

A portrait of Vladimir Putin, the President of Russia, wearing a dark suit, white shirt, and a dark red tie. He is looking directly at the camera with a neutral expression. In the background, the Russian flag and the coat of arms of Russia are visible.

KONSTYTUCJA PUTINOWSKA

WiWARSAW
INSTITUTE

— RAPORT SPECJALNY —

Grzegorz Kuczyński

30/06/2020

- Przeprowadzenie głębokich zmian w konstytucji Federacji Rosyjskiej miało na celu ustrojowe utrwalenie faktycznie dożywotnich rządów Władimira Putina. Wobec pogarszania się sytuacji politycznej, społecznej i ekonomicznej w Rosji, Kreml uznał, że próba powtórki z tandemokracji (2008-2012) czy przenoszenia Putina na inne stanowisko obciążone będą zbyt dużym ryzykiem.
- Przez blisko dwa miesiące, od momentu orędzia do Zgromadzenia Federalnego, kluczowe pytanie nie brzmiało, czy po 2024 roku Putin chce nadal rządzić, tylko w jaki sposób zamierza to robić. Okazało się, że wybrał najprostszy sposób. Tuż przed finalizacją prac nad ustawą w Dumie zgłoszono poprawkę umożliwiającą obecnemu prezydentowi pozostanie na Kremlu teoretycznie nawet do 2036 roku.
- Poprawki do konstytucji tak bardzo zmieniają jej literę i ducha, że właściwie powinno się mówić o zupełnie nowej ustawie zasadniczej. Teoretycznie Putin mógł zdecydować się tylko na jedną poprawkę, tą o „wyzerowaniu” jego kadencji prezydenckich, by osiągnąć swój główny cel. Jednak zmiany są bardziej kompleksowe. Ich celem jest stworzenie Rosji putinowskiej już nie tylko faktycznie, ale też formalnie.
- Prezydent ma być nadal centralnym, najważniejszym elementem systemu rządów. Zyskuje przy tym jeszcze większe uprawnienia, wzmacniając wpływ na parlament i osłabiony kompetencyjnie rząd i premiera. Prezydentowi podporządkowane zostaje faktycznie sądownictwo. Nadal zachowuje on też bezpośrednią kontrolę nad siłowikami, czyli fundamentem sprawowania rządów w Rosji.



ORĘDZIE PREZYDENTA PUTINA DO ZGROMADZENIA FEDERALNEGO, 15 STYCZNIA 2020
ŹR. KREMLIN.RU

Gdy Władimir Putin w orędziu do Zgromadzenia Federalnego przeszedł do drugiej części wystąpienia i zaproponował szereg zmian w konstytucji, wyglądać to mogło na rozpoczęcie Operacji Sukcesja, czyli przygotowania państwa na odejście Putina z Kremla w 2024 roku. Ale po niecałych dwóch miesiącach okazało się, że to plan umocnienia i przedłużenia rządów Putina. Nie jest jasne, czy takie intencje były już w styczniu, czy decyzja zapadła później, w trakcie dyskusji nad konkretnymi poprawkami, gdy Putin poznał reakcje zarówno w kraju, wśród elity i w społeczeństwie, jak i za granicą. Mogło chodzić o wprowadzenie nieprzewidywalności, która ma utrudnić zakłócanie przebiegu operacji. Niewykluczone, że jeśli nawet początkowo faktycznie myślał o opuszczeniu fotela prezydenta w 2024 roku, to mógł ulec presji swego otoczenia obawiającego się turbulencji związanych z sukcesją. Propozycje ogłoszone przez Putina w styczniu były na tyle wieloznaczne i niezobowiązujące, że już wtedy było jasne, że

to nic pewnego. Można było je zmienić w każdej chwili. Ale już wtedy pojawił się pewien szczegół sugerujący, w jakim ostatecznie kierunku pójdą zmiany. Jak zauważył rosyjski analityk Paweł Felgenhauer, jedna z propozycji Putina mówiła o zakazie sprawowania dwóch kadencji prezydenckich, ale już nie z rządu, ale w ogóle. To była furtka do pozostania Putina na Kremlu przez kolejne 12 lat – po wcześniejszym „wyzerowaniu” jego kadencji zaaprobowanym przez Sąd Konstytucyjny. Dokładnie taki scenariusz został zrealizowany w marcu. Choć początkowo pojawiały się teorie o zmianie stanowiska i stworzeniu nowego organu dającego realną władzę nawet nad prezydentem („kanclerz” na czele rządu lub przewodniczący Rady Państwa), ostatecznie okazało się to tylko zasłoną dymną, a tak naprawdę doszło do stworzenia systemu porzucającego już nawet pozory trójpodziału władz: „superprezydenta” dominującego nad parlamentem, rządem i sądownictwem.

