FORUM MŁODYCH DYPLOMATÓW

Federacja Rosyjska i granice politycznej stabilności

Reforma konstytucyjna i problem sukcesji władzy

Emil Plewa

24 marca 2020 r.

Władimir Putin proponuje Rosjanom stabilność, której podstawowym warunkiem ma być zachowanie silnej prezydentury. Reforma konstytucyjna rozpoczęta w styczniu 2020 r. ujawnia zasadniczy problem: trwałość państwa coraz wyraźniej utożsamiana jest z ciągłością władzy konkretnego przywódcy. Pytanie o rok 2024 dotyczy wobec tego czegoś więcej niż kolejnej obsady Kremla. Rozstrzyga się to, w jaki sposób rosyjski system polityczny ma radzić sobie z ograniczeniem kadencji, rywalizacją elit i społecznym oczekiwaniem poprawy warunków życia.

Ostateczny wynik reformy formalnie pozostaje nieprzesądzony. W świetle realiów rosyjskiego systemu politycznego można jednak przyjąć, że jej zatwierdzenie jest w praktyce z góry przesądzone. Ustawa o zmianie konstytucji została podpisana, a Sąd Konstytucyjny zaakceptował przewidziane w niej rozwiązania i szczególny tryb ich wprowadzenia. Wszystkie zmiany tekstu konstytucji, zawarte w art. 1 ustawy, wymagają jeszcze aprobaty w głosowaniu ogólnorosyjskim. Rozróżnienie między przyjęciem ustawy a wejściem w życie nowych norm ma znaczenie także polityczne: przygotowywana zmiana ma umożliwić Putinowi dalsze sprawowanie urzędu, ale nie przesądza wyniku przyszłych wyborów.

Państwo skupione wokół prezydenta

Konstytucja z 1993 r. wyposażyła rosyjską głowę państwa w rozległe kompetencje. Prezydent określa podstawowe kierunki polityki wewnętrznej i zagranicznej, uczestniczy w powoływaniu rządu oraz dysponuje istotnymi instrumentami oddziaływania na parlament. Jednocześnie ustawa zasadnicza ustanawia podział władz i ograniczenie sprawowania prezydentury do dwóch kolejnych kadencji. W praktyce ustrojowej najważniejsze staje się więc pytanie, czy formalne ograniczenia mogą równoważyć przewagę urzędu prezydenckiego [1].

Kariera Putina pokazuje, jak wiele zależy od sposobu korzystania z tych reguł. W 1999 r. objął stanowisko premiera, a po rezygnacji Borysa Jelcyna wykonywał obowiązki prezydenta. Wybory w 2000 i 2004 r. zapewniły mu dwie kolejne kadencje. W latach 2008–2012 prezydenturę sprawował Dmitrij Miedwiediew, podczas gdy Putin kierował rządem. Następnie powrócił na Kreml na sześcioletnią kadencję, zgodnie ze zmianą konstytucji z 2008 r. Ponowny wybór w 2018 r. [2] sprawił, że obowiązujący limit wyklucza jego bezpośrednią reelekcję

w 2024 r. [1]. Nie oznacza to jednak, że po zakończeniu kadencji utraci wpływ na państwo [3][4].

Henry E. Hale opisuje rosyjską politykę za pomocą pojęcia patronalizmu. O pozycji uczestników systemu decydują w nim w znacznej mierze osobiste powiązania, dostęp do zasobów i oczekiwanie, że dominujący patron potrafi nagradzać lojalność oraz egzekwować podporządkowanie. Instytucje formalne funkcjonują wewnątrz tej sieci zależności. Przekazanie urzędu nie musi zatem oznaczać przekazania wszystkich rzeczywistych instrumentów władzy [3].

Taka konstrukcja ułatwia koordynację interesów, dopóki pozycja lidera pozostaje bezsporna. Perspektywa jego odejścia zmienia rachunek uczestników systemu. Urzędnicy i przedsiębiorcy powiązani z państwem zaczynają się zastanawiać, kto po 2024 r. będzie decydował o nominacjach, kontraktach i bezpieczeństwie majątku. Nawet odległy termin wyborów może przyspieszać poszukiwanie nowych patronów. Fiona Hill już w 2017 r. stawiała pytanie, czy prezydentura oparta na osobie Putina i nieformalnych sieciach elit może przekształcić się w system zdolny do przewidywalnego przekazywania władzy [4]. Marcowe poprawki nadają temu dylematowi nową postać.

Milan W. Svolik wskazuje, że władze autorytarne muszą rozwiązywać dwa odrębne problemy: utrzymywać kontrolę nad społeczeństwem oraz regulować podział władzy wśród rządzących. Skuteczność w pierwszej dziedzinie nie usuwa napięć w drugiej [5]. W rosyjskich warunkach konstytucyjny kalendarz może więc stać się źródłem niepewności również wtedy, gdy opozycja nie dysponuje porównywalnymi zasobami. Ograniczenia realnej konkurencji odnotowali zresztą obserwatorzy OBWE po wyborach prezydenckich w 2018 r. [6].

Od styczniowego orędzia do marcowego zwrotu

W dniu 15 stycznia 2020 r. Putin przedstawił Zgromadzeniu Federalnemu propozycje zmian ustrojowych, łącząc je z szerokim programem działań społecznych. Mówił o pomocy rodzinom, kapitale macierzyńskim i potrzebie poprawy sytuacji demograficznej. W części konstytucyjnej zapowiedział zwiększenie udziału parlamentu w tworzeniu rządu, podkreślając, że „Rosja musi pozostać silną republiką prezydencką” [7]. Takie zestawienie tematów nadawało reformie praktyczne uzasadnienie: nowy układ instytucjonalny miał służyć sprawniejszemu rozwiązywaniu codziennych problemów.

