

„Wieczny Putin” i reforma rosyjskiej konstytucji

Maria Domańska

W dniach 10–11 marca Duma Państwowa Federacji Rosyjskiej przyjęła w drugim i trzecim czytaniu ustawę wnoszącą szereg poprawek do rosyjskiej konstytucji. Tym samym zamknięto kolejny etap reformy konstytucyjnej ogłoszonej przez Władimira Putina 15 stycznia. Najważniejszą, zgłoszoną w ostatniej chwili poprawką była ta dotycząca „wyzerowania” kadencji prezydenta w związku z oczekiwanym wejściem w życie zmian konstytucyjnych w kwietniu 2020 r.

Reforma odbywa się w warunkach długofalowej stagnacji gospodarczej, turbulencji na rynkach globalnych, obniżonego poparcia społecznego dla prezydenta i rosnącej niepewności w elicie co do politycznych scenariuszy najbliższych lat. Symptomatyczny jest zarówno pośpiech widoczny w pracach nad reformą, pogwałcenie konstytucyjnego trybu przyjmowania poprawek do ustawy zasadniczej, jak i dość znacząca ewolucja treści poprawek między 15 stycznia (orzędzie Putina) a 10 marca (drugie czytanie projektu ustawy w Dumie Państwowej). Ostateczny kształt zmian wskazuje na umocnienie systemu „superprezydenckiego” i formalny demontaż konstytucyjnej zasady trójpodziału władz. Nie ulega wątpliwości, że reforma jest jednym z kluczowych elementów procesu sukcesji władzy w Rosji (na mocy obowiązującej dotychczas konstytucji Putin nie mógłby ubiegać się o urząd prezydenta w 2024 r.). Treść ustawy wciąż jednak nie przesądza jednoznacznie, jaki scenariusz sukcesji zostanie wybrany przez Kreml.

Kontekst reformy

Reforma konstytucyjna realizowana jest w szerszym kontekście ekonomicznym i społeczno-politycznym. Prognozy ekonomiczne wieszczą Rosji wieloletnią stagnację (wzrost PKB w perspektywie długoterminowej ma wynosić nie więcej niż 1–2% rocznie), wynikającą ze strukturalnych barier rozwoju. Dodatkowym czynnikiem ryzyka są utrzymywane od 2014 r. międzynarodowe sankcje ekonomiczne wobec Rosji oraz narasta-

jące turbulencje na międzynarodowych rynkach energetycznych i finansowych. Pogarszają się warunki życia ludności (w związku nie tylko ze spadającymi w latach 2014–2019 dochodami realnymi, lecz także ze złą sytuacją w służbie zdrowia czy narastającymi problemami ekologicznymi). Rośnie natomiast potencjał protestu w rosyjskim społeczeństwie (choć jego skala wciąż nie niesie ryzyka dla Kremla), a socjologowie odnotowują rosnące zapotrzebowanie na zmiany oraz malejące oddziaływanie propagandy państwowej. Poparcie



dla Putina wciąż oscyluje na poziomie ponad 60%, lecz coraz więcej respondentów nie chciałoby widzieć go na stanowisku prezydenta po 2024 r.¹

Na mocy obowiązującej konstytucji, w 2024 r. ma upłynąć aktualna kadencja Putina i zgodnie z obowiązującymi przepisami nie mógłby on kandydować w kolejnych wyborach. Perspektywa zmian personalnych na najwyższym szczeblu to potencjalny czynnik destabilizacji systemu politycznego. Stąd, w celu zapewnienia jego stabilności i utrzymania autorytarnej formy rządów, za sprawę najwyższej wagi uznano stworzenie przemyślanego planu sukcesji władzy. Swoistym wstępem do niej – poza ogłoszeniem reformy – była dymisja rządu Dmitrija Miedwiediewa (zob. analiza OSW z 15 stycznia br.²).

Główne kierunki poprawek konstytucyjnych

Sens reformy, której wizję nakreślił Putin w styczniowym orędziu, miał polegać na zapewnieniu większej równowagi między gałęziami władzy państwowej (dotyczyło to głównie umiarkowanego wzmocnienia kompetencji władzy ustawodawczej). Jej warunkiem brzegowym było jednak utrzymanie silnych rządów prezydenckich – zachowanie kompetencji głowy państwa w zakresie określania zadań i priorytetów rządu, prawa dymisjonowania premiera i pozostałych członków gabinetu w związku z nienależytym wykonywaniem zadań lub utratą zaufania prezydenta, a także bezpośredniego kierowania Siłami Zbrojnymi oraz organami ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Putin powtórzył przy tym argumenty dominujące w tradycyjnej rosyjskiej narracji politycznej: „ogromne terytorium Rosji, jej skomplikowana struktura terytorialna i narodowościowa, różnorodność tradycji historyczno-

-kulturowych nie pozwalają na jej normalny rozwój, a nawet na stabilne istnienie w formie republiki parlamentarnej”³.