PRAWIE JAK CAR

Ważnym elementem operacji zmiany konstytucji jest podkreślenie, że władza niczego na narzuca, ale od początku do końca konsultuje się ze społeczeństwem, wsluchuje się w jego głos. Dlatego w swym orędziu 15 stycznia 2020 r. Putin od razu ogłosił powołanie grupy roboczej ds. reformy, złożonej z różnych rozpoznawalnych przedstawicieli społeczeństwa, od byłych sportowców, przez artystów po prawników. Grupa ta zbierać miała i omawiać propozycje poprawek zgłaszane przez deputowanych różnych szczebli i organizacji społecznych. Ogółem wpłynęło ponad 900 propozycji zmian. Parlament przyjął ustawę o poprawkach w pierwszym czytaniu 23 stycznia 2020 roku. Drugie czytanie planowano na 11 lutego, ale przewodniczący Dumy Państwowej Władimir Wołodin poinformował, że nastąpi ono później - na przełomie lutego i marca. Takie opóźnienie mogło sugerować jakieś kłopoty lub wahania na Kremlu jeśli chodzi o konkretne pomysły rozwiązań. Do tego momentu bowiem wszystko było przeprowadzane w błyskawicznym tempie.¹ W lutym doszło do dwóch spotkań Putina z grupą roboczą, podczas których prezydent na bieżąco podejmował decyzje o odrzuceniu lub włączeniu wybranych przez grupę ponad 100 poprawek do projektu ustawy. 2 marca 2020 roku Putin wniósł pakiet poprawek do projektu zmiany konstytucji, przyjętego w pierwszym czytaniu. 10 marca odbyć się miało drugie czytanie projektu ustawy w Dumie. Już podczas obrad pojawiła się nowa poprawka, dotycząca „wyzerowania” kadencji prezydenta – na wniosek deputowanej Walentyny Tierieszkowej (byłej kosmonautki, pierwszej kobiety w kosmosie). Pojawił się sam

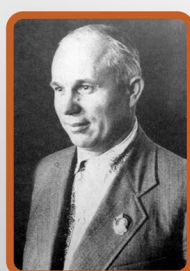
Putin, łaskawie zgadzając się na taki pomysł – otwierający drogę do panowania nawet do 2036 roku. Czy propozycja Tierieszkowej była zaskoczeniem? Nie. Wszak 26 lutego, w pierwszym po opuszczeniu Kremla wywiadzie prasowym, były wieloletni bliski doradca Putina Władisław Surkow mówił, że zmieniona konstytucja powinna „wyzerować” prezydenckie kadencje, zacząć je liczyć wszystkim od nowa (wszystkim, czyli Putinowi i Miedwiediewowi). Dotychczas ograniczenie brzmiało „więcej niż dwie kadencje z rządu” - w ten sposób zresztą Putin po dwóch kadencjach oddał Kreml na cztery lata Miedwiediewowi, by potem wrócić. Oczywiście ta zmiana nie dotyczy ani Putina, ani Miedwiediewa – bo następuje „wyzerowanie” kadencji. Te sprawowane przed wejściem poprawek w życie się nie liczą. Co więcej, nie ma potrzeby – w związku z tym „wyzerowaniem” - odnawiania mandatu prezydenta i rozpoczynania od nowa kadencji w wyniku przedterminowych wyborów. Gdyby Putin startował w wyborach i wygrał w 2024 i 2030, stałby się najdłużej rządzącym Rosją przywódcą od czasów Piotra I. Ale w 2036 roku miałby aż 83 lata. Jeśli Putin pozostanie na Kremlu aż do 2036 roku, jeszcze mocniej zapisze się w historii – a wiadomo, że wiele z jego decyzji jest podporządkowanych również temu celowi – jako jeden z najdłużej rządzących Rosją przywódców. Ustąpiłby miejsca tylko Iwanowi III (43 lata panowania) i Iwanowi IV Groźnemu (37 lat). Ale wyprzedziłby nie tylko Józefa Stalina (29 lat), ale też carów: Mikołaja I (29 lat), Aleksego (30 lat), Michaiła (32 lata), Katarzynę II (34 lata) i Piotra I Wielkiego (35 lat). 10 i 11 marca Duma przyjęła w 2. i 3. czytaniu

1. <https://warsawinstitute.org/putin-supreme-leader-slowdown-russias-constitutional-overhaul/>

THE LONGEST RULING LEADER OF RUSSIA IN THE CONTEMPORARY HISTORY?



