

JAKUB POTULSKI ▶

## Rosyjscy gubernatorzy – powrót do wyborów bezpośrednich

Dnia 16 stycznia 2012 r. prezydent Dymitr Miedwiediew wniósł do Dumy Państwowej projekt zmian w ustawie o zasadach organizacji przedstawicielskich i wykonawczych władz w podmiotach rosyjskiej federacji. Oznacza to, iż z inicjatywy rosyjskich władz centralnych szykuje się w Federacji Rosyjskiej powrót do bezpośrednich wyborów gubernatorów. Jest to kolejna nowelizacja przyjętej w październiku 1999 r. ustawy federalnej odnoszącej się do sposobu organizacji władz ustawodawczych i wykonawczych w rosyjskich regionach. Obecna nowelizacja ma przywrócić bezpośrednio wybory gubernatorskie w rosyjskich regionach i wprowadza zapis, że przewodniczący władzy wykonawczej będzie wybierany przez mieszkańców regionu w wyborach powszechnych. Prawo do wystawiania kandydatów mają posiadać zarówno partie polityczne, jak też startować mogą indywidualni obywatele pod warunkiem zebrania odpowiedniej ilości podpisów za swoją kandydaturą. Co prawda w proponowanej nowelizacji został zawarty zapis, że partie polityczne wystawiając kandydatury mają obowiązek konsultowania ich z prezydentem, ale nie zmienia to faktu, iż wprowadzane zmiany stanowią małą „rewolucję” w sposobie organizacji władzy publicznej w regionach Federacji Rosyjskiej i powrót do form organizacji przestrzeni publicznej uznawanych za bardziej demokratyczne.

Zmiana ta jest o tyle ważna, gdyż świadczy o próbach podejmowanych przez obecne władze stopniowego odejścia od dotychczasowego modelu

politycznego w kierunku jego demokratyzacji oraz o kolejnej próbie wypracowania jak najbardziej funkcjonalnego modelu organizacji federacji. Modelu, który zapewniałby zarówno spójność systemu władzy w państwie i przeciwdziałałby zawsze obecnym w Rosji tendencjom odśrodkowym, a jednocześnie umożliwiałyby obywatelom wpływ na życie polityczne w swoim regionie i spełniałby wymagania stawiane przed państwami demokratycznymi. Decyzja o przywróceniu bezpośrednich wyborów gubernatorów może być oznaką zmiany kursu politycznego wśród rosyjskich elit politycznych skoncentrowanych wokół Kremla i próby ewolucyjnego przejścia do tzw. demokracji suwerennej do form organizacji władzy bardziej odpowiadających standardom zachodnioeuropejskich liberalnych demokracji.

Zmiana ta zasługuje na uwagę dlatego, iż kształtujący się w latach dziewięćdziesiątych model organizacji władz w regionach rosyjskich doprowadził do uformowania się w rosyjskich prowincjach bardzo silnych, autonomicznych regionalnych grup polityczno-biznesowych prowadzących prawie samodzielną politykę. Podczas swojej kadencji prezydenckiej Władimir Putin musiał wiele czasu poświęcić na ograniczenie potęgi regionalnych elit i ponowne podporządkowanie ich władzy centralnej. Między innymi w celu likwidacji autonomii silnych regionalnych elit i podporządkowaniu prowincji kontroli ze strony centrum w 2004 r. Władimir Putin podjął decyzję o zlikwidowaniu bezpośrednich wyborów gubernatorów w podmiotach tworzących rosyjską federację. Ograniczając autonomię regionalnych elit chciał on przywrócić kontrolę władzy centralnej nad procesami ekonomicznymi i politycznymi w prowincjach. Obecna zmiana oznacza dobrowolną rezygnację władz centralnych z wypracowanej pozycji i jest do pewnego stopnia zaprzeczeniem popularnego obrazu współczesnych rosyjskich władz jako niedemokratycznym i dążącym do całkowitego zdominowania życia społeczno-politycznego. Rewizja stanowiska odnośnie organizacji życia politycznego w regionach może świadczyć o stopniowej zmianie kursu politycznego kremlowskich władz.

Sposób wyboru gubernatorów stanowi ważny element organizacji stosunków wewnątrz państwa rosyjskiego. Historycznie rzecz biorąc Rosja zawsze była krajem wielce zróżnicowanym, obejmującym swoim ogromnym obszarem zróżnicowane terytoria i różnorodne społeczności stąd też wbrew popularnemu obrazowi Rosji, jako kraju scentralizowanego idee au-

tonomii i samorządu lokalnego mają w tym kraju swoją dłuższą historyczną tradycję. Od XV w., w miarę rozrostu państwa i włączania w skład państwa innych grup etnicznych, księstw, chanatów, państw, władza centralna szukała sposobów na zarządzanie tak ogromnym i zróżnicowanym terytorium. Rozległość terytorialna przy braku odpowiedniej infrastruktury komunikacyjnej wymuszała decentralizację zarządzania państwem, która uwzględniałaby terytorialno-geograficzne, socjalno-ekonomiczne, etniczne i kulturowo-historyczne odrębności regionów. Warunki geograficzne, ogrom rosyjskiej przestrzeni poważnie utrudniały i utrudniają do dnia dzisiejszego sprawowanie bezpośredniej kontroli nad wieloma obszarami. Bardzo często organizacja władzy polegała na tym, iż prowincjonalny gubernator posiadał całkowitą władzę w powierzonym sobie regionie i dopóki był lojalny wobec władzy centrum posiadał swobodę w zarządzaniu powierzonym sobie terytorium. Dopiero rozwój cywilizacyjny i techniczny XIX, a zwłaszcza XX w. umożliwił ściślejszy nadzór nad każdym niemal rejonem i zaznaczył się silniejszą tendencją do uniformizmu i centralizmu. Niemniej jednak historia państwowości rosyjskiej to historia dwóch tendencji: centralizacji i decentralizacji. To swoiste „falowanie” i naprzemienne występujące okresy wzmacniania władzy centralnej i jej osłabiania, kiedy to rosła samodzielność prowincji<sup>1</sup>.

Z punktu widzenia występowania tych dwóch tendencji współczesny etap ewolucji systemu politycznego Rosji jest szczególnie interesujący. Na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, wraz ze stopniową demokratyzacją życia politycznego i społecznego, a także wraz z upodmiotowieniem się jednostek, poszukiwaniem nowej tożsamości indywidualnej i zbiorowej, która zastąpiłaby dotychczasową ideologię, pojawiło się dążenie do poszerzania autonomii poszczególnych narodów, grup etnicznych i społeczności lokalnych zamieszkujących państwo rosyjskie. Do tego doszedł proces „rewolucji elit” oznaczający transformację tradycyjnego dla Rosji Radzieckiej modelu rekrutacji elity. Oznaczało to zastąpienie „służebno-nomenklaturowego” modelu kształtowania elit politycznych (model ten ustanawiał administracyjno-polityczną biurokrację w pozycji elity politycznej) na rzecz pluralistycznego modelu, w którym elitę polityczną stanowią nie tylko przedstawiciele biurokracji państwowej ale także i oso-

---

<sup>1</sup> Por. В. Петров, *Кризис федерации*, Moskwa 1999, s. 14–15, 24–25.

by wywodzące się ze struktur społeczeństwa obywatelskiego, przedstawiciele biznesu, a także innych wpływowych grup społecznych. W okresie rosyjskiej transformacji ustrojowej końca XX w. szczególnie wielką rolę uzyskały osoby związane z wielkim biznesem i w pierwszym etapie rosyjskich reform doszło do rywalizacji o wpływy pomiędzy państwową nomenklaturą a nową oligarchią pragnącą uzyskać wpływy na procesy polityczne<sup>2</sup>.

