

Konrad KOŁODZIEJSKI

Uniwersytet Jagielloński

ORCID: 0000-0002-8731-5878

Ograniczenie roli parlamentu w Rosji po objęciu władzy przez Władimira Putina

Streszczenie: Niniejszy artykuł omawia reformy prawa wyborczego oraz prawa o partiach politycznych przeprowadzone w Rosji podczas pierwszych dwóch kadencji Władimira Putina (2000–2008). Reformy te miały kluczowe znaczenie dla ukształtowania obecnego systemu politycznego w Rosji, który jest oparty na państwowej reglamentacji działalności partii politycznych oraz instytucjonalizacji życia społecznego. Charakterystycznymi cechami tego systemu są dominacja partii władzy w systemie partyjnym i marginalizacja opozycji. Prowadzi to do ograniczenia mechanizmów społecznej kontroli władzy i utraty znaczenia przez parlament na rzecz władzy wykonawczej, a w szczególności prezydenta. Spełnianie roli politycznego zaplecza dla działań Kremla stało się głównym czynnikiem przesądzającym o dopuszczeniu partii do czynnego udziału w życiu politycznym kraju. Jedną z konsekwencji tego stanu rzeczy jest polityczna marginalizacja Dumy Państwowej, która zamiast być miejscem ścierania się odmiennych interesów społecznych, stała się „maszynką” do głosowania kolejnych projektów ustaw podsuwanych przez obóz rządzący. Wszystko to zostało zapewnione przy zachowaniu zewnętrznych atrybutów demokratycznego państwa, takich jak system wielopartyjny i wybory.

Słowa kluczowe: Rosja, parlamentaryzm, Duma Państwowa, prawa wyborcze, partie polityczne

Wstęp

Od powrotu Władimira Putina na Kreml w 2012 roku, wybory parlamentarne w Rosji nie przynoszą żadnych niespodzianek. Rosyjski system partyjny został już wcześniej tak skonstruowany, aby nie dochodziło w nim do niekontrolowanych zmian, które mogłyby naruszyć jego wewnętrzną hierarchię. W systemie tym dominującą rolę odgrywa Jedna Rosja będąca partią władzy oraz trzy, a od września 2021 roku – po wejściu do Dumy Państwowej formacji Nowi Ludzie – cztery ugrupowania opozycyjne, które za cenę autoryzowania polityki Kremla otrzymują stałe

i stabilne miejsce na scenie politycznej oraz ściśle określoną autonomię pozwalającą im na krytykę poszczególnych posunięć władzy, ale bez prawa do jej podważania. Dzięki temu utrzymane są zewnętrzne atrybuty demokracji, takie jak wybory oraz system wielopartyjny.

Celem niniejszego artykułu, opartego na fragmencie nieopublikowanej monografii poświęconej ideowej i ustrojowej genezie współczesnego państwa rosyjskiego (Kołodziejski, 2019), jest przedstawienie procesu ograniczania roli parlamentu w Federacji Rosyjskiej podczas pierwszych dwóch kadencji Władimira Putina (2000–2008), a więc w okresie, gdy zaczął się kształtować obecny system polityczny w Rosji. Na proces ten złożyły się zarówno transformacje w sferze politycznej, spośród których najbardziej doniosłe znaczenie miało uzyskanie dominującej pozycji na rosyjskiej scenie politycznej przez prezydencką Jedną Rosję, jak i będące skutkiem tej dominacji działania w sferze prawnej obejmujące przede wszystkim liczne nowelizacje prawa wyborczego oraz prawa o partiach politycznych zmierzające do ograniczenia mechanizmów społecznej kontroli władzy i – w efekcie – do utraty znaczenia politycznego przez Dumę Państwową na rzecz władzy wykonawczej, a w szczególności prezydenta. Umożliwiło to dalszą, nieskrępowaną ewolucję rosyjskiego systemu politycznego w stronę autorytaryzmu, a nawet pojawienie się po 2021 roku cech systemu totalitarnego.

Niniejszy artykuł oparty jest przede wszystkim na analizie aktów normatywnych z okresu dwóch pierwszych kadencji prezydenckich Władimira Putina. Działalność legislacyjna rosyjskiego parlamentu w omawianym okresie została podporządkowana głównemu celowi, jakim było utrwalenie dominacji obozu prezydenckiego w systemie politycznym Federacji Rosyjskiej. Analizowane akty normatywne dowodzą, że transformacja w kierunku rozwiniętego systemu autorytarnego, z jakim mamy do czynienia w dzisiejszej Rosji, nie była „wypadkiem przy pracy” lecz zamierzonym, długofalowym planem politycznym Władimira Putina, którego stopniową realizację rozpoczął wkrótce po objęciu władzy na Kremlu w 2000 roku.

Reforma Rady Federacji

Obecny system polityczny zaczął kształtować się w Rosji po objęciu władzy prezydenckiej przez Władimira Putina w 2000 roku. To właśnie wtedy Putin wystąpił z ideą silnego państwa, która zakładała odrzucenie

liberalnej demokracji w zachodnim stylu i wprowadzenie silnie scentralizowanej władzy, na której szczycie stoi symbolizujący państwo prezydent. Tę koncepcję, wedle której głowa państwa zajmuje najwyższy szczebel w hierarchii, określono później jako „pion władzy” (*wiertikal vlasti*). W tym znaczeniu prezydent nie jest już tylko najwyższym organem władzy wykonawczej, ale staje się zwornikiem państwa, gwarantem utrzymania wyznaczonego kursu i instytucją pełniącą ponad wszystkimi innymi rolę ostatecznego arbitra. Wybrany wolą całego narodu jest strażnikiem kontynuacji i ładu w państwie (Hill, Gaddy, 2013, s. 53). Wynikało z tego, że Rosja Putina nie będzie kopiować liberalnych wzorców, lecz wprowadzi własne, które zdaniem nowego prezydenta, lepiej odpowiadają specyfice tego kraju. Po kilku latach koncepcja ta zyskała za sprawą kremlowskiego ideologa Władisława Surkowa miano „suwerennej demokracji” (*suwieriennaja diemokratija*).

Konstytucja z 1993 roku nie stanowiła przeszkody dla przejścia przez prezydenta dominującej roli w państwie o ile wykazał się on wolą polityczną i konsekwencją, aby taką rolę przyjąć. Jak się wkrótce miało okazać, Putin – w odróżnieniu od Borysa Jelcyna – w pełni wykorzystał możliwości, które dawała mu ustawa zasadnicza.

26 marca 2000 roku – po trzech miesiącach pełnienia obowiązków głowy państwa – Władimir Putin został oficjalnie wybrany na kolejnego prezydenta Rosji. Zwyciężył w I turze, przekonując do siebie ponad połowę (52,94 proc.) wyborców przeświadczonych o tym, że nowy prezydent po blisko dziesięciu latach burzliwych rządów Borysa Jelcyna wreszcie „przywróci w Rosji porządek”. Jego główny rywal, komunista Giennadij Ziuganow otrzymał jedynie 29,49 proc. głosów.

Uzyskując taką przewagę, Władimir Putin nie musiał – jak wcześniej Jelcyn – wdawać się w wyczerpującą wojnę o przetrwanie. Z tego powodu nie musiał też dłużej dzielić się – tak jak jego poprzednik – władzą polityczną z wpływowymi klanami i koteriami. Przeciwnie, nowy prezydent wykorzystał swój silny mandat do rozbicia dotychczasowego układu władzy. Objęcie rządów przez Putina oznaczało więc gwałtowne „szarpnięcie cugłami” w relacjach nowego prezydenta z wpływowymi grupami ograniczającymi dotąd władzę na Kremlu. Listę problemów odziedziczonych po Jelcynie otwierały dwa główne zagrożenia: postępująca emancypacja regionów wynikająca ze zbyt dużego usamodzielnienia się gubernatorów oraz dążenie oligarchów do przejścia kontroli nad władzą polityczną.

