

Prace OSW / CES Studies

**Podsumowanie przemian polityczno-gospodarczych
w pierwszej kadencji Władimira Putina**

**A summary of the politico-economic changes
taking place during Vladimir Putin's
first term of office**

Czeczenia a Rosja:

znaczenie kwestii czeczeńskiej dla współczesnej Rosji
Chechnya and Russia:

**The significance of the Chechen problem
for contemporary Russia**

© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich

© Copyright by Centre for Eastern Studies

Redaktor serii / Series editor

Anna Łabuszewska

Opracowanie graficzne / Graphic design

Dorota Nowacka

Tłumaczenie / Translation

Izabela Zygmunt,

Anna Wielopolska

Wydawca / Publisher

Ośrodek Studiów Wschodnich

Centre for Eastern Studies

ul. Koszykowa 6 a

Warszawa / Warsaw, Poland

tel./phone + 48 /22/ 525 80 00

fax: +48 /22/ 629 87 99

Seria „Prace OSW” zawiera materiały analityczne
przygotowane w Ośrodku Studiów Wschodnich

The “CES Studies” series contains analytical
materials prepared at the Centre for Eastern
Studies

Materiały analityczne OSW można przeczytać
na stronie www.osw.waw.pl

Tam również znaleźć można więcej informacji
o Ośrodku Studiów Wschodnich

The Centre’s analytical materials can be found
on the Internet at www.osw.waw.pl

More information about the Centre for Eastern
Studies is available at the same web address

ISSN 1642-4484

Spis treści / Contents

Podsumowanie przemian polityczno-gospodarczych w pierwszej kadencji Władimira Putina / 5

Jadwiga Rogoża, Iwona Wiśniewska

Czeczenia a Rosja: znaczenie kwestii czeczeńskiej dla współczesnej Rosji / 25

Maciej Falkowski

A summary of the politico-economic changes taking place during Vladimir Putin's first term of office / 45

Jadwiga Rogoża, Iwona Wiśniewska

Chechnya and Russia: The significance of the Chechen problem for contemporary Russia / 65

Maciej Falkowski

Podsumowanie przemian polityczno-gospodarczych w pierwszej kadencji Władimira Putina

Jadwiga Rogoża,

Iwona Wiśniewska

Tezy

1. Najważniejszym dokonaniem ekipy Władimira Putina w ciągu trzech lat jego kadencji jest zrealizowanie zmian legislacyjnych, które mogą stanowić bazę dla dalszych – bardziej szczegółowych – reform politycznych i gospodarczych. Jest to w pewnym stopniu powrót do zadań gospodarczych wytyczonych przez ekipę reformatorów na początku lat 90. Konflikty Kremla z władzą ustawodawczą uniemożliwiły wówczas ich realizację.

2. Wprowadzane za kadencji Putina reformy polityczne zmierzały przede wszystkim do zwiększenia kontroli Kremla nad życiem społeczno-politycznym w Rosji. Cel ten został w dużej mierze zrealizowany. W efekcie z jednej strony doszło do wzrostu autorytetu i pozycji ośrodka prezydenckiego, z drugiej – do autorytaryzacji systemu politycznego w Rosji.

3. W sferze gospodarczej w ciągu ostatnich trzech i pół roku udało się m.in. przeprowadzić reformę ziemską (dopuszczającą do obrotu ziemią w Federacji Rosyjskiej), zmiany w sferze budżetowo-fiskalnej, w systemie emerytalnym. Rosja została skreślona z czarnej listy FATF i otrzymała status gospodarki rynkowej przyznany jej przez UE i USA. Równocześnie jednak naciski różnych, przeciwnych reformom, grup z otoczenia prezydenta, a także elit biznesowych i regionalnych sprawiły, że już na etapie formułowania bazy prawnej reformatorskie projekty często traciły swój liberalny wydźwięk i radykalizm. Z tego między innymi powodu przemiany, które zainicjowano w niemal wszystkich sferach rosyjskiej gospodarki, w wielu przypadkach okazały się niekonsekwentne i połowiczne. Problemy z ich wdrażaniem oraz powolne tempo reform strukturalnych nie pozwoliło na wzmocnienie sektorów niesurowcowych i na uniezależnianie się gospodarki Rosji od koniunktury na rynkach zagranicznych. Główne cele reformatorskiego projektu gospodarczego prezydenta Putina nie zostały więc zrealizowane.

4. Szczególnie istotne znaczenie dla obecnej sytuacji w Rosji miały także zmiany pozalegislacyjne podejmowane przez ośrodek prezydencki.

Zmiany te nie miały podłoża prawnego i wynikały z nieformalnych działań podejmowanych lub inspirowanych przez władze. Na skutek tych działań prezydent uzyskał lojalną większość w parlamencie, doprowadził do wzrostu roli służb specjalnych w państwie, jednocześnie odbierając wielkiemu biznesowi bezpośredni wpływ na decyzje polityczne Kremla. Zmiany pozalegislacyjne doprowadziły również do ograniczenia wolności słowa i pluralizmu informacyjnego w Rosji.

5. Wydaje się, iż proces reform zainicjowany przez prezydenta Putina nadal zależy przede wszystkim od wsparcia ze strony ośrodka prezydenckiego. Z tego względu kontynuacja reform w kolejnych latach będzie ściśle związana z pozycją Putina po prawdopodobnej reelekcji w marcu 2004 roku i jego polityczną determinacją kontynuowania zmian. Obok czynników wewnętrznych kluczowe znaczenie dla procesu reform będą miały ceny ropy naftowej na rynku światowym. Takie uzależnienie ogranicza szanse Rosji na realną modernizację w najbliższych latach.

Wstęp

Po dojściu do władzy w 2000 r. Władimir Putin przedstawił całościowy program społeczno-ekonomicznego rozwoju Rosji do 2010 r.¹ Przygotowaniem tego programu zajął się zespół ekspertów ekonomicznych z Centrum Studiów Strategicznych (CSS)² pracujący pod przewodnictwem petersburczyka Germana Grefa. Mimo iż opracowany przez ekspertów dokument nigdy nie został przyjęty w całości, a tylko zatwierdzono jego główne założenia, to jednak od 2000 r. krótko- i średniookresowe programy społeczno-gospodarcze rządu powstawały w oparciu o jego założenia.

Średniookresowym celem opracowanej strategii rozwoju Rosji do 2010 r. miało być przeciwdziałanie pogłębianiu się przepaści między Rosją i państwami rozwiniętymi, zaś w długoterminowej – odtworzenie i umocnienie pozycji Rosji jako jednego z liderów światowego wzrostu³. Tym celom służyć miały reformy systemu władzy w Rosji, polityki społecznej oraz modernizacja gospodarki.

Celem niniejszego opracowania jest opis i analiza reform politycznych oraz społeczno-gospodarczych, a także zmian pozalegislacyjnych podjętych w okresie prezydentury Władimira Putina. Najprawdopodobniej przez półrocze, jakie pozostaje do wyborów prezydenckich, nowe działania reformatorskie nie będą inicjowane. Dlatego już teraz można podsumować zmiany, jakie dokonały się w polityce, gospodarce oraz sferze społecznej w pierwszej kadencji prezydenta Putina.

W części początkowej tekstu zamieszczono opis reform politycznych oraz gospodarczych, a także zmian nie mających podłoża legislacyjnego, które dokonały się w Federacji Rosyjskiej w ciągu ostatnich trzech i pół roku. W konkluzjach spróbowano podsumować realne dokonania ekipy Putina oraz odpowiedzieć na pytanie o perspektywy procesu reform i czynniki decydujące o jego kształcie.

Reformy i zmiany

Reformy realizowane w okresie prezydentury Władimira Putina przebiegały na dwóch płaszczyznach.

Z jednej strony mieliśmy do czynienia z reformami dokonywanymi na podstawie zmian legislacyjnych, przygotowywanych przez rząd (strategia Centrum Studiów Strategicznych) lub Administrację Prezydenta i uchwalane przez parlament. Dotyczyły one w pierwszym rządzie sfery gospodarki, ale także kwestii politycznych. Działania podejmowane w tych dziedzinach miały na celu przede wszystkim wzmocnienie i centralizację państwa oraz wdrażanie zmian o charakterze rynkowym w rosyjskiej gospodarce.

Z drugiej strony w Rosji zachodziły także przeobrażenia, wynikające nie ze zmian legislacyjnych, lecz z nieformalnych działań podejmowanych lub inspirowanych przez władze. Większość z nich miała na celu zwiększenie kontroli władz nad poszczególnymi ośrodkami życia publicznego (podmiotami życia politycznego i gospodarczego, mediami itd.).

1. Najważniejsze reformy polityczne

1.1. Reforma administracyjno-terytorialna

Głównym założeniem reformy administracyjnej było wzmocnienie kontroli federalnego centrum nad podmiotami Federacji.

Pierwszy etap reformy został uruchomiony tuż po objęciu przez Władimira Putina urzędu prezydenta FR. W maju 2000 r. prezydent wydał dekret dotyczący podziału Federacji Rosyjskiej na 7 okręgów federalnych⁴, w których stopniowo zaczęto tworzyć terenowe wydziały federalnych struktur (prokuratury, MSW i in.). Zgodnie z kolejnym dekretem również z maja, na czele każdego okręgu stanął pełnomocny przedstawiciel prezydenta, mający w założeniu zapewniać realizację konstytucyjnych uprawnień prezydenta FR w regionach⁵. *De facto* rola prezydenckich przedstawicieli miała się sprowadzać, z jednej strony, do bezpośredniego informowania Kremla o istotnych procesach zachodzących w regionach, a z drugiej do wpływania na politykę regionów w celu ochrony interesów centrum.

Kolejne zapisy z pakietu reformy administracyjnej wprowadzały możliwość odwoływania – na podstawie wyroku sądowego – przez prezydenta szefów regionów (wybieranych w wyborach powszechnych)⁶ i rozwiązywania lokalnych parlamentów. Gubernatorzy z kolei uzyskali prawo dymisjonowania merów większych miast we własnym regionie. Warto jednak zaznaczyć, iż przez trzy lata, jakie minęły od przyjęcia reformy, Kreml nie sięgnął po ustalone wówczas mechanizmy dymisjonowania przywódców regionalnych. W kilku przypadkach usunięcia gubernatorów, do których doszło w ostatnich latach, wykorzystano mechanizmy nieformalne (szantaż, nominacja na inne stanowisko itp.).

Latem 2000 roku parlament uchwalił ustawę przewidującą zmianę trybu formowania izby wyższej rosyjskiego parlamentu – Rady Federacji. Zamiast zasiadających w niej wcześniej z urzędu gubernatorów oraz przewodniczących lokalnych parlamentów, w skład izby obecnie wchodzi regionalni przedstawiciele władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej, nominowani przez władze regionu (gubernatora oraz parlament). Gubernatorzy, opuszczając Radę Federacji, utracili immunitet oraz bezpośredni dostęp do procesu stanowienia prawa i lobbowania na najwyższym szczeblu interesów własnych oraz swoich regionów. Szefowie podmiotów Federacji zostali skupieni w nowo powołanej instytucji o charakterze doradczym – Radzie Państwa, której ranga jest zdecydowanie niższa niż Rady Federacji. Z usunięciem gubernatorów dawne znaczenie utraciła także Rada Federacji.

Jeszcze jedną płaszczyzną reformy administracyjnej było uruchomienie procesu dostosowywania ustawodawstwa regionalnego do federalnego (duża część dorobku legislacyjnego regionów, które za Jelcyna zyskały daleko idącą samodzielność, była sprzeczna z ustawodawstwem federalnym). W ramach tego procesu szereg aktów ustawodawczych podmiotów FR zostało unieważnionych na mocy orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i decyzji sądów. Nadzór terenowy nad procesem „ujednolicania przestrzeni prawnej” objęli pełnomocni przedstawiciele prezydenta w regionach. Dotąd jednak nie zdołano doprowadzić tego procesu do końca: szereg podmiotów, zwłaszcza tych najbardziej samodziel-

nych (Tatarstan, Baszkiria) nadal torpeduje proces dostosowywania swojej legislacji, np. poprzez pozostawienie w regionalnych konstytucjach wzmianki o suwerenności republik⁷.

Ostatnim z przeprowadzonych dotychczas etapów reformy administracyjnej jest rozpoczęta reforma samorządowa (przeszła pierwsze czytanie w Dumie). W zamyśle ma ona precyzować zakres kompetencji oraz źródła finansowania samorządów (częściowo kosztem władz regionalnych)⁸. W okresie przedwyborczym władze federalne zdecydowały się wstrzymać bieg reformy, negatywnie odbieranej przez władze regionalne.

Na zmianę relacji na linii centrum–regiony największy wpływ miały zmiany prawne w ramach reformy administracyjnej i budżetowej. Jednak tę przewagę legislacyjną Moskwa uzupełniała poprzez wykorzystywanie nieformalnych metod oddziaływania na władze regionalne. Wśród takich nieformalnych instrumentów, którymi dysponuje Kreml, należałoby wymienić kontrolę nad Prokuraturą Generalną (możliwość „szantażowania” regionalnych liderów przez organy ścigania), służbami specjalnymi (dostęp do informacji kompromitujących) i Izbą Obrachunkową (możliwość manipulowania wynikami kontroli finansowej w regionie), nad Centralną Komisją Wyborczą (możliwość wpływu na proces wyborczy w regionach), a także możliwość wywierania presji na przedstawicieli biznesu działających na prowincji. Do wykorzystywania tych mechanizmów uciekały się władze w regionach o kluczowym znaczeniu dla kraju, bogatych w zasoby naturalne (np. w Kraju Nadmorskim, Jakucji czy Kraju Krasnojarskim⁹), a także w przypadku wyborów na szczeblu federalnym.

Podsumowując bilans zmian w relacjach centrum–regiony należy odnotować dwutorowość zachodzących tu procesów. Z jednej strony, przy pomocy zmian prawnych oraz działań nieformalnych Moskwa zdołała częściowo osiągnąć najważniejszy cel reformy administracyjnej: zahamować tendencje dezintegracyjne w Federacji Rosyjskiej i ograniczyć wpływy elit regionalnych na poziomie federalnym. Z drugiej jednak strony na terenie samych regionów pozycja gubernatorów pozostała bardzo silna. Sytuacji nie zmieniło wprowadzenie stanowiska pełnomocnego

przedstawiciela prezydenta w okręgach federalnych. Nie mając poważnych kompetencji finansowych, przedstawiciele prezydenta pełnią obecnie niemal wyłącznie funkcje kontrolne. Kremlowi nie udało się także rozbić regionalnych klanów polityczno-biznesowych, rzadko jest on też w stanie wpływać na wyniki wyborów w poszczególnych podmiotach FR. W efekcie zależność Kremla od nieformalnego wsparcia gubernatorów (np. podczas wyborów) pozostaje znaczna. Szereg działań Kremla świadczy, iż jest on świadom potencjału regionalnych liderów i w określonych sytuacjach wybiera rozwiązania kompromisowe¹⁰. Do takich działań inspirowanych przez Kreml zaliczyć można m.in. umożliwienie gubernatorom sprawowania władzy przez więcej niż dwie kadencje¹¹, odsunięcie w czasie reform samorządowej oraz sektora elektroenergetycznego, którym są przeciwni szefowie regionów.

1.2. Reforma systemu partyjnego i ustawodawstwa wyborczego

Reformę systemu partyjnego rozpoczęto w roku 2001. W lipcu parlament przyjął ustawę „O partiach politycznych”. Ustawa ta zezwoliła na udział w wyborach wyłącznie partiom politycznym lub koalicjom utworzonym przez nie. Jednocześnie zaostrzono kryteria funkcjonowania partii w FR¹², co doprowadziło do znacznej redukcji liczby partii politycznych (jest ich obecnie ok. 50, z czego realnie liczy się 5 – 6). Intencją autorów tych zmian było też (a może przede wszystkim) zwiększenie wpływu na kształtowanie sceny partyjnej – tryb rejestrowania oraz weryfikacji partii w praktyce został już wykorzystany do wywierania presji na ugrupowania opozycyjne¹³.

Na proces reformy ustawodawstwa wyborczego złożyło się kilka aktów ustawodawczych, m.in. ustawa o gwarancjach praw wyborczych obywateli (czerwiec 2002), ordynacje wyborcze elekcji parlamentarnych (listopad 2002) i prezydenckich (grudzień 2002) oraz ustawa o systemie informatycznym liczącym głosy wyborców (styczeń 2003).

Intencja przyświecająca twórcom reformy wspólnie z myślą przewodnią innych posunięć ograniczających pluralizm polityczny: wyeliminowanie z gry wyborczej mniejszych ugrupo-

wań (poprzez podniesienie progu wyborczego do 7%)¹⁴ oraz zwiększenie wpływu centrum na wybory w regionach. Zapisy reformy ustawodawstwa wyborczego umożliwiają bowiem zwiększenie wpływu Centralnej Komisji Wyborczej na komisje regionalne (łącznie z prawem anulowania werdyktu komisji regionalnej), wprowadzają zakaz istnienia partii regionalnych oraz nakaz dostosowania regionalnych większościowych ordynacji wyborczych do federalnej ordynacji mieszanej (co w praktyce oznacza oddanie połowy miejsc w regionalnych parlamentach partiom federalnym). Ustępstwem na rzecz regionów było obniżenie poziomu wymaganej frekwencji wyborczej do 20% w wyborach regionalnych¹⁵.

Zapisy ustawy o wyborach regionalnych zaczęły obowiązywać w lipcu 2003 roku, za wcześniej więc aby weryfikować ich skuteczność. Z kolei reformę partyjną można już w tym momencie uznać za sukces Kremla: udało mu się zwiększyć kontrolę nad procesami na scenie partyjnej, z jednoczesnym zachowaniem pozorów pluralizmu. Niepartyjnym inicjatywom obywatelskim w praktyce odebrano możliwość uczestniczenia w życiu politycznym kraju. Zmiany dotyczące funkcjonowania partii politycznych i procedur wyborczych utrwalały istniejący obecnie układ na scenie politycznej, z dominującą władzą wykonawczą oraz marginalną rolą partii politycznych, stanowiących często instrument Kremla.

1.3. Reforma sądownictwa i prokuratury

Pakiet projektów ustaw reformujących wiele sfer wymiaru sprawiedliwości został opracowany przez Administrację Prezydenta i w prawie niezmiennym kształcie „przeszedł” przez parlament.

W ramach reformy sądownictwa i prokuratury w roku 2002 parlament uchwalił m.in. kodeksy postępowania arbitrażowego, postępowania cywilnego i postępowania karnego, a także szereg ustaw dotyczących poszczególnych grup zawodowych (adwokatów, sędziów itd.). Najważniejsze wprowadzone zmiany to wzmocnienie sądów kosztem prokuratury (przekazanie sankcji na aresztowanie i rewizje z gestii prokuratury do sądu), przyznanie wyłącznego prawa wszczęcia postępowania prokuratorom (wcześniej uprawnione do tego były także resorty siłowe),

zrównanie praw prokuratora i adwokata, powołanie w sądach ławy przysięgłych (proces ten jest w trakcie realizacji), przekazanie sporów gospodarczych do sądów arbitrażowych¹⁶. Ponadto w kwietniu 2003 r. Duma uchwaliła w pierwszym czytaniu wniesione przez prezydenta Putina poprawki do kodeksu karnego, przewidujące złagodzenie kar za drobne przestępstwa (lub zamianę ich na kary pieniężne).

W ramach reformy sądownictwa wprowadzono też zmiany, które mogą być interpretowane jako ograniczanie niezawisłości władzy sądowniczej: zawężono immunitet sędziowski poprzez określenie trybu odpowiedzialności karnej i administracyjnej sędziów (dotąd dysponowali oni całkowitym immunitetem), wprowadzono zasadę kadencyjności przewodniczących w sądach oraz zwiększono udział Kremla w ich nominowaniu, ograniczono kadencję sędziego (poprzez ustanowienie wieku emerytalnego).

Podsumowując należy stwierdzić, iż autorzy reformy sądownictwa dążyli do przybliżenia niektórych sfer rosyjskiego wymiaru sprawiedliwości do norm obowiązujących w państwach demokratycznych. Efektem tych zmian było zmniejszenie wszczynanych spraw (o 20%) i liczby osób przebywających w aresztach śledczych (o połowę)¹⁷. Dość zaawansowany jest też proces tworzenia sądów przysięgłych – w większości regionów (ok. 70, w tym w Moskwie) sądy te już działają. Szansę na realizację poszczególnych zapisów reformy zwiększa dodatkowo fakt, iż w budżecie na 2003 rok fundusze na reformę sądowniczą zwiększono o 33%.

Równocześnie jednak reforma sądownictwa – podobnie jak inne reformy polityczne – zakładała utrzymanie nieformalnej kontroli Kremla nad sądownictwem i prokuraturą. W Rosji cały czas mamy do czynienia ze znaczącym upolitycznieniem sądów i prokuratury. Niektóre zapisy reformy (np. obniżenie statusu sędziów i ograniczenie ich immunitetu) utrwalały dominację władzy wykonawczej nad sądowniczą. Należy więc przypuszczać, iż w przyszłości zjawisko wykorzystywania organów wymiaru sprawiedliwości do prowadzenia walki politycznej utrzyma się¹⁸, zaś niezawisłość władzy sądowniczej nadal pozostanie jedynie formalnym zapisem w Konstytucji.

1.4. Reforma systemu służby państwowej

Reforma aparatu administracji państwowej znajduje się obecnie w fazie koncepcyjno-legislacyjnej. Duma uchwaliła już w trzech czytaniach prezydencką ustawę „O systemie służby państwowej w FR”, która ma charakter ramowy i ma być uzupełniona przez pakiet ustaw szczegółowych.

Intencją reformy jest wprowadzenie podziału służby państwowej na federalną cywilną, federalną wojskową i federalną ochrony prawa oraz regionalną służbę cywilną podmiotów Federacji. Zakłada ona wprowadzenie zasady konkursowej przy obsadzaniu stanowisk, zawieranie kontraktu na wykonywanie funkcji, stworzenie mechanizmu weryfikacji kompetencji urzędników, a także uzależnienie dochodów od ich osiągnięć zawodowych. Mimo tych liberalnych idei, reforma przewiduje także uzależnienie awansu służbowego od wysługi lat i stwarza możliwość urzędnikom „ze stażem” odchodzącym z jednego sektora (np. wojskowych) zajmowania od razu wysokich stanowisk w innym.

Potrzeba reformy aparatu urzędniczego jest ogromna, z uwagi na rozrost, nieefektywność oraz konserwatyzm rosyjskiej biurokracji, a także stopień jej kontroli nad rosyjską gospodarką (także sektorem prywatnym) i polityką. Oceniając zapisy ramowej ustawy należy uznać, iż wprowadzenie stałych mechanizmów weryfikacji kompetencji urzędników niewątpliwie podniosłoby poziom pracy biurokracji (obecnie część opóźnień w realizacji poszczególnych reform wynika z wadliwych aktów wykonawczych, stworzonych przez biurokrację średniego i niższego szczebla). Z kolei podniesienie wynagrodzeń za lepsze wyniki mogłoby przyczynić się do zmniejszenia plagi korupcji.

Za wcześnie jeszcze na ocenę wyników reformy, nie powstały bowiem konkretne akty wykonawcze do ustawy ramowej. Można się jednak spodziewać, iż poważnym problemem w realizacji reformy będzie opór ze strony samej biurokracji. Obecny stan rzeczy (poprzez system nieformalnych układów personalnych, wykorzystywanie biurokratycznej kontroli nad wieloma sferami życia publicznego) stwarza urzędnikom możliwość czerpania rozmaitych korzyści. Pozwala to przypuszczać, iż reforma biurokracji będzie jedną z najbardziej skomplikowanych i długotrwa-

łych i wymagała będzie najwięcej woli politycznej ze strony reformatorów.

2. Najważniejsze reformy społeczno-gospodarcze

2.1. Reforma budżetowo-fiskalna

Proces modernizacji rosyjskiej gospodarki rozpoczął się od reformy podatkowej. Przeprowadzeniu tej reformy sprzyjały utrzymujące się wysokie ceny ropy naftowej, które mają bardzo istotny wpływ na wielkość dochodów budżetowych. Zmiany w systemie fiskalnym były gruntowne i objęły w zasadzie każdy podatek i opłatę fiskalną. Pierwszych zmian dokonano już w 2001 r., decydując się na wprowadzenie m.in. 13-procentowego liniowego podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) oraz wprowadzenie regresywnego podatku socjalnego (składki na ubezpieczenia społeczne itp. – początkowa stawka 35,6%). Najistotniejsze zmiany w kolejnych latach dotyczyły m.in. obniżenia do 24% podatku od osób prawnych (CIT), zrezygnowania w zasadzie z podatków obrotowych, zastąpienia dotychczasowych opłat jednym podatkiem od zasobów naturalnych¹⁹.

Głównym założeniem tych zmian było uproszczenie systemu podatkowego, odejście od podatków i opłat fiskalnych, których egzekwowanie okazało się wyjątkowo trudne, oraz obniżenie obciążeń podatkowych nakładanych na gospodarkę, a w konsekwencji wyprowadzenie jak największej ilości środków finansowych z „szarej strefy”. Stawki podatków były redukowane, jednocześnie jednak podatnicy pozbawiani byli większości ulg, co w efekcie nie zawsze powodowało obniżenie rzeczywistych obciążeń podatkowych. Z jednej strony tego typu działanie wynikało z racjonalizowania oferowanych przez państwo ulg, z drugiej jednak strony z zabezpieczania stabilności budżetowej państwa.

Pierwszym etapem, który Rosja ma już za sobą, było więc stworzenie podstaw prawnych nowego, bardziej przejrzystego systemu podatkowego, który następnie będzie podlegać dalszym zmianom prowadzącym do rzeczywistego obniżenia obciążeń podatkowych w państwie. Dalsze obniżanie podatków zależne jest jednak od reformy budżetowej, racjonalizacji i ograniczania wydatków z kasy publicznej. Ta część przemian

natomiast ściśle związana jest z trwającą od 2001 r. reformą relacji budżetowych różnych szczebli. Główną zasadą przyświecającą tym zmianom było przypisanie poszczególnych podatków do konkretnego budżetu: federalnego, regionalnego lub samorządowego. Przy jednocześnie jasnym podziale kompetencji i obowiązku ich finansowania.

Reforma podatkowa, mimo wielu problemów, manipulowania przy zapisach ustaw w trakcie procesu legislacyjnego, uczyniła rosyjski system fiskalny znacznie bardziej przejrzystym i prostszym. Władze rosyjskie podają, że zwiększyła się również skuteczność ściągania podatków. Poprawa sytuacji budżetowej pozwoliła na likwidację zadłużeń płacowych wobec „budżetówki” (na razie jedynie zadłużeń budżetu federalnego) oraz realny wzrost wynagrodzeń w tym sektorze.

Mimo dokonanych zmian w systemie fiskalnym tylko w niewielkim stopniu udało się obniżyć obciążenia podatkowe nakładane na gospodarkę. Szacuje się, że w latach 1999 – 2000 poziom obciążeń podatkowych w gospodarce w stosunku do PKB wynosił ok. 32–34%, a w 2003 r. planowana jest redukcja tych obciążeń do 30,7% PKB. Ograniczone są również rezultaty realizacji głównego celu przemian, tj. wyprowadzenia dochodów obywateli z „szarej strefy”. Według różnych wyliczeń około 60% działalności gospodarczej w Rosji prowadzone jest poza ramami określonymi przez prawo²⁰.

2.2. Reforma emerytalna

Konieczności przeprowadzenia reformy emerytalnej dowodziły wszelkie analizy prezentujące niekorzystne tendencje demograficzne (starzenie się społeczeństwa, ujemny przyrost naturalny), świadczące o tym, iż dotychczasowy system emerytalny nie poradzi sobie z wypełnieniem zobowiązań. Konieczne zatem okazało się odejście od systemu, w którym emerytury finansowano ze składek współcześnie pracujących i przechodzenie na system, w którym każdy pracujący oszczędza na własną emeryturę.

W 2002 r. utworzony został tzw. drugi filar, na który trafia akumulacyjna część składki emerytalnej²¹. Pomnażanie wartości składek powierzono *Wnieszekonombankowi*, prywatne fundusze mają zostać dopuszczone do inwestowania tych

pieniędzy dopiero z początkiem 2004 r. Wiadomo już także, iż ze względu na brak niezbędnych aktów wykonawczych proces ten będzie się przeciągał. Zgodnie z szacunkami w przyszłym roku około 90% ubezpieczonych nie wybierze funduszu, a ich składki wciąż będą inwestowane przez *Wnieszekonombank*. Zgodnie z zapisami ustawy akumulacyjna część składki emerytalnej będzie inwestowana głównie w rosyjskie papiery wartościowe.

Reforma emerytalna była koniecznym krokiem dla zapewnienia zabezpieczenia emerytalnego, jednak o jej powodzeniu w dużej mierze zadecyduje sytuacja rosyjskiego rynku finansowego. Bez sprawnie funkcjonującego systemu bankowego, ubezpieczeń czy giełdy nie będzie możliwe inwestowanie składek emerytalnych, w sposób zapewniający godziwą emeryturę obecnie pracującym²².

2.3. Reforma systemu bankowego

Słaby system bankowy jest jednym z hamulców rosyjskiego wzrostu, dlatego też reforma tego systemu ma kluczowe znaczenie dla modernizacji gospodarki. Kryzys finansowy z roku 1998 spowodował prawie całkowite zniszczenie tego systemu w FR, jego pokryzysowa odbudowa miała na celu rzeczywiste zaangażowanie sektora bankowego w przebudowę struktury rosyjskiej gospodarki, poprzez wzmocnienie roli banków jako pośredników pomiędzy oszczędzającymi a inwestującymi. W efekcie dokonanych zmian w sferze finansowej udało się odbudować system bankowy silniejszy pod wieloma względami w porównaniu z przedkryzysowym, niemniej jednak wciąż za słaby aby mógł wziąć na siebie ciężar przemian.

Rosyjski sektor bankowy jest bardzo mały²³ i zdominowany (pod względem wielkości aktywów, jak i ilości oddziałów) przez państwowych potentatów: *Sbierbank*²⁴ i *Wniesztorgbank*. Państwo ma większościowe udziały w ponad 20 bankach oraz mniejszościowe w kolejnych kilkuset. Większość prywatnych banków pracuje prawie wyłącznie na potrzeby właścicieli, tj. wielkich grup przemysłowo-finansowych. Spośród istniejących w Federacji Rosyjskiej w 2002 r. około 1300 banków mniej niż 250 dysponowało kapitałem przekraczającym minimum obowiązujące w Unii Europejskiej (5 mln euro). Obecnie banki finansują je

dynie ok. 5% inwestycji w państwie. Najchętniej udzielają kredytów tradycyjnym gałęziom eksportowym, termin spłaty 70% udzielanych kredytów nie przekracza jednego roku²⁵.

Program reformy sektora bankowego opracowany wspólnie przez rząd i bank centralny realizowany jest bardzo powoli. Udało się wyprowadzić bank centralny ze składu akcjonariuszy *Wniesz-torgbanku*²⁶, wciąż jednak CBR pozostaje właścicielem np. *Sbierbanku* czy rosyjskich banków zagranicznych, np. *Moscow Narodny Bank* (Londyn). Banki komercyjne w FR z dniem 1 stycznia 2004 r. zobowiązane są przejść na międzynarodowe standardy rachunkowości i sprawozdawczości finansowej. Wciąż jednak nie udało się przegłosować ustawy dotyczącej gwarantowania wkładów bankowych (obecnie jedynie wkłady klientów indywidualnych w *Sbierbanku* gwarantowane są przez państwo)²⁷.

2.4. Droga do Światowej Organizacji Handlu

Jednym z ważniejszych celów procesu modernizacji Rosji było otwarcie się na świat i zintensyfikowanie wymiany handlowej z zagranicą, uzyskanie przez Rosję równego traktowania i możliwości wpływania na reguły rządzące handlem międzynarodowym. Jednym z ważnych etapów realizowania tej polityki jest uzyskanie członkostwa w Światowej Organizacji Handlu (WTO), co włączyłoby Rosję w grono ponad 140 państw decydujących o kolejnych etapach liberalizacji handlu.

Chęć przystąpienia do GATT (poprzedniczki WTO) Rosja zgłosiła w 1993 r., jednakże dopiero od 2000 r. zintensyfikowano proces negocjacyjny oraz dostosowywanie prawa rosyjskiego do standardów WTO. Kolejne decyzje rządu o obniżaniu i unifikacji stawek celnych na poszczególne grupy towarowe oraz uproszczenie zasad wymiany handlowej, a w konsekwencji przyjęcie przez parlament wiosną 2003 r. Kodeksu Celnego liberalizowało rosyjską wymianę handlową i ułatwiało dostęp do rynku rosyjskiego. Mimo intensywnego procesu dostosowawczego i wprowadzenia wielu zmian do rosyjskiego prawa Rosji wciąż nie udało się sprostać wszystkim wymaganiom stawianym przez państwa członkowskie WTO. Pozostaje również wiele kwestii

spornych dotyczących warunków rosyjskiego członkostwa (m.in. sektor ubezpieczeniowy, dopłaty do rolnictwa). Z drugiej strony, rosyjskie lobby przemysłowe, niechętnie rosyjskiemu otwieraniu się na świat, zabiega o wydłużenie procesu akcesyjnego i wynegocjowanie korzystnych dla siebie warunków, niechętnie akceptując kompromisy w trakcie negocjacji. Czas działa na niekorzyść Rosji, pozbawia ją bowiem możliwości wpływania na ustalanie nowych zasad handlu międzynarodowego w obecnej rundzie negocjacyjnej w ramach WTO w Doha²⁸.

2.5. Reforma ziemiska

Wprowadzenie własności ziemskiej wpisywało się w jeden z ważniejszych postulatów podniesionych przez Putina dotyczących gwarantowania praw własności w Rosji. O dopuszczeniu ziemi do obrotu zdecydował uchwalony we wrześniu 2001 r. Kodeks Ziemski i ustawa o obrocie ziemią rolną z czerwca 2002 r. Prawo własności na ziemię (ograniczone w przypadku cudzoziemców) miało dać impuls dla rozwoju rynku nieruchomości i kredytu hipotecznego. Aby jednak możliwe było egzekwowanie tego prawa, niezbędne jest przyjęcie aktów wykonawczych głównie na poziomie regionalnym. Brakuje m.in. regulacji dotyczących Rejestru Katastralnego oraz środków na pomiary geodezyjne i wpisanie do rejestru poszczególnych działek (dotyczy to przede wszystkim ziemi rolnej).

Powodzenie reformy ziemskiej w dużej mierze zależy od władz regionalnych, które stosownie do swoich potrzeb albo starają się stworzyć odpowiednie warunki dla obrotu ziemią, albo hamują proces realizacji tej reformy. W części regionów wciąż brakuje niezbędnych aktów wykonawczych, podczas gdy inne podmioty FR legalizują obrót ziemią (na ogół handel ziemią był tam już możliwy wcześniej, mimo braku federalnych uregulowań) i rozwijają rynek nieruchomości. Dodatkowo pojawiły się trudności z ustaleniem ceny ziemi. Administracyjne ustalanie wartości gruntów doprowadziło do ogromnego zróżnicowania cen między regionami, a także w obrębie tego samego regionu.

Rewolucyjna jak na warunki rosyjskie decyzja o dopuszczeniu do obrotu ziemią – i to zarówno ziemią przemysłową, jak i rolną – daje możliwość rozwoju kolejnych sektorów gospodarki,

np. sektora bankowego. Jednakże trudności z wprowadzeniem tego prawa w życie znacznie ograniczają te szanse i stawiają pod znakiem zapytania dalszy rozwój np. rynku nieruchomości. Zgodnie z danymi Ministerstwa Rozwoju Gospodarczego i Handlu, w 2002 r., po wejściu w życie Kodeksu Ziemskiego zarejestrowano w Rosji 45 tys. transakcji kupna-sprzedaży ziemi przemysłowej (tj. prawie dwa razy więcej niż w latach poprzednich), jest to jednak wynik znacznie niższy, niż oczekiwał rząd²⁹.

2.6. Ograniczanie zbędnych regulacji biurokratycznych

Ustawy umożliwiające ograniczanie nadmiernej roli państwa w regulowaniu życia gospodarczego zostały uchwalone w lipcu 2001 r. Dotyczyły one m.in. znacznego ograniczenia rodzajów działalności gospodarczej wymagających licencjonowania; uproszczenia sposobu rejestracji nowych osób prawnych, a także ochrony praw przedsiębiorców (zredukowano ilość i sposób przeprowadzania kontroli państwowych w firmach). Jak się jednak okazało, niektóre zapisy tych ustaw były sprzeczne z obowiązującymi aktami prawnymi, np. z ustawą o policji (do której stosowali się policjanci, przeprowadzając kontrole). Co więcej, kadra urzędnicza okazała się zupełnie niezdolna do podjęcia nowej dla siebie, służebnej roli, zarówno w sensie psychicznym (diametralne odwrócenie zależności w relacjach urzędnik–obywatel), jak technicznym (znaczące zwiększenie zakresu obowiązków przy niedostatecznej informatyzacji urzędów). Próba uproszczenia sposobu rejestracji osób prawnych nie doprowadziła więc do zmniejszenia kolejek i skrócenia czasu oczekiwania, a wręcz przeciwnie – zwiększyła trudności przedsiębiorców. Debiurokracja nie rozwiązała również problemu korupcji w państwie³⁰.

2.7. Reforma sektora energetycznego

Reforma monopolu energetycznego Połączone Systemy Energetyczne Rosji (RAO JES) i liberalizacja rosyjskiego sektora energetycznego ma fundamentalne znaczenie dla przebiegu reform całej rosyjskiej gospodarki. Przeszło dwuletnia walka zwolenników reformy z przeciwnymi jej wpływowymi *lobbies* zakończyła się 21 lutego 2003 r. przyjęciem przez Dumę pakietu ustaw dotyczących restrukturyzacji RAO JES i zasad

funkcjonowania rynku energetycznego w Federacji Rosyjskiej. W wyniku sporów o kształt tej reformy prawna podstawa restrukturyzacji rosyjskiej energetyki ma charakter kompromisowy. Efektem kompromisu między zwolennikami i przeciwnikami reformy jest utrzymanie pełnej kontroli państwa nad regulowaniem cen energii. Gruntowna restrukturyzacja powinna objąć przede wszystkim samo RAO JES. Z monopolu mają być wyodrębnione sfery kontrolowane przez państwo: transportowa (sieć) i dyspozycja mocy oraz części sektora działające w warunkach konkurencji, które będą sprywatyzowane: produkcja (elektrownie) i zbyt energii.

Realizacja samej reformy rozpocznie się z kilkuletnim opóźnieniem (pierwotnie początek reformy zaplanowano na przełom 2001/2002 r.). Z pierwotnego tekstu ustaw usunięto ściśle określone terminy poszczególnych etapów liberalizacji rynku energetycznego, co teoretycznie ma ułatwić wprowadzanie korekt przed rozpoczęciem kolejnych etapów reformy, zaś *de facto* wydłuża czas liberalizacji sektora³¹.

2.8. Reforma kolejnictwa

Rosja jest jednym z państw najbardziej zależnych od transportu kolejowego, który zapewnia prawie 85% przewozów transportowych³². Podstawy prawne reformy rosyjskich kolei przyjęto w grudniu 2002 r. Uzgodnione zmiany w niewielkim stopniu ograniczają monopol państwowy na przewozy kolejowe, a co za tym idzie, dają małe szanse na wprowadzenie konkurencji do sektora.

W pierwszym etapie zmian (lato 2003) ma powstać spółka akcyjna (RAO) Rosyjskie Koleje (RK) będąca w 100% własnością państwa. Spółka przejmie większość obecnej własności Ministerstwa Kolejnictwa (od zakładów taboru kolejowego po przychodnie zdrowia w najdalszych zakątkach Rosji), z wyjątkiem ziemi o znaczeniu strategicznym dla państwa, np. tej na której znajdują się tory kolejowe. Wraz z powstaniem RK do infrastruktury kolejowej mają zostać dopuszczeni prywatni przewoźnicy na „niedyskryminacyjnych warunkach”. Wciąż jednak warunki te nie zostały precyzyjnie określone, a według wstępnych wersji dokumentów przygotowanych przez Ministerstwo Kolejnictwa to kierownictwo RK będzie decydować o tym, kto zostanie dopuszczono-

ny do sieci kolejowej. W takiej sytuacji trudno będzie mówić o wolnej konkurencji prywatnych przewoźników z państwowym monopolem.