Oslabienie władzy centralnej na początku lat dziewięćdziesiątych oznaczało, że kształtujące się lokalne elity polityczne uzyskały szansę na zdobycie kontroli nad regionalnymi zasobami, a tym samym uniezależnienie się od władzy centralnej. W latach odrodzenia państwowego Rosji (1991–1993) występowała silna dążność regionów do uniezależnienia się od władzy centrum. Dążność ta uzyskała miano suwerenizacji i regionalizacji. Suwerenność miała prowadzić od samodzielnej państwowości republik autonomicznych lub zawarcia porozumień z federacją na zasadzie suwerenności. Regionalizacja zaś miała zapewnić jednostkom terytorialnym znaczną samodzielność władzy przede wszystkim w sprawach gospodarczych i finansowych. Z uwagi na tradycje władzy autorytarnej, brak rozwiniętego społeczeństwa obywatelskiego, ograniczenia związane ze specyficzną kulturą polityczną proces decentralizacji władzy i upodmiotowienia społeczności lokalnych przebiegał bardzo burzliwie. Procesowi decentralizacji towarzyszył także chaos i konflikty na szczytach władzy centralnej, co sprzyjało rozkładowi istniejących struktur władzy i anarchizacji życia społeczno-politycznego. W miarę jak władza centralna zajęta wewnętrznymi konfliktami nie potrafiła znaleźć odpowiedzi na kluczowe dla przyszłości państwa pytanie o to jak pogodzić interesy ogólnopaństwowe z interesami grup etnicznych i lokalnych społeczności i jak objąć wspólnym prawodawstwem różniące się wzajemnie społeczności?, narastały konflikty i nieporozumienia na linii centrum–prowincje. W efekcie regionalni liderzy, chcąc wykorzystać nadarzącą się okazję, czyli osłabiania władzy centrum, do zwiększenia swoich wpływów i władzy, zaczęli podejmować samodzielne decyzje dotyczące organizacji życia społeczno-politycznego w regionach. Na lokalnym szczeblu życia społeczno-politycznego zaczęły

---

<sup>2</sup> О.В. Гаман-Голутвина, *Политические элиты России*, Moskwa 2006, s. 317, 319.

kształtować się liczne klany polityczno-biznesowe (często powiązane także z grupami przestępczymi) zawłaszczając władzę w rosyjskich prowincjach, często wykorzystując podporządkowaną sobie lokalną administrację i środki masowego przekazu do zawłaszczania władzy politycznej i za jej pomocą do przeprowadzenia prywatyzacji dotychczasowego majątku państwowego.

W epoce rządów Borysa Jelcyna regionalne elity uzyskały daleko idącą autonomię, przede wszystkim dzięki uzyskaniu kontroli nad regionalnymi zasobami, większymi swobodami politycznymi, a w tym także dzięki stopniowemu pojawieniu się w regionach procedury wyboru szefa władzy wykonawczej (głowy regionu) w wyborach bezpośrednich przez obywateli prowincji. Uniezależniało to regionalne władze od szczebla federalnego i dawało silną legitymizację do sprawowania władzy. Polityczne znaczenie elit regionalnych stało tak silne, że żadne instytucje, czy struktury centralne nie były w stanie rywalizować z nimi z pozycji siły. Tym samym rosło polityczne znaczenie regionalnych liderów. Suwerenizacja i uniezależnienie się wielu regionów od władzy centrum stało się powoli faktem, z którym władza centralna musiała się pogodzić. W wielu rosyjskich regionach, szczególnie zaś w republikach autonomicznych, zaczęły kształtować się prawne i instytucjonalne podstawy politycznej i ekonomicznej suwerenności. Władze republik autonomicznych wchodzących w skład RSFRR zaczęły domagać się realizacji polityki autonomii narodowościowej zapisanych w radzieckich konstytucjach: związkowej z 1977 r. i republikańskiej z 1978 r. Także i inne regiony chciały uzyskać większą samodzielność i przywileje jakimi dysponowały do tej pory jedynie republiki autonomiczne. W obliczu groźby dezintegracji państwa władze centralne zaczęły szukać sposobu na ułożenie relacji centrum–prowincje w nowych warunkach.

W 1991 r. zaczęto szukać sposobu na ułożenie stosunków wewnętrznych za pomocą nowej organizacji narodo-państwowego ustroju RSFRR opartej na zasadzie federacyjnej i samodzielności prowincji państwa (republik, krajów i obwodów). Jedną z najważniejszych decyzji podjętych w tym okresie stało się powołanie do życia instytucji gubernatora (czy inaczej mówiąc szefa regionalnej administracji). W carskiej Rosji funkcję szefów prowincji (guberni) pełnili carscy namiestnicy i mianowani przez cara gubernatorzy. W okresie Rosji Radzieckiej szefami regionów byli pierwsi se-

kretarze partyjnych komitetów. W okresie transformacji ustrojowej w latach 1990–1991 wprowadzono godność szefów administracji (określanych jako gubernatorzy) krajów, obwodów, autonomicznych okręgów, merów Moskwy i Sankt Petersburga, a w niektórych republikach autonomicznych wprowadzono instytucję prezydenta. Gubernator miał być pierwszą osobą urzędową w regionie i szefem władzy wykonawczej. Pojawiła się wówczas znacząca nierówność praw podmiotów federacji, która wyrażała się w tym, iż republiki uzyskiwały status państw: miały swoje konstytucje, parlamenty, rządy, wybieralnych prezydentów. Natomiast kraje i obwody miały statuty uchwalane przez miejscowe ciała ustawodawcze pochodzące z wyborów, natomiast szefów administracji tych podmiotów (tzw. gubernatorów) powoływał Prezydent Rosji i podlegały one kontroli ze strony rządu federalnego. Spowodowało to, iż kraje i obwody dążyły do podniesienia swojej pozycji w państwie, nierzadko łamiąc przepisy prawne, np. odmawiając płacenia podatków do budżetu centralnego podatków. Celem tych działań było uzyskanie takich uprawnień jakie posiadały republiki. Mieszkańcy krajów i obwodów chcieli zrównania w prawach jednostek administracyjnych z republikami<sup>3</sup>.

