



DEFENSYWA I DETERMINACJA

UKRAINA W TRZECIM ROKU
ROSYJSKIEJ INWAZJI

Pod redakcją Tadeusza Iwańskiego



WARSZAWA
PAŹDZIERNIK 2024

DEFENSYWA I DETERMINACJA

UKRAINA W TRZECIM ROKU ROSYJSKIEJ INWAZJI

Jakub Ber, Tadeusz Iwański, Marcin Jędrysiak,
Sławomir Matuszak, Krzysztof Nieczypor, Piotr Żochowski

© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

REDAKCJA MERYTORYCZNA

Wojciech Konończuk, Tadeusz Iwański

REDAKCJA

Tomasz Strzelczyk

WSPÓŁPRACA

Szymon Sztyk, Katarzyna Kazimierska

WYKRESY

Urszula Gumińska-Kurek

MAPA

Wojciech Mańkowski

OPRACOWANIE GRAFICZNE

OSW

SKŁAD

Urszula Gumińska-Kurek

ZDJĘCIE NA OKŁADCE

Wirestock Creators / Shutterstock.com



Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia
ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa
tel.: (+48) 22 525 80 00, info@osw.waw.pl

  www.osw.waw.pl

ISBN 978-83-68327-05-2

Spis treści

TEZY | 5

WSTĘP | 9

I. ARMIA | 11

1. Wojna pozycyjna | **11**
2. Kryzys w wojskach lądowych | **13**
3. Nieskuteczna i chaotyczna mobilizacja | **14**
4. Potrzeba zmian | **15**
5. Wojna dronów i skuteczne ataki na głębokie rosyjskie zaplecze | **16**

II. SYTUACJA SPOŁECZNA | 18

1. Demografia wojny | **18**
2. Zmęczenie i zubożenie społeczeństwa | **20**
3. Wiara w zwycięstwo mimo wszystko | **22**
4. Aktywni i bierni | **25**
5. Fenomen ukraińskiego wolontariatu | **26**

III. BEZPIECZEŃSTWO WEWNĘTRZNE | 28

1. Walka z korupcją i nadużyciami | **28**
2. Rywalizacja, nadgorliwość i ręczne sterowanie służbami | **30**
3. Przestępczość | **31**
4. Walka z rosyjskim zagrożeniem | **32**

IV. POLITYKA WEWNĘTRZNA | 33

1. Koncentracja władzy w Biurze Prezydenta Ukrainy | **33**
2. Marginalizacja Rady Najwyższej i Gabinetu Ministrów | **34**
3. Prezydent (wciąż) liderem sondaży | **37**
4. Słabość opozycji | **39**
5. Walka z przeciwnikami politycznymi | **39**
6. Wybory, których nie było | **40**
7. Osłabienie oligarchów | **41**

V. GOSPODARKA I HANDEL ZAGRANICZNY | 44

1. Sytuacja makroekonomiczna – krucha stabilność | **44**
2. Straty materialne spowodowane wojną | **45**
3. Skuteczna polityka monetarna | **46**
4. Przejściowe problemy z inflacją | **47**
5. Zagraniczne wsparcie finansowe – klucz do funkcjonowania państwa | **48**
6. Wymiana handlowa – nowe szlaki logistyczne | **50**

VI. POLITYKA ZAGRANICZNA | 53

1. Bez ustępstw wobec Rosji | **53**
2. W walce o wsparcie Zachodu | **55**
3. Wojenna ścieżka integracji z Unią | **55**
4. Zobowiązania zamiast gwarancji bezpieczeństwa | **57**
5. Odbudowa pod unijnym parasolem | **57**

PERSPEKTYWY | 60

TEZY

- Siły Zbrojne Ukrainy (SZU), a zwłaszcza wojska lądowe, znajdują się w poważnym kryzysie kadrowym, organizacyjnym i materiałowym. Największe problemy to brak ludzi i degradacja piechoty, która nie otrzymuje wartościowych uzupełnień złożonych z młodych i sprawnych żołnierzy. Pomimo zwiększenia zasięgu mobilizacji w ciągu wiosny i lata 2024 r. nie ma widoków na to, aby w perspektywie najbliższych kilku miesięcy doszło do znaczącej poprawy sytuacji kadrowej w siłach lądowych. Przebieg letniej ofensywy w 2023 r. pokazał też liczne nieprawidłowości związane z organizacją wysiłku wojennego i poziomem dowodzenia w SZU, mające charakter wewnętrzny i niezależne od pomocy wojskowej z zagranicy.
- Pomimo problemów sytuacja na froncie jest daleka od załamania, a Ukraińcy skutecznie bronią się przed armią wroga i zadają jej duże straty. W szeregach nie widać oznak zachwiania się woli walki na masową skalę. SZU nadal dysponują sporym odsetkiem ideowych szeregowych i podoficerów, stanowiących trzon walczących oddziałów. W ciągu ponad dwóch lat inwazji wykryła się wartościowa część korpusu oficerskiego – zwłaszcza młodszych oficerów oraz dowódców batalionów i brygad. Są oni orędownikami reform, które powinny zapewnić SZU stworzenie jakości pozwalającej na pokonanie przeciwnika, przeważającego pod względem możliwości mobilizacyjnych oraz ilości uzbrojenia i amunicji. Ukraińska armia cały czas ma potencjał rozwojowy, jednak jego pełne wykorzystanie zależy od poprawy zarządzania strategicznego i lepszej organizacji wysiłku wojennego w skali całego państwa.
- Inwazja wywołała istotne zmiany w strukturze społecznej Ukrainy. Z kraju wyjechało do 6,5 mln ludzi, czyli kilkanaście procent przedwojennej liczby mieszkańców. Niektórzy z nich zapewne zostaną na stałe za granicą, przyczyniając się do pogorszenia wskaźników demograficznych ojczyzny, bardzo słabych nawet przed pełnoskalową agresją. Dodatkowo 3,6 mln osób ma status uchodźców wewnętrznych. W wyniku wojny obywatele ubożeją, a proces ten – zważywszy na perspektywę rosnących problemów gospodarczych i budżetowych – może przyspieszyć w 2025 r.
- Widać postępujące zmęczenie społeczeństwa przeciągającą się wojną oraz jej destruktywnym wpływem na gospodarkę i życie codzienne. Przekłada się to na wzrost obojętności i dystansowanie się znacznego odsetka obywateli od wysiłku obronnego państwa. Najjaskrawszy przejaw takich postaw

to uchylanie się mężczyzn od służby wojskowej poprzez ukrywanie się, płacenie łapówek czy nielegalne wyjazdy za granicę. Mimo tych zjawisk większość Ukraińców wierzy w zwycięstwo nad Rosją. Dziesiątki tysięcy z nich wspierają armię jako wolontariusze, a setki tysięcy regularnie wpłacają pieniądze na zbiórki, których celem jest zakup sprzętu i pomoc ofiarom wojny.

- Wprowadzenie w lutym 2022 r. stanu nadzwyczajnego, uregulowanego w ustawie o stanie wojennym, miało m.in. zdyscyplinować aparat administracyjny i społeczeństwo w obliczu bezpośredniego zagrożenia bytu państwa. Nie ograniczyło ono jednak w istotnym stopniu ryzyka dla bezpieczeństwa wewnętrznego. Funkcjonowanie w warunkach konfliktu zbrojnego przyczyniło się do powstania nowych form i schematów nadużyć finansowych, korupcji czy przestępczości. Sytuację dodatkowo destabilizuje intensyfikacja działań przez rosyjską agenturę.
- Polityka wewnętrzna po 24 lutego 2022 r. została całkowicie zdominowana przez Wołodymyra Zełenskigo i podległe mu Biuro Prezydenta. Ośrodek ten wykorzystał w tym celu przepisy ustawy o stanie wojennym, słabnącą pozycję oligarchów oraz społeczną i polityczną konsolidację przeciw agresorowi. Doprowadziło to do spadku znaczenia innych organów konstytucyjnych, takich jak Rada Najwyższa i Gabinet Ministrów, oraz do zmarginalizowania opozycji.
- Niezwykle silną pozycję w systemie władzy uzyskał szef Biura Prezydenta Andrij Jermak. Stał się on drugą najważniejszą osobą w państwie i zdobył wpływ zarówno na obsadzanie najistotniejszych stanowisk, jak i na politykę zagraniczną.
- Po głębokim załamaniu gospodarczym w 2022 r. w kolejnym roku udało się osiągnąć względną stabilizację. Zanotowano niewielki wzrost PKB, opanowano inflację i uniknięto dewaluacji hrywny. Nie byłoby to możliwe bez wsparcia finansowego ze strony państw Zachodu i międzynarodowych instytucji finansowych, które de facto opłacają praktycznie wszystkie wydatki ukraińskiego budżetu niezwiązane bezpośrednio z siłami zbrojnymi i obronnością. Wyzwaniem jest brak jasności w kwestii pomocy, szczególnie amerykańskiej, w 2025 r.
- Przetrvanie Ukrainy jako państwa jest warunkowane dalszym napływem środków z zagranicy. Fakt ten determinuje zabiegi Kijowa o utrzymanie i zwiększenie pomocy państw zachodnich oraz międzynarodowych

instytucji finansowych. Z tego względu priorytetowe są dla niego relacje z krajami i instytucjami przekazującymi mu największą pomoc finansową i militarną – przede wszystkim z USA, Niemcami i Wielką Brytanią oraz UE i G7.

- Wojna przyniosła znaczące ograniczenie eksportu oraz zmianę jego struktury geograficznej. Unia umocniła się jako główny partner handlowy Ukrainy (65,6% eksportu i 53% importu w 2023 r.), a Polska – jako jej drugie państwo partnerskie (po Chinach). Za ogromny sukces władz w Kijowie należy uznać odblokowanie we wrześniu 2023 r. głębokowodnych portów tzw. Wielkiej Odessy, co pozwoliło nie tylko na zbyt żywności i innych towarów drogą morską, lecz także na ich sprowadzanie.
- Członkostwo w UE i NATO pozostaje najważniejszym celem polityki zagranicznej Kijowa, a perspektywa akcesji – jednym z fundamentów morale ukraińskiego społeczeństwa. Poparcie dla integracji z tymi organizacjami osiągnęło rekordowy poziom – w ciągu ostatnich dwóch i pół roku wahało się w przedziale odpowiednio 78–92% i 68–89%. Rozpoczęcie negocjacji z Brukselą w czerwcu 2024 r. stanowi zwieńczenie błyskawicznego procesu przygotowań trwających od złożenia wniosku o dołączenie w marcu 2022 r.
- Brak zaproszenia do członkostwa w NATO na szczytach w Wilnie (2023) i Waszyngtonie (2024) przyjęto na Ukrainie z rozczarowaniem. Szuka ona jednak możliwości zwiększenia zaangażowania zachodnich partnerów w jej bezpieczeństwo. Służą temu długoterminowe dwustronne porozumienia o współpracy z najważniejszymi państwami zachodnimi, w tym członkami NATO. Do końca września 2024 r. Kijów podpisał 26 tego rodzaju umów, w tym z USA, Wielką Brytanią, Francją, Kanadą, Polską i Niemcami.
- Ukraińskie elity polityczne wykazują się nieustępliwą determinacją w dążeniu do rozwiązania konfliktu z Rosją na własnych warunkach. Punktem wyjścia do rozpoczęcia ewentualnych negocjacji z Kremlem jest tzw. Formuła Pokoju Zełenskiego. Przewiduje ona m.in. wycofanie wojsk okupacyjnych z całego terytorium Ukrainy, przywrócenie granic z 1991 r. i osądzenie winnych zbrodni wojennych. Cel ten władze próbują osiągnąć poprzez zdobycie międzynarodowego poparcia, zwłaszcza krajów Globalnego Południa – dlatego m.in. zorganizowano szczyt pokojowy w Szwajcarii w czerwcu 2024 r.
- Kijów stara się zainteresować państwa, instytucje finansowe i prywatnych inwestorów udziałem w odbudowie kraju pomimo trwającego konfliktu.

Przy obecnym zasięgu i intensywności działań zbrojnych trudno jednak rozpocząć ten proces na szerszą skalę. Zagrożenia, jakie niesie wojna, a także brak istotnych postępów w walce z korupcją skutecznie zniechęcają kapitał zewnętrzny do wejścia na tamtejszy rynek, a bez tego sukces odbudowy i trwałe ożywienie gospodarcze powojennej Ukrainy staną pod olbrzymim znakiem zapytania.

WSTĘP

Przez ponad dwa i pół roku wojny Ukraina wykazała się odpornością, pomysłowością i wolą walki przeciwko silniejszemu i zasobniejszemu agresorowi. W obliczu ryzyka utraty suwerenności państwo okazało się dla obywateli wartością nadrzędną. Kolejki do komisji uzupełnień w pierwszych miesiącach inwazji najlepiej zadały kłam tezom Władimira Putina o Ukrainie jako „państwie sezonowym” oraz Ukraińcach jako części narodu rosyjskiego. Zadziałały też instytucje, co pozwoliło zapobiec paraliżowi – kolejki, system bankowy czy internet funkcjonowały mimo ostrzałów i bezpośredniego zagrożenia stolicy w lutym i marcu 2022 r.

Ponad 30 miesięcy agresji nie przyniosło rozstrzygnięcia. Po fiasku ukraińskiej ofensywy jesienią 2023 r. inicjatywę na froncie przejęli Rosjanie, lecz do tej pory nie osiągnęli strategicznego sukcesu. Wyczerpującej wojnie pozycyjnej na lądzie towarzyszą niszczące rosyjskie ataki z powietrza na infrastrukturę cywilną, w tym energetyczną, mające złamać wolę oporu obrońców. Kijów odpowiada ponad potencjał, którym dysponuje, a dzięki pomocy zachodnich partnerów broni terytorium oraz zadaje bolesne ciosy rosyjskiej Flocie Czarnomorskiej i przemysłowi naftowemu przeciwnika, ale nie jest w stanie przechylić szali na swoją korzyść.

Wysiłek defensywny stopniowo wyczerpuje siły i rezerwy Ukraińców. Ujawniają się niezadowolenie i zniecierpliwienie, lecz nie chęć kapitulacji. Zmęczenie wojną, a wraz z nim zgoda na negocjacje z agresorem stopniowo rosną, jednak znaczna większość obywateli nie zamierza oddawać wrogowi części terytorium, a tym bardziej rezygnować z suwerenności. Władze podążają za nastrojami społecznymi, jak również za dynamiką wydarzeń politycznych na świecie – perspektywa wyboru nowego prezydenta USA w listopadzie 2024 r. skłania Kijów do demonstrowania woli do pertraktacji, choć nie do daleko idących ustępstw.

Napadnięty kraj potrzebuje znaczącego sukcesu na froncie, który podniósłby morale w wojsku i wśród cywili. Takim było wejście sił ukraińskich do obwodu kurskiego Federacji Rosyjskiej (FR) w sierpniu 2024 r., lecz przyszłość tej operacji i jej konsekwencje trudno przewidzieć. Po konsolidacji społecznej i politycznej w pierwszych miesiącach wojny, wzmocnionej dodatkowo odbiciem niektórych terytoriów, w trzecim roku inwazji zaufanie do rządzących spada, a krytyka pod ich adresem ze strony oponentów odżywa. Narastają wewnętrzne problemy w armii – wewnętrznie skonfliktowanej, niedozbrojonej

i niedysponującej dobrze wyszkolonymi nowymi rekrutami, a także napięcia pomiędzy bezpośrednio zaangażowanymi w wysiłek obronny a zapleczem. Te dwie grupy przestają się bezkonfliktowo uzupełniać – zamiast tego tworzą głęboką linię podziału, która stanie się kluczowym elementem wewnątrzpolitycznym po zakończeniu działań wojennych.

Egzystencjalna wojna dogłębnie zmieniała każdą sferę funkcjonowania państwa ukraińskiego. Celem tego tekstu jest pokazanie najważniejszych tendencji w tej dziedzinie. Rozpoczyna się on rozdziałem poświęconym wyzwaniom, przed którymi stoją Siły Zbrojne Ukrainy. Sytuacja militarna to najważniejszy czynnik kształtujący nastroje społeczne w kraju, te zaś oddziaływać będą na dynamikę polityczną oraz warunki, na jakich decydenci i obywatele zgodzą się usiąść do rokowań pokojowych. Następne bloki dotyczą sytuacji społecznej, transformacji systemu władzy podczas wojny oraz zmiany charakteru i rodzaju wyzwań w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego. Materiał kończą rozdziały na temat stanu gospodarki Ukrainy – sfery newralgicznej z punktu widzenia zapewnienia walczącemu krajowi środków na kontynuowanie obrony – oraz polityki zagranicznej, potwierdzającej prozachodnią orientację Kijowa i ostateczną rezygnację Ukraińców z wiązania przyszłości z Rosją.

I. ARMIA

Trwająca od czerwca do września 2023 r. ofensywa na froncie zaporoskim była jak dotąd ostatnią próbą zadania Rosjanom strategicznej porażki. Jej przebieg pokazał, że obie armie osiągnęły wówczas względną równowagę, będącą sumą wyszkolenia i morale wojska, jakości i ilości uzbrojenia oraz sprzętu wojskowego, zapasów amunicji, poziomu dowodzenia, odporności na straty i podejścia dowództwa do poświęcania życia żołnierzy. Nie pozwoliło to żadnej ze stron na przechylene szali zwycięstwa w wojnie na swoją korzyść.

Stan ten został dobrze zdiagnozowany przez generała Walerija Załużnego¹. Wskazał on na konieczność wypracowania nowej koncepcji prowadzenia wojny oraz pozyskania innowacyjnych środków walki, pozwalających – obok wzmocnienia klasycznego uzbrojenia – na zbudowanie przewagi nad wrogiem. Dla Załużnego kluczowymi czynnikami umożliwiającymi przełamanie impasu wojny pozycyjnej są: zdobycie panowania w powietrzu, poprawa zdolności pokonywania pól minowych, zwiększenie wydajności walki kontrbatercyjnej i radioelektronicznej oraz sformowanie odwodów.

1. Wojna pozycyjna

Przebieg pięciomiesięcznej bitwy o Awdijiwkę, 30-tysięczne miasto leżące w pobliżu Doniecka, potwierdził, że konflikt ukraińsko-rosyjski na dobre przekształcił się w wojnę pozycyjną. Podstawową rolę odgrywają w niej – obok piechoty i artylerii – umocnienia, pola minowe oraz drony obserwacyjne i uderzeniowe.

W październiku 2023 r. najeźdźcy przejęli inicjatywę na prawie całej długości frontu i rozpoczęli operację zdobycia Awdijiwki. Początkowy plan zakładał wyprowadzenie silnych uderzeń na flanki zgrupowania broniącego się w mieście i odcięcie go od zaplecza. Pomimo zgromadzenia dużych sił i osiągnięcia znacznej przewagi ogniowej pierwotny manewr zakończył się klęską i olbrzymimi stratami po stronie atakujących. Po około trzech miesiącach agresor zmienił taktykę i przeniósł ciężar działań do samej Awdijiwki, szukając tam słabych punktów rozciągniętej linii obrony piechoty przeciwnika.

¹ V. Zaluzhnyi, *Modern positional warfare and how to win in it*, The Economist, 1.11.2023, infographics.economist.com.

Równolegle w SZU doszło do spiętrzenia się kilku problemów: wykruszenia się szeregów brygad walczących od dłuższego czasu bez rotacji, braku wystarczającej liczby uzupełnień oraz kryzysu materiałowego (głównie deficytu amunicji artyleryjskiej). W połowie lutego 2024 r. Rosjanie przełamali opór Ukraińców w zabudowie miejskiej i zmusili ich do odwrotu z Awdijiwki. Byli jednak na tyle osłabieni, że nie potrafili przejść do pościgu, aby pobić wycofujących się. Ci w marcu zorganizowali obronę na linii kolejnych przeszkód terenowych, rozciągających się od kilku do kilkunastu kilometrów za miastem. Próby destabilizacji ukraińskiego frontu, podejmowane przez najeźdźców wiosną i latem na innych odcinkach (w tym operacja zaczepna w obwodzie charkowskim), nie zmieniły w zasadniczy sposób sytuacji na ich korzyść.