W drugim etapie reformy (do 2006 r.) z RK mają zostać wydzielone spółki-córki zajmujące się dalekobieżnymi i podmiejskimi przewozami osobowymi oraz przewozami towarowymi. Celem jest również odejście od „krzyżowego” finansowania, polegającego na dofinansowaniu deficytowych przewozów osobowych taryfami z przewozów towarowych.

Widocznym efektem reformy jest podwyżka taryf przewozowych, natomiast stan taboru kolejowego, terminowość czy jakość transportu w zasadzie nie uległa zmianie³³.

2.9. Reforma mieszkaniowo-komunalna

Konieczności przeprowadzenia reformy mieszkaniowo-komunalnej dowodził fatalny stan infrastruktury, niezdolnej do zapewnienia mieszkańcom podstawowych usług: dostaw wody, prądu i ogrzewania. Kolejne zimy, podczas których mieszkańcy marzli w mieszkaniach, unaczyniały ogromne problemy sektora. Jednakże władze odkładały reformę na później, obawiając się spadku poparcia społecznego wywołanego nieuniknionym wzrostem opłat.

Rządowy program przemian w sektorze mieszkaniowo-komunalnym powstał w połowie 2001 r. i dotyczył głównie zmiany sposobu finansowania usług mieszkaniowo-komunalnych. Jego podstawowym założeniem było odejście od subsydiowania firm świadczących tego rodzaju usługi i przerzucenie całości kosztów na obywateli. Jednocześnie państwo zdecydowało się na stworzenie mechanizmów pomocy adresowanej bezpośrednio do najuboższych. Opracowane ustawy pomijały w zasadzie kwestie związane ze sposobem funkcjonowania przedsiębiorstw świadczących usługi komunalne, ich efektywności i polityki inwestycyjnej. Rząd miał nadzieję, że wprowadzenie realnych cen na usługi mieszkaniowo-komunalne zaowocuje pojawieniem się konkurencji na tym rynku, rozwiąże problem zadłużenia tych firm wobec dostawców gazu, prądu oraz braku środków na inwestycje.

Z roku na rok popadająca w coraz głębszą ruinę infrastruktura mieszkaniowo-komunalna wymusiła niejako zgodę polityczną na przeprowadzenie tej niepopularnej społecznie reformy w roku przedwyborczym (w kwietniu 2003 r. od-

nośne ustawy zatwierdził parlament). Rządzący asekurowali się jednak wprowadzeniem okresu przejściowego (zakończy się po wyborach), w czasie którego wzrost opłat dla wybranych grup społecznych ma być ograniczany, dodatkowo dużą część odpowiedzialności za powodzenie reformy przerzucono na władze regionalne.

Reformowanie tego sektora zaowocowało w zasadzie jedynie wzrostem cen, który nie szedł w parze z polepszeniem jakości świadczonych usług. Wbrew przewidywaniom, podwyżki opłat czynszowych i eksploatacyjnych nie spowodowały skoordynowanego oporu elit regionalnych i tylko sporadyczne protesty ludności. Wprowadzenie do funkcjonowania sektora mieszkaniowo-komunalnego zasad rynkowych daje jednak szansę przyciągnięcia inwestorów do sektora, który do sprawnego funkcjonowania potrzebuje modernizacji całej infrastruktury³⁴.

3. Reforma struktur siłowych

Świadectwem ogromnego znaczenia struktur siłowych dla obecnej władzy w Rosji jest ilość środków finansowych przekazywanych na ten cel. Wydatki na obronę narodową i bezpieczeństwo wewnętrzne pochłoną w 2003 r. 25% wydatków budżetu federalnego (tj. 4,5% PKB). W ostatnich latach środki wydzielane strukturom siłowym stale są zwiększane. W 2003 r. na obronę narodową przekazanych zostanie 2,6% PKB, podczas gdy w większości państw NATO wskaźnik ten nie przekracza 2% (wyjątkiem jest USA z wydatkami odpowiadającymi ponad 3% PKB).

3.1. Reforma wojskowa

Obecnie reforma sił zbrojnych ogranicza się w zasadzie do zmiany w systemie ukompletowania (profesjonalizacji) armii. Decydującym argumentem świadczącym o konieczności przeprowadzenia profesjonalizacji sił zbrojnych było najprawdopodobniej załamanie odziedziczonego po armii radzieckiej i zachowanego w stanie niemal niezmiennym systemu poboru. Do problemów związanych ze spadkiem morale żołnierzy (powszechna w rosyjskiej armii przestępczość i dezercje) oraz uchylaniem się od służby wojskowej na początku obecnej dekady dołączył spadek liczby potencjalnych poborowych. Rosja weszła w okres niżu demograficznego tej grupy

wiekowej, którego „dno” przewidywane jest na lata 2010–2011. O konieczności uwzględnienia profesjonalizacji w planach reformy sił zbrojnych władze FR zdecydowały dopiero jesienią 2001 r.

Początkowym etapem zmian było rozpoczęcie we wrześniu 2002 r. na bazie 76. Pskowskiej Dywizji Powietrznodesantowej eksperymentu ze zmianą systemu ukończenia jednostki. Przejście dywizji ze struktury, opartej na poborze, na kontraktową miało stanowić podstawę dla późniejszej profesjonalizacji całej armii.

Kolejnym etapem reformy było przyjęcie 21 listopada 2002 r. przez rząd rosyjski do realizacji przedstawionej przez resort obrony koncepcji profesjonalizacji sił zbrojnych. Według ministra obrony Siergieja Iwanowa w ciągu czterech lat (2004–2007) na system kontraktowy powinny przejść jednostki stałej gotowości wojsk lądowych, powietrznodesantowych i piechoty morskiej. Jednocześnie z profesjonalizacją armii skracano by zasadniczą służbę wojskową, tak by przy pełnym ukończeniu sił zbrojnych żołnierzami kontraktowymi nie trwała ona dłużej niż 6 miesięcy i ograniczyła się do podstawowego szkolenia rezerw.

Ważnym etapem zmian w armii będzie również ostateczne zatwierdzenie federalnego programu celowego na lata 2004–2007 „kompletowania etatów wojskowych stopni podoficerskich i żołnierskich w jednostkach Ministerstwa Obrony i innych struktur siłowych przede wszystkim wojskowymi odbywającymi służbę w systemie kontraktowym”. W lipcu 2003 r. dokument ten został zatwierdzony przez prezydenta FR.

3.2. Zmiany w służbach specjalnych

Prezydent Putin na początku 2003 r. przyznał, że dotychczasowa praktyka funkcjonowania „bloku siłowego” nie może być uznana za wystarczająco efektywną i wewnętrznie spójną. 11 marca 2003 r. wydał zatem dekrety, na mocy których wzmocniona została Federalna Służba Bezpieczeństwa. Dekrety te zostały zatwierdzone przez Dumę w czerwcu tego roku. Z początkiem lipca 2003 r. rozpoczęto proces konsolidacji struktur siłowych, co ma według deklaracji gwarantować bezpieczeństwo wewnętrzne w państwie, wspomóc walkę z przestępczością, terroryzmem i handlem narkotykami. Należy jednak

zauważyć, że wprowadzane zmiany są w istocie powrotem do sprawdzonych w przeszłości rozwiązań. FSB strukturą przypominać będzie bowiem swoją poprzedniczkę KGB.

Głównym efektem przemian w strukturach siłowych jest zwiększenie znaczenia i wpływów FSB. Za wcześnie jednak wyrokować, czy przełoży się to na zwiększenie efektywności tego systemu. Nie wiadomo bowiem, w jaki sposób Federalna Służba Bezpieczeństwa wykorzysta władzę.

4. Zmiany pozalegislacyjne

4.1. Zmiany dotyczące układu sił w Dumie i na scenie politycznej

Najważniejszą pozalegislacyjną zmianą na rosyjskiej scenie politycznej było uzyskanie przez Kreml lojalnej większości w parlamencie, co dało mu większą możliwość kontrolowania procesu legislacyjnego.

Dzięki umiejętnemu wykorzystaniu w wyborach parlamentarnych w roku 1999 „zasobów administracyjnych” (m.in. mediów państwowych) ugrupowanie prokremlowskie Jedność odniosło znaczący sukces wyborczy. Dwa lata po wyborach wpływowym urzędnikiem kremlowskim udało się doprowadzić do faktycznego wcielenia do Jedności jej najgroźniejszego rywala partii Ojczyzna – Cała Rosja i utworzenia z nich lojalnej wobec Kremla partii Wspólna Rosja. Kremlovi udało się też pozyskać do współpracy inne partie – Deputowany Ludowy, Regiony Rosji, które wraz ze Wspólną Rosją tworzą stabilną prokremlowską większość w izbie niższej parlamentu³⁵. Co więcej, w wyjątkowych przypadkach prezydent i jego czołowi współpracownicy z Administracji Prezydenta są w stanie zmobilizować większość konstytucyjną drogą targu z innymi partiami – np. Liberalno-Demokratyczną Partią Rosji czy Sojuszem Sił Prawicowych.

Do osiągnięcia korzyści politycznych władza wykonawcza wielokrotnie wykorzystywała nieformalne instrumenty nacisku na partie. Wśród takich instrumentów wymienić należy przyznawanie stanowisk i przywilejów deputowanym, regulowanie dostępu do popularnych mediów państwowych, kontrolę nad prokuraturą, sądami czy służbami specjalnymi, dysponującymi informa-

cjami o działalności i finansowaniu partii bądź życiu prywatnym partyjnych działaczy. Władze stosowały także zasadę „dziel i rządź”, wspierając tendencje rozłamowe w partiach opozycyjnych – np. w Komunistycznej Partii FR³⁶.

Obecnie mamy więc do czynienia ze znacznym zwiększeniem kontroli Kremla nad parlamentem. Umożliwia to Kremlowi w wielu sytuacjach przeprowadzanie przez parlament reformatorskich projektów dotyczących poszczególnych sfer polityki i gospodarki. Należy jednak zauważyć, iż deklarując lojalność wobec prezydenta, niektóre frakcje i poszczególni deputowani w Dumie reprezentują jednocześnie interesy wielkiego kapitału, liderów regionalnych czy innych grup wpływu. Taki konflikt interesów odbija się niekiedy na stanowionym prawie (także dotyczącym reform) i w sposób bezpośredni szkodzi państwu³⁷. Partyjne i parlamentarne zaplecze Kremla (często budowane odgórnymi metodami administracyjnymi) jest ponadto organizmem niejednorodnym, efemerycznym i często rażąco niekompetentnym. Wynikające z tego niezbyt wysokie notowania partii prokremlowskich władze próbują poprawić poprzez stosowanie zmasowanej propagandy w popularnych mediach państwowych.

4.2. Wzrost roli służb specjalnych w polityce

Wraz z dojściem do władzy Władimira Putina znacząco wzrósł udział pracowników aparatu bezpieczeństwa państwa w elitach rządzących. Putin, jako były funkcjonariusz służb specjalnych, budując swoją ekipę oparł się m.in. na osobach, z którymi współpracował jako oficer Służby Wywiadu Zagranicznego, dyrektor Federalnej Służby Bezpieczeństwa czy sekretarz Rady Bezpieczeństwa FR. Pierwsze lata jego rządów były okresem spektakularnej ekspansji kadrowej przedstawicieli służb, którzy zasilali cywilne struktury w rządzie, Administrację Prezydenta i inne ośrodki życia polityczno-gospodarczego, w tym np. media³⁸. Jak szacują analitycy, w Rosji obecnie co czwarty przedstawiciel najwyższych elit władzy to osoba z wykształceniem wojskowym³⁹. Wśród nich jest wielu przedstawicieli służb specjalnych – służby wywiadu i kontrwywiadu dawnego KGB.

Wśród cech charakterystycznych dla tej grupy wpływu i rzutujących na prowadzoną przez nią politykę należy wymienić m.in. konserwatyzm. „Czekistowska” elita nie dysponuje, zdaniem analityków, potencjałem demokratyzacyjnym i modernizacyjnym, zaś podejmowane lub inspirowane przez nią działania często prowadziły do ograniczenia pluralizmu w wielu sferach życia publicznego.

Na potencjał elity „czekistowskiej” składają się m.in. bezpośredni dostęp do prezydenta, zdyscyplinowane zaplecze, możliwość kontrolowania pozostałych elit i kontrola nad informacjami dotyczącymi różnych sfer życia publicznego (także informacjami kompromitującymi). Jednocześnie do słabości tego środowiska zaliczyć należy m.in. niejednorodność, brak wykwalifikowanych specjalistów w wielu dziedzinach (np. w poszczególnych gałęziach gospodarki) i wynikające z tego ograniczenia kadrowe, a w wielu sytuacjach brak wyczucia politycznego.

De facto istnieją dwa odłamy „czekistów” – moskiewski (dysponujący rozległymi powiązaniem z elitami regionalnymi i posiadający zaplecze finansowe) oraz petersburski, który uzyskał wpływ na politykę wraz z dojściem do władzy Putina. Czekiści petersburscy (choć odgrywający większą rolę w polityce) nie dysponują dużym kapitałem, nie uczestniczyli oni bowiem w prywatyzacji z lat 90. Od początku prezydentury Putina ta część „siłowników” starała się zatem gromadzić własne zaplecze finansowe, z jednej strony przejmując kontrolę nad aktywami państwowymi, np. Gazprom, Rosnieft⁴⁰; z drugiej usiłując wymóc na potentatach finansowych podzielenie się z nimi majątkiem, m.in. podnosili hasła o rewizji wyników prywatyzacji z lat ubiegłych. Na majątek „czekistów” składają się przede wszystkim spółki państwowe, walka o prywatne aktywa nie przyniosła jeszcze większych efektów⁴⁰. Co za tym idzie, kapitał zgromadzony przez tę grupę jest nietrwały, gdyż zależy od utrzymania przez nich stanowisk w administracji państwowej.

Efektom ekspansji kadrowej „czekistów” jest również ich dostęp do decydowania o sprawach nie tylko politycznych, lecz także gospodarczych czy społecznych⁴¹. W wyniku wzrostu pozycji

politycznej tej grupy w Rosji powracają takie praktyki jak procedura rozpatrywania donosów przez organy ścigania⁴², dochodzi do ograniczenia wolności słowa.

4.3. Zmiana relacji władzy z prywatnym biznesem

Za prezydentury Borysa Jelcyna w Rosji wykształciły się ściśle powiązania wielkiego kapitału z władzą, co zapewniło biznesowi bezpośredni wpływ na politykę państwa. Władimir Putin zapoczątkował w tej sferze szereg procesów, zmieniających istotę relacji państwa z wielkim biznesem:

- wyraźnie zredukowany został bezpośredni wpływ potentatów przemysłowych i finansowych na kształtowanie polityki państwa;
- przedstawiciele wielkiego biznesu zmuszono do zademonstrowania lojalności wobec Kremla – nielojalni zaś (Władimir Gusiński, Borys Bieriezowski) zostali poddani represjom ekonomicznym i politycznym. Pokazowe akcje przeciwko biznesmenom „nielojalnym” lub prezentującym ambicje polityczne sprawiły, iż pozostali „oligarchowie” w dużej mierze ograniczyli swoje aspiracje polityczne;
- zmniejszyła się zależność władz centralnych od poparcia wielkiego biznesu. Wynika to m.in. z poprawy sytuacji finansowej państwa, osiągniętej dzięki wysokim cenom surowców na rynkach światowych, i związanej z tym stabilizacji rosyjskiego budżetu. Mimo to biznes często bywa wykorzystywany do finansowania rozmaitych potrzeb państwa lub władzy (odbudowy obiektów państwowych, akcji charytatywnych, a także np. do finansowania prokremlowskich partii politycznych);
- obok istnienia niejawnego, korupcjogennego *lobbying* interesów wielkiego biznesu w organach władzy państwowej pojawiły się zinstytucjonalizowane, jawne formy komunikacji na linii biznes – władza⁴³.

W efekcie wspomnianych zmian wielki biznes utracił bezpośredni wpływ na decyzje polityczne Kremla, zachował jednak rozległe wpływy w sferze gospodarki. Mimo głozonego przez Putina „równego oddalenia oligarchów”, wielu z nich zachowało duży potencjał kontaktów i nieformalnych więzi ze strukturami państwa. Nadal istnieje zjawisko wykorzystywania prywatnego (lub na poły prywatnego) kapitału przez władze

do załatwiania interesów politycznych⁴⁴. Wielki biznes, używając zarówno cywilizowanego *lobbying*, jak i owych nieformalnych powiązań (co jest zjawiskiem znacznie częstszym) jest w stanie z powodzeniem zabiegać o korzystne dla siebie rozwiązania ustawodawcze⁴⁵. A więc, mimo iż osłabiony politycznie, biznes stanowi jedną z najpotężniejszych grup wpływu, z którą władza musi się liczyć.

4.4. Wzrost kontroli władz nad spółkami z udziałem państwa

Z chwilą dojścia do władzy Władimira Putina rozpoczął się proces odzyskiwania kontroli państwa (nowej administracji prezydenckiej) nad spółkami z udziałem państwa. Bardzo ważnym sukcesem Kremla było zdymisjonowanie wieloletniego prezesa Gazpromu Rema Wiachiriewa i zastąpienie go przez człowieka prezydenta, petersburczyka Aleksieja Millera. Pierwszy okres jego rządów upłynął przede wszystkim pod znakiem rewolucji kadrowej w naczelnych władzach koncernu oraz walki o zwiększenie przejrzystości monopolu. Obecnie w kierowniczych organach monopolu nie pozostał już nikt z ekipy Wiachiriewa. Jednocześnie nowa ekipa podejmuje działania mające na celu odzyskanie kontroli nad strukturami zależnymi lub blisko kooperującymi z koncernem (SIBUR). Nie rozpoczęto natomiast zapowiadanej reformy monopolu polegającej na podziale Gazpromu na struktury wydobywczą, transportową i handlową i dopuszczeniu do sieci gazociągowych innych producentów gazu. Dopiero w fazie przygotowań jest liberalizacja rynku akcji koncernu (obecnie w Rosji akcjami koncernu mogą obracać jedynie rosyjskie podmioty, cena akcji w kraju jest o połowę niższa niż na giełdzie w Londynie). Pierwszym etapem tego procesu była konsolidacja udziałów państwa, dzięki temu procesowi rząd Federacji Rosyjskiej i spółki-córki Gazpromu dysponują ponad 51% akcji gazowego giganta⁴⁶.

Kolejnym ważnym etapem przywracania kontroli nowej władzy nad własnością państwową było doprowadzenie do zdymisjonowania w styczniu 2002 r. ministra kolejnictwa Nikołaja Aksionienki. Za kadencji Aksionienki, silnie związanej z ekipą jelicynowską, rosyjskie koleje stały się państwem w państwie, pracującym na potrzeby zarządzających nimi ludzi. Ministerstwo stwo-

rzyło paralelną strukturę, która zajmowała się m.in. świadczeniem usług dla ministerstwa. Była to sieć komercyjnych (prywatnych) firm, na czele których stała kompania Korporatywne Finansowe Technologie. Jej szefem był syn ministra Rusłan Aksionienko⁴⁷. Minister został zmuszony do dymisji w związku z oskarżeniami o nadużycia⁴⁸. Jego miejsce zajął Giennadij Fadijew, wieloletni pracownik rosyjskich kolei nie związany z Putinem. Wpływy Kremla w resorcie zapewnić miały przede wszystkim osoby ulokowane na stanowiskach zastępców ministra.

Wzmocnienie kontroli Kremla odczuwalne jest również w innych spółkach, których udziałowcem jest państwo: monopolu energetycznego RAO JES i Transniefti (wyłączny właściciel ropociągów i terminali naftowych na terytorium Federacji Rosyjskiej). Wraz z dojściem Putina do władzy nie zdecydowano się na wymianę prezesów obu firm. Osoby zarządzające RAO Anatolij Czubajs⁴⁹ i Transnieftią Siemion Wajnsztok⁵⁰ zapewniały bowiem możliwość realizacji polityki Kremla. Czubajs opracował i doprowadził do zatwierdzenia reformy monopolu energetycznego, natomiast Wajnsztok nie utrudniał wykorzystywania Transniefti jako instrumentu kontroli państwa nad sektorem naftowym ani jako narzędzia polityki zagranicznej Moskwy⁵¹.

Odzyskiwanie kontroli nad spółkami państwowymi przez Administrację Prezydenta z jednej strony umożliwiało urzędnikom Administracji Prezydenta, zwłaszcza związanym ze służbami specjalnymi gromadzenie własnego zaplecza finansowego, z drugiej – wzmocniło pozycję Kremla w kontaktach z wielkim biznesem.

4.5. Zmiany w sferze wolności słowa i wolności mediów

Działania podejmowane przez władze w ciągu ostatnich trzech lat w Rosji doprowadziły do wyraźnego ograniczenia wolności słowa i pluralizmu informacyjnego.

Z inspiracji władz zlikwidowano szereg opozycyjnych mediów (TV-6, TVS, *Obszczaja Gazieta*) bądź wymieniono w nich kierownictwo na lojalne wobec Kremla (NTW, inne media należące do opozycyjnego holdingu Media-Most)⁵². Faworyzowane i wspierane przez władze są media państwowe (m.in. poprzez restrukturyzację zadłużenia, korzystny sposób sprzedaży reklam czy udzielanie

wyłączności na dostęp do informacji). Postawa władz (brak tolerancji wobec krytyki) nie sprzyja działalności mediów oferujących informacje odbiegające od oficjalnego punktu widzenia i sprawia, iż takie przedsięwzięcia stają się nieopłacalne ekonomicznie. W istniejących mediach wytworzyło to zjawisko autocenzury: dziennikarze i redaktorzy w obawie przed sankcjami narzucają sobie ograniczenia w opisywaniu rosyjskich władz oraz zjawisk zachodzących w Rosji. Towarzyszy temu zubożenie społeczeństwa na faktyczne istnienie cenzury w mediach⁵³.

W czasie prezydentury Władimira Putina pojawiło się także kilka aktów prawnych wpływających na sytuację w zakresie wolności słowa (choć miały one mniejsze znaczenie niż działania nieformalne).

W czerwcu 2000 roku zdominowana przez przedstawicieli sektora siłowego Rada Bezpieczeństwa przyjęła „Doktrynę bezpieczeństwa informacyjnego”, postulującą m.in. walkę z „nadużywaniem wolności słowa”.

W sierpniu 2000 roku rząd wydał rozporządzenie na temat instalowania na łączach telekomunikacyjnych urządzeń monitorujących przepływ informacji i kontrolowanych przez służby specjalne przy jednoczesnym braku kontroli samych służb (stworzyło to możliwość dokładnego monitorowania m.in. stron internetowych).

Władze podejmowały próby znowelizowania ustawy o mediach w celu ograniczenia pracy dziennikarzy w sytuacjach nadzwyczajnych. W ostateczności nowelizacja ta została zawetowana przez prezydenta Putina, lecz dziennikarze sami uchwalili konwencję zobowiązującą ich do samoograniczeń w relacjonowaniu wydarzeń nadzwyczajnych. Wreszcie w marcu 2003 roku Duma uchwaliła w pierwszym czytaniu nowelizację ustawy o mediach, zaostrażając ograniczenia w pracy mediów w trakcie kampanii wyborczej.

Punkt widzenia odmienny od oficjalnego można obecnie znaleźć w kilku niskonakładowych tytułach prasowych bądź w Internecie. Ogromna większość społeczeństwa czerpie informacje o wydarzeniach w Rosji i na świecie z mediów kontrolowanych przez państwo. Tak więc podejmowane przez władze działania zmierzające do zmonopolizowania przekazu informacyjnego w dużej mierze się powiodły. Ma to znaczenie

zwłaszcza w rozpoczętej już kampanii wyborczej, gdy media są wykorzystywane do prowadzenia walki politycznej.

Wnioski

Metodologia procesu reformatorskiego w Rosji

Charakterystyczna dla procesu reformatorskiego w Rosji jest praktyka szerokich konsultacji na etapie legislacyjnym. Dostęp do procesu kształtowania zmian w prawie mają bowiem rozmaite *lobbies* (wielki biznes, struktury siłowe, elity regionalne), które dążą do zabezpieczenia swoich interesów w poszczególnych sferach. W efekcie konsultacje przyczyniają się do wypaczenia pierwotnego liberalnego charakteru przemian.

Konsultowanie projektów poszczególnych reform z grupami wpływu zaczyna się już na etapie koncepcyjnym (co często zmienia kształt tych zmian). Kontynuowane jest na etapie uchwalania ustaw, co przybiera formę tzw. zerowego czytania – pracy nad projektem ustawy w komisjach z udziałem przedstawicieli różnych frakcji, urzędników Administracji Prezydenta oraz innych zainteresowanych reformą grup wpływu. W przypadku projektów budzących kontrowersje takie uzgadnianie może ciągnąć się nawet latami. Uzgodniony w efekcie projekt wpływa na forum parlamentu i wówczas z reguły bez większych problemów pokonuje kolejne czytania. Dobrym przykładem jest tu np. reforma sektora energetyki.

Wiele projektów reformatorskich, mających za zadanie sanację poszczególnych sfer polityki i gospodarki oraz rozbicie niezdrowych układów, napotyka opór także w fazie ich realizacji, już po uchwaleniu ustawy przez parlament i jej podpisaniu przez prezydenta. Wiele zapisów przyjętych ustaw pozostaje na papierze, Moskwie brakuje bowiem instrumentów i możliwości wprowadzenia ich w życie – z oporu czy niekompetencji biurokracji wynikają problemy z przyjęciem aktów wykonawczych do ustaw, ustawy federalne są torpedowane na szczeblu regionalnym, pojawiają się także niejednokrotnie problemy natury finansowej.

Efekty wdrożonych zmian

Wysokie poparcie społeczne dla prezydenta Putina po sukcesie wyborczym w 2000 roku pozwoliło na dokonanie dość głębokich przeobrażeń w sferze politycznej. Wprowadzone zmiany – legislacyjne oraz nieformalne – zaowocowały centralizacją państwa i wzmocnieniem kontroli Kremla nad wszystkimi sferami życia politycznego w Rosji, zwiększyły polityczną stabilność i odsunęły realną za Borysa Jelcyna groźbę dezintegracji Federacji Rosyjskiej. W wyniku nieformalnych działań Kreml uzyskał znaczną kontrolę nad parlamentem, a więc procesem stanowienia prawa w Rosji. Utrzymał silny wpływ na władzę sądowniczą i doprowadził do znacznego zwiększenia kontroli nad tzw. czwartą władzą – mediami. Dzięki temu ośrodek prezydencki ma zapewnioną osłonę propagandową dla swoich posunięć. Władzy udało się także odsunąć od bezpośredniego udziału w podejmowaniu strategicznych decyzji przedstawicieli wielkiego biznesu (tzw. oligarchów) oraz elity regionalne. W porównaniu z okresem prezydentury Borysa Jelcyna nastąpiła więc znacząca koncentracja władzy w rękach Kremla. W wielu przypadkach towarzyszyły temu systemowe rozwiązania sprzeczne z zasadami państwa prawa, co spowodowało, iż system polityczny Rosji dość znacznie ewoluował w kierunku modelu autorytarnego.

Wzmocnienie władzy Kremla oraz wysokie wpływy z eksportu gazu i ropy naftowej, zapewniające stabilizację finansową Rosji, umożliwiły intensyfikację reform gospodarczych. Reformy te w dużej mierze stanowiły kontynuację przeobrażeń zainicjowanych w Rosji na początku lat 90. i korzystały z ich osiągnięć (takich jak: zaawansowany proces prywatyzacyjny i silny sektor prywatny, podstawy systemu gospodarki rynkowej). Przeprowadzone za Putina reformy w sferze budżetowo-fiskalnej, bankowej, emerytalnej itp. zaowocowały poprawą wizerunku Rosji na arenie międzynarodowej. Mimo wielu wciąż nierozwiązanych problemów gospodarczych zaczęto postrzegać Rosję jako państwo stabilne politycznie i gospodarczo (przynajmniej w perspektywie średniookresowej). W ostatnim roku rosyjska gospodarka otrzymała status gospodarki rynkowej przyznany jej przez USA i UE; Rosja została skreślona z czarnej listy FATF (organizacji

międzynarodowej walczącej z „praniem brudnych pieniędzy”), a nawet została przyjęta do grona państw tworzących tę organizację, co najważniejsze stała się pełnoprawnym członkiem grupy G8⁵⁴. Przeprowadzane zmiany zaowocowały również poprawą warunków prowadzenia biznesu w Rosji i wzrostem zaufania inwestorów do gospodarki rosyjskiej. Na razie objawia się to jednak głównie redukcją kapitału wypływającego z Rosji, a nie wzrostem zagranicznych inwestycji bezpośrednich. Jednocześnie Rosja jest postrzegana jako coraz bardziej wiarygodny kredytobiorca, co wyraża się wzrostem ratingu⁵⁵ Federacji Rosyjskiej na arenie międzynarodowej.

Wciąż jednak nie rozwiązano wielu problemów gospodarczych. Nie powiodły się próby uaktywnienia małego i średniego biznesu, walka z korupcją i nadmierną biurokracją. Przede wszystkim jednak powolne tempo reform strukturalnych oraz niekonsekwencja we wprowadzaniu zmian ekonomicznych nie pozwoliły na zmniejszenie uzależnienia gospodarki rosyjskiej od wpływów z eksportu surowców energetycznych. Przyczynia się to do hamowania tempa wzrostu gospodarczego i nie pozwala na radykalną zmianę modelu gospodarki rosyjskiej. W konsekwencji zależność rosyjskiej gospodarki od surowców była w 2002 r. jeszcze większa niż w latach poprzednich⁵⁶. nierozwiązane problemy ekonomiczne sprawiają, że świeżo uzyskaną stabilność gospodarczą Rosji trudno uznać za trwałą.

Obecnie trudno ocenić rzeczywiste efekty reform przeprowadzanych w dotychczasowym okresie rządów prezydenta Putina. Większość z nich może przynieść efekty dopiero w perspektywie średniookresowej, kiedy inwestorzy, przedsiębiorcy i obywatele zaakceptują nowe prawo i uznają je za trwałe, a aparat państwowy wypracuje skuteczne mechanizmy egzekwowania przyjętych aktów prawnych.

Perspektywy kontynuacji reform w ramach obecnego systemu

Przy końcu pierwszej kadencji prezydenta Putina ciągle los reform w Rosji nie wydaje się przesądzony. W kolejnych latach można się spodziewać zarówno przyspieszenia zmian, jak i ich

spowolnienia. Najbardziej prawdopodobny wydaje się jednak scenariusz zakładający utrzymanie *status quo*, a więc postępujące, ale powolne i niekonsekwentne wdrażanie reform.

Na przyspieszenie reform może wpłynąć uzyskanie przez Władimira Putina wysokiego poziomu poparcia w elekcji w 2004 r. Jeśli reelekcja dokonana się już w pierwszej turze, to silniejsza legitymacja społeczna Putina może sprzyjać bardziej dynamicznemu i bezkompromisowemu wdrażaniu projektów reformatorskich. Proces reformatorski może nabrać tempa pod warunkiem, że silny prezydent zdecyduje się na poświęcenie drugiej kadencji na wdrażanie reform i stworzy jednorodną i zorientowaną na reformy ekipę, umiejętnie sterując istniejącymi grupami wpływu.

Do wyhamowania reform może dojść w przypadku osłabienia pozycji prezydenta, np. jeśli uzyska on słaby wynik wyborczy. Proces modernizacji może także ulec spowolnieniu, jeśli priorytetem drugiej kadencji będzie zapewnienie sukcesji po prezydencie Putinie, co mogłoby stać się przyczyną konfliktów wokół podziału własności w Federacji Rosyjskiej. Przyciągnięci do władzy przez Putina przedstawiciele sektorów siłowych (grupa „siłowników”) pomimo posiadanych dużych wpływów politycznych ciągle nie zdołali stworzyć dla siebie znaczącego zaplecza finansowego. W obliczu zbliżającego się odejścia prezydenta Putina (zgodnie z konstytucją kadencja 2004 – 2008 powinna być dla niego ostatnią) wysiłki „siłowników” zmierzające do przejścia przynajmniej części majątków postjelcynowskich potentatów finansowych mogą się zintensyfikować. Za zapowiedź takich działań można uznać szereg śledztw wszczętych przeciwko kompanii naftowej Jukos w lipcu 2003 r. Kontynuacja tego typu presji na wielki biznes w Rosji przy zaangażowaniu sądów, prokuratury i innych organów państwowych niewątpliwie pogorszy wizerunek Rosji wśród inwestorów, podważając tym samym efekty liberalnych reform realizowanych w ostatnich latach. Jeszcze jednym potencjalnym czynnikiem hamującym proces reform może być destabilizacja sytuacji w Rosji, którą spowodowałaby np. eskalacja konfliktu w Czeczenii czy wymykająca się spod kontroli Kremla walka grup wpływu.

Scenariusz pośredni (zachowanie *status quo*) zakładający powolne i niekonsekwentne wdrażanie reform może być realizowany w przypadku utrzymania tendencji obserwowanych podczas pierwszej kadencji Putina, a więc współwystępowania czynników wspierających i ograniczających proces reformatorski.

Za reformami przemawiałyby wówczas:

- wyraźne wsparcie samego prezydenta dla wybranych liberalnych reform gospodarczych
- silna reprezentacja osób o orientacji liberalnej w ekipie prezydenckiej
- znaczna kontrola Kremla nad legislaturą.

Proces reform utrudniałyby:

- konieczność uwzględniania interesów potężnych grup wpływu w otoczeniu Kremla (przede wszystkim struktur siłowych i wielkiego biznesu)
- pogłębiający się autorytaryzm systemu politycznego, który prowadzi do zjawisk sprzecznych z duchem liberalizmu, m.in. częściowego upolitycznienia gospodarki, osłabiania rozwoju demokratycznych instytucji społecznych (mediów, organizacji pozarządowych itd.), a tym samym paraliżu mechanizmów kontroli społecznej, często występująca sprzeczność praktyki sprawowania władzy z literą prawa. W efekcie adresaci i potencjalni beneficjenci reform (np. inwestorzy zagraniczni) podchodzą do wprowadzanych zmian z nieufnością, zdając sobie sprawę, że nowe regulacje nie zawsze muszą być respektowane przez władzę i urzędników.

Oprócz czynników wewnętrznych duże znaczenie dla procesu reformatorskiego będą miały także czynniki zewnętrzne, przede wszystkim tempo rozwoju gospodarki światowej, zwłaszcza zaś sytuacja na rynku surowców, głównie ropy naftowej.

Jeśli wysokie ceny ropy będą się nadal utrzymywały, to – paradoksalnie – tempo przemian może być spowalniane. Pomyślna sytuacja finansowa państwa może bowiem przemawiać za odroczeniem lub złagodzeniem niepopularnych skutków reform gospodarczych. Z kolei w sytuacji dramatycznego i trwałego spadku cen ograniczone środki finansowe mogą ograniczyć możliwości reformatorskie państwa. Najbardziej mobilizujący do przeprowadzenia zmian może się okazać spadek cen ropy do poziomu, który nie spowoduje kryzysu w Rosji, ale wymusi bardziej racjonalne gospodarowanie środkami budżeto-

wymi. Skłoni to władze do poszukiwania alternatywnych źródeł dochodów oraz polityki zmierzającej do uniezależniania gospodarki Rosji od dochodów sektora paliwowo-energetycznego.

Jadwiga Rogoża, Iwona Wiśniewska

¹ Osnownyje naprawlenija socyjalno-ekonomiceskoj politiki na dołgosrocznuju pierspiektiwu, 2000, Ministerstwo Rozwoju Gospodarczego i Handlu FR, <http://www.economy.gov.ru/merit/79.htm>; opis deklaracji programowych Putina w: Jadwiga Rogoża, Władimir Putin – postulaty przedwyborcze, Tydzień na Wschodzie 173, OSW 2000; oraz Marek Menkiszak, Orędzie prezydenta Putina przed Zgromadzeniem Federalnym, Tydzień na Wschodzie 221, OSW 2001; Jadwiga Rogoża, Po pierwsze reforma biurokracji – orędzie prezydenta Władimira Putina do Zgromadzenia Federalnego, Tydzień na Wschodzie 266, OSW 2002; Bartosz Cichocki, Rosja – orędzie przedwyborcze, Tydzień na Wschodzie 311, OSW 2003.

² Marek Menkiszak, Kto formułuje strategię rosyjskich reform?, Tydzień na Wschodzie 194, OSW 2000.

³ Więcej informacji: Pekka Suleta, The Lure of The Authoritarian Temptation, Russian Economy The Month in Review – July 2000, Bank of Finland Institute for Economics in Transition; lub Anna Wawrzycka, Iwona Wiśniewska, Program gospodarczy Władimira Putina, Tydzień na Wschodzie 189, OSW 2000.

⁴ Dekret ustanowił siedem okręgów federalnych: centralny (ze stolicą w Moskwie), północno-zachodni (Petersburg), północnokaukaski, później przemianowany na południowy (Rostów nad Donem), nadwołżański (Niżny Nowogród), uralski (Jekaterynburg), syberyjski (Nowosybirsk) i daleko-wschodni (Chabarowsk). Okręgi nie są konstytucyjnym elementem ustroju, a jedynie administracyjnym szczeblem podziału państwa. Zgodnie z Konstytucją FR (art. 65) Rosja jest państwem federalnym, złożonym z 89 podmiotów, w tym z 21 republik, 6 krajów, 49 obwodów, 1 obwodu autonomicznego, 10 okręgów autonomicznych oraz dwóch miast o znaczeniu federalnym – Moskwy i Petersburga. Wszystkie podmioty są politycznie równoprawne i niezależne, a jednocześnie okręgi autonomiczne włączone są w strukturę finansową krajów i obwodów, na terytorium których się znajdują – np. Tajmyrski Okręg Autonomiczny położony na terytorium Kraju Krasnojarskiego przesyła część wpływów z podatków do budżetu Kraju Krasnojarskiego.

⁵ Odnotować warto, iż pięciu z siedmiu ówczesnych pełnomocnych przedstawicieli prezydenta w okręgach federalnych wywodziło się ze struktur siłowych: służb specjalnych oraz armii. Pełnomocni przedstawiciele zyskali prawo zasiadania w Radzie Bezpieczeństwa FR.

⁶ Prezydent może odwołać szefa regionu tylko w przypadku uchwalenia w danym podmiocie federacji aktów naruszających w poważny sposób prawa człowieka, zagrażających terytorialnej integralności państwa i bezpieczeństwu narodowemu. W tym przypadku prezydent kieruje sprawę do sądu, a sąd decyduje o usunięciu przedstawiciela władz regionalnych.

⁷ Poszczególne etapy reformy administracyjnej były szerzej opisywane w analizach OSW, m.in.: Bartosz Cichocki, Jaka federacja?, Tydzień na Wschodzie 174, OSW 2000; Bartosz Cichocki, Kreml wzmacnia kontrolę nad regionami, Tydzień na Wschodzie 183, OSW 2000; Bartosz Cichocki, Władimir Putin podporządkował sobie regiony, Tydzień na Wschodzie 191, OSW 2000.

⁸ W Rosji formalnie istnieją trzy szczeble władzy – władza federalna (ogólnokrajowa), władze regionalne (na terenie podmiotów Federacji) oraz samorządy. Samorządy według rosyjskiej konstytucji nie są organami państwowymi, jednak w dużej mierze są uzależnione od władz regionalnych (przede wszystkim finansowo). Należy przy tym podkreślić, iż na dużych obszarach Rosji samorząd *de facto* nie istnieje.

⁹ Kwestia wyboru gubernatora bogatej w diamenty Jakucji była przedmiotem targu Moskwy z potencjalnymi kandydatami na stanowisko szefa tego regionu – w efekcie pod presją Kremla rządzący gubernator Michaił Nikołajew wycofał się z wyścigu wyborczego, a do wyborów stanął kompromisowy kandydat Wiaczesław Szytrow. Przykładem ingerencji ze strony Centralnej Komisji Wyborczej były wybory gubernatora Kraju Krasnojarskiego w styczniu 2003 roku. W wyniku nieformalnych ustaleń z Moskwą odeszli też gubernator Kraju Nadmorskiego Jewgienij Nazdratienko oraz gubernator Petersburga Władimir Jakowlew.