» Wbrew wcześniejszym zapowiedziom Putina reforma konstytucyjna zmierza do ugruntowania systemu „superprezydenckiego”.

Wbrew zapowiedziom Putina reforma konstytucyjna w swoim ostatecznym kształcie zmierza jednak nie tyle do umiarkowanego umocnienia kompetencji parlamentu przy zachowaniu silnej pozycji prezydenta, ile do dalszego, jednoznacznego ugruntowania systemu „superprezydenckiego”, w którym Kreml jest jedynym realnym ośrodkiem decyzyjnym. Zostanie to osiągnięte przede wszystkim poprzez ostateczne podporządkowanie prezydentowi władzy sądowniczej, a także osłabienie rządu i premiera. Tym samym nastąpi instytucjonalizacja nieformalnej kontroli głowy państwa nad organami władzy różnych szczebli, którą udało się Putinowi ustanowić i stopniowo poszerzać podczas 20 lat rządów niezależnie od rozległych uprawnień formalnych.

Poprawki zawarte w projekcie przyjętym w drugim czytaniu dzielą się na kilka grup. Pierwsza z nich obejmuje poprawki realnie zmieniające układ sił w systemie władzy. Przyznają one prezydentowi formalne kompetencje zwiększające jego bezpośrednią kontrolę nad władzą wykonawczą. Pozycja premiera i rządu została osłabiona, podobnie jak pozycja organów sądowniczych, co formalizuje dotychczasową praktykę polityczną.

W znowelizowanej konstytucji prezydent będzie sprawował ogólne kierownictwo nad pracami rządu, a premier zostanie pozbawiony prawa do określania podstawowych kierunków jego prac. Władza wykonawcza, dotąd spoczywająca for-

¹ *Одобрение институтов власти*, 27.02.2020, Левада Центр, www.levada.ru. 46% respondentów (w porównaniu z 38% w 2019 r.) uważa, że po 2024 r. Putin powinien przestać kierować państwem (45% jest przeciwnego zdania). *Конституция и всенародное голосование*, 28.02.2020, Левада Центр, www.levada.ru.

² M. Menkiszak, M. Domańska, J. Rogoża, *Orędzie Putina i dymisja rządu – początek procesu sukcesji władzy w Rosji*, 15.01.2020, www.osw.waw.pl.

³ *Послание Президента Федеральному Собранию*, 15.01.2020, www.kremlin.ru. Słowa Putina to echo zakorzenionego od wieków poglądu, że jedynie silna (w przeszłości „samodzierżawna”) władza może utrzymać integralność terytorialną Rosji i zapewnić jej stabilność. Tradycyjnie służy to prezentowaniu autorytarnej formy władzy jako „naturalnego” dla państwa rosyjskiego, ze wszelkimi tego konsekwencjami dla relacji władza–obywatel.

malnie w rękach premiera, zostaje podzielona. Część składu gabinetu (przede wszystkim „resorty siłowe”) będzie podlegać prezydentowi, część – premierowi, obie grupy będą też powoływane w różny sposób. Premier będzie ponosił osobistą odpowiedzialność przed prezydentem, a dymisja premiera nie będzie automatycznie oznaczała dymisji gabinetu, co poszerza pole manewru głowy państwa w polityce kadrowej. Prezydent otrzyma ponadto prawo określania, jakie organy władz federalnych podlegają jemu, a jakie premierowi.

Dotychczasowe faktyczne podporządkowanie władzy sądowniczej egzekutywie zostało sformalizowane. Liczba sędziów Sądu Konstytucyjnego zostaje zmniejszona z 19 do 11, co ułatwi naciski polityczne na to gremium. Prezydent uzyska również prawo wnioskowania do Rady Federacji o odwołanie prezesów, wiceprezesów i sędziów Sądu Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego, a także niektórych sądów niższych szczebli.

” Nastąpi instytucjonalizacja nieformalnej kontroli głowy państwa nad organami władzy różnych szczebli.

Zapowiedziane w orędziu poszerzenie kompetencji parlamentu ma natomiast charakter w dużej mierze iluzoryczny. Duma, która wcześniej „zgadzała się” na kandydaturę premiera, ma ją teraz „zatwierdzać” (różnica jest niejasna). Ważne uprawnienie Dumy do zatwierdzania nie tylko kandydatury szefa rządu, lecz także członków gabinetu zostało zneutralizowane przez przepis, w myśl którego nieobsadzenie ponad 1/3 stanowisk w rządzie w wyniku sprzeciwu Dumy stanowi możliwą przesłankę do rozwiązania parlamentu. Na prezydenta nałożono co prawda obowiązek „konsultowania się” z Radą Federacji odnośnie do niektórych decyzji kadrowych, jednak wynik tych konsultacji nie będzie miał charakteru wiążącego.

Pozycję głowy państwa w systemie wzmacnia również konstytucyjna gwarancja immunitetu dla byłych prezydentów (dotychczas ich nietykalność zapisana była tylko w ustawie), którzy ponadto mają dożywotnio sprawować urząd senatora (to nowy termin konstytucyjny określający członków

Rady Federacji, izby parlamentu reprezentującej rosyjskie regiony).

