

W WARSAW INSTITUTE

—RAPORT SPECJALNY—

26/02/2018

TECHNOKRATA LUB SIŁOWIK **RAPORT O GUBERNATORACH**

- Skala i charakter zmian personalnych na stanowiskach szefów regionów Federacji Rosyjskiej wskazuje, że nie jest to dyktowane jedynie względami kampanii przed wyborami prezydenckimi (potrzeba lojalnych i skutecznych w zapewnieniu odpowiedniego wyniku ludzi). To element systemowego przeformatowania roli instytucji regionów w putinowskim systemie władzy związanego z rozpoczęciem nowej kadencji prezydenckiej Władimira Putina.
- Zmiany w korpusie gubernatorskim wynikają z postępującej centralizacji państwa przy jednoczesnym wzroście pozycji siłowników.
- Proces wymiany gubernatorów rozpoczął się po zmianach w kierownictwie administracji prezydenckiej (AP). Kluczowe role odgrywają w nim szef AP Anton Wajno oraz Siergiej Kirijenko, który zmienił Wiaczesława Wołodina na stanowisku wiceszefa AP odpowiedzialnego za politykę krajową.
- Przywrócenie wyborów szefów regionów w 2012 roku tylko pozornie wzmocniło ich pozycję. W rzeczywistości jest ona coraz słabsza, choćby z tego względu, że prezydent ma pełną swobodę w możliwości odwoływania gubernatorów i powoływania w ich miejsce p.o. gubernatorów, którzy później zatwierdzają ten mandat w pełni kontrolowanych wyborach.
- Co ważne, żadna ze zmian, które nastąpiły w 2017 roku nie miała uzasadnienia ekonomicznego. Najcięższa sytuacja z budżetem jest w Mordowii, Chakasji i Kabardyno-Bałkarii. A mimo to ich liderzy zachowali stanowiska. Okazuje się też, że nie wystarczy już utrzymanie spokoju politycznego (brak protestów), wykazywanie sukcesów gospodarczych i lojalne wypełnianie dekrety Putina. Zdymisjonowani gubernatorzy w większość wszystkie te kryteria spełniali.
- W przypadku nowych nominacji można zaobserwować kilka wspólnych mianowników:
 - większość nowych gubernatorów nie wywodzi się z regionów, którymi ma zarządzać; zaobserwować można rosnący stopień oderwania szefów regionów od lokalnych elit; coraz częściej są to tzw. spadochroniarze z Moskwy („waregowie”);
 - widoczne jest odpartyjnienie gubernatorów, coraz rzadziej są oni związani z jakąkolwiek partią, przede wszystkim rządzącą Jedną Rosją; większość z nich określana jest mianem „młodych technokratów”, z racji na wiek i wcześniejsze doświadczenia zawodowe (na ogół praca w instytucjach

federalnych);

- wśród szefów regionów jest coraz więcej ludzi wywodzących się ze służb i struktur siłowych;
- niemal wszyscy nowo mianowani gubernatorowie swoją dotychczasową karierę zawdzięczają Putinowi.

- Ostatnia seria dymisji, zatrzymań, procesów i surowych wyroków skazujących byłych gubernatorów jest wykorzystywana na potrzeby kampanii – Putin pokazuje, że walczy z korupcją nawet na tak wysokim poziomie. Odświeżanie kadr jest łatwiejsze niż wprowadzanie reform, a efekt świeżości ma poprawić notowania władzy. Ale jest to też przygotowanie państwa do nowej kadencji Putina i być może poligon doświadczalny dla grupy potencjalnych następców obecnego prezydenta.

W 2017 roku doszło do największej od pięciu lat liczby zmian na stanowiskach szefów regionów (blisko dwudziestu).

