



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

BIULETYN

Nr 77 (1427), 15 listopada 2016 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (dyrektor PISM) • Rafał Tarnogórski (redaktor prowadzący)
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Karolina Borońska-Hryniewiecka • Anna Maria Dyrer • Patryk Kugiel
Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Wzmocnienie pozycji Władimira Putina w systemie politycznym Rosji

Łukasz Jasina

Wynik wyborów prezydenckich w Stanach Zjednoczonych wzmocni pozycję polityczną prezydenta Rosji Władimira Putina, zarówno w aspekcie wewnątrzpolitycznym, jak i międzynarodowym. Celem Putina jest przedłużenie funkcjonowania ustanowionego przez siebie systemu władzy w Rosji i „reelekcja” w 2018 r. W swoich dążeniach Putin będzie dyskutował porażki wyborcze zagranicznych polityków odpowiedzialnych za potępienie jego działań wobec Ukrainy i Syrii. W polityce zewnętrznej ważnym instrumentem umacniania władzy Putina i przedłużania jego kadencji będzie wyłoniona we wrześniowych wyborach Duma Państwowa.

Reakcje w Rosji na wybór Donalda Trumpa na prezydenta USA. W rosyjskich środkach masowego przekazu już od momentu uzyskania nominacji Partii Republikańskiej na urząd prezydenta Stanów Zjednoczonych przez Donalda Trumpa przeważały pozytywne komentarze na temat tej kandydatury. Jednocześnie media rosyjskie silnie atakowały kandydatkę Partii Demokratycznej. Reakcje najwyższych władz rosyjskich na wynik wyborów były pełne kurtuazji wobec zwycięskiego kandydata Republikanów. Władimir Putin, gratulując elektowi, skoncentrował się na problemach, które USA i Rosja muszą rozwiązać wspólnie. Media państwowe podkreślały też klęskę dotychczasowej amerykańskiej linii politycznej wobec Rosji, która to linia od rosyjskiej agresji na Ukrainę była uosabiana przez polityków Partii Demokratycznej. Oczywiście komentarzom mediów państwowych przyświeca ukryta intencja wspierania Putina. W związku z tym przegrana kandydatki Demokratów jest wykorzystywana jak argument wykazujący słuszność polityki Putina i obranego przezeń kursu w polityce zagranicznej Rosji. Wynik wyborów w Stanach Zjednoczonych będzie więc wykorzystywany w budowaniu autorytetu prezydenta Rosji i w procesie konsolidowania jego władzy.

Decyzje kadrowe w procesie konsolidacji władzy. W lipcu br. prezydent Rosji dokonał zmiany gubernatorów obwodów: jarosławskiego, kaliningradzkiego i kirowskiego oraz gubernatora Sewastopola. W sierpniu odwołany został szef administracji prezydenta Siergiej Iwanow, a w październiku stanowisko szefa Federalnej Służby Wywiadu Zagranicznego objął Siergiej Naryszkin – dotychczasowy przewodniczący Dumy Państwowej, a wcześniej wicepremier i szef administracji prezydenta. Powołanie urzędnika tak wysokiej rangi na stanowisko szefa wywiadu można uznać za podkreślenie znaczenia tej funkcji w hierarchii instytucji państwowych.

W wypadku zmian kadrowych zwraca uwagę młody wiek niektórych nowych urzędników wyższego szczebla. Długoletniego współpracownika Putina Siergieja Iwanowa (63 lata) zastąpił Anton Waino (44 lata) – urzędnik bez własnego zaplecza politycznego. W Sewastopolu miejsce wiceadmirała Siergieja Mieniajty (56 lat) zajął z kolei Dmitrij Owsjannikow (39 lat).

Wśród najważniejszych osób w państwie wzrasta więc liczba bezpośrednio uzależnionych od prezydenta i pozbawionych własnej pozycji politycznej. Odchodzą ze stanowisk ci, którzy pamiętają czasy sprzed objęcia władzy przez Władimira Putina.