Na uwagę zasługuje nowy konstytucyjny obowiązek prezydenta: „podtrzymywania ładu i harmonii społecznej w państwie”. Sformułowanie to nie tylko odzwierciedla paternalistyczną logikę pojmowania relacji państwo–obywatel, lecz także dostarcza dodatkowego pretekstu do łamania – potencjalnie na większą niż dotychczas skalę – konstytucyjnych praw obywateli (pokusę tę może zwiększać konstytucyjna gwarancja immunitetu po odejściu z urzędu prezydenta).

Jedynym przejawem rzeczywistego osłabienia pozycji głowy państwa jest wprowadzenie zakazu sprawowania urzędu prezydenta przez tę samą osobę przez więcej niż dwie kadencje (w dotychczasowym brzmieniu „więcej niż dwie kadencje z rządu”). Ograniczenie to nie obejmuje jednak urzędującego prezydenta (ani też byłego, Dmitrija Miedwiediewa) – w myśl wniesionej w ostatniej chwili poprawki kadencje sprawowane przed wejściem w życie nowej wersji konstytucji nie będą bowiem brane pod uwagę (zostają „wyzerowane”) – zob. analiza OSW z 10 marca br.⁴ Potencjalnie daje to Putinowi możliwość sprawowania funkcji nawet do 2036 r. Mimo bowiem, że „wyzerowanie” kadencji zostało powiązane z przyjęciem nowej wersji konstytucji, to jednak nie oznacza to konieczności przeprowadzenia przedterminowych wyborów prezydenckich w celu odnowienia mandatu.

Uwagę zwraca nadanie statusu organu konstytucyjnego i bardzo szerokich formalnych kompetencji Radzie Państwa. Jest to funkcjonujący od 2000 r. na mocy dekretu Putina organ doradczy przy prezydencie, skupiający szefów regionów oraz przewodniczących obu izb parlamentu, pełnomocnych przedstawicieli prezydenta w okręgach federalnych oraz szefów frakcji parlamentarnych w Dumie Państwowej. Rada ma w myśl poprawek *de facto* dublować kompetencje prezydenta – ma on ją powoływać w celu zapewnienia harmonijnego funkcjonowania i współdziałania

⁴ M. Domańska, *Zmiana konstytucji w Rosji – Putin na zawsze?*, 10.03.2020, www.osw.waw.pl.

organów władzy publicznej, określania podstawowych kierunków polityki wewnętrznej i zagranicznej oraz priorytetów rozwoju społeczno-ekonomicznego państwa. Szczegółowe przepisy dotyczące „statusu” tego organu mają zostać zawarte w ustawie. Putin w ostatnim czasie kilkakrotnie oświadczał, że Rada Państwa nie może mieć „prezydenckich” pełnomocnictw, gdyż grozi to niebezpieczną dwuwładzą w państwie; należy się zatem spodziewać, że ustawa w taki sposób doprecyzuje rolę Rady Państwa, by *de facto* pozostała ona organem doradczym prezydenta bez realnej mocy decyzyjnej.

Wyraźne jest też dążenie do jeszcze większej centralizacji władzy i likwidacji resztek słabego samorządu. Do projektu zmian wpisano bowiem zasadę „jednolitego systemu władzy publicznej”, obejmującego różne szczeble – federalny, regionalny i municypalny; jego harmonijne funkcjonowanie i współdziałanie władz na różnych poziomach ma zapewniać głowa państwa. Paradoksalnie, formalnym uzasadnieniem było dążenie do poprawy dostępności i jakości usług publicznych (głównie ochrony zdrowia, znajdującej się w zapaści w wyniku polityki władz federalnych).

Druga grupa poprawek obejmuje „suwerenizację” stosunku Rosji do podjętych zobowiązań prawno-międzynarodowych. W projekcie zawarto zakaz implementacji na terytorium państwa tych decyzji organów międzynarodowych, które zostały podjęte w oparciu o „sprzeczną z konstytucją FR” interpretację obowiązujących Rosję umów. Również zobowiązania nakładane przez sądy międzynarodowe, w tym arbitrażowe, nie będą przez Rosję wykonywane, jeśli są „sprzeczne z podstawami publicznego porządku prawnego Federacji Rosyjskiej”. Dotychczas wykładnia taka była stosowana w ustawach i praktyce orzeczniczej⁵.

⁵ W 2016 r. Sąd Konstytucyjny Federacji Rosyjskiej w precedensowym postanowieniu uznał za niemożliwe wykonanie wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Nowelizacja ustawy o Sądzie Konstytucyjnym, dająca SK prawo stwierdzania niemożności wykonywania orzeczeń sądów międzynarodowych, jeśli są one sprzeczne z zasadą nadrzędności norm Konstytucji Federacji Rosyjskiej, weszła w życie w grudniu 2015 r. Więcej zob. S. Kardaś, *Rosja odmówiła wykonania wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, 20.04.2016, www.osw.waw.pl.

