

Prace OSW / CES Studies

**Kaukaz Północny:
rosyjski węzeł gordyjski**

**North Caucasus:
the Russian Gordian knot**

Putin po reelekcji

Putin after re-election

© 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

Ilona Duchnowicz,

Jadwiga Rogoża

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/ 525 80 40

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

Kaukaz Północny: rosyjski węzeł gordyjski.

**Najważniejsze problemy i konflikty w regionie
i ich wpływ na przyszłość Rosji / 5**

Maciej