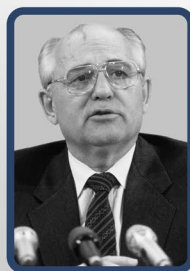
JOSEPH STALIN



NIKITA KHRUSHCHEV



LEONID BREZHNEV



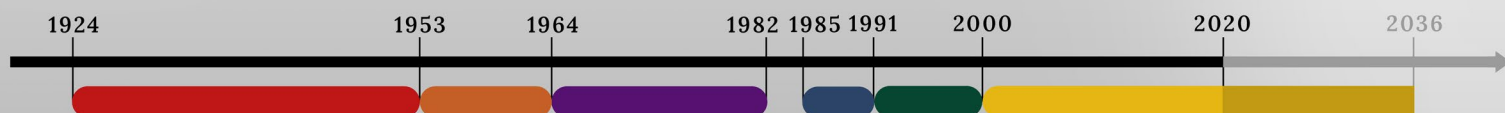
MIKHAIL GORBACHEV



BORIS YELTSIN



VLADIMIR PUTIN



ustawę wnoszącą poprawki do konstytucji FR. Ostatecznie za opowiedziało się 383 deputowanych, nikt nie był przeciw, 43 osoby wstrzymały się od głosu. Jeszcze tego samego dnia, 11 marca, ustawę przyjęła izba wyższa parlamentu, Rada Federacji. A już w dniach 12-13 marca ustawę zaakceptowały wszystkie zgromadzenia ustawodawcze w regionach Federacji Rosyjskiej (przy wymaganej zgodzie parlamentów 2/3 spośród 85 regionów – w tym anektowanych Krymu i Sewastopola). 16 marca Sąd Konstytucyjny potwierdził konstytucyjność poprawek do ustawy zasadniczej. Jeśli chodzi o „wyzerowanie” kadencji prezydenckich, sędziowie uznali, że „bazowe konstytucyjne charakterystyki państwa” z powodu „wyzerowania” kadencji „ucierpieć nie powinny – są bowiem chronione przez rozwinięty parlamentaryzm, realną wielopartyjność, polityczną konkurencję, efektywny model podziału władzy i rządu prawa”. Formalnie nie przyjęto nowej ustawy zasadniczej, ale zakres zmian – szerokich i głębokich – jest tak duży, że można mówić o de facto nowej konstytucji. Konstytucji putinowskiej. Kreml wybrał jednak drogę różnych wybiegów formalnych, aby zmienić ustawę zasadniczą, nie łamiąc jej zapisów. Jako że kilka ważnych rozdziałów można zmienić tylko poprzez przyjęcie nowej konstytucji, zapisy dotyczące ich tematyki wpisano po prostu do

innego rozdziału. Wnosząca pakiet poprawek do konstytucji z 1993 roku ustawa nosi tytuł „O doskonaleniu regulowania poszczególnych kwestii organizacji i funkcjonowania władzy publicznej”

Dotychczas ograniczenie brzmiało „więcej niż dwie kadencje z rządu” – w ten sposób zresztą Putin po dwóch kadencjach oddał Kreml na cztery lata Miedwiediewowi, by potem wrócić. Oczywiście ta zmiana nie dotyczy ani Putina, ani Miedwiediewa – bo następuje „wyzerowanie” kadencji. Te sprawowane przed wejściem poprawek w życie się nie liczą. Co więcej, nie ma potrzeby – w związku z tym „wyzerowaniem” – odnawiania mandatu prezydenta i rozpoczynania od nowa kadencji w wyniku przedterminowych wyborów.

