Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 15.01.2020 www.osw.waw.pl

Orędzie Putina i dymisja rządu – początek procesu sukcesji władzy w Rosji

Marek Menkiszak, Maria Domańska, Jadwiga Rogoża

15 stycznia prezydent Rosji Władimir Putin wystąpił z dorocznym orędziem przed Zgromadzeniem Federalnym (połączonymi izbami parlamentu). Tegoroczne orędzie było krótkie (70 minut) i skoncentrowane na dwóch tematach: poprawie sytuacji socjalnej obywateli oraz poprawkach do konstytucji (w tej kwestii ma się odbyć ogólnonarodowe referendum). Tematyka polityki zagranicznej i bezpieczeństwa zajęła tym razem marginalne miejsce w wystąpieniu Putina. Prezydent wspomniał także zdawkowo o polityce historycznej.

Wkrótce po zakończeniu orędzia ogłoszono podanie się do dymisji premiera Dmitrija Miedwiediewa wraz z całym rządem. Prezydent Putin powierzył premierowi pełnienie obowiązków do czasu powołania nowego rządu. Ogłosił też, że zaproponował Miedwiediewowi objęcie funkcji zastępcy szefa Rady Bezpieczeństwa (organu doradczego prezydenta w zakresie bezpieczeństwa państwa; funkcja ta musi dopiero zostać stworzona dekretem prezydenta, który z urzędu jest przewodniczącym RB).

Najważniejsze tezy wystąpienia Putina

W **sferze polityki społecznej** za jeden z kluczowych dla dalszego rozwoju Rosji prezydent uznał problem demograficzny („losy Rosji, nasza perspektywa historyczna, będą zależały od tego, ilu nas będzie"). Podkreślił także jego wymiar aksjologiczny, związany z krzewieniem tradycyjnych wartości, opartych na roli rodziny jako ostoi społeczeństwa i jednostki.

Putin przedstawił rozbudowany program obietnic socjalnych, które mają stymulować wzrost demograficzny i zapewniać wsparcie dla rodzin, zwłaszcza wielodzietnych. Postulaty te dotyczyły m.in.: zwiększenia wypłat socjalnych na dzieci dla osób o niskich dochodach; wydłużenia okresu przyznawania zasiłków na dzieci z 3 do 7 lat; zwiększenia tzw. kapitału macierzyńskiego – objęcie nim już pierwszego dziecka i zwiększenie o 30% wypłat od drugiego dziecka (do 616 tys. rubli, tj. 10 tys. dolarów; w przypadku rodzin, w których rodzi się trzecie dziecko, państwo zobowiązuje się do spłaty kredytu hipotecznego w wysokości 450 tys. rubli, tj. 7,3 tys. dolarów); zwiększenia dostępności żłobków; zapewnienia wszystkim dzieciom klas początkowych (I–IV) bezpłatnego wyżywienia w szkołach; poszerzenia stosowania w regionach tzw. kontraktu socjalnego (zakładającego wypłacanie zasiłków socjalnych, pomoc w kształceniu i uzyskaniu zatrudnienia); rozwoju programu kształcenia zawodowego nauczycieli; rozwoju infrastruktury edukacyjnej; zapewnienia bezpłatnego szybkiego Internetu w szkołach; wypłaty dodatków płacowych dla

wychowawców klas.

Prezydent odniósł się także do kondycji służby zdrowia i dostępności pomocy medycznej, która budzi silne kontrowersje i protesty zarówno pacjentów, jak i lekarzy. Ocenił, że w Rosji w tej sferze dokonał się przełom technologiczny, który skutkował wzrostem długości życia do 73 lat (o 8 lat więcej niż w momencie obejmowania przez Putina rządów w 2000 r.) i osiągnięciem historycznego minimum śmiertelności niemowląt. Zapowiedział również dalszą modernizację służby zdrowia, która ma pochłonąć 550 mld rubli (9 mld dolarów), zwiększenie dostępności pomocy medycznej, zwłaszcza na prowincji, poprawę warunków bytowych lekarzy, zwiększenie dostępności leków.