Ponadto zakazane zostały działania (bądź wezwania do takich działań), które ukierunkowane są na odłączenie części terytorium Rosji; tym samym aneksja Krymu została uznana za nieodwracalną, co – podobnie jak poprzednie omawiane przepisy – stanowi demonstrację polityczną wobec Zachodu.

» „Wyzerowanie” kadencji Putina daje mu możliwość sprawowania funkcji nawet do 2036 r.

Trzecia grupa poprawek to przepisy o charakterze populistycznym. Część z nich dubluje na poziomie konstytucyjnym treści zawarte dotychczas w ustawach. Dotyczy to przede wszystkim pakietu praw socjalnych (m.in. gwarancji, że płaca minimalna nie będzie niższa niż minimum egzystencji, a świadczenia socjalne i emerytury będą indeksowane – te ostatnie nie rzadziej niż raz w roku). Ich realizacja i tak uzależniona jest od szczegółowych przepisów wykonawczych zawartych w ustawach, co podaje w wątpliwość rzeczywistą wartość konstytucyjnych gwarancji socjalnych. Do poprawek populistycznych należą też m.in.: obietnica wsparcia dla „rodaków za granicą” (wcześniej regulowała je ustawa z 1999 r.), uznanie dobra dzieci za „najwyższy priorytet polityki państwowej” czy szczególne dowartościowanie w konstytucji „ludzi pracy” (norma ta powielił przepis zawarty w konstytucji ZSRR). Celem tych poprawek jest uzyskanie szerokiego poparcia społecznego dla reformy zmierzającej do dalszej centralizacji państwa i umacniania reżimu autorytarnego.

Czwarta grupa poprawek obejmuje te o charakterze ideologicznym (określenie narodu rosyjskiego jako „państwowotwórczego”, odwołanie do Boga⁶, tradycji czy dziedzictwa Związku Radzieckiego). Potwierdzają one konserwatywny kurs Kremla, zapoczątkowany w latach 2011–2012. Są obliczone z jednej strony na pozyskanie poparcia konserwatywnej części elektoratu, a z drugiej – na legitymizację antyzachodniej, wielkomocarstwo-

⁶ Poprawka ta budziła najwięcej kontrowersji w świetle daleko posuniętej laicyzacji rosyjskiego społeczeństwa. E. Мухаметшина, С. Бочарова, *Как будут вступать в силу путинские поправки к Конституции*, *Ведомости*, 2.03.2020, www.vedomosti.ru.

wej narracji Kremla (podobnie jak inny przepis, dotyczący czczenia pamięci obrońców ojczyzny i obowiązku obrony „prawdy historycznej”).

Główne cele Kremla

Reforma konstytucyjna ma dwa główne cele. Pierwszy to zapewnienie długoterminowej stabilności systemu autorytarnego. W obliczu rosnącej niepewności elit rosyjskich co do „scenariusza roku 2024” i sposobu dokonania zmian personalnych na najwyższych szczeblach władzy, zdecydowano o serii ruchów wyprzedzających: odpowiednio wczesnym zaprojektowaniu nowego modelu instytucjonalnego, zamianowaniu pełnej kontroli Putina nad procesami politycznymi w Rosji oraz utrzymaniu pola manewru co do ostatecznego wyboru scenariusza politycznego na najbliższe lata. Kreml pozostawia sobie czas na gruntowne przetestowanie zmian ustrojowych – zarówno pod kątem relacji między organami władzy, jak profesjonalizmu i lojalności kluczowych uczestników systemu. Dlatego też w projekcie zmian konstytucyjnych zawarte zostały przepisy dyscyplinujące piastujących wysokie stanowiska państwowe członków elity. Ministrowie, deputowani, sędziowie czy prokuratorzy będą musieli zrzec się obcego obywatelstwa i prawa stałego pobytu za granicą oraz zdeponować aktywa finansowe w Rosji (ostatecznie zrezygnowano z zakazu posiadania nieruchomości za granicą, który dotknąłby zbyt wielu członków rosyjskiej elity). Tym samym narzucana jest konieczność wyboru między lojalnością wobec służby państwowej a bezpieczeństwem aktywów oraz bezpieczeństwem osobistym członków elity i ich rodzin. Nie można wykluczyć, że celem nowych przepisów jest też odnowienie czy odmłodzenie elity, poprzez otwarcie dróg awansu jej młodszym członkom (kwestia zablokowanych perspektyw kariery jest często podnoszona jako zarzut i dowód na skostnienie systemu Putinowskiego).

