

Walerij ACZKASOW

Petersburski Uniwersytet Państwowy

val-achkasov@yandex.ru

POTENCJAŁ KONFLIKTOWY FEDERALIZMU ETNICZNEGO W ROSJI

ABSTRACT **Conflict Potential of Russian Ethnic Federalism**

The uses of federative structure of the Russian state as a tool of regulation of interethnic conflicts and ways of stable democracy have been analyzed. The author accents the various models of the national – territorial method of self-determination of ethnic communities. Particular attention is given to evaluation of negative consequences of reflection of ethnicity in the Russian structures.

Keywords: the Russian state, ethnic federalism, nationalism, conflict potential, the politicization of ethnicity

Słowa kluczowe: państwo rosyjskie, etnofederalizm, nacjonalizm, potencjał konfliktowy, polityzacja etniczności

W dzisiejszym świecie prawie nie ma już krajów monoetnicznych i monokulturowych, dlatego praktycznie we wszystkich społeczeństwach pojawia się problem poszukiwania i zastosowania skutecznych mechanizmów koordynacji interesów różnych grup (segmentów) społecznych o charakterze religijnym, językowym, ideologicznym, regionalnym, kulturowym, rasowym czy etnicznym. Niektóre państwa, realizujące któryś z modeli federalizmu, rzeczywiście dążą do integracji różnych grup etnicznych w wielkie wspólnoty polityczne, obdarzając ich członków prawem do zachowania własnej tożsamości. Członkowie takich grup są pełnoprawnymi przedstawicielami dużej wspólnoty, ale mogą jednocześnie pozostać wierni swojej grupie etnicznej, jej dziedzictwu kulturowemu. Prawo do samorządu pozwala im zachować i rozwijać własną kulturę i tradycje polityczne. W celu stworzenia i zachowania jedności we wspólnocie federacje takie nie są nastawione na zwalczanie różnic etnicznych, kulturowych i językowych (asymilację), ale na ich zachowanie. Samoidentyfikacja wielkiej wspólnoty w tym przypadku opiera się na ścisłych relacjach i wspólnocie interesów, **powszechnych i równych prawach**, które jednoczą tworzące ją grupy, **naród, obywateli**. Federalizm pozwala członkom grup etnicznych i przedstawicielom mniejszości nie tylko zarządzać własnym życiem kulturowym, ale również zapewnia ochronę prawną, wsparcie finansowe oraz gwarantuje prawo do samorządności. Taka polityka pozwala na integrację mniejszości w większe społeczności z uwzględnieniem potrzeb gospodarczych i politycznych oraz zaspokojenie ich przez reprezentację polityczną i pomoc gospodarczą¹.

W takim kontekście historycznym federalizm jest postrzegany jako mechanizm pozwalający dostosować się do różnorodności przez tworzenie wspólnych więzi łączących kilka wspólnot etniczno-kulturowych. Z tego względu federalizm zaspokaja swoje interesy grup etniczno-kulturowych, dostarczając jednocześnie ogólnej struktury i więzi, które jednoczą te zbiorowości we wspólne dla nich państwo.

Badania konfliktów etniczno-politycznych potwierdzają również, że *wczesna, dobrze zaplanowana decentralizacja ze znacznie większym prawdopodobieństwem zapobiega separatyzmowi etnicznemu niż go wywołuje* (Donald Horowitz)². Natomiast odmowa przyznania mniejszościom autonomii terytorialnej lub decyzja o likwidacji już istniejącej autonomii (jak to miało miejsce w Kosowie i na Krymie) z reguły prowadzi do niestabilności politycznej i secesji.

W skutecznie funkcjonującym związku federalnym wiele kompetencji decyzyjnych jest zdecentralizowanych. Dlatego uważa się, że federalizm może zagwarantować sprawny system regionalnego zarządzania różnicami etnokulturowymi. W tym kontekście często wspomina się doświadczenia Szwajcarii. W tym kraju jednak prawo do samostanowienia realizują nie „etnosy”, a nawet nie grupy językowe, lecz obywatele kan-

¹ Por. W. Kymlicka, *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford 1995, *Oxford Political Theory*.

² Д. Горовиц, *Демократия в разделенных обществах*, [w:] *Демократия 1990-х. Специальный выпуск журнала*, „Глобальные проблемы переходного периода” 1993, nr 6, s. 64.

tonów państwa szwajcarskiego. I dlatego federacji nie tworzą cztery kantony – zgodnie z liczbą grup językowych – lecz 26 kantonów ze stosunkowo jednorodną populacją (pod względem językowej i religijnej przynależności), która jest nosicielem potrójnej tożsamości i lojalności – municypalnej (obywatel miasta), kantonalnej (obywatel kantonu Berno) i narodowej (obywatel Szwajcarii)³. Według Tove’a Malloya *Szwajcaria jest systemem federalnej demokracji konsocjalnej – państwem, którego podmioty są zintegrowane poprzez wspólny język i kulturę, a nie poprzez czynniki narodowościowe. Oznacza to, że kultura, język i pochodzenie etniczne nie są cechami politycznymi, które tworzą narodowość. Kultura i język nie podlegają upolitycznieniu*⁴.

To oznacza, że kultura, język lub przynależność etniczna nie są właściwościami, które kształtują **naród**, i dlatego kultura i język nie podlegają polityzacji. Wobec wskazanych okoliczności przykład ten nie jest adekwatny w odniesieniu do naszego kraju, gdzie politycznego samookreślenia dokonywały „tytularne etnosy” (a ściślej – etnokracyjne elity), a nie obywatele.

Jednocześnie, jak zauważa wielu specjalistów, *federacja jako szczególna niewiększościowa forma państwowego ustroju życia politycznego i kulturalnego społeczeństw zróżnicowanych etnicznie okazuje się bardzo problematyczną formą ustrojową*⁵. W procesie federalizacji bowiem nieuchronnie pojawia się poważny dylemat: jak pogodzić żądania sprawiedliwości ze społeczną praktyką zapewniania szczególnych preferencji politycznych i ekonomicznych „tytularnym” grupom etnicznym.

Należy również podkreślić, że *aby federalizm stał się skutecznym mechanizmem regulacji konfliktów [etnicznych – W.A.] – jak piszą John McGarry i Brendan O’Leary – jest absolutnie konieczne, aby wspólnoty etniczne były odpowiednio rozdzielone geograficznie. Gdy wspólnoty są zbyt rozproszone geograficznie lub mało liczne, federalizm jest mniej efektywny*. Jeśli na danym terytorium grupy są zwarcie rozlokowane, federalizm jest odpowiednim mechanizmem gwarantującym autonomię grupową. Jeśli jednak grupy są przemieszane, autonomia wymaga innej niż terytorialna formy. W zależności od sytuacji demograficznej w danym państwie konieczna może okazać się kombinacja autonomii terytorialnej z nieterytorialną⁶. W sytuacji, gdy w Federacji Rosyjskiej w 15 z 21 republik Rosjanie stanowią większość ludności lub największą liczebnie grupę etniczną, narodowo-terytorialny sposób rozwiązywania problemów etnicznych wydaje się co najmniej dyskusyjny. W ustawach zasadniczych 15 republik w latach 90. została zawarta reguła nieakceptowalna z punktu widzenia zasad demokratycznych – narzucenie większości woli mniejszości tylko na tej podstawie, że większość nie reprezentuje „tytularnej” przynależności etnicznej. W związku z tym praktycznie we wszystkich republikach narodowych ostro stawiana była „kwe-

³ Por. А. Морено, *Многообразие и единство в федеративных государствах мира*, „Политическая наука” 2011, nr 1, s. 163.

⁴ T. H. Malloy, *National Minority Rights in Europe*, Oxford 2005, s. 175.

⁵ *Federalism. The Multi-ethnic Challenge*, red. G. Smith, London–New York 1995, s. 3.

