

FEDERACJA BEZ FEDERALIZMU

STOSUNKI MOSKWA – REGIONY

Jadwiga Rogoża

FEDERACJA BEZ FEDERALIZMU

STOSUNKI MOSKWA – REGIONY

Jadwiga Rogoża



OSW |

CENTRE FOR EASTERN STUDIES
OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH im. **Marka Karpia**

© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich
im. Marka Karpia / Centre for Eastern Studies

REDAKCJA MERYTORYCZNA

Adam Eberhardt, Marek Menkiszak

REDAKCJA

Halina Kowalczyk

WSPÓŁPRACA

Anna Łabuszewska, Katarzyna Kazimierska

OPRACOWANIE GRAFICZNE

PARA-BUCH

ZDJĘCIE NA OKŁADCE

Shutterstock

SKŁAD

GroupMedia

MAPY

Wojciech Mańkowski

WYDAWCA

Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

Centre for Eastern Studies

ul. Koszykowa 6a, Warszawa

Tel. + 48 /22/ 525 80 00

Fax: + 48 /22/ 525 80 40

osw.waw.pl

ISBN 978-83-62936-43-4

Spis treści

TEZY **/5**

WSTĘP **/8**

I. POSTSOWIECKI FEDERALIZM NEGOCJACYJNY /10

II. KRAJOBRAZ PO CENTRALIZACJI /13

III. ROSJA KILKU PRĘDKOŚCI /18

IV. FERMENT W REGIONACH /29

V. MONOCENTRYZM: REAKTYWACJA /34

VI. PERSPEKTYWY: DECENTRALIZACJA, ALE JAKA? /41

MAPY **/44**

TEZY

- Rozległość terytorialna Federacji Rosyjskiej sprawia, iż poszczególne podmioty tego kraju są niezwykle zróżnicowane pod względem geograficznym, ekonomicznym i etnicznym. Przekłada się to na różnice w poziomie rozwoju regionów, a także pod względem tożsamości narodowej, świadomości obywatelskiej, aktywności społecznej i politycznej. Mamy w istocie do czynienia z „Rosją kilku prędkości”: obok regionów rozwiniętych gospodarczo, postindustrialnych, zamieszkałych przez aktywne społeczności występują regiony niezamożne, inercyjne, uzależnione od wsparcia i dotacji z centrum. „Wyspami aktywności” na mapie Rosji są duże miasta o wyższym poziomie życia, w których występuje koncentracja kapitału społecznego, rośnie zapotrzebowanie na pluralizm w polityce, a wybory mają znamiona konkurencji. Potwierdza to tezę o wyspowym charakterze zmian społecznych, dokonujących się w Rosji wraz z wymianą generacyjną, rozwojem gospodarczym i postępem technologicznym.
- Obecny model stosunków między Moskwą a regionami został ukształtowany przez politykę centralizacji, prowadzoną przez Kreml od roku 2000. Priorytetem tej polityki było przywrócenie dominacji ośrodka prezydenckiego w systemie władzy poprzez odzyskanie kontroli nad elitami regionalnymi (i innymi podmiotami polityczno-gospodarczymi) oraz przekierowanie strumieni finansowych do centrum, a następnie ich uznaniową redystrybucję. W rezultacie polityki centralizacji zakres autonomii rosyjskich regionów został radykalnie zredukowany, a ich zdolność do prowadzenia polityki uwzględniającej własną specyfikę – mocno ograniczona. Kontrola centrum nad regionami – polityczna, ekonomiczna i administracyjna – jest obecnie tak gruntowna, że stoi w sprzeczności z formalnie istniejącym w Rosji ustrojem federalnym.
- Polityka centralizacji rodzi szereg negatywnych konsekwencji dla rozwoju regionów. Po pierwsze, ograniczenie politycznej i ekonomicznej autonomii regionów zmniejszyło samodzielność i efektywność kierujących nimi elit. Ich priorytety przesunęły się od skoncentrowania na regionie w kierunku zabiegania o przychyłność Kremla, od którego zależą polityczne perspektywy szefów regionów oraz stan regionalnych budżetów. Taki model promuje postawę regionu jako biernego petenta, któremu łatwiej jest zabiegać w centrum o wsparcie w zamian za lojalność, niż wprowadzać skomplikowane zmiany systemowe na rzecz rozwoju własnego regionu. Jednym z wymiernych skutków tego jest stale spadająca liczba regionów-donatorów.

Po drugie, centralizacja utrudnia regionom czerpanie korzyści ze swojej przewagi konkurencyjnej – nie mają one wpływu na sposób realizacji dużych inwestycji na własnym terenie (np. na zasady eksploatacji surowców) czy tworzenia specjalnych stref ekonomicznych. Regiony o wyraźnej specyfice i większych zasobach postrzegają obecny model jako quasi-kolonialny i ograniczający ich szanse na rozwój, toteż zainteresowane są jego decentralizacją.

- Z kolei ostoją obecnego „asymetrycznego” modelu federalizmu są regiony niezamożne i inercyjne, liczebnie dominujące w skali Federacji Rosyjskiej (FR). Nie są one zainteresowane poszerzaniem swojej autonomii, wiązałyby się to bowiem z koniecznością samodzielnego poszukiwania nowych źródeł dochodów, do czego nie są przygotowane – brakuje im zarówno naturalnych przewag konkurencyjnych, jak i nawyków aktywności i przedsiębiorczości. Szans na poprawę swojej kondycji finansowej regiony te upatrują niemal wyłącznie w pomocy centrum, któremu gotowe są w zamian udzielać bezwarunkowego wsparcia politycznego.
- Nowa faza polityki centralizacji po powrocie Władimira Putina na Kreml w 2012 roku jeszcze bardziej zawężyła pole manewru regionów, przede wszystkim poprzez nakładanie na regionalne budżety dodatkowych obciążeń finansowych. Obecnie dwie trzecie regionalnych budżetów odnotowuje deficyt, a władze regionów z trudem balansują między rosnącą presją centrum a problemami finansowymi i socjalnymi, budzącymi frustrację społeczną. Ograniczone wpływy elit regionalnych nie dają im jednak możliwości lobbowania korzystnych rozwiązań systemowych. Ponadto spuścizną polityki centralizacji jest niska „jakość” elit regionalnych – brak zdolności myślenia strategicznego, działania w interesie zbiorowym i koordynacji inicjatyw, zwłaszcza gdy stoją one w sprzeczności z polityką centrum. Zamiast tego w regionach dominuje myślenie partykularne – ich elity ograniczają się do wykorzystywania nieformalnych kanałów do lobbowania interesów własnego regionu, często zawężonych do interesów lokalnych układów rządzących.
- Istniejący w Rosji model stosunków centrum-regiony, zakładający zdecydowaną dominację Moskwy, nie wykształcił się pod wpływem mechanizmów instytucjonalnych czy uzgodnień między władzami różnych szczebli i społeczeństwem. Jest to raczej wypadkowa szeregu czynników, wśród których kluczową rolę odegrały sprzyjająca koniunktura gospodarcza oraz uwarunkowania personalne – skład osobowy, mentalność

i priorytety ekipy Władimira Putina. Słabość instytucjonalna tego modelu i jego podatność na wahania polityczne i ekonomiczne sprawiają, że nie jest on modelem niezmiennym i docelowym, a same stosunki mają charakter cykliczny. Obecnie Rosja stoi w obliczu zmiany dwóch kluczowych czynników – ekonomicznego (perspektywy stagnacji) oraz politycznego (osłabienie legitymizacji kremlowskiej elity rządzącej). Nasilenie tych tendencji może w perspektywie kilku lat doprowadzić do erozji układu rządzącego na Kremlu i wzmacniać dążenia aktywnych regionów do zmiany modelu stosunków z centrum. Jednak stopień słabości instytucjonalnej i brak demokratycznych nawyków u rządzących mogą sprawić, iż proces negocjowania nowych zasad stosunków sprowadzi się do kolejnych zakulisowych uzgodnień między elitą federalną a politykami regionalnymi, kierującymi się interesami nie tyle własnych regionów, ile własnych klanów. Alternatywą dla obecnego scentralizowanego modelu może w tej sytuacji stać się nie dojrzały model federacyjny, ale kolejna odmiana zdeformowanego federalizmu, przypominająca model z lat 90., którego beneficjentami byli wybrani regionalni „baronowie”.

WSTĘP

Kwestie zróżnicowania regionalnego Federacji Rosyjskiej oraz stosunków między stolicą a podmiotami FR często służą jako przyczynki w szerszych opracowaniach politycznych i ekonomicznych. Tymczasem zasługują one na odrębną analizę. Po pierwsze, ogromne zróżnicowanie geograficzne, ekonomiczne, etniczne i społeczne Rosji przekłada się na kierunek i tempo rozwoju oraz stabilność społeczno-gospodarczą całej Federacji Rosyjskiej. Po drugie, wymienione czynniki warunkują sposób praktycznej realizacji wielu strategii kreowanych na Kremlu. Po trzecie, analiza rosyjskiego federalizmu jest jednym z kluczowych elementów w badaniu całego systemu władzy: pokazuje ona m.in. słabość instytucjonalną i „plastyczność” systemu, sygnalizując, że również obecna forma ustroju federalnego – zakładającego daleko posuniętą centralizację – nie jest niezmienna i docelowa. W tym kontekście istotne wydaje się „usłyszenie” głosu regionów, często bagatelizowanego w warunkach dominacji Moskwy, będzie to bowiem pomocne w myśleniu o kształcie rosyjskiego systemu w sytuacji jego ewolucji w kierunku bardziej zdecentralizowanego modelu.

Warto zastrzec, iż przedmiotem niniejszego opracowania pozostają głównie regiony zamożne lub posiadające wyraźną specyfikę. Mają one określone oczekiwania względem centrum oraz pewne zasoby do zabiegania o ich spełnienie. Autorka świadomie nie podejmuje szczegółowej analizy regionów niezamożnych, mimo iż w skali FR dominują one pod względem liczby ludności czy obszaru. Głównym powodem jest to, iż z uwagi na słabość ekonomiczną tych regionów ich uzależnienie od centrum jest daleko posunięte, a przez to występują one wobec Moskwy w roli biernych petentów, którzy nie prowadzą ani nie formułują własnej polityki wobec centrum, a jedynie zabiegają o większe świadczenia w ramach istniejącego systemu. Takie regiony są i pozostaną biernymi świadkami rozgrywki pomiędzy Kremlm a regionami o wyrazistej specyfice i większych ambicjach. Tekst nie obejmuje też przypadku Kaukazu Północnego, którego specyfika wewnętrzna oraz charakter stosunków z Moskwą wykraczają poza ramy standardowej polityki regionalnej i zostały opisane w odrębnych analizach¹.

Pierwszy rozdział opisuje kształtowanie się rosyjskiego federalizmu po rozpadzie ZSRR, w latach 90., gdy punkt ciężkości spoczywał po stronie silnych,

¹ Zob. W. Górecki, Rosyjski Kaukaz bez zmian. Lokalna wojna na przedpolach olimpiady, Prace OSW 47, 27.01.2014, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/prace-osw/2014-01-27/rosyjski-kaukaz-bez-zmian-lokalna-wojna-na-przedpolach-olimpiady>

ambitnych regionów, a ich partnerem była osłabiona władza centralna. Drugi rozdział pokazuje ewolucję tego modelu w wyniku polityki centralizacji, zainicjowanej po dojściu do władzy Władimira Putina w 2000 roku. Rozdział trzeci prezentuje zróżnicowanie rosyjskich regionów na przykładzie podmiotów o wyraźnej specyfice (geograficznej, surowcowej, etnicznej) i wynikających z tego interesów regionów. Rozdział czwarty analizuje postawę aktywnych regionów w warunkach polityki centralizacji, postulaty oraz (ograniczone) możliwości ich realizacji. Rozdział piąty prezentuje reaktywację polityki centralizacji po powrocie Władimira Putina na urząd prezydenta w 2012 roku. Opracowanie zamyka rozdział kreślący perspektywy stosunków między Moskwą a regionami w kolejnych latach, w tym perspektywy ewolucji obecnego, scentralizowanego modelu.

I. POSTSOWIECKI FEDERALIZM NEGOCJACYJNY

Po rozpadzie Związku Radzieckiego w Rosji wytworzyła się specyficzna odmiana federalizmu, która panowała przez niemal całe lata 90. i której cechą charakterystyczną była słabość władzy centralnej i asertywność kluczowych podmiotów polityczno-gospodarczych – wielkiego biznesu (oligarchów), partii politycznych oraz elit regionalnych. Kreml, borykający się z trudami transformacji i poważnymi problemami ekonomicznymi, osłabiony przez problemy osobiste prezydenta Borysa Jelcyna, w wielu sytuacjach zmuszony był do „wymiany” ustępstw wobec wspomnianych graczy na wsparcie ekonomiczne bądź polityczne. Elity regionalne wykorzystały słynny Jelcynowski apel: „Bierzcie tyle samodzielności, ile jesteście w stanie przełknąć”, a układ sił w Federacji Rosyjskiej wyraźnie zmienił się na korzyść podmiotów – przede wszystkim tych zamożniejszych (tzw. regionów-donatorów – płatników netto do rosyjskiego budżetu), mających wyraźną specyfikę i tożsamość, demonstrujących ambicje do poszerzania autonomii i czerpania z niej zysków. Był to okres największego po rozpadzie ZSRR pluralizmu politycznego i gospodarczego, obciążonego jednak poważnymi ułomnościami, które utrudniały wykształcenie się dojrzałego federalizmu.

Na kształt ówczesnego federalizmu silnie rzutowała spuścizna sowiecka – wychowane w ZSRR pokolenie elit regionalnych cechowała **autorytarna kultura polityczna**. Dążenie liderów regionów do autonomii nie było równoznaczne (jak w rozwiniętych krajach o ustroju federalnym) z decentralizacją władzy i podziałem pełnomocnictw, co sprzyjałoby ograniczaniu nadużyć władz wszystkich szczebli. Znamienne, że właśnie regiony cieszące się największą autonomią, takie jak Tatarstan czy Baszkiria, przekształciły się w latach 90. w swoiste enklawy autorytaryzmu².