¹⁰ Dotyczy to zwłaszcza okresu przedwyborczego, gubernatorzy mają bowiem możliwość wpływania na wyniki wyborów (także parlamentarnych i prezydenckich) na terenie rządzonego przez nich podmiotu.

¹¹ Umożliwiła to wykładnia Trybunału Konstytucyjnego FR (9 lipca 2002); powszechnie uważa się, iż to orzeczenie TK zapadło na zamówienie Kremla.

¹² Jadwiga Rogoża, Podsumowanie zmian w drugim roku rządów Władimira Putina, Tydzień na Wschodzie 261, OSW 2002.

¹³ Opozycyjna partia Liberalna Rosja, finansowana przez wrogię Kremlowi magnata Borysa Bieriezowskiego, miała problemy z rejestracją, mimo iż zdaniem ekspertów zakwestionowany przez resort sprawiedliwości statut partii był niemal identyczny ze statutem prokremlowskiej partii Wspólna Rosja. Liberalna Rosja uzyskała rejestrację niedługo po tym, jak Bieriezowski został odsunięty od kierowania partią.

¹⁴ Zapis ten nie obejmuje najbliższych wyborów, będzie obowiązywał, poczynając od wyborów parlamentarnych w roku 2007. Jednocześnie w wymienionej ustawie znalazł się zapis o tzw. systemie czteropartyjnym – do Dumy mają wejść co najmniej cztery ugrupowania, a więc jeśli próg wyborczy przekroczy mniej niż cztery partie, to mandaty przypadną pierwszym czterem partiom na liście wyników wyborczych.

¹⁵ W wyborach do Dumy Państwowej minimalna frekwencja wynosi 25%.

¹⁶ Marek Menkiszak, Przyspieszenie reform w Rosji, Tydzień na Wschodzie 233, OSW 2001; Jadwiga Rogoża, Podsumowanie zmian w drugim roku rządów Władimira Putina, Tydzień na Wschodzie 261, OSW 2002.

¹⁷ Grigorij Ochotin, Razgruzka tiurmem: riezultaty choroszyje, pierspiektiwu płaczewnyje, www.polit.ru, 21.10.2002.

¹⁸ Jednym z ostatnich przykładów tego zjawiska może posłużyć *casus* concernu naftowego Jukos. Po ujawnieniu w kwietniu 2003 r. ambicji politycznych przez prezesa Jukos, Michaiła Chodorkowskiego (najbogatszego człowieka w Rosji z majątkiem osobistym rzędu 8 mld USD) oraz aktywnym sponsorowaniu przez Jukos partii nie należących do lojalnych wobec Kremla (SPS, Jabłoko, Komunistycznej Partii Fe-

deracji Rosyjskiej) prokuratura przeprowadziła zmasowany atak na czołowych pracowników koncernu (odnowienie dawnych spraw karnych, aresztowania itd.). Spowodowało to wymierne szkody dla koncernu (finanse) oraz dotyczące wizerunku w Rosji i za granicą, stało się też poważnym ostrzeżeniem dla kół biznesowych przed zbyt daleko idącym zaangażowaniem w politykę.

¹⁹ Więcej: Jadwiga Rogoża, Podsumowanie zmian w drugim roku rządów Putina, *op.cit.*; lub Tax Reform in Russia – Update, Russian Economic Trends, August 2000, Russian-European Centre for Economic Policy (RECEP); lub Russian VAT Reform: A Move Towards The EU Framework?, Russian Economic Trends, September 2000, RECEP.

²⁰ Kacha Bendukidze, Aleksiej Kudrin, Władimir Sierbakow, Nałogowaja riefirma: Standart 2003, mart 2003, Ekonomika Rossii: XXI wiek, www.ruseconomy.ru/nomer11_200303/ec07.html

²¹ Pracodawca za każdego pracownika wpłaca do systemu emerytalnego 28% jego zarobków, przy czym 14 punktów procentowych w formie podatku socjalnego trafia do budżetu federalnego, a następnie przekazywane jest Państwowemu Funduszowi Emerytalnemu (PFE) na finansowanie tzw. emerytury bazowej, do której mają prawo wszyscy, którzy przepracowali nie mniej niż 5 lat. Wielkość tej emerytury jest jednakowa dla wszystkich, zatwierdza ją corocznie ustawodawca. Pozostałe 14 punktów procentowych składki trafia bezpośrednio do PFE, gdzie księgowane jest na indywidualnych kontach ubezpieczonych. Jednakże tylko część tych pieniędzy może być inwestowana. Wzależności od wieku ubezpieczonych w 2002 r. było to 2–3 punkty procentowe składki.

²² Pension Reform in Russia, Economic Studies, November 2002, World Bank; lub Rosja 2002 – Raport z transformacji, pod redakcją Andrieja Nieszczadina, Warszawa 2002, Instytut Wschodni, s. 32–34.

²³ Całkowite aktywa sektora są warte ok. 35% PKB, a łączna suma depozytów 19% PKB.

²⁴ W ok. 1/3 regionów Rosji *Sberbank* jest jedynym funkcjonującym bankiem.

²⁵ Raport z transformacji..., s. 35–37.

²⁶ Jesienią 2002 r. Centralny Bank Rosji (CBR) sprzedał swoje udziały we *Wniesztorbanku* rosyjskiemu rządowi.

²⁷ Chowdhury Abdur, Banking reform in Russia: Winds of change?, BoFIT on line May 2003, Bank of Finland Institute for Economic in Transition; Russia – Development Policy Review (Discussion Draft), March 2003, World Bank, s. 17–19.

²⁸ Więcej: Rossija na puti w WTO – Informacyjny biuletień, Ministerstwo Rozwoju Gospodarczego i Handlu FR, http://www.wto.ru/bulletin.asp?f=bulletin_m

²⁹ Więcej: Swietłana Iwanowa, Sbyłas' mieczta Łużkowa, *Wiedomosti*, 26.06.2003 lub Aleksandr Bekker, Kupitie ziemlu – sowietujet Minimuszczestwo priedprinimatielam, *Wiedomosti*, 04.06.2003; lub Dmitrij Simakow, Ziemia podieszewiejet, *Wiedomosti*, 10.07.2003.

³⁰ Russian Economic Report, October 2002, The World Bank.

³¹ Ewa Paszyc, Rosyjski sektor energetyczny będzie reformowany, Tydzień na Wschodzie nr 300, OSW 2003.

³² *Op.cit.* Russia Development Policy..., s. 21.

³³ *Ibidem*, s. 21–22.

³⁴ Gricenko Grigorij, Otkuda bierutsia ubytki żyłkomchoza?, www.polit.ru, 12.03.2003; Ochotin Grigorij, Riefirma nie riefirma, ŻKCh nie ŻKCh, www.polit.ru, 13.03.2003.

³⁵ Jedność i Ojczyzna – Cała Rosja zachowały w Dumie oddzielne frakcje. Wraz z Regionami Rosji i Deputowanym Ludowym dysponują one w Dumie 235 głosami (większość zwykła wynosi 226). Dla porównania, najgroźniejszy obecnie oponent Kremla, Komunistyczna Partia FR wraz z sympatyzującą z nimi frakcją agroprzemysłową ma do dyspozycji 126 mandatów (na podstawie www.duma.gov.ru).

³⁶ Jeden z ważniejszych polityków Komunistycznej Partii FR i przewodniczący Dumy Państwowej Giennadij Sielezniow został usunięty z KPFR (po tym jak odrzucił żądanie własnej partii dotyczące zrzeczenia się stanowiska przewodniczącego Dumy) i założył Partię Odrodzenia Rosji, powszechnie ocenianą jako partia utworzona z inspiracji Kremla i mająca stanowić alternatywę dla komunistów.

³⁷ Zachowanie w Kodeksie Celnym schematów tollingowych umożliwiających np. kombinatom sektora aluminiowego unikanie płacenia podatków i ceł. Glinokrzemian potrzebny do produkcji aluminium wwożony i przetwarzany na terytorium Rosji pozostaje własnością firm nie zarejestrowanych w FR, rosyjskie kombinaty są jedynie usługodawcami. Nie płacą zatem ceł importowych za wwożony glinokrzemian ani podatków od dochodów ze sprzedaży aluminium.

³⁸ Obecnie Federalna Służba Bezpieczeństwa w sposób nieformalny kontroluje także elektroniczny system liczenia głosów podczas wyborów („GAS-Wybory”), poprzez specjalne urządzenia instalowane na łączach telekomunikacyjnych monitoruje przepływ informacji (poczta elektroniczna, rozmowy telefoniczne), „czekiści” dysponują wpływem w mediach (m.in. w państwowym holdingu medialnym WGTRK).

³⁹ Z badań przeprowadzonych przez Zakład Badań Elit Rosyjskiej Akademii Nauk wynika, iż w porównaniu z okresem rządów Borysa Jelcyna odsetek osób o wykształceniu wojskowym w elitach wzrósł za rządów Putina o 20 punktów procentowych (z 6,7% do 26,6%). Za elitę uznano członków Rady Bezpieczeństwa, parlamentarzystów, członków rządu, szefów podmiotów Federacji Rosyjskiej (Olga Krysztanowska, Rieżym Putina: libieralnaja militokratija? w: Pro et Contra, tom 7, nr 4, 2002, s. 158).

⁴⁰ Przykładowo podczas niedawnej prywatyzacji koncernu naftowego Sławnieft' pretendenci związani ze służbami specjalnymi (*Mieżprombank*) przegrali z przedstawicielem jelcynowskiego klanu oligarchicznego (tzw. Rodziny) Romanem Abramowiczem.

⁴¹ Spod pióra „czekistów” wychodziły strategie iraporty na temat stanu gospodarki, bezpieczeństwa informacyjnego czy zagrożenia ekstremizmem religijnym oraz bardziej ogólne wizje rozwoju Rosji. M.in. raporty diagnozujące zjawiska „nietradycyjne” (religie w przypadku raportu o ekstremizmie religijnym, „nadużywanie wolności słowa” i wpływ państw zachodnich w przypadku strategii bezpieczeństwa informacyjnego itd.) jako zagrożenie dla stabilności i bezpieczeństwa kraju. Jako rozwiązanie postulowano ograniczenie rozwoju wymienionych zjawisk na terenie FR bądź ich zwalczanie.

⁴² W kwietniu 2001 r. Sąd Najwyższy FR orzekł, że stosowana przez Federalną Służbę Bezpieczeństwa praktyka rozpatrywania anonimowych donosów od mieszkańców nie stanowi naruszenia prawa. SN oddalił skargę ugrupowania „Na rzecz praw człowieka”, które domagało się uchylecia instrukcji FSB, przewidującej wszczynanie dochodzeń na podstawie anonimowych sygnałów (Fakty OSW, 24.04.2001).

⁴³ Tzw. biały *lobbying* uprawia m.in. Rosyjski Związek Przemysłowców i Przedsiębiorców (RZPP), zrzeszający najważniejszych przedstawicieli wielkiego biznesu. Członkowie RZPP obecnie uczestniczą w procesie przygotowywania projektów ustaw, organizują konferencje poświęcone poszczególnym reformom i biorą udział w dyskusjach nad projektami rządowymi.

⁴⁴ Półpaństwowy Gazprom w 2001 roku doprowadził do przejścia przez władze potężnego opozycyjnego holdingu medialnego Media-Most, zaś z pomocą prywatnej spółki naftowej ŁUKoil Kreml zdołał „zneutralizować” opozycyjną telewizję TV-6.

⁴⁵ Za sprawą *lobbying* wielkiego biznesu w Dumie, zwłaszcza Jukosu, nie było możliwe przegłosowanie projektów ustaw o zasobach naturalnych i o reńcie od wykorzystywania zasobów naturalnych (obie ustawy niezgodne były z interesem kompanii surowcowych).

⁴⁶ Ewa Paszyc, Dwa lata Aleksieja Millera, Tydzień na Wschodzie 316, OSW 2003.

⁴⁷ Siergiej Michejew, Gdzie tonko tam i rwiotsia, www.politcom.ru, 04.01.2002.

⁴⁸ Prokuratura oskarżyła go o przekroczenie pełnomocnictw i narażenie ministerstwa na szkodę na ok. 11 mld rubli.

⁴⁹ Anatolij Czubajs, prezes RAO JES od 1998 r., człowiek wywodzący się z ekipy reformatorów Jegora Gajdara.

⁵⁰ Siemion Wajnsztok, inżynier, od 1982 r. pracuje w sektorze naftowym, związany z ŁUKoilem.

⁵¹ Uzależnienie przez Transneft’ dalszego przesyłu ropy naftowej przez port w Windawie na Łotwie od przejścia przez nią pakietu większościowego portu (więcej m.in. Ewa Paszyc, Wstrzymanie dostaw do terminalu w Windawie – konkurencja czy „oferta” prywatyzacyjna?, Tydzień na Wschodzie 294, OSW 2003), czy też stanowcza odmowa zgody na wybudowanie poza strukturą monopolu przez rosyjskie kompanie naftowe portu przeładunkowego w Murmańsku (więcej m.in. Ewa Paszyc, „Antymonopolowy” projekt kompanii naftowych, Tydzień na Wschodzie 290, OSW 2003).

⁵² W niektórych przypadkach (np. podczas rewizji w holdingu Media-Most Władimira Gusińskiego) dochodziło do brutalnych akcji zamaskowanych funkcjonariuszy jednostek służb specjalnych, przeprowadzanych niewątpliwie z inspiracji władz i mających służyć za straszak wobec pozostałych niepokornych mediów.

⁵³ W 2001 r. 57% Rosjan uznało konieczność istnienia cenzury w mediach, a 33% opowiedziało się za brakiem cenzury (badanie Fundacji „Obszczestwiennoje Mnienie”, 22.03.2001). Podobne wyniki wykazywały inne sondaże, przeprowadzone w tamtym okresie.

⁵⁴ Siedem najbardziej uprzemysłowionych państw świata: Francja, Japonia, Kanada, Niemcy, USA, Wielka Brytania, Włochy + Rosja.

⁵⁵ Obecnie wszystkie największe agencje ratingowe nadal umieszczają rosyjskie papiery dłużne w przedziale tzw. spekulacyjnym, 1–2 oceny poniżej poziomu inwestycyjnego.

⁵⁶ *Op. cit.*, Russian Economic Report, October 2002, s. 4.

Czeczenia a Rosja: znaczenie kwestii czeczeńskiej dla współczesnej Rosji

Maciej Falkowski

Tezy

1. Nierozwiązana od czasu rozpadu Związku Radzieckiego kwestia czeczeńska jest jednym z najistotniejszych problemów współczesnej Rosji. Od 1991 r. konflikt czeczeński przeszedł cztery etapy: tzw. czeczeńską rewolucję i rządy Dżochara Dudajewa (1991–1994), pierwszą wojnę czeczeńską (1994–1996), okres quasi-niepodległości Czeczenii (1996–1999) oraz drugą wojnę czeczeńską (od 1999 r.), która trwa do dziś. Choć Kreml podejmuje pewne wysiłki na rzecz zakończenia konfliktu w republice, nie przynoszą one pożądanego rezultatu, przeciwnie – wojna przybiera coraz bardziej drastyczny charakter.

2. Zbuntowana Czeczenia odgrywa we współczesnej Rosji rolę znacznie wykraczającą poza jej terytorialne granice. Przez ostatnie 12 lat wydarzenia, które miały miejsce w tej republice, odbijały się głośnym echem w Moskwie, w dużym stopniu wpływając na kształtowanie się współczesnej Rosji. Konflikt czeczeński wywarł znaczny, w głównej mierze negatywny, wpływ na proces transformacji Rosji po rozpadzie ZSRR. Wydarzenia na Kaukazie Północnym często były cezurami w dziejach postradzieckiej Rosji i ściśle wiązały się z sytuacją na rosyjskiej scenie politycznej.

3. Również obecnie wpływ konfliktu czeczeńskiego na określone dziedziny rosyjskiego życia politycznego, społecznego i gospodarczego trudno przecenić, choć nie jest to z pewnością wpływ dominujący. Czeczenia jest ważnym, ale jednym z wielu, czynników kształtujących współczesną Rosję. Tłąca się wojna odciska piętno niemal na każdej sferze: sytuacji wewnętrznej, polityce zagranicznej, systemie władzy, elitach, instytucjach i strukturach państwa, społeczeństwie, gospodarce, środkach masowego przekazu itd. Czeczenia stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa, jest przeszkodą we wdrażaniu reform, źródłem degeneracji administracji państwowej, korupcji i demoralizacji armii rosyjskiej. Wpływa na świadomość elit i społeczeństwa rosyjskiego, stosunek władzy do obywatela, praw człowieka itd. Sytuacja w republice była także jednym z czynników stymulujących zwiększenie się wpływów resortów sił

wych w państwie, wpłynęła na wzrost autorytaryzmu i ograniczenie wolności słowa za rządów prezydenta Putina oraz nasilenie się w rosyjskim społeczeństwie kaukazofobii i islamofobii.

4. Rozwiązanie problemu czeczeńskiego ma dla współczesnej Rosji ogromne znaczenie. Doświadczenie ostatnich 12 lat pokazuje, że dopóki nie będzie pokoju i stabilności na Kaukazie, dopóty Rosja nie stanie się państwem demokratycznym, a przyszłość tego kraju będzie w znacznym stopniu nieprzewidywalna. Choć Kreml z pewnością zdaje sobie sprawę z konieczności jak najszybszego zakończenia konfliktu czeczeńskiego, niewiele wskazuje na to, aby działania podejmowane obecnie przez administrację Putina w stosunku do Czeczenii mogły przybliżyć rzeczywisty pokój na Kaukazie.

Wstęp

Celem niniejszego opracowania jest próba odpowiedzi na pytanie o znaczenie kwestii czeczeńskiej dla współczesnej Rosji. W pierwszej części omówiony zostanie dotychczasowy przebieg konfliktu w Czeczenii (od 1991 r.) oraz przełożenie wydarzeń mających miejsce w tej republice na całą Rosję. Następnie postaramy się wskazać te dziedziny rosyjskiej rzeczywistości, na które obecnie kwestia czeczeńska ma największy wpływ.

I. Przebieg konfliktu czeczeńskiego i jego wpływ na wydarzenia w Rosji

1. Podłoże konfliktu

Konflikt w Czeczenii, który podobnie jak wszystkie konflikty na obszarze byłego ZSRR wybuchł na początku lat 90., ma głębokie podłoże historyczne. Składają się na nie takie wydarzenia we wzajemnych stosunkach rosyjsko-czeczeńskich jak:

- podbój przez Rosję Kaukazu Północnego w XIX wieku, poprzedzony wieloletnią krwawą wojną kaukaską, podczas której najsilniejszy opór armii carskiej stawiali Czeczeni
- represje rosyjskie w stosunku do Czeczenów, traktowanie Kaukazu przez Rosję jak podbitej kolonii, nie zaś integralnej części imperium, brutalne tłumienie licznych powstań Czeczenów, z których ostatnie wybuchło w 1944 r.
- represje lat 20. i 30. XX wieku, w tym przymusowa kolektywizacja i czystki stalinowskie, które objęły czeczeńską inteligencję, duchowieństwo i ludzi cieszących się w republice powszechnym autorytetem
- deportacja Czeczenów oskarżonych o kolaborację z Niemcami do Azji Centralnej dokonana na rozkaz Stalina w 1944 r.
- polityka władz radzieckich w stosunku do Czeczeno-Inguskiej ASRR po powrocie Czeczenów z zesłania w 1957 r. (faworyzowanie Rosjan w republice, utrudnianie Czeczenom dostępu do edukacji, stanowisk w administracji, armii itd., zacofanie gospodarcze Czeczenii, ogromne bezrobocie).

Wszystkie te czynniki spowodowały, że w warunkach rozpadu Związku Radzieckiego, osłabienia władzy centralnej i kryzysu gospodarczego w Rosji tłumiony przez dziesiątki lat problem czeczeński ponownie eksplodował¹.

2. Rządy Dżochara Dudajewa (lata 1991–1994)

Na fali ogłoszonej przez Michaiła Gorbaczowa *perestrojki* w Czeczenii zaczął się rozwijać radykalny ruch narodowy, który wkrótce wysunął hasła niepodległościowe. Jesienią 1990 r. czeczeńskie organizacje demokratyczne powołały Ogólnonarodowy Zjazd Narodu Czeczeńskiego (OZNCz), który w rok później (sierpień–wrzesień 1991 r.) dokonał zamachu stanu w Groznm, zmuszając do ustąpienia komunistyczne władze ówczesnej Czeczeno-Inguskiej ASRR na czele z przewodniczącym Rady Najwyższej Czeczeno-Inguszetii Doku Zawgajewem. Wkrótce ogłoszono niepodległość Czeczenii, której prezydentem został emerytowany generał Armii Radzieckiej Dżochar Dudajew. Wydarzenia jesieni 1991 r. określone zostały mianem „czeczeńskiej rewolucji”. Czeczenia nie podpisała układu federacyjnego z 31 marca 1992 r. i faktycznie pozostała poza państwem rosyjskim. Po nieudanej próbie interwencji zbrojnej w listopadzie 1991 r. (Rosjanie wysadzili desant na lotnisku w Groznm, jednak wkrótce bez walki wycofali się) Moskwa wyprowadziła z republiki swoje oddziały, które pozostawiły tam znaczną ilość broni.

Po przejęciu władzy przez separatystów Rosja zastosowała wobec Czeczenii blokadę ekonomiczną (była ona bardzo nieefektywna), starając się skłonić Dudajewa do ustępstw. Już wkrótce dyktatorskie rządy czeczeńskiego lidera doprowadziły do jego otwartego konfliktu z opozycją (siły opozycji podejmowały nawet próby zamachu na Dudajewa, doszło także do kilku starć zbrojnych i wielotysięcznych demonstracji w Groznm). Od 1993 r. Moskwa aktywnie wspierała opozycyjną Tymczasową Radę Czeczenii, licząc, że tym sposobem uda się obalić reżim Dudajewa. Kilka prób zbrojnego przewrotu podjętych przez siły opozycji zakończyło się jednak niepowodzeniem².

Początkowo Czeczenia nie leżała w centrum zainteresowania władz w Moskwie, których uwagę przyciągała rywalizacja między Michaiłem

Gorbaczowem (ówczesnym prezydentem ZSRR) a Borysem Jelcynem (prezydentem RFSRR), problemy związane z rozpadem ZSRR i tworzeniem nowego systemu władzy w Rosji oraz układaniem stosunków pomiędzy republikami byłego imperium. Sytuacja w regionach wyraźnie schodziła na plan dalszy. Poza tym wydarzenia w Czeczenii z początku lat 90. przypominały do pewnego stopnia to, co działo się w innych republikach, również ogłaszających swoją niepodległość i przeciwstawiających się otwarciu Kremlowi (np. w Tatarstanie i Baszkirii)³. W tym okresie wpływ Czeczenii na Rosję był najbardziej zauważalny w sferze gospodarczej: republika stopniowo przekształcała się w gospodarczą „czarną dziurę” (była centrum różnego rodzaju nielegalnych interesów), destabilizując sytuację w sąsiednich podmiotach Federacji.

3. Pierwsza wojna czeczeńska (lata 1994–1996)

Pierwsza wojna rosyjsko-czeczeńska rozpoczęła się wkroczeniem oddziałów rosyjskich do Czeczenii 11 grudnia 1994 r. Oficjalną przyczyną interwencji zbrojnej była konieczność „przywrócenia porządku konstytucyjnego” na obszarze Czeczenii i zapobieżenie rozlaniu się separatyzmu i niestabilności na pozostałe republiki Kaukazu Północnego. W rzeczywistości do wojny dążyła znaczna część rosyjskiej generalicji, chcąc wzmocnienia pozycji i prestiżu armii w państwie, uchronienia jej przed redukcjami etatów oraz zatuszowania nielegalnych interesów prowadzonych przez wojskowych z Czeczenami. Podejmując decyzję o interwencji Jelcyn liczył także, że dzięki szybkiemu zwycięstwu w Czeczenii zademonstruje potęgę Rosji na arenie międzynarodowej oraz siłę i zdecydowanie państwa na arenie wewnętrznej. Moskwa chciała ponadto przywrócenia kontroli nad biegnącym przez Czeczenię ropociągami z Azerbejdżanu do Noworosyjska⁴.

Choć siły rosyjskie w ciągu pierwszych miesięcy wojny zajęły Grozny i większą część równinnej Czeczenii, nie były w stanie złamać oporu partyzantów czeczeńskich. Bojownicy popierani przez większą część ludności prowadzili natomiast udaną wojnę partyzancką, dokonując nawet kilku akcji terrorystycznych poza terytorium republiki, w końcu zaś odbijając z rąk Ro-

sjan Grozny (sierpień 1996 r.). Po zabiciu przez Rosjan Dżochara Dudajewa w kwietniu 1996 r. Kreml zdecydował się na podjęcie rokowań z Czeczenami i zakończenie wojny. Zadanie to powierzono sekretarzowi Rady Bezpieczeństwa FR gen. Aleksandrowi Lebiedziowi. Po kilku rundach negocjacji podpisał on 31 sierpnia 1996 r. porozumienie pokojowe w Chasaw-jurcie z szefem czeczeńskiego Sztabu Generalnego Aslanem Maschadowem. Rosja zgodziła się *de facto* na niepodległość Czeczenii, a problem statusu republiki został odłożony na 5 lat. Wkrótce z Czeczenii wycofano wszystkie oddziały rosyjskie, a władza przeszła w ręce bojowników⁵.

Zarówno rozpoczęcie wojny, jej przebieg, jak i zakończenie miały bardzo duże znaczenie dla Federacji Rosyjskiej, a lata 1994 (wkroczenie Rosjan do Czeczenii) i 1996 (podpisanie porozumień chasaw-jurckich) to wyraźne cezury w dziejach postradzieckiej Rosji. Rozpoczynając wojnę Jelcyń liczył, że dzięki zapowiadanej przez wojskowych szybkiemu zwycięstwu uda mu się nie tylko pokazać potęgę Rosji, ale także stłumić separatyzm w pozostałych republikach i zapobiec przewidywanemu przez wielu polityków i analityków rozpadowi Federacji Rosyjskiej. Już wkrótce okazało się jednak, że wojna unaoczniała słabość i rozkład państwa, a problem czeczeński, traktowany dotąd jako lokalny, urósł do rangi jednego z najważniejszych i najtrudniejszych problemów państwa. Poszczególne grupy polityczne i gospodarcze, jak również sam Kreml, zaczęły ponadto traktować kwestię czeczeńską instrumentalnie, manipulować nią dla realizacji własnych interesów. Podjęcie negocjacji z bojownikami w połowie 1996 r. (doprowadziły one następnie do podpisania porozumienia pokojowego w Chasaw-jurcie) i ogłoszenie przez Borysa Jelcyna jednostronnego wstrzymania działań wojennych w Czeczenii ściśle wiązało się z wyborami prezydenckimi w Rosji⁶. Zakończenie bardzo niepopularnego w rosyjskim społeczeństwie konfliktu czeczeńskiego miało pomóc Borysowi Jelcynowi w ponownym zdobyciu fotela prezydenckiego. Przeciagająca się wojna była także nie na rękę *lobby* paliwowo-energetycznemu (niestabilna sytuacja na Kaukazie Północnym sprawiała, że zachodni inwestorzy w Azerbejdżanie skłaniali się do wyboru omijającej Rosję południowej drogi eksportu ropy z re-

gionu na Zachód). Wpływy rosyjskiego *lobby* naftowego okazały się w 1996 r. silniejsze od wpływów struktur siłowych, które chciały kontynuacji wojny.

Militarna i polityczna klęska w wojnie z czeczeńskimi separatystami była ciosem dla całego państwa, przede wszystkim dla rosyjskiej armii, której prestiż obniżony wycofaniem się z krajów Europy Wschodniej i większości byłych republik radzieckich w oczach społeczeństwa obniżył się jeszcze bardziej. Armia rosyjska okazała się zupełnie nieprzygotowana do prowadzenia wojen w rodzaju czeczeńskiej, ponosiła ogromne straty i demoralizowała się w zastraszającym tempie⁷. Armia Radziecka przez cały okres istnienia ZSRR przygotowywana była do konfrontacji z Zachodem i prowadzenia ofensywnych działań zbrojnych na szeroką skalę, podobnych do zmagania z wojskami niemieckimi w czasie drugiej wojny światowej. Rozpad imperium radzieckiego i koniec zimnej wojny sprawił, że przed armią rosyjską stanęły zupełnie nowe wyzwania i zagrożenia: konflikty lokalne, etniczne, z wewnętrznym przeciwnikiem, stosującym partyzanckie metody walki i cieszącym się poparciem miejscowej ludności. Klęska w Czeczenii uświadomiła konieczność przeprowadzenia reformy wojskowej w Rosji i przygotowania armii do stawienia czoła tym wyzwaniom⁸. Wojna w Czeczenii pokazała także Moskwie, że główne zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa płynie obecnie nie z Zachodu, lecz z regionów leżących na południe od Rosji, przede wszystkim z Kaukazu i Azji Centralnej⁹.

Wojna czeczeńska unaoczniała także ideologiczną pustkę, jaka pojawiła się w Rosji po upadku komunizmu: „obrona porządku konstytucyjnego” nie mogła być dla żołnierzy czynnikiem mobilizującym, a większość z nich traktowała służbę na Kaukazie nie w kategoriach obowiązku patriotycznego, lecz zła koniecznego. Dla bojowników czeczeńskich natomiast udział w wojnie był obowiązkiem patriotycznym, oznaczał obronę ojczyzny przed agresorem, dlatego ich motywacja do walki była ogromna.

Bezpośrednią konsekwencją wojny było także osłabienie kontroli Kremla nad republikami Kaukazu Północnego oraz zmniejszenie wpływów Moskwy na Kaukazie Południowym. Wysiłki po-

dejmowane przez Kreml w latach 1993–1994 w celu przywrócenia kontroli nad Gruzją i Azerbejdżanem stanęły pod znakiem zapytania – przywódcy tych państw zrozumieli, że nie powinni się obawiać rosyjskiej interwencji zbrojnej w razie naruszenia interesów północnego sąsiada. Niewątpliwie ucierpiał również wizerunek Rosji na Zachodzie, który wielokrotnie i ostro krytykował ją za rozpoczęcie wojny i naruszanie praw człowieka podczas działań zbrojnych.

Niebezpiecznymi skutkami wojny był także wzrost kaukazofobii i islamofobii w Rosji (w znacznym stopniu zastąpiły powszechny dotąd antysemityzm), a w konsekwencji zaostrzenie stosunków etnicznych i wyznaniowych w ramach Federacji Rosyjskiej. Choć podczas pierwszej wojny Czeczeni nie posługiwali się hasłami islamskimi, przyczyniła się ona znacznie do radykalizacji islamu w Rosji: fundamentalizm muzułmański rozwijał się odtąd równoległe z procesem odrodzenia islamskiego. Negatywnymi następstwami wojny były także: masowa migracja do południowych obwodów Rosji (przede wszystkim Czeczenów i Rosjan z Czeczenii) i związane z tym konflikty między imigrantami a miejscową ludnością. Po raz pierwszy pojawił się także we współczesnej Rosji terroryzm¹⁰.

4. Okres quasi-niepodległości Czeczenii (lata 1996–1999)

27 stycznia 1997 r. w Czeczenii odbyły się wybory prezydenckie i parlamentarne. Prezydentem wybrany został najbardziej umiarkowany z kandydatów – szef sztabu czeczeńskiej armii Aślan Maschadow. Początkowo Maschadow starał się sprawować władzę, uwzględniając interesy i ambicje poszczególnych komendantów i grup politycznych, wzbraniając się przed rządami silnej ręki. Miało to dla kraju tragiczne skutki: rozpanoszyła się anarchia (komendanci polowi nie chcieli podporządkować się władzy centralnej), a rosnąca wsilę opozycja prowadziła destrukcyjną politykę, żądając ustąpienia władz i ogłoszenia Czeczenii państwem islamskim. W połowie 1998 r. kraj stanął na krawędzi wojny domowej. Choć Maschadow był zwolennikiem pokojowego ułożenia stosunków z Rosją, nie otrzymał z jej strony żadnej pomocy w celu rozprawienia się z opozycją islamską i zaprowadzenia w Czecze-

nii porządku. Przeciwnie, Moskwa wykorzystywała każdą nadarzącą się okazję do dyskredytacji idei niepodległości Czeczenii¹¹.

Na początku 1999 roku władze w Groznm zdecydowały się na podjęcie próby walki z anarchią w kraju, zbrojną opozycją islamską i zorganizowaną przestępczością. W marcu prezydent Maschadow ogłosił Czeczenię państwem islamskim i wprowadził do jej prawodawstwa elementy szariatu. Podjęto walkę z ugrupowaniami porywającymi ludzi dla okupu. Nie przyniosło to jednak spodziewanych rezultatów. Na przełomie lipca i sierpnia 1999 r. oddziały radykalnych islamistów (wahhabitów) dowodzone przez Szamila Basajewa i emira Chattaba wkroczyły z terytorium Czeczenii do sąsiedniego Dagestanu w celu wyzwolenia całego Kaukazu Północnego spod władzy rosyjskiej i utworzenia tam państwa islamskiego.

Podobnie jak w latach 1991–1994, przez cały okres quasi-niepodległości Czeczenia była „czarną dziurą”, źródłem niestabilności w całym regionie północnokaukaskim. Porwania ludzi dla okupu i wywożenie ich do Czeczenii stały się jednym z największych problemów podmiotów Federacji sąsiadujących z republiką; rozwijał się handel narkotykami, bronią, nielegalnie wydobywaną ropą, mnożyły się napady zbrojnych oddziałów czeczeńskich na Dagestan, Kraj Stavropolski, Osetię Północną. Na terytorium Czeczenii fundamentaliści islamscy utworzyli sieć baz szkoleniowych, w których uczyli się młodzi muzułmanie z całego Kaukazu¹². Z wydarzeniami w Czeczenii ściśle związana była także sytuacja w sąsiednim Dagestanie, gdzie rośli w siłę radykalni islamiści, domagający się przekształcenia republiki w państwo islamskie na wzór Czeczenii. W 1999 r. dagestańscy zwolennicy radykalnego islamu zajęli kilka wiosek nad granicą dagestańsko-czeczeńską, które ogłosili wolnym terytorium islamskim¹³. Moskwa stanęła w obliczu realnego zagrożenia utraty kontroli nie tylko nad Czeczenią, ale także nad Dagestanem.

Po podpisaniu porozumień chasaw-jurckich Czeczenia ponownie przestała być jednym z kluczowych problemów politycznych Kremla; uwaga rosyjskich władz skupiała się na innych kwestiach, takich jak choroba prezydenta Jelcyna i sprawa sukcesji władzy, kryzys gospodarczy, stosunki z Zachodem (przede wszystkim z USA),

rozszerzenie NATO na wschód. Ponadto utrzymywanie nieokreślonej i niestabilnej sytuacji w Czeczenii odpowiadało wielu rosyjskim grupom interesu, politykom i biznesmenom (jak np. magnatowi medialnemu Borysowi Bierzowskiemu), którzy prowadzili z Czeczenami rozległe, najczęściej nielegalne, interesy.

W latach 1996–1999 Kreml nie wypracował w stosunku do Czeczenii żadnej koncepcji politycznej, a sprawa statusu republiki, którą miano rozwiązać drogą dwustronnych negocjacji, utknęła w martwym punkcie. Wydaje się, że jedynie armia federalna miała w okresie quasi-niepodległości Czeczenii jasną strategię w stosunku do republiki: przygotowywanie się do rewanżu za klęskę w 1996 r. (większość wojskowych była przekonana, że w Chasaw-jurcie politycy zdradzili armię i odebrali jej zwycięstwo). Licząc na ponowny wybuch wojny, rosyjski Sztab Generalny wzmocnił Północnokaukaski Okręg Wojskowy (stał się on okręgiem wyposażonym w najlepsze uzbrojenie i obsadzonym najbardziej doświadczonymi dowódcami i oficerami) i opracował nową taktykę prowadzenia wojny (pierwszy etap drugiej interwencji rosyjskiej w Czeczenii wzorowany był na operacji NATO w Kosowie). Dzięki temu armia rosyjska odniosła sukces w początkowej fazie drugiej wojny czeczeńskiej¹⁴.

5. Druga wojna czeczeńska (od 1999 r.)

Pretekstem do ponownego wprowadzenia wojsk federalnych do Czeczenii stała się agresja islamistów dowodzonych przez Basajewa i Chattaba na Dagestan oraz seria wybuchów w rosyjskich miastach (Moskwa, Bujnack, Wołgodońsk) we wrześniu 1999 r., w których zginęło prawie 300 osób¹⁵. O zorganizowanie zamachów oskarżono Czeczenów, a nowy premier Rosji Władimir Putin zapowiedział bezwzględną walkę z terroryzmem, czym zdobył sobie ogromną popularność w społeczeństwie. We wrześniu 1999 r. rozpoczęły się zmasowane naloty rosyjskie na Czeczenię, zaś 1 października wojska rosyjskie wkroczyły do republiki. Rozpoczęcie działań wojennych spowodowało masowy *exodus* ludności republiki, przede wszystkim do sąsiedniej Inguszetii, powodując tam katastrofę humanitarną¹⁶. Rosjanie w ciągu kilku miesięcy rozbili główne zgrupowania czeczeńskie i przejęli kontrolę nad większą częścią terytorium Czeczenii. Wiosną

2000 r. zdziesiątkowane oddziały czeczeńskie rozpoczęły wojnę partyzancką, która trwa do dziś.

W czerwcu 2000 r. Kreml ogłosił zakończenie tzw. militarnej fazy „operacji antyterrorystycznej” i powołał tymczasową cywilną administrację republiki, na której czele stanął były „separatystyczny” mufti Czeczenii Achmed Kadyrow. Odtąd Czeczenia wyraźnie przestała być kluczową kwestią w polityce Kremla, a polityka rosyjska w stosunku do republiki była nieskoordynowana i nieefektywna. Nie podejmując realnych kroków na rzecz zakończenia konfliktu, władze starały się przekonać społeczeństwo rosyjskie oraz opinię międzynarodową, że w Czeczenii postępuje proces normalizacji, następuje odbudowa gospodarcza i stopniowy powrót do pokojowego życia. Tymczasem w republice wciąż trwała brutalna wojna partyzancka, a obie strony na masową skalę naruszały prawa człowieka. Represje w stosunku do ludności cywilnej stosowane przez armię federalną, jak również rozbicie i słabość militarna (w porównaniu z pierwszą wojną) czeczeńskich partyzantów przyczyniły się do radykalizacji działań znacznej części bojowników, którzy sięgnęli po metody terrorystyczne¹⁷.

23 października 2002 r. Czeczeni dokonali bezprecedensowego w całej historii czeczeńskiego konfliktu aktu terroru, wywołując szok w Rosji i za granicą. Oddział zamachowców-samobójców dowodzony przez Mowsara Barajewa zajął moskiewski teatr na Dubrowce, biorąc ok. 800 osób jako zakładników. Terrorysty zażądali zakończenia wojny w Czeczenii i wycofania wojsk rosyjskich z republiki. Nad ranem 25 października rosyjskie oddziały specjalne dokonały szturm na budynek teatru; zginęli wszyscy terrorysty oraz ponad stu zakładników. Do zorganizowania zamachu przyznał się Szamil Basajew. Również w następnych miesiącach bojownicy zorganizowali kilka krwawych aktów terroru w Czeczenii i Osetii Północnej, w których zginęło kilkaset osób¹⁸. Zapowiedzieli, że w najbliższym czasie przeniosą wojnę na terytorium Rosji¹⁹.