Tę ostatnią kwestię rozwiązano, zmuszając oligarchów do uległości. Ci, którzy nie chcieli podporządkować się władzy prezydenta lub otwar-

cie wspierali opozycję (jak np. Michaił Chodorkowski czy Władimir Gusinski), zostali oskarżeni o dokonanie przestępstw, głównie finansowych i skarbowych oraz pozbawieni majątku. Niektórzy z nich, w obawie przed aresztowaniem wyemigrowali (Gusinski, Bieriezowski), inni – jak Chodorkowski – zostali skazani i uwięzieni. Pozostała większość zrozumiała ostrzeżenie wysłane im przez nowego prezydenta i wsparła jego władzę, otrzymując w zamian za lojalność przywilej dalszego bogacenia się.

Z kolei groźbę emancypacji regionów zażegnano, reformując w dwóch głównych etapach Radę Federacji. W pierwszym etapie, w sierpniu 2000 roku, gubernatorzy utracili swoje miejsca w izbie wyższej rosyjskiego parlamentu i odstąpili je wyznaczonym przez siebie przedstawicielom, którzy musieli być dodatkowo zaakceptowani przez lokalne ciała ustawodawcze (Ustawa, 2000). W drugim etapie reformy, przeprowadzonym w grudniu 2004 roku, zlikwidowano bezpośrednio wybory gubernatorów. Nowelizacja ustawy o działalności organów władzy w podmiotach Federacji Rosyjskiej z 11 grudnia 2004 roku przewidywała, że szefowie regionów będą odtąd wskazywani przez prezydenta Federacji Rosyjskiej i powoływani na jego wniosek przez lokalne ciało przedstawicielskie większością ponad połowy głosów wszystkich deputowanych (Ustawa, 1999).

Zasady te obowiązywały do 2012 roku, gdy pod wpływem fali niezadowolonia społecznego, która przetoczyła się przez największe rosyjskie miasta, przywrócono bezpośrednio wybory gubernatorów. Jednak wybory zostały obwarowane tak licznymi mechanizmami zabezpieczającymi władzę centralną przed utratą kontroli nad regionami, że trudno jest mówić o ich rzeczywistej liberalizacji. Wśród tych mechanizmów należy wymienić m.in. prawo o odwoływania gubernatorów przez prezydenta oraz wzmocnienie nad nimi kontroli dzięki przejściu lokalnych prokuratorów pod bezpośrednio zwierzchnictwo głowy państwa, a także wymóg uzyskania przez kandydata podpisów z poparciem od 5 do 10 proc. radnych z 3/4 wszystkich samorządów na swoim terenie (liczba procent zależna od ustawodawstwa pomiotów Federacji Rosyjskiej). Ze względu na zdominowanie samorządu przez prezydencką Jedną Rosję tzw. filtr municypalny stanowił barierę trudną do pokonania dla kandydatów spoza układu władzy (Ustawa, 2012).

Równie ważnym czynnikiem ograniczającym samodzielność gubernatorów było ich silne uzależnienie od transferów finansowych z budżetu federalnego. W praktyce jedynie gubernatorzy lojalni wobec Moskwy mogli liczyć na inwestycje i pomoc finansową dla ich regionów, a od

tego zależała ich pozycja polityczna i szanse wyborcze (Rogoża, 2014, s. 35–37).

Walka o kontrolę nad Dumą Państwową

Działania prezydenta Władimira Putina zmierzające do podporządkowania gubernatorów oraz oligarchów były ściśle związane z prowadzonymi równoległe zmianami systemu politycznego w Rosji. W szczególności chodzi tu o przekształcenia systemu partyjnego i wyborczego. Należy tu zauważyć, że kształt systemu partyjnego w Rosji odbiegał znacząco od tego, który znamy z rozwiniętych ustrojów demokratycznych. Brakowało i nadal brakuje w Rosji partii reprezentujących klasyczne ideologie polityczne takie jak konserwatyzm, liberalizm itp. (Bosiacki, Izdebski, 2013, s. 322–323).

Głównym polem rywalizacji były zatem nie tyle istniejące często tylko na papierze różnice programowe, co raczej sprzeczne interesy rozmaitych koterii walczących między sobą o władzę. W rezultacie rosyjskie partie polityczne pełniły funkcję narzędzia tych koterii i wiele z nich trudno byłoby uznać za reprezentację różnorodnych nurtów w społeczeństwie. Ilustracją społecznego wyizolowania partii politycznych mogą być dane wskazujące, że w 2003 roku zaledwie 1 proc. obywateli Federacji Rosyjskiej należało do którejś z działających w Rosji partii¹.

Zasadniczą oś podziału politycznego w Rosji stanowił stosunek do prezydenta, zatem przewaga ugrupowań opozycyjnych w Dumie Państwowej III kadencji (1999–2003) mogła stanowić zagrożenie dla jego nieokrzepniętej jeszcze władzy. Z tego powodu zabiegi prezydenta Putina i jego ekipy szybko skupiły się na wyeliminowaniu tego zagrożenia poprzez przeciągnięcie na stronę Kremla większości deputowanych i stworzenie szerokiego bloku wsparcia prezydenta, neutralizację i marginalizację pozostałej części opozycji oraz utrwalenie tego stanu poprzez odpowiednie zmiany w prawie. Zabiegom tym towarzyszyły działania wymierzone w najbardziej wpływowych mocodawców opozycyjnych partii – oligarchów i gubernatorów. W swojej oficjalnej retoryce prezydent nawoływał do stworzenia w Dumie solidnego zaplecza politycznego dla planowanych reform i wzmocnienia państwa. Wyjaśniał, że Rosja

¹ W 2007 roku odsetek członków partii politycznych w rosyjskim społeczeństwie wzrósł do 3 proc. (Dane za: Sakwa, 2008, s. 145).

„nie potrzebuje partii reprezentujących same siebie, lecz takich, które odzwierciedlają interesy dużych grup społeczeństwa” (Sakwa, 2008, s. 141).

Po wyborach do Dumy w grudniu 1999 roku ekipa skupiona wokół Władimira Putina – pełniącego wówczas obowiązki prezydenta – postanowiła wykorzystać koniunkturalizm deputowanych. Podczas pierwszego, inauguracyjnego posiedzenia izby niższej rosyjskiego parlamentu odbywającego się 18 stycznia 2000 roku, prezydencka partia Jedność zawarła trudny wcześniej do wyobrażenia sojusz ze zwycięską Komunistyczną Partią Federacji Rosyjskiej (KPFR). Oba ugrupowania w całości podzieliły się stanowiskami w Dumie, ignorując pozostałe ugrupowania, w tym – przede wszystkim – otwarcie opozycyjną partię Ojczyzna – Cała Rosja (OWR) wspierającą kandydaturę Jewgienija Primakowa na prezydenta. Rezultat sojuszu partii prezydenckiej z komunistami okazał się druzgocący dla OWR. Tuż po jego zawarciu szeregi frakcji OWR opuściła jedna trzecia deputowanych, którzy zaczęli dołączać do obozu prezydenckiego (Zygar, 2017, s. 29). Ostatecznie Primakow zrezygnował z ubiegania się o najwyższy urząd w państwie i oddał pola Putinowi.

Wprowadzana od sierpnia 2000 roku wspomniana już reforma Rady Federacji stała się kolejnym ciosem dla skupiającej regionalnych liderów partii OWR. Wskutek reformy utracili oni swoją zdolność do łączenia sił w walce z prezydentem i wielu z nich było skłonnych przejść na stronę Kremla. Ostatecznie, w grudniu 2001 roku, doszło więc do połączenia OWR z prezydencką Jednością, które wspólnie stworzyły silny – wspierający Władimira Putina – blok Jedna Rosja. Przy okazji zjednoczenia dokonano kolejnego podziału stanowisk w Dumie, tym razem odsuwając od wielu z nich przedstawicieli KPFR. Jednocześnie powstawały – z inspiracji Kremla – nowe formacje konkurujące o elektorat komunistów, m.in. Partia Odrodzenia Rosji (PWR) kierowana przez wywodzącego się z szeregów KPFR przewodniczącego Dumy Państwowej Giennadija Sielieziowa oraz „patriotyczny” blok Rodina². Doprowadziło to do stopniowej marginalizacji komunistów w parlamencie, którzy choć relatywnie silni liczebnie i nadal posiadający swoje struktury w całym kraju, nigdy odąd poważnie nie zagrozili już władzy prezydenta. Utratę znaczenia KPFR odzwierciedlał

² Na czele powstałego we wrześniu 2003 roku bloku wyborczego Rodina (o pełnej nazwie Ludowo-Patriotyczny Związek Rodina) stanęli liderzy wchodzących w jego skład formacji: Dmitrij Rogozin (Kongres Wspólnot Rosyjskich), Siergiej Głaziew (Ruch „O godne życie”), Siergiej Baburin (Partia Odrodzenia Narodowego Narodna Wola) i Jurij Skokow (Partia Rosyjskich Regionów).

spadek liczby członków partii: z około 550 tysięcy w połowie lat 90. do zaledwie 180 tysięcy w 2006 roku (Sakwa, 2008, s. 138, 147).