Utrzymywanie się pozycyjnego charakteru wojny nie oznacza większego spadku intensywności starć. Wiosną i latem 2024 r. agresor kontynuował działania zaczepne, dostosowując przy tym taktykę do własnych możliwości i specyfiki pola walki. Porzucił ambitne operacje ofensywne obliczone na wyjście na tyły ukraińskie i skupił się na powolnym wypychaniu obrońców z punktów oporu. W ten sposób chce narzucić im długotrwałą i wycieńczającą walkę okopową, gdyż na prowadzenie takowej może sobie pozwolić dzięki zapewnieniu stałego dopływu ludzi do piechoty oraz rozwinięciu produkcji amunicji artyleryjskiej i dronów uderzeniowych. Metoda ta – jakkolwiek prymitywna i skutkująca znacznymi stratami w ludziach i sprzęcie – przyczynia się do stopniowej degradacji brygad ukraińskich, zwłaszcza tych broniących się bez oparcia o solidne umocnienia i pozbawionych stałych uzupełnień. Przynosi ona także Rosjanom ograniczone zyski terenowe na niektórych odcinkach.

Na kierunku głównego uderzenia, rozwijanego wzdłuż linii kolejowej Awdijiwka–Oceretyne–Pokrowsk, najeźdźcom w ciągu pół roku udało się przesunąć linię bojową na odległość od kilku do 30 km. Stworzyli tym samym poważne zagrożenie dla aglomeracji Pokrowska – drugiego pod względem wielkości obszaru zurbanizowanego w kontrolowanej przez Kijów części obwodu donieckiego. To ważny węzeł komunikacyjny w Donbasie, a ponadto znajduje się tam największa w kraju kopalnia węgla, produkująca deficytowy węgiel koksowy. Ewentualna utrata miasta byłaby dla Ukrainy silnym ciosem pod względem wojskowym i gospodarczym.

Próbie przełamania dotychczasowej dynamiki wojny – na ograniczoną skalę – stanowiła operacja zaczepna w obwodzie kurskim FR, rozpoczęta na początku sierpnia 2024 r. Armia ukraińska pokazała, że umie zaskoczyć wroga i prowadzić wojnę manewrową nawet w warunkach wszechobecnego rozpoznania

przez drony. Udowodniła też relatywną słabość przeciwnika, który nie potrafi efektywnie zabezpieczyć granicy państwowej i – wbrew szumnym zapowiedziom – nie posiada odwodów zdolnych do szybkiego opanowania kryzysu na własnym terytorium. Problemy kadrowe i sprzętowe nie pozwoliły jednak Ukraińcom na rozwinięcie powodzenia ani na rozszerzenie operacji o kolejne regiony pogranicza. Po sukcesach w pierwszych dniach sytuacja w obwodzie kurskim uległa stabilizacji, a starcia upodobniły się do tych na innych odcinkach. Pod koniec trzeciego roku wojny obie strony odczuwają – choć z różnym nasileniem – deficyt ludzi, amunicji i uzbrojenia. Przekłada się to na niewielką zmienność linii frontu, liczącej aktualnie (bez uwzględnienia części pogranicza) ponad 1000 km. Rosjanie są w stanie atakować tylko w wybranych jej miejscach, a niewielkie postępy terenowe odnotowują na jeszcze mniejszym wycinku, poniżej 10% jej długości. Jeszcze bardziej ograniczone możliwości prowadzenia działań zaczepnych, zwłaszcza na newralgicznym obszarze obwodu donieckiego, mają obecnie Ukraińcy.

Władze z prezydentem Zełenskim na czele dopiero w czasie walk o Awdijiwkę wydzieliły dodatkowe, pokaźne fundusze na rozbudowę fortyfikacji wzdłuż całej linii frontu oraz granicy z Rosją i Białorusią. Decyzję tę – spóźnioną mniej więcej o rok – w znacznym stopniu wymusiła fala krytyki, która przetoczyła się przez ukraińskie media na przełomie 2023 i 2024 r.² Linie obrony w Donbasie zostały słabo przygotowane, a zaniedbania trzeba było nadrabiać w pośpiechu i w obliczu nacierającego przeciwnika. Podobne niedociągnięcia – choć na mniejszą skalę – wyszły na jaw w maju 2024 r., w trakcie rosyjskiej operacji zaczepnej w obwodzie charkowskim.

2. Kryzys w wojskach lądowych

Przebieg letniej ofensywy na froncie zaporoskim ujawnił szereg problemów strukturalnych w SZU, które ze zwiększoną siłą dały o sobie znać w następnym roku. Nieprawidłowości dotyczyły w pierwszej kolejności dowodzenia oraz wyszkolenia żołnierzy.

Intensywna rozbudowa wojsk lądowych, do której doszło w toku pierwszego roku wojny, odbyła się kosztem ich jakości, czego nie dało się uniknąć. Stanowiska dowódcze, szczególnie na szczeblu od plutonu do batalionu, często obsadzano oficerami rezerwy z minimalnym przygotowaniem albo starszymi wiekiem oficerami zawodowymi ściągniętymi do jednostek liniowych z urzędów

² J. Ber, *Ukraina: spóźniona rozbudowa systemu fortyfikacji*, OSW, 15.03.2024, osw.waw.pl.

wojskowych czy wprost z „emerytury”. Przeważnie nie dysponowali oni wystarczającymi kompetencjami do dowodzenia pododdziałami szturmowymi, tym bardziej w tak trudnych warunkach, w jakich przyszło im walczyć.

Spory problem stanowiło też wyszkolenie pododdziałów i ich zgranie. Niemożliwe okazało się zwłaszcza przekształcenie w sprawne narzędzie walki brygad sformowanych na początku 2023 r. w ciągu zaledwie kilku miesięcy, za co przyszło im zapłacić wysoką cenę w trakcie debiutu w boju. Zarazem część brygad została sformowana w znacznej mierze z ochotników, otrzymała dobrą kadre oficerską i podoficerską i – po nabraniu niezbędnego doświadczenia – wykazała się skutecznością. Najlepszym przykładem jest 47 Brygada Zmechanizowana „Magura”, wyposażona w całości w zachodni sprzęt i uzbrojenie, w tym bojowe wozy piechoty Bradley.

W czasie letniej kampanii wyszły na jaw liczne błędy w zakresie przygotowania operacji oraz dowodzenia pododdziałami, oddziałami i związkami taktycznymi, co przyczyniło się do wysokich strat. Do największych zaniedbań strony ukraińskiej należało oddanie pola w dziedzinie, w której dotąd miała ona przewagę, tj. w dronach pola walki. Nie sformowano silnego zgrupowania bezzałogowców i środków walki radioelektronicznej, mogącego osłonić nacierające grupy szturmowe przynajmniej przed obserwacją nisko i masowo latających dronów korygujących ogień artylerii i moździerzy wroga. Ofensywa na froncie zaporoskim pokazała także, że ukraińscy dowódcy i sztaby źle ocenili możliwości swoje i przeciwnika, licząc najwyraźniej na powtórkę scenariusza z lata i jesieni 2022 r. z obwodu chersońskiego. Wtedy to oddziały agresora przez kilka tygodni broniły się przed uderzeniem, po czym – wobec narastającego kryzysu na polu boju – ich dowództwo zdecydowało się na odwrót. Rosjanie wyciągnęli jednak wnioski z tamtych porażek i w 2023 r. właściwie przygotowali się do przeprowadzenia długotrwałej operacji obronnej.

3. Nieskuteczna i chaotyczna mobilizacja

Kampania letnia 2023 r. zademonstrowała również, że pełnoskalowej wojny nie da się skutecznie prowadzić bez pełnoskalowej mobilizacji. Jeszcze w trakcie walk pod Robotynem i Werbowem w sierpniu i wrześniu okazało się, że na potrzeby uzupełnienia strat w oddziałach szturmowych nie przygotowano wyszkolonych rezerw, pozwalających podtrzymać impet uderzenia. Dodatkowo duża część zmobilizowanych nie potrafiła podołać trudom starć ze względu na zaawansowany wiek i słabą kondycję fizyczną.

Kłopoty z deficytem ludzi i jakością uzupełnień nasilały się wraz z upływem czasu, a od końca 2023 r. można je wręcz określać mianem kryzysu kadrowego³. Sytuacja ta grozi demoralizacją i drastycznym spadkiem zdolności bojowych SZU, zwłaszcza w brygadach piechoty, stanowiących trzon sił na froncie.

Pewne zmiany do obowiązujących przepisów mobilizacyjnych wprowadzono w kwietniu 2024 r., lecz są one dalece niewystarczające w obliczu potrzeb⁴. Przede wszystkim nie dają gwarancji szybkiego zasilenia szeregów młodymi i sprawnymi fizycznie żołnierzami w liczbie pozwalającej przynajmniej na uzupełnienie istniejących brygad piechoty do stanów etatowych. Dolną granicę wieku mobilizowanych obniżono zaledwie o dwa lata (z 27 do 25 lat), a młodzi ludzie pomiędzy 18. a 25. rokiem życia są wyłączeni z poboru i trafiają do armii tylko wtedy, gdy zgłoszą się jako ochotnicy. Zaostrzenie przepisów od kilku miesięcy sabotuje klasa polityczna z Zełenskim na czele, obawiająca się spadku własnej popularności na skutek niechęci większości społeczeństwa do nowej fali mobilizacji. Nacisk armii na prezydenta w kwestii jej przeprowadzenia to jedna z przyczyn, dla których odwołano ze stanowiska generała Załużnego.

4. Potrzeba zmian

Fiasko letniej ofensywy było zimnym prysznicem dla armii, władz i społeczeństwa. Jesienią 2023 r. stało się jasne, że Kijów nie ma planu prowadzenia długotrwałej wojny na wyczerpanie. Na to nałożyło się zawieszenie do kwietnia 2024 r. amerykańskiej pomocy wojskowej⁵, które po raz kolejny pokazało, w jak ogromnej mierze Ukraina uzależniona jest od zachodniego wsparcia oraz że jej przemysł zbrojeniowy – pomimo trwającej rozbudowy – może pokryć tylko niewielki odsetek potrzeb z zakresu uzbrojenia i amunicji.

Zapowiedzi Zełenskigo i jego ministrów wyprodukowania „milionu dronów” w 2024 r. jak dotąd nie znalazły potwierdzenia w faktach. Bezzałogowce pola walki (obserwacyjne i uderzeniowe) nadal dostarczane są w większości przez organizacje pozarządowe i wolontariuszy, którzy kupują też dla armii na masową skalę inny sprzęt, np. samochody. Jedyny chlubny wyjątek dotyczy konstruowania dronów dalekiego zasięgu, które od początku 2024 r. zadają bolesne straty rosyjskiemu sektorowi paliwowemu i Marynarce Wojennej (zob. niżej).

³ Szerzej zob. *idem*, *U progu trzeciego roku wojny. Kryzys mobilizacyjny na Ukrainie*, „Komentarze OSW”, nr 572, 9.02.2024, osw.waw.pl.

⁴ *Idem*, *Ukraina: korekta polityki mobilizacyjnej*, OSW, 17.04.2024, osw.waw.pl.

⁵ J. Graca, F. Rudnik, *Nowy pakiet wsparcia USA dla Ukrainy i groźba konfiskaty rosyjskich aktywów*, OSW, 24.04.2024, osw.waw.pl.

Pomimo fiaska ofensywy Ukraina wciąż nie przestawiła się w pełni na tory wojenne. Organizacja obrony kraju w dużym stopniu nosi cechy improwizacji i opiera się na dobrej woli aktywnej części społeczeństwa, głównie ochotników w SZU i wolontariuszy. Kryzys, który dotknął wojska lądowe, powoli zmusza jednak kierownictwo państwa do wprowadzenia zmian, czego pierwszym przykładem jest rozpoczęta na początku 2024 r. budowa sieci fortyfikacji. Największe wyzwanie stanowi sprawne i szybkie przeprowadzenie mobilizacji w celu uzupełnienia przerzedzonych szeregów, zwiększenia możliwości rotacji walczących oddziałów oraz odmłodzenia ich (w pierwszej kolejności chodzi o piechotę).

Mobilizacja to niezbędny warunek efektywnej obrony kraju w średnio- i długoterminowej perspektywie, a tym bardziej ewentualnego przejścia do kontruderzenia. Wymaga jednak od prezydenta Zełenskiego, skupiającego w swoich rękach pełnię władzy i wypełniającego konstytucyjny obowiązek nadzoru nad SZU, zasadniczej zmiany podejścia. Jednocześnie znaczna część nieprawidłowości i problemów trapiących armię – jak biurokracja, korupcja, kumoterstwo czy niewydolny i nadmiernie scentralizowany system szkolenia – wynika z wieloletnich zaniedbań i wewnętrznych uwarunkowań, a zadaniem ich rozwiązania nie można obarczać wyłącznie polityków.

5. Wojna dronów i skuteczne ataki na głębokie rosyjskie zaplecze

Dziedziną, w której w ciągu ostatniego roku Ukraińcy odnieśli spektakularne sukcesy, jest stosowanie morskich i powietrznych bezzałogowców uderzeniowych dalekiego zasięgu. Dzięki stałym postępom w rozwijaniu ich wytwarzania napadnięty kraj uzyskał opcję rażenia celów położonych daleko od linii frontu, choć nie posiada sprawnych okrętów wojennych ani rozbudowanego arsenału raketowego własnej produkcji.

Prace nad konstrukcją dronów morskich rozpoczęto w 2022 r., a ich skuteczne masowe użycie datuje się od lata 2023 r. Parametry taktyczno-techniczne tej broni pozwalają niszczyć obiekty znajdujące się w zasadzie na całym akwenu Morza Czarnego. Systematyczne uderzenia bezzałogowców na okręty Floty Czarnomorskiej są uzupełniane atakami powietrznymi na porty krymskie z wykorzystaniem pocisków manewrujących Storm Shadow/SCALP i ATACMS.

Flota ta poniosła w tej wojnie ogromne straty (zatopiono lub poważnie uszkodzono co najmniej 14 jednostek), a jej rola od lata 2023 r. została zredukowana do minimum. Aktualnie Marynarka Wojenna FR nie jest w stanie

zakłócić ruchu statków handlowych zawijających do ukraińskich portów, co ma ogromne znaczenie dla opłacalności eksportu zboża i produkcji przemysłowej.

Druga kategoria bezzałogowców, za pomocą których obrońcy zadali poważne straty agresorowi, to powietrzne drony uderzeniowe. Ukraińcy stosowali je do ataków na cele leżące na terytorium Rosji od pierwszych miesięcy wojny, lecz początkowo ich zasięg ograniczał się do obszaru przygranicznego i terenów okupowanych. Przełom nastąpił latem 2023 r., kiedy to pierwsze drony z niewielkimi ładunkami wybuchowymi uderzyły w Moskwę i inne miasta w promieniu paruset kilometrów od granicy. Ataki z tego okresu miały znaczenie głównie psychologiczne, ale też służyły rozpoznaniu reakcji systemu obrony powietrznej wroga w głębi kraju.

W styczniu 2024 r. drony dalekiego zasięgu, wyposażone już w głowice bojowe o wadze kilkudziesięciu kilogramów i większej, rozpoczęły serię uderzeń na rafinerie i inne obiekty przemysłowe położone w odległości do 1300 km od obszaru Ukrainy. Naloty doprowadziły do zniszczenia lub poważnego uszkodzenia bardzo istotnych instalacji przerobu ropy naftowej, przyczyniając się do zadania ich właścicielom strat (pośrednich i bezpośrednich) liczonych w miliardach dolarów. Dalsze ataki na rafinerie mogą skutkować poważnym zaburzeniem funkcjonowania rynku paliwowego w Rosji oraz drastycznym obniżeniem dochodów gigantów paliwowych, należących do osób blisko powiązanych z Kreml⁶.

Należy podkreślić, że wykorzystywane w tych operacjach morskie i powietrzne drony uderzeniowe skonstruowano i wyprodukowano na Ukrainie. Stawia to tamtejszą armię w światowej czołówce pod względem użycia tego rodzaju broni. Te przeprowadzone w latach 2023–2024 przedsięwzięcia stanowią też egzemplifikację sprawności i efektywności państwa ukraińskiego, którego instytucje potrafią nie tylko wypracować nowatorskie koncepcje użycia bezzałogowców, lecz także skutecznie wcielić je w życie.

⁶ F. Rudnik, *Sankcje Budanowa. Konsekwencje ukraińskich ataków na rosyjskie rafinerie*, „Komentarze OSW”, nr 597, 21.05.2024, osw.waw.pl.

II. SYTUACJA SPOŁECZNA

1. Demografia wojny

Wojna w zasadniczy sposób wpłynęła na to, gdzie i jak żyją Ukraińcy. Na początku 2024 r. na terenach kontrolowanych przez Kijów przebywało ok. 29–31 mln ludzi (przed 24 lutego 2022 r., nie wliczając terytoriów okupowanych, ok. 38 mln), przy czym wartość ta ulega niewielkim zmianom w zależności od pory roku i przebiegu działań zbrojnych⁷. Z każdym miesiącem trwania agresji sytuacja demograficzna się pogarsza, a należy pamiętać, że już przed rozpoczęciem inwazji ONZ uznawała Ukrainę za jedno z najszybciej wyludniających się państw na świecie.

Potwierdzona liczba zabitych cywilów wynosi aktualnie co najmniej kilkanaście tysięcy, ale rzeczywistość może być znacznie wyższa. Zgodnie z oświadczeniem prezydenta Zełenskigo z lutego 2024 r. na wojnie zginęło 31 tys. ukraińskich żołnierzy. Szacunki te wydają się zaniżone – prawdopodobnie obejmują tylko oficjalnie uznanych za poległych, a nie uwzględniają zaginionych bez wieści. Do tego trzeba dodać dziesiątki tysięcy inwalidów z poważnymi problemami zdrowotnymi.

Największa część społeczeństwa – ponad 20 mln osób – to ludzie, którzy zostali w miejscach zamieszkania. W skład tej zbiorowości wchodzi zdecydowana większość populacji zachodnich i centralnych obwodów kraju, w mniejszym zaś stopniu obwodów graniczących z linią frontu i FR.

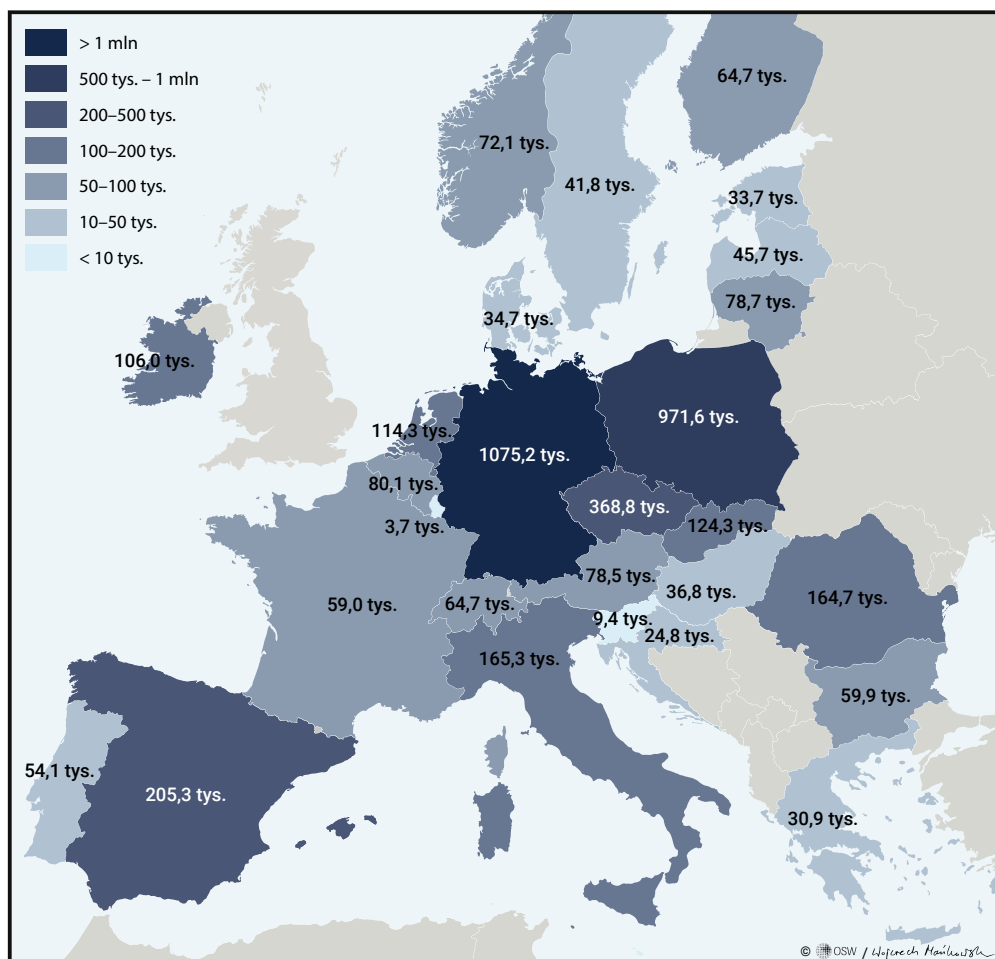
Drugą największą grupą są uchodźcy zagraniczni, grono oceniane aktualnie na od 5 mln (organizacje ukraińskie) do 6,5 mln (ONZ) osób⁸. Zdecydowana większość z nich przebywa w Europie, głównie w Polsce i Niemczech (łącznie niemal 2 mln), a ponad 1 mln – w dużej mierze na skutek przymusu – znajduje się w Rosji. Pomimo ustabilizowania się pod koniec 2022 r. linii frontu zjawisko masowych wyjazdów Ukraińców za granicę nie ustało – zgodnie z danymi Eurostatu w ciągu 2023 r. ich liczba w UE zwiększyła się o ok. 0,5 mln. Większość uchodźców stanowią kobiety z dziećmi, których mężowie bądź synowie zostali

⁷ Zob. B. Pancevski, *One Million Are Now Dead or Injured in the Russia-Ukraine War*, The Wall Street Journal, 17.09.2024, [wsj.com](https://www.wsj.com).

