

RENATA DUDA

Wrocław

ORCID: 0000-0002-0476-9111

RENATA KUNERT-MILCARZ

Wrocław

ORCID: 0000-0002-1582-9511

## EFEKTYWNOŚĆ WSPARCIA UNII EUROPEJSKIEJ I USA DLA UKRAINY OD 2014 ROKU

### UWAGI WSTĘPNE

Celem badawczym artykułu jest ukazanie europejskiego i amerykańskiego wsparcia dla procesu reform na Ukrainie oraz refleksja nad efektywnością tej pomocy. Zakładamy, że Unia Europejska (UE), działając na zasadzie „naczyń połączonych”, aktywnie wspiera najbliższe zewnętrzne otoczenie w dążeniu do demokratyzacji swoich struktur i zapewnienia bezpieczeństwa gospodarczego i militarnego. Dokonując szczegółowej periodyzacji aktywności UE i USA w zakresie pomocy udzielanej Ukrainie, artykuł odnosi się do okresu po Rewolucji Godności na kijowskim Majdanie (2013-2014 r.), która doprowadziła do obalenia ówczesnego prezydenta Wiktora Janukowycza. Zakładamy, że wydarzenia te przybliżyły Ukrainę do rozstrzygnięcia strategicznego dylematu wyboru pomiędzy Wschodem a Zachodem i umiejscowiły politykę zagraniczną w opcji prozachodniej. Wybór ten wiązał się nie tylko z koniecznością wdrożenia wielokierunkowych reform, ale również uzyskaniem finansowego wsparcia na ich przeprowadzenie.

Równie ważną cezurą czasową, zwłaszcza w odniesieniu do pomocy militarnej udzielanej przez Stany Zjednoczone, jest aneksja Krymu (2014 r.) oraz destabilizujące działania podejmowane przez Federację Rosyjską (FR) w Donbasie (2014 r.). Były one bezpośrednią przyczyną znacznego zwiększenia zakresu dotychczas udzielanej pomocy i przekierowania jej na wzmocnienie zdolności obronnych Ukrainy. Datą końcową, do której odnoszą się zawarte w artykule analizy, jest 2019 r. i wybory prezydenckie na Ukrainie (przeprowadzone w dwóch turach 31 marca 2019 r. oraz 21 kwietnia 2019 r.), zakończone zwycięstwem Wołodymyra Zełenskigo. Wybór ten oznaczał co prawda konsolidację proeuropejskiego kursu Ukrainy, jednak brak jednoznacznych deklaracji ze strony UE na temat perspektywy członkostwa Ukrainy powoduje, że utrzymanie tej opcji w przyszłości nie należy uznać za pewnik.

Złożony charakter wspierania najbliższego otoczenia UE sprawia, że najwięcej miejsca w artykule zajmuje analiza pomocy udzielonej Ukrainie przez UE, ukierunkowanej przede wszystkim na wsparcie reform strukturalnych i systemowych. Dopełnieniem pomocy UE jest wsparcie militarne ze strony Stanów Zjednoczonych, służące wzmocnieniu zdolności obronnych Ukrainy poprzez dostawy nowoczesnego uzbrojenia i szkolenie ukraińskiej armii.

Z uwagi na charakter wykorzystanego materiału, metody badawcze opierają się przede wszystkim na krytycznym przeglądzie literatury przedmiotu (zwłaszcza artykułów naukowych) oraz na badaniach dokumentów źródłowych (*desk research*). W części artykułu odnoszącej się do amerykańskiej pomocy wojskowej, podstawowym materiałem badawczym są analizy polskich i amerykańskich ośrodków eksperckich (*think-tanków*). Ze względu na przyjęte ramy czasowe (2014-2019) i aktualność tematyki, stosunkowo niewiele materiału badawczego pozyskano z opracowań monograficznych, które okazały się jednak cennymi źródłami w pierwszej wprowadzającej części artykułu.

## WPROWADZENIE

Od czasu uzyskania niepodległości (1991 r.) Ukraina próbowała określić swoje miejsce w dynamicznym i zmiennym pozimnowojennym środowisku międzynarodowym, co – jak słusznie zauważył Eugeniusz Mironowicz (Mironowicz 2012:105-106) – powodowało nieustanny dylemat wyboru pomiędzy partnerstwem strategicznym z Rosją a opcją prozachodnią, polegającą na nawiązaniu współpracy z UE i *NATO*. W najlepszym stopniu niepewność tę oddają poszukiwania adekwatnej koncepcji polityki zagranicznej, której wybór uzależniony był nie tylko od geopolitycznego usytuowania Ukrainy między Wschodem a Zachodem, ale również od wewnętrznego społecznego i kulturowego zróżnicowania na Ukrainę zachodnią (proeuropejską) i wschodnią (prorosyjską). Realizowana w pierwszym okresie niepodległości polityka neutralności, której towarzyszyły niespełnione w późniejszych latach gwarancje bezpieczeństwa ze strony wielkich mocarstw, została zastąpiona w 1994 r. polityką wielowektorowości, będącą w istocie balansowaniem pomiędzy zdominowanym przez Rosję Wschodem (opcja proazjatycka) a euroatlantyckimi strukturami integracyjnymi (opcja prozachodnia)<sup>1</sup>.

Dylemat wyboru opcji, z którym zmagaly się kolejne rządy Ukrainy nie został do dzisiaj do końca rozstrzygnięty i jakkolwiek wydawać się mogło, że wybór Wołodymyra Zełenskiego na prezydenta Ukrainy (2019 r.) świadczy o konsolidacji proeuropejskiego kursu, to jednak brak deklaracji UE w odniesieniu do perspektywy członkostwa Ukrainy powoduje niepewność, czy orientacja ta pozostanie trwałą ce-

---

<sup>1</sup> Szerzej na temat koncepcji polityki zagranicznej Ukrainy: Tymkiw, Jaropołk, 2007, *Koncepcje polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Ukrainy*, w: Pietraś M., Kapuśniak T. (red.), *Ukraina w stosunkach międzynarodowych*, Lublin.

chę polityki zagranicznej (Stępniewski 2019:138). Niezależnie jednak od wyboru polityków, wydaje się, że społeczeństwo ukraińskie podjęło decyzję dotyczącą miejsca Ukrainy na geostrategicznej mapie Europy. Na podstawie badań Fundacji Inicjatywy Demokratyczne, która przeprowadziła ogólnokrajową ankietę (z wyjątkiem Krymu i okupowanych terytoriów Doniecka i Ługańska), 64% badanych (z 2017 respondentów) opowiedziało się za przystąpieniem do UE, 13% do Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej, a 51% popiera przystąpienie do *NATO* (Ukrinform 2020).

Relacje pomiędzy UE a Ukrainą rozpatrywane są w szerokim kontekście bezpieczeństwa euroatlantyckiego, w którym Ukraina pozycjonowana jest jako swoista strefa buforowa pomiędzy Wschodem a Zachodem. Jak przekonują Markiyany Malky i Igor Iżnin (Malky, Iżnin 2016:111), rekonfiguracja ładu międzynarodowego wywołana zakończeniem zimnowojennej konfrontacji spowodowała powstanie tzw. szarej strefy bezpieczeństwa w Europie Środkowo-Wschodniej, czyli państw niezdolnych do samodzielnego zapewnienia bezpieczeństwa. W miarę rozszerzania Sojuszu Północnoatlantyckiego i przyjmowania nowych członków, owa strefa przesunęła się na Wschód, obejmując część państw postradzieckich (Białoruś, Ukraina, Mołdawia, Armenia, Gruzja, Azerbejdżan) i stając się jednocześnie obszarem rywalizacji pomiędzy Zachodem (*NATO*, UE) a FR. Jest to szczególnie istotne w obliczu zmian wywołanych agresywnymi działaniami Rosji podejmowanymi nie tylko wobec Ukrainy (aneksja Krymu, destabilizujące działania w Donbasie), ale również innych państw regionu. Konfrontacyjna polityka prezydenta Władimira Putina pokazała, że jego wrogie działania nastawione na polityczną i gospodarczą destabilizację i podsycanie wewnętrznego niezadowolenia z powodu niezdolności Kijowa do zakończenia konfliktu, mogą stać się również zagrożeniem dla państw członkowskich UE. Sukces Rosji zagroziłby nie tylko stabilności Ukrainy, ale mógłby zachęcić Kreml do dalszego kwestionowania bezpieczeństwa Europy. W pierwszych miesiącach po wybuchu konfliktu we wschodniej Ukrainie (2014 r.) amerykańscy eksperci<sup>2</sup> nie wykluczali możliwości wykorzystania przez prezydenta Putina swojej doktryny ochrony etnicznych Rosjan i rosyjskojęzycznych obywateli do dalszych zmian terytorialnych w sąsiedztwie. Ze względu na znaczny odsetek etnicznych Rosjan, szczególnie niepokojące byłyby działania wobec Łotwy i Estonii<sup>3</sup>, którym *NATO* zapewnia sojuszniczą pomoc wynikającą z art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego. W świetle tych faktów uruchomio-

---

<sup>2</sup> Eksperci najbardziej prestiżowych amerykańskich *think tanków* (*Atlantic Council*, *Brookings Institution*, *Center for New American Security* and *Chicago Council of Global Affairs*) zwracają uwagę, że od 30 lat nie było w Europie większego zagrożenia niż to wynikające z agresywnych działań Rosji wobec Ukrainy. Zob. więcej: I. Daalder, M. Flournoy, J. Herbst, J. Lodal, S. Pifer, J. Stavridis, S. Talbott, Ch. Wald, *Preserving Ukraine's Independence, Resisting Russian Aggression: What the United States and NATO Must Do*, [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/UkraineReport\\_February2015\\_FINAL.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/UkraineReport_February2015_FINAL.pdf). (dostęp 19 stycznia 2020).

<sup>3</sup> Według danych *2011 Population and Housing Censuses in Estonia, Latvia And Lithuania*, największy odsetek etnicznych Rosjan występuje na Łotwie (25,2% populacji), w Estonii i na Litwie odsetek ten wynosi odpowiednio 25,2% i 5,8%, *2011 Population and Housing Censuses in Estonia, Latvia And Lithuania*, <https://osp.stat.gov.lt/services-portlet/pub-edition-file?id=19698>, (dostęp 16 marca 2020).

na przez państwa członkowskie UE i Stany Zjednoczone szeroko zakrojona pomoc ukierunkowana na wzmocnienie procesu demokratyzacji, jak i poprawę zdolności obronnych Ukrainy, jest ważnym elementem sekwencji działań zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa państwom członkowskim UE.

