

**Kontrreforma w dobie prosperity**

**Counter-reforms  
in times of prosperity**

Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz

Warszawa, wrzesień 2006 / Warsaw, September 2006

© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

© Copyright by Centre for Eastern Studies

Redaktor serii / Series editor

**Anna Łabuszewska**

Opracowanie graficzne / Graphic design

**Dorota Nowacka**

Tłumaczenie / Translation

**OSW / CES**

Współpraca / Co-operation

**Jim Todd**

Wydawca / Publisher

**Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia**

**Centre for Eastern Studies**

ul. Koszykowa 6a

Warszawa / Warsaw, Poland

tel./phone + 48 /22/ 525 80 00

fax: +48 /22/ 525 80 40

## **Spis treści / Contents**

### **Kontrreformacja w dobie prosperity / 5**

1. Rosyjskie reformy: Stabilizacja finansowa i instytucjonalna / **8**
2. „Niemodernizacja” gospodarki / **9**
3. Nieefektywny system polityczny / **14**
4. Konsekwencje dla Rosji / **22**

### **Counter-reforms in times of prosperity / 27**

1. Russian reforms: Financial and institutional stabilisation / **30**
2. Economic 'non-modernisation' / **32**
3. Ineffective political system / **36**
4. Consequences for Russia / **44**

# Kontrreformacja w dobie prosperity

W roku 2000, po niemal dekadzie rządów pierwszego rosyjskiego prezydenta Borysa Jelcyna, do władzy doszedł Władimir Putin. Jeszcze jako premier, a potem kandydat na prezydenta zapowiedział reformę państwa. Jej główne założenia zostały przedstawione na zjeździe prokremłowskiego ruchu *Jedność* w wystąpieniu „Rosja na przełomie tysiącleci”<sup>1</sup> 29 grudnia 1999 roku, a następnie w otwartym liście do wyborców opublikowanym 25 lutego 2000 roku<sup>2</sup>. Obie deklaracje, choć miały charakter dość ogólnikowy, zarysowywały wyraźnie zasadnicze kierunki oraz priorytetowe sfery działań przyszłego prezydenta.

Droga rozwoju Rosji została w nich określona jako demokratyczna i rynkowa: „Droga do rynku i demokracji okazała się niełatwa dla wszystkich krajów, które obrały ją w latach 90. (...) Jednak tylko ta droga, jak pokazuje światowe doświadczenie, otwiera perspektywę dynamicznego rozwoju gospodarki i podwyższenia poziomu życia narodu. Alternatywy wobec niej nie ma”.

Zaproponowane reformy dotyczyły przede wszystkim dwóch sfer:

1. Modernizacji gospodarki rozumianej jako: wdrażanie rozwiniętych technologii, odejście od surowcowego modelu produkcji przemysłowej oraz nadmiernego zaangażowania w sektor zbrojeniowy („płacimy obecnie za występujące w radzieckim systemie gospodarczym nadmierne koncentrowanie się na rozwoju sektora surowcowego i przemysłu obronnego kosztem rozwoju produkcji towarów użytkowych i usług”<sup>3</sup>), stworzenie przyjaznego klimatu inwestycyjnego dla kapitału zagranicznego („należy zrobić wszystko, aby kapitał zagraniczny napłynął do na-

<sup>1</sup> Pełny tekst patrz: <http://www.mbn.tulanews.ru/document/other/russia.htm>

<sup>2</sup> Pełny tekst patrz: <http://www.kommersant.ru/doc.html?DocID=141144&IssueId=398>

<sup>3</sup> W opisywanych wystąpieniach znalazło się dużo deklaracji o ogólnikowym charakterze, które mogą być interpretowane na wiele sposobów, w tekście przytoczono te fragmenty wypowiedzi, które miały charakter konkretny i jednoznaczny.

szego kraju”), dbanie zarówno o duże korporacje, jak i mały i średni biznes („Kaźda próba powstrzymywania rozwoju jednych i sztuczne forsowanie rozwoju drugich form działalności gospodarczej tylko utrudnia rozwój rosyjskiej gospodarki”), zagwarantowanie prawa własności („Jesteśmy zobowiązani zagwarantować prawo własności, ochronić przedsiębiorców od samowolnego i bezprawnego wtrącania się w ich działalność”), zapewnienie jasnych reguł umożliwiających uczciwą konkurencję („Wszystkim podmiotom gospodarczym powinny zostać zapewnione te same warunki. Niedopuszczalne jest wykorzystywanie państwowych instytucji na rzecz interesów klanowych i grupowych walk”), uporządkowanie finansów państwa poprzez „podwyższenie efektywności budżetu (...), zrealizowanie reformy podatkowej, podtrzymanie niskiej inflacji i stabilnego kursu rubla”.

2. Tworzenia efektywnego i sprawnego systemu politycznego – rozumianego jako rozwój demokracji, państwa prawa i federalizmu („Silna władza w Rosji to demokratyczne, oparte na prawie, zdolne do działania państwo federalne”), ustanowienie niezmiennych i przejrzystych reguł prawnych przestrzeganych nie tylko przez obywateli, ale także przez instytucje powołane do jego egzekwowania („Demokracja to dyktatura prawa, a nie tych, którzy stoją na straży jego przestrzegania”; „Milicja i prokuratura powinny służyć prawu, a nie prywatyzować otrzymane pełnomocnictwa dla własnej korzyści”), zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom, walka z przestępczością, w tym zwłaszcza dekryminalizacja Czechenii.

Dojście do władzy Władimira Putina zbiegło się w czasie z początkiem gospodarczej prosperity, która trwa do dnia dzisiejszego. Roczny przyrost PKB między rokiem 2000 a 2005 wahał się w przedziale od 4,7% do 9,0%<sup>4</sup>. Dewaluacja rubla, jaka nastąpiła w wyniku finansowej zapaści państwa w 1998 roku, przyczyniła się do ograniczenia importu i wzrostu popytu na produkty krajowe. Głównym bodźcem rozwoju gospodarczego stała się jednak gwałtowna zwyżka cen na światowych rynkach surowców energetycznych (cena ropy Urals w grudniu 1998 roku wynosiła 9,57 USD za

<sup>4</sup> Dane Rosyjskiego Urzędu Statystycznego: <http://www.gks.ru/wps/portal>

baryłkę, w grudniu 1999 – 24,71, a w 2005 – 53,70)<sup>5</sup>. Rosja, która jest jednym z największych eksporterów ropy i gazu, otrzymała niespodziewanie ogromny zastrzyk walutowy. W konsekwencji m.in. nastąpiło znaczne polepszenie się sytuacji fiskalnej państwa: w federalnym budżecie pojawiły się nadwyżki, Rosja uniezależniła się też od zagranicznych pożyczek. Tym samym urządowanie Władimira Putina przypadło na okres, w którym po raz pierwszy od rozpadu ZSRR zaistniały względnie komfortowe warunki do realizacji zamierzeń władzy.

Po prawie siedmiu latach przyszedł czas na podsumowanie dokonań drugiego rosyjskiego prezydenta. Można powiedzieć, że deklaracje Władimira Putina składane u progu jego rządów spełniły się w połowie – Rosja rzeczywiście przeszła głębokie przeobrażenia. W stosunku do prezydenckich zapowiedzi zrealizowane zmiany zdają się być jednak raczej „kontrreformami” – zmiany te w znacznej większości poszły bowiem w zupełnie innym, a często przeciwnym kierunku, niż ten zapowiadany siedem lat temu.

Niniejszy tekst składa się z czterech części. W pierwszej opisano „reformy” przeprowadzone w latach 2000–2006 – czyli zmiany, które stanowiły realizację zapowiedzi sformułowanych przez Władimira Putina przed objęciem stanowiska. W kolejnych dwóch częściach przedstawiono „kontreformy” – a więc przeobrażenia, które odbiegały lub wręcz szły w przeciwnym kierunku w stosunku do przedwyborczych deklaracji rosyjskiego prezydenta. W ostatniej, czwartej części podsumowano zmiany, jakie dokonały się w Rosji w ostatnich siedmiu latach, wskazując równocześnie na ich konsekwencje dla przyszłości Federacji Rosyjskiej.

<sup>5</sup> Energy Information Administration: <http://tonto.eia.doe.gov/dnav/pet/hist/wepcuralsw.htm>

# 1. Rosyjskie reformy: Stabilizacja finansowa i instytucjonalna

W dwóch sferach działania podjęte przez nowe rosyjskie władze zdecydowanie współgrały z kierunkiem reform zapowiadanych przez nowego prezydenta Władimira Putina. Przede wszystkim w ciągu minionych siedmiu lat w znacznym stopniu udało się „uporządkować finanse państwa”. Od 2001 roku wszystkie budżety były realizowane z nadwyżką (w roku 2005 wyniosła ona 7,5% PKB)<sup>6</sup>. Nadwyżka ta była z jednej strony efektem zwiększania się dochodów państwa, z drugiej jednak zdyscyplinowanej polityki fiskalnej<sup>7</sup>, w ramach której w obawie przed inflacją powstrzymywano się od nadmiernego wydatkowania uzyskanych funduszy. Równocześnie znaczna część środków otrzymywanych z eksportu surowców energetycznych została skumulowana w tzw. Funduszu Stabilizacyjnym (trafiały tam dochody stanowiące nadwyżkę wobec założonych w ustawie budżetowej średniorocznych cen ropy Urals). W końcu roku 2005 w funduszu zgromadzono ponad 46 mld USD<sup>8</sup>. Dochody z eksportu ropy i gazu były też przeznaczane na spłatę długu zagranicznego, który udało się w latach 1999–2006 znacznie zredukować (dotyczyło to głównie długu poradzieckiego, który zmniejszył się z 96,8 do 34,5 mld USD; dług Federacji Rosyjskiej pozostał w zasadzie bez zmian)<sup>9</sup>. Za osiągnięcie władzy można też uznać zrealizowaną w 2001 roku reformę podatkową; wprowadzono m.in. 13-procentowy podatek liniowy i jednolity podatek socjalny od osób fizycznych. W późniejszych latach obniżono podatek od osób prawnych do 24%, zrezygnowano także z podatku obrotowego. Zmiany podatkowe, wbrew zamierzeniom, nie doprowadziły wprawdzie do ograniczenia szarej sfery (według różnych źródeł

<sup>6</sup> Dane Rosyjskiego Urzędu Statystycznego: <http://www.gks.ru/wps/portal>

<sup>7</sup> W ostatnich dwóch latach, zwłaszcza w budżecie na rok 2006 dyscyplina ta uległa pewnemu rozluźnieniu na skutek wyraźnego wzrostu wydatków na cele socjalne. Można spodziewać się, że taka tendencja będzie się umacniać w kolejnych wyborczych latach 2007 (wybory parlamentarne) i 2008 (wybory prezydenckie).