⁸ Część ukraińskich badaczy szacuje jednak, że liczba ta jest zawyżona i faktyczna liczba uchodźców zagranicznych na początku 2024 r. liczyła niecałe 5 mln osób. Zob. В. Ланда, М. Ревук, *Три важливі демографічні показники. 2023-го народилося найменше дітей за останні 300 років*, [Texty.org.ua](https://texty.org.ua), 9.04.2024.

w ojczyźnie. Trudno przewidzieć, jakie tendencje będą dominowały po zakończeniu działań wojennych – czy więcej kobiet z dziećmi wróci do domów, czy raczej mężczyźni po otwarciu dla nich granic zdecydują się dołączyć do rodzin przebywających na emigracji.

Mapa. Liczba obywateli Ukrainy objętych tymczasową ochroną w państwach UE i Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (stan na lipiec 2024 r.)



Źródło: Eurostat.

Według ukraińskiego Ministerstwa Polityki Społecznej uchodźców wewnętrznych jest 4,9 mln, z czego 3,6 mln opuściło miejsce zamieszkania po wybuchu wojny (1,3 mln otrzymało ten status w latach 2014–2022). To przeważnie ludzie z terytoriów okupowanych przez Rosjan po 24 lutego 2022 r. oraz obwodów przyfrontowych i przygranicznych – chersońskiego, zaporoskiego, donieckiego, charkowskiego, sumskiego i czernihowskiego. Liczbę uchodźców

wewnętrznych ogranicza fakt, że lądowe działania zbrojne bezpośrednio dotknęły – i wciąż dotykają – głównie słabo zaludnione (przeważnie poniżej 40 osób/km²) regiony. Wyjątkami są część obwodu donieckiego z prawie półmilionowym przed agresją Mariupolem oraz duże miasta, zagrożone ostrzałami artyleryjskimi bądź bombardowaniami – przede wszystkim Charków (przed inwazją 1,4 mln mieszkańców) i Chersoń (0,3 mln).

Kolejna grupa to kombatanci, tj. żołnierze służący na froncie (wliczając granicę z FR i Białorusią) i jego bezpośrednim zapleczu, bez tych stale przebywających na tyłach (instytucje centralne, administracja wojskowa, ochrona granicy z państwami UE itp.). Obecnie składa się na nią kilkaset tysięcy osób. Do nich należy dołączyć cywili żyjących w bezpośredniej strefie działań wojennych, utrzymujących się przeważnie z pomocy humanitarnej lub świadczenia usług na rzecz wojska oraz funkcjonujących w nieustannym strachu o życie i zdrowie – to następne kilkaset tysięcy osób.

Oddzielnie trzeba traktować ludność terenów zajętych po 24 lutego 2022 r. i znajdujących się pod kontrolą wroga – mieszkańców większości obwodów chersońskiego i zaporoskiego, północnej części obwodu ługańskiego oraz kilku fragmentów donieckiego (głównie południowego zachodu z Mariupolem). Liczebność tej kategorii to aktualnie kilkaset tysięcy osób, z czego niektórzy są lojalni wobec Kijowa, ale pozostali na miejscu z przyczyn losowych. To zwłaszcza ludzie starsi, chorzy czy rodziny z małymi dziećmi, które nie ewakuowały się w chaosie pierwszych dni wojny. Znaczny odsetek przebywających na tych terytoriach stanowią jednak sympatycy Rosji czy wręcz jawni kolaboranci z władzami okupacyjnymi⁹.

2. Zmęczenie i zubożenie społeczeństwa

Trzeci rok wojny przynosi postępujące wyczerpanie Ukraińców. Wynika ono nie tylko z bezpośrednich jej skutków oraz obaw o własne życie i majątek, lecz także z trudności życia codziennego powiązanych ze zubożeniem, stresem, ograniczeniami w dostawach energii elektrycznej czy nieustannymi alarmami lotniczymi dezorganizującymi pracę i naukę w szkołach. Problemy z zatrudnieniem, niskim wynagrodzeniem, koniecznością ponoszenia dodatkowych kosztów (np. na remont zniszczonego domu lub zakup agregatu prądotwórczego

⁹ Odrebną, nieomawianą w tym opracowaniu kategorię stanowią mieszkańcy terenów zajętych w 2014 r. Niezależnie od ich statusu w świetle prawa międzynarodowego faktycznie są oni obywatelami FR ze wszystkimi tego konsekwencjami, z obowiązkiem mobilizacyjnym na czele.

czy pomoc bliskim służącym w wojsku) zmuszają do zadłużania się bądź szukania dodatkowych źródeł zarobkowania, co z kolei wywołuje stan przepracowania i permanentnego napięcia psychicznego. Wraz z trwającą mobilizacją i ujawniającymi się podziałami społecznymi na tle stosunku do obrony kraju (zob. niżej) prowadzi to do coraz większego rozdrażnienia i tarć w stosunkach międzyludzkich. Mimo to na Ukrainie nie widać na razie objawów systemowego, skokowego wzrostu przemocy w życiu codziennym i przestępczości pospolitej.

Zubożenie dotyka głównie uchodźców wewnętrznych, mieszkańców obszarów przemysłowych i górniczych położonych niedaleko frontu, zatrudnionych w sektorach rolnym i budowlanym oraz pracowników budżetówki, których pozbawiono dodatków do pensji (za wysługę lat, stopień naukowy itp.), stanowiących przed wojną sporą część ich wynagrodzenia. Bardzo niskie świadczenia otrzymuje też większość emerytów (grupa ta liczy ok. 10 mln osób).

Sytuację wielu rodzin ratują żołnierze, zwłaszcza ci służący na pierwszej linii frontu i otrzymujący pokaźne dodatki do żołdu. Rodziny poległych mogą zaś liczyć na wysokie rekompensaty¹⁰. Pieniądze pochodzące z tych źródeł odgrywają istotną rolę w stabilizowaniu rynku na szczeblu lokalnym, szczególnie poza metropoliami. Generalnie w skali całej Ukrainy zjawisko zubożenia społeczeństwa stanowi istotny problem, lecz nie przybrało jeszcze bardzo ostrego charakteru ze względu na utrzymanie w ryzach inflacji oraz zachowanie przez państwo płynności finansowej, w dużej mierze dzięki płynącej z Zachodu pomocy.

Inwazja pogłębia przepaść dzielącą mieszkańców dużych ośrodków od reszty kraju. O ile pensje w Kijowie czy niektórych miastach obwodowych utrzymują się na poziomie zbliżonym do przedwojennego (a w przypadku niektórych specjalizacji nawet rosną), o tyle w mniejszych miejscowościach i na wsiach kryzys gospodarczy jest mocno odczuwalny. Tam przeważają wynagrodzenia w wysokości ok. 10 tys. hrywien (ok. 1000 zł), a średnia krajowa (w 2023 r. ok. 17,5 tys. hrywien – 1750 zł) to rzadkość. Wiele małych biznesów upadło w ciągu pierwszych dwóch lat pełnoskalowej agresji z powodu załamania się

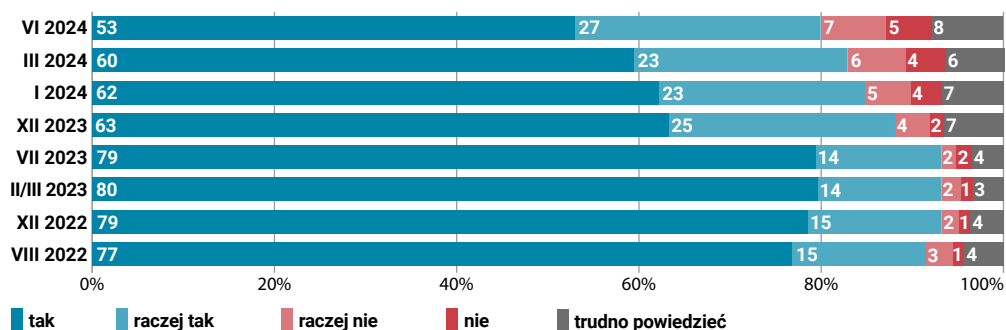
¹⁰ Odszkodowanie dla rodziny za śmierć żołnierza spowodowaną działaniami wojennymi wynosi 15 mln hrywien (ok. 1,5 mln zł). Obecnie podstawowy żołd szeregowego to ok. 20 tys. hrywien (ok. 2 tys. zł), przy czym służącym na froncie przysługuje specjalny dodatek wynoszący 100 tys. hrywien miesięcznie. Nie zawsze jednak wypłaca się go w całości – często stosowana przez administrację wojskową praktyka polega na przeliczaniu go na dniówki, do których wlicza się tylko okres przebywania w okopie na pierwszej linii, bez rotacji i pobytu w rezerwie na bezpośrednim zapleczu frontu. Ponadto żołnierze nierzadko przeznaczają część żołdu na zakup dodatkowego wyposażenia indywidualnego, dronów czy środków transportu dla swojego oddziału.

popytu i wzrostu cen produkcji, wywołanych choćby przerwami w dostawach energii elektrycznej. Część rodzin straciła też ważne źródło dochodu w postaci pracy sezonowej w metropoliach (zwłaszcza w sektorze budowlanym) oraz za granicą.

3. Wiara w zwycięstwo mimo wszystko

Pomimo szeregu problemów i niekorzystnej sytuacji na froncie nastroje Ukraińców pozostają optymistyczne. Większość sondaży pokazuje, że ok. 80% z nich wierzy – bezwarunkowo lub z pewnymi zastrzeżeniami – w tryumf nad wrogiem¹¹.

Wykres 1. Odpowiedzi na pytanie „Czy wierzysz w zwycięstwo Ukrainy w wojnie z Rosją?”



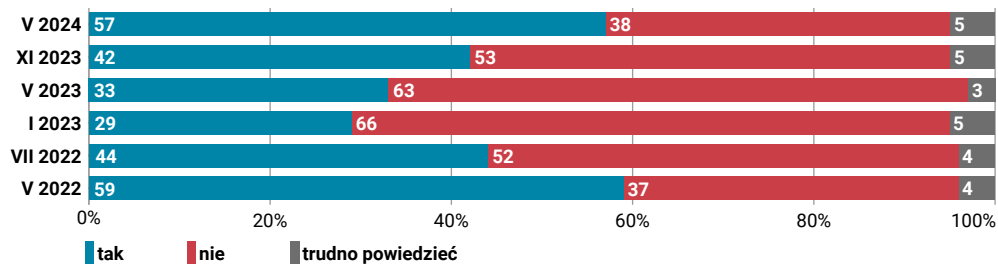
Źródło: badanie Centrum Razumkova z czerwca 2024 r.

Zarazem po fiasku ofensywy z 2023 r. ani władza, ani społeczeństwo nie mają jasnej wizji, na czym ów tryumf ma polegać. Błyskotliwe sukcesy w 2022 r. i nadmiernie rozdmuchane – głównie przez państwową propagandę – zapowiedzi pobicia przeciwnika rok później sprawiły, że Ukraińcy rozczarowali się, ulegli dezorientacji i zostali zaskoczeni koniecznością przejścia do obrony na wszystkich frontach oraz ponoszenia dalszych wyrzeczeń, ze zwiększeniem zasięgu mobilizacji na czele. Z jednej strony dominują deklaracje, że wygrana w tej wojnie będzie odzyskanie kontroli nad granicami z 2013 r. Z drugiej – większość obywateli doskonale zdaje sobie sprawę, że armia jest aktualnie niezdolna do wyrzucenia wojsk wroga z Donbasu i Krymu. Widać też ogromny rozdzwitek pomiędzy deklaracjami władz i wynikami badań sondażowych a niechęcią znacznego odsetka mężczyzn do służby oraz kunktatorskim

¹¹ Р. Кравець, Володимир Паніотто: Відставка Залужного відразу відобразилася на рейтингу Зеленського, Українська правда, 2.04.2024, pravda.com.ua.

podejściem prezydenta i parlamentu do problemu mobilizacji. Powoduje to, że grono dopuszczających rozpoczęcie negocjacji z Rosją w celu szybkiego zakończenia działań zbrojnych rośnie.

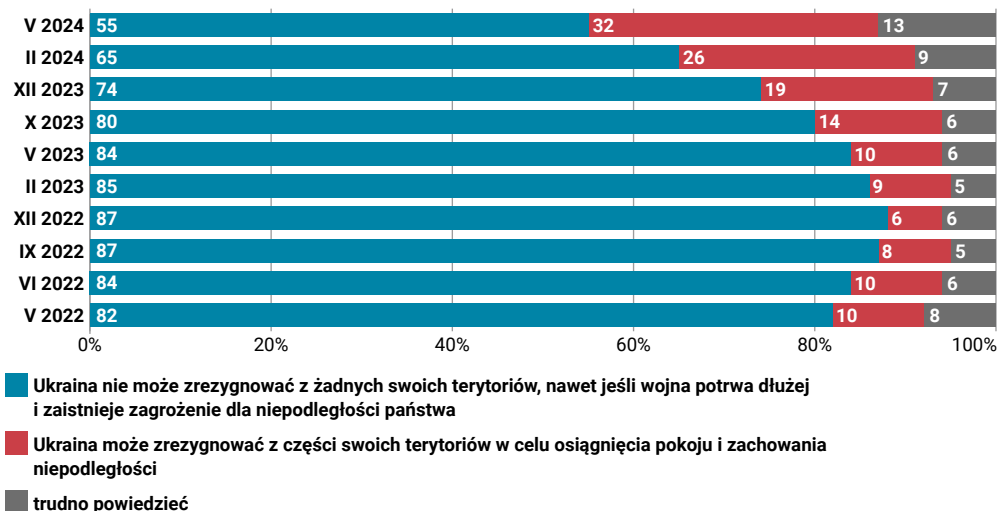
Wykres 2. Odpowiedzi na pytanie „Czy Ukraina powinna rozpocząć negocjacje pokojowe z Rosją?”



Źródło: badanie National Democratic Institute z lipca 2024 r.

Choć dla większości obywateli elementem zwycięstwa wciąż jest odzyskanie pełnej integralności terytorialnej, to wzrasta odsetek tych, dla których ceną za zaprzestanie działań wojennych i zawarcie pokoju mogłyby być ustępstwa w tym zakresie, jak również niemających jasnej opinii w tej sprawie.

Wykres 3. Opinie na temat zrzeczenia się terytoriów przez Ukrainę



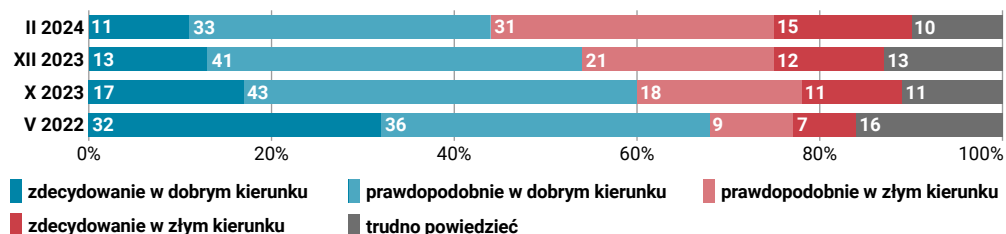
Źródło: badanie Kijowskiego Międzynarodowego Instytutu Socjologii z lipca 2024 r.

Od jesieni 2023 r. w przestrzeni publicznej coraz częściej zaczęły się też pojawiać – niekiedy sztucznie wyolbrzymiane przez media społecznościowe – informacje

o dużych stratach oraz szeregu nieprawidłowości w armii, w tym korupcji, niskim poziomie szkolenia, niedoborach w wyposażeniu indywidualnym, złym dowodzeniu i szafowaniu krwią żołnierską przez niektórych przełożonych. Szczególnie zła sława otoczyła wojskowe centra uzupełnień, prowadzące przez cały czas wyrywkową i chaotyczną mobilizację oraz nierzadko uciekające się do kontroli i łapanek w miejscach publicznych. Doniesienia te wpłynęły na drastyczny spadek liczby ochotników i rozpowszechnienie się tzw. uchylanctwa. W czerwcu 2024 r. tolerowanie tego zjawiska deklarowała prawie połowa respondentów¹².

Wymienione problemy i brak sukcesów militarnych przekładają się na coraz bardziej pesymistyczne spojrzenie obywateli na sytuację w kraju.

Wykres 4. Odpowiedzi na pytanie „W jakim kierunku rozwija się sytuacja na Ukrainie?”



Źródło: badanie Kijowskiego Międzynarodowego Instytutu Socjologii z lutego 2024 r.

Wśród Ukraińców rośnie bierność, a coraz więcej z nich stara się traktować wojnę jako wydarzenie ograniczające się do dalekiego frontu, rodzaj „nowej rzeczywistości” podobnej do zamrożonego konfliktu w Donbasie po 2015 r. Postawy takie są jaskrawo widoczne zwłaszcza w dużych miastach oraz wśród nieobjętych mobilizacją i starających się prowadzić dotychczasowy tryb życia. Sytuację tę wykorzystuje obóz władzy, który zdominował przekaz telewizyjny w pierwszych dniach inwazji. Aby utrzymać poparcie, unika on informacji o niepowodzeniach na froncie, stratach, nieudolności czy korupcji we własnych szeregach, co przyczynia się do coraz częstszego występowania bierności i uchylania się rosnącego odsetka obywateli od przeciwstawiania się rosyjskiej agresji.

¹² I. Вєдернікова, *Війна чи мир. Українці хочуть повернути кордони 1991 року, але чиїми руками? Результати соціологічного дослідження*, Дзеркало тижня. Україна, 15.07.2024, zn.ua. Badaniem nie objęto żołnierzy na linii frontu.

Jednocześnie większość społeczeństwa, przytłoczonego problemami codzienności w warunkach toczącej się wojny, wykazuje ambiwalentny stosunek do bieżącej polityki. Najaktywniejsza jego część, w czasie pokoju biorąca czynny udział w życiu publicznym, teraz koncentruje się na obronie państwa. Ludzie ci albo wstąpili do armii, albo poświęcają cały swój wolny czas wolontariatowi.

Na Ukrainie raczej nie pojawiła się przy tym aktywna grupa zwolenników „partii pokoju” ani tym bardziej orędowników porozumienia z Rosją. Przypadki kolaboracji w charakterze płatnej agentury pracującej na rzecz najeźdźców występują na terenie całego kraju i stanowią poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa. Mają jednak izolowany charakter i dotyczą przeważnie osób podejmujących współpracę dla zysku (często wywodzących się z marginesu) lub ideowych zwolenników „ruskiego miru” rodzinnie związanych z okupowanym Donbasem czy FR.

4. Aktywni i bierni

Na początku trzeciego roku inwazji najważniejsza linia podziału w obrębie społeczeństwa nie przebiega już wzdłuż różnic politycznych, językowych, religijnych czy majątkowych, lecz opiera się na stosunku do wysiłku wojennego i uczestnictwa w walce z agresją. Na jednym biegunie znajdują się żołnierze, ich rodziny i wolontariusze, a na drugim – obywatele próbujący odciąć się od obrony państwa, zamknąć w kręgu życia prywatnego czy wręcz wyjechać za granicę.

Rozłam między tymi grupami pogłębiał się od początku 2023 r., wraz z intensyfikacją mobilizacji przed letnią ofensywą. Wtedy też media częściej zaczęły informować o rosnących nieprawidłowościach: płaceniu łapówek za wydawanie dokumentów zwalniających z wcielenia do wojska czy umożliwiających mężczyznom wyjazd z kraju. W tym samym czasie niektórzy oficerowie wojskowych centrów uzupełnień, odpowiadających za przeprowadzenie mobilizacji, gromadzili niemałe fortuny¹³. Temat wymigiwania się od służby stał się jednym z najważniejszych w krajowej debacie publicznej jesienią 2023 r. Coraz większe straty i postępujące wyczerpanie żołnierzy, walczących bez przerwy od pierwszych miesięcy wojny, sprawiły, że armia zaczęła otwarcie krytykować tzw. uchylantów. Zarzuty płynęły również pod adresem prezydenta Zełenskiego i Rady Najwyższej, którzy nie wypracowali sprawnych i sprawiedliwych mechanizmów mobilizacji, redukujących do minimum ryzyko nadużyć.