W orędziu Putina **kwestie gospodarcze** zajęły niewiele miejsca. Prezydent umieścił je w kontekście socjalnym, deklarując, że celem polityki gospodarczej w kolejnych latach ma być wzrost dochodów obywateli, co ma nastąpić m.in. dzięki zwiększeniu inwestycji. Zadeklarował, że w 2021 r. dynamika PKB Rosji ma być wyższa od średniego poziomu światowego. Zapowiedział także rekompensatę z budżetu federalnego 2/3 wydatków regionów na ulgi podatkowe na inwestycje, uproszczenie prowadzenia biznesu oraz likwidację niejasnych przepisów kodeksu karnego w zakresie przestępczości gospodarczej.

W sferze polityki wewnętrznej Putin skoncentrował się na kwestii **poprawek do konstytucji**. Wykluczył przyjęcie nowej ustawy zasadniczej, zapowiedział jednak wprowadzenie do aktualnie obowiązującej (z 1993 r.) szeregu zmian, które mają zwiększyć uprawnienia władzy ustawodawczej, jednak przy zachowaniu „silnej republiki prezydenckiej" (zdaniem Putina Rosja jest zbyt rozległa i zróżnicowana, by mogła być efektywnie zarządzana w warunkach republiki parlamentarnej). Pakiet poprawek, przyjmowanych w drodze ustaw konstytucyjnych, miałby być poddany pod głosowanie w ogólnonarodowym referendum.

W ramach zaproponowanych przez Putina poprawek:

- do konstytucji wprowadzono by przepisy potwierdzające jej prymat nad decyzjami organów międzynarodowych i umowami międzynarodowymi. Decyzje te obowiązywałyby w Rosji jedynie w takim zakresie, w jakim nie byłyby sprzeczne z przepisami konstytucji (potwierdzają to już obowiązujące w Rosji ustawodawstwo i praktyka orzecznicza);
- Duma Państwowa miałaby nie tylko opiniować, lecz także zatwierdzać zgłoszonego przez prezydenta kandydata na urząd premiera, a na wniosek tego ostatniego – zatwierdzać kandydatury na urzędy wicepremierów i ministrów. Prezydent nie miałby prawa odmówić nominowania kandydatów zatwierdzonych przez parlament (obecnie prezydent mianuje szefa i członków rządu bez realnej kontroli ze strony parlamentu), zachowałby jednak prawo dymisjonowania premiera i członków rządu w wypadku niewłaściwego wykonywania przez nich obowiązków lub utraty zaufania głowy państwa;
- szefowie tzw. resortów siłowych byliby mianowani przez prezydenta po konsultacjach z Radą Federacji (izbą wyższą parlamentu składająca się z przedstawicieli rosyjskich regionów);
- Rada Federacji konsultowałaby także prezydenckie kandydatury na urzędy prokuratorów regionalnych (obecnie są one konsultowane z regionalnymi zgromadzeniami ustawodawczymi, co według Putina stwarza ryzyko uwikłania prokuratorów w regionalne układy);

