

Rozdział 9.

**ROZWÓJ REGIONÓW
– KONTYNUACJA TENDENCJI FEDERALNYCH**

Na rozwój regionalnej przestrzeni politycznej w 2005 r. w znacznym stopniu wpłynęła prowadzona na szczeblu federalnym dyskusja, dotycząca konieczności opracowania nowych zasad polityki regionalnej, w której efekcie w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego (MRR) została opracowana **koncepcja „lokomotyw rozwoju”**. Jej podstawowym założeniem jest, że państwo powinno udzielać pomocy finansowej głównie tym regionom, których gospodarka rozwija się pomyślnie i dobrze rokuje na przyszłość, zaś terytoria „depresyjne” będą otrzymywały środki wyłącznie w wysokości niezbędnej dla wykonania zobowiązań socjalnych wobec obywateli. W ten sposób, zgodnie z dokumentem przedłożonym rządowi 30 czerwca 2005 r., model wspierania „lokomotyw rozwoju” powinien de facto zmienić system ukształtowany w wyniku polityki „wyrównywania”, którego istotę stanowi istnienie niewielkiej liczby regionów-donatorów i podstawowej masy odbiorców w ramach federacji. Według danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego ponad 50% rosyjskiego PKB wytwarza zaledwie 10-12 terytoriów spośród 89 (między innymi Moskwa, Sankt-Petersburg, Krasnojarski Kraj, Tatarstan i Obwód Samarski), przy czym „wyrównywanie” kosztuje budżet federalny 30 mlrd. rubli rocznie. Finansowanie terytoriów „oporowych”, zgodnie z Koncepcją MRR, w okresie od 2011 do 2020 r. wzrośnie prawie trzykrotnie – do 80 mlrd. rubli rocznie, zaś inwestycje niepaństwowe – do 1 trylionu rubli.

Po raz pierwszy pomysł „lokomotyw rozwoju” został przedstawiony przez jednego z najbardziej aktywnych na szczeblu federalnym lidera regionalnego – gubernatora Krasnojarskiego Kraju Aleksandra Chłoponina. Przeciwno tej koncepcji wystąpili początkowo ministrowie bloku gospodarczego rządu oraz wielu liderów regionalnych, przy czym byli wśród nich szefowie nie tylko regionów-odbiorców, lecz również „donatorów” (na przykład gubernator Obwodu Samarskiego Konstantyn Titow). Ze swej strony poparli oni „alternatywny” projekt doradcy politycznego Prezydenta w Południowy Okręg Federalny Dmitrija Kozaka, zgodnie z którym polityczna samodzielność podmiotów Federacji powinna być bezpośrednio uzależniona od ich „zasobności” gospodarczej, zaś dotowane nie więcej niż w 80% regiony powinny być zarządzane bezpośrednio przez federalne Centrum. Propozycje te dotyczyły przede wszystkim regionów Północnego Kaukazu – właśnie ich sytuacja w znaczącym stopniu nie została uwzględniona w teorii „lokomotyw rozwoju”. W związku z tym należy podkreślić, że chociaż przepisy o wprowadzeniu zarządzania finansowego w regionach zostały przyjęte (wejdą one w życie od 2007 r.), istnieje obawa, że federalni menedżerowie znajdują się w izolacji, szczególnie w regionach, w których panuje system klanowy (jako precedens może posłużyć usunięcie trzech kolejnych premierów Czeczenii). W konsekwencji koncepcja „lokomotyw rozwoju” została oficjalnie przyjęta do realizacji przez MRR, zaś projekt Kozaka został w całości zaakceptowany na szczeblu fe-

deralnym, twierdzenie jednak, że faktycznie przystąpiono do jego realizacji jest na razie przedwczesne.

W kontekście dyskusji o nowych zasadach polityki regionalnej można wyodrębnić następujące **najbardziej istotne aspekty rozwoju procesów politycznych w podmiotach FR**: realizacja inicjatyw federalnych na szczeblu regionalnym, walka ugrupowań elitarnych o kontrolę nad ważnymi strategicznie terytoriami „zasobnych w bogactwa naturalne”, procesy elektoralne w rosyjskich regionach. Osobno należy rozpatrzeć rozwój sytuacji politycznej na Północnym Kaukazie.



9.1. Reformy federalne na szczeblu regionalnym

„Powiększanie” regionów: skuteczność zarządzania i kontroli

Jednym z najbardziej aktywnie rozwijających się kierunków realizacji inicjatyw federalnych na szczeblu regionalnym w 2005 r. stało się „powiększanie” regionów. Oficjalne uzasadnienie konieczności realizacji tego rodzaju projektów wygląda całkiem logicznie: za podstawowe zadanie w trakcie „powiększania” Prezydent uznał tworzenie podmiotów dysponujących skutecznym systemem administrowania i silną gospodarką, opartą na wykorzystaniu walorów strategicznych terytoriów wchodzących w skład regionu. Właśnie w celu rozwiązania tego zadania przewiduje się

zmniejszenie liczby podmiotów federacji przynoszących straty, między innymi poprzez włączanie mniejszych, gospodarczo „niezdolnych do działania” regionów, stale potrzebujących napływu środków z budżetu federalnego, w skład większych, dobrze prosperujących. Przykładem takiego połączenia jest utworzenie Permskiego Kraju: Komi-Permiacki Okrąg Autonomiczny przyłączono do większego i silniejszego podmiotu z trwałym proficytem budżetu, a obwód uzyskał w zamian możliwość poszerzenia swojej bazy zasobów naturalnych. Jeszcze jednym argumentem FC jest konieczność łączenia tak zwanych „matrioszkopodobnych” podmiotów federacji w celu poprawy skuteczności zarządzania: na przykład, mieszkańcy Tajmyru i Ewencji tradycyjnie brali udział w wyborach gubernatora Krasnojarskiego Kraju, podczas gdy systemy prawne i budżetowe trzech podmiotów federacji do czasu ich połączenia były formalnie niezależne.

Równocześnie, z punktu widzenia interesów federalnych, jednym z najważniejszych rezultatów realizacji inicjatyw połączeniowych powinno być **uproszczenie kontroli wykorzystania potencjału zasobów terytorium oraz rozwoju biznesplanów elit regionalnych**. Przecież problem zapewnienia sterowalności regionalnych procesów gospodarczych nie traci aktualności również po pozbawieniu miejscowych elit znacznej części przynoszących zyski prerogatyw. Wystarczy wspomnieć, że tylko Krasnojarski Kraj w swoich nowych granicach będzie miał powierzchnię równą powierzchni czterech Francji, a na dodatek stanie się posiadaczem ogromnych złóż ropy naftowej i metali kolorowych. W tym kontekście należy podkreślić, że procesy łączenia podmiotów federacji stały się prawidłową kontynuacją kursu na **zmniejszenie bezpośredniego dotowania „opóźnionych” w rozwoju gospodarczym terytoriów ze strony federalnego Centrum**: dotowane wcześniej ze środków państwowych regiony od 2006 r. będą otrzymywały dotacje z budżetu obwodów i krajów, w których skład wchodzi.

Co się zaś tyczy stanowiska szefów podmiotów odnośnie „powiększenia”, to ich aktywne wysiłki zmierzające do wprowadzenia w życie prezydenckich inicjatyw wynikają, przede wszystkim, z dążenia do tego, by być w zgodzie z aktualnymi tendencjami politycznymi i potwierdzić swoją lojalność wobec Prezydenta, który po wprowadzeniu procedury „obdarzenia uprawnieniami” całkowicie decyduje o politycznym losie gubernatorów. Jako charakterystyczny przykład można tu podać nieoczekiwane złagodzenie oskarżycielskich sformułowań w sprawie karnej przeciwko gubernatorowi Obwodu Kamczackiego Michaiłowi Maszkowcewowi po tym, jak zwrócił się on do mieszkańców obwodu i wchodzącego w jego skład Koriackiego Okręgu Autonomicznego z apelem o poparcie w referendum procedury połączenia tych dwóch podmiotów federacji. Kolejnym motywem „lojalności” może być możliwość uzyskania

od Centrum dodatkowych środków na przygotowanie i realizację projektów połączeniowych. I tak, już przeprowadzone „powiększenie” Komi-Permiackiego Okręgu Autonomicznego i Obwodu Permskiego kosztowało CF 12 mld. rubli. Wreszcie, pomyslna realizacja inicjatyw prezydenckich w regionach, w tym również referendum zjednoczeniowego, może otworzyć przed gubernatorami nowe perspektywy kariery (jaskrawy przykład – byłemu szefowi Obwodu Permskiego Jurijowi Trutniewowi zaproponowano pracę w rządzie). Tak więc, z poprawą skuteczności zarządzania terytoriami motywacja działań regionalnych elit nie ma nic wspólnego.

W ubiegłym roku weszły w życie **nowe zasady „powiększania”** terytoriów zgodnie z poprawkami do FKZ „O trybie przyjmowania do Federacji Rosyjskiej i tworzeniu w jej składzie nowego podmiotu FR”, inicjatywa w sprawie połączenia przechodzi od regionalnych zgromadzeń ustawodawczych do gubernatorów, którzy przed ogłoszeniem referendum muszą uzyskać oficjalną akceptację Centrum. W ten sposób, biorąc pod uwagę fakt, że gubernatorów de facto mianuje Prezydent, można mówić o maksymalnym uproszczeniu trybu uzgadniania inicjatyw zjednoczeniowych.

PROCES „POWIĘKSZANIA” REGIONÓW: PROJEKTY I REZULTATY

Data	Podmioty federacji	Wyniki referendum
07.12.2003	Obwód Permski i Komi-Permiacki Okrąg Autonomiczny	„Za” połączeniem głosowało: 84% głosujących w obwodzie, 89,7% – w OA. Od 1 grudnia 2005 r. w skład FR wszedł nowy podmiot – Permski Kraj.
17.04.2005	Krasnojarski Kraj, Ewenkijski i Tajmyrski (Dolgano-Nieniecki) Okrąg Autonomiczny	„Za” połączeniem głosowało w Krasnojarskim Kraju – 92,4%, na Tajmyrze – 69,95%, w Ewencji – 79,87%. Połączony Krasnojarski Kraj zacznie działać 1 stycznia 2007 r.
23.10.2005	Obwód Kamczacki i Koriacki Okrąg Autonomiczny	„Za” połączeniem głosowało: 84,99% – w obwodzie, 89,04 – w okręgu autonomicznym. Kamczacki Kraj zostanie formalnie utworzony 1 lipca 2007 roku.
16.04.2006	Obwód Irkucki i Ust-Ordyński Buriacki Okrąg Autonomiczny	Jeśli wyniki głosowania będą pozytywne, nowy podmiot powinien zostać utworzony z początkiem 2008 r.

Ponadto, już na początku 2006 r., pełnomocny przedstawiciel Prezydenta w Dalekowschodnim Okręgu Federalnym (DOF) Kamil Ischakow oświadczył, że istnieje konieczność rozwoju projektów zjednoczeniowych w tym regionie, aby „bardziej efektywnie dzielić środki budżetowe, rozwijać infrastrukturę transportu, łączność, realizować inne programy w ramach wprowadzania w życie priorytetowych projektów narodowych”. W tym kontekście można wyodrębnić **dwie podstawowe aspekty możliwości aktywizacji procesu „powiększenia” podmiotów na Dalekim Wschodzie.**

Z jednej strony coraz większe zaniepokojenie na szczeblu federalnym wywołuje szereg tendencji związanych z „chińskim zagrożeniem”, i kluczowego znaczenia nabiera **konieczność poprawy skuteczności zarządzania terytoriami dalekowschodnimi.** Pierwszorzędną wagę ma problem naruszenia równowagi demograficznej na rosyjskim Dalekim Wschodzie. Jest to przede wszystkim związane z tym, że szybkie tempo rozwoju gospodarki Chin powoduje pogłębienie kluczowych dysproporcji społecznych w regionie. Poważnym problemem ekonomicznym dla ChRL nadal jest konieczność reformowania przedsiębiorstw państwowych sektora rolnego: ich modernizacja doprowadzi do znacznego wzrostu bezrobocia i zaostrzenia wewnętrznych sprzeczności społecznych w Chinach, co z kolei grozi nową falą imigracji na tereny Rosji, szczególnie do regionów DOF. Obecnie rosyjski Daleki Wschód, którego powierzchnia jest większa od terytorium całej Europy Zachodniej, zamieszkuje zaledwie około 7 mln. obywateli FR. Równocześnie, według danych statystycznych, w ciągu ostatnich 15 lat niewystarczająca skuteczność zarządzania tymi terytoriami doprowadziła do tego, że ponad 2 mln. Chińczyków zamieszkuje w regionie legalnie bądź nielegalnie, przy czym obserwuje się stałą tendencję wzrostu liczby ich osiedlania się (dotyczy to południowej Syberii).

Dodatkowe potencjalne zagrożenie stwarza zaplanowany wysoki eksport zasobów energetycznych z Rosji do Chin, ponieważ ten rodzaj bogactw naturalnych należy do nieodnawialnych i ich nadmierne „wypompowywanie” stwarza zagrożenie dla rosyjskiej gospodarki już w perspektywie średnioterminowej. Tak więc, **można mówić o gospodarczej ekspansji terytorialnej Chin na Dalekim Wschodzie i „powiększenie” regionów DOF mogło by pomóc skuteczniej przeciwstawiać się związanym z tym procesem negatywnym tendencjom.**

Nie mniej znaczącym wydaje się również drugi aspekt podjęcia inicjatywy połączeniowej związany z **dążeniem Kamila Ischakowa do umocnienia własnego image’u na szczeblu federalnym i potwierdzenia lojalności Władimira Putina poprzez wspieranie prezydenckich projektów.** Wykonaniu właśnie tego zadania służy nader znamienna aktywność przedstawiciela politycznego Prezydenta w DOF. Uczestniczył on aktywnie w pracach w zakresie minimalizacji skutków zanieczysz-

czenia Amuru benzenem po serii wybuchów w zakładach chemicznych w chińskiej prowincji Cejlin, odwiedził Bliski Wschód oraz ostro skrytykował władze federalne nazywając „pośmiewiskiem” przebieg realizacji programu federalnego „Daleki Wschód i Zabajkale”. Biorąc zaś pod uwagę to, że Kamil Ischakow ma opinię „silnego działacza gospodarczego”, wydaje się, że jeśli uda mu się osiągnąć sukces w kierowaniu tradycyjnie „stwarzającym problemy” Dalekim Wschodem, dalsze perspektywy polityczne obecnego przedstawiciela politycznego mogą być nader obiecujące.

Dzięki wysiłkom wielu organizacji społecznych pod koniec 2005 r. znów aktualna stała się kwestia możliwości połączenia Republiki Adygei i Krasnojarskiego Kraju. Stowarzyszenie na Rzecz połączenia Adygeju wystąpił do Prezydenta z prośbą o rozpatrzenie sprawy „powiększenia” w celu zapewnienia wzrostu gospodarczego oraz osłabienia korupcyjnego i klanowego wpływu na gospodarkę ze strony części lokalnych elit. Realizacja tego projektu mogłaby przede wszystkim stać się kolejnym etapem kariery politycznej lidera Kubania Aleksandra Tkaczewa, jednakże na szczeblu federalnym kwestia połączenia tych podmiotów nie była jeszcze rozpatrywana.

Na zakończenie należy podkreślić, że **„powiększanie” regionów pociąga za sobą cały kompleks problemów** związanych z zabezpieczeniem finansowym terytoriów i samego procesu łączenia. Faktyczne dokonanie połączenia, poczynając od przygotowania i przeprowadzenia referendum, a kończąc tworzeniem nowych organów władzy, jest nader kosztownym przedsięwzięciem. Ponadto, chociaż proces „powiększania” terytoriów jest zaniedbany, „zasady gry” dotyczące podziału środków finansowych z budżetu federalnego są dla podmiotów nadal niejasne. Na przykład, nowy podmiot utworzony przez połączenie Krasnojarskiego Kraju z Tajmyrskim i Ewenkij-skim okręgami autonomicznymi w 2006 r. otrzyma 2 mlrd. rubli, Kameczatka i Okrąg Koriacki – 600 mln., zaś w Obwodzie Permskim, na mocy dekretu Prezydenta, zostanie sfinansowana budowa gazociągu i mostu, przy czym w 2006 r. obwód otrzyma dodatkowo 100 mln. rubli tak zwanej „dotacji na zrównoważenie” (w latach 2004-2005 Obwód Permski otrzymał już co najmniej 2,5 mlrd. rubli). Zaś do 2009 r., zgodnie z ustawą o utworzeniu Permskiego Kraju, finansowanie Komi-Permiackiego Okręgu Autonomicznego będzie kontynuowane. W ten sposób, **w opracowaniu ramowej ustawy o łączeniu podmiotów zostały uwzględnione tylko kwestie polityczne i prawna procedura łączenia, pominięto zaś jego podstawy gospodarczo-finansowe**. Na tym tle w ramach obranego przez CF kursu na zmniejszenie dotacji federalnych dla podmiotów niesamodzielnych gospodarczo (które w FR na dzień dzisiejszy stanowią większość), istnieje niebezpieczeństwo wystąpienia wstrząsów gospodarczych w regionach-donatorach, które mogą nie poradzić sobie z „ożywieniem opóźnionych”. Przy tworzeniu zaś stosunkowo dużych podmiotów federacji nieuchronnie

powstanie problem zderzenia interesów gospodarczych i biznesowych lokalnych elit, co pociągnie za sobą podział na wielką skalę stref wpływów, wzrost korupcji itd. Równie prawdopodobne wydaje się zaostrzenie sprzeczności międzynarodowości, przy tym nie tylko na Północnym Kaukazie, lecz również wśród „małych” narodów: pozbawienie Komi-Permiaków prawa inicjatywy ustawodawczej po likwidacji ich przedstawicielstwa w Radzie Federacji już wywołało protesty ludności. Należy na koniec zwrócić uwagę na **kulturowy aspekt „powiększenia”**: dalsze losy narodowych zabytków kultury, których koszty utrzymania zostały ustawowo przekazane lokalnym budżetom, pozostają niejasne.