¹³ J. Ber, *Korupcja i nieprawidłowości na tyłach armii ukraińskiej*, OSW, 4.08.2023, osw.waw.pl.

Niechęć wojskowych zaczyna się też kierować przeciwko legalnie zwolnionym od służby na froncie, np. niektórym pracownikom administracji państwowej i samorządu czy funkcjonariuszom Służby Bezpieczeństwa Ukrainy (SBU) i policji. Rośnie także awersja do przedstawicieli średniego i dużego biznesu, oskarżanych o bogacenie się w trakcie wojny i unikanie wcielenia do armii – w odniesieniu do nich ukuto ironiczne określenie „obrońcy frontu ekonomicznego”.

5. Fenomen ukraińskiego wolontariatu

Ukraina stawia skuteczny opór agresji głównie dzięki ofiarności armii. Jej trzonem są ochotnicy oraz ci zmobilizowani, którzy karnie stawili się na wezwanie i uczciwie wykonują swoje obowiązki. W ich cieniu operują wolontariusze, odgrywający szczególną rolę w wysiłku wojennym państwa. Ich działalność przybiera trzy podstawowe formy organizacyjne. Pierwsza, najpowszechniejsza, to niewielkie grupy rodzin i znajomych żołnierzy zajmujące się produkcją lub nabywaniem brakującego sprzętu. Najczęściej chodzi o wyposażenie indywidualne, którego wojsko cały czas nie jest w stanie zapewnić w odpowiedniej ilości i wysokiej jakości. Poza tym tacy wolontariusze dostarczają zaprzyjaźnionym formacjom środki medycyny pola walki, transportu (samochody terenowe i quady) oraz drony, a także organizują zaplecze remontowe. Wartość tej pomocy w ekwiwalencie gotówkowym jest relatywnie niewielka, lecz aktywność tych ludzi ma ogromne znaczenie, ponieważ pozostają oni w stałym i bezpośrednim kontakcie z żołnierzami, cieszą się ich zaufaniem i elastycznie reagują na zmieniające się potrzeby danego pododdziału.

Drugą grupę stanowią małe i średnie organizacje pozarządowe, prowadzone zazwyczaj przez liderów lokalnych społeczności, często w stałej kooperacji z samorządem lub biznesem. Dysponują one kontaktami z brygadami, w których służą żołnierze pochodzący z danej miejscowości czy regionu. Działalność tych NGO obejmuje zbliżone kategorie wyposażenia jak w przypadku pierwszej grupy, ale odbywa się na większą skalę. Do tego grona należy też zaliczyć organizacje pomagające konkretnym brygadam i batalionom, zwłaszcza wywodzącym się z ruchów politycznych i oddziałów ochotniczych sformowanych jeszcze w 2014 r.

Trzecią formą ruchu wolontariackiego są duże, ogólnokrajowe organizacje prowadzące profesjonalne zbiórki pieniędzy przynoszące ekwiwalent dziesiątek czy setek milionów złotych rocznie. Najbardziej znane to Fundacja „Wróc Żywym” i Fundacja Serhija Prytuły, posiadające licencje na zakup broni

i specjalistycznego sprzętu wojskowego. W czasie wojny działają również dziesiątki innych NGO – zajmujących się ewakuacją ludzi i zwierząt ze strefy przyfrontowej, pomocą psychologiczną dla weteranów, rekonwalescencją rannych czy wspieraniem uchodźców wewnętrznych.

W trzecim roku pełnoskalowego konfliktu zbrojnego wolontariusze wciąż odgrywają kluczową rolę w zabezpieczeniu frontu. Cieszą się oni największym – obok armii – zaufaniem społecznym. Wiele wskazuje na to, że po zakończeniu działań wojennych właśnie z tych dwóch środowisk wyłonią się nowi liderzy polityczni Ukrainy, zarówno na szczeblu centralnym, jak i w samorządach. Żywiłowy rozwój ruchu wolontariackiego, który nie wypalił się w pierwszym okresie inwazji, a dziś obejmuje dziesiątki tysięcy aktywistów i setki tysięcy wspierających, należy do gwarantów skutecznej obrony przed rosyjską agresją i dobrych prognostyków w kwestii powojennej odbudowy kraju.

III. BEZPIECZEŃSTWO WEWNĘTRZNE

Funkcjonowanie w reżimie stanu wojennego oraz konieczność ponoszenia ogromnych kosztów wysiłku militarnego nie wpłynęły na zmniejszenie skali przestępczości na Ukrainie. Boryka się ona z szeroko rozpowszechnioną korupcją związaną z zamówieniami dla wojska, która w warunkach konfliktu zbrojnego osłabia zdolności obronne państwa. Nie zmniejsza się też skala nadużyć finansowych czy łapówkarstwa dotyczących nowych dziedzin życia gospodarczego i społecznego (zagarnianie pomocy humanitarnej, przemysł męczyzn uchylających się od służby wojskowej). W trakcie inwazji wzrosła aktywność rosyjskiej agentury, bezpośrednio zagrażającej skuteczności sił zbrojnych czy bezpieczeństwu infrastruktury krytycznej. Ważną zmianą w funkcjonowaniu służb specjalnych było włączenie części SBU w bezpośrednie działania na terytorium FR z użyciem dronów bojowych.

1. Walka z korupcją i nadużyciami

Wojna z Rosją nie ograniczyła skali zjawisk korupcyjnych. Co więcej, wykształciła nowe schematy nadużyć obejmujące sfery związane z potencjałem obronnym państwa. Niewielka skuteczność walki z tym procederem pogłębia rozczarowanie społeczeństwa i skutkuje obniżeniem autorytetu władz. Badania socjologiczne wskazują, że za największe zagrożenie dla rozwoju Ukrainy respondenci uznają korupcję w administracji państwowej (51%) – agresja Rosji znalazła się dopiero na drugim miejscu (46%). Aż 78% badanych uważa, że bezpośrednio winę za nieprawidłowości ponosi prezydent¹⁴.

Ujawniane afery dotyczące nadużyć finansowych – np. w resorcie obrony¹⁵, komisjach wojskowych¹⁶ czy przy realizacji zamówień publicznych – pokazują, jak wielu urzędników jest zainteresowanych szybkim nielegalnym wzbogaceniem się. Pomimo wzmożonej aktywności organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo ekonomiczne państwa nie udało się zdyscyplinować kadr administracji państwowej i zdecydowanie ograniczyć przestępczości gospodarczej. Zwraca uwagę, że ujawnione przez organy ścigania bądź dziennikarzy śledczych skandale, z których najgłośniejszym było wskazanie na nadużycia finansowe w Ministerstwie Obrony, świadczą o szwankującym systemie nadzoru nad zamówieniami publicznymi związanymi z dostawami dla wojska.

¹⁴ *Українці прирівняли корупцію до агресії РФ у переліку найбільших загроз для країни — опитування*, New Voice, 4.04.2024, nv.ua.

¹⁵ J. Ber, *Ukraina: seria dymisji z korupcją w tle*, OSW, 31.01.2023, osw.waw.pl.

¹⁶ *Idem, Korupcja i nieprawidłowości na tyłach armii ukraińskiej*, op. cit.

Za właściwy krok w walce z korupcją należy uznać zmianę ustawy o Biurze Bezpieczeństwa Ekonomicznego¹⁷ przewidującą wymianę jego kierownictwa i lustrację wszystkich pracowników, a także zmiany kadrowe i organizacyjne w Agencji ds. Zakupu Uzbrojenia, operującej zgodnie ze standardami NATO. Nadal odnotowuje się jednak nadużycia, choćby w dziedzinie zakupu żywności dla jednostek wojskowych.

Zgodnie z badaniami Narodowej Agencji ds. Zapobiegania Korupcji (NAZK) w 2023 r. ponad 60% ankietowanych – ponad dwukrotnie więcej niż w 2022 r. – wskazało na wzrost poziomu korupcji¹⁸. Najczęściej spotykają się z nią osoby kontaktujące się z urzędnikami resortu spraw wewnętrznych, ubiegające się o niezbędne zezwolenia z zakresu budownictwa i stosunków gruntowych, zaświadczenia lekarskie czy przyłączenie do sieci energetycznej, gazowej lub kanalizacyjnej. Z biznesowego punktu widzenia najbardziej skorumpowana instytucja to Służba Celna, której funkcjonariusze wymuszają łapówki m.in. za odstąpienie od kontroli wwożonych towarów.

Poprawa sytuacji w tym obszarze jest szczególnie istotna dla Zełenskiego. Chodzi nie tylko o kwestie wizerunkowe, lecz także o utrzymanie zaufania zachodnich donatorów. Z tego powodu – a także w konsekwencji rozpoczęcia negocjacji członkowskich z UE (zob. niżej) – rządzący kontynuują prace nad dostosowaniem sądownictwa oraz instytucji zwalczających łapownictwo i przestępstwa gospodarcze do wymogów stawianych przez partnerów. Dzięki temu Ukraina znalazła się w 2023 r. na 104. miejscu wśród 180 państw w Indeksie Percepcji Korupcji Transparency International (w 2022 r. zajęła 116. lokatę)¹⁹.

Działania władz nie doprowadziły jednak do przełomu w tamowaniu tego procederu. Cechuje je m.in. niekonsekwencja w zastrzaniu kar. Kodeks karny nadal przewiduje, że osoba oskarżona o łapownictwo może zostać skazana na 5–10 lat pozbawienia wolności. Podjęta przez prezydenta latem 2023 r. próba zrównania wymiaru tej kary z tą wymierzaną za zdradę państwa (od 12 do 15 lat) została odrzucona przez parlament. Świadczy to o braku przekonania deputowanych o możliwości wywołania „efektu mrozącego” wśród potencjalnych

¹⁷ Szefa Biura wybierze sześciuosobowa komisja, której troje członków zostanie mianowanych przez ekspertów ds. międzynarodowych, a reszta – przez Radę Ministrów. *Зеленський підписав закон про переавантаження БЕБ*, Дзеркало тижня. Україна, 28.06.2024, zn.ua.

¹⁸ *Корупція в Україні 2023: розуміння, сприйняття, поширеність*, Narodowa Agencja ds. Zapobiegania Korupcji, InfoSapiens, 2023, nazk.gov.ua.

¹⁹ *Індекс сприйняття корупції-2023: Україна покращила свій показник на 3 бали*, Narodowa Agencja ds. Zapobiegania Korupcji, 30.01.2024, nazk.gov.ua.

przestępców oraz o obawie, że walka z korupcją może stać się pretekstem do usuwania przez Biuro Prezydenta niewygodnych urzędników.

2. Rywalizacja, nadgorliwość i ręczne sterowanie służbami

Wśród wad funkcjonowania ukraińskich instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo trzeba wymienić krzyżowanie się kompetencji w przeciwdziałaniu przestępczości gospodarczej. SBU, Narodowe Biuro Antykorupcyjne Ukrainy (NABU), Biuro Bezpieczeństwa Ekonomicznego oraz Państwowe Biuro Śledcze często konkurują ze sobą, prowadząc postępowania w tych samych sprawach. Problem ten ujawniło aresztowanie przez pierwszy z tych podmiotów oligarchy Ihora Kołomojskiego²⁰ tuż przed zatrzymaniem go przez NABU. Nie można wykluczyć, że kierownictwo SBU chciało w ten sposób – wbrew założeniom reformy służby – uzyskać wsparcie otoczenia prezydenta w zakresie zachowania przez nią kompetencji zwalczania przestępczości w gospodarce i sektorze finansowym (owa wymagana przez Zachód, lecz niedokończona reforma przewiduje odebranie jej tego prawa).

Postępowanie organów bezpieczeństwa krytykują środowiska przedsiębiorców. Zgodnie z sondażem ukraińskiej organizacji European Business Association 33% ich przedstawicieli jako zagrożenie dla prowadzenia firmy w kraju wskazuje bezprawne posunięcia władz. Zjawisko to znalazło się w tej klasyfikacji za mobilizacją, wojną, ucieczką kadr i korupcją²¹. Służby, chcąc wykazać się skutecznością przed głową państwa, w sposób nadgorliwy i nieraz naruszający prawo dążyły do wykrycia nadużyć w sektorze prywatnym – *vide* choćby jaskrawy przykład w postaci aresztowania znanego biznesmena Ihora Mazepy²².

Kroki takie nasiliły krytykę rządzących ze strony inwestorów i zmusiły Zełenskiego do wdrożenia środków mających zapobiegać podobnym wydarzeniom w przyszłości. Przy Biurze Prezydenta utworzono Radę Wspierania Przedsiębiorczości w Warunkach Stanu Wojennego – platformę komunikacji pomiędzy biznesmenami a władzami – ale nie przejawia ona większej aktywności. Za ważniejsze należy uznać postanowienie Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy zalecające przeprowadzenie audytu zasadności prowadzonych postępowań. Służbom polecono też wstrzymać się od prewencyjnej

²⁰ J. Ber, P. Żochowski, T. Iwański, *Upadek oligarchy. Ihor Kołomojski w areszcie*, OSW, 10.10.2023, osw.waw.pl.

²¹ *Бізнес оцінив безпеку ведення бізнесу в Україні*, European Business Association, 18.12.2023, eba.com.ua.

²² S. Matuszak, *Ukraina: kontrowersyjne działania organów ścigania wobec biznesu*, OSW, 26.01.2024, osw.waw.pl.

blokady rachunków firmowych, pozwalając podmiotom, niezależnie od prowadzonych dochodzeń, na kontynuowanie działalności gospodarczej. Deklaracje rządzących nie uspokoiły sytuacji – przedsiębiorcy wciąż zarzucają organom ścigania wykorzystywanie śledztw do wyłudzenia łapówek²³.

Niepokojącym zjawiskiem jest ręczne sterowanie służbami przez polityków z otoczenia Zełenskigo. Publicznym skandalem zakończyło się nielegalne inwigilowanie środowisk dziennikarskich krytykujących jego politykę²⁴. Afera postawiła na porządku dziennym kwestię wykorzystywania SBU do celów politycznych, gdyż służba ta podlega bezpośrednio głowie państwa. Próby zdeza-uwowania niezależnych mediów za pomocą wątpliwych materiałów kompromitujących mogą doprowadzić do dalszego spadku zaufania do prezydenta.

3. Przestępczość

Na Ukrainie rokrocznie dochodzi do wielu przestępstw (321 tys. w 2021 r., 362 tys. w 2022 r.²⁵, 302 tys. w 2023 r.), a ich charakter się zmienia²⁶. Według MSW aktualnie największy problem stanowią handel narkotykami i ich przemyt, nielegalny obrót bronią i materiałami wybuchowymi, kradzieże aut oraz oszustwa w cyberprzestrzeni. Rośnie liczba ofiar przemocy domowej – w styczniu 2024 r. w takich sprawach wszczęto ponad 450 postępowań karnych²⁷. Wyraźną poprawę odnotowano w dziedzinie przestępczości ulicznej, co wiąże się z obowiązywaniem godziny policyjnej i większą aktywnością służb porządkowych oraz zmianami w prawie, zgodnie z którymi przykładowo drobne kradzieże są zagrożone wyższą karą grzywny²⁸.

Warunki wojenne zmieniły przestępczość zorganizowaną. Objęła ona takie sfery jak nielegalny handel pomocą humanitarną (w tym samochodami) czy przemyt do państw UE – głównie Rumunii i Węgier – osób uchylających się od służby wojskowej. Zgodnie z danymi ukraińskiej służby granicznej w 2023 r.

²³ *Жодна резонансна справа корупційного тиску на бізнес не закрита – Маніфест 42*, Наші гроші, 12.07.2024, nashigroshi.org.

²⁴ M. Jędrysiak, P. Żochowski, *Ukraińskie media na celowniku służb*, OSW, 20.02.2024, osw.waw.pl.

²⁵ *Еще одна сторона медали: как война повлияла на уровень преступности*, Деловая столица, 27.02.2023, dsnews.ua.

²⁶ *Як змінилися результати роботи правоохоронців з початком великої війни*, Слово і діло, 21.08.2023, slovoidilo.ua.

²⁷ *Рекордну кількість справ про домашнє насильство зареєстрували у 2024 році*, Опендатабот, 8.03.2024, opendatabot.ua.

²⁸ *Покарання за дрібні крадіжки в Україні замінили зі строків в'язниці на штрафи*, РБК-Україна, 18.07.2024, rbc.ua; *В 2023 году задержали около 11 тыс мужчин, пытавшихся незаконно пересечь границу Украины*, УкрРудПром, 29.12.2023, ukrrudprom.com.

podczas nielegalnego przekroczenia granicy zatrzymano ich 11 tys. Nie podano przy tym szacunków, ilu udało się opuścić kraj. Koszt takiej operacji dla mężczyzny w wieku poborowym waha się od 5 do 10 tys. euro.

Problemem pozostaje swobodny dostęp do broni palnej. Przed inwazją na Ukrainie zarejestrowanych było ponad 9 mln sztuk, a szacunki resortu spraw wewnętrznych mówią o jeszcze większym rynku nielegalnym. Na początku 2024 r. MSW stwierdziło, że po lutym 2022 r. w obrocie znalazło się dodatkowo 3–5 mln sztuk broni. Dodano, że liczby te obejmują tę wydaną formowanym *ad hoc* jednostkom obrony terytorialnej oraz przywiezioną ze strefy frontowej (w tym granaty czy granatniki). Resort przyznał też, że spodziewa się wzrostu przestępczości z użyciem broni palnej.

4. Walka z rosyjskim zagrożeniem

Ciągłe wyzwanie – ze względu na dużą i stałą aktywność agentury wspierającej poczynania militarne FR – stanowi prowadzenie skutecznych działań kontrwywiadowczych. Niepokoi łatwość, z jaką wróg pozyskuje nowych informatorów przekazujących dane dotyczące infrastruktury wojskowej i krytycznej. Bezpośrednio wpływają oni na efektywność rosyjskich ataków powietrznych czy raketowych. Priorytetem dla ukraińskich służb jest ochrona kierownictwa państwa przed aktami terroru. O istnieniu takiego zagrożenia świadczy wykrycie wśród oficerów Zarządu Ochrony Państwowej agentów mających zlikwidować prezydenta Ukrainy.

Ważna zmiana polega na bezprecedensowym zaangażowaniu SBU w bezpośrednie działania zbrojne. Centrum Operacji Specjalnych „A” („Alfa”) odpowiada za regularne ataki bezzałogowców na terenie okupowanego Krymu (w tym na most Krymski) i przygranicznych obwodów FR, a także kontroluje dywersantów dokonujących aktów sabotażu w Rosji. Za sukces służby należy uznać kontynuowanie zamachów na kolaborantów na terytoriach okupowanych. Jej skuteczny udział w posunięciach bojowych i dywersyjnych sprawił, że poziom zaufania do niej wzrósł do ponad 70%²⁹.

²⁹ Підсумки 2023 року: громадська думка українців, Фонд «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва, 27.12.2023, dif.org.ua.

IV. POLITYKA WEWNĘTRZNA

1. Koncentracja władzy w Biurze Prezydenta Ukrainy

Po ponad dwóch latach pełnoskalowej wojny ośrodek prezydencki ugruntował swoją pozycję głównego centrum decyzyjnego. Sprzyjały temu wzmocnienie jego roli jako zwierzchnika sił zbrojnych, regulacje ustawy o stanie wojennym oraz ukraińska praktyka polityczna, zgodnie z którą pierwsza osoba w państwie i jej zaplecze dążą do rozszerzania własnych realnych kompetencji poza te zapisane w konstytucji. Kluczowym czynnikiem stało się jednak skupienie od marca 2020 r. olbrzymiej nieformalnej władzy przez Andrija Jermaka, szefa Biura Prezydenta³⁰.

Zakres faktycznych uprawnień Jermaka znacznie przekracza formalne prerogatywy wynikające ze sprawowanego urzędu, a jego oddziaływanie jest większe niż wpływy któregośkolwiek wcześniejszego szefa administracji. Niemalże zmonopolizował on dostęp do prezydenta, towarzyszy mu w trakcie większości wyjazdów zagranicznych i spotkań krajowych, na wewnętrznych naradach oraz podczas rozmów telefonicznych. Relacje obu polityków charakteryzują się wyjątkowo wysokim poziomem zaufania, a publicznie Jermak demonstruje względem Zełenskiego absolutną lojalność.