#### UKRAINA I UE

Niestabilne rządy, skomplikowane usytuowanie międzynarodowe, recesja gospodarcza i problemy społeczne to kwestie, z którymi Ukraina boryka się od wielu lat. Po upadku Związku Radzieckiego i odzyskaniu niepodległości Ukraina podjęła się trudu zerwania z Rosją więzi gospodarczych, politycznych i społecznych, by samodzielnie budować suwerenność. Zadania te utrudniało umocowanie w ustroju sowieckim nomenklatury nowo powstałego państwa, z całym bagażem funkcjonowania i postrzegania systemu politycznego i gospodarki z czasów ZSRR (Olszański 2017: 8). Budowa instytucji i procedur demokratycznego państwa prawa nie mogła rozpocząć się od razu, ponieważ na Ukrainie przez kolejnych pięć lat obowiązywała ustawa zasadnicza z 1978 r.; ustrój polityczny miał charakter sowiecki, zaś gospodarka – nakazowo-rozdzielczy. Nowa konstytucja zaczęła obowiązywać od 1996 r. (Olszański 2017: 18-20). Ukraina też dość szybko obrała kurs zachodni. W 1994 r. na początku prezydentury Leonida Kuczmy Ukraina zawarła z UE Układ o partnerstwie i współpracy (*Partnership nad Cooperation Agreement, PCA*), który stworzył ramy instytucjonalne dla wspólnych relacji. Porozumienie to weszło w życie 1 marca 1998 r. (Decyzja Rady i Komisji, 98/149/WE). Umowa zawierała ogólne ramy współpracy gospodarczej i dostosowania ukraińskiego prawodawstwa do unijnego oraz nie miała na celu integracji Ukrainy z UE i nie ukazywała perspektyw na stowarzyszenie. Problemy z demokratyczną wiarygodnością reżimu Kuczmy uniemożliwiły jakiegokolwiek ambicje członkostwa w UE. Zmieniła to dopiero Pomarańczowa Rewolucja w 2004 r. (Pridham 2011: 19). Do czasu przyjęcia *PCA*, UE skupiała się na Ukrainie przede wszystkim ze względu na bezpieczeństwo nuklearne. Ukraina postrzegana była też przez pryzmat żywotnych interesów Rosji. Zarzucano Unii, że nie posiada wobec Ukrainy realistycznego planu, który motywowałby państwo do podjęcia zmian wewnętrznych. Wspólna strategia dla Ukrainy, przyjęta w 1999 r., miała na celu realizację strategicznego partnerstwa, skupiając się na wspieraniu demokratyzacji i przemian gospodarczych. Po wyborze nowego prezydenta Wiktora Janukowycza, UE z rezerwą podchodziła do budowy nowych relacji, nawiązując je w ramach ograniczeń ustanowionych przez własną politykę w zakresie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS) (Pridham 2011: 20). Jednak i ta inicjatywa nie dawała żadnych obietnic przyszłego członkostwa. Wprawdzie w 2005 r. przyjęto Plan działania UE-Ukraina, niemniej w UE nastroje odnośnie do przyszłej akcesji były sceptyczne. W UE nie do końca wierzono w powodzenie zmian, a Ukraina nie podejmowała większych wysiłków reformatorskich. Uruchomienie programu Partnerstwa Wschodniego (PW) w 2009 r. miało stać się platformą współpracy, a zarazem odpowiedzią i alternatywą

wobec projektu euroazjatyckiego (Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej<sup>4</sup>, obejmującej, poza Rosją, Kazachstanem, Białorusią, jako sygnatariuszami porozumienia, również od 2015 roku Armenię i Kirgistan). Program ten stanowił miał bardziej ambitne partnerstwo, wychodzące poza ustalone ramy EPS. Zdublował on jednak wiele jego cech, w tym porozumienia dwustronne i wielostronne oraz zaproponował zastępczą formę relacji (Pridham 2011: 21). Kwestia rozszerzenia stała się politycznym tabu w UE. Aby uniemożliwić powołanie się na art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej oraz uniknąć powiązań z procesem stowarzyszenia, część państw podchodziła z rezerwą wobec polityki wschodniej UE i rozbudowanej perspektywy członkostwa, naciskając na używanie w deklaracji przyjętej podczas inauguracyjnego szczytu PW w Pradze w maju 2009 r. wobec państwa Partnerstwa, terminu „partnerzy” oraz nieokreślanu umów w wymiarze bilateralnym – umowami stowarzyszonymi (Gotkowska 2010: 3). UE stworzyła liczne programy i zapewniła pomoc w promocji bezpieczeństwa, wsparcia dla reform gospodarczych i politycznych, bez perspektyw członkostwa w strukturach unijnych, uzależnione od tempa i stopnia zaangażowania w rozwój demokracji, rządów prawa i praw człowieka, postępów w reformach i wysiłkach modernizacyjnych (Pridham 2011: 28), w ramach strategii *more for more*, która wymaga przede wszystkim od państw partnerskich dużego zaangażowania we wprowadzane zmiany. Niemniej, program reform politycznych wymaganych przez Brukselę był dość ambitny i opierał się bezpośrednio na wymogach polityki rozszerzenia.

Na tym tle również niekorzystnie wypada sytuacja gospodarcza Ukrainy z początku lat 90. XX w. Gospodarka nie była traktowana priorytetowo; Ukraina skupiła się na tworzeniu instytucji państwowych, armii i dyplomacji (Olszański 2017: 35). Lata 90. XX w. charakteryzowały się hiperinflacją, wzbogaceniem nielicznej części społeczeństwa, dużym bezrobociem. Kryzys, jaki dotknął Ukrainę, powoli zaczął hamować na początku 2000 r., jednak wciąż głównym problemem były bariery strukturalne (Wiktor 2017: 120-121; Olszański 2017: 35-36). Przyjęta polityka gospodarcza spowodowała powstanie grupy oligarchów, posiadających wpływ na instytucje państwowe. Olszański wspomina o dwóch tendencjach podczas formowania się nowego państwa: z jednej strony notowano powolny rozwój klasy średniej, z drugiej – wzrost przedsiębiorczości, czego konsekwencją było włączenie biznesu do świata polityki. Nowa grupa oligarchów nawiązywała dość szybko ścisłe relacje z ówczesną nomenklaturą, zwłaszcza biurokracją, dążąc do wzmacniania swoich wpływów politycznych i pozycji oraz ograniczając konkurencję (Olszański 2017: 27 oraz 38-39). Oligarchizacja tym samym stała się jedną z podstawowych cech państwa. Podjęte w 2000 r. reformy, mimo że nie zmieniły znacząco charakteru państwa („oligarchicznego, biurokratycznego i korupcyjnego”, cyt. za: Olszański 2017: 42) oraz nie objęły istotnych aspektów społecznych i gospodarczych (np. systemu podatkowego i świadczeń socjalnych), to jednak rozpoczęły etap wzrostu gospodarczego. Brak aktywności zachodnich sąsiadów oraz proces denuklearyzacji

---

<sup>4</sup> Euroazjatycka Unia Gospodarcza została powołana 29 maja 2014 r., jako kontynuacja Unii Celnej (2010) i Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej (2012). Funkcjonuje od początku 2015 r.

spowodowały, że Ukraina przyjęła politykę wielowektorowości, czyli balansowania między Zachodem a Rosją. Kryzys gospodarczy (szerzej przedstawiony poniżej) doprowadził w połowie lat 90. XX w. do zmniejszenia liczby żołnierzy i sprzętu bojowego. Redukcja trwała systematycznie do aneksji Krymu oraz wybuchu wojny w Donbasie. Rozpoczęta w reakcji na te wydarzenia mobilizacja armii zwiększyła jej potencjał (o wyposażeniu wojsk ukraińskich pisze np.: Żyła 2016: 250-251). W tym aspekcie ważne jest jednak nawiązanie do polityki neutralności, potwierdzonej w dokumencie strategicznym Doktryny Wojennej Ukrainy z 1993 r. Ukraina nie była zainteresowana wejściem w skład Wspólnoty Niepodległych Państw ani współpracą z państwami obszaru euroatlantyckiego. Bezpieczeństwo państwa opierało się początkowo na poradzieckim potencjale nuklearnym. Wskutek nacisku międzynarodowego 5 grudnia 1994 r. w Memorandum Budapeszteńskim o Gwarancjach Bezpieczeństwa, przyjętym na szczycie Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), Ukraina zgodziła się przekazać cały arsenał Rosji, otrzymując gwarancje bezpieczeństwa ze strony USA, Rosji i Wielkiej Brytanii oraz wsparcie gospodarcze<sup>5</sup>.

Najbardziej optymalnym rozwiązaniem było zatem wprowadzenie polityki wielowektorowości, czego wyrazem były przyjmowanie kolejne dokumenty, potwierdzające wolny wybór Ukrainy (Koncepcja bezpieczeństwa Narodowego z 1997 r., następnie potwierdzenie woli przystąpienia do struktur euroatlantyckich: przyjęta w 2003 r. Koncepcja Bezpieczeństwa Narodowego i Doktryna Wojenna w 2004 r. oraz Strategia Bezpieczeństwa z 2007 r.). Z kolei w okresie prezydentury Janukowycza (2010-2014), Partia Regionów zatwierdziła nową koncepcję, która cofnęła Ukrainę z powrotem do polityki nieangażowania się (Ustawy o zasadach polityki wewnętrznej i zagranicznej z 2010 r.), jednak już pod koniec 2014 r. Parlament ponownie przyjął politykę neutralności (Żyła 2016: 253-257). W tym okresie Rosja naciskała również na ściślejszą współpracę w ramach Euroazjatyckiej Unii Celnej. Prezydent opowiadał się z jednej strony za ograniczoną współpracą, a z drugiej strony za przystąpieniem Ukrainy do strefy wolnego handlu *WTO* i UE.

Gdy Ukraina wynegocjowała w 2013 r. umowę stowarzyszeniową z UE, została ona zablokowana przez Rosję. Między innymi to wydarzenie spowodowało wybuch Rewolucji Godności, a następnie wojnę w Donbasie (Olszański 2017: 92-93). Do tego doszły frustracja i sprzeciw społeczny wobec władzy, przede wszystkim ze strony młodej części społeczeństwa, opowiadającej się za ściślejszą współpracą z Zachodem. Wydarzenia z 2013/2014 r. na Majdanie ukazały jednakże słabości państwa, traktowanego dotychczas jako lidera zmian w regionie. Zorganizowana rosyjska kampania przeciwko Układowi o stowarzyszeniu oraz propozycja własnego projektu euroazjatyckiego idącego w parze z korzystnym pakietem finansowym i względnie ni-

---

<sup>5</sup> Po aneksji Krymu okazało się, że gwarancje te były jedynie formalnością, ponieważ w podpisanym dokumencie nie zawarto informacji dotyczących mechanizmu sankcji. Mimo iż warunki Memorandum zostały naruszone przez Rosję, pozostali sygnatariusze nie podjęli żadnych działań (Goncharenko, Domała 2014; A. Hładij 2014).

skimi cenami energii z Rosji doprowadziły do niepodpisania Układu przez prezydenta Wiktora Janukowycza. W konsekwencji doszło do wybuchu masowych protestów, które doprowadziły do rezygnacji prezydenta. Protestujący domagali się ściślejszej integracji z UE, w tym podpisania umowy stowarzyszeniowej oraz większego zaangażowania rządu w budowę demokracji i rządów prawa (zob. więcej: Kubicek 2017: 143-162), wymianę skorumpowanych elit politycznych i rozprawy z oligarchami oraz podniesienia poziomu życia obywateli. Do wyboru nowego, proeuropejskiego prezydenta Petro Poroszenki doszło 25 maja 2014 r.

Po wydarzeniach na Majdanie Rosja podejmowała próby destabilizacji wewnętrznej, starając się wywołać powstanie antyrządowe i doprowadzić do federalizacji państwa i tym samym uniemożliwić Ukrainie integrację ze strukturami zachodnimi. Plan się nie udał, zaprotestowała młodzież, klasa średnia, biurokracja, oligarchowie i aparat państwowy. W części Donbasu doszło do powstania, które zostało wsparte przez niezasymlowaną część społeczeństwa, z nostalgią wspominających dawne czasy emerytów, zorganizowane grupy przestępcze oraz rosyjskie i ukraińskie ugrupowania paramilitarne (Olszański 2017: 101). Prawdopodobnie Ukraina nie dostrzegała problemów milionów imigrantów z innych republik sowieckich. Część z nich nigdy nie asymilowała się, pozostając na marginesie wspólnoty narodowej, czego skutkiem było włączenie się do konfliktu po stronie rosyjskiej rosyjskojęzycznych mieszkańców wschodniej i śródomo-wschodniej części Ukrainy (Olszański 2017: 61-62). Po tych wydarzeniach rozpoczął się nowy etap dla Ukrainy (Olszański 2017: 9). Sytuacja odsłoniła niestabilność wewnętrzną państwa i spowodowała kryzys gospodarczy trwający do 2016 r. Kryzysu nie łagodziła i tak trudna atmosfera na rynku handlowym i inwestycyjnym. Uznaniowe stosowanie prawa i arbitralne decyzje administracyjne, wysoki poziom korupcji, niedoskonałości systemu sądownictwa i inne czynniki sprawiały trudności we wspólnych relacjach między Ukrainą a UE (Wasiuta 2014: 179). Poniższe dane ukazują sytuację gospodarczą Ukrainy (na podstawie wysokości PKB) od 2013 r., kiedy wartość produktu krajowego brutto wyniosła 138 miliony dolarów. Aneksja Krymu i wojna w Donbasie spowodowały w 2014 r. spadek o 7,5 procent, do wartości 133,5 miliona dolarów, zaś w kolejnym roku PKB wyniosło jedynie 91 milionów dolarów. Od tego czasu Bank Światowy notuje powolny wzrost (w 2018 r. PKB Ukrainy wyniósł prawie 131 milionów dolarów; *World Bank*). Zauważalne są też, szczególnie po Rewolucji Godności i wojnie, zmiany społeczne: od rozwoju prywatnych firm i prywatyzację dużych przedsiębiorstw po nowe inicjatywy społeczne. Wciąż jednak widoczne są ściśle związki nowej elity politycznej z oligarchicznym biznesem (Olszański 2017: 104-105).