Wybory do Dumy Państwowej. Wybory do Dumy Państwowej przeprowadzono 18 września 2016 r. W kilkunastu podmiotach Federacji wybrano: głowy republik, gubernatorów oraz lokalne zgromadzenia ustawodawcze. Termin głosowania wyznaczono na okres letni, kiedy zainteresowanie społeczeństwa wyborami jest mniejsze. Oznacza to, że mimo oficjalnych zachęt do głosowania, władzom w rzeczywistości zależało na jak najmniejszym udziale społeczeństwa w wyborach. Według informacji projektu „Mapa fałszerstw wyborczych” wybory zostały prawdopodobnie sfałszowane

w co najmniej 3600 miejscach, a realna frekwencja wynosiła ok. 37% (oficjalnie 47,9%). Bez względu na rzeczywistą skalę fałszerstw jest pewne, że w głosowaniu nie wzięła udziału ponad połowa uprawnionych. Niska frekwencja potwierdza panującą apatię społeczną, brak wiary w możliwość zmian systemu politycznego Rosji i niewielki potencjał zainicjowania protestów społecznych o zasięgu ogólnokrajowym.

We wrześniowych wyborach bezapelacyjnie zwyciężyła proprezydencka partia władzy – Jedna Rosja. Uzyskała w Dumie większość kwalifikowaną (343 deputowanych na ogólną liczbę 450). Ponadto do izby niższej Zgromadzenia Federalnego weszli przedstawiciele kolejnych pięciu ugrupowań: Komunistycznej Partii Federacji Rosyjskiej (42 deputowanych), Liberalno-Demokratycznej Partii Rosji (39) oraz Sprawiedliwej Rosji (23).

Sposób przeprowadzenia wyborów oraz ich wynik dowodzą, że zabiegi Putina o konsolidację władzy objęły także mały wpływowy politycznie ośrodek, jakim jest parlament. Większość konstytucyjna w Dumie, jaką ma obecnie Jedna Rosja, umożliwia sprawniejsze i szybsze przeprowadzanie zmian prawnych o charakterze ustrojowym.

Stabilna pozycja Dmitrija Miedwiediewa i Siergieja Ławrowa. Niezagrożona jest pozycja premiera Miedwiediewa. Wprawdzie w sierpniu br. państwowe środki masowego przekazu wielokrotnie informowały, że ponad 170 tys. osób podpisało petycję o jego odwołanie, jednak nic z niej ostatecznie nie wynikło. Premier jako druga osoba w państwie musi być całkowicie lojalny i pozbawiony znaczącego zaplecza politycznego. Ponadto wszelkie zmiany na tym stanowisku są niepożądane, gdyż mogą doprowadzić do spekulacji na temat następcy obecnego prezydenta. Na premiera Miedwiediewa można też przerzucać odpowiedzialność za skutki trudnych decyzji gospodarczych i politycznych o charakterze wewnętrznym, dzięki czemu rosyjski prezydent unika rozliczeń i zajmuje wygodną pozycję arbitra.

Z kolei dla polityki międzynarodowej Rosji kluczowa jest osoba ministra spraw zagranicznych, a każda zmiana na tym stanowisku jest deklaracją rewizji polityki zagranicznej. Pozycja Siergieja Ławrowa, który jest głównym reprezentantem Rosji na arenie międzynarodowej, pozostaje niezagrożona. Jest to czytelny sygnał, że Rosja nie zmienia podstawowych kierunków swojej polityki zagranicznej.