<sup>8</sup> Dane Ministerstwa Finansów: <http://www1.minfin.ru/>

<sup>9</sup> Dane Rosyjskiego Banku Centralnego.

szacuje się ją na 30–45% PKB)<sup>10</sup>, zwiększyły jednak kontrolę państwa nad pieniędzmi przeznaczanymi na fundusz emerytalny i zdrowotny. Dla zwykłych obywateli uporządkowanie sfery fiskalnej miało jeszcze jeden konkretny wymiar: zdecydowanej poprawie uległa sytuacja w sferze regularnego wypłacania rent i emerytur oraz pensji pracownikom sfery budżetowej.

**Drugim obszarem, w którym udało się częściowo spełnić przedwyborcze zapowiedzi, była stabilizacja instytucji państwowych.** Przede wszystkim zdyscyplinowano władze regionalne: zostały one zmuszone do podjęcia działań w kierunku harmonizacji ustawodawstwa lokalnego i federalnego, ukrócono także proceder podejmowania samowolnych i niezgodnych z konstytucją decyzji przez gubernatorów i lokalne ciała przedstawicielskie (np. deklaracje o autonomii poszczególnych regionów, niepłacenie podatków do budżetu federalnego itp.), ograniczono także niezgodne z prawem przywileje polityczne uzyskane za rządów Jelcyna przez niektóre podmioty federacji. Także na poziomie federalnym działalność instytucji władzy stała się bardziej przewidywalna i stabilna. Za rządów Jelcyna premierzy zmieniali się często, natomiast za prezydentury Putina takiej zmiany dokonano tylko raz. Stabilizacja instytucjonalna, choć stwarzała wrażenie większej ciągłości i przewidywalności władz, nie oznaczała jednak ich usprawnienia.

## 2. „Niemodernizacja” gospodarki

W ciągu siedmiu lat wzrostu gospodarczego nie doszło do rozwiązania większości z poważnych problemów rosyjskiej gospodarki. Co więcej, niektóre patologiczne i nieefektywne mechanizmy uległy umocnieniu.

<sup>10</sup> Oficjalne dane Rosyjskiego Urzędu Statystycznego na ten temat nie są publikowane, inne dane patrz: [http://www.pravda.ru/economics/2005/7/21/63/20974\\_shadoweconomy.html](http://www.pravda.ru/economics/2005/7/21/63/20974_shadoweconomy.html); <http://www.doingbusiness.org/ExploreEconomies/Default.aspx?economyid=159>



## Surowce i zbrojenia

**Przed wszystkim utrzymał się, a nawet wzmocnił surowcowy charakter rosyjskiej gospodarki.** Udział ropy i gazu w eksporcie towarowym Rosji wzrósł z 51% w 2000 roku do 61% w roku 2005<sup>11</sup>. Utrwalenie się takiej struktury gospodarki było nie tylko efektem braku skutecznej polityki zmierzającej do wsparcia innych branż, ale także ogromnej wagi, jaką rosyjskie władze zaczęły przywiązywać do sektora surowcowego. Przemysł wydobywczy, zwłaszcza zaś naftowo-gazowy został uznany za kluczowy atut Rosji stanowiący filar rozwoju wewnętrznego, jak i znaczenia Rosji na arenie międzynarodowej. Odzwierciedleniem tych tendencji było zdominowanie zarówno rosyjskiej polityki zagranicznej, jak i wewnętrznej przez kwestie energetyczne. Problematyka ta była jednym z głównych, jeśli nie głównym tematem większości wizyt rosyjskiego prezydenta w ciągu ostatnich dwóch lat, najważniejszym elementem dialogu z Unią Europejską, a także niektórymi krajami WNP, m.in. z Ukrainą, Białorusią, Turkmenistanem i Kazachstanem. Temat bezpieczeństwa energetycznego został też wybrany przez Rosję jako główny w czasie przypadającego na rok 2006 rosyjskiego przewodnictwa w G-8. Kwestie energetyczne zaczęły też odgrywać centralną rolę w rosyjskiej polityce wewnętrznej. W sektor ten zainwestowano gigantyczne pieniądze państwowe. Paradoksalnie jednak zostały one przeznaczone nie tyle na jego modernizację, ile na zwiększenie kontroli państwa nad przedsiębiorstwami wydobywczymi. W 2005 roku państwowy koncern Rosneft' zaciągnął od zagranicznych banków kredyt w wysokości 7,5 mld USD na zakup 10% akcji Gazpromu (dzięki wykupowi tych akcji państwo uzyskiwało większościowy pakiet gazowego monopolu). Z kolei Gazprom również za pieniądze uzyskane z kredytu (13,09 mld USD) wykupił 72,6% akcji Sibnefti, trzeciej co do wielkości kompanii naftowej w Rosji.

**Obok zdecydowanie faworyzowanego sektora naftowo-gazowego, wyraźne wsparcie uzyskał także przemysł zbrojeniowy.** Tym samym wła-

<sup>11</sup> Obliczenia własne na podstawie danych Centralnego Banku Rosji: [http://www.cbr.ru/statistics/credit\\_statistics/](http://www.cbr.ru/statistics/credit_statistics/)

dze rosyjskie zaczęły nawiązywać do dominującej w czasach radzieckich koncepcji rozwoju gospodarki, w której przy mocnym sektorze surowcowym to właśnie zbrojeniówka miała się stać filarem, a w przyszłości motorem rozwoju wysokotechnologicznego przemysłu w kraju. O takim nastawieniu rządzących świadczą rosnące nakłady państwa na sektor zbrojeniowy. Według danych opublikowanych przez dziennik *Niezawisimaja Gazieta* (26 sierpnia 2005) wydatki Ministerstwa Obrony na remont i zakup uzbrojenia i sprzętu wojskowego wzrosły od 2000 roku z 42,7 mld rubli (1,51 mld USD) do 187 mld rubli (6,52 mld USD) w 2005<sup>12</sup>. W styczniu 2006 roku minister obrony Siergiej Iwanow zadeklarował, że w bieżącym roku na zakup broni państwo wyda 236,69 mld rubli (8,81 mld USD). Dodał także, iż „tendencja zwiększania dochodów na zakup nowego uzbrojenia będzie się utrzymywać w przyszłości... są po temu ważne przesłanki: wola polityczna kierownictwa kraju i ekonomiczne możliwości państwa”<sup>13</sup>. Należy sądzić, że wszystkie przytoczone dane mają charakter szacunkowy i nie odzwierciedlają całości wydatków na sektor zbrojeniowy, który dodatkowo finansowany jest z różnych mniej lub bardziej jawnych funduszy, m.in. z funduszy celowego programu federalnego modernizacji sektora zbrojeniowego, z pieniędzy na badania nad technologiami zbrojeniowymi oraz pieniędzy pozabudżetowych.

## **Podważenie prawa własności**

**Od samego początku rządów Władimira Putina władze Federacji Rosyjskiej zaczęły podejmować działania podważające zasadę nienaruszalności prywatnej własności.** Przy wykorzystaniu organów presji państwowej (milicji, służb podatkowych, prokuratury), Izby Obrachunkowej (najważniejszej instytucji kontrolnej w Federacji Rosyjskiej) oraz wymiaru sprawiedliwości władza dążyła albo do przejęcia atrakcyjnych dla niej aktywów, albo też do wywarcia presji na właścicieli, co miało na celu

<sup>12</sup> Cytowane za: Andrzej Wilk, Budżet armii Putina, OSW 2005. Dane te są nieco wyższe od tych zapisanych w aneksach do ustawy budżetowej. Różnica wynika prawdopodobnie z utajnienia części wydatków na modernizację techniczną Sił Zbrojnych.

<sup>13</sup> Interfax, 17.01.2006.

skłonienie ich do określonego – korzystnego dla rządzących – sposobu zarządzania własnością. Już w pierwszym roku rządów na skutek tego typu działań państwo odzyskało kontrolę nad ogólnorosyjską telewizją NTV, będącą do tej pory własnością oligarchy Władimira Gusińskiego. Najbardziej spektakularnym przykładem ataku na własność prywatną była jednak rozpoczęta w roku 2003 kampania przeciwko największemu wówczas pod względem wydobycia ropy koncernowi w Rosji – Jukosowi, która zakończyła się przejęciem jego najważniejszego przedsiębiorstwa wydobywczego – Juganskneftiegazu. Główny właściciel Jukosu Michaił Chodorkowski został oskarżony o przestępstwa gospodarcze (niepłacenie podatków, nielegalne machinacje finansowe) i skazany na karę dziesięciu lat pozbawienia wolności. Prowadzone przez Prokuraturę Generalną dochodzenie oraz proces miały charakter wybitnie tendencyjny i wyraźnie nosiły znamiona „zamówienia politycznego”. Działania podważające własność prywatną nie ograniczały się jedynie do biznesu rodzimego i dotyczyły także firm z udziałem kapitału zagranicznego. Z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku projektu Sachalin-2 oraz gazowego złoża Kowykta. Na operatora projektu Sachalin-2 Royal Dutch/Shell od kilku lat wywierane są naciski (m.in. poprzez długotrwałe kontrole Izby Obrachunkowej, oskarżenia o nadużycia finansowe itp.) mające na celu skłonienie go do przekazania Gazpromowi, w zamian za inne aktywa, blokującego pakietu akcji w inwestycji (25 + 1%). Podobnej presji poddawany jest też właściciel Kowykty – TNK-BP, od którego Gazprom oczekuje przekazania całkowitej kontroli nad eksploatacją złoża.

## **Polityzacja gospodarki**

**W ostatnich latach pogłębiła się zależność biznesu, zwłaszcza dużych korporacji od przychylności władzy.** Przełomowym wydarzeniem, które dobitnie zademonstrowało możliwości stosowania sankcji ze strony rządzących, była wspomniana wyżej sprawa Michaiła Chodorkowskiego. Odegrała ona bardzo skuteczną rolę straszaka i przyczyniła się do odstąpienia dużego prywatnego biznesu od inicjatyw noszących znamiona opozycyjności. W ten sposób wyraźnie ograniczone zostały możliwości pozyskiwania funduszy przez krytyczne wobec władz organizacje poza-

rządowe oraz opozycyjne ugrupowania polityczne. Biznes zaakceptował także wymóg „dobrowolnego” finansowania społeczno-politycznych przedsięwzięć wskazywanych przez rządzących. W ten sposób pozyskano fundusze m.in. na funkcjonowanie prokremlowskich młodzieżówek „Idący Razem” oraz „Nasi”. Podporządkowanie biznesu uwidoczniło się także w wypowiedziach biznesmenów, którzy w publicznych oświadczeniach zaczęli bardzo skrętnie omijać kwestie polityczne, a także w funkcjonowaniu Rosyjskiego Związku Przemysłowców i Przedsiębiorców. We wrześniu 2005 roku odszedł wieloletni przewodniczący związku Arkadij Wolski. Na jego miejsce wybrano – przy czym proces wyborczy był ściśle kontrolowany przez przedstawicieli władzy<sup>14</sup> – lojalnego wobec Kremla członka proprezydenckiej partii *Wspólna Rosja* Aleksandra Szochina. W efekcie związek stał się raczej organem promującym i wspierającym inicjatywy Kremla, niż walczącym o realizację interesów przedsiębiorców.