Dzięki przeprowadzonym zmianom Jedna Rosja, będąca kolejnym wcieleniem partii władzy, dysponowała największą liczbą mandatów w Dumie, dając w ten sposób prezydentowi polityczną kontrolę nad władzą ustawodawczą. Zmieniło to układ sił na korzyść prezydenta, który – w odróżnieniu od swojego poprzednika Borysa Jelcyna nieustannie zmagającego się z opozycją – mógł odtąd liczyć na wsparcie swojej polityki wśród większości parlamentarnej. Współpraca układała się dość harmonijnie, co pozwoliło na uchwalenie w Dumie wielu ważnych reform i aktów prawnych.

Reformy systemu politycznego i wyborczego

Jeszcze przed zjednoczeniem OWR z Jednością i powstaniem Jednej Rosji, ośrodek prezydencki wraz z centralną komisją wyborczą przystąpił do prac nad ustawą o partiach politycznych. Wcześniej partie polityczne działające w Rosji podlegały obowiązkowi wpisu do rejestru prowadzonego przez Ministerstwo Sprawiedliwości (Stelmach, 2003, s. 206). Nowe rozwiązania wprowadzały szereg szczegółowych uregulowań, które zmierzały m.in. do poddania partii politycznych ściślejszej kontroli ze strony państwa oraz zmniejszenia ich liczby m.in. poprzez likwidację ugrupowań regionalnych.

Ustawa o partiach politycznych, wielokrotnie potem zmieniana, została przyjęta w lipcu 2001 roku (Ustawa, 2001). Zgodnie z jej pierwotnymi zapisami partia polityczna musiała liczyć nie mniej niż 10 tys. członków, przy czym w więcej niż połowie podmiotów Federacji Rosyjskiej powinna mieć oddziały liczące przynajmniej 100 członków, a w pozostałych podmiotach – nie mniej niż 50 członków. Jedynie partie spełniające ten warunek mogły zostać zarejestrowane i dopuszczone do wyborów (samodzielnie lub w koalicji z innymi partiami). Eliminowało to ugrupowania niewielkie liczebnie i nieposiadające struktur na całym terytorium Federacji Rosyjskiej.

Ustawa nakładała też na partie obowiązek wystawiania kandydatów w wyborach³, przynajmniej raz w ciągu 5 lat, co pozwalało usunąć z reje-

³ W rozumieniu ustawy o partiach politycznych wyborami były wybory do Dumy Państwowej, wybory prezydenckie, wybory gubernatorów, wybory do organów przedstawicielskich podmiotów Federacji Rosyjskiej oraz wybory samorządowe. Partia

stru ugrupowania, które zaprzestały działalności. Wprowadzono również zasadę, że można być członkiem tylko jednej partii politycznej. Partiom nie wolno było działać w instytucjach państwowych i samorządowych (za wyjątkiem pełnienia funkcji związanych z mandatem deputowanego) oraz w siłach zbrojnych i porządkowych. Prezydent – jeśli był członkiem partii politycznej – otrzymał prawo zawieszania swojego członkostwa na czas pełnienia kadencji.

Nowa ustawa wzmocniła kontrolę państwa nad działalnością partii politycznych. Przedstawiciele federalnego rejestru partii zyskiwali prawo dostępu do dokumentów partyjnych⁴ oraz udziału – w charakterze obserwatorów – w obradach partyjnych, w trakcie których podejmowane były decyzje programowe, personalne lub organizacyjne. Podczas tych inspekcji państwo mogło dokonywać oceny podejmowanych działań pod kątem ich zgodności z przepisami ustawy oraz konstytucją.

W szczególności kontrolerzy państwowi mogli zakwestionować działalność partii pod względem organizacyjnym – np. niedostateczna liczba członków lub kandydatów w wyborach, jak i merytorycznym i finansowym. Ustawa nie tylko zabraniała bowiem tworzenia partii realizującej interesy zawodowe, religijne, narodowe lub rasowe, lecz również zakazywała „wzbudzania waśni na tle społecznym, religijnym, narodowym i rasowym”. Zwłaszcza nieostre pojęcie „waśni na tle społecznym” mogło dawać organom państwa szerokie pole do interpretacji i złożenia ostrzeżenia lub wniosku o wykreślenie partii z rejestru. Partiom przysługiwało odwołanie od decyzji organu rejestrowego do sądów powszechnych, a ostateczną decyzję o likwidacji partii podejmował Sąd Najwyższy.

Inne przepisy ustawy regulowały kwestię dostępu partii do środków masowego przekazu oraz zasady ich finansowania. Partie mogły być finansowane m.in. ze składek członkowskich, dotacji budżetowych, własnej działalności gospodarczej oraz z darowizn. W tym ostatnim przypadku niedozwolone były m.in. darowizny przekazane przez cudzoziemców, zagraniczne osoby prawne, organizacje międzynarodowe lub anonimowych darczyńców. Niedopuszczalne było również dotowanie partii politycznych przez przedsiębiorstwa rosyjskie z udziałem państwa wyższym niż 30 proc. oraz przez organy władzy państwowej lub samorządowej. Donatorem partii mogły być za to m.in. osoby fizyczne i prywatne korpore-

polityczna musiała spełnić ustalone procentowo limity minimalnego udziału w tych wyborach (poza prezydenckimi), aby spełnić ustawowe warunki udziału w wyborach.

⁴ Prawo to obwarowane było ograniczeniem. Przedstawiciele rejestru mogli domagać się dostępu do dokumentów partyjnych nie częściej niż raz w roku.

racje rosyjskie, przy czym jedyną dopuszczalną formą dotacji był przelew bankowy, a wysokość dotacji była ograniczona. Ustawa powstrzymywała więc (choć całkowicie nie wykluczała) powszechny dotąd proceder finansowania partii przez oligarchów lub różne grupy interesu, co – z jednej strony – utrudniało ich wpływ na proces wyborczy i legislacyjny oraz przeciwdziało korumpowaniu partii, ale – z drugiej strony – w większym stopniu niż dotąd uzależniało partie od państwa (Ustawa, 2001).

Ustawa dała prezydentowi i jego ekipie możliwość ingerowania w kształt sceny partyjnej, co – dzięki wprowadzonym procedurom rejestracyjnym i weryfikacyjnym – zostało wykorzystane m.in. do wywierania presji na ugrupowania opozycyjne (Rogoża, Wiśniewska, 2003, s. 8) lub niezwiązane z władzą. Zgodnie z oczekiwaniami nowe wymogi ograniczyły również liczbę partii w Rosji. Po wejściu ustawy w życie dotychczasowa liczba 197 partii i ruchów politycznych znacząco spadła (Sakwa, 2008, s. 143) – w 2004 roku istniały już tylko 44 partie polityczne (Danilin, 2015, s. 46–48).

Kolejnym etapem reformy było przyjęcie w czerwcu 2002 roku ustawy o podstawowych gwarancjach praw wyborczych obywateli (Ustawa, 2002a) oraz ustaw o wyborach parlamentarnych (Ustawa, 2002b) i prezydenckich (Ustawa, 2003).