Tego samego dnia dymisję złożył rząd Miedwiediewa. Zapowiedź powierzenia byłemu premierowi stanowiska zastępcy przewodniczącego Rady Bezpieczeństwa wskazywała, że zmiana gabinetu nie oznacza wykluczenia Miedwiediewa z elity władzy. W analizie opublikowanej w dniu orędzia Marek Menkiszak, Maria Domańska i Jadwiga Rogoża interpretowali wydarzenia jako początek przygotowań do sukcesji, której ostateczny model pozostawał nieznany [8].

Na czele nowego gabinetu stanął Michaił Miszustin, dotychczasowy szef Federalnej Służby Podatkowej. Jego profil zawodowy sprzyjał przedstawianiu zmiany jako wzmocnienia kompetencji administracyjnych. Menkiszak zwracał uwagę na doświadczenie Miszustina

w informatyzacji aparatu podatkowego oraz jego niewielką rozpoznawalność jako samodzielnego polityka [9]. Z perspektywy Kremla sprawny technokrata miał poprawić pracę administracji, nie zyskując zarazem samodzielnej pozycji politycznej.

W styczniu można było rozważać kilka wariantów przyszłości Putina: pozostanie nieformalnym arbitrem, objęcie innej funkcji lub nadzorowanie lojalnego następcy. Marcowy etap reformy istotnie poszerzył te możliwości. W dniu 10 marca deputowana Walentina Tierieszkowa zaproponowała, by „znieść ograniczenia liczby kadencji prezydenckich w konstytucji" [10] albo zapisać w ustawie możliwość ponownego kandydowania urzędującego prezydenta [10]. Występując tego samego dnia w Dumie, Putin odrzucił pierwszy wariant, czyli całkowite zniesienie limitu kadencji. Dopuścił natomiast „wyzerowanie" swoich dotychczasowych kadencji pod warunkiem, że Sąd Konstytucyjny uzna taką poprawkę za zgodną z konstytucją [10][11]. Powstaje jednak pytanie o podstawę takiej kontroli: według jakiego wzorca Sąd Konstytucyjny miał oceniać poprawkę zmieniającą samą konstytucję? Ostateczne słowo miało należeć do obywateli w głosowaniu nad całym pakietem. Od tej chwili jednym ze sposobów rozwiązania problemu sukcesji w 2024 r. staje się jej odroczenie przez ponowne kandydowanie urzędującego prezydenta. Właśnie ta zmiana, znacznie bardziej niż sama wymiana premiera, określa polityczną wagę całego przedsięwzięcia.

Nowy limit kadencji i wyjątek od niego

Ustawa podpisana 14 marca przewiduje usunięcie z art. 81 zastrzeżenia odnoszącego się do dwóch kadencji „z rzędu". Zasadą miałoby być ograniczenie sprawowania urzędu prezydenta przez tę samą osobę do dwóch kadencji łącznie. Towarzyszący mu przepis nakazuje jednak nie uwzględniać wcześniejszych kadencji osoby, która sprawowała lub sprawuje urząd w chwili wejścia poprawki w życie. Przepis nie wymienia nazwisk, ale w powszechnej interpretacji obejmowałby Putina, a także Miedwiediewa [12]. Wprowadzenie bardziej restrykcyjnej normy ogólnej zostaje w ten sposób połączone z wyjątkiem korzystnym dla jej najważniejszych politycznych adresatów. Gdyby poprawki weszły w życie, Putin mógłby ubiegać się o kolejne dwie sześcioletnie kadencje. Przy zachowaniu zwykłego kalendarza wyborczego dawałoby to możliwość pozostania na Kremlu do 2036 r., czyli przez kolejne szesnaście lat. Na taką perspektywę wskazuje Domańska w analizie z dnia 13 marca [13]; Putin nie zapowiedział, że z tej możliwości skorzysta. Jej uzyskanie pozostaje uzależnione od wejścia poprawek w życie.

Polityczny skutek może wystąpić jeszcze przed podjęciem decyzji o kandydowaniu. Jeśli elity uznają, że Putin zachowuje możliwość pozostania na stanowisku, słabnie zachęta do organizowania się wokół przyszłego następcy [13]. Z punktu widzenia obecnego prezydenta sama dostępność takiego wariantu ma wartość: pozwala odwlekać rozstrzygnięcie i utrzymywać zależność otoczenia od własnych decyzji. Ceną jest dalsze odsuwanie momentu, w którym system musiałby wykazać zdolność do przewidywalnej zmiany przywództwa.

Znaczenie limitów kadencji wykracza poza technikę liczenia lat. Komisja Wenecka w raporcie z 2018 r. wiąże je z przeciwdziałaniem nadmiernej koncentracji władzy. Zaleca też, by poprawki wzmacniające lub przedłużające władzę najwyższych urzędników państwowych miały zastosowanie dopiero do ich następców, a nie do osób aktualnie sprawujących urząd [14].

Choć raport powstał dwa lata przed rosyjską reformą, zawarte w nim zalecenia stanowią punkt odniesienia do jej oceny.