Choć akcja terrorystów na Dubrowce oraz późniejsze zamachy samobójcze świadczyły o porażce dotychczasowych posunięć Kremla w stosunku do Czeczenii, administracja prezydenta

Putina z determinacją kontynuowała rozpoczętą w połowie 2002 r. politykę „czeczenizacji”. Polegała ona na legitymizacji prorosyjskiej ekipy Achmeda Kadyrowa i stopniowym przekazywaniu jej władzy w republice, przy zdecydowanym odrzuceniu możliwości rozmów pokojowych z przedstawicielami bojowników²⁰. Choć Kreml starał się przedstawić „czeczenizację” jako realny proces pokojowy w republice, trudno jednoznacznie ocenić, czy miała ona na celu rzeczywiste zakończenie wojny, czy też tylko jego imitację²¹. W listopadzie 2002 r. utworzono czeczeńskie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, w marcu 2003 r. przyjęto nową konstytucję republiki (określającą Czeczenię jako nieodłączną część Rosji), natomiast w czerwcu ogłoszono amnestię dla bojowników²². Kreml zapowiedział także przeprowadzenie w republice wyborów prezydenckich (5 października 2003 r.) i parlamentarnych (w ciągu roku po referendum), podpisanie umowy o rozgraniczeniu pełnomocnictw między Moskwą a Groznym oraz zwiększenie nakładów na odbudowę gospodarczą Czeczenii (m.in. wypłacenie odszkodowań za utracone w czasie działań wojennych domy). Rozpoczęto także usuwanie z republiki generałów uwikłanych w nielegalne interesy i odmawiających współpracy z cywilnymi władzami republiki. Działania te nie przyniosły spodziewanych rezultatów, doprowadziły jedynie do wzmocnienia władzy p.o. prezydenta Czeczenii Achmeda Kadyrowa i zaostrożenia stosunków wewnętrznych czeczeńskich (m.in. między Kadyrowem a czeczeńską diasporą w Moskwie, Kadyrowem a bojownikami). Zniechęconemu i uważanemu przez większość rodaków za zdrajcę Kadyrowowi udało się podporządkować niemal wszystkie organy centralnej i rejonowej władzy cywilnej w republice i zyskać bardzo silną pozycję w stosunku do Kremla. Obecnie Kadyrow dysponuje także poważną siłą wojskową – podlega mu czeczeńska milicja oraz kilkutomiszyjna „straż przyboczna”, do której przyjmowani są byli bojownicy i która terroryzuje ludność Czeczenii²³. Choć obecny szef czeczeńskiej administracji niewygodny jest niemal dla wszystkich liczących się sił w republice, Kreml udziela mu poparcia, ponieważ Kadyrow wydaje się jedynym gwarantem podjętej przez władze polityki „czeczenizacji”²⁴.

Rozpoczęcie drugiej wojny czeczeńskiej bezpośrednio wiąże się z dojściem do władzy obecnego prezydenta Rosji Władimira Putina i jest bodaj najjaskrawszym przykładem wpływu kwestii czeczeńskiej na dzieje współczesnej Rosji oraz instrumentalizacji wojny w Czeczenii w rosyjskiej polityce. O ile pierwsza wojna negatywnie odbiła się na prezydenturze Borysa Jelcyna (większość rosyjskiego społeczeństwa była zdecydowanie przeciwna prowadzeniu operacji militarnej), o tyle rozpoczęcie drugiej wojny stało się swego rodzaju trampoliną do władzy dla obecnego szefa rosyjskiego państwa. Nieznany szerokim kręgom Władimir Putin mianowany został premierem przez Jelcyna, gdy w Rosji panowała psychoza strachu związana z rajdem islamistów na Dagestan i zamachami terrorystycznymi z września 1999 r. oraz wykreowana przez media antyczeczeńska histeria. Wkrótce po objęciu urzędu Putin zapowiedział bezwzględną walkę z terroryzmem, czym zdobył sobie ogromną popularność wśród większości Rosjan. Umiejętnie podgrzewana przez propagandę atmosfera zagrożenia zamachami utrzymywała w społeczeństwie przekonanie o konieczności rozprawienia się z czeczeńskimi separatystami, a sukcesy odnoszone przez armię federalną w Czeczenii przekonywały o słuszności decyzji o interwencji. Putin zaczął jawić się w oczach większości Rosjan jako mąż opatrnościowy, który uratował kraj. I taki był właśnie cel schorowanego Jelcyna, który wyznaczył Władimira Putina na swojego następcę i musiał zapewnić mu przejście władzy. 31 grudnia 1999 r., w chwili największej popularności Putina, prezydent Borys Jelcyn ustąpił ze stanowiska, przekazując obowiązki głowy państwa premierowi. 26 marca 2000 r. w Rosji odbyły się przyspieszone wybory prezydenckie, w których bezapelacyjnie zwyciężył Putin. Wydaje się, że kluczową rolę w wybuchu drugiej wojny w Czeczenii odegrała właśnie kwestia sukcesji władzy na Kremlu. Chciała jej także rosyjska armia upokorzona klęską w pierwszej wojnie i koniecznością wycofania się z republiki w 1996 r. oraz dążąca do wzmocnienia własnej pozycji w rosyjskich strukturach władzy.

II. Wpływ Czeczenii na Rosję od wybuchu drugiej wojny czeczeńskiej

1. Kwestie wewnętrzne

Konflikt w Czeczenii jest obecnie jednym z wielu czynników kształtujących sytuację wewnętrzną w Federacji Rosyjskiej. Sytuacja w republice wpływa na Rosję negatywnie, choć trudno ocenić rzeczywiste rozmiary tego wpływu. Kwestia czeczeńska to zarówno poważny problem dla państwa rosyjskiego – bez jej rozwiązania trudno mówić o stabilnej przyszłości i harmonijnym rozwoju Rosji – jak i dla obecnej ekipy rządzącej na Kremlu. Sytuacja w Czeczenii jest jednak również w określony sposób wykorzystywana przez Kreml dla osiągnięcia konkretnych celów politycznych tak na arenie wewnętrznej, jak i międzynarodowej.

1.1. Wizja przyszłości Rosji

Od rozpadu Związku Radzieckiego konflikt czeczeński jest jednym z najpoważniejszych problemów politycznych Federacji Rosyjskiej, rzutującym zarówno na wewnętrzną, jak i zagraniczną politykę państwa. Od rozwiązania kwestii czeczeńskiej zależy przyszłość Rosji jako nowoczesnego, nieimperialnego i demokratycznego państwa. Sytuacja, z jaką mamy do czynienia w Czeczenii, znacznie hamuje transformację Rosji w takim kierunku. Niemożność poradzenia sobie przez Kreml (zarówno za czasów Borysa Jelcyna, jak i Władimira Putina) z Czeczenią i niezdolność do wypracowania spójnej i dojrzałej koncepcji zakończenia konfliktu przez rosyjskie elity polityczne świadczy o braku jasnej wizji postimperialnej Rosji.

Brak sprecyzowanej polityki Kremla w stosunku do Czeczenii nie pozwala również na opracowanie spójnej koncepcji politycznej centrum w odniesieniu do całego Kaukazu Północnego – najbardziej niespokojnego regionu FR. Rozwiązanie kwestii czeczeńskiej jest podstawowym warunkiem wypracowania „północnokaukaskiej” polityki Moskwy, która polega na doraźnych posunięciach i wspieraniu lokalnych, skorumpowanych i oderwanych od własnych społeczeństw postkomunistycznych elit rządzących. Poważne

problemy gospodarcze, społeczne, konflikty polityczne, etniczne i religijne, z jakimi mamy do czynienia na Kaukazie Północnym, mogą w najbliższym czasie doprowadzić do poważnej destabilizacji sytuacji w tym regionie.

1.2. Zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa

Czeczenia stanowi poważne zagrożenie dla wewnętrznego bezpieczeństwa Rosji, co najdobitniej pokazał ubiegłoroczny zamach na Dubrowce: okazało się, że grupa uzbrojonych terrorystów, przybyłych z odległej o tysiące kilometrów Czeczenii, jest w stanie dokonać akcji terrorystycznej na taką skalę. Władimir Putin od początku prezydentury budował swoją pozycję i prestiż w społeczeństwie na obietnicach zapewnienia bezpieczeństwa państwu i zwykłym Rosjanom (swoje urządowanie jako premier rozpoczął od zapowiedzi bezwzględnego ścigania bojowników). Zamach na Dubrowce, choć nie zburzył jego wizerunku jako gwaranta bezpieczeństwa, z pewnością poważnie nim zachwiał. Jak pokazały późniejsze wydarzenia, Dubrowka nie była odosobnionym przypadkiem, lecz początkiem terroryzmu na większą skalę: samobójcze zamachy terrorystyczne wzorowane na palestyńskich stały się jednym z nieodłącznych elementów konfliktu czeczeńskiego i życia politycznego Rosji. Wydaje się, że bez zasadniczej zmiany sytuacji w Czeczenii, „palestynizacja” konfliktu w republice jest procesem nieodwracalnym²⁵.

1.3. Przeszkoda we wdrażaniu reform

Po objęciu urzędu prezydenckiego Władimir Putin podjął się wielu istotnych reform wewnętrznych w państwie²⁶. Sytuacja, jaka panuje w Czeczenii, jest jedną z poważnych przeszkód na drodze wdrażania tych reform. Czeczenia nie tylko pochłania znaczną ilość „energii” władz, które muszą reagować na pojawiające się tam kryzysy i forsować kolejne (w dodatku wciąż nie przynoszące pozytywnych skutków) posunięcia w republice. Utrzymywanie w Czeczenii tak ogromnej ilości wojska, uzbrojenia, konieczność zapewnienia armii wsparcia logistycznego, zaopatrzenia itd. wymaga znacznych sum z budżetu państwa, które nie mogą być wykorzystane w innym celu²⁷. Od połowy 2000 r. trwa ponadto „odbudowa gospodarcza” republiki, która rokrocznie pochłania olbrzymie wydatki, nie przyno-

sząc żadnych wymiernych rezultatów²⁸. Większość środków finansowych przeznaczanych z federalnego budżetu na ten cel jest rozkradana „po drodze” do Czeczenii, reszta bezpośrednio na miejscu przez prorosyjskie władze czeczeńskie.

1.4. Źródło degeneracji struktur państwowych

Istnienie takiej Czeczenii w ramach Federacji Rosyjskiej przyczynia się do degeneracji tych struktur rosyjskiego państwa, w których gestii leżą kwestie związane z Czeczenią – części administracji państwowej, armii federalnej, milicji, służb specjalnych, wymiaru sprawiedliwości itd. oraz demoralizacji poszczególnych urzędników, funkcjonariuszy i żołnierzy. Dotyczy to zarówno instytucji mieszczących się poza republiką, a zajmujących się „sprawami czeczeńskimi”, jak i organów państwa bezpośrednio działających w Czeczenii²⁹. Korupcja i rozkradanie środków z budżetu płynących do Czeczenii (formalnie na prowadzenie „operacji antyterrorystycznej” i odbudowę republiki) jest rzeczą powszechną na wszystkich szczeblach administracji państwowej³⁰. Ponadto Czeczenia od wielu lat jest terytorium, gdzie *de facto* nie obowiązuje żadne prawo, a postępowanie poszczególnych urzędników, wojskowych itd. nie jest skrępowane żadnymi regułami; w rezultacie szerzy się bezprawie przede wszystkim w stosunku organów państwa do ludności cywilnej Czeczenii (o życiu lub śmierci zwykłych ludzi często decyduje wyłącznie wola konkretnego przedstawiciela władzy). Wojskowi, urzędnicy czy funkcjonariusze milicji uwikłani są również w działalność przestępczą – handel nielegalnie wydobywaną ropą naftową, bronią, narkotykami, żywym towarem itp. Wojna w Czeczenii jest dla nich wojną prywatną, traktują ją przede wszystkim jako szansę wzbogacenia się, dlatego nie kierują się interesami państwa, dla realizacji których zostali wysłani do zbuntowanej republiki. Zdarza się nawet, że wojskowi czy urzędnicy niższego szczebla sabotują lub nie liczą się z decyzjami wyższych instancji. Poszczególne rosyjskie struktury siłowe (Ministerstwo Obrony i armia federalna, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych oraz Federalna Służba Bezpieczeństwa) rywalizują ponadto ze sobą o wpływy w Czeczenii oraz o dochody czerpane z toczącej się wojny, zarówno legalne, jak i nielegalne. O ile na poziomie rządu

i szefów resortów rywalizacja ta ma znacznie łagodniejszy i mniej zauważalny charakter, o tyle w Czeczenii, gdzie instytucje te działają równolegle, można ją dostrzec bardzo wyraźnie.

Wszystko to powoduje demoralizację struktur rosyjskiego państwa, zaś skalę problemu powiększa fakt, że przez Czeczenię co roku przewijają się dziesiątki tysięcy ludzi z całej Rosji (np. oficerowie i żołnierze przebywają w republice zazwyczaj nie dłużej niż 6 miesięcy, po czym na ich miejsce przyjeżdżają następni); przenoszą oni stamtąd wzorce postępowania do swoich stałych miejsc pracy i zamieszkania.

1.5. Zwiększenie wpływów resortów siłowych

Druga wojna czeczeńska spowodowała niebezpieczny wzrost wpływów resortów siłowych w Rosji: Ministerstwa Obrony i Sztabu Generalnego wraz z całą armią federalną, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz Federalnej Służby Bezpieczeństwa. Jest to sytuacja nie sprzyjająca reformowaniu Rosji w kierunku demokratycznego państwa, ponieważ zarówno same struktury siłowe, jak i ludzie je tworzący są bezpośrednimi spadkobiercami organów władzy radzieckiej (Armii Radzieckiej, MSW i KGB), dominuje tam radziecki (imperialny, wielkomocarstwowy) sposób postrzegania świata i społeczeństwa oraz przekonanie o konieczności rządzenia silną ręką, bez liczenia się z opinią publiczną czy uwzględniania interesów społeczeństwa itd. Utrudnia to także reformę samych struktur siłowych, która jest obecnie w Rosji palącą koniecznością.

Bardzo trudno dokładnie oszacować, który z wymienionych resortów siłowych skorzystał najbardziej na wojnie w Czeczenii i ma obecnie największe wpływy. Wydaje się, że w stosunku do innych struktur dużo zyskała armia federalna, upokorzona klęską 1996 r. i koniecznością wycofania się z Czeczenii. Rozpoczęcie interwencji zbrojnej w republice jesienią 1999 r. i początkowe sukcesy w wojnie z czeczeńskimi bojownikami były rewanżem wojskowych za tamtą porażkę i „zdradę polityków”. Po zdobyciu silnej pozycji i przejęciu kontroli nad Czeczenią armia jest obecnie głównym przeciwnikiem wszelkich zmian w republice, które mają na celu rzeczywiste zakończenie wojny. Wojskowi od dłuższego czasu starają się torpedować posunięcia Kremla

mające na celu zakończenie wojny (armia niechętna jest forsowanej przez Kreml polityce „czeczenizacji”, która oznacza zmniejszenie jej władzy na rzecz „czeczeńskich cywilów”). Przedstawiciele armii wielokrotnie podkreślali, że nie dopuszczą do „drugiego Chasaw-jurtu” i odebrania im zwycięstwa.

Czeczenia jest dziś zamkniętą strefą wojskową, gdzie największe wpływy ma armia federalna³¹. Żołnierze stosują masowe represje wobec ludności cywilnej, z całą pewnością nie bez przyzwolenia wyższego dowództwa. Dalsze prowadzenie „operacji antyterrorystycznej” leży w interesie wojskowych z kilku powodów. Dzięki niej pozycja armii w państwie jest bardzo wysoka, co wiąże się z ogromnymi środkami finansowymi oraz możliwościami awansu. Ponadto niestabilna sytuacja w Czeczenii, którą armia traktuje jak podbite terytorium, oraz jej izolacja od reszty kraju umożliwiają wojskowym prowadzenie wielu nielegalnych interesów, przede wszystkim sprzedawanie na całym Kaukazie Północnym bezprawnie pozyskanej w Czeczenii ropy naftowej³². W tym procederze rosyjscy dowódcy nie rzadko współpracują z czeczeńskimi komendantami polowymi, z którymi dzielą zyski i mają niepisane porozumienia o wzajemnym tolerowaniu się na danym terenie (w interesie wielu bojowników również leży utrzymywanie obecnej sytuacji w republice: dzięki niej bogacą się i zachowują kontrolę nad częścią ludności Czeczenii). Od początku konfliktu armia grabi także mienie cywilów (głównie podczas „zaczystek”, czyli pacyfikacji czeczeńskich wiosek oskarżanych o wspieranie partyzantów), zajmuje się nieograniczonym braniem łapówek (przede wszystkim na rozsianych po całej republice posterunkach na drogach), jak również handlem wziętymi do niewoli ludźmi i sprzedawaniem ich zwłok rodzinom³³.

Prezydent Putin, który doszedł do władzy „dzięki” wojnie w Czeczenii, w wielu kwestiach musi liczyć się z interesami wojskowych, których wpływy w Rosji w czasie obecnej fazy konfliktu znacznie wzrosły. Umocniła się także pozycja armii w stosunku do pozostałych rosyjskich struktur siłowych, przede wszystkim Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Federalnej Służby Bezpieczeństwa (te trzy instytucje od dawna rywa-

lizują ze sobą nie tylko o wpływy w Czeczenii, ale także w całym państwie). Dla wielu rosyjskich generałów Czeczenia stała się początkiem kariery politycznej: gen. Wiktor Kazancew – był dowódca sił federalnych na Kaukazie – jest obecnie przedstawicielem prezydenta FR w południowym okręgu federalnym, gen. Anatolij Kwasznin, był dowódca Północnokaukaskiego Okręgu Wojskowego – szefem Sztabu Sił Zbrojnych FR, gen. Władimir Szamanow, był dowódca 58. Armii w Czeczenii – gubernatorem obwodu uljanowskiego itd. Armia federalna zdobyła ponadto niekwestionowane i – jak się wydaje – trwałe wpływy na całym Kaukazie Północnym (przede wszystkim w jego wschodniej części), który coraz częściej nazywany jest „republiką wojskową”³⁴.

1.6. Wzrost autorytaryzmu w państwie

Konflikt czeczeński, przede wszystkim zaś druga wojna w republice były na rękę tym siłom politycznym, które dążyły do wzmocnienia w Rosji autorytarnego systemu rządzenia krajem i ograniczenia praw obywatelskich. Rozpoczęcie wojny z „czeczeńskimi terrorystami” i stale podsycane przez Kreml zagrożenie „międzynarodowym terroryzmem” było jednym z czynników, które umożliwiły Władimirowi Putinowi stworzenie takiego właśnie systemu władzy, zwłaszcza ograniczenia roli regionów i mediów. Zagrożenie terroryzmem czeczeńskim jest ponadto wykorzystywane przez Kreml w charakterze czynnika spajającego społeczeństwo w obliczu zagrożenia wewnętrznego i zewnętrznego i odwracania jego uwagi od innych poważnych problemów kraju.

Sz szczególnie silne piętno druga wojna w Czeczenii odcisnęła na wolności słowa w Rosji i rosyjskich środkach masowego przekazu. O ile podczas pierwszej wojny dziennikarzom (zarówno rosyjskim, jak i zagranicznym) nie utrudniano dostępu do Czeczenii ani nie ingerowano zbyt w relacje na temat wydarzeń w republice (zarówno w prasie, jak i telewizji), o tyle obecnie sytuacja zmieniła się diametralnie. Czeczenia jest dziś zamkniętą dla niezależnych reporterów strefą, a artykuły i wiadomości telewizyjne dotyczące mających tam miejsce wydarzeń są w większości mediów cenzurowane lub autocenzurowane³⁵. Kontrola państwa nad mediami

nie ograniczyła się do relacji na temat wydarzeń w Czeczenii. Wykorzystując wojnę w republice oraz kreowane przez propagandę zagrożenie terroryzmem Kreml znacznie ograniczył wolność słowa w Rosji w ogóle. Zaledwie kilka rosyjskich mediów pozwala sobie na krytykę rosyjskiej polityki w Czeczenii i otwarte przeciwstawianie się Kremlowi w innych kwestiach (są to najczęściej niskonakładowe gazety lub pozbawione szerszego zasięgu stacje radiowe oraz strony internetowe³⁶).

1.7. Elity polityczne i społeczeństwo rosyjskie

Wojna w Czeczenii wpływa do pewnego stopnia na poglądy, świadomość i sposób postrzegania Rosji i świata przez rosyjskie elity polityczne. Jeśli chodzi o Czeczenię, zdecydowana większość sił na rosyjskiej scenie politycznej reprezentuje stanowisko podobne do oficjalnej polityki Kremla: kategoryczne odmawianie Czeczenom prawa do wyjścia z Federacji, odrzucanie możliwości negocjacji z bojownikami, konieczność polityki „twardej ręki” w stosunku do Czeczenii, negowanie przestępstw popełnianych przez rosyjskie oddziały itd. Taki stosunek do kwestii czeczeńskiej przekłada się na poglądy polityków, dziennikarzy, analityków na inne problemy natury wewnętrznej i zagranicznej i świadczy o dominacji na rosyjskiej scenie politycznej myślenia kategoriami imperialistycznymi, wielkomocarstwowymi. W podobny sposób myśli większa część społeczeństwa rosyjskiego. Politycy (np. Siergiej Kowalow), dziennikarze (np. Anna Politkowska) czy organizacje społeczne (takie jak „Memoriał”), które otwarcie krytykują Kreml za politykę „twardej ręki”, rozpętanie wojny w Czeczenii i masowe naruszanie tam praw człowieka i wzywają do natychmiastowego przerwania walk i podjęcia rozmów z Czeczenami, stanowią niewielką, wręcz marginalną część rosyjskich elit politycznych. Nie mają prawie żadnego znaczenia w rosyjskiej polityce i cieszą się znikomym poparciem społecznym.

Konflikt czeczeński jest poważnym hamulcem na drodze do społeczeństwa obywatelskiego w Rosji, myślącego kategoriami demokratycznymi. Utrwała on tradycyjną w Rosji bierność społeczeństwa, podatność większości ludzi na oficjalną propagandę i przekonanie o tym, że każ-

dy protest przeciwko postępowaniu władz jest bezcelowy. Choć – jak pokazują badania opinii publicznej – większość Rosjan opowiada się za zakończeniem wojny w Czeczenii, a znaczna część skłonna byłaby poprzeć podjęcie negocjacji z bojownikami³⁷, aprobuje „czeczeńską” politykę Kremla, nie wyrażając w żaden sposób sprzeciwu. Typową dla rosyjskiego społeczeństwa postawę zaobserwować można było po zamachu terrorystycznym w teatrze na Dubrowce w październiku 2002 r. Choć w wyniku użycia nieznanego gazu przez oddziały szturmujące budynek teatru oraz zaniedbań organizacyjnych zginęło ponad stu zakładników, co spotkało się z ostrą krytyką Rosji na Zachodzie, większość Rosjan wyraziła zdecydowane poparcie dla działań prezydenta i uznała, że nie miał on innego wyjścia³⁸.

Sytuacja, z jaką mamy do czynienia w Czeczenii, utrwała również stosunek władzy w Rosji do obywateli i przysługujących im praw. Inaczej niż w demokratycznym państwie prawa, państwo i władza stoją w Rosji ponad jednostką, jej prawami, zagwarantowanymi w konstytucji wolnościami, a często i godnością osobistą. Na utrzymywanie się takiego schematu wpływa choćby sposób, w jaki władza traktuje własnych żołnierzy walczących na Kaukazie (przymusowo wysyłanych w rejon konfliktu, gdzie dowódcy nie liczą się z ich prawami i często bez potrzeby narażają na śmierć), zwykłych ludzi przypadkowo wciągniętych w konflikt (np. zakładników na Dubrowce), uchodźców czeczeńskich w Inguszetii (pozbawionych pomocy ze strony państwa i zmuszanych do powrotu do ogarniętej wojną republiki) oraz cywilnych mieszkańców Czeczenii (których podstawowe prawa są notorycznie łamane, a którzy są przecież obywatelami Federacji Rosyjskiej).

1.8. Kaukazofobia i islamofobia w Rosji

Wojna w Czeczenii stymuluje narastanie w Rosji nastrojów nacjonalistycznych i ksenofobicznych, co prowadzi do konfliktów na tle narodowościowym czy wręcz rasowym oraz religijnym. Czynnikiem sprzyjającym tego rodzaju zjawiskom jest stale rosnąca liczba kaukaskiej diaspory w „rosyjskich” regionach FR, przede wszystkim w Moskwie³⁹. Do napięć dochodzi pomiędzy miejscową ludnością słowiańską a ludźmi po-

chodzącymi z Kaukazu Północnego i Południowego oraz Azji Centralnej; z konfliktami narodowościowymi pokrywają się konflikty na tle religijnym, jako że większość imigrantów z tych regionów stanowią muzułmanie. Podsycana przez rosyjską propagandę nienawiść do Czeczenów i utrwalany w mediach stereotyp Czeczena – bandyty, terrorysty, porywacza ludzi itp. (podobna propaganda najbardziej przybrała na sile jesienią 1999 r., po zamachach w rosyjskich miastach) przenoszona jest automatycznie przez opinię publiczną na wszystkie „osoby narodowości kaukaskiej”⁴⁰. Pogardliwie określane w potocznym języku jako „czarni” wychodźcy z Kaukazu są notorycznie prześladowani przez milicję, zdarzają się także antykaukaskie pogromy (najczęściej przy biernej postawie służb porządku publicznego). Znaczący wpływ na rozprzestrzenianie się szowinistycznych, antykaukaskich i antymuzułmańskich poglądów w społeczeństwie rosyjskim mają różne organizacje nacjonalistyczne, kozackie oraz część hierarchów i duchownych Rosyjskiej Cerkwi Prawosławnej. Do rosnącej niechęci w stosunku do muzułmanów przyczynia się ponadto oficjalna propaganda Kremla, która stara się przedstawić Rosję jako ofiarę „międzynarodowego terroryzmu islamskiego”. Obecnie można mówić o kaukazofobii i – w znacznie mniejszym stopniu – islamofobii w Rosji jako o zjawisku powszechnym⁴¹. Jest to groźne dla stabilności państwa, zważywszy na fakt, że procent ludności niesłowiańskiej i muzułmańskiej w Rosji rośnie w bardzo szybkim tempie (trudna jest do określenia dokładna liczba muzułmanów w FR, stanowią oni jednak prawdopodobnie od 7 do 15% ludności⁴²).

1.9. Wpływ Czeczenii na Kaukaz Północny

Największy wpływ sytuacja w Czeczenii wywiera na rosyjski Kaukaz Północny⁴³. Kaukaz – stanowiący zawsze jeden region – jest obecnie rozbity na wiele odseparowanych od siebie części, rozdzielony dziesiątkami granic, czego przyczyną jest m.in. sytuacja w Czeczenii. Sąsiadujące z republiką podmioty Federacji od prawie dziesięciu lat znajdują się *de facto* w strefie przyfrontowej. Stacjonuje tam ogromna ilość wojska, milicji i oddziałów innych rosyjskich struktur siłowych, a cały region poprzecinany jest siecią posterunków drogowych, przypominających granice pań-

stwowe. Utrudnione jest przemieszczanie się ludności pomiędzy poszczególnymi republikami, a mieszkańcy poddawani są nieustannym kontrolom ze strony organów służb porządkowych. Zdarza się ponadto, że na terytorium Inguszetii, Dagestanu i Osetii Północnej dochodzi do ograniczonych walk z czeczeńskimi bojownikami, którzy przedzierają się tamtędy do Czeczenii z terytorium Gruzji (Rosja wielokrotnie oskarżała to państwo o tolerowanie na swoim terytorium baz separatystów) lub ukrywają się tam przed rosyjską armią. Istnieje poważne niebezpieczeństwo przeniesienia wojny do sąsiednich republik, co wielokrotnie zapowiadali przedstawiciele radykalnych bojowników (w czerwcu 2003 r. w Osetii Północnej miał miejsce pierwszy poważny zamach terrorystyczny). Szczególnie skomplikowana sytuacja utrzymuje się w Inguszetii, gdzie przebywa od 70 do 100 tys. czeczeńskich uchodźców, których władze starają się zmusić do powrotu do Czeczenii. Wielu uchodźców z Czeczenii żyje także na terytorium Dagestanu, Osetii Południowej, Kraju Stawropolskiego, Krasnodarskiego i obwodu rostowskiego, co prowadzi do poważnych napięć na tle etnicznym i wyznaniowym, które mogą przerodzić się w otwarty konflikt. Kwestia czeczeńska jest czynnikiem przyczyniającym się do zaostrzenia stosunków nie tylko między Czeczenami i Rosjanami, ale także między rdzenną ludnością słowiańską południowej Rosji a „kaukaskimi” imigrantami⁴⁴.

Bliskość Czeczenii powoduje również, że Kaukaz Północny jest tym regionem Federacji Rosyjskiej, gdzie najbardziej rozwinięta jest przestępczość zorganizowana⁴⁵. Wyraźna radykalizacja czeczeńskiego islamu, z którą mamy do czynienia od połowy lat 90., w znacznym stopniu przyczyniła się ponadto do rozwoju ekstremistycznych organizacji muzułmańskich w republikach północnokaukaskich, przede wszystkim w Dagestanie i Karaczajo-Czerkiesji⁴⁶. Z powodu tragicznej sytuacji gospodarczej regionu oraz powszechnego wśród tamtejszych narodów przekonania, że Moskwa pozostawiła kaukaskie republiki z ich problemami samym sobie, ugrupowania te zdobywają coraz większą popularność, przede wszystkim wśród młodych ludzi. Ten fakt w najbliższej przyszłości może znacznie przyczynić się do destabilizacji całego Kaukazu Północnego.

Konflikt czeczeński negatywnie wpływa również na gospodarczą sytuację na Kaukazie Północnym. Rozkład gospodarki socjalistycznej, zamknięcie tysięcy fabryk i przedsiębiorstw, przecięcie więzi ekonomicznych z Kaukazem Południowym, korupcja władz i inne czynniki spowodowały stale pogłębiający się kryzys gospodarczy w regionie (pogrążone w biedzie republiki północnokaukaskie funkcjonują wyłącznie dzięki dotacjom z budżetu federalnego). Trwający już ponad dziesięć lat konflikt czeczeński pogłębił tragiczną sytuację gospodarczą Kaukazu Północnego: region został rozdzielony na dwie części (wschodnią – Dagestan i zachodnią – pozostałe republiki), między którymi kontakty gospodarcze zostały poważnie ograniczone, choćby z powodu trudności komunikacyjnych. Po wybuchu wojny w Czeczenii niemożliwe stało się korzystanie z kilku ważnych dróg transportowych przechodzących przez tę republikę (m.in. z magistrali kolejowej i drogi szybkiego ruchu wiodącej z Rostowa nad Donem do Machaczkały i Baku)⁴⁷. Niestabilna sytuacja w Czeczenii (obok konfliktów w Abchazji i Osetii Południowej) jest także jedną z przyczyn faktycznego zamknięcia granicy FR z Gruzją i Azerbejdżanem (przekracza je tylko niewielka liczba osób), co pozbawia mieszkańców Kaukazu Północnego możliwości utrzymywania się z przygranicznego handlu⁴⁸.

Druga wojna czeczeńska „zdyscyplinowała” pozostałe republiki Kaukazu Północnego i osłabiła pojawiające się tam tendencje separatystyczne. Dzięki wojennemu „straszakowi” prezydent Putin pozbył się niewygodnych liderów republik m.in. wieloletniego (1991–2001) prezydenta Inguszetii Rusłana Auszewa, którego zastąpił generał Federalnej Służby Bezpieczeństwa Murat Ziazikow⁴⁹. Wojna przyczyniła się także do dalszej erozji poczucia kaukaskiej wspólnoty: o ile podczas pierwszej wojny Czeczeni cieszyli się powszechną sympatią i współczuciem w regionie, o tyle obecnie uważa się ich za głównych winowajców konfliktu i w znacznym stopniu akceptuje siłowe rozwiązanie problemu czeczeńskiego.

2. Polityka zagraniczna

Od wybuchu pierwszej wojny (1994 r.) kwestia czeczeńska ma znaczny wpływ na politykę zagraniczną Federacji Rosyjskiej, zarówno jeśli chodzi o jej ogólny kierunek, jak i stosunki z poszczególnymi państwami. Konflikt w Czeczenii nie tylko uświadomił Moskwie zagrożenia, jakie płyną obecnie dla Rosji z południa (Kaukaz, Azja Centralna, Bliski i Środkowy Wschód, państwa arabskie), odcisnął również swoje, głównie negatywne, piętno na stosunkach Rosji z Europą Zachodnią, Stanami Zjednoczonymi i innymi państwami.

2.1. Nowe wyzwania z południa

Przez cały okres istnienia ZSRR najważniejszymi dla Moskwy były stosunki (konfrontacja) z Zachodem. Rozpad imperium radzieckiego zmienił tę sytuację: ze strony Zachodu Rosja nie musiała się już obawiać poważnych zagrożeń, przeciwnie – interesy Moskwy i świata zachodniego w wielu dziedzinach okazały się zbieżne. Zasadniczo zmieniła się natomiast sytuacja w państwach i regionach leżących na południe od Rosji. Powstanie szeregu nowych państw, wybuch konfliktów etnicznych i religijnych, skomplikowana sytuacja geopolityczna w Afganistanie, na Kaukazie i w Azji Centralnej, zagrożenie fundamentalizmem muzułmańskim, separatyzmem i terroryzmem – wszystko to powodowało, że zagrożenia płynące z tego kierunku zaczęły być dla Rosji coraz większym problemem i wyzwaniem. Choć pierwszym sygnałem zmiany sytuacji geopolitycznej na południu była nieudana interwencja radziecka w Afganistanie, aż do wybuchu wojny czeczeńskiej w Moskwie nie zdawano sobie sprawy ze skali problemu, traktowano konflikty na południowych rubieżach imperium jako lokalne, zaś pojawiające się tam problemy jako drugorzędne. Dopiero eskalacja konfliktu czeczeńskiego (przede wszystkim atak islamistów na Dagestan i rozpoczęcie drugiej wojny w Czeczenii), obok zaostrzenia się sytuacji w Azji Centralnej (aktywność islamskich radykałów w Kotlinie Fergańskiej) i przejęcia władzy w Afganistanie przez talibów, uświadomiła Kremlowi, że największym współczesnym wyzwaniem dla Rosji w wymiarze międzynarodowym jest „problem południa”⁵⁰.

2.2. Czeczenia a stosunki Rosji z Zachodem

Europa Zachodnia

Rozpoczęcie pierwszej wojny czeczeńskiej przez Rosję spotkało się na Zachodzie z ostrą krytyką, która nie cichła aż do podpisania porozumień chasaw-jurckich w 1996 r. Rosja ze swej strony oskarżała państwa i organizacje europejskie o bezprawne ingerowanie w jej sprawy wewnętrzne i podejrzewała o chęć osłabienia pozycji Federacji Rosyjskiej na kontynencie. Początkowy entuzjizm rosyjskiej elity i władz wobec Europy m.in. pod wpływem wojny czeczeńskiej i krytyki Rosji za naruszenia praw człowieka w republice stopniowo osłabił i przekształcił się w podejrzliwość, niezrozumienie i niechęć. Podobna sytuacja miała miejsce po rozpoczęciu przez Kreml drugiej wojny w Czeczenii w 1999 r. (Unia Europejska zastosowała nawet ograniczone sankcje w stosunku do Rosji, zaś OBWE i Rada Europy zagroziły Moskwie wykluczeniem z tych organizacji). Z upływem czasu i sukcesami rosyjskiej armii na Kaukazie sytuacja ta zaczęła ulegać zmianie.

Pojawienie się nowego, energicznego i nowoczesnego rosyjskiego lidera oraz chęć utrzymania dobrych stosunków ekonomicznych z Rosją przewały nad europejskimi wartościami demokracji i poszanowania praw człowieka. W stosunkach Rosji z państwami Europy Zachodniej kwestia czeczeńska stopniowo była spychana na coraz dalsze miejsca, a politycy europejscy unikali otwartej krytyki Moskwy za jej politykę w Czeczenii. Mimo to kwestia czeczeńska ma określony wpływ na relacje Kremla z Zachodem, jest bowiem źródłem braku zaufania państw europejskich i Unii Europejskiej do Rosji jako partnera we współpracy, przede wszystkim w wymiarze bezpieczeństwa. Bardziej krytyczną postawę w stosunku do „czeczeńskiej” polityki Rosji przyjęły organizacje europejskie, takie jak OBWE i Rada Europy. Systematycznie krytykują, a nawet potępiają one Moskwę za nieadekwatne używanie siły przeciwko czeczeńskim separatystom i naruszanie praw człowieka w republice, co często wywołuje kryzysy i napięcia we wzajemnych stosunkach⁵¹. Choć Rosja formalnie współpracuje z tymi organizacjami jeśli chodzi o Czeczenię, stara się minimalizować ich obecność w republice i odrzuca możliwość ingerencji przez nie w uregulowanie konfliktu czeczeńskiego.

Stany Zjednoczone

Podczas pierwszej wojny czeczeńskiej stosunek Waszyngtonu do rosyjskiej polityki w Czeczenii różnił się nieco od podejścia europejskiego: administracja Clintona w znacznie mniejszym stopniu krytykowała Moskwę za rozpoczęcie działań wojennych na Kaukazie, podkreślając, że kwestia czeczeńska jest wewnętrzną sprawą FR. Druga wojna rozpoczęła się w momencie kryzysu we wzajemnych stosunkach wywołanego rozszerzeniem NATO na wschód i ostro krytykowaną przez Rosję operacją Sojuszu Północnoatlantyckiego w Kosowie. Waszyngton potępił rozpoczęcie przez Kreml operacji antyterrorystycznej w Czeczenii i wielokrotnie krytykował Rosję za naruszanie praw człowieka w republice, wzywając do podjęcia rozmów z bojownikami. Takie stanowisko Stanów Zjednoczonych związane było również z ówczesną bardzo ostrą rywalizacją rosyjsko-amerykańską o wpływy na Kaukazie i w Azji Centralnej, której głównym przedmiotem były kaspijskie złoża ropy naftowej i gazu ziemnego.

Jeszcze przed 11 września 2001 r. sytuacja ta pozwoliła zacząć ulegać zmianie: rywalizacja o zasoby naftowe w regionie kaspijskim osłabła, zaś Waszyngton zaczął dostrzegać pozytywne strony rosyjskich wpływów na Kaukazie i w Azji Centralnej. Przełomem w rosyjsko-amerykańskich stosunkach były jednak zamachy terrorystyczne w Stanach Zjednoczonych i przystąpienie Rosji do tworzonej przez George’a Busha koalicji antyterrorystycznej. Kreml mógł odtąd wpisać „operację antyterrorystyczną” w Czeczenii w światową wojnę z terroryzmem i twierdzić, że Rosja jako pierwsza musiała stawić czoło wyzwaniu międzynarodowego terroryzmu. Dzięki temu prezydent Putin zyskał możliwość usprawiedliwienia działań rosyjskiej armii na Kaukazie⁵². Poparcie, jakiego Kreml udzielił Waszyngtonowi po 11 września, zaowocowało złagodzeniem amerykańskiej krytyki pod adresem rosyjskiej polityki w Czeczenii⁵³.

2.3. Czeczenia a stosunki Moskwy z państwami WNP

Pierwsza wojna czeczeńska osłabiła pozycję Rosji na całym obszarze postradzieckim, przede wszystkim na Kaukazie i w Azji Centralnej; klęska Rosji uświadomiła władzom Gruzji, Azerbejdżanu, Uzbekistanu, a także państw bałtyckich

i Ukrainy, że odbudowa imperium drogą militarną jest niemożliwa; Moskwie nie starczało do tego ani politycznej woli, ani siły militarnej. Rola Wspólnoty Niepodległych Państw wyraźnie się zmniejszyła, a nad współpracę w ramach tej struktury Rosja zaczęła przedkładać stosunki dwustronne z byłymi republikami ZSRR. W latach 1994–1996 państwa WNP nie poparły Moskwy w jej polemice z NATO, zaś wewnątrz Wspólnoty zaczęła powstawać organizacja skupiająca państwa postradzieckie bez udziału Rosji – GUUAM⁵⁴. Druga wojna w Czeczenii oraz przejście władzy na Kremlu przez Władimira Putina zmieniły zasadniczo sytuację na obszarze WNP. Rozpoczynając ponowną interwencję w Czeczenii i prowadząc politykę „twardej ręki” w stosunku do republiki, Rosja zademonstrowała swoją siłę i pokazała, że otwarte przeciwstawianie się jej może spotkać się ze zdecydowaną reakcją Krempla. Poczynając od 1999 r., Rosja zaczęła także wywierać naciski na państwa WNP (przede wszystkim Gruzję i Azerbejdżan) domagając się ich jednoznacznego poparcia dla „operacji antyterrorystycznej” w Czeczenii i prowadzenia polityki nastawionej na współpracę z Moskwą i uwzględniającej jej interesy w regionie⁵⁵. Doprowadziło to do wielu napięć, przede wszystkim w stosunkach rosyjsko-gruzińskich⁵⁶. W rezultacie państwa regionu zaczęły prowadzić bardziej prorosyjską politykę i szukać zbliżenia z Moskwą. Znacznie zmniejszyło się także znaczenie GUUAM. Druga wojna czeczeńska była więc jednym z czynników, które przyczyniły się do wzmocnienia pozycji Rosji na dawnym obszarze postradzieckim za rządów Putina.