**Polityzacja gospodarki miała też wymiar zewnętrzny. Kilkukrotnie doszło do sytuacji, gdy państwowy biznes został wykorzystany, wbrew interesom ekonomicznym, do osiągnięcia celów politycznych na arenie międzynarodowej.** Najbardziej spektakularnym przykładem takiego działania było zmniejszenie dostaw gazu do szeregu państw europejskich na skutek konfliktu z Ukrainą w styczniu 2006 roku. Działania podejmowane przez stronę rosyjską w trakcie trwania konfliktu (nieadekwatna do możliwości partnera eskalacja żądań, unikanie negocjacji) pozwalają sądzić, że oprócz celów ekonomicznych (w tym prywatnych poszczególnych ludzi) u podstaw rosyjskich żądań leżały także przesłanki polityczne. Można podejrzewać, iż Rosja była m.in. zainteresowana dyskredytacją Ukrainy, zwłaszcza zaś rządzącej ówczesnie „pomarańczowej” władzy, w oczach Europy Zachodniej.

<sup>14</sup> Pomimo dużego poparcia w Rosyjskim Związku Przemysłowców i Przedsiębiorców na stanowisko przewodniczącego organizacji nie został wybrany Igor Jurgens, który wielokrotnie krytykował Kreml. W pierwszym tajnym głosowaniu otrzymał on większość głosów. Głosowanie to zostało jednak unieważnione, a kolejne, w którym zwyciężył Szochin, było już jawne.

**Wymuszenie lojalności biznesu wobec rządzących nie oznacza jednak rozdziału władzy od biznesu.** W ostatnich latach w Rosji pojawiły się i rozwinęły w błyskawicznym tempie nowe kompanie, operujące m.in. w niezwykle zazdrośnie strzeżonym przez państwo sektorze energetycznym. Jako przykład należy tu wskazać przede wszystkim kompanię 'Russneft' (zarejestrowaną w 2002 roku, obecnie pod względem wydobycia ropy sytuującą się w pierwszej dziesiątce rosyjskich koncernów naftowych) oraz Północno-Zachodnią Grupę Naftową zarejestrowaną w 2004 roku (jej wyniki finansowe nie są znane, firma dysponuje jednak znacznymi środkami, wystartowała bowiem do przetargu na zakup słowackiego przedsiębiorstwa transportu ropy Transpetrolu)<sup>15</sup>. Jest oczywiste, że spółki takie nie mogłyby funkcjonować bez wiedzy i aprobaty Kremla – jakiegokolwiek zmiany własnościowe w sektorze naftowym są bowiem ściśle kontrolowane przez władze. Ponadto najczęściej nie jest znane pochodzenie nowych fortun, a czasami też ich struktura własnościowa. Można podejrzewać, że firmy te stanowią owoc uwłaszczania się obecnej ekipy, której nie wystarcza wyłącznie możliwość czerpania korzyści z kontroli nad własnością państwową, lecz dąży ona do przekonwertowania uzyskanych w ten sposób środków we własność prywatną.

### **3. Nieefektywny system polityczny**

Od 1999 roku system sprawowania władzy uległ wyraźnej ewolucji. Przeobrażenia nie dokonały się jednak poprzez jednorazową spektakularną reformę instytucji i zasad sprawowania władzy, lecz były wdrażane stopniowo, wyrywkowo, często „tylnymi drzwiami” na przestrzeni kilku lat. Ogólny kierunek zmian pozostał jednak cały czas ten sam: przeobrażenia te oddalały Rosję od modelu demokratycznego i federacyjnego.

<sup>15</sup> Iwona Wiśniewska, Nowe prywatne spółki w rosyjskim sektorze naftowym, Tydzień na Wschodzie, 19.01.2006.

## Ograniczenie pluralizmu politycznego

Najważniejszą zmianą, jaka dokonana się w tym okresie, było niewątpliwie ograniczenie pluralizmu politycznego. Można powiedzieć, że obecnie w Rosji nie ma alternatywy wobec znajdującej się u władzy ekipy rządzącej. Proces monopolizacji dokonywał się w Rosji na dwóch płaszczyznach.

**Przede wszystkim nastąpiło usunięcie najważniejszych alternatywnych sił ze sceny politycznej.** Partie opozycyjne zostały albo wchłonięte przez partię władzy (występujący przeciwko proputinowskiej partii *Jedność* w czasie wyborów parlamentarnych 1999 roku blok *Ojczyzna – Cała Rosja* dołączył w 2001 roku do ugrupowania rządzącego, tworząc partię *Wspólna Rosja*), albo też na skutek różnego rodzaju presji wyrzekły się dążenia do przejęcia władzy (tak stało się z Komunistyczną Partią Federacji Rosyjskiej, w której m.in. doprowadzono do rozłamu). Od wpływu na federalną scenę polityczną odsunięto także przedstawicieli władz regionalnych. Zgodnie z przyjętą latem 2000 roku ustawą gubernatorzy i przewodniczący ciał przedstawicielskich podmiotów federacji zostali usunięci z wyższej izby parlamentu, Rady Federacji. Wymuszono lojalność lub usunięto z Rosji tych oligarchów, którzy mieli na tyle duże zaplecze finansowo-medialne, że mogli stanowić polityczne zagrożenie dla Kremla. W ramach takiej „personalnej czystki” m.in. pozbawiono znacznej części własności (w tym aktywów w mediach) oraz zmuszono do emigracji oligarchów Borysa Bieriezowskiego i Władimira Gusińskiego,

**Drugi nurt działań monopolizujących scenę polityczną rozpoczął się w połowie pierwszej kadencji Putina i trwa do dziś. Został on zdominowany przez działania prewencyjne mające na celu utrwalanie niepodzielnej władzy Kremla.** W okresie tym przeprowadzono szereg zmian legislacyjnych, które miały utrudnić powstawanie oraz wejście do parlamentu nowych ugrupowań politycznych. W 2001 roku przyjęta została ustawa „O partiach politycznych”. Nakładała ona na wszystkie organizacje polityczne wymóg ponownej rejestracji, przy czym zasady tej rejestracji były znacznie bardziej surowe niż dotychczas. Partie musiały między

innymi wykazać się co najmniej 10 tysiącami członków (w roku 2004 liczbę tę zwiększono do 50 tys.) oraz filiami w ponad połowie podmiotów federacji. W kolejnych latach zmieniono też ordynację wyborczą do Dumy Państwowej. Najnowsze i najbardziej restrykcyjne poprawki wprowadzono w 2005 roku, a więc tak, aby obowiązywały one w trakcie planowanych na 2007 rok wyborów parlamentarnych. W ramach reformy systemu wyborczego podwyższono próg wyborczy do 7%, zakazano udziału w elekcji blokom wyborczym, ustalono zasadę utraty mandatu przez deputowanego, który zmienił frakcję już po wyborach, zwiększono dotacje państwowe dla dużych partii, zlikwidowano także okręgi jednomandatowe, wprowadzając wyłącznie proporcjonalny system wyborczy<sup>16</sup>. W sumie wszystkie te poprawki zmierzały do umocnienia pozycji partii władzy *Wspólna Rosja*, zmniejszenia szans wejścia do parlamentu osób niekontrolowanych przez Kreml (taką możliwość dawały okręgi jednomandatowe) oraz mniejszych niezależnych partii. Dodatkowo władza uniemożliwiła niekontrolowane przetasowania w samej Dumie, gwarantując sobie w ten sposób stabilność układu, który wyłoni się w parlamencie po wyborach.

Równocześnie wszelkie siły polityczne wymykające się spod kontroli rządzących były na różne sposoby szykanowane – utrudniano im spotkania z wyborcami, zniechęcano biznes do ich finansowania. Utrudnienia takie dotknęły m.in. takich partii jak Sojusz Sił Prawicowych, *Jabloko* czy Demokratyczną Partię Rosji Michaiła Kasjanowa. Prewencyjne działania Kremla szczególnie jaskrawo uwidoczniły się w przypadku partii *Rodina*. Powstała ona z inspiracji Kremla przed wyborami parlamentarnymi 2003 roku. Umocniwszy swoją pozycję na scenie politycznej partia *Rodina* zaczęła się jednak uniezależniać (m.in. poparła, a częściowo nawet inicjowała największą falę protestów społecznych za rządów Putina na początku 2005 roku). W konsekwencji *Rodina* została wykluczona (pod różnymi formalnymi pretekstami) z prawie wszystkich wyborów do władz regionalnych

<sup>16</sup> Patrz ustawa „ O wyborach deputowanych do Dumy Państwowej i Rady Federacji FR” [http://www.cikrf.ru/\\_3/zakon/zakon51\\_180505/zakon\\_51.htm](http://www.cikrf.ru/_3/zakon/zakon51_180505/zakon_51.htm); „Ustawa federalna o aktach prawnych FR dotyczących wyborów i referendum i innych aktach prawnych” [http://www.cikrf.ru/\\_3/zakon/zakon\\_93fz/zakon\\_93.htm](http://www.cikrf.ru/_3/zakon/zakon_93fz/zakon_93.htm)

i lokalnych w roku 2006, a jej lider Dmitrij Rogozin musiał ustąpić ze stanowiska.

**Monopolizacja władzy w rękach Putina i jego otoczenia nie oznacza jednak, że rządzący stanowią w Rosji monolit. Podziały występujące w ramach obecnej elity władzy są jednak w miarę możliwości utrzymywane w tajemnicy przed opinią publiczną.** Opis poszczególnych nieformalnych frakcji jest trudny nie tylko z powodu braku informacji, ale także z powodu ich zmiennego i skomplikowanego charakteru. Powiązania personalne zależą bowiem nie tyle od przekonań, ile wspólnej przeszłości, interesów, podobnych identyfikacji regionalnych lub zawodowych itp.

## **Wzrost kontroli nad społeczeństwem**

**Z procesem monopolizacji sceny politycznej bardzo ściśle związana była inna tendencja – wzrost kontroli władzy nad życiem społecznym. Przede wszystkim na skutek przejęcia kontroli nad mediami nastąpiło ocenzurowanie informacji docierającej do społeczeństwa.** Obecnie wszystkie ogólnopństwowe telewizje są lojalne wobec władz lub są ich własnością, podobny los spotkał znaczną część dzienników i tygodników. Niezależna od władz informacja dostępna jest w internecie, w stacjach radiowych Echo Moskwy, Radio Swoboda, a także w bardzo nielicznych niezależnych rozgłośniach lokalnych oraz kilku gazetach, takich jak np. *Wiedomosti*. Zważywszy jednak, iż dostęp do internetu w Rosji jest dość ograniczony, czytelnictwo gazet zdecydowanie spadło w ostatnich latach, a niezależne od władzy gazety są trudno dostępne poza dużymi miastami, zdecydowana większość społeczeństwa rosyjskiego czerpie wiedzę o sytuacji w kraju i świecie z cenzurowanych mediów kontrolowanych przez władze (przede wszystkim z telewizji).