REPUBLIKA SUPERPREZYDENCKA

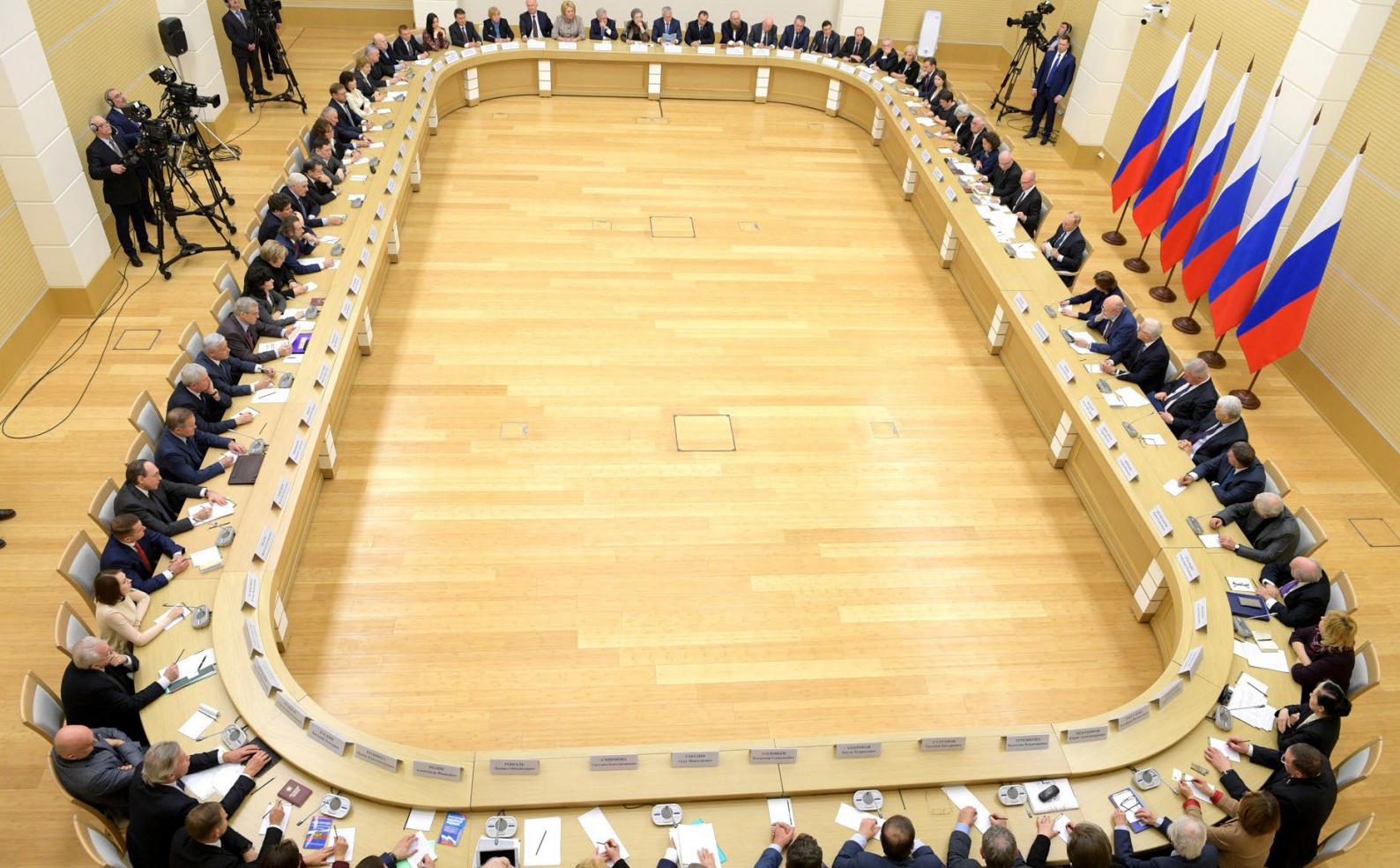
Co zmieniają poprawki do konstytucji? Jakie są najważniejsze zmiany? Jeśli chodzi o model rządów, to uwagę zwraca zwiększenie bezpośredniej kontroli prezydenta nad rządem. Słabną rząd, premier, ale też sądownictwo. Prezydent sprawuje ogólne kierownictwo nad pracami rządu. Premier jest pozbawiony prawa do określania podstawowych kierunków jego prac. Część rządu (z siłownikami) podlega prezydentowi, część premierowi. Obie grupy powoływane są w różny sposób. Ministrów bloku siłowego i spraw zagranicznych wyznacza bezpośrednio prezydent po konsultacjach z Radą Federacji. Poszerzenie kompetencji parlamentu ma charakter iluzoryczny. W Radzie Federacji, zwiększy się - z 17 do 30 - liczba kandydatów proponowanych przez prezydenta. Siedem z tych osób, w tym byli prezydenci, będzie mogło zasiadać w Radzie dożywotnio. Członkowie izby wyższej będą oficjalnie nazywani senatorami. Duma FR, która wcześniej „zgadzała się” na kandydaturę premiera, ma ją teraz „zatwierdzać”. Parlament traci też w dużym stopniu wpływ na kształt rządu poprzez zatwierdzanie nie tylko kandydatury premiera, lecz także członków gabinetu. Prezydent nie tylko zachowuje główny instrument presji na parlament, czyli prawo rozwiązania Dumy jeśli trzykrotnie nie zatwierdzi kandydatury premiera, ale i dostaje nowy powód do jej rozwiązania. Wprowadzono bowiem przepis, że nieobsadzenie ponad 1/3 stanowisk w rządzie w wyniku sprzeciwu Dumy stanowi możliwą przesłankę do rozwiązania parlamentu. Premier ponosi osobistą odpowiedzialność przed prezydentem, a jego dymisja nie oznacza automatycznie dymisji całego rządu. Co oznacza, że pre-

zydent może zmienić premiera, ale na przykład zostawić określonych ministrów. Jest też zapis, iż prezydent „ogólnie kieruje” działalnością rządu.

W teorii pełnomocnictwa Sądu Konstytucyjnego – którego skład ulega redukcji z 19 do 11 sędziów - zostaną rozszerzone. Będzie mógł sprawdzać zgodność z ustawą zasadniczą i ewentualnie odrzucać dowolne projekty ustaw i akty normatywno-prawne organów państwowych. Ale zarazem prezydent uzyskuje prawo wnioskowania do Rady Federacji o odwołanie prezesów, wiceprezesów i sędziów Sądu Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego, a także niektórych sądów niższych szczebli. Obecnie wyższa izba parlamentu może usuwać sędziów z obu tych instancji, ale tylko na wniosek ich samych.² Zwiększy się kontrola prezydenta nad prokuraturą. Obecnie prokurator generalny i jego zastępcy są mianowani za zgodą wyższej izby parlamentu. Zgodnie z poprawioną konstytucją prezydent będzie musiał jedynie konsultować się z izbą i sam podejmować decyzję (art. 129).