Nowy etap stosunków między UE a Ukrainą rozpoczął podpisany między oboma stronami Układ o stowarzyszeniu (*AA*), obejmujący pogłębioną i kompleksową strefę wolnego handlu między UE a Ukrainą (*DCFTA*), który wszedł w życie 1 września 2017 r., po fragmentarycznym jego stosowaniu od 2014 r. (negocjacje w sprawie tego porozumienia rozpoczęły się w 2007 r., po dołączeniu Ukrainy do Światowej Orga-

nizacji Handlu (*WTO*)<sup>6</sup>. Brak reform gospodarczych i politycznych, a także wysoki współczynnik korupcji i agresywna polityka Rosji, w tym aneksja Krymu, wojna w Donbasie, destabilizacja obwodów południowo-wschodniej Ukrainy oraz znaczne ograniczenie zbytu do rosyjskich rynków doprowadziły do ogromnego kryzysu gospodarczego. Sytuacja ta przełożyła się na zmiany w geograficznej i towarowej strukturze handlowej, w której Rosja oraz pozostałe państwa regionu ograniczyły wymianę handlową z Ukrainą (Matuszak 2018: 15-19). Ze względu na skomplikowaną sytuację wewnętrzną, docelowe wejście w życie *AA* opóźniało się, a umowa realizowana była selektywnie. Zatem, by umożliwić Ukrainie wdrożenie *AA*, UE pogłębiła i rozszerzyła swoje wsparcie w regionie (Wolczuk, Delcour, Dragneva i in., 2017: 16). Unia utworzyła pakiet wsparcia dla Ukrainy, w tym pomoc techniczną w sprawach konstytucyjnych, sądowych i wyborczych oraz plan przyspieszenia liberalizacji systemu wizowego. Aby ułatwić Ukrainie podjęcie decyzji, Rada Europejska na szczycie 15 grudnia 2016 r. kolejny raz podkreśliła pragnienie zawarcia pełnego układu. Ostatecznie ratyfikacja Układu o stowarzyszeniu z Ukrainą została zakończona decyzją Rady z 11 lipca 2017 r. Na jej mocy oba podmioty zobowiązały się rozwijać i pogłębiać wzajemne stosunki we wszystkich istotnych sferach. Do wspólnych relacji włączono nowe obszary związane z polityką zagraniczną i bezpieczeństwem, wymiar sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa, finanse publiczne, w tym zarządzanie nimi i podatki. Dołączono również obszar nauki i technologii, edukacji i kwestie odpowiedzialne za tworzenie społeczeństwa informacyjnego (Decyzja Rady (UE) 2017/1248). Obecnie największym problemem nie tylko dla Ukrainy, ale też dla wszystkich krajów PW jest zintensyfikowanie współpracy w zakresie bezpieczeństwa, szczególnie cybernetycznego, w dziedzinie zwiększenia unijnych inwestycji w regionie oraz walki z zagrożeniami hybrydowymi, w tym z rosyjską propagandą i dezinformacją (Benedyczak, Dyer, Gibadło i in., 2019: 5). Mimo wielu przeszkód, Ukraina uzyskała możliwość poprawy relacji handlowych i modernizacji gospodarki, m.in. poprzez otwarcie rynków oraz dostosowanie prawodawstwa i regulacji w poszczególnych sektorach do standardów UE.

#### WSPARCIE UE DLA UKRAINY

Mimo postępów na wielu płaszczyznach, Ukraina wciąż wymaga wzmocnienia w istotnych dziedzinach, by móc w pełni korzystać z podpisanego z UE Układu. *AA* i *DCFTA* traktowane są jako pewne gotowe schematy dla wymaganych reform, przede wszystkim w formie pomocy finansowej i technicznej. Jest to duże wyzwanie

---

<sup>6</sup> Nowy szef tymczasowego rządu Arsenij Jaceniuk podkreślił, że podpisanie *AA* było priorytetem nowo sformowanego rządu, który rozpoczął działalność 27 lutego 2014 r. Pierwsza część polityczna umowy została podpisana przez unijnych przywódców i A. Jaceniuka 21 marca 2014 r. Następnie, ówczesny prezydent, Petro Poroszenko (który piastował ten urząd od 7 czerwca 2014 do 20 maja 2019) podpisał całą umowę 27 czerwca 2014 r.



dla instytucji państwowych i gospodarki, które wciąż są w trakcie przebudowy (Wolczuk, Delcour, Dragneva i in., 2017: 15).

W związku z tym warto postawić pytanie czy UE jest w stanie zwiększyć szanse Ukrainy na trwały postęp, mimo pewnych niepowodzeń reform gospodarczych i problemów politycznych? Zbliżanie do standardów europejskich wymaga przeprowadzenia reform rynkowych i ukształtowania nowoczesnej infrastruktury gospodarki ukraińskiej. Na podstawie raportu pt. *Supporting Ukraine's Difficult Path Towards Reforms* z 2015 r. znaczący postęp w reformach odnotowano w deregulacji i decentralizacji, zdecydowanie mniejszy w odbiurokratyzowaniu państwa. Z kolei zmiany dotyczące deoligarchizacji realizowane były w ograniczonym zakresie (zob. więcej: Chromiec, Koenig 2015: 1). W 2015 r. podjęto reformy prawa bankowego, prawa podatkowego, ochrony danych osobowych, obszaru zarządzania migracjami i zamówień publicznych. Kontrola *de facto* wszystkich elementów władzy w kraju nie tworzyła podstawy dla zrównoważonego rozwoju społecznego i gospodarczego, szczególnie w przypadku walki z korupcją. Już po Pomarańczowej Rewolucji zwracano uwagę na potrzebę wprowadzania nowych reform instytucjonalnych i rynkowych, rządów prawa i jedności na płaszczyźnie społecznej, jak i terytorialnej oraz konsolidacji społeczeństwa i politycznych elit wokół współczesnych zachodnich wartości (Fesenko 2005: 29-31).

Program reform po Majdanie został pod względem politycznym i gospodarczym poparty przez UE, której wsparcie polegało głównie na pomocy w reformach strukturalnych i systemowych. Aby móc wpiierać reformy gospodarcze i polityczne oraz sferę bezpieczeństwa, należy wzmocnić naciski gospodarcze i polityczne na decydentów ukraińskich, a pomoc kierować do podmiotów reformujących: NGO's i niezależnych mediów, rozszerzyć pomoc mikrofinansową oraz propagować i pogłębiać wzajemne relacje i komunikację, intensyfikując kontakty międzyludzkie (Chromiec, Koenig 2015: 1).

Już na początku 2014 r. Komisja Europejska powołała zadaniową Grupę Wsparcia dla Ukrainy (*SGUA*), pod przewodnictwem Petera Wagnera. Jej zadaniem była asysta we wdrażaniu umów podpisanych z UE oraz koordynacja zasobów i wiedzy technicznej pomocnych we wprowadzanych reformach politycznych i gospodarczych. Innowacyjna część wsparcia została zapewniona przez Komisję UE, która z inicjatywy przewodniczącego Komisji Europejskiej wiosną 2014 r. powołała specjalną grupę urzędników UE w *SGUA* (Wolczuk, Delcour, Dragneva i in., 2017: 16-17). Jej znaczenie, mimo iż niemal symboliczne, przekładało się też na konkretne działania. Przykładem może być wsparcie w opracowaniu strategii reformy rolnictwa (Chromiec, Koenig 2015: 13) czy też aktywna pomoc przy wdrażaniu reform antykorupcyjnych. Z kolei ekspercka misja doradcza UE na Ukrainę (*EUAM*), realizowana w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE, działa na rzecz reformy cywilnego sektora bezpieczeństwa, wspiera reformy i proces restrukturyzacji krajowych służb bezpieczeństwa, podejmując często trudną współpracę z odpowiedzialnymi za ten obszar sektorami rządowymi (Chromiec, Koenig 2015: 13; (zob. też: Komunikat prasowy KE, Szczyt UE-Ukraina 2018).

Część projektów pomocy technicznej, skierowanych do słabych instytucji państwowych w celu wzmocnienia możliwości wprowadzania reform, wywołuje wiele problemów. Brakuje też pogłębionych analiz skuteczności wykorzystywanych środków pomocy. Część programów pomocy technicznej i projektów twinningowych kładzie nacisk na szkolenia i uczenie się „najlepszych praktyk” bez uprzedniego określenia i spełnienia warunków wstępnych, które umożliwiłyby ukraińskim instytucjom i urzędnikom służby cywilnej skuteczne wykonywanie swoich obowiązków. Wiele projektów, zamiast czerpać z wcześniejszych doświadczeń, rozpoczyna się od początku. Brakuje też wsparcia dla projektów infrastrukturalnych. Może to wskazywać, że UE nie posiada trwałego i konstruktywnego wpływu, jak i determinacji, by naciskać na zmiany (więcej o zdolnościach absorpcyjnych zob. w: Wolczuk, Delcour, Dragneva i in., 2017: 15).

Głównym sposobem wsparcia były udzielane Ukrainie duże pożyczki finansowe. Uważa się, że UE w pełni nie wykorzystwała tej formy pomocy w celu wzmocnienia reform wewnętrznych. Komisja Europejska w ramach pomocy finansowej wypłaciła Ukrainie 1,61 mld euro w dwóch pakietach pomocy makrofinansowej w 2014 r. i na początku 2015 r. W kwietniu 2015 r. przyjęła trzeci pakiet o wartości do 1,8 mld euro, stanowiący największy tego typu program pomocowy kiedykolwiek przyznany krajowi spoza UE (Chromiec, Koenig 2015: 14). UE przeznaczyła też na lata 2014-2020 kwotę do 1 mld euro na pomoc rozwojową w ramach EPS, za pomocą Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa (*ENI*) na lata 2014-2020. Europejski Bank Inwestycyjny miał z kolei wspierać finansowanie długoterminowych inwestycji w lokalnym sektorze prywatnym oraz infrastrukturze gospodarczej i społecznej w wysokości do 3 mld euro w latach 2014-2016. Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOR) odpowiadał za reformy strukturalne i makroekonomiczne (Chromiec, Koenig 2015: 14). Na szczycie Partnerstwa Wschodniego w Rydze 22 maja 2015 r. Ukraina i UE podpisały memorandum w sprawie warunków programu pomocy makrofinansowej w wysokości 1,8 mld euro w formie pożyczki (UE reprezentował wiceprzewodniczący KE Valdis Dombrovskis, zaś stronę ukraińską ówczesny prezydent Ukrainy Petro Poroszenko, minister finansów Natalia Jaresko oraz szef Narodowego Banku Ukrainy Waleria Hontarewa). Pomoc ta została obwarowana warunkiem wprowadzania reform gospodarczych i politycznych oraz umów z Międzynarodowym Funduszem Walutowym. Ze względu na opóźnienia we wdrożeniu wszystkich warunków, wypłata drugiej transzy stanęła pod znakiem zapytania. Było to również spowodowane wprowadzeniem przez Ukrainę wielu reform, w tym nowe środków ograniczających handel, wbrew postanowieniom zawartym w umowie (Wolczuk, Delcour, Dragneva i in., 2017: 17-18). Ostatecznie UE postanowiła zwolnić drugą transzę pomocy w 2017 r. Tym samym UE pokazała, że aby wyrzucić presję na rząd ukraiński kieruje się warunkowością pozytywną, nawet w obliczu oporu wobec reform i niewywiązywania się rządu ukraińskiego z wdrożenia wszystkich zobowiązań zawartych w memorandum. Można zatem zaryzykować stwierdzenie, iż pomoc makroekonomiczna, która nie wywiera presji na ukraiński rząd poprzez warunkowość, jest w rzeczywistości szkodliwa dla Ukrainy (Panchenko, Sydorenko 2017, cyt. za: Wolczuk, Delcour, Dragneva i in., 2017: 17-18).