Reforma przewiduje również zabezpieczenia dla odchodzącego przywódcy: konstytucyjny immunitet oraz możliwość dożywotniego zasiadania w Radzie Federacji po zakończeniu kadencji lub dobrowolnym ustąpieniu. Są to konkretne gwarancje prawne, choć ich polityczna skuteczność nadal zależałaby od zachowania następców [12][13]. W systemie opartym na osobistych zależnościach wyznaczenie lojalnego następcy nie daje pewności, że po objęciu urzędu zachowa on dotychczasowy układ wpływów. Nowe kompetencje i zasoby mogą zmienić jego interesy. Gdyby poprzednik próbował zachować prawo do rozstrzygania najważniejszych sporów, powstałoby ryzyko konkurencji dwóch ośrodków. Jeżeli natomiast rzeczywiście wycofałby się z polityki, musiałby polegać na gwarancjach udzielanych przez innych uczestników systemu. Nie wiemy, co ustalono na Kremlu, ale logika autorytarnego podziału władzy [5] tłumaczy, dlaczego pozornie prosta decyzja o przekazaniu urzędu wymaga szerszego porozumienia dotyczącego bezpieczeństwa i interesów elity.

Jeżeli ograniczenie można dostosować do potrzeb urzędującego przywódcy, słabnie jego rola jako wiążącego zobowiązania. Pozostali uczestnicy życia publicznego otrzymują sygnał, że przewidywalność ustroju zależy od bieżącej konfiguracji politycznej. Reforma może więc ograniczyć niepewność otoczenia Putina, a jednocześnie osłabić pewność reguł obowiązujących wszystkich kolejnych prezydentów.

Więcej kompetencji bez równowagi władz

Zapowiedź wzmocnienia Dumy sugeruje szerszą zmianę, niż wynika to z proponowanych przepisów. Już obowiązująca konstytucja przewiduje jej zgodę na powołanie premiera; parlament nie ogranicza się do niewiążącego opiniowania kandydatury [1]. Proponowana zmiana zastępuje zgodę Dumy na powołanie premiera jego „zatwierdzeniem" i rozszerza udział izby na zatwierdzanie wicepremierów oraz części ministrów. Prezydent nie mógłby odmówić powołania zatwierdzonych przez Dumę wicepremierów i ministrów objętych tą procedurą. Gdyby Duma trzykrotnie odrzuciła kandydata na premiera, prezydent powoływałby premiera bez zatwierdzenia przez Dumę. Inaczej niż dotąd miałby wtedy prawo rozwiązania Dumy, lecz nie byłby do tego zobowiązany. Gdyby izba trzykrotnie odrzuciła kandydatów na wicepremierów i ministrów, prezydent mógłby ich powołać spośród osób przedstawionych przez premiera [12]. W konstytucji zapisano by też wprost, że prezydent sprawuje ogólne kierownictwo nad rządem. Już obecnie może zdymisjonować cały gabinet [1]. Nowością byłoby prawo odwołania samego premiera bez dymisji rządu, a wicepremierów i ministrów bez wniosku szefa rządu. Większy udział Dumy w nominacjach szedłby więc w parze ze wzmocnieniem formalnej kontroli Kremla nad gabinetem [1][12][13]. Osobny tryb powoływania szefów resortów związanych z bezpieczeństwem, obronnością i polityką zagraniczną utrzymywałby ich szczególną zależność od głowy państwa [7][12].

Sama liczba uprawnień nie rozstrzyga o samodzielności instytucji. Jeśli parlament zatwierdza nominacje, lecz nie jest politycznie zdolny do zakwestionowania strategicznych decyzji prezydenta, rozszerzona procedura może rozpraszać odpowiedzialność bez proporcjonalnego

rozproszenia władzy. Deputowani uczestniczą w tworzeniu gabinetu i współodpowiadają za jego działania, podczas gdy główny ośrodek decyzyjny zachowuje przewagę.

Podobny problem dotyczy sądownictwa. Pakiet przewiduje zmniejszenie określonej w konstytucji liczby sędziów Sądu Konstytucyjnego z dziewiętnastu do jedenastu, przy zachowaniu mandatów urzędujących sędziów na zasadach przejściowych. Przewiduje też możliwość występowania przez prezydenta do Rady Federacji o zakończenie sprawowania funkcji przez sędziów Sądu Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego oraz sądów kasacyjnych i apelacyjnych. Podstawą odwołania miałby być między innymi „czyn uwłaczający czci i godności sędziego" [12]. Inne podstawy miałaby określić federalna ustawa konstytucyjna [12][13]. Uzasadnienie w kategoriach odpowiedzialności urzędowej nie usuwa ryzyka nacisku. Dla niezależności sędziego znaczenie ma bowiem również to, kto uruchamia procedurę odwołania i jak precyzyjnie wyznaczono jej granice.

Ostrożnie trzeba też podchodzić do spekulacji wokół Rady Państwa. Nadanie jej rangi konstytucyjnej nie przesądza jeszcze, że stanie się alternatywnym centrum władzy. Ustawa wykonawcza ma dopiero określić jej status [12]. Analizując możliwą przyszłą rolę Rady Państwa, trzeba pamiętać, że Putin już przewodniczy jej jako prezydent. Spekulacją pozostaje natomiast możliwość zachowania przez niego kierownictwa tego organu po odejściu z Kremla oraz wykorzystania go jako odrębnego ośrodka władzy. Kontrolę prezydenta nad obsadą stanowisk państwowych wzmacniają także mniej eksponowane przepisy pakietu. Prezydent mógłby mianować do 30 członków Rady Federacji, w tym do siedmiu dożywotnio. Prokuratorów regionalnych powoływałby po konsultacjach z Radą Federacji, a nie, jak dotąd, w uzgodnieniu z władzami regionów. Zaostrzono też wymogi wobec kandydatów na prezydenta: 25 lat stałego zamieszkania w Rosji oraz brak obcego obywatelstwa lub zezwolenia na pobyt, także w przeszłości. Ostatni z tych warunków zawęża krąg potencjalnych pretendentów do urzędu [12].