Pierwsza z wymienionych ustaw – o podstawowych gwarancjach praw wyborczych obywateli – rozciągała system mieszany obowiązujący dotąd wyłącznie w wyborach do Dumy Państwowej również na parlamenty regionalne. Nowe przepisy nakazywały, aby przynajmniej połowa kandydatów w wyborach do organów przedstawicielskich w podmiotach Federacji Rosyjskiej była wybierana wedle ordynacji proporcjonalnej. Oznaczało to *de facto* oddanie połowy miejsc w parlamentach regionalnych partiom federalnym. Była to istotna zmiana, która uprzywilejowywała największe partie, w tym – przede wszystkim – prezydencką Jedną Rosję, i utrzymywała ich obecność w układzie władzy na szczeblu regionalnym. Pewnym ustępstwem na rzecz regionów było obniżenie poziomu wymaganej frekwencji w wyborach regionalnych do 20 proc. wobec 25 proc. obowiązujących w wyborach do Dumy Państwowej. Ustalono też, że w wyborach samorządowych próg frekwencji nie musi być wymagany (Ustawa, 2002a).

Zaostrzone zostały także zasady zgłaszania kandydatów w wyborach. Ustawa przewidywała, że kandydaci mogli zgłosić swój udział w wyborach jedynie samodzielnie (jako kandydaci indywidualni) albo za pośrednictwem komitetów wyborczych tworzonych przez partie polityczne lub

bloki dwóch lub więcej partii. Niedopuszczalne stało się zgłaszanie kandydatów przez grupy wyborców (Ustawa, 2002a). Nowe przepisy wprowadziły rozróżnienie pomiędzy partią polityczną i organizacją społeczną (Zubow, 2017, s. 645). Udział organizacji społecznych w wyborach był możliwy tylko warunkowo. Mogły one tworzyć komitety wyborcze wyłącznie w wyborach samorządowych. W przypadku pozostałych wyborów miały prawo wchodzić w skład bloku wyborczego z udziałem partii politycznej, przy czym taki blok mógł składać się najwyżej z trzech koalicjantów. Te i inne ograniczenia⁵ miały wyeliminować organizacje społeczne z szerszego udziału w wyborach. Zapisy takie obowiązywały jedynie podczas wyborów do Dumy Państwowej w 2003 roku. Kolejne nowelizacje ustawy z lat 2003–2004, całkowicie wyeliminowały udział organizacji społecznych z wyborów na poziomie federalnym i regionalnym.

Istotne zmiany przyniosły także obie – wspomniane wyżej – ustawy wyborcze. Ustawa o wyborach deputowanych Dumy Państwowej z grudnia 2002 roku podnosiła próg wyborczy z dotychczasowych 5 proc. do 7 proc.⁶, co było ciosem w mniejsze partie, zwłaszcza opozycyjne. Jednocześnie ułatwiono partiom wysuwanie kandydatów w wyborach. Zarówno ustawa o wyborach do Dumy Państwowej, jak i uchwalona w styczniu 2003 roku ustawa o wyborach prezydenta, pozwalały partiom na wystawienie kandydatów – odpowiednio do Dumy lub na urząd prezydencki – bez konieczności zbierania podpisów wspierających wysunięte kandydatury. Było to wzmocnieniem uprzywilejowanej pozycji partii politycznych jako głównych uczestników procesu wyborczego. Przy czym przywilej ten dotyczył wyłącznie partii, które posiadały deputowanych zasiadających aktualnie w Dumie⁷. Kandydaci wysunięci przez ugrupowania niemające swojej reprezentacji w izbie niższej parlamentu, musieli w normalnym trybie zbierać podpisy wyborców, co poważnie ograniczało ich start w wyborach. W przypadku kandydatów do urzędu prezydenckiego, którzy byli wspierani przez partie pozaparlamentarne lub przez grupę

⁵ Organizacje społeczne podlegały jeszcze innym ograniczeniom ustawowym. Do udziału w wyborach były dopuszczone jedynie organizacje, które działały na terytorium całej Federacji Rosyjskiej, posiadały stosowny wpis w statucie zakładający start w wyborach i zostały zarejestrowane przez komisję wyborczą.

⁶ W wyborach do Dumy Państwowej w grudniu 2003 roku obowiązywał jeszcze dotychczasowy 5-proc. próg wyborczy. Wyższy 7-proc. próg zaczął obowiązywać od kolejnych wyborów.

⁷ W przypadku kandydatów do Dumy Państwowej przepis ten wszedł w życie po wyborach w 2003 roku.

wyborców (liczącą minimum 500 osób)⁸ konieczne było wykazanie się podpisami aż dwóch milionów osób (wcześniej wystarczył milion) zebranych proporcjonalnie na całym terytorium Rosji. Oznaczało to ogromny wysiłek organizacyjny i duże koszty, w praktyce nie do udźwignięcia dla mniejszych ugrupowań lub oddolnie sformowanych komitetów. Rezultatem – zamierzonym – nowego ustawodawstwa było zatem zakonserwowanie korzystnego dla prezydenta układu sił politycznych i uzyskanie przez jego obóz narzędzia do zneutralizowania – przy zachowaniu zewnętrznych atrybutów demokracji – potencjalnych zagrożeń dla jego władzy.

Analizując reformy systemu partyjnego i wyborczego z lat 2001–2003 można wyodrębnić ich dwie fazy: pierwszą, która poddała partie polityczne ściślejszej kontroli ze strony państwa, oraz drugą, która wzmocniła największe ugrupowania (w szczególności prezydencką Jedną Rosję) kosztem likwidacji partii regionalnych, a także marginalizacji mniejszych ugrupowań opozycyjnych oraz organizacji społecznych, które zostały w praktyce wyeliminowane z udziału w wyborach. Warto tu zauważyć, że wdrażane reformy leżały w interesie nie tylko partii władzy, ale również pozostałych ugrupowań parlamentarnych, które za cenę autoryzowania polityki Kremla otrzymywały w zamian stałe i stabilne miejsce na scenie politycznej.

Konsekwentne umacnianie władzy centralnej i przywracanie kontroli nad państwem pozwoliły utrzymać wysokie poparcie społeczne dla prezydenta. Nie bez znaczenia były tu także czynniki obiektywne, w szczególności odczuwalne dla społeczeństwa dobre wskaźniki ekonomiczne związane z rosnącymi cenami ropy naftowej, gazu oraz innych surowców, na których opierała się gospodarka Rosji. W powszechnej opinii oba te elementy: silna władza i poprawa sytuacji ekonomicznej były ze sobą ściśle powiązane. Budowało to autorytet prezydenta i przekonanie, że podejmowane przez niego decyzje są słuszne. Jak pisze Andriej Riabow „między władzą a społeczeństwem została zawarta nowa umowa: w zamian za stabilizację i politykę wzrostu dobrobytu – rezygnacja z najważniejszych zasad demokracji i aktywnego uczestnictwa w polityce” (Riabow, 2005, s. 28).

Oczywiście była to umowa dorozumiana, w oficjalnych wypowiedziach prezydent uzasadniał swoją politykę wymogami demokracji. W orędziu do Zgromadzenia Federalnego wygłoszonym 16 maja 2003

⁸ Poprzednio 100 podpisów.

roku (Putin, 2003), Władimir Putin – nawiązując do oligarchy Michaiła Chodorkowskiego oraz wspieranych przez niego w tym czasie ugrupowań liberalnych oraz KPFR – ostro skrytykował finansowanie partii przez prywatny biznes i nawoływał je do „otwartości i większej odpowiedzialności przed narodem Rosji”. Zapewnił, że „podtrzymuje kurs na wzmocnienie roli partii w życiu społecznym” oraz że możliwe jest powstanie po kolejnych wyborach „profesjonalnego, efektywnego rządu opartego na większości parlamentarnej”, co niektórzy odczytali nawet jako przymiarki do liberalizacji kursu i wzmocnienia roli Dumy Państwowej (Riabow, 2005, s. 31). W rzeczywistości jednak prezydentowi zależało jedynie na stworzeniu silnego i stabilnego zaplecza parlamentarnego dla jego władzy, a nie na nowym rozdziale kompetencji.