Nastąpiło to w dwóch falach. Wiosną 2017 stanowiska stracili szefowie siedmiu regionów: Kraju Permskiego, obwodów Nowogrodu i Riazania, Republiki Mari El, Udmurcji, Buriacji i Karelii. Na jesieni doszło do zmiany w 11 innych regionach: siedmiu obwodach (Omsk, Samara, Niżny Nowogród, Iwanowo, Orzeł, Nowosybirsk, Psków), Kraju Krasnojarskim, Kraju Primorskim, Republice Dagestanu, Autonomicznym Obwodzie Nienieckim. Warto podkreślić, że do zmian doszło mimo bardzo dobrego dla Kremla wyniku wyborów 10 września 2017 r. w 16 regionach Federacji Rosyjskiej. W siedmiu (Kraj Permski, obwód nowogrodzki, obwód riazański, Buriacja, Mari El, Karelia, Udmurcja) wygrali wyznaczeni przez Putina p.o. gubernatorów. W pozostałych, dotychczasowi szefowie regionów, oczywiście również popierani przez Kreml.

I.

Wymiana kadr ma dwojaki charakter, krótkoterminowy, jak i długoterminowy. Ten pierwszy motywowany jest wyborami prezydenckimi w marcu i ma znaczenie wizerunkowe. Nie chodzi o poprawę

zarządzania regionem czy rozwiązanie lokalnych systemowych problemów. Chodzi o podniesienie poziomu zaufania ludności do władzy i prezydenta poprzez zastąpienie „zużytego” gubernatora kimś nowym. Ten efekt świeżości z założenia nie może trwać długo, ale wystarczy do momentu głosowania w marcu. Ważniejszy jest ten drugi aspekt, związany ze zmianą modelu zarządzania regionem.

Gubernator ma być biurokratą, a nie politykiem. Najważniejszym kryterium jest realizowanie poleceń płynących z Kremla. Nowy szef regionu ma być człowiekiem z doświadczeniem urzędniczym, najlepiej w organach federalnych. Menedżerem mającym zarządzać regionem nie tyle lepiej, co zgodnie z wytycznymi Kremla. Człowiekiem bez własnych dużych ambicji politycznych, który mógłby – opierając się na lokalnych elitach, firmach i wyborach – umocnić się na politycznej arenie ogólnokrajowej. Dlatego na ogół nowymi gubernatorami zostają młodzi (30- i 40-latkowie) technokraci, mające doświadczenia w zarządzaniu na szczeblu federalnym i nie mający szczególnych więzi z regionami, gdzie trafiają (obwód nowogrodzki, obwód niżnienowogrodzki, obwód kaliningradzki, Udmurcja, Buriacja, Nieniecki Obwód Autonomiczny). Są też



PUTIN Z WIZYTĄ W TULE, WITA SIĘ Z GUBERNATOREM DIUMINEM
ŹRÓDŁO: KREMLIN.RU

oczywiście wyjątki od tej reguły, choćby w Karelii (52-letni Artur Parfieniczow) czy Dagestanie (68-letni Władimir Wasiliew) – ale one akurat dotyczą siłowików. Parfieniczow to bowiem były szef Federalnej Służby Komorników Sądowych, zaś Wasiliew to generał policji z długim stażem w MSW.

Inną wyraźną tendencją w procesie wymiany gubernatorów jest „odpartyjnianie” ich kadry.

Gubernator ma być biurokratą, a nie politykiem. Najważniejszym kryterium jest realizowanie poleceń płynących z Kremla