Sąd Konstytucyjny i szczególna procedura

W dniu 11 marca ustawę zaakceptowały obie izby parlamentu, a po zatwierdzeniu przez wymaganą liczbę parlamentów regionalnych w dniu 14 marca podpisał ją prezydent. Następnie uruchomiono szczególną kontrolę konstytucyjną. W rozstrzygnięciu z dnia 16 marca, oznaczonym numerem 1-Z, Sąd Konstytucyjny uznał nieobowiązujące jeszcze postanowienia za zgodne z rozdziałami 1, 2 i 9 konstytucji oraz zaakceptował procedurę wejścia w życie jej zmian [12][15].

Sama sądowa kontrola zmian konstytucji nie stanowi podstawy do zarzutów, ponieważ takie rozwiązania występują w europejskim konstytucjonalizmie. Raport Komisji Weneckiej z 2010 r. opisuje zarówno udział sądów w procedurze poprzedzającej przyjęcie poprawek, jak i badanie ich zgodności z zasadami niepodlegającymi zmianie. Wskazuje między innymi doświadczenia niemieckie i ukraińskie [16]. Odrębnej oceny wymaga natomiast podstawa kompetencyjna konkretnego sądu i treść dokonywanej przez niego kontroli. W przypadku rosyjskim konstytucja nie przewidywała wprost tego szczególnego trybu kontroli. Kompetencję do jej przeprowadzenia ustanowił art. 3 ustawy o poprawce do konstytucji. Sąd uznał

ustanowienie tej kompetencji za dopuszczalne, odwołując się m.in. do art. 128 ust. 3 konstytucji i art. 3 ustawy o Sądzie Konstytucyjnym, a rozstrzygnięcie wydał dwa dni po podpisaniu ustawy o poprawce [12][15].

Rosyjski spór dotyczy tego, czy wyjątek od zasad liczenia kadencji zachowuje ograniczającą władzę funkcję limitu oraz czy przyjęty tryb chroni trwałość podstaw ustroju. Sąd dopuścił ustanowienie szczególnej reguły przejściowej i uznał, że dodatkowe głosowanie obywateli może wzmacniać legitymizację zmian [15]. Politycznie istotne jest jednak również to, że organ mający ocenić granice przebudowy ustroju sam podlega proponowanym zmianom. Ocena reformy obejmującej także pozycję samego sądu rodzi dodatkowe wątpliwości dotyczące instytucjonalnych warunków jego niezależności.

W dniu 17 marca dekretem nr 188 wyznaczono głosowanie ogólnorosyjskie na dzień 22 kwietnia [17]. Określanie go po prostu referendum zaciera odrębność przyjętej procedury. Została ona ustanowiona specjalnie w ustawie o zmianie konstytucji; aprobatę ma wyrazić więcej niż połowa uczestników głosowania, bez wymogu minimalnej frekwencji [12][15]. Obywatele mają wypowiedzieć się o całym pakiecie. Głos oddany „za" ze względu na waloryzację emerytur będzie zarazem głosem za całym pakietem, obejmującym także „wyzerowanie" kadencji [13].

Społeczeństwo między oczekiwaniem zmian a lojalnością

Rosyjskiej opinii publicznej nie można sprowadzać do zbiorowego oczekiwania nieograniczonych rządów Putina. W badaniu Centrum Lewady, przeprowadzonym w dniach 20–26 lutego i opublikowanym w dniu 28 lutego, 46% respondentów uważało, że Putin powinien odejść od kierowania krajem po zakończeniu jego kadencji prezydenckiej w 2024 r., a 45% było przeciwnego zdania. Społeczeństwo było tu podzielone niemal na pół. W tej samej ankiecie 25% deklarowało zamiar poparcia zmian konstytucyjnych, 10% – zamiar ich odrzucenia, a 37% chciało uczestniczyć w głosowaniu, choć nie wiedziało jeszcze, jak zagłosuje [18]. Nie są to prognozy wyniku kwietniowego głosowania. Sondaż poprzedza marcową propozycję „wyzerowania" kadencji, a różnica między odpowiedziami dotyczącymi przyszłości Putina mieści się w granicach błędu badania. Dane te pokazują przede wszystkim, że sympatia wobec przywódcy, stosunek do jego dalszego pozostawania u władzy i ocena reformy nie są tym samym.

Równie błędne byłoby uznanie całego poparcia dla Putina za efekt strachu przed ankieterem. Timothy Frye, Scott Gehlbach, Kyle L. Marquardt i Ora John Reuter, wykorzystując eksperymenty sondażowe przeprowadzone w 2015 r., znaleźli podstawy do traktowania znacznej części ówczesnego poparcia jako rzeczywistej [19]. Wyniku tego nie należy mechanicznie przenosić na marzec 2020 r. Ostrzega jednak przed założeniem z góry, że każda korzystna dla Kremla odpowiedź jest nieszczera.

Rzeczywiste poparcie może przy tym współistnieć z manipulowaniem informacją. Guriev i Treisman opisują model autorytaryzmu, w którym przywódca buduje przekonanie o własnej kompetencji przez propagandę, cenzurę i pozyskiwanie elit. Szczerość odpowiedzi

ankietowanego nie przesądza więc o tym, czy jego ocena kształtuje się w warunkach swobodnego dostępu do informacji [20].