W takich okolicznościach odbyły się w grudniu 2003 roku kolejne wybory do Dumy.

Powstanie systemu czteropartyjnego w Dumie. Ograniczenie roli partii politycznych

Wyniki wyborów przyniosły zwycięstwo Jednej Rosji, która otrzymując 37,23 proc. głosów uzyskała ogromną przewagę nad rywalami. Posiadający dotąd najwięcej miejsc komuniści (KPFR) otrzymali drugie miejsce i zaledwie 12,6 proc. głosów. Do Dumy IV kadencji dostały się jeszcze Liberalno-Demokratyczna Partia Rosji (LDPR) Władimira Żyrinowskiego (11,5 proc.) oraz blok Rodina (9,2 proc.) (Michaliewa, 2009, s. 262). System ten z dominującą rolą Jednej Rosji oraz trzema ugrupowaniami koncepcjonowanej przez władze opozycji utrzymał się aż do ostatnich wyborów parlamentarnych we wrześniu 2021 roku, gdy do Dumy dostała się jeszcze – również z akceptacją władz na Kremlu – formacja Nowi Ludzie.

Do parlamentu nie weszły natomiast ugrupowania liberalne, które dotkliwie odczuły skutki aresztowania Chodorkowskiego. Z tego powodu już na samym początku kampanii wyborczej straciły wsparcie finansowe ze strony wpływowego oligarchy, a potem próbowały – mało skutecznie – odciąć się od związków z biznesmenem (Zygar, 2017, s. 100). Ostatecznie Jabłoko otrzymało jedynie 4,3 proc. głosów, a Sojusz Sił Prawicowych 4 proc. Oznaczało to trwałą, istniejącą do dziś marginalizację na rosyjskiej scenie politycznej środowisk wywodzących się spośród tzw. demokratów odgrywających istotną rolę podczas przemian w I połowie lat dziewięćdziesiątych.

Charakterystyczny był także ogromny spadek poparcia dla innej ważnej siły z tamtego okresu, czyli KPFR, która również przestała odgrywać stanowić zagrożenie dla obozu prezydenckiego. Tym samym rozpadł się układ polityczny ukształtowany w okresie prezydentury Borysa Jelcyna, którego oś wyznaczona była poprzez konflikt między „demokratami” i komunistami. W jego miejsce powstała zupełnie nowa konfiguracja, w której Jedna Rosja zajęła pozycję siły dominującej, a kilka pozostałych ugrupowań obecnych w Dumie zostało skazanych na status satelitów partii prezydenckiej. W połączeniu z wcześniejszą reformą Rady Federacji obniżyło to faktyczne znaczenie parlamentu i sprowadziło obie izby do roli instytucji zatwierdzającej politykę prezydenta.

Na czele izby niższej parlamentu stanął dotychczasowy minister spraw wewnętrznych Federacji Rosyjskiej Borys Gryzłow z Jednej Rosji. Również obaj jego pierwsi zastępcy pochodzili z tej partii. Zaraz po wyborach utworzonych zostało pięć frakcji parlamentarnych w Dumie. Dzięki zasileniu przez deputowanych niezależnych oraz wybranych z innych list partyjnych frakcja Jednej Rosji powiększyła się do 304 mandatów, uzyskując tym samym większość konstytucyjną. Pozwoliło to nie tylko bez obaw myśleć o następnej kadencji prezydenckiej dla Władimira Putina, ale również o dalszych reformach ustrojowych w państwie.

Zgodnie z konstytucją Federacji Rosyjskiej rozpoczęta w 2004 roku druga czteroletnia kadencja Władimira Putina miała być kadencją ostatnią. Dlatego też w sferze politycznej zdominował ją „problem roku 2008”, czyli pytanie o to, jak utrzymać władzę przez obóz prezydencki po upływie drugiej kadencji. Był to jeden z głównych czynników determinujących kolejne reformy systemu politycznego (Blank, 2008, s. 15). Drugim czynnikiem była obawa Kremla przed zmarginalizowaną wprawdzie, ale ciągle istniejącą opozycją (Zygar, 2017, s. 163) – co nabrało szczególnego znaczenia po tzw. pomarańczowej rewolucji w sąsiedniej Ukrainie, gdzie w styczniu 2005 roku objął władzę wspierany przez państwa zachodnie Wiktor Juszczenko.

Najprostszym rozwiązaniem było – podobnie jak np. na Białorusi – wprowadzenie poprawki do konstytucji usuwającej limit kadencji prezydenckich, co umożliwiłoby Putinowi start w kolejnych wyborach. W zdominowanej przez prezydencką większość Dumie Państwowej taka poprawka zostałaby przegłosowana bez większych trudności. Jednak decydując się na takie rozwiązanie, Putin, bardzo dbający o zachowanie w Rosji zewnętrznych atrybutów demokracji i państwa prawa, łatwo mógł zostać oskarżony o zapędy dyktatorskie i naginanie konstytucji do

własnych, partykularnych potrzeb politycznych. Dlatego też prezydent podjął decyzję o ustąpieniu po upływie drugiej kadencji i wypromowaniu zaufanego kandydata. Sam zaś miał zamiar objąć fotel premiera.

Początkowo – jak się zdaje – nie było jeszcze przesądzone, czy Putin po zakończeniu kadencji swojego następcy w 2012 roku ponownie wystartuje w wyborach prezydenckich. Jako premier nie podlegałby bowiem żadnym ograniczeniom kadencyjnym, jego władza zależałaby jednak od prezydenta. Dlatego w 2004 roku pojawiły się pomysły ograniczenia władzy prezydenckiej i stworzenia w Rosji systemu kanclerskiego z silną pozycją szefa rządu opartą na stabilnej większości parlamentarnej (Riabow, 2005, s. 32). W listopadzie 2004 roku dokonano nowelizacji obowiązującej od 1997 roku ustawy o rządzie (Ustawa, 1997), usuwając z niej zapis zabraniający członkom rządu działalności w partiach politycznych. Był to krok zmierzający do ściślejszej integracji personalnej rządu z partią władzy.

Plany te jednak – jak można sądzić – pokrzyżowała wspomniana wyżej pomarańczowa rewolucja na Ukrainie. Obawy przed możliwym buntem i utratą kontroli nad parlamentem doprowadziły do przegłosowania kolejnych zmian prawnych zwiększających kontrolę nad partiami politycznymi.

Podstawowym założeniem Kremla było wzmocnienie partii władzy i objęcie przez tę partię swoim zasięgiem jak największej grupy wyborców. Można było to osiągnąć zarówno poprzez utworzenie dwóch skrzydeł – lewego i prawego – wewnątrz proprezydenckiej Jednej Rosji, jak i – sięgając do dawnych niezrealizowanych pomysłów Borysa Jelcyna – poprzez wykreowanie dodatkowych partii wspierających władzę, różniących się jednak od Jednej Rosji silniejszym profilem: lewicowym bądź prawicowym, w zależności od politycznych potrzeb. Mogły one zastąpić Jedną Rosję w przypadku utraty popularności przez dotychczasową partię prezydencką. Kolejnym zadaniem było utrzymanie pod kontrolą istniejących ugrupowań parlamentarnych oraz niedopuszczenie do pojawienia się w Dumie polityków spoza dotychczasowego układu władzy (Zubow, 2017, s. 644).

Część tych postulatów spełniono przy pomocy kolejnych nowelizacji ustaw (m.in. o wyborach deputowanych do Dumy Państwowej, o wyborach prezydenta i o podstawowych gwarancjach praw wyborczych obywateli) przyjętych w latach 2005–2007. Przede wszystkim zlikwidowano system mieszany w wyborach parlamentarnych, zastępując go w całości systemem proporcjonalnym. Dzięki likwidacji okręgów jednomandatowych, w wyborach mogły odtąd uczestniczyć wyłącznie partie polityczne. Warto przy tym zauważyć, że gdy po 2012 roku, a więc już po

powrocie Putina na stanowisko prezydenta, zaczęło spadać poparcie dla partii władzy, ponownie przywrócono system mieszany (w 2014 roku). Okręgi jednomandatowe pozwalały bowiem unikać partyjnych etykietek i promować rzekomo niezależnych kandydatów, którzy zaraz po otrzymaniu mandatu zasilali obóz władzy. System wyborczy modyfikowano więc w zależności od aktualnej kondycji partii władzy.