Spekulacje dotyczące dalszej reformy służb specjalnych. W rosyjskich środkach masowego przekazu trwają spekulacje o zaplanowanej na 2017 r. reformie służb specjalnych. W jej ramach ma zostać powołane Ministerstwo Bezpieczeństwa Państwowego, składające się z dotychczasowych: Federalnej Służby Bezpieczeństwa, Federalnej Służby Ochrony i Wywiadu Wewnętrznego. Mimo prasowego dementi Siergieja Iwanowa, byłego szefa administracji prezydenta, reforma jest bardzo prawdopodobna, gdyż stanowiłaby kontynuację obecnych projektów. 5 kwietnia 2016 r. Putin wydał dekret o powołaniu Federalnej Służby Gwardii Narodowej – elitarnych wojsk wewnętrznych, mających zajmować się walką z terroryzmem i dowodzonych przez Wiktora Złotowa, byłego ochroniarza mera Petersburga Anatolija Sobczaka. W czerwcu Duma przekazała MSW uprawnienia Federalnej Służby Migracyjnej oraz Federalnej Służby Kontroli Obrotu Narkotykami. Również zmiana w kierownictwie Federalnej Służbie Wywiadu Zagranicznego świadczy o postępującej przebudowie rosyjskich struktur siłowych.

Możliwą konsekwencją reformy będzie usprawnienie działalności służb, bardzo istotnych w rosyjskim systemie władzy. Dzięki scaleniu struktur w jeden organizm wzmocni się również kontrola prezydenta nad służbami specjalnymi. Ta decyzja niesie jednak ryzyko osłabienia Władimira Putina w przyszłości. Szef „superministerstwa” może bowiem ostatecznie zyskać ogromną władzę i pokusić się o zbudowanie własnej pozycji politycznej.

Wnioski. Wygrana w wyborach prezydenckich nie jest jedynym celem prezydenta Rosji, zwłaszcza że dąży on do zabezpieczenia swojej władzy w dłuższej perspektywie. Putin chce zapewnić Jednej Rosji większość konstytucyjną w Dumie, co umożliwi reformy ustrojowe, takie jak zniesienie ograniczeń kadencyjnych dla urzędu prezydenta i wydłużenie samej kadencji (obecnie jest to sześć lat). Zagwarantowałoby mu to (przynajmniej teoretycznie) dożywczość władzę. Zmienić się mogą kompetencje innych organów władzy wykonawczej, władzy ustawodawczej i sądowniczej oraz – i tak już niewielkiej – samodzielności republik i obwodów autonomicznych.

Ostatnie działania rosyjskiego prezydenta dowodzą także, że obawia się on nielojalności dotychczasowych przedstawicieli struktur władzy i woli zastępować ich nowymi, mocniej uzależnionymi od siebie.

Powodem tych decyzji może być też obawa przed kryzysem systemu władzy w razie pogorszenia się sytuacji wewnętrznej Rosji. Hierarchia państwowa, skonsolidowana i całkowicie zdominowana przez prezydenta Putina, nie będzie w stanie wytworzyć jakiegokolwiek konkurencyjnego wobec niego ośrodka.

W relacjach ze Stanami Zjednoczonymi i państwami Unii Europejskiej będzie kontynuowana obecna twarda retoryka, która uniemożliwia rozwiązanie istniejących konfliktów. USA jak do tej pory nie są gotowe do porozumienia na rosyjskich warunkach, o czym świadczy zawieszenie rozmów o sytuacji w Syrii. Kompromis Rosji z partnerami zachodnimi (Stany Zjednoczone, Francja, Niemcy) wydaje się możliwy. Wymaga jednak spełnienia rosyjskich postulatów, takich jak usankcjonowanie przez Stany Zjednoczone zmian na Ukrainie – aneksji Krymu oraz „autonomii” Donbasu czy rozwiązania kryzysu syryjskiego zgodnie z dążeniami Rosji.

Konsolidacji władzy prezydenta Rosji może sprzyjać ewentualna zmiana polityki Stanów Zjednoczonych w kierunku selektywnego i warunkowego zaangażowania Stanów Zjednoczonych w rozwiązywanie problemów globalnych, zapowiadana przez Donalda Trumpa podczas kampanii wyborczej. Rosja tym bardziej będzie się starała sprzyjać podobnej zmianie w polityce Niemiec i Francji, w związku ze zbliżającymi się wyborami w tych krajach. Elementem tej taktyki może być intensyfikacja agresywnych działań Rosji wobec Ukrainy, państw bałtyckich i skandynawskich oraz w Syrii.