Połowa nowych szefów regionów z 2017 roku nie należy do żadnego ugrupowania politycznego. Można to tłumaczyć wyeksploatowaniem partii rządzącej Jedna Rosja i generalnie kryzysem zaufania do wszystkich partii politycznych (Duma jest

tylko maszynką do głosowania). Zresztą bezpartyjność staje się jednym z czynników charakterystycznych dla nowej fazy rządów Putina – wszak on sam zgłosił się do wyborów jako kandydat pozapartyjny. Gubernator „nowego typu” powinien też być niezwiązany z lokalnymi układami. Większość nowych szefów nie pochodzi z regionu, którym mają zarządzać, na ogół są przysyłani z Moskwy. Przykładem takiego podejścia jest zmiana na stanowisku gubernatora Niżnego Nowogrodu. Walerija Szancewa, 70-letniego weterana, który kierował obwodem od 2005 roku, zastąpił 40-latek Gleb Nikitin, dotychczas wiceminister handlu i przemysłu. Rodowity moskwiczanie. Z kolei Anton Alichanow mieszkał w Kaliningradzie zaledwie rok, po czym został jego gubernatorem. Z kolei Andriej Trawnikow zawsze był związany z Północno-Zachodnim Okręgiem Federalnym. Nieoczekiwanie został gubernatorem Nowosybirsk.

II.

Nowi szefowie regionów, głównie stosunkowo młodzi technokraci z Moskwy, bez większego

politycznego doświadczenia i sięgających lat 90. XX w. powiązań personalnych i biznesowych, mają posłuszenie i sprawnie realizować zalecenia z centrum. Polityka kadrowa Kremla w regionach potwierdza, że kluczową rolę mają podczas kampanii prezydenckiej odgrywać nie gubernatorzy, a pełnomocni przedstawiciele prezydenta w okręgach federalnych. Można też spodziewać się zwiększenia ich uprawnień. To jedynie potwierdza dążenie Kremla do centralizacji władzy. Zresztą efektem takiej polityki, prowadzonej od lat, jest spadek znaczenia szefów i administracji regionów.

Pamiętać należy, że Putin odziedziczył po Borysie Jelcynie szereg bardzo silnych regionów, z wieloletnimi liderami, regionów mających nieraz ambicje wręcz ocierające się o niepodległość (vide Tatarstan).

W innych z kolei udzielnie niemal panowali przedstawiciele czy to wielkich koncernów (Syberia, Daleka Północ) czy lokalnych sił klanowych (Kaukaz Północny). Zniszczenie wszelkich zapędów do jak największej samodzielności regionów było od początku jednym z priorytetów polityki Putina.

Masakra w Biesłanie w 2004 roku posłużyła za pretekst do zniesienia bezpośrednich wyborów na urząd szefów regionów. Od roku 2005 byli oni mianowani przez lokalne parlamenty na wniosek prezydenta.

W 2012 roku nastąpił powrót do poprzedniego rozwiązania – wydawać więc by się mogło, że oto Putin godzi się na krok wstecz i decentralizację państwa, a dokładniej nadanie Federacji bardziej federalnego oblicza.

Ale to tylko pozory. Cóż z tego, że gubernatora czy prezydenta wybierają mieszkańcy danego regionu, skoro gospodarz Kremla ustawowo zachowuje prawo odwoływania gubernatorów, jak i mianowania pełniących obowiązki (ustawa daje prezydentowi w tym zakresie niezwykle szerokie możliwości). Oczywiście p.o. gubernatora musi jeszcze potem wygrać wybory. W porównaniu do poprzednich fal zmian w korpusie gubernatorskim

(największa – dotycząca 30 podmiotów – odbyła się w pierwszej fazie kadencji Dmitrija Miedwiediewa), tym razem Kreml wyraźnie nie przejmuje się wynikiem wyborów. Nie trzeba nawet stosować szczególnie szerokich „technologii wyborczych”. System filtrowania kandydatów jest wystarczająco szczelny, a frekwencja wystarczająco niska. Praktycznie