Specjalne strefy gospodarcze: „bodźce wzrostu” regionów czy walka aparatu urzędniczego?

Równie ważnym kierunkiem przeprowadzenia reform federalnych w regionach Rosji w 2005 r., zgodnie z pierwotnym zamysłem rządu, miała być realizacja zakrojonego na szeroką skalę narodowego projektu rozwoju wysokotechnologicznych gałęzi przemysłu, zdolnych do wniesienia znaczącego wkładu w pokonywanie zależności surowcowej gospodarki rosyjskiej. Bazą prawną wprowadzenia w życie tego projektu miała być ustawa „O specjalnych strefach gospodarczych” (SSG).

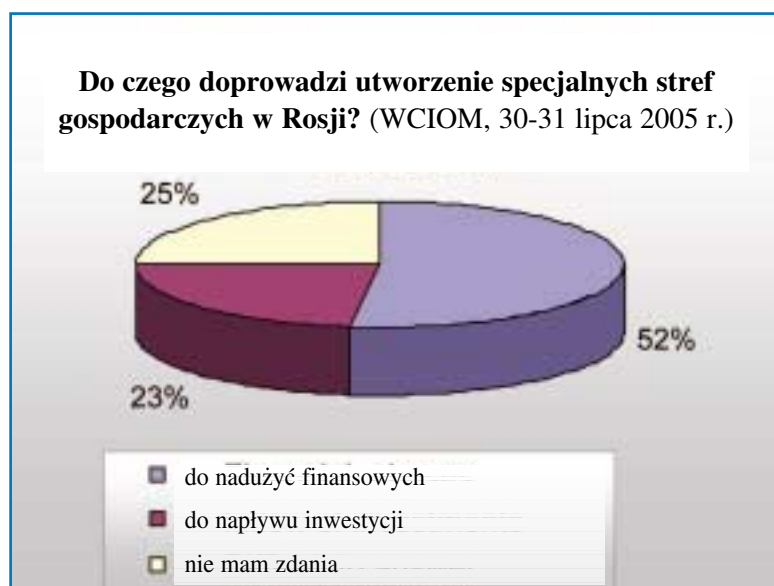
W charakterze jednego z podstawowych ekonomicznych „bodźców wzrostu” rozpatrywano rozwój technologii informatycznych (TI): właśnie problematyce rozwoju rynku TI była poświęcona narada, jaką Władimir Putin przeprowadził 11 stycznia 2005 r. w miasteczku akademickim w Nowosybirsku. Wtedy to prezydent zaakceptował projekt ustawy MERT, popierany przez Ministerstwo Informatyki i Łączności, która zakłada utworzenie w regionach tak zwanych technoparków, to jest konglomeratów przedsiębiorstw sektora informatycznego. Jednakże w procesie opracowywania i przyjmowania ustawy „O SSG” okazało się, że **podstawową treścią prac w zakresie „stworzenia sprzyjających warunków rozwoju wysokich technologii” w Rosji stała się walka aparatu urzędniczego różnych resortów o uzyskanie kontroli nad szeroko zakrojonymi projektami inwestycyjnymi.**

Ustawa federalna „O specjalnych strefach gospodarczych w FR” zastała podpisana przez Władimira Putina 23 lipca 2005 r. Zgodnie z ustawą na terytorium SSG przyznawane są ulgi celne i podatkowe w celu wspierania przedsiębiorczości. Obowiązująca ustawa federalna zakłada utworzenie dwóch typów stref, które będą działały przez 20 lat: produkcyjno-przemysłowe (o powierzchni do 10 km kw.) i techniczno-wdrożeniowe (o powierzchni do 2 km kw.). Na terenie specjalnych stref gospodarczych, z mocy prawa, zabronione jest wydobycie bogactw naturalnych i produkcja

metalurgiczna, między innymi przetwórstwo kopalin oraz złomu metali żelaznych i kolorowych, jak również produkcja i przerób towarów podlegających akcyzie, z wyjątkiem samochodów osobowych i motocykli. Ponadto omawiana ustawa nie rozciąga się na obwody Kalinigradzki i Magadański, gdzie już obowiązują odrębne ustawy o SSG.

Warto zauważyć, że w ustawie nawet nie wymienia się pojęcia „technoparki”, wobec czego już po jej przyjęciu przez Dumę Państwową w pierwszym czytaniu szef Ministerstwa Informatyki i Łączności oświadczył, że przystąpi do opracowania własnego projektu ustawy. Dlatego też skuteczność tworzenia SSG z punktu widzenia rozwoju przemysłu TI nie wywołuje optymizmu – przy permanentnej wojnie aparatu Ministerstwa Rozwoju Gospodarczego i Ministerstwa Informatyki i Łączności wspieranego przez uczestników rynku, należy wątpić, czy uda się osiągnąć faktyczny rozwój przemysłu TI poprzez wdrożenie praktyki SSG. W ogóle zaś **obowiązującą ustawę o SSG charakteryzuje znaczna abstrakcyjność sformułowań**. W szczególności, w tekście brak jasnego określenia podstawowych pojęć: stref produkcyjno-przemysłowej i techniczno-wdrożeniowej, brak również kryteriów określania efektywności ich działania. Istnieje ogólny cel w postaci zwiększenia tempa wzrostu gospodarczego, nadal jednak nie są znane konkretne wskaźniki, jakie należy osiągnąć. Niedopracowany z ekonomicznego punktu widzenia wydaje się również aspekt związany z działalnością przedsiębiorstw w SSG. Na przykład, w strefie techniczno-wdrożeniowej wytwarza się produkty intelektualne, nie określono jednak czyją będą one własnością, jak będzie dokonywana rejestracja znaków towarowych, co oznacza tworzenie w ramach SSG „niezbędnej infrastruktury” i tp. Ustawa zakłada ponadto wprowadzenie ulg celnych na towary wwożone z zagranicy do SSG i wywożone z nich za granicę, równocześnie jednak przy przemieszczaniu towarów ze strefy na terytorium Rosji pobierane są wszystkie opłaty celne, VAT i akcyzy, co w żaden sposób nie może sprzyjać rozwojowi regionalnego dobrobytu gospodarczego.

Niejasność koncepcji tworzenia specjalnych stref gospodarczych pozwala wyciągnąć wniosek, że **teoretycznie SSG może być zlokalizowana praktycznie w dowolnym regionie**. W tym kontekście nie dziwi to, że na ogłoszony w październiku 2005 r. konkurs na utworzenie SSG wpłynęły 73 zgłoszenia od 47 podmiotów federacji. De facto zaś **organizacja konkursu była tylko etapem w ostrej walce lobbystycznej między szefem MERT Germanem Grefem i kierownikiem AF ds. kierowania SSG Jurijem Żdanowem o uzyskanie kontroli nad płynącym na utworzenie „specjalnych” stref strumieniem pieniędzy**.



Charakterystyczne, że w odróżnieniu od aspektów związanych bezpośrednio z produkcją, przepisy o administracyjnym regulowaniu SSG są sformułowane znacznie jaśniej. Przy tym zgodnie z pierwotnym projektem, kierowanie specjalnymi strefami gospodarczymi przekazywano „upoważnionemu federalnemu ministerstwu”, mając na myśli właśnie Ministerstwo Rozwoju Gospodarczego. Inaczej mówiąc, **podstawowym celem resortu Germana Grefa, który zgłosił pomysł utworzenia SSG, był nie tyle rozwój przemysłu, ile zwiększenie „wagi” własnego aparatu.** Celu tego najprawdopodobniej nie osiągnięto – kontrolę nad procesem tworzenia specjalnych stref gospodarczych uzyskała specjalnie powołana Agencja Federalna, na której czele stanął zbliżony do „resortów siłowych” Jurij Żdanow. Nie udało się również zrealizować ambitnego projektu związanego z wykorzystaniem środków z utworzonego przez MRGT funduszy w wysokości około 70 mlrd. rubli. Ministerstwo Finansów wyasygnowało te środki na wspieranie rozwoju przemysłu i początkowo zakładano, że zatwierdzanie wszystkich związanych z tym projektów oraz zgłoszeń do utworzenia SSG będzie się odbywało za pośrednictwem podległego Germanowi Grefowi ministerstwa. Jednakże w trakcie opracowywania ustawy o SSG musiał on wyrazić zgodę na to, by podejmowanie decyzji dotyczących wszystkich wielkich projektów inwestycyjnych leżało w kompetencjach rządu jako całości. W trakcie rozpatrywania regionalnych zgłoszeń na utworzenie SSG powołano dwie komisje mieszane (do spraw produkcyjno-przemysłowych i techniczno-wdrożeniowych stref gospodarczych), w których skład oprócz członków rządu i agencji federalnej weszli zaproszeni eksper-

ci. Tak więc pierwszy etap walki „aparatu” o kontrolę nad podziałem środków funduszu inwestycyjnego, Gref przegrał.

Z kolei regionalne elity wykazały w pełni zrozumiałe zainteresowanie utworzeniem specjalnych stref gospodarczych: wobec zwiększenia zaangażowania lokalnych budżetów w przeprowadzenie reformy socjalnej i municypalnej, ściągnięcie inwestycji wydaje się jedynym sposobem zmniejszenia spodziewanego deficytu budżetowego. Według obliczeń MRGT, jedna strefa gospodarcza może przyciągnąć rosyjskie i zagraniczne inwestycje na kwotę około 9 mlrd. rubli, co pozwoli zwiększyć wartość produkcji o 6 mlrd. rubli rocznie oraz utworzyć w regionie co najmniej 400 tys. miejsc pracy. Należy jednak wziąć pod uwagę to, że zgodnie z przedstawionym przez resort Grefa projektem, **nowe projekty przemysłowe w „specjalnych” strefach gospodarczych finansuje CF i regiony na zasadzie parytetu.** W tej części do pierwotnego zamysłu nie wprowadzono istotnych zmian: przypomnijmy, że z budżetu federalnego na rok przyszły na rozwój wybranych w konkursie SSG planuje się przeznaczenie 8 mlrd. rubli, drugie tyle, jak twierdzi Jurij Żdanow, można będzie uzyskać z budżetów podmiotów federacji. Warto zauważyć, że utworzenie jednej „specjalnej” strefy, według danych MRGT, pochłonie około 3,5 mlrd. rubli. Formalnie zaś do chwili obecnej inwestorów nie ma i nie należy się spodziewać, że wkrótce pojawią się. „Jeśli uda się nam nie osłabiać tempa, to do końca 2006 r. ujrzymy zarysy przyszłych ster” – przyznał German Gref. Inaczej rzecz ujmując, o faktycznych inwestycjach w regionalnych SSG będzie można mówić nie wcześniej niż w 2007 r.

Warto przy tym pamiętać, że pieniądze, to nie wszystko, co powinny wnieść regiony w celu utworzenia na swoim terenie SSG: podmioty i zarządy miejskie będą musiały udostępniać swoje mienie, ponosić dodatkowe wydatki w sferze socjalnej, godzić się z ewentualnymi niekorzystnymi zjawiskami ekologicznymi i wykonywać wiele rozmaitych dodatkowych zobowiązań. **Jako „rekompensatę” ustawa zakłada powołanie tak zwanej „rady nadzorczej”** w celu „koordynacji działalności federalnych organów władzy wykonawczej, organów wykonawczych władzy państwowej podmiotu FR, organów samorządu lokalnego, podmiotów gospodarczych działających na rzecz rozwoju SSG, kontroli realizacji porozumienia o utworzeniu SSG oraz planowania środków budżetowych asygnowanych na zagospodarowanie terytorium, rozpatrywania i zatwierdzania perspektywicznych planów rozwoju SSG”. Jednak konkretne mechanizmy sprawowania przez radę jej funkcji nie zostały na razie określone i dlatego **przedwczesne wydaje się twierdzenie, że władze regionalne mają rzeczywisty wpływ na sytuację wokół SSG.**

Wyniki konkursu projektów SSG w rosyjskich regionach zostały ogłoszone 28 listopada 2005 r.: MRGT rekomendował zatwierdzenie projektów utworzenia SSG ty-

pu techniczno-wdrożeniowego w Zielonogradzie (badania w dziedzinie mikroelektroniki), w Dubnej pod Moskwą (fizyka jądrowa), Sankt-Petersburgu (technologie informatyczne i produkcja przyrządów analitycznych), Tomsku (technologie jądrowe nanotechnologie). W wyniku konkursu strefy produkcyjno-przemysłowe powstaną w Tatarstanie (miasto Elabuga – produkcja części do autobusów z udziałem wielu spółek zagranicznych oraz produkcja petrochemiczna) i w Obwodzie Lipieckim (produkcja sprzętu elektronicznego powszechnego użytku z udziałem włoskiego koncernu Merloni oraz mebli). Jak widać, **z pierwotnym traktowaniem SSG jako mechanizmu wspierania wzrostu gospodarczego dzięki rozwojowi branż nie surowcowych „konkursowy” wybór terytoriów, na których będą tworzone „specjalne” strefy koreluje słabo.**

Niemniej jednak proces rozwoju projektów SSG na szczeblu regionalnym będzie kontynuowany: w pierwszym kwartale 2006 r. planuje się ogłoszenie nowego konkursu na utworzenie specjalnych stref typu turystyczno-rekreacyjnego (stosowne poprawki do przepisów prawa znajdują się na etapie rozpatrywania). Rozpatrywany jest również projekt utworzenia stref jeszcze jednego typu – portowych – z wolną strefą celną w celu maksymalnego wspierania rosyjskich eksporterów. 27 stycznia 2006 r. szef AF ds. zarządzania SSG Jurij Żdanow oświadczył, że możliwe jest utworzenie 3-5 SSG w portach morskich podmiotów federacji „już w najbliższej perspektywie czasowej”. Równocześnie **charakter rozwoju procesów zmierzających do utworzenia SSG świadczy o tym, że pierwszeństwo uzyskują przede wszystkim projekty najbardziej popierane przez lobbystów**, a tymczasem „jednolite transparentne zasady” i „jawna konkurencja” regionów pozostają wyłącznie ideami początkowego etapu kampanii PR nie wprowadzonymi w życie.

Odłożone reformy: przekształcenia w sferze samorządu lokalnego oraz gospodarki komunalnej i mieszkaniowej

Reforma samorządu lokalnego

Reforma samorządu lokalnego w Rosji rozpoczęła się już w 2003 r., jednak wobec licznych komplikacji, jakie wystąpiły w trakcie opracowywania reformy na szczeblu regionalnym, koncepcja proponowanych innowacji była nie raz korygowana, zaś terminy jej realizacji przesuwano. W końcu 2005 r. o gotowości do przekształceń municypalnych w pełnym zakresie zameldowali szefowie zdecydowanej większości regionów, było to jednak raczej podyktowane względami koniunktury politycznej: gubernatorzy usiłowali wzmocnić swój wizerunek polityczny występując z raportami o wspieraniu inicjatyw federalnych. Jedynym dającym się zauważyć osiągnięciem

władz regionalnych w ciągu dwóch lat jest administracyjne rozgraniczenie terytoriów i przeprowadzenie wyborów municypalnych, w których wyniku utworzono prawie 25,5 tys. organizmów municypalnych (OM) czterech rodzajów: osiedla wiejskie i miejskie, okręgi miejskie i rejony wiejskie (oprócz terytoriów Inguszetii i Czeczenii, gdzie granice między republikami nie zostały ustalone). W rezultacie, według danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, **z dniem 1 stycznia 2006 r. w 46 podmiotach federacji (na 88) ustawa o samorządzie lokalnym oficjalnie weszła w życie.** Tymczasem faktyczne przeprowadzenie reformy oznacza przede wszystkim realizację wszystkich uprawnień przekazanych organizmom municypalnym z mocy prawa, zaś to zadanie na dzień dzisiejszy wygląda praktycznie na niewykonalne.

Przypomnijmy, że ustawa federalna (UF) ą 131 „O ogólnych zasadach organizacji samorządu lokalnego w FR” została przyjęta przez Dumę Państwową we wrześniu 2003 r. i miała wejść w życie 1 stycznia 2006 r. Jednak 21 września 2005 r. w ostatnim czytaniu została przyjęta poprawka, na której mocy wejście w życie UF ą 131 zostało przesunięte z 1 stycznia 2006 r. na 1 stycznia 2009 r. O taki sam okres przesuwają się wejście w życie przepisów kodeksów Budżetowego i Podatkowego, które regulują stosunki między budżetami. Równocześnie regionom zaproponowano, by do 1 stycznia 2006 r. przyjęły ustawy określające zakres uprawnień przekazywanych radom miejskim i wiejskim na okres przejściowy, a budżety organizmów municypalnych zezwolono konstruować z uwzględnieniem faktycznych dochodów i wydatków zamiast należnych z mocy prawa lokalnych podatków. Ponadto dokonanie podziału majątku między poszczególne szczeble władzy przedłuża się do 2008 r. (według ustawy powinien zostać podzielony do 1 stycznia 2006 r.), zaś w okresie przejściowym władzom federalnym, regionalnym i municypalnym zezwolono na jego bezpłatne użytkowanie.