⁶ Por. J. McGarry, B. O’Leary, *The Politics of Ethnic Conflict Regulation. Case Studies of Protracted Ethnic Conflict*, London–New York 1993, s. 1-40.

stia rosyjska”. Ogólną tendencją było „wypieranie” etnicznych Rosjan z kierownictwa w sferze ekonomicznej, w służbie zdrowia, w nauce i edukacji. W pełnym wymiarze dokonywał się proces „etniczacji władzy” – przedstawiciele „narodu tytularnego” stanowili i stanowią przytłaczającą większość w składzie elit politycznych w republikach narodowych⁷.

Ponadto, narodowo-terytorialny sposób politycznego samookreślenia wspólnot etnicznych nie jest panaceum. McGarry i O’Leary wyodrębniają osiem różnych sposobów rozwiązywania problemów „mniejszości narodowych” – od ludobójstwa i przymusowej deportacji do federalizmu i konsocjonalizmu⁸. Etnofederalizm wcale nie stanowi najbardziej powszechnego i optymalnego rozwiązania. Wspomniani autorzy podkreślają: *federalizm jako sposób rozwiązywania konfliktów w państwach wielonarodowych i wieloetnicznych ma złą opinię nawet tam, gdzie gwarantuje mniejszościom pewien stopień samorządności*⁹.

Praktyka polityczna dowodzi, że:

1) Nie dość, że większość państw wieloetnicznych to nie federacje, to większość stanowią *federacje, w których instytucjach czynnik etniczny nie znajduje odzwierciedlenia* (Stany Zjednoczone, Austria, Australia, Niemcy, Meksyk, Argentyna, Brazylia, Wenezuela, Pakistan, Papua-Nowa Gwinea *etc.*).

2) „Mariaż” czynnika etycznego z terytorialnym wnosi znaczący element asymetrii w konstruowaniu relacji federalnych, co najczęściej nie prowadzi do harmonii społecznej, lecz do ciągłego odtwarzania kryzysów między podmiotami „etnicznymi” i federalnym centrum, między „regionami uprzywilejowanymi” i pozbawionymi przywilejów, jak również między przedstawicielami tzw. „etnosu tytularnego” podmiotu federacji i „mniejszościami narodowymi” (Belgia, Indie, Kanada, Rosja w latach 90.). *Preferencje zapewniane dowolnej mniejszości natychmiast wymagają ochrony mniejszości w łonie tej mniejszości – Achilles nigdy nie dogoni żółwia* – odnotowuje Andriej Zacharow¹⁰. Ponadto, *prawa jednostki stają się pochodnymi praw wspólnot etnicznych, a te postrzegane są jako zwarte całości („ciała zbiorowe”) z wyraźnymi granicami, wyznaczającymi jakoby absolutnie oryginalne, samoistne i niepodobne do siebie kultury*¹¹. W rezultacie żądania grup etnicznych uznania ich prawa do politycznego samookreślenia odwołują się do prymordialnego rozumienia tożsamości etnicznej jako odwiecznej i właściwej wszystkim członkom społeczności, a terytorium samookreślenia – jako miejsca, gdzie *dokonała się etnogeneza danego narodu* (Swietłana

⁷ Por. Р. Галлямов, *Политические элиты российских республик: особенности трансформации в постсоветский период*, [w:] *Трансформация российских региональных элит в сравнительной перспективе*, red. А. Мельвилъ, Москва 1999, s. 163-174 i nast.

⁸ Por. J. McGarry, B. O’Leary, *Explaining Northern Ireland. Broken Images*, Oxford–Cambridge (Mass.) 1995.

⁹ Por. J. McGarry, B. O’Leary, *The Politics of Ethnic Conflict Regulation...*, s. 111-112.

¹⁰ А. Захаров, „Спящий институт”: Федерализм в современной России и мире, Москва 2012, s. 69.

¹¹ В. Шнирельман, „Патриотическое воспитание”: этнические конфликты и школьные учебники истории, [w:] *Расизм в языке образования*, red. В. Воронков, О. Карпенко, А. Осипов, Санкт-Петербург 2008, s. 90.

Czerwonnaja)¹². Jednakże zarówno społeczne i terytorialne granice grup etnicznych, jak też ich tożsamość mogą zmieniać się w czasie (dlatego kwestia pierwotnych terytoriów tego czy innego „rdzennego etnosu” nie ma rozstrzygnięcia). Etnofederalizm natomiast instytucjonalizuje to, co może być tymczasową tożsamością „etniczną”, jako formę niezmienną, utrwalając w ten sposób istniejące różnice i przyczyniając się do ich odtwarzania w zmienionych warunkach identyfikacji, interakcji kulturowej i hybrydyzacji kultury. Ponadto, w społeczeństwach, w których etniczność jest terytorializowana (tzn. zostaje ustalony ścisły związek między wspólnotą etniczną i zajmowanym przez jej członków terytorium) i upolityczniona, *każda wątpliwość co do legitymizacji istniejących instytucji natychmiast tłumaczona jest na język redystrybucji terytorialnej i podziału zasobów oraz postrzegane są przez dominującą społeczność jako zagrożenie. Terytorializacja etniczności, podział społeczeństwa na napływowych i rdzennych, swoich i obcych, oprócz eskalacji konfliktów społecznych prowadzi do pojawienia się w dyskursie politycznym (a poprzez to również w prawodawstwie) motywów polityki asymilacji lub czystek etnicznych. Prawa zbiorowe, które otrzymują teoretyczne „podmioty zbiorowe” („etnosy”, „narody”), implikują prawny korelat odpowiedzialności zbiorowej, co w historii państwa radzieckiego stanowiło koncepcyjne uzasadnienie deportacji i ludobójstwa¹³.*

3) Federalizm tworzy podatny grunt dla pojawienia się dużej liczby aktorów zdolnych do prowadzenia własnej gry politycznej, często sprzecznej z interesami centrum federalnego (w Rosji próbowano zneutralizować to potencjalne niebezpieczeństwo poprzez zakaz tworzenia partii regionalnych i etnicznych). Jednak niebezpieczna jest także odwrotna sytuacja – gdy centralizacja systemu partyjnego jest tak silna, że partie przestają reprezentować interesy podmiotów federacji, co również może sprzyjać konfliktom na linii centrum federalne – regiony, co jest szczególnie niebezpieczne dla etnofederacji.

4) W warunkach transformacji społecznych etnofederalizm tworzy dodatkowy potencjał konfliktowy. *Przywiązanie do federalizmu często wyczerpuje się, gdy wymaga on od nich [podmiotów federacji – W.A.] dodatkowej pracy i nakładów finansowych – z przekąsem zauważa Charlie Jeffery¹⁴.*

Znana amerykańska politolog Valerie Bunce wręcz deklaruje: *nie uważam, że etnofederalizm to dobry system. W przypadku przechodzenia państwa od autorytarnego systemu rządów do liberalnego – a temu zawsze towarzyszy osłabienie władzy centralnej – taki system nieuchronnie prowadzi do rozpadu państwa, a czasami także do wojny¹⁵.*

Poza tym federalizm nie jest stanem niezmiennym, to proces stawiający bardzo wysokie wymagania zarówno elitom politycznym, jak i obywatelom. Jak pisał jeszcze na

¹² С. М. Червонная, *Абхазия-1992: посткоммунистическая Вандея*, Москва 1993, s. 59.

¹³ С. Соколовский, *Перспективы развития концепции этнонациональной политики в Российской Федерации*, Москва 2004, s. 28.

¹⁴ Ch. Jeffery, *The Non-Reform of the German Federal System after Unification*, „West European Politics” 1995, Vol. 18, s. 264.

¹⁵ В. Банс, „Поздно сбросили” (Интервью Валерии Банс журналу „Эксперт”, nr 11 (505) от 20.03.2006), [w:] *Русские чтения*, wyd. 3, Москва 2006, s. 93.

początku XX w. znany rosyjski prawnik Aleksandr Jaszczenko: [...] *System federalny w pełni oparty na umowach, na wzajemnych ustępstwach, jest bardzo kruchy, niestabilny i słaby; dla mniej lub bardziej normalnego funkcjonowania wymaga nadzwyczajnego ducha praworządności oraz przyzwyczajenia zbiorowości do podporządkowania się prawu, a w szczególności decyzjom bezstronnemu i niezawisłemu sądu, rozwiązującego konflikty między władzami centralnymi i lokalnymi*¹⁶.