W warunkach postautorytarnej transformacji proces kształtowania się lokalnych organów władzy przybrał charakter nieformalnego budowania instytucji. Było to raczej dynamiczne „tworzenie prawa”, niż działanie zgodnie z ustalonymi regułami i zasadami. Stąd też władze centralne często były stawiane przed faktami dokonanymi. Upadek dotychczasowych instytucji władzy w regionach (struktury partii komunistycznej i sekretarze KPZR) spowodował, iż zostały one zastąpione przez nieformalne instytucje i działania, które następnie były legitymizowane w prawie państwowym. Nowi aktorzy polityczni, kształtujący poradziecką rzeczywistość społeczno-polityczną dla uzasadnienia swoich działań wykorzystywali „filtr” liberalnej ideologii aby uzasadnić chęć ograniczenia interwencji centralnych organów władzy w proces kształtowanie się nowej rzeczywistości politycznej w regionach. Często też regionalni politycy aby uzyskać poparcie wyborców głosili populistyczne hasła skierowane przeciwko władzy centrum jako tej, która przyczynia się do wszelkich problemów społeczno-ekonomicz-

---

<sup>3</sup> J. Potulski, *Idea i praktyka federalizmu w Rosji*, Toruń 2004, s. 76.

nych prowincji<sup>4</sup>. Regionalizacja i rozproszenie władzy w okresie rosyjskiej transformacji, które miało być wyrazem demokratyzacji kraju i upodmiotowienia obywateli oraz wspólnot lokalnych, przybrało jednak często charakter zawłaszczania władzy i jej monopolizacji przez nową oligarchię. Działo się tak dlatego, że w procesie tym bardzo szybko idealisci-demokraci stanowiący „pierwszą falę” rosyjskich przemian zostali odsunięci od władzy i zastąpieni przez osoby wywodzące się z nomenklatury radzieckiej, szukających sposobu na utrzymanie swoich dotychczasowych przywilejów. Wykorzystując swoje nomenklaturowo-gospodarcze (a czasami także przestępcze) powiązania osoby takie skoncentrowały w swoich rękach władze w regionach. W warunkach „dzikiej prywatyzacji”, wewnętrznego chaosu, braku sprawnej władzy centralnej i przy braku demokratycznej kultury politycznej władza w regionach stała się dla wielu przedstawicieli nowej oligarchii sposobem na uzyskanie znaczącego majątku i jego zabezpieczenie za pomocą politycznej pozycji. W wielu regionach doszło do powstania nomenklaturowo-gospodarczo-przestępczych struktur<sup>5</sup>.

W latach transformacji politycznej 1992–1996 źródła legitymizacji władzy regionalnych głów administracji były rozmaite, niektórzy byli mianowani przez prezydenta, inni zaś wybierani przez mieszkańców regionu. Obietnice wprowadzenia bezpośrednich wyborów gubernatorów w regionach były odkładane na później. Dopiero w 1995 r. została przyjęta ustawa, zgodnie z którą wszyscy szefowie podmiotów rosyjskiej federacji będą wybierani w wyborach przez mieszkańców danego regionu, co stanowiło realizację konstytucyjnej zasady równouprawnienia wszystkich jednostek terytorialnych federacji. W okresie 1994–1995 w większości podmiotów federacji były przyjmowane ustawy, w których na nowo, zgodnie z obowiązującą Konstytucją grudniową, określono porządek organizacji władzy państwowej regionu oraz role i miejsce w tej strukturze szefa władzy wykonawczej podmiotu. W efekcie chaotycznej demokratyzacji i budowy nowych demokratycznych instytucji politycznych, w każdym z rosyjskich regionów przyjmowano rozmaite rozwiązania instytucjonalne i w każdym

---

<sup>4</sup> Por. V. Gelman, *The Unrule of Law in the Making: the Politics of Informal Institution Building in Russia*, „Europe-Asia Studies” 2004, vol. 56, nr 7, s. 1021–1040.

<sup>5</sup> Н.В. Шинковская, «Шагреневая кожа» современного регионально политического процесса в России (на примере Приморского края), „Политическая Наука” 2007, vol. 2, s. 75–76.

z nich ukształtowała się swoisty lokalny układ polityczno-instytucjonalny. W Rosji poza systemem władz centralnych funkcjonowało jeszcze 89 różnorodnych subsystemów politycznych. Formalne podstawy do przeprowadzenie bezpośrednich wyborów szefów regionalnej administracji stworzyły dwie ustawy: z 28 sierpnia 1995 r. o ogólnych zasadach organizacji samorządu lokalnego i z 5 grudnia 1995 r. o trybie formowania Rady Federacji, izby wyższej rosyjskiego parlamentu. Szczególnie ważna była ta ostatnia ustawa, gdyż stanowiła ona, że wybrani w wyborach szefowie administracji regionu będą z urzędu wchodzić w skład Rady Federacji. Przepisy te w dużym stopniu wzmocniły pozycję w państwie regionalnych elit i dały im możliwość oddziaływania na politykę na szczeblu federalnym. Ustawa ta zakładała jednocześnie przeprowadzenie wyborów szefów administracji lokalnej nie później niż do grudnia 1996 r. W efekcie w okresie od początku 1996 r. do wiosny 1997 r. we wszystkich regionach odbyły się powszechne wybory szefów lokalnej władzy wykonawczej. Wykorzystanie mechanizmów wyborczych dla kreowania lokalnych władz spowodowało, iż uzyskiwały one daleko idącą autonomię od federalnego centrum. Nie były one już uzależnione od decyzji kremlowskich urzędników ale od regionalnych aktorów politycznych (obywateli prowincji, grup biznesowych itp.).

Lata poprzedzające dojście do władzy Władimira Putina 1996–1999 były okresem rozkwitu „gubernatorskiej” Rosji, kiedy to przy chorym i często niedysponowanym prezydencie Jelcynie regionalne głowy administracji skoncentrowały w swoich rękach bardzo duży zakres formalnych i nieformalnych kompetencji i realnej władzy. Rosja przekształciła się w konglomerat terytorialnych jednostek, w których uformowały się autonomiczne polityczne reżimy, które *de facto* i *de iure* ignorowały zasadę prymatu prawa federalnego i jednolitości przestrzeni gospodarczej kraju<sup>6</sup>. W rzeczywistości rosyjskiej zwiększenie autonomii regionalnych elit nie oznaczało demokratyzacji kraju. Instytucje władzy regionalnej w Rosji funkcjonowały w sposób odmienny od przyjętego w demokratycznych systemach politycznych i nastawione były głównie na realizację egoistycznych interesów sprawujących władzę. Na poziomie regionalnym ukształtowały się subnarodowe autorytarne reżimy będące odbiciem autorytarnego charakteru państwa jako całości. Rządzący regionami byli zorientowani przede

---

<sup>6</sup> В. Иванов, *Путин и региону Централизация России*, Moskwa 2006, s. 29–30.



wszystkim na osiągnięcie indywidualnych korzyści i dochodów z piastowanej funkcji, a sposób ich działania prowadził do kształtowania się patriarchalnych relacji władzy<sup>7</sup>. Analitycy badający proces regionalizacji Rosji zwracają uwagę, iż w jej wyniku nie doszło do zwiększenia demokratycznego charakteru kraju, a regionalne władze często miały autorytarny charakter<sup>8</sup>. Wybory w regionach często miały charakter daleki od standardów demokratycznych. Konsolidacja władzy politycznej i ekonomicznej w rękach lokalnych elit powodowały, iż starały się one nie dopuścić do alternacji władzy, gdyż to oznaczałoby utratę profitów wynikających ze sprawowanej władzy<sup>9</sup>.