Analiza treści planowanych przekształceń pokazuje, że **koncepcja reformy MSU jest niedopracowana, a jej realizacja w terenie wywołuje wiele poważnych problemów.** Chodzi przede wszystkim o brak w regionach niezbędnej bazy normatywnej w postaci aktów wykonawczych określających kryteria podziału uprawnień i majątku pozostającego w dyspozycji władz różnych szczebli. W związku z tym władze regionalne, które zdecydowały się wprowadzić reformę, w znakomitej większości (42 regiony na 46) przypadków wprowadziły ograniczenia uprawnień organów MSU na „okres przejściowy” (od roku do 3 lat), a w obwodzie Jarosławskim nowe OM w ogóle nie uzyskały ani uprawnień ani majątku – po dawnemu są całkowicie zależne od władz obwodów.

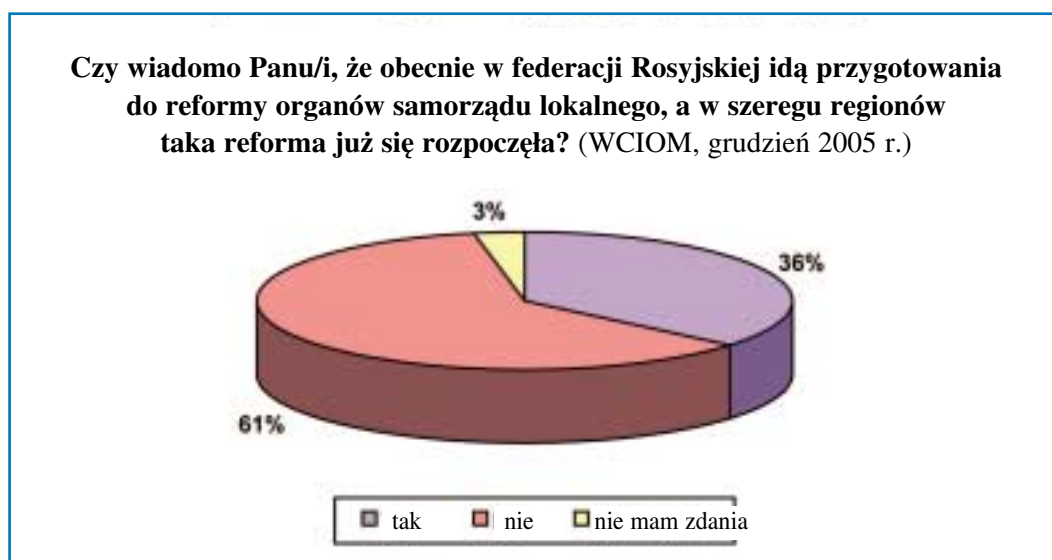
Zresztą, taka sytuacja jest nadal typowa: **formalnie samorząd lokalny uzyskuje znaczne uprawnienia, jednak baza wpływów podatkowych jest do ich realiza-**

cji niewystarczająca. Zgodnie z koncepcją reformy w gestię MSU przechodzi zabezpieczenie pracy służb komunalnych, transportu i łączności oraz wielu placówek służby zdrowia, szkolnictwa podstawowego i średniego i tp. Środki na sprawowanie tych funkcji organizmy municypalne muszą pozyskiwać we własnych budżetach – z wpływów z podatków, które powinny przysługiwać samorządom lokalnym. W chwili obecnej dochody osób fizycznych (34,4% kwoty dochodów budżetów lokalnych), podatek majątkowy od osób fizycznych (8,8% własnych dochodów budżetów lokalnych), podatek od ziemi i podatek rolny, środki z dzierżawy majątku municypalnego i utworzenia MUP-ów do prowadzenia działalności gospodarczej. Biorąc pod uwagę to, że nie ukończono kadastralnej wyceny ziemi i nie istnieje utrwalona praktyka pobierania podatku od ziemi, jasne jest, że jego ściągalność jest dwukrotnie mniejsza od planowanych 45 mld. rubli. Jest więc pewne, że rady miejskie i wiejskie nie uzyskają znacznej części prognozowanych dochodów. Wprowadzona zasada tworzenia budżetu na podstawie faktycznych „dochodów i wydatków”, również nie rozwiązuje sprawy. Jeśli spojrzymy na wykaz uprawnień samorządów lokalnych w zakresie wydatków, jasne jest, że większość rad miejskich i wiejskich po prostu nie poradzi sobie z nimi bez wsparcia finansowego podmiotów federacji. Tymczasem w budżetach regionalnych często brakuje środków nawet na przerejestrowanie majątku, bez czego rozpoczynanie reformy po prostu nie ma sensu.

Przedstawiciele rad miejskich i wiejskich regularnie zwracają się z prośbą o wprowadzenie do regionalnych przepisów prawa o stosunkach między budżetami wielu poprawek uściślających terminy przekazywania dotacji i subsydiów oraz majątku i środków finansowych na szczebel municypalny, jak też o zmianę systemu opodatkowania. Przewodniczący komitetu Dumy Państwowej do spraw MSU Władimir Mokryj oświadczył, że kwestia podwyższenia do 40% części podatku dochodowego przysługującego radom miejskim i wiejskim, tak samo jak poprawka o przekazaniu budżetom lokalnym podatku transportowego była już przedkładana rządowi FR. Ministerstwo Finansów nie opracowało jednak dotychczas poprawek do Kodeksu Podatkowego, które są niezbędne do zmiany bazy dochodowej władz municypalnych. Tak więc, **nie bacząc na wzmocnienie prawne roli organów MSU, przy realizacji aktualnej koncepcji reformy nie uda się im uniknąć znacznej zależności od lokalnych elit i federalnych subsydiów.** W tej sytuacji szanse na uzyskanie wystarczających środków będą miały przede wszystkim te rady, które zademonstrują swoją pełną lojalność.

Inny poważny problem stanowi brak systemu informowania ludności o istocie reformy MSU. „Samorząd lokalny jest przedstawicielem władzy państwowej w terenie”, – właśnie tak, według danych ankiety przeprowadzonej w grudniu 2005 r. przez

WCIOM uważa 41% obywateli rosyjskich, a dodatkowo ponad 20% nie potrafi określić tego terminu. Jak widać, **jeden z najważniejszych aspektów reformy MSU formalnie rozpoczętej w 2003 r. – skuteczna promocja przez PR dokonywanych przekształceń – umknął de facto z pola widzenia jej autorów.** Pamiętajmy przy tym, że jako jeden z najważniejszych celów reformy na szczeblu federalnym podawano zachęcanie ludności do aktywnego udziału w zarządzaniu terytoriami, które zamieszkują. Powstała więc paradoksalna: sytuacja uprawnienia formalnie przekazano, ale nie ma kto ich wykonywać (zresztą mieszkańcy większości regionów nie odczuwają takiej potrzeby) i dokonanie przekształceń w sferze samorządu lokalnego w znacznym stopniu traci sens.



Odrębny problem stanowi skompletowanie organów municypalnych władzy wykonawczej i ustawodawczej. Jak wiadomo, ustawa zakłada powołanie samodzielnego organizmu municypalnego z wybieralnym organem władzy praktycznie w każdej miejscowości. W trakcie wyznaczania granic OM jednostkami municypalnymi stało się więc wiele miejscowości, w których nigdy nie było samorządów, życie zaś organizowały dotychczas z reguły władze rejonowe. Obecnie zaś prawie każda duża wieś (mniejsze są łączone w jeden OM) musi mieć własny „parlament” składający się co najmniej z siedmiu osób oraz szefa organizmu municypalnego. Właśnie oni mają pisać statuty utworzonych organizmów municypalnych, opracowywać i przyjmować budżety, aktywnie uczestniczyć w podziale majątku. Skąd jednak brać kadry? Jak dowodzą już przeprowadzone w regionach wybory municypalne, znaczna część wybra-

nych deputowanych nie tylko nie posiada podstawowego przygotowania prawniczego, ale czasem nie ma też wyższego wykształcenia. To samo dotyczy municypalnych urzędników, których liczba wraz ze wzrostem liczby OM (w całej Rosji ponad dwukrotnie) równie znacznie się zwiększyła. Przy **tym w reformie nie przewidziano możliwości skutecznej kontroli działalności nowych urzędników i deputowanych**, to zaś może spowodować bezprecedensowy wzrost korupcji i ogólnego braku skuteczności regionalnego systemu zarządzania.

Tak więc w chwili obecnej przeprowadzenie reformy municypalnej nadal jest w większym stopniu projektem PR: bez wprowadzenia poprawek do prawa podatkowego rozszerzenie uprawnień organów MSU możliwe jest wyłącznie na papierze.

Reforma GKM

Jeszcze jednym przykładem odłożonej reformy na szczeblu regionalnym jest wniesiony w 2005 r. projekt modernizacji gospodarki komunalnej i mieszkaniowej.

Reforma GKM jest prowadzona w kraju nie pierwszy rok i w trakcie jej opracowywania przejście na pełną opłatę za usługi komunalne planowano początkowo na 1 stycznia 2005 r. Podmioty federacji zachowywały przy tym prawo subsydiowania części płatności – budżetom regionalnym wydatki te refunduje z kolei Ministerstwo Finansów FR. Z początkiem bieżącego roku sytuacja uległa jednak zmianie: Ministerstwo Finansów przestało refundować regionalne straty, w związku z tym taryfy, których wzrost w ciągu minionych dwu lat wynosił 26-28%, w ciągu 8 miesięcy 2005 skoczyły o 30%. Co więcej, ściągalność płatności komunalnych w roku bieżącym, według danych Federalnej Agencji Budownictwa i GKM spadła o ponad 10%.

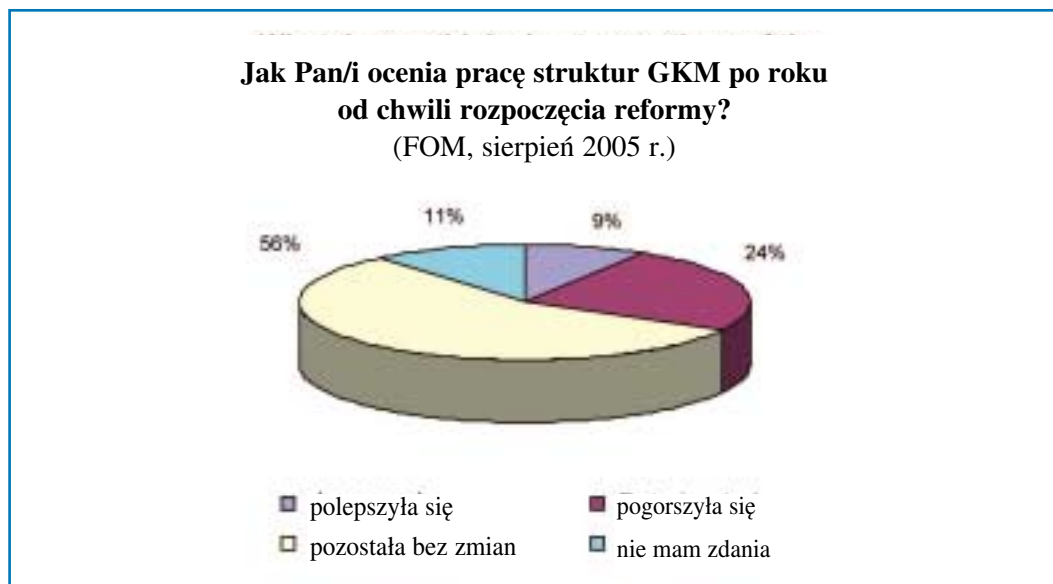
Na tle permanentnej walki z inflacją Ministerstwo Finansów i Ministerstwo Rozwoju Gospodarczego pod koniec ubiegłego roku wystąpiły z inicjatywą wprowadzenia poprawek do przepisów prawa, by nie dopuścić do znacznego wzrostu kosztu usług „komunalnych”. Zamierzano to osiągnąć dzięki **przekazaniu funkcji ustalania maksymalnych stawek za usługi GKM z regionów (lokalnych komisji energetyki i rad municypalnych) do centrum federalnego reprezentowanego przez Federalną Służbę ds. Taryf (FST)**. Po przyjęciu stosownego projektu ustawy FST w uzupełnieniu do rządowego postanowienia o federalnych normach w sferze GKM Duma Państwowa ustaliła granice wzrostu taryf dla każdego regionu. Zakładano ponadto **wprowadzenie federalnej kontroli przestrzegania ustalonych wysokości opłat**.

Przypomnijmy, że postanowienie rządu FR ą 541 z 29 sierpnia 2005 r. „O federalnych normach opłat za lokale mieszkalne i usługi komunalne” ustala federalną normę poziomu płatności przez obywateli na 100% ekonomicznie uzasadnionych kosz-

tów utrzymania i remontu lokalu mieszkalnego i świadczenia usług komunalnych. Poziom własnych wydatków obywateli na czynsz i usługi komunalne nie może przy tym przekraczać 22% łącznego dochodu rodziny. Federalna norma maksymalnej ceny usług mieszkaniowych i komunalnych na 1 metr kw. ogólnej powierzchni mieszkalnej miesięcznie w 2006 r. powinna wynosić 41,6 rubla. Zostały również zatwierdzone normy socjalne powierzchni lokalu mieszkalnego. Normę powierzchni mieszkaniowej na osobę ustalono w wysokości 18 m kw.

Główny zamysł realizowanego planu reformy „komunalnej” polega na tym, że do sfery GMK ma wpłynąć „czysta” gotówka na rozwiązanie licznych problemów występujących w tej branży (najważniejszy – zużycie infrastruktury, którego poziom w niektórych regionach dochodzi do 70%). Zgodnie z polityką „centralizacji” taryf ustalone normy określają zasadę, według której ludność powinna płacić za mieszkania i usługi GMK, a władze regionalne – wypłacać subsydia (rząd przekazuje uprawnienia w zakresie wypłaty dotacji organom ochrony socjalnej). Kiedy jednak przyjrzymy się tej sytuacji, widać wyraźnie że **w chwili obecnej schemat ten w praktyce nie działa**. Problemem jest przede wszystkim brak zabezpieczenia finansowego i ustawodawczego nowych uprawnień rad municypalnych. Rząd nie przygotował jeszcze nawet postanowienia reglamentującego wypłatę subsydiów ubogim obywatelom na pokrycie kosztów mieszkania i usług GMK w związku z przyjęciem nowego Kodeksu Mieszkaniowego. Co więcej, według danych Ministerstwa Rozwoju Regionów tylko 10-15% rad municypalnych dysponuje własnymi dochodami – właśnie na podstawie tych danych Prezydent podpisał poprawki do ustawy o okresie przejściowym w realizacji reformy MSU do 2009 r. Większość regionalnych budżetów również jest deficytowa w wyniku prowadzonej przez CF polityki podatkowej, która poważnie ogranicza możliwości wprowadzania lokalnych podatków. Konsekwencją takiej sytuacji jest nieuchronny wzrost zadłużenia komunalnego. Już pod koniec sierpnia, komentując znaczny spadek od początku roku wysokości wpływu płatności komunalnych, szef Federalnej Agencji ds. Budownictwa i GMK Siergiej Kruglik oświadczył, że w roku bieżącym „fundusze budżetowe nie były przekazywane, a koszty pracy przedsiębiorstw GMK pokrywane są wyłącznie przez ludność”. W tym kontekście nie dziwi, że od początku roku zadłużenie GMK z tytułu kredytów wzrosło o 28 mlrd. rubli, a z tytułu debetu (zadłużenie użytkowników) – o 46 mlrd. rubli. Łączna wysokość zadłużenia wynosi odpowiednio 335 i 314 mlrd. rubli, ale rząd nadal nie podejmuje żadnych decyzji odnośnie jego restrukturyzacji. W końcu, głównym problemem „monetaryzacji” usług komunalnych jest to, że wprowadzenia zasady pełnej odpłatności za nie poprzedziła reforma strukturalna gospodarki mieszkaniowej i komunalnej. Nadal nie mówi się o wspieraniu konkurencji w zakresie świadcze-

nia usług GKM, a to znaczy, że w najbliższej przyszłości nie należy się spodziewać spadku ich cen, raczej odwrotnie.



Nie bez znaczenia jest też **finansowy aspekt reformy**. Według danych Ministerstwa Rozwoju Regionów koszt modernizacji GKM przekroczy 2 tryliony rubli. Z takim zadaniem CF własnymi siłami nie poradzi sobie, w związku z tym podjęto decyzję o zaciągnięciu znacznych kredytów zagranicznych, głównie w Międzynarodowym Banku Odbudowy i Rozwoju (MBOR). Dyrektor departamentu budownictwa i gospodarki mieszkaniowej i komunalnej w Ministerstwie Rozwoju Regionów Leonid Czernyszew poinformował, że w latach 2006-2008 rosyjskie regiony otrzymają z MBOR 200 mln. dolarów na przeprowadzenie reformy gospodarstwa mieszkaniowego i komunalnego. Zgodnie z programem MBOR udzieli rządowi FR kredytu w trzech transzach, rząd zaś przekaże te środki w formie bezzwrotnej zapomogi (grantów) regionom uczestniczącym w projekcie. Pierwsza transza w wysokości 50 mln. dolarów będzie wypłacona w 2006 r., druga w kwocie 100 mln. dolarów – w 2007 r., a trzecia – 50 mln. dolarów – w 2008 r. Zobowiązania państwa w zakresie spłaty zaciągniętego kredytu zostały ujęte w budżecie federalnym na 2006 r.