W odniesieniu do wymogów zapewnienia samorządności terytorialnej i politycznej mniejszościom narodowym sytuacja jest jeszcze bardziej skomplikowana, ponieważ *wymogi te zakładają budowę specjalnych instytucji i wzmocnienie odrębnej tożsamości narodowej* – wskazuje Will Kymlicka. *Z tego względu tworzą one zjawisko konkurujących nacjonalizmów w jednym państwie. Nauczyć się tym rządzić to bardzo trudne zadanie*¹⁷.

W latach 90., kiedy federalna władza wykonawcza była słaba i potrzebowała wsparcia politycznego ze strony regionalnych elit politycznych, Rosja nieustannie balansowała na krawędzi rozpadu, przede wszystkim w wyniku niekończącego się nieformalnego targu z republikami narodowymi w sprawie nowego podziału władzy i środków finansowych. Jednak brak instytucjonalizacji tych pertraktacji, czyli brak jasnych zasad co do tego, co i jak może być omawiane, przekształcił je w niekończące się dyskusje, podczas których teoretycznie można było podać w wątpliwość każdy aspekt projektu federalnego – z celowością istnienia związku włącznie¹⁸.

Aby oddać sprawiedliwość, należy zauważyć, że w rzeczywistości żaden z regionów, z wyjątkiem Czeczenii, nie chciał rzeczywistej secesji. Dlatego stwierdzenie Władimira Putina, że pod koniec lat 90. *kraj się rozpadał i faktycznie był w stanie wojny domowej*, to, najogólniej mówiąc, przesada. Jednak, jak pisał Daniel Treisman: *Konstytucja pozostawiła nierozwiązanymi wiele z najważniejszych zagadnień w relacjach regionów z centrum federalnym i niemal natychmiast po jej wejściu w życie rozpoczął się proces negocjacji, który doprowadził do podpisania umów dwustronnych, dotyczących podziału kompetencji*¹⁹. Według danych Leonida Iwanczenki zawarto 46 dwustronnych umów i około 300 porozumień (liczba robi wrażenie), nadających podmiotom Federacji (a przede wszystkim republikom narodowym) różnego rodzaju przywileje ekonomiczne i finansowe, co z kolei wzmacniało ich polityczną niezależność od centrum²⁰. Podmioty Federacji *de facto* zostały podzielone na trzy kategorie: 1) regiony, które otrzymały na mocy umów z centrum uprzywilejowaną pozycję

¹⁶ Сут. за: А. Карапетян, *Федерализм и права народов. Курс лекций*, Москва 1999, s. 17-18.

¹⁷ У. Кимлика, *Современная политическая философия. Введение*, Москва 2010, s. 466, *Политическая теория*.

¹⁸ М. Filippov, P. Ordeshook, O. Shvetsova, *Designing Federalism. A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*, Cambridge 2004, s. 92.

¹⁹ D. Treisman, *After the Deluge. Regional Crises and Political Consolidation in Russia*, Ann Arbor 1999, s. 26.

²⁰ Рог. А. Иванченко, *Организационно-правовое обеспечение приоритетов регионального развития*, [w:] *Конституционно-правовые проблемы развития российского федерализма*, red. А. Иванченко, В. Калита, Москва 2000.

(Tatarstan, Baszkortostan, Jakucja); 2) regiony, z którymi zostały zawarte umowy dwustronne (ponad 40); 3) regiony, które nie uregulowały swoich stosunków z centrum (około 40).

Przyjęcie w 1995 r. ustawy „O trybie powoływania Rady Federacji Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej” („О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации”), zakładającej tworzenie wyższej izby parlamentu z wybranych przedstawicieli władzy ustawodawczej i wykonawczej podmiotów federacji, zmusiło centrum do rezygnacji z wyznaczania zwierzchników regionów. Od jesieni 1996 r. zwierzchnicy wszystkich podmiotów Federacji Rosyjskiej byli wybierani bezpośrednio przez mieszkańców. Doprowadziło to do tego, że regionalni liderzy zyskali demokratyczną legitymację i stali się *pełnoprawnymi przywódcami, niezależnymi od polityki personalnej centrum*²¹. Dlatego gubernatorzy musieli zbudować nowe relacje z centrum. Kluczowym elementem relacji dwustronnych stał się interes regionalny, deklarowany jako interes całej społeczności regionalnej. Przywódcy podmiotów federacji zajmowali pozycję rzeczników interesów wszystkich mieszkańców regionu, dlatego często dochodziło do otwartej konfrontacji między nimi a centrum federalnym. Najostrzejszą formę konflikty przybierały podczas kryzysów (np. w sierpniu 1998 r.), gdy regiony zostały zmuszone do radzenia sobie na własną rękę z ich konsekwencjami. Walka o interesy regionalne toczyła się przede wszystkim w Radzie Federacji, która blokowała ustawy naruszające prawa podmiotów federacji.

Ogólnie rzecz biorąc, stosunki na linii centrum–regiony w latach 90. kształtowały się na zasadzie *konstituowania negocjowalnej federacji „asymetrycznej” (a nie konstytucyjnej). Zapewnienie (faktycznego) priorytetu prawodawstwa podmiotów federacji w odniesieniu do ustawodawstwa federalnego de facto zmieniło Federację Rosyjską w luźną konfederację. Prezydent Rosji, publicznie nawołujący do zachowania integralności terytorialnej kraju i wzmocnienia rosyjskiej państwowości, w okresach najbardziej ostrych kryzysów politycznych apelował przede wszystkim do etnopolitycznych elit republik narodowych, płacąc za ich wsparcie „przekazywaniem regionom” coraz szerszych praw i pełnomocnictw, wzmacniając tym samym odśrodkowe dążenia „suwerennych państw narodowych” w składzie Federacji Rosyjskiej*²².

Z kolei w republikach narodowych – „lokomotywach suwerenizacji” – główną ideą, wokół której budowano tożsamość regionalną na przełomie lat 80. i 90., była idea odrodzenia etnicznego. Tak np. w Tatarstanie, jak zaznacza Lilia Sagitowa, *nawet tematy niezwiązane bezpośrednio z pochodzeniem etnicznym były omawiane w świetle tych problemów*. W praktyce dyskursywnej elit republikańskich problemy narodu tatarskiego wiązano zarówno z polityką państwa rosyjskiego, jak i w dużej mierze z etniczną większością rosyjską, która wzmacniała opozycję (ro-

²¹ В. Гельман, *Региональная власть в современной России: институты, режимы и практики*, „Полис” 1998, nr 1, s. 100.

²² В. Филиппов, *Кризис этнического федерализма в России*, [w:] *Регионы и регионализм в странах Запада и России*, red. Р. Иванов, Москва 2001, s. 184.

*syjskie) państwo – republika (Tatarstan)*²³. Tatarzy jawili się jako „ofiary” rosyjskich „uzurpatorów”.

Nie mniej ważną rolę w polityce tożsamości w Tatarstanie odgrywał temat państwowości, która była postrzegana jako konieczny warunek kulturowego i językowego odrodzenia Tatarów. W związku z tym poruszano m.in. problemy obowiązkowej nauki języka tatarskiego w szkołach i kształcenia w języku tatarskim w szkołach wyższych. Państwowość była postrzegana przez elity polityczne Tatarstanu jako możliwość redystrybucji władzy i własności w republice. Republikańscy aktorzy z dużym powodzeniem „targowali się” o możliwość prowadzenia niezależnej polityki, w tym zagranicznej, w zamian za zrzeczenie się dążeń do separacji od Rosji. Ekskluzywizm polityki tożsamości legitymizował zasadność takich działań, zarówno w oczach Moskwy, jak i wewnątrz republiki.