Od 1992 r., a zwłaszcza zaś w okresie pierwszego cyklu lokalnych wyborów we wszystkich rosyjskich prowincjach w latach 1996–1997, Rosyjska Federacja musiała się zmierzyć z tym samym problemem, przed którym stanął Michaił Gorbaczow pod koniec istnienia ZSRR – z problemem utraty kontroli nad swymi republikami. Pod koniec istnienia ZSRR ekonomiczne problemy kraju, osłabienie władzy centralnej wynikające z rozkładu KPZR i dotychczasowych struktur władzy, połączone z potrzebą radykalnej transformacji ZSRR postawiły pod znakiem zapytania możliwość dalszego istnienia państwa związkowego. Gospodarczy kryzys, osłabienie władzy centrum skutkowało coraz większą presją na władze centralne ze strony władz republikańskich. Wraz z tym nasiliło się poszukiwanie swojej własnej odrodzonej tożsamości narodowej w republikach związkowych. Efektem stał się rozpad ZSRR na piętnaście suwerennych państw. Od początku lat dziewięćdziesiątych podobne procesy jak te, które doprowadziły

---

<sup>7</sup> V. Gelman, S. Ryzhenkov, *Local Regimes in Large Russian Cities*, „Russian Politics and Law” 2011, vol. 49, nr 4, s. 38–39.

<sup>8</sup> Jeden z rosyjskich badaczy polityki regionalnej Władimir Gelman przywołuje na potwierdzenie tej tezy chociażby przypadek z obwodu niżnonowogrodzkiego, w którym podczas lokalnych wyborów wygrał „niewłaściwy” kandydat. Wynik wyborów został podważony, a pretekstem stała się rzekoma kryminalna przeszłość wybranego głosami mieszkańców kandydata. Wynik wyborów został anulowany. Praktyki takie nie były obecne we wszystkich regionach, ale w większości z nich funkcjonowanie instytucji władzy nie spełniało standardów demokratycznych. Por. V. Gelman, *Regime Transition, Uncertainty and Prospect for Democratization: the Politics of Russia’s Regions in Comparative Perspectives*, „Europe–Asia Studies” 1999, vol. 51, nr 6, s. 940.

<sup>9</sup> B.J. Moraski, W.M. Reisinger, *Eroding Democracy: Federal Intervention in Russia’s Gubernational Elections*, „Democratization” 2007, vol. 14, nr 4, s. 605.

do rozpadu ZSRR zaczęły zachodzić w ramach Federacji Rosyjskiej. Prowinccje zaczęły tworzyć swoje własne struktury władz wykonawczych, lokalnych legislatyw oraz administracji i wzmacniać regionalne struktury ekonomiczne i finansowe. Wykorzystując słabość federalnego centrum podmioty federacji zaczęły tworzyć swoje własne rezerwy złota, własne systemy walutowe budowane w oparciu o regionalne więzi i takie instrumenty, jak skrypty dłużne, czy też weksle. Niektóre regiony zadeklarowały, iż są jedynymi właścicielami zasobów naturalnych znajdujących się na ich terytorium i odmawiały płacenia podatków do kasy federalnej (w kwietniu 1997 r. ściągalsność podatków z regionów do budżetu centralnego spadła poniżej 50%)<sup>10</sup>. Taka polityka regionów była akceptowana przez Borysa Jelcyna i jego otoczenie ze względów politycznych. Tracący na popularności prezydent Borys Jelcyn, ubiegając się o reelekcję, nie mógł wejść w konflikt z lokalnymi elitami i szukał ich poparcie obiecując powiększenie przywilejów prowincji. Jednym z elementów kampanii wyborczej Jelcyna w 1996 r. było pozyskanie poparcia regionalnych elit politycznych. W czasie kampanii prezydenckiej Borys Jelcyn odwiedzał poszczególne regiony, oferując w zamian za poparcie w wyborach różnego rodzaju przywileje i podpisywanie specjalnych umów dwustronnych z regionami. Centrum federalne, czyli prezydent Jelcyn zawarło z regionami mnóstwo porozumień i umów o podziale kompetencji i praw własności. W zamian za poparcie polityczne regiony otrzymywały rozmaite korzyści materialne i przywileje polityczne.

Permanenty kryzys polityczny państwa, związany m.in. z chorobą prezydenta Jelcyna, która uniemożliwiała mu kierowanie państwem, spowodowała, iż na przełomie lat 1998–1999 proces zawłaszczania władzy przez regionalne „klany” zaszedł tak daleko, iż państwo znalazło się na krawędzi chaosu. Dodatkowym elementem pogłębiającym zapaść rosyjskiego państwa stał się kryzys finansowy i gospodarczy. Rosyjscy politolodzy wskazują, iż chaotyczna decentralizacja władzy w okresie rządów Borysa Jelcyna skutkowała: 1) przekazaniem regionów ważnych możliwości działania: instytucjonalnych (możliwość przyjmowania w regionach ustaw sprzecznych z prawem federalnym), administracyjnych (suwerenność w kształtowaniu organów władzy w regionie, uzyskanie wpływu na funkcjonowanie fede-

---

<sup>10</sup> V. Edwards, *Russian Province After Communism: Enterprise, Continuity and Change*, Nowy Jork 1999, s. 44.

ralnych struktur władzy, uzyskanie wpływu na regionalne władze przez lokalne struktury finansowo-ekonomiczne i kryminalne), ekonomicznych (przejście pod kontrolę regionalnej administracji części własności państwowej i znacznej części środków budżetowych nawet do 60%); 2) narastanie asymetrii w relacjach centrum–regiony, zarówno w politycznym, jak i ekonomicznym statusie regionów, ukształtowanie się praktyki zawierania dwustronnych umów pomiędzy podmiotami federacji a władzą centrum (w latach dziewięćdziesiątych zawarto 42 takie umowy z 47 regionami) i przyznanie ekskluzywnych praw niektórym etnicznym republikom (Tatarstan i Baszkiria) oraz silnym ekonomicznie regionom; 3) utrata przez centralną władzę wpływu na regionalne polityczne procesy, przekształcenie się elit regionalnych w wiodących aktorów państwowych procesów politycznych, posiadających zdolność do zablokowania inicjatyw władzy centralnej i wymuszeniu dalszych ustępstw politycznych<sup>11</sup>.