Wybór regionów do udziału w projekcie będzie dokonany metodami opracowywanymi obecnie w Ministerstwie Rozwoju Regionów, przy czym podmioty FR będą musiały spełnić wiele twardych warunków. Składają się na nie następujące wymagania: prowadzenie polityki taryfowej zgodnej z przyjętą na szczeblu federalnym bazą normatywną, tworzenie warunków dla rozwoju prywatnej inicjatywy i konkurencji

w zakresie zarządzania mieszkaniem, posiadanie technicznego audytu systemu infrastruktury inżynierskiej, rozwiązanie kwestii oszczędności energii i in. Warto jednak przypomnieć, że od 2002 r. w rosyjskich regionach korzysta się już z dwóch kredytów MBOR przeznaczonych na doskonalenie sfery GMK. Pierwszy, w wysokości 125,5 mln. dolarów, zamierzano przeznaczyć na rekonstrukcję i modernizację systemów zaopatrzenia w wodę, drugi – w wysokości 85 mln. dolarów – na modernizację sieci zaopatrzenia w energię ciepłą. Ale efektów nie ma i nie należy się ich spodziewać, przecież jeszcze nie stworzono skutecznego systemu kontroli wydatkowania środków ani na federalnym, ani tym bardziej na regionalnym szczeblu.

W związku z tym prawidłową tendencją rozwoju procesów regionalnych wydaje się być **wzrost aktywności mieszkańców w organizowaniu protestów** związanych z podnoszeniem opłat za usługi GMK (w styczniu wzrosły przeciętnie o 20-30%). W ciągu pierwszego miesiąca 2006 r. masowe wiece protestacyjne (w każdym uczestniczyło od 500 do 1 tys. osób) odbyły się w 15 regionach okręgów federalnych: Centralnego, Przywołskiego i Syberyjskiego. Charakterystyczną tendencją było przy tym dążenie przedstawicieli władz regionalnych do ograniczenia protestów obiecując „usunąć niedociągnięcia”. A przecież wiadomo, że tego rodzaju taktyka jest z góry skazana na niepowodzenie nawet w krótkiej perspektywie czasowej. Z uwagi na to, że najbardziej stabilne wpływy do budżetów większości podmiotów nadal stanowią transfery federalne, nie wydaje się możliwe utrzymywanie, że władze lokalne mogą w pełni zrekompensować wzrost opłat. Na tym etapie można prognozować tylko dalszy wzrost napięć społecznych w regionach, szczególnie, jeśli weźmiemy pod uwagę to, że na razie jeszcze dalece nie wszyscy obywatele bezpośrednio odczuli konsekwencje wprowadzenia 100% opłaty za usługi „komunalne”. Środki „prewencyjne” zmierzające do ograniczenia wzrostu opłat, jakie pod koniec ubiegłego roku zaproponował rząd FR, w praktyce okazały się nieskuteczne.

Można więc stwierdzić, że **jeśli chodzi o stopień zaawansowania mechanizmu przeprowadzenia niezbędnych przekształceń, reforma GMK znajduje się dziś nadal na etapie deklaracji politycznych**. Została ona de facto „zamrożona” do czasu rozwiązania „problemu-2008”, jednak wzrost nastrojów niezadowolenia spowodowany tym, że na skalę masową spodziewane są negatywne konsekwencje całego projektu reformy, na tle wzrostu opłat przy przenoszeniu odpowiedzialności na budżety regionalne, może tylko wywołać społeczno-polityczną destabilizację na wielką skalę.

9.2. Kontrola nad zasobami: zmagania NPG na szczeblu regionalnym

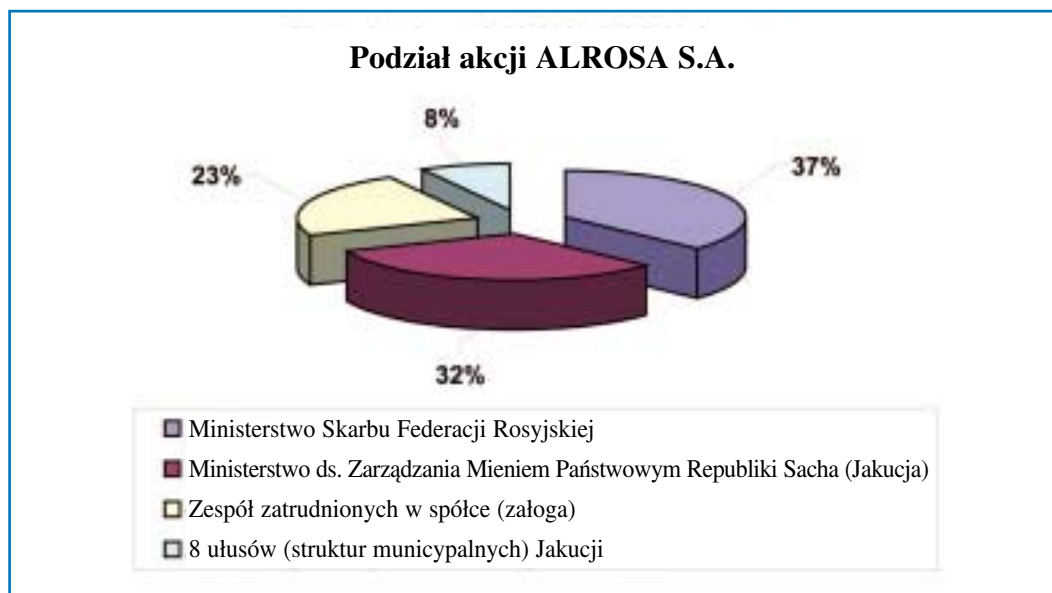
Jedną z tendencji określających rozwój regionalnych procesów politycznych w 2005 r. stało się *konsekwentne dążenie przez centrum federalne do ograniczenia autonomii regionalnych elit*. Jedynym aktualnym na dzień dzisiejszy aspektem tego procesu (z uwzględnieniem ukończenia konstrukcji politycznej „spirali władzy” po wejściu w życie nowego trybu powoływania gubernatorów) jest wzmocnienie federalnej kontroli nad regionalnymi przepływami finansowymi. W tym kontekście istotnym elementem składowym zmagania ugrupowań nomenklaturowo-politycznych „siłowego” i „liberalnego” jest **walka o kontrolę nad terytoriami „bogatymi w bogactwa naturalne” jako część procesu konsolidacji aktywów w przededniu wyborów federalnych następnej kadencji**. W tym przypadku jako charakterystyczne przykłady można wymienić rozwój sytuacji wokół dwóch strategicznie ważnych dla ugrupowań elitarnych projektów związanych z przywróceniem własności państwowej głównego aktywów „liberałów” – największej spółki wydobywania diamentów ALROSA oraz z zagospodarowaniem nowych złóż ropy naftowej i gazu we Wschodniej Syberii i budową ropociągu Wschodnia Syberia – Ocean Spokojny (WSOS).

Walka o Jakucję: „liberałowie” przeciwko „siłowikom”

Pod koniec ubiegłego roku dawny spór z powodu powrotu pod kontrolę państwa monopolu diamentowego został właściwie zakończony: 8 listopada na zamkniętym posiedzeniu z udziałem szefów MRGT i Ministerstwa Finansów Germana Grefa i Aleksieja Kudrina, prezydenta Republiki Sacha (Jakucja) Wiaczesława Szytrowa i prezesa ALROSA S.A. Aleksandra Niczyporuka został podpisany protokół określający procedurę „federalizacji” spółki. W ten sposób został ostatecznie przewyciężony trwający około czterech lat sprzeciw regionalnych elit Jakucji wobec planów realizacji inicjatywy Prezydenta, co tłumaczono w ten sposób, że działalność ALROSA daje ponad 60% wpływów do budżetu i równocześnie była wykorzystywana przez przedstawicieli lokalnej władzy jako swoisty „atut polityczny” przy udziale w regionalnej „frondzie” i w procesie politycznych „przetargów” z Centrum w sprawie podziału kompetencji. Obecnie zaś, w warunkach zależności lokalnych elit od federalnych rekompensat strat budżetowych, lojalność jakuckiego kierownictwa wobec CF można uważać za pewną.

W tym kontekście znacznie bardziej aktualnym aspektem stosunków między centrum a regionami jest kwestia dalszego wykorzystywania potencjału zasobów natural-

nych Jakucji. Wcześniej minister finansów Aleksiej Kudrin, sprawujący kuratelę nad procesem „federalizacji” monopoli, niejednokrotnie oświadczał, że tylko ostateczne zakończenie tego procesu umożliwi stworzenie warunków do powołania na bazie ALTOSA narodowej spółki wydobywczej, która „poza rozwojem wydobycia diamentów mogłaby skutecznie realizować politykę państwa w dziedzinie zagospodarowywania innych bogactw naturalnych zarówno na terenie Rosji, jak też poza jej granicami dla dobra akcjonariuszy, Republiki Sacha (Jakucja), całej Rosji”. W rzeczywistości chodzi o **projekt utworzenia działającego na kilku rynkach energetycznych wielofunkcyjnego kompleksu, którego realizacja pozwoliłaby „liberalnej” części elit federalnych skonsolidować zasoby w celu wzmocnienia swojej pozycji w zmaganiach z przedstawicielami „siłowników”**.



O tym, że w ramach dywersyfikacji swojej działalności monopol diamentowy ma zamiar opanować nowe gałęzie – wydobycie ropy naftowej i węgla – prezes spółki ALROSA Aleksandr Niczyporuk publicznie zakomunikował już w lecie ubiegłego roku. 27 grudnia zaś rada nadzorcza ALROSA zaakceptowała wniosek zarządu spółki, by nabyć trzy aktywa zakładów wydobywczych ropy naftowej w Republice Sacha (Jakucja). Chodzi o 50,4% akcji OAO Sachanieftiegaz, zakup spółek, które zgłosiły chęć nabycia akcji OAO Jakutgazprom dodatkowej emisji (Sławia, Vega Trade, Groteskstroj i Ekspertniedtiegaz) oraz 75% + 1 akcja OAO Jakuckgeofizika, jak również wykupić część zadłużenia OAO Sachanieftiegaz, co pozwoli zmniejszyć

ryzyko zajęcia mienia w związku z roszczeniami kredytodawców. W taki sposób długotrwała walka o Sachanieftiegaz, w której oprócz ALROSA brały udział regionalne władze od 2003 r. procesujące się z JUKOS'em, zakończyła się zwycięstwem „liberałów”. Już sam **fakt włączenia ALROSA do walki o jakuckie ropoносne aktywa jest nader charakterystyczny** – tego rodzaju strategia świadczy o dążeniu „liberałów” do ekspansji na tradycyjnie priorytetową sferę z punktu widzenia elit „siłowych”, a to znaczy, że również do eskalacji sprzeczności wewnątrz elit. Nie bacząc na to, że nabycie przez giganta diamentowego pakietu kontrolnego i akcji przedsiębiorstw podległych Sachanieftiegazu, nie wpłynie to w sposób zasadniczy na układ sił w rosyjskim kompleksie wydobywania ropy i gazu, uzyskanie kontroli nad tymi aktywami może okazać się znaczące dla dalszego rozszerzenia „liberalnej” bazy zasobów naturalnych w regionie.

Przypomnijmy, że kluczowymi bogactwami naturalnymi Jakucji, oprócz diamentów i metali szlachetnych, są ropa naftowa, gaz i węgiel. Biorąc pod uwagę to, że do dziś są w pełni eksploatowane dalece nie wszystkie złoża, przed elitarnymi ugrupowaniami otwierają się wystarczająco szerokie możliwości, by walczyć o nowy podział stref wpływów.

Najbardziej znaczącymi jakuckimi aktywami ugrupowania „siłowników” są największe w republice Tałakańskie złoża ropy naftowej i gazu, a licencją na jego eksploatację dysponuje OAO Surgutnieftiegaz. Z kolei uzyskanie kontroli nad tymi aktywami pozwoliłoby „liberałom” nie tylko wzmocnić wpływy w sferze wydobywania ropy i gazu, ale też **wykonać strategiczne zadanie polegające na utworzeniu na bazie ALROSA swego rodzaju przeciwwagi „siłowej” Rosniefti**. Taki przebieg zdarzeń jest jednak na dzień dzisiejszy mało prawdopodobny – nie najmniejsza w tym zasługa aktywnego popierania działań kierownictwa Surgutnieftiegazu przez prezydenta Jakucji Wiaczesława Szytrowa. **Podstawą zmniejszenia wpływu przedstawicieli „orientacji siłowej” na sferę gospodarki jakuckiej, jaką jest wydobywanie ropy, może się chyba stać decyzja Prezydenta w sprawie „zrównoważenia” pozycji zwalczających się wzajemnie ugrupowań.**

Jeśli zaś chodzi o przemysł gazowy, to w ubiegłym roku miała się odbyć aukcja złóż Czajandyńskich, ale nie została przeprowadzona. Za główną przyczynę uważa się w Jakucji „przeciąganie sprawy” przez CF: związana z wydobywaniem gazu część schematu rozwoju kompleksu wydobywczego Syberii i Dalekiego Wschodu do chwili obecnej nie została zatwierdzona na szczeblu federalnym (kwestię tę rozpatrywała specjalna komisja rządowa pod przewodnictwem ministra przemysłu i energetyki Christienki, ale nie podjęto ostatecznej decyzji). Wśród ewentualnych pretendentów do eksploatacji złóż Czajandyńskich Wiaczesław Szytrow wymienił Surgutnieftiegaz,

ALROSA oraz spółkę „Renowa”. Nawiasem mówiąc, negocjacje władz jakuckich z kierownictwem tych spółek już się odbyły. Warto zresztą pamiętać, że w sprawie przyznania licencji ostateczna decyzja zostanie podjęta na szczeblu federalnym i w niemalym stopniu będzie zależała od tego, czyje działania lobbystyczne – „siłowników” czy „liberałów” – okażą się bardziej skuteczne. Niemniej jednak, **dążenie ALROSA do udziału w walce o znaczne aktywa „gazowe” również świadczy o intensyfikacji wysiłków przedstawicieli ugrupowania „liberalnego” na rzecz gromadzenia zasobów w przededniu wyborów federalnych, które zdecydują o dalszym rozwoju systemu politycznego.**

Znaczącymi jakuckimi aktywami w przemyśle węglowym są największe spośród dotąd nie eksploatowanych w Rosji złoża Elgińskie. Planuje się przystąpienie do ich eksploatacji i już w 2010 r. wydobywać się będzie do 30 mln. ton węgla rocznie. Na przeprowadzonej 6 stycznia 2006 r. naradzie za najbardziej efektywną formę realizacji tego projektu Prezydent uznał utworzenie międzynarodowego konsorcjum przy utrzymaniu wiodącej roli rosyjskiego inwestora strategicznego. Ostateczny skład udziałowców eksploatacji złoża Elgińskiego nie został jeszcze ustalony. Można tylko stwierdzić, że największą aktywność w tym kierunku wykazuje OAO RŻD, kontrolowana przez „siłowego biznesmena” Władimira Jakunina. W ten sposób **branżę węglową Jakucji traktuje się jako potencjalne aktywa, które mogą poszerzyć bazę surowcową działających w regionie przedstawicieli „opcji siłowej”.**

Reasumując należy podkreślić, że daleko jeszcze do zakończenia wewnętrznej walki elit o znaczną część jakuckich bogactw naturalnych. Równocześnie wykonanie zadania przywrócenia własności federalnej największej spółki wydobywania diamentów można uznać za znaczący sukces przedstawicieli „liberalnej” NPG w walce o wzmocnienie swego wpływu politycznego..

Wschodnia Syberia: budowa rurociągu odłożona

Znacznie mniej konkretnie przedstawia się sytuacja wokół budowy ropociągu Wschodnia Syberia – Ocean Spokojny (WSOS). **Nie budzi wątpliwości ekonomicznej zasadność realizacji tego projektu:** panująca od 1999 r. na światowym rynku naftowym pomyślna koniunktura wpłynęła na znaczny wzrost wydobywania ropy naftowej w Rosji, co w warunkach stabilnego popytu wewnętrznego doprowadziło do wyraźnego wzrostu eksportu ropy naftowej. Ropa jest eksportowana głównie przez ropociąg, co jest 3-6 razy tańsze od innych rodzajów transportu (kolejowego i rzeczno-ropociąg). Ropociągi są dziś maksymalnie obciążone, by więc nadal zwiększać wydobycie ropy naftowej stworzenie dodatkowych mocy produkcyjnych jest po prostu niezbędne – w in-

nym przypadku wydobycie ropy ustabilizuje się na poziomie 450 mln. ton, a procesy stagnacji doprowadzą do słabnięcia rozwoju całej gospodarki.

W sferze gospodarczej budowa rurociągu wschodniego mogłaby rozwiązać równocześnie kilka problemów. W pierwszej kolejności, **rozwój infrastruktury transportu będzie ważnym bodźcem ekonomicznym rozwoju regionów Wschodniej Syberii i Dalekiego Wschodu i będzie sprzyjał integracji gospodarczej wschodniej i zachodniej części Rosji. Również realizacja projektu WSOS umożliwiłaby opanowanie nowych kierunków eksportu rosyjskiej ropy naftowej i zapewniła wzrost zysku rosyjskich spółek wydobywczych.** Chodzi o to, że kraje europejskie, posiadając dziś status dominującego użytkownika rosyjskiej ropy naftowej, kupują ją od NK po zaniżonych cenach, wobec czego faktyczne subsydiowanie wschodnioeuropejskich sąsiadów kosztuje obecnie Rosję około 8 mld dolarów rocznie. Rynek eksportu rosyjskiej ropy naftowej jest więc zamknięty i praca na nim jest skrajnie niekorzystna, jeśli porównamy go z rozwijającymi się dynamicznie rynkami krajów regionu Azji i Oceanu Spokojnego, a tym bardziej z rynkiem USA.