Status organu konstytucyjnego nadany został – wraz z szerokimi uprawnieniami – Radzie Państwa. Dotychczas funkcjonowała ona tylko na podstawie dekretu prezydenckiego wydanego przez Putina jeszcze w 2000 roku. Miała być organem skupiającym szefów regionów po tym, jak Putin zmienił charakter Rady Federacji. Wcześniej to właśnie w wyższej izbie parlamentu zasiadali gubernatorzy. Putin zmienił to jednak. Zaś Rada Państwa była tylko organem doradczym, złożonym z przywódców podmiotów Federacji Rosyjskiej, pełnomocnych przedstawicieli prezydenta w okręgach federalnych, przewodniczących Dumy Państwowej Federa-

2. <https://tygodnik.tvp.pl/46227156/siedem-godzin-ktore-wstrzasnely-rosja-czyli-jak-putin-zostaje-dozywotnim-przywodca-narodu>



SPOTKANIE PREZYDENTA Z GRUPĄ ROBOCZĄ PRZYGOTOWUJĄCĄ PROPOZYCJE POPRAWEK DO KONSTYTUCJI, 13 LUTEGO 2020 ROKU, ŹR. KREMLIN.RU

cji Rosyjskiej oraz szefów frakcji w niższej izbie parlamentu, Dumie. Jakie kompetencje nadały Radzie Państwa poprawki do konstytucji? Gdyby interpretować szeroko te zapisy, to nadawałyby one Radzie ogromną władzę, porównywalną z prezydencką. Rada ma bowiem zapewniać harmonijne funkcjonowanie i współdziałanie organów władzy publicznej, określać podstawowe kierunki polityki wewnętrznej i zagranicznej oraz wskazywać priorytety rozwoju społeczno-gospodarczego państwa. Uszczegółowione to wszystko ma być jednak w ustawie – najpewniej w stronę ograniczenia realnych wpływów organu. Można powiedzieć, że w ten sposób Putin wychodzi z twarzą z dyskusyjnego jeszcze w styczniu pomysłu, że miałby on zachować władzę już jako nie prezydent, ale szef potężnej Rady Państwa. Ostatecznie wybrano wariant najprostszy (wydłużenie możliwości sprawowania przez Putina funkcji prezydenta), ale jednocześnie nie zapomniano o podniesieniu rangi Rady Państwa, choćby formalnym. Już w styczniu i zaraz potem, gdy dyskutowano nad pierwszym wariantem poprawek, widać

Prezydent nie tylko zachowuje główny instrument presji na parlament, czyli prawo rozwiązania Dumy jeśli trzykrotnie nie zatwierdzi kandydatury premiera, ale i dostaje nowy powód do jej rozwiązania. Wprowadzono bowiem przepis, że nieobsadzenie ponad 1/3 stanowisk w rządzie w wyniku sprzeciwu Dumy stanowi możliwą przesłankę do rozwiązania parlamentu. Premier ponosi osobistą odpowiedzialność przed prezydentem, a jego dymisja nie oznacza automatycznie dymisji całego rządu. Co oznacza, że prezydent może zmienić premiera, ale na przykład zostawić określonych ministrów.

było, że zmieniona konstytucja wzmacnia władzę prezydencką. Jedyne ograniczenie dla głowy państwa wpisane do poprawki to zakaz odrzucenia kandydatur ministrów już zatwierdzonych przez Dumę. Tyle że realnie nie miało to większego znaczenia, ponieważ ministrów proponuje Dumie premier. A kandydaturę premiera wnosi prezydent. Za to prezydent uzyskuje dodatkowe prawo weta przy podpisywaniu projektów ustaw (możliwość wysłania projektu przed podpisaniem do Sądu Konstytucyjnego, który

może pozwolić prezydentowi nie podpisywać ustawy), prawo zwalniania sędziów Sądu Konstytucyjnego (z uwzględnieniem Rady Federacji), prawo formowania Rady Państwa. Zmiany w konstytucji oznaczają jeszcze większą centralizację władzy i eliminację samorządu, już i tak bardzo słabego. Zasada „jednolitego systemu władzy publicznej” na wszystkich jej szczeblach, od lokalnego przez regionalny po federalny, daje

SFAŁSZOWANY PAKT SPOŁECZNY

Putinowi od początku zależało, by powstało wrażenie, że zmieniona konstytucja to tak naprawdę nowy bezpośredni układ między nim a społeczeństwem. Stąd fasadowa grupa robocza, stąd poprawki trącające czystym populizmem (socjalne i ideologiczne), stąd wreszcie, last but not least, ogólnokrajowe głosowanie nad poprawkami. W swym styczniowym orędiu Putin złożył szereg kosztownych socjalnych obietnic. Niektóre z nich znalazły odzwierciedlenie w zmienionej konstytucji. Na przykład art. 75 uzupełniono o stwierdzenie, że w Rosji gwarantuje się minimalną płacę, która powinna być „nie mniejsza niż minimum egzystencji...” oraz „indeksację zasiłków społecznych i innych wypłat socjalnych”. Indeksacja emerytur ma być przeprowadzana „nie rzadziej niż raz w roku”. Wpisanie różnych obietnic do konstytucji niewiele kosztuje. I tak ich spełnienie zależy od konkretnych ustaw. Do konstytucji wpisano też „ochronę rodziny, macierzyństwa, ojcostwa i dzieciństwa” oraz „ochronę instytucji małżeństwa jako związku mężczyzny i kobiety”. To nie jedyne poprawki potwierdzające konserwatywny, ale