**Neutralizacji aktywności społecznej służyły także działania, których celem było ograniczenie swobody funkcjonowania organizacji pozarządowych.** Przede wszystkim przez media przetoczyła się kampania propagandowa skierowana przeciwko niezależnym od władz NGO. Jej



zasadniczym elementem był przekaz, że istnieją dobre i złe organizacje, te ostatnie są najczęściej wspierane z zagranicy i realizują interesy innych krajów, sprzeczne z rosyjskimi, a nawet groźne dla stabilności i dobrobytu Federacji Rosyjskiej<sup>17</sup>. Ograniczenie swobód NGO dokonywało się także na poziomie legislacyjnym. 10 stycznia 2006 roku prezydent Putin podpisał ustawę określającą nowe zasady działania sektora pozarządowego. Ustawa ta wprowadziła znacznie bardziej skomplikowane zasady rejestracji organizacji pozarządowych, zwiększyła też możliwości ich likwidacji oraz kontroli nad ich działalnością (przepisy te są znacznie bardziej restrykcyjne w odniesieniu do zagranicznych NGO funkcjonujących w Rosji)<sup>18</sup>. W maju 2005 roku przyjęto także poprawki do prawa podatkowego, na mocy których granty pochodzące od organizacji nierosyjskich podlegają opodatkowaniu, jeśli dana organizacja nie znajduje się na specjalnej zatwierdzonej przez rząd Federacji Rosyjskiej liście (na początku 2006 roku na liście tej było 88 organizacji). Kolejnym sposobem zacieśniania kontroli nad sferą pozarządową było tworzenie struktur kontrolowanych przez Kreml, które z jednej strony miały kanalizować aktywność społeczną i ukierunkowywać ją zgodnie z potrzebami władzy, z drugiej zaś imitować, dla celów propagandowych, dobrą współpracę pomiędzy „społeczeństwem obywatelskim” a rządzącymi. Najbardziej spektakularnym przykładem takich działań było utworzenie w drugiej połowie 2005 roku Izby Społecznej, w której skład weszło 126 przedstawicieli organizacji pozarządowych. Sposób formowania izby (nie znaleźli się w niej działacze opozycyjni) oraz bardzo ograniczone pełnomocnictwa czynią z niej w praktyce jedynie instytucję fasadową.

<sup>17</sup> Tego typu przesłanie znalazło się m.in. w orędziu prezydenta Putina wygłoszonym w maju 2004 roku, promowaniu takich przekonań służył też zainicjowany w styczniu 2006 roku przez rosyjską telewizję skandal szpiegowski, w którym oskarżono wywiad brytyjski o wykorzystywanie do działań agenturalnych jednej z największych organizacji obrony praw człowieka w Rosji – Fundacji Helsińskiej.

<sup>18</sup> Więcej patrz Agata Dubas, Rosja zwiększa kontrolę nad aktywnością społeczeństwa obywatelskiego, Tydzień na Wschodzie, 26.01.2006.

## Unifikacja państwa

Niezwykle ważne zmiany dokonały się też w okresie rządów Putina w relacjach pomiędzy Moskwą a władzami podmiotów federacji. Konsekwencją tych przeobrażeń jest faktyczne odejście od federalnego charakteru państwa. Rosja stała się *de facto* nie tylko państwem unitarnym, ale państwem o zdecydowanie centralistycznym systemie sprawowania władzy<sup>19</sup>.

Centralizacja dokonała się w Rosji przede wszystkim na poziomie politycznym – głównie poprzez zlikwidowanie w 2004 roku wybieralności szefów organów wykonawczych podmiotów federacji. W ten sposób gubernatorzy utracili odrębną od organów federalnych legitymację i stali się kolejnym ogniwem ogólnorosyjskiej władzy wykonawczej. Zmniejszona została także niezależność regionalnych legislatur poprzez uproszczenie procedury ich rozwiązywania (może tego dokonać prezydent, bez wymaganej uprzednio sankcji Dumy). Liderzy regionalni utracili też możliwość oddziaływania na decyzje podejmowane przez centrum przede wszystkim na skutek zmiany sposobu formowania wyższej izby parlamentu – Rady Federacji – w której od roku 2002 zasiadają przedstawiciele władz regionów (*de facto* o ich wyborze bardzo często decyduje Kreml) nie zaś, jak to było dotychczas, sami gubernatorzy i przewodniczący lokalnych ciał ustawodawczych. Centralizacja polityczna bardzo mocno wpłynęła na praktykę sprawowania władzy w Rosji. Konsekwencją powyższych decyzji było nie tylko zlikwidowanie autonomii regionalnej egzekutywy, ale także znaczne ograniczenie gry politycznej na poziomie podmiotów federacji. Walka polityczna o najważniejszy urząd w podmiotach federacji została przeniesiona z regionów do korytarzy Kremla, gdzie lobbowane były poszczególne kandydatury. Dodatkowo nastąpiło oddalenie centrum decyzyjnego od miejsc, których decyzje te dotyczyły. W efekcie sprawujący władzę najczęściej nie byli w stanie (z braku wiedzy) lub nie chcieli uwzględnić realiów, w których miały być wdra-

<sup>19</sup> Patrz: Nikołaj Pietrow, O regionalizmie i geograficznym krietinizmie, Polit.ru, 13.02.2006.

żane ich rozporządzenia. Centralizm polityczny przyczynił się także do unifikacji reform, i zmian prawnych wprowadzanych w Rosji. Były one generowane w centrum, a następnie bez uwzględnienia specyfiki regionu wcielane na całym obszarze Federacji Rosyjskiej. Przykładem tego ostatniego zjawiska był realizowany od 2000 roku program ujednoczenia ustawodawstwa regionalnego i lokalnego. Proces ten z jednej strony przyczynił się do uspoźnienia przestrzeni prawnej (zmieniano sprzeczne z prawem federalnym regulacje lokalne), z drugiej jednak ograniczał możliwość wprowadzania ustaw odpowiadających specyfice poszczególnych podmiotów federacji<sup>20</sup>.

**Oprócz centralizacji politycznej od początku rządów Putina stopniowo ograniczano także ekonomiczną autonomię regionów.** Na skutek reformy budżetowej i podatkowej zrealizowanej w latach 2000–2001 dochody uzyskiwane przez budżet centralny zwiększyły się od roku 1999 z 50% budżetu skonsolidowanego do 63% w roku 2002 (odpowiednio udział budżetów regionalnych w budżecie skonsolidowanym zmniejszył się z 50% do 37%)<sup>21</sup>. W ten sposób zdecydowanie uszczuplono fiskalną autonomię podmiotów federacji, które w znacznie większym stopniu zaczęły zależeć od transferów finansowych z Moskwy. Władze regionalne utraciły także szereg innych kompetencji w sferze gospodarczej, m.in. wprowadzono zakaz zawierania przez podmioty federacji międzynarodowych umów gospodarczych, zaciągania zagranicznych kredytów, a także wydawania licencji na eksploatację znajdujących się na terenie danego regionu złóż węgłowodorodów.

## **Wzrost represyjności**

W okresie rządów Władimira Putina zdecydowanie wzrosła rola, jaką odgrywały w systemie sprawowania władzy sektory siłowe. Przede wszystkim zwiększyła się ilość osób związanych z armią i służbami specjalnymi

<sup>20</sup> Rostisław Turowski, Putinska piatiletka w regionalnej polityce, Ili bieg po krugu, Politcom.ru, 28.12.2005.

<sup>21</sup> Russian Economic Trends, 09.2003, <http://www.recep.ru/phase4/en/ret/index.html>

na eksponowanych stanowiskach w instytucjach władzy oraz państwowych przedsiębiorstwach. Wynikało to przede wszystkim z otaczania się przez prezydenta ludźmi powiązаныmi z nim w trakcie jego pracy w wywiadzie zagranicznym czy też w czasach, gdy był on dyrektorem Federalnej Służby Bezpieczeństwa (FSB). Według badań zrealizowanych przez instytut socjologii Rosyjskiej Akademii Nauk po ok. dwóch latach rządów Putina w 2002 roku aż 26,6% elity władzy stanowiły osoby z wykształceniem wojskowym (dla porównania w 1993 roku wskaźnik ten wynosił 6,7%)<sup>22</sup>. Tak silna reprezentacja w aparacie władzy ludzi związanych z armią lub służbami specjalnymi niewątpliwie wpłynęła na sposób myślenia i postępowania rosyjskiej władzy. Ludzie ci wnieśli bowiem do kręgów rządzących specyficzną, ukształtowaną w tych strukturach mentalność oraz sposoby działania.

**Rolę sektorów siłowych wzmocniono także za rządów Putina na poziomie legislacyjno-strukturalnym.** Wprowadzone zmiany zmierzały po pierwsze do objęcia bezpośrednią kontrolą sektorów siłowych przez Kreml, a także zwiększenia możliwości oddziaływania tych sektorów na inne struktury władzy. Przykładem takich decyzji było podporządkowanie Federalnej Służby Granicznej Federalnej Służbie Bezpieczeństwa, pozbawienie gubernatorów prawa współdecydowania o obsadzie stanowisk regionalnych szefów Ministerstwa Spraw Wewnętrznych czy wreszcie utworzenie Komitetu Antyterrorystycznego, na którego czele stanął szef FSB (na mocy dekretu wydanego 16 lutego 2006 roku)<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Olga Krysztanowska, Reżim Putina: liberalnaja militokratija?, *Pro et Contra*, 2002, t. 7, nr 4, s. 161.

<sup>23</sup> Zadaniem komitetu jest koordynacja działań w sferze walki z terroryzmem organów wykonawczych na poziomie federalnym, regionalnym i lokalnym. Przy czym decyzjom wyłonionego spośród członków komitetu Sztabu Operacyjnego podlegają m.in. Rada Bezpieczeństwa, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Obrony i Ministerstwo Spraw Zagranicznych; dekret o przeciwdziałaniu terroryzmowi, <http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=032396>

**Wzrost znaczenia sektorów siłowych nie przełożył się jednak na wzrost bezpieczeństwa obywateli<sup>24</sup>, doprowadził natomiast do zwiększenia się poziomu represyjności państwa.** Ta tendencja stała się szczególnie widoczna w Czeczenii oraz innych republikach Kaukazu Północnego. Na masową skalę dochodzi tam do naruszania praw człowieka, porwań dla okupu, przymusowego wysiedlania uchodźców<sup>25</sup>. W pozostałych regionach presja struktur siłowych na zwykłych obywateli ma ciągle charakter ograniczony. Niemniej wydaje się, iż zwiększyła się ilość przypadków, gdy struktury takie zostały wykorzystane przeciwko obywatelom w imię osiągnięcia określonych profitów politycznych czy biznesowych przez rządzących. Najbardziej spektakularnym przykładem są sankcje, jakie dotknęły w związku z batalią o Jukos osoby związane z tą firmą lub jej właścicielami (dotychczas liczba prześladowanych wyniosła 36 osób)<sup>26</sup>. Poza sprawą Jukosu miało miejsce szereg innych wypadków represji politycznych, wobec niektórych orzeczono kilkuletnie wyroki o czysto politycznym charakterze<sup>27</sup>.