- Sąd Konstytucyjny miałby prawo, na wniosek prezydenta, oceniać zgodność z konstytucją ustaw (jeszcze przed podpisaniem przez niego, a po przyjęciu przez parlament), a także aktów wykonawczych do ustaw;
- Rada Federacji, na podstawie wniosku prezydenta, mogłaby odsuwać od obowiązków sędziów Sądu Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego w razie popełnienia przez nich czynów nielicujących z powagą urzędu lub w innych przypadkach przewidzianych ustawą konstytucyjną;
- w konstytucji miałyby zostać zapisane wymagania wobec osób zajmujących najwyższe stanowiska państwowe, w tym zakaz posiadania obcego obywatelstwa czy prawa stałego pobytu za granicą. Dotyczyłyby one: deputowanych Dumy Państwowej i Rady Federacji, szefów regionów (gubernatorów), premiera, wicepremierów, ministrów rządu federalnego, szefów innych organów państwowych oraz sędziów. Wobec kandydatów na urząd prezydenta FR wprowadzono by wymóg zamieszkiwania na terytorium Rosji od co najmniej 25 lat oraz zakaz posiadania obcego obywatelstwa lub prawa stałego pobytu za granicą nie tylko w momencie ubiegania się o urząd, lecz także kiedykolwiek w przeszłości;
- wprowadzono by przepis o zakazie zajmowania urzędu prezydenta przez więcej niż dwie kadencje (w ogóle, a nie tylko „z rzędu", jak głosi obecny przepis w konstytucji);
- wpisano by do konstytucji zasadę „jednolitego systemu władzy publicznej", obejmującego władze różnych szczebli – federalnego, regionalnego i municypalnego. Według Putina pozwoliłoby to na wzrost efektywności współdziałania między szczeblem municypalnym i szczeblami wyższymi. Kompetencje władz szczebla municypalnego zostałyby poszerzone;
- wzmocniona zostałaby rola gubernatorów w procesach decyzyjnych na szczeblu federalnym, a także wpisano by do konstytucji Radę Państwa oraz określono jej status i rolę (Rada Państwa to funkcjonujący od 2000 r. organ doradczy przy prezydencie, skupiający szefów regionów oraz szefów obu izb parlamentu, pełnomocnych przedstawicieli prezydenta w okręgach federalnych oraz szefów frakcji parlamentarnych w Dumie Państwowej);
- wprowadzono by do konstytucji przepis, że płaca minimalna nie może być niższa niż minimum egzystencji obliczone dla osób w wieku produkcyjnym, a emerytury podlegają indeksacji (dotychczas zasada ta była zapisana jedynie w ustawie).

W sferze **polityki zagranicznej** prezydent powtórzył jedynie lakonicznie i ogólnikowo standardowe tezy (o niestabilności na świecie, otwartości i nieagresywności Rosji oraz sukcesach w rozwoju uzbrojenia). Podkreślił przy tym, że troska o bezpieczeństwo Rosji chroni jej rozwój, a „wielkości Rosji nie można oddzielić od dobrobytu jej obywateli".

Putin podniósł też krótko kwestię **polityki historycznej**, wspominając szczególną rolę 75. rocznicy zwycięstwa ZSRR nad hitlerowskimi Niemcami. Prezydent stwierdził, że triumf ten jest ważny dla natchnienia narodu, dla jego przyszłości i zachowania jedności. Zadeklarował wolę „obrony prawdy" o historii przed „kłamstwem". Zapowiedział też, że powstanie dostępny dla obywateli zbiór multimedialnych archiwów na tematy historyczne.