też „wielkoruski” (poprawka do art. 68 umacnia pozycję języka rosyjskiego) kurs putinowskiego państwa. Jest obietnica wsparcia dla „rodaków za granicą”, określenie narodu rosyjskiego jako „państwowotwórczego”, odwołanie do Boga, tradycji czy dziedzictwa Związku Sowieckiego. Te poprawki są obliczone z jednej strony na pozyskanie poparcia konserwatywnej części elektoratu, a z drugiej – na legitymizację antyzachodniej, wielkomocarstwowej narracji Kremla (podobnie jak inny przepis, dotyczący czczenia pamięci obrońców ojczyzny i obowiązku obrony „prawdy historycznej”).³ Ten drugi czynnik widać szczególnie w charakterze poprawek dotyczących relacji prawnomiędzy-narodowych i stosunku Rosji do już podjętych zobowiązań. Należy zwrócić uwagę na planowane zmiany w kluczowym art. 15, gdzie mowa o priorytetowej roli prawa międzynarodowego. Putin chce zmiany, zgodnie z którą międzynarodowe umowy będą działać na terenie Rosji tylko wtedy, gdy „nie ograniczają praw i swobód rosyjskich obywateli”. Faktycznie oznaczać to będzie, że Rosja w dowolnej sytuacji będzie ignorowała prawa

3. <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2020-03-13/wieczny-putin-i-reforma-rosyjskiej-konstytucji>



**WYSTĄPIENIE PREZYDENTA W DUMIE PODCZAS POSIEDZENIA,
NA KTÓRYM ZGŁOSZONO POPRAWKĘ UMOŻLIWIJĄCĄ PUTINOWI RZĄDY DO 2036 ROKU,
11 MARCA 2020 ROKU, ŹR. KREMLIN.RU**

i umowy międzynarodowe – już z konstytucyjnym uzasadnieniem.⁴ Również zobowiązania nakładane przez sądy międzynarodowe, w tym arbitrażowe, nie będą przez Rosję wykonywane, jeśli są „sprzeczne z podstawami publicznego porządku prawnego Federacji Rosyjskiej”. Ponadto zakazane zostały działania (bądź wezwania do takich działań), które ukierunkowane są na odłączenie części terytorium Rosji; tym samym aneksja Krymu została uznana za nieodwracalną.⁵

Zgodnie z przyjętą 11 marca ustawą, ostatnim etapem procesu zmiany konstytucji ma być ogólnokrajowe głosowanie nad poprawkami, tyle że zebranych w jeden pakiet. Obywatel więc głosując za socjalnymi beneficjami czy odwołaniem do Boga, jednocześnie głosuje za utrwaleniem personalnych rządów Putina. Zgodnie z ustawą, przyjęte w parlamencie zmiany wejdą niezwłocznie w życie, jeśli poprze je co najmniej połowa głosujących – tyle że nie ustalono minimalnego

progu frekwencji, który pozwalałby uznać głosowanie za ważne. Prawdopodobnie m.in. dlatego autorzy zmian zrezygnowali z typowego referendum, tylko wymyślili zupełnie nowy twór. Głosowanie było zaplanowane początkowo na 22 kwietnia, ale w swoim pierwszym orędziu do Rosjan w związku z koronawirusem (25 marca) Putin ogłosił, że zostaje przeniesione na nieokreślony termin. Powstał paradoks prawny, który sformułowała wtedy Tamara Morszczakowa, była sędzina Sądu Konstytucyjnego i jeden z najbardziej szanowanych prawników w Rosji. Według niej w przyjętej ustawie o zmianach w konstytucji, obok poprawek określono też nowy porządek wejścia tych zmian w życie. W efekcie, w pewnym sensie w Rosji zaczęły działać równolegle „stara” konstytucja i konstytucja poprawiona. Bo z jednej strony, zmian nie wprowadzono w porządku określonym w ustawie, ale z drugiej strony – zgodnie z artykułami 135.