## **4. Konsekwencje dla Rosji**

**Po siedmiu latach od przejścia władzy przez drugiego rosyjskiego prezydenta gospodarcza prosperity w Rosji ciągle trwa. Przed wszystkim dzięki wysokim cenom na surowce energetyczne Rosja stała się krajem bogatszym, posiadającym znaczne możliwości inwestycyjne, zdolnym do wywiązywania się z międzynarodowych zobowiązań finansowych. Prosperity, wbrew przedwyborczym zapowiedziom Wła-**

<sup>24</sup> Wskaźniki korupcji i kryminalizacji w Rosji utrzymują się ciągle na bardzo wysokim poziomie. Za rządów Putina doszło też po raz pierwszy w Federacji Rosyjskiej do szeregu spektakularnych ataków terrorystycznych.

<sup>25</sup> Więcej patrz: <http://www.hrw.org/campaigns/russia/chechnya/>

<sup>26</sup> Spis osób prześladowanych w związku z aferą Jukosu, <http://www.khodorkovsky.ru/chronology/1320.html>

<sup>27</sup> Przykładem takich działań może być np. skazanie 10 maja 2006 roku na karę 3,5 roku pozbawienia wolności działaczki Partii Narodowo-Bolszewickiej za wywieszenie na fasadzie hotelu naprzeciwko Kremla transparentu z napisem „Putin, odejź sam”.

**dimira Putina, w niewielkim stopniu została jednak wykorzystana do modernizacji kraju – stworzenia nowoczesnych efektywnych rozwiązań w sferze ekonomicznej, politycznej i socjalnej.** Wręcz przeciwnie, Federacji Rosyjska jest obecnie bardziej autorytarna i scentralizowana niż siedem lat temu. Pogłębiła się kontrola państwa nad procesami politycznymi i życiem społecznym, wzrosło także zaangażowanie rządzących w sferę ekonomiczną, przy czym priorytetem władz stały się tradycyjnie wspierane w Rosji sektory surowcowy oraz zbrojeniowy, nie udało się natomiast stworzyć efektywnych mechanizmów rozwoju innych sektorów gospodarki. W minionych latach nie wypracowano także w Rosji jasnych zinstytucjonalizowanych reguł gry w sferze ekonomicznej i życiu politycznym, co więcej, podważono zasady – m.in. nienaruszalność prawa własności – które w końcu rządów Jelcyna wydawały się już trwale obowiązujące. Nasiliło się także instrumentalne wykorzystywanie pełnomocnictw organów siłowych do realizacji celów rządzących (w tym także prywatnych interesów poszczególnych ludzi władzy).

Zmiany zrealizowane za rządów Putina, choć poszły w odmiennym od zapowiadanego kierunku, niewątpliwie znacząco przeobraziły oblicze Rosji i będą miały znaczny wpływ na jej rozwój w kolejnych latach. Zmiany te zaprzepaściły szansę na reformę, jaka pojawiła się na początku XXI wieku, oddalając być może na wiele lat modernizację Rosji. Budowa nowoczesnego sprawnego państwa wymagałaby weryfikacji, a nawet odwrócenia wielu spośród dokonanych „kontrreform”. Kluczowe wydaje się tu przede wszystkim przywrócenie podmiotowości społeczeństwu, rozdzielenie sfery polityki i gospodarki, stworzenie przejrzystej koncepcji oraz zasad funkcjonowania państwa.

**Równocześnie jednak cechą powstałego w Rosji systemu jest jego nietrwałość.** Fakt ten przewidział zresztą sam prezydent Putin w przedwyborczym wystąpieniu programowym<sup>28</sup>: „Historia przekonująco pokazuje, że dyktatury i autorytarne systemy władzy są tymczasowe. Nieprzemijający okazuje się jedynie system demokratyczny”. **Nie oznacza to, że Rosja jest narażona na natychmiastową spektakularną katastrofę. Wręcz przeciwnie, na dany moment kraj ten sprawia wrażenie stosunkowo**

<sup>28</sup> „Rosja na przełomie tysiącleci”.

stabilnego. Jest to jednak sytuacja doraźna. W dłuższej perspektywie Rosja jest skazana na tymczasowość oraz związaną z tym niepewność. Obecny system nie może trwać w niezmienionej formie. W nim samym zawartych jest bowiem szereg czynników naruszających jego równowagę i wymuszających dalsze zmiany. Są to:

**1. Czynniki ideologiczny.** Rosji brak spójnej koncepcji rozwoju państwa. Koncepcje ustrojowe, w tym aparat pojęciowy, do których odwołują się rządzący, są nieprzejrzyste i niespójne (z jednej strony mówi się o dyktaturze prawa, wolnym rynku, z drugiej – o rosyjskiej specyfice i odmienności; władza odwołuje się też selektywnie do radzieckiej symboliki i wartości). W efekcie ideologia nie określa pożądanego modelu ustrojowego, lecz stanowi fasadę lub usprawiedliwienie dla faktycznych reguł gry. W tej sytuacji reguły te mogą się zmieniać w niekontrolowany i trudny do przewidzenia sposób w zależności od interesów rządzących.

**2. Czynniki polityczny.** W ostatnich latach w Rosji zdecydowanie wzrosły potencjalne koszty utraty władzy. W momencie odejścia obecna ekipa rządząca musi się bowiem liczyć z takimi samymi sankcjami, jakie zastosowała wobec swoich oponentów, a więc nie tylko utratą stanowisk, ale także prywatnej własności oraz z wyrokami sądowymi. Równocześnie obowiązująca konstytucja wymusza personalną rotację na najważniejszym stanowisku prezydenta kraju. W tej sytuacji należy się spodziewać ewolucji albo w kierunku zmniejszenia kosztów utraty władzy, albo – co wydaje się bardziej prawdopodobne – ograniczenia konieczności personalnej rotacji.

**3. Czynniki geograficzny.** Unifikacja i centralizacja systemu zarządzania oznacza utrwalenie postimperialnego charakteru państwa rosyjskiego, a więc systemu, w którym istnieje uprzywilejowane, mentalnie i kulturowo wyalienowane od reszty społeczeństwa centrum oraz deprivowana ekonomicznie i politycznie prowincja stanowiąca zdecydowaną większość kraju. Taka formuła sprzyja narastaniu frustracji w regionach skazanych na rolę peryferii, a w konsekwencji zwiększaniu się kontroli i presji ze strony władzy. W dłuższej perspektywie, przy tak dużym obszarze geograficznym taka sytuacja może także doprowadzić do nasilenia się ruchów separatystycznych.

**4. Czynniki społeczny.** System władzy w Rosji ciągle oparty jest w znacznym stopniu na legitymacji społecznej. Równocześnie jednak możliwości obywateli wpływania na proces decyzyjny są bardzo ograniczone. Taki asymetryczny układ między władzą a społeczeństwem wydaje się trudny do utrzymania na dłuższą metę. Dlatego można zakładać stopniowe zanikanie poparcia społecznego, co z kolei może doprowadzić z jednej strony do nasilenia się objawów niezadowolenia ze strony obywateli, z drugiej zaś zaostrzenia represyjnego charakteru państwa.

**5. Czynniki gospodarczy.** Wydaje się, iż głównym czynnikiem stymulującym obecnie rozwój gospodarczy w Rosji są wysokie dochody ze sprzedaży rosyjskich surowców energetycznych na światowych rynkach. W przypadku zmniejszania się tych dochodów (np. na skutek spadku cen surowców energetycznych lub ograniczania się rosyjskiego eksportu gazu i ropy) bardzo prawdopodobne jest, że w Rosji dojdzie do radykalnego spowolnienia wzrostu, a nawet do kryzysu. Taki kryzys może wywołać protesty społeczne, co w konsekwencji może doprowadzić do naruszenia monopolu rządzących, lub – wręcz odwrotnie – skłonić ich do zwiększenia presji na społeczeństwo.

Wydaje się, że w najbliższych latach wymienione czynniki niestabilności będą popychać Rosję raczej w kierunku nasilania się zjawisk i mechanizmów funkcjonowania państwa ukształtowanych w okresie rządów Putina. W Rosji nie widać bowiem obecnie źródła innowacyjnych impulsów, które wymusiłyby znaczącą korektę obecnej polityki władz i doprowadziły do realizacji reform strukturalnych. Nie można jednak wykluczyć, iż w dłuższej perspektywie, gdy problemy państwa rosyjskiego staną się bardziej widoczne, dojdzie do kryzysu, który stanie się impulsem dla daleko idących reform i przewartościowań.

*Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz*

*Warszawa 26 lipca 2006 r.*





# Counter-reforms in times of prosperity

In 2000, Vladimir Putin came to power after nearly a decade of the rule of the first Russian president, Boris Yeltsin. As prime minister, and later as a candidate for president, Putin announced that he would reform the state. The main assumptions of this reform were presented during a congress of the pro-Kremlin Unity movement, in Putin's address entitled 'Russia at the turn of the millennium'<sup>1</sup> which was delivered on 29 December 1999, and later in a open letter to voters published on 25 February 2000<sup>2</sup>. Both declarations were rather general, but they gave a clear picture of the principal directions of and priority areas for the future president's efforts.

They outlined Russia's development path as pro-market and democratic: "The road towards market economy and democracy proved difficult for all countries that chose it back in the 1990s. (...) However, as international experience shows, only this road offers prospects of dynamic economic development and better standards of living for the people. There is no alternative."

The proposed reforms addressed two areas in particular:

1. Economic modernisation, which aimed to implement advanced technologies, move away from the raw materials-oriented model of industrial production, and rectify the excessive focus on the armaments sector ("we are now paying the price of the Soviet economic system's excessive focus on the raw material sector and the armaments industry, at the expense of consumer goods production and services"<sup>3</sup>); to create a friendly climate for foreign investors ("we should take all measures necessary to attract foreign capital to our country"); to ensure favourable conditions

<sup>1</sup> For the full text, see: <http://www.mbn.tulanews.ru/document/other/russia.htm>

<sup>2</sup> For the full text, see: <http://www.kommersant.ru/doc.html?DocID=141144&IssueId=398>

<sup>3</sup> The two statements contained many very general declarations that could be diversely interpreted; in this paper, only specific and unambiguous fragments are quoted.

for large corporations and small- & medium-sized enterprises alike (“any attempt to suppress certain forms of economic activity and artificially promote others will only impede the development of Russia’s economy”); to safeguard property rights (“we have the obligation to guarantee property rights, and to protect entrepreneurs from arbitrary and lawless interference with their affairs”); to ensure clear rules enabling fair competition (“all businesses should operate under the same conditions. It is unacceptable to use state institutions to promote clan interests or as instruments in the struggle between interest groups”); and finally, to put state finances in order by “improving budget efficiency (...), implementing a tax reform, keeping inflation low and maintaining a stable exchange rate for the rouble.”