2.4. Czeczenia a stosunki Rosji z innymi państwami

Państwa arabskie i Izrael

Konflikt czeczeński był jednym z głównych czynników, które spowodowały zmianę tradycyjnej polityki Rosji na Bliskim Wschodzie zarówno w stosunku do państw arabskich, jak i Izraela. Przez cały okres zimnej wojny radziecka polityka zagraniczna miała charakter antyizraelski i proarabski. Poparcie, jakiego wiele państw arabskich udzieliło czeczeńskim separatystom (m.in. Arabia Saudyjska, Zjednoczone Emiraty Arabskie, Katar, Kuwejt), oraz wspieranie przez nie rozwoju wahhabizmu i islamskiego funda-

mentalizmu w Rosji i na całym obszarze postradzieckim spowodowało zmianę nastawienia Rosji do tych państw⁵⁷. Choć oficjalnie państwa arabskie twierdziły, że Czeczenia jest wewnętrzną sprawą Rosji i nie kwestionowały jurysdykcji Krempla nad republiką, nie były w stanie lub nie chciały powstrzymać rozlicznych organizacji i osób prywatnych od udzielania wsparcia separatystom oraz wysyłania ochotników do Czeczenii. Wojny czeczeńskie przyczyniły się także do tego, że po raz pierwszy w historii polepszyły się stosunki Rosji z Izraelem. Między Tel Awiwem a Moskwą zaczęły rozwijać się kontakty oficjalne, współpraca służb specjalnych itd.; oba państwa poparły także swoją politykę „twardej ręki” w stosunku do terroryzmu⁵⁸.

Chiny

Konflikt czeczeński miał również określony wpływ na stosunki Moskwy z Pekinem. Chiny od samego początku zdecydowanie poparły twardy kurs rosyjskich władz w stosunku do zbuntowanej republiki. Chińczykom chodziło przede wszystkim o poparcie Rosji dla ich polityki w stosunku do Xinjiangu (walka z ujugurską irredentą), Tybetu oraz Tajwanu. Pekin stoi ponadto na stanowisku, że każde państwo ma pełne prawo do użycia siły zbrojnej na swoim terytorium, a inne państwa nie mogą mieszać się w sprawy wewnętrzne danego kraju, przede wszystkim jeśli chodzi o separatyzm i przestrzeganie praw człowieka. Jest to stanowisko zbieżne z rosyjskim. Konflikt czeczeński był więc czynnikiem zbliżającym pozycje Moskwy i Pekinu na arenie międzynarodowej⁵⁹.

III. Prognozy

Trwający od początku lat 90. konflikt w Czeczenii stał się jednym z symboli postradzieckiej Rosji i jej transformacji. Choć jest on tylko jednym z czynników wpływających na obecny i przyszły kształt tego państwa, znaczenie kwestii czeczeńskiej dla współczesnej Rosji trudno przecenić. Obie wojny czeczeńskie odcisnęły swoje piętno nie tylko na sytuacji wewnętrznej Federacji Rosyjskiej, ale również na polityce zagranicznej Moskwy oraz rosyjskim społeczeństwie. Ostatnie wydarzenia w Czeczenii, przede wszystkim fala zamachów samobójczych w re-

publice, na Kaukazie Północnym oraz w rosyjskiej stolicy świadczą o tym, że Czeczenia w najbliższej przyszłości może odegrać znaczącą rolę w rozwoju wypadków w Federacji Rosyjskiej. Choć Kreml podejmuje obecnie pewne kroki w kierunku normalizacji sytuacji w republice (amnestia, wybory prezydenckie, podpisanie umowy o rozgraniczeniu pełnomocnictw między Moskwą a Groznym) wydaje się, że nie doprowadzą one do zakończenia konfliktu, ponieważ mają na celu likwidację jego źródeł (separatyzmu) w sposób jednostronny, nie zaś drogą dialogu z czeczeńskim społeczeństwem i antyrosyjską opozycją. Możemy się natomiast spodziewać utrzymania niestabilności w republice i kolejnych zamachów terrorystycznych zarówno w samej Czeczenii, jak i poza jej granicami. Oznacza to, że w przyszłości kwestia czeczeńska będzie wpływać na Rosję w podobny sposób, jak to ma miejsce obecnie, a negatywne procesy, stymulowane m.in. przez konflikt w Czeczenii będą kontynuowane. Czeczenia nadal będzie stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa, przeszkodę we wdrażaniu reform, będzie źródłem degeneracji administracji państwowej i demoralizacji armii rosyjskiej itd.

Wszystko wskazuje na to, że problem czeczeński będzie miał również wpływ na przyszłość Federacji Rosyjskiej. Jego charakter zależeć będzie w głównej mierze od tego, czy w dalszej perspektywie Kreml zdoła wypracować realny plan zakończenia konfliktu i wprowadzić go w życie, czy też będzie kontynuował dzisiejszą politykę w stosunku do Czeczenii (prowadzenie „operacji antyterrorystycznej” i umacnianie prorosyjskich władz republiki), która w obecnym kształcie wydaje się skazana na niepowodzenie. Wszystko wskazuje na to, że dopóki nie będzie pokoju i stabilności na Kaukazie, dopóty Rosja nie stanie się krajem demokratycznym, gdzie przestrzegane będą prawa człowieka i wolności obywatelskie, a sytuacja polityczna w tym kraju narażona będzie na destabilizację.

Maciej Falkowski

¹ Na fakt, że konflikt rosyjsko-czeczeński przerodził się w najkrwawszą i najdłuższą wojnę na całym obszarze postradzieckim, wpłynął niewątpliwie również specyficzny charakter czeczeńskiego społeczeństwa (rozbięcie na rywalizujące ze sobą klany [tejpy], które w obliczu wspólnego wroga potrafią się zjednoczyć; brak nowoczesnych elit) oraz system wyznawanych przez Czeczenów wartości (granicząca z anarchią wolność; egalitaryzm; niechęć do władzy narzuconej z zewnątrz; przedkładanie własnego prawa rodowego, którego podstawą jest zasada krwawej zemsty rodowej, nad prawo pisane; poczucie honoru; irracjonalność w postępowaniu poszczególnych jednostek i całej zbiorowości itd.). Szerzej o problemach współczesnego ustroju społecznego Czeczenii zob.: Dmitrij Furman (red.), Czeczenia i Rossija: obszczestwa i gosudarstwa, Moskwa 1999.

² O przebiegu konfliktu czeczeńskiego od początku lat 90. do końca pierwszej wojny czeczeńskiej szerzej zob.: Piotr Grochmański, Czeczenia: rys prawdziwy, Wrocław: atlas 1999.

³ Choć z żadnej z innych republik nie wycofano wojsk, a po okresie konfliktu z Kremlem wszystkie podpisały (do 1994 r.) układ federacyjny z marca 1992 r., to jednak istnieją przesłanki ku temu, aby stwierdzić, że również celem Dudajewa nie była pełna niepodległość Czeczenii. Wydaje się, że prowadził on jedynie swego rodzaju grę z Kremlem, licząc na to, że drogą wysuwania daleko idących żądań w stosunku do Moskwy uda mu się uzyskać znaczny stopień samodzielności. Rozwój wypadków w Czeczenii, przede wszystkim zaś ukształtowanie się określonego układu politycznego na Kremlu (zdobycie wpływów przez zwolenników interwencji zbrojnej), doprowadziło jednak do przerodzenia się konfliktu rosyjsko-czeczeńskiego w otwartą wojnę.

⁴ Do przyczyn wybuchu wojny czeczeńskiej zaliczyć możemy także nieprzemysłane, często nielogiczne i awanturnicze posunięcia czeczeńskich oraz rosyjskich liderów, spowodowane przerostem ambicji inieliczeniem się z realiami przez wielu polityków z obu stron np. Dżochara Dudajewa, kierowaniem się prywatnymi, najczęściej ekonomicznymi, interesami, brakiem profesjonalizmu u polityków czeczeńskich oraz rosyjskich itd.

⁵ Skutki prawie dwuletniej wojny były tragiczne. Zginęło ok. 60 tys. ludzi, w tym ok. 5 tys. rosyjskich żołnierzy i ok. 10 tys. bojowników, setki tysięcy osób opuściło Czeczenię (większość uchodźców stanowili Rosjanie). W wyniku wojny Czeczenia stała się krajem prawie jednolitym etnicznie, gdyż większość ludności rosyjskiej i inguskiej opuściła na stałe republikę. Wojna spowodowała także głębokie przemiany w społeczeństwie czeczeńskim. Zmniejszyło się znaczenie struktury klanowej społeczeństwa i nastąpiło osłabienie pozycji starszyny rodowej. Jej miejsce zajęli młodzi komendanci polowi, których do władzy wyniosło zwycięstwo w pierwszej wojnie. Zob.: Jacek Cichocki, Konflikt rosyjsko-czeczeński, Warszawa: OSW 1997; W. A. Tiszkow, Obszczestwo wwooruzonnom konfliktie. Etnografija czeczeńskiej wojny, Moskwa: Nauka 2001.

⁶ Mimo to samo porozumienie pokojowe w Chasaw-jurcie podpisano już po wyborach prezydenckich (wybory – czerwiec 1996 r., porozumienie – sierpień 1996 r.).

⁷ Choć nieprzygotowanie Armii Radzieckiej do wojny partyzanckiej pokazała już interwencja w Afganistanie, rozmiar oraz styl porażki w Czeczenii były znacznie większe: w wojnie afgańskiej Armia Radziecka nie potrafiła pokonać mudżahedinów silnie wspieranych przez Zachód i świat arabski, natomiast w Czeczenii armia rosyjska uległa popolitemu ruszeniu górali broniących swoich wiosek.

⁸ O wpływie pierwszej wojny w Czeczenii na armię rosyjską szerzej zob.: Witold Pasek, *Armia rosyjska po Czeczenii*, Eurazja 5, OSW 1995; Andrzej Grajewski, *Federalni po Czeczenii*, Eurazja 5, OSW 1995.

⁹ Zob.: Aleksiej Małaszenko, Dmitrij Trienin, *Wriemia juga*, Moskwa: Moskowskij Centr Carnegie 2002, s. 180–188.

¹⁰ W trakcie pierwszej wojny czeczeńskiej dokonano kilku dużych aktów terrorystycznych, m.in. porwań samolotów i autobusów. Największymi aktami terroru z lat 1994–1996 były dwa rajdy bojowników czeczeńskich na rosyjskie miasta i wzięcie setek zakładników. Pierwszego dokonał w czerwcu 1995 r. oddział Szamila Basajewa, który zajął szpital w miejscowości Budionnowsk w Kraju Stawropolskim, biorąc ok. 1000 zakładników; akcja zakończyła się sukcesem Czeczenów: zapewniono im bezpieczny powrót do Czeczenii, gdzie rozpoczęły się negocjacje rosyjsko-czeczeńskie dotyczące warunków przerwania walk. Druga akcja miała miejsce w styczniu 1996 r.; wówczas bojownicy Sałmana Radujewa zajęli szpital w Kizlarze w Dagestanie, również biorąc jako zakładników setki ludzi. Tym razem Rosjanie odmówili podjęcia negocjacji z bożownikami, którym po kilkudniowych walkach pod wioską Pierwomajskoję wycofali się do Czeczenii.

¹¹ W tym celu Rosja wykorzystywała propagandowo przede wszystkim porwania ludzi, w tym obcokrajowców, dla okupu, które stały się plagą Czeczenii w latach 1996–1999. Wiele wskazywało na to, że za niektórymi porwaniami stały rosyjskie służby specjalne, które w ten sposób starały się destabilizować sytuację w Czeczenii i przygotować grunt pod ponowną interwencję zbrojną. Znaną są także fakty współpracy tych służb z radykałami islamskimi w Czeczenii, także już po rozpoczęciu drugiej wojny w republice (Sanobar Szermatowa, *Tajnaja wojna spiecśłużb*, *Moskowskije Nowosti*, 08.08.2000).

¹² A. Małaszenko, D. Trienin, *op. cit.*, s. 101–105.

¹³ Było to kilka wsi w zachodnim Dagestanie w tzw. strefie kaderskiej (rejon botliski i cumadiński), m.in. Kadar, Karamachi i Czabanmachi.

¹⁴ W 1999 i 2000 r. wojska rosyjskie zastosowały w Czeczenii odmienną taktykę niż podczas pierwszej wojny: najpierw przez ponad miesiąc bombardowano pozycje bojowników oraz obiekty cywilne, chcąc zadać jak największe straty siłom czeczeńskim i zmusić cywilów do opuszczenia Czeczenii; następnie zajęto równinną część kraju i zdobyto Grozny, wreszcie wysadzono desant na granicy czeczeńsko-gruzyńskiej, odcinając Czeczenom drogę na Gruzję. Wiosną 2000 r. niemal cała Czeczenia znalazła się w rękach Rosjan.

¹⁵ Choć władze rosyjskie o zamachy oskarżyły Czeczenów, do dziś nie wyjaśniono, kto rzeczywiście był ich organizatorem. Wiele faktów świadczy o tym, że za zamachami mogły stać rosyjskie służby specjalne. Taką tezę prezentuje m.in. zbiegły do Wielkiej Brytanii były oficer FSB Aleksandr

Litwinienko (w książce Aleksandra Michajłowa „Czeczeńskie koło”, Moskwa: Sowierszenno siekretno 2002) oraz magnat medialny i przeciwnik polityczny prezydenta Putina Borys Bierzowski (swoje poglądy stara się udowodnić m.in. w filmie „Zamach na Rosję”).

¹⁶ W początkowej fazie wojny z Czeczenii uciekło ok. 350 tys. osób, z czego większość do Inguszetii. Obecnie w tej republice przebywa od 70 do 100 tys. czeczeńskich uchodźców, z czego ok. 20 tys. w kilku obozach dla uchodźców (za: <http://www.memo.ru/hr/hotpoints/N-Caucas/ingush/winter2002.htm>). Od połowy 2002 r. są oni zmuszani do powrotu do Czeczenii; Kreml chce w ten sposób pokazać, że sytuacja w republice normalizuje się. Kilka-kilkadziesiąt tysięcy uchodźców czeczeńskich żyje także w Dagestanie, Gruzji oraz w Kraju Stawropolskim; coraz więcej Czeczenów, którym udało się wyjechać z republiki, kieruje się na Zachód, m.in. do Polski, Czech, Niemiec, Belgii.

¹⁷ W obecnej wojnie Czeczeni unikają otwartych starć z siłami federalnymi i nie podejmują prób odbijania poszczególnych miejscowości z ich rąk (jak to miało miejsce w czasie pierwszej wojny). Koncentrują się na podkładaniu min na trasach przejazdu rosyjskich kolumn wojskowych, ostrzalech posterunków wojsk federalnych oraz mordowaniu Czeczenów współpracujących z Moskwą. Od pewnego czasu część bojowników zaczęła wykorzystywać znane z Palestyny zamachy samobójcze.

¹⁸ 27 grudnia 2002 r. zamachowcy-samobójcy przy pomocy wyładowanej materiałami wybuchowymi ciężarówki wysadzili w powietrze budynek prorosyjskiej administracji w Groznych, zginęło ponad 70 osób. W maju 2003 r. w podobny sposób zniszczono budynek rejonowej administracji i FSB w wiosce Znamienskoje (północna Czeczenia), zginęło ok. 60 osób. Kilka dni później terrorystki-samobójczynie zdetonowały ładunek wybuchowy na uroczystości religijnej w Ilischan-jurcie (rejon gudermeski), zabijając ok. 20 osób. 5 czerwca w Mozdoku (Osetia Północna) kobieta-kamikadze wysadziła przejeżdżający autobus z rosyjskimi lotnikami, zabijając ok. 20 osób. Do zorganizowania wszystkich zamachów przyznał się Szamil Basajew.

¹⁹ 5 lipca na moskiewskim lotnisku Tuszyno, gdzie odbywał się festiwal rockowy, dokonano samobójczego zamachu terrorystycznego, w którym zginęło 16 osób. Choć władze rosyjskie oskarżyły o jego zorganizowanie Czeczenów, nie podały na to przekonujących dowodów, a żadne zgrupowania czeczeńskich nie wzięło na siebie odpowiedzialności za zamach.

²⁰ Prezydenta Aśłana Maschadowa oskarżono o organizację zamachu na Dubrowce i skreślono jako potencjalnego partnera w negocjacjach, mimo to prowadzono zakulisowe rozmowy z niektórymi z czeczeńskich liderów, obiecując im dopuszczenie do udziału w życiu politycznym Czeczenii.

²¹ Szerzej o polityce czeczenizacji zob. m.in.: Aleksiej Makarkin, *Czeczenizacja: projekt Putina–Kadyrowa*, http://www.politcom.ru/2002/spec_pr3.php; Aleksiej Makarkin, *Krizisnoje upravlenie czeczenizacyjej*, <http://www.politcom.ru/2003/pvz72.php>

²² Według oficjalnych wyników w referendum konstytucyjnym z 23 marca 2003 r. wzięło udział ponad 80% uprawnionych do głosowania, z których 96% opowiedziało się za

przyjęciem konstytucji. Wszystko wskazuje na to, że rezultaty głosowania zostały sfalszowane. Uchwalona w czerwcu 2003 r. przez rosyjską Dumę amnestia ma objąć osoby, które popełniły przestępstwa na terytorium byłej Czeczeno-Inguskiej ASRR od 1 sierpnia 1993 r. Warunkiem jest złożenie broni przez bojowników do 1 września br. Amnestionowani mają zostać także żołnierze rosyjscy, którzy popełnili przestępstwa w stosunku do ludności cywilnej. Amnestia nie obejmuje sprawców ciężkich przestępstw: zabójstw, rozbojów, gwałtów, porwań, aktów terrorystycznych. Brak gwarancji bezpieczeństwa dla byłych bojowników, krótki okres obowiązywania oraz wyłączenie z niej osób, które popełniły ciężkie przestępstwa stawiają pod znakiem zapytania skuteczność amnestii dla bojowników czeczeńskich (zostaną nią prawdopodobnie objęci głównie rosyjscy żołnierze).

²³ Obecnie w czeczeńskiej milicji służy ok. 11 tys. ludzi (<http://www.politcom.ru/2003/zloba2297.php>), zaś osobista ochrona Achmeda Kadyrowa, na której czele stoi jego syn Ramzan, liczy ok. 4 tys. osób (<http://www.gazeta.ru/2003/05/20/kadyrovstalb.shtml>).

²⁴ Szerzej na ten temat zob.: Maciej Falkowski, Czeczenia: samobójcze zamachy i przedwyborcza propaganda Kremla, Tydzień na Wschodzie 314, OSW 2003.

²⁵ O „palestynizacji” konfliktu czeczeńskiego zob. m.in.: Anna Polikowska, Palestyna nr 2: tierakty kotorych nie byt’ uže nie mogło, *Nowaja Gazieta*, 15.05.2003; Anna Polikowska, Nowaja, posleNord-Ostowskaja idieoogija w Czecznie: woz’mitie mienia otomstit’, *Nowaja Gazieta*, 13.02.2003; Witalij Portnikow, Strana szahidija, <http://www.politcom.ru/2003/pvz180.php>

²⁶ Zob.: Jadwiga Rogoża, Iwona Wiśniewska, Podsumowanie reform w okresie rządów Putina, niniejszy zeszyt serii „Prace OSW”.

²⁷ Według obliczeń dziennika *Niezawisimaja Gazieta* prowadzenie „operacji antyterrorystycznej” kosztuje rosyjski budżet od 1,3 do 1,4 mld dolarów rocznie (Piotr Oriechin, Czecznia staniet ofszorom, *Niezawisimaja Gazieta*, 22.04.2003). Z kolei według *Nowej Gazety* suma ta wynosi ok. 10 mld dolarów (Jurij Baulin, Skolko stoit dień wojny w Czecznie?, *Nowaja Gazieta*, 20.11.2002).

²⁸ Według szacunków dziennika *Niezawisimaja Gazieta* (powołującego się na ministra finansów FR Aleksieja Kudrina) na odbudowę Czeczenii ze zniszczeń wojennych rosyjski budżet przeznaczają co roku od 600 do 700 mln dolarów (Piotr Oriechin, *op. cit.*).

²⁹ Kwestie dotyczące Czeczenii leżą w gestii kilku organów władzy FR m.in.: Ministerstwa ds. Czeczenii, przedstawiciela prezydenta FR w południowym okręgu federalnym, Federalnej Służby Bezpieczeństwa i poszczególnych ministerstw.

³⁰ O korupcji w Czeczenii zob. m.in.: Swietłana Ofitowa, Maksim Glinkin, Worujut wsie!, *Niezawisimaja Gazieta*, 13.03.2003.

³¹ Obecnie w Czeczenii stacjonuje około 80 tys. rosyjskich żołnierzy, z czego blisko połowa to oddziały Sił Zbrojnych FR (Musa Muradow, Ograniczenyj izbytochnyj kontingent, *Kommiersant*, 03.03.2003). O składzie rosyjskiego kontyngentu w Czeczenii zob.: Kak wojska wwodilis’

w Czecznii, <http://www.gazeta.ru/2003/03/05/kakvojskavvo.shtml>

³² Szerzej zob.: Wojciech Górecki, Ewa Paszyc, Walka o czeczeńską ropę, Tydzień na Wschodzie 208, OSW 2001.

³³ O przestępstwach popełnianych przez armię rosyjską w Czeczenii stara się informować wiele organizacji pozarządowych, z których najbardziej rzetelną i wiarygodną wydaje się moskiewski „Memorial”. W swoich raportach publikuje on świadectwa konkretnych zbrodni popełnianych przez siły rosyjskie oraz wyraża własne stanowisko co do polityki Kremla w republice i warunków zakończenia wojny. Szerzej zob.: <http://www.memo.ru/hr/hotpoints/caucas1/index.htm>

³⁴ Szerzej na temat wzrostu wpływów wojskowych od początku drugiej wojny zob.: Wojciech Górecki, Andrzej Wilk, Rok wojny w Czeczenii, Tydzień na Wschodzie 198, OSW 2000.

³⁵ 8 kwietnia 2003 r. redaktorzy naczelni największych rosyjskich środków masowego przekazu podpisali „Konwencję antyterrorystyczną”, która jest *de facto* zobowiązaniem się mediów do autocenzury, jeśli chodzi o informowanie o operacjach antyterrorystycznych. Konwencja reguluje pracę mediów w sytuacjach kryzysowych – aktach terroru i operacjach antyterrorystycznych. Zobowiązuje dziennikarzy do niepodawania informacji mogących utrudnić walkę z terrorystami i przyznaje ochronie życia pierwszeństwo przed prawem do informacji. Interfax, 08.04.2003.

³⁶ Na przykład: *Nowaja Gazieta*, *Gazieta*, Radio Swoboda, Echo Moskwy, www.grani.ru, www.apn.ru, www.newsru.com, www.kolokol.ru

³⁷ Według badań WCIOM z lutego 2003 r. (Ogólnorosyjskiego Ośrodka Badań Opinii Publicznej) za kontynuacją wojny w Czeczenii opowiada się 26% Rosjan, podczas gdy 70% poparłoby rozpoczęcie rozmów pokojowych z czeczeńskimi separatystami. Za: „Putin stoit na czeczenskom rasputii”, <http://www.polit.ru/docs/612059.html>

³⁸ Wzgląd na sobytija wzdani Nord-Osta miesiac spustia..., badania opinii publicznej przeprowadzone w listopadzie 2002 r. przez WCIOM; <http://www.polit.ru/docs/477459.html>

³⁹ Bardzo trudno oszacować, ilu imigrantów z Kaukazu na stałe lub sezonowo przebywa w Rosji, jest to jednak z całą pewnością liczba sięgająca kilku milionów. Według różnych źródeł w samej tylko rosyjskiej stolicy prawdopodobnie mieszka ok. 100 tys. Czeczenów.

⁴⁰ Termin ten, głównie za sprawą mediów, upowszechnił się w Rosji w latach 90. Jako „osoby narodowości kaukaskiej” określani są wszyscy mieszkańcy Kaukazu, niezależnie od narodowości i wyznania. Przez nich samych jest on odbierany jako obraźliwy i noszący cechy segregacji rasowej.

⁴¹ O problemie kaukazofobii i islamofobii w Rosji zob. także: Aleksiej Lewinson, Kawkaz podo mnoju. Kratkije zamietki po formirowaniju i praktičeskomu ispolzowaniju „obraza wraga” wotnoszenii lic kawkazskoj nacyonalnosti, <http://www.polit.ru/docs/618834.html>; O położeniu etnicznych Czeczenów w Moskwie, raport opublikowany 23.02.2003 przez Human Rights Watch (<http://www.hrw.org/russian/reports/russia/2003/chech-moscow.html>).

- ⁴² Aleksiej Małaszenko, *Islamskoje wozroźdienie w sowriemiennoj Rossii*, Moskwa: Moskowskij Centr Carnegie 1998.
- ⁴³ Zarówno na autonomiczne republiki północnokaukaskie: Dagestan, Inguszetię, Osetię Północną, Kabardyno-Bałkarię, Karaczajo-Czerkiesję, Adygeę, jak i zamieszkane w większości przez etnicznych Rosjan: Kraj Stawropolski, Kraj Krasnodarski i obwód rostowski.
- ⁴⁴ O problemie migracji na południu Rosji i związanych z nimi konfliktach zob. m.in.: Dmitrij Nikitin, Aleksandr Chałmuchamedow, Migracyonnyje potoki kak faktor diestabilizacji położenia na Siewiernom Kawkazie, *Centralnaja Azija i Kawkaz* nr 2 (20)/2002.
- ⁴⁵ Ilja Maksakow, Kawkazskij barometr, *Niezawisimaja Gazieta*, 18.03.2003.
- ⁴⁶ Zob.: Wadim Ilicz, Ismail Radżabow, Sowietkoje nasledstwo nie dajot pokoja Zapadu, *Niezawisimaja Gazieta*, 09.04.2002; Achmet Jarłykapow, Pokłonniki dżyhada, *Niezawisimoje Wojennoje Obozrienije*, 11.04.2003.
- ⁴⁷ W czasach radzieckich Grozny był ważnym centrum administracyjnym, gospodarczym, naukowym całego Kaukazu Północnego oraz jednym z kluczowych węzłów komunikacyjnych w regionie.
- ⁴⁸ Maria Bondarienko, Ekonomika Siewiernogo Kawkaza ostajotsia założniczej wojny, *Niezawisimaja Gazieta*, 14.01.2003.
- ⁴⁹ Wojciech Górecki, Człowiek Kremla prezydentem Inguszetii, *Tydzień na Wschodzie* 267, OSW2002.
- ⁵⁰ Kwestia rosyjskiej polityki w stosunku do regionów i państw leżących na południe od Rosji oraz zagrożeń płynących z tego kierunku jest szeroko poruszana w: Aleksiej Małaszenko, Dmitrij Trienin, *op. cit.*
- ⁵¹ Najbardziej aktywna w kwestii czeczeńskiej jest Rada Europy. Jej ostatnie stanowisko dotyczące sytuacji w republice (przede wszystkim stanu przestrzegania praw człowieka) jest wyrażone w raporcie Komitetu ds. prawodawstwa i praw człowieka Parlamentarnego Zgromadzenia Rady Europy; zob. *Sytuacja s sobludienijem praw człowieka w Czeczeńskiej Republice*, <http://kavkaz.memo.ru/analytics/text/analytics/id/563978.html>
- ⁵² Szerzej na ten temat zob.: Gail W. Lapidus, Putin's war on terrorism: lessons from Chechnya, *Post-Soviet Affairs*, Volume 18/January-March 2002.
- ⁵³ Mimo to Waszyngton wielokrotnie podkreślał, że z jego punktu widzenia między wojną w Czeczenii i wojną z międzynarodowym terroryzmem nie można stawiać znaku równości ze względu na odmienne źródła i inny charakter obu konfliktów. Podobne oświadczenia nie miały jednakże przełożenia na konkretne działania polityczne.
- ⁵⁴ GUUAM: Gruzja, Ukraina, Uzbekistan, Azerbejdżan, Mołdawia.
- ⁵⁵ Zob. m.in.: Wojciech Górecki, Kaukaz Południowy w polityce międzynarodowej, *Tydzień na Wschodzie* 235, OSW 2001.
- ⁵⁶ Rosja domagała się od Gruzji, aby ta zlikwidowała bazy czeczeńskich bojowników na swoim terytorium (położone głównie w Wąwozie Pankiskim) i zezwoliła siłom rosyjskim na patrolowanie granicy gruzińsko-rosyjskiej. Moskwa wielokrotnie żądała także od Tbilisi wydania aresztowanych w Gruzji Czeczenów. Środkiem nacisku na Gruzję było m.in.

wprowadzenie wiz do Rosji, częste wstrzymywanie dostaw gazu i prądu do tego państwa, a nawet zagrożenie ograniczoną interwencją zbrojną (tzw. kryzys pankiski z października 2002 r.).

⁵⁷ W rosyjskiej prasie bardzo często publikowano artykuły o wspieraniu przez państwa islamskie, przede wszystkim Arabię Saudyjską, wywrotowej działalności muzułmańskich radykałów w Rosji, aktywności służb specjalnych państw arabskich na Kaukazie i w Azji Centralnej itd.

⁵⁸ Szerzej zob.: A. Małaszenko, D. Trienin, *op. cit.*, s. 209–213.

⁵⁹ A. Małaszenko, D. Trienin, *op. cit.*, s. 222–224.

A summary of the politico-economic changes taking place during Vladimir Putin's first term of office

Jadwiga Rogoża,

Iwona Wiśniewska

Key points

1. The most significant achievement of Vladimir Putin's team over the three years of his term of office is the realisation of legislative changes, which may constitute a base for further – more detailed – political and economic reforms. This is, to a certain degree, a return to the economic tasks set out by a team of reformists in the early 1990s, which were impossible to realise at the time due to conflicts between the Kremlin and legislative powers.

2. The political reforms introduced during Putin's term of office aimed primarily at increasing the Kremlin's control over Russia's socio-political life. This goal has been achieved to a large extent. In effect, it has given rise to a growth in the authority and position of the Kremlin, on the one hand and, on the other, to the authoritarianisation of Russia's political system.

3. Within the economic sphere, over the past three and a half years, a land reform was carried out (enabling land sales transactions in the Russian Federation), and changes were also introduced within the budgetary-fiscal sphere and the pension system. Russia was crossed off the Financial Action Task Force's (FATF) blacklist and granted the status of a market economy by the EU and the USA. Simultaneously, however, pressure from various groups from the president's entourage opposing the reforms, and also business and regional elites, meant that reform projects often lost their liberal undertone and radicalism already at the stage of forming a legal base. For this among other reasons, the changes initiated in almost all spheres of the Russian economy in many cases proved to be inconsistent and incomplete. Problems with their implementation and the slow pace of structural reforms did not allow for the strengthening of spheres other than the raw material sector or making the Russian economy less dependent on the situation on foreign raw material markets. Therefore, the main goals of President Putin's economic reform programme have not been realised.

4. Non-legislative changes undertaken by the presidential circle were also of particular significance for Russia's present situation. These chan-

ges had no legal basis and resulted from informal actions undertaken or inspired by the authorities. As a result of these activities, the president gained a loyal majority in parliament, increased the role of security services in the country, simultaneously putting a stop to the direct influence of big business on the Kremlin's political decisions. Non-legislative changes have also led to the restriction of freedom of speech and pluralism of information in Russia.

5. It seems that the reform process initiated by President Putin still depends primarily on the support of the Kremlin. Because of this, the continuation of reforms over the coming years will be closely linked with Putin's position following his likely re-election in March 2004, and his political determination to continue with the changes. Aside from internal factors, petroleum prices on the global market will also be of key significance for the reform process. Such dependence is limiting Russia's chance for real modernisation over the next few years.

Introduction

Following his rise to power in 2000, Vladimir Putin presented a comprehensive socio-economic programme for the development of Russia through to 2010¹. This programme was prepared by a team of economic experts from the Centre for Strategic Studies (CSS)² led by St. Petersburg's German Gref. In spite of the fact that this document was never accepted in its entirety, and only its main assumptions were approved, as of 2000, short- and medium-term socio-economic government programmes have been based on the same principles.

The medium-term goal of this development strategy through to 2010 was the reduction of the widening gap between Russia and developed nations. The long-term goal, on the other hand, was the restoration and strengthening of Russia's position as a leader on the global scale³. The reforms of Russia's political system, social policy and the modernisation of the economy were intended to help achieve these goals.

The aim of this study is to describe and analyse political and socio-economic reforms, as well as non-legislative changes initiated under Vladimir Putin's presidency. New reform activities will probably not be initiated over the six months remaining until the presidential elections. For this reason, it is already possible to summarise the changes achieved in the political, economic and social spheres during President Putin's first term of office.

A description of the political and economic reforms and also of non-legislative changes, which took place in the Russian Federation over the past three and a half years, has been included in Part I of this study. The conclusion hereof attempts to summarise the actual achievements of President Putin's team, and to answer the question concerning perspectives of the reform process and factors determining the shape thereof.

Reforms and changes

Reforms realised during Vladimir Putin's presidency have taken place on two levels.

On the one hand, reforms were carried out on the basis of legislative changes prepared by the government (the CSS's strategy) or the President's Administration, and voted on by the parliament. These primarily concerned the economy, but also political matters. Actions undertaken in these areas aimed, above all, at strengthening and centralising the state, as well as implementing changes of a market character in the Russian economy.

On the other hand, other transformations also took place in Russia that did not result from legislative changes, but from informal activities either undertaken or inspired by the authorities. Most of these aimed at increasing the control of authorities over public life (political and economic institutions, media, etc.).

1. The most significant political reforms

1.1. The administrative-territorial reform

The main assumption of the administrative reform was to strengthen the federal centre's control over the Federation's entities.

The first stage of the reform was initiated just after Vladimir Putin took over the presidency of the Russian Federation (RF). In May 2000, the President issued a decree concerning the division of the Russian Federation into seven federal districts (*okrugs*)⁴, in which the formation of regional departments of federal structures (public prosecutors' offices and the Interior Ministry, among others) was gradually initiated. In accordance with a subsequent decree, also issued in May, each district was headed by an authorised representative of President Putin, who was to ensure that the President's constitutional rights were exercised in the region⁵. The role of the President's representatives was, *de facto*, to directly inform the Kremlin of any significant processes taking place in the region on the one hand, and to influence regional politics so as to protect the interests of the centre on the other.

Subsequent clauses from the administrative reform package introduced the possibility of the

president dismissing regional heads⁶ on the basis of a court verdict, and dissolving local parliaments. Governors, on the other hand, were granted the right to dismiss the mayors of larger towns in their own regions. It is worth noting, however, that over more than three years since these reforms were accepted, the Kremlin has not yet resorted to using the mechanisms established at the time for dismissing regional heads. Informal mechanisms (blackmail, the nomination for another position, etc.) were used instead in the few cases when governors were removed.

In summer of 2000 parliament adopted a law changing the procedure of electing the upper chamber of the Russian parliament – the Federation Council. Instead of *ex officio* governors and heads of local parliaments, the chamber is presently composed of regional representatives of legislative and executive powers nominated by regional authorities (the governor and the parliament). Governors, upon leaving the Federation Council, lost immunity and direct access to the process of law making and lobbying on the highest level their own interests or the interests of their regions. The heads of the Federation entities have been assembled in a newly appointed institution of an advisory nature – the State Council, whose rank is decidedly lower than that of the Federation Council. The Federation Council, with the removal of governors, has also lost its former significance.

Another level of administrative reform was the activation of the process of adapting regional legislature to federal legislature (a large part of the legislative attainments of the regions, which, under Yeltsin's presidency, gained an advanced level of independence, was inconsistent with federal legislature). In this process, a series of legislative acts of RF authorities were nullified on the strength of the Constitutional Tribunal's verdict and the decision of courts. Regional supervision of the process of "standardising legal space" was taken over by the president's authorised representatives in the regions. However, it has not yet been possible to complete this process: a number of entities, in particular the most independent (Tatarstan, Bashkiria), continue to torpedo the process of adapting their legislations, e.g. by leaving references in their re-

gional constitutions to the sovereignty of the republics⁷.

The latest phase of the administrative reform carried out thus far is the already initiated local government reform (it has passed the first reading in the Duma). Its purpose is to specify the scope of competences and the source of financing for local governments (partly at the expense of regional authorities)⁸. These changes were negatively evaluated by regional authorities. At present, during the pre-election period, federal authorities have decided to hold back the pace of the reform, as they need the support of the governors during the elections.

Legal changes within the scope of the administrative and budgetary reform have had the largest influence on the change in relations between the centre and the regions. However, Moscow is supplementing this legislative advantage by affecting regional authorities through the use of informal methods. Mention should be made of the following informal instruments lying at the Kremlin's disposal: control over the General Prosecutor's Office (the ability to "blackmail" regional leaders by law enforcement agencies), security services (access to compromising information), the Accounts Chamber (the ability to manipulate the region's financial control results), the Central Election Committee (the ability to influence the election process in the regions), and also the ability to pressure business representatives active in the province. Such mechanisms have been used in the case of authorities from regions of key significance to the state, rich in natural resources (e.g. Primorsk Krai, Irkutsk or Krasnoyarsk Krai⁹), as well as in the case of federal elections.

When summarising the outcome of the changes in relations of the centre and the regions, one should note the double nature of these processes. On the one hand, with the help of legal changes and informal activities, Moscow was partly able to achieve the most important aim of the administrative reform: to stop disintegrative tendencies in the Russian Federation and restrict the regional elites' influence on a federal level. On the other hand, however, the positions of governors remained very strong within the territo-

ry of their regions. This situation did not change with the introduction of a president's authorised representative in the federal districts. With no serious financial instruments, the president's representatives are currently almost solely carrying out supervisory functions. The Kremlin has been unable to break up regional politico-business clans; it is also rarely able to influence the election results in the respective entities of the RF. As a result, the Kremlin's dependence on the informal support of governors (e.g. during elections) is still considerable. The series of actions undertaken by Moscow proves its awareness of regional leaders' potential so, in specific situations, the Kremlin chooses compromise solutions¹⁰. Such solutions inspired by the Kremlin include allowing governors to remain in power for more than two terms of office¹¹, postponing reforms of the local government or the power engineering sector, which regional leaders are against.

1.2. The reform of the party system and electoral legislation

The reform of the party system began in 2001. In July, parliament accepted the act "on political parties". This act enabled only political parties or coalitions formed by them to participate in elections. Simultaneously, criteria according to which parties operate in the RF were toughened¹², which led to a considerable reduction in the number of political parties (there are presently around 50, five to six of which are of real importance). The authors of these changes also (or maybe primarily) intended to increase the authorities' influence on the party scene – the procedure for registering parties and verifying their work in practice has already been used to place pressure on opposition political organisations¹³.

The process of reforming electoral legislation was initiated in 2002 by the passing of several legislative acts in the Duma. These included, among others: the Voting Rights Act (June 2002), the act on the electoral systems of parliamentary elections (November 2002) and presidential elections (December 2002) and the act on the computer system calculating the votes (January 2003).

The intention of the authors of the party and election reform complies with the leading tho-

ught behind other moves to restrict political pluralism: the elimination of smaller groups from the election game (by raising the electoral threshold to 7 percent)¹⁴ and increasing Moscow's influence on regional elections. Clauses of the reform of the electoral legislation allow for the increase of the influence that the Central Election Committee has on regional committees (together with the right to veto the verdict of the regional committee). These clauses also introduce a ban on the existence of regional parties and the command to adapt regional majority electoral systems to the mixed federal system (which in practice translates to the handing over of 50 percent of seats in regional parliaments to federal parties). A concession made to the regions was the lowering of the level of required voting turnout to 20 percent in regional elections¹⁵.

Clauses of the act on regional elections became binding in July 2003, so it is too early to verify their effectiveness. On the other hand, the party reform can already be considered a success of the Kremlin: it was able to increase its control over processes on the party scene whilst simultaneously maintaining the guise of pluralism. Non-party initiatives of citizens were in practice deprived of the ability to participate in Russia's political life. Generally, changes concerning the operation of political parties and election procedures are cementing the current arrangement on the political scene, dominated by the executive power with the marginal role of the political parties, often constituting an instrument of the Kremlin.