Podobne procesy postępowały również w innych republikach narodowych Federacji Rosyjskiej, w których elity polityczne zaczęły aktywnie rozgrywać kartę etniczną w relacjach z Moskwą. Innymi słowy, polityka tożsamości stała się dla elit republikańskich najbardziej odpowiednim narzędziem w walce z „centrum” o udział w zyskach z eksploatacji zasobów naturalnych i kontrolę nad regionem, podczas gdy czynnik etniczny w dużej mierze służył jako *czynnik i instrument konsolidacji ludności republiki wokół jej liderów*²⁴. W rezultacie pierwszy prezydent Federacji Rosyjskiej Borys Jelcyn pozostawił w spadku „następcy” osłabiony, niezinstytucjonalizowany system polityczny, zdeformowaną pionową strukturę władzy, kryzys legitymizacji, nieskonsolidowaną, źle zarządzaną i mocno skorumpowaną elitę rządzącą.

Przekształcenie Rosji w pierwszej dekadzie XXI w. w „wielkie mocarstwo energetyczne” oraz związany z tym nadmiar „łatwych” pieniędzy będących w dyspozycji państwa uwarunkował wybór strategii monopolizacji i niekonkurencyjnego trybu dystrybucji zysków z eksploatacji złóż naturalnych przez centrum federalne. Dlatego też wahadło wychyliło się w przeciwnym kierunku. W wyniku tego zbudowano pionową strukturę władzy, w ramach której centrum federalne, *radikalnie ograniczając zakres autonomii regionalnej, nie tylko scentralizowało system federalny, ale w rzeczywistości postawiło pod znakiem zapytania jego istnienie*²⁵.

Przed wszystkim radykalnie zmieniły się „reguły gry” między centrum i regionami. Wyraznym wskaźnikiem tego stanu rzeczy była *redystrybucja środków budżetowych, w wyniku czego do regionów trafiała (wbrew prawu) już nie połowa, lecz nieco więcej niż jedna trzecia środków. Podział ten uzasadniany był koniecznością zapewnienia pomocy dotowanym regionom. Skutkiem tego automatycznie zmniejszała się liczba regionów Federacji dotujących i zwiększyła – dotowanych, została przy tym ograniczona inicjatywa i samodzielność regionów w rozwiązywaniu problemów lokalnych [...], wzmacniana jest*

²³ Л. Сагитова, *Региональная идентичность: социальные детерминанты и конструктивистская деятельность СМИ (на примере Республики Татарстан)*, [w:] *Центр и региональные идентичности в России*, red. В. Гельман, Т. Хопф, Санкт-Петербург 2003, s. 95-96.

²⁴ *Tamże*, s. 98.

²⁵ Н. Панкевич, *Модели федеративного устройства. Закономерности политической трансформации*, Екатеринбург 2008, s. 177.

*skłonność do pozostawania na stałym utrzymaniu, co stoi w wyraźnej sprzeczności z ogólnosiwiatowymi trendami decentralizacyjnymi*²⁶.

W rezultacie *wbrew duchowi i literze Konstytucji centrum federalne zmonopolizowało funkcje regulacyjne, pozostawiając regionom tylko wykonawcze. [...] Polityczne ryzyko niespełnienia zobowiązań wobec społeczeństwa (również) zostało przekazane na dół* – reasumuje Michaił Afanasjew²⁷.

Po utworzeniu siedmiu okręgów federalnych i zmianie sposobu powoływania Izby Wyższej Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej, najbardziej zauważalną inicjatywą Prezydenta była zmiana procedury obsadzania stanowisk zwierzchników władzy wykonawczej podmiotów federacji. Od jesieni 2004 r. wybory szefów władz wykonawczych regionów przestały być powszechne, a gubernatorzy wybierani byli przez legislatury podmiotów federacji spośród kandydatów rekomendowanych przez Prezydenta i jego pełnomocnych przedstawicieli. W rzeczywistości oznaczało to zmniejszenie niezależności podmiotów Federacji Rosyjskiej, ponieważ Prezydent, oprócz zgłaszania kandydatów, miał prawo dymisjonować gubernatorów, którzy „zawinili”. Mieszkańcy regionów mieli jedynie prawo wyboru deputowanych do ustawodawczego organu władzy, co zaszkodziło autonomii nie tylko podmiotów federacji, ale również kształtujących się w ich granicach wspólnot regionalnych.

Wydawać by się mogło, że w rezultacie stworzono *jednolity system administracyjny, działający jak jeden organizm*²⁸. Jednak okazało się, że reformy centralizacyjne miały niejednoznaczne i niejednakowe skutki dla różnych podmiotów Federacji Rosyjskiej, zwłaszcza dla republik narodowych. Liczne preferencje podatkowe i finansowe zachował np. Tatarstan. Według Natalii Zubarewicz Tatarstan w zamian za lojalność *otrzymuje za pośrednictwem różnych kanałów ogromne dodatkowe fundusze z budżetu federalnego na realizację wielu programów inwestycyjnych*²⁹.

Z kolei system rządów powstały w republikach Kaukazu Północnego, jak sądzi Lilia Szewcowa, *przyjął skrajny autorytarno-klanowy charakter i zasadza się na federalnych bagnetach i dotacjach. Moskwa okazała się zakładnikiem lokalnych watażków, takich jak Ramzan Kadyrow [...], którzy zrzucając całą odpowiedzialność na centrum, tylko wzmacniają nastroje antyrosyjskie w regionie*³⁰. Niestety prawdziwość tej tezy wyrażonej dziewięć lat temu potwierdzają wydarzenia w Inguszetii, Dagestanie, a także w innych republikach Kaukazu Północnego. Niemniej jednak, *rosyjscy politycy wolą ignorować stopniowe przekształcanie regionu w „wewnętrzną zagranicę” [...]. Pomimo że kaukaskie*

²⁶ К. Холодковский, *Самоопределение России*, Москва 2013, s. 158.

²⁷ М. Афанасьев, *Невыносимая слабость государства*, Москва 2006, s. 262, 266.

²⁸ Выступление президента РФ В. В. Путина на заседании Правительства РФ с участием глав региональных администраций. Москва 13 сентября 2004 г., [online] <http://kremlin.ru/text/appears/2004/09/76651.shtml>, 15 VI 2012.

²⁹ Н. Зубаревич, *Социальноэкономические различия между этническими регионами и политика перераспределения*, [w:] *Федерализм и этническое разнообразие в России*, red. И. Бусыгина, А. Хайнеманн-Грюдер, Москва 2010, s. 91.

³⁰ Л. Шевцова, *Россия – год 2006: логика политического страха*, cz. 2, „Независимая газета” 2005, 16 XII.

*elity postrzegają siebie jako części Rosji i są kategorycznie przeciwne separatyzmowi, jednocześnie wolą jednak kierować się „kaukaskim prawem”, które opiera się na klanowym i w dużym stopniu tradycyjnym charakterze społeczeństwa i znaczącej roli islamu – uważa Aleksiej Małaszenko*³¹.

Nie ma wątpliwości, że islamizacja i powrót do tradycji szeregu republik narodowych Rosji jest swoistą odpowiedzią na ideologiczną i polityczną bezpłodność elity „nowej” Rosji. *Jest to reakcja na niezdolność państwa do wygenerowania ogólnonarodowej idei i światopoglądu. Dokarmiając rządzące klany regionów muzułmańskich w rewanżu za ich lojalność polityczną, Kreml ignorował ludność tych regionów. W reakcji na poziomie lokalnym mieszkańcy często jednoczą się wokół radykalnej awangardy – islamskich liderów, którzy są bardziej przekonujący w formułowaniu swojej „prawdy”. Jest to w dużej mierze odpowiedź „z dołu” wobec skorumpowanej i niesprawnej władzy centrum i regionów. Pozbawienie mniejszości narodowych kanałów awansu społecznego i politycznej reprezentacji ich interesów w skali ogólnorosyjskiej, a także spychanie ich na margines współczesnych procesów edukacyjnych i informacyjnych doprowadziło do wzrostu religijności islamskiej jako formy samoobrony*³².