**2.** The creation of an effective and efficient political system based on the development of democracy, the rule of law and federalism (“powerful leadership in Russia means a democratic, federative state founded on the law and capable of action”). Reforms in this area would also aim at implementing a stable and transparent legal code to be obeyed not only by the citizens but also by the institutions of law enforcement (“democracy is a dictatorship of the law, and not of those appointed to enforce the law;” “the police and the prosecution authorities should serve the law and not privatise their powers to gain benefits”), and to ensure security for citizens and fight crime, with special emphasis being placed on the decriminalisation of Chechnya.

Vladimir Putin’s rise to power coincided with the beginning of a period of economic prosperity which has continued until present day. Annual GDP growth between 2000 and 2005 ranged from 4.7% to 9.0%<sup>4</sup>. The devaluation of the rouble as a result of the state’s financial breakdown in 1998 had the effect of suppressing imports and boosting demand for domestic products. However, the principal impulse for economic development came with the sudden rise in world prices for energy resources (in December 1998, a barrel of Urals oil cost US\$9.57, to rise to US\$24.71 in De-

<sup>4</sup> Data of the Federal State Statistics Service: <http://www.gks.ru/wps/portal>

ember 1999, reaching US\$53.70 in 2005)<sup>5</sup>. As one of the world's biggest oil and gas exporters, Russia unexpectedly experienced a huge surge in its foreign currency income. The state's fiscal situation improved substantially; now there were surpluses in the federal budget, and Russia was no longer dependent on foreign loans. Thus, Vladimir Putin's term in office proved to be the first period since the collapse of the USSR with relatively good conditions for the leadership's plans to be carried out.

Nearly seven years have passed since Vladimir Putin came to power, a time for a summary of the second Russian president's achievements. In a way, Vladimir Putin has partially delivered on his initial declarations; indeed, Russia has undergone a deep transformation. However, when seen in the light of the president's initial promises, the changes appear to be no more than 'counter-reforms', because instead of putting into practice the policy he outlined seven years ago, they have largely followed a different, if not entirely opposite direction.

The present paper consists of four parts. Part 1 describes the 'reforms' carried out in the period 2000–2006, i.e. those changes delivering on the promises Putin made before he took office. Parts 2 and 3 present the 'counter-reforms', i.e. those transformations which followed a different or opposite direction, as compared to the Russian president's pre-election declarations. Finally, part 4 summarises the changes that have occurred in Russia over the last seven years, and examines their possible consequences for the future of the Russian Federation.

<sup>5</sup> Energy Information Administration: <http://tonto.eia.doe.gov/dnav/pet/hist/wepcuralsw.htm>

# 1. Russian reforms: Financial and institutional stabilisation

The measures taken by the new Russian leadership in two areas have definitely been in keeping with the direction of reforms outlined by the new president Vladimir Putin. First of all, over the last seven years, the authorities have largely managed to ‘put state finances in order’. From 2001 onwards, there has been an annual budget surplus (in 2005, the surplus amounted to 7.5% of the GDP)<sup>6</sup>. On one hand, this was the result of rising budget revenues, and on the other, a disciplined fiscal policy<sup>7</sup> under which excessive spending was avoided to prevent inflation. At the same time, a large portion of funds from the export of energy resources was accumulated in the Stabilisation Fund (which comprises surplus revenues over the average annual Urals oil prices as set out in the budget bill). By the end of 2005, the Fund’s value exceeded US\$46 billion<sup>8</sup>. Revenues from the export of oil and gas were also used to settle Russia’s foreign debt, which decreased substantially between 1999 and 2006 (this refers mostly to the post-Soviet debt that dropped from US\$96.8 billion to US\$34.5 billion, while the debt of the Russian Federation remained basically unchanged)<sup>9</sup>. The 2001 tax reform was also a success for the government; it involved the introduction of a 13% flat tax and a uniform welfare tax for individual persons. In the following years, the rate of corporate income tax was reduced to 24% and turnover taxes were abolished. Contrary to the initial intention, the changes to the tax system did not curtail the grey economy (which accounts for between 30% and 45% of the GDP, according to various estimates)<sup>10</sup>, but they

<sup>6</sup> Data from the Federal State Statistics Service: <http://www.gks.ru/wps/portal>

<sup>7</sup> During the last two years, and especially in the 2006 budget, this discipline was slightly loosened as a result of increased welfare spending. This tendency is expected to continue in the following election years: in 2007 (for the parliamentary elections) and 2008 (the presidential election).

<sup>8</sup> Data from the Ministry of Finance: <http://www1.minfin.ru/>

<sup>9</sup> Data from the Russian Central Bank.

<sup>10</sup> The Federal State Statistics Service does not publish official figures on this subject; for other data see: [http://www.pravda.ru/economics/2005/7/21/63/20974\\_shadoweconomy.html](http://www.pravda.ru/economics/2005/7/21/63/20974_shadoweconomy.html); <http://www.doingbusiness.org/ExploreEconomies/Default.aspx?economyid=159>

did help to improve state control of the funds allocated to the pensions and healthcare funds. For ordinary citizens, putting state finances in order had one more tangible effect: a substantial improvement occurred regarding the regularity of payments of old age pensions, disability pensions and public sector salaries.

**The other domain in which the authorities partly delivered on their pre-ballot promises was the stabilisation of state institutions.** In the first place, tighter discipline was imposed on the regional authorities; they were forced to take measures to harmonise local laws with federal legislation. Governors and local parliaments were no longer able to freely take decisions that were non-compliant with the constitution (such as declaring the autonomy of their respective regions or refusing to pay taxes to the federal budget, etc.). Finally, the illegal political privileges acquired under Boris Yeltsin's rule by some federation constituents were also curtailed. The functioning of institutions at the federal level became more stable and predictable. During Yeltsin's presidency, prime ministers would be frequently replaced, while during Putin's term such a change has occurred only once. However, while institutional stabilisation created the appearance of greater continuity and predictability of governance, it failed to make it more effective.

## 2. Economic ‘non-modernisation’

During the seven years of economic growth, most of the major problems affecting Russia’s economy remained unsolved. Moreover, certain innate pathologies and inefficiencies only worsened.

### Raw materials and armaments

**Most importantly, the Russian economy remained increasingly raw materials-oriented.** The proportion of oil and gas in Russia’s commodity exports increased from 51% in 2000 to 61% in 2005<sup>11</sup>. This tendency was due to the absence of any effective policy to promote other sectors, as well as the huge importance that the Russian government began to attach to the raw materials sector. The extraction industries, especially the oil and gas industry, came to be regarded as Russia’s key asset and a pillar of the country’s internal development and its international stature. Consequently, Russia’s foreign and internal policies alike were dominated by energy issues. This set of problems has been one of the most important subjects, if not indeed the single most important, of most of the Russian president’s foreign visits over the last two years, and has been the most important question in Russia’s dialogue with the European Union and some CIS countries including Ukraine, Belarus, Turkmenistan and Kazakhstan. Russia also chose energy security as the main subject of its G-8 leadership in 2006. Finally, energy issues have begun to play a central role in Russia’s internal policy. Enormous amounts of state funds have been invested in the energy sector. Paradoxically, the money has not been used to modernise the sector but rather to step up state control of extraction companies. In 2005, the state-owned Rosneft borrowed US\$7.5 billion from foreign banks to purchase a 10% stake in Gazprom, so the state could acquire a majority share in the gas monopoly. Gazprom, on the other hand, purchased 72.6% of shares in Sibneft, Russia’s third largest oil company, with funds from a US\$13.09 billion loan.

<sup>11</sup> Proprietary calculations based on data from the Central Bank of Russia [http://www.cbr.ru/statistics/credit\\_statistics/](http://www.cbr.ru/statistics/credit_statistics/)

**Along with the clearly favoured oil and gas sector, the armaments industry also received substantial support.** In this way the Russian government has begun to refer to an economic development concept prevalent in Soviet times: with a powerful raw materials sector, the armaments industry was to serve as the pillar and engine for future growth in Russia's high-technology sector. This attitude was evident in the rise in public spending on the armaments sector. According to figures published by *Nezavisimaya Gazeta* on 26 August 2005, Ministry of Defence spending on overhauls and purchases of arms and military equipment increased from 42.7 billion roubles (US\$1.51 billion) in 2000 to 187 billion roubles (US\$6.52 billion) in 2005<sup>12</sup>. Defence minister Sergey Ivanov declared in January 2006 that in this year the state would purchase 236.69 billion roubles' (US\$8.81 billion) worth of arms. He went on to say that the "tendency of for arms purchases to grow would continue in the future [...] for important reasons, including the political will of the country's leadership and the good economic position of the state."<sup>13</sup> Finally, it should be noted that all figures quoted here are estimates, and probably fail to reflect the total spending on the armaments sector, which receives additional financing from various more or less overt funds, such as the target fund of the federal programme for modernising the armaments sector, funds earmarked for research into armaments technologies, and other funds not included in the budget.

## **Challenging private property**

**Shortly after Vladimir Putin's rise to power, the Russian government started taking measures which undermined the principle of the inviolability of private property.** Using state enforcement bodies (the police, tax services, prosecutors), the Audit Chamber (Russia's main supervisory body) and the administration of justice, the government sought to take

<sup>12</sup> Quoted from Andrzej Wilk, 'Budżet armii Putina', CES, 2005. These figures are slightly higher than those set out in the appendices to the budget bill; the difference is probably because some spending on the Armed Forces' technical modernisation is kept secret.

<sup>13</sup> Interfax, 17 January 2006.



over the business assets they needed, or used pressure to persuade the owners to manage their business in a specific manner that benefited the government. As early as the first year of Putin's rule, using the measures described above, the state reclaimed control of NTV, a national television channel originally owned by oligarch Vladimir Gusinsky. However, the most striking example of the assault against private property was the 2003 campaign against Yukos, at that time Russia's largest oil producer, which led to the takeover of its main production enterprise, Yuganskneftegaz. Mikhail Khodorkovsky, Yukos' principal shareholder, was convicted of economic offences (tax evasion, illegal financial operations) and sentenced to ten years in prison. The investigation and trial conducted by the Prosecutor's General Office were biased and apparently 'made to political order'. Measures undermining private property have not been limited to domestic businesses, and have also affected companies with foreign capital. This was the case with the Sakhalin-2 project and the Kovykta gas field. The operator of Sakhalin-2, Royal Dutch/Shell, has been subjected to pressure for several years (including prolonged audits by the Audit Chamber, allegations of financial abuse, etc.). The purpose was to persuade the company to transfer to Gazprom a blocking stake (25% + 1) of shares in the investment in exchange for some other assets. TNK-BP, the owner of Kovykta, has been experiencing similar pressure; Gazprom wants the company to cede full control of the field's operation.