Rozporządzenie rządu o budowie rurociągu wschodniego zostało podpisane już 31 grudnia 2004 r., do dziś jednak realizacja tego projektu nie posunęła się do przodu w istotnym stopniu. Można to wyjaśnić przede wszystkim w ten sposób, że **wokół projektu WSOS skupiają się nie tylko ekonomiczne, ale też polityczne interesy walczących ze sobą ugrupowań elitarnych.** Pozycja zaś „liberalnego” i „siłowego” NPG uwarunkowana jest różnorodnymi priorytetami polityki zagranicznej: pierwsi są nastawieni na partnerów zachodnich, wśród których najważniejszym są USA, drudzy – na kraje regionu Azji i Oceanu Spokojnego, głównie zaś na współpracę z Chinami (przykładowo można wymienić, z jednej strony, intensyfikację działań Gazpromu na rzecz budowy gazociągu Północnego i realizacji Projektu Sztokholmskiego wspólnie ze spółkami norweskimi i amerykańskimi, z drugiej zaś – zwiększenie dostaw ropy naftowej Chin oraz umowa Rosniefti ze spółką „Sinopec” o wspólnym udziale w projekcie Sachalin-3). Odpowiednio, „opcja siłowa” aktywnie lobbuje za budową odgałęzienia rurociągu w kierunku wschodnim, podczas gdy „liberałowie” usiłują to uniemożliwić: eksploatację złóż we Wschodniej Syberii planuje się rozpocząć na skalę przemysłową dopiero w 2008 r., do tego czasu na nowy rurociąg po prostu nie wystarczy ropy. Problem ten zamierza się rozwiązać wykorzystując ropę naftową z rejonów zachodnich, co jest równoznaczne ze zmniejszeniem eksportu do Europy Zachodniej oraz powoduje wydłużenie trasy z 4,5 tys. km do 6 tys. km, co spowoduje, że przesył ropy za jego pośrednictwem stanie się de facto nierentowny. **Do chwili obecnej żaden NPG nie odniósł ostatecznego sukcesu w zmaganiach w związku z projektem WSOS:** o zmianie „układu sił” wewnątrz elit zdecydowanie jak zwykle stanowisko Prezydenta.

Warto w związku z tym podkreślić, że pod koniec października 2005 r., po serii wizyt w Chinach członków rządu pod przewodnictwem Michaiła Fradkowa, Władimir Putin polecił rządowi przyspieszyć prace nad zatwierdzeniem dokumentów niezbędnych do rozpoczęcia budowy ropociągu. Można to uznać za wynik skuteczności działań lobbistycznych przedstawiciela „siłowego” odłamu administracji prezydenta (jednocześnie przewodniczącego rady dyrektorów Rosniefti) Igora Sieczyna. Już na początku listopada Ministerstwo Przemysłu Energetycznego przedstawiło również założenia techniczno-ekonomiczne (ZTE) projektu łącznie z harmonogramem jego realizacji.

W przedłożonych rządowi do rozpatrzenia dokumentach dotyczących budowy rurociągu WSOS zostały wymienione następujące etapy budowy systemu rurociągu. W pierwszym etapie (wydajność do 30 mln. ton ropy naftowej rocznie) planuje się budowę ropociągu na odcinku Tajszet (Obwód Irkucki) – Skoworodino (Obwód Amurski) i terminalu w Zatoce Pieriewoznaja (Primorski Kraj). Rozpoczęcie budowy obiektów w pierwszym etapie ma nastąpić po ukończeniu państwowej ekspertyzy z zachowaniem wszystkich procedur w zakresie wyboru podwykonawców oraz dostawców materiałów i sprzętu w drodze konkursów. ZTE projektu są już gotowe, a komplet dokumentów został przekazany do Rosyjskiego Nadzoru Technicznego, Głównej Państwowej Organizacji Rzeczoznawców Rosji i do innych organów nadzoru w celu wykonania ekspertyzy ekologicznej. W chwili obecnej pakiet dokumentów zyskał aprobatę również na szczeblu regionalnym. Ponadto harmonogram sieciowy Ministerstwa Przemysłu Energetycznego zawiera konkretne terminy uzgadniania dokumentów i etapów budowy. Opracowano go z uwzględnieniem przekazania do użytku nowego rozruchowego kompleksu systemu rurociągu Wschodnia Syberia – Ocean Spokojny w 2008 r. Funkcję zamawiającego projekt i budowę WSOS sprawuje OAO „AK Transnieft”.

Istotne jest to, że w przedstawionych Ministerstwu Przemysłu Energetycznego ZTE podana jest ostateczna data, do której rząd miał opracować, rozpatrzyć i przyjąć wszystkie dokumenty niezbędne do rozpoczęcia budowy rurociągu – 30 grudnia 2005 r. Brak jednak na razie informacji o dotrzymaniu tego terminu. Można to łatwo wytłumaczyć – **oprócz problemów politycznych, budowa rurociągu wschodniego nieuchronnie napotka również poważne problemy o charakterze technicznym**, a to znaczy, że na opracowanie ZTE potrzeba będzie więcej czasu. Na przykład, z powodu krańcowo trudnych warunków krajobrazu, istnienia stref zagrożenia sejsmicznego i niesprzyjających temperatur konkretny koszt realizacji projektu WSOS na razie nie jest znany. Co za tym idzie, nie ustalono ceny przesyłu ropy, a bez tego aktorzy ekonomiczni nie mogą podejmować decyzji o rozpoczęciu inwestycji na wielką skalę

w zagospodarowanie złóż we Wschodniej Syberii. Nie podjęto też do dziś decyzji o budowie odgałęzienia od Skoworodina (Obwód Amurski) do granicy z ChRL. Chiny są ogromnie zainteresowane jak najszybszym zwiększeniem dostaw rosyjskiej ropy naftowej i dlatego usiłują „wklinować” budowę chińskiego odgałęzienia ropociągu między pierwszy i drugi etap realizacji projektu. Umożliwiłoby to w perspektywie dostarczanie do ChRL 30 mln. ton ropy rocznie, co ponad dwukrotnie przekracza obecną wielkość eksportu. Dotychczas jednak ta kwestia nie została uzgodniona przez rosyjski rząd.

Poważnym problemem jest też to, że większość złóż we Wschodniej Syberii zawiera ropę naftową i gaz, a więc ich eksploatacja zakłada równoległe wydobywanie ropy naftowej i gazu. Jasne jest więc, że do rurociągu wschodniego trzeba będzie „dodać” gazociąg – inaczej eksploatacja perspektywicznych złóż zamieni się w grabież bogactw naturalnych, ponieważ gaz, którego w każdym syberyjskim złożu jest do 50%, będzie po prostu spalany. O projekcie budowy gazociągu we Wschodniej Syberii zaczęto jednak mówić pod koniec 2005 r., kiedy w jednym z wywiadów takiej możliwości nie wykluczył Władimir Putin. W związku z tym można prognozować eksploatację największego, Kowyktystańskiego, złoża skondensowanego gazu. Licencja na jego eksploatację należy obecnie do spółki TNK-WR, istnieje jednak ryzyko, że zostanie jej pozbawiona, jeśli nie przystąpi do eksploatacji złoża do końca 2006 r. Taki scenariusz wydaje się bardzo prawdopodobny: główny konkurent TNK-WR w walce o Kowyktę – Gazprom – zaproponował wcześniej „zamrożenie” realizacji projektu do 2010 r., a pod koniec ubiegłego roku poinformowała o zamiarze zgazyfikowania Obwodu Irkuckiego (po tym jak gazyfikację regionów zaczęto uważać za nowy projekt narodowy). Tym samym kierownictwo Gazpromu zgłosiło de facto chęć, by od 2007 r. uzyskać kontrolę nad Kowyktą, co w perspektywie pozwoli spółce na znaczne zwiększenie jej eksportu na rynki zagraniczne. Z kolei wzmocnienie pozycji reprezentującego interesy „liberałów” koncernu we Wschodniej Syberii może stać się początkiem nowego etapu walki wewnątrz elit z powodu projektu rurociągu WSOS.

Jak widzimy, w 2005 r. nie został rozwiązany żaden problem związany z budową rurociągu Wschodnia Syberia – Ocean Spokojny. W związku z tym wydaje się, że realizacja tak wielkiego projektu najprawdopodobniej zostanie odłożona do czasu rozwiązania „problemu-2008”: podjęta wcześniej przez prezydenta ostateczna decyzja w tej sprawie nieuchronnie naruszy stworzony przez Władimira Putina system „powściągnięcia i przeciwwagi” wewnątrz elit, co może zagrażać stabilności całego systemu politycznego. Niemalą rolę odgrywa też trudna do określenia orientacja rosyjskich elit odnośnie polityki zagranicznej – brak wyraźnego kursu w tej sferze jest istotną przeszkodą w rozwiązaniu aktualnych problemów rozwoju infrastruktury związanej z eksportem produktów naftowych.

9.3. Procesy wyborcze w rosyjskich regionach

Rozwój procesów wyborczych w podmiotach FR w 2005 r. charakteryzowało kilka podstawowych tendencji. Warto przede wszystkim zwrócić uwagę na **dominację przedstawicieli umownej „partii władzy” – Jedinoj Rossiji – w składzie absolutnej większości wybranych w ubiegłym roku regionalnych zgromadzeń ustawodawczych**. Tylko w ubiegłym roku wybory do lokalnych parlamentów odbyły się w 20 podmiotach federacji, a w ich wyniku listy partyjne „jedinorosów” nie uzyskały większości tylko w Obwodzie Amurskim (przeegrali z blokiem „O rozwój Obwodu Amurskiego”, utworzonym z udziałem Rosyjskiej Partii Życia i partii „Jabłoko”, który uzyskał 17,7% głosów wobec 16,6% „JR”) i w Nienieckim Okręgu Autonomicznym (ustąpili KPRF, która uzyskała 25,9% wobec 23,5% „JR”). Łącznie w wyborach regionalnych spośród wszystkich mandatów, które przypadły na listy partyjne, Jedinaja Rossija uzyskała prawie połowę – 48%. Jednak jeśli uwzględnimy zwycięstwa w większości okręgów jednomandatowych, to „jednorusy” kontrolują obecnie wszystkie nowe zgromadzenia ustawodawcze. KPRF wprowadziła do regionalnych zgromadzeń ustawodawczych w systemie proporcjonalnym 72 deputowanych (19,3%), LDPR – 38 deputowanych (10,19%), Rodina – 27 deputowanych (7,24%). Udział przedstawicieli „prawej” części spektrum politycznego – SPS i „Jabłoka” okazał się w regionach nieznaczny: demokraci uzyskali najwyżej 5%.

Przeprowadzone w większości regionów wybory do organów samorządu lokalnego też były całkiem udane dla Jedinoj Rossiji. Analiza działań „jedinorosów” w terenie ukazuje „typowe” podejście do pokonywania trudności partyjnych. **Problemy, z jakimi boryka się „JR” w wyborach regionalnych, wynikają przede wszystkim z tego, że lokalni przywódcy nie potrafią skutecznie wykorzystywać zasobów administracyjnych, zaś jako jedyny środek poprawy sytuacji proponuje się „czystki kadrowe”**. Działania te mogą w pewnym stopniu pomóc rozwiązać problemy wynikające ze zderzenia interesów różnych grup lokalnych elit wchodzących w skład „JR” i obniżyć poziom konfliktów wewnątrzpartyjnych. Trudności, jakie napotyka partia, głównie na szczeblu organów municypalnych w dużych miastach, związane są jednak w pierwszej kolejności z faktycznym brakiem w jej arsenale innych sposobów poparcia w wyborach oprócz administracyjnego (można również do niego zaliczyć „ranking prezydenta”). Niezbędne są więc jakościowo inne działania na rzecz umocnienia pozycji partii tym bardziej, że – jak potwierdza praktyka – skuteczność środków administracyjnych z czasem spada. Sytuację komplikuje również wzrost aktywności mieszkańców regionów w zakresie organizacji akcji protestacyjnych. W rezultacie **aktualna strategia rozwoju partii może doprowadzić do tego, że w miarę**

zbliżania się do kolejnych wyborów zdolność „JR” do działania będzie nieuchronnie spadać, aparat partyjny zaś będzie musiał dokładać coraz większych starań, by zneutralizować jej potencjalnych konkurentów. W ciągu ubiegłego roku do tej roli całkiem skutecznie pretendowała Rosyjska Partia Emerytów.

W charakterze odrębnego czynnika rozwoju procesów wyborczych w rosyjskich regionach warto wymienić kampanię wyborczą deputowanych do Moskiewskiej Dumy Państwowej, w trakcie której jeden z przywódców regionalnej „frondy” – mer stolicy Jurij Łużkow – potrafił nie tylko utrzymać swoją pozycję, ale też w perspektywie rozszerzyć wpływy na szczeblu centralnym. Krytykując federalne inicjatywy aktywnie wykorzystuje on prerogatywy przywódcy stolicy, którego wyborcy stanowią 10% całego rosyjskiego elektoratu. Jak przy tym widać z praktyki politycznej, **kompromisowość polityki federalnej w stosunku podobnych do Łużkowa „politycznych zawodników wagi ciężkiej”** (można do nich również zaliczyć prezydenta Tatarstanu Mintimera Szajmijewę) prowadzi tylko do wzmożenia ich aktywności politycznej.

Zwycięstwa i porażki Jedynoj Rossiji

Głównym czynnikiem, który zapewnił Jedynoj Rossiji sukces w wyborach regionalnych był monopol na korzystanie ze środków administracyjnych. Odwrotną stroną tego procesu stał się **wzrost konfliktów wewnątrzpartyjnych oraz wzmocnienie sprzeczności interesów przywódców „JR” i elit regionalnych,** szczególnie w sferze gospodarki. Charakterystycznym przykładem może tu być kampania wyborcza w Obwodzie Białgorodzkim, której towarzyszyły głośne skandale i która praktycznie przekształciła się w zmagania dwóch „partii władzy”: lokalnej „JR” z gubernatorem Jewgieniem Sawczenką na czele i zorientowanej na mera Moskwy Jurija Łużkowa części „jedinorosów”, której interesy reprezentowała moskiewska spółka „Inteko”. O tym zaś, że kierownictwo federalne Jedynoj Rossiji stanęło w konflikcie po stronie „grupy Łużkowa”, nawet nie warto wspominać: w przeddzień wyborów na oficjalnej stronie internetowej partii pojawiło się oświadczenie, że „JR” nadal popiera przywódcę regionalnego Sawczenkę, który otwiera listę kandydatów partii do Dumy obwodu. Na zorganizowanej zaś wkrótce potem konferencji prasowej białgorodzcy „jedinorosi” przypomnieli Jurijowi Łużkowowi o dyscyplinie partyjnej. Jak oświadczył członek rady politycznej białgorodzkiego oddziału „JR” Jurij Sieliwierstow, „pierwsze miejsce na liście Jednej Rosji zajmuje Jewgienij Sawczenko i to jego należy popierać”. Wybory w Obwodzie Białgorodzkim wyraźnie pokazały, że osławiona „hierarchia pionowa” w strukturze głównej „partii prezydenckiej” istnieje tylko formalnie.

PARTIA „JEDYNAJA ROSSIJA” W WYBORACH DO REGIONALNYCH ZGROMADZEŃ USTAWODAWCZYCH W 2005 R.

Data	Podmiot federacji	Liczba uzyskanych głosów	Liczba głosów „przeciwko wszystkim”	Próg	Frekwencja
23.01.05	Tajmyrski (Dołgano-Nieniecki) OA	31,16%	20,1%	7%	44,4%
06.02.05	Nieniecki OA	23,5%	9,6%	7%	60,1%
20.03.05	Obwód Władimirski	20,55%	17,9%	7%	29,9%
20.03.05	Obwód Woroneski	31%	11,9%	5%	45,9%
20.03.05	Obwód Riazański	22,19%	12,2%	5%	37,1%
27.03.05	Obwód Amurski	16,6%	13,5%	3%	37,9%
27.03.05	Jamalsko-Nieniecki OA	59,23%	14,2%	5%	44,7%
22.05.05	Obwód Magadański	28,89%	15,9%	7%	37,9%
16.10.05	Obwód Biełgorodzki	52,75%	7,1%	5%	33,05%
30.10.05	Agiński Buriacki OA	68,73%	5,4	–	66,1%
27.11.05	Republika Czeceńska	60,65%	1,5%	5%	68,8%
04.12.05	Moskwa	47,25%	–	10%	34,5%
04.12.05	Obwód Iwanowski	32,1%	9,6%	4%	42,5%
04.12.05	Obwód Kostromski	29,9%	10,2%	4%	39,3%
11.12.05	Chabarowski Kraj	40,99%	12,5%	5%	34,4%
11.12.05	Obwód Nowosybirski	33,12%	8,8%	7%	35,5%
18.12.05	Obwód Twerski	33,23%	8,2%	5%	34,3%
18.12.05	Obwód Tambowski	40,52%	6,6%	7%	48,9%
25.12.05	Obwód Czelabiński	52%	10,4%	5%	32%
25.12.05	Czukocki OA	69,2%	12,4%	5%	52,9%

Jeszcze jedna tendencja w rozwoju procesów wyborczych w regionach związana jest z tym, że jak wykazała analiza przebiegu kampanii wyborczej w bardzo wielu podmiotach (Obwód Nowosybirski i Kostromski, Chabarowski Kraj i in.) **jednym z podstawowych „systemowych” problemów Jedynoj Rossiji jest brak wyrazistości jej „oblicza” ideologicznego.** Stale deklarowane poparcie obecnej władzy w osobie Prezydenta miało znaczenie tylko dla przyciągnięcia w szeregi partii większość korpusu gubernatorskiego. Nie jest to jednak wystarczające dla wzmocnienia pozycji partyjnych w tym czy innym podmiocie. **Przywódcy regionalni, tak samo jak lokal-**

ne elity, usiłują zabezpieczyć swoje interesy korzystając z zasobów partii – tłumaczy to systematyczne niepowodzenia kierownictwa partii w sferze umacniania wewnętrznej „hierarchii władzy”. Utrzymanie tej tendencji może w przyszłości jedynie doprowadzić do wzrostu możliwości wystąpienia konfliktów i, w konsekwencji, zmniejszenia jej skuteczności politycznej.