Wciągnięcie w sferę wpływu islamu znacznej części młodzieży z republik Kaukazu Północnego doprowadziło do tego, że młode pokolenie coraz częściej uważa się za członków światowej islamskiej *ummy* i coraz rzadziej identyfikuje się z Rosją. W związku z tym, że Kaukaz Północny i szereg republik Powołża są częścią świata islamskiego, można oczekiwać pojawienia się na ich terytorium tych samych ruchów religijno-politycznych, które w arabskiej części świata islamskiego usiłują dziś urzeczywistniać radykalne transformacje. Dlatego obecne kierownictwo Rosji powinno uwzględniać te procesy globalne, a w szczególności *nieuchronność dalszej radykalizacji islamu i jego ekstremistycznych przejawów* (Aleksiej Małaszenko)³³.

Dziś większość badaczy charakteryzuje rosyjski federalizm jako „pustą formę” (Nikołaj Pietrow), „quasi-federalizm” (Rostisław Turowskij), „federację bez federalizmu” (Cameron Ross), „instytucję uśpioną” (Andriej Zacharow) *etc.*

*Nowej Rosji wystarczyłyby zaledwie dwie dekady, aby przekształcić tak inspirujące dla naszych mniejszości struktury federalne, odnowione na początku lat 90. w typowy układ imperialny z właściwą mu wymianą lojalności wobec Kremla na szeroką swobodę działania we własnym folwarku – zauważa Zacharow*³⁴.

Według niektórych ekspertów ten wahadłowy charakter relacji na linii centrum federalne – regiony uwarunkowany jest tym, że w Rosji federalizm nie jest formą samoorganizacji obywatelskiej, lecz *zostaje wprowadzony i wykorzystany jako technologia dys-*

³¹ А. Малащенко, *Новый президент и „старый” Северный Кавказ*, [w:] *Повестка дня нового президентства*, red. М. Липман, Москва 2012, s. 56-57, *Pro et Contra*.

³² А. Магомедов, *Российский правящий класс и „исламская альтернатива”: к новому осмыслению политического*, [w:] *Власть и элиты в российской трансформации*, red. А. Дука, Санкт-Петербург 2005.

³³ А. Малащенко, *Новый президент и „старый”*..., s. 58.

³⁴ А. Захаров, *„Спящий институт”. Федерализм в современной России и в мире*, Москва 2012, s. 114, *Библиотека журнала „Неприкосновенный Запас”*.

trybucji (i podziału) władzy (przy braku wskazania realnych celów). Dla elity rządzącej [...] federalizm jest pojęciem czysto instrumentalnym, pozbawionym ładunku wartości³⁵. Jednakże spełnianie podstawowych standardów federalistycznych w rozumieniu aksjologicznym wymaga instytucjonalizacji federalizmu jako systemu prawnego i praktyki politycznej, wsparcia przez rozwiniętą kulturę demokratyczną, instytucje społeczeństwa obywatelskiego³⁶.

Elity republik narodowych, które w latach 90. były „lokomotywami suwerenizacji”, w istocie, otrzymały od Kremla rodzaj „listu żelaznego”. Nie straciły apetytu na władzę i na jej nieformalną redystrybucję na swoją korzyść, oczywiście „w imię interesów swojego narodu”. W pierwszej dekadzie XXI wieku centrum udało się załatać pieniędzmi z budżetu wszystkie istotne problemy finansowe i gospodarcze w regionach – przekonuje Andriej Starodubcew. – Jednocześnie stopniowe ograniczenie pola, na którym może przejawiać się protest publiczny, zabezpieczyło pozór jedności kraju³⁷. Jednak jeśli cała odpowiedzialność za rozwój regionów i dobrobyt ludności spoczywa na centrum federacji, a na to, co spoczywa „na barkach” władz lokalnych, nie przewidziano środków finansowych (pozostaje tylko 30% środków z ogółu środków wnoszonych przez podmioty federacji), to niezadowolenie ludności i elit regionalnych jest kierowane do rządu centralnego – zauważa Leokadia Drobizewa³⁸. W związku z tym w warunkach poważnych konfliktów gospodarczych może ponownie pojawić się silna motywacja do poszukiwania sposobów osłabienia centrum poprzez nieformalną redystrybucję władzy i zasobów, a nawet chęć „ratowania się w pojedynkę”. Z tego względu może znów pojawić się zagrożenie rozpadu Rosji, które i tym razem najprawdopodobniej będzie miało swoje źródło w republikach narodowych. Według Andrieja Zacharowa: *federalizm nie na długo pozostanie instytucją uszpioną: odwilż polityczna staje się coraz bardziej nieunikniona w miarę powolnego, nieuchronnego bankructwa systemu opartego na obfitości ropy naftowej i wkrótce na federalizm znów pojawi się duże zapotrzebowanie*³⁹. Problem polega jednak na tym, jakie cele będą realizować w nowej sytuacji elity centralne i regionalne.

W związku z tym oparta na etnofederalizmie polityczna autonomia terytorialna grup etnicznych najczęściej staje się źródłem konfliktów, a nie sposobem ich rozwiązania. Szczególnie w sytuacji, gdy na zachowaniu różnic skupia się zbyt wiele uwagi ze szkodą dla celowego kształtowania tych tradycji, wartości i nadziei, które są wspólne dla różnych ludzi, co może prowadzić do dalszej fragmentacji społeczeństwa i osłabienia poczucia solidarności. Akceptując różnice kulturowe oraz swoistość etniczno-wyznaniową,

³⁵ М. Миронюк, *Современный федерализм. Сравнительный анализ*, Москва 2008, s. 103.

³⁶ Рог. А. Захаров, *Е pluribus unum. Очерки современного федерализма*, Москва 2003, s. 38-58, Библиотека Московской школы политических исследований.

³⁷ А. Стародубцев, *Бесплезное достижение? Губернаторские выборы в контексте проблем регионального развития*, „Неприкосновенный запас” 2012, пг 4, s. 89.

³⁸ Л. Дробизева, *Этничность в социально-политическом пространстве Российской Федерации. Опыт 20 лет*, Москва 2013, s. 166.

³⁹ А. Захаров, *„Спящий институт”: Федерализм в современной России и в мире*, Москва 2012, s. 124.

*należy położyć nacisk na wartości ogólnonarodowe i chronić prawa wszystkich obywateli. W związku z tym, jednym z głównych problemów [szczególnie w dzisiejszej Rosji – W.A.] jest kwestia zdolności federalizmu do moderowania relacji między etnosami, z poszanowaniem ducha i litery demokracji liberalnej*⁴⁰.

Międzynarodowe doświadczenie pokazuje, że po pierwsze, przykłady dobrze funkcjonujących federacji etnicznych są rzadkie, a większość prób ich stworzenia okazała się nieudana; po drugie, rozwiązując „problemy etniczne”, najlepiej funkcjonujące demokracje wieloetniczne często nie zmierzają ku tworzeniu federacji etnicznych, lecz wybierają drogę „odprzedmiotowienia” i depolityzacji czynnika etnicznego w ramach polityki wielokulturowości, drogę demontażu instytucji łączących etniczność z władzą, etniczność z państwem, co jest osiągnięte poprzez podkreślanie procesualnego charakteru etniczności, wielości tożsamości społecznych i idei „narodu obywatelskiego”, a to z kolei nie pozwala uznać etnofederalizmu za optymalny sposób rozwiązywania problemów etnicznych w „wieloetnicznym” państwie.

Co więcej, nikt w naszej ojczyźnie nie zastanawia się nawet, na ile poprawne jest rozpatrywanie takiej umownej zbiorowości jak naród czy mniejszość narodowa w roli podmiotu prawa – czy taka wspólnota ma cechy podmiotu prawa? *Podmiot prawa nie tylko powinien posiadać zdolność do nabywania i realizowania swoich praw poprzez swoje działania, ale także wypełniać zobowiązania i ponosić odpowiedzialność. Umowna lub statystyczna zbiorowość takich właściwości nie posiada, można mówić jedynie o fikcji*⁴¹ bądź o pewnego rodzaju „megaanthroposie”, w którego imieniu działają elity etnokratyczne.