Nowe przepisy wprowadzone w latach 2005–2007 zaostrzyły także reguły rejestracji list partyjnych (możliwa była np. odmowa rejestracji z powodu naruszenia cudzej „intelektualnej własności”). Z kolei organizacjom społecznym, które już podczas wcześniejszych nowelizacji straciły prawo udziału w wyborach, tym razem odebrano również prawo wysyłania obserwatorów na wybory. Wyborcy zaś zostali pozbawieni możliwości oddania głosu „przeciw wszystkim”, który w dotychczasowych głosowaniach pozwalał wyrazić protest np. wtedy, gdy władze odmówiły rejestracji popularnych kandydatów lub opozycyjnych list partyjnych (Ustawa, 2002a).

Nowelizacje ustaw wprowadziły również liczne ograniczenia biernego prawa wyborczego. Prawo takie tracili m.in. obywatele skazani za ciężkie przestępstwa lub przestępstwa za działalność ekstremistyczną, których skazanie w dniu wyborów nie uległo zatarciu oraz ukarani administracyjnie za „propagandę nazistowską lub publiczne prezentowanie nazistowskiej symboliki”, o ile w dniu głosowania nadal byli poddawani karze. Biernego prawa wyborczego pozbawiono też obywatele rosyjskich posiadających obywatelstwo innego państwa lub mieszkających na stałe za granicą (Ustawa, 2002a).

Echem wzrastających obaw przed „kolorową rewolucją” w Rosji stało się zaostrzenie przepisów finansowych. Zakazano m.in. wspierania funduszy wyborczych partii przez organizacje finansowane ze źródeł zagranicznych. Jednocześnie zabroniono deputowanym, pochodzącym z wyboru przedstawicielom władzy wykonawczej oraz członkom komisji wyborczej pobierania w całości zagranicznych dochodów z pracy naukowej, akademickiej i twórczej.

Z innych nowych regulacji warto jeszcze wymienić zakaz atakowania konkurentów w telewizyjnych spotach reklamowych, co bardzo poważnie ograniczyło debatę przedwyborczą.

W przyjętych nowelizacjach potwierdzony został po raz kolejny próg wyborczy wynoszący 7 proc. Równocześnie w wyborach federalnych (w tym także prezydenckich) i regionalnych zniesiono wymóg frekwencji koniecznej do uznania wyborów za ważne.

Wedle znowelizowanych przepisów partie polityczne nie mogły już umieszczać na swoich listach kandydatów z innych partii ani tworzyć bloków wyborczych. W zamian dopuszczalne było jedynie połączenie partii – w ten sposób udało się stworzyć przed kolejnymi wyborami do Dumy lewicową partię Sprawiedliwa Rosja powstałą z połączenia w październiku 2006 roku bloku Rodina, Partii Emerytów i Rosyjskiej Partii Życia. Sprawiedliwa Rosja, na której czele stanął przewodniczący Rady Federacji Siergiej Mironow, stała się konkurencyjną dla KPFR, lewicową odłogą partii władzy.

Kolejnej nowelizacji poddano również ustawę o partiach politycznych. W grudniu 2004 roku znacząco został podwyższony limit liczby członków partii politycznej: z dotychczasowych 10 tysięcy wzrósł do 50 tysięcy. Zwiększono również wymaganą liczbę członków w oddziałach regionalnych partii, w nie mniej niż połowie podmiotów Federacji Rosyjskiej partia powinna mieć oddziały liczące minimum 500 członków, a w pozostałych podmiotach – przynajmniej 250 członków (Ustawa, 2001).

Działające partie musiały więc poddać się ponownej rejestracji z uwzględnieniem nowych wymagań. Zajęła się tym utworzona w 2004 roku Federalna Służba Rejestracyjna. W rezultacie liczba partii ponownie spadła, z 46 w 2006 roku do zaledwie 19 pod koniec następnego roku.

W rezultacie tych reform partie poddano jeszcze ściślejszej niż dotąd kontroli ze strony państwa, a ich funkcja została ograniczona do wspierania władzy (*partie poddierżki*). Przy czym zakres tego wsparcia mógł być pełny, jak w przypadku Jednej Rosji, lub częściowy w przypadku pozostałych ugrupowań parlamentarnych, gdy dopuszczano ich autonomię w ocenie mniej kluczowych aspektów polityki prezydenta i rządu (Balzer, 2003, s. 191).

Spełnianie roli politycznego zaplecza dla działań Kremla stało się głównym czynnikiem przesądzającym o dopuszczeniu partii do czynnego udziału w życiu politycznym kraju. Tym samym partie nie reprezentowały różnych nurtów w społeczeństwie, lecz zostały „skorumpowane” politycznie przez obóz prezydencki jako kolejny instrument jego władzy. Jedną z konsekwencji tego stanu rzeczy była polityczna marginalizacja Dumy Państwowej, która zamiast być miejscem ścierania się odmiennych interesów społecznych, stała się „maszynką” do głosowania kolejnych projektów ustaw podsuwanych przez obóz rządzący. Wszystko to zostało zapewnione przy zachowaniu zewnętrznych atrybutów demokratycznego państwa, takich jak system wielopartyjny i wybory.

Dominacja Jednej Rosji

Jak już wspomniano, reformy polityczne podjęte w trakcie obu kadencji Władimira Putina doprowadziły do znacznego wzmocnienia i konsolidacji elity biurokratycznej wokół prezydenta. Dlatego kwestia sukcesji i zapewnienia dalszego przywództwa Władimira Putina miała dla przyszłości tych elit fundamentalne znaczenie.

Prezydent Putin podjął decyzję o ustąpieniu po upływie drugiej kadencji i wypromowaniu zaufanego kandydata. Jego następcą został Dmitrij Miedwiediew, od 2005 roku pierwszy wicepremier, wcześniej – po dymisji Aleksandra Wołoszyna w 2003 roku – szef Administracji Prezydenta, a w latach 90. bliski współpracownik Putina w merostwie Petersburga. Miedwiediewa zgłoszono oficjalnie w grudniu 2007 roku jako kandydata czterech partii: Jednej Rosji, Sprawiedliwej Rosji oraz dwóch mniejszych ugrupowań⁹. W rzeczywistości decyzja o wyznaczeniu następcy należała do Putina i miała arbitralny charakter. Nieformalny sposób wyłaniania kandydata do najwyższego urzędu w państwie nie był niczym nowym, na tej samej zasadzie wyznaczono w 1999 roku Putina. Tak jak wtedy podjęta odgórnie decyzja została zakomunikowana społeczeństwu, które – jak oczekiwano – potwierdzi ją, oddając głos na wskazanego kandydata podczas zaplanowanych na marzec 2008 roku wyborów prezydenckich¹⁰.

Wcześniej – w grudniu 2007 roku – odbyły się wybory do Dumy Państwowej V kadencji. Putin wystąpił w nich jako lider Jednej Rosji, co miało być wstępem do przejęcia przez niego formalnej władzy nad partią i zapewnić jej przygniatające zwycięstwo wyborcze. Wybory stanowiły również rodzaj plebiscytu popularności ustępującego prezydenta, który oczekiwał, że wysokie wyniki wzmocnią jego mandat społeczny (Zubow, 2017, s. 434–435). Ujawniała się tu w pełni charakterystyczna cecha putinowskiego państwa, w którym demokracja miała być przede wszystkim narzędziem służącym podtrzymaniu władzy i pozwalającym społeczeństwu wyrazić swoje poparcie dla rządzącej ekipy.

⁹ Chodzi o Agrarną Partię Rosji i Siłę Obywatelską.