W tym kontekście łatwo jest wyjaśnić fakt, że po wygraniu walki o korpus gubernatorski, **Jednaja Rossija napotkała poważny opór na municypalnym szczeblu władzy podmiotów federacji**. Zdecydowaną walkę stoczono przy tym o kontrolę nad zgromadzeniami ustawodawczymi w dużych ośrodkach obwodowych, gdzie poparcie elektoratu dla „JR” jest tradycyjnie słabsze niż w terenie. Również na tym polu najbardziej skuteczny środek walki politycznej „jedinorosów” – metody administracyjne – nierzadko jest nieskuteczny. Przeprowadzone 16 października 2005 r. w Niżnim Nowgorodzie wybory deputowanych do miejskiej dumy stały się pierwszym przykładem protestacyjnego głosowania bloku deputowanych centrum obwodowego przeciwko przedstawicielowi „partii zasobów administracyjnych” (deputowani do dumy miejskiej odmówili zatwierdzenia na stanowisko spikera kandydata Jedinoj Rossiji, wice-mera Aleksandra Meleszkina). Tego rodzaju demonstrację spowodowało to, że w wyniku zainicjowanych przez kierownictwo lokalnego oddziału „JR” negocjacji wewnątrz elit, w wyborach mera Niżniego Nowgorodu nie było właściwie alternatywy. Ostra walka Jedinoj Rossiji z oponentami toczyła się również w Samarze. 25 października na centralnym placu miasta odbyła się akcja protestacyjna na bezprecedensową skalę – około 25 tys. mieszkańców miasta wystąpiło przeciwko zainicjowanemu przez grupę miejscowych „jedinorosów” (której przewodził wice-gubernator obwodu Andriej Iszczuk) odwołaniu wyboru mera miasta w głosowaniu powszechnym. W Dumie miejskiej Samary jest w sumie 15 deputowanych-jednorosów, przy tym przedstawiciele partii znaleźli się w dwóch przeciwstawnych ugrupowaniach, zaś kierownictwo federalne „JR” nie oceniło sytuacji w Samarze i w rzeczywistości zajmuje stanowisko postronnego obserwatora. Sytuację skomplikowało również to, że w Samarze do otwartego konfliktu współpracującej z Rodiną i KPRF części miejscowego oddziału Jedinoj Rossiji z inną grupą „jedinorosów”, bardziej zbliżoną do federalnego kierownictwa partii, zostali wciągnięci mieszkańcy miasta.

Charakterystyczne dla wyborów regionalnych kłopoty Jedinoj Rossiji na „najniższym” szczeblu władzy w regionach prowadzą do wniosków w zakresie kilku znaczących tendencji. Przynajmniej odnotowuje się **spadek skuteczności stosowania środków administracyjnych w kampanii wyborczej Jedinoj Rossiji**. Dość wysoki odsetek głosujących przeciw świadczy o zapotrzebowaniu ze strony elektoratu na partię prezentującą ideologię bardziej wyrazistą niż „JR” i zajmującą bardziej określone

stanowisko. „Efekt nowości”, który odegrał pewną rolę w sukcesie Jedynoj Rossiji według wzoru z 2003 r., stopniowo ustępuje, ale „partia władzy” nie potrafi na razie zaproponować niczego nowego. Kampania wyborcza na lata 2007-2008 faktycznie już się rozpoczęła i utrzymanie się tych negatywnych tendencji nie tylko stworzy dodatkowe przesłanki powstania konfliktów wewnątrzpartyjnych, ale może też doprowadzić do stopniowego zawężania bazy wyborczej „JR” na skalę ogólnokrajową. W takim przypadku nawet prezydencki ranking może nie pomóc „główniej” rosyjskiej partii w osiągnięciu sukcesu.

Rosyjska partia emerytów: trzecia siła w wyborach regionalnych

Należy również podkreślić, że **opozycja coraz częściej odnosi sukcesy w dużych rosyjskich ośrodkach miejskich i megapolis**, co, uwzględniając wysoki poziom aktywności społecznej mieszkańców miast, w przyszłości może zagrażać władzy powodując wzrost napięcia politycznego. Znamiennym przykładem może być porażka Jedynoj Rossiji w przeprowadzonych 9 października 2005 r. wyborach do dумы miejskiej w Tomsku, gdzie w charakterze „trzeciej siły” w kampanii wyborczej wzięła udział Rosyjska Partia Emerytów (RPE). Wyniki głosowania na listy partyjne były następujące: RPE zwyciężyła zdobywając 19,42% głosów, „JR” z wynikiem 17,85% zajęła drugie miejsce. Przegrała też Jedynaja Rossija w wyborach mera pobliskiego Siewierska, gdzie znajduje się FGUP „Syberyjski Kombinat Chemiczny”. Urzędujący mer Nikołaj Kuzmienko uzyskał 58% głosów, zaś zastępca spikera dумы obwodowej, wiceprzewodniczący oddziału regionalnego Jedynoj Rossiji Grigorij Szamin – zaledwie 9%.

Tego rodzaju układ sił można uznać za dość symptomatyczny dla wyników regionalnych kampanii wyborczych w latach 2004-2005. Partia Emerytów odniosła sukces, jej kandydaci weszli do zgromadzeń ustawodawczych aż 14 podmiotów federacji. Na przykład na Sachalinie uzyskała 7% głosów, w Obwodzie Kurgańskim – 10%, Tulskim – 6%, Władimirskim – 10%, w Republice Marij El – 13%, w Koriackim Okręgu Autonomicznym – 11%, w Obwodzie Amurskim – 8%, Irkuckim – 5%, w Republice Chakasja – 7%. Rekordowy wynik osiągnęła RPE w wyborach w obwodzie Magadańskim – 20,59%, w samym zaś Magadanie „emeryci” zostali bezspornymi zwycięzcami z wynikiem około 26%. Można więc mówić istnieniu prawdziwej „trzeciej siły politycznej” w wyborach w podmiotach federacji. Jak przy tym pokazuje analiza statystyki wyborczej, dalece nie wszyscy głosujący na RPE należą do grupy „tradycyjnie zdyscyplinowanych wyborców”: w wyborach regionalnych „emerytom” udaje się pozyskać głosy zarówno części zwolenników KPRF i Rodiny, jak też Jedi-

noj Rosji, oraz pewnej części elektoratu negatywnego. Nie jest też przypadkiem, że organy sądowicze zaczęły z bardzo wnikliwą uwagą odnosić się do działalności RPE. W trakcie triumfalnej dla „emerytów” kampanii w Obwodzie Magadańskim usiłowano unieważnić listę wyborczą partii, ale jej kierownictwu udało się zaskarżyć tę decyzję i przywrócić rejestrację. Całkiem niedawno zaś Moskiewski Sąd Miejski włączył się w konflikt wewnątrzpartyjny i podjął decyzję o rewizji wyników wiosennego zjazdu z 2004 r. (choć wcześniej prawie przez rok toczył się bezskutecznie proces). Przypomnijmy, że właśnie wtedy na czele partii stał Walerij Hartung, a RPE zaczęła osiągać robiące wrażenie wyniki w wyborach do regionalnych ZAKSów. Wreszcie, jesienią 2005 r. wiele obwodowych komisji wyborczych odmówiło rejestracji listy RPE w wyborach do regionalnych zgromadzeń ustawodawczych i obwodowej dumy na podstawie wspomnianej decyzji Moskiewskiego Sądu Miejskiego. Aktywność organów sądowych świadczy przede wszystkim o tym, że CF traktuje Partię Emerytów poważnie, jako w pełni zdolnego do działania konkurenta Jedynoj Rosji, szczególnie na szczeblu podmiotów federacji.

Analiza przeprowadzonej w Tomsku kampanii wyborczej dowodzi, że odbywała się ona w warunkach niedotrzymania przez miejskie organizacje utrzymania mieszkań terminu rozpoczęcia sezonu grzewczego. W tej sytuacji Partia Emerytów, która uznaje za swój najważniejszy cel ochronę praw emerytów i innych grup obywateli, o których państwo najmniej się troszczy, zyskała szerokie pole do działania. Biorąc zaś pod uwagę to, że wzrost popularności partii w regionach był w znacznym stopniu związany z wystąpieniami przeciwko monetaryzacji ulg (zima 2005), łatwo zrozumieć, że ludzie, po raz kolejny rozczarowani poczynaniami władz miejskich, poparli właśnie RPE. Tego rodzaju przebieg wydarzeń wydaje się być typowy także dla innych podmiotów federacji: kompleks GMK w większości regionów jest w opłakanym stanie, a miejscowe kierownictwo (reprezentowane najczęściej właśnie przez członków „JR”) pokazuje tylko mieszkańcom, że nie potrafi poradzić sobie w zaistniałej sytuacji. Efekt jest prosty: **zaufanie ludności w regionach do kierownictwa różnych szczebli spada i jednocześnie zmniejsza się poparcie wyborców dla kojarzonej z władzą Jedynoj Rosji.**

Wyniki tomskich wyborów do miejskiej dumy można również rozpatrywać z uwzględnieniem perspektywy „federalnej”: RPE po raz pierwszy wygrała z Jedyną Rosją w głosowaniu na listy partyjne, uczestnicząc w wyborach regionalnych potrafiła zaprezentować się jako zdolna do działania siła polityczna, na którą głosują wyborcy, którzy nie są zadowoleni ani z „partii władzy”, ani z opozycji. Walka o przywództwo partii między Siergiejem Atroszenką i Waleryjem Hartunogiem w żaden sposób nie wpływa na sympatie wyborców: ani jeden ani drugi nie jest rozpoznawal-

nym charyzmatycznym przywódcą. Tak więc w przypadku RPE wyborca głosuje przede wszystkim na partię o orientacji centrolewicowej, a podstawowym priorytetem jest silna polityka społeczna w interesie emerytów i innych najuboższych warstw ludności. Właśnie na tym polega „tajemnica sukcesu” RPE – posiadanie dobrej „marki” i dążenie do rozwoju regionalnej sieci organizacji partyjnych na tle wzrostu nastrojów niezadowolenia pozwoliły partii w krótkim czasie stać się znaczącą siłą polityczną na szczeblu regionalnym.

W przededniu rozpoczęcia kampanii wyborczej do Dumy Państwowej daje to „Partii Emerytów całkiem realne szanse na pomyślne „rozkreślenie się”, co więcej, swoją rolę odegra również „efekt nowości”: do 2007 r. wyborcy nie zdążą się jeszcze rozczarować „emerytami”. Istotne jest też to, że RPE stara się dziś odejść od roli „spoilera” KPRF czy Rodiny, usiłując prowadzić samodzielną grę polityczną, a to z kolei nieuchronnie prowadzi do bezpośredniej konkurencji z Jediną Rosją”. Jak dobitnie pokazały wybory regionalne, „JR” nie może spodziewać się łatwego zwycięstwa w walce z RPE: uwidacznia się tu brak wyraźnej ideologii „partii władzy” i działający w społeczeństwie efekt „zawyżonych oczekiwań”. I im dalej od triumfu „JR” z 2003 r., tym bardziej ludzi będzie interesowała siła polityczna, która stanie się alternatywą zarówno dla głosującej za monetaryzacją ulg „partii władzy”, jak też tradycyjnej opozycji.

Wybory do parlamentu stołecznego: regionalna „fronda” trwa

Będący jednym z przywódców regionalnej „frondy” mer Moskwy Jurij Łużkow tradycyjnie usiłuje prowadzić samodzielną grę polityczną i często pozwala sobie otwarcie przeciwstawiać się władzy centralnej. **Jednym z pretekstów krytycznych wypowiedzi Łużkowa pod adresem CF stała się w ubiegłym roku treść i tryb wprowadzenia na szczeblu regionalnym „anty ludowej” ustawy 122 „O monetaryzacji ulg”.** W ten sposób merowi Moskwy udało się za jednym zamachem załatwić kilka spraw istotnych z punktu widzenia polityki. Chodzi przede wszystkim o zachowanie własnej popularności wśród elektoratu poprzez skupianie uwagi stołecznej opinii publicznej na paternalistycznym charakterze polityki społecznej prowadzonej przez władze Moskwy (zauważmy, że jest to tradycyjny atut Łużkowa w walce o sympatie polityczne moskwiaków). Również stosunkowo pomyślnie wprowadzenie w życie monetaryzacji w Moskwie na tle masowych akcji protestacyjnych w bardzo wielu podmiotach federacji pozwoliło mu wzmocnić image skutecznego zarządcy również na szczeblu federalnym.

Krytykując politykę CF mer stolicy pozwolił sobie też na szereg sceptycznych wypowiedzi na temat inicjatyw Prezydenta – wyraził między innymi wątpliwości, co

do realności jego propozycji związanych z rozwojem hipoteki. Wykorzystywano przy tym tylko argumenty nie do odparcia, związane z koniecznością ochrony „interesów moskwian” (dla Łużkowa było szczególnie ważne, by przed grudniowymi wyborami do Moskiewskiej Dumy Miejskiej zdystansować się od niepopularnej polityki CF). Wreszcie, już całkiem otwartą demonstracją polityczną stała się zorganizowana pod koniec sierpnia w budynku moskiewskiego merostwa konferencja przedstawicieli lewicowej opozycji (KPRF, Rodina), na której omawiano sprawy związane z odsunięciem od władzy „zgniłego putinowskiego reżimu”.

Poza tym **formalne członkostwo w Jedynoj Rossiji nie przeszkodziło Jurijowi Łużkowowi w krytykowaniu federalnego kierownictwa partii**. Mer Moskwy nie raz mówił o odpowiedzialności przywódców „partii władzy” za „brak nowych pomysłów” i za to, że „JR” nie udało się wypracować własnej ideologii”.

Kolejny cios został zadany podczas przygotowań do moskiewskich wyborów parlamentarnych: jako współprzewodniczący Rady Najwyższej Jedynoj Rossiji Jurij Łużkow w ostrej formie oskarżył kierownictwo „JR” o sfalszowanie statutu i zażądał usunięcia z niego przepisu mówiącego o tym, że listy partyjne kandydatów na deputowanych w wyborach regionalnych są zatwierdzane przez federalne kierownictwo partii. Potężne wysiłki lobbistyczne przyniosły owoce: biuro Rady Najwyższej „JR” postanowiło, że uzgadnianie z federalnym kierownictwem partii kandydatur wysuniętych przez konferencje regionalne będzie miało charakter informacyjny (zauważmy, że później, w trakcie przeprowadzonego 26 listopada VI ogólnokrajowego zjazdu „DŁ” przepis ten rozciągnięto na wszystkie regionalne oddziały partii).

Tak więc, skorygowawszy statut Jedynoj Rossiji, mer Moskwy zyskał możliwość maksymalnej kontroli procesu wysuwania kandydatów na deputowanych. Osiągnięciu zaś tego celu sprzyjało to, że Łużkow osobiście stanął na czele listy partyjnej „JR”, przy tym kwestii jego przedterminowej dymisji z funkcji mera i przejścia do pracy w Moskiewskiej Dumy Miejskiej kierownictwo Jedynoj Rossiji nawet nie rozpatrywało. Po tym zaś, jak Łużkow faktycznie wygrał wybory, w których udało mu się zapewnić wspólny wynik (ponad 47%) „moskiewskiej” liście i, co za tym idzie, przejście jego kursu można przewidywać, że zachowa on swoje stanowisko co najmniej do końca kadencji (grudzień 2007 r.). Co więcej, jeśli weźmiemy pod uwagę, że zarówno Prezydent, jak i przedstawiciele większości NPG (szczególnie „liberałów”) nie są zainteresowani choćby najmniejszą destabilizacją w Moskwie przed lutowymi wyborami, wpływy Łużkowa w skali ogólnokrajowej mogą tylko wzrastać.

9.4. Sytuacja polityczna na Północnym Kaukazie

Rozwijające się aktywnie od początku lat 1990 procesy polityzacji etniczności i związany z tym fenomen „odrodzenia islamskiego” na Północnym Kaukazie doprowadziły do tego, że sytuacja w regionie jest dziś jednym z podstawowych źródeł potencjalnego zagrożenia stabilności całego systemu politycznego. Równocześnie **kluczowymi elementami składowymi „wybuchowego potencjału” Kaukazu są, jakkolwiek paradoksalnie to brzmi, nieadekwatne działania polityki regionalnej CF.** Stawianie wyłącznie na rozwiązania „siłowe” z czasem jest coraz mniej skuteczne, jednakże Centrum nie jest na razie w stanie zaproponować bardziej skutecznego rozwiązania licznych problemów republik Północnego Kaukazu. Właśnie to, jak się wydaje, powoduje dążenie „federalistów” reprezentowanych przez przedstawicieli struktur „siłowych” do poszukiwania wciąż nowych „wrogów”: po umownym zwycięstwie nad separatystami rola ta przeszła na tak zwanych „wahhabitów”. Podstawowym efektem tego rodzaju polityki CF stało się jednak poszerzenie „bazy socjalnej” radykalnej ideologii islamskiej na Północnym Kaukazie. Perspektywy „siłowych” metod walki z „wahhabitami” wyglądają w tej sytuacji dość mgliście, kroki ekonomiczne są niedopracowane, decyzje kadrowe są nieskuteczne, a jedyne widoczne osiągnięcie polityki CF w regionie – względna stabilność – staje się coraz bardziej złudna.