Kształtowanie radzieckiej federacji i jej spadkobierczyni Federacji Rosyjskiej w oparciu o tzw. zasadę narodowo-terytorialną, którą w republikach narodowych także obecnie nazywa się „wielkim kompromisem”, doprowadziło do tego, że obywatele różnego pochodzenia etnicznego faktycznie uzyskali nierówny status prawny oraz nierówne prawa i warunki do samorealizacji, zachowania i rozwoju swojej odrębności kulturowej. Jest to spowodowane m.in. tym, że mniej niż połowa przedstawicieli narodów nierosyjskich mieszka w granicach podmiotów narodowo-prawnych i więcej niż połowa ludności tych podmiotów (republik i okręgów autonomicznych) to tzw. ludność „nietytularna”⁴². Skutkuje to m.in. wysuwaniem roszczeń terytorialnych wobec „sąsiadów”.

Nadanie „etnosom” prawa do samorządu politycznego generuje cały szereg pytań, na które nie ma odpowiedzi w ramach federacji narodowo-terytorialnych: *Jeśli określo-*

⁴⁰ Г. Грибанова, А. Сидоренко, *Федерализм и разрешение этнополитических конфликтов в современном обществе*, „Политэксп. Политическая экспертиза” 2007, Vol. 3, nr 3, s. 21.

⁴¹ А. Осипов, *Эссенциалистские представления об этничности в системах преподавания правовых специальностей*, [w:] *Расизм в языке образования*, red. В. Воронков, О. Карпенко, А. Осипова, Санкт-Петербург 2008, s. 147.

⁴² Według wyników spisu ludności z 2002 r. największy procentowy udział tzw. „narodu tytularnego” odnotowano w Republice Czecheni – 93,5%. Do republik, gdzie składowa przedstawicieli narodu tytularnego wynosiła ponad 50%, należą: Tuwa, Inguszetia, Czuwaszja, Osetia Północna (Alania), Kałmucja, Kabardyno-Bałkaria i Dagestan (z uwzględnieniem wszystkich „rdzennych” narodowości). Najmniejszy udział procentowy przedstawicieli narodu tytularnego odnotowano w Karelii (9%) i Chakasji (12%).

ny podmiot federacji „należy” do „narodowości tytularnej”, to, czy wynika z tego, że nie jest „swoim” dla pozostałych zamieszkujących tam obywateli? Jak więc zinterpretować to, że oni płacą podatki, biorą udział w wyborach i cieszą się pełnią praw obywatela i człowieka? Jeśli państwowość jest dla nich także „swoją”, to, po co deklaracje jej etnicznej „przynależności”? Jeśli takie wypowiedzi mają nie tylko symboliczne znaczenie, to w czym, w jakich instytucjach i relacjach znajduje odzwierciedlenie ten związek między etnicznością i terytorium?⁴³

Nieprzypadkowo wielu badaczy pisze o braku związku między praktyką wielu federacji etnicznych i realizacją wartości liberalnych. Dlatego system federalny, by nie przerodzić się w nieformalny sojusz etnokracji, musi stworzyć preferencje nie tylko dla mniejszości etnicznych, ale też politycznych, albowiem [...] *ograniczenie jego wpływów wyłącznie do relacji etnicznych pozwala całkowicie wtopić osobę w kolektywną całość, ponieważ prawa i wolności przypisuje w pierwszym rzędzie grupie etnicznej, a dopiero potem – jednostce*⁴⁴.

Nasuwa się oczywisty dla wielu badaczy rosyjskich wniosek: *Żadna, nawet najbardziej radykalna suwerenizacja „narodowych” podmiotów Federacji Rosyjskiej i narodów niemających na jej terytorium narodowo-państwowych formacji nie rozwiąże problemów związanych z ochroną interesów etnicznych zamieszkujących ją obywateli. W związku z tym, wyjścia z obecnej sytuacji należy szukać w transformacji Rosji w federację terytorialną*⁴⁵. Jednakże pojawia się trudna kwestia znalezienia najmniej „kosztownej” i konfliktowej drogi przeprowadzenia tego rodzaju radykalnej reformy rosyjskiego federalizmu.

Rola instytucji etnofederalizmu w tworzeniu i odtwarzaniu rzeczywistości etnicznej jest tak samo ważna i znacząca dla dużej części rosyjskich „narodowości”, jak indywidualna przynależność do grupy etnicznej (nieprzypadkowo właśnie w republikach narodowych tak aktywnie protestowano przeciwko zniesieniu piątej rubryki w paszporcie, gdzie podawano informację o narodowości). W związku z tym, że *tożsamość etniczna, oprócz tego, że stanowiła kryterium klasyfikacji i podziału populacji kraju na poszczególne i mające odmienny status prawny kategorie, była również sposobem podziału i strukturyzowania przestrzeni administracyjnej i politycznej*⁴⁶.

Sformułowane już propozycje stworzenia równych pod względem prawnym i ekonomicznym podmiotów federacji, rozwijających się w tym samym tempie i stopniowej symetryzacji struktury federalnej⁴⁷ lub zupełnej rezygnacji z federalizmu (Władimir Żyrinowski) – mogą być zatem postrzegane jako najmniej prawdopodobna perspektywa dla Rosji.

⁴³ А. Осипов, *Эссенциалистские представления...*, s. 150-151.

⁴⁴ А. Захаров, „Спящий институт”..., s. 96.

⁴⁵ *Народовластие в России – очерк истории и современного состояния*, red. Ю. Дмитриев, Москва 1997, s. 57.

⁴⁶ С. Соколовский, *Перспективы развития...*, s. 60-61.

⁴⁷ Рог. *Доктрина регионального развития Российской Федерации: Мини проект*, red. С. С. Сулакшин i in., Москва 2009, s. 92.

Dziś przywódcy polityczni Rosji demonstrują optymizm i wiarę w świetlaną przyszłość naszego kraju. Jednak dla wszystkich jest oczywiste, że czekają nas niełatwe czasy, co oznacza, że jest możliwy także nowy cykl dezintegracji rosyjskiego terytorium, mający swe źródło we względach etnicznych. Symptomy tego zjawiska są już zauważalne, według niektórych danych zwiększony poziom lęku widoczny jest w 65% populacji Rosjan, podczas gdy przeciętna to 10-15%⁴⁸. Z kolei, zgodnie z danymi Sieci Monitoringu Etnologicznego EAWARN, *od drugiej połowy minionej dekady w całej przestrzeni postradzieckiej, zarówno w sferze politycznej, jak i międzyetnicznej widoczna jest tendencja do wzrostu napięcia*⁴⁹.

Całkiem rozsądnie zauważył w swoim przedwyborczym artykule Władimir Putin: *Pokój społeczny i porozumienie między narodami – to nie obraz raz ustanowionej i na wieki utrwalonej sytuacji. Przeciwnie – to nieustanna dynamika i dialog. To żmudna praca państwa i społeczeństwa, wymagająca bardzo subtelnych decyzji, wyważonej i mądrej polityki, zdolnej zapewnić „jedność w różnorodności”. Konieczne jest nie tylko przestrzeganie wzajemnych zobowiązań, ale także znalezienie wspólnych dla wszystkich wartości. Nie można zmusić siłą do bycia razem. I nie można zmusić do życia razem z rozsądku, ważąc korzyści i straty. Takie „kalkulacje” działają tylko do momentu kryzysu. A w chwili kryzysu zaczynają działać w odwrotnym kierunku*⁵⁰. Lecz nie ma pewności, że możemy zapewnić harmonijny rozwój wielokulturowej społeczności, w oparciu o naszą kulturę, historię i typ tożsamości⁵¹.