1.3. Reforms of the judiciary system and the institution of the public prosecutor

The package of draft bills reforming many spheres of justice was prepared by the President's Administration and passed through parliament with practically no amendments.

Within the reform of the judiciary system and public prosecutors' office, the Russian parliament has adopted, among others, codes of arbitration procedure, civil procedure and penal procedure, as well as a number of acts concerning individual groups of professionals (lawyers, judges, etc.). The most significant changes to be introduced include the strengthening of courts at

the expense of public prosecutors' offices (transferring the decision concerning arrests and searches from the competence of public prosecutors to courts), granting public prosecutors the exclusive right to initiate proceedings (other "power" ministries were earlier authorised to this task as well), levelling the rights of the public prosecutor and the barrister appointing juries in courts (this process is currently being realised) and transferring economic disputes to courts of arbitration¹⁶. Furthermore, in April 2003, the Duma adopted in the first reading, amendments introduced by President Putin to the penal code, providing for the mitigation of charges for petty crimes (or the exchange thereof for fines). Changes have also been introduced within the judiciary reform that may be seen as restricting the independence of the judicial branch of the government: the immunity of judges has been limited through the stipulation of the procedure of judges' penal and administrative responsibility (until now they enjoyed complete immunity). A principle of cadency has been introduced for the presiding judges in courts and the Kremlin's level of participation in nominating such persons has been increased. Furthermore, the term of office of judges has been limited through the establishment of a retirement age.

In conclusion it can be ascertained that the authors of the judiciary reform had been aiming to bring certain spheres of Russia's justice administration closer to the norms binding in democratic states. The effect of these changes was a fall in the number of cases (by 20 percent) and the number of people on remand (by half)¹⁷. The process of jury formation is also quite advanced – in most regions (around 70 including Moscow) these are already functioning. The chance for realising some clauses of the reform is additionally improved by the fact that funds for the judiciary reform were increased by 33 percent in the 2003 budget.

Simultaneously, however, the judiciary reform – similarly to other political reforms – assumed the maintenance of the Kremlin's informal control over judicature and public prosecutors. In Russia we are constantly dealing with the considerable "politicising" of courts and public prosecutors' offices. Some clauses of the reform (e.g. lowering the status of judges and restriction of

their immunity) strengthen the domination of executive powers over judicature. Therefore, one should presume that the phenomenon of exploiting organs of justice in the political battle will continue in the future¹⁸, and the independence of the government's judicial branch shall remain only a formal clause in the Russian Constitution.

1.4. Reform of the public service system

The reform of the state administration apparatus is currently at the legislative phase. The Duma has adopted in three readings the presidential act "on the RF's public service system", which is a general outline of the reform and is to be supplemented by a package of detailed acts. This reform intends to introduce a division of the state service into a federal civil service, federal military service and federal law enforcement service, as well as a regional civil service of RF entities. It assumes the introduction of a competitive principle when staffing positions, the conclusion of agreements for the performance of functions, the creation of a mechanism to verify the competences of officials, as well as conditioning income on professional achievements. Despite these liberal ideas, the reform also provides for the conditioning of promotions on the number of years worked and creates opportunities for officials "with experience" leaving one sector (e.g. military officials) to immediately occupy high positions in another.

The need to reform the administration apparatus is enormous due to the overgrowth, lack of effectiveness and conservatism of Russian bureaucracy, as well as its degree of control over the Russian economy (the private sector as well) and politics. When evaluating the clauses of the framework act, it should be noted that the introduction of fixed mechanisms for the verification of the competences of officials would undoubtedly improve the quality of work carried out by the bureaucracy. (Presently some of the delays in realising certain reforms result from faulty secondary legislation created by bureaucracy at a medium and low level). On the other hand, the idea of increasing wages for better professional results could help decrease the level of corruption.

It is still too early to evaluate the results of this reform; no concrete secondary legislation has yet been prepared to supplement the framework

act. However, it can be expected that the resistance of bureaucracy itself will be a serious obstacle in the realisation of this reform. The present state of affairs (i.e. the system of informal personal relations, the exploitation of bureaucratic control over many spheres of public life) enables officials to reap diverse benefits. This fact allows us to presume that the bureaucratic reform will be one of the most complicated and long-lasting reforms and that it will require substantial political will from the reformers.

2. The most important socio-economic reforms

2.1. Budgetary-fiscal reform

The tax reform has initiated the process of modernising Russia's economy. High Petroleum prices, which have a significant influence on the amount of budgetary income, were conducive to the realisation of this reform. Changes to the fiscal system have been thorough, encompassing practically every tax and fiscal payment. The first changes were carried out already in 2001 with the decision to introduce, among other things, a 13-percent linear personal income tax for individuals (PIT) and a regressive social tax (social security contributions, etc. – initial rate of 35.6 percent). The most significant changes over the following years included, among others, the reduction of corporate income tax (CIT) to 24 percent, the almost complete resignation from turnover taxes and the replacement of natural resources payments with one tax¹⁹.

The main assumption of these changes was to simplify the tax system, depart from taxes and fiscal payments, which had been particularly difficult to collect, lower tax burdens imposed on the economy and, as a result, draw the largest possible amount of money out of the "grey zone" (shadow economy). Tax rates were reduced, however, taxpayers were simultaneously deprived of most tax reliefs, which, ultimately, did not always lower factual tax burdens. On the one hand this type of activity resulted from the rationalisation of reliefs offered by the state, on the other – it was a way of securing the state's budgetary stability.

The first stage, which Russia has already completed, was the creation of legal foundations for

a new, more transparent tax system. In course of time, this system will be subject to further changes leading to the factual decrease of tax burdens in Russia. The further lowering of taxes, however, depends on the budgetary reform, the rationalisation and limiting of expenditure from the public coffer. These changes, however, are closely linked with the reform of budgetary relations of different levels, which have been taking place since 2001. The main principle of these changes was the assignment of individual taxes to a concrete budget: federal, regional or local, alongside the simultaneous clear division of competences and financial responsibilities.

The tax reform, in spite of many problems and the manipulation of clauses during the legislation process, has rendered Russia's fiscal system much more simple and transparent. Russian authorities state that the tax collection process has also become more effective. Moreover, the improved budgetary situation has allowed for the liquidation of overdue wages in the budgetary sphere (for the time being this only includes federal budget debts) and the actual increase in wages in this sector.

Despite the changes in the fiscal system, it has only been possible to lower the tax burdens to the economy to a small degree. It is estimated that in 1999–2000 the level of tax burdens in the economy was around 32–34 percent in relation to the GDP and, in 2003, there are plans to reduce these burdens to 30.7 percent of the GDP. The results of the realisation of the main goal of the changes – drawing the citizens' income out of the “grey zone” – are also limited. According to different calculations, around 60 percent of business activities in Russia are conducted outside the legal framework²⁰.

2.2. Pension reform

The need for a pension reform was proven by various analyses presenting unfavourable demographic tendencies (an ageing society, negative natural growth). They testified that the hitherto pension system won't be able to perform its obligations. Therefore, it was necessary to abandon the system in which pensions are financed from the contributions of those presently working and move to a system where each employed person saves money for their own pension.

In 2002 a “second pillar” was formed, in which the accumulative part of pension contributions are stored²¹. *Vneshekonombank* has been entrusted with accumulating these contributions, while private pension funds will be allowed to invest these monies only as of 2004. It's already evident that, due to the lack of necessary secondary legislations, this process will be drawn out. According to estimates, around 90 percent of those insured will not select a pension fund and their contributions will continue to be invested by *Vneshekonombank*. In accordance with the pension reform act, the accumulative part of pension contributions will be invested mainly in Russian securities.

The pension reform was a necessary step for ensuring pension security, however, its success will largely depend on the situation of Russia's financial market. Without effective banking and insurance systems or an effective stock market, it will not be possible to invest pension contributions in a manner ensuring a decent pension to those currently working²².

2.3. Banking system reform

The weak banking system is one of the factors slowing down the growth of the Russian economy. That is why the reform of this system is of key importance for economic modernisation. The financial crisis of 1998 brought about an almost complete destruction of this system in the RF. Its post-crisis reconstruction aimed at the real engagement of the banking sector in rebuilding the Russian economic structures by strengthening the role of banks as intermediaries between investors and those saving money. As an effect of the changes carried out in the financial sphere, it was possible to reconstruct the banking system and make it stronger in many ways as compared to the pre-crisis system, yet still too weak to take on the weight of these transformations.

Russia's banking sector is very small²³ and it is dominated (as regards the asset amount and the number of branches) by state potentates: *Sberbank*²⁴ and *Vneshtorgbank*. The state has majority interest in over twenty banks and minority interest in several hundred other banks. Most private banks work almost exclusively for the needs of their owners, i.e. large industrial-financial

groups. Of the 1,300 banks existing within the RF in 2002, fewer than 250 had a capital exceeding the minimum binding in the European Union (Euro 5 million). At present, banks finance only around 5 percent of investments in Russia. They prefer offering loans to traditional export branches; the term of repayment of 70 percent of these loans does not exceed one year²⁵.

The banking sector's reform programme, jointly prepared by the government and the central bank, is being realised at a very slow pace. It has been possible to remove the central bank from the group of *Vneshtorgbank's*²⁶ shareholders; however, the CBR still remains the owner of Sberbank or foreign Russian banks, such as *Moscow National Bank* (in London). Commercial banks in the Russian Federation are obligated, as of 1 January 2004, to adopt international standards concerning accounting and financial reporting. However, it has not yet been possible to accept the act guaranteeing bank deposits (at present only *Sberbank's* individual deposits are guaranteed by the state)²⁷.

2.4. On the way to the World Trade Organisation

One of the most important aims of Russia's modernisation process was the opening up to the world and intensification of foreign trade, as well as gaining equal status in international trade and opportunities for influencing its rules. An important stage in the realisation of this policy is membership in the World Trade Organisation (WTO), which would include Russia in the group of over 140 countries deciding about the stages of trade liberalisation.

Russia declared its will to join the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT – the WTO's predecessor) in 1993; however, the negotiation process and the adaptation of Russian law to WTO standards only began in 2000. The government's subsequent decisions to lower and unify customs rates for certain groups of goods, simplify trade agreement principles and, as a consequence, adopt the Customs Code by the parliament in spring 2003, have liberalised Russian trade exchange and facilitated access to the Russian market.

Despite intensive adaptation process and the introduction of many changes to its law, Russia has not yet been able to meet all the demands set by WTO member countries. Many controversial issues remain concerning Russia's membership conditions (including the insurance sector and subsidies for the agricultural sector). On the other hand, Russia's industrial lobby, which is not willing for Russia to open up to the world, is trying to extend the accession process and negotiate beneficial conditions for itself and is unwilling to accept compromises during negotiations. Time is against Russia – outside the WTO, Russia cannot influence the establishment of new international trade principles during the current WTO negotiation round in Doha²⁸.

2.5. Land reform

The introduction of land ownership was one of the most important stipulations raised by Putin regarding the guarantee of ownership titles in Russia. The Land Code adopted in September 2001 and the act on the transactions of agricultural land of June 2002, have introduced the sale of land. The ownership title to land (restricted for foreigners) was to stimulate the development of the real estate and mortgage-secured loans market. However, in order for this right to be executed, it is necessary to adopt secondary legislations mainly at the regional level. An obstacle is the lack of regulations concerning the cadastral register, as well as a shortage of money for geodesic measurements and for the registration of individual plots of land (this concerns agricultural land in particular).

The success of the land reform depends, to a large extent, on regional authorities. However, these authorities, according to their needs, either try to create the appropriate conditions for land transactions, or slow down the reform's realisation process. Some regions still lack the necessary secondary legislations, while other entities of the Russian Federation are legalising land transactions (land trade already took place in the past in some of these areas, despite the lack of federal regulations) and developing their real estate markets. Additional problems have appeared in the process of setting land prices. The administrative fixing of land prices led to a great diffe-

rentiation in prices between the regions as well as within one region.

The decision to allow for land sales (both industrial and agricultural) is quite revolutionary for the Russian situation. It enables the development of many branches of the economy, e.g. the banking sector. However, difficulties in bringing this law into force limit these opportunities considerably and cast doubts on the further development of the real estate market, for example. In accordance with the data provided by the Ministry of Economic Development and Trade, in 2002, once the Land Code came into force, 45 thousand industrial land purchase transactions were registered in Russia (i.e. almost twice as much as for previous years). However, this result is much lower than the government had been expecting²⁹.

2.6. The reduction of excessive bureaucratic regulations

Acts reducing the dominating role of the state in regulating economic life were adopted in July 2001. These concerned, among other things, a considerable restriction of the types of business activities requiring licensing; the simplification of the registration procedure for new companies; and also the protection of entrepreneurs' rights (the number of state inspections carried out in companies have been reduced, and the inspection procedures have been made less disturbing). However, as it turned out, some clauses in these acts were inconsistent with the binding law, e.g. the police act (to which policemen carrying out the inspections adhered). Furthermore, clerical staff proved to be completely unable to undertake their new roles of helpers, both in the psychological sense (it requires a diametrical reversal of the present clerk-citizen relationship), as well as the technical sense (a considerable increase in tasks along with the insufficient computerisation of offices). An attempt to simplify company registration procedures has not lead to the reduction of queues or waiting time. On the contrary, it has increased the difficulties faced by entrepreneurs. This "de-bureaucratisation" attempt has also failed to solve Russia's corruption problems³⁰.

2.7. Power engineering reform

The reform of the energy monopoly United Energy Systems of Russia (RAO UES) and the liberalisation of Russia's energy sector are of fundamental importance for reforming Russia's entire economy. The battle between supporters of this reform and its influential opponents, continuing for over two years, finally ended on 21 February 2003 when the Duma adopted a package of bills on the restructurisation of RAO UES and the operating principles of the RF's energy market. As a result of disputes on the shape of this reform, the legal basis for the restructurisation of Russia's energy sector is a compromise. The effect of this compromise between the reform's supporters and its opponents is the maintenance of the state's full control over the regulation of energy prices.

A fundamental restructurisation shall encompass RAO UES itself. The reform divides the monopoly into state-controlled spheres (energy transportation and power management), as well as spheres which will operate on the free market and will become privatised – energy production (power plants) and energy sales.

The realisation of the actual reform will begin with a several-year delay (its commencement was initially planned for the turn of 2001/2002). Deadlines for the different stages of energy market liberalisation, which were precisely outlined in the original text of the act, have been removed. This, in theory, should facilitate the introduction of legal amendments before the subsequent stages of the reform take place, yet it actually extends the timeframe of the liberalisation process³¹.

2.8. Railway reform

Russia is very dependent on railway transport, which carries out almost 85 percent of freight transport³². The legal basis for the reform of the Russian railways was accepted in December 2002. The changes that were agreed upon restrict the state monopoly in railway transport only to a small degree and, as a result, do not provide much opportunity for introducing competition into the sector.

A joint stock company (RAO) Russian Railways (RR) is to be founded during the first stage of the changes (summer 2003), 100 percent of shares in

this company will be state-owned. The company will take over most of the Railway Ministry's present estate (from railway rolling stock plants to health clinics in the furthest corners of Russia), with the exception of land that is of strategic importance to the state, e.g. the land on which railway tracks are located. Together with the formation of the RR, private carriers are to be allowed onto the railway market on "non-discriminatory terms". However, these conditions have not yet been precisely outlined and, according to preliminary documents prepared by the Railway Ministry, it is the RR's management who will decide who is allowed to use the railway network. In such circumstances it will be difficult to speak of free competition between private carriers and the state monopoly.

During the second phase of the reform (by 2006) the RR is to assign daughter-companies to run long-distance and suburban passenger transport, as well as the transport of goods. The aim of this decision is also to depart from "cross financing", i.e. financing deficits in passenger transport by higher tariffs on the transport of goods.

An obvious effect of this reform is the increase in transport tariffs whereas the condition of the railway rolling stock, the timeliness or quality of the transport remains practically unchanged³³.

2.9. The municipal reform

The need to carry out a municipal reform was demonstrated by the disastrous condition of infrastructure, not even capable of providing inhabitants with basic services such as water supply, electricity or heating. Subsequent winters, during which inhabitants froze in their apartments, showed the extent of problems in this sector. However, authorities delayed the reform fearing a fall in social support that would be brought about by the inevitable rise in payments.

The government's programme to change the situation in the municipal sector appeared in mid-2001 and concerned mainly the change in financing municipal services. The basic assumption of this programme was to stop subsidising companies providing such services and transfer all costs to the citizens. At the same time, the state decided to create auxiliary mechanisms addressed directly to the poorest citizens.

The acts constituting the reform basically omitted the issue of the performance of municipal companies, their effectiveness and investment policy. The government hoped that, through the introduction of market prices for municipal services, competition would appear on the market and solve the problems with the companies' debts to gas and electricity suppliers, and the lack of finances for investments.

Municipal infrastructure, the condition of which is worsening from year to year, has, to some extent, forced political approval for this unpopular reform in the pre-election year (parliament adopted the municipal reform act in April 2003). The ruling party have safeguarded themselves, however, by introducing a transition period (which will end after the elections), during which the rise in payments for selected social groups is to be limited. Additionally, regional authorities will take on a large part of the responsibility for the course of this reform.

The reform of this sector has basically only resulted in the rise of prices, which did not match the improvement in the quality of services provided. Despite expectations, increases in rent and other payments did not bring about the co-ordinated opposition of regional elites, only sporadic protests of the population. Still, the introduction of market principles into the municipal sector provides an opportunity for attracting investors to the sector, because the sector requires the modernisation of its entire infrastructure in order to be able to operate effectively³⁴.

3. Reform of the "power structures"³⁵

Evidence of the great significance of "power structures" for Russia's current authorities is, first of all, the amount of money dedicated for this purpose. National protection and internal security expenses will cover 25 percent of the federal budget in 2003 (i.e. 4.5 percent of the GDP). In recent years, the amount of money assigned to the "power structures" continues to increase. In 2003, 2.6 percent of the GDP will be dedicated to national protection while for most NATO member countries this indicator does not exceed 2 percent (the USA is an exception with expenditure equal to over 3 percent of the GDP).

3.1. Military reform

Presently the reform of the armed forces is basically limited to the professionalisation of the army. A crucial argument for the need to professionalise the armed forces was most probably the collapse of the recruitment system inherited after the Soviet army and preserved almost without changes. A fall in the number of potential recruits has added to problems linked with the declining morale of soldiers (crime and desertion common in the Russian army) and the evasion of military service at the beginning of the present decade. Russia has entered a demographic low for this age group, which is expected to hit a “rock bottom” low in 2010–2011. It wasn't until autumn 2001 that RF authorities made the decision to take professionalisation into account in their plans to reform the armed forces.

The first stage of changes was the experiment in changing the system of completing army units, initiated in September 2002 at the 76th Pskov Paratroop Division. The division's transition from a conscription approach to contracting recruits was to form a basis for the future professionalisation of the entire army.

The next stage of the reform began on 21 November 2002, when the Russian government accepted the concept for professionalising the armed forces presented by the Defence Ministry. According to Defence Minister Sergei Ivanov, units of the land forces, paratroops and marine infantry should change to the contract system within four years (2004–2007). The professionalisation of the army would be accompanied by a reduction in the basic military service so that, with the full completion of the armed forces with contracted soldiers, military service would be no longer than six months and would be restricted to basic reserve training.

An important stage of the military reform will be the final assent of the federal programme for 2004–2007 concerning “the filling of military posts of the non-commissioned officer and soldier ranks in the units of the Defence Ministry and other power structures, primarily, by military men completing military service in the contract system”. The president of the RF approved this document in July 2003.

3.2. Changes in the security services sector

In early 2003, President Putin admitted that the hitherto performance of the “power block” couldn't be considered effective enough or internally coherent. On 11 March 2003, Putin issued decrees on the strength of which the Federal Security Service (FSS) was strengthened. These decrees were approved by the Duma in June this year. At the beginning of July 2003, the process of consolidating the “power structures” was initiated. According to declarations, this will guarantee internal security in the country, help in the fight against crime, terrorism and drug trafficking. It should be noted, however, that the changes being introduced are in fact a return to solutions proven to be effective in the past. In its structure, the FSS will be a reminder of its predecessor, the KGB.

The main effect of changes in the “power structures” is the increase in the FSS's importance and influence. However, it is too early to judge whether or not this will increase the effectiveness of the system. It is not yet known how the FSS will use its authority.

4. Non-legislative changes

4.1. Changes in the Duma and on the political scene

The most important non-legislative change on Russia's political scene was the gaining by the Kremlin of a loyal majority in parliament, which increased its control over the legislative process.

Owing to the skilful use of the Kremlin's political and administrative potential (including state media) in the parliamentary elections of 1999, the pro-presidential party Unity achieved considerable success. Two years after the elections, influential Kremlin officials succeeded in actually incorporating Unity's most dangerous rival, Fatherland-All Russia into the party and turning the two into a party loyal to the Kremlin – United Russia. The Kremlin was also successful in gaining the co-operation of other parties – People's Deputy, Russian Regions, which, together with United Russia, form a stable, pro-Kremlin majority in the lower chamber of parliament³⁶. Furthermore, in exceptional circumstances, the

president and key officials from the President's Administration are able to mobilise a constitutional majority (i.e. a majority authorised to carry out amendments to the Russian Constitution) by way of bargaining with other parties – e.g. Russia's Liberal Democratic Party or the Alliance of Right-Wing Forces.

In order to obtain political benefits, the executive branch often used informal instruments of pressure on the parties. Among such instruments worth mentioning are the granting of positions and privileges to deputies, regulating access to popular state-owned media, control over public prosecutors, courts or security services holding information about the activities and financing of parties or the private lives of party members. The authorities also applied the “*divide et impera*” principle, supporting schismatic tendencies in opposition parties – e.g. in the Communist Party of the Russian Federation³⁷.

Therefore, at present, we are facing a considerable increase in the Kremlin's control over the parliament. This enables the Kremlin, in many cases, to pass acts aimed at reforming numerous spheres of politics and the economy. It should be noted, however, that by declaring loyalty to the president, some factions and individual deputies in the Duma are simultaneously representing the interests of big business, regional leaders or other groups of influence. Such a conflict of interests sometimes reflects on the law (also with regard to reforms) and is harmful for the state³⁸. Moreover, the Kremlin's party and parliamentary base (often constructed by centralised administrative methods) is not a homogenous organism; it is ephemeral and often blatantly incompetent. The authorities are trying to improve the rather poor public performance of pro-Kremlin parties by way of mass propaganda in state-owned media.

4.2. The increased role of the security services in politics

Together with Vladimir Putin's rise to power, the share of the state security apparatus's employees in the ruling elites also rose considerably. When building his team Putin, a former security service officer, was basing, among others, on people with whom he had collaborated as an Intelligen-

ce Service officer, Federal Security Service head or the RF's Security Council secretary. The first years of his government became a period of a spectacular expansion for the representatives of security services, who flooded civil structures in the government, the President's Administration and other centres of politico-economic life, e.g. the media³⁹. According to the estimates of analysts, one in every four representatives of the most prominent Russian elites has a military education⁴⁰. “Militarised” elites include many representatives of the security services – intelligence and counterintelligence forces of the former KGB.

This influential group has certain characteristic features that often affect the policy they run. The “chekist” elite, according to analysts, has little democratic or modernising potential, and the activities undertaken or inspired by them have often led to the restriction of pluralism in many spheres of public life.

The potential of the “chekist” elite consists, among other aspects, in direct access to the president, a disciplined base, the ability to control other elites (by control over information concerning different spheres of public life, including compromising information). At the same time, the weaknesses of this group include, among other features, a lack of homogeneity, the lack of qualified specialists in many areas (e.g. in the economy) and staff deficiency plus, often, a lack of political intuition.

There are, *de facto*, two blocks of “chekists” – the Moscow “chekists” (having a financial base at their disposal as well as close relations with regional elites) and the St. Petersburg “chekists”, who have gained influence on politics with Putin's rise to power. The St. Petersburg “chekists” (although they play a much greater role in politics) do not have extensive financial resources, as they did not participate in the privatisation of the 1990s. From the beginning of Putin's presidency, this group has been attempting to accumulate its own financial base. On the one hand they took control over some of the state assets (Gazprom, Rosneft). On the other, they keep trying to force financial magnates to share their fortunes by appealing for the revision of privatisation results.

Chekists' assets comprise primarily state-owned companies – the battle for private assets has not yet yielded spectacular effects⁴¹. Therefore, the capital accumulated by this group is unstable as it depends on the maintenance of their positions within the state administration.

An effect of the “chekist” expansion is also their access to decision making not only in politics, but also in the economic or social spheres⁴². As a result of this group gaining strength in Russia, certain activities are coming back into use: the procedure of investigating denunciations by law enforcement agencies⁴³ and restrictions to the freedom of speech.

4.3. A change in relations between authorities and private business

During Boris Yeltsin's presidency, close ties developed between big business and authority in Russia, which ensured the direct influence of business on state politics. Vladimir Putin has initiated a series of processes in this sphere, which have changed the nature of relations between the state and big business:

- the direct influence exerted by industrial and financial magnates on state politics has been visibly reduced;
- representatives of big business have been forced to demonstrate their loyalty to the Kremlin – meanwhile, disloyal individuals (Vladimir Gusinsky, Boris Berezovsky) were subjected to economic and political repression. Ostentatious actions against “disloyal” businessmen or those presenting political ambitions have, to a large extent, resulted in the reduction of the oligarchs' political aspirations;
- the dependence of central authorities on the support of big business has decreased. This is a result of the state's positive financial situation, among other reasons, attained through the high prices of raw materials on global markets and the consequential stabilisation of the Russian budget. In spite of this, business is still used to finance various needs of the state or authorities (the reconstruction of public buildings, charity activities and financing pro-Kremlin political parties);
- alongside the existing, covert, corrupt lobbying of big business interests in the state administration, institutionalised and open forms of

communication between business and authorities have appeared⁴⁴.

As a consequence of the changes cited above, big business has lost its direct influence on the Kremlin's political decisions, yet it has maintained rather extensive influence within the economic sphere. Despite the “equal distancing of oligarchs” announced by President Putin, many of them have preserved a great potential of connections and informal links with state structures. The phenomenon of exploiting private (or semi-private) capital by authorities in their political interests still exists⁴⁵. Big business, through the use of civilised lobbying, as well as informal ties (which is much more common) is able to successfully strive for beneficial legislative solutions⁴⁶. Therefore, despite being politically weakened, business still constitutes one of the most powerful groups of influence that the authorities must reckon with.

4.4. An increase in the authorities' control over companies with state-owned shares

With Vladimir Putin's rise to power, the new presidential administration began the process of regaining state control over companies with state-owned shares. A crucial success of the Kremlin was the dismissal of Gazprom's long-time president Rem Vyakhirev and his replacement by the President's man Aleksei Miller. The initial period of his rule became a staff revolution in the company's top authorities and the battle to increase the monopoly's transparency. There are presently no members of Vyakhirev's team left in Gazprom's management. At the same time, the new team is trying to regain control over companies that are dependent or in close collaboration with the concern (SIBUR). However, the declared reform of the monopoly has not begun. This reform provides for the division of Gazprom into mining, transport and commercial structures and allowing other gas producers to gain access to the gas pipeline network. The liberalisation of the company's share market is only at the preparatory stage (currently in Russia only Russian citizens or companies are permitted to trade Gazprom's shares; the price of shares in Russia is half of those sold on London's stock market). The first stage of this process was the consolidation

of the shares held by the state, owing to which the RF's government and Gazprom's daughter-companies hold over 51 percent of the gas giant's shares⁴⁷.

Another important stage in restoring the control of the new authorities over state-owned property was the dismissal in January 2002 of Railway Minister Nikolay Aksionenko, strongly linked with Yeltsin's team. During Aksionenko's term of office, the Russian railway system became a "state within a state", working for the needs of its managers. The ministry had formed a parallel structure, which provided services for the ministry. This was a network of commercial (private) companies headed by the Corporative Financial Technologies company. Its head was the minister's son Ruslan Aksionenko⁴⁸. The minister was forced to resign due to abuse charges⁴⁹. He was replaced by Gennady Fadeyev, who had worked for the Russian railways for many years and was not linked with Putin. The Kremlin's influence on the ministry was supposed to be secured by deputy ministers loyal to Putin.

The strengthening of the Kremlin's control is also evident in other companies with state-owned shares: the energy monopoly RAO UES and Transneft (the exclusive owner of oil pipelines and petroleum terminals within the RF). With Putin's rise to power, the Kremlin decided to let the chairmen of both companies keep their positions, as the presence of managers of RAO, Anatoli Chubais⁵⁰, and Transneft, Semyon Vaynshtok⁵¹, guaranteed the realisation of the Kremlin's policy. Chubais has prepared the reform of the energy monopoly and forced it through the parliament, whereas Vaynshtok did not obstruct the use of Transneft as an instrument of state control over the petroleum sector or as a tool in Moscow's foreign policy⁵².

The regaining of control over state-owned companies by the President's Administration, on the one hand, enabled the "chekists" to accumulate their own financial base and, on the other – strengthened the Kremlin's position in contacts with big business.

4.5. Changes to freedom of speech and freedom of the press

Actions undertaken by Russian authorities over the past three years have led to an obvious restriction of the freedom of speech and information pluralism.

The authorities have inspired the liquidation of a number of opposition media (TV-6, TVS, *Obshchaya Gazeta*) or the replacement of management with persons loyal to the Kremlin (NTV, other media belonging to the opposition holding Media-Most)⁵³. State-owned media are both favoured and supported by authorities (e.g. through the restructurisation of their debts, a beneficial form of selling advertisements or granting exclusive access to information). The authorities' stance (lack of tolerance for criticism) does not favour the media offering information that differs from the official viewpoint. All this renders such undertakings economically unprofitable. It has also created a self-censorship phenomenon in the existing media: journalists and editors, fearing sanctions, are imposing restrictions on themselves when describing Russian authorities or events taking place in Russia. This is accompanied by the society's listlessness towards the actual existence of censorship in the media⁵⁴.

Throughout Vladimir Putin's presidency, several legal acts have also appeared, influencing the situation in the sphere of the freedom of speech (although they were of less importance than informal activities). In June 2000, the Security Council, dominated by representatives of the "power sector", adopted the "Doctrine of information security", postulating, among other issues, the battle against "the abuse of freedom of speech". In August 2000, the government issued a disposition regarding the installation of certain devices on telecommunication interfaces for monitoring the flow of information by the security services (this enabled, for example, a precise monitoring of websites). However, the security services themselves remained uncontrolled. The authorities attempted to amend the media law and restrict the work of journalists in special [extraordinary] circumstances. This amendment was eventually vetoed by President Putin. However, journalists themselves later voted on the convention obliging them to self-restriction in relating special events. Finally, in March 2003, the

Duma voted in the first reading, on the amendment to the media law, imposing additional restrictions on the media during the election campaign.

At present, viewpoints differing from the official ones can be found only in several low circulation papers or on the Internet. A large part of society obtains information on events in Russia and the world through state-controlled media. This way, the authorities' attempts of monopolising the transfer of information have been quite successful. This is particularly significant during the election campaign, which is already rolling, as the media are used to lead the political battle.

Conclusions

The methodology of the reform process in Russia

The practice of holding broad consultations at the legislative phase is typical for the reform process in Russia. Various lobbies (big business, the "power" sector, regional elites) have access to this process and aim at securing their interests in different spheres. As a result, these consultations often distort the original liberal direction of the reforms.

Consultations over the drafts of the reforms with groups of influence begin already at the conceptual stage (this often alters the shape of these acts). The consultations are continued at the stage of adopting the acts in the parliament. This takes on the form of a "zero reading" – the draft bill is worked on in parliamentary committees with the participation of deputies from different factions, officials of the President's Administration and other influential groups involved in the reform. In the case of controversial projects, the process of reaching an agreement can drag on even for years. The agreed upon project enters parliament and usually passes all readings with no major problems. A good example of this is the power engineering reform.

The aim of many reform projects is to purge different spheres of politics and the economy, and to break up any shady deals. This triggers resistance also during the realisation phase, after

the act is adopted in parliament and signed by the president. Many clauses of the adopted acts remain on paper, as Moscow lacks in the instruments and possibilities to bring them into force – either the resistance or incompetence of bureaucrats give rise to problems connected with the secondary legislation to the acts, federal acts are torpedoed on the regional level, and various financial problems also appear.

The effects of the implemented changes

President Putin's high level of social support following his election in 2000 has enabled the realisation of quite profound transformations within the political sphere. The implemented changes – legislative and informal – have resulted in the centralisation of the state and the strengthening of the Kremlin's control over all spheres of Russian political life. They have also increased political stability and pushed away the threat of the disintegration of the Russian Federation, which was very real under Boris Yeltsin's government. As a result of informal activities, the Kremlin has gained considerable control over the parliament and, in consequence, over the law-making process in Russia. It maintains a strong influence over the judicial branch and has led to the considerable increase in control over the media. Owing to this, the presidential circle has a guaranteed smoke screen of propaganda for its actions. Authorities have also been successful in stopping big business representatives ("oligarchs") and regional elites from direct participation in the making of strategic decisions. Thus, as compared to Boris Yeltsin's presidency, the power has been significantly concentrated in the hands of the Kremlin. In many cases this has been accompanied by a whole system of solutions contradictory to the principles of a democratic state. All this has contributed to Russia's political system resembling that of an authoritarian model.

The strengthening of the Kremlin's authority and the high level of income from gas and petroleum exports, securing Russia's financial stability, have enabled the intensification of economic reforms. These reforms have, to a large extent, constituted the continuation of transformations initiated in Russia in the early 1990s and based

on those achievements (such as an advanced privatisation process and strong private sector; the basis for a market economy system). Fiscal-budget, banking, pension and other reforms carried out under Putin's presidency have resulted in the improvement of Russia's image on the international arena. Despite the numerous economic problems still remaining to be solved, Russia has begun to be viewed as a politically and economically stable country (at least in the medium-term). Over the past year, the Russian economy has been granted the status of a market economy by the USA and the EU. Russia has been crossed off the FATF's blacklist (an international organisation battling against "dirty money laundering"), and has even been accepted as a member of this organisation and, most importantly – Russia has become a rightful member of the G8 group⁵⁵. The changes being implemented have also resulted in improved conditions for the running of business in Russia and the increased confidence of investors in the Russian economy. However, at present this manifests itself mainly in the reduction of capital outflow from Russia and not in the growth of direct foreign investments. At the same time, Russia is seen as a credible debtor increasingly more often, which is evident in the RF's increased rating⁵⁶ on the international arena.

Many economic problems continue to remain unsolved. Attempts at activating small and medium business, the battle against corruption and excessive bureaucracy have failed. Above all the slow pace of the structural reforms and the inconsistency in introducing economic transformations have made it impossible to reduce the economy's dependency on the export of raw materials. This slow pace also contributes to slowing down the rate of economic growth and does not allow for a radical change in Russia's economic model. As a consequence, Russia's dependency on raw products was even higher in 2002 than in previous years⁵⁷. Unsolved economic problems mean that it is difficult to consider Russia's freshly gained economic stability as permanent.

It is currently difficult to evaluate the real effects of the reforms conducted under Putin's hitherto presidency. Most of these can bring effects only in a medium-term perspective, when investors,

entrepreneurs and citizens accept the new law and recognise it as permanent, and the state administration elaborates effective mechanisms for carrying out the adopted legal acts.

Perspectives for the continuation of reforms within the scope of the present system

By the end of President Putin's first term of office, the future of reforms in Russia does not yet seem settled. Over the coming years we can expect both an acceleration and a slowdown in changes. The most probable scenario, however, seems to be the maintenance of *status quo* – the progressing, but slow and inconsistent implementation of reforms.

A high level of support for Vladimir Putin in the 2004 elections may induce the acceleration of reforms. If Putin is re-elected already in the first round, then his stronger social legitimacy may favour a more dynamic and uncompromising implementation of reform projects. The reform process may pick up pace under the condition that the strong president decides to dedicate his second term of office to the implementation of reforms, builds a homogenous reform-oriented team and skilfully manoeuvres existing groups of influence.

The reforms may be brought to a stop if the president's position is weakened, e.g. if he gains a poor election result. The modernisation process may also slow down if the priority of the second term of office is the issue of succession after Putin. This could become a cause of conflict around the division of properties within the RF. Representatives of the "power" sectors granted authority by Putin (the "siloviks"), despite large political influence, have not yet been able to acquire a significant financial base. In the face of President Putin's imminent departure (in accordance with the constitution, the 2004–2008 term of office should be his last), the "siloviks" may intensify their efforts aimed at the takeover of some estates of post-Yeltsinite financial magnates. The series of investigations initiated against the Yukos oil company in July 2003 can be considered a forecast of these actions. The continuation of this type of pressure on big business in

Russia with the use of courts, public prosecutors and other state bodies will inevitably worsen the RF's image among investors, simultaneously undermining the effects of the liberal reforms carried out over recent years. Another potential factor slowing down the reform process can be the destabilisation of the situation in Russia, which could be caused, for example, by the escalation of the conflict in Chechnya or the battle between the groups of influence if it should evade the Kremlin's control.

The intermediate scenario (maintenance of status quo) assuming the slow and inconsistent implementation of reforms can be realised if tendencies observed during Putin's first term of office are preserved, i.e. in the case of the joint appearance of factors supporting and restricting the reform process:

The reforms could be advocated by:

- the evident support of the president himself for selected liberal economic reforms;
- the strong representation of liberally oriented officials in the presidential team;
- the Kremlin's considerable control over legislature.

The reform process could be obstructed by:

- the necessity to take into account the interests of powerful groups of influence surrounding the Kremlin (particularly the "power" sector and big business);
- the deepening authoritarianism of the political system, which is leading to phenomena conflicting with the spirit of liberalism, including the partial politicalisation of the economy, the weakening of democratic social institutions (media, NGOs, etc.) and, at the same time, the paralysis of social control mechanisms;
- the often-present contradiction between the formal law and its practical execution by authorities. As a result, the recipients and potential beneficiaries of the reforms (e.g. foreign investors) approach the changes that are being implemented with distrust, aware of the fact that the new regulations don't always have to be respected by authorities or officials.

Aside from internal factors, external factors will also be of great significance for the reform process, particularly the pace of global economy development, especially the situation on the raw

product markets, mainly the petroleum market. If oil prices remain high, then – paradoxically – the pace of changes may be slowed down. The country's favourable financial situation may advocate the postponement or mitigation of the unpopular consequences of economic reforms. On the other hand, should oil prices fall dramatically and permanently, the limited financial resources may restrict the state's reform possibilities. The fall in oil prices to a level that does not cause a crisis in Russia but forces a more rational management of budget resources may prove to be the most mobilising factor for carrying out these changes. This would induce authorities to search out alternative sources of income and seek a policy aiming at making the Russian economy less dependent on revenue generated by the fuel and energy sector.

Jadwiga Rogoża, Iwona Wiśniewska

¹ Osnovnye napravleniya sotsyalno-ekonomicheskoy politiki na dolgosrochnuyu perspektivu, 2000, the Russian Federation's Ministry of Economic Development and Trade, <http://www.economy.gov.ru/merit/79.htm>; a description of Putin's programme declarations in: Jadwiga Rogoża, Vladimir Putin – pre-election demands, Tydzień na Wschodzie 173, CES 2000; and Marek Menkiszak, President Putin's speech to the Federal Assembly, Tydzień na Wschodzie 221, CES 2001, Jadwiga Rogoża, Bureaucracy reform first of all: President Vladimir Putin's speech to the Federal Assembly, Tydzień na Wschodzie 266, CES 2002, Bartosz Cichocki, Russia – pre-election speech, Tydzień na Wschodzie 311, CES 2003.

² Marek Menkiszak, Who formulates the strategy for Russian reforms?, Tydzień na Wschodzie 194, CES 2000.

³ More information: Pekka Suleta, The Lure of The Authoritarian Temptation, Russian Economy The Month in Review – July 2000, Bank of Finland Institute for Economics in Transition; or Anna Wawrzycka, Iwona Wiśniewska, Vladimir Putin's economic programme, Tydzień na Wschodzie 189, CES 2000.