Kształtujący się w latach dziewięćdziesiątych rosyjski federalizm był początkowo postrzegany jako alternatywa dla unitarnego państwa, które nie było w stanie zaspokoić w satysfakcjonujący sposób potrzeb i oczekiwań wielonarodowego i wielokulturowego społeczeństwa rosyjskiego. Jednakże w rosyjskiej rzeczywistości przemian społeczno-politycznych w regionach doszło do ukształtowania się autorytarnych, „feudalnych” regionalnych reżimów, do fragmentaryzacji władzy, do wszechwładzy lokalnych „władców”, często rządzących z pogwałceniem prawa. Autorytaryzm, korupcja i paternalistyczny charakter stosunków władzy charakterystyczne dla centrum federalnego zostały w wielu przypadkach odwzorowane na poziomie lokalnym. Gubernatorska wszechwładza przestała być realną alternatywą dla scentralizowanego państwa<sup>12</sup>, a regionalizacja została uznana za jedną z głównych bolączek państwa epoki jelicynowskiej. Ponadto duża część analityków była przekonana, iż regionalizacja Rosji jest wspierana i wykorzystywana przez państwa zachodnie, które chcąc zdobyć kontrolę nad rosyjskimi zasobami surowcowymi starają się stworzyć swoisty system by-passów, który umożliwi im omijanie centralnych władz

---

<sup>11</sup> В. Гельман, *Возвращене Левиафана? (Политика централизации в современной России)*, „Полис” 2006, nr 2, s. 91–92.

<sup>12</sup> Por. V. Gelman, *Regime Transition, Uncertainty and Prospects for Democratisation: the Politics of Russia's Regions in a Comparative Perspective*, „Europe–Asia Studies” 1999, vol. 51, nr 6, s. 939–956.

w Moskwie i bezpośrednio rozmowy z władzami regionalnymi dotyczącymi inwestycji i zagospodarowania rosyjskich surowców naturalnych, a tym samym władze w Moskwie utracą kontrolę nad rosyjskimi zasobami, będącymi głównym źródłem dochodów<sup>13</sup>.

Przychodzące do władzy, w miejsce Borysa Jelcyna i jego „rodziny”, nowe elity państwowe postrzegały nadmierną władzę regionalnych elit oraz instytucje bezpośrednich wyborów gubernatorskich za główne źródło niestabilności kraju i jako główne zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa. Uznano, iż aby radzić sobie z wyzwaniem modernizacji i przełamania kryzysu gospodarczego konieczne jest wzmocnienie władzy centrum. Dlatego też kiedy Władimir Putin został wybrany Prezydentem Rosji rozpoczął się proces recentralizacji kraju i „powrotu państwa” jako dominującego aktora politycznego. Za główne zadanie swojej pierwszej kadencji Władimir Putin postawił przełamanie kryzysu centralnych instytucji władzy i zahamowanie anarchizacji życia publicznego, co wymagało m.in. rewizji relacji na linii centrum–provincje i odzyskanie przez władzę centralną kontroli nad procesami społeczno-politycznymi w regionach. W wąskim gronie doradców prezydenta Putina, w którego skład wchodził Aleksander Wołoszyn, Dymitr Miedwiediew, Władysław Surkow, Siergiej Iwanow, Larisa Bryczewa oraz Dymitr Kozak opracowano plan działania reform określanych jako „nowy centralizm”. Przyjęto, iż aby przeprowadzić recentralizację kraju konieczne jest podjęcie pięciu kroków: 1) utworzenie siedmiu okręgów federalnych, których szefami będą pełnomocnicy prezydenta; 2) zmiana porządku formowania Rady Federacji, tak aby w jej skład zamiast głów regionalnej władzy wykonawczej i ustawodawczej wchodziły osoby mianowane przez nich; 3) wyposażenia prezydenta kraju w prerogatywy upoważniające go do dymisjonowania szefów regionów wybranych przez obywateli i rozwiązywania lokalnych legislatur w przypadku naruszenia przez nich ustaw federalnych i porządku prawnego federacji; 4) reorganizację ustawodawstwa podatkowego aby zapewnić recentralizację budżetu i obiegu finansów<sup>14</sup>. Reforma relacji centrum–regiony traktowana była jako niezbędny element putinowskiego projektu „suwerennej demokracji”.

<sup>13</sup> V. Edwards, op.cit., s. 45.

<sup>14</sup> Л.Н. Верченков, *Введение: как это происходило*, „Политическая Наука” 2007, nr 2, s. 8.

Dzięki przeprowadzonym reformom już w 2001 r. federalne centrum przywróciło kontrolę nad rosyjskimi regionami, co pozwoliło przejść do drugiego etapu recentralizacji związanego z ukształtowaniem nowych mechanizmów zarządzania regionami. I tak: 1) w 2001 r. została przyjęta nowa ustawa o partiach politycznych, która ograniczyła możliwość rejestracji regionalnych partii, które często stanowiły jedynie „maszyny wyborcze” lokalnych elit; jednocześnie wszystkim regionom narzucono jednolity, mieszany system wyborczy do regionalnych legislatur, w którym nie mniej niż 50% mandatów miało być rozdzielone na listy partii zarejestrowanych na poziomie federalnym; 2) przystąpiono do realizacji idei ograniczenia ilości podmiotów federacji; 3) dokonano ponownego rozgraniczenia kompetencji pomiędzy federalnym centrum a prowincjami; 4) w 2003 r. Duma przyjęła nową ustawę federalną o samorządzie terytorialnym czyniąc z niego faktycznie część administracji państwowej<sup>15</sup>.

Kolejnym, logicznym, etapem recentralizacji władzy i nowego ułożenia stosunków centrum–prowincje stało się odejście od bezpośrednich wyborów gubernatorów na rzecz mechanizmu mianowania ich przez prezydenta kraju za zgodą lokalnych ciał ustawodawczych. Mechanizm ten miał być odzwierciedleniem mechanizmu powoływania szefa rządu na poziomie centralnym. Pretekstem dla podjęcia takiej decyzji przez Władimira Putina<sup>16</sup> stał się zamach terrorystyczny 1 września 2004 r. w Biesłanie i hasło walki z terroryzmem. Na rozszerzonym posiedzeniu rządu, z udziałem szefów regionalnych administracji 13 września Putin ogłosił swoją decyzję i zaprezentował swoją ideę, aby szefów władz wykonawczych od tej chwili mianował prezydent. Prezydent Putin zgłaszając swoją propozycję uznał, że w celu zabezpieczenia jedności władzy wykonawczej i rozwoju zasad federalizmu konieczne jest wspólne decydowanie o wyborze szefów regionów przez przedstawicieli władz federalnych i regionów. Dlatego też władze wykonawcze w regionach powinny być wybierane przez organy przedstawicielskie poszczególnych prowincji na wniosek prezydenta federacji. W przypadku dwukrotnego odrzucenia kandydata przedstawionego przez prezydenta miałby on prawo rozwiązać lokalny parlament

---

<sup>15</sup> В. Гельман, *Возвращение Левифана?...*, s. 102.