Kolejną ułomnością była **słabość instytucjonalna**. Stosunki Kremla z regionami (podobnie jak z innymi podmiotami) były mocno **spersonalizowane** i przybierały formę zakulisowego targu, z którego społeczeństwo było wyłączone. Przebieg tego targu uzależniony był od potencjału ekonomicznego regionu oraz pozycji poszczególnych gubernatorów i ich koneksji w odpowiednich strukturach centralnych. W efekcie regionalni „baronowie” wymuszali na Moskwie kolejne przywileje ekonomiczne i zapewniali swoim regionom symboliczne atrybuty „niezależności” – wzmianki o „suwerenności”

² A. Zacharow, *Spiaszczij institut: fiedieralizm w Rossii i sowriemiennom mirie*, Moskwa 2012, s. 7-8.

w regionalnych konstytucjach (Jakucja, Tatarstan, Baszkiria, Tuwa), wkładki do paszportów w językach narodowych (Tatarstan, Baszkiria, Dagestan), przedstawicielstwa handlowe za granicą czy odbudowę obiektów dziedzictwa historycznego, mających wydźwięk antyrosyjski (np. odbudowa przez Tatarstan historycznego meczetu Kul-Szarif, spalonego przez Iwana Groźnego po zdobyciu Kazania). Najbardziej asertywne regiony – Tatarstan oraz Czeczeno-Inguszetia – odmówiły nawet podpisania układu federacyjnego z 1992 roku rozgraniczającego kompetencje między centrum a regionami³, postrzegając go jako przypieczętowanie niepełnoprawności regionów wobec centrum. Przez dekadę lat 90. centrum zawierało indywidualne umowy o rozdziale pełnomocnictw z podmiotami Federacji, regulujące uprawnienia w sferze ekonomiczno-budżetowej, w sferze prawa własności, polityki finansowej, walutowej i celnej. Do roku 1998 zawarto 42 takie umowy (na 89 istniejących wówczas podmiotów FR). Znamienne, iż zakres uprawnień poszczególnych regionów mocno się różnił i zależał od wagi politycznej i potencjału lobbystycznego kierujących regionem elit⁴. Unikalne, nawet w kontekście pozostałych umów, było porozumienie, które podpisał z Moskwą prezydent Tatarstanu Mintimer Szajmijew – nadawało ono republice status suwerennego państwa zrzeszonego z Rosją i podmiotu prawa międzynarodowego⁵. Politycznym ukoronowaniem **regionalnej „frondy”** stało się powołanie w 1999 roku partii Ojczyzna-Ciąła Rosja, której trzonem stały się elity regionów-donatorów. Jeden z liderów partii Jewgienij Primakow był nawet poważnym kontrkandydatem Putina w wyborach prezydenckich w 2000 roku.

Do opisu postaw elit regionalnych w latach 90. badacze niekiedy sięgają po określenie „parada suwerenności”, odnoszące się do kolejnych deklaracji suwerenności republik radzieckich u schyłku ZSRR, które zapoczątkowały rozpad Związku. W odbiorze społecznym – zwłaszcza po roku 2000 – lata 90. zapisały się jako okres zagrożenia dla integralności terytorialnej Federacji Rosyjskiej, a ambicje „regionalnych baronów” stały się kolejnym czynnikiem – obok chaosu transformacyjnego i trudności ekonomicznych – wzmacniającym to zagrożenie. Badacze określają rosyjską odmianę federalizmu z lat 90. mianem

³ Układ federacyjny (31 marca 1992) – umowa regulująca relacje wewnątrz FR i rozgraniczająca kompetencje między federalnymi organami władzy a podmiotami Federacji ujętymi w trzy grupy: 1. republiki, 2. kraje, obwody, miasta o statusie federalnym – Moskwa i Petersburg, 3. obwody i okręgi autonomiczne.

⁴ L. Poliszczuk, Rossijskaja model pieriegowornogo fiedializma w: Politika i gospodarka w regionalnom izmierienii, red. W. Klimanow i N. Zubarijewicz, Petersburg 2000.

⁵ L. Ambinder, Mintimer Szajmijew: Lidier w bor’bie regionalnych elit, *Kommiersant*, 30.03.1996.

federalizmu negocjacyjnego, podkreślając, iż stoi ona w sprzeczności z fundamentalną zasadą państwa federalnego – ustalonym i przejrzystym podziałem pełnomocnictw i sfer działalności pomiędzy władzami obu szczebli, z których każda działa autonomicznie, w ramach własnego zakresu kompetencji⁶.

⁶ L. Poliszczuk, *op. cit.*

II. KRAJOBRAZ PO CENTRALIZACJI

Cezurą dla stosunków centrum-regiony stało się objęcie urzędu prezydenta przez Władimira Putina w 2000 roku. Rozpoczęło to proces odbudowy pozycji Kremla, czemu sprzyjały dobra koniunktura surowcowa oraz szerokie społeczne przyzwolenie dla działań nowego prezydenta, w tym „przywracania integralności terytorialnej kraju” (dla której wyzwaniem miała być emancypacja elit regionalnych) oraz szeroko rozumianego „zaprowadzania porządku” (sprowadzającego się do podporządkowania kluczowych graczy politycznych i gospodarczych). Zapoczątkowany przez Putina proces **centralizacji władzy** doprowadził w kolejnych latach do diametralnej zmiany układu sił w stosunkach Kremla z innymi graczami politycznymi i gospodarczymi, w tym z elitami regionalnymi, a Moskwa odzyskała rolę ośrodka koncentracji władzy oraz zasobów. Przywracanie dominacji Kremla zyskało miano „wzmocnienia pionu władzy wykonawczej” (ros. *wiertikal własti*), które zdominowało dyskurs polityczny w Rosji po roku 2000.

Rok 2000 był początkiem procesu osłabiania pozycji szefów regionów – zarówno w wyniku działań legislacyjnych, zmieniających ramy prawne ich działalności, jak i w rezultacie działań nieformalnych, inspirowanych przez Kreml, a także w rezultacie przejmowania przez Moskwę kontroli nad strategicznymi aktywami regionów⁷.

Rozpoczęto proces **ujednolicania ustawodawstwa** regionalnego z federalnym, w tym usuwania z regionalnych konstytucji i ustaw wzmianek o „suwerenności” oraz innych regulacji sprzecznych z normami federalnymi. Na mocy dekretu prezydenta z 13 maja 2000 roku wprowadzono dodatkowy szczebel administracji, niemający umocowania w konstytucji: poza podziałem na podmioty FR, Rosja została podzielona na 7 okręgów federalnych, kierowanych przez pełnomocnych przedstawicieli Kremla – oficjalnych reprezentantów prezydenta zapewniających realizację jego konstytucyjnych uprawnień na terenie danego okręgu, a wobec władz regionalnych pełniących funkcję doradczo-kontrolną. Mimo niewielkich formalnych uprawnień, w początkowej fazie polityki centralizacji pełnomocnicy prezydenta odegrali istotną rolę

⁷ W 2009 roku Moskwa przejęła kontrolę nad głównym składnikiem majątku Baszkirii – kompanią naftową Baszneft’ (pakiet kontrolny wykupiła moskiewska AFK Sistiema), co umocniło wpływy Moskwy w regionie i umożliwiło wymuszenie rok później dymisji wieloletniego przywódcy Baszkirii Murtazy Rachimowa. W przypadku Jakucji przejęcia kontroli nad największą na świecie spółką wydobywającą diamenty Ałrosa dokonano poprzez stałą wymianę kierownictwa (państwo ma w spółce większościowy pakiet akcji).

w ograniczaniu realnej autonomii władz regionów i wzmacniania ich podległości wobec władzy centralnej. Odpowiadali oni za monitorowanie sytuacji w regionach i przekazywanie informacji na Kreml, nadzorowali proces ujednolicania ustawodawstwa regionalnego z federalnym oraz wybrane aspekty polityki budżetowej regionów, brali udział w konsultacjach dotyczących wyborów regionalnych.

Centrum zacieśniło także **kontrolę nad regionalnymi strukturami siłowymi**: prawo mianowania szefów regionalnych struktur resortów siłowych stało się wyłączną prerogatywą prezydenta Federacji Rosyjskiej. W 2002 roku **liderzy regionów stracili status senatorów** – musieli opuścić Radę Federacji, izbę wyższą parlamentu, tracąc wpływ na procesy legislacyjne na poziomie federalnym. W zamian weszli w skład Rady Państwa, która jest organem doradczym bez istotnych kompetencji. Wprawdzie Rada Federacji nadal skupia reprezentantów regionów (po jednym przedstawicielu władzy ustawodawczej i wykonawczej z każdego regionu), mają oni jednak niższą rangę, co więcej, kolejne zmiany prawne zmniejszały wpływ regionów na powoływanie i odwoływanie senatorów⁸. Wreszcie decydującym ciosem w polityczną pozycję i legitymację elit regionalnych stała się w 2005 roku prezydencka inicjatywa **zastąpienia wyborów powszechnych gubernatorów procedurą ich faktycznego mianowania** i odwoływania ich przez prezydenta⁹. W czasie prezydentury Putina, a zwłaszcza Miedwiediewa za pomocą tego mechanizmu dokonano głębokiej wymiany elit regionalnych (za rządów Miedwiediewa wymieniono 1/4 korpusu gubernatorskiego), w ramach której – poza nielicznymi wyjątkami – na czele regionów stawali politycy bez pozycji i charyzmy, ubezwłasnowolnieni i świadomi zależności od centrum.

Kluczowa dla ograniczenia autonomii regionów okazała się **reforma budżetowa i podatkowa**. Po zmianach wprowadzonych w latach 2000–2001, znacząco

⁸ Zgodnie z ostatnimi zmianami ustawowymi, gubernator i regionalny parlament tracą prawo do odwołania senatora ze swojego regionu, może tego dokonywać tylko sama Rada Federacji. Jednocześnie wprowadzono cenzus domicylu (konieczność mieszkania w regionie od 5 lat), wcześniej bowiem częste były przypadki, gdy senatorami zostawały osoby bliskie elicie rządzącej, lecz niemające żadnych związków z regionem, często biznesmeni-miliarderzy, którzy w ten sposób zyskiwali immunitet, np. Siergiej Pugaczow (przedstawiciel władzy wykonawczej Tuwy 2001-11), Borys Szpigel (obwód penzeński 2003-13), Dmitrij Ananiew (jamało-nieniecki okręg autonomiczny 2006-13) czy Witalij Małkin (Buriacja 2004-2013), a także Ludmiła Narusowa, żona Anatolija Sobczaka, dawnego mentora Władimira Putina (przedstawicielka legislatury Tuwy 2002-12).

⁹ Formalnie, szefa regionu wybierała w głosowaniu regionalna legislatura spośród kandydatów zgłoszonych przez prezydenta Rosji. Procedura taka obowiązywała do roku 2012.

wzrósł udział dochodów budżetu centralnego kosztem regionalnych: udział centrum w budżecie skonsolidowanym wzrósł z 44% w 1999 roku do 66,2% w 2007. W 2005 roku wprowadzono nowy mechanizm podziału wpływów z podatków. Do budżetu centralnego zostały przekierowane podatki o najwyższej ściągальności (VAT, akcyza, PIT, CIT, podatek od wydobycia kopalin). Budżety regionalne utraciły znaczną część dochodów – o ile wcześniej podział wpływów między regionami a budżetem centralnym wynosił 50/50, o tyle po reformie na terenie regionu pozostaje niewiele powyżej 30% ściąganych podatków (w roku 2013 – 35%)¹⁰. W zamian Moskwa kierowała do regionów transfery z budżetu federalnego, które wszakże nie rekompensowały strat spowodowanych reformą.

Zawężenie ekonomicznego pola manewru szefów regionów wraz z procedurą ich odgórnego mianowania przez Kreml **zmniejszyło samodzielność i efektywność władz regionalnych**. Ich priorytety przesunęły się od koncentracji na regionie i interesach podmiotów regionalnych w kierunku zabiegania o przychyłność Kremla, od którego woli zależą perspektywy szefa regionu. Model ten nie sprzyja staraniom o zwiększanie efektywności regionalnych gospodarek i przyciąganie inwestorów poprzez poprawę klimatu inwestycyjnego. Prowadzi raczej do koncentracji elit regionalnych na aktywności lobbingsowej w urzędach centralnych, najczęściej w interesie wybranych podmiotów związanych z władzami regionu bądź częściowo z elitą federalną¹¹. Motywację do lobbowania dodatkowo nasila wysoka nieprzejrzystość i uznaniowość systemu transferów z budżetu centralnego¹². Najbardziej ewidentnym przykładem tego trendu jest Tatarstan, jeden z najsukuteczniejszych regionalnych lobbystów. Władze Tatarstanu koncentrują się na zdobywaniu środków na szeroko zakrojone „projekty okolicznościowe” – tysiąclecie Kazania w 2005 roku (na które z budżetu centralnego wyasygnowano 12 mld rubli, czyli około 360 mln USD, oraz 36 mld rubli prywatnych inwestycji, tj. przeszło 1 mld USD), Uniwersjadę w 2013 roku (36,4 mld rubli z budżetu centralnego, tj. przeszło 1 mld USD) czy budowę szybkiej kolei łączącej Moskwę i Kazań, której łączny koszt wyceniono na 1 bilion rubli, tj. ok. 30 mld USD (choć ostatnio realizację tego projektu wstrzymano).

¹⁰ RBC daily.

¹¹ L. Poliszczuk, *op. cit.*

¹² Jedynie 1/4 transferów rozdzielana jest na podstawie przejrzystych kryteriów, reszta dzielona jest arbitralnie. Zob: N. Zubariewicz, *Ni odin riegion nie imiejiet stimułow zarabatywat'*, *Izwestia*, 19.09.2013.

Model ten promuje **postawę regionu jako biernego petenta**, któremu łatwiej jest zabiegać o dotacje z centrum, niż tworzyć na miejscu warunki do rozwoju i inwestować w nowe projekty (zwłaszcza że duża część podatków z ewentualnych nowych inwestycji będzie kierowana do budżetu centralnego¹³). Polityka centralizacji – reforma budżetowa, ograniczanie autonomii władz regionalnych – wydaje się główną przyczyną stałego spadku liczby rosyjskich regionów-donatorów – z 33-35 pod koniec lat 90.¹⁴ do 19 w 2007 roku, a w 2013 – do 10, wśród których dominują regiony surowcowe¹⁵.