Nowi szefowie regionów, głównie stosunkowo młodzi technokraci z Moskwy, bez większego politycznego doświadczenia i sięgających lat 90. XX w. powiązań personalnych i biznesowych, mają posłuszenie i sprawnie realizować zalecenia z centrum

wszędzie przesądzone jest, że wygrają kandydaci władzy. Głównym narzędziem eliminowania potencjalnych realnych konkurentów jest tzw. filtr municypalny, wprowadzony kilka lat temu wraz z przywróceniem bezpośrednich wyborów gubernatorów. Czym jest ta procedura? To konieczność zebrania odpowiedniej liczby podpisów poparcia członków rad miejskich w obwodzie (od 5 do 10 proc.) pod kandydaturą polityka chcącego ubiegać się o stanowisko gubernatora. Co ważne, deputowany może poprzeć tylko jednego kandydata. Co w praktyce oznacza eliminację z wyborów polityków opozycji. Wrześniowe wybory 2017 r. potwierdziły skuteczność obowiązującego teraz systemu: kandydaci władzy dostawali od 60 do 89% głosów.

Dlaczego Kreml stopniowo obniża polityczne znaczenie, ale też wagę wizerunkową szefów regionów? Na pierwszy rzut oka wydaje się to sprzeczne z wyborczym

celem. Ale w tym wypadku należy mówić o bardziej długofalowej motywacji. Otóż kryzys ekonomiczny stał się katalizatorem napięć między Moskwą a regionami, które w pierwszej kolejności dotyczą cięcia budżetowe. Na to nakładają się jeszcze spory językowe – szczególnie widoczne w przypadku tzw. etnicznych republik. Widać dążenie Kremla do dalszego ograniczania uprawnień regionów, ale też z drugiej strony coraz silniejszy opór i żądania przestrzegania zapisów konstytucyjnych ze strony różnych republik i obwodów. Posłuszny gubernator ma ułatwić Kremłowi pacyfikację niebezpiecznych tendencji, bez ryzyka, że stanie on na czele potencjalnej „irredenty”.

III.

Najlepszym środkiem kontroli szefów regionów jest uświadomienie im, że za korupcję w każdej chwili mogą po nich przyjść ludzie z FSB. Właściwie do każdego, bo korupcja jest wszechobecna i tylko od woli Putina i Łubianki zależy, komu zostanie ona wypomniana. Dyscyplinowanie kadry gubernatorskiej rozpoczęło się jeszcze w 2015 r., ale tempa nabrało w latach 2016-2017. W ubiegłym roku pod zarzutami

Najlepszym środkiem kontroli szefów regionów jest uświadomienie im, że za korupcję w każdej chwili mogą po nich przyjść ludzie z FSB. Właściwie do każdego, bo korupcja jest wszechobecna i tylko od woli Putina i Łubianki zależy, komu zostanie ona wypomniana

korupcyjnymi aresztowano dwóch liderów regionów oraz ośmiu zastępców. Na początku

obecnego zaczęły zapadać wyroki w procesach innych. Sąd w Moskwie skazał 1 lutego na osiem lat kolonii karnej o zaostrożnym rygorze byłego gubernatora obwodu kirowskiego Nikitę Bielycha. Bielych został zatrzymany latem 2016 roku w restauracji w Moskwie, według śledczych - na gorącym uczynku, gdy otrzymał 150 tys. euro gotówką od niemieckiego biznesmena. 9 lutego były gubernator Sachalinu na rosyjskim Dalekim Wschodzie Aleksandr Choroszwain został skazany na 13 lat kolonii karnej za przyjęcie wysokiej łapówki. To najwyższy w ciągu ostatnich dwóch dekad wyrok dla urzędnika, który stał na czele regionu Rosji. Choroszwain - zatrzymany w marcu 2015 roku - był pierwszym w Rosji gubernatorem zatrzymanym podczas pełnienia urzędu, a dopiero później zdymisjonowanym. Pod koniec grudnia 2017 sąd zaczął rozpatrywać sprawę byłego gubernatora Republiki Komi Wiaczesława Gajzera również oskarżonego o korupcję. Na procesy w areszcie śledczym czekają ponadto: były przywódca republiki Mari El, Leonid Markiełow (aresztowany w kwietniu 2017), były gubernator Udmurcji Aleksandr Sołowiew (aresztowany w kwietniu 2017, od sierpnia 2017 w areszcie domowym ze względu na stan zdrowia) oraz kilkoro byłych wicegubernatorów. Co charakterystyczne, wszyscy zatrzymani byli gubernatorzy, zarówno ci, co przyznają się do winy, jak i ci przekonujący o swej niewinności, zachowują lojalność wobec władzy. Nie ma żadnych politycznych wypowiedzi, są wręcz deklaracje poparcia czy to dla Kremla, czy dla partii rządzącej. Na przykład Bielych nie chce odwoływać się do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i sądzić z państwem rosyjskim, choć zdaniem prawników miałby ogromne szanse wygrać.