<sup>16</sup> Analitycy rosyjscy uważają, iż decyzja ta stanowiła osobistą inicjatywę prezydenta Władimira Putina, por. В. Иванов, op.cit., s. 201.

i zarządzić w regionie przyspieszone wybory. Mechanizm ten miałby przypominać mechanizm powoływania rządu federalnego. I odzwierciedlać na szczeblu regionalnym strukturę władzy na szczeblu centralnym. Należy pamiętać, że swoistą cechą niekontrolowanego rozproszenia władzy w Rosji i przejmowania jej przez lokalne elity stało się dość duże zróżnicowanie systemów politycznych w ramach jednego federalnego organizmu państwowego. W latach dziewięćdziesiątych w poszczególnych prowincjach przyjęto nie tylko różne nazwy organów władzy ustawodawczej i wykonawczej, ale także w różny sposób ułożono stosunki pomiędzy nimi. Dlatego też tak istotne dla funkcjonowania państwa jako całości uznano zapewnienie jednolitości systemu władzy państwowej, która przejawiać się miała w ustanowieniu podobieństwa struktur organów władzy federalnej i organów władzy prowincji. Wymagało to aby podmioty federacji, kształtując własny system władz, wzorowały się na federalnym schemacie i formach wzajemnych relacji pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą.

Zainicjowana przez prezydenta Putina reforma oznaczała przejście od obowiązującego w latach dziewięćdziesiątych modelu wyborów bezpośrednich gubernatorów do modelu tzw. „miękkiego naznaczania”, a nowe mechanizmy umożliwiły władzy centralnej skuteczną kontrolę nad regionami. Odpowiednia nowelizacja ustawy o zasadach organizacji ustawodawczych i wykonawczej władzy podmiotów federacji została przyjęta przez Dumę 3 grudnia i podpisana przez prezydenta 28 grudnia. Ostatnie wybory szefa regionalnej administracji odbyły się w styczniu 2005 r. w Nińieckim Okręgu Autonomicznym, a ostatnim wybranym gubernatorem był Aleksy Barinow. Praktycznie jednak od 2005 r. w Rosji doszło do zmiany sposobu wyboru regionalnych władz. Zmiana sposobu wyboru władz regionalnych spowodowała, iż szefowie administracji podmiotów federacji stali się częścią struktury federalnej nomenklatury, kształtowanej decyzjami podejmowanymi na poziomie centralnym. Takie działanie miało pozwolić Władimirowi Putinowi na swobodne przeprowadzenie planowanych reform, a korpus gubernatorskich czynowników miał stać się instrumentem w rękach centrum zabezpieczającym ich kontrolę nad procesami społeczno-politycznymi i ekonomicznymi w regionach.

Ograniczenie przez Władimira Putina samodzielności elit regionalnych poprzez wprowadzenie mechanizmu mianowania gubernatorów przez

prezydenta miało dwojakie konsekwencje. Z jednej strony wpłynęło to na wyraźną poprawę mechanizmów życia politycznego. W wielu przypadkach oznaczało to ograniczenie samowoli gubernatorów i przywrócenie elementarnych mechanizmów życia politycznego, np. ściągalności podatków. Z drugiej jednak strony dla wielu publicystów i analityków odejście od dotychczasowego mechanizmu świadczyło o przywracaniu w Rosji autorytarnego i niedemokratycznego charakteru rządów. Pojawiły się głosy, że odejście od wyborów gubernatorów oznacza demontaż ważnych elementów rosyjskiego federalizmu i co więcej, degradację instytucji demokratycznych<sup>17</sup>. Analizując wprowadzone zmiany zwracano uwagę, iż oznaczają one ograniczenie sfery publicznej polityki w regionach, gdzie ponownie wprowadzono władzę administracyjną niezależną od obywateli. Tym samym w regionach wprowadzono swoistą wszechwładzę centralnej biurokracji i nomenklatury państwowej, która zaczęła zawłaszczać regionalne zasoby na potrzeby centrum. Regionalna depolityzacja spowodowała, iż regiony stały się „zabawką” dla czynowników i oligarchów, a regiony stały się z powrotem „kolonią” centrum władzy. Nastąpiło ograniczenie możliwości rozwoju samorządu terytorialnego, a także likwidację niezależnych od Kremla sił politycznych<sup>18</sup>. Równie negatywnie reforma administracyjna Władimira Putina została odebrana poza granicami Rosji, gdzie jednoznacznie uznano, iż stanowi ona przejście od demokracji do „nowego autorytaryzmu” i ograniczenie swobód obywatelskich<sup>19</sup>. Rosyjscy analitycy zwracali uwagę, iż nowej elicie politycznej skoncentrowanej wokół urzędu prezydenta i osoby Władimira Putina udało się ograniczyć autonomię elit biznesowych (oligarchów) oraz elit regionalnych (gubernatorów). W efekcie ukształtował się monocentryczny model władzy, co spowodowało, że procesy polityczne przestały mieć charakter policentryczny, co oznaczało odejście od demokratycznego modelu rozwoju społeczeństwa rosyjskiego

---

<sup>17</sup> Por. Н.В. Петров, *Назначения губернаторов: итоги первого года*, „Брифинг Московского центра Карнеги” 2006, t. 8, nr 3, s. 7.

<sup>18</sup> Por. В.А. Ковалевб, *Федерализм и российская политика в рамках «управляемой демократии»: поледства отмены губернаторских выборов в ФР*, [w:] *Политическая Наука. Ежегодник 2006*, ред. А.И. Соловьев, Москва 2007, s. 136–145.

<sup>19</sup> Por. С.С. Сумленный, *От демократи к авторитаризму (отклики в Германии на отмену выборов губернаторов)*, „Политическая Наука” 2007, vol. 2, s. 61–70.

i jego instytucji politycznych<sup>20</sup>. Odejście od bezpośrednich wyborów oznaczało przekształcenia sfery polityki w regionach w sferę zarządzania administracyjnego, rywalizację polityczną w nieformalny lobbing, a wymianę elit w przesunięcia personalne wewnątrz elit rządzących<sup>21</sup>.

