



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 25 (1957), 17 lutego 2020 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Sebastian Płóciennik • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski • Jolanta Szymańska
Marcin Terlikowski • Karol Wasilewski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

Rosja – w poszukiwaniu nowego modelu władzy

Agnieszka Legucka

Zaproponowane przez Władimira Putina zmiany w konstytucji Federacji Rosyjskiej mają mu umożliwić utrzymanie władzy po zakończeniu prezydentury. Nie zdecydował on jeszcze, jaką funkcję obejmie po 2024 r. – najbardziej prawdopodobne warianty to przewodniczący Rady Państwa, Rady Bezpieczeństwa lub premier. Poprawki do ustawy zasadniczej i towarzyszące jej rozszady personalne mają zaspokoić społeczną potrzebę zmian. W procesie transformacji systemu władzy należy spodziewać się większej aktywności Putina w polityce zagranicznej, w tym nasilenia kampanii dezinformacyjnych przeciw Polsce.

Prezydent Putin w dorocznym wystąpieniu przed Zgromadzeniem Federalnym (obiema izbami parlamentu) 15 stycznia br. zapowiedział zmiany konstytucyjne oraz zwiększenie pomocy społecznej dla obywateli. Tuż po jego wystąpieniu [do dymisji podał się premier Dmitrij Miedwiediew](#), a nowym szefem rządu został Michaił Miszustin. Na kwiecień br. planowane jest ogólnonarodowe głosowanie (nie referendum) w sprawie zmian w konstytucji. Należy je interpretować jako zapowiedź stworzenia nowego modelu władzy w Rosji w perspektywie kończącej się w 2024 r. ostatniej prezydentury Putina.

Propozycje zmian w konstytucji FR. Kluczowe poprawki zaproponowane przez Putina dotyczą relacji między władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Zwiększa się kontrolę organów rządowych nad samorządami, co oznacza dalszą centralizację państwa. Umocowanie w konstytucji zyska Rada Państwa, w skład której wchodzi m.in. prezydent, przewodniczący obu izb parlamentu, wysocy rangą urzędnicy, gubernatorzy i liderzy partii. Do tej pory pełniła ona funkcję doradczą, ale zgodnie z nowymi przepisami Konstytucji ma „zapewniać skoordynowane funkcjonowanie oraz współdziałanie władz publicznych, określając główne obszary polityki wewnętrznej i zagranicznej oraz priorytetowe dziedziny rozwoju społeczno-gospodarczego państwa”. Do konstytucji wpisana zostanie też zasada prymatu ustawy zasadniczej nad orzeczeniami organów międzynarodowych (np. Europejskiego Trybunału Praw Człowieka).

Rozszerzone zostaną kompetencje Rady Federacji (izby wyższej parlamentu), która będzie konsultowana w sprawie wyboru szefów tzw. resortów siłowych, zgłaszanych przez prezydenta. Na wniosek prezydenta będzie też mogła odwoływać sędziów Sądu Konstytucyjnego lub Sądu Najwyższego, co jeszcze bardziej zwiększy kontrolę władz nad wymiarem sprawiedliwości. Zmiany te nie naruszają kluczowej pozycji prezydenta w systemie władzy, gdyż Duma (izba niższa) będzie wciąż zatwierdzać premiera na wniosek prezydenta. Głowa państwa nadal będzie wyznaczała priorytety działalności rządu, którego członków będzie mogła odwołać.

W zmienionej konstytucji mają zostać wprowadzone dodatkowe ograniczenia w sprawowaniu funkcji publicznych. Prezydentem będzie mógł zostać obywatel FR nieprzerwanie zamieszkujący na jej terytorium przez ostatnie 25 lat (dotychczas 10 lat), nieposiadający obywatelstwa innego państwa ani prawa do zamieszkania za granicą. Głowa państwa będzie mogła sprawować urząd tylko przez dwie sześciolatek kadencje (wykreślono wyrażenie „z rządu”, co oznacza, że jedna osoba może pełnić urząd prezydenta najwyżej dwukrotnie – przedtem ograniczenie to dotyczyło tylko kolejnych kadencji). Zakaz posiadania dodatkowego obywatelstwa i rezydentury w innym państwie będzie dotyczył również członków rządu,

parlamentarzystów i władz lokalnych. Ma to zaostrzyć selekcję kandydatów na te stanowiska, a jednocześnie wyjść naprzeciw oczekiwaniom rosyjskiego społeczeństwa. Krytycznie odnosi się ono do posiadania podwójnego obywatelstwa przez [urzędników państwowych, którzy korzystają z różnych zagranicznych przywilejów](#) (np. posiadania aktywów czy edukacji dzieci poza Rosją).

Zmiany mają zostać zatwierdzone przez parlament w formie poprawek do ustawy zasadniczej, następnie poddane pod ogólnonarodowe głosowanie. Od jego wyników Putin uzależnia wejście w życie znowelizowanej konstytucji. Władze rosyjskie zdecydowały się na nowy mechanizm tzw. głosowania ogólnonarodowego w obawie przed niską frekwencją. W referendum wymagane jest min. 50% biorących udział w głosowaniu, by było ono wiążące.