Według raportu roboczego Komisji Europejskiej i Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) z 7 listopada 2018 r. w sprawie wdrożenia Układu o stowarzyszeniu z Ukrainą, od 2014 r. Ukraina uzyskała ponad 11 miliardów euro w formie dotacji i pożyczek (z 12,8 miliardów euro zobowiązania). Nowy program unijnej pomocy makrofinansowej, podpisany przez Parlament Europejski i Radę we wrześniu 2018 r., dotyczył walki z korupcją, zarządzania finansami publicznymi, celowanymi reformami sektorowymi oraz polityki społecznej. W zakresie Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa, wspierającego EPS, w 2017 r. wdrożono programy o łącznej wartości 50 mln euro wsparcia na rzecz efektywności energetycznej, zarządzania finansami publicznymi oraz wobec wschodnich obszarów Ukrainy (*Association Implementation Report on Ukraine 2018: 17*).

W raporcie *Association Implementation Report on Ukraine (2018)* zwraca się uwagę na realizację wielu reform sektorowych, spraw społecznych, administracji publicznej i decentralizacji, przedsiębiorstw państwowych oraz prywatyzacji. Podkreślono, że Ukraina czyni znaczne postępy w reformach, ale należy zintensyfikować wysiłki, zwłaszcza w dziedzinie sądownictwa i walki z korupcją. Odnotowano postępy w realizacji wybranych zobowiązań sektorowych: w sprawach sanitarnych i fitosanitarnych, konkurencji, środków zaradczych w handlu, transparentności, zamówień publicznych, barier technicznych, środowiska i klimatu, energii, usług finansowych, praw własności intelektualnej, cel, rachunkowości i audytu. Znotowano pewne sukcesy w reformach przedsiębiorstw państwowych i prywatyzacji, tak jak i w sektorze bankowym. Podjęto też prace nad efektywnością energetyczną oraz przyjęto zmiany legislacyjne tym zakresie. W raporcie zwraca się jednak uwagę, że postępy w tworzeniu niezależnych operatorów systemów przesyłowych gazu i energii elektrycznej są niewielkie. W kontekście strategicznego partnerstwa energetycznego obie strony podpisały w kwietniu 2018 r. plan działań na kolejny rok (zob. więcej na temat strategicznego partnerstwa energetycznego: *Association Implementation Report on Ukraine 2018*, pkt. 4: 14-16). Ukraina przyjęła we wrześniu 2019 r. decyzje dotyczące rozdziału *Naftogazu*, niemniej reforma sektora energetycznego nadal stanowi wyzwanie (*Association Implementation Report on Ukraine 2019: 2*).

Jako przełomowy przyjęty został również projekt w zakresie bezpieczeństwa. Wprowadzono w nim zasadę kontroli parlamentarnej nad aparatem bezpieczeństwa. Zwrócono uwagę na trzy podstawowe obszary, w których podejmowano próby reform. Pierwszy z nich – dialog polityczny, dobre rządy oraz instytucje wzmacniające – obejmował zagadnienia demokracji, praw człowieka i dobrych rządów, politykę zagraniczną i bezpieczeństwa oraz obszar sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa (*Association Implementation Report on Ukraine 2018: 2*). W 2017 r. przyjęto też na Ukrainie ustawę o cyberbezpieczeństwie, która weszła w życie w maju 2018 r., określając obowiązki i mechanizmy koordynacji w zakresie bezpieczeństwa cybernetycznego (*Association Implementation Report on Ukraine 2018:8*). W ramach Instrumentu na rzecz Stabilności i Pokoju działania koncentrowały się na wspieraniu specjalnej misji monitorującej OBWE, rozminowywaniu, przeciwdziałaniu zagrożeniom cybernetycznym i wzmacnianiu lokalnych wspólnot (*Association Implementation Re-*

port on Ukraine 2019: 22). Ukraina wdraża również strategię i plan działania na rzecz poszanowania praw człowieka na lata 2015-2020. Podkreśla się, że prawa człowieka, jak i podstawowe wolności, są systematycznie ograniczane we wschodniej Ukrainie oraz na nielegalnie zaanektowanym półwyspie krymskim, gdzie stosowane są represje oraz arbitralne naruszanie praw własności (zob. więcej: *Report on the human rights situation in Ukraine* 2018:3). We wschodniej części kraju sytuacja humanitarna jest bardzo trudna, przede wszystkim w sferze zdrowia, żywności, ochrony i dostępu do podstawowej infrastruktury i mediów.

W kwestii rozwoju kapitału ludzkiego, reformy obejmujące sprawy społeczne rozpoczęto pod koniec 2017 r. Skupiono się na kwestiach emerytur (reforma ta jest niezbędna z uwagi na trudną sytuację demograficzną, niskie stawki emerytalne, emigrację zarobkową czy szarą strefę), kompleksowej zmianie systemu opieki zdrowotnej i reformie edukacji wszystkich szczebli. Przygotowaniem do tej ostatniej miała być ustawa edukacyjna podpisana 5 września 2017 r., która jednak została negatywnie odebrana przez mniejszości narodowe. Największe kontrowersje wywołał art. 7, z którego wynika, że językiem edukacji jest język państwowy, czyli ukraiński, co narusza prawa mniejszości i jest niezgodne z Konstytucją<sup>7</sup> (zob.: Komunikat prasowy KE, Szczyt UE-Ukraina 2018). Wiele korzyści płynie jednak z uczestnictwa w programie *Erasmus+*, za pomocą którego UE wspiera modernizację, wymianę akademicką oraz wdrażanie zasad bolońskich etc. (*Association Implementation Report on Ukraine* 2018: 16).

Na podstawie ustaleń szczytu Ukraina-UE w Kijowie w 2017 r., w ramach liberalizacji reżimu wizowego Ukraina otrzymała prawo do krótkoterminowych podróży bezwizowych. Od 31 sierpnia 2018 r. obywatele Ukrainy z paszportem biometrycznym mają możliwość bezwizowego wjazdu do UE w ramach pobytu krótkoterminowego. Podróże mogą trwać do 90 dni w ciągu kolejnych 180 dni, licząc od daty pierwszego wjazdu. Do 2018 r. zanotowano ponad 25 mln wjazdów do krajów UE; sześć milionów obywateli Ukrainy przekroczyło granicę z paszportami biometrycznymi (23% całości), z czego 1,3 miliona bez wiz (*Association Implementation Report on Ukraine* 2018: 8-9). Według danych z 2019 r. (*Association Implementation Report on Ukraine* 2019: 20) Ukraińcy odbyli ponad 3 mln wizyt w obszarze Schengen bez wiz.

Kolejny obszar zagadnień dotyczy wsparcia rozwoju gospodarczego i określa możliwości rynkowe, w tym relacje handlowe Ukrainy z UE. O ile lata 2014-2015 charakteryzowały się recesją w gospodarce, od 2016 r. odnotowano wzrost gospodarczy, a PKB w 2017 r. wzrosło o 2,5%. Spowodowane to było nie tylko rozważną polityką makroekonomiczną, próbą wprowadzenia własnego regionalnego modelu rozwoju (poprzez wdrażanie programu Innowacyjna gospodarka i inwestycje) ale i znaczną pomocą finansową i techniczną, zapewnianą m.in. przez UE, która stała się istotnym partnerem handlowym Ukrainy (*Association Implementation Report on Ukraine* 2018:12). W 2019 r. Ukraina była 19. największym partnerem unijnego eksportu towarów (1%) i 20. największym partnerem unijnego importu towarów (1%).

<sup>7</sup> Więcej na temat kontrowersji wokół ustawy edukacyjnej z 5 września 2017 r.: N. Gergało-Dąbek 2017.

Unia Europejska jest na drugim miejscu zarówno pod względem wartości eksportu (1,908 bln euro, 14% całkowitego obrotu), jak i importu (2,060 bln euro, 15% całkowitego obrotu). W latach 2009-2019 wzrosły zarówno eksport na Ukrainę, jak i import z Ukrainy (najwyższe wartości zanotowano w 2019 r.; Eurostat 2020). W 2019 r. najczęściej eksportowanymi towarami były maszyny i pojazdy (37%), a następnie inne wytwarzane produkty (22%) i chemikalia (19%). Importowane towary podstawowe to surowce (30%) oraz żywność i napoje (22%) i energia (4%). Trzej najwięksi importerzy z Ukrainy w UE to Polska (2,661 mld euro), Włochy (2,501 mld euro) i Niemcy (2,242 mld euro). Węgry (5,2%) miały najwyższy udział Ukrainy w imporcie spoza UE. Z kolei trzej najwięksi eksporterzy na Ukrainę w UE to Polska (4,979 mld euro), Niemcy (4,965 mld euro) oraz Węgry (2,592 mld euro), które miały i w tym aspekcie największy udział Ukrainy w eksporcie poza UE (10,8%) (Eurostat 2020).

Dostęp do rynku zapisany został w *AA* w celu sprostania wyzwaniom integracji bez członkostwa. Jest to ambitny program reform, wzmocnionych przez *DCFTA*, który reguluje dwustronne relacje gospodarcze. Celem *AA/DCFTA* jest zwiększanie handlu towarami i usługami między UE a Ukrainą. Stąd też Ukraina rozpoczęła reformy mające na celu dostosowanie swojego ustawodawstwa do unijnego w obszarach związanych z wymianą handlową. Należą do nich: konkurencja, zamówienia publiczne, ułatwienia cele i handlowe, ochrona praw własności intelektualnej oraz powiązane z handlem kwestie energetyczne, w tym inwestycje, tranzyt i transport. Jako że *AA/DCFTA* zakazuje wszelkich form ograniczeń w eksporcie (przykład zakazu wywozu nieprzetworzonego drewna, utrzymywanego od 2005 r.) *DCFTA* umożliwiło również uruchomienie wsparcia dla małych i średnich przedsiębiorstw w formie dotacji w wysokości 200 mln euro. Dając wyraz nieuznawania nielegalnej aneksji, UE zakazała do czerwca 2020 r. importu towarów z Krymu i Sewastopola (EU: Trade). Pomyślne wdrożenie układu jest szczególnie trudne, biorąc pod uwagę całościowy kontekst wewnętrzny i międzynarodowy. Samo przyjęcie dorobku prawnego UE jest dużym wyzwaniem dla Ukrainy; jest to dynamiczny proces powiązany z aprobatą wspólnych wartości, a nawet orzecznictwa ETS (Petrov, Van Elsuwege 2016), zatem stanowi zobowiązanie do prawidłowego stosowania w praktyce źródeł prawa międzynarodowego.

Jak wskazano powyżej, jednym z najpoważniejszych problemów jest korupcja, występująca także w sądach powszechnych, które w zasadzie nie wydają werdyktów w sprawach korupcyjnych. Elity władzy upatrują w podejmowanych działaniach antykorupcyjnych zagrożenia dla swoich interesów. Pod naciskiem Zachodu w sferze sprawiedliwości, praworządności i walki z korupcją powołano Wysoki Trybunał Antykorupcyjny (*HACC*), który zaczął funkcjonować 5 września 2019 r. (Jaroszewicz 2018). Do innych wyzwań należy wzmocnianie tzw. dobrych rządów, niezbędnych w reformie państwa oraz wspieraniu administracji publicznej.