Ponadto model ten nie stwarza regionom warunków do pełnego **wykorzystywania ich naturalnej specyfiki** i czerpania zysków z przewagi konkurencyjnej. Władze regionów już w 2004 roku straciły wpływ na politykę inwestycyjną dotyczącą wydobywania zasobów naturalnych – decyzje o przyznawaniu licencji na wydobywanie wydaje obecnie federalne Ministerstwo Zasobów Naturalnych. Regiony nie mają też wpływu na politykę korporacji, prowadzących wydobywanie na ich terenie: większość dużych spółek zarejestrowanych jest w Moskwie i tam odprowadza podatki i negocjuje warunki swojej działalności; władze federalne decydują też o przyznawaniu tym firmom ulg od podatków, które są kierowane do budżetów regionalnych, co uszczupla dochody regionów.

W zamian Kreml często kieruje do regionów **oferty niedostosowane do ich potrzeb i specyfiki**. Przykładem może tu być obwód kaliningradzki, rosyjska eksklawa w Unii Europejskiej. W 2006 roku wygasła ustawa o specjalnej strefie ekonomicznej na terenie obwodu (obowiązująca od 1996 roku), która sprzyjała drobnym i średnim inwestorom, w tym zagranicznym. Przyjęta przez parlament federalny nowa ustawa o SSE, promująca duże podmioty (inwestycje powyżej 5 mln USD), przyciągnęła do obwodu jedynie kilkudziesięciu inwestorów, podczas gdy gros firm zagranicznych się wycofało – liczba spółek z udziałem kapitału zagranicznego zmniejszyła się czterokrotnie¹⁶. Z kolei „flagowe” projekty Moskwy w regionie – budowa na wybrzeżu Morza Bałtyckiego strefy hazardowej czy stworzenie w obwodzie klastera turystycznego – w ogóle nie doszły do skutku. Moskwa ogranicza ponadto korzyści regionu związane

¹³ J. Zabawina, Potieria kormilcew, *Nowyje Izwestia*, 29.04.2013.

¹⁴ Za Natalią Zubariewicz, <http://www.aif.ru/money/29229>.

¹⁵ Regionami-donatorami są dzisiaj: Moskwa, obwód moskiewski, Petersburg, obwód leningradzki, Tatarstan, obwody sachaliński, tiumeński, okręgi autonomiczne: nieniecki, chanty-mansyjski i jamało-nieniecki (J. Zabawina, *op. cit.*).

¹⁶ J. Rogoża, I. Wiśniewska, A. Wierzbowska w: Wyspa na uwięzi: Kaliningrad między Moskwą a UE, Raport OSW, lipiec 2012, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/prace-osw/2012-07-25/wyspa-na-uwiezi-kaliningrad-miedzy-moskwa-a-ue>

z organizacją MŚ-2018: decyzją premiera Miedwiediewa nadzór nad budową obiektów został przekazany federalnemu Ministerstwu Sportu, rząd zapowiada też rezygnację z procedury konkursowej przy wyłanianiu głównych wykonawców obiektów na rzecz decyzji administracyjnej, co będzie promowało graczy związanych z moskiewską elitą rządzącą¹⁷.

¹⁷ Zainteresowanie budową obiektów na MŚ-2018 wyrażają spółki bliskich Kremlowi oligarchów Giennadija Timczenki i Arkadija Rotenberga. Z kolei projektantem wszystkich siedmiu powstających na mistrzostwa stadionów jest kontrolowana przez Ministerstwo Sportu spółka Sport Engineering. Zob. H. Aminow, J. Gieraszczenko, Sto miliardów w odniworota, *Kommiersant*, 25.10.2013.

III. ROSJA KILKU PRĘDKOŚCI

Rozległość terytorialna Federacji Rosyjskiej powoduje niezwykle zróżnicowanie poszczególnych podmiotów pod względem zarówno uwarunkowań gospodarczych (zasobów danego regionu, poziomu rozwoju gospodarczego), jak też składu etnicznego, tożsamości narodowej, aktywności społecznej i politycznej, świadomości obywatelskiej, oczekiwań wobec władz. Najbardziej znaną typologię w oparciu o kryteria ekonomiczno-socjalne opracowała badaczka regionów Natalia Zubariewicz, która stworzyła podział na „cztery Rosje”¹⁸. Natomiast przedmiotem uwagi niniejszego opracowania jest kilka wybranych podmiotów Federacji Rosyjskiej oraz jeden obszar wykraczający poza granice podmiotu, które zostały wyszczególnione z uwagi na specyfikę ekonomiczną, etniczną bądź geograficzną. Specyfika ta stanowi punkt wyjścia do analizy tożsamości i ambicji tych regionów w stosunkach z Moskwą, a także postaw społecznych i politycznych ich mieszkańców. Kontrapunktem dla regionów aktywnych jest ogólna charakterystyka regionów biernych, pozbawionych wyraźnej specyfiki i zasobów, które licznie dominują w skali Federacji Rosyjskiej.

Obszarem, który można wyszczególnić, stosując kryteria **ekonomiczne** (przede wszystkim zasoby surowcowe), jest **Syberia**¹⁹, będąca bazą zasobów naturalnych Rosji – znajdują się tu największe na świecie rezerwy gazu ziemnego i trzecie światowe złoża ropy, ogromne masywy leśne i rezerwuary wody pitnej²⁰. Stosunki rosyjskiej stolicy z tym regionem można określić mianem quasi-kolonialnych²¹ – zarówno jeśli chodzi o skalę eksploatacji i wywozu zasobów naturalnych, jak też charakter inwestycji, których dokonuje tam Moskwa.

¹⁸ Zubariewicz wyróżnia: Rosję-1 wielkich, postindustrialnych miast, zamieszkaną przez 21% ludności kraju, wśród których dużą część stanowi klasa średnia; Rosję-2 – średniej wielkości miasta zdominowane przez przemysł ciężki (w tym tzw. monomiasta), zamieszkane przez 25% ludności; Rosję-3 – małe miasteczka i wsie, skupiające 38% ludności, żyjące w sposób niemal autarkiczny, i wreszcie Rosję-4 (6% ludności) – zacofaną gospodarczo, w której panuje odmienna od rosyjskiej kultura społeczno-polityczna – do tej kategorii zaliczony został Kaukaz Północny oraz Tuwa. Szerzej: N. Zubariewicz, Cztery Rosji, *Wiedomosti*, 30.12.2011.

¹⁹ W tekście jako granice Syberii przyjęto granice syberyjskiego okręgu federalnego, który zajmuje 30% terytorium całej Federacji Rosyjskiej i składa się z 12 podmiotów FR – na zachodzie jego granice okalają obwody omski i tomski, a na wschodzie – Buriację, Kraj Zabajkalski i obwód irkucki. Najzamożniejsze podmioty OF to Kraj Krasnojarski i obwód kemerowski (Kuzbas). Szerzej zob. www.sibfo.ru.

²⁰ Szerzej: W. Zubow, W. Inozimcew, *Sibirskij wyzow*, Moskwa 2013, s. 8.

²¹ Określenie to stosują czołowi eksperci od polityki regionalnej – Natalia Zubariewicz i Władisław Inozimcew.

Skala tych inwestycji jest ograniczona: w pierwszym półroczu 2013 roku udział syberyjskiego okręgu federalnego w dotacjach z budżetu centralnego wyniósł zaledwie 11%²². Co więcej, największe projekty infrastrukturalne, na które przeznaczane są te środki – takie jak budowa ropociągu WSTO, planowana modernizacja linii kolejowych Transsib i BAM – związane są głównie z usprawnieniem procesu eksploatacji i wywozu surowców, a w znacznie mniejszym stopniu z rozwojem społeczno-gospodarczym regionu, jego obiektów społecznych. Również syberyjski system transportowy obliczony jest w znacznie większym stopniu na połączenia ze stolicą niż pomiędzy podmiotami regionu²³. Jak już wspomniano w poprzednim rozdziale, kompetencje regionalnych administracji w gospodarowaniu zasobami własnego regionu są niezwykle ograniczone: straciły one wpływ na przyznawanie licencji na wydobywanie na rzecz rządu federalnego, a większość korporacji, prowadzących wydobywanie na terenie Syberii, zarejestrowanych jest i płaci podatki w Moskwie. Dodatkowo budżety syberyjskich regionów tracą na ulgach od podatków, które trafiają do budżetów regionalnych (w tym od podatków dochodowego i majątkowego), przyznawanych przez Moskwę korporacjom zbliżonym do elity rządzącej. Dla przykładu koncern Rosneft, który prowadzi wydobywanie ropy na terenie Kraju Krasnojarskiego i w ostatnich latach notuje dynamiczny wzrost produkcji, zyskał znaczące ulgi podatkowe, a w efekcie budżet regionu otrzymał tylko niewielką część należnych podatków²⁴.

Niezadowolenie ze statusu „surowcowego zaplecza” Rosji regularnie wyrażają syberyjskie elity – nie tylko środowiska eksperckie, lecz także polityczne. Jednym z najaktywniejszych lobbystów decentralizacji kompetencji i przeniesienia na szczebel regionu części stołecznych funkcji jest wpływowy polityk, przewodniczący parlamentu Kraju Krasnojarskiego Aleksandr Uss. Podczas licznych konferencji i forów poświęconych autonomii Syberii Uss podkreśla, iż region ten powinien asertywnie kształtować „syberyjską agendę”, by mogła się ona przełożyć na decyzje na szczeblu federalnym. Uss zaznacza, że Syberia zarabia dla Rosji wystarczająco dużo, zatem większa część tych środków powinna pozostawać w regionie i być kierowana nie tylko na bieżące potrzeby społeczne, lecz także na rozwój i inwestycje. Wskazując na dążenie regionu do korzystania na sąsiedztwie z dynamicznie rozwijającą się Azją Południowo-Wschodnią,

²² N. Zubarijewicz, *Ekonomiczeskij sieparatizm ili zdorowaja żažda żyzni?*, *Wiedomosti*, 20.11.2013.

²³ W. Zubow, W. Inozimcew, *op. cit.*; M. Trudolubow, *Kak Rossija zachwatiła sama siebia*, *Wiedomosti*, 25.10.2013.

²⁴ N. Zubarijewicz, *Ekonomiczeskij sieparatizm*, *op. cit.*

postuluje on „wyrąbywanie okna” wzorem Piotra I nie tylko do Europy, lecz także do Azji²⁵.

Na płaszczyźnie społecznej można wyodrębnić specyficzną tożsamość Syberyjczyka, niezwiązaną z przynależnością etniczną, lecz kształtowaną w wyniku zamieszkiwania w trudnym klimacie i na słabo zaludnionym obszarze. Syberyjczyków ma cechować solidarność międzyludzka, twardy charakter i ciężka fizyczna, a także specyficzna syberyjska wymowa, a nawet lokalne dialekty²⁶. W regionie podejmowanych jest wiele społecznych inicjatyw podkreślających syberyjską odrębność i optujących za rozszerzeniem autonomii regionu: w 2010 roku przed przeprowadzeniem w Rosji spisu powszechnego w regionie powstał ruch społeczny „Prawdziwi Syberyjczycy”, który apelował o zaznaczanie w spisie narodowości syberyjskiej, a hasło „Dość karmienia Moskwy!” regularnie pojawia się na wiecach i w retoryce lokalnych organizacji, takich jak Regionalna Alternatywa Syberii²⁷. Syberyjska tożsamość przekłada się też na postawy polityczne – największym poparciem cieszą się tam politycy deklarujący swoje związki z regionem, choć występujący pod szyldem partii ogólnokrajowych (w Rosji obowiązuje zakaz tworzenia partii regionalnych). Ostatnie wybory do parlamentu Kraju Krasnojarskiego we wrześniu 2013 roku wygrała marginalna w skali kraju partia Patrioci Rosji, którą w regionie reprezentuje popularny biznesmen o przeszłości kryminalnej Anatolij Bykow.

Poza republikami Kaukazu Północnego, regionem o najbardziej wyrazistej **specyficie etnicznej**, z której wywodzi on swoją tożsamość i odrębność kulturową, jest położony na Powołżu **Tatarstan**. W strukturze narodowościowej republiki Tatarzy przeważają (stanowią 53,2% ludności, podczas gdy Rosjanie – 39,7%)²⁸. Kwestie etniczne stanowią istotny aspekt polityki prowadzonej przez władze regionu. W ostatnich latach mówi się o tzw. tataryzacji administracji publicznej republiki, zainicjowanej przez prezydenta Tatarstanu Rustama Minnichanowa, który w 2010 roku zastąpił wieloletniego szefa republiki Mintimera Szajmijewa. Tym mianem określa się ekspansję tatarskojęzycznych polityków i urzędników w organach władzy republiki kosztem rosyjskojęzycznych. Proces ten ma jednak podłoże nie tyle etniczne, ile klanowo-biznesowe i związany jest z naturalną rotacją po zmianie szefa regionu – Minnichanow

²⁵ Uss A., We have to make Siberia a territory of exceptional economic and social comfort, *The Siberian Times*, 11.10.2013.

²⁶ Zob. m.in. <http://region.krasu.ru/node/84>

²⁷ Zob. m.in. <http://altapress.ru/story/65280> i <http://www.youtube.com/watch?v=Xv5Bbep1sg4>

²⁸ http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/perepis_itogi1612.htm

i jego otoczenie promują zaufanych współpracowników, w większości wywodzących się z tatarskojęzycznych wsi i miasteczek. Sam Minnichanow często demonstruje swoją przynależność etniczną i religijną – publicznie mówi po tatarsku, w 2013 roku odbył pielgrzymkę do Mekki.