⁴ The decree has set up seven federal districts (FD): the Central FD (with its capital in Moscow), the North-western FD (St. Petersburg), the North Caucasus FD, later renamed the South FD (Rostov-on-Don), The Volga FD (Nizhny Novgorod), the Ural FD (Yekaterinburg), the Siberian FD (Novosibirsk) and the Far East FD (Khabarovsk). The districts do not form a constitutional element of the state's government system, only an administrative level for dividing the country. In accordance with the RF Constitution (art. 65), Russia is a federal state comprised of 89 entities, including 21 republics, 6 krais, 49 oblasts, one autonomous oblast, ten autonomous okrugs and two cities of federal importance – Moscow and St. Petersburg. All these entities are politically independent and possess equal political rights, but the autonomous okrugs are simultaneously included in the financial structure of the krais and oblasts in which they are located – e.g. the Taimyr Autonomous Okrug located in Krasnoyarsk Krai sends part of its tax income to the budget of Krasnoyarsk Krai.

⁵ It is worth noting that at the time five out of seven of the president's authorised representatives in the federal districts previously held positions in the security services and the army. These authorised representatives automatically became members of the RF's Security Council.

⁶ The president may dismiss the head of a region only if the given federal entity adopts acts that breach human rights in a serious manner, threaten the territorial integrity of the state and national security. In such situation the president directs the case to a court and the court decides on the dismissal of the representatives of regional authorities.

⁷ The respective stages of the administrative reform were more extensively described in the CES's analyses, including: Bartosz Cichocki, What federation?, Tydzień na Wschodzie 174, CES 2000; Bartosz Cichocki, The Kremlin strengthens its control over the Russian regions, Tydzień na Wschodzie 183, CES 2000, Bartosz Cichocki, Vladimir Putin has subordinated the regions, Tydzień na Wschodzie 191, CES 2000.

⁸ Three levels of authority formally exist in Russia – the federal authority (nationwide), regional authorities (within the Federation's entities) and local governments. Local governments, according to the Russian constitution, are not state bodies, however, they are to a large extent dependent on regional authorities (especially financially). It should be noted that in numerous entities of the RF local governments *de facto* don't exist.

⁹ The choice of the governor for Yakutia, a region rich in diamonds, was the subject of Moscow's bargaining with potential candidates for this post – eventually, under the pressure of the Kremlin, the ruling governor Mikhail Nikolayev backed out of the election race and the compromise candidate Vyacheslav Shtyrov ran in the election. An example of the interference of the Central Election Committee were the elections of a governor for Krasnoyarsk Krai in January 2003. As a result of informal settlements with Moscow, the governor of Primorsk Krai, Yevgeny Nazdratenko (more information in footnote 33) and St. Petersburg's governor Vladimir Yakovlev also withdrew.

¹⁰ This refers in particular to the pre-election period, as governors have the ability to influence election results (parliamentary as well as presidential) on the territory of the entity they govern.

¹¹ This was made possible by the interpretation of the RF's Constitutional Tribunal (9 July 2002); it is commonly believed that the Kremlin has commanded this decree.

¹² Jadwiga Rogoża, Summing up of the changes which occurred in the second year of Putin's rule, Tydzień na Wschodzie 261, CES 2002.

¹³ The opposition party "Liberal Russia" financed by the Kremlin's enemy, the magnate Boris Berezovsky, had problems while registering itself. This happened despite the fact that, according to experts, the party's statute questioned by the Ministry of Justice was almost identical to that of the pro-Kremlin "United Russia" party. "Liberal Russia" obtained its registration soon after Berezovsky was dismissed from his position as party leader.

¹⁴ This clause, however, will not be binding in the nearest elections but only from the 2007 parliamentary elections. Simultaneously, the above-cited act also contains a clause regarding the "four-party system" – at least four groups are to be in the Duma; if fewer than four parties cross the election threshold, the first four parties on the list of election results will be granted seats.

¹⁵ In the elections to the State Duma minimum voting turnout is 25 percent.

¹⁶ Marek Menkiszak, Acceleration of reforms in Russia, Tydzień na Wschodzie 233, CES 2001, Jadwiga Rogoża, Summing up of the changes which occurred in the second year of Putin's rule, Tydzień na Wschodzie 261, CES 2002.

¹⁷ Grigory Okhotin, Razgruzka tyurem: rezultaty khoroshye, perspektivy plachevnye, www.polit.ru, 21.10.2002.

¹⁸ One of the latest examples of this phenomenon is the case of the Yukos oil company. Following the manifestation in April 2003 of political ambitions by Yukos' chairman, Mikhail Khodorkovsky (the richest man in Russia with a personal estate worth around US\$ 8 billion) and Yukos's active sponsoring of parties not loyal to the Kremlin (SPS, Yabloko,

the Communist Party of the Russian Federation), the public prosecutor's office conducted a mass attack on the leading employees of the company (the renewal of former criminal cases, arrests, etc.). This caused the consortium measurable damages (financial as well as to its image in Russia and abroad) and became a serious warning for business circles against an excessive involvement in politics.

¹⁹ More information: Jadwiga Rogoża, Summing up of the changes which occurred in the second year of Putin's rule, *Tydzień na Wschodzie* 261, CES 2002; or Tax Reform in Russia – Update, *Russian Economic Trends*, August 2000, Russian-European Centre for Economic Policy (RECEP); or Russian VAT Reform: A Move Towards The EU Framework?, *Russian Economic Trends*, September 2000, RECEP.

²⁰ Kakha Bendukidze, Aleksei Kudrin, Vladimir Serbakov, *Nalogovaya reforma: Standart 2003, mart 2003, Ekonomika Rossii XXI vyeaka*, www.ruseconomy.ru/nomer11_200303/ec07.html.

²¹ Employers pay 28 percent of every employee's wages into the pension system. Half of this amount reaches the federal budget as a social tax, and is then transferred to the State Pension Fund (SPF) for the financing of the "basic pension" (everyone who has worked for no less than five years is entitled to it). The amount of this pension is identical for everyone and is approved each year by the legislator. The other half of the contribution goes directly to the SPF, where it is entered into the taxpayers' individual accounts. However, only part of this money may be invested. Depending on the age of the taxpayer in 2002 this was 2–3 percentage points of the contribution.

²² Pension Reform in Russia, *Economic Studies*, November 2002, World Bank; or *Russia 2002 – A report of the transformation*, edited by Andrey Neshchadin, Warsaw 2002, The Eastern Institute, p.32-34.

²³ All assets from this sector are valued at around 35 percent of the GDP and the total sum of deposits – 19 percent of the GDP.

²⁴ *Sberbank* is the only bank operating in around one-third of Russia's regions.

²⁵ A report of the transformation ..., p. 35–37.

²⁶ In autumn 2002 the Central Bank of Russia (CBR) sold its shares in *Vneshtorgbank* to the Russian government.

²⁷ Chowdhury Abdur, *Banking reform in Russia: Winds of change?*, BoFIT online May 2003, Bank of Finland Institute for Economic in Transition; *Russia – Development Policy Review (Discussion Draft)*, March 2003, World Bank, p. 17-19.

²⁸ More in: *Rossiya na puti v WTO – Informatsionny buleten*, the RF's Ministry of Economic Development and Trade, http://www.wto.ru/bulletin.asp?f=bulletin_m.

²⁹ More in: Svetlana Ivanova, *Sbylas mechta Luzhkova*, *Vedomosti*, 26.06.2003 or Aleksandr Bekker, *Kupitye zemlu – sovetuyet Minimizhestvo predprinimateliam*, *Vedomosti*, 4.06.2003; or Dmitrii Simakov, *Zemla podesheveyet*, *Vedomosti*, 10.07.2003.

³⁰ *Russian Economic Report*, October 2002, The World Bank.

³¹ Ewa Paszyc, *Russia's energy sector will be reformed*, *Tydzień na Wschodzie* 300, CES 2003.

³² *Op.cit.* *Russia Development Policy...*, p. 21.

³³ *Ibid.*, p. 21–22.

³⁴ Gritsenko Grigorii, *Otkuda berutsa ubytki zhylykomkhozha?*, www.polit.ru 12.03.2003; Okhotin Grigorii, *Reforma nye reforma, ZhKKh nye ZhKKh*, www.polit.ru 13.03.2003.

³⁵ The "power structures" in Russia are the ministries, state agencies, commissions and committees that execute all types of "power" tasks and maintain the armed forces (army, guarding troops etc.). The power structures in Russia include the security services (the Federal Security Service and other structures), the Interior Ministry, the Defence Ministry etc.

³⁶ Unity and Fatherland-All Russia have maintained separate factions in the lower chamber of the parliament. Together with Russian Regions and People's Deputy they have 235 votes in the Duma (the usual majority is 226). In comparison, the Kremlin's presently most dangerous opponent, the Communist Party, together with its sympathising agro-industrial faction holds 126 mandates (www.duma.gov.ru).

³⁷ One of the Communist Party of the Russian Federation's most important politicians and chairman of the State Duma Gennady Seleznyov was removed from the CPRF (after he refused the CPRF's demand to resign from the position of Duma's chairman) and founded the Party of Russia's Rebirth, commonly judged to be a party inspired by the Kremlin to form an alternative to the communists.

³⁸ An example of this is the preservation in the Customs Code of the "tolling" procedures enabling, for example, companies from the aluminium sector to avoid paying taxes and customs duties. Aluminium necessary for the production of aluminium, which is imported and processed on Russian territory, remains the property of companies that are not registered in the RF – Russian companies only provide labour, therefore, they do not pay import duties for the imported aluminium or taxes from the revenue generated from the sale of aluminium.

³⁹ Presently, the Federal Security Service also informally controls the electronic system for calculating votes during elections. They also monitor the flow of information (e-mails and telephone conversations) by a special device installed on telecommunication interfaces. Finally, the "chekists" have influence on the media (e.g. on the state media holding VGTRK).

⁴⁰ The survey carried out by the Elite Research Institute at the Russian Academy of Sciences shows that, in comparison to the Yeltsin period, the share of people with a military background in the elites has increased by 20 percentage points over Putin's presidency (from 6.7 percent to 26.6 percent). Elites are considered to be Security Council members, parliamentarians, government officials, and the heads of federal districts. (Olga Krishtanovskaya, *Ryezhyh Putina: liberalnaya militokratiya?* in: *Pro et Contra*, vol. 7, no. 4, 2002, p. 158).

⁴¹ During the recent privatisation of the Slavneft oil company, claimants associated with the security services (Mezhprombank) lost to the representative of a Yeltsin oligarchic clan ("the Family") – Roman Abramovich.

⁴² The "chekists" have formulated strategies and reports concerning the economy, information security, the threat of religious extremism and a more general vision of Russia's development. These reports considered "untraditio-

nal” phenomena a threat to Russia’s stability and security (these phenomena included: religions other than Orthodox in the case of the report on religious extremism; the “abuse of the freedom of speech” and the influence of the West in the case of the information security strategy, etc.). Proposed solution was the restriction of the development of such phenomena within the RF or fighting against it.

⁴³ In April 2001, the RF’s Supreme Court stated that the procedure of examining citizens’ anonymous denunciations by the Federal Security Service does not constitute a violation of the law. The Supreme Court dismissed the charges of the “Human Rights Defence” group, which demanded that the FSS’s directive providing the initiation of investigations on the basis of anonymous signals, be cancelled (The Facts, CES, 24.04.2001).

⁴⁴ The so-called “white lobbying” (open, lawful means of defending business interests) is carried out, among others, by the Russian Union of Manufacturers and Entrepreneurs, uniting the most important big business representatives. The Union’s members participate in the process of preparing draft bills, they organise conferences regarding some of the reforms and take part in discussions on government projects.

⁴⁵ Gazprom, a partly state-owned company, helped the authorities to take over of the powerful opposition media holding Media-Most in 2001. Another example is the private petroleum company LUKoil, with whose help the Kremlin was able to “neutralise” TV-6 – an opposition television station.

⁴⁶ Due to the big business (especially Yukos) lobbying in the Duma, it was not possible to pass the bills on natural resources and on charges for the use of such resources. Both acts were inconsistent with the interests of oil companies.

⁴⁷ Ewa Paszyc, Two years of Aleksei Miller, *Tydzień na Wschodzie* 316, CES 2003.

⁴⁸ Sergei Mikheyev, Gdye tonko, tam i rvyotsa, www.politcom.ru, 4.01.2002.

⁴⁹ The public prosecutor’s office charged him with abusing his powers and subjecting the Ministry to damages in the amount of around RUB 11 billion.

⁵⁰ Anatolii Chubais, chairman of RAO UES from 1998, a member of Yegor Gaydar’s reform team.

⁵¹ Semyon Vaynshtok, engineer, working in the petroleum sector since 1982, associated with LUKoil.

⁵² Transnief has declared that further oil supplies to the Ventspils terminal in Latvia will depend on Transnief’s obtaining the terminal’s majority share package (more information, in: Ewa Paszyc, Withholding supplies to the Ventspils terminal – a competition or a privatisation “offer”?, *Tydzień na wschodzie* 294, CES 2003). The company also denied its approval for the construction of a trans-shipping port in Murmansk by Russian private oil companies (more information in: Ewa Paszyc, The “antimonopoly” project of petroleum companies, *Tydzień na Wschodzie* 290, CES 2003).

⁵³ In some cases (e.g. during a search at the Media-Most holding belonging to Vladimir Gusinsky) brutal actions of masked functionaries from security service units took place. These actions were undoubtedly inspired by the authorities and aimed at scaring other independent media.

⁵⁴ In 2001, 57 percent of Russians recognised the need for the existence of censorship in the media while 33 percent opposed censorship (survey by the “Obshchestvennoye Mneniye” Foundation, 22.03.2001). Other surveys carried out at the time showed similar results.

⁵⁵ The seven most highly industrialised countries of the world: France, Japan, Canada, Germany, the USA, Great Britain, Italy plus Russia.

⁵⁶ At present major rating agencies continue to place Russian debt securities in the “speculative” range – 1–2 levels lower than the investment level.

⁵⁷ *Op. cit.*, Russian Economic Report, October 2002, p. 4.

Chechnya and Russia: The significance of the Chechen problem for contemporary Russia

Maciej Falkowski

Key points

1. The Chechen issue, which remains unresolved since the break-up of the Soviet Union, is one of the most difficult problems of today's Russia. Since 1991, the Chechen conflict has passed through four phases: the "Chechen revolution" and Dzhokhar Dudaev's rule (1991–1994), the first Chechen war (1994–1996), the period of Chechnya's quasi-independence (1996–1999) and the second Chechen war that began in 1999 and continues until now. Despite the fact that the Kremlin has taken certain measures to put an end to the conflict in the republic, these have not produced the desired results. On the contrary, the war is growing increasingly violent.

2. The impact of the rebellious Chechnya on contemporary Russia reaches far beyond the republic's territorial borders. Over the last twelve years, the events in the republic have resounded in Moscow, substantially influencing the shape of contemporary Russia. The Chechen conflict has had a considerable, largely negative impact on the process of the Russian transformation which followed the break-up of the Soviet Union and the events in the North Caucasus, closely connected with the situation on the Russian political scene, constituted landmarks in the history of post-Soviet Russia.

3. Even today, it is difficult to overestimate the impact of the Chechen conflict on certain areas of Russian politics, economy and social life, although this influence is certainly not dominant. Chechnya is an important factor among many other elements determining the shape of contemporary Russia. The ongoing war affects nearly all spheres: the internal situation, foreign policy, government system, elites, institutions and state structures, society, economy, media, etc. Chechnya is a threat to the state's security and an obstacle to reforms, a source of corruption, degeneration of the state administration and demoralisation of the Russian army. It affects the views of the Russian elites and society as well as the authorities' approach to citizens and such issues as human rights. Developments in the republic were among the main stimuli behind the reinforcement of the country's power depart-

ments, they also brought about the rise of authoritarianism and restrictions on freedom of speech during President Putin's rule, and promoted an increase of Caucasophobia and Islamophobia in the Russian society.

4. The solution of the Chechen problem is of immense importance to contemporary Russia. The experience of the last twelve years shows that so long as there is no peace and stability in the Caucasus, Russia will remain undemocratic and its future largely unpredictable. Even though the Kremlin is certainly aware of the pressing need to promptly solve the Chechen conflict, the measures taken by Putin's administration hardly appear to bring the prospects of a true peace in the Caucasus any closer.

Introduction

The purpose of this analysis is to examine the significance of the Chechen issue for contemporary Russia. Part I discusses the history of the conflict from 1991 to date and the impact of developments in the republic on Russia as a whole. Part II is an attempt to indicate the areas of Russian reality that are most deeply affected by the Chechen problem.

I. History of the Chechen conflict and its impact on developments in Russia

1. Origins of the conflict

The conflict in Chechnya, like all other conflicts within the former USSR, broke out in the early 1990s. Its causes are deeply rooted in history. Following are the events in mutual Russian-Chechen relations that have contributed to this conflict:

- conquering of the North Caucasus by Russia in the 19th century, preceded by the long and murderous Caucasian War during which Chechens greatly resisted the Tsar's army;
- repressions of Chechens carried out by Russians, who treated the Caucasus as a conquered colony rather than an integral part of the Russian empire and brutally put down numerous Chechen rebellions, the last of which broke out in 1944;
- repressions of the 1920s and 1930s which included compulsory collectivisation and the Stalinist purges among Chechen intellectuals, clergy and people whose authority was deeply respected in the republic;
- deportation of Chechens accused of collaboration with Germans to Central Asia decreed by Stalin in 1944;
- policy of the Soviet authorities towards the Chechen-Ingush Autonomous Soviet Socialist Republic following the Chechens' return from exile in 1957 (under this policy, Russians were favoured in the republic and Chechens had restricted access to education, administration offices, army, etc.) combined with Chechnya's economic underdevelopment and extensive unemployment

As the Soviet Union broke up, central authorities faltered and Russia slipped into an economic crisis, all these factors made the Chechen problem, suppressed for decades, explode with a renewed force¹.

2. The rule of Dzhokhar Dudaev (1991–1994)

When Mikhail Gorbachev announced the *perestroika*, a radical national movement began to develop in Chechnya. It soon proposed independence mottos and, in autumn 1990, Chechen democratic organisations established the Chechen National Congress (CNC). The Congress carried out a coup in Grozny a year later (August – September 1991), forcing the communist authorities of the then Chechen-Ingush Autonomous Soviet Socialist Republic, led by the head of the Supreme Council of Checheno-Ingushetia, Doku Zavgayev, to step down. Shortly afterwards, Chechnya proclaimed independence and Dzhokhar Dudaev, a retired general of the Soviet Army, became president of the new republic. The events of autumn 1991 came to be known as “the Chechen revolution”. Chechnya refused to sign the Federation Treaty of 31 March 1992 and remained outside the Russian state. Following a failed military intervention in November 1991 (when the Russians blew up landing troops at the Grozny airport but soon retreated peacefully), Moscow withdrew its forces from the republic, leaving behind substantial quantities of weapons.

After the separatists came to power, Russia imposed a very ineffective economic blockade on Chechnya, trying to force Dudaev into concessions. The dictatorial rule of the Chechen leader soon brought about an open conflict with the opposition. Opposition forces even attempted coups to overthrow Dudaev, several armed clashes also took place and Grozny witnessed thousands-strong demonstrations. In 1993, Moscow began to actively support the opposition Interim Council of Chechnya, hoping to topple Dudaev’s regime. However, the several attempts at armed coups by opposition forces all failed².

Initially, authorities in Moscow were not particularly interested in the situation in Chechnya as they focused on problems involved in the break-up of the USSR, the development of a new system of power in Russia, relations with former re-

publics of the empire and the rivalry between Mikhail Gorbachev, then president of the USSR, and Boris Yeltsin, the president of the Russian Federal Soviet Socialist Republic. These issues clearly overshadowed the situation in the regions. Besides, the events taking place in Chechnya in the early 1990s to some extent resembled the developments in other republics, such as Tatarstan or Bashkiria, which had also proclaimed independence and openly opposed the Kremlin³. At that time, Chechnya’s impact on Russia was mostly economic: the republic was gradually transforming into an economic “black hole” (it was becoming the centre of diverse types of illegal business) and destabilising the situation in the neighbouring entities of the Federation.

3. The first Chechen war (1994–1996)

The first Chechen war commenced when Russian troops invaded Chechnya on 11 December 1994. The official reason for the armed intervention was the need to “restore constitutional order” in Chechnya and prevent separatism and instability from spreading to the remaining republics of the North Caucasus. In fact, it was a large group of Russian generals who had pushed for war, intending to strengthen the position of the army, improve its prestige, prevent the downsizing of the force and conceal illegal businesses in which the military were involved with the Chechens. Deciding for military intervention, Yeltsin hoped that, with the rapid victory promised by the military, he would demonstrate Russia’s power on the international scene and show its strength and resolve in dealing with internal matters. Finally, Moscow also wished to regain control over the Chechen section of the oil pipeline from Azerbaijan to Novorossiysk⁴.

In the first months of the war, Russian troops seized Grozny and a major part of lowland Chechnya, but they were unable to break the resistance of Chechen guerrillas. The militants, widely supported by locals, carried out successful guerrilla warfare. They even managed to perpetrate several terrorist attacks beyond the Chechen borders and, eventually, recaptured Grozny from the Russians in August 1996. After Russians assassinated Dzhokhar Dudaev in April 1996, the Kremlin decided to meet the Chechens at the negotiating table and put an end to the war. This

task was assigned to the Secretary of the Security Council of the Russian Federation General Aleksandr Lebed. After a few rounds of negotiations, on 31 August 1996 Lebed and General Aslan Maskhadov, Chief of the Chechen Staff, signed a peace agreement in Khasav-Yurt. Russia basically accepted Chechnya's independence, and the question of the republic's ultimate status was postponed for another five years. Shortly afterwards, all Russian troops withdrew from Chechnya and militants took over the rule⁵.

The outbreak of war, its development and conclusion were of immense significance to the Russian Federation. The year 1994, which marked the Russian invasion of Chechnya and 1996, when the Khasav-Yurt agreements were signed, were clear landmarks in the history of post-Soviet Russia. When Yeltsin declared the war, he hoped that the rapid victory expected by the military would afford him not only the opportunity to demonstrate Russia's power, but also crush separatism in the other republics and prevent the break-up of the Russian Federation, which many politicians and analysts were forecasting. However, it soon turned out that the war only exposed the weakness and disintegration of the Russian state. The Chechen issue, until then treated as a local problem, became one of Russia's gravest and most difficult problems. In addition, individual political parties and the Kremlin itself treated the Chechen issue as an instrument to serve their own needs and manipulated it to further their own interests. The negotiations with Chechen militants in mid 1996, which led to the conclusion of the Khasav-Yurt peace agreement, and the unilateral suspension of war operations in Chechnya announced by Boris Yeltsin, were closely connected with the presidential elections in Russia⁶. Putting an end to the Chechen conflict, extremely unpopular with Russian society, was intended to promote Boris Yeltsin's re-election as president. A prolonged war was also prejudicial to the interests of the fuel and energy resource lobby (because of the instability in the North Caucasus, Western investors in Azerbaijan preferred to export oil from the region using the southern route bypassing Russia). In 1996, the Russian oil lobby proved to be more influential than the power structures that wanted the war to continue.

The military and political defeat in the war against Chechen separatists was a shock to the entire state and to the Russian army in particular. The army's prestige was impaired by its withdrawal from Eastern European countries and most of the former Soviet republics, and it now took a further blow in the eyes of society. The Russian army proved to be completely unprepared for wars like the one in Chechnya. It suffered enormous losses and its morale melted at a frightening speed⁷. In times of the USSR, the Soviet army was prepared for a confrontation with the West and for a full-scale offensive military operation similar to the struggle with the German army during World War II. Following the break-up of the Soviet empire and the end of the Cold War, the Russian army faced new challenges and threats: local conflicts with an ethnic background and clashes with an internal enemy resorting to guerrilla warfare and enjoying the support of local people. The defeat in Chechnya opened Russia's eyes to the urgent need to reform the Russian army and prepare it to cope with new challenges⁸. The war in Chechnya also showed Moscow that major threats to state security were no longer rooted in the West, but in the regions south of Russia, mainly in the Caucasus and Central Asia⁹. Finally, it exposed the ideological vacuum left in the wake of communism. "Defence of the constitutional order" was hardly a motivation for the soldiers, most of whom treated service in the Caucasus as a necessary evil rather than patriotic duty. Chechen militants, on the other hand, saw their participation in the war as the fulfilment of a patriotic obligation. They were defending their homeland against an aggressor and were, therefore, highly motivated.

As a direct consequence of the war, the Kremlin's control over North Caucasian republics weakened and its sway over the South Caucasus also faltered. The Kremlin's efforts of 1993–1994 to restore control over Georgia and Azerbaijan were questioned. The leaders of these countries understood that they should not fear a Russian military intervention if they infringed on the interests of their northern neighbour. Undoubtedly, Russia's image in the West was damaged as well, as the country came in for frequent and harsh criticism over the war and human rights violations during military operations.

Further dangerous consequences of the war included the rise of Caucasophobia and Islamophobia, which largely replaced widespread anti-Semitism and rendered ethnic and religious relations within the Russian Federation tense. Even though the Chechens raised no Islamic slogans during the first war, the war contributed significantly to the radicalisation of Islam in Russia. From there on, Muslim fundamentalism developed hand in hand with the Islamic revival. Furthermore, the war brought about the mass migration of Chechens and Russians living in Chechnya to the southern districts of Russia, which bred conflicts between immigrants and the local populations. Finally, in the aftermath of the war, contemporary Russia had to face terrorism for the first time¹⁰.

4. The period of Chechnya's quasi-independence (1996–1999)

On 27 January 1997 presidential and parliamentary elections were held in Chechnya. Aslan Maskhadov, Chief of Staff of the Chechen army and the most moderate of all the candidates, was elected president. Initially, Maskhadov tried to govern the country taking into account the interests and ambitions of individual commanders and political groups, and was reluctant to rule with an iron fist. This had catastrophic consequences for the country: anarchy raged as field commanders refused to subordinate themselves to the central authorities and the opposition, which was growing in strength, pursued a destructive policy demanding that authorities step down and Chechnya be declared an Islamic state. In mid 1998, the country was on the brink of civil war. Even though Maskhadov advocated the peaceful establishment of Chechen-Russian relations, Russia itself offered him no assistance in dealing with the Islamic opposition and securing public order in Chechnya. On the contrary, Moscow would gladly use every opportunity to discredit the idea of an independent Chechnya¹¹. In early 1999, authorities in Grozny decided to crack down on anarchy, armed Islamic opposition and organised crime. In March, President Maskhadov proclaimed Chechnya an Islamic state and introduced elements of the sharia law into its legislation, while authorities began to combat groups kidnapping people for ransom.

However, this failed to produce the expected results. In late July and early August 1999, radical Islamic militant units (wahhabites), led by Shamil Basaev and Emir Khattab, invaded the neighbouring Dagestan from Chechnya in order to liberate the entire North Caucasus from Russian rule and proclaim an Islamic state.

As in 1991–1994, throughout the period of Chechnya's quasi-independence, the country remained a "black hole", i.e. a source of instability spreading to the entire region of the North Caucasus. Kidnapping of people for ransom and bringing them into Chechnya became one of the most serious problems facing Federation entities neighbouring the republic. Drug traffic, trading weapons and illegally extracted oil thrived, while Chechen militant units continued to invade Dagestan, Stavropol Krai and North Ossetia. Islamic fundamentalists established a network of training camps on Chechen territory, where young Muslims from the entire Caucasus received their training¹². Events in Chechnya also influenced the situation in the neighbouring Dagestan. There, increasingly powerful Islamic radicals demanded that the republic be transformed into an Islamic state modelled on Chechnya. In 1999, Dagestani supporters of radical Islam seized several villages near the Dagestani-Chechen border and proclaimed them to be an independent Islamic territory¹³. Moscow faced a real threat of losing control not only over Chechnya, but Dagestan as well.

After the Khasav-Yurt agreements were signed, Chechnya once again ceased to count among the Kremlin's key political problems. The attention of Russian authorities was focused on other issues such as President Yeltsin's illness and the problem of the succession of power, the economic crisis, relations with the West and the US in particular, or NATO's eastward enlargement. Besides, the vagueness and instability of the situation in Chechnya was in keeping with the interests of many Russian groups, politicians and businessmen (like the media magnate Boris Beresovsky) who had broad and usually illegal business relations with the Chechens.

In 1996–1999, the Kremlin failed to develop any political concept for Chechnya, and the question of the republic's status, which was supposed to

be resolved through bilateral negotiations, was caught in a dead end. It seems that only the federal army had a clear idea of its policy towards the republic during Chechnya's quasi-independence: namely, it was preparing to take revenge for the 1996 defeat. Most of the Russian military believed that politicians had betrayed the army in Khasav-Yurt and took away its victory. Hoping that war would break out again, the Russian General Staff reinforced the North Caucasian Military District, which was provided with the best equipment and manned with the most experienced commanders and officers, and developed a new war tactic: the first phase of Russia's second military intervention in Chechnya was modelled on the NATO operation in Kosovo. This secured the Russian army's success in the initial phase of the second Chechen war¹⁴.

5. The second Chechen war (from 1999)

A pretext for the second invasion of Chechnya by federal troops came with the raid of Islamic militants led by Basaev and Khattab on Dagestan and a series of bomb attacks in Russian cities (Moscow, Buinaksk, Volgodonsk) in September 1999, which claimed nearly 300 lives¹⁵. The Chechens were blamed for organising these attacks, and the new Russian Prime Minister Vladimir Putin announced an unrelenting campaign against terrorism, gaining wide popularity with the Russian society. In September 1999, Russia began mass bombings of Chechnya and on 1 October, Russian troops invaded the republic. The commencement of military action brought on a mass exodus of people, most of who fled from the republic primarily to the neighbouring Ingushetia, causing a humanitarian disaster there¹⁶. Over a few months, Russians crushed the main Chechen formations and gained control over most of Chechnya's territory. In spring 2000, the decimated Chechen militants began a guerrilla war, which still continues today.

In June 2000, the Kremlin announced the end of the "military phase" of the "anti-terrorist operation" and established an interim civil administration in the republic, led by the former "separatist" mufti of Chechnya Akhmed Kadyrov. From that point, Chechnya clearly ceased to occupy

a central position in the Kremlin's policy and Russia's policy towards the republic became uncoordinated and ineffective. Without taking any real measures to end the conflict, authorities tried to make society and the international community believe that a normalisation process was taking place in Chechnya, and that economic reconstruction and a gradual return to peaceful life were under way. Meanwhile, a brutal guerrilla war was ravaging the republic, and both sides were committing massive human rights violations. The repression of civilians by the federal army, and the military disintegration and weakening of the Chechen guerrillas (as compared to the first war) contributed to the radicalisation of actions taken by many militants, including resorting to acts of terrorism¹⁷.

On 23 October 2002, the Chechens perpetrated an act of terror unprecedented in the whole history of the Chechen conflict, evoking shock in Russia and abroad. A squad of suicide bombers led by Movsar Baraev seized the Moscow Dubrovka theatre taking some 800 hostages. The terrorists demanded an end to the war in Chechnya and the withdrawal of Russian troops from the republic. In the early morning of 25 October, Russian special forces stormed the theatre building killing all the terrorists and more than one hundred hostages. Shamil Basaev admitted to organising this attack. In the successive months, militants also organised several bloody terrorist attacks in Chechnya and North Ossetia killing several hundred people¹⁸. They announced their intention to move the war into Russian territory in the nearest future¹⁹.

Even though the terrorist attack on the Dubrovka theatre and the subsequent suicide bombings exposed the failure of the Kremlin's policy towards Chechnya, President Putin's administration resolved to continue with the "Chechenisation" policy launched in mid 2002. Its objective was to legitimise Akhmed Kadyrov's pro-Russian team and gradually transfer power in the republic to them, while firmly refusing to enter peace talks with militant representatives²⁰. The Kremlin tried to present "Chechenisation" as a genuine peace process taking place in the republic, but it is difficult to determine whether this policy was intended to end the war or just pretend to do so²¹. In November 2002, the Chechen Inte-

rior Ministry was established, in March 2003, the new constitution of the republic was passed (defining Chechnya as an inseparable part of Russia) and, in June 2003, amnesty was declared for the militants²². The Kremlin also announced that presidential elections would be held in the republic on 5 October 2003, to be followed by parliamentary elections within a year of the referendum, that an agreement on the division of powers between Moscow and Grozny would be signed and that more funding would be provided to finance Chechnya's economic reconstruction (including the payment of indemnities for homes lost in the course of military operations). Moscow also began to remove generals involved in illegal businesses and those refusing to cooperate with the republic's civil authorities. However, these measures did not produce the expected results, only strengthened the power of Chechnya's acting president Akhmed Kadyrov and increased tensions in internal relations within Chechnya (e.g. between Kadyrov and the Chechen diaspora in Moscow or between Kadyrov and the militants). Kadyrov, hated and considered a traitor by most of his compatriots, managed to subordinate nearly all central and regional civil authorities of the republic and gain a very strong position in relation to the Kremlin. Presently, Kadyrov also has a substantial military force – he controls the Chechen militia and a “bodyguard team” of several thousand, which recruits former militants and terrorises the Chechen people²³. Even though the present leader of the Chechen administration is inconvenient for nearly all major groups in the republic, the Kremlin continues to support him because Kadyrov seems to be the only guarantor of the implementation of the “Chechenisation” policy launched by the authorities²⁴.

There is direct link between the outbreak of the second Chechen war and the rise to power of Russia's current president Vladimir Putin. It may be the single most striking example of how the Chechen issue affects developments in today's Russia and how it is exploited as an instrument in Russian politics. While the first war had a negative impact on Boris Yeltsin's presidency, as most Russians were firmly opposed to it, the outbreak of the second war became a kind of springboard to power for the present Russian le-

ader. Yeltsin appointed the largely unknown Vladimir Putin as prime minister at the time when Russia was overwhelmed with fear following the raid of Islamic militants on Dagestan and the terrorist attacks of September 1999, and when the media were fanning an anti-Chechen hysteria. Shortly after coming to power, Putin announced a resolved decision to combat terrorism, gaining widespread popularity with the Russian society. The sense of being threatened by terrorist attacks, skilfully heated up through the use of propaganda, continued to convince people of the necessity to crack down on Chechen separatists. The successes of the federal army in Chechnya reassured Russians that the decision to intervene was right, and most of them began to see Putin as a providential man who saved their country. This was precisely what the ill Boris Yeltsin wanted to achieve when he nominated Vladimir Putin as his successor and sought a way to safeguard the latter's coming to power. On 31 December 1999, when Putin's popularity was at its peak, Boris Yeltsin stepped down and transferred his duties as head of state to the Prime Minister. On 26 March 2000, early presidential elections were held in Russia, of which Putin was the unquestionable winner. It appears that the problem of the succession of power in the Kremlin played a key role in the outbreak of the second Chechen war, though there was also some pressure towards a new confrontation on the part of the Russian army, humiliated by the defeat in the first war and the compulsory withdrawal from the republic in 1996, and eager to reinforce its position in the Russian power structures.

II. Chechnya's impact on Russia following the outbreak of the second Chechen war

1. Internal issues

The conflict in Chechnya is one of many factors presently influencing the internal situation in the Russian Federation. Developments in the republic are having an adverse affect on Russia, although the real scale of this influence is difficult to estimate. The Chechen issue is a serious problem for both the ruling team in the Kremlin and

the Russian state as a whole, as it is difficult to speak of a stable future and the balanced development of Russia until this issue is solved. On the other hand, the situation in Chechnya is being exploited by the Kremlin in order to reach its specific political goals both on the internal and international scenes.

1.1. A vision of Russia's future

Since the break-up of the Soviet Union, the Chechen conflict has been one of the most serious political problems of the Russian Federation affecting the country's internal and foreign policies alike. Russia's future as a modern, non-imperial and democratic state hinges on the solution of the Chechen issue. The present situation in Chechnya impedes Russia's transformation in this direction. The Kremlin's inability to cope with Chechnya (both under Boris Yeltsin's and Vladimir Putin's rule) and the inability of Russian political elites to develop a coherent and mature concept to end the conflict demonstrate the absence of a clear vision of post-imperial Russia.

As the Kremlin lacks a clearly defined policy towards Chechnya, the Russian central authorities are also unable to develop a coherent policy for the entire North Caucasus – the most turbulent region of the Russian Federation. Solving the Chechen issue is a necessary prerequisite for the development of Moscow's North Caucasian policy. So far, Moscow has only been implementing improvised manoeuvres and supporting local corrupted post-communist ruling elites dissociated from their communities. The North Caucasus' serious economic and social problems and the political, ethnic and religious conflicts prevailing in that area may soon seriously destabilise the region.

1.2. A threat to state security

Chechnya is a serious threat to Russia's internal security. The most evident proof of this was last year's attack on Dubrovka. It demonstrated that a group of armed terrorists arriving from Chechnya, thousands of kilometres away, is capable of carrying out a terrorist operation on this scale. Since the beginning of his presidency, Putin has been building his position and prestige on promises of ensuring security for the state and ordinary Russians. He began as Prime Minister by

promising the relentless prosecution of militants. Even though the attack in Dubrovka did not ruin his image as a guarantor of security, it certainly unsettled it. As successive events showed, Dubrovka was not an isolated case, but the beginning of a terrorist campaign on a broader scale. Suicide terrorist attacks modelled on those from Palestine became an inseparable element of the Chechen conflict and Russian political life. It seems that this "Palestinisation" of the conflict in Chechnya will be irreversible unless the situation in the republic undergoes a fundamental change²⁵.

1.3. An obstacle to reforms

After becoming President, Vladimir Putin undertook to carry out numerous important internal reforms in the state²⁶. However, the situation in Chechnya constitutes a major obstacle to the implementation of these reforms. Chechnya not only consumes a large amount of "energy" of the authorities, who have to respond to crises in the republic and push successive measures that are still failing to produce positive results. Maintaining such a large numbers of troops and amounts of weapons in the republic and providing logistic support for the army, etc. is an enormous burden on the state budget, consuming funds that could otherwise be spent on other purposes²⁷. The republic's "economic reconstruction" has been progressing since mid 2000, absorbing huge amounts of funding each year that fail to improve the situation in Chechnya in any measurable way²⁸. Most of the federal budget funds earmarked for the economic reconstruction of Chechnya are stolen "along the way" and the rest is appropriated directly by the pro-Russian Chechen authorities on site.

1.4. The degenerating effect on state structures

The existence of Chechnya in its present shape within the Russian Federation contributes to the degeneration of the Russian state structures in charge of Chechnya-related issues, i.e. sections of the state administration, the federal army, the militia, secret services, the administration of justice, etc. It also demoralises individual officials, functionaries and soldiers. This refers to institutions beyond the republic dealing with "Chechen issues", as well as state bodies operating direc-

tly in Chechnya²⁹. Corruption and stealing of budget funds for Chechnya (formally earmarked for the “anti-terrorist operation” and the reconstruction of the republic) are widespread throughout all levels of the state administration³⁰. In addition, for many years Chechnya has basically been a territory without any laws. Individual officials, the military, etc. do not need to abide by any rules. Consequently, lawlessness prevails, manifesting itself in the attitude of state bodies towards Chechen civilians (the life or death of ordinary people frequently hinges on the arbitrary decisions of individual representatives of the authorities). The military, officials and militia functionaries are frequently involved in criminal activities such as trade in illegally extracted oil, weapons and drugs, human trafficking, etc. The war in Chechnya is their private war, which they treat mainly as an opportunity to get rich. This is why they disregard their state’s interests, which they were sent to promote in the rebellious republic. Lower rank military or officials sometimes sabotage or disregard the decisions of higher instances. Individual Russian power departments (the Ministry of Defence and the federal army, the Interior Ministry and the Federal Security Service) compete for influence in Chechnya and for legal and illegal revenues from the war raging in that area. At the level of the government and heads of individual departments, this rivalry is more moderate and less apparent but in Chechnya, where various institutions operate on a parallel basis, it is distinctly visible.

All this leads to the demoralisation of Russian state structures. The problem is further exacerbated by the rotation of tens of thousands of people from all over Russia who arrive in, and leave Chechnya each year. For example, officers and soldiers usually stay in the republic for no longer than six months, following which they are replaced by others. They take the models of behaviour learnt there back to their permanent jobs and homes.

1.5. The increased influence of the power departments

In the aftermath of the second Chechen war there has been a dangerous expansion of the influence of Russian power departments, i.e. the Ministry of Defence, the General Staff alongside the

entire federal army, the Interior Ministry and the Federal Security Service. This new situation is hardly conducive to democratic reforms in Russia, as the power departments and the people forming them are direct heirs of the Soviet Army, the Soviet Interior Ministry and the KGB. Prevailing attitudes in these departments are a Soviet-style, imperial and superpower-like perception of the world and society, and a conviction that one should rule with an iron fist without taking public opinion or society’s interests into account. These attitudes impede the reform of the power departments themselves, which is at present urgently needed in Russia.