Drugim istotnym celem jest wywarcie efektu propagandowego – osiągnięcie wzrostu poparcia społecznego dla prezydenta i uzyskanie społecznej legitymizacji dla ostatecznego umocnienia autorytaryzmu w Rosji. Reforma ma odpowiadać na coraz

wyraźniejsze zapotrzebowanie społeczeństwa na zmiany, a przewidziany przez nią pakiet gwarancji socjalnych – na rosnące nastroje protestu i oczekiwania większej sprawiedliwości społecznej⁷. Reforma prezentowana jest również jako dzieło całego narodu. Dzięki powołaniu grupy roboczej i ogólnorosyjskiemu głosowaniu nad poprawkami naród ma się poczuć autorem nowej ustawy zasadniczej i „właścicielem” państwa, w którym pogłębia się odczuwana przez społeczeństwo przepaść między władzą i obywatelami. Nastąpić ma ogólnonarodowa legitymizacja nie tylko nowego kształtu konstytucji, lecz także firmowanego przez nią systemu politycznego. Neutralizacja negatywnych nastrojów społecznych jest bowiem równie ważna, co zapobieżenie znaczącemu wzrostowi napięć i konfliktów w elicie władzy. Możliwe nasilenie się problemów gospodarczych Rosji w wyniku światowej recesji w połączeniu z niekontrolowanym wzrostem rywalizacji w elicie i frustracji w społeczeństwie mogłyby się okazać groźne dla reżimu w kulminacyjnej fazie jego konsolidacji.

” Poprawki umacniają „suwerenność” Rosji wobec podjętych zobowiązań prawnomiędzynarodowych.

Osiągnięciu obu tych celów ma służyć narracja przeciwstawiająca dynamiczną „stabilność” i kontrolowane zmiany chaosowi liberalnej demokracji i „kolorowych rewolucji”. Owa Putinowska „stabilność”, coraz częściej porównywana do Breżniewowskiego „rozkwit marazmu” i kojarzona z niezdolnością systemu do generowania impulsów modernizacyjnych, nabiera w oficjalnym przekazie cech roztropnej strategii ewolucyjnej, kontrastowanej z „dzikimi latami dziewięćdziesiątymi”. Jak oznajmił prezydent, obowiązująca od 1993 r. konstytucja została przyjęta w szczególnych okolicznościach, w momencie poważnego kryzysu politycznego⁸, a tym samym nie do końca odpowiada aktualnym potrzebom państwa. Według jego słów zreformowana ustawa zasadnicza powinna gwarantować, że Rosja nie cofnie się do

⁷ Zob. m.in. A. Комраков, *Россияне хотят справедливости как никогда раньше*, Независимая газета, 5.03.2020, www.ng.ru.

⁸ *Послание Президента Федеральному Собранию*, *op. cit.*

czasów destabilizacji⁹. Ma ona też konsolidować społeczeństwo¹⁰; władza dąży do wzmocnienia swojej legitymizacji dzięki narracji o jedności narodowej ponad podziałami.

„Ogólnorosyjskie głosowanie” – niekonstytucyjny plebiscyt poparcia dla Putina

Legitymizacji Putinowskiego reżimu i narzucanych zmian konstytucyjnych ma służyć przede wszystkim zapowiedziane w orędiu „ogólnorosyjskie głosowanie” nad poprawkami (przyjęte przez deputowanych zmiany wejdą w życie niezwłocznie¹¹, jeśli poprze je co najmniej połowa głosujących, nie ustalono minimalnego progu frekwencji). Ma to być *de facto* plebiscyt poparcia dla Putina i cementowania politycznych zdobyczy „putinizmu”. Procedura, nieobecna w rosyjskiej konstytucji (zob. dalej), jest jednak starannie przygotowywana i nagłaśniana medialnie przez Kreml.

Działania władz są ukierunkowane dwojako. Z jednej strony widoczna jest determinacja w celu zapewnienia pożądanej frekwencji – nie tyle z przyczyn formalnych, ile wizerunkowych. Obywatele będą wszelkimi sposobami zachęceni do oddania głosu. Tradycyjne metody napędzania frekwencji to atrakcyjne loterie, koncerty i kiermasze organizowane w dniu głosowania. Ponadto władze planują maksymalnie poszerzyć możliwości głosowania w domu i miejscach pracy, w tym przedterminowego, a także umożliwić oddanie głosu za pośrednictwem Internetu (wszystkie te „ułatwienia” zapewniają szerokie możliwości fałszowania wyników). Prowadzona jest też kampania informacyjno-propagandowa. Według doniesień niezależnych mediów w Administracji Prezydenta opracowany został plan szeroko zakrojonego wykorzystania w tym celu metod socjotechnicznych, przede wszystkim dostosowywania formy i treści przekazu do profilu poszczególnych

grup elektoratu¹². Główne przesłanie sprowadza się do zapewnień o utrzymaniu dzięki reformie osiągnięć epoki Putinowskiej (suwerenność państwa, porządek i stabilność, polityka socjalna). W celu podkreślenia szczególnej wagi głosowania nad reformą dzień głosowania (środa 22 kwietnia) zostanie ogłoszony dniem wolnym od pracy.