¹⁰ O ograniczonej podmiotowości społeczeństwa rosyjskiego świadczyć mogą m.in. sondaże przeprowadzone przed i po wyznaczeniu Dmitrija Miedwiediewa na kandydata do prezydentury. W badaniu poparcia elektoratu z września 2007 roku Władimir Putin otrzymał 63 proc. wskazań, a Miedwiediew zaledwie 2 proc. Dwa miesiące później – w grudniu 2007 roku – a więc tuż po ogłoszeniu kandydatury Miedwiediewa jego notowania wzrosły gwałtownie aż do 79 proc. (Putin nie był już uwzględniony).

Te oczekiwania zostały spełnione. W wyborach, przeprowadzonych po raz pierwszy w całości wedle ordynacji proporcjonalnej, Jedna Rosja otrzymała aż 64,3 proc. głosów, co pozwoliło jej utrzymać większość konstytucyjną. Podobnie jak poprzednio do Dumy dostały się jedynie cztery ugrupowania (Miedwiediew, 2014, s. 618) na co niebagatelny wpływ miały wcześniejsze zmiany prawne faworyzujące podczas kampanii wyborczej partię parlamentarną i cementujące tym samym istniejący układ polityczny. Oprócz Jednej Rosji w izbie niższej parlamentu zasiadli więc ponownie deputowani wybrani z list KPFR (11,5 proc. głosów), LDPR Żyrinowskiego (8,1 proc.) oraz Sprawiedliwej Rosji (7,7 proc.). Pozostałe partie znalazły się poniżej 7-proc. progu wyborczego.

Partia władzy, nad którą bezpośrednią kontrolę przejął ustępujący prezydent, uzyskała więc niemal pełną kontrolę nad parlamentem i ustawodawstwem. Dawni rywale z lat 90. przestali się liczyć, komuniści – choć na drugim miejscu – uzyskali znikomą liczbę głosów, a formacje wywodzące się z tzw. opozycji demokratycznej po raz kolejny znalazły się poza parlamentem. W przypadku Sojuszu Sił Prawicowych oznaczało to zresztą koniec istnienia tej partii.

Wybory do Dumy Państwowej V kadencji były niejako podsumowaniem przeobrażeń systemu politycznego w Rosji po objęciu władzy przez Władimira Putina w 2000 roku. Ich wyniki – utrwalenie dominującej pozycji partii władzy, ograniczenie liczby partii parlamentarnych oraz wyeliminowanie ugrupowań opozycyjnych – oznaczały, że udało się osiągnąć główny cel reform i zbudować sprawny mechanizm koncesjonowania życia politycznego w państwie. Mechanizm ten skutecznie uniemożliwiał organizacjom nieautoryzowanym przez państwo przejście przez proces wyborczy i zapobiegał – pomimo istnienia formalnych procedur demokratycznych – przed niekontrolowaną, oddolną zmianą władzy.

Wprowadzony wtedy reżim zdradzał wiele cech tzw. sterowanego pluralizmu. System ten nie wymaga wprowadzenia systemu jednopartyjnego. Zamiast tego władze dążą do tego, aby udział partii w życiu politycznym był ograniczony do ugrupowań, które mogą wprawdzie kwestionować konkretne posunięcia władzy, ale nie zakwestionują jej samej. Z jednej strony ogranicza aktywność społeczną, ale z drugiej stymuluje ją w pożądanym kierunku. Nie tłumi całkowicie politycznej różnorodności, ale zakreśla jej dopuszczalne granice (Balzer, 2003, s. 191).

Władze broniły się przed zarzutem ograniczania praw politycznych, tłumacząc, że nie istnieje jeden uniwersalny model demokracji. Twier-

dzono, że Rosja wypracowała własne reguły, które różnią się od tych stosowanych na Zachodzie – w Unii Europejskiej czy w Stanach Zjednoczonych. Zgodnie z tą koncepcją, którą oficjalnie określono mianem suwerennej demokracji, Rosja – jak każde inne państwo – ma prawo wprowadzić taki model demokracji, który odpowiada jego narodowej specyfice i gwarantuje mu niezawisłość od obcych wpływów (Zubow, 2010, s. 623).

Pojęcie suwerennej demokracji zostało rozpowszechnione w 2006 roku przez Władysława Surkowa (Surkow, 2006), pełniącego wówczas obowiązki zastępcy szefa Administracji Prezydenta i uważanego za jednego z czołowych ideologów Kremla. Wkrótce potem zostało oficjalnie włączone do programu Jednej Rosji. Podczas zebrania partyjnego w Krasnojarsku Władimir Putin ostrzegł wtedy, że „w 2008 roku albo zachowamy suwerenność, albo będziemy sterowani z zewnątrz” (Zygar, 2017, s. 162). Idea suwerennej demokracji i wpisujące się w nią reformy polityczne miały uchronić Rosję przed zagrożeniem ze strony „kolorowych rewolucji” oraz narzuceniem jej obcej (zachodniej) drogi rozwoju.

W ten schemat myślenia wpisywały się również rozpisane na 2 marca 2008 roku wybory prezydenckie, w których – jak już była o tym mowa – kandydat obozu władzy został arbitralnie wyznaczony przez ustępującą głowę państwa, po czym Władimir Putin – już jako premier – miał nadal sprawować władzę w „tandemie” ze wskazanym przez siebie nowym prezydentem Dmitrijem Miedwiediewem.

Miedwiediew dysponujący wsparciem Putina i całego obozu władzy był zdecydowanym faworytem wyborów. Otrzymał w nich 70,2 proc. głosów, podczas gdy jego dwaj główni rywale nawet nie zbliżyli się do połowy tej liczby. Niegdyś potężny lider KPFR Giennadij Żiuganow zebrał zaledwie 17,7 proc., a szef LDPR Władimir Żyrinowski – 7,3 proc. głosów (Miedwiediew, 2014, s. 510). Rezultaty potwierdzały dominującą rolę aparatu państwa i jego zasobów w kształtowaniu nastrojów społecznych – a co za tym idzie – w rozstrzygnięciu wyborów na swoją korzyść.

W listopadzie 2008 roku, a więc już po wyborach prezydenckich, dokonano ważnych zmian w konstytucji. Pierwsza z nich przedłużała kadencję prezydenta z dotychczasowych czterech do sześciu lat. Zachowano jednocześnie istniejący zakaz sprawowania przez prezydenta więcej niż dwóch kadencji pod rząd. Druga zmiana wydłużała kadencję Dumy Państwowej z czterech do pięciu lat. Obie poprawki weszły w życie od kolejnych kadencji – w przypadku prezydenta rozpoczynającej się w 2012 roku, a w przypadku Dumy Państwowej – w 2011 roku (Ustawa,

2008a). Przy okazji poszerzono również uprawnienia kontrolne Dumy wobec rządu, wprowadzając do konstytucji zapis zobowiązujący premiera do złożenia przed izbą niższą parlamentu corocznego sprawozdania z działalności rządu (Ustawa, 2008b).

Poprawki dotyczące długości kadencji – a co za tym idzie – ograniczenia częstotliwości wyborów były podyktowane m.in. potrzebą utrwalenia i umocnienia ukształtowanego już układu sił politycznych w państwie.

Zakończenie

W chwili objęcia prezydentury przez Miedwiediewa nowy system polityczny w Rosji został już w pełni ukształtowany. Jedną z jego głównych cech było przejście przez aparat państwowy funkcji głównego regulatora życia politycznego. Był to rezultat konsolidacji elity biurokratycznej wokół prezydenta Putina i jej zwycięstwa nad innymi środowiskami dążącymi do udziału we władzy. Stanowiło to różnicę nie tylko w porównaniu z epoką Jelcyna, gdy wynik tej walki nie był jeszcze przesądzony, ale również z demokracjami zachodnimi, w których rywalizacja ma charakter trwały i opiera się na mechanizmie wyborczym.