Na tle wskazanych działań, UE wciąż enigmatycznie odnosi się do europejskich aspiracji Ukrainy, twierdząc, że „popiera rozwijanie nowych form zacieśnionej współpracy z UE, takich jak stopniowe zbliżanie się Ukrainy do unii celnej, unii energetycznej i jednolitego rynku cyfrowego” oraz podkreślając wagę spełnienia

kryteriów kopenhaskich (Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 grudnia 2018 r.). W rankingu *Freedom in the World* na temat stanu demokracji i praw człowieka z 2020 r., Ukraina posiada niezmiennie status państwa częściowo wolnego, zaś w sferze swobód obywatelskich odnotowano presję polityczną i ataki na dziennikarzy zagrażające wolności prasy. Wprawdzie Ukraina podejmuje wysiłki reformatorskie, jednak nie we wszystkich sektorach realizowane są one z sukcesem, na co wpływ miał kryzys wywołany aneksją Krymu, konfliktem w Donbasie, jak również powszechna korpucja (*Freedom in the World 2020, Ukraine Profile*).

\*\*\*

Stabilna sytuacja na Ukrainie leży w interesie UE. Dopóki istnieje wola polityczna wspierania reform na Ukrainie oraz przekonanie o słuszności podejmowanych działań, warto je kontynuować. Rzeczywista siła transformacyjna UE na Ukrainie zależy od gotowości do podjęcia reform gospodarczych i społecznych i ich powodzenia, jak i dostosowania się do dynamiki relacji w środowisku międzynarodowym. Słabość reform oraz spowolniona modernizacja Ukrainy spowodowane są wieloma czynnikami. Od czasu odzyskania niepodległości kraj mierzył się z wieloma problemami: politycznymi, gospodarczymi i społecznymi. Istotną była też polityka bezpieczeństwa, która stała się priorytetem nowo powstałego państwa. Reformy w czasie dwóch ostatnich dekad były utrudnione. Zasadnicza jest w tym rola Rosji, która destabilizująco wpływa na region i sprawy wewnętrzne Ukrainy, osłabiając ją gospodarczo i militarnie. Aby wzmocnić wdrażanie Układu o stowarzyszeniu, istotna jest deoligarchizacja. Niemniej dla, zdominowanego przez wpływy oligarchów, państwa jest to obecnie niemożliwe (zob. więcej: Olszański 2017: 40-41). By zrozumieć obecną sytuację na Ukrainie, trzeba sięgnąć do budowy państwowości na początku lat 90. XX w., kiedy tworzył się patologiczny system polityczno-gospodarczy. Na przestrzeni lat nastąpiła pewna korekta zależności wynikłych z wpływów oligarchów, jednak trudno mówić o zasadniczej przebudowie całego systemu. R. Potocki (2015) twierdzi, że aktywność oligarchów powinna być usankcjonowana prawnie i instytucjonalnie, by stworzyć ramy umożliwiające im przekształcenie się w tzw. klasę wyższą. W rękach oligarchów znajdują się kluczowe sektory gospodarki oraz media prywatne, a powiązania biznesu ze światem polityki są bardzo ścisłe.

Ukraina znajduje się skomplikowanej sytuacji geopolitycznej i nie posiada zewnętrznych gwarancji bezpieczeństwa. Trzeba zaznaczyć, iż uwarunkowania międzynarodowe nie sprzyjają wzmocnieniu relacji UE z Ukrainą. Następstwa arabskiej wiosny, kryzys finansowy w UE, problemy wewnątrzunijne oraz sceptyczne stanowisko niektórych państw UE sprzeciwiających się głębszej integracji politycznej są również czynnikami niesprzyjającymi zmianom w regionie. Jednakże istnieje też duże poparcie dla wprowadzanych reform na poziomie politycznym i społecznym. Niebagatelne znaczenie ma też pomoc podmiotów międzynarodowych w odbudowie i wzmocnieniu państwa. Ukraiński rząd jest zaangażowany w proces dostosowania do wymagań

unijskich, a społeczeństwo jest bardziej zmotywowane do zmian. Największe poparcie dla UE notuje się wśród młodego pokolenia (Varsa 2017: 45).

Ukraina wyróżnia się wśród wschodnich partnerów w dostosowanym i elastycznym wsparciu dla wdrożenia *AA/DCFTA*. Podczas gdy dramatyczne wydarzenia na przełomie 2013/2014 r. ukazały słabość państwa i gospodarki, UE zareagowała w sposób skoordynowany i innowacyjny. Pogłębianie relacji nie doprowadziło do przełomu czy zwiększenia dynamiki wzajemnych więzi. Realizowano zobowiązania, które wynikały z *AA* w wielu obszarach. Niemniej jednak znaczna część wsparcia UE nadal opiera się na pomocy technicznej, która ma ograniczoną skuteczność ze względu na podstawowy brak zdolności aparatu państwowego do wdrożenia *AA* (Wolczuk, Delcour, Dragneva i in., 2017: 21). Aspiracje Ukrainy są wciąż prozachodnie, jednak dużym utrudnieniem jest kryzys polityczny, problemy z reformami politycznymi i gospodarczymi, brak zaufania do elit politycznych, a także ambiwalentny stosunek europejskiego establishmentu wobec ambicji europejskich Ukrainy.

#### UKRAINA I USA

Całość pomocy zagranicznej udzielanej przez Stany Zjednoczone innym państwom jest klasyfikowana jako pomoc ekonomiczna (ukierunkowana na szeroko pojęty rozwój gospodarczy i polityczny oraz kwestie humanitarne) bądź pomoc wojskowa (służąca wzmocnieniu zdolności militarnych państwa-odbiorcy, np. poprzez inwestycje w infrastrukturę wojskową czy organizowanie szkoleń instruktorskich)<sup>8</sup>. W zależności od zakresu, w którym udzielana jest pomoc, dedykowana agencja rządowa Stanów Zjednoczonych odpowiedzialna jest za wdrożenie pomocy i wypłatę środków finansowych (najczęściej jest to Amerykańska Agencja ds. Międzynarodowego Rozwoju – *USAID*, Departament Obrony lub Departament Stanu). Łączna wartość pomocy gospodarczej i wojskowej udzielonej Ukrainie przez Stany Zjednoczone w latach 2014-2018 wyniosła 1,82 mld USD, z czego ponad 760 mln USD przeznaczono na cele militarne – przede wszystkim wsparcie wywiadu, szkolenie żołnierzy, pomoc logistyczną oraz dostawy sprzętu wojskowego, w tym od 2018 r. dostawy broni letalnej, o czym będzie jeszcze mowa poniżej. Pomoc gospodarcza natomiast ukierunkowana była na wsparcie funkcjonowania demokratycznych instytucji Ukrainy, przeciwdziałanie korupcji, działania zmierzające do dywersyfikacji źródeł energii oraz na pomoc humanitarną. Należy przy tym zauważyć, że w okresie dla którego dostępne są dane *USAID* odnoszące się do Ukrainy (2001-2019), w każdym roku fiskalnym pomoc ekonomiczna zdecydowanie dominowała nad pomocą wojskową osiągając poziom od 71% (204 mln USD, 2011 r.) do nawet 96% (123 mln USD, 2005 r.) wartości

---

<sup>8</sup> Część przedstawionych w artykule informacji znajduje się w komentarzu pt. *Czy Zachód wspiera Ukrainę?*, Duda Renata, 2018, „Komentarze IEŚW Nr 10/2018”, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej.

całej pomocy zagranicznej (wojskowej i ekonomicznej) alokowanej w danym roku fiskalnym<sup>9</sup>.

W obliczu destabilizujących działań podejmowanych przez Federację Rosyjską od 2014 r., każda pomoc, zarówno gospodarcza, jak i militarna, była istotna dla wzmocnienia wszystkich aspektów funkcjonowania Ukrainy. Jednak agresywna polityka Rosji, zwłaszcza jej działania w Gruzji (2008 r.) czy ataki cybernetyczne na Estonię (2007 r.), pozwala przypuszczać, że pomoc wojskowa ukierunkowana *stricto* na wzmocnienie zdolności obronnych Ukrainy miała w tamtym okresie zasadnicze znaczenie. Jawnie wrogi charakter rosyjskiej polityki skłonił zachodnich ekspertów oraz polityków do refleksji nad militarnymi zdolnościami Ukrainy nie tylko do powstrzymania destabilizujących operacji prowadzonych przez Rosję, ale również jej gotowości odparcia ewentualnej otwartej agresji.

Siły Zbrojne Ukrainy (SZU) od momentu powstania w 1991 r. zmagają się z problemami wymagającymi wielokierunkowych reform. Przeprowadzana od tego czasu wieloetapowa i długotrwała przebudowa armii nastawiona jest przede wszystkim na wzmocnienie jej zdolności bojowych (modernizacja uzbrojenia, konieczność reorganizacji struktury dowodzenia, wdrożenie nowych procedur szkoleniowych), zmianę systemu rekrutacji oraz zwiększenie morale i odbudowę statusu armii w oczach społeczeństwa (Gawęda 2019a). Do Pomarańczowej Rewolucji można mówić o ograniczonym i selektywnym charakterze wprowadzanych reform, jednak w latach późniejszych proces ten uległ wyraźnemu wyhamowaniu. W latach poprzedzających rosyjską agresję w Donbasie (2014), wydatki na obronność nie przekraczały 1% PKB, co nie tylko skutecznie zablokowało możliwość przeprowadzenia jakichkolwiek reform, ale i uniemożliwiało doraźną działalność SZU (Wilk 2017:9). Skutkiem takiego stanu rzeczy było systematyczne ograniczanie szkoleń, pogarszanie się poziomu technicznego uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz spadek zainteresowania karierą w wojsku. Jak podkreślają eksperci, powszechną praktyką stał się nielegalny obrót mieniem wojskowym, co nie pomagało w ukształtowaniu się nowej mentalności kadry dowódczej suwerennego państwa, a jedynie utrzymywało negatywne wzorce zachowań ze schyłkowego okresu istnienia Związku Radzieckiego (Wilk 2017:9-10).

Decyzja władz ukraińskich o militarnym zaangażowaniu (początkowo jako Operacja Antyterrorystyczna – ATO koordynowana przez Służbę Bezpieczeństwa Ukrainy, od 30 kwietnia 2018 r. w formie operacji wojskowej kierowanej przez Połączony Sztab SZU) w odpowiedzi na rosyjską agresję we wschodniej części Ukrainy, wymusiła ponowne zainteresowanie stanem ukraińskiej armii, co zaowocowało zwiększeniem środków finansowych skierowanych na wydatki wojskowe do poziomu 3,8% PKB w 2018 r. Zgodnie z danymi dostarczonymi przez Sztokholmski Instytut Badań nad Pokojem (*Stockholm International Peace Research Institute – SIPRI*), w 2018 r. Ukraina znalazła się w grupie państw o największym poziomie wydatków zbrojeniowych (39. miejsce na świecie, z kwotą 4,8 miliarda dolarów wydatków na cele

---

<sup>9</sup> Szerzej: *United States Agency for International Development*, [https://explorer.usaid.gov/cd/UKR?fiscal\\_year=2017&measure=Disbursements](https://explorer.usaid.gov/cd/UKR?fiscal_year=2017&measure=Disbursements), (dostęp 15 września 2019).



zbrojeniowe). Jak wyjaśniają autorzy raportu, wzrost wydatków na cele wojskowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej (Litwa, Łotwa, Polska, Ukraina, Bułgaria, Rumunia) związany jest głównie z rosnącym poczuciem zagrożenia ze strony Rosji (Tian, Fleurant, Kuimova i in., 2019:2)<sup>10</sup>. Środki te jednak w zdecydowanej większości (około 80%) przeznaczone zostały na bieżące wydatki związane z prowadzeniem operacji zbrojnej, nie zaś na niezbędne inwestycje związane z modernizacją sił zbrojnych. Aby zabezpieczyć funkcjonowanie SZU po 2014 r. uruchomiona została szeroko zakrojona pomoc wojskowa (w postaci dostaw sprzętu wojskowego oraz pomocy technicznej) od państw zachodnich, wśród których do największych donatorów zaliczyć można Stany Zjednoczone, Kanadę, Wielką Brytanię oraz Japonię<sup>11</sup>.