Możliwość wyrażenia sprzeciwu pozostaje przy tym nierówna. Human Rights Watch w raporcie o wydarzeniach 2019 r. opisała niedopuszczanie kandydatów opozycyjnych do wyborów do Moskiewskiej Dumy Miejskiej we wrześniu 2019 r., nadmierne użycie siły wobec pokojowych demonstrantów i postępowania karne związane z protestami [21]. W takich warunkach brak mobilizacji ulicznej nie jest wiarygodnym wskaźnikiem aprobaty dla polityki władz. Obywatel może nie protestować ze względu na koszty uczestnictwa, brak skutecznej organizacji albo przekonanie, że jego działanie niczego nie zmieni.

Nie oznacza to zarazem, że niezadowolenie automatycznie przekształci się w ruch zdolny zakwestionować cały system. Rosjan mogą łączyć konkretne postulaty socjalne, a dzielić oceny prezydenta i pożądanej alternatywy. Analiza Jadwigi Rogoży z 2019 r. pokazuje znaczenie reformy emerytalnej oraz poczucia niesprawiedliwości dla spadku zaufania do władz [22]. Problemem Kremla jest więc także utrzymanie wiarygodności obietnicy ochrony poziomu życia.

Gwarancje socjalne i polityka tożsamości

Pakiet przewiduje indeksację emerytur co najmniej raz w roku oraz płacę minimalną nie niższą od ogólnorosyjskiego minimum utrzymania ludności w wieku produkcyjnym. Podniesienie tych gwarancji do rangi konstytucyjnej odpowiada na realne potrzeby społeczne [12]. Ustawa z 7 marca 2018 r. ustaliła federalną płacę minimalną na poziomie 11 163 rubli miesięcznie od 1 maja 2018 r. [23]. Konstytucjonalizacja utrudnia ich przyszłe ograniczenie, ale nie tworzy nowych świadczeń. Ich znaczenia nie należy jednak lekceważyć tylko dlatego, że towarzyszą zmianom korzystnym dla prezydenta. Zapisanie tych gwarancji w konstytucji nie przesądza jeszcze o ich skuteczności w praktyce [13]. Potrzebne są środki budżetowe, odpowiednie ustawodawstwo i możliwość dochodzenia praw. Jeżeli rosną koszty życia, znaczenie ma rzeczywista siła nabywcza świadczenia, a nie wyłącznie regularność jego nominalnej waloryzacji.

Demografia pokazuje ograniczenia polityki sprowadzonej do pojedynczego świadczenia. Część styczniowych zapowiedzi została już przełożona na ustawodawstwo. Ustawa federalna z 1 marca 2020 r. nr 35-ФЗ rozszerzyła prawo do kapitału macierzyńskiego na pierwsze dziecko urodzone lub przysposobione od początku 2020 r. Był to konkretny instrument wsparcia rodzin, którego wpływ na dzietność pozostaje nieprzesądzony [7][24]. Decyzje gospodarstw domowych zależą jednak także od możliwości uzyskania mieszkania, dostępności opieki nad dziećmi i poczucia bezpieczeństwa zatrudnienia. Państwo może częściowo wpływać na te warunki, ale nie zapewni trwałego wzrostu liczby urodzeń samą deklaracją konstytucyjną. Skuteczność tych instrumentów należy więc oceniać w perspektywie wieloletniej, a nie na podstawie doraźnej popularności wypłat.

Obok przepisów socjalnych pojawiają się odniesienia do wiary w Boga przekazanej przez przodków, pamięci historycznej i ochrony małżeństwa jako związku kobiety i mężczyzny [12].

Proponowane zapisy nadają pakietowi wyraźniejszą treść tożsamościową. Mogą przyciągnąć do urn wyborców mniej zainteresowanych kwestiami ustrojowymi, ale dla których obrona tradycji jest ważnym kryterium oceny władzy.

Powstaje przy tym pytanie o pozycję obywatela, który podziela część tych wartości, ale sprzeciwia się „wyzerowaniu" kadencji. Konstrukcja głosowania nie pozwala mu wyrazić obu ocen osobno. Podobny dylemat dotyczy zwolennika praw socjalnych, który nie akceptuje ideologicznego języka poprawek. Zróżnicowanie pakietu zwiększa liczbę możliwych powodów jego poparcia, a zarazem ogranicza precyzję społecznego rozstrzygnięcia.

Gospodarcze granice obietnicy stabilności

Reforma ustrojowa przebiega w trudnych warunkach gospodarczych, a w dniu 11 marca Światowa Organizacja Zdrowia uznała, że COVID-19 można scharakteryzować jako pandemię [25]. Jeszcze przed obecnym szokiem Międzynarodowy Fundusz Walutowy wskazywał w konsultacjach z 2019 r. na strukturalne ograniczenia rosyjskiego wzrostu. Doceniał ramy polityki makroekonomicznej, lecz podkreślał potrzebę poprawy jakości instytucji, warunków konkurencji i aktywności sektora prywatnego. Bez głębszych reform przewidywał długoterminowy wzrost na poziomie około 1,8% rocznie [26].

Marcowy kryzys naftowy ma podwójne źródło: pandemia ogranicza zapotrzebowanie na ropę, a presję cenową pogłębia sytuacja po stronie podaży. Po fiasku rozmów OPEC+ w dniu 6 marca Saudi Aramco zapowiedziało w dniu 10 marca zwiększenie dostaw ropy w kwietniu [27]. Międzynarodowa Agencja Energetyczna w dniu 9 marca obniżyła prognozę światowego popytu na ropę, przewidując jego pierwszy roczny spadek od 2009 r. Wyraźnie uzależniła dalszy przebieg sytuacji od opanowania epidemii [28]. Dla eksportera surowców taka zmiana oznacza presję na przychody, kurs walutowy i warunki finansowania.