„Siłowa” stabilizacja: „korytarz możliwości” CF

Tragiczne wydarzenia w północnoosetyńskim mieście Biesłan (1-3 września 2004 r.), a także „rajd” grupy bojowników na teren Inguszetii stały się katalizatorem poważnego wzmocnienia pozycji w regionie zwolenników opcji „siłowej”. Chodzi tu przede wszystkim o podjęcie szeregu decyzji taktycznych, takich jak operatywne przemieszczanie do najbardziej „zapalnych” z punktu widzenia zagrożenia terrorystycznego republik Północnego (RKB, Dagestanu i Inguszetii) dodatkowego kontyngentu wojskowego. Warto również odnotować utworzenie w każdym z podmiotów Południowego Okręgu Federalnego grup zarządzania operatywnego (GZO). Właśnie GZO Kabardyno-Bałkarii w znacznym stopniu pomogła zapobiec najgorszemu scenariuszowi rozwoju wydarzeń podczas napadu na budynki struktur siłowych w Nalczyku. Należy też zwrócić uwagę na większą skuteczność działań służb specjalnych w zakresie likwidacji najbardziej znanych przywódców ugrupowań ekstremistycznych. Tylko w ciągu ubiegłego roku zostali zlikwidowani „prezydent republiki Iczkeia” Asłan Maschadow (Czeczenia), szef dżamaatu „Dżennet” asuł Makaszaripow (Dagestan), amir dżamaatu, który dokonał napadu na Biesłan „Chakifat” Alichan Mierżojew

(Inguszetia), lider dżamaatu „Jarmuk” Muslim Atajew (Kabardyno-Bałkaria/Czeczenia), arabski najemnik Abu-Dzeit, który koordynował napad dżamaatu „Chalifat” na Biesłan, wielu innych islamistów, między innymi również zagranicznych najemników. Należy ponadto brać pod uwagę to, że długotrwałe śledztwo w sprawie aktu terrorystycznego w Biesłanie skomplikowało nie tylko stosunki między centrum a regionem: powstało całkiem realne niebezpieczeństwo zaostrenia dawnych sprzeczności osetyńsko-inguskich. W tej sytuacji fakt, że przedstawicielom opcji „siłowej” udało się nie dopuścić do eskalacji konfliktów międzynarodowościowych na tle śledztwa w sprawie aktu terrorystycznego, można uznać za pewien sukces przedstawicieli tego ugrupowania.

W tym kontekście całkowicie logiczne wydaje się, że w 2005 r. **jednym z głównych kierunków polityki federalnej wobec wydarzeń na Kaukazie stało się stworzenie pozytywnego wizerunku zwolenników opcji „siłowej”, a wiodącym tematem informacji o wydarzeniach stała się stabilizacja sytuacji w regionie.** W ramach tego kursu w SMI regularnie pojawiały się informacje o zatrzymaniu bojówkarzy, znalezieniu skrytek z bronią i amunicją, zapobieżeniu aktom terrorystycznym itd. (nie warto negować wzrostu skuteczności działań struktur siłowych), zaś wydarzenia z 13-14 października w Nalczyku nazwano „skuteczną operacją służb specjalnych” zakończoną likwidacją 60 bojówkarzy. Podanie zaś do wiadomości publicznej sprawozdania ze śledztwa w tej sprawie nadal jest odkładane, a mówiąc o działaniach zmierzających do zapobiegania tego rodzaju akcjom kładziono akcent na konieczność intensyfikacji działalności ustawodawczej. Chodziło, w szczególności, o ustawy o przeciwdziałaniu terroryzmowi, o udziale obywateli i organizacji społecznych w ochronie porządku oraz o ochronie danych osobowych obywateli i o obrocie bronią na terytorium FR. Jak oświadczył członek komitetu Rady Federacji ds. obrony i bezpieczeństwa Walerij Trusznikow, w wyniku prac komisji specjalnej izby wyższej parlamentu, która dokonała analizy przepisów obowiązującego ustawodawstwa antyterrorystycznego, w najbliższym czasie mają być przygotowane poprawki do ustawy „O działalności operacyjno-śledczej”. Można się więc spodziewać, że uprawnienia milicji i FSB w „punktach zapalnych” zostaną w sposób istotny rozszerzone.

Jednym z najbardziej znaczących osiągnięć polityki federalnej na Kaukazie w 2005 r. było przeprowadzenie wyborów do zgromadzenia ustawodawczego Republiki Czecheńskiej. Pomyślnie przy tym rozwiązano jedno z podstawowych zadań „strategicznych” CF w regionie – **wyniki kampanii wyborczej de facto uznała społeczność międzynarodowa.** Właśnie dla osiągnięcia tego celu do udziału w wyborach dopuszczono wielu byłych separatystów: na przykład, byłego ministra obrony Iczkerii Mahomeda Chambijewa, który znajdował się na liście SPS pod numerem drugim,

a były szef szariackiej służby bezpieczeństwa Iczkerii Ibrahim Chułtygow startował jako kandydat niezależny w Rejonie Wedeńskim. Strategia federalna zmierzająca do przeprowadzenia „demonstracyjnie” demokratycznej kampanii wyborczej w Czeczenii okazała się owocna. Wkrótce po zakończeniu głosowania kierownictwo europejskie złożyło oświadczenie o normalizacji życia politycznego w Czeczenii. Pojawiła się, co prawda, zwykła fala krytyki – w formie apelu do władz rosyjskich o sprawdzenie wszystkich informacji o naruszeniach w trakcie wyborów stwierdzonych przez obserwatorów międzynarodowych.

Po atakach terrorystycznych na Dubrowce i w Biesłanie były podjęte środki w celu poprawy pracy służb specjalnych i organów porządkowych. Czy są widoczne rezultaty (WCIOM, październik 2005 r.)



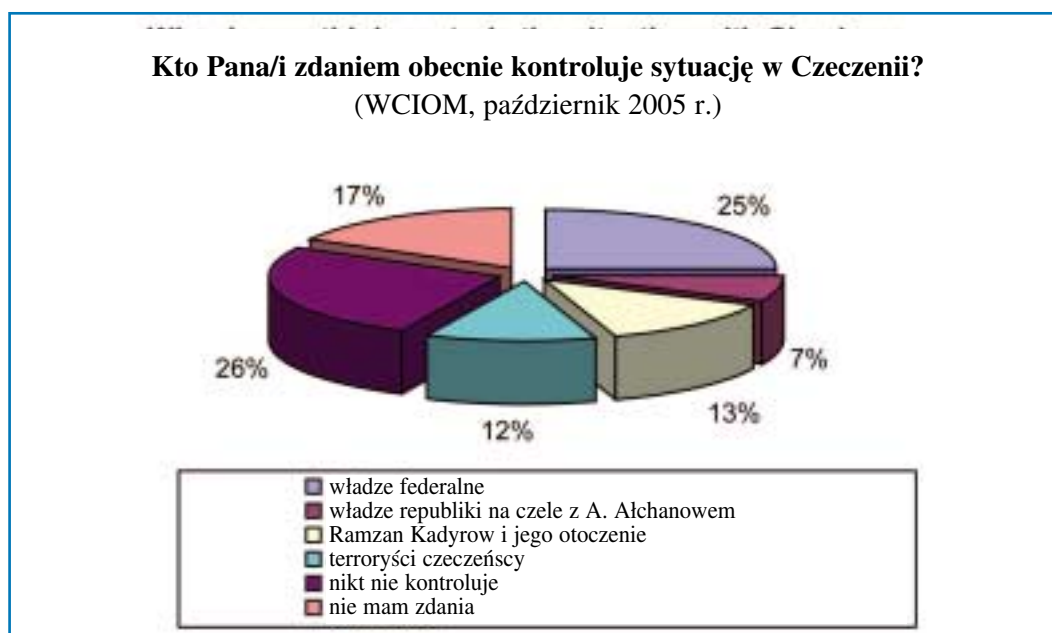
W tym kontekście należy podkreślić, że utworzony parlament stał się pierwszym całkowicie legalnym organem ustawodawczym RCz z punktu widzenia prawa federalnego. Wyniki głosowania były do przewidzenia: reprezentująca interesy pierwszego wicepremiera republiki Ramzana Kadyrowa Jedinaja Rossija zdobyła 61% głosów i ten wynik daje jej całkowitą kontrolę nad sytuacją w legislaturze. Do parlamentu weszli również przedstawiciele „systemowej” opozycji czeczeńskiej – KPRF i SPS (odpowiednio 11,99 i 10,95 %). „Ograniczona konkurencyjność” stała się jedną z głównych cech specyficznych kampanii wyborczej w RCz: **znany ze skłonności do okrutnego gnębienia przeciwników Ramzan Kadyrow nie pozostawił faktycznie na polu wyborczym miejsca dla zdolnej do działalności politycznej opozycji.** Na przykład, do wycofania swojej kandydatury z listy wyborczej „Rodiny” został zmuszony dysponujący pewnymi wpływami w Czeczenii były mer Groznego Bisłan Gantamirow. Nie brali również udziału w wyborach politycy czeczeńscy znani poza republiką,

ale niezależni od klanu Kadyrowa – na przykład „moskiewscy Czeczeńcy” (jednym z najbardziej wyrazistych przedstawicieli tej grupy jest prezes koncernu „Milan” Malik Sajdullajew). Otwierający zaś listę głównej „opozycyjnej” wobec czeczeńskiej Jedinoy Rossiji partii SPS Mahomed Chambijew cieszy się osobistym poparciem Kadyrowa z powodu powiązań klanowych (oba należą do tego samego tejpu – Benoj), a pomocy finansowej na kampanię udzielała SPS posiadająca wpływy w regionie „córka” RAO JES Rossiji – Nurenergo. W taki sposób wybrany w Czeczenii parlament jest całkowicie lojalny w stosunku do obecnego pierwszego wicepremiera republiki, co daje mu na przyszłość dodatkowe możliwości manewru politycznego. Jest to szczególnie ważne, jeśli weźmiemy pod uwagę, że **przeprowadzenie wyborów parlamentarnych doprowadziło do „ostatecznej” legitymizacji kierownictwa czeczeńskiego**, w którego strukturze wiodące stanowiska zajmują przedstawiciele „klanu Kadyrowa”. Kampania wyborcza zmieniła w sposób kardynalny wewnętrzny układ sił elit w republice. O ile dawniej w nieformalnej „tabeli rang” czeczeńskiej elity Kadyrow był „pierwszy wśród równych”, to obecnie, przy istnieniu parlamentu kontrolowanego przez oddanych mu zwolenników, jego władza w Czeczenii jest niemal absolutna.

Rozwiązując problem stabilizacji sytuacji w RCz postawiono więc na dziedzictwo klanowe. Jednakże **w warunkach nowej legitymizacji czeczeńskiej władzy nie ma żadnych gwarancji, że zwolennicy „utajonego separatysty” Kadyrowa nie przekształcą się w okrutną opozycję wobec CF**. Tym bardziej, że pewne przesłanki realizacji tego rodzaju scenariusza już się ukształtowały.

W tym kontekście szczególnie wymownie wygląda szereg niedawnych inicjatyw obecnego p. o. premiera RCz. Ramzan Kadyrow ogłosił, na przykład, że zamierza poszerzyć terytorium Czeczenii – załatwienie tej sprawy nazwał pierwszoplanowym zadaniem nowo wybranego parlamentu czeczeńskiego. „Zarówno w sąsiednich regionach, jak i w samej Czeczenii dobrze wiadomo, gdzie przebiegała granica przed połączeniem podmiotów i gdzie powinna przebiegać po rozdzieleniu”, – stwierdził Kadyrow w wywiadzie dla mediów. – „Cudzego nie potrzebujemy, ale chcemy być gospodarzami na swojej ziemi”. Zgodnie z tą logiką roszczenia terytorialne kierownictwa czeczeńskiego wobec sąsiadów mogą dotyczyć przede wszystkim przygranicznych rejonów Inguszetii oraz części Stawropolskiego Kraju. Trudno zaś przeceniać niebezpieczeństwo powstania nowego konfliktu międzynarodowościowego na Kaukazie – granice zamieszkiwania praktycznie wszystkich żyjących w regionie narodów w istotny sposób różnią się od „historycznych”, a najmniejszy pretekst do zaostrenia zadawnionych sprzeczności może doprowadzić do starć zbrojnych na wielką skalę i w jednej chwili zrujnować iluzoryczną stabilność. Coraz częściej słyszy się też

ostatnio żądania czeczeńskiego kierownictwa, by jak najszybciej wyprowadzić wojska ugrupowania federalnego, które „tylko przeszkadzają we wprowadzeniu porządku” na terenie republiki – pod koniec ubiegłego roku w Czeczenii odbyło się za zgodą kierownictwa kilka wieców antymilitarnych. W związku z tym prawdopodobieństwo dalszej radykalizacji żądań czeczeńskich elit jest nader wysokie, szczególnie jeśli weźmiemy pod uwagę, że krótko po śmierci pierwszego prezydenta Czeczenii Achmada Kadyrowa w polityce jego syna Ramzana wystąpiła tendencja do dystansowania się od najbardziej umiarkowanych sił w kierownictwie republiki, które tworzyły „jądro” zespołu ojca.



W ogóle zaś aktywna kampania PR prezentująca sukcesy CF w regionie pomogła wykonać dwa zadania. **Stworzenie powszechnego przekonania o osiągnięciu stabilizacji (przede wszystkim w Czeczenii), z jednej strony, działa na korzyść utrzymania popularności przez Prezydenta FR, z drugiej zaś daje przedstawicielom „siłowników” dodatkowe możliwości prezentowania siebie wobec CF jako jedynej siły zdolnej do działania, która jest w stanie zachować kontrolę nad sytuacją.** Z rozwiązaniem zaś licznych problemów, jakie zrodziła sytuacja na Kaukazie, działania te nie mają praktycznie nic wspólnego. Co się tyczy wspomnianych wydarzeń w Nalczyku, to, jak się wydaje, z punktu widzenia polityki można je traktować jako kolejną porażkę władz federalnych w długotrwałej wojnie partyzanckiej – szczególnie uwzględniając to, że obecnego szefa KER Arsena Kanokowa znaczna część

miejscowych elit traktuje właśnie jako „protegowanego Centrum”. Taką logikę można również zastosować do analizy sytuacji na całym Północnym Kaukazie. Okazuje się, że lojalni wobec Centrum mianowani szefowie podmiotów często nie są w stanie znaleźć rozwiązania licznych problemów społeczno-gospodarczych (przeciętne bezrobocie w republikach Północnego Kaukazu wynosi około 50%) ani utrzymać zawierzonych im terytoriów pod kontrolą polityczną, o czym świadczą powtarzające się regularnie akcje o charakterze terrorystycznym. To zaś jest równoznaczne z **kolejnym sukcesem „siłowników” w walce z „podziemiem wahhabickim”, co jednak nie wpłynie w istotny sposób na zmniejszenie potencjalnej „wybuchowości” sytuacji regionie.**

Czynnik islamski w rozwoju procesów politycznych na Północnym Kaukazie

Współczesny ruch islamski na Północnym Kaukazie jest niejednorodny, reprezentują go liczne podmioty społeczno-polityczne, które najczęściej bronią interesów lokalnych ugrupowań elitarnych, tylko formalnie mających związek z kwestiami religijnymi. Po rozpadzie na początku lat 1990 jedynej zinstytucjonalizowanej organizacji islamskiej – Duchowego Przewodnictwa Muzułman Północnego Kaukazu, zlokalizowanej w stolicy Dagestanu Machaczkałe, we wszystkich republikach regionu utworzono samodzielne Dumy, przy czym obecnie wiele z nich „konkuruje” ze sobą. W tym kontekście należy zauważyć, że **masowe odchodzenie ludności od tradycyjnie charakterystycznych dla większości republik północnokaukaskich zasad umiarkowanego islamu w niemalym stopniu jest skutkiem kryzysu oficjalnych struktur islamskich**, które skupiły się na walce z „ideologicznymi oponentami” (w pierwszej kolejności z tak zwanymi „wahhabitami”), coraz bardziej upolityczniają się i, w konsekwencji, tracą autorytet wśród ludności.

Najbardziej ostrym tego rodzaju konfliktem jest walka o wpływy, która rozpętała się między przedstawicielami różnych ugrupowań kultu muzułmańskiego w Dagestanie. Sprzeczności między tradycjonalistami – spadkobiercami zakonów sufijskich (tarikatów) a fundamentalistami („wahhabitami”) dodatkowo komplikują napięte stosunki między przywódcami duchowymi tradycyjnego islamu, do tego reprezentującymi różne grupy etniczne – Awarów (dominująca liczebnie grupa etniczna) i Dargijców, do których zalicza się urzędujący szef republiki Mahomedali Mahomedow.