## **A politicised economy**

**In recent years, businesses, and large corporations in particular, have become increasingly dependent on the government's favours.** The Khodorkovsky case mentioned above was a turning point – it left no doubt as to the government's ability and determination to use sanctions. This proved to be an effective deterrent, and dissuaded large private-owned businesses from getting involved in any initiatives that could be associated with the opposition. This in turn was a severe blow to NGOs critical of the authorities, as well as for opposition political groups, for whom fund-raising became much more difficult. Businesses also accepted the requirement to 'voluntarily' finance social and political undertak-

ings favoured by the authorities. In this manner, funds were raised to finance pro-Kremlin youth organisations such as *Idushchie Vmeste* (Walking Together) and *Nashi* (Our People). The submissiveness of businesses also manifested itself in statements by entrepreneurs who started carefully avoiding political issues while speaking in public, as well as in the developments within the Russian Union of Industrialists and Entrepreneurs. In September 2005, Arkady Volski, the Union's chairman of many years, retired and was replaced by Alexander Shokhin, a loyal member of the pro-Kremlin United Russia party, in a ballot process closely supervised by the government<sup>14</sup>. As a result, the Union has started to promote and endorse the Kremlin's initiatives, instead of protecting the entrepreneurs' interests.

**The politicisation of the economy also had an external dimension. On several occasions, state-owned businesses have been used to achieve political objectives on the international stage, even if this runs counter to economic considerations.** As the most striking example, the volume of gas supplies to a number of European states was reduced as a result of the conflict with Ukraine in January 2006. The Russians' behaviour during the conflict (they escalated demands beyond Ukraine's ability to meet them and avoided negotiations) suggested that in addition to economic objectives (including the private interests of certain individuals) Russia's demands also had political motives. Presumably, one of Russia's objectives was to discredit the reliability of Ukraine, and especially the 'orange' leadership then in power, in the eyes of Western Europe.

**However, even though entrepreneurs have been forced to be loyal to the government, this has not led to a separation between government and business.** Brand new companies have emerged and grown rapidly in Russia in recent years, including some in the energy sector which

<sup>14</sup> Igor Yurgens, who had repeatedly criticised the Kremlin, was not elected as the Union's chairman even though he was very popular within the organisation. In the first, secret vote, he received a majority of votes. However, this vote was invalidated, and in the open vote that followed, Shokhin was the winner.

remains under the state's close surveillance. Two important examples of such companies are Russneft, incorporated in 2002 and presently one of the ten largest oil producers in Russia, and the North-West Oil Group incorporated in 2004 (its financial results are not known, but apparently the company has substantial funds at its disposal because it took part in the tender for the purchase of Transpetrol, Slovakia's oil transport company)<sup>15</sup>. Companies like these obviously could not function without the Kremlin's knowledge and approval, as the authorities strictly monitor all changes of ownership in the oil sector. The origins of the new fortunes often remain obscure, as does their ownership structure. Such companies may be a result of members of the new leadership appropriating business assets; its members are not satisfied with just being able to profit from controlling state property, and seek to convert the funds thus gained into private property.

### **3. Ineffective political system**

The system of government in Russia has undergone major evolution since 1999. This transformation did not occur as a one-off, evident reform of the state institutions and principles of governance, but has been implemented gradually, in a haphazard and 'back-door' manner over several years. However, the general direction has remained unchanged: Russia has moved away from democracy and the federative state model.

#### **Suppression of political pluralism**

**The most important change that occurred in this period is undoubtedly the suppression of political pluralism. It is legitimate to claim that there is no alternative to the ruling camp in Russia at the moment.** This monopolisation has taken place at two levels.

<sup>15</sup> Iwona Wiśniewska, New private companies in the Russian oil sector, Eastweek, 19.01.2006.

**Firstly, major alternative forces were eliminated from the political scene.** Opposition parties were either absorbed by the party of power (such as the Fatherland–All Russia bloc which opposed the pro-Putin Unity party during the 1999 parliamentary election, but in 2001 joined the ruling group to form the United Russia party), or surrendered their ambition to take power under diverse kinds of pressure (this was the case with the Communist Party of the Russian Federation, in which a split was engineered). Regional leaders were also deprived of their influence on federal politics. Under a law passed in summer 2000, governors and speakers of the federation constituents' parliaments were removed from the Federation Council, the upper house of the Russian parliament. Oligarchs who had enough money and control of the media to pose a political threat to the Kremlin were either forced to be loyal or banished from Russia. As part of this kind of 'personal cleansing', the oligarchs Boris Berezovsky and Vladimir Gusinsky were deprived of large portions of their assets (including shares in media companies) and forced to emigrate.

**The second set of measures designed to monopolise the political scene started in the middle of Putin's first term, and continues until the present day. This mostly consists of preventative measures aimed at consolidating the Kremlin's indivisible rule.** During the period in question, a number of legislative changes were implemented to prevent new political groups from forming and entering the parliament. A law on political parties was adopted in 2001 which required all political organisations to re-register on different, much more rigorous terms. Parties had to demonstrate that they had at least 10,000 members (this number was increased to 50,000 in 2004) and branches in at least half of all federation constituents. In the following years, laws governing elections to the State Duma were also amended. The most recent and most restrictive amendments were implemented in 2005 in time for the 2007 parliamentary election. As part of the election system reform, the electoral threshold was raised to 7%, electoral blocs were banned from running in elections, and a provision was enacted under which deputies who change their affiliation after the election will lose their mandate. In addition, state subsidies for large parties were increased, and single-seat constituencies were elimi-

nated and replaced by a strictly proportional election system<sup>16</sup>. All these changes were designed to strengthen the party of power, United Russia, and to reduce the chances of anyone not controlled by the Kremlin gaining seats in the parliament (which had been possible with the single-seat constituencies) and of smaller, independent parties making it to the State Duma. Moreover, the authorities managed to prevent uncontrolled reshuffles in the State Duma, thus ensuring that the balance of power as shaped in the election remains stable.

At the same time, all political forces that evaded the Kremlin's control were persecuted in various ways: they faced difficulties organising meetings with voters, and businesses were discouraged from financing their activities. Parties such as the Union of Rightist Forces, *Yabloko* and Mikhail Kasyanov's Democratic Party of Russia were among those targeted. However, the case of *Rodina* is the most striking example of how the Kremlin executed its pre-emptive strategy. *Rodina* was established before the 2003 parliamentary election at the Kremlin's initiative, but as it consolidated its political position, it started to act more independently (for example, it backed and partly initiated the greatest wave of social protests during Putin's rule, which took place in early 2005). As a consequence, *Rodina* was excluded from nearly all regional and local elections in 2006 under various formal pretexts, and its leader Dmitri Rogozin was forced to resign.

**Finally, it should be noted that even though Putin and his aides have monopolised all power in their hands, divisions still exist within the Russian leadership. However, these remain concealed from the public as much as possible.** It is difficult to describe the individual informal factions, not only because available information is scarce, but also because of their complex and changing nature, as personal ties are based not as much on shared views as on a common past, shared interests and similar regional or professional affiliations, etc.

<sup>16</sup> See the Law on elections to the State Duma and the Federation Council of the Russian Federation, [http://www.cikrf.ru/\\_3/zakon/zakon51\\_180505/zakon\\_51.htm](http://www.cikrf.ru/_3/zakon/zakon51_180505/zakon_51.htm); Federal law on legal bills of the Russian Federation relating to elections and referendums, and other legal acts, [http://www.cikrf.ru/\\_3/zakon/zakon\\_93fz/zakon\\_93.htm](http://www.cikrf.ru/_3/zakon/zakon_93fz/zakon_93.htm)

## Tighter control of the society

**The monopolisation of the political scene is closely linked to another tendency, that of tightening control of social life. First of all, as the authorities took over control of the media, the information reaching the public was subjected to censorship.** At present, all national television channels are loyal to the government or owned by members of the leadership, and the same is true of most dailies and weeklies. Independent information is available from the Internet, the *Ekho Moskvy* and *Radio Svoboda* radio stations, as well as the very few local radio stations, and from several newspapers such as *Vedomosti*. However, since access to the Internet is rather limited in Russia, the numbers of newspaper readers have decreased substantially in recent years and independent newspapers are not readily available outside the main cities, the great majority of Russians get world and Russian news from the censored and government-controlled media (chiefly television).

**In order to neutralise social activity, measures have also been taken to restrict the operations of NGOs.** First of all, a propaganda campaign against independent non-governmental organisations was launched in the media. Its principal message was that there are good and bad organisations, and the latter are usually those that receive support from abroad to pursue the interests of other countries, which run counter to Russia's interest and may even threaten the stability and welfare of the Russian Federation<sup>17</sup>. Legislative means were also used to limit the NGOs' freedoms. On 10 January 2006, President Putin signed a law laying down new principles for the operation of the non-governmental sector. The law introduced much more complex requirements for registering NGOs, and expanded the authorities' ability to ban NGOs and control their activities

<sup>17</sup> This was the message of President Putin's address in May 2004. The espionage scandal initiated in January 2006 by Russian television (where it was alleged that British intelligence services had used the Helsinki Foundation, one of the most important human rights organisations in Russia, for espionage purposes), was also designed to promote this view.

(more rigorous provisions apply to foreign NGOs operating in Russia)<sup>18</sup>. In May 2005 amendments to the tax laws were enacted, under which grants from non-Russian organisations are taxable if the organisation concerned is not included on a special list approved by the Russian government (in early 2006, this list included 88 organisations). Another way in which supervision of the non-governmental sector has been stepped up is by creating organisations controlled by the Kremlin with the task of channelling social activity in line with the authorities' needs, on one hand, and on the other imitating good co-operation between 'civil society' and the government for propaganda purposes. The creation in the second half of 2005 of the Social Chamber, a body comprised of 126 NGO representatives, was the most spectacular example of this tendency. The way the Chamber was formed (there are no opposition activists among its members) and its very limited powers in practice make it a facade institution.

## **Unification of the state**

**During Putin's rule, very important changes occurred in the relations between Moscow and the governments of individual federation constituents. As a result, the federative state model was practically abandoned, and Russia became a *de facto* unitary state with a strongly centralised system of governance<sup>19</sup>.**

**Centralisation mainly occurred in Russia at the political level, the most important step being the abolition in 2004 of the system by which heads of the executive bodies of federation constituents were elected.** As a result, governors lost the status of being legitimised separately from the federal authorities, and became just another link in the all-Russian executive system. Regional legislatures also lost some of their indepen-

<sup>18</sup> For more information, see Agata Dubas, 'Rosja zwiększa kontrolę nad aktywnością społeczeństwa obywatelskiego', Tydzień na Wschodzie, 26 January 2006.