W dniu 20 marca Bank Rosji pozostawił główną stopę procentową na poziomie 6%. W komunikacie Banku Rosji oraz w wystąpieniu jego prezes Elwiry Nabiulliny wskazano, że rozprzestrzenianie się koronawirusa i gwałtowny spadek cen ropy powodują istotne odchylenie od wcześniejszego scenariusza [29][30]. Bank Rosji określił osłabienie rubla jako czynnik zwiększający presję cenową, wskazując równocześnie na ryzyko osłabienia popytu [29]. Na razie trudno ocenić skalę możliwego spadku rosyjskiego PKB. Nie jest to jednak już wyłącznie odległe zagrożenie: 23 marca prezes Banku Światowego ostrzegał przed poważną recesją światowej gospodarki [31]. W połączeniu z ostrzeżeniami Banku Rosji oznacza to, że warunki realizacji społecznych obietnic Kremla stają się wyraźnie trudniejsze.

Zmiana sposobu obsadzania najwyższych urzędów nie usuwa tych ograniczeń. Dla decyzji inwestycyjnych znaczenie mają również egzekwowalność umów, ochrona własności i przewidywalność regulacji. Sama ciągłość przywództwa nie gwarantuje poprawy tych warunków ani nie zastępuje pewności prawa, a opisana wyżej gotowość dostosowywania reguł do bieżących potrzeb władzy podtrzymuje ryzyko inwestycyjne mimo personalnej ciągłości.

Kreml staje zatem wobec napięcia między bezpieczeństwem własnego układu władzy a warunkami modernizacji. Zachowanie wpływu na zasoby może ograniczać gotowość do

reform zwiększających autonomię przedsiębiorstw i instytucji. W ten sposób stagnacja może się utrwalać, zwłaszcza że bez niezależnych instytucji trudno korygować błędy i rozliczać odpowiedzialnych.

Pandemia jako próba sprawności państwa

W chwili pisania nie sposób odpowiedzialnie przewidzieć, jak rozwinie się pandemia w Rosji i innych państwach, jaką skalę osiągnie ani jakie będą jej pełne skutki społeczne. Już sama możliwość silnego zakłócenia pracy instytucji i działalności gospodarczej zmienia jednak kontekst przygotowań do głosowania. Wyznaczony dekretem termin głosowania (22 kwietnia) trzeba rozpatrywać również w świetle wymagań ochrony zdrowia.

Kryzys może zwiększać zapotrzebowanie na zdecydowane przywództwo. Może również ujawniać słabości zarządzania: opóźnione decyzje, problemy z przepływem informacji i nierówny dostęp do świadczeń. Nie ma podstaw, by już teraz uznać epidemię za pewną polityczną korzyść Putina.

W systemie silnie scentralizowanym powstaje dodatkowy problem jakości informacji. Urzędnik obawiający się odpowiedzialności może przekazywać przełożonym obraz korzystniejszy od rzeczywistości. Jeśli niezależne instytucje i media mają ograniczoną możliwość weryfikacji danych, władze centralne podejmują decyzje na podstawie mniej wiarygodnych informacji. Na ile ten problem ujawni się w obecnym kryzysie, trudno dziś ocenić. Sprawność państwa wymaga możliwości zgłaszania problemów bez utożsamiania krytycznej informacji z nielojalnością.

Podobne napięcie dotyczy relacji centrum z władzami lokalnymi. Konstytucyjna zasada „jednolitego systemu władzy publicznej” [13] ma ułatwiać współdziałanie różnych szczebli [7][12]. Tymczasem obowiązujący art. 12 konstytucji gwarantuje samodzielność samorządu w granicach jego kompetencji i wyłącza jego organy z systemu organów władzy państwowej [1]. Zestawienie tych pojęć rodzi pytanie o rzeczywisty zakres przyszłej autonomii lokalnej, choć samo wprowadzenie wspólnego pojęcia władzy publicznej nie dowodzi jeszcze jej całkowitego zniesienia. Koordynacja może pomagać w kryzysie, ale gdy decyzje zapadają centralnie, a za ich skutki odpowiadają władze lokalne, trudniej ustalić źródło niepowodzenia. O praktycznym znaczeniu reformy federalnej rozstrzygałyby więc również przepisy wykonawcze i sposób rozdzielania zasobów, nie tylko konstytucyjna terminologia.

Suwerenność i przyszłość po 2024 roku

Poprawki dotyczą także relacji z organizacjami międzynarodowymi. Przewidują możliwość odmowy wykonywania określonych rozstrzygnięć organów międzynarodowych, jeśli opierają się one na interpretacji zobowiązań Rosji sprzecznej z jej konstytucją [12]. Nie oznacza to wypowiedzenia umów międzynarodowych. Odmowa wykonania orzeczenia na podstawie prawa krajowego nie znosi też zobowiązań Rosji wynikających z prawa międzynarodowego ani ewentualnej odpowiedzialności za ich naruszenie. Problem ma wcześniejszą historię:

Komisja Wenecka w opinii z 2016 r. krytykowała rozwiązania pozwalające rosyjskiemu Sądowi Konstytucyjnemu uznawać orzeczenia międzynarodowe za niewykonalne, przypominając o obowiązku wykonania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka [32].

Z perspektywy obywatela stawką jest dostępność dodatkowego mechanizmu ochrony przed własnym państwem. Z perspektywy władz poszerzenie możliwości odmowy wzmacnia swobodę działania i pozwala przedstawiać konflikt jako obronę suwerenności. Ocena polityczna zależy od tego, czy za punkt odniesienia przyjmuje się autonomię aparatu państwowego, czy skuteczność ochrony jednostki.