Tak samo jak w przypadku „problemu Czeczenii”, wzrost liczby aktów terrorystycznych w Dagestanie Centrum Federalne wiąże z upowszechnianiem się idei ekstremizmu religijnego. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na to, że **w wyniku**

dokonanego w czasach Mahomedowa zmiany podziału kompetencji na wielką skalę, Dargijcy kontrolują wszystkie znaczące stanowiska, podczas gdy Awarowie otrzymali sferę ideologiczną i utworzyli większość w Duchowym Przewodnictwie Muzułmanów Dagestanu (DPMD). Historycznie w Dagestanie istnieje kilka odłamów religijnych: sufizm, szkoła szafickich formalistów i salafija (fundamentalisci). Największe wpływy ma w republice reprezentowany przez trzy tarikaty odłam sufijski, posiadający de facto status religii państwowej. W praktyce zaś cały skład DPMD stanowią Awarowie wspierający wpływowego w regionie syfijskiego szejka Saída Afandi Czyrkiejskiego (Acajewa). Z kolei zwolennicy sufizmu aktywnie korzystają ze swoich wpływów, by zdyskredytować „nieoficjalne” odłamy islamu i ogłosili, że ich wszyscy wyznawcy są „wahhabitami”. Z wnioskiem o wprowadzenie ustawowego zakazu wahhabizmu jako głównego konkurencyjnego wyznania doktryny islamskiej sufijscy szejkowie dagestańscy wystąpili już w 1999 r. i stosowna norma prawna została przyjęta przez zgromadzenie ustawodawcze republiki. Ponieważ jednak w tekście „ustawy o wahhabizmie” brak wyraźnego w sensie prawnym określenia pojęć wahhabizm i działalność ekstremistyczna, konsekwencje wprowadzenia jej w życie tylko pogorszyło sytuację. **Przyjęta w Dagestanie „ustawa o wahhabizmie” stała się tylko instrumentem, za pomocą którego sprawujący władzę klan Mohamedowa rozprawia się z konkurentami pretendującymi do udziału w podziale władzy.**

W analogiczny sposób układa się sytuacja w Kabardyno-Bałkarii. Jest w związku z tym charakterystyczne, że w warunkach pomyślnej „adaptacji” do pokojowego życia zasadniczej części byłych separatystów czeczeńskich, za główne, na szczeblu federalnym, zagrożenie stabilizacji na Kaukazie uznano działalność „wahhabitów”, a szczególnie członków dżamaatu kabardyno-bałkarskiego. Jasne więc, że wśród głównych podejrzanych w „sprawie Nalczyka” wymienia się przywódców dżamaatu RKB Mysę Mukożewa i Anzora Astemirowa, którzy są obecnie poszukiwani.

Przypomnijmy, że w islamie „dżamaat” jest wspólnotą, którą kieruje amir, zorganizowaną zgodnie z zasadą hierarchii, której członkowie bezwzględnie podporządkowują się decyzjom przywódców organizacji. W skali regionu dżamaat jest strukturą sieciową – na przykład na terytorium Kabardyno-Bałkarii, według danych Duchowego Przewodnictwa Muzułmanów (DPM), istnieje około 20 jego filii. Podstawę ideologiczną działalności dżamaatu RKB stanowi radykalny nurt salafitów wyznający powrót do prawdziwego, „czystego” islamu, wolnego od historycznych wypaczeń. Członkami dżamaatów są głównie młodzi muzułmanie w wieku od 18 do 30 lat.

Członkowie dżamaatu są w permanentnym konflikcie z „tradycyjnymi” muzułmanami, którzy podporządkowują się DPM RKB. Z punktu widzenia bojowników

o „czysty” islam, w DPM działają ludzie, którzy nie odebrali fundamentalnego wykształcenia religijnego, ponieważ uczyli się w czasach radzieckich. Kiedy w latach 1990 pojawiła się możliwość, by młodzież studiowała islam na zagranicznych uczelniach, ujawniło się wiele sprzeczności między panującymi obyczajami i „prawdziwą wiarą”, a przedstawiciele „oficjalnego” islamu zaczęli gwałtownie tracić autorytet w oczach młodego pokolenia. Przede wszystkim pojawiła się potrzeba podjęcia działań, dzięki którym obrzędy religijne będą zgodne z islamskimi normami: imamowie popierani przez DPM, biorą od wiernych opłaty za zmawianie modlitw, pogrzeby, udzielanie islamskich ślubów, co jest sprzeczne z Koranem. Co ważniejsze, działacze DPM mianuje kierownictwo republiki, są więc oni zależni od władzy świeckiej. Ponadto przedstawiciele DPM utrzymują ściśle kontakty ze strukturami siłowymi RKB, między innymi sporządzają i przekazują republikańskiemu MSW wykazy „nieprawomyślnych” wiernych, których w strukturach „siłowych” nazywa się nie inaczej jak „wahhabitami”. Warto podkreślić, że taka tendencja jest typowa również dla innych republik Północnego Kaukazu: **przedstawiciele oficjalnych struktur islamskich w walce z oponentami szukają oparcia głównie w miejscowej władzy wykonawczej, w tym również w jej aparacie represji. Jak jednak dowodzi praktyka polityczna, konsekwencją tego rodzaju polityki jest, w pierwszej kolejności, wzmocnienie nieoficjalnych struktur islamskich, między innymi o charakterze radykalnym i spadek autorytetu nie tylko tradycyjnego islamu, ale też popierającego go kierownictwa regionu.**

W walce sił federalnych z „wahhabitami” wykorzystuje się wszelkie dostępne środki. Poczynając od 2003 r. w Nalczyku stopniowo zamykano wszystkie meczety niezależne od DPM, a „niepoprawnych” muzułmanów zaczęto poddawać represjom – od zakazu podejmowania pracy do masowych aresztowań, często bez nakazu organów sądowych. **Stosowanie metod „siłowych” na dużą skalę najczęściej przynosi efekt odwrotny od zamierzonego:** nie bacząc na wzrost napięć etnicznych, w odpowiedzi na falę przemocy ze strony sił porządkowych, dawniej w pełni lojalne wspólnoty wyznaniowe przystępują do walki zbrojnej z siłami federalnymi. W sprawozdaniu ze śledztwa w sprawie napadu na Nalczyk szefowie MSW i FSB faktycznie przyznali, że zajęcie stolicy Kabardyno-Bałkarii było rebelią przeciwko lokalnym strukturom „siłowym”, a nie aktem terrorystycznym. Dagestańska opozycja o zaostrenie sytuacji w regionie również oskarża, w pierwszej kolejności, CF, które popiera urzędującego przywódcę republiki i lokalne siły porządkowe.

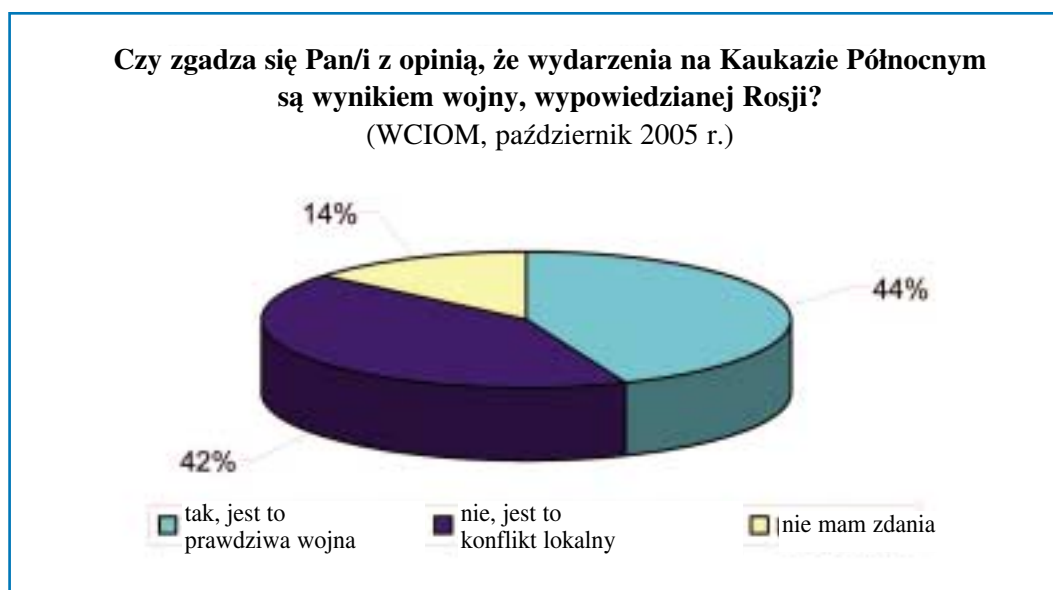
Odrębnego potraktowania wymaga **specyfika walki z „dżamaatami wahhabickimi” na Północnym Kaukazie.** Jest ona uwarunkowana, przede wszystkim, ich strukturą organizacyjną: zróżnicowane terytorialnie grupy dysponują zwykle bardzo

nielicznym „aktywem” bojowym – 10-15 osób. Większość zaś członków organizacji stanowią bojownicy, którzy całkowicie legalnie mieszkają w swoich osadach i gotowi są na rozkaz amira niezwłocznie przyłączyć się do szkieletu bojowego „dżamaatu” i wykonywać zlecone zadania. Likwidacja i aresztowania terrorystów niewątpliwie mogą w pewnym stopniu zmniejszyć napływ z zagranicy pomocy finansowej dla bojowców, obniżyć zakres ich wyrotowej działalności. Radykalne struktury islamskie mają jednak znaczne zdolności do regeneracji, ponadto zaś stale napływają do nich „świeże siły” spośród młodzieży, która entuzjastycznie przyswaja idee radykalnego islamu. Miejsce Asłana Maschadowa zajął więc Achmad Fajruz szejk Abdulchalim Sajdullajew, znany jako jeden z przywódców czeczeńskiego „podziemia wahhabickiego”, zajmujący się przygotowaniem terrorystów-samobójców (zajmuje on obecnie w hierarchii „iczkeryjskiej” stanowisko „przewodniczącego Państwowego Komitetu Obrony Madżlis-ul-Szury CzRI”). Wydaje się w związku z tym, że **skuteczność metod siłowych w walce z ekstremizmem religijnym na Północnym Kaukazie nadal będzie się ograniczała do lokalnych operacji.**

Perspektywy rozwoju sytuacji na Północnym Kaukazie

Jedną z podstawowych tendencji w rozwoju sytuacji na Północnym Kaukazie jest **stopniowy wzrost przesłanek dla kryzysu społeczno-politycznego na wielką skalę**, co wynika z wielu kluczowych czynników. Przede wszystkim, **niezależnie od upowszechniania się wśród młodzieży idei radykalnego islamu, należy zwrócić uwagę na zmianę charakteru dokonywanych aktów terrorystycznych.** Chodzi o to, że aktywność terrorystyczna przekroczyła granice dawnej sfery działania. „Strefę separatyzmu” tworzy dziś nie tylko Czeczenia, ale w większym bądź mniejszym stopniu cały region, w pierwszej zaś kolejności Inguszetia i Dagestan. Co więcej, według danych MSW, tylko w Czeczenii odnotowuje się „pozytywną” dynamikę wydarzeń: w 2004 r. zarejestrowano 214 aktów terrorystycznych wobec 492 w 2003 r., w roku 2005, według wstępnych danych, tendencja ta utrzyma się. W pozostałych republikach sytuacja jest wręcz przeciwna. Jaskrawym przykładem jest Dagestan, na którego terytorium w 2004 r. zarejestrowano 30 przestępstw o charakterze terrorystycznym, a w ciągu dziewięciu miesięcy 2005 r. liczba aktów terrorystycznych przekroczyła 100. W związku z tym stwierdza się, że bezpośrednimi organizatorami i wykonawcami aktów terrorystycznych w regionie stają się, co prawda przy wsparciu ze strony przywódców czeczeńskich bojowników, przedstawiciele innych narodowości Północnego Kaukazu. Częściej stosuje się przy tym metody terroryzmu nie adresowanego, zakładającego przeprowadzanie aktów terrorystycznych w dużych skupiskach ludzi, najle-

piej ludności cywilnej. Należy również uwzględnić rolę zagranicznych najemników i emisariuszy struktur islamskich udzielających ekstremistom z Kaukazu znaczącego wsparcia finansowego. Ekspertcy uważają, że w chwili obecnej w Czeczeni nawet ugrupowania, którymi bezpośrednio kierują rdzenni Czeczeni (na przykład oddział Basajewa), znajdują się pod kontrolą zagranicznych organizacji islamistycznych. Jednak **głównym czynnikiem określającym dalszy rozwój sytuacji wydaje się być to, że na Północnym Kaukazie terroryzm rozwija się jako zjawisko „wewnętrzne” dysponujące znaczącym poparciem społecznym.** „Oparcie” dla ekstremistów religijnych stanowi przede wszystkim istnienie w regionie najbardziej skomplikowanego zestawu problemów społeczno-gospodarczych – skrajnie niskiego poziomu życia ludności, „szarej strefy” w gospodarce i faktycznego braku infrastruktury, bezprecedensowej korupcji i bezrobocia. Metodami „siłowymi” problemów tych nie uda się rozwiązać, o skuteczności zaproponowanych przez CF działań ekonomicznych (wycofywanie się z adresowanych federalnych programów celowych, wprowadzenie bezpośredniego federalnego zarządzania w wielu podmiotach regionu (Inguszetia, Dagestan) na razie nie warto mówić. Stworzenie zaś wizerunku „wahhabitów” jako głównego „wroga” regionalnej stabilności może tylko skomplikować sytuację i spowodować nowe konflikty na tle etnicznym. W związku z tym najgorszym scenariuszem może być wydostanie się sytuacji na Kaukazie spod kontroli federalnej i **dojście do władzy nastawionych separatystycznie przywódców, których działania zaczną ideologicznie wspierać radykalny islam.**



W tym kontekście warto podkreślić, że orientacja „siłowa” nadal ma kluczowe znaczenie dla polityki kaukaskiej i z tego punktu widzenia „układ sił” w wielu przypadkach już dziś jest niekorzystny dla CF.

Dotyczy to przede wszystkim „pokojowej” Czeczenii, gdzie podległe „utajonemu separatystyce” Ramzanowi Kadyrowowi czeczeńskie MSW i Centrum Antyterrorystyczne (dawna służba bezpieczeństwa prezydenta RCz, którą za życia ojca dowodził obecny pierwszy wicepremier) są znacznie liczniejsze od oddziałów sił federalnych (bataliony specnazu „Wostok” i „Zapad”, baza wojskowa w Chankale). Na dodatek właśnie czeczeńskie struktury siłowe dają „zatrudnienie” byłym bojownikom – jak powiedział Ału Ałchanow, tylko w czeczeńskiej milicji jest ich około 7 tysięcy. Z kolei ich sytuacja zależy wprost od lojalności wobec Ramzana Kadyrowa i w znacznym stopniu zakłada osobiste oddanie prawdopodobnie przyszłemu czeczeńskiemu prezydentowi. Można w związku z tym przewidywać, że w sytuacji faktycznego kształtowania reżimu władzy młodszego Kadyrowa, CF będzie coraz trudniej „dogadywać się” z nową administracją czeczeńską tym bardziej, że **wszelkie próby ustępstw w celu uniknięcia destabilizacji sytuacji w regionie na wielką skalę elity czeczeńskie odbierają wyłącznie jako przejaw słabości sił federalnych i zachętę do dalszej eskalacji żądań**. Według danych MSW tylko w Dagestanie działa ponad 2 tys. bojowników, którzy „wypowiedzieli prawdziwą wojnę organom ochrony porządku”. W warunkach zaś masowego bezrobocia wśród młodzieży, stanowiącej znaczną część mieszkańców regionu, wydaje się, że ta liczba jest znacznie zaniżona. Jak stwierdził w wywiadzie dla SMI jeden z przywódców opozycyjnego ugrupowania „Północny Alians” mer Chasawiurtu Sajgidpaszy Umachanow, tylko w kontrolowanym przez niego mieście liczba uzbrojonych młodych mężczyzn gotowych do „walki o swoje prawa i swój islam”, może być bliska 20 tysiącom. Warto, wreszcie, wziąć pod uwagę i to, że Umachanow utrzymuje ściśle kontakty z wicepremierem Czeczenii Ramzanem Kadyrowem i w razie potrzeby może śmiało liczyć na wsparcie siłowe jego zwolenników.

Uwzględniając wyżej opisane tendencje **wydaje się, że można mówić o systemowym kryzysie władzy na Północnym Kaukazie**. Jest to w znacznym stopniu związane z problemami polityki kadrowej CF w regionie. Po zapewnieniu lojalności i względnej sterowalności regionalnych elit (wyjątek stanowi tu nowe kierownictwo Czeczenii), Centrum nie stworzyło skutecznego systemu kontroli sytuacji w większości republik Północnego Kaukazu. Próby „kadrowego” rozwiązywania konfliktów wewnątrz elit w wielu podmiotach (Karaczajewo-Czerkiesja, Inguszetia, Północna Osetia) również nie przyniosły znaczących sukcesów. W chwili obecnej struktury „siłowe” utrzymują względną stabilność w regionie, nie ma jednak żadnych gwarancji, że

taką sytuację uda się utrzymać chociażby w średnioterminowej perspektywie. **W miarę zaś poszerzania bazy społecznej zwolenników radykalnego islamu, metody „siłowe” nieuchronnie będą „pracowały” coraz mniej skutecznie.** Z kolei osłabienie pozycji CF w regionie stanie się katalizatorem nie tylko rozwoju tendencji separatystycznych, ale też zaostżenia licznych konfliktów „wewnętrznych”, przy tym zarówno „tradycyjnych” (między Czeczenami, Osetyńcami i Inguszami), jak również stosunkowo „nowych” (na przykład między Kabardyńcami i Bałkarami lub Karaczajewcami i Czerkiesami). Uwzględniając tendencje do polityzacji i instrumentalizacji doktryny islamskiej, cena realizacji tego scenariusza już w niedalekiej przyszłości może okazać się zbyt wysoka dla całego systemu politycznego.