#### WSPARCIE USA DLA UKRAINY

Po aneksji Krymu przez FR (marzec 2014 r.), pomoc USA dla Ukrainy nastawiona była na wsparcie głębokich reform politycznych i ekonomicznych (pomoc gospodarcza), oraz – w mniejszym stopniu – na cele wojskowe. W sektorze militarnym pomoc Stanów Zjednoczonych ukierunkowana była na dwie kwestie. Po pierwsze, wdrożono program szkolenia ukraińskiej armii jako tzw. wsparcie techniczne udzielane przez amerykańskich instruktorów w ośrodkach szkoleniowych na Ukrainie. Od 2015 r. siły amerykańskie prowadziły szkolenia w ramach Wspólnej Międzynarodowej Grupy Szkoleniowej (*Joint Multinational Training Group-Ukraine – JMTG-U*), w której uczestniczyli także instruktorzy wojskowi z Kanady, Danii, Polski, Litwy, Szwecji i Wielkiej Brytanii. Drugim obszarem wojskowego wsparcia był transfer sprzętu militarnego obejmującego wyposażenie indywidualne, środki łączności, radary kontrbateryjne oraz niewielką liczbę pojazdów klasy HMMWV. Szacuje się, że

<sup>10</sup> Tian Nan, Fleurant Aude, Kuimova i in.. (2019), *Trends In World Military Expenditure*, 2018, SIPRI Fact Sheet April 2019. [https://sipri.org/sites/default/files/2019-04/fs\\_1904\\_milex\\_2018\\_0.pdf](https://sipri.org/sites/default/files/2019-04/fs_1904_milex_2018_0.pdf). (dostęp 3 września 2019).

<sup>11</sup> W zakresie pomocy wojskowej, Kanada wsparła USZ transferem nieletalnego uzbrojenia (helmy, kamizelki kuloodporne, sprzęt do rozminowywania i komunikacji, noktowizory, itp.) oraz wysłaniem na Ukrainę 200 żołnierzy z misją przeszkolenia ukraińskich żołnierzy (Misja UNIFIER). W zakresie pomocy finansowej, dane opublikowane w lipcu 2017 r. wskazują, że w latach 2014-2017, Kanada przeznaczyła 700 mln USD na pomoc ukierunkowaną na ustabilizowanie gospodarki, wsparcie demokracji i praworządności, wzmocnienie bezpieczeństwa oraz pomoc humanitarną. Szerzej: M. Marczuk-Karbownik, M. Gabryś, T. Soroka, *Międzynarodowa pozycja Kanady (2006-2018)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2018, s. 127-134. W przypadku Japonii całkowita kwota finansowej pomocy udzielanej od 2014 r. wyniosła 1,87 mld USD (całość pomocy rządu Japonii datowanej od 1991 r. wyniosła 3,1 mld USD) i przeznaczona została przede wszystkim na wsparcie politycznych przemian na Ukrainie, pomoc medyczną, oraz odbudowę infrastruktury (we współpracy z agendami ONZ) w rejonie Donbasu, szerzej: *Raport: Government of Japan provides \$ 2.8 million for support of conflict-affected population and recovery of Eastern Ukraine* <http://www.un.org.ua/en/information-centre/news/4682-government-of-japan-provides-2-8-million-for-support-of-conflict-affected-population-and-recovery-of-eastern-ukraine>. (dostęp 23 września 2019) oraz: *Japan's Assistance To Ukraine*, <https://www.ua.emb-japan.go.jp/files/000336611.pdf>. (dostęp 23 września 2019).

w latach 2014-2019 wartość tej pomocy wyniosła 1,5 miliarda dolarów, czyli średnio 300 mln dolarów rocznie (Welt 2019:30).

Jednak najbardziej sporną kwestią w stosunkach Stany Zjednoczone-Ukraina okazała się dostawa broni śmiertelnej (tzw. letalnej), o którą Kijów zabiegał od wybuchu konfliktu na Ukrainie (zwłaszcza problematyczna okazała się dostawa systemów przeciwpancernych *Javelin*)<sup>12</sup>. Sprzedaż tego rodzaju broni możliwa była na podstawie ustawy<sup>13</sup> uchwalonej przez amerykański Kongres w grudniu 2014 r. – *Ukraine Freedom Support Act*, która formalnie zezwalała na transfery letalnego uzbrojenia na Ukrainę. Należy jednak podkreślić, że sprzedaż tego rodzaju broni prowadzona jest niezależnie od wsparcia militarnego (rozumianego jako rodzaj zagranicznej pomocy), jednak cel finalny tych dwóch rodzajów zaangażowania USA jest taki sam, czyli wzmocnienie długoterminowego potencjału obronnego Ukrainy. Ze względu na specyfikę amerykańskiego systemu politycznego, przyjęta przez Kongres ustawa wymagała dodatkowej aprobaty (tzw. autoryzacji) prezydenta USA Baracka Obamy. Jednak wbrew naciskom przedstawicieli Departamentu Stanu i środowisk wojskowych oraz pomimo okoliczności, które mogłyby zostać zinterpretowane jako pretekst do wzmocnienia potencjału obronnego Ukrainy (np. zestrzelenie przez prorosyjskich separatystów samolotu malezyjskich linii lotniczych nad terytorium Donbasu), prezydent Obama nie wydał zgody na rządowe transfery broni letalnej na dużą skalę w ramach tzw. procedury *Foreign Military Sales* – FMS). Jest to główny kanał eksportu amerykańskiej broni, angażujący Departament Obrony, który w imieniu rządu USA negocjuje warunki transferu uzbrojenia i technologii militarnych z zagranicznymi nabywcami. System ten opiera się na mechanizmie pośrednictwa – agencje rządu amerykańskiego gwarantują odbiorcy dostosowanie procedur sprzedaży do obowiązujących regulacji (Zachara 2010:196). W okresie prezydentury Obamy zatwierdzono jedynie niewielki komercyjny eksport broni letalnej przy zastosowaniu formuły sprzedaży bezpośredniej – *Direct Commercial Sales* – DCS (Rogin 2017). Tego rodzaju transfery negocjowane są prywatnie (bez pośrednictwa agend rządowych) pomiędzy amerykańskimi firmami i zagranicznymi kontrahentami, wymagane jest jednak uzyskanie licencji Departamentu Stanu, niezbędnej do sfinalizowania transakcji.

Administracja Baracka Obamy, za którego kadencji doszło do podpisania porozumień mińskich (2014 r.), obawiała się, że zwiększenie wojskowej pomocy dla Ukrainy utrudniłoby negocjacje pomiędzy Rosją i Ukrainą dotyczące warunków zawieszenia broni w trwającym konflikcie w Donbasie i jednocześnie sprowokowałoby Rosję nie tylko do eskalacji działań militarnych, ale również nasilenia aktywności dezinformacyjnej ukierunkowanej na legitymizowanie swoich działań na Krymie i we wschodniej części Ukrainy. Nie bez znaczenia było również dążenie Obamy do utrzymania transatlantyckiej solidarności, swoistego „wspólnego frontu” działań z Europą w kwestii

<sup>12</sup> FGM-148 Javelin jest to ręczny system przeciwpancerny składający się z jednostki dowodzenia i odpalania (*Command and Launch Unit, CLU*) oraz przeciwpancernego pocisku kierowanego. Znajdują się na wyposażeniu sił zbrojnych USA i ich europejskich sojuszników od lat 90. XX w.

<sup>13</sup> <https://www.congress.gov/113/plaws/publ272/PLAW-113publ272.pdf>.

militarnego wsparcia Ukrainy (państwa europejskie<sup>14</sup>, zwłaszcza Niemcy, były przeciwnie uzbrajaniu Ukrainy w broń śmiertelności) oraz utrzymywania ekonomicznych sankcji wobec Rosji. O ile jednak z czasem zaczęto dostarczać bardziej zaawansowane technologie wojskowe, to niechęć do dostaw uzbrojenia o większej wartości operacyjnej (broni letalnej) pozostała cechą charakterystyczną kadencji Baraka Obamy.

Wybór Donalda Trumpa na stanowisko prezydenta Stanów Zjednoczonych został przyjęty na Ukrainie powściągliwie, zarówno przez ekspertów, jak i polityków, w głównej mierze z partii rządzącej. Ostrożność reakcji Kijowa związana była przede wszystkim z brakiem spójnej wizji wzajemnych stosunków i z prezentowaną podczas kampanii wyborczej krytyką zbyt wysokich kosztów zaangażowania Stanów Zjednoczonych na rzecz stabilizacji Ukrainy (Kościński, Szeligowski 2016:1). Retoryka Donalda Trumpa mogła wskazywać, że Ukraina nie znajdzie się wśród priorytetów polityki zagranicznej nowego prezydenta, co więcej, obawy budziła możliwość porozumienia Stanów Zjednoczonych i Federacji Rosyjskiej, którego wynikiem mogło być nieformalne uznanie rosyjskiej dominacji w postradzieckim obszarze. Jednak rezerwa, z jaką władze Ukrainy przyjęły wybór Donalda Trumpa nie zwalniała żadnej ze stron z konieczności znalezienia efektywnego modelu wzajemnych relacji, zwłaszcza biorąc pod uwagę rozmiar i charakter pomocy dostarczanej Ukrainie przez administrację Baracka Obamy, z której nowy prezydent, mimo wyborczej narracji, nie zamierzał rezygnować.

Już pierwsze miesiące prezydentury Donalda Trumpa pokazały, że planuje on poszerzyć dotychczasową pomoc o komponent sprzedaży letalnego uzbrojenia. Procedura rządowego transferu (*FMS*) systemów przeciwpancernych *Javelin* na Ukrainę uruchomiona została w grudniu 2017 r., co odebrano jako zniesienie ograniczeń nałożonych na sprzedaż tego typu uzbrojenia podczas prezydentury Baracka Obamy. Mimo że jest to nowoczesna broń, to jednak niewielka liczba zakupionych pocisków (210 przeciwpancernych pocisków kierowanych FGM-147 *Javelin* oraz 37 wyrzutni ze stanowiskami dowodzenia) sprawia, że jej operacyjne znaczenie jest ograniczone i nie może być postrzegane jako element zmieniający rosyjską przewagę militarną w Donbasie. Dodatkowo należy zaznaczyć, że zgodnie z warunkami postawionymi przez Stany Zjednoczone, broń ta ma charakter defensywny i nie może być używana przez oddziały frontowe, co ma zmniejszyć ryzyko ich przechwycenia przez drugą stronę konfliktu (Marzalik, Toler 2018). Dowództwo ukraińskie zagwarantowało więc, że systemy *Javelin* będą przechowywane w wojskowych centrach szkoleniowych (przede wszystkim w Jaworowie, przy granicy z Polską) i regularnie kontrolowane przez amerykańskich żołnierzy. Warunki te znacznie obniżyły wartość operacyjną zakupionego sprzętu, którą wiązać można jedynie z efektem odstrasającym możliwym do wykorzystania przez Ukrainę w dyplomatycznych negocjacjach z Rosją.

---

<sup>14</sup> Wyjątkiem była Litwa, która według danych Atlantic Council, jako jedyne państwo europejskie dostarczała niewielkie ilości broni letalnej na Ukrainę po 2014 r., szerzej: Marzalik Peter J., Toler Aric, *Lethal Weapons to Ukraine: A Primer*, (2018), <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/lethal-weapons-to-ukraine-a-primer/>. (dostęp 15 marca 2020).