Na tym etapie można więc stwierdzić, że reforma zwiększa pole manewru Putina i przygotowuje instrumenty zabezpieczenia ciągłości obecnego systemu. Dalsze sprawowanie urzędu po 2024 r. jest jednym z możliwych scenariuszy. Innym pozostaje przekazanie prezydentury wybranemu następcy przy zachowaniu istotnego wpływu na decyzje państwa. Nie znamy ostatecznego wyboru ani warunków, w jakich miałby zostać dokonany.

Sama zmiana personalna nie daje przy tym podstaw do oczekiwania demokratyzacji. Domańska w opracowaniu z 2019 r. wskazuje, że utrwalone zależności i wzorce funkcjonowania instytucji mogą sprzyjać odtwarzaniu autorytaryzmu również po odejściu dotychczasowego lidera [33]. Jednocześnie taka trwałość nie oznacza pełnej odporności na kryzysy. System może przez długi czas zachowywać kontrolę, a mimo to nie wytworzyć uznawanej przez uczestników procedury rozwiązywania konfliktów o przyszłą władzę.

Obietnica stabilności wymaga więc oceny według szerszych kryteriów niż długość urzędowania prezydenta. O trwałości państwa świadczy również zdolność do przekazania władzy, naprawienia błędnej decyzji i ochrony obywatela w sporze z administracją. Marcowa reforma odpowiada przede wszystkim na obawy elity politycznej. Czy da Rosji stabilność także po Putinie, tego już nie gwarantuje.

BIBLIOGRAFIA

[1] Federacja Rosyjska, *Konstytucja Federacji Rosyjskiej z 12 grudnia 1993 r.*, tekst uwzględniający zmiany do 21 lipca 2014 r., zwłaszcza art. 10, 12, 80–81, 83, 111 i 136. WIPO Lex. https://www.wipo.int/wipolex/en/text/443436 [data dostępu: 24.03.2020].

[2] OBWE/ODIHR, *Russian Federation. Presidential Election*, 18 March 2018. ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warszawa, 6 czerwca 2018 r., zwłaszcza rozdz. XIII i aneks I, https://odihr.osce.org/sites/default/files/f/documents/2/4/383577_0.pdf [data dostępu: 24.03.2020].

[3] Hale H.E., *Russian Patronal Politics Beyond Putin*, „Dædalus" 2017, t. 146, nr 2, s. 30–40, https://doi.org/10.1162/DAED_a_00432 [data dostępu: 24.03.2020].

[4] Hill F., *The Next Mr. Putin? The Question of Succession*, „Dædalus" 2017, t. 146, nr 2, s. 41–52, https://doi.org/10.1162/DAED_a_00433 [data dostępu: 24.03.2020].

[5] Svolik M.W., *The Politics of Authoritarian Rule*, Cambridge University Press, Cambridge 2012, https://doi.org/10.1017/CBO9781139176040 [data dostępu: 24.03.2020].

[6] OBWE/ODIHR, Zgromadzenie Parlamentarne OBWE, *Russian presidential election well administered, but characterized by restrictions on fundamental freedoms, lack of genuine competition, international observers say*, komunikat Międzynarodowej Misji Obserwacji Wyborów, 19 marca 2018 r., https://odihr.osce.org/node/375661 [data dostępu: 24.03.2020].

[7] Putin W., *Послание Президента Федеральному Собранию*, 15 stycznia 2020 r., https://www.kremlin.ru/events/president/news/62582 [data dostępu: 24.03.2020].

[8] Menkiszak M., Domańska M., Rogoża J., *Orędzie Putina i dymisja rządu – początek procesu sukcesji władzy w Rosji*, „Analizy OSW", Ośrodek Studiów Wschodnich, 15 stycznia 2020 r., https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2020-01-15/oredzie-putina-i-dymisja-rzadu-poczatek-procesu-sukcesji-wladzy-w [data dostępu: 24.03.2020].

[9] Menkiszak M., *Michaił Miszustin nowym premierem Rosji*, „Analizy OSW", Ośrodek Studiów Wschodnich, 16 stycznia 2020 r., https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2020-01-16/michail-miszustin-nowym-premierem-rosji [data dostępu: 24.03.2020].

[10] Litwinienko J., Muchamietszyna E., Jakuszowa A., *Терешкова предложила обнулить президентские сроки Путина*, „Ведомости", 10 marca 2020 r., https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2020/03/10/824795-tereshkova-predlozhila [data dostępu: 24.03.2020].

[11] Domańska M., *Zmiana konstytucji w Rosji – Putin na zawsze?*, „Analizy OSW", Ośrodek Studiów Wschodnich, 10 marca 2020 r., https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2020-03-10/zmiana-konstytucji-w-rosji-putin-na-zawsze [data dostępu: 24.03.2020].

[12] Federacja Rosyjska, *Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»*, 14 marca 2020 r., art. 1–3, https://www.kremlin.ru/acts/bank/45280 [data dostępu: 24.03.2020].

[13] Domańska M., *„Wieczny Putin" i reforma rosyjskiej konstytucji*, „Komentarze OSW", nr 322, Ośrodek Studiów Wschodnich, 13 marca 2020 r., https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2020-03-13/wieczny-putin-i-reforma-rosyjskiej-konstytucji [data dostępu: 24.03.2020].

[14] Komisja Wenecka, *Report on Term Limits. Part I. Presidents*, CDL-AD(2018)010, przyjęty 16–17 marca 2018 r., zwłaszcza pkt 57–63, 110 i 127–129, https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)010-e [data dostępu: 24.03.2020].