Takie czystki mogą mieć jednak negatywny wpływ na funkcjonowanie aparatu państwa na szczeblu regionalnym – jeśli nawet w pierwszej chwili działa strach, to potem lokalne elity dostrzegają, że nie ma komu ich obronić. To demoralizujące dla tych szczebli putinokracji – szczególnie jeśli urzędnicy widzą, że ich



BYŁY GUBERNATOR OBWODU KIROWSKIEGO NIKITA BIEŁYCH W SĄDZIE REJONOWYM W MOSKWIE
© MAXIM SHIPENKOV PAP/EPA

kolegów wsadza się za korupcyjne zbieranie pieniędzy na kampanię i działalność partii Putina. Tym bardziej nikt nie będzie chciał ryzykować i nadstawiać głowy. Należy oczekiwać zastoju i minimalnej decyzyjności – od gubernatora po urzędnika obwodowego niższego szczebla.

Leonid Markiełow rządził republiką Mari El przez 16 lat. Odszedł ze stanowiska gubernatora 6 kwietnia 2017. Oficjalnie na własną prośbę – Kreml miał mu znaleźć nowe stanowisko. Nieoczekiwanie jednak 13 kwietnia Markiełow został zatrzymany i wywieziony do Moskwy. 14 kwietnia decyzją sądu moskiewskiego umieszczony został w areszcie tymczasowym - oskarżony o przyjęcie łapówek. To szok dla elit, bo Putin, gdy przyjmował nowego gubernatora Mari El, Aleksandra Jestifiejewa, stwierdził publicznie, że trzeba Markielowa wykorzystać na innym odcinku. Mówiło się o mandacie senatora.

Słowo głowy państwa dotąd uznawano za ostatnią instancję i nikt nie śmiał czynić czegoś wbrew decyzji Putina. Aresztowani w ostatnich kilku latach Choroszawin, Gajzer, Biełych czy Sołowiew żadnych gwarancji od prezydenta tuż przed zatrzymaniami nie dostawali. Wielu gubernatorów trafiło za kratki już po dymisji decyzją prezydenta z powodu „utruty zaufania”. Co innego Markiełow. To, co mu się przytrafiło, wzbudzi jeszcze większą nerwowość w politycznych elitach. Wyjaśnienia mogą być dwa, i oba nie są optymistyczne dla urzędników, polityków i biznesmenów. Wersja pierwsza: słowo Putina nie znaczy już tyle, co kiedyś; prezydent może coś obiecać, a potem się z tego wycofać. Wersja druga: siłowicy we współpracy lub w konflikcie z kimś na Kremlu prowadzą swoją grę, o której nie informują prezydenta. I w pierwszym, i w drugim przypadku podważona zostaje podstawowa zasada funkcjonującego dotychczas systemu rządów

w Rosji (vertikal vlasti). A jaki z tego morał dla gubernatorów (i wszystkich pozostałych członków administracji)? Niezależnie, czy ustępujesz Kremlowi, czy nie, i tak możesz wylądować za kratami.

IV.