Prezydent powierza szefowi biura wiele podstawowych zadań z dziedziny polityki zagranicznej: jeszcze przed inwazją na barkach tego drugiego spoczywały kontakty z Rosją i USA, a po 24 lutego 2022 r. znalazły się na nich także negocjowanie umów o bezpieczeństwie z państwami zachodnimi, organizowanie szczytu formuły pokoju w Szwajcarii czy powrót do kraju dzieci porwanych przez agresora. W polityce wewnętrznej zaś ma on stać za najważniejszymi zmianami kadrowymi, w tym dymisjami zbyt samodzielnych wojskowych (m.in. głównodowodzącego generała Załużnego w lutym 2024 r.) i urzędników (m.in. wicepremiera oraz ministra infrastruktury i odbudowy Ukrainy Ołeksandra Kubrakowa w maju 2024 r.).

Skoncentrowanie władzy w rękach Zełenskiego i Jermaka ogranicza jawność i przejrzystość procesu decyzyjnego. Biuro Prezydenta korzysta z usług niemal 80 doradców i zastępców, kształtujących rzeczywistość bardziej niż organy konstytucyjne (zob. dalej). W efekcie stanowi ono de facto alternatywną „radę

³⁰ M. Jędrysiak, *Zełenski, Jermak i wojenny mechanizm władzy na Ukrainie*, „Komentarze OSW”, nr 619, 14.08.2024, osw.waw.pl.

ministrów”, wyznaczającą rządowi i parlamentowi kierunki polityki zagranicznej (Jermak, Ihor Żowkwa) i gospodarczej (do 3 września 2024 r. Rostysław Szurma) oraz sposób funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości (Iryna Mudra) czy służb specjalnych (Ołeh Tatarow). Kompetencje oraz zakres prerogatyw poszczególnych „kuratorów” nie są jednak jasne ani formalnie określone, więc nie mogą oni prawnie odpowiadać za swoje poczynania, a ich odpowiedzialność polityczna ogranicza się do prezydenta.

Swą pozycję w systemie i zażyłą relację z Zełenskim szef administracji wykorzystuje do wpływania na obsadę kierowniczych stanowisk w pierwszoplanowych instytucjach państwowych, takich jak Prokuratura Generalna, Narodowy Bank Ukrainy (NBU) czy NAZK. Biuro podejmowało też próby osłabienia niezależności ostatniej z tych instytucji, kluczowej dla skutecznej walki z korupcją, miało ambicję oddziaływania na nominacje sędziowskie oraz efektywnie upolityczniło najstarszą w kraju agencję prasową – Ukrinform. Często zmiany w nim samym służą Jermakowi do odsuwania od głowy państwa jego przyjaciół i zaufanych współpracowników jeszcze z czasów kariery filmowej, dysponujących alternatywnym bezpośrednim dostępem do lidera. W efekcie przez ponad cztery lata od objęcia swej funkcji szef administracji wymienił wszystkich własnych zastępców z wyjątkiem Żowkwy.

2. Marginalizacja Rady Najwyższej i Gabinetu Ministrów

Na Ukrainie postępuje proces marginalizacji parlamentu i rządu. Rozpoczął się on jeszcze przed wojną³¹, a tło dla niego stanowi tradycyjnie mocny nieformalny status prezydenta w systemie politycznym, często wykraczający poza ramy określone w ustawie zasadniczej. Pozycja Zełenskiego była wyjątkowo silna już od wyborów parlamentarnych w 2019 r.³², a inwazja tylko ją spotęgowała: w warunkach stanu wojennego Rada Najwyższa w jeszcze większym stopniu przekształciła się w wykonawcę poleceń przywódcy i jego biura, tracąc możliwość współkreowania strategicznych decyzji.

Po 24 lutego 2022 r. zawieszono transmitowanie obrad parlamentu i ograniczono wstęp dziennikarzy na jego posiedzenia, co negatywnie przełożyło się na jakość debaty na temat głosowanych rozwiązań, spadek dyscypliny w zakresie obecności oraz obniżenie aktywności medialnej posłów. Doprowadziło to

³¹ T. Iwański, P. Zochowski, *Zełenski: przepis na prezydenturę*, OSW, 25.09.2019, osw.waw.pl.

³² T. Iwański, *Służyć narodowi – cała władza w rękach Zełenskiego*, „Komentarze OSW”, nr 306, 24.07.2019, osw.waw.pl.

do licznych rezygnacji z mandatu ze względu na poczucie braku sensu pracy w pozbawionej znaczenia Radzie. Do tego deputowanym nie przysługują satysfakcjonujące pensje³³, a jednocześnie są oni poddawani znacznej kontroli społecznej i administracyjnej. To ostatnie wynika m.in. z przyjętej już w czasie wojny, a wymaganej przez UE ustawy o politycznie eksponowanych osobach (tzw. PEP-ach). Podlegają oni – a nawet członkowie ich rodzin – m.in. weryfikacji przez banki w celu ustalenia źródeł ich majątków.

Samodzielna większość parlamentarna Sługi Narodu staje się fikcją. Od początku rosyjskiej agresji niektórych członków Rady pozbawiono mandatów, a kilkunastu złożyło je na skutek oskarżeń o zdradę i korupcję, skandali związanych z wyjazdami za granicę oraz z przyczyn zdrowotnych. W efekcie frakcja utraciła już 21 z 254 deputowanych, jakich miała w 2019 r., a w głosowaniach regularnie bierze udział zaledwie 170–180. Coraz trudniejsze staje się samodzielne przyjmowanie projektów ustaw (potrzeba do tego 226 posłów) – w latach 2022–2023 udało się to tylko 17 razy³⁴.

Nasila się także problem ze spójnością samego ugrupowania Sługa Narodu. W sierpniu część frakcji nie chciała się zgodzić na delegalizację Ukraińskiej Cerkwi Prawosławnej Patriarchatu Moskiewskiego³⁵, a we wrześniu 2024 r. opory napotkało przeprowadzenie rotacji w gabinecie³⁶.

Ekipa Zełenskiego utrzymuje sterowalność parlamentem dzięki pozyskiwaniu głosów przedstawicieli innych ugrupowań. Poparcia projektom ustaw związanych z integracją europejską czy walką z korupcją udziela najczęściej opozycja proeuropejska – Europejska Solidarność, Hołos lub Batkiwszczyna. Pozostałe inicjatywy mogą liczyć na wsparcie m.in. deputowanych zdelegalizowanej prorosyjskiej Opozycyjnej Platformy – Za Życie zrzeszonych w Odrodzeniu Ukrainy oraz Platformie dla Życia i Pokoju. Wobec tych grup łatwo formułować oskarżenia o zdradę, co zwiększa ich uległość względem prezydenta i jego otoczenia.

³³ J. Ber, *Ukraina: kryzys zaplecza prezydenckiego w Radzie Najwyższej*, OSW, 27.03.2024, osw.waw.pl.

³⁴ O. Саліженко, *Ілюзія більшості: як закритість Ради формує парламентську кризу*, Рух ЧЕСНО, 22.03.2024, chesno.org.

³⁵ M. Jędrysiak, K. Nieczypor, *Ukraiński parlament za delegalizacją Cerkwi podległej Moskwie*, OSW, 21.08.2024, osw.waw.pl.

³⁶ M. Jędrysiak, S. Matuszak, K. Nieczypor, *Ukraina: głęboka rekonstrukcja rządu*, OSW, 6.09.2024, osw.waw.pl.

Marginalizacji uległ również Gabinet Ministrów. W skład rządu wchodzi przede wszystkim ludzie, których byt polityczny zależy od woli Zełenskigo i Jermaka. Premier Denys Szmyhal jest technokratą bez większych wpływów, ambicji i zaplecza. To nie on, lecz Biuro Prezydenta decyduje o tym, kto otrzyma nominację na szefa resortu lub zostanie odsunięty od sprawowania obowiązków. W obliczu rekordowego wzrostu zaufania do głowy państwa po wybuchu pełnoskalowej wojny (zob. niżej) podmiotowość rządu jeszcze bardziej erodowała – podobnie jak parlament zmienił się on w pozbawionego samodzielności wykonawcę poleceń prezydenta. Taki stan rzeczy mogą zacementować zmiany wprowadzone we wrześniu 2024 r. – do gabinetu dokooptowano wówczas m.in. trzech zastępców Jermaka, co jeszcze rozszerzy zakres kontroli Biura nad władzą wykonawczą³⁷.

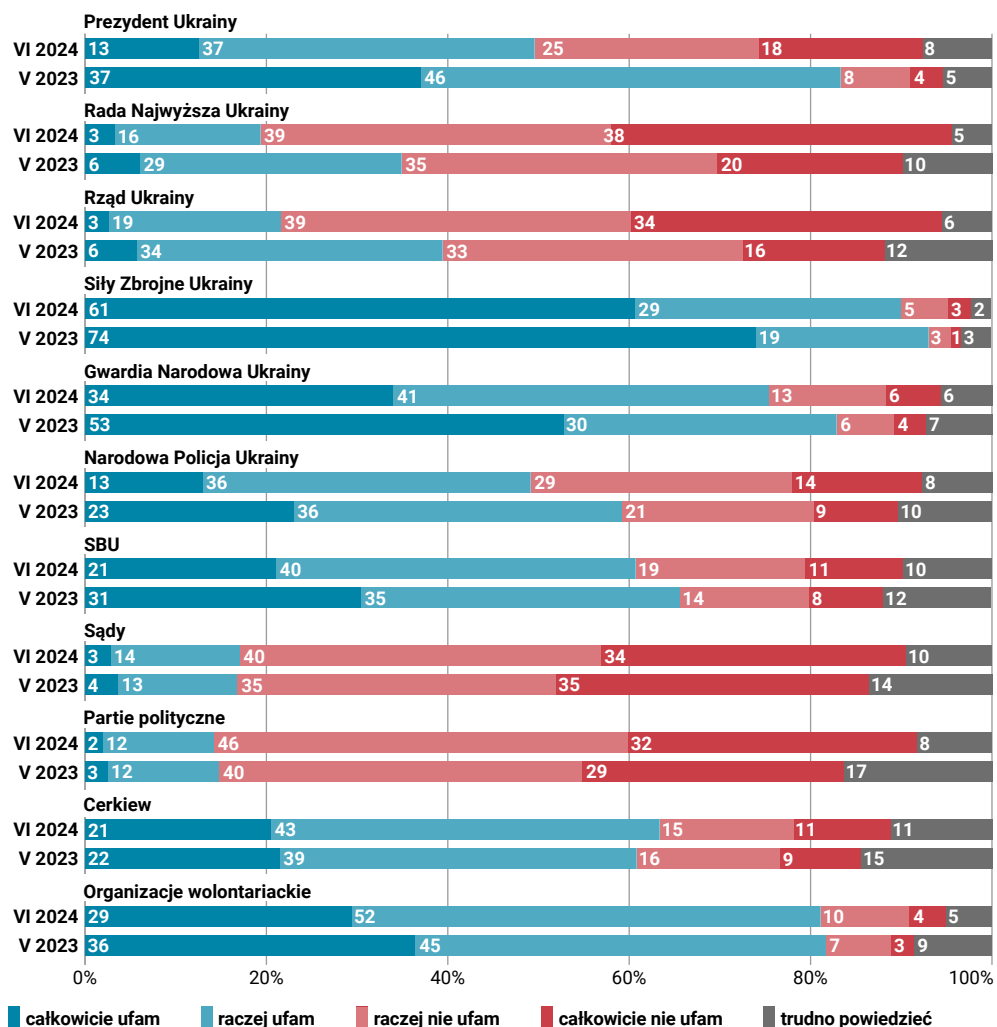
Wspólny problem wymienionych organów stanowią braki kadrowe. Niektórych stanowisk (np. ministra kultury czy młodzieży i sportu) nie obsadzono od 2023 r. Wymuszone roszady – jak dymisja szefa resortu rolnictwa Mykoły Solskiego ze względu na ciężące na nim zarzuty korupcyjne³⁸ – długo kończyły się mianowaniem osoby pełniącej obowiązki, a nie pełnoprawnego następcy. Wakaty zapełniła dopiero wrześniowa rekonstrukcja rządu, lecz zmiany sprowadziły się niemal wyłącznie do rotacji pomiędzy ministerstwami lub przeniesienia tam urzędników Biura.

Spadek znaczenia rządu i parlamentu znajduje odzwierciedlenie w niskim zaufaniu społecznym do nich. Paradoksalnie obywatele winą za problemy zdają się obarczać raczej ministrów i deputowanych niż prezydenta, wokół którego skupia się realna władza. Zełenski wciąż korzysta ze swojego statusu symbolu oporu, nawet jeśli przynosi to coraz słabsze efekty – od połowy 2023 r. zaufanie do niego coraz szybciej maleje (zob. niżej). Największym cieszą się podmioty związane z obroną kraju: wojsko, organizacje wolontariackie czy Gwardia Narodowa.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ M. Jędrusiak, *Ukraina: minister rolnictwa z zarzutami korupcji i kierowania grupą przestępczą*, OSW, 26.04.2024, osw.waw.pl.

Wykres 5. Poziom zaufania do instytucji państwowych i różnych organizacji³⁹



Źródło: badanie Centrum Razumkova z czerwca 2024 r.

3. Prezydent (wciąż) liderem sondaży

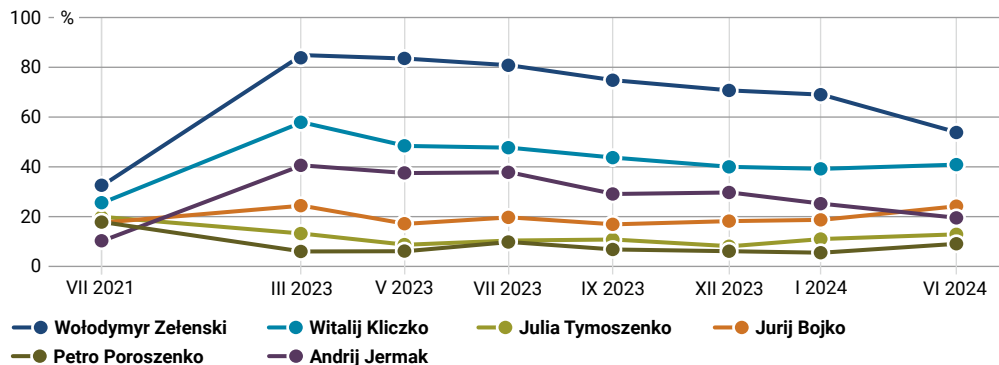
Popularność Zełenskigo, choć nadal wysoka, stopniowo się kurczy. Według badania Centrum Razumkova w czerwcu 2024 r. wskaźnik zaufania do przywódcy wyniósł 53,8%, podczas gdy w kwietniu 2022 r. sięgał 90%⁴⁰, w marcu

³⁹ Ze względu na trudną sytuację w pierwszym roku wojny analogicznych badań w 2022 r. nie prowadzono.

⁴⁰ A. Hrushetskyi, *Direction of affairs in the country and trust in political, military and public figures*, Kijowski Międzynarodowy Instytut Socjologii, 15.02.2024, kiis.com.ua.

2023 r. – 85%, a w styczniu 2024 r. – 69%. Na taki stan rzeczy wpłynęło kilka czynników: wygasanie obecnego w pierwszych miesiącach wojny „efektu flagi” (tj. zjawiska polegającego na tym, że w obliczu zagrożenia ludzie instynktownie skupiają się wokół jakiegoś lidera), brak sukcesów na froncie po zajęciu Chersonia w listopadzie 2022 r., fiasko ofensywy w 2023 r., pogarszająca się sytuacja finansowa oraz coraz bardziej widoczne zawłaszczanie państwa przez Biuro Prezydenta.

Wykres 6. Poziom zaufania do polityków w latach 2021–2024⁴¹



Źródło: badania Centrum Razumkova.

Szefowie partii – Petro Poroszenko (Europejska Solidarność), Jurij Bojko (Platforma dla Życia i Pokoju) czy Julia Tymoszenko (Batkiwszczyna) – zajmują w tych rankingach ostatnie miejsca. Ich sytuację tylko w niewielkim stopniu poprawiły problemy otoczenia Zełenskiego i jego ugrupowania. W społeczeństwie rośnie zapotrzebowanie na nowe twarze, a liderami zaufania są wojskowi, wolontariusze i działacze społeczni – to z nich będzie się rekrutowała nowa elita polityczna kraju po wojnie.

Prezydent nie ma obecnie poważnych konkurentów, co pokazują bardzo nieliczne sondaże mierzące poparcie, a nie zaufanie do polityków. Zgodnie z badaniami z maja i czerwca 2024 r. gdyby Ukraińcy mieli wybierać głowę państwa, 27% respondentów opowiedziało się za Zełenskim lub generałem Załużnym, byłym głównodowodzącym SZU, który odżegnuje się jednak od działalności politycznej i pełni funkcję ambasadora w Wielkiej Brytanii. Były prezydent Poroszenko mógłby liczyć na zaledwie 7% głosów⁴².

⁴¹ Ze względu na trudną sytuację w pierwszym roku wojny analogicznych badań w 2022 r. nie prowadzono.

⁴² O. Onuch et al., *MOBILISE Project Ukraine. Nationally Representative Survey May/June 2024*, mobilise-project.com.

4. Słabość opozycji

Ustawa o stanie wojennym stworzyła dogodne warunki do marginalizacji oponentów, takie jak zakaz organizowania zgromadzeń i brak transmisji obrad parlamentu. Negatywny wpływ na pluralizm polityczny ma wspólny program wielu stacji telewizyjnych (tzw. Telemaraton) – kontrolowany przez Biuro Prezydenta i rzadko goszczący przedstawiciele partii krytycznych względem władz. Mimo początkowej popularności format ten stopniowo tracił zaufanie odbiorców na rzecz mediów społecznościowych i portali informacyjnych, na które rządzący nie są w stanie skutecznie oddziaływać.

Opozycja napotyka także obiektywne przeszkody: obozu prezydenckiego nie można ganić zbyt mocno, by nie narażać się na zarzut zdrady lub podejrzenia o bycie rosyjskim agentem. Żadna z krajowych partii politycznych nie krytykuje otwarcie prozachodniego kursu władz, nie pojawiają się też nawoływania do negocjacji z Rosją czy akceptacji jej warunków. Ugrupowaniom niechętnym Zełenskiemu pozostawiono zatem dość wąski margines działania, z którego najintensywniej korzysta Europejska Solidarność. Potrafi ona zgłosić własne projekty czy poprawki do ustaw, a nawet zdobyć dla nich (np. dla ustawy o mniejszościach narodowych) pewne poparcie w parlamencie. Jako jedyna posiada własne media (5 kanał, Espresso.tv) i struktury w regionach, a zwolenników stara się zachować, propagując wzmożenie derusyfikacji czy wskazując na zawłaszczanie władzy przez otoczenie głowy państwa. Pogrobowcy dawnej prorosyjskiej Partii Regionów – Platforma dla Życia i Pokoju oraz frakcja Odrodzenie Ukrainy – muszą się liczyć z jeszcze większymi utrudnieniami. Próbują się pozycjonować jako obrońcy ludności rosyjskojęzycznej i jej praw, ale – podobnie jak Batkiwyszczyna Julii Tymoszenko – starają się przede wszystkim przetrwać.

5. Walka z przeciwnikami politycznymi

Pomimo wojny i apeli o konsolidację wewnętrzną w obliczu napaści Rosji rządzący nie zrezygnowali ze zwalczania realnych i potencjalnych oponentów politycznych. Jedyną osobą cieszącą się w ostatnich dwóch latach większym zaufaniem społecznym od prezydenta jest Załużny, kojarzący się z sukcesami z pierwszych miesięcy inwazji. Jego charyzma i niezależność – potrafił m.in. otwarcie krytykować opieszałość władz przy uchwalaniu ustawy o mobilizacji – zaczęły w końcu budzić niepokój obozu Zełenskiego. Apogeum konfliktu nastąpiło w listopadzie 2023 r., kiedy to generał stwierdził, że wojna znalazła się w martwym punkcie, przecząc w ten sposób bardziej optymistycznej

narracji Biura Prezydenta. Ostatecznie został zdymisjonowany, a stać za tym miał Jermak, dbający o to, by nikt nie zagroził popularności głowy państwa.

Strzeże się również monopolu otoczenia przywódcy na kontakty z zagranicą. Działanie to przybiera formę ograniczania wyjazdów z kraju deputowanym, w tym mającemu własne kontakty Poroszenko. Dwa rozporządzenia przewodniczącego Rady Najwyższej z grudnia 2023 r. uzależniają jego aprobatę dla ich podróży poza Ukrainę od uprzedniego uzgodnienia przez nich stanowiska z MSZ oraz pozwalają mu samodzielnie wyznaczać delegacje na zgromadzenia międzyparlamentarne. Łamie to zasadę, zgodnie z którą struktura tego gremium powinna odzwierciedlać skład parlamentu.