Komentarz

- Tegoroczne orędzie należy traktować jako odpowiedź na pogarszające się nastroje społeczne, nieformalny wstęp do kampanii przed przyszłorocznymi wyborami parlamentarnymi oraz przede wszystkim jako rozpoczęcie procesu sukcesji władzy w Rosji (jej scenariusz jest na razie niejasny; w 2024 r. upływa obecna kadencja Putina, a w świetle obowiązującej konstytucji nie będzie on mógł startować w najbliższych wyborach prezydenckich).
- W scenariusz sukcesji wpisuje się także dymisja rządu Miedwiediewa i jego zapowiedziane przejście do Rady Bezpieczeństwa FR. Elementem tego procesu będą bowiem nie tylko zmiany prawne i instytucjonalne, lecz także personalne. Roszady kadrowe mają m.in. wzmocnić przekonanie o dokonywanej przez prezydenta odnowie oraz uwiarygodnić postulowane obietnice socjalne. Nowy premier w naturalny sposób zostanie uznany za jednego z kandydatów do objęcia urzędu po Putinie. Zapowiedź stworzenia dla Miedwiediewa nowego, ważnego stanowiska w bardzo wpływowym w rosyjskim realnym systemie władzy organie (RB) oznacza zarazem, że pozostanie on ważnym członkiem grupy rządzącej.
- Orędzie Putina było wyraźnie podzielone na dwie części. Pierwsza, koncentrująca się na nowych elementach polityki socjalnej (rozbudowany pakiet obietnic) miała zademonstrować troskę władzy o obywateli i zneutralizować pogarszające się nastroje społeczne. Należy to traktować jako odpowiedź Kremla na obserwowane w ostatnich latach zmniejszenie zainteresowania obywateli agendą geopolityczną i ich skupienie na problemach wewnętrznych, zwłaszcza socjalnych, powodujące m.in. spadek notowań prezydenta i wzrost aktywności protestacyjnej. Putin dąży do uzyskania efektu propagandowego i wzmocnienia wizerunku troskliwego i wrażliwego społecznie przywódcy, ale zrzucenie większości postulatów socjalnych na barki regionów zmniejsza ich szanse na realizację.
- Ostateczny zakres proponowanych w drugiej części orędzia zmian konstytucyjnych będzie przedmiotem dyskusji w najbliższych latach i może podlegać zmianom. Propozycje prezydenta wydają się mieć następujące cele:
  - **Zainicjowanie procesu zmian instytucjonalnych związanych z sukcesją władzy oczekiwaną w 2024 r.**, w tym pewne zwiększenie uprawnień władzy ustawodawczej, umocnienie roli Rady Państwa i ograniczenie niezawisłości władzy sądowniczej. Pewne ograniczenie uprawnień prezydenta oraz zaostrzenie warunków kandydowania na ten urząd wskazuje, że **Putin najprawdopodobniej podjął wstępną decyzję o rezygnacji z przedłużenia swojej prezydentury po 2024 r., lecz będzie poszukiwał dla siebie takiego nowego miejsca w systemie władzy, które pozostawi w jego rękach dominujący wpływ na politykę państwa również po tej dacie**;
  - **Zdyscyplinowanie elity rządzącej** poprzez konieczność zrzeczenia się przez urzędników państwowych obcych obywatelstw i kart pobytu, a tym samym wyboru między lojalnością wobec służby państwowej a bezpieczeństwem aktywów oraz bezpieczeństwem osobistym członków elity i ich rodzin. Nie można wykluczyć, że celem jest też **odnowienie/odmłodzenie elity**, otwarcie dróg awansu młodszym jej

członkom (kwestia zablokowanych dróg kariery jest często podnoszona jako zarzut i dowód na skostnienie systemu Putinowskiego);

- **Ożywienie konkurencji w elicie władzy** (dzięki wzmocnieniu roli parlamentu), co mogłoby pomóc wyłonić nowe, efektywne kadry państwowe przed sukcesją władzy w 2024 r.;
- **Odświeżenie skostniałego systemu politycznego**, przynajmniej w celach wizerunkowych (sygnał pod adresem społeczeństwa);
- **Zdyscyplinowanie liderów regionalnych** (zmiana procedury nominacji prokuratorów regionalnych, wzmocnienie szczebla municypalnego, co może też oznaczać likwidację resztek samorządu w świetle postulatu „jednolitego systemu władzy publicznej").

- Marginalne miejsce polityki zagranicznej w tegorocznym orędziu należy traktować z jednej strony jako wolę kontynuacji dotychczasowej polityki, a z drugiej jako odpowiedź na oczekiwanie społeczne, by władza koncentrowała swą uwagę na problemach wewnętrznych, głównie socjalnych.
- Odwołanie się w orędziu do zbliżającej się 75. rocznicy zwycięstwa ZSRR nad hitlerowskimi Niemcami i zapowiedź walki z „fałszowaniem historii" potwierdza, że rosyjska agresywna kampania propagandowo-polityczna dotycząca historii najnowszej (w tym skierowana przeciwko Polsce) będzie kontynuowana. Jej kulminacji należy spodziewać się wraz z moskiewskimi obchodami 9 maja 2020 r.

Współpraca: Iwona Wiśniewska