Oprócz innych motywów, surowe wyroki dla byłych gubernatorów mają być ostrzeżeniem dla całej kadry gubernatorskiej i sygnałem, że jest ona pod daleko sięgającą kontrolą siłowników. Tak wielu zatrzymań wysokich rangą regionalnych polityków i urzędników jeszcze nie było. Ogólną liczbę zatrzymanych gubernatorów, ich zastępców, regionalnych ministrów i ich zastępców, merów itd. liczy się już dziesiątkami. Jednym z powodów tych czystek jest chęć osłabienia lokalnych ośrodków władzy politycznej. Drugi powód to chęć przechwycenia od opozycji haseł walki z korupcją. Wreszcie czynnik numer trzy, mający zresztą wpływ na cały kraj i państwo, na różnych jego odcinkach, a mianowicie przechyl w stronę siłowników i ostrego kursu politycznego. Obecna fala represji wobec szefów regionów jest w dużym stopniu związana ze wzrostem znaczenia siłowników, z FSB na czele. Sprawy korupcyjne dotyczące polityków wysokiego szczebla to jeden z najskuteczniejszych środków kontroli elit. Intensyfikacja tej działalności struktur siłowych jest związana z generalnym zaostrzeniem kursu w polityce wewnętrznej podczas obecnej kadencji Putina. Widać wyraźny związek liczby takich spraw wszczynanych przez FSB z sytuacją polityczną w kraju. Podczas gdy w końcówce kadencji Miedwiediewa (2011-2012) było takich dochodzeń coraz mniej, od 2013 r. następuje wzrost. A lata 2015-2016 to już apogeum: w 2015 roku ujawniono takich przestępstw półtora raza więcej, niż w 2013 i 2014. A tylko w pierwszej połowie 2016 r. liczba ta była niemal równa wszystkim w latach 2013 i 2014 łącznie. Większa aktywność siłowników pełniących ważną rolę kontrolną wobec szefów regionów wiąże się również z przywróceniem w 2012 r. bezpośrednich wyborów gubernatorów. Obecnie FSB ma

większe uprawnienia wobec regionalnej administracji niż KGB w czasach sowieckich. Wtedy bezpieczeństwa nie mogła rozpracowywać liderów regionów bez zgody partii. Nowością jest eksport moskiewskich siłowników na Kaukaz Północny. Jeśli były urzędnik MSW Wasiliew poradzi sobie w Dagestanie, i z lokalnymi elitami, i z rebeliantami islamskimi, takich nominacji może być więcej.

Jednym z powodów tych czystek jest chęć osłabienia lokalnych ośrodków władzy politycznej. Drugi powód to chęć przechwycenia od opozycji haseł walki z korupcją. Wreszcie czynnik numer trzy, mający zresztą wpływ na cały kraj i państwo, na różnych jego odcinkach, a mianowicie przechyl w stronę siłowników i ostrego kursu politycznego

Póki co widać wyraźnie, że Moskwa mocno wspiera Wasiliewa w kampanii czyszczenia republiki.

Jednak najwięcej kandydatów na stanowiska w regionach daje nie MSW, i nawet nie FSB, ale FSO. Wśród nowych liderów regionalnych może się znajdować przyszły następca Putina. Najlepiej, by był to człowiek stosunkowo młody, lojalny, akceptowany przez siłowników. No i od początku zawdzięczający karierę Putinowi. Po doświadczeniu na szczeblu federalnym ma się wykazać w regionie. Najczęściej w tym kontekście wymienia się byłych oficerów Federalnej Służby Ochrony, gubernatora Jarosławia, Dmitrija Mironowa oraz gubernatora Tuły, Aleksieja Diumina. Co charakterystyczne gubernatorzy

tulski i jarosławski mają duże wsparcie
z Moskwy (liczne wizyty Putina, wsparcie

Rostechu Czemiezowa).

© COPYRIGHT 2018 Fundacja Warsaw Institute



Fundacja Warsaw Institute
ul. Wilcza 9, 00-538 Warszawa, Polska
+48 22 417 63 15
office@warsawinstitute.org