[15] Sąd Konstytucyjny Federacji Rosyjskiej, *Заключение от 16.03.2020 № 1*-З, 16 marca 2020 r., https://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003160037 [data dostępu: 24.03.2020].

[16] Komisja Wenecka, *Report on Constitutional Amendment*, CDL-AD(2010)001, przyjęty 11–12 grudnia 2009 r., zwłaszcza pkt 57–58, 194–196 i 230, https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)001-e [data dostępu: 24.03.2020].

[17] Prezydent Federacji Rosyjskiej, *Указ от 17.03.2020 № 188 О назначении общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации*, 17 marca 2020 r., https://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003170038 [data dostępu: 24.03.2020].

[18] Centrum Lewady, *Конституция и всенародное голосование*, Centrum Lewady, 28 lutego 2020 r., https://www.levada.ru/2020/02/28/konstitutsiya-i-vsenarodnoe-golosovanie/ [data dostępu: 24.03.2020].

[19] Frye T., Gehlbach S., Marquardt K.L., Reuter O.J., *Is Putin's popularity real?*, „Post-Soviet Affairs" 2017, t. 33, nr 1, s. 1–15, https://doi.org/10.1080/1060586X.2016.1144334 [data dostępu: 24.03.2020].

[20] Guriev S., Treisman D., *Informational Autocrats*, „Journal of Economic Perspectives" 2019, t. 33, nr 4, s. 100–127, https://doi.org/10.1257/jep.33.4.100 [data dostępu: 24.03.2020].

[21] Human Rights Watch, *Russia. Events of 2019*, w: *World Report 2020*, Human Rights Watch, 2020, https://www.hrw.org/world-report/2020/country-chapters/russia [data dostępu: 24.03.2020].

[22] Rogoża J., *Rysa na szkle. Putin traci zaufanie Rosjan*, „Komentarze OSW", nr 297, Ośrodek Studiów Wschodnich, 13 marca 2019 r., https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2019-03-13/rysa-na-szkle-putin-traci-zaufanie-rosjan [data dostępu: 24.03.2020].

[23] Federacja Rosyjska, *Федеральный закон от 07.03.2018 № 41-ФЗ «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона* „О минимальном размере оплаты труда"», 7 marca 2018 r., https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_292509/ [data dostępu: 24.03.2020].

[24] Federacja Rosyjska, *Федеральный закон от 01.03.2020 № 35-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам, связанным с распоряжением средствами материнского (семейного) капитала»*, 1 marca 2020 r., https://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003010006 [data dostępu: 24.03.2020].

[25] Światowa Organizacja Zdrowia, *WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 – 11 March 2020*, wystąpienie dyrektora generalnego WHO, 11 marca 2020 r., https://www.who.int/news-room/speeches/item/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020 [data dostępu: 24.03.2020].

[26] Międzynarodowy Fundusz Walutowy, *IMF Executive Board Concludes 2019 Article IV Consultation with the Russian Federation*, komunikat nr 19/282, 16 lipca 2019 r., https://www.imf.org/en/news/articles/2019/07/16/pr19282-russia-imf-executive-board-concludes-2019-article-iv-consultation [data dostępu: 24.03.2020].

[27] Agence France-Presse, *Saudi Aramco to hike April crude oil supply to 12.3mn barrels per day: CEO*, „Saudi Gazette", 10 marca 2020 r., https://saudigazette.com.sa/article/590674/BUSINESS/Saudi-Aramco-to-hike-April-crude-oil-supply-to-123mn-barrels-per-day-CEO [data dostępu: 24.03.2020].

[28] Międzynarodowa Agencja Energetyczna, *Global oil demand to decline in 2020 as coronavirus weighs heavily on markets*, 9 marca 2020 r., https://www.iea.org/news/global-oil-demand-to-decline-in-2020-as-coronavirus-weighs-heavily-on-markets [data dostępu: 24.03.2020].

[29] Bank Rosji, *The Bank of Russia keeps the key rate at 6.00% p.a.*, komunikat o decyzji Rady Dyrektorów, 20 marca 2020 r., https://www.cbr.ru/eng/press/PR/?file=20032020_133000Key_eng.htm [data dostępu: 24.03.2020].

[30] Nabiullina E., *Statement by Bank of Russia Governor Elvira Nabiullina in Follow-up to Board of Directors Meeting 20 March 2020*, wystąpienie prezes Banku Rosji po posiedzeniu Rady Dyrektorów wraz z odpowiedziami na pytania, Bank Rosji, 20 marca 2020 r., https://www.cbr.ru/eng/press/event/?id=6529 [data dostępu: 24.03.2020].

[31] Malpass D., *Remarks by World Bank Group President David Malpass on G20 Finance Ministers Conference Call on COVID-19*, wystąpienie prezesa Grupy Banku Światowego, Bank Światowy, 23 marca 2020 r., https://www.worldbank.org/en/news/speech/2020/03/23/remarks-by-world-bank-group-president-david-malpass-on-g20-finance-ministers-conference-call-on-covid-19 [data dostępu: 24.03.2020].

[32] Komisja Wenecka, *Russian Federation. Final Opinion on the Amendments to the Federal Constitutional Law on the Constitutional Court*, CDL-AD(2016)016, przyjęta 10–11 czerwca 2016 r., opublikowana 13 czerwca 2016 r., https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)016-e [data dostępu: 24.03.2020].

[33] Domańska M., *Putinizm po Putinie. O „głębokich strukturach" rosyjskiego autorytaryzmu*, „Prace OSW", nr 78, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, październik 2019 r., https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/prace-osw/2019-10-25/putinizm-po-putinie [data dostępu: 24.03.2020].