Z drugiej strony władze dążą do pełnej kontroli nad wynikami głosowania. Według doniesień medialnych wiceszefowie rosyjskich regionów odpowiedzialni za kwestie wewnątrzpolityczne mieli otrzymać z Administracji Prezydenta wytyczne co do pożądanych wyników (60% frekwencji, 70% poparcia dla poprawek konstytucyjnych), co oznacza, że cały tzw. zasób administracyjny na szczeblu regionalnym będzie zaangażowany w zrealizowanie tych wytycznych. Niepokoją zapowiedzi władz, oznaczające brak niezależnego monitoringu przebiegu głosowania: prawo zgłaszania obserwatorów mają otrzymać wyłącznie tzw. izby społeczne – organy konsultacyjne szczebla centralnego i regionalnego, w pełni kontrolowane przez władzę wykonawczą.

„ Cel reformy to konsolidacja systemu autorytarnego i jego legitymizacja w oczach społeczeństwa.

Jak dotąd społeczeństwo rosyjskie odnosiło się do reformy konstytucyjnej umiarkowanie pozytywnie bądź obojętnie. Według sondaży niezależnego Centrum Lewady 47% Rosjan uważa, że poprawki leżą przede wszystkim w interesie Putina i mają służyć rozszerzeniu jego uprawnień i umożliwieniu mu pozostania u władzy po 2024 r.; 44% sądzi zaś, że dzięki nim państwo będzie sprawniej funkcjonowało w interesie społeczeństwa¹³. W lutym 2020 r. 25% respondentów zadeklarowało, że zagłosują za poprawkami, 10% – przeciw, 23% oznajmiło, że nie zamierza głosować, 37% zadeklarowało udział, lecz nie określiło, jak zagłosuje¹⁴.

⁹ Путин объяснил, что поправки в Конституцию помешают возврату в «проклятые 90-е», 6.03.2020, www.newsru.com.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Б. Ямшанов, Поправки входят в март, Российская газета, 29.02.2020, www.rg.ru.

¹² Więcej zob. В АП разработали план по обеспечению явки на голосовании по Конституции, 27.02.2020, www.svoboda.org.

¹³ Е. Мухаметшина, А. Корня, Почти половина россиян уверены, что Конституция меняется ради сохранения Путина у власти, Ведомости 30.01.2020, www.vedomosti.ru.

¹⁴ Конституция и всенародное голосование, *op. cit.*

Kontrowersje wokół reformy konstytucyjnej

Kontrowersje dotyczące sposobu przeprowadzenia reformy mają charakter zarówno prawny, jak i polityczny. Choć formalnie nie oznacza ona przyjęcia nowej konstytucji (według Putina „potencjał obowiązującej konstytucji nie został wyczerpany”), to jednak wprowadza na tyle daleko idące zmiany ustrojowe, że wiele środowisk (opozycja antysystemowa, niezależni prawnicy) wprost wskazuje, iż *de facto* mamy do czynienia z nową ustawą zasadniczą. Krytyka dotyczy również sprzecznego z prawem umieszczenia znacznej liczby różnorodnych tematycznie poprawek w jednej „pakietowej” ustawie, zatytułowanej „O poprawce do Konstytucji FR”, co skutkowało „pakietowym” głosowaniem nad nią w parlamencie.

Obowiązująca konstytucja zakazuje wprowadzania poprawek do rozdziałów I (Podstawy ustroju konstytucyjnego), II (Prawa i wolności człowieka i obywatela) i IX (Poprawki konstytucyjne i zmiana Konstytucji). Ich treść może być zmieniana wyłącznie w trybie przyjęcia nowej konstytucji. Władze postanowiły jednak obejść ten wymóg, wpisując do rozdziału III (Ustrój federalny) szereg istotnych poprawek, tematycznie i funkcjonalnie wpisujących się w treść rozdziałów I i II.

Niezależnie od wyboru definicji (czy jest to nowa konstytucja, czy zaledwie korekta starej) opracowywany przez władze tryb przyjęcia zmian narusza zasady zapisane w rozdziale IX. Przyjęcie nowej konstytucji wymaga bowiem zwołania Zgromadzenia Konstytucyjnego (dotychczas nigdy tego nie uczyniono, brakuje też odpowiedniej ustawy) i – ewentualnie – przeprowadzenia referendum. Aby jego wynik był wiążący, niezbędny jest udział w nim co najmniej 50% uprawnionych do głosowania. Alternatywna procedura przyjęcia poprawek do konstytucji wymaga natomiast poparcia obu izb parlamentu (2/3 deputowanych Dumy i 3/4 członków Rady Federacji) oraz 2/3 parlamentów regionalnych. Żaden z tych trybów nie przewiduje jednak „ogólnorosyjskiego głosowania” (to termin dotychczas nieobecny w rosyjskim prawie) jako warunku wejścia w życie decyzji podjętej – zgod-