\*\*\*

Efektywność transferu uzbrojenia letalnego należy odczytać przede wszystkim jako wyraźny polityczny sygnał wysłany w kierunku Moskwy świadczący o poparciu Ukrainy przez państwa członkowskie *NATO* (zgodę na rządowy transfer broni podjęła także Kanada) w wysiłkach zmierzających do obrony własnego terytorium przed eskalacją konfliktu (Palowski 2017). Ruch ten może być także postrzegany jako przestroga dla Rosji, wskazująca, że państwa zachodnie gotowe są do dalszego militarnego wsparcia Ukrainy w jej walce z prorosyjskimi separatystami z Donbasu uzbrajanymi przez Rosję z naruszeniem porozumień mińskich. Zdecydowanie mniejszy jest wydzźwięk operacyjny związany z dostawami broni letalnej na Ukrainę. W tym względzie eksperci są zgodni, że największy nawet transfer broni nie jest w stanie zniwelować rosyjskiej przewagi na polu walki, ale może znacząco zwiększyć koszty prowadzenia rosyjskich operacji bojowych i tym samym zmusić Rosję do wycofania się z prowadzenia działań destabilizujących na wschodzie Ukrainy (Granger 2015). Nie bez znaczenia są też długofalowe polityczne efekty wzmocnienia ukraińskiej armii nowoczesnymi systemami *Javelin*, których dostarczenie wpisuje się w konieczność przeprowadzenia głębokiej reformy sił militarnych Ukrainy zarówno w odniesieniu do stanu uzbrojenia, jak i systemu dowodzenia. Jak podkreślają eksperci, pomoc wojskowa Stanów Zjednoczonych, zarówno ta ukierunkowana na dostawy broni (letalnej i nieletalnej), jak i działalność treningową, odegrała znaczącą rolę w stworzeniu lepiej wyszkolonego i wyposażonego ukraińskiego wojska, które jest w stanie efektywniej zmagać się z atakami prorosyjskich separatystów. Pomoc ta nie zlikwiduje wszystkich kluczowych słabości ukraińskiej armii, o których była mowa powyżej, jednak w perspektywie długoterminowej przyczyni się do profesjonalizacji armii, zwalczania korupcji oraz poprawy stanu uzbrojenia.

#### UWAGI KOŃCOWE

Proeuropejski kurs Ukrainy potwierdzony wydarzeniami Rewolucji Godności (2013-2014 r.) wymagał nie tylko kontynuowania prodemokratycznych i prorynkowych reform, ale również uzyskania wsparcia państw zachodnich w ich przeprowadzeniu. Państwa UE, dla których Ukraina stanowi najbliższe zewnętrzne otoczenie, w pierwszej kolejności skoncentrowały swoje wsparcie na kwestiach technicznych, pomocy finansowej (np. w postaci makrofinansowania przeznaczonego na przezwyciężenie problemów z bilansem płatniczym) oraz rozwojowej. Celem tak sprofilowanej pomocy są długofalowe reformy strukturalne i systemowe, przygotowujące Ukrainę do integracji ze strukturami euroatlantyckimi. Efekty zaangażowania UE są w poszczególnych sektorach gospodarki i polityki bardzo nierównomierne. Od 2014 r. Ukraina przeprowadziła głębokie reformy, obejmujące walkę z korupcją, poprawę przejrzystości w sektorze publicznym, zmniejszenie zagrożeń stabilności finansowej i zakłóceń gospodarczych, liberalizację reżimu wizowego, aspekty bezpieczeństwa

czy reformy społeczne. Są to jednak obszary, które w dalszym ciągu wymagają dogłębniejszego wsparcia.

Pakiet pomocy uruchomiony przez Stany Zjednoczone, zawierający rozbudowany komponent gospodarczy i militarny, ukierunkowany został na poprawę zdolności obronnych Ukrainy, których słabość z całą mocą ujawniła się w obliczu agresywnych i destabilizujących działań podejmowanych przez Federację Rosyjską na wschodzie kraju. Zasadność i efektywność całości amerykańskiej pomocy wojskowej od chwili wybuchu konfliktu w Donbasie (2014 r.) obejmującej dostawę sprzętu wojskowego oraz działalność szkoleniową, oceniać należy dwójako. Z jednej strony zwiększenie zakresu pomocy militarnej, o którym zadecydowała administracja Baracka Obamy, zostało odebrane przez Ukrainę jako wyraz poparcia ich walki z prorosyjskimi separatystami i jednocześnie wyraźny polityczny sygnał w kierunku Moskwy, że Ukraina może liczyć na pomoc Stanów Zjednoczonych (oraz UE). Drugą płaszczyzną wojskowego wsparcia jest operacyjna wartość dostarczonej pomocy, zarówno w postaci dostaw sprzętu wojskowego, jak i zakupu broni letalnej. W tym względzie eksperci wojskowi są zgodni, że zwiększenie formy i zakresu udzielanego wsparcia nie wpłynie w żaden sposób na zniwelowanie rosyjskiej przewagi na polu walki. Dodatkowo brak zgody na używanie systemów *Javelin* na linii frontu, motywowany dążeniem do deeskalacji konfliktu i do dyplomatycznego sposobu jego rozwiązania, w znacznym stopniu obniżył wartość taktyczną sprzętu i tak niewielką ze względu na stosunkowo małe ilości zakupionej broni. Efektów dostawy systemów *Javelin* nie można jeszcze precyzyjnie określić ze względu na krótki czas ich użytkowania. Niemniej jednak ich dostawa za prezydentury Donalda Trumpa zniosła nieformalne embargo na sprzedaż tego typu nowoczesnej broni i zachęciła inne państwa (np. Kanadę) do uruchomienia podobnych transferów. Efektywność dostarczonej pomocy widoczna jest zwłaszcza w perspektywie długoterminowej, której celem jest stworzenie dobrze wyszkolonej, profesjonalnie uzbrojonej i skutecznie dowodzonej ukraińskiej armii. Co prawda amerykańska pomoc wojskowa nie zlikwiduje wszystkich kluczowych słabości SZU (konieczne jest kontynuowanie reform w tym zakresie), umożliwi jednak poprawę stanu uzbrojenia oraz systemu szkolenia ukraińskiej armii.

## Bibliografia

- Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part, Official Journal of the European Union L 161/3 [http://publications.europa.eu/resource/cellar/4589a50c-e6e3-11e3-8cd4-1aa75ed71a1.0006.03/DOC\\_1](http://publications.europa.eu/resource/cellar/4589a50c-e6e3-11e3-8cd4-1aa75ed71a1.0006.03/DOC_1) (dostęp 17 marca 2020)
- Association Implementation Report on Ukraine 2018, Joint Staff Working Document, Brussels, 7.11.2018 SWD(2018) 462 final  
[https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2018\\_association\\_implementation\\_report\\_on\\_ukraine.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2018_association_implementation_report_on_ukraine.pdf) (dostęp 28 czerwca 2019)
- Association Implementation Report on Ukraine 2019, Joint Staff Working Document, Brussels, 12.12.2019 SWD (2019) 433 final

- [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/swd\\_2019\\_433\\_fl\\_joint\\_staff\\_working\\_paper\\_en\\_v4\\_p1\\_1056243.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/swd_2019_433_fl_joint_staff_working_paper_en_v4_p1_1056243.pdf) (dostęp 22 marca 2020)
- Benedyczak J., Dyer A. M., Gibadło L., Kaca E., Pieńkowski J., Szeligowski D. (2019), *Raport: Wizja rozwoju Partnerstwa Wschodniego po 2020 roku*, w: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych 2019: 1-44 <https://static.prsa.pl/29b21811-0d5f-408c-94e4-3bab40dd87de.file> (dostęp 29 czerwca 2019)
- Chromiec J. J., Koenig N. (2015), *Supporting Ukraine's Difficult Path Towards Reforms*, w: "Jacques Delors Institut Policy Paper" 2015 nr 143: 1-24 <http://www.institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/ukrainekoenigchromiecdienoct2015.pdf?pdf=ok> (dostęp 3 lipca 2019)
- Corruption Perception Index 2018 on Ukraine, Transparency International <https://www.transparency.org/cpi2018> (dostęp 16 marca 2020)
- Daalder I., Flournoy M., Herbst J., i in., *Preserving Ukraine's Independence, Resisting Russian Aggression: What the United States and NATO Must Do*, [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/UkraineReport\\_February2015\\_FINAL.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/UkraineReport_February2015_FINAL.pdf). (dostęp 19 stycznia 2020).
- Decyzja Rady (UE) 2017/1248 z dnia 11 lipca 2017 r. w sprawie zawarcia, w imieniu Unii Europejskiej, Układu o stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony, w odniesieniu do postanowień dotyczących traktowania obywateli państw trzech legalnie zatrudnionych jako pracownicy na terytorium drugiej strony <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D1248&from=BG> (dostęp 18 marca 2020)
- Decyzja Rady i Komisji z dnia 26 stycznia 1998 r. w sprawie zawarcia Umowy o partnerstwie i współpracy między Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z jednej strony, a Ukrainą z drugiej strony, (98/149/WE, EWWiS, Euratom) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:31998D0149&from=EN> (dostęp 18 marca 2020)
- EU/Ukraine Action Plan, <https://library.euneighbours.eu//content/eu-ukraine-action-plan-0> (dostęp 18 marca 2020)
- European Commissions, Trade: Countries and regions: Ukraine <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/ukraine/> (dostęp 21 marca 2020)
- European Council Common Strategy of 11 December 1999 on Ukraine 1999/877/CFSP <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31999E0877&rid=1> (dostęp 20 marca 2020)
- Eurostat 2020, *Ukraine-EU – international trade in goods statistics* [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Ukraine-EU\\_-\\_international\\_trade\\_in\\_goods\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Ukraine-EU_-_international_trade_in_goods_statistics) (dostęp 22 marca 2020)
- Fesenko W. (2005), *Między rewolucją a wyborami: ciemna droga Ukrainy do Europy*, w: Borkowskyj A., Bryl R., Fesenko W., Harmasz S., Iwżenko T., *Rok po pomarańczowej rewolucji – Ukraina bliżej Europy?*, Warszawa <http://www.batory.org.pl/upload/files/pdf/rok-po-pl.pdf> (dostęp 17 marca 2020)
- Freedom in the World 2020, Ukraine Profile <https://freedomhouse.org/country/ukraine/freedom-world/2020> (dostęp 17 marca 2020)
- Friedman U., *America Hasn't Always Supported Ukraine Like This* (2019), „The Atlantic”, 21 November 2019, <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2019/11/how-vital-us-military-aid-ukraine/602407/>. (dostęp 20 marca 2019).
- Gawęda M. (2019), *Amerykańskie Wsparcie dla Ukrainy (Raport)*, Portal Defence24 <https://www.defence24.pl/amerykanskie-wsparcie-dla-ukrainy-raport>. (dostęp 5 października 2019).