It is very difficult to estimate which of the power departments profited most from the war and which gained the most influence. It seems that compared to the other bodies, the federal army, humiliated by the 1996 defeat and the forced withdrawal from Chechnya, gained a lot. By starting a new military intervention in the republic in autumn 1999 and scoring the initial successes in the war against Chechen militants, the military took revenge for that defeat and the “betrayal of the politicians”. Having gained a strong position and taken control over Chechnya, the army is now the main opponent of any changes in the republic that could bring about a genuine ending to the war. For quite some time, the military have been trying to torpedo the Kremlin’s moves intended to end the war. The army is reluctant to accept the “Chechenisation” policy pursued by the Kremlin, which signifies a drop in their powers to the benefit of “Chechen civilians”. Army representatives have frequently stressed that they will not allow “another Khasav-Yurt” and will not let their victory be taken away from them.

Today, Chechnya is a closed military zone in which the federal army is the most influential body³¹. Troops are repressing civilians on a mass scale, most definitely with the approval of higher-rank commanders. It is in the best interest of the military to continue with the “anti-terrorist operation” for several reasons. Firstly, while the operation in Chechnya continues, the army’s position in the state will remain very strong, bringing in large amounts of funding and promotion opportunities for the army. Se-

condly, the unstable situation in Chechnya, treated by the army as conquered territory, and its isolation from the rest of the country, allow the military to engage in a multitude of illegal businesses, especially the sale of oil illegally extracted in Chechnya to destinations all over the North Caucasus³². To this end, Russian military leaders frequently co-operate with Chechen field commanders with whom they share the profits. They have unspoken agreements on mutual tolerance in a given area and, besides, the militants profit from the perpetuation of the present situation in the republic as well: for them, this provides an opportunity to get rich and retain control over certain groups of people in Chechnya. Finally, ever since the conflict began, the army has been robbing civilian property, mainly during the so-called *zachistki*, i.e. the pacification of Chechen villages accused of supporting the guerrillas. It has been accepting bribes without any limitations, chiefly at checkpoints on roads scattered all over the republic, trading in imprisoned people and selling the bodies of those killed to their families³³.

In many matters, President Putin, who came to power “thanks to” the war in Chechnya, must take into account the interests of the military who have become much more influential in the present phase of the conflict. The army has strengthened its position in relations with the remaining Russian power departments, especially the Interior Ministry and the Federal Security Service (these three institutions have a long history of competing for influence in Chechnya and in Russia as a whole). For many Russian generals, Chechnya was the beginning of a political career. For example, General Viktor Kazantsev, the former commander of federal troops in the Caucasus, is presently the Russian president’s envoy to the Southern Federal District; General Anatoli Kvashnin, the former commander of the North Caucasian Military District, is presently Chief of Staff of the Armed Forces of the Russian Federation, and General Vladimir Shamanov, the former commander of the 58th Army in Chechnya, is Governor of the Ulyanovsk oblast. The federal army has gained an unquestionable and apparently permanent influence in the entire North Caucasus (especially in the eastern part), and the region is ever more frequently referred to as “the military republic”³⁴.

1.6. The rise of authoritarianism in Russia

The Chechen conflict, and especially the second Chechen war, helped the political forces striving to reinforce the authoritarian system of power and restrict civil rights in Russia. The outbreak of war against “Chechen terrorists” and the threat of “international terrorism” overemphasised by the Kremlin were among the factors allowing Vladimir Putin to create this kind of power system and, in particular, reduce the role of the regions and the media. The Kremlin has also used the threat of Chechen terrorism to integrate Russian society in the face of an internal and external danger and distract its attention from other important problems faced by the country.

Freedom of speech in Russia and the Russian media were hit especially badly by the second Chechen war. During the first war, Russian and foreign journalists faced no restrictions on access to Chechnya and there were no substantial interventions in the content of their coverage of the events in the republic (this refers both to press and television). Today, the situation has changed radically. Chechnya is a zone closed to independent reporters. Articles and TV news broadcasts on the situation there are censored or self-censored by most media³⁵. The state’s control over the media is not limited to coverage of the developments in Chechnya. The Kremlin has used the war in the republic and the threat of terrorism overemphasised by its propaganda machinery to restrict freedom of speech in Russia in general. Only a few Russian media can afford to criticise Russian policy in Chechnya and openly oppose the Kremlin on other issues, however, these are usually low-circulation newspapers or radio stations and websites with small audiences³⁶.

1.7. The political elites and Russian society

To some extent, the war in Chechnya is affecting the views and attitudes of the Russian political elites and the way they see Russia and the world. As regards Chechnya, most forces on the Russian political scene hold positions similar to that expressed in the Kremlin’s official policy. They firmly deny the Chechens their right to leave the Federation, refuse to allow negotiations with the militants, believe that a hard line policy should be implemented towards Chechnya

and negate crimes committed by Russian troops. This attitude to the Chechen issue influences the way politicians, journalists and analysts see Russia's other internal and external problems. It also shows that imperialist and superpower-like thinking still dominates the Russian political scene. The majority of Russian society thinks the same way. Politicians such as Sergei Kovalov, journalists like Anna Politkovska or social organisations like Memorial, who openly criticise Kremlin for its "iron fist" policy, for initiating the war in Chechnya and for massive human rights violations in the republic, and who call on authorities to stop the war and begin negotiations with the Chechens, constitute a small, if not marginal, section of the Russian political elite. They hold hardly any significance in Russian politics and have barely any support from society. The Chechen conflict is a major obstacle impeding the development of a democratic civil society in Russia. It perpetuates the traditional passivity of Russian society, the susceptibility of most people to official propaganda and the conviction that any objection against the doings of the authorities is pointless. Even though public opinion polls show that most Russians are behind the conclusion of the war in Chechnya and a large group would be willing to support negotiations with militants³⁷, people approve the Kremlin's policy towards Chechnya by failing to protest. This attitude, typical of the Russian society, manifested itself following the terrorist attack in Dubrovka in October 2002. Even though more than one hundred hostages died after the troops storming the building used an unknown gas and failed to organise the evacuation properly (exposing Russia to fierce criticism from the West), most Russians expressed their support for the president's decision and admitted that he had had no other choice³⁸.

There is also a link between the situation in Chechnya and the Russian authorities' attitude towards citizens and their rights. Unlike in democratic states of law, the Russian state and its leaders are above individual people, their rights, constitutional freedoms and frequently even above personal dignity. This model is perpetuated, for example, by the way the authorities treat the soldiers fighting in the Caucasus (they are compulsorily sent to the conflict region where their commanders disrespect their rights and

frequently unnecessarily expose them to the risk of death), ordinary people incidentally involved in the conflict (e.g. the hostages in Dubrovka), Chechen refugees in Ingushetia (denied assistance by the state and forced to return to the war-ravaged republic) and civilians in Chechnya (whose basic rights are constantly being violated and who are, after all, citizens of the Russian Federation).

1.8. Caucasophobia and Islamophobia in Russia

The war in Chechnya stimulates the rise of nationalist and xenophobic sentiments in Russia, which leads to national or even racial and religious conflicts. The steady growth of the Caucasian diaspora in the "Russian" regions of the Russian Federation, especially in Moscow, is conducive to these types of developments³⁹. Tensions are arising between the local Slavic population and newcomers from the North and South Caucasus and Central Asia. Conflicts between different nationalities are superimposed on religious clashes, as most of the immigrants from these regions are Muslims. Hatred of Chechens, fanned by Russian propaganda and the media-promoted Chechen stereotype defining them as being bandits, terrorists and kidnappers (this kind of propaganda reached its peak in autumn 1999 following attacks in Russian cities) is automatically extended to all "persons of Caucasian nationality"⁴⁰. Contemptuously referred to as "black" in everyday speech, emigrants from the Caucasus are permanently persecuted by the militia. There are also anti-Caucasian pogroms, to which public security services usually respond passively. A substantial role in the dissemination of chauvinistic, anti-Caucasian and anti-Muslim attitudes in society is played by various nationalistic or Cossack organisations and some high officials and clergy of the Russian Orthodox Church. The growing aversion towards Muslims is also fuelled by the Kremlin's official propaganda, which represents Russia as a victim of "international Islamic terrorism". It is a justified claim that, at the moment, Caucasophobia and, to a smaller extent, Islamophobia, are widespread in Russia⁴¹. This poses a major threat to the state's stability, given the fact that the percentage of non-Slavic and Muslim people in Russia's population is increasing rapidly. The exact number of Mu-

slims in the Russian Federation is difficult to establish, but they probably account for seven to 15 percent of the population⁴².

1.9. The impact of Chechnya on the North Caucasus

The Russian North Caucasus is the region most affected by the situation in Chechnya⁴³. The Caucasus, which always used to be one region, is presently broken into many isolated parts and divided by dozens of borders. The situation in Chechnya has contributed to this. Constituent republics of the Russian Federation neighbouring Chechnya have remained in the frontline zone for over ten years. Huge numbers of troops, militia forces and detachments of other Russian power structures are stationed there, and the entire region is covered with a network of road checkpoints resembling state borders. People have a limited ability to move from one republic to another and they have to undergo endless checks by public security services. The territories of Ingushetia, Dagestan and North Ossetia sometimes witness clashes with Chechen militants trying to reach Chechnya from Georgia (Russia has repeatedly accused the latter of tolerating separatist bases in its territory) or hiding from the Russian army. There is a serious risk that the war could spread to the neighbouring republics, as the radical militants have frequently announced (in June 2003, the first serious terrorist attack was carried out in North Ossetia). The situation is particularly complicated in Ingushetia, temporary home for 70 to 100 thousand Chechen refugees whom the authorities are trying to force to return to Chechnya. There are also large groups of Chechen refugees in Dagestan, South Ossetia, Stavropol Krai, Krasnodar Krai and the Rostov Oblast. This situation breeds serious ethnic and religious tensions that may transform into open conflict. The Chechen issue is straining relations between Chechens and Russians, as well as between the native Slavic people of southern Russia and "Caucasian" immigrants⁴⁴.

Because of the proximity of Chechnya, the North Caucasus has become the region with the highest rates of organised crime in the entire Russian Federation⁴⁵. The evident radicalisation of Chechen Islam observed since the mid 1990s has also contributed substantially to the develop-

ment of extremist Muslim organisations in the republics of the North Caucasus, particularly in Dagestan and Karachay-Cherkessia⁴⁶. Because of the disastrous economic situation of the region and the widespread conviction that Moscow has left the Caucasian republics to fend for themselves, such groups are increasingly popular, especially with young people. In the nearest future, this fact may play a substantial destabilising role in entire North Caucasus.

The Chechen conflict is also having an adverse effect on the economic situation in the North Caucasus. The disintegration of the socialist economy, the closing down of thousands of factories and businesses, breaking off of economic links with the South Caucasus, corruption of authorities and other factors have caused a steadily deepening economic crisis in the region. The poverty-stricken North Caucasian republics can function solely with subsidies from the federal budget. The Chechen conflict, which has been continuing for more than a decade, has exacerbated the catastrophic economic situation of the North Caucasus. The region has been split into two parts: Dagestan in the East and the remaining republics in the West. Economic contacts between these two parts have been largely restricted because of transport difficulties, among other factors. Following the outbreak of war in Chechnya, it became impossible to use several important roads crossing the republic, including the railway main and the motorway from Rostov on Don to Makhachkala and Baku⁴⁷. Because of the instability in Chechnya (and the conflicts in Abkhazia and South Ossetia), the borders between the Russian Federation, on the one hand, and Georgia and Azerbaijan, on the other, have actually been closed. Only a small number of people is able to cross them, hence the inhabitants of the North Caucasus being deprived of the opportunity to make a living on cross-border trade⁴⁸. The second war in Chechnya has "disciplined" the remaining North Caucasus republics and weakened separatist tendencies emerging there. With his war "scare", President Putin has been able to get rid of troublesome republic leaders, e.g. the long-time (1991–2001) president of Ingushetia Ruslan Aushev was replaced by a general of the Federal Security Service, Murat Ziazikov⁴⁹. Finally, the war has contributed to the erosion of the sense of a Caucasian community. During the

first war, Chechens enjoyed universal sympathy and support in the region, but today people tend to blame them for the conflict and largely approve of the military solution to the Chechen problem.

2. Foreign policy

Ever since the first war broke out in 1994, the Chechen issue has had a substantial influence on the foreign policy of the Russian Federation, both in terms of its general direction, and relations with individual states. The conflict in Chechnya not only made Moscow aware of the threats from the South (the Caucasus, Central Asia, Near and Middle East and Arab countries), but it also had a substantial and largely negative effect on its relations with Western Europe, the United States and other countries.

2.1. New challenges in the South

Throughout the history of the USSR, the relations (confrontation) with the West were the most important area of Moscow's foreign policy. This changed with the break-up of the Soviet empire: Russia no longer had to fear any threats from the West. On the contrary, it appeared that the interests of Moscow and the Western world were convergent in many ways. However, the situation in countries and regions south of Russia also changed radically. A number of new states emerged, ethnic and religious conflicts broke out, geopolitical relations in Afghanistan, the Caucasus and Central Asia were complicated, and the menace of Muslim fundamentalism, separatism and terrorism came into view. Consequently, threats from the southern direction became an increasingly difficult problem and challenge for Russia. Even though the failed Soviet intervention in Afghanistan was the first indication of the changing geopolitical situation in the South, Moscow did not realise the proportions of the problem until the Chechen war broke out. Before, conflicts on the Empire's southern outskirts were treated as marginal troubles and the problems emerging there were seen as being of secondary importance. The Kremlin had to face an escalation of the Chechen conflict and especially the raid of Islamic militants on Dagestan, the outbreak of the second Chechen war, the increasingly tense situation in Central Asia and

the activities of Islamic radicals in the Fergana Valley and, finally, the Taliban's rise to power in Afghanistan, in order to realise that the real international challenge for today's Russia was the "southern problem"⁵⁰.

2.2. Chechnya vs. Russia's relations with the West

Western Europe

When Russia initiated the first Chechen war, it came in for severe criticism from the West, which continued until the signing of the Khasav-Yurt agreements in 1996. On its part, Russia accused European countries and organisations of lawless interference in its internal affairs and suspected that the criticism was intended to undermine its position in the continent. Initial enthusiasm for Europe displayed by the Russian elites and authorities gradually waned and gave way to distrust, lack of understanding and aversion in the aftermath of the Chechen war and the Western countries' disapproval of Russia's human rights violations. A similar situation took place after the Kremlin started the second war in Chechnya in October 1999. At that time, the European Union even imposed some limited sanctions on Russia, while the OSCE and the Council of Europe threatened that Moscow could be expelled from these organisations. Things began to change with time, following the Russian army's successes in the Caucasus.

The emergence of a new, energetic and modern Russian leader and the desire to maintain good economic relations with Russia overshadowed the European values of democracy and human rights. The Chechen issue gradually lost prominence in relations between Russia and Western European states, and European politicians were loath to openly criticise Moscow for its Chechen policy. Nevertheless, the Chechen issue does affect the Kremlin relations with the West: it undermines the European countries' and the European Union's confidence in Russia as a partner for cooperation, especially when it comes to security. European organisations such as OSCE and the Council of Europe have adopted a stricter attitude towards Russia's Chechen policy. They are systematically criticising and even condemning Moscow over the inadequate use of force against Chechen separatists and human rights violations

in the republic, which brings on frequent crises and tensions in mutual relations⁵¹. Even though Russia formally co-operates with these organisations on issues relating to Chechnya, it actually tries to minimise their presence in the republic and rejects the possibility that they could play a role in the regulation of the Chechen conflict.

The United States

During the first Chechen war, the attitude adopted by Washington towards the Russian policy in Chechnya differed from the one prevailing in Europe. Bill Clinton's administration was much less inclined to criticise Moscow for initiating a military operation in the Caucasus, emphasising that the Chechen issue was the RF's internal problem. The outbreak of the second Chechen war coincided with a crisis in Russian-US relations caused by NATO's eastward enlargement and its operation in Kosovo, of which Moscow strongly disapproved. Washington condemned the Kremlin for initiating the anti-terrorist operation in Chechnya and repeatedly criticised Russia for human rights violations in the republic calling on Moscow to begin negotiations with militants. There was a link between this stand of the United States and the fact that, at that time, Russia and the United States were competing for influence in the Caucasus and Central Asia over Caspian oil and gas resources.

However, the situation began to change gradually even before 11 September 2001. The rivalry over oil resources in the Caspian region was no longer as heated and Washington began to see the positive sides of Russia's influence in the Caucasus and Central Asia. A breakthrough in Russian-US relations came with the terrorist attacks on the United States and Russia's joining of the anti-terrorist coalition formed by George W. Bush. From that moment on, the Kremlin could represent its "anti-terrorist operation" in Chechnya as part of the worldwide struggle against terrorism and claim that Russia was the first country to have faced the challenge of international terrorism. At the same time, President Putin had the opportunity to justify the Russian army's activities in the Caucasus⁵². In return for the support granted by the Kremlin to Washington following 11 September 2001, the United States adopted a less critical disapproving attitude towards Russia's policy in Chechnya⁵³.

2.3. Chechnya vs. Moscow's relations with other CIS countries

The first Chechen war weakened Russia's position in the entire post-Soviet region, especially in the Caucasus and Central Asia. Russia's defeat showed the leaders of Georgia, Azerbaijan, Uzbekistan, the Baltic states and Ukraine that it was not possible to rebuild the empire through the use of military power: Moscow had neither enough political will nor sufficient military force. The role of the Commonwealth of Independent States lost a good deal of its significance, and Russia began to prefer bilateral relations with the former Soviet republics to co-operation within the CIS. In 1994–1996, the CIS countries refused to back Moscow in its dispute with NATO and an organisation uniting post-Soviet states but excluding Russia, i.e. the GUUAM, began to form within the Commonwealth⁵⁴.

The second war in Chechnya and Vladimir Putin's rise to power changed the situation in the CIS radically. By initiating a new intervention in Chechnya and launching its hard line policy towards the republic, Russia demonstrated its power and made it clear that the Kremlin could respond resolutely to those opposing it. In 1999, Russia also began to press CIS countries (especially Georgia and Azerbaijan), demanding their unequivocal support for the "anti-terrorist operation" in Chechnya and co-operative policies taking into account Moscow's interests in the region⁵⁵. This instigated many tensions, mainly in Russian-Georgian relations⁵⁶. In the end, countries of the region adopted more pro-Russian policies and began to seek rapprochement with Moscow, while GUUAM lost its significance. This way, the second Chechen war constituted a factor contributing to the strengthening of Russia's position in the post-Soviet region during Putin's rule.

2.4. Russia's relations with other countries

Arab countries and Israel

The Chechen conflict has been one of the main factors bringing about a change in Russia's traditional policy towards the Near East, i.e. Arab countries and Israel. Throughout the Cold War, Soviet foreign policy was distinctly anti-Israeli and pro-Arab. However, the support granted to

Chechen separatists by many Arab countries including Saudi Arabia, the United Arab Emirates, Qatar and Kuwait, and their backing of wahhabism and Islamic fundamentalism in Russia and the entire post-Soviet area, led to a change in Russia's attitude towards these countries⁵⁷. While Arab countries officially maintained that Chechnya was Russia's internal problem and that the Kremlin had legitimate jurisdiction over the republic, they were unable or unwilling to stop the numerous organisations and individuals supporting the separatists or sending volunteers into Chechnya. In the aftermath of the Chechen wars, relations between Russia and Israel improved for the first time in history. Tel Aviv and Moscow began to develop official contacts, co-operated in the field of secret services and mutually backed each other's hard line policies on terrorism⁵⁸.

China

The conflict in Chechnya has also influenced relations between Moscow and Beijing. From the very beginning, China resolutely backed the firm policy of Russian authorities towards the rebellious republic. In return, the Chinese hoped to win Russia's support for their policies on Tibet, Taiwan and Xinjiang (where they struggled over Uygur irredentism). Beijing's position is that each state has the full right to use military force in its territory and other countries should not interfere with such state's internal affairs, especially when it comes to separatism and human rights. This is in keeping with the Russian standpoint. This way, the Chechen conflict served to bring the positions of Moscow and Beijing closer on the international scene⁵⁹.

III. Outlook for the future

The conflict in Chechnya, which dates back to the early 1990s, has become one of the symbols of post-Soviet Russia and its transformation. Although it is just one of many factors determining the present and future shape of this country, it is difficult to overestimate the significance of the Chechen issue for today's Russia. The two Chechen wars have not only affected the internal situation in the Russian Federation, but also

Moscow's foreign policy and Russian society. Recent events in Chechnya, and especially the series of suicide attacks in the republic, the North Caucasus and the Russian capital suggest that Chechnya may play a significant role in influencing developments in the Russian Federation over the nearest future. Even though the Kremlin is taking some measures to normalise the situation in the republic (amnesty, presidential elections, the agreement on the division of powers between Moscow and Grozny), these measures appear unlikely to bring about an end to the conflict as they aim to eliminate its sources (separatism) in a unilateral manner rather than through dialogue with the Chechen society and the anti-Russian opposition. However, one can expect continued instability in the republic and new terrorist attacks both in Chechnya and beyond its borders. This means that the Chechen issue will continue to affect Russia similarly to how it does today, and the adverse processes stimulated by the conflict in Chechnya will continue. The republic will remain a threat to Russia's security, a barrier to reforms and a source for the degeneration and demoralisation of the state administration and the Russian army.

It appears that the Chechen problem will also affect the future of the Russian Federation. The nature of this influence will depend mainly on whether the Kremlin manages to develop and carry out a practical plan to end the conflict in the longer term, or whether it continues with the current policy involving the "anti-terrorist operation" and strengthening pro-Russian authorities in the republic, which seems to be doomed to failure in its present shape. It seems that, as long as there is no peace and stability in the Caucasus, Russia will not become a democratic country respecting human rights and civil freedoms, and its political situation will remain susceptible to destabilisation.

Maciej Falkowski

¹ The reasons why the Russian-Chechen conflict turned into the longest and most bloody war in the entire post-Soviet area include the specific traits of Chechen society, i.e. its division into competing clans (teips) that unite when facing a common enemy; and the absence of modern elites, and the system of Chechen values, including freedom verging on anarchy, egalitarianism, aversion to externally imposed authority, a preference for clan laws based on the principle of bloody vendetta over written laws, a sense of honour and irrational behaviour of individuals and entire communities, etc. For more information on problems regarding the social structure of contemporary Chechnya see: Dmitri Furman (ed.), *Chechnia i Rossiia: obshchestva igosudarstva*, Moscow 1999.

² For more information on the history of the Chechen conflict from the early 1990s until the end of the first Chechen war see: Piotr Grochmalski, *Czeczenia: rys prawdziwy*, Wrocław: atla2 1999.

³ Troops were not withdrawn from any of the other republics and, following the initial period of conflict with the Kremlin, all of them ultimately signed the Federation Treaty of March 1992 (by 1994). There are grounds to believe that Dudaev did not aspire for Chechnya's full independence either. It seems that he played a kind of game with the Kremlin hoping to elicit a good deal of independence by making far-reaching demands. The developments in Chechnya and, above all, the shaping of the political situation in the Kremlin (the increased influence of advocates of military intervention) brought about the transformation of the Russian-Chechen conflict into an open war.

⁴ Other causes for the outbreak of the Chechen war include ill-considered, illogical and venturesome moves of Chechen and Russian leaders motivated by an excess of ambition, the failure of many politicians on both sides, including Dzhokhar Dudaev, to objectively assess the situation, the pursuit of private, usually economic, interests and a lack of professionalism among both Chechen and Russian politicians, etc.

⁵ The outcome of the almost two-year-long war was tragic. The war claimed approx. 60 thousand lives, including approx. five thousand Russian soldiers and approx. ten thousand militants. Hundreds of thousands of people fled Chechnya (most of the refugees were Russians). As a result of the war, Chechnya became almost ethnically homogeneous, as most Russians and Ingush people left permanently. The war also brought about a deep transformation of Chechen society. The original clan structure and clan elders lost their former significance and were replaced by young field commanders who rose to power in the aftermath of the victorious first war. See: Jacek Cichoński, *Konflikt rosyjsko-czeński*, Warsaw: CES 1997; V. A. Tishkov, *Obshchestvo v voruzhennom konflikte: Etnografiia chechenskoi voiny*, Moscow: Nauka 2001.

⁶ Nevertheless, the Khasav-Yurt peace agreement wasn't signed until after the presidential elections of June 1996, in August 1996.

⁷ The fact that the Soviet Army was not prepared to deal with guerrillas had been previously exposed by the intervention in Afghanistan; however, the poor style and

extent of the Army's defeat in Chechnya were considerably greater. During the Afghan war, the Soviet Army failed to overpower the mujaheddin who received massive support from the West and the Arab world. In Chechnya, however, the Russian Army gave in to the levy of masses of highlanders defending their villages.

⁸ For more information on the impact of the first Chechen war on the Russian army see: Witold Pasek, *Armia rosyjska po Czeczenii*, Eurazja: CES No. 5/1995; Andrzej Grajewski, *Federalni po Czeczenii*, Eurazja: CES No. 5/1995.

⁹ See: Aleksei Malashenko, Dmitri Trenin, *Vremia yuga*, Moscow: Moscow Carnegie Center 2002, p. 180–188.

¹⁰ During the first Chechen war, several major terrorist acts were committed, including hijackings of planes and buses. The greatest acts of terror in 1994–1996 were two raids carried out by Chechen militants and the taking of hundreds of hostages. The first one was carried out in June 1995 by Shamil Basaev's detachment that seized a hospital in the town of Budennovsk in Stavropol Krai taking some one thousand hostages. This operation was a success for the Chechens: they were allowed to safely return to Chechnya where the Russians and the Chechens entered into negotiations concerning the terms of a cease-fire. The other operation took place in January 1996 when militants led by Salman Raduev seized a hospital in Kizlar, Dagestan, once again taking hundreds of hostages. This time the Russians refused to negotiate with the militants who withdrew to Chechnya following a few days of fighting near the village of Pervomaiskoye.

¹¹ To this end, Russia would publicise the cases of people, mainly foreigners, being kidnapped for ransom. These types of kidnappings were widespread in Chechnya in 1996–1999. There was considerable evidence suggesting that some of them were perpetrated by the Russian secret services trying to destabilise the situation in Chechnya and prepare the ground for a new military intervention. There were also documented instances of secret services co-operating with Islamic radicals in Chechnya, even following the outbreak of the second war in the republic (Sanobar Shermatova, *Tainaia voina spetssluzhb*, *Moskovskie Novosti*, 8 August 2000).

¹² A. Malashenko, D. Trenin, *op. cit.*, p. 101–105.

¹³ This was a group of several villages in western Dagestan in the "Kadar zone" (the Botlichsk and Tsumadin regions), which included Kadar, Karamakhi and Chabanmakhi.

¹⁴ In 1999 and 2000, Russian troops in Chechnya pursued a different tactic than during the first war: first, they bombed the positions of militants and civilian facilities for over a month in order to hit the Chechen forces as hard as possible and force civilians to leave Chechnya; next, they seized the lowland part of Chechnya and Grozny and finally blew up landing troops on the Chechen-Georgian border preventing Chechens from advancing towards Georgia. In spring 2000, nearly all of Chechnya was in Russian hands.

¹⁵ Russian authorities have blamed these attacks on the Chechens, but it remains unclear to date just who was actually behind them. There is substantial evidence indicating that these attacks may have been perpetrated by the Russian secret services. This is the opinion of Aleksandr Litvinenko,

a former Federal Security Services (FSS) officer who fled to Great Britain (he presents his view in the book *Chechen-skoye koleso* by Aleksandr Mikhailov, Moscow: Sovershenno sekretno 2002) and the media magnate and political opponent of president Putin, Boris Berezovsky (he attempts to prove his case in the movie "Assassination of Russia").

¹⁶ In the early phase of the war, approx. 350 thousand people fled Chechnya, most of which went to Ingushetia. Presently, some 70 to 100 thousand Chechen refugees remain in the republic, of which approx. 20 thousand live in refugee camps (source: <http://www.memo.ru/hr/hotpoints/N-Caucas/ingush/winter2002.htm>). Since mid October 2002, they are being forced to return to Chechnya. In this manner, the Kremlin is trying to demonstrate that the situation in the republic is becoming normalised. There are also several thousand or several tens of thousands Chechen refugees in Dagestan, Georgia and Stavropol Krai. Increasingly more Chechens who managed to leave the republic are heading to the West, to destinations such as Poland, the Czech Republic, Germany and Belgium.

¹⁷ In the present war, Chechens are avoiding open confrontation with the federal troops and are not attempting to reclaim individual villages, as was the case during the first war. They are focusing on planting landmines along routes used by Russian military columns, firing at posts of federal troops and assassinating Chechens collaborating with Moscow. For a while now some militants have been resorting to Palestinian-style suicide attacks.

¹⁸ On 27 December 2002, suicide bombers blew up the building of the pro-Russian administration in Grozny using a truck loaded with explosives, killing over 70 people. In May 2003, the regional administration and FSS building in the village of Znamenskoye (northern Chechnya) was destroyed in a similar way. This attack claimed approx. 60 lives. Several days later, female suicide bombers detonated explosives during a religious ceremony in Iliskhan-Yurt (the Gudermes region) killing approx. 20 people. On 5 June a female suicide bomber blew up a bus in Mozdok (North Ossetia) carrying Russian airmen as it drove by, killing some 20 people. Shamil Basaev claimed responsibility for all of these attacks.

¹⁹ On 5 July, a suicide terrorist attack was carried out in the Tushino airport in Moscow where a rock music festival was taking place. It claimed 16 lives. Russian authorities blamed this attack on the Chechens, but there has been no convincing evidence to substantiate this, and none of the Chechen groups has claimed responsibility.

²⁰ President Aslan Maskhadov was accused of organising the attack in Dubrovka and was rejected as a potential partner in negotiations. Nevertheless, behind-the-scenes talks have taken place with some Chechen leaders who were promised to be admitted into political life in Chechnya.

²¹ For more information on the Chechenisation policy see: Aleksei Makarkin, *Chechenizatsya: proiekt Putina-Kadyrova*, http://www.politcom.ru/2002/spec_pr3.php; Aleksei Makarkin, *Krizisnoie upravlenie chechenizatsyei*, <http://www.politcom.ru/2003/pvz72.php>

²² According to official figures, turnout in the constitutional referendum of 23 March 2003 exceeded 80 percent. Ninety-

six percent of voters said "yes" to the passing of the constitution. The results of the vote appear to have been falsified. The amnesty passed in June 2003 by the Russian Duma is supposed to cover persons who committed offences in the territory of the former Chechen-Ingush ASSR after 1 August 1993. The precondition is that militants surrender their arms by 1 September this year. The amnesty will also cover Russian soldiers who committed offences against civilians. The amnesty will not include perpetrators of serious crimes such as murder, robbery, rape, kidnapping and acts of terrorism. Because of the absence of security guarantees for former militants, the short duration of the amnesty and the exclusion of persons convicted for serious crimes, there is a question mark over how effective the amnesty will be for Chechen militants (the amnesty will probably mainly apply to Russian soldiers).

²³ The present strength of the Chechen militia is approx. 11 thousand people (<http://www.politcom.ru/2003/zloba2297.php>), while Akhmed Kadyrov's personal body-guard led by his son Ramzan totals approx. four thousand (<http://www.gazeta.ru/2003/05/20/kadyrovstalb.shtml>).

²⁴ For more information on this topic see Maciej Falkowski, *Chechnya: suicide attacks and the Kremlin's pre-election propaganda*, *Tydzien na Wschodzie* 314, CES 2003.

²⁵ For more information on the "Palestinisation" of the Chechen conflict see: Anna Politkovska, *Palestina nr 2: terakty kotorykh ne byt uzhe ne moglo*, *Novaia Gazeta*, 15 May 2003; Anna Politkovska, *Novaia, posleNord-Ostovskaia ideologia v Chechnie: vozmite menia otomstit*, *Novaia Gazeta*, 13 February 2003; Vitaly Portnikov, *Strana shakhidia*, <http://www.politcom.ru/2003/pvz180.php>

²⁶ See: Jadwiga Rogoza, Iwona Wiśniewska, *A summary of the politico-economic changes taking place during Vladimir Putin's first time of office*, "CES Studies" 10, CES 2003.

²⁷ According to the *Nezavisimaia Gazeta* daily, the "anti-terrorist operation" costs the Russian budget US\$ 1.3 billion to 1.4 billion a year (Petr Orekhin, *Chechnia stanet ofshorom*, *Nezavisimaia Gazeta*, 22.04.2003). According to *Novaia Gazeta*, costs of the operation amount to approx. US\$ 10 billion (Yuri Baulin, *Skolko stoit den voyny vChechnie?*, *Novaia Gazeta*, 20 November 2002).

²⁸ According to estimates of the *Nezavisimaia Gazeta* daily, which quotes the Minister of Finance of the Russian Federation Aleksei Kudrin, the Russian budget earmarks US\$ 600 to 700 million annually for the reconstruction of the war-ravaged Chechnya (Pert Orekhin, *op. cit.*).

²⁹ Chechnya-related issues are the responsibility of several bodies of the Russian Federation, including the Ministry for Chechen Affairs, the envoy of the president of the Russian Federation to the Southern Federal District, the Federal Security Service and individual ministries.

³⁰ For more information on corruption in Chechnya see: Svetlana Ofitova, Maxim Glinkin, *Voruiut vse!*, *Nezavisimaia Gazeta*, 13 March 2003.

³¹ Presently, some 80 thousand Russian troops are stationed in Chechnya, of which nearly half are detachments of the Armed Forces of the Russian Federation (Musa Muradov, *Ogrnichennyi izbytochnyi kontingent*, *Kommersant*, 3 March 2003). For more information on the composition of the Rus-

sian contingent in Chechnya see: Kak voiska vvodilis v Chechniu, <http://www.gazeta.ru/2003/03/05/kakvojskavvo.shtml>

³² For more information see: Wojciech Górecki, Ewa Paszyc, Walka o czeczeńską ropę, Tydzień na Wschodzie 208, CES 2001.

³³ Many NGOs are trying to bring about the awareness of crimes committed by Russian troops in Chechnya; the Moscow-based Memorial appears to be the most reliable of these. In its reports, Memorial publishes evidence of specific crimes committed by Russian troops and expresses its own views on the Kremlin's policy towards the republic and the terms on which the war should be concluded. For more information see: <http://www.memo.ru/hr/hotpoints/caucas1/index.htm>

³⁴ For more information on the expanding influence of the military following the outbreak of the second Chechen war see: Wojciech Górecki, Andrzej Wilk, A year of war in Chechnya, Tydzień na Wschodzie 198, CES 2000.

³⁵ On 8 April 2003, editors in chief of major Russian media signed the "Anti-terrorist convention", which is in fact an obligation to self-censor information on anti-terrorist operations. The convention governs the work of the media in emergency situations such as terrorist acts and anti-terrorist operations. Journalists are obligated to withhold information that could impede the battling of terrorists, as the convention gives priority to the protection of life over the right to information. Interfax, 8 April 2003.

³⁶ For example: *Novaia Gazeta*, *Gazeta*, Radio Svoboda, Echo Moskvy, www.grani.ru, www.apn.ru, www.newsru.com, www.kolokol.ru

³⁷ According to research carried out by VCIOM (Russian Centre for Public Opinion and Market Research) in February 2003, 26 percent of Russians believe the war in Chechnya should continue, while 70 percent support peace talks with the Chechen separatists. Source: "Putin stoit na chechenskom rasputii", <http://www.polit.ru/docs/612059.html>

³⁸ *Vzglad na sobytia w zdanii Nord-Osta mesiatz spustia...*, public opinion research carried out in November 2002 by VCIOM; <http://www.polit.ru/docs/477459.html>

³⁹ It is very difficult to estimate the number of immigrants from the Caucasus who stay in Russia permanently or seasonally, but this number certainly reaches several million. According to different sources, approx. 100 thousand Chechens probably live in the Russian capital alone.

⁴⁰ This term was made popular by the media in Russia in mid 1990s. "Persons of Caucasian nationality" refers to all inhabitants of the Caucasus, irrespective of nationality or religion. They themselves find this phrase offensive and racist.

⁴¹ For more information on the problem of Caucasophobia and Islamophobia in Russia see: Aleksei Levinson, Kavkaz podo mnoiu. Kratke zametki po formirovaniu i prakticheskomu ispolzovaniu "obraza vraga" v otnoshenii lits kavkazskoi natsionalnosti, <http://www.polit.ru/docs/618834.html>; O polozhenii etnicheskikh Chechentsev v Moskve, a report published on 23 February 2003 by Human Rights Watch (<http://www.hrw.org/russian/reports/russia/2003/chech-moscow.html>).

⁴² Aleksei Malashenko, *Islamskoye Vozrozhdenie v Sovremennoi Rossii*, Moscow: Moscow Carnegie Center 1998.

⁴³ This refers to both the autonomous Northern Caucasian republics of Dagestan, Ingushetia, North Ossetia, Kabardino-Balkaria, Karachay-Cherkessia, Adigea, and areas predominantly inhabited by ethnic Russians, i.e. Stavropol Krai, Krasnodar Krai and the Rostov oblast.

⁴⁴ For more information on the problem of migrations in the south of Russia and related conflicts see: Dmitri Nikitin, Aleksandr Khalmukhamedov, Migratsionnyie potoki kak faktor destabilizatsii polozhenia na Severnom Kavkaze, *Tsentralnaia Azia i Kavkaz* No. 2 (20)/2002.

⁴⁵ Ilia Maksakov, Kavkazski barometr, *Nezavisimaia Gazeta*, 18 March 2003.

⁴⁶ See: Vadim Ilich, Ismail Radzhabov, Sovetskoye nasledstvo ne dayot pokoya Zapadu, *Nezavisimaia Gazeta*, 9 April 2002; Akhmet Yarlykapov, Poklonniki dzhihadu, *Nezavisimoie Voiennoie Obozrenie*, 11 April 2003.

⁴⁷ In Soviet times, Grozny was an important administrative, economic and educational centre for the entire North Caucasus and one of the region's key transport nodes.

⁴⁸ Maria Bondarenko, Ekonomika Severnogo Kavkaza ostayotsia zalozhnitsei voiny, *Nezavisimaia Gazeta*, 14 January 2003.

⁴⁹ Wojciech Górecki, Człowiek Kremla prezydentem Inguszetii, Tydzień na Wschodzie 267, CES 2002.

⁵⁰ Russian policy towards regions and states south of Russia and the threats they pose are widely discussed in: Aleksei Malashenko, Dmitri Trenin, *op. cit.*

⁵¹ The Council of Europe most actively deals with the Chechen issue. It expressed its most recent position on the situation in the republic (and especially the human rights situation) in the report of the Human Rights Committee of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe; see: *Situatsiya s sobludeniem prav cheloveka v Chechenskoj Respublike*, <http://kavkaz.memo.ru/analyticstext/analytics/id/563978.html>

⁵² For more information see: Gail W. Lapidus, Putin's war on terrorism: lessons from Chechnya, "Post-Soviet Affairs", Volume 18/January-March 2002.

⁵³ Nevertheless, Washington repeatedly emphasised that, from its point of view, the war in Chechnya could not be identified with the war against international terrorism because of the different background and nature of both conflicts. Such statements, however, were not reflected in any specific political activities.

⁵⁴ GUUAM: Georgia, Ukraine, Uzbekistan, Azerbaijan, Moldova.

⁵⁵ See: Wojciech Górecki, Kaukaz Południowy w polityce międzynarodowej, Tydzień na Wschodzie 235, CES 2001.

⁵⁶ Russia demanded that Georgia liquidate the bases of Chechen militants on its territory (located mainly in the Pankisi Gorge) and allow Russian forces to patrol the Russian-Georgian border. Moscow also demanded that Tbilisi give away Chechens detained in Georgia. In order to press Georgia, Russia introduced visas for Georgians going to Russia, frequently interrupted gas and electricity supplies to Georgia and even threatened to carry out a limited military intervention (the "Pankisi crisis" of October 2002).

⁵⁷ The Russian press published numerous articles on the support offered by Muslim states, Saudi Arabia in particular, for the subversive activities of Muslim radicals in Russia, the activities of Arab countries' secret services in the Caucasus and Central Asia, etc.

⁵⁸ For more information see A. Malashenko, D. Trenin, *op. cit.*, p. 209–213.

⁵⁹ A. Malashenko, D. Trenin, *op. cit.*, p. 222–224.