6. Wybory, których nie było

Ukraińcy, przynajmniej przez jakiś czas, nie zmieniają obecnych władz – ustawa o reżimie prawnym stanu wojennego wprost zakazuje organizowania wyborów (zarówno prezydenckich, jak i parlamentarnych) w okresie jego obowiązywania. Konstytucja przewiduje przedłużenie kadencji parlamentu do dnia pierwszego posiedzenia pierwszej sesji Rady Najwyższej wybranej po zniesieniu tego stanu. Analogiczne rozwiązanie dotyczące prezydentury wynika z przepisów ustawy o stanie wojennym⁴³.

Za legislacją podąża szeroki konsensus społeczny i polityczny. Zgodnie z badaniami z lutego 2024 r. 69% obywateli uważa, że Zełenski powinien pozostać na stanowisku do końca stanu wojennego, a zaledwie 15% opowiada się za nowymi wyborami⁴⁴. Na taki stan rzeczy wpływa świadomość licznych problemów technicznych, jakie wiązałyby się z przeprowadzeniem głosowania. Chodzi m.in. o umożliwienie wzięcia w nim udziału walczącym na froncie czy uchodźcom, finansowanie przedsięwzięcia, wolny dostęp do mediów, a przede wszystkim zapewnienie wyborcom i członkom komisji bezpieczeństwa w sytuacji, gdy na część obszaru kraju codziennie spadają bomby i rakiety. Głosowanie mogłoby też stworzyć Rosji dogodne warunki do destabilizacji. Brak społecznego poparcia dla tej inicjatywy, jak również wciąż wysokie zaufanie do prezydenta nie skłaniają opozycji do walki o realizację tego pomysłu. W listopadzie 2023 r. reprezentanci wszystkich sił politycznych podpisali porozumienie

⁴³ M. Jędrysiak, *Prezydent do końca wojny. Przedłużenie kadencji Wołodymyra Zełenskiego*, OSW, 20.05.2024, osw.waw.pl.

⁴⁴ A. Hrushetskyi, *Perception of the need for the presidential elections*, Kijowski Międzynarodowy Instytut Socjologii, 20.02.2024, kiis.com.ua.

o przeprowadzeniu wyborów (zarówno prezydenckich, jak i parlamentarnych) dopiero po zakończeniu stanu wojennego.

7. Osłabienie oligarchów

Jedną z największych zmian w krajobrazie politycznym Ukrainy polega na znacznym ograniczeniu oddziaływania oligarchów na kurs państwa. Stało się tak z kilku powodów. Należące do wielkich przedsiębiorców zakłady produkcyjne znajdują się często na terenach okupowanych bądź zostały zniszczone lub uszkodzone podczas działań wojennych, co dotkliwie uszczupliło majątki ich właścicieli. Dobrze obrazuje to przykład Rinata Achmetowa – przed agresją jego majątek tworzyły m.in. mariupolski kombinat hutniczy Azowstal oraz zakłady koksownicze w Awdiżiwce. Ucierpiał też agroholding Ukrlandfarming Ołeha Bachmatiuka – wskutek przerw w dostawach prądu spowodowanych rosyjskimi ostrzałami w największej w Europie fermie w Czornobajiwce, przed agresją odpowiadającej za dostarczanie 15% spożywanych w kraju jajek, padło ponad 4 mln sztuk drobiu. Koncern szacuje szkody wywołane zniszczeniami na 50 mln dolarów.

Tabela. Dziesiątka najbogatszych Ukraińców w 2023 roku

	Imię i nazwisko	Majątek w 2021 r. (w mld dolarów)	Majątek w 2023 r. (w mld dolarów)	Zmiana	Najważniejsze aktywa
1	Rinat Achmetow	7,60	6,59	-13%	System Capital Management
2	Wiktor Pinczuk	2,50	1,72	-31%	EastOne
3	Petro Poroszenko	1,60	0,95	-41%	Roshen
4	Hałyna i Ołeksandr Herehowie	1,70	0,91	-46%	Epicentr-K
5	Wład Jacenko	0,30	0,89	+97%	Revolut
6	Ołeksij Szewczenko	0,26	0,87	+235%	Grammarly

	Imię i nazwisko	Majątek w 2021 r. (w mld dolarów)	Majątek w 2023 r. (w mld dolarów)	Zmiana	Najważniejsze aktywa
7	Maksym Łytwyn	0,26	0,87	+235%	Grammarly
8	Wadym Nowynski	1,40	0,85	-39%	Smart Holding
9	Ihor Kołomojski	1,80	0,63	-65%	Grupa Pryvat
10	Andrij Werewski	0,52	0,57	+10%	Kernel

Źródło: opracowanie własne na podstawie O. Пасховер, *Топ 30 найбагатіших українців*, New Voice, nv.ua; *100 найбагатіших українців 2021*, Forbes Ukraine, forbes.ua.

Zarazem znacionalizowano (niekiedy z powodów politycznych) niektóre podmioty należące do oligarchów. W listopadzie 2022 r. odpowiednie organy przekazały skarbowi państwa aktywa spółek Ukrnafta i Ukratnafta, którymi zarządzał Kołomojski, uważany niegdyś za politycznego patrona Zełenskiego. Stracił on także kontrolę nad lotniskiem w Dnieprze, a w kwietniu 2023 r. – nad spółką naftową Ukrnaftoburinnia. Sam od września 2023 r. przebywa w areszcie, po tym jak SBU i Biuro Bezpieczeństwa Ekonomicznego oskarżyły go o kierowanie grupą przestępczą, zajmującą się w latach 2013–2016 wyprowadzaniem środków z największego ukraińskiego banku – Prywatbanku. Inny biznesmen, Kostiantyn Żewaho, utracił pięć firm, w tym fabrykę ciężarówek – AwtoKrAZ. Jest przy tym poszukiwany przez prokuraturę w związku z defraudacją 2,5 mld hrywien i praniem pieniędzy za pośrednictwem swojego banku Finanse i Kredyt.

Posunięcia tego typu najmocniej uderzyły w osoby podejrzewane przez władze o prorosyjską postawę. Od maja 2022 r. państwo przejęło przedsiębiorstwa energetyczne Dmytra Firtasza, kontrolujące ok. 70% rynku dystrybucji gazu⁴⁵. Z kolei Wiktor Medwedczuk został pozbawiony obywatelstwa, a jeszcze w kwietniu 2022 r. zarekwirowano jego udziały w 25 spółkach, jacht, 26 aut i dziesiątki nieruchomości. Jednocześnie oligarchowie, którzy wsparli Ukrainę, ponieśli negatywne tego konsekwencje w Rosji. Przykładowo Achmetow utracił m.in. Metinvest Eurazję – spółkę córkę swojej ukraińskiej grupy wydobywczo-metalowej.

⁴⁵ S. Matuszak, *Ukraińscy oligarchowie i ich biznesy – erozja znaczenia*, „Komentarze OSW”, nr 517, 13.06.2023, osw.waw.pl.

Główne media, zwłaszcza stacje telewizyjne, niegdyś ważny element nacisku ich właścicieli – oligarchów – na opinię publiczną i elity polityczne, stały się częścią Telemaratonu, a zatem rządowej maszyny propagandowej. Co więcej, kanały, które do niego dołączyły, nie mogą zarabiać na reklamach, co oddziałuje negatywnie na ich rentowność. Nadzorowane przez Poroszenkę i otwarcie krytyczne wobec władz telewizje zostały zaś odcięte od platform cyfrowych (mogą nadawać w internecie lub w ramach telewizji satelitarnej)⁴⁶.

Wpływy wielkiego biznesu dodatkowo osłabia marginalizacja Rady Najwyższej. Przed wyborami w 2019 r. finansowane przezeń partie polityczne i ich frakcje w parlamencie należały do podstawowych narzędzi lobbowania korzystnych rozwiązań prawnych bądź szantażowania rządzących (np. poprzez niepopieranie forsowanych przez nich ustaw). Aktualnie – wobec osłabienia magnatów z jednej strony i przeniesienia środka ciężkości władzy do Biura Prezydenta z drugiej, a także olbrzymiego zapotrzebowania opinii publicznej na zgodną współpracę w celu odparcia wroga – skalę tego procederu ograniczono. Ponadto pozycję oligarchów formalnie osłabić może wymierzona w nich ustawa z 2021 r.⁴⁷

⁴⁶ *Idem, Ukraińscy oligarchowie w czasie wojny*, „Komentarze OSW”, nr 449, 30.05.2022, osw.waw.pl.

⁴⁷ *Idem, Próba deoligarchizacji Ukrainy – realne działania czy gra pozorów?*, „Komentarze OSW”, nr 415, 15.11.2021, osw.waw.pl.

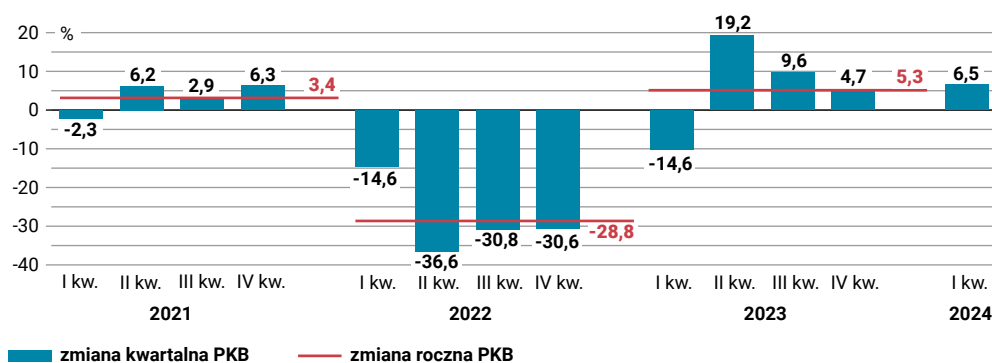
V. GOSPODARKA I HANDEL ZAGRANICZNY

1. Sytuacja makroekonomiczna – krucha stabilność

Rosyjska agresja doprowadziła do największego kryzysu gospodarczego w historii niepodległej Ukrainy. W 2022 r. jej PKB skurczył się o 28,8%, a więc o mniej, niż przepowiadała większość analityków w pierwszych miesiącach wojny. Od II kwartału 2023 r. można obserwować pewne ożywienie, jednak wynikało ono głównie z niskiej bazy w analogicznym okresie poprzedniego roku. W rezultacie w 2023 r. odnotowano wzrost PKB o 5,3%, co było spowodowane stosunkowym ustabilizowaniem się frontu i zaprzestaniem intensywnych ostrzałów infrastruktury krytycznej przez najeźdźców.

W najbliższej przyszłości sytuacja zależeć będzie zwłaszcza od gwałtowności działań wojennych, ewentualnych postępów wojsk rosyjskich oraz zakresu wsparcia dla Kijowa z zagranicy (zob. niżej). Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) zakłada, że w 2024 r. PKB Ukrainy zwiększy się o 3,2%, podczas gdy ustawa budżetowa przewiduje wzrost o 4,6%. Z kolei NBU w kwietniu 2024 r. obniżył swą prognozę z 3,6% do 3%, w dużej mierze wskutek ponowienia przez Rosjan w marcu ataków na obiekty energetyczne⁴⁸. Działania te okazały się bardzo dotkliwe i doprowadziły do przerw w dostawach prądu dla przedsiębiorstw w całym kraju, co negatywnie odbije się na rozwoju gospodarczym.

Wykres 7. Roczne i kwartalne zmiany PKB Ukrainy w latach 2021-2024



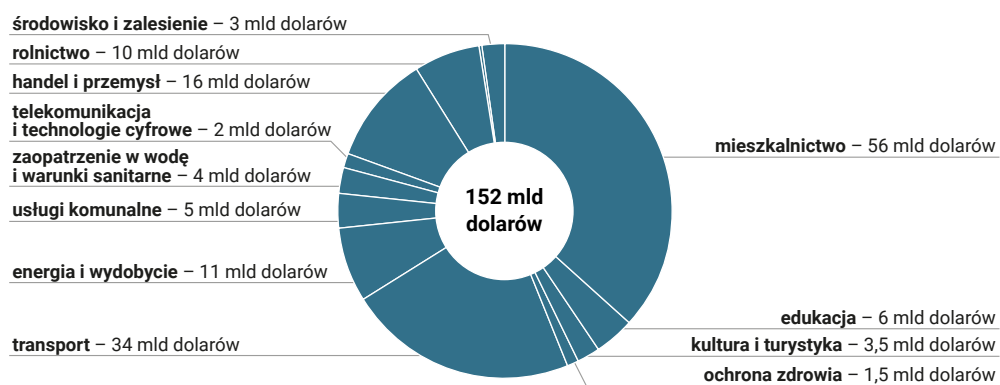
Źródło: Państwowy Komitet Statystyki Ukrainy.

⁴⁸ Idem, *Nowe zmasowane ataki Rosji na ukraińską infrastrukturę energetyczną – straty i wyzwania*, OSW, 17.04.2024, osw.waw.pl.

2. Straty materialne spowodowane wojną

Opublikowany w lutym 2024 r. raport Banku Światowego ocenia bezpośrednie szkody powstałe w wyniku rosyjskiej agresji na 152 mld dolarów. Ponad jedna trzecia (56 mld) przypada na budownictwo mieszkalne, istotne znaczenie mają też straty w obszarze transportu (34 mld). Najsilniej ucierpiały obwody w południowo-wschodniej części kraju, gdzie przebiega obecnie linia frontu, oraz obwód kijowski, znajdujący się przejściowo, w pierwszym miesiącu wojny, pod okupacją. Odbudowa pochłonie środki o wiele wyższe – Bank Światowy mówi o 486 mld dolarów w okresie 10 lat.

Wykres 8. Struktura bezpośrednich strat na skutek rosyjskiej agresji



Źródło: Bank Światowy.

Inwazja negatywnie odbiła się na kondycji miejscowych przedsiębiorstw. Chodzi nie tylko o bezpośrednie zniszczenia, choć straty są tu bardzo wysokie (16 mld w odniesieniu do handlu i przemysłu) oraz dotknęły wielu ważnych zakładów, jak Azowstal czy kombinat im. Iljicza w Mariupolu. Drastycznie spadła również opłacalność prowadzenia biznesu. O ile w 2021 r. 500 największych ukraińskich firm osiągnęło skumulowany zysk w wysokości blisko 550 mld hrywien (ok. 20,1 mld dolarów⁴⁹), o tyle w 2022 r. było to zaledwie 6,6 mld hrywien (0,2 mld dolarów). W 2023 r. pewna poprawa sytuacji gospodarczej sprawiła, że ich dochody wzrosły do 223 mld hrywien (ok. 6,1 mld dolarów), niemniej wciąż utrzymywały się znacznie poniżej poziomów przedwojennych, szczególnie jeśli uwzględnimy inflację (zob. niżej).

⁴⁹ Przeliczenie według średniego kursu NBU dla danego roku.

Aby umożliwić funkcjonowanie podmiotom zlokalizowanym na terenach objętych działaniami zbrojnymi, władze zaproponowały pomoc w ich przeniesieniu do bezpieczniejszych regionów. Program ten trudno jednak uznać za sukces – do października 2023 r. skorzystało z niego tylko ponad 800 firm, z których 667 wznowiło aktywność. Przedsiębiorcy najchętniej wybierali obwody lwowski (199) i zakarpacki (120). Najwięcej firm (około jednej trzeciej) operowało w handlu hurtowym.

Jako istotny problem biznesmeni coraz częściej wskazują brak pracowników. Według oceny NBU w 2023 r. liczba zatrudnionych wśród cywilów w wieku 15–70 lat zmniejszyła się o 25%, głównie z powodu wyjazdów, ale też wskutek mobilizacji, strat demograficznych i okupacji części kraju. W badaniu przeprowadzonym przez Europejskie Stowarzyszenie Biznesu 74% przedsiębiorców przyznało, że odczuwa deficyt kadr, a kolejne 17% – częściowy deficyt⁵⁰. Biorąc pod uwagę konieczność zwiększenia poboru do wojska oraz utrzymującą się emigrację (NBU zakłada, że w 2024 r. kraj opuści 200 tys. osób), niedobór rąk do pracy będzie się tylko nasilał.

3. Skuteczna polityka monetarna

Po rozpoczęciu przez FR inwazji zbrojnej NBU poczynił szereg kroków mających utrzymać stabilność kursu hrywny. Jeden z kluczowych polegał na wprowadzeniu tymczasowych ograniczeń w zakresie zagranicznych przepływów kapitałowych, aby zapobiec masowemu odpływowi waluty z kraju. Bank centralny zaostriżył też politykę pieniężną poprzez podniesienie stóp procentowych – w celu przyhamowania inflacji i zwiększenia atrakcyjności lokat w hrywnie. Ustanowiony po 24 lutego 2022 r. jej sztywny kurs na poziomie 29,3 hrywny za dolara coraz bardziej jednak odstawał od realnego, więc już niecałe pół roku później, w lipcu, regulator zdewaluował ją do 36,6 hrywny za dolara. Posunięcia te zakończyły się sukcesem, co w październiku 2023 r. pozwoliło częściowo uwolnić kurs waluty narodowej, a szefowi NBU Andrijowi Pyszniemu przyniosło prestiżową nagrodę bankiera roku magazynu „The Banker”⁵¹.

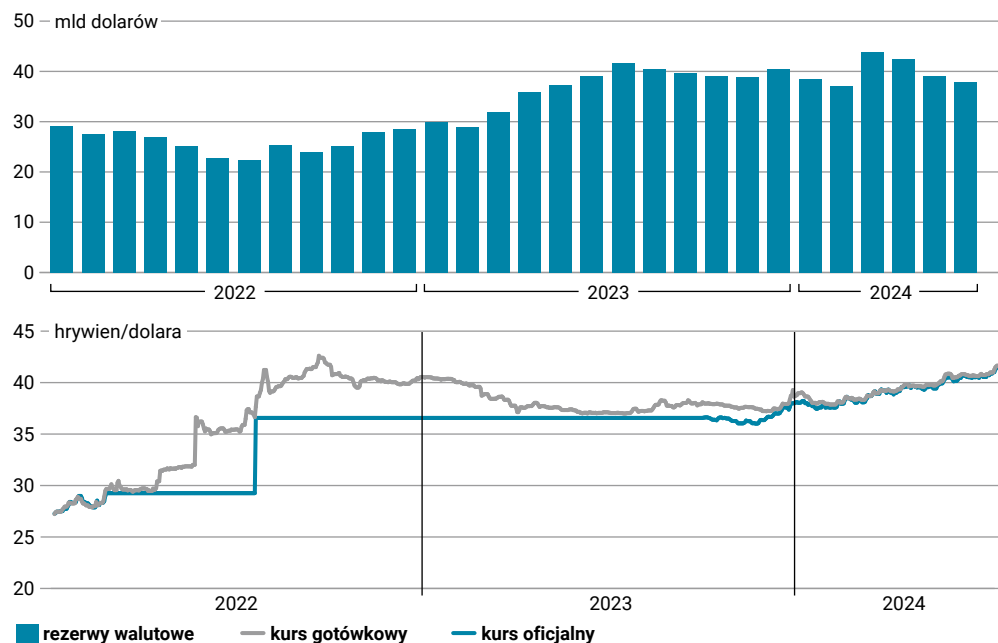
Dzięki pomocy zagranicznej rezerwy walutowe państwa w marcu 2024 r. były najwyższe w historii (43,8 mld dolarów) i od tego czasu utrzymują się na bezpiecznym poziomie umożliwiającym pokrywanie wydatków związanych

⁵⁰ *Три чверті роботодавців відчують дефіцит кадрів в Україні*, European Business Association, 24.04.2024, eba.com.ua.

⁵¹ *Central Banker of the Year 2024*, The Banker, 2.01.2024, thebanker.com.

z importem towarów i usług przez niemal pół roku⁵². Pozwoliło to na pewne poluzowanie ograniczeń wprowadzonych po wybuchu wojny. W maju 2024 r. NBU zgodził się m.in. na wypłatę dywidend poza Ukrainę oraz obsługę i (w niektórych przypadkach) spłatę zagranicznych kredytów przedsiębiorstw. W ten sposób hrywna stopniowo się osłabia, ale proces ten wydaje się w pełni kontrolowany.

Wykres 9. Zestawienie rezerw walutowych i kursu hrywny w latach 2022–2024



Źródło: Narodowy Bank Ukrainy.