W Rosji mechanizm wyborczy – pomimo formalnego utrzymania procedur demokratycznych – przestał odgrywać decydującą rolę, na co zasadniczy wpływ miała państwowa reglamentacja działalności partii politycznych oraz zinstytucjonalizowanego życia społecznego. Zewnętrzными objawami tego procesu były dominacja partii władzy w systemie partyjnym i marginalizacja opozycji. Doprowadziło to do ograniczenia mechanizmów społecznej kontroli władzy i – w efekcie – do utraty znaczenia politycznego przez Dumę Państwową na rzecz władzy wykonawczej, a w szczególności prezydenta. Jedną z konsekwencji tego przesunięcia był nieformalny lub arbitralny tryb podejmowania wielu ważnych decyzji państwowych.

W kolejnych latach – zwłaszcza w okresie drugiej prezydentury Władimira Putina (po 2012 roku) – szeroko zakrojone reformy ustąpią miejsca pojedynczym korektom i obronie ukształtowanego już systemu.

Bibliografia

- Balzer H. (2003), *Managed Pluralism: Vladimir Putin's Emerging Regime*, „Post-Soviet Affairs”, vol. 19, nr 3.

- Blank S. (2008), *Putin Succession and its Implications for Russian Politics*, Institute for Security and Development Policy, Stockholm–Nacka.
- Bosiacki A., Izdebski H., (2013), *Konstytucjonalizm rosyjski. Historia i współczesność*, Arcana, Kraków.
- Danilin P. (2015), *Partijnaja sistiemna sowriemiennoj Rossii*, ID Argumenty niedieli, Moskwa.
- Hill F., Gaddy C. G. (2013), *Mr. Putin. Operative in the Kremlin*, Brookings Institution Press, Waszyngton.
- Kołodziejcki K. (2019), *Od autorytaryzmu do autorytaryzmu. Ideowa i ustrojowa geneza współczesnego państwa rosyjskiego*, praca doktorska napisana pod kierunkiem prof. dr. hab. Adama Bosiackiego. Warszawa.
- Michaliewa G. (2009), *Rossijskije partii w kontekście transformacji*, URSS, Moskwa.
- Miedwiediew R. (2014), *Wriemnia Putina*, Wriemnia, Moskwa.
- Putin W. (2003) *Posłanije Fiedieralnemu Sobraniju Rossijskoj Fiedieracii*, 16.05.2003, <http://kremlin.ru>, 27.02.2022.
- Riabow A. (2005), *Samobytnost' wmiesto modernizacji. Paradoxy rossijskoj polityki w poststabilizacjonnuju eru*, Carnegie, Moskwa.
- Rogoża J., Wiśniewska I. (2003), *Podsumowanie przemian polityczno-gospodarczych w pierwszej kadencji Władimira Putina*, „Prace OSW”, nr 11.
- Rogoża J. (2014) *Federacja bez federalizmu. Stosunki Moskwa–Regiony*, Warszawa.
- Sakwa R. (2008), *Russian Politics and Society, Fourth edition*, Routledge, Londyn–Nowy Jork.
- Stelmach A. (2003), *Zmiana i stabilność w systemie politycznym współczesnej Rosji*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.
- Surkow W. (2006), *Nacjonalizacja budusziego*, „Ekspert”, nr 43, <https://www.expert.ru>, 23.03.2022.
- Ustawa (1997), *Fiedieral'nyj konstytucjonnyj zakon ot 17.12.1997 N 2-FKZ „o prawitiel'stwie Rossijskoj Fiedieracii”*, <http://base.garant.ru/12106440/>, 27.02.2022.
- Ustawa (1999), *Fiedieral'nyj zakon ot 6.10.1999 N 184-FZ „ob obszczich principach organizacii zakonodateilnych (priedstawitielnych) i ispolnietielnych organow gosudarstwiennoj vlasti sub'jektow Rossijskoj Fiedieracii”*, pierwotne brzmienie ustawy: <https://rg.ru/1999/10/19/fz-284-dok.html>, 29.04.2022, zmiany z 2004 roku, <http://base.garant.ru/5432202/493aff9450b0b89b29b367693300b74a/>, 29.04.2022, <http://base.garant.ru/5432202/a573badcfa856325a7f6c5597efaedf/>, 29.04.2022.
- Ustawa (2000), *Federal'nyj Zakon ot 5.08.2000 N113-FZ „O poriadkie formirowanija Sowietna Federacii Fiedieralnogo Sobranija Rossijskoj Federacii”*, <https://rg.ru/2000/08/05/sovfed-dok.html>, 29.04.2022.
- Ustawa (2001), *Fiedieral'nyj zakon ot 11.07.2001 N 95-FZ „O politiczeskich partiach”*, <http://base.garant.ru/183523/>, 5.03.2022.

- Ustawa (2002a), *Fiedieral'nyj zakon ot 12.06.2002 N 67-FZ „Ob osnovnykh garantiiach izbiratel'nykh prav i prava na uczenie w referendiumie grażdian Rossijskoj Fiedieracii”*, <http://base.garant.ru/184566/>, 5.03.2022.
- Ustawa (2002b), *Fiedieral'nyj zakon ot 20.12.2002 N 175-FZ „O wyborach deputatow Gosudarstwiennoj Dumy Fiedieralnogo Sobranija Rossijskoj Fiedieracii”*, <http://base.garant.ru/185355/>, 5.03.2022.
- Ustawa (2003), *Fiedieral'nyj zakon ot 10.01.2003 N 19-FZ „O wyborach Prezidenta Rossijskoj Fiedieracii”*, <http://base.garant.ru/185413/>, 21.03.2022.
- Ustawa (2008a), *Zakon Rossijskoj Fiedieracii o poprawkie k Konstytucii Rossijskoj Fiedieracii ot 30.12.2008 N 6-FKZ „Ob izmienenii sroka połnomoczij Prezidenta Rossijskoj Fiedieracii i Gosudarstwiennoj Dumy”*, <http://base.garant.ru/194633/>, 23.03.2022.
- Ustawa (2008b), *Zakon Rossijskoj Fiedieracii o poprawkie k Konstytucii Rossijskoj Fiedieracii ot 30.12.2008 N 7-FKZ „O kontrolnykh połnomoczijach Gosudarstwiennoj Dumy w otnoszenii Prawitel'stwa Rossijskoj Fiedieracii”*, <http://base.garant.ru/194634/>, 23.03.2022.
- Ustawa (2012), *Fiedieral'nyj zakon ot 2.05.2012 N 40-FZ „O wnieszenii izmienenij w Fiedieralnyj zakon ob obszczich principach organizacii zakonodatiel'nykh (priedstawitel'nykh) organow gosudarstwiennoj vlasti sub'jektow Rossijskoj Fiedieracii i o wnieszenii izmienenij w Fiedieralnyj zakon ob osnovnykh garantijach izbiratel'nykh prav i prava na uczenie w referendiumie grażdian Rossijskoj Fiedieracii”*, <http://base.garant.ru/70169404/>, 29.04.2022.
- Zubow A. (2010) (red.), *Istorija Rossiji. XX wiek*, t. II, Eksmo, Moskwa.
- Zubow A. (2017) (red.), *Istorija Rossiji. XX wiek*, t. III, Eksmo, Moskwa.
- Zygar M. (2017), *Wszyscy ludzie Kremla*, Agora, Warszawa.

Limiting the Russian Parliament's Role After Putin's Coming to Power

Summary

This article discusses the reforms of the electoral law and the law on political parties that were carried out in Russia during the first two terms of Vladimir Putin (2000–2008). These reforms were fundamental to shaping the present political system in Russia. This system is based on the state regulation of the activities of political parties and the institutionalisation of social life. The characteristic features of this system are the domination of the party of power in the party system and the marginalisation of the opposition. It leads to the limitation of the mechanisms of social control of state power. Another consequence is the loss of importance by the parliament to the executive, in particular the president. Playing the role of a political base for the Kremlin's activities became the main factor in allowing the party to actively participate in the country's political life. One of the consequences of this factor is the political marginalisation of the State Duma, which instead of being a place where different

social interests clash, has become a voting machine for successive bills proposed by the ruling camp. All of this was ensured while maintaining the external attributes of a democratic state, such as a multiparty system and elections.

Key words: Russia, parliamentarism, State Duma, election rights, political parties

