, Litwa, Estonia, z których trzy ostatnie już w latach 1939–1940 utraciły niepodległość i zostały inkorporowane do ZSRR. Związek Radziecki był państwem wielonarodowym, zamieszkiwało go ponad 100 narodów i narodowości. Trzon tego państwa stanowiła Rosyjska Socjalistyczna Federacyjna Republika Radziecka. ZSRR liczył piętnaście republik radzieckich, które formalnie uważane były za suwerenne państwa, jednakże w praktyce nigdy nie mogły skorzystać z zagwarantowanych w konstytucji ZSRR uprawnień, w tym z wolnej secesji. Będąc formalnie państwem federacyjnym, ZSRR w gruncie rzeczy pozostawał państwem unitarnym. Podziały administracyjne republik radzieckich, ich organy władzy, system sądownictwa zostały zunifikowane i prawie nie odbiegały od wzorów ogólnozwiązkowych. Decedujący wpływ na kształtowanie się administracji republik radzieckich miał totalitarny charakter partii bolszewickiej, która kontrolowała życie społeczne, gospodarcze, organy administracji państwowej. To ostatnie stało się jednym z najważniejszych zagadnień na drodze transformacji postradzieckiej administracji byłych republik radzieckich, które po 1991 roku rozpoczęły zasadnicze reformy swej administracji. Upadek totalitarnego reżimu komunistycznego ujawnił wady istniejącego systemu administracji radzieckiej. Administracja, ugruntowana w systemie rad, okazała się niezdolna spełniać nałożone na nią zadania zarządzania państwem, a istniejący podział terytorialny nie tylko nie odpowiadał kryteriom racjonalnym, przeciwnie – przyczynił się do napięć na tle etnicznym na terenach poszczególnych republik po upadku ZSRR. Potwierdza to powołana w grudniu 1991 roku na terenach postradzieckich Wspólnota Niepodległych Państw (WNP), która miała koordynować wysiłki byłych republik radzieckich w kształtowaniu się nowego typu stosunków na tych terenach.

Po 1991 roku przed młodymi państwami powstał skomplikowany problem – przeprowadzenie zasadniczych reform w dziedzinie administracji. Przede wszystkim chodziło tu o opracowanie odpowiedniej ideologii planowanych reform. Większość państw zadeklarowała, że wstępuje na drogę państwa prawne-

go, co znaczyło przywrócenie takich jego zasad, jak sądownictwo administracyjne, samorząd terytorialny, wypełnienie realną treścią praw obywatelskich.

W latach dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia większość byłych republik radzieckich przeprowadziła zasadnicze reformy swej administracji. Jednak każda z nich szła własną drogą do ich realizacji. W związku z powyższym można wymienić dwie grupy państw. Do pierwszej należą państwa bałtyckie – Litwa, Łotwa i Estonia, które z jednej strony od razu po odzyskaniu niepodległości nawiązywały do tradycji przed 1940 rokiem, z drugiej zaś orientowały się na integrację z UE, a więc przy przeprowadzeniu reform administracyjnych uwzględniały doświadczenia tej ostatniej. Drugą grupę państw stanowią te, które próbowały zmodernizować w mniejszym lub większym stopniu istniejący system administracyjny, dostosowując go do aktualnych potrzeb. Pośród nich możemy wymienić Federację Rosyjską, która przeprowadziła gruntowne zmiany w swej administracji. Pewien wpływ na reformowanie administracji państw byłego ZSRR mają ich stosunki z UE. Próby dostosowania swej administracji do standardów unijnych występują obecnie na Ukrainie, w Gruzji, w mniejszym stopniu w Mołdawii.

Niniejsze opracowanie jest zarysem historycznym przemian, jakie zaszły w administracji państw na terenach byłego ZSRR po jego rozpadzie i przedstawia najistotniejsze cechy ich ustroju.

Wiktor Hołubko

USTRÓJ ADMINISTRACYJNY ZSRR: POWSTANIE, ROZWÓJ I UPADEK (1922 – 1991)

Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR) był ostatnim imperium o skali światowej obejmującym 1/6 część kuli ziemskiej. Obszar ZSRR wynosił 22,4 mln km kw. z ludnością ponad 280 mln. ZSRR był państwem wielonarodowym. Zamieszkiwało go ponad 100 różnych narodów i narodowości. ZSRR istniał stosunkowo niedługo – 69 lat, lecz wywarł ogromny wpływ na kształtowanie się administracji państw powstałych na jego terenach po 1991 r. Pomijając niektóre odrębności, ZSRR w gruncie rzeczy był kontynuatorem tradycji imperialnej byłego Cesarstwa Rosyjskiego. Utrzymał on najważniejsze cechy jego ustroju państwowego, jak skrajny centralizm i biurokratyzacja aparatu administracyjnego, zarządzanie państwem na zasadzie „centrum – peryferie”, izolowanie od świata ludów zniewolonych, politykę ich asymilacji, ekspansjonizm w polityce zewnętrznej.

ZSRR jak każde imperium przeszedł w swoim rozwoju kilku etapów: narodziny, rozkwit, stagnację i upadek. Powstał wskutek ekspansji wojskowej. Ten okres obejmuje około dwudziestu lat – 1928–1945. Po narodzeniu się imperium nadchodzi stosunkowo krótki etap pokoju i jego rozkwitu. W ZSRR ten okres przypada na lata 1945–1960. Stabilizacja gospodarcza oraz przekształcenie imperium w potęgę światową wywołuje duży wpływ na świadomość jego społeczeństwa, sprzyja przeniknięciu ideologii imperialnej nawet w środowisko ludów zniewolonych. Tak powstaje całkiem nowa ideologia imperialna eksploatująca poczucie dumy z przynależności do „wielkiego narodu” i uczestnictwa w budowie mocarstwa światowego oraz pogardy wobec innych państw i narodów poza ramami imperium. W związku z tym dość przypomnieć propagandę radziecką, która budowana była na filarach wychwalania systemu politycznego i gospodarczego ZSRR oraz jego przewagi nad tak zwanym systemem kapitalistycznym, nieuchronnie podążającym w kierunku rychłego upadku.

Po krótkotrwałym okresie rozkwitu nadchodzi trwały okres stagnacji, który przeradza się w kryzys, obejmujący wszystkie strony życia – gospodarkę, politykę, ideologię. W środowisku polityki imperialnej nasilają się sprzeczności, walka klanów o władzę oraz próby zamachów stanu. W samym imperium, zwłaszcza na prowincji, nasilają się konflikty o charakterze socjalnym i narodowościowym. W takich okolicznościach część nowej elity imperialnej, która składa się już nie tylko wyłącznie z przedstawicieli narodu panującego, ale również ze zniewolonych narodów, próbuje zreformować system zarządzania imperium w celu jego zachowania. Gdy przeprowadzone reformy okazywały