nie z konstytucyjną procedurą – przez większość deputowanych. Populistyczna inicjatywa stanowi zatem ostentacyjną demonstrację bezwzględności prymatu interesu politycznego Kremla nad prawem pisanim. W świetle wagi problemu jest to swoisty precedens, gdyż dotychczas władze, coraz bardziej instrumentalizując prawo, starały się zachowywać pozory legalizmu. Wiele uzasadnionych wątpliwości budzi też specjalnie opracowywany tryb organizacji głosowania – dużo mniej przejrzysty od trybu wyborczego czy referendalnego. Wraz z brakiem minimalnego progu frekwencji może to oznaczać, że władze boją się niekorzystnego wyniku. Mimo ogromnej liczby i różnorodności poprawek obywatele (podobnie jak parlament) będą głosować za lub przeciw całemu ich pakietowi. Poparcie dla poprawek o charakterze socjalnym czy ideologicznym będzie tym samym oznaczało zgodę na antydemokratyczne zmiany ustrojowe.

» Reformie towarzyszą liczne kontrowersje, zarówno o charakterze prawnym, jak i politycznym.

Kontrowersje natury politycznej dotyczą ekspresowego tempa przyjmowania poprawek (zob. Aneks) – wbrew zapowiedziom starannego przygotowania reformy i pogłębionej dyskusji publicznej, ogłoszonym przez Putina w połowie stycznia. Reżim „operacji specjalnej” nie tylko nie licuje z wagą reformy konstytucyjnej, lecz także wydatnie osłabia jej funkcję legitymizacyjną. Zarówno skład i tryb prac grupy roboczej ds. reformy, jak liczba i różnorodność poprawek, których znaczna część – z uwagi na nadmierną szczegółowość i bieżący, koniunkturalny charakter – nie powinna się znaleźć w ustawie zasadniczej, jednoznacznie kompromitują reformę, ale przede wszystkim samą konstytucję. Już obecnie 30% Rosjan sądzi, że konstytucja nie odgrywa istotnej roli w państwie (wzrost z 17% w 2015 r.), a z 48 do 27% spadł w latach 2015–2020 odsetek respondentów uważających, że broni on praw i wolności obywateli¹⁵.

¹⁵ Е. Мухаметшина, А. Корня, *Почти половина россиян уверены...*, *op. cit.*

Perspektywy

Jak dotąd Putin wielokrotnie dementował zamiar przedłużenia swoich rządów prezydenckich poza rok 2024, powołując się na treść konstytucji, jednoznacznie nakazującej mu opuszczenie urzędu w tymże roku (po zakończeniu drugiej z rządu kadencji). Starannie wyreżyserowany spektakl, rozegrany 10 marca w Dumie Państwowej, doprowadził jednak do znaczącego poszerzenia pola manewru Kremla odnośnie do możliwych scenariuszy politycznych. Zapewne było to wynikiem braku pewności co do rozwoju sytuacji społeczno-politycznej i gospodarczej w najbliższych latach. Ta swoista „operacja specjalna” stanowiła ostateczną manifestację personalizacji władzy w Rosji oraz pogardy dla prawa i instytucji państwowych. Jak się obecnie wydaje, miała ona na celu przede wszystkim ukrócenie spekulacji dotyczących scenariusza sukcesji władzy, które w dłuższej perspektywie mogłyby znacznie zwiększyć napięcia w elicie i osłabić pozycję „odchodzącego” prezydenta, a tym samym potencjalnie zdestabilizować utrwalany od dwóch dekad system autorytarny.

Putin zmanifestował pełną kontrolę nad procesem politycznym, a także woluntaryzm w kształtowaniu podstaw ustrojowych państwa. „Wyzerowanie” dotychczasowych kadencji prezydenckich, umożliwiające mu reelekcję w kolejnych wyborach, wciąż nie przesądza, jaki scenariusz zostanie ostatecznie wybrany. Decyzja w tej sprawie może zostać podjęta w ciągu najbliższych czterech lat i będzie zależała od rozwoju sytuacji wewnętrznej i międzynarodowej Rosji, a także stanu zdrowia prezydenta.

Obecnie prawdopodobne wydają się trzy scenariusze:

- pozostanie Putina na stanowisku do roku 2024 i start w kolejnych wyborach. W wariantcie maksimum mógłby on ubiegać się o dwie kadencje, a zatem rządzić do roku 2036;
- ogłoszenie przedterminowych wyborów (w wybranym terminie w ciągu najbliższych czterech lat) i reelekcja Putina. Taki scenariusz mógłby zostać wybrany w sytuacji, gdyby prezydent potrzebował jednoznacznego odnowienia man-

datu społecznego przed upływem aktualnej kadencji. Naturalne byłoby ogłoszenie wyborów jeszcze w 2020 r., w związku z przyjęciem przez społeczeństwo reformy konstytucyjnej znacznie poszerzającej uprawnienia głowy państwa. Tym samym wzmocniono by efekt „nowego otwarcia” i ugruntowano legitymizację scentralizowanego modelu władzy (w tym wariantcie Putin mógłby rządzić do roku 2032);