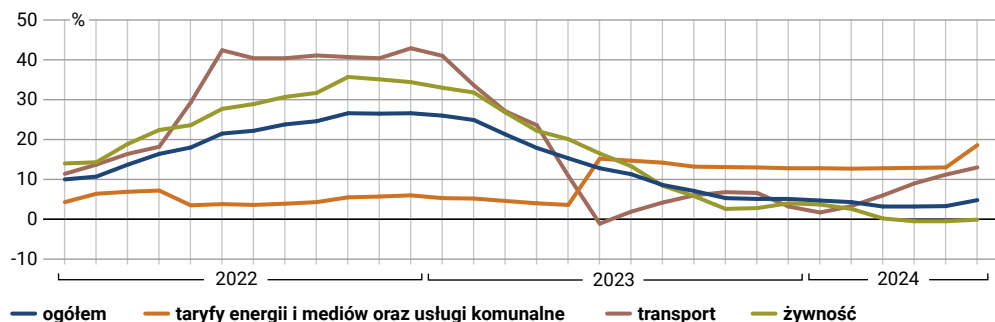
4. Przejściowe problemy z inflacją

Inwazja skutkowała przejściowym, ale bardzo wysokim skokiem cen. Zjawisko to, pogłębione wywołanym skutkami pandemii wzrostem cen na świecie, osiągnęło kulminację w drugiej połowie 2022 r. Od tego czasu można obserwować systematyczne obniżanie się inflacji, która w pierwszych miesiącach 2024 r. spadła poniżej 5%.

⁵² *Міжнародні резерви зросли до 43,8 млрд дол. США за підсумками березня*, Narodowy Bank Ukrainy, 5.04.2024, bank.gov.ua.

Zarazem jednak niektóre kategorie towarów i usług – w tym tak wrażliwe społecznie jak żywność czy transport – podrożały relatywnie bardziej niż inne, co wynikało z problemów z dostawami paliw na skutek zniszczeń infrastruktury i zaburzeń łańcuchów dostaw. Wzrost ich cen udało się opanować dopiero w drugiej połowie 2023 r.

Wykres 10. Miesięczna (r/r) inflacja na Ukrainie od stycznia 2022 do marca 2024 roku



Źródło: Narodowy Bank Ukrainy.

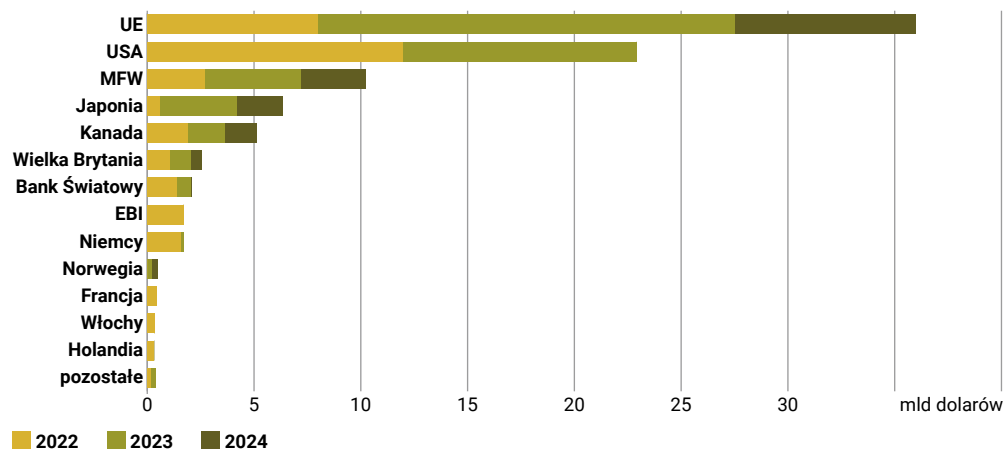
5. Zagraniczne wsparcie finansowe – klucz do funkcjonowania państwa

Bez pomocy ze strony państw szeroko rozumianego Zachodu i międzynarodowych instytucji finansowych utrzymanie stabilności finansowej Ukrainy byłoby niemożliwe. Rosyjska agresja spowodowała skokowy wzrost nakładów na sektor bezpieczeństwa, które w 2022 r. i kolejnych latach sięgnęły około połowy wydatków budżetu (w dokumencie na 2024 r. 46,7 mld z 92,6 mld dolarów), a zredukowane dochody do kasy państwa pozwalały jedynie na pokrycie potrzeb z zakresu obronności. Wszystkie inne rozchody, związane m.in. ze sferą socjalną, de facto były i są pokrywane z pożyczek i grantów zagranicznych donatorów oraz poprzez emisję obligacji wewnętrznych (szczególnie w pierwszym roku wojny).

W latach 2022–2023 najwięcej wsparcia przekazały Kijowowi UE (27,5 mld dolarów) i Stany Zjednoczone (22,9 mld dolarów). Ważną rolę odegrały też Japonia, Kanada i Wielka Brytania oraz organizacje międzynarodowe – przede

wszystkim MFW, z którym w marcu 2023 r. Ukraina podpisała porozumienie dotyczące programu Extended Fund Facility⁵³ na sumę 15,6 mld dolarów.

Wykres 11. Finansowanie budżetu Ukrainy przez zagranicznych partnerów w latach 2022–2024 (według stanu na 16 lipca 2024 roku)



Źródło: Ministerstwo Finansów Ukrainy.

Zagraniczna pomoc dla Kijowa jest bezprecedensowo wysoka, ale wciąż niewystarczająca. Budżet na 2024 r. przewiduje deficyt w wysokości blisko 44 mld dolarów, lecz dotychczasowe deklaracje wsparcia na ten rok nie pokryją całości potrzeb. Problem stanowi też to, że darczyńcy przekazują środki nieregularnie i w różnej wysokości – w styczniu 2024 r. Ukraina otrzymała zaledwie 400 mln dolarów, w lutym – 800 mln, a w marcu – aż 8,9 mld (ponad połowa funduszy spłynęła z UE), co utrudnia osiągnięcie stabilności finansowej.

Aby usystematyzować wsparcie, Komisja Europejska (KE) zaproponowała Instrument na rzecz Ukrainy (Ukraine Facility), obejmujący prawie 39 mld euro bezpośredniej pomocy budżetowej w latach 2024–2027 (pierwsza transza – 4,9 mld – trafiła do tego kraju w marcu 2024 r.). To kwota znaczna, ale zbyt mała, jeśli weźmiemy pod uwagę potrzeby, które w 2024 r. zapewne jeszcze wzrosną po nowelizacji budżetu (podobnie jak w 2023 r.). Dodatkowy problem stanowiła niewiadoma w kwestii pomocy ze strony USA (nie tylko finansowej, lecz także wojskowej). Z powodu konfliktu wewnątrz Partii Republikańskiej Kongres przez pół roku nie był w stanie przegłosować odpowiedniej

⁵³ S. Matuszak, *Ukraina: program wsparcia od MFW i zwiększenie wydatków obronnych*, OSW, 24.03.2023, osw.waw.pl.

ustawy. Udało się to dopiero w kwietniu 2024 r.⁵⁴ Dokument zakłada w sumie 61 mld dolarów wsparcia, z czego 7,8 mld ma trafić bezpośrednio do budżetu, a 1,6 mld – zostać przeznaczone na gospodarkę, m.in. naprawę infrastruktury krytycznej.

W czerwcu 2024 r. państwa G7 osiągnęły istotny postęp w sprawie wykorzystania zamrożonych środków Centralnego Banku Rosji. Początkowo Kijów zabiegał, aby finansowano z nich odbudowę kraju po zakończeniu wojny, ale dalsze trwanie konfliktu i wzrost świadomości, że szybko się on nie zakończy, sprawiły, że pojawiły się pomysły, aby fundusze te spożytkować bądź na zaspokojenie bieżących potrzeb budżetowych, bądź na zakupy uzbrojenia.

Rozmowy na temat przejęcia zamrożonych rosyjskich aktywów trwały od pierwszej połowy 2022 r., lecz dopiero podczas szczytu G7 zaakceptowano mechanizm, który ma przynieść Ukrainie 50 mld dolarów do końca 2024 r. Extraordinary Revenue Acceleration Loans for Ukraine (ERA) ma polegać na przyznaniu Kijowowi pożyczek sfinansowanych przez członków grupy. Mają one następnie zostać spłacone z wpływów z obrotu tzw. nadzwyczajnymi zyskami generowanymi przez zamrożony w krajach G7 kapitał FR. Może on być wykorzystany – zgodnie z komunikatem wydanym po szczycie – do wspierania militarnego i budżetowego Ukrainy oraz jej odbudowy.

Państwa grupy zastrzegły również, że podjęta decyzja nie zamyka dyskusji o ewentualnym przekazaniu Kijowowi całości skonfiskowanych rosyjskich aktywów. Obecnie nie wiadomo, czy użycie ich będzie możliwe jeszcze w 2024 r., jednak odegrają one dużą rolę w finansowaniu budżetu na 2025 r. (do tej pory Ukraina nie otrzymała od zagranicznych darczyńców deklaracji pokrycia wydatków na sumę 12–15 mld dolarów).

6. Wymiana handlowa - nowe szlaki logistyczne

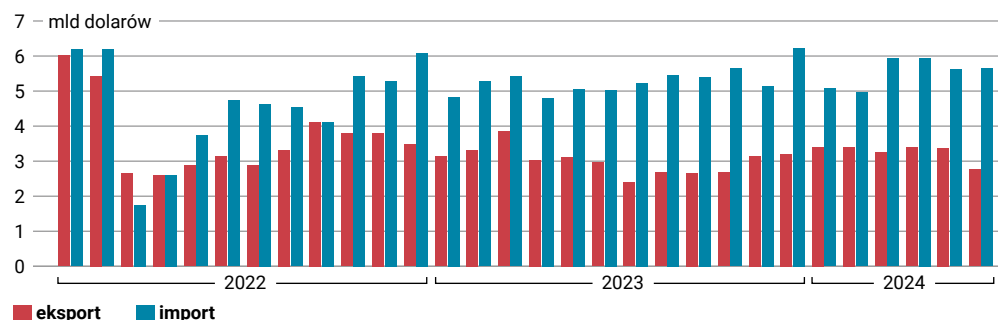
Załamanie gospodarcze spowodowane agresją odbiło się mocno na handlu zagranicznym. Doprowadziło do drastycznego zmniejszenia zarówno eksportu, jak i importu. W ciągu następnych miesięcy ten drugi powrócił do poziomu niewiele niższego niż przed wojną, co wynikało m.in. z konieczności prowadzenia dużych ilości paliwa (głównej kategorii towarowej w imporcie) oraz komercyjnych zakupów amunicji i uzbrojenia. W przypadku sprzedaży krajowej produkcji na zewnątrz sytuacja była jednak bardziej skomplikowana.

⁵⁴ J. Graca, F. Rudnik, *Nowy pakiet wsparcia USA dla Ukrainy i groźba konfiskaty rosyjskich aktywów*, op. cit.

Wyzwanie generowały zwłaszcza ograniczenia w logistyce, w szczególności rosyjska blokada portów czarnomorskich, przez które Ukraina wywoziła przed wojną około dwóch trzecich najważniejszych dóbr (artykuły rolne, wyroby hutnicze, rudy żelaza). Tylko częściowo udało się te problemy zażegnać dzięki Czarnomorskiej Inicjatywie Zbożowej, od sierpnia 2022 do lipca 2023 r. umożliwiającej eksport płodów rolnych przez porty Wielkiej Odessy.

Zaczęto też korzystać z portów na Dunaju (przed wojną w zasadzie nieużywanych) – w drugiej połowie 2023 r. przechodziło przez nie ok. 2 mln ton produkcji rolnej miesięcznie. Ponadto UE uruchomiła tzw. korytarze solidarności, mające zwiększyć przepustowość granicy lądowej między Ukrainą a państwami członkowskimi.

Wykres 12. Miesięczna wymiana handlowa Ukrainy w okresie od stycznia 2022 do czerwca 2024 roku



Źródło: Państwowy Komitet Statystyki Ukrainy, Służba Celna Ukrainy.

Zmiany tras przesyłu skutkowały umocnieniem się Unii jako podstawowego partnera handlowego Kijowa. W 2023 r. przypało na nią 65,6% ukraińskiego eksportu i 53% importu. Pod względem struktury towarowej wzrosło znaczenie zbytu artykułów rolno-spożywczych – w 2023 r. odpowiadały one za 60,8% sprzedaży zagranicznej.

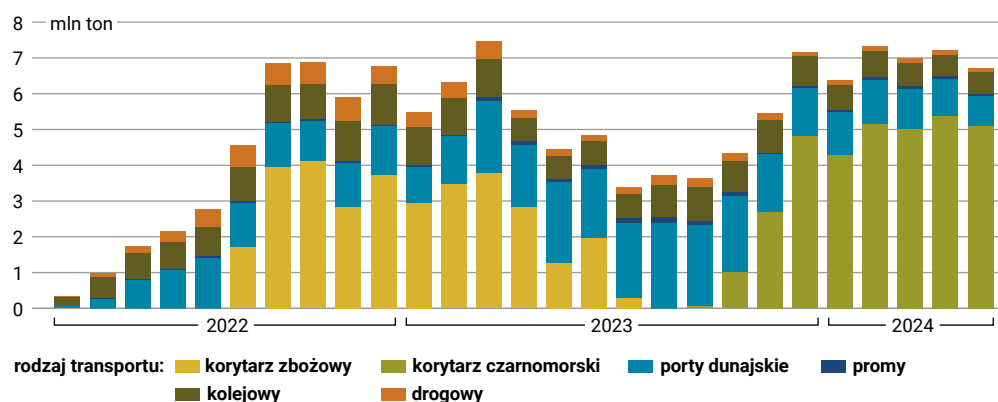
We wrześniu 2023 r. Kijów podjął jednostronnie decyzję o otwarciu portów Wielkiej Odessy. Uczynił tak pomimo istniejącego ryzyka ataków na statki ze strony sił rosyjskich⁵⁵. Posunięcie okazało się sukcesem – nowym korytarzem czarnomorskim już w grudniu 2023 r. przetransportowano więcej produkcji rolnej niż korytarzem zbożowym w najlepszych miesiącach jego funkcjonowania. Dodatkowo można nim eksportować towary inne niż żywność oraz

⁵⁵ S. Matuszak, J. Ber, *Ukraina: sukces nowego korytarza czarnomorskiego*, OSW, 22.12.2023, osw.waw.pl.

importować różne kategorie dóbr (władze w Kijowie unikają podawania szczegółów). Ogółem od września 2023 do końca marca 2024 r. z trasy tej skorzystało ponad 1100 statków, które wywoziły 33,8 mln ton towarów, w tym 23,1 mln ton artykułów rolnych. W kwietniu 2024 r. ukraiński eksport wyniósł 13 mln ton – więcej niż w lutym 2022 r.

Uruchomienie nowej drogi morskiej pozwoliło znacznie zniwelować skutki blokady granicy polsko-ukraińskiej, trwającej od listopada 2023 do stycznia 2024 r. (pojedyncze przejścia graniczne polscy rolnicy paraliżowali jeszcze do końca kwietnia). Według NBU w pierwszym miesiącu blokady bezpośrednie straty importowe wyniosły 500 mln dolarów, a eksportowe – 160 mln. Później udało się je jednak częściowo zrekompensować dzięki wykorzystaniu innych szlaków.

Wykres 13. Miesięczny eksport ukraińskiej produkcji rolnej od czasu wybuchu wojny w podziale na środki transportu



Źródło: wyczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Polityki Rolnej i Żywności Ukrainy, Humanitarian Data Exchange, Spike Brokers i Ukraińskiego Stowarzyszenia Zbożowego.

VI. POLITYKA ZAGRANICZNA

Aktywność dyplomatyczną Kijowa determinują obrona państwa oraz zakończenie konfliktu na własnych warunkach. Priorytetem jest mobilizowanie międzynarodowych partnerów do zwiększenia dostaw uzbrojenia, amunicji i środków finansowych, aby móc kontynuować efektywną walkę z agresorem. Długoterminowym celem pozostaje trwale zintegrowanie Ukrainy z zachodnimi strukturami (NATO i UE), postrzegane jako gwarancja jej bezpieczeństwa i warunek dalszego rozwoju.

Politykę zagraniczną prowadzą przede wszystkim prezydent Zełenski i szef jego administracji Jermak. Rolę resortu spraw zagranicznych – pozbawionego decyzyjności i sprawczości – sprowadzono do funkcji administracyjno-reprezentacyjnych, związanych m.in. z utrzymywaniem stosunków z krajami o mniejszym znaczeniu geopolitycznym oraz kwestiami konsularnymi. Marginalizację MSZ pogłębiają jego niedofinansowanie i problemy kadrowe⁵⁶.

Aktywność dyplomatyczna Kijowa skupia się na częstej komunikacji z partnerami strategicznymi (USA, członkami G7, UE i NATO), organizowaniu ważnych przedsięwzięć międzynarodowych, takich jak szczyt pokojowy w Szwajcarii, tworzeniu koalicji państw wspierających finansowo i wojskowo Ukrainę, a także oddziaływaniu na kraje Globalnego Południa (GP). Prezydent oczekuje od współpracowników szybkich rezultatów, co wpływa na styl dyplomacji – asertywny, a niekiedy wręcz roszczeniowy.

1. Bez ustępstw wobec Rosji

Kijów nie godzi się na ustępstwa ustrojowe i terytorialne na rzecz Moskwy, lecz dąży do przekonania społeczności międzynarodowej do poparcia zakończenia wojny na jego warunkach. Zadanie to władze starają się realizować poprzez promowanie tzw. formuły pokoju, przedstawionej przez Zełenskiego w listopadzie 2022 r. Składa się na nią 10 punktów dotyczących pełnego wycofania wojsk rosyjskich z obszarów okupowanych, przywrócenia integralności terytorialnej Ukrainy, ochrony dostaw żywności, bezpieczeństwa nuklearnego czy postawienia winnych zbrodni wojennych przed specjalnym trybunałem.

⁵⁶ Wakaty w wielu placówkach dyplomatycznych kierownictwo resortu zdecydowało się zapełnić na drodze otwartych konkursów dla osób spoza korpusu dyplomatycznego, a posady w newralgicznych państwach (m.in. w USA, ChRL i Wielkiej Brytanii) obejmują ludzie z nadania politycznego.

W czerwcu 2024 r. Kijów zainicjował pierwszy szczyt formuły pokoju w Szwajcarii, mający na celu uzyskanie wsparcia dla realizacji trzech z dziesięciu zawartych w dokumencie postulatów: zapewnienia bezpieczeństwa jądowego, zabezpieczenia dostaw żywności oraz powrotu dzieci z Rosji i przeprowadzenia wymiany jeńców. Efektem spotkania, w którym wzięli udział przywódcy z całego świata, było wydanie przez 78 państw komunikatu końcowego potwierdzającego zobowiązanie do powstrzymania się od groźby użycia siły lub użycia siły przeciwko integralności terytorialnej lub niezależności politycznej Ukrainy w jej uznanych prawem międzynarodowym granicach. Ukraińska dyplomacja nie zdołała przekonać do propozycji pokojowej kluczowych państw GP – podpisu pod dokumentem odmówiły m.in. Indie, RPA, Brazylia, Meksyk, Zjednoczone Emiraty Arabskie i Arabia Saudyjska – a znaczna część krajów Ameryki Południowej i Afryki nie pojawiła się na wydarzeniu. To rezultat działań rosyjskiej dyplomacji oraz stanowiska Chin, które nie przybyły na spotkanie, gdyż uznały je za bezprzedmiotowe i bezproduktywne bez udziału FR, a także aktywnie lobbowały przeciwko uczestnictwu w nim najważniejszych państw GP.

Postawa krajów GP była dla Kijowa tym bardziej rozczarowująca, że ukraińscy rządzący podjęli intensywne wysiłki mające przeciwdziałać wpływaniu na nie przez Moskwę i Pekin. Zełenski m.in. powołał specjalnego przedstawiciela Ukrainy ds. Bliskiego Wschodu i Afryki, a resort spraw zagranicznych zdecydował o podwojeniu liczby placówek dyplomatycznych w Afryce oraz zapowiedział utworzenie kolejnych w Ameryce Południowej. Ponadto w latach 2022–2023 szef MSZ Dmytro Kułeba aż czterokrotnie odbył tournée dyplomatyczne po krajach afrykańskich, Zełenski zaś przybył na uroczystość zaprzysiężenia prezydenta Argentyny Javiera Mileia i wykorzystał ją jako okazję do rozmów z przywódcami m.in. Ekwadoru, Paragwaju i Urugwaju⁵⁷.

Kijów zapowiada, że pozostałe punkty formuły pokoju zostaną omówione i przyjęte na następnym szczycie, który miałby zostać zorganizowany do końca 2024 r. Strona ukraińska dopuszcza zaproszenie nań przedstawicieli Rosji, co należy odczytywać jako wyjście naprzeciw oczekiwaniom państw uzależniających swój udział w wydarzeniu od spełnienia tego postulatu (szczególnie GP), a także presji Zachodu i deklaracji kandydata na prezydenta Stanów Zjednoczonych Donalda Trumpa o szybkim zakończeniu wojny⁵⁸. Nie oznacza to jednak automatycznej zgody na rosyjskie żądania.