- Gawęda M. (2019a), *Armia ukraińska w dobie transformacji*, Portal Defence24 <https://www.defence24.pl/armia-ukrainska-w-dobie-transformacji-analiza> (dostęp 5 października 2019).
- Gerało-Dąbek N., *Kontrowersje wokół nowej ustawy edukacyjnej w Ukrainie*, w: „Centrum Europy Wschodniej UMCS, Analizy/Społeczeństwo” 2017 nr 16: 5-17.
- Goncharenko R., Domagala K., 2014, *Zapomniane gwarancje dla Ukrainy* <https://www.dw.com/pl/zapomniane-gwarancje-dla-ukrainy/a-18112922> (dostęp 17 marca 2020)
- Gotkowska J. (2010), *Germany and the Eastern Partnership*, w: „OSW Commentary” 2010 nr 37: 1-6 [https://www.files.ethz.ch/isn/118089/Commentary\\_37.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/118089/Commentary_37.pdf) (dostęp 3 lipca 2019)
- Granger J., *Should the United States Arm Ukraine?*, w: „Foreign Affairs”, 24 February, 2015 <https://www.foreignaffairs.com/articles/ukraine/2015-02-24/should-united-states-arm-ukraine>. (dostęp 20 marca 2020).
- Hładaj A. (2014), *Memorandum Budapesztańskie – pozorna gwarancja bezpieczeństwa dla Ukrainy* <https://www.defence24.pl/memorandum-budapesztanski-pozorna-gwarancja-bezpieczenstwa-dla-ukrainy> (dostęp 17 marca 2020).
- Japan's Assistance To Ukraine*, <https://www.ua.emb-japan.go.jp/files/000336611.pdf>. (dostęp 23 września 2019).
- Jaroszewicz M. (2018), Przyjęcie ustawy o utworzeniu Wyższego Sądu Antykorupcyjnego na Ukrainie, w: „Analizy OSW” 2018, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2018-06-15/przyjecie-ustawy-o-utworzeniu-wyzszego-sadu-antykorpucyjnego-na> (dostęp 22 marca 2020)
- Komunikat prasowy KE, Szczyt UE-Ukraina: Ukraina zobowiązuje się do kontynuacji reform przy wsparciu UE, Bruksela, 9 lipca 2018 r., [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-4390\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4390_pl.htm) (05.07.2019).
- Kościński P., Szeligowski D., *Ukraina wobec wyboru Donalda Trumpa na prezydenta USA*, „Biuletyn PISM” nr 81/2016: 1-2.
- Kubicek P., *Dancing with the devil: explaining the European Union's engagement with Ukraine under Viktor Yanukovich*, w: “Journal of Contemporary European Studies” 2017 25(2):1-20 [https://www.researchgate.net/publication/304032525\\_Dancing\\_with\\_the\\_devil\\_explaining\\_the\\_European\\_Union%27s\\_engagement\\_with\\_Ukraine\\_under\\_Viktor\\_Yanukovich](https://www.researchgate.net/publication/304032525_Dancing_with_the_devil_explaining_the_European_Union%27s_engagement_with_Ukraine_under_Viktor_Yanukovich) (dostęp 5 lipca 2019)
- Malinowski K., *Polityka Niemiec wobec Europy Wschodniej: Russia first?*, w: „Przegląd Politologiczny” 2015 nr 4: 19-32
- Malsky M., Iżnin I. (2016), *Ukraina w kontekście wybranych systemów bezpieczeństwa europejskiego w okresie konfliktu rosyjsko-ukraińskiego*, „Wschód Europy,” nr 2/2016; 109-122, <http://journals.umcs.pl/we>, DOI:10.17951/we.2016.2.2.109. (dostęp 20 września 2019).
- Marczuk-Karbownik M., Gabryś M., Soroka T. (2018), *Międzynarodowa pozycja Kanady (2006-2018)*, Łódź.
- Marzalik P. J., Toler A. (2018), *Lethal Weapons to Ukraine: A Primer*, 26 January 2018, The Atlantic Council <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/lethal-weapons-to-ukraine-a-primer/>. (dostęp 15 marca 2020).
- Matuszak S., *W poszukiwaniu nowych szlaków. Handel zagraniczny Ukrainy po rewolucji godności*, w: „Prace OSW”, 2018 nr 75: 1-40.
- Palowski J. (2017), *USA przekażą Ukrainie broń przeciwpancerną. Przełom wojskowy i polityczny* Portal Defence 24 <https://www.defence24.pl/usa-przekaza-ukrainie-bron-przeciwpancerna-przelom-wojskowy-i-polityczny-komentarz>. (dostęp 15 marca 2020).
- Mironowicz E. (2012), *Polityka zagraniczna Ukrainy 1991-2010*, Białystok.
- Olszański T. A., *Ćwierćwiecze niepodległej Ukrainy. Wymiary transformacji*, w: „Prace OSW” 2017 nr 64 [https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/prace\\_64\\_pl\\_cwierciecie\\_ukrainy\\_net.pdf](https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/prace_64_pl_cwierciecie_ukrainy_net.pdf) (dostęp 20 marca 2020)

- Panchenko J., Sydorenko S. (2017), *600 mln instead of reforms: EU's assistance to Ukraine that may become harmful*, "Ukrainska Pravda", 14 March 2017 [http://www.eurointegration.com.ua/articles/2017/03/14/7062948/view\\_print/](http://www.eurointegration.com.ua/articles/2017/03/14/7062948/view_print/) (dostęp 04 lipca 2019)
- Partnership and Cooperation Agreement, between the European Communities and their Member States, and Ukraine*, Official Journal L 49/3, 19 February 1998.
- Petrov R., Van Elsuwege P. (2016), *What does the Association Agreement mean for Ukraine, the EU and its Member States?*, w: Aalt W. H. (red.), *Het eerste raadgevend referendum. Het EU – Oekraïne Associatieakkoord A Legal appraisal*, Haag 2016 [https://www.researchgate.net/publication/303078233\\_What\\_does\\_the\\_Association\\_Agreement\\_mean\\_for\\_Ukraine\\_the\\_EU\\_and\\_its\\_Member\\_States\\_A\\_Legal\\_appraisal](https://www.researchgate.net/publication/303078233_What_does_the_Association_Agreement_mean_for_Ukraine_the_EU_and_its_Member_States_A_Legal_appraisal) (dostęp 18 marca 2020)
- Potocki R. (2015), *PostMajdanowa (de)oligarchizacja* <http://geopolityka.org/analizy/robert-potocki-postmajdanowa-de-oligarchizacja> (dostęp 22 marca 2020)
- Pridham G., *Ukraine, the European Union and the Democracy Question*, w: "Romanian Journal of European Affairs (RJE)", 2011 no 11/ (4): 18-33
- Report: Government of Japan provides \$ 2.8 million for support of conflict-affected population and recovery of Eastern Ukraine  
<http://www.un.org.ua/en/information-centre/news/4682-government-of-japan-provides-2-8-million-for-support-of-conflict-affected-population-and-recovery-of-eastern-ukraine> (dostęp 23 września 2019)
- Report on the human rights situation in Ukraine 16 February to 15 May 2018, the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights  
[https://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/ReportUkraineFev-May2018\\_EN.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/ReportUkraineFev-May2018_EN.pdf) (dostęp 4 lipca 2019).
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 grudnia 2018 r. w sprawie wdrożenia układu o stowarzyszeniu UE z Ukrainą, (2017/2283(INI)  
[http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0518\\_PL.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0518_PL.html) (dostęp 12 lipca 2019)
- Rogin J. (2017), *Trump administration approves lethal arms sales to Ukraine*, „The Washington Post”, 20 December 2017 <https://www.washingtonpost.com/news/josh-rogin/wp/2017/12/20/trump-administration-approves-lethal-arms-sales-to-ukraine/> (dostęp 3 września 2019).
- Tian N., Fleurant A., Kuimova A. i in. (2019), *Trends In World Military Expenditure, 2018*, SIPRI Fact Sheet, April 2019, [https://sipri.org/sites/default/files/2019-04/fs\\_1904\\_milex\\_2018\\_0.pdf](https://sipri.org/sites/default/files/2019-04/fs_1904_milex_2018_0.pdf). (dostęp 3 września 2019).
- Traktat o Unii Europejskiej – tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony, Dz.U.2004.90.864/30  
<https://www.arslege.pl/traktat-o-unii-europejskiej/k78/> (dostęp 17 marca 2020)
- Traktat z Lizbony, art. 49, Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz.U. 2009 nr 203 poz. 1569  
<http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20092031569/O/D20091569.pdf> (dostęp 18 marca 2020)
- Tymkiw, J. (2007), *Koncepcje polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Ukrainy*, w: Pietraś M., Kapuśniak T. (red.), *Ukraina w stosunkach międzynarodowych*, Lublin.
- Stępniewski T. (2019), *Determinanty wewnętrzne polityki zagranicznej Ukrainy pod rządami Wołodymyra Zelenskigo*, w: „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” nr 17/2019: 123–141, DOI: 10.36874/RIESW.2019
- Ukriform 2020, *Ponad 60% Ukraińców popiera przystąpienie Ukrainy do Unii Europejskiej*



- <https://www.ukrinform.pl/rubric-society/2860586-ponad-60-ukraincow-popiera-przystapienie-ukrainy-do-unii-europejskiej.html> (dostęp 22 marca 2020)
- Varsa T., *Ukraine and the European Union*, w: "L'Europe Unie / United Europe", 2017 No. 11: 37-47
- Wasiuta S., *Wpływ polityki Partnerstwa Wschodniego na geopolityczną przyszłość Ukrainy*, w: „Przegląd Geopolityczny” 2014 nr 7: 173-198
- Welt C. (2019), *Ukraine: Background, Conflict with Russia, and U.S. Policy*, Congressional Research Service, 19 September 2019, <https://fas.org/sgp/crs/row/R45008.pdf>. (dostęp 15 listopada 2019).
- Wiktor Z., *Dokąd zmierza Ukraina*, w: „Studia Orientalne” 2017 nr 2 (12): 116-150 <https://czasopisma.marszalek.com.pl/images/pliki/so/12/so1207.pdf> (dostęp 21 marca 2020)
- Wilk A. (2017), *Najlepsza Armia, jaka miała Ukraina. Zmiany w Siłach Zbrojnych Ukrainy po agresji rosyjskiej*, Prace OSW, nr 66/2017, [https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/prace\\_66\\_pl\\_najlepsza\\_armia\\_net.pdf](https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/prace_66_pl_najlepsza_armia_net.pdf). (dostęp 15 listopada 2019).
- Wolczuk K., Delcour L., Dragneva R., Maniokas K., Žeruolis D., *The Association Agreements as a Dynamic Framework: Between Modernization and Integration*, w: “EU-STRAT Working Paper” 2017 No. 06: 1-36, <http://eu-strat.eu/wp-content/uploads/2017/09/EU-STRAT-Working-Paper-No.-6.pdf> (dostęp 27 czerwca 2019)
- World Bank, GDP (current US\$) – Ukraine, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=UA> (dostęp 19 marca 2020)
- Zachara M. (2010), *Broń i Dyplomacja. Eksport uzbrojenia w polityce zagranicznej Stanów Zjednoczonych*, Kraków.
- Żyła M., *Między wschodem a zachodem. Problem bezpieczeństwa militarnego Ukrainy*, w: „Ante Portas – Studia nad Bezpieczeństwem” 2016 nr 1(6): 249-269

**Dr hab. Renata Duda**, Instytut Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Wrocławski (renata.duda@uwr.edu.pl)

**Dr Renata Kunert-Milcarz**, Instytut Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Wrocławski (renata.kunert-milcarz@uwr.edu.pl)

**Słowa kluczowe:** Unia Europejska, Ukraina, Stany Zjednoczone, wschodnie sąsiedztwo, wsparcie gospodarcze i finansowe, pomoc wojskowa

**Keywords:** European Union, Ukraine, United States, eastern neighbourhood, economic and financial assistance, military support

#### ABSTRACT

*The research goal of the presented article is to analyze the support provided by the European Union and the United States for the reform process in Ukraine and to evaluate the effectiveness of this assistance. We assume that the European Union acts as a system of „connected vessels” and actively supports its own close neighbourhood promoting democratization of its structures and ensuring economic and military security. The time frame of the article covers the period after the Revolution of Dignity in Ukraine, in Kiev Maidan (2013-2014), which led to the overthrow of the then President Viktor Yanukovich and confirmed the European aspirations of Ukraine. The annexation of Crimea and the destabilizing actions taken by the Russian Federation (FR) in Eastern Ukraine*

(2014) also formed an important turning point, especially with regard to the assistance package provided by the US. This event directly resulted in a significant increase in the scope and amount of support. The final date of the analyzed events is 2019 and the presidential election in Ukraine (held in two rounds on 31.03.2019 and 21.04.2019, respectively), which brought victory to Volodymyr Zelenski. Although this choice meant the consolidation of Ukraine's pro-European course, the lack of explicit EU's statement about the prospects of Ukraine's membership means that in the future this option should not be taken for granted.

Due to the character of the research material, the methods used in the article are mainly based on a critical literature review (especially scientific articles) and secondary data analysis (desk research). In the part of the article relating to American military assistance, the basic research material is analysis created in Polish and American think tanks.

Due to the time frame (2014-2019) and topicality of the subject, relatively little research material was obtained from literature of the subject, which, however, was a valuable source for the introductory part of the article.