4. <https://tygodnik.tvp.pl/46227156/siedem-godzin-ktore-wstrzasnely-rosja-czyli-jak-putin-zostaje-dozywotnim-przywodca-narodu>

5. <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2020-03-13/wieczny-putin-i-reforma-rosyjskiej-konstytucji>

i 136. „starej” konstytucji, poprawki powinny już wejść w życie. Ale władzy to nie przeszkadza, nie widzi ona w tym jakiegóś prawnego sporu.⁶

Pierwszego czerwca 2020 roku Putin ogłosił, że ogólnokrajowe głosowanie w sprawie poprawek do konstytucji Rosji odbędzie się 1 lipca. To środa, więc ogłoszono, że będzie to dzień wolny od pracy. Ale już od 25 czerwca, a więc dzień po Paradzie Zwycięstwa, będzie można głosować przedterminowo. W kilku wybranych regionach (m.in. w Moskwie) będzie też można oddać głos przez internet. Poszerzenie wykorzystania obu tych form głosowania zostało przewidziane w przyjętej niedawno nowelizacji prawa wyborczego i jest uzasadniane sytuacją epidemiczną. To ułatwi władzy fałszerstwa. Podobnie jak działania mające na celu zapewnienie epidemicznego bezpieczeństwa przebiegu głosowania. Władzy będzie zależało na jak najwyższej frekwencji, by wzmocnić legitymację przedłużenia rządów Putina. Sondaże nawet niezależnych ośrodków wskazują, że frekwencja będzie na pewno powyżej 50 proc., zaś większość poprze zmiany w konstytucji.⁷

Choć te i tak już w rzeczywistości stają się faktem. Dwa dni przed decyzją Putina szef komitetu do spraw budowania państwa i ustawodawstwa Dumy Paweł Kraszeninnikow oznajmił, że część poprawek do konstytucji zatwierdzonych przez Dumę i Radę Federacji, a podpisanych przez prezydenta, już działa. Jak powiedział Kraszeninnikow, „życie tak się potoczyło, że część poprawek do ustawy zasadniczej faktycznie już zaczęła działać w związku z powstałą sytuacją”. Na podstawie tych poprawek już przyjmowane są ustawy federalne i dekrety prezydenta. Na przykład odnowione artykuły konstytucji są cytowane w projekcie ustawy o wychowaniu patriotycznym w szkołach, który prezydent wniósł do Dumy 21 maja. Podobnie jest z ustawami odnoszącymi się do tzw. socjalnego bloku poprawek do konstytucji. Tutaj wynika to głównie z faktu konieczności walki ze skutkami koronawirusa i tym, że trzeba było przesunąć termin głosowania, pierwotnie wyznaczony na 22 kwietnia⁸.

6. Иван Преображенский, Комментарий: Поправки в Конституцию РФ заработали без народного голосования, Deutsche Welle, 02.06.2020

7. <https://warsawinstitute.org/putin-life-kremlin-wants-nation-support-now/>

8. <https://ria.ru/20200530/1572221500.html>

WYŚCIG Z CZASEM

Reforma konstytucyjna nastąpiła wcale nie dlatego, że nie udały się plany wchłonięcia Białorusi i przedłużenia rządów Putina jako przywódcy „zjednoczonego” państwa Rosjan i Białorusinów. Styczniowe wystąpienie Putina było kulminacją długich przygotowań do operacji zmiany modelu rządów pod hasłami: stabilność i jedność, porządek i bezpieczeństwo socjalne. Uwagę zwraca pośpiech we wprowadzaniu zmian. Widoczny jeszcze przed wybuchem pandemii koronawirusa, po kryzysie związanym z COVID-19, był jeszcze większy, czego przejawem było ogłoszenie głosowania nad zmianami w ustawie zasadniczej już na przełomie czerwca i lipca. Ten pośpiech obrazuje przede wszystkim pogwałcenie przewidzianego przez obowiązującą obecnie konstytucję trybu przyjmowania poprawek do ustawy zasadniczej i wprowadzenie nieznanego mechanizmu „ogólnokrajowego głosowania” nad tymi zmianami, zamiast referendum. Skąd takie tempo realizacji zmian? Przedłużanie procesu i dyskusje nad kształtem zmian mogłyby osłabiać Putina i wprowadzać nerwowość w szeregi elity. Utrzymaniem pełni władzy w rękach Putina zainteresowane są grupy z jego ścisłej elity. Tzw. państwowi oligarchowie, szefowie państwowych spółek, biznesmeni prywatni ściśle współpracujący z Kreml. Druga grupa to „polityczni technokraci”, wśród nich Siergiej Kirijenko, Siergiej Szojgu, Siergiej Ławrow czy Anton Siłuanow. Ale najwięcej do stracenie, obok takich biznesmenów, jak Giennadij Timczenko, Igor Sieczin czy Arkadij Rotenberg,

mają siłowicy. Ci zaangażowani we wszelkie zbrodnie Putina. Szefowie służb specjalnych obecni, jak i ci z przeszłości. Jeśli choroba COVID-19 będzie postępować na terenie całego kraju, może to pogorszyć notowania Putina, które i tak są dość niskie w porównaniu z czasami zaraz po aneksji Krymu w 2014 roku.⁹