<sup>19</sup> See: Nikolai Petrov, 'O regionalizme i geograficheskom kretinizme', Polit.ru, 13 February 2006.

dence, as procedures for their dissolution were simplified (the president may now dissolve local parliaments without seeking the State Duma's endorsement). Regional leaders lost their ability to influence the central government's decisions, especially because of the new provisions regarding how the Federation Council (the upper house of parliament) is formed: since 2002, it has been composed of representatives of the regional authorities (frequently elected as dictated by the Kremlin) instead of governors and speakers of the local legislatures, as used to be the case. Political centralisation has had serious consequences for the practice of governance in Russia. As a result of the changes discussed above, regional executive bodies have lost their autonomy, and political games at the regional level have been largely suppressed. The political struggle for leading offices in regional governments moved from the regions concerned to the corridors of the Kremlin, where individual candidates are lobbied for. In addition, the decision-making centre has become more distant from the regions concerned by the decisions. As a result, those in power are frequently unable (for lack of knowledge) or unwilling to take into account the realities of the areas where their rulings were to be implemented. Such political centralism has also contributed to the unification of reforms and legislative changes introduced in Russia. Such changes are now determined by the central authorities and then enforced throughout the Russian Federation, with no account being taken of the individual regions' specificity. The programme for the unification of regional and local legislation, launched in 2000, may serve as an example. On the one hand, it helped to unify the legislative environment (local regulations incompatible with the federal law were corrected), but on the other, it limited the possibility of enacting laws reflecting the specific characteristics of individual federation constituents<sup>20</sup>.

**In addition to political centralisation, economic autonomy of the regions has also been gradually curtailed since the beginning of Putin's rule.** As a result of the budget and tax reform carried out in 2000–2001, the share

<sup>20</sup> Rostislav Turovsky, 'Putinskaya pyatiletka v regionalnoy politike, ili beg po krugu', Politcom.ru, 28 December 2005.



of the central budget's revenues in the consolidated budget increased from 50% in 1999 to 63% in 2002, while the share of regional budgets in the consolidated budget decreased from 50% to 37%<sup>21</sup>. Thus, federation constituents have lost much of their fiscal autonomy and become more dependent on financial transfers from Moscow. Regional authorities also lost a number of other economic competencies; for example, they were prohibited from concluding international economic agreements, contracting foreign loans and issuing licences for the operation of oil and gas fields in their respective areas.

## **Mounting repression**

**During Vladimir Putin's rule, the institutions of force have come to play a much more important role in the system of governance. Above all, more people associated with the army and secret services have been appointed to prominent positions in the state institutions and state-owned enterprises.** This was primarily due to the fact that the president surrounded himself with people he knew while working in the intelligence services and when he was director of the Federal Security Service. According to a study carried out by the Sociology Institute of the Russian Academy of Sciences, after approximately two years of Putin's rule, in 2002, people with military education accounted for up to 26.6% of the power elite (compared to 6.7% in 1993)<sup>22</sup>. The presence of so many people with links to the army and the secret services in the power apparatus has undoubtedly influenced the thinking habits and behaviour of the Russian leadership, as these people have brought with them the specific mentality shaped by these structures and specific methods of operation.

**The role of the institutions of force has also been strengthened during Putin's rule at the legislative and structural level.** The purpose of chan-

<sup>21</sup> Russian Economic Trends, September 2003, <http://www.recep.ru/phase4/en/ret/index.html>

<sup>22</sup> Olga Kryshatanovska, 'Rezhim Putina: liberalnaya militokratiya?', *Pro et Contra*, 2002, vol. 7, issue 4, p. 161.

ges was firstly for the Kremlin to acquire direct control of the institutions of force, and secondly to increase these institutions' ability to influence other state structures. For example, the Federal Border Service was subordinated to the Federal Security Service, governors lost their right to have any say in the appointment of regional Interior Ministry heads, and finally the Anti-terror Committee was established, led by the chief of the Federal Security Service (under the decree of 16 February 2006<sup>23</sup>).

**However, as the institutions of force have gained more importance, the security of ordinary citizens has not improved<sup>24</sup>. Instead, the state has become more repressive.** This tendency manifested itself particularly strongly in Chechnya and in the other Northern Caucasus republics, where massive human rights violations are committed, people are frequently kidnapped for ransom and refugees have been forcefully displaced<sup>25</sup>. In the remaining regions, the pressure of the institutions of force on ordinary citizens still remains within certain limits, but it appears that the number of cases where such institutions have been used against the citizens in order for the leadership to achieve certain business or political objectives has increased. Sanctions against people associated with Yukos or its owners, in connection with the government's battle against that company, are the most striking example (so far, 36 people have faced persecution)<sup>26</sup>. In addition to the Yukos case, political repression has been used in a num-

<sup>23</sup> The committee's task is to co-ordinate the anti-terror efforts of executive bodies at the federal, regional and local levels. The Security Council, the Interior Ministry, the Defence Ministry and the Ministry of Foreign Affairs are all obliged to comply with decisions taken by the Anti-Terror Committee's Operating Staff, which is composed of the Committee's members. See the decree 'On the prevention of terrorism', <http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=032396>

<sup>24</sup> The levels of corruption and crime remain very high in Russia. Under Putin's rule, Russia also became the scene of a series of major terror attacks for the first time in its history.

<sup>25</sup> For more information see: <http://www.hrw.org/campaigns/russia/chechnya/>

<sup>26</sup> For a list of people persecuted in connection with the Yukos case see: <http://www.khodorkovsky.ru/chronology/1320.html>

ber of other cases, and some of those targeted were sentenced to several years in prison each for strictly political reasons<sup>27</sup>.

## 4. Consequences for Russia

**Seven years after Russia's second president took power, the country continues to experience economic prosperity. Russia has become a richer country, in particular owing to the high prices of energy resources. It now has substantial investment potential, and is able to meet its international financial obligations. However, contrary to Vladimir Putin's pre-election promises, the prosperity has been used to only a very small extent to modernise the country, that is, to develop modern effective economic, social and political solutions.** On the contrary, the Russian Federation is now more authoritarian and centralised than it was seven years ago. The state exerts tighter control of the political processes and social life; the government is also more involved in the economy, and the traditionally promoted raw materials and armaments sectors are a priority for the authorities, while no effective mechanisms have been developed to promote the development of other sectors of the economy. Similarly, no clear, institutionalised rules for economic and political life have been developed in Russia in recent years. Moreover, certain principles which appeared well-established in the last phase of Yeltsin's rule have been undermined, such as the principle of the inviolability of private property. Finally, there is a stronger tendency for the government to use the powers of the institutions of force to achieve its objectives (including the private objectives of individual members of the ruling class).

The changes that have occurred during Putin's rule did not follow the direction outlined at its beginning, but they have certainly transformed Russia and will substantially influence its development in the future. The opportunity to reform the state which presented itself in the early 2000s

<sup>27</sup> For example, on 10 May 2006, a female activist of the National-Bolshevik Party was convicted to 3.5 years' imprisonment for displaying a banner which read "Putin, leave voluntarily" on the facade of a hotel *vis-a-vis* the Kremlin.

was wasted, possibly delaying Russia's modernisation for many years. In order to build a modern and efficient state, it would be necessary to revise or even revert many of the 'counter-reforms' that have been carried out. The key challenges would be to restore society's self-determining status, to separate politics and the economy, and develop a clear concept and principles for the functioning of the state.

**At the same time, the system now in place in Russia is inherently impermanent.** President Putin himself predicted this in his pre-election programme address where he said,<sup>28</sup> "History shows beyond any doubt that dictatorships and authoritarian systems of power are short-lived. Only democracy is permanent." **This does not mean that Russia faces an imminent catastrophe. On the contrary, the country appears to be relatively stable at the moment. This, however, is a temporary condition. In the longer term, Russia will have to confront the provisional character of its system and the uncertainty that goes with it. The present system cannot last unchanged because of several inherent factors which undermine its balance and necessitate further changes.** These are:

**1. The ideological factor.** Russia has no coherent concept of the state's development. The concepts of the system of government and the set of notions to which the authorities refer are nebulous and lack cohesion: on the one hand, references are made to the dictatorship of law and a free market, and on the other, to Russia's specificity and unique, different character; the authorities also use selected Soviet-era symbols and subscribe to certain Soviet values. As a result, the ideology fails to define a desired model of governance, but merely provides a cover or justification for the actual rules of the game. These rules are therefore subject to change in an uncontrollable and unpredictable manner, depending on the leadership's current interests.

**2. The political factor.** The potential cost of losing power in Russia has increased considerably in recent years. When it departs from office, the current leadership is bound to face the same sanctions as it used against its opponents, that is, not just the loss of jobs and positions, but also

<sup>28</sup> "Russia at the turn of millenniums".

loss of private property and lawsuits leading to convictions. At the same time, the constitution in force requires a personal replacement in the state's top office, i.e. that of the president. Consequently, the situation will evolve either towards reducing the cost of the loss of power, or, more probably, towards limiting the scope of necessary reshuffles of personnel.

**3. The geographical factor.** The unification and centralisation of the system of governance has consolidated the post-imperialistic character of the Russian state, in which there is a privileged centre, mentally and culturally dissociated from the rest of society; and the economically and politically deprived provinces that account for a greater portion of the country's territory. This governance formula may lead to mounting frustration in the regions, reduced to the role of peripheries, to which the authorities may respond by stepping up control and pressure. In the longer term, in a country as vast as Russia, this may lead to a rise in separatism.

**4. The social factor.** The system of power in Russia is still largely founded on social legitimacy. At the same time, however, citizens have very limited influence on the decision-making processes. Such an asymmetric relation between the government and the people may prove difficult to maintain in the longer term. Therefore, the authorities will probably gradually lose the public support they enjoy now. As a result, the people may start to demonstrate their frustration more vocally and, in reaction to this, the state apparatus may become even more repressive.

**5. The economic factor.** High revenues from the sale of Russian energy resources on world markets appear to be the main factor stimulating economic growth in Russia at the moment. If these revenues decrease, perhaps as a result of a slump in the prices of energy resources or a reduction of the volume of Russia's oil and gas exports, Russia may experience a radical slowdown in growth, or even a crisis. This may lead to social protests that would eventually undermine the leaders' monopoly on power – or have the opposite effect, of making the government exert even more pressure on the society.

It appears that due to the above instability factors, in the nearest future Russia will gravitate towards a situation in which the tendencies and

mechanisms of the state's functioning developed during Putin's rule will strengthen. At the moment, there are no sources of innovative impulses in Russia that could force the government to significantly modify their present policies and implement structural reforms. In the longer term, however, when the problems of the Russian state become more evident, a crisis may occur that will trigger in-depth reforms and paradigm shifts.

*Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz*

*Warsaw, 26 July 2006*