Przyczyny zmian. Propozycje mają być sygnałem dla elity władzy, że Putin pozostanie gwarantem dotychczasowego układu sił i systemu zależności polityczno-biznesowych. Jednocześnie mają pozwolić na uniknięcie sytuacji z lat 2008–2012, gdy wymiana stanowisk między Putinem a Miedwiediewem pociągnęła za sobą krytykę i wielotysięczne demonstracje. Dlatego Putin zapowiedział włączenie społeczeństwa do wypracowania zmian konstytucyjnych. Według badań fundacji Opinia Publiczna opublikowanych 9 grudnia ub.r. 68% Rosjan popierało zmianę ustawy zasadniczej, a 17% było przeciw. W ten sposób prezydent chce zwiększyć notowania partii władzy – Jednej Rosji (w 2019 r. miała ona najniższy od 2006 r. sondażowy wynik poparcia – 32,2%) oraz podnieść wiarygodność kandydatów w związku z wyborami do Dumy zaplanowanymi na 2021 r.

Propozycje Putina mają być odnowioną formą umowy społecznej, w której władza dokonuje korzystnych dla siebie zmian politycznych w zamian za obietnicę efektywnego państwa opiekuńczego. Zmianom konstytucyjnym towarzyszy zapowiedź nowych świadczeń socjalnych. Zadaniem premiera Miszustina będzie wdrożenie ambitnych reform gospodarczych, obejmujących m.in. zwiększoną pomoc finansową dla rodzin wychowujących dzieci. Ma to na celu powstrzymanie negatywnych trendów demograficznych (ubytek naturalny). Doświadczenie Miszustina jako szefa Federalnej Służby Podatkowej ma się przyczynić do efektywnego zarządzania wydatkami socjalnymi dla rodzin wielodzietnych, a także do wprowadzenia ułatwień inwestycyjnych dla rosyjskich przedsiębiorców. Rząd będzie miał charakter techniczny i ma poprawić wizerunek rosyjskich władz. Stanowi to odpowiedź na krytykę opozycji, związaną ze stagnacją gospodarczą w Rosji, ale także jest próbą uspokojenia nastrojów społecznych. Według Centrum im. Jurija Lewady potencjał protestów utrzymuje się na poziomie 20–25%, a głównymi powodami są niskie wynagrodzenia i świadczenia społeczne, zamykanie placówek medycznych oraz cięcia budżetowe.

Perspektywy i wnioski. Proponowane przez Putina zmiany nie dają ostatecznej odpowiedzi na pytanie, jaki model władzy będzie funkcjonował w Rosji po 2024 r. Prezydent proponuje rozproszenie ośrodka decyzyjnego, dzięki czemu realna władza będzie podążać za jego osobą, a nie za konkretną instytucją. Najbardziej prawdopodobną opcją jest objęcie przez niego stanowiska stałego przewodniczącego wzmocnionej Rady Państwa (obecnie prezydent kieruje nią z urzędu). [Będzie to dublowanie wariantu kazachskiego przekazania władzy.](#)

Drugim scenariuszem jest objęcie przez Putina stanowiska stałego przewodniczącego zreformowanej Rady Bezpieczeństwa (RB) – podobnie jak w przypadku Rady Państwa obecnie prezydent kieruje RB z urzędu, ale możliwe będzie w przyszłości podporządkowanie jej samodzielnemu przewodniczącemu. Taka procedura nie byłaby trudna do przeprowadzenia. Putin utworzył właśnie dla byłego premiera Miedwiediewa nową funkcję wiceprzewodniczącego RB. Oba warianty obarczone są jednak ryzykiem, że Putin straci pozycję lidera w państwie i utraci kontrolę nad przyszłym prezydentem.

Trzecią możliwością jest objęcie przez Putina stanowiska premiera, co pozwoliłoby mu na bieżące zarządzanie państwem. Jednak takie rozwiązanie jest powtórzeniem scenariusza z lat 2008–2012 i może wywołać demonstracje. Ponadto nie daje gwarancji, że przyszła Duma będzie mu przychylna.

Najprawdopodobniej prezydent jeszcze nie zdecydował, który ze scenariuszy będzie najbardziej korzystny dla niego i elity władzy. Wybór będzie zależeć od tego, który z nich Putin uzna za gwarantujący największą stabilność systemu. Dlatego może on pozostać na stanowisku prezydenta, gdyż istnieje ryzyko napięć wewnątrz elity władzy, a także nielojalności osób, które zostałyby wydelegowane na stanowisko prezydenta lub premiera. Zgodnie z tradycją ustrojową w Rosji silne przywództwo i chęć podtrzymania systemu prezydenckiego mogą stanowić zachętę do rywalizacji wewnątrz elity o pozycję lidera i schedę po Putinie.

W trakcie wdrażania nowego modelu władzy w Rosji należy spodziewać się większej aktywności prezydenta w polityce zagranicznej. Pozwoli mu to konsolidować społeczeństwo wokół władz wobec zewnętrznego wroga. W ten sposób Putin będzie chciał zapewnić korzystny dla obecnych władz wynik wyborów do Dumy w 2021 r. Prawdopodobnie będzie kontynuował m.in. kampanię dezinformacyjną przeciw Polsce, Ukrainie i państwom bałtyckim. Jednocześnie będzie próbował nawiązać bliższe kontakty z państwami Europy Zachodniej, aby wpłynąć na decyzje Unii Europejskiej dotyczące złagodzenia sankcji, które przyczyniają się do pogorszenia kondycji gospodarczej Rosji.