Dominacja władzy centralnej w relacjach z regionami spowodowała ukształtowanie się nowych kanałów rekrutacji do regionalnych elit. Coraz częściej liderami regionalnymi zostawały osoby będące znaczącymi figurami we władzach centralnych, a także przedstawiciele resortów siłowych, tzw. siłownicy. Nie oznaczało to jednak całkowitego wyeliminowania regionalnych elit z polityki i wpływu na władzę. Od momentu wprowadzenia mechanizmu mianowania gubernatorów przez prezydenta władze centralne stały się dominującym graczem w ramach całego systemu politycznego w dużym stopniu niezależnym od poparcia regionalnych społeczności. Niemniej jednak nie mogły pozwolić sobie na całkowitą dowolność w kreowaniu korpusu gubernatorskiego, chociażby z tego powodu, iż nie dysponowały one jeszcze sprawnym i lojalnym korpusem urzędniczym, swoistym *back bench*, który byłby w stanie odgrywać rolę korpusu gubernatorskiego rządzącego rosyjskimi regionami. Ponadto nie istniały żadne jasne kryteria, które powinny obowiązywać przy wyborze kandydatów. Władze w Moskwie musiały wykorzystywać lokalne zasoby ludzkie, także po to aby zapewnić sobie lojalność miejscowego aparatu biurokratycznego i miejscowej ludności. Dlatego też w wielu przypadkach gubernatorami zostały mianowane wpływowe regionalne figury, jak np. Jurij Łużkow w Moskwie, Mintmer Szajmijew w Tatarstanie, czy też Murtaza Rachimow w Baszkiri. Władze centrum zdawały sobie sprawę, iż osoby te kontrolują polityczne życie w regionie, a ich odwołanie doprowadziłoby do destabilizacji. Władimir Putin starał się minimalizować polityczne ryzyko promując kompromisy wewnątrz rządzących elit centralnych i regionalnych. Regionalna polityka była tak prowadzona aby stworzyć pewne koncesje dla regionalnych elit i tym samym zapewnić sobie ich lojalność. Dopiero podjęte przez Dymitra Miedwiediewa próby reformy kadrowej i stwo-

---

<sup>20</sup> А.Е. Чирикова, *Политические последствия вертикализации власти: федеральные и региональные измерения*, [w:] *Демократия. Власть. Злиты: Демократия vs элитократия*, red. Я.А. Пляйса, Moskwa 2010, s. 171.

<sup>21</sup> V. Mart'ianov, *The Decline of Public Politics in Russia: From Public Politics to Public Administration*, „Russian Politics and Law” 2007, vol. 45, nr 5, s. 68.



rzenia profesjonalnego korpusu gubernatorskiego, czyli wysokich urzędników administracji rządowej stworzyło podstawy dla uniezależnienia się od regionalnych zasobów ludzkich. Umożliwiło to mianowanie w niektórych regionach szefów administracji niezwiązanych z regionem, których zaczęto powszechnie określać „Waregami” (określenie to było odwołaniem się do rosyjskiej historii i sposobu ustanowienia władzy książęcej w Rusi Kijowskiej)<sup>22</sup>.

Głównym zadaniem nowych centralnych władz stało się przywrócenie i zapewnienie stabilności państwa, która niezbędna była dla realizacji zadań państwowych i przeprowadzenia reform. Władze federalne zainteresowane były zapewnieniem sobie lojalności głów regionów, jak również efektywnością wprowadzanych reform. Aby uzyskać drugi z tych celów konieczne było zapewnienie przynajmniej częściowej lojalności lokalnych elit wobec mianowanych gubernatorów. Dlatego też ukształtował się nieformalny mechanizm targów, w których istotną rolę odgrywały regionalne grupy interesów lobbujących za konkretnymi kandydatami, i w prowadzeniu polityki kadrowej w odniesieniu do korpusu gubernatorów, dominowały raczej kompromisowe rozwiązania i unikano wchodzenia w otwarte konflikty z lokalnym establishmentem. Dominowała polityka „delegowania uprawnień w zamian za lojalność” oraz unikania kandydatur o charakterze politycznym ale raczej chęć ukształtowania jak najbardziej technokratycznego korpusu gubernatorów składającego się ze sprawnych administratorów, często w ten czy inny sposób związanych z regionem<sup>23</sup>.

Realizacja takiej polityki nie napotkała zbyt dużych przeszkód i okazała się być dość prosta do przeprowadzenia. Odpowiadała ona także interesom większości dotychczasowych elit regionalnych, którzy bez większych sprzeciwów pogodzili się ze zmianą sytuacji. Sami przedstawiciele władzy regionalnej zwracali uwagę na fakt, iż mechanizm wyznaczania przez prezydenta w wielu wypadkach stanowił dla nich lepszy wybór niż konieczność rywalizacji o godność gubernatora w wyborach. Dla wielu z nich zmiana ta oznaczała jedynie tyle, iż stali się oni częścią nomenkla-

---

<sup>22</sup> O.В. Гончаренко, *Региональная политическая элита: перспективы кадровой реформы Дмитрия Медведева*, [w:] *Демократия. Власть...*, s. 184.

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 190.

tury centralnej, a sama Rosja pozostała krajem demokratycznym i federalnym<sup>24</sup>. Wielu dotychczasowych gubernatorów przyłączyło się do kremlofskiego obozu i wstąpiło do partii władzy Jedna Rosja. Decyzja ta nie była wymuszana przez Kreml ale była wyrazem realistycznej kalkulacji lokalnych władców. Praktycznie stracili oni swoją autonomię w wyniku reform przeprowadzonych przez Władimira Putina i tylko dzięki przyłączeniu się do zwycięskiego konglomeratu politycznego mogli utrzymać, do pewnego stopnia, swoje przywileje. Do czasu kiedy w Rosji obowiązywała zasada bezpośrednich wyborów gubernatorskich lokalni liderzy rzadko kiedy formalnie decydowali się na wstąpienie do Jednej Rosji. We wrześniu 2004 r. zaledwie 23 gubernatorów było oficjalnie członkiem prokremlofskiej partii, natomiast „masowa” akcesja nastąpiła po ogłoszeniu decyzji o odejściu od procedury bezpośrednich wyborów<sup>25</sup>.

Część analityków uważa, iż co prawda w okresie rządów Władimira Putina regionalne elity utraciły możliwość wywierania wpływu na politykę centrum, ale jednocześnie część z nich wykorzystała hasło wertykalizacji władzy do umocnienia swoich wpływów w regionach wykorzystując i realizując idee władz centralnych na poziomie lokalnym (pozostając lojalnym wobec władzy centrum). W efekcie ich realna kontrola nad regionalną administracją zwiększyła się, a nie zmniejszyła. Wsparcie ze strony centrum umożliwiała większą autonomię wobec regionalnych grup interesów<sup>26</sup>. Scentralizowany i nie w pełni demokratyczny system władzy na poziomie federalnym został odzwierciedlony na poziomie regionalnym<sup>27</sup>. Nie mniej jednak gubernatorzy rosyjscy, dotychczasowi „królowie” rosyjskich prowincji, utracili swoją autonomię względem władzy centrum. Pod rządami Władimira Putina, a następnie tandemu Putin – Miedwiediew stworzono liczne mechanizmy, które umożliwiały władzy centralnej kontrolę nad lo-

---

<sup>24</sup> Por. В.Ф. Шумейко, *Россия: от унитарного к федеративному государству*, Moskwa 2006, s. 363.