Już dziś komunikacja, relacje gospodarcze i częściowo nawet kulturalne [...] *Primorja z Chinami, enklawy kaliningradzkiej z Unią Europejską, Kaukazu Północnego z Turcją i arabskimi wahabitami, Karelii – z Finlandią [...] są w przybliżeniu równe lub nawet silniejsze niż związki tych regionów z Moskwą i resztą Rosji. Władza centralna dostrzega te problemy, ale stara się starym „radzieckim” zwyczajem rozwiązywać je poprzez „wzmocnienie pionowego systemu zależności”, budżetową smycz, coraz to nowe zakazy i oficjalną retorykę o „wielkości” i „jedności”* – konstatuje Nikołaj Rozow⁵².

Dziś współistnieje równolegle jakby „kilka Rosji” z ich sposobem życia, wartościami, modelami zachowania, własnymi interesami i nadziejami na przyszłość. Nieprzypadkowo szeroką popularność, mimo swej metaforyczności i socjologicznej niepoprawności, zyskała hipoteza Natalii Zubarewicz o „czterech Rosjach”, które funkcjonują obecnie i faktycznie nie stykają się ze sobą⁵³.

Istnienie tego typu rozłamów w kraju potwierdza praktyka polityczna. Już dzisiaj rosyjscy nacjonaliści starający się spekulować nadszarpniętym poczuciem sprawiedli-

⁴⁸ В. Каган, *Ното Xenophobicus: психология „своего и чужого”*, „Национальный психологический журнал” 2011, nr 2 (6), s. 43.

⁴⁹ В. Степанов, *Рейтинг конфликтности государств и регионов по данным Сети этнологического мониторинга за 2010 год*, [w:] *Этнополитическая ситуация в России и сопредельных государствах. Ежегодный доклад*, ред. В. Тишков, В. Степанов, Москва 2011, s. 244.

⁵⁰ В. В. Путин, *Россия: Национальный вопрос*, „Независимая газета” 2012, 23 I.

⁵¹ *Tamże*.

⁵² Н. С. Розов, *Теории исторической динамики Рэндалла Коллинза и контексте российской политики*, „Полис” 2012, nr 6, s. 129-130.

⁵³ Н. Зубаревич, *Четыре России*, „Ведомости” 2011, 30 XII.

wości społecznej, występując w Moskwie pod hasłem „Dość karmienia Kaukazu!”, nieoczekiwanie usłyszeli w odpowiedzi z rosyjskich regionów na Syberii – „Dość karmienia Moskwy!” [lecz nie: *Dość karmienia Syberii, Dalekiego Wschodu, Uralu, Powołża, okolic podmoskiewskich* (...)] – jak stwierdza w swoim artykule Władimir Putin – W.A.] oraz propozycje ustanowienia Republiki Syberyjskiej w składzie Federacji Rosyjskiej oraz zaprzestania płacenia podatków (z wyjątkiem 5% przeznaczonych na utrzymanie armii) lub całkowitego oddzielenia się⁵⁴.

W republikach narodowych groźba rozpadu kraju napawa coraz mniejszym lękiem. A wezwanie do ratowania się w pojedynkę brzmi coraz bardziej atrakcyjnie. Nie jest przypadkiem, że już dziś ponownie odbywają się w nich, na razie mało liczne, mitingi z żądaniami „Wolności!” i „Niepodległości!”, a także przeprowadzane są publiczne akcje prowokacyjne.

Niektórzy rosyjscy badacze konstatują: *milczące i otwarte sprzyjanie [władz – W.A.] nacjonalizmowi coraz częściej wylewa się na ulice stolic Rosji, a te ekscesy z kolei wywołują nieadekwatnie silną reakcję w republikach narodowych* [i nie tylko – W.A.]. *Prawdopodobnie w najbliższej przyszłości wielkoruski nacjonalizm, mający warunkowe poparcie systemu i bezwzględne zrozumienie u większości wyborców, mocno wstrząśnie rosyjską sceną polityczną*⁵⁵.

Jednocześnie eksperci zauważają nieadekwatność i nieskuteczność „reakcji” centrum na „wyzwania” z regionów: *Metody kontroli* [centrum nad regionami – W.A.], *które są wykorzystywane w dzisiejszej Rosji, częściowo opierają się na modelu imperialnym i dlatego są drogie i nieopłacalne. Tylko okresowo w czasie wzrostu cen ropy naftowej można hojnie obdzielić agentów centrum w terenie. Przy zmniejszeniu się wpływów z eksportu i trwającego spadku ekonomicznego mechanizmy imperialne okażą się nieakceptowalnie drogie, a tym samym niewydolne*⁵⁶.

Ponadto, dysponując tylko informacjami pochodzącymi od mianowanych gubernatorów, którzy są bardzo zmotywowani do upiększania sytuacji oraz – od nieefektywnego aparatu kontroli, centrum federalne jest zmuszone reagować na już nabrzmiałe i dające o sobie znać sytuacje nadzwyczajne, w rodzaju masowych protestów czy katastrof technologicznych, tracąc możliwość podjęcia działań prewencyjnych.

Niemniej, w opinii większości badaczy rosyjskich: *dla federalizmu nie ma i nie może być alternatywy, jeśli Rosja chce zachować integralność terytorialną, nie popadając przy tym w autorytaryzm*⁵⁷. Jednak w warunkach rosyjskich alternatywą dla modelu imperialnego, zdaniem Iriny Busyginy i Michaiła Filippowa, *nie jest klasyczny federalizm w stylu amerykańskim ani tym bardziej związkowa wersja niemiecka czy austriacka, lecz asymetryczna federacja etniczna, w której znaczne dotacje dla mniej-*

⁵⁴ О. Алленова, *Что для Москвы Кавказ, то для Сибири* – Москва, „Власть. Аналитический еженедельник” 2011, nr 42 (946), s. 30.

⁵⁵ А. Захаров, „Спящий институт”..., s. 122.

⁵⁶ И. Бусыгина, М. Филиппов, *Проблемы вынужденной федерализации*, „Pro et Contra” 2009, nr 3-4 (46), s. 134.

⁵⁷ Н. Н. Петров, *Оптимизация политической системы*, [w:] *Повестка дня нового президентства*, red. М. Липман, Москва 2012, s. 30.

szości (narodowych) są nadal konieczne. Jednak w porównaniu z modelem imperialnym w federacji etnicznej wspieranie integralności terytorialnej jest mimo wszystko znacznie tańsze dla większości. W federacji tego typu bezpośrednio kupowanie lojalności elit etnicznych częściowo zostaje zastąpione przez redystrybucję praw i przywilejów⁵⁸.

Zakłada to m.in. znaczącą zmianę podziału funkcji pomiędzy centrum federalnym i regionami na podstawie zasady subsydiarności, czyli *delegowania funkcji od dołu ku górze i realizacji każdej z nich na minimalnie wysokim poziomie, bliskim obywatelom jako źródłu władzy*⁵⁹.

Jednakże w związku z tym pojawiają się co najmniej dwa trudne pytania. Po pierwsze, kto może być podmiotem proponowanej redystrybucji kompetencji władzy w ramach obecnego systemu politycznego w Rosji? Po drugie, Busygina i Filippow sami podkreślają, że model federalizmu etnicznego jest o wiele bardziej złożony niż model imperialny, a jego realizacja wymaga kunsztu politycznego. Skąd jednak wezmą się odpowiedzialne i mądre elity oraz zarządzający zdolni do stworzenia „funkcjonującej federacji etnicznej”? Jak zauważył Andriej Zacharow, *organiczne połączenie wiernopoddańczej służalczości w obecności zwierzchnictwa z instynktami i zwyczajami drobnego tyrana pod jego nieobecność zawsze były jedną z najbardziej interesujących cech rosyjskiego biurokraty*⁶⁰.

Jeśli w latach 90. wybrani w wyborach powszechnych prezydenci i elity republik w składzie Federacji Rosyjskiej zdołali „oswoić” i skanalizować agresywny etnonacjonalizm mniejszości, wykorzystać go jako walor w negocjacjach z federalnym centrum dotyczących specjalnego statusu i preferencji ekonomicznych, to dzisiaj, gdy nacjonalizm głęboko zakorzenił się w tkance systemów politycznych republik, okrzepł intelektualnie i organizacyjnie, mianowani przez centrum szefowie władzy wykonawczej wołący podporządkowywać się poleceniom przychodzącym z Kremla, niż działać zgodnie z interesami ludności regionów, najprawdopodobniej nie poradzą sobie z tym zadaniem. Przy czym przywrócenie zasady wybieralności szefów władzy wykonawczej niczego w zasadzie nie zmienia. Konsekwencją może być próba zakwestionowania integralności terytorialnej Rosji.