⁵⁷ Zob. K. Nieczydor, *Pax Ukrainica. Nadzieje i oczekiwania Kijowa przed szczytem w Szwajcarii*, „Komentarze OSW”, nr 601, 4.06.2024, osw.waw.pl.

⁵⁸ E.M. Lederer, *Trump says he can end the Russia-Ukraine war in one day. Russia's UN ambassador says he can't*, The Associated Press, 2.07.2024, apnews.com.

2. W walce o wsparcie Zachodu

Aktywność Kijowa w podtrzymaniu pomocy koncentruje się na zacieśnianiu współpracy z USA i Unią Europejską – jego największymi darczyńcami, którzy od początku inwazji przekazali mu odpowiednio równowartość 75 mld dolarów⁵⁹ i 88 mld euro⁶⁰ wsparcia, obejmującego pomoc humanitarną, pieniężną i militarną. Wobec przedłużającego się impasu politycznego w Waszyngtonie w sprawie uchwalenia pakietu finansowego dla Ukrainy (październik 2023 – kwiecień 2024)⁶¹ główny ciężar pomocy materialnej spadł na Brukselę. W lutym 2024 r. UE podjęła decyzję o uruchomieniu specjalnego Instrumentu na rzecz Ukrainy (Ukraine Facility) o wartości 50 mld euro na lata 2024–2027. Realizacja tego programu ma kluczowe znaczenie dla stabilności finansów walczącego państwa. Możliwość użycia sporej części tych środków będzie jednak uzależniona od postępów Kijowa w przeprowadzaniu reform określonych w zatwierdzonym przez KE Planie Ukrainy⁶².

3. Wojenna ścieżka integracji z Unią

Członkostwo w UE uznawane jest przez Ukraińców za jeden z najważniejszych celów w polityce zagranicznej – za wejściem do organizacji opowiada się 84% z nich. Obywatele traktują ten krok jako nieodzowny element ostatecznego zwycięstwa nad Rosją. Społeczne oczekiwania stanowią kluczowy impuls dla władz i mobilizują je do zwiększenia wysiłków w tym kierunku.

Uzyskanie zgody na rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych w grudniu 2023 r. i formalne ich otwarcie w czerwcu 2024 r. to najważniejsze osiągnięcia ukraińskiej polityki zagranicznej ostatnich lat – potwierdzają perspektywę członkowską, do której ekipy rządzące krajem dążyły od 2014 r. Na werdykt Rady UE wpłynęła radykalna zmiana sytuacji i nastrojów w Europie po rosyjskiej inwazji. Opór państw do tej pory sceptycznych udało się przełamać m.in. dzięki utożsamieniu blokowania tej decyzji ze sprzyjaniem Moskwie oraz popieraniu ukraińskich aspiracji przez społeczeństwa Starego Kontynentu.

⁵⁹ J. Masters, W. Merrow, *How Much U.S. Aid Is Going to Ukraine?*, Council on Foreign Relations, 9.05.2024, cfr.org.

⁶⁰ *EU support for Ukraine*, Unia Europejska, european-union.europa.eu.

⁶¹ J. Graca, F. Rudnik, *Nowy pakiet wsparcia USA dla Ukrainy i groźba konfiskaty rosyjskich aktywów*, op. cit.

⁶² K. Nieczyppor, I. Gizińska, Ł. Maślanka et al., *UE zatwierdza pomoc finansową dla Ukrainy i negocjuje wojskową*, OSW, 2.02.2024, osw.waw.pl.

Rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych wieńczy również proces wdrażania reform wskazanych w raporcie KE z czerwca 2022 r. i okresowego oceniania postępów w tym zakresie. Kijów zdołał wypełnić zdecydowaną większość rekomendacji Komisji, które dotyczyły m.in. zmiany procedury wyboru sędziów Sądu Konstytucyjnego, intensyfikacji walki z korupcją i sfinalizowania reformy prawodawstwa odnoszącego się do mniejszości narodowych. Spore problemy – z uwagi na wpływ na relacje z należącymi do UE sąsiadami, głównie Węgrami – napotykał zwłaszcza ostatni z tych wymogów. Ostatecznie nowelizację udało się przegłosować zaledwie kilka dni przed szczytem w grudniu 2023 r. W ten sposób osłabiono argumenty Budapesztu, których często używa on do blokowania istotnych dla Kijowa decyzji unijnych – związanych z eurointegracją czy przyznaniem środków na zakup uzbrojenia z European Peace Facility.

Warunkiem przyłączenia Ukrainy będzie gotowość samej UE do rozszerzenia, co powoduje, że formalne postępy na ścieżce integracji z organizacją zależą nie tylko od sukcesu reform, lecz także od decyzji państw członkowskich, w tym de facto sprzeciwiających się temu Węgier pod rządami Viktora Orbána. Akcesja będzie więc procesem długotrwałym, zbiurokratyzowanym oraz w dużej mierze stanowiącym wypadkową rozgrywek politycznych i ustaleń wewnętrznych.

W Kijowie rośnie świadomość ogromu pracy techniczno-biurokratycznej i prawno-legislacyjnej koniecznej do wykonania w ramach adaptacji do prawodawstwa unijnego. Władze wykazały się determinacją, przygotowując w szybkim tempie dokumentację dotyczącą członkostwa i przeprowadzając reformy nieodzowne do otwarcia rozmów. Obecnie administracja nie dysponuje jednak wystarczającym potencjałem kadrowym, by podołać temu zadaniu – wymaga ono wsparcia technicznego i szkoleniowego. Choć deklaracje najważniejszych ukraińskich urzędników o planach zakończenia pertraktacji w ciągu dwóch lat, nadmiernie rozbudzające oczekiwania społeczne, przycichły, to rządzący nadal wychodzą z założenia, że wiele spraw uda się przyspieszyć, używając argumentów moralnych i politycznych, bez wdrażania koniecznych zmian.

Dodatkowo okresowe protesty rolników i przewoźników w sąsiednich krajach UE oraz blokady granicy w latach 2023–2024, jak również żądania ze strony Budapesztu urealniły spojrzenie Kijowa na akcesję. Zaczął on dostrzegać potrzebę zabiegania o poparcie poszczególnych państw członkowskich i konkretnych grup interesu w Unii w trakcie negocjacji. Wprawdzie władze wciąż chętniej będą rozwiązywały konflikty bezpośrednio z Brukselą i z pominięciem

regionu, lecz nad Dnieprem powoli zauważa się już realne problemy niektórych zbiorowości i proponuje mapowanie kwestii spornych w ramach integracji.

4. Zobowiązania zamiast gwarancji bezpieczeństwa

Kolejny priorytet polityki zagranicznej Kijowa to członkostwo w Sojuszu Północnoatlantyckim, uznawane przez ukraińskich decydentów i społeczeństwo (integrację popiera 77% obywateli) za najbardziej wiarygodną gwarancję bezpieczeństwa państwa. We wrześniu 2022 r. prezydent Zełenski podpisał wniosek o przyłączenie do NATO na podstawie przyspieszonej procedury, analogicznej do tej, którą zastosowano w przypadku Szwecji i Finlandii. Niewystosowanie zaproszenia podczas szczytu w Wilnie w 2023 r. i niewytyczenie klarownej ścieżki akcesji spotkało się z rozczarowaniem. Sytuacja powtórzyła się po spotkaniu w Waszyngtonie w lipcu 2024 r., choć tym razem władze powstrzymały się od otwartej krytyki.

Wśród pozytywnych konsekwencji szczytu w Wilnie należy wymienić rozpoczęcie pod egidą grupy G7 rozmów o dwustronnych zobowiązaniach do długofalowego wspierania wojskowego Ukrainy, które mają stanowić rozwiązanie tymczasowe – do momentu uzyskania przez nią pełnego członkostwa w Sojuszu. W połowie stycznia zawarto pierwsze porozumienie tego typu (brytyjsko-ukraińskie, na 10 lat⁶³), a do końca września 2024 r. – następnych 26 (m.in. z USA, Japonią, Niemcami, Francją, Włochami, Kanadą, Danią, Holandią i Polską). Dokumenty te mówią o „zobowiązaniach i ustaleniach” (*security commitments and arrangements*), a nie o „gwarancjach bezpieczeństwa” (*security guarantees*), ale publicznie Kijów zawyża ich znaczenie, nazywając je właśnie umowami o gwarancjach bezpieczeństwa. Mimo to porozumienia są istotne dla Ukrainy w kontekście jej coraz większych trudności z pozyskaniem wsparcia oraz niewystosowania zaproszenia do członkostwa w NATO na szczycie w Waszyngtonie w lipcu 2024 r.

5. Odbudowa pod unijnym parasolem

Pomimo trwającej wojny i braku perspektyw na jej zakończenie w bliższej przyszłości Kijów podejmuje wysiłki mające zachęcić zachodnie państwa i instytucje finansowe oraz międzynarodowe korporacje do inwestowania w odbudowę Ukrainy. Skala zniszczeń spowodowanych rosyjską inwazją sprawia, że

⁶³ J. Gotkowska, K. Nieczypor, J. Graca, *Zachód-Ukraina: umowy o współpracy w obszarze bezpieczeństwa*, OSW, 19.01.2024, osw.waw.pl.

będzie to największe wyzwanie w powojennej historii Europy. Według szacunków Banku Światowego z lutego 2024 r. bezpośrednie straty spowodowane działaniami zbrojnymi wynoszą 152 mld dolarów, a koszty odbudowy sięgną ok. 486 mld dolarów.

Wprawdzie podczas pierwszej międzynarodowej konferencji poświęconej temu zagadnieniu – w Lugano w lipcu 2022 r. – zapowiedziano stworzenie programu na wzór planu Marshalla⁶⁴, lecz ostatecznie takowy nie powstał. Kluczową przeszkodę na drodze do realizacji ambitnych założeń stanowi wciąż tocząca się wojna, zwiększająca skalę zniszczeń i koszty ich usunięcia.

Czynniki te istotnie utrudniają zaangażowanie kapitału prywatnego, bez którego odbudowa i trwałe ożywienie gospodarcze powojennej Ukrainy będą niemalże niemożliwe. Przyciągnięciu go i uruchomieniu projektów nakierowanych na urzeczywistnienie tych celów ma sprzyjać przeznaczenie na nie części środków (ok. 8 mld euro) z unijnego Instrumentu na rzecz Ukrainy (Ukraine Facility). Problemem pozostaje jednak utrzymywanie się wśród inwestorów niewielkiego zaufania do administracji państwowej i systemu sądowego – pokłosie rozpowszechnionej korupcji i kłopotów z praworządnością.

Przewodnią rolę w inicjowaniu przedsięwzięć z dziedziny odbudowy wzięły na siebie państwa zachodnie. Niemcy, Francja, Włochy, Czechy, USA i Polska powołały specjalnych koordynatorów kooperacji z Ukrainą w tej sferze. Organizowane są też cykliczne międzynarodowe konferencje na ten temat (Lugano – 2022 r., Londyn – 2023 r., Berlin – 2024 r.). Determinuje to decydentów w Kijowie do nadawania szczególnego znaczenia relacjom z krajami najsilniej oddziałującymi na decyzje finansowe podejmowane w Brukseli – przynajmniej w ich percepcji. W logikę tę wpisuje się również przywiązywanie wagi do grupy G7, skupiającej najbardziej wpływowych gospodarczo i politycznie sojuszników Ukrainy. Ambicje pełnienia czołowej funkcji w odbudowie przejawia UE.

Kolejne transze pomocy makroekonomicznej są warunkowane wdrażaniem reform w ramach procesu akcesyjnego. Koordynacją międzynarodowego wsparcia odbudowy zajmuje się Wieloagencyjna Platforma Koordynacyjna Donatorów we współpracy z instytucjami i organizacjami finansowymi (m.in. MFW, Bankiem Światowym). Jej sekretariat zlokalizowano w unijnej Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w sprawie Rozszerzenia (DG NEAR), co pokazuje, jak bardzo przyszła odbudowa Ukrainy wiąże się z perspektywą

⁶⁴ S. Matuszak, *Prezentacja „planu Marshalla” dla Ukrainy*, OSW, 13.07.2022, osw.waw.pl.

Zachodu z członkostwem tego państwa w UE i koniecznością przeprowadzenia w nim zmian.

Poza Europą w odbudowę szczególnie angażuje się Tokio. Czyni to za pośrednictwem rządowej Japońskiej Agencji Współpracy Międzynarodowej (JICA), która w listopadzie 2023 r. ponownie otworzyła stałe przedstawicielstwo w Kijowie (funkcjonowało ono od 2017 r., a w styczniu 2022 r. zostało ewakuowane). Owo zaangażowanie stanowi wyraz zaniepokojenia agresywną polityką FR. Wydatne i bezpośrednie wsparcie finansowe jest także formą rekompensaty za nieprzesyłanie pomocy militarnej, uwarunkowane konstytucyjnym zakazem sprzedaży broni krajom znajdującym się w stanie wojny.

Nabierający cech konfrontacji na wyniszczenie i niezblizający się do zakończenia konflikt nie pozwala na rozpoczęcie odbudowy, rozumianej jako gruntowna modernizacja państwa zgodnie z zasadą „*build back better*”. Podejmowane działania ograniczają się więc zwłaszcza do doraźnych remontów infrastruktury drogowej i energetycznej oraz budynków użyteczności publicznej. Taki stan rzeczy skutkuje przeniesieniem dyskusji i decyzji dotyczących odbudowy na poszukiwanie sposobów zakończenia wojny. Tendencję tę uwidacznia zmiana planu użycia odsetek od zamrożonych na Zachodzie aktywów Centralnego Banku Rosji – zostaną przeznaczone głównie na wsparcie ukraińskiej armii, choć początkowo miały służyć właśnie finansowaniu odbudowy⁶⁵. Z kolei berlińską konferencję na ten temat z czerwca 2024 r. Kijów, jak już wspomniano, wykorzystał do zmobilizowania zachodnich partnerów do zwiększenia pomocy wojskowej.

⁶⁵ I. Wiśniewska, Ł. Maślanka, K. Nieczyppor, *Decyzja UE o wykorzystaniu zysków od zamrożonych środków rosyjskich*, OSW, 24.05.2024, osw.waw.pl.

PERSPEKTYWY

W najważniejszych krajach Zachodu, których wsparcie dla Ukrainy ma niewralgiczne znaczenie dla zapobieżenia jej przegranej, rośnie apetyt na zakończenie wojny. Są one znużone przeciągającą się konfrontacją zbrojną, wciąż obawiają się konsekwencji porażki militarnej Rosji i dążą do stabilizacji bądź zamrożenia konfliktu, gdyż uznają takie rozwiązanie za łatwiejsze do zarządzania. Trump wielokrotnie i otwarcie zapowiadał szybkie zażegnanie go. Od wiosny 2024 r. coraz częściej pojawiają się też po obu stronach Atlantyku sugestie oraz mniej lub bardziej sprecyzowane plany osiągnięcia pokoju.

Swojej szansy w zmieniających się nastrojach na Ukrainie i na Zachodzie upatruje Rosja. Lansuje się tezę, że była ona ponoć chętna zawrzeć pokój już wiosną 2022 r.⁶⁶, co ma tworzyć wrażenie, że obecnie – podobnie jak wówczas – to Kijów, a nie Moskwa blokuje rozmowy na ten temat. Kreml zintensyfikował przekaz o rzekomej gotowości do negocjacji, dążąc w ten sposób do osłabienia zachodniej pomocy dla Ukrainy. Zarazem podtrzymuje maksymalistyczny wariant ewentualnego pokoju, zakładający de facto jej kapitulację, gdyż zgrabienie części jej terytorium może być co najwyżej nagrodą pocieszenia – prawdziwa stawka tego starcia to podporządkowanie całego kraju.

W trzecim roku pełnoskalowej agresji Ukraina kontynuuje opór. Pomimo narastających problemów militarnych oraz zmęczenia wojną w kraju i wśród zagranicznych partnerów rządzący nie zainicjowali otwartej dyskusji ze społeczeństwem o realistycznych celach walki i warunkach przyszłego jej zakończenia. Obowiązuje oficjalna linia zawarta w tzw. Formule Pokoju Zełenskiego, postulująca odzyskanie integralności terytorialnej zgodnie ze stanem z 1991 r., choć sytuacja na froncie i nastroje wśród obywateli różnią się od tych z jesieni 2022 r. i sprzed ofensywy 2023 r., gdy zwycięstwa militarne i optymizm obrońców takową narrację uwiarygadniały. Publicznie prezydent jakiegokolwiek ustępstwa uzależnia od decyzji społeczeństwa, lecz nie przedstawia mu rachunku zysków i strat wynikających z różnych wariantów osiągnięcia pokoju.

W komunikacji z Zachodem władze ukraińskie reagują na oczekiwania partnerów i zbliżające się wybory prezydenckie w USA demonstracją gotowości

⁶⁶ S. Charap, S. Radchenko, *The Talks That Could Have Ended the War in Ukraine. A Hidden History of Diplomacy That Came Up Short—but Holds Lessons for Future Negotiations*, Foreign Affairs, 16.04.2024, foreignaffairs.com.

do rozmów z Rosją na własnych warunkach⁶⁷. Zełenski deklaruje powstanie nowego planu pokojowego w listopadzie oraz przyznaje, że nie wszystkie tereny muszą zostać odwojowane⁶⁸. Nie rezygnuje przy tym z dążeń do maksymalnego wzmocnienia swojej pozycji negocjacyjnej poprzez poprawienie sytuacji na froncie ani publicznie nie głosi woli ustępstw.

Na obecnym etapie Kijów nie przegrywa militarnie na tyle, by rezygnować z ziem lub suwerenności. Obie strony – choć w różnym stopniu – są poważnie osłabione. Obie dysponują także topniejącymi zasobami własnymi do kontynuowania wojny i w coraz większym stopniu polegają na pomocy z zagranicy, choć zależność Ukrainy od Zachodu jest nieporównywalnie większa niż Rosji od Chin czy Korei Północnej.

W tej sytuacji osiągnięcie trwałego pokoju w ciągu kilkunastu miesięcy nie wydaje się możliwe. Nie da się jednak wykluczyć okresowego zamrożenia konfliktu, co niesłoby ogromne wyzwania zarówno dla przyszłości Ukrainy, jak i bezpieczeństwa w Europie. Kijów obawia się, że taki rozwój wypadków pociągnąłby za sobą demobilizację zachodniego wsparcia, a tym samym zachęciłby Kreml do ponowienia próby podbicia sąsiada. Mimo to perspektywa choćby chwilowego uspokojenia sytuacji sprawia wrażenie kuszącej, gdyż pozwoliłoby to wytchnąć armii i społeczeństwu. Z punktu widzenia Kijowa takiemu rozwiązaniu musiałoby jednak towarzyszyć zdecydowane wzmocnienie militarne kraju przez Zachód połączone z gwarancjami bezpieczeństwa (optymalnie w postaci członkostwa w NATO), co najmniej utrzymanie sankcji przeciwko Rosji w celu niedopuszczenia do szybkiego odbudowania przez nią potencjału militarnego oraz olbrzymie inwestycje gospodarcze, a na takie kroki Zachód aktualnie się nie godzi.

Istotne dla elastyczności Ukrainy w sprawie zakończenia wojny będą rezultat mobilizacji nowych żołnierzy oraz kilka najbliższych jesienno-zimowych miesięcy. Skala zniszczeń infrastruktury energetycznej w 2024 r. wskutek wrogich ostrzałów doprowadziła do sytuacji, w której konsekwencje ostrego niedoboru prądu i ogrzewania odczuje każdy pozostający w kraju obywatel oraz znaczna część biznesu. Bez pomocy zewnętrznej w tym zakresie, jak również wsparcia finansowego i militarnego umożliwiającego odwrócenie niekorzystnej sytuacji na froncie i złagodzenie trudów zimy nastroje na Ukrainie będą się dalej

⁶⁷ Volodymyr Zelensky : renoncer à des territoires ukrainiens est « une question très, très difficile », Le Monde, 31.07.2024, lemonde.fr.

⁶⁸ C. Mason, S. Williams, Zelensky: Trump would be hard work, but we are hard workers, BBC, 19.07.2024, bbc.com.

pogarszać, a środki własne – wyczerpywać. To zaś może zwiększyć gotowość do rozmów z Rosją i skłonić władze do ewentualnych ustępstw w zamian za – choćby krótkotrwałą – pokój.

Tekst ukończono 15 września 2024 roku.