<sup>25</sup> O.J. Reuter, *The Politics of Dominant Party Formation: United Russia and Russia's Governors*, „Europe-Asia Studies” 2010, vol. 62, nr 2, s. 299–303.

<sup>26</sup> А.Е. Чирикова, *Политика централизации: «вертикал власти» в оценках регионов*, [w:] *Два президентских срока В.В. Путина: динамика перемен. Сборник научных трудов*, Moskwa 2008, s. 198–218.

<sup>27</sup> Por. V. Gelman, *The Dynamics of Subnational Authoritarianism*, „Russian Politics and Law” 2010, vol. 48, nr 2, s. 7–26.

kalnymi władzami. Władimir Putin, jako premier rządu rosyjskiego stał się swoistym *spervisorem* dla lokalnych rządów i otrzymał wiele instrumentów pozwalających mu umocnić kontrolę nad regionami. Te nowe instrumenty obejmowały m.in. 1) przywrócenie stanowiska ministra rozwoju regionalnego, którym został protegowany Putina Dymitr Kozak; 2) ustanowienie rządowej komisji do spraw rozwoju regionalnego, której szefem został Sergiej Sobianin; 3) objęcie przez Władimira Putina funkcji szefa partii Jedna Rosja dało mu jeszcze jeden element kontroli nad gubernatorami, z których większość była członkami partii; 4) wprowadzono także kompleksowy system oceny efektywności działania regionalnych władz<sup>28</sup>.

System polityczny zbudowany przez Władimira Putina i jego najbliższych współpracowników w ramach projektu „suwerennej demokracji” oznaczał stworzenie administracyjno-nomenklaturowego zarządzania państwem. Czynnicy, mianowani i lojalni wobec centrum, zajęli strategiczne pozycje w strukturach władzy. W Rosji, po okresie jelcynowskiego chaosu, nastąpiła swoista „nomenklaturowa integracja” kraju. Stworzenie silnego administracyjnego aparatu władzy centralnej i powierzeniu mu spraw zarządzania krajem uznano za jedyną skuteczną drogę dla powstrzymania rozpadu kraju i dezintegracji gospodarki. Dlatego też przedstawiciele nomenklatury skoncentrowanej wokół Kremla zajęli kluczowe stanowiska administracyjne (aparatus władzy wykonawczej), polityczne (liderzy frakcji parlamentarnych, przewodniczący izb parlamentarnych) oraz gospodarcze (szefowie największych firm energetycznych i wydobywczych). Dzięki temu wszystkie sfery zarządzania państwem znalazły się pod kontrolą kremlowskich struktur władzy.

System ten, w warunkach rosyjskich, okazał się być bardzo sprawny i pozwolił na uspokojenie sytuacji w kraju i przeprowadzenie szeregu istotnych reform niezbędnych dla modernizacji państwa. Wydaje się, ekipa polityczna skoncentrowana wokół Władimira Putina jednoznacznie oceniła sytuację wewnątrz Rosji pod koniec lat dziewięćdziesiątych. Uznano, iż przeprowadzenie w Rosji niezbędnych reform mogących powstrzymać załamania się polityczne i gospodarcze wymaga wzmocnienia władzy, gdyż w warunkach jej rozproszenia i istnienia silnych, autonomicznych pod-

---

<sup>28</sup> N. Petrov, *Regional Governors Under the Dual Power of Medvedev and Putin*, „Journal of Communist Studies and Transition Politics” 2010, vol. 26, nr 2, s. 278–279.

miotów, niezależnych od Kremla proces modernizacji zostanie zagrożony. Przyjęto realistyczne założenie, że efektywność władz należy postawić ponad formalne wymogi demokratyczne, nawet jeżeli spowoduje to negatywne reakcje na zewnątrz kraju. Skuteczność władzy została przedłożona ponad zachowanie demokratycznych standardów, które i tak w wielu wypadkach stanowiły w Rosji fikcje.

Stworzony model „suwerennej demokracji” okazał się być skutecznym i efektywnym sposobem unormowania sytuacji wewnątrz kraju, przeprowadzenia niezbędnych reform społeczno-politycznych, a także poprawienia pozycji Rosji w świecie. Tym bardziej interesujący staje się obserwowany proces korekty kursu politycznego, który ma dość niespodziewany charakter. Do niedawna jeszcze przedstawiciele najwyższych władz odrzucali możliwość powrotu do bezpośrednich wyborów szefów rosyjskich regionów. W jednym z wywiadów wysokiej rangi przedstawiciel rosyjskich władz, przewodniczący sądu konstytucyjnego Walery Zorkin, wyraził swój stanowczy sprzeciw wobec pomysłu powrotu do bezpośrednich wyborów gubernatorskich, a sam pomysł i debatę wokół niej określił jako głupią i bezsensowną. Decyzja o przywróceniu bezpośrednich wyborów gubernatorskich może więc świadczyć o ścieraniu się różnych koncepcji dalszego rozwoju Rosji w ramach kremlowskich elit. Podjęcie takiej decyzji może oznaczać, iż rządzący Rosją zadecydowali o stopniowej korekcie kursu politycznego i ograniczonych reformach, czy też, inaczej mówiąc o „demokratyzacji”, putinowskiego modelu „demokracji suwerennej”. Wydaje się, iż władze centralne, pozostawiając w swoim ręku najważniejsze instrumenty kontroli, zdecydowały się na eksperyment związany z próbą przywrócenia instytucji mogących sprzyjać rozwojowi instytucji samorządu terytorialnego i społeczeństwa obywatelskiego. Ostrożność władz we wprowadzaniu zmian jest uzasadniona negatywnymi wspomnieniami związanymi z chaotyczną decentralizacją lat dziewięćdziesiątych. Władze rosyjskie zdają sobie jednocześnie sprawę, że niemożliwe jest efektywne zarządzanie prowincjami z Kremla. Dlatego też wciąż szukają optymalnego modelu relacji centrum–prowincje. Władze rosyjskie wydają się także dochodzić do wniosku, iż dotychczasowy model polityczny, który przyniósł Rosji poprawę sytuacji wewnętrznej w pierwszej dekadzie XXI w. w perspektywie długofalowej będzie utrudniał rzeczywisty rozwój społeczny. Dlatego też

Władimir Putin w swoich przedwyborczych wystąpieniach mówił, iż chce on podczas swoich kolejnych kadencji zwiększenia roli obywateli w procesach kontroli społecznej oraz demokratyzować procesy wyborcze. W świetle ostatnich działań i chociażby decyzji o przywróceniu bezpośrednich wyborów gubernatorskich, słowa te wydają się nie być pustymi deklaracjami a rzeczywistą korektą kursu politycznego mającego na celu stopniowe zwiększanie w Rosji pozycji społeczeństwa obywatelskiego. Oznaczać to może, iż Rosję w najbliższych latach może czekać swoista „kolorowa rewolucja” następująca w wyniku świadomej polityki władz.