- wybory prezydenckie (w 2024 r. lub wcześniej), w których Putin nie będzie startował (niejasne jest, jaką pozycję w systemie zajmie). Za tym scenariuszem przemawiają dwa argumenty. Po pierwsze – daleko idąca instytucjonalizacja nieformalnej kontroli Putina nad systemem w nowej wersji konstytucji, która oznacza minimalizację wpływu osobistych cech i stylu przywództwa jego następcy na stabilność reżimu. Po drugie, mocne gwarancje nietykalności dla byłych prezydentów. Spośród potencjalnych kandydatów na urząd prezydencki w tej chwili największe szanse wydaje się mieć były premier (i były prezydent) Dmitrij Miedwiediew – za jego kandydaturą przemawia udowodniona lojalność wobec Putina oraz niedawne powierzenie mu nowo utworzonego, prominentnego stanowiska wiceszefa Rady Bezpieczeństwa.

W kontekście demonstracyjnego woluntaryzmu Putina pod znakiem zapytania staje społeczna legitymizacja zmian konstytucyjnych oraz poparcie obywateli dla prezydenta. „Operacja specjalna” zdezawuowała te aspekty reformy konstytucyjnej, które miały przekonać Rosjan o dokonywaniu się jakościowych zmian w państwie. Choć nie należy się spodziewać masowych protestów o charakterze politycznym, to jednak Kreml może się zderzyć z trudnościami w zakresie zapewnienia odpowiedniej frekwencji i pożądaných rezultatów kwietniowego głosowania. Masowe fałszowanie wyników byłoby ryzykowne z punktu widzenia wizerunku władz i legitymizacji tzw. sukcesji władzy (niezależnie od tego, jaki jej scenariusz zostanie ostatecznie wybrany). Wraz z budzącą poważne wątpliwości procedurą reformy konstytucyjnej mogłoby to w przyszłości stanowić podstawę dla zanegowania legalności całego procesu toczących się zmian.

ANEKS. Kalendarium reformy konstytucyjnej

19 grudnia 2019 – podczas dorocznej konferencji prasowej Putin określa konstytucję jako „żywy instrument”, który powinien podlegać zmianom wraz z rozwojem społeczeństwa. Wyklucza przy tym możliwość przyjęcia nowej ustawy zasadniczej. Zastrzega, że reforma konstytucyjna powinna być starannie przygotowana i stanowić przedmiot pogłębionej dyskusji publicznej.

15 stycznia 2020 – Putin ogłasza reformę konstytucyjną i prezentuje jej główne kierunki; ogłasza też, że zostanie powołana grupa robocza ds. reformy. Grupa zostaje powołana, a w jej skład wchodzi 75 osób (w tym 11 prawników) – m.in. deputowani obu izb parlamentu, artyści, sportowcy, działacze społeczni.

20 stycznia – Putin wnosi do Dumy Państwowej projekt poprawek do konstytucji (ustawa „O poprawce do Konstytucji Federacji Rosyjskiej. O udoskonaleniu regulacji wybranych aspektów organizacji i funkcjonowania władzy publicznej”).

23 stycznia – pierwsze czytanie projektu.

do 2 marca – grupa robocza zbiera propozycje poprawek do konstytucji od deputowanych różnych szczebli i organizacji społecznych. Termin ich zgłaszania był kilkakrotnie przesuwany z uwagi na „dużą liczbę propozycji” – ogółem do grupy roboczej i parlamentu wpłynęło ponad 900 propozycji zmian.

13 lutego – pierwsze spotkanie Putina z grupą roboczą. Następuje prezentacja proponowanych poprawek, prezydent na bieżąco podejmuje decyzje o ich odrzuceniu lub włączeniu do projektu ustawy pod kątem drugiego czytania w Dumie.

26 lutego – drugie spotkanie Putina z grupą roboczą. Następuje kolejna prezentacja poprawek, prezydent podejmuje decyzje o ich odrzuceniu lub włączeniu do projektu ustawy.

2 marca – Putin wnosi do Dumy pakiet prezydenckich poprawek do projektu ustawy. Projekt zawiera również regulacje dotyczące procedury ogólnonarodowego głosowania ws. reformy konstytucyjnej.

10 marca – ma miejsce wystąpienie Putina w Dumie, w wyniku którego izba przyjmuje kluczową poprawkę dotyczącą „wyzerowania” kadencji prezydenta (formalnie na wniosek deputowanej Walentyny Tierieszkowej).

10 marca – drugie czytanie projektu ustawy w Dumie.

11 marca – trzecie czytanie projektu ustawy w Dumie.

11 marca – przyjęcie ustawy przez Radę Federacji.

12 marca – zatwierdzenie ustawy przez 2/3 regionalnych zgromadzeń ustawodawczych.

18 marca – zapowiadany termin podpisania ustawy przez prezydenta (rocznica aneksji Krymu).

22 kwietnia (dzień urodzin Włodzimierza Lenina) – ogólnonarodowe głosowanie ws. projektu reformy konstytucyjnej.