Spadek notowań prezydenta Rosji to zjawisko trwałe, które będzie się tylko pogłębiać. Pandemia koronawirusa i powszechnie krytykowana przez obywateli antykryzysowa polityka władz, w tym samoizolacja Władimira Putina, jedynie przyspieszyły groźne dla reżimu zmiany. Szczególnie niepokoić Kreml powinno zwiększenie zainteresowania polityką tradycyjnych wyborców Putina, dotychczas określających się jako „apolityczni”. To zainteresowanie sytuacją polityczną, pewnego rodzaju dojrzewanie części społeczeństwa, jest bowiem najczęściej równoznaczne z przyjęciem krytycznej wobec władz postawy. Państwo nie zdaje egzaminu w starciu z koronawirusem w głównej mierze z powodu modelu rządów stworzonego przez Putina, w którym bardzo dużo, aż za dużo, zależy od jednej osoby, czyli samego prezydenta. Co ważne, tym razem, inaczej niż przy innych wcześniejszych problemach, Putinowi nie udało się znaleźć kozła ofiarnego i zrzucić odpowiedzialności za kryzys wywołany koronawirusem na premiera czy też szefów regionów. Już pod koniec kwietnia sondaże wskazywały, że notowania prezydenta Rosji kształtują się inaczej niż w państwach zachodnich. W państwach tych poparcie dla

9. <https://warsawinstitute.org/putin-seeks-stay-power-unlawful-constitutional-amendment/>



ZMIANY W KONSTYTUCJI UMACNIAJĄ WŁADZĘ PUTINA, KREMLIN.RU

przywódców rosło na tle ogłaszanych przez nich działań w walce z pandemią, w Rosji zaś spadało. Zdaniem socjologów, państwowa propaganda przestała działać. We wszystkich grupach społeczeństwa przybywa postawy krytycznej wobec władz. Głównym obiektem negatywnych wypowiedzi stał się za sam Putin. Wielkomiejskie elity w większości zawsze były przeciwne Putinowi. Ale mógł je ignorować, mając szerokie poparcie na prowincji i w mniej wykształconym

elektoracie. Teraz jednak zaczęło się to zmieniać. Większość putinowskiego elektoratu na ogół określała się jako „apolityczna”. Teraz coraz mocniej interesuje się polityką, a za tym idzie ma bardziej krytyczne podejście do Putina i reżimu. Choć ta krytyka ma inne powody, niż tradycyjna krytyka wyborcy wielkomiejskiego, liberalnego. Dotychczasowych wyborców Putina bardziej denerwuje słabość prezydenta i jego niezdolność do podjęcia koniecznych działań.¹⁰

10. <https://warsawinstitute.org/coronavirus-russia-putin-ratings-problem/>

Nie można zapominać o ideologicznym wymiarze zmian w konstytucji. Putin nadaje jej antyliberalny, antyzachodni charakter. W pewnym sensie można mówić o powrocie – oczywiście dostosowanym do współczesności – trzech filarów caratu w XIX wieku: prawosławia, samodzierżawia, narodowości. Wprowadzone poprawki oczywiście, jeśli mowa o modelu państwa, przede wszystkim odnoszą się do „samodzierżawia”, zwiększając władzę gospodarza Kremla. Ale są też poprawki podkreślające „prawosławie” oraz „narodowość”. Putinowska konstytucja ostatecznie wyprowadza Rosję ze świata zachodniego do eurazjatyckiego. To między innymi ideologiczne odrzucenie zasad państwa prawa. Zasad wywodzących się z greckiej filozofii i rzymskiego prawa. Hybrydowy autorytaryzm reżimu przechodzi

w fazę oficjalnego, twardego autorytaryzmu. Trudno uznać, że cała reforma pomyślana była tylko po to, by „wyzerować” kadencje Putina. To można było załatwić zmianą maksymalnie kilku zapisów w ustawie zasadniczej. Tutaj chodzi o chęć przejścia Putina do historii i utrwalenia, a nawet wzmocnienia zmian, jakie przeprowadził w systemie rządów w Rosji od 2000 roku – poprzez ich potwierdzenie w konstytucji. Formalnie konstytucja jest wciąż ta sama – jelicynowska z 1993 roku. Ale de facto to już nowa ustawa zasadnicza. Obecny gospodarz Kremla chce, by w przyszłości nauczano w podręcznikach historii, że w najnowszej historii Rosji były nie tylko konstytucje leninowska, stalinowska, breżniewowska i jelicynowska, ale też putinowska.

Autor:

Grzegorz Kuczyński - Dyrektor Programu Eurasia, Warsaw Institute

Grzegorz Kuczyński ukończył historię na Uniwersytecie w Białymstoku i specjalistyczne studia wschodnie na Uniwersytecie Warszawskim. Ekspert ds. wschodnich, przez wiele lat pracował jako dziennikarz i analityk. Jest autorem wielu książek i publikacji dotyczących kuluarów rosyjskiej polityki.

© COPYRIGHT 2020 Warsaw Institute

Opinie zawarte w niniejszej publikacji odzwierciedlają wyłącznie poglądy autorów.



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