W republice silne są **wpływy islamu**, który uchodzi za jeden z głównych wyróżników odrębności narodowej Tatarów. Duża część Tatarów to muzułmanie (sunnici), jednak ich dokładna liczba jest trudna do oszacowania, spisy powszechne w Rosji nie zawierają bowiem pytania o wyznanie. Na terenie Tatarstanu funkcjonuje obecnie ok. 1200 meczetów (dla porównania – 300 cerkwi)²⁹. W wielu miejscach można kupić literaturę tatarskojęzyczną (w tym religijną) oraz produkty halal. W republice działa niepaństwowy Rosyjski Uniwersytet Islamski, kształcący islamskich duchownych i teologów. Rosyjskie Powołże (zwłaszcza Tatarstan i Baszkiria) to także miejsce aktywności radykalnych odmian islamu, w tym salafitów (m.in. kształconych w Zjednoczonych Emiratach Arabskich), dla których kwestia narodowa jest drugorzędna i którzy promują islam globalny i budowę światowego kalifatu, a także podejmują akcje zbrojne, wymierzone w przedstawicieli umiarkowanego islamu. W Tatarstanie działa m.in. radykalna islamska partia Hizb ut-Tahrir (zakazana przez władze Rosji), a liczba aktywnych stronników radykalnego islamu oceniana jest na ok. 3 tys. osób³⁰. Islamskie podziemie zbrojne podejmuje sporadyczne akty terroru – w republice dochodzi do ataków na strategiczne obiekty gospodarcze i prawosławne cerkwie³¹.

Jak wspomniano powyżej, Tatarstan cieszył się szeroką autonomią w latach 90. Również w dobie polityki centralizacji jego pozycja wobec centrum jest znacznie silniejsza niż większości rosyjskich podmiotów. Stosunki władz Tatarstanu z Kremlm mogą wywoływać analogie z polityką lidera Czeczenii Ramzana Kadyrowa – liczne werbalne deklaracje lojalności, zapewnianie wysokich wyników wyborczych „partii władzy”, a jednocześnie szersza autonomia wewnętrzna i wysoka skuteczność lobbingu na rzecz kosztownych inwestycji w republice, na których korzysta przede wszystkim elita regionu (zob. p. 2). O szczególnej pozycji Tatarstanu może świadczyć fakt, że Kreml, forsując

²⁹ Zob. m.in. <http://www.tatworld.ru/anons.shtml>

³⁰ Rais Sulejmanow, *Regnum*, 9.01.2013, <http://www.regnum.ru/news/1611036.html>

³¹ W listopadzie 2013 roku został ostrzelany zakład petrochemiczny w Niżniekamsku – w wystąpieniu opublikowanym w Internecie odpowiedzialność za atak wziął na siebie przedstawiciel islamskich bojowników, który przedstawił się jako Amir Tatarstanu. Z kolei w ciągu drugiego półrocza 2013 roku na terenie republiki spłonęło 9 prawosławnych cerkwi.

zmianę szefa regionu (w 2010 roku po 20 latach rządów odszedł Mintimer Szajmijew), pozostawił odchodzącemu prezydentowi decydujące zdanie w kwestii swojego następcy, podczas gdy w wielu innych regionach Moskwa forsowała osoby spoza układu regionalnego, a niekiedy w ogóle niemające nic wspólnego z danym regionem. Nowy prezydent Tatarstanu Rustam Minnichanow jest pochodzącym z Tatarstanu etnicznym Tatarem, blisko powiązanym z Szajmijewem więzami personalnymi i służbowymi.

Podobnie jak w przypadku Czeczenii, wyrazista tożsamość etniczna i religijna Tatarów powoduje, iż występują oni **w obronie autonomii narodowej** (Tatarstan forsuje nauczanie języka tatarskiego w szkołach republiki, wbrew protestom rosyjskojęzycznych mieszkańców³²) czy **interpretacji historii**. Tatarstan zablokował niekorzystną dla siebie interpretację w procesie przygotowywania ogólnorosyjskiego podręcznika historii dla szkół średnich. Projekt podręcznika, przygotowany z inicjatywy Władimira Putina przez Rosyjskie Towarzystwo Historyczne, napotkał sprzeciw nie tylko prominentnych tatarskich naukowców (z szefem Akademii Nauk Tatarstanu Rafaelem Chakimowem na czele), lecz także polityków – szefa tatarskiej Rady Państwa Fari-da Muchametszyna oraz Mintimera Szajmijewa (były prezydent jest doradcą obecnego lidera Minnichanowa). W efekcie, użyte w pierwszej wersji projektu określenie „jarzmo tatarsko-mongolskie” zostało zastąpione bardziej neutralną formułą „system zależności ziem ruskich od chanów ordy”, a do wykazu wybitnych osób mających wpływ na historię Rosji włączono tatarskiego poetę Musę Dżalila³³. Z kolei tatarskie podręczniki historii akcentują (pomijany przez podręczniki ogólnorosyjskie) fakt, iż w roku 1992 Szajmijew odmówił podpisania proponowanego przez Moskwę układu federacyjnego, co jest przedstawiane jako miły krok w rozwoju suwerenności narodowej Tatarów i przyszłej niepodległości³⁴. W Kazaniu co roku odbywa się też organizowany przez tatarskie ugrupowania nacjonalistyczne „Dzień pamięci i żałoby narodu tatarskiego” upamiętniający zajęcie miasta przez wojska Iwana Groźnego w 1552 roku.

³² Tatarska Rada Państwa negatywnie zaopiniowała projekt nowelizacji ustawy O językach narodów Federacji Rosyjskiej, która miała nadać rosyjskiemu status „języka ojczystego” we wszystkich podmiotach FR – Tatarzy uznali, iż może to prowadzić do zmniejszenia liczby godzin nauczania języka tatarskiego w republice. Zob. K. Antonow, *Kak nie rodnój, Kommiersant*, 26.09.2013.

³³ W. Chamrajew, *Kulikowskuju bitwu wywieli na rossijskij rynek, Kommiersant*, 25.09.2013.

³⁴ Oleg Kaszyn, <http://os.colta.ru/mediathek/details/21660>

Z kolei wyraźną specyfikę związaną z **lokalizacją** mają **obwód kalinin-gradzki i Kraj Nadmorski** ze stolicą we Władywostoku – co znacząco wpływa na tożsamość ich mieszkańców oraz wizję elit regionu na temat rozwoju.

Obwód kaliningradzki jest **rosyjską eksklawą otoczoną krajami Unii Europejskiej** – lokalizacja ta kształtuje tożsamość i mentalność mieszkańców obwodu. Wcześniejsze poczucie wykorzenienia (ludność obwodu w całości była napływowa) i izolacji (obwód miał charakter zamknięty) zastępowane są obecnie poczuciem **przynależności jednocześnie do Europy i Rosji**. Sprzyja temu zarówno stała wymiana generacyjna (1/3 obecnych mieszkańców urodziła się w regionie, duża część mieszka tu kilkanaście-kilkadziesiąt lat), jak i mobilność Kaliningradczyków, którzy znacznie częściej niż statystyczny Rosjanin podróżują za granicę³⁵. Wprowadzenie w 2012 roku małego ruchu granicznego z Polską dodatkowo zwiększyło ich mobilność³⁶, a dotychczasowa schengenśka granica z Polską stała się w ich świadomości „przejrzysta” – powszechne stały się wypadki do przygranicznych polskich województw, podczas gdy podróże do innych regionów Federacji Rosyjskiej są bardziej czasochłonne i kosztowne, co potwierdza znamienne powiedzenie Kaliningradczyków „jadę do Rosji”. Otwarcie mieszkańców na Europę przekłada się na ich większą przedsiębiorczość i aktywność społeczną (m.in. wyższy odsetek organizacji pozarządowych niż średnia rosyjska) oraz inną kulturę polityczną – wyniki wyborcze „partii władzy” Jednej Rosji i Władimira Putina w obwodzie kaliningradzkim od lat należą do najniższych w kraju³⁷. Głośnym echem odbiły się też protesty społeczne w Kaliningradzie w styczniu 2010 roku – jedne z pierwszych masowych akcji w skali Rosji o wydźwięku antykremlowskim.

Świadomość odrębności geograficznej rzutuje też na agendę kaliningradzkich elit politycznych i gospodarczych, choć stale zastrzegają one, iż w obwodzie nie ma tendencji separatystycznych³⁸. Władze regionu od lat zabiegają o **ułatwienia podróże**, których częściowym spełnieniem stał się mały ruch graniczny z Polską. Gubernator Nikołaj Cukanow niejednokrotnie zgłaszał postulat o uczynienie z Kaliningradu regionu pilotażowego w ruchu bezwizowym między Rosją a Unią Europejską. Władze i biznes zainteresowane są też

³⁵ W 2012 roku Kaliningradzcy otrzymali łącznie 260 tys. wiz wydanych przez konsulaty państw Schengen (na 955 tys. mieszkańców), dane Konsulatu RP w Kaliningradzie. W 2011 roku liczba ta wyniosła 215 tys.

³⁶ Obecnie przeszło 130 tys. osób posiada karty MRG, a ich liczba stale rośnie.

³⁷ Wyspa na uwięzi, *op. cit.*

³⁸ Wywiad gubernatora Nikołaja Cukanowa dla agencji Regnum, 13.11.2013.

rozszerzaniem współpracy gospodarczej z państwami unijnymi, przyciąganiem inwestorów zagranicznych i uczestnictwem w unijnych programach pomocowych (Wymiar Północny, CBC i in.). Zabiegają one o tworzenie w regionie preferencyjnych warunków inwestowania, m.in. w ramach Specjalnej Strefy Ekonomicznej. Zainteresowane są przy tym rozwiązaniami, które wspierałyby też drobnych i średnich przedsiębiorców (zob. rozdz. 2). Barierą dla atrakcyjności inwestycyjnej obwodu są rozległe **strefy ograniczonego dostępu**: zakaz wstępu cudzoziemców obowiązuje zarówno w 5-kilometrowym pasie przygranicznym, jak też w innych strefach, obejmujących łącznie 1/3 terytorium obwodu³⁹. Jednocześnie elity regionu mają świadomość, że to Moskwie obwód zawdzięcza główne inwestycje, zwłaszcza infrastrukturalne, takie jak realizowane dzięki federalnym programom celowym modernizacja linii kolejowej do Moskwy, budowa nowoczesnego portu pasażerskiego w Pionierskim, rozbudowa lotniska Chrabrowo czy budowa dróg (w tym Mamonowo–Grzechotki–Sowieck), obwodnic i mostów⁴⁰. Z drugiej strony, mimo zatwierdzenia federalnego programu rozwoju obwodu deklarującego inwestycje rzędu 19,5 mld rubli (ok. 600 mln USD) do 2015 roku, środki z tego programu dotąd do regionu nie dotarły.

Z kolei na **Kraj Nadmorski ze stolicą we Władywostoku** wpływa z jednej strony peryferyjne położenie względem stolicy, a z drugiej – nadmorska lokalizacja oraz bliskość rozwiniętych lub dynamicznie rozwijających się gospodarek Azji Południowo-Wschodniej. Sam region boryka się z poradziecką spuścizną: Władywostok był w czasach ZSRR zamkniętym portem wojskowym, a jego przemysł skoncentrowany był na potrzebach wojska (mieściły się tam stocznie produkujące okręty dla marynarki wojennej). Po rozpadzie ZSRR doszło do upadku tego przemysłu i skokowego wzrostu bezrobocia. Obecnie biznes w regionie charakteryzuje się wysokim stopniem kryminalizacji, co jest dobrze widoczne w jednej z istotnych gałęzi jego gospodarki – **rybołówstwie**⁴¹. W sektorze tym od lat 90. występuje zrastanie się władz ze strukturami przestępczymi: funkcjonuje tam pojęcie „rybna mafia”, utożsamiane z osobą b. gubernatora Siergieja Darkina i stworzoną przez niego siecią układow, które przetrwały także po jego dymisji w 2012 roku⁴². Silnie wpływa na

³⁹ Wyspa na uwięzi, *op. cit.*

⁴⁰ N. Cukanow, *op. cit.*

⁴¹ Jak ustaliła Federalna Służba Antymonopolowa, 50% dochodów z rybołówstwa trafia do szarej strefy, a cena ryby jest kilkakrotnie zawyżana. J. Skrynnik, FAS głęboko nyrnęła, *Wiedomosti*, 20.04.2011.

⁴² N. Istomin, Primorskaja rybnaia mafija ostajotsia na pławu, *The Moscow Post*, 18.10.2013.

gospodarkę regionu sąsiedztwo krajów azjatyckich: Kraj Nadmorski jest **importerem** wielu kategorii towarów z Azji – elektroniki, samochodów, odzieży, produktów spożywczych. Handel ten sprzyja tworzeniu się w regionie małego i średniego biznesu (zwłaszcza w takich sferach, jak import, sprzedaż i serwis samochodów, handel odzieżą) oraz poziomych sieci współpracy biznesowej. Mieszkańcy regionu kilkakrotnie dowiedli zdolności do samoorganizacji i determinacji w obronie własnych interesów, gdy próbowała je ograniczyć Moskwa. Na przykład gdy rząd federalny zapowiedział wprowadzenie w 2005 roku zakazu importu samochodów z kierownicą po prawej stronie (samochody importowane z Japonii stanowią na Dalekim Wschodzie ok. 90% wszystkich pojazdów osobowych), w regionie doszło do masowych protestów, a wielu protestujących zawiązywało na samochodach pomarańczowe wstążki, nawiązując do pomarańczowej rewolucji na Ukrainie. Były to jedne z pierwszych **masowych oddolnych protestów** w Rosji po 2000 roku – w efekcie rząd wycofał się z planowanych działań. W 2008 roku rząd FR ogłosił skokowy wzrost ceł na samochody z importu, co rozpoczęło kolejną falę protestów we Władywostoku z udziałem przedstawicieli biznesu samochodowego, organizacji społecznych (m.in. dalekowschodniej organizacji obywatelskiej TIGR), a później także partii politycznych (komunistów). Podczas tych protestów po raz pierwszy w skali Rosji pojawiły się hasła skierowane przeciwko rządowi i ówczesnemu premierowi Władimirowi Putinowi⁴³.

Podobnie jak w Kaliningradzie, w Kraju Nadmorskim pojawia się **niezadowolenie** z projektów, które Kreml inicjuje w regionie, np. ze sposobu organizacji w 2012 roku szczytu APEC pod Władywostokiem, na który wyasygnowano 680 mld rubli (przeszło 20 mld USD). W regionie wyrażano przekonanie, iż potrzebom Władywostoku nie odpowiadała lokalizacja szczytu na niemal bezludnej wyspie Russkij, na której wzniesiono ogromny kampus uniwersytecki i którą z lądem połączono gigantycznym mostem, a z lotniskiem – dużą trasą szybkiego ruchu. Kontrowersje wzbudziła też niska jakość budowanej infrastruktury i zawyżone koszty, co potwierdziło ujawnienie przez Izbę Obrachunkową (odpowiednik NIK) malwersacji związanych z organizacją szczytu. W efekcie federalny „zastrzyk” finansowy nie zaowocował modernizacją najbardziej potrzebnej regionowi infrastruktury i nie zwiększył jego atrakcyjności inwestycyjnej, która na zasadzie synergii przyciągnęłaby tam inwestorów prywatnych. Niezadowolenie mieszkańców Kraju Nadmorskiego inicjatywami Moskwy przejawia się także w ich głosowaniu na wyborach – Kraj od lat znajduje

⁴³ W trakcie protestów pojawiały się m.in. hasła „Putler kaput!”, <http://www.newsvl.ru/vlad/2009/01/31/miting>

się wśród regionów z **najniższymi wynikami wyborczymi „partii władzy”** Jednej Rosji i Władimira Putina⁴⁴.

Wreszcie osobne miejsce na mapie Rosji ma **Moskwa** – ośrodek nieproporcjonalnie dużej **koncentracji zasobów kapitałowych i ludzkich**, lecz także specyficznej kultury społecznej i politycznej, wyraźnie odmiennej od reszty Rosji. Moskwa, zwłaszcza w granicach tzw. Sadowego Kolca (obwodnicy wytyczającej granice ścisłego centrum), jest specyficzną wyspą na ekonomicznej mapie Rosji. To tu zarejestrowana jest większość dużych rosyjskich korporacji, które – mimo iż często prowadzą aktywność daleko poza stolicą – utrzymują tu swoje siedziby i płacą podatki do stołecznego budżetu. Moskwa od lat znajduje się w ścisłej czołówce rankingu Forbesa na najdroższe miasta świata (w 2013 roku była druga), od kilku lat jest też światowym liderem pod względem liczby mieszkańców tu dolarowych miliarderów⁴⁵. Z dużą przewagą Moskwa prowadzi także w krajowych rankingach badających poziom życia – średnie dochody mieszkańców stolicy wielokrotnie przekraczają średnie dochody w większości pozostałych regionów⁴⁶.

Ponadstandardowa koncentracja kapitałów przekłada się na rozwój wielu sfer **stołecznej** gospodarki i sprawia, że miasto jest stale zasilane przez napływ najaktywniejszych mieszkańców z innych regionów. Poza wysoką stopą życiową mieszkańców stolicy cechuje duży odsetek osób wykształconych, występuje tu dobrze **rozwinięta tkanka społeczna**. Na poziomie Moskwy można mówić o skutecznym przełamaniu tradycyjnych dla Rosji postaw bierności, atomizacji, braku zaufania społecznego i nieumiejętności podejmowania oddolnych inicjatyw. Ostatnie lata pokazały, że mieszkańcy Moskwy są w awangardzie, jeśli chodzi o demonstrowanie **zapotrzebowania na zmiany systemowe**, na pluralizm w gospodarce i polityce oraz na demokratyczną alternatywę dla obecnej władzy. Nowe nawyki coraz mocniej promieniują na sferę polityczną. Dotąd najbardziej wymiernym efektem społeczno-politycznego „rozbudzenia” Moskwy były wielotysięczne protesty uliczne przełomu 2011 i 2012 roku oraz wybory mera stolicy we wrześniu 2013 roku, w których opozycyjny polityk

⁴⁴ W ostatnich wyborach parlamentarnych 2011 roku Jedna Rosja zdobyła w Kraju Nadmorskim 33% głosów (przy wyniku ogólnokrajowym – 49,5%), a w samym Władywostoku wręcz przegrała z komunistami. J. Rogoża, Wybory parlamentarne w Rosji: powrót polityki, www.osw.waw.pl, 7.12.2011.

⁴⁵ W 2011 roku według rankingu Forbesa w Moskwie mieszkało 78 miliarderów, a w 2013 roku – według chińskiego rankingu Global Rich List było ich 76.

⁴⁶ Ranking RIA Nowosti za 2013 rok; http://vid1.rian.ru/ig/ratings/life_2013.pdf, s. 12-15.

Aleksiej Nawalny zdobył zaskakująco wysoki wynik (przeszło 27% głosów)⁴⁷. Specyfika społecznego zaplecza Nawalnego (młoda generacja mieszkańców stolicy) oraz nowatorski sposób prowadzenia kampanii wyborczej są jednym z przejawów rozwoju kultury społeczno-politycznej, stawiającej na struktury poziome, działania oddolne i decentralizację władzy. Postulat decentralizacji i wzmocnienia samorządów na poziomie Moskwy pojawił się m.in. w programie wyborczym Nawalnego przed wyborami mera stolicy.

Przedstawione powyżej podmioty stanowią trzon regionów zainteresowanych zmianami systemowymi, w tym poszerzeniem autonomii i możliwością czerpania korzyści ze swojej specyfiki – w sprzyjających okolicznościach mogą one bardziej aktywnie zabiegać o takie zmiany. Należy jednak zastrzec, iż spośród podmiotów Federacji Rosyjskiej licznie dominują **regiony niezaangażowane**, pozbawione zasobów, wyraźnej specyfiki i tożsamości. Przykładami takich podmiotów w azjatyckiej części Rosji są Tuwa, Buriacja, Kraj Zabajkalski czy obwód amurski, a w europejskiej części – Kałmucja, Mordowia, Mari-Eł, obwód orłowski, kostromski czy briański⁴⁸. Regiony te są z reguły słabo rozwinięte gospodarczo i szans na poprawę swojej kondycji finansowej upatrują niemal wyłącznie w pomocy centrum. Głębokie uzależnienie finansowe od centrum warunkuje ich rolę w stosunkach z Moskwą jako petenta, zabiegającego o zwiększenie zakresu wsparcia w postaci dotacji i subwencji, w zamian za gwarancje lojalności wobec Kremla. Społeczeństwa w takich regionach borykają się z reguły z dotkliwymi problemami socjalno-ekonomicznymi, nie angażują się w oddolną aktywność społeczną i nie wykazują większego zainteresowania polityką. Brak instytucji kontroli społecznej czy niezależnych mediów sprawia, iż procesy polityczne, w tym wybory wszystkich szczebli, są w takich regionach dalekie od konkurencyjności i przejrzystości. W wyborach wewnątrzregionalnych podział stanowisk dokonuje się drogą zakulisową (w przypadku szefa regionu – z uwzględnieniem opinii Kremla), a w wyborach na szczeblu federalnym priorytetem władz regionu pozostaje zapewnienie dobrych wyników wyborczych kandydatom i ugrupowaniom związanym z Kremliem. W odróżnieniu od opisanych wcześniej „aktywnych” regionów, niezaangażowane i inercyjne regiony **nie są zainteresowane poszerzaniem swojej autonomii**, wiązałoby to się bowiem z koniecznością samodzielnego poszukiwania nowych źródeł dochodów, do czego nie są one przygotowane – brakuje im zarówno naturalnych przewag konkurencyjnych (np. surowców

⁴⁷ J. Rogoża, Wybory regionalne w Rosji: Moskwa kontra regiony, 11.09.2013, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-09-11/wybory-regionalne-w-rosji-moskwa-kontra-regiony>

⁴⁸ Zob. przypis 46.

czy atrakcyjnego położenia), jak i nawyków aktywności i przedsiębiorczości. Z tego względu regiony te stanowią filar obecnego „asymetrycznego” modelu stosunków Moskwa-regiony, ale też szeroko rozumianego systemu władzy charakteryzującego się centralizacją, nieprzejrzystością i odgórnością ważnych procesów.

Widoczne na przykładzie opisanych regionów zróżnicowanie każe mówić o „Rosji kilku prędkości”. Po jednej stronie w Federacji Rosyjskiej są „wyspy aktywności” – duże miasta o wyższym poziomie życia i wyrazistej specyfice, w których występuje koncentracja kapitału społecznego, rośnie zapotrzebowanie na pluralizm w polityce, wybory mają znamiona konkurencji, a „partia władzy” i kandydaci Kremla tradycyjnie zdobywają w nich niższe wyniki. Po drugiej stronie są – dominujące liczebnie – regiony biedne i inercyjne, uzależnione od centrum finansowo i politycznie i niezainteresowane zmianą istniejącego modelu. Obserwowane w Rosji **zmiany społeczne** wraz z wymianą generacyjną, rozwojem gospodarczym i technologicznym mają więc wyraźny **charakter wyspowy**. Tę obserwację potwierdziły także wspomniane już wybory regionalne z 8 września 2013 roku, które objęły większość podmiotów FR i po raz kolejny wykazały, iż **regionalne społeczeństwa różnią się pod względem aktywności politycznej, świadomości obywatelskiej oraz oczekiwań wobec władz**.

IV. FERMENT W REGIONACH

Niezadowolenie regionów z ograniczania ich autonomii istniało w formie utajonej w niektórych regionach od chwili zainicjowania polityki centralizacji. Do niedawna jednak, w warunkach dobrej koniunktury gospodarczej, stosunki między centrum a regionami, zakładające swoistą „wymianę usług”, były korzystne dla obu stron: centrum oczekiwało, iż regiony zapewnią im dobre wyniki wyborcze oraz zagwarantują na swoim terenie stabilność społeczną (brak protestów czy zamieszek), a w zamian dystrybuowało dochody z surowców i pozostawiało regionalnym elitom dość duże pole manewru w sprawach lokalnych. Warunki te w ostatnich latach zaczęły się jednak zmieniać. Polityczna kontrola Moskwy nad elitami regionalnymi zaczęła się zacieśniać, doszło do skokowego wzrostu obciążeń socjalnych budżetów regionalnych (zob. rozdz. 2), a część regionów straciła kontrolę nad strategicznymi aktywami (Baszkiria, Jakucja), co osłabiło ich pozycję przetargową.

W efekcie część regionów zaczęła publicznie wyrażać niezadowolenie z polityki prowadzonej przez Kreml. Ujawnienie tego niezadowolenia przypadło na przełom 2011/2012, gdy zapowiedź rozszady na szczytach władzy i powrotu Putina na Kreml spotkały się z masowymi społecznymi akcjami protestu. Dla większości podmiotów politycznych, gospodarczych i społecznych powrót Putina sygnalizował rezygnację ze stopniowej ewolucji systemu władzy i powrót do polityki centralizacji i ręcznego sterowania, a także wzmocnienie pozycji struktur siłowych w systemie władzy. Perspektywa ta wywołała ferment nie tylko w aktywnych grupach społecznych i kręgach biznesu, lecz także w administracji państwowej, w tym w części elit regionalnych.

Na publiczne wyrażenie niezadowolenia z polityki centrum pozwolili sobie liderzy wybranych regionów, mających silniejszą pozycję gospodarczą lub wyrażną specyfikę (jak na przykład prezydenci Tatarstanu i Baszkirii czy politycy Kraju Krasnojarskiego) albo gubernatorzy o rodowodzie demokratycznym (gubernator obwodu kirowskiego Nikita Biełych). Czasami niezadowolenie regionów wypowiadały nie bezpośrednio lokalne elity, lecz bliskie im siły polityczne, media bądź lojalni eksperci. Głównymi przedmiotami niezadowolenia stały się zakres kompetencji władz regionalnych, skala obciążeń finansowych regionów, a także wymuszanie przez Kreml wyśrubowanych wyników wyborczych Jednej Rosji w warunkach spadku poparcia społecznego dla tej partii. Obecny **podział kompetencji** między centrum a regionami otwarcie skrytykował były prezydent Tatarstanu Mintimer Szajmijew (obecny doradca nowego prezydenta Tatarstanu, zob. rozdz. 3). Szajmijew opowiedział się

za wzmocnieniem roli regionów w dotyczących ich procesach decyzyjnych i oskarżył Kreml o nierespektowanie zasady podziału pełnomocnictw. Analogiczne postulaty pojawiają się w wypowiedziach polityków z zasobnych w surowce regionów syberyjskich, w tym szefa legislatury Kraju Krasnojarskiego Aleksandra Ussa. Z kolei inicjatywa Kremla z 2013 roku o możliwości anulowania wyborów powszechnych szefów regionów została skrytykowana przez prezydentów Tatarstanu i Baszkirii, Rustama Minnichanowa i Rustema Chamitowa. Regiony wyrażają niezadowolenie także ze stałego wzrostu uzależnienia od budżetu centralnego i od nakładanych przez centrum obciążeń finansowych. Krytyce poddane zostały także kontrowersyjne inicjatywy obywatelowe i międzynarodowe Kremla, zwłaszcza ustawa zakazująca obywatelom USA adopcji rosyjskich sierot – skrytykowali ją m.in. kaliningradzki gubernator Nikołaj Cukanow i szef obwodu kirowskiego Nikita Biełych.

Wzrost niezadowolenia regionów przełożył się także na **osłabienie efektywności kremlowskiej „machiny wyborczej”**, opartej na regionalnych administracjach i zapewniającej do niedawna dobre wyniki kremlowskim partiom i kandydatom. W wyborach parlamentarnych w grudniu 2011 roku „partia władzy” Jedna Rosja uzyskała 49,3% głosów – prawie o 15 punktów procentowych mniej niż w poprzednich wyborach, a w kilku dużych miastach przegrała z innymi ugrupowaniami⁴⁹. Tymczasem media donosiły, iż przed wyborami Administracja Prezydenta skierowała do regionów nieformalne polecenie zapewnienia partii 65% głosów. Niższe wyniki „partii władzy” można odczytywać jako niechęć elit regionalnych do podejmowania nadmiernego ryzyka w obliczu pogorszenia wizerunku i spadku popularności Jednej Rosji, fermentu w administracji oraz aktywizacji niezależnych obserwatorów wyborczych, którzy masowo angażowali się w wybory i rejestrowali naruszenia.

Kolejnym świadectwem niezadowolenia części elit regionalnych z politycznego układu narzuconego przez Kreml mogą być przejawy erozji „pionu władzy” na czele z Jedną Rosją i początki procesu **pluralizacji politycznej** na szczeblu regionalnym. Pierwszymi objawami tego procesu były przypadki rozłamu w regionalnych strukturach „partii władzy”, zwłaszcza zwycięstwo w 2012 roku w wyborach mera Jarosławia Jewgienija Urłaszowa, który wcześniej wystąpił z Jednej Rosji, oskarżając partię o nadużycia. Jednocześnie w 2012 roku w wybranych regionach doszło do aktywizacji sił alternatywnych wobec obozu

⁴⁹ W legislaturze Petersburga partia zyskała 32,5% głosów, Kraju Nadmorskiego – 33%, a obwodu kaliningradzkiego – 37%. Doszło nawet do przegranej Jednej Rosji z komunistami m.in. w Kaliningradzie, Irkucku, Władywostoku. Zob. też rozdział 3 niniejszego tekstu.

rzządzającego. W wyborach gubernatora obwodu riazańskiego poważnym rywalem szefa regionu należącego do Jednej Rosji był członek Patriotów Rosji Igor Morozow, który w trakcie kampanii zaczął skupiać wokół siebie regionalną „kontrelitę”. Do precedensowej sytuacji doszło podczas wyborów gubernatora obwodu briańskiego, gdzie z należącym do Jednej Rosji gubernatorem Nikołajem Dieninem rywalizował popularny biznesmen związany z komunistami Wadim Potomski. Po skardze Potomskiego w czasie kampanii sąd obwodowy wykluczył z wyborów urzędującego gubernatora, co było w skali Rosji zjawiskiem niestandardowym (Dienina ostatecznie przywrócił Sąd Najwyższy i wygrał on wybory, co można traktować jako interwencję Moskwy). W 2013 roku ten trend się utrzymał – doszło do **zwycięstw kilku kandydatów „spoza układu”**: merem Jekaterynburga został popularny działacz społeczny Jewgienij Rojzman, merem Petrozawodzka – związana z Jabłokiem Galina Szyrszyna, a Aleksiej Nawalny osiągnął zaskakująco wysoki wynik w wyborach mera Moskwy. Stopniowo zaczynają się też zmieniać dotychczasowe układy polityczno-partyjne w regionach: **zintensyfikowały się przepływy kadrowe pomiędzy partiami** – część regionalnej nomenklatury przechodzi do innych ugrupowań, a cały proces przyspiesza wprowadzona w kwietniu 2012 roku liberalizacja ustawodawstwa partyjnego, przewidująca znaczne ułatwienia w rejestracji partii politycznych. Wśród beneficjentów tego procesu można wymienić Platformę Obywatelską miliardera Michaiła Prochorowa⁵⁰.

Mimo symptomów erozji kremlowskiego „pionu” oraz niezadowolenia elit regionalnych z ograniczania ich autonomii, nie da się mówić o skonsolidowanych działaniach regionów na rzecz systemowej poprawy ich sytuacji, a tym bardziej o jakiegokolwiek regionalnej „frondzie”. Wpływa na to kilka czynników:

- **Ograniczone instrumenty wpływu elit regionalnych na centrum.** O ile Kreml ma rozbudowane instrumentarium nacisku na regiony – tak ustawowe, jak i nieformalne – o tyle instrumenty wpływu elit regionalnych na Kreml są w większości **nieformalne** i mogą dotyczyć kwestii o **ograniczonym** zasięgu. Wraz z odejściem z Rady Federacji elity regionów straciły wpływ na rosyjskie ustawodawstwo na szczeblu federalnym.

⁵⁰ Raport Komitetu Inicjatyw Obywatelskich, 14.08.2013, <http://komitetgi.ru/analytics/788/#.Uiid5Zyxx1k>. Wśród najbardziej znanych polityków, którzy związali się z Platformą Obywatelską, są Jewgienij Urłaszow, b. mer Jarosławia (wcześniej – członek Jednej Rosji), mer Jekaterynburga Jewgienij Rojzman oraz znani opozycyjni deputowani z obwodu kalininogradzkiego – Sołomon Ginzburg i Konstantin Doroszok.

Ich możliwości obejmują m.in. lobbying poprzez Administrację Prezydenta, wybranych posłów Dumy i senatorów Rady Federacji (którzy przynajmniej formalnie reprezentują regiony), regionalne struktury biznesowe (np. duże tatarskie lobby biznesowe w Moskwie). Wybrane regiony szukają też sposobów, aby wzmocnić swój potencjał lobbystyczny – np. władze Tatarstanu podpisały umowy z czołowymi agencjami informacyjnymi o publikowaniu pozytywnych doniesień na temat republiki. Za jedno z nieformalnych narzędzi presji na Moskwę ze strony niektórych regionów uznawane są pływające z nich **zagrożenia** (rzeczywiste bądź wyolbrzymiane), traktowane jako argument w zabiegach o ustępstwa bądź zwiększenie finansowania. Przykładem mogą tu być protesty społeczne w obwodzie kalingradzkim w 2010 roku (jedne z pierwszych w skali Rosji), które w sposób niejawni i pośredni miały być wspierane przez część regionalnej administracji. Miało to wzmacniać wrażenie niezadowolenia regionu z polityki mianowanego przez Kreml gubernatora Gieorgija Boosa. W efekcie, wywodzący się z Moskwy gubernator został zastąpiony przez polityka z regionu. Presję na Moskwę próbują też wywierać republiki etniczne – Tatarstan i Baszkiria mają „szantażować” Moskwę aktywnością radykalnych grup islamskich, a także rosnącymi nastrojami nacjonalistycznymi, a nawet wzrostem regionalnego „separatyzmu”⁵¹.

- **Myślenie w kategoriach partykularnych interesów** – własnego regionu, a najczęściej interesów regionalnych układów rządzących. Cele zakładające ponadregionalną wspólnotę interesów formułują głównie niezależni eksperci, natomiast elity regionalne myślą raczej w kategoriach rozbieżności interesów poszczególnych regionów, jako że rywalizują one ze sobą o tę samą pulę środków z budżetu centralnego, a rywalizacja ta ma charakter gry o sumie zerowej. Ale nawet w skali jednego regionu jego władze zabiegają nie tyle o korzystne rozwiązania systemowe, ile o lukratywne projekty, które „zagospodarowują” struktury powiązane z regionalnymi administracjami (zob. rozdz. 2, przykład Tatarstanu).
- **Niezdolność do konsolidacji na szczeblu elit regionów.** W Rosji brakuje publicznej platformy do prowadzenia debaty o polityce regionalnej. Główną barierą dla regionalnej konsolidacji lub choćby dla prowadzenia

⁵¹ W opinii prokremlowskich publicystów, za przejawy „szantażu” republik etnicznych wobec Moskwy można uznać np. działalność nielegalnych organizacji islamskich, w tym liczne ataki na umiarkowanych przedstawicieli islamu czy przejazdy ulicami Kazania kolumn samochodów z flagami radykalnej islamskiej partii Hizb ut-Tahrir. Szerzej: R. Sulejmanow, *op. cit.*

publicznej debaty o stosunkach centrum-regiony jest postawa Kremla, przeciwnego decentralizacji władzy i szafującego pojęciami w rodzaju „groźba separatyzmu” i „widmo rozpadu Rosji”. Kolejnym czynnikiem nie-sprzyjającym konsolidacji i wypracowywaniu wspólnych postulatów jest postawa samych gubernatorów. Absolutna większość obecnych szefów regionów nie jest politykami w pełnym znaczeniu tego pojęcia – są oni nominatami Kremla, niemającymi nawyków polityki publicznej i myślenia w kategoriach interesu publicznego i dobra wspólnego. Nakłada się na to też szerszy społeczny problem Rosji – społeczna atomizacja, brak zaufania i nawyków koordynacji działań.

V. MONOCENTRYZM: REAKTYWACJA

Powrót Władimira Putina na Kreml w maju 2012 roku był cezurą oddzielającą bardziej liberalne w formie rządu prezydenta Miedwiediewa od kolejnego etapu polityki centralizacji, zapoczątkowanego przez Putina. Polityka ta była po części reakcją na ferment w elitach i społeczeństwie, w tym także na „rozprężenie” w regionach, którego wymiernym efektem były słabsze wyniki „partii władzy” w wyborach 2011 roku. Zaowocowało to reorganizacją polityki regionalnej Krem-la – zarówno w wymiarze merytorycznym, jak i personalnym i strukturalnym.

Dążenie do zacieśnienia kontroli nad regionami oraz nad całą polityką wewnętrzną pociągnęło za sobą **zmiany kadrowe i reorganizację** Administracji Prezydenta. Zmarginalizowany został dotychczasowy strateg polityki regionalnej Władisław Surkow – jego strategia wobec regionów oraz całej polityki wewnętrznej została uznana za nieskuteczną, nie zapobiegła bowiem pojawieniu się otwartego niezadowolenia wobec Kremla w społeczeństwie, elitach regionalnych oraz biznesie. Rolę Surkowa przejął wiceszef AP Wiaczesław Wołodin, mający opinię lojalnego wykonawcy poleceń Putina i zwolennika metod ręcznego sterowania. Wołodin przeprowadził reorganizację Zarządu Spraw Wewnętrznych AP i wprowadził swoich protegowanych na miejsce osób powiązanych z Surkowem. W ramach reorganizacji rozbudowano Zarząd Spraw Wewnętrznych, powołując w miejsce 2 departamentów zajmujących się dotąd polityką regionalną 6 takich komórek: na czele jednego z departamentów odpowiedzialnego za ogólną strategię polityki regionalnej stanął Aleksiej Anisimow, wiceszef sztabu wyborczego Władimira Putina w ostatnich wyborach prezydenckich⁵². Zmiany strukturalne prowadziły też do wzmocnienia podległości administracji regionalnych – na szczęblu okręgów federalnych i regionów powołano (lub rozbudowano istniejące) departamenty polityki wewnętrznej, wzorowane na strukturze kremlowskiej AP (w wielu regionach na ich czele stanęli wicegubernatorzy). Z kolei pracę regionalnych oddziałów Jednej Rosji mają ściślej wspierać bardziej rozpoznawalni politycy z moskiewskiej centrali⁵³.

Marginalizacji uległa rola pełnomocnych przedstawicieli prezydenta w okręgach federalnych, część z nich została też wymieniona⁵⁴. Od 2012 roku trwa

⁵² Szerzej: Administracyja Priezidenta zawierszyła rieformu uprawlenija wnutrienniej politiki, <http://www.lenta.ru>, 15.03.2012.

⁵³ M. Tirmaste, W riegiony spustili wnutrienniuju politiku, *Kommiersant*, 4.06.2012.

⁵⁴ Najciekawszą nominacją było mianowanie przedstawicielem prezydenta w uralskim okręgu federalnym Igora Chołmanskich, inżyniera z fabryki czołgów z Niżnego Tagiłu, znanego

też zainicjowana przez Kreml wymiana szefów regionów, których uznano za nieefektywnych (gubernatorów krajów Stawropolskiego i Zabajkalskiego oraz obwodów omskiego, magadańskiego, władymirskiego i iwanowskiego) – lub takich, którzy uchodzili za protegowanych poprzedniego koordynatora polityki regionalnej Władisława Surkowa (np. gubernator obwodu czelabińskiego Michaił Juriewicz). Zapowiadane są też odejścia gubernatorów powołanych w okresie prezydentury Miedwiediewa – Nikołaja Cukanowa (obwód kaliningradzki), Nikołaja Ignatjewa (Czuwaszja) czy Igora Orłowa (obwód archangielski). Dodatkowo Kreml zacieśnia kontrolę nad regionalnymi strukturami siłowymi: w listopadzie 2013 roku Władimir Putin zainicjował zmiany, mające na celu podporządkowanie regionalnych prokuratorów bezpośrednio prezydentowi (obecnie są oni mianowani przez prokuratora generalnego Rosji)⁵⁵.

Polityka Kremla wobec elit regionalnych ma charakter dwutorowy. Polega ona, z jednej strony, na demonstrowaniu ustępstw wobec regionów poprzez **przywrócenie formalnych procedur demokratycznych**, z drugiej zaś wprowadza restrykcyjne metody kontroli nowych procedur, które niemal całkowicie wypaczają ich sens. W efekcie, wprowadzone przez Moskwę **ustępstwa można ocenić jako pozorne**. Zapowiadana przez poprzedniego prezydenta Miedwiediewa decentralizacja i przekazanie części kompetencji na szczebel regionalny, nad czym pracowały dwie rządowe grupy robocze (pod kierownictwem wicepremierów Kozaka i Chłoponina), ostatecznie nie doszły do skutku. Z kolei przywrócenie wyborów powszechnych szefów regionów (na mocy ustawy z 1 czerwca 2012 roku) zostało obwarowane tak wieloma mechanizmami blokującymi⁵⁶, że pozwala to Moskwie na zachowanie kontroli nad procesem wyborczym już na etapie rejestracji kandydatów. Dodatkowo Kreml korzysta

z tego, że w czasie masowych antyputinowskich demonstracji w Moskwie przed kamerami telewizji zaproponował, iż wspólnie z kolegami przyjedzie do Moskwy i „zrobi porządek” z protestującymi. Zmieniono także dwóch pełnomocnych przedstawicieli kojarzonych z Miedwiediewem i Surkowem: Nikołaja Winiczenkę (północno-zachodni OF) zastąpił oficer FSB Władimir Buławin, a Olega Gworuna (który przez rok stał na czele centralnego OF) zastąpił wywodzący się z Petersburga Aleksandr Biegłow.

⁵⁵ 8 października 2013 roku Putin złożył w Dumie projekt ustawy konstytucyjnej, rozszerzającej kompetencje prezydenta – projekt przewiduje powoływanie i odwoływanie przez prezydenta nie tylko prokuratora generalnego (jak dotąd), lecz także jego zastępców oraz prokuratorów regionalnych.

⁵⁶ Głównym mechanizmem kontroli Kremla nad wyborami szefów regionów jest tzw. filtr municypalny wymóg uzyskania przez kandydatów podpisów poparcia od 5 do 10% radnych z 3/4 wszystkich samorządów na swoim terenie. Kontrola władzy wykonawczej nad radnymi sprawia, że opozycyjni kandydaci praktycznie nie mają szans na sprostanie temu wymogowi: nawet w Moskwie Aleksiej Nawalny nie zgromadził odpowiedniej liczby podpisów radnych i musiał skorzystać z pomocy kontrkandydata Siergieja Sobjanina.

z możliwości odwoływania gubernatorów, co umożliwia rozpisanie wyborów przedterminowych i mianowanie popieranego przez siebie kandydata p.o. szefem regionu do momentu wyborów. Petryfikuje to mechanizm z czasów, gdy gubernatorzy byli *de facto* wyznaczani przez Kreml: **elity regionalne zabiegają o poparcie Kremla** w znacznie większym stopniu niż o poparcie regionalnych struktur i społeczeństw. Jednocześnie niemal całkowicie wyklucza to realną konkurencję polityczną na poziomie regionu⁵⁷. W efekcie „**nowa**” **praktyka wyłaniania szefów regionów w większości przypadków nie różni się od praktyki ich nominacji przez prezydenta**. Ponadto efekt zmian został jeszcze bardziej osłabiony nowelizacją uchwaloną w kwietniu 2013 roku z inicjatywy prezydenta Putina, dającą regionom możliwość rezygnacji z wyborów powszechnych i przywrócenia procedury wyboru szefa regionu przez parlament z nominacji Kremla (taką procedurę przywróciły dotąd Dagestan i Inguszetia).

Również inne **zmiany w regionalnych ordynacjach wyborczych**, niekiedy prezentowane jako przejaw demokratyzacji, były jedynie próbą adaptacji Kremla do zmieniających się uwarunkowań społeczno-politycznych. Zwiększenie w listopadzie 2013 roku udziału deputowanych wybieranych w okręgach jednomandatowych z 50 do 75% wynikało głównie ze spadku notowań kremlowskiej partii Jedna Rosja. Również nowelizacja ustawy partyjnej, która weszła w życie w kwietniu 2012 roku i znacząco upraszczała rejestrację nowych ugrupowań, była *de facto* korzystna dla władz, skutkowała bowiem lawinowym wzrostem liczby ugrupowań, w większości marginalnych, które m.in. dzięki podobieństwu nazw w wyborach odbierały głosy ugrupowaniom opozycyjnym (np. nowo powstałe partie Komuniści Rosji i KPZR w wielu regionach odebrały po kilka procent głosów Komunistycznej Partii Federacji Rosyjskiej). Co więcej, udział tych partii (w Rosji często nazywanych „spojlerami”) sprzyjał rozproszению głosów i nieprzekroczeniu przez większość partii progu wyborczego, a te „stracone” głosy przy podziale mandatów przejmował faworyt wyborów – w tym przypadku Jedna Rosja⁵⁸. Manipulacją dokonaną

⁵⁷ Wyjątkiem okazały się wybory mera Jekaterynburga, w których zwyciężył Jewgienij Rojzman, lokalny kandydat niezależny, skonfliktowany z gubernatorem obwodu swierdłowskiego Jewgienijem Kujwaszewem. Po pierwsze jednak, kompetencje mera w tym mieście są mocno okrojone (bieżącą działalnością miasta kieruje wynajęty *city manager*) i ograniczają się do funkcji reprezentacyjnych, a po drugie – jak można wnosić – Moskwa świadomie zdecydowała się nie blokować Rojzmana, najprawdopodobniej chcąc „zdyscyplinować” gubernatora Kujwaszewa.

⁵⁸ W wyborach regionalnych 8 września 2013 roku ok. 30–40% głosów przypadło na partie, które nie przekroczyły progu, co przyczyniło się do poprawy wyników faworyta wyborów – Jednej Rosji: po ostatecznym podziale mandatów partia ta zdobyła średnio 77%. J. Rogoża, Wybory regionalne w Rosji, *op. cit.*

w interesie władz było także przesunięcie wyborów regionalnych na drugą niedzielę września – z jednej strony utrudniło to oponentom prowadzenie kampanii wyborczej (która przypadła na okres wakacyjny), a z drugiej – prowadziło do obniżenia frekwencji, co tradycyjnie uznaje się w Rosji za sprzyjające „podkreścaniu” wyników przez władze.

Kolejnym formalnym narzędziem kontroli regionów jest **rozbudowa mechanizmów weryfikacji pracy elit regionalnych**. Na mocy dekretu Władimira Putina ze stycznia 2013 roku rozszerzono możliwości odwoływania szefów regionów – prawo do wnioskowania o ich dymisję uzyskali ministrowie rządu federalnego, którzy są często krytycznie nastawieni do regionów – za brak dyscypliny budżetowej regiony regularnie krytykuje np. minister finansów (decyzja o dymisji szefa regionu pozostaje w gestii prezydenta). Z kolei w wykazie kryteriów efektywności szefów regionów, za który odpowiada Administracja Prezydenta, obok sposobu realizacji prezydenckich dekretów znalazła się także ocena stabilności etnicznej i religijnej w danym regionie⁵⁹. W październiku 2013 roku parlament uchwalił ustawę, nakładającą na władze regionalne i samorządowe odpowiedzialność za przeciwdziałanie konfliktom etnicznym⁶⁰. Naraża to regiony na dodatkową krytykę Moskwy w sytuacji narastających napięć etnicznych, choć ich źródłem w znacznym stopniu jest polityka centrum (m.in. nieuregulowane zasady migracji i rozległa szara strefa związana z wykorzystywaniem pracy migrantów).

Strategią Moskwy wobec regionów w sferze ekonomicznej jest **zwiększanie socjalno-ekonomicznych zobowiązań regionów**, co przyczynia się do **zmniejszenia stabilności ich systemów budżetowych i umocnienie modelu „ręcznego sterowania” z centrum**. Dekrety prezydenta Putina z 7 maja 2012 roku obciążyły budżety regionalne koniecznością podwyżek pensji i emerytur w sektorze budżetowym, co zwiększyło ich wydatki o 5%. Wymóg ten nie został zrekompensowany ekwiwalentnymi transferami z budżetu centralnego. Dochody regionów spadły też z uwagi na spowolnienie gospodarcze, które prowadziło m.in. do zmniejszenia wpływów z podatków, w tym dochodowego (ich udział w dochodach spadł w latach 2008–2013 z 28% do 22%). W efekcie w 2013 roku deficyt budżetów regionów wzrósł ponaddwukrotnie, osiągając wartość 700 mld rubli (ok. 22 mld USD) – **deficyt ma obecnie dwie trzecie**

⁵⁹ http://www.minregion.ru/upload/documents/051113/051113_794.pdf

⁶⁰ <http://www.regnum.ru/news/polit/1720890.html>

regionalnych budżetów⁶¹. Tendencja ta utrzyma się także w 2014 roku: wydatki budżetów regionalnych z tytułu podwyżek pensji dla pracowników sfery budżetowej wzrosną o 7%, a w niektórych regionach nawet o 10%. Dochody regionów uszczupla też polityka podatkowa władz centralnych, które przyznają dużym koncernom zagospodarowującym m.in. tereny Syberii Wschodniej i Dalekiego Wschodu liczne ulgi od podatków wpływających do kasy regionów (podatek dochodowy, gruntowy, od nieruchomości); *notabene*, ulgi te w większości nie obejmują podatków wpływających do budżetu federalnego (takich jak podatek od wydobycia kopalin, NDPI).

Kurczące się dochody sprawiają, iż lwia ich część jest przez regiony kierowana na zobowiązania bieżące, **ogranicza się natomiast znaczącą część inwestycji**, m.in. w infrastrukturę. Problem ten dotyczy obecnie nie tylko najsłabiej rozwiniętych regionów, ale także uprzemysłowionych obwodów – czelabińskiego, swierdłowskiego czy irkuckiego. Pogorszenie sytuacji finansowej regionów zmusza je także do niepopularnych cięć socjalnych – zamykania szkół i szpitali w mniejszych miejscowościach, redukcji zakresu bezpłatnych świadczeń⁶². To z kolei jest propagandowo rozgrywane przez Moskwę, która obciąża władze regionalne odpowiedzialnością za likwidację infrastruktury socjalnej i wzrost taryf komunalnych. Mimo zmniejszenia wielu planów inwestycyjnych sfinansowanie wydatków wynikających z dekretów prezydenta wymaga zaciągania kolejnych kredytów, które prowadzą do dalszego wzrostu zadłużenia regionów. W 2013 roku 28 regionów dla podreperowania swoich budżetów wyemitowało obligacje, nie zawsze jednak cieszą się one dostatecznym popytem, gdyż muszą konkurować z obligacjami federalnymi i emitowanymi przez koncerny państwowe.

Decyzje władz centralnych prowadzą do zmniejszenia stabilności systemów budżetowych regionów, co wzmacnia mechanizm „ręcznego sterowania” nimi z Moskwy. Władze centralne, dążąc do utrzymania kontroli nad wydatkowaniem środków przez władze regionalne, asygnują je w formie subsydiów na określone cele, takie jak realizacja federalnych programów celowych, ale także wyspecjalizowana pomoc medyczna, zakup sprzętu dla centrów sportowych,

⁶¹ W I poł. 2013 roku ściągальność podatku dochodowego spadła o 20%, a transfery z budżetu federalnego o 15%. Średnia wysokość zadłużenia regionów i samorządów we wrześniu 2013 roku przekroczyła 25% ich dochodów. Zob. N. Zubariewicz, Cztery Rosji: Czego dalsze, *Wiedomości*, 24.09.2013.

⁶² Redukcja ta dotyczy wybranych specjalizacji – np. ze szkół zwalnia się psychologów dziecięcych, logopedów, nauczycieli muzyki itd. N. Zubariewicz, Cztery Rosji na jednej terytorii, *Nowaja Gazieta*, 18.11.2013.

realizacja programu energoefektywności, organizacja imprez sportowych, forów ekonomicznych itd. Jednocześnie decyzje dotyczące zasad i sposobu przyznawania środków z centrum pozostają dalekie od przejrzystości, co wzmacnia **uznaniowy charakter wsparcia centrum dla budżetów regionalnych**.

Obok narzędzi prawnych Kreml dysponuje bogatym instrumentarium **nieformalnych nacisków** na szefów regionów lub merów miast, angażując do tego **struktury siłowe** lub używając **oskarżeń korupcyjnych**. Kampania szykan wobec urzędników i polityków (w tym regionalnych), mająca na celu ich dyscyplinowanie i prowadzona pod hasłami antykorupcyjnymi, nabrała tempa po powrocie Putina na Kreml. Najbardziej znamieny jest w tym kontekście przykład miasta Jarosławia – jak już wspomniano, wybory mera wygrał tam w 2012 roku opozycyjny polityk Jewgienij Urłaszow, który wcześniej wystąpił z Jednej Rosji i prowadził kampanię wyborczą pod hasłami krytycznymi wobec partii i Kremla, a po zwycięstwie całkowicie wymienił ekipę zarządzającą miastem. W odpowiedzi Moskwa zastosowała wobec miasta sankcje ekonomiczne (Gazprom odciął dostawy gazu do miejskich ciepłowni i mieszkańcy zostali pozbawieni ciepłej wody), a w lipcu 2013 roku Jewgienij Urłaszow został aresztowany pod zarzutem korupcji i do dzisiaj przebywa w areszcie śledczym. Najsurowszym dotąd wyrokiem za przestępstwo korupcyjne wobec elit regionalnych był wyrok 9,5 roku kolonii karnej dla b. gubernatora obwodu tulskiego Wiaczesława Dudki. Kampania ta trwa nadal, a jedną z jej ostatnich odsłon jest aresztowanie mera Astrachania Michaiła Stolarowa w listopadzie 2013 roku.

W rezultacie reaktywacji polityki centralizacji po powrocie Putina na Kreml, system zależności elit regionalnych od centrum został jeszcze bardziej wzmocniony. Zakłada on utrzymywanie politycznej kontroli Kremla nad wyborem i działalnością elit regionalnych i jeszcze mocniej ogranicza ich pole manewru w sferze finansowej. Zwiększa to **obustronną presję na elity regionalne**, które z coraz większym trudem balansują między żądaniami centrum a rosnącym niezadowoleniem regionalnych społeczeństw (których sytuacja społeczna pogarsza się) i podmiotów gospodarczych. O ile doraźnie takie „kleszcze” zmniejszają asertywność władz regionalnych i wymuszają na nich lojalność wobec Kremla, o tyle na dłuższą metę polityka hipercentralizacji zwiększa ryzyko narastania niezadowolenia, które może znaleźć ujście w sytuacji osłabienia władzy centralnej. Ponadto przyjęty model stosunków nie sprzyja efektywności regionalnych gospodarek i ich wewnętrznemu rozwojowi, czego dowodem jest stale zmniejszająca się liczba regionów-donatorów oraz rosnące zadłużenie regionalnych budżetów. Jak można wnosić z analizy priorytetów

rosyjskiej elity rządzącej, nieefektywność ta jest kosztem, który Kreml gotów jest ponieść za zapewnienie sobie lojalności i posłuszeństwa elit regionalnych. System taki może jednak działać pod warunkiem dobrej kondycji finansowej budżetu centralnego i stałego dopływu środków, które pozwalałyby na maskowanie nieefektywności tego modelu zarządzania.

VI. PERSPEKTYWY: DECENTRALIZACJA, ALE JAKA?

Słabość instytucjonalna i prawna Rosji sprawia, iż stosunki centrum–regiony tylko do pewnego stopnia regulowane są przez konstytucję i rozwiązania formalnoprawne i w znacznym stopniu **podlegają wpływowi koniunktury** – czynników politycznych, ekonomicznych i społecznych, a także personalnych uwarunkowań obozu rządzącego, co nadaje im **charakter cykliczny**. Cykliczność tę obrazuje przejście od spersonalizowanego „federalizmu negocjacyjnego” z lat 90., gdy punkt ciężkości znajdował się po stronie wpływowych regionów, do hipercentralizacji zainicjowanej w kolejnej dekadzie, w ramach której szala przechyliła się w stronę centrum. W tej zmianie stosunków centrum–regiony czołową rolę odegrały czynniki personalno-polityczne związane ze zmianą ekipy rządzącej Rosją oraz koniunktura gospodarcza, natomiast kwestie prawne miały znaczenie instrumentalne – nie tyle prowadziły do zmian, ile je sankcjonowały *post factum*. Dlatego warto podkreślić, iż również obecna forma stosunków centrum–regiony nie jest niezmienna, utrwalona i docelowana, a **kluczowym czynnikiem, mogącym inicjować zmiany, jest sytuacja w obozie federalnej elity rządzącej**.

Obecnie Rosja wydaje się stać **w obliczu kolejnego cyklu**, pojawiają się bowiem symptomy zmian uwarunkowań istotnych dla stabilności władzy centralnej. Z jednej strony, komplikuje się **sytuacja gospodarcza** – Rosja wchodzi w okres stagnacji, która w wymiarze ekonomiczno-społecznym może się okazać bardziej dotkliwa niż kryzys lat 2008–2009⁶³. Stawia to władze przed perspektywą spadku dochodów i koniecznością cięć wydatków zarówno na szczeblu federalnym, jak i regionalnym⁶⁴. Kolejnym problemem jest spadek efektywności zarządzania oraz skokowy rozrost korupcji, co składa się na **wysoką kapitałochłonność rosyjskiej gospodarki** – sprawia to, iż nawet obecne wysokie ceny surowców przestają zapewniać Rosji dostateczny wzrost PKB⁶⁵. Kłopoty gospodarcze mogą skutkować licznymi konsekwencjami systemowymi i polityczno-społecznymi: nasileniem sporów wewnątrz elity rządzącej

⁶³ N. Zubarijewicz, Cztery Rosji na jednej terytorii, *op. cit.*

⁶⁴ Projekt budżetu na 2014 roku po raz pierwszy od lat przewiduje cięcia wydatków socjalnych, nakładów na edukację, ochronę zdrowia, kulturę i in. Szerzej: Fischer E., Projekt budżetu federalnego na rok 2014 – cięcia zamiast reform, 2.10.2013, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-10-02/projekt-budzetu-federalnego-na-rok-2014-cieciazamiast-reform>

⁶⁵ W 2013 roku średnia roczna cena baryłki ropy Urals wyniosła 105 USD, a wzrost PKB – 1,3% (pierwotnie był zakładany na poziomie 3,7%); w 2012 roku wyniósł on 3,5%. Dane: Rosstat i Ministerstwo Rozwoju Gospodarczego, za: W. Inozimcew, Nie budżet ni diefołta, ni riezkoj dewalwacyi. No żyt’ pridiotsia tugo, *Komsomolskaja Prawda*, 3.12.2013.

o kurczące się zasoby, kryzysami w poszczególnych sferach obnażającymi nieefektywność modelu zarządzania, wzrostem niezadowolenia społecznego i przyspieszeniem spadku poparcia dla obozu rządzącego.

Oslabienie legitymizacji ekipy rządzącej jest drugim kluczowym czynnikiem, który wykazuje tendencję do pogłębiania się w kolejnych latach, mimo kolejnych demonstracji siły ze strony Władimira Putina. Do tego osłabienia, poza kwestiami związanymi z koniunkturą gospodarczą, przyczynia się wiele czynników o charakterze trwałym i długofalowym, choć narastającym stopniowo: wykształcenie się w rosyjskim społeczeństwie nowych grup, których interesy i wizja państwa są systemowo sprzeczne z interesami obecnej ekipy rządzącej; rosnące poczucie, iż kremlowska wizja państwa scentralizowanego i etatystycznego coraz mniej przystaje do potrzeb kraju; społeczne zmęczenie niezmiennością personalną władz; rozbieżność interesów wąskiej elity rządzącej i coraz liczniejszych grup w administracji i biznesie itd. Ważnymi sygnałami zapotrzebowania na polityczne zmiany w Rosji były protesty na przełomie 2011 i 2012 roku oraz ferment w politycznym zapleczu Kremla i erozja w „partii władzy” Jednej Rosji. Po powrocie Putina na urząd prezydenta w maju 2012 roku ferment ten został w znacznym stopniu wyciszony, lojalność wielu grup wymuszona, a mobilizacja opozycji osłabiona. Przywrócenie *status quo ante* ma jednak charakter doraźny i kruchy, zaś koszty jego podtrzymywania rosną: przyjęta przez Kreml polityka blokowania zmian zakłada stałe użycie siły i tworzy kolejne grupy niezadowolonych, w tym wewnątrz administracji państwowej, co na dłuższą metę stanowi czynnik ryzyka dla spójności ekipy rządzącej i stabilności systemu władzy.

Perspektywy osłabienia władzy centralnej z pewnością nasilą dążenia regionów – przede wszystkim tych zamożniejszych, o wyraźnej specyfice i większych ambicjach – do modyfikacji obecnego modelu stosunków, który uznają one za niesprawiedliwy i niesprzyjający ich rozwojowi. Punktem zwrotnym może okazać się moment, w którym ujawni się słabość bądź nieefektywność władzy centralnej wobec regionów, np. gdy Moskwa będzie miała problem z udzieleniem wsparcia lojalnym podmiotom regionalnym lub z zastosowaniem efektywnych sankcji w przypadku niesubordynacji. Jednak wysoki stopień deinstytucjonalizacji stosunków centrum–regiony sprawia, że przebieg i docelowy kształt tego procesu jest obecnie trudny do przewidzenia. Może on przyjąć formę **chaotycznego procesu dezintegracji** obecnych – w dużej mierze nieformalnych – zasad i praktyk. W kształtowaniu nowego modelu istotną rolę będą odgrywały również czynniki personalne – zarówno po stronie Moskwy, jak i regionów.

W tym kontekście można prognozować, iż prawdopodobieństwo dalszego spadku legitymizacji elity rządzącej zwiększa możliwość zmian w stosunkach centrum–regiony w perspektywie kolejnej dekady. Zmiana ta jednak **nie stworzy zrębów pełnoprawnego modelu federacyjnego**, zakładającego umocnienie instytucji, w tym rozwój samorządów oraz podmiotową rolę społeczeństwa. Może się ona natomiast okazać powrotem, w pewnej zmodyfikowanej formie, do modelu znanego z lat 90.: zdecentralizowanego, a jednocześnie spersonalizowanego, uznaniowego, uzależnionego od doraźnych interesów regionalnych układów rządzących. To replikowałoby ułomny federalny system władzy na szczeblu regionalnym i prowadziłoby do powstawania kolejnych regionalnych satrapii. Za scenariuszem tym przemawia szereg uwarunkowań: brak demokratycznych nawyków u rządzących regionami elit (nie zmieniło tego formalne przywrócenie wyborów powszechnych gubernatorów) i brak myślenia na poziomie strategicznym (polityka hipercentralizacji pogłębiła ubezwłasnowolnienie elit regionalnych przez centrum). W chwili obecnej w przypadku większości regionów można stawiać pytanie o sam fakt istnienia regionalnej elity politycznej w pełnym sensie tego słowa⁶⁶. Ponadto w większości regionów brakuje realnego podziału władzy, rozwiniętych społeczeństw i instytucji – stabilnej sceny partyjnej, niezawisłych sądów, niezależnych mediów. Nawet jeśli w sytuacji osłabienia władzy centralnej dojdzie do negocjowania nowych zasad relacji z regionami, negocjacje te mogą się okazać kolejnym kuluarowym targiem między federalną grupą rządzącą, skupioną na poprawianiu swojej sytuacji, a politykami regionalnymi, kierującymi się interesami nie tyle własnych regionów, ile własnych klanów. W efekcie możliwa ewolucja systemu władzy może prowadzić od dezintegracji obecnego, scentralizowanego i hierarchicznego modelu do kolejnej odmiany zdeformowanego federalizmu, a Rosja zatoczy kolejne błędne koło od centralizacji do „parady suwerenności” regionów.

JADWIGA ROGOŹA

⁶⁶ Zacharow, *op. cit.*, s. 106.

Mapa 1. Federacja Rosyjska – podział administracyjny



MIASTA o znaczeniu federalnym

miasto Moskwa – 1
miasto Petersburg – 2

OKRĘGI AUTONOMICZNE

Chanty-Mansyjski OA – 3
Czukocki OA – 4
Jamało-Nieniecki OA – 5
Nieniecki OA – 6

OBWODY AUTONOMICZNE

Żydowski Obwód Autonomiczny – 7

KRAJE

Kraj Altajski – 8
Kraj Chabarowski – 9

Kraj Kamczacki – 10
Kraj Krasnodarski – 11
Kraj Krasnojarski – 12
Kraj Nadmorski – 13
Kraj Permski – 14
Kraj Stawropolski – 15
Kraj Zabajkalski – 16

REPUBLIKI

Republika Adygea – 17
Republika Altaj – 18
Republika Baszkiria – 19
Republika Buriacja – 20
Republika Chakasja – 21
Republika Czeczenia – 22
Republika Czuwaszja – 23

Republika Dagestan – 24
Republika Inguszetia – 25
Republika Jakucja – 26
Republika Kabardyno-Bałkaria – 27
Republika Kalmucja – 28
Republika Karaczajo-Czerkesja – 29
Republika Karelia – 30
Republika Komi – 31
Republika Mari-El – 32
Republika Mordowia – 33
Republika Osetia Północna – 34
Republika Tatarstan – 35
Republika Tuwa – 36
Republika Udmurcja – 37



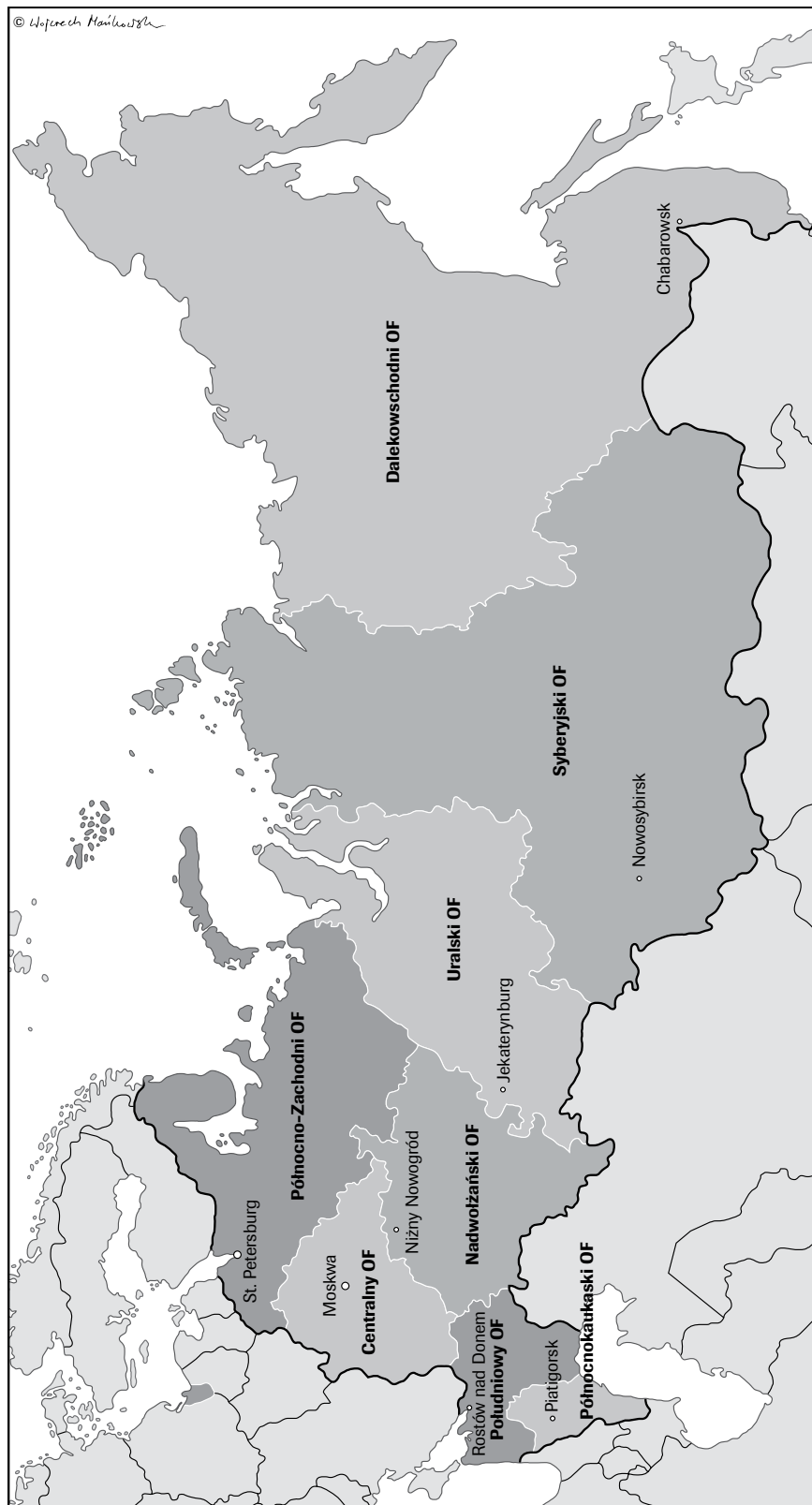
OBWODY

obwód amurski – 38
 obwód archangielski – 39
 obwód astrachański – 40
 obwód biełgorodzki – 41
 obwód brikański – 42
 obwód czelabiński – 43
 obwód irkucki – 44
 obwód iwanowski – 45
 obwód jarosławski – 46
 obwód kaliningradzki – 47
 obwód kałuski – 48
 obwód kemerowski – 49
 obwód kirowski – 50
 obwód kostromski – 51
 obwód kurgański – 52

obwód kurski – 53
 obwód leningradzki – 54
 obwód lipiecki – 55
 obwód magadański – 56
 obwód moskiewski – 57
 obwód murmański – 58
 obwód niżnonowogrodzki – 59
 obwód nowogrodzki – 60
 obwód nowosybirski – 61
 obwód omski – 62
 obwód orenburski – 63
 obwód orłowski – 64
 obwód penzeński – 65
 obwód pskowski – 66
 obwód riazański – 67
 obwód rostowski – 68

obwód sachaliński – 69
 obwód samarski – 70
 obwód sarałowski – 71
 obwód smoleński – 72
 obwód swierdłowski – 73
 obwód tambowski – 74
 obwód tiumeński – 75
 obwód tomski – 76
 obwód tulski – 77
 obwód twerski – 78
 obwód uljanowski – 79
 obwód włodzimierski – 80
 obwód wołgogradzki – 81
 obwód wołogodzki – 82
 obwód woroneski – 83

Mapa 2. Federacja Rosyjska – okręgi federalne



Mapa 3. Federacja Rosyjska – regiony-donatorzy