Tłumaczenie: Magdalena Romanowska

BIBLIOGRAFIA

- Алленова О., *Что для Москвы Кавказ, то для Сибири – Москва*, „Власть. Аналитический еженедельник” 2011, nr 42 (946).
Афанасьев М. Н., *Невыносимая слабость государства*, Москва 2006.

⁵⁸ И. Бусыгина, М. Филиппов, *Проблемы...*, s. 134.

⁵⁹ Н. Петров, *Оптимизация политической системы...*, s. 30.

⁶⁰ А. Захаров, „Спящий институт”..., s. 110.

- Банс В., „Поздно сбросили” (Интервью Валерии Банс журналу „Эксперт”, нр 11 (505) от 20.03.2006), [w:] *Русские чтения*, wyd. 3, Москва 2006.
- Бусыгина И., Филиппов М., *Проблемы вынужденной федерализации*, „Pro et Contra” 2009, нр 3-4 (46).
- Выступление президента РФ В. В. Путина на заседании Правительства РФ с участием глав региональных администраций*, Москва, 13 IX 2004, [online] <http://kremlin.ru/text/appears/2004/09/76651.shtml>.
- Галлямов Р., *Политические элиты российских республик: особенности трансформации в постсоветский период*, [w:] *Трансформация российских региональных элит в сравнительной перспективе*, red. А. Мельвиль, Москва 1999.
- Гельман В., *Региональная власть в современной России: институты, режимы и практики*, „ПОЛИС” 1998, нр 1.
- Горовиц Д., *Демократия в разделенных обществах*, нр spec. pisma „Глобальные проблемы переходного периода” 1993, нр 6.
- Грибанова Г. И., Сидоренко А. В., *Федерализм и разрешение этнополитических конфликтов в современном обществе*, „Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС” 2007, Vol. 3, нр 3.
- Доктрина регионального развития Российской Федерации: Мини проект*, red. С. С. Сулакшин i in., Москва 2009.
- Дробижева Л. М., *Этничность в социально-политическом пространстве Российской Федерации*, Москва 2013.
- Захаров А., *„Спящий институт”: Федерализм в современной России и в мире*, Москва 2012.
- Захаров А. А., *E pluribus unum. Очерки современного федерализма*, Москва 2003.
- Зубаревич Н., *Социальноэкономические различия между этническими регионами и политика перераспределения*, [w:] *Федерализм и этническое разнообразие в России. Сб. ст.*, red. И. Бусыгина, А. Хайнеманн-Грюдер, Москва 2010.
- Зубаревич Н., *Четыре России*, „Ведомости” 2011, 30 XII.
- Иванченко Л. А., *Организационно-правовое обеспечение приоритетов регионального развития*, [w:] *Конституционно-правовые проблемы развития российского федерализма*, Москва 2000.
- Каган В. Е., *Ното Хепорhobicus: психология „своего и чужого”*, „Национальный психологический журнал” 2011, нр 2 (6).
- Казула Ф., *Разделенное государство: федерализм как агонизм наций?*, [w:] *К новой модели российского федерализма*, red. А. Захарова, О. Здравомысловой, А. Рябов, Москва 2013.
- Карапетян Л. М., *Федерализм и права народов: Курс лекций*, Москва 1999.
- Кимлика У., *Современная политическая философия: введение*, Москва 2010.
- Магомедов А. К., *Российский правящий класс и „исламская альтернатива”: к новому осмыслению политического*, [w:] *Власть и элиты в российской трансформации*, red. А. Дука, Санкт-Петербург 2005.
- Малашенко А., *Новый президент и „старый” Северный Кавказ*, [w:] *Повестка дня нового президентства*, red. М. Липман, Москва 2012.
- Миронюк М. Г., *Современный федерализм: Сравнительный анализ*, Москва 2008.

- Морено Л., *Многообразие и единство в федеративных государствах мира*, „Политическая наука”, 2011, № 1: *Этничность и политика*, ред. Ю. О. Ю. Малинова.
- Народовластие в России – очерк истории и современного состояния*, ред. Ю. А. Дмитриев, Москва 1997.
- Осипов А., *Эссенциалистские представления об этничности в системах преподавания правовых специальностей*, [w:] *Расизм в языке образования*, ред. В. Воронков, О. Карпенко, А. Осипов, Санкт-Петербург 2008.
- Панкевич Н. В., *Модели федеративного устройства: закономерности политической трансформации*, Екатеринбург 2008.
- Петров Н., *Оптимизация политической системы*, [w:] *Повестка дня нового президентства*, ред. М. Липман, Москва 2012.
- Путин В. В., *Россия: Национальный вопрос*, „Независимая газета” 2012, 23 I.
- Розов Н. С., *Теории исторической динамики Рэндалла Коллинза и контексте российской политики*, „Полис” 2012, № 6.
- Сагитова Л., *Региональная идентичность: социальные детерминанты и конструктивистская деятельность СМИ (на примере Республики Татарстан)*, [w:] *Центр и региональные идентичности в России*, ред. В. Гельман, Т. Хопф, Санкт-Петербург 2003.
- Соколовский С. В., *Перспективы развития концепции этнонациональной политики в Российской Федерации*, Москва 2004.
- Стародубцев А., *Бесполезное достижение? Губернаторские выборы в контексте проблем регионального развития*, „Неприкосновенный запас” 2012, № 4.
- Степанов В., *Рейтинг конфликтности государств и регионов по данным Сети этнологического мониторинга за 2010 год*, [w:] *Этнополитическая ситуация в России и сопредельных государствах: Ежегодный доклад*, ред. В. Тишков, В. Степанов, Москва 2011.
- Червонная С.М., *Абхазия-1992: посткоммунистическая Вандея*, Москва 1993.
- Шевцова Л., *Россия – год 2006: логика политического страха*, cz. 2, „Независимая газета” 2005, 16 XII.
- Шнирельман В., *„Патриотическое воспитание”: этнические конфликты и школьные учебники истории*, [w:] *Расизм в языке образования*, ред. В. Воронков, О. Карпенко, А. Осипов, Санкт-Петербург 2008.
- Филиппов В. Р., *Кризис этнического федерализма в России*, [w:] *Регионы и регионализм в странах Запада и России*, Москва 2001.
- Холодовский К. Г., *Самоопределение России*, Москва 2013.
- Federalism: the Multiethnic Challenge*, ред. G. Smith, London–New York 1995.
- Filippov V., Ordeshook P., Shvetsova O., *Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*, Cambridge 2004.
- Jeffery Ch., *The Non-Reform of the German Federal System after Unification*, „West European Politics” 1995, Vol. 18.
- Kymlicka W., *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford 1995.
- Malloy T. H., *National Minority Rights in Europe*, Oxford 2005.
- McGarry J., O’Leary B., *Explaining Northern Ireland: Broken Images*, Oxford–Cambridge 1995.
- McCarry J., O’Leary B., *Introduction: The Macro-Political Regulation of Ethnic Conflict. The Po-*

litics of Ethnic Conflict Regulation: Case Studies of Protracted Ethnic Conflict, London–New York 1993.

McGarry J., O’Leary B., *The Politics of Ethnic Conflict Regulation: Case Studies of Protracted Ethnic Conflicts*, London 1993.

Treisman D., *After the Deluge. Regional Crises and Political Consolidation in Russia*, Ann Arbor 1999.

Walerij Aleksiejewicz ACZKASOW – doktor habilitowany nauk politycznych, profesor, kierownik Katedry Międzynarodowych Procesów Politycznych na Wydziale Politologii Petersburskiego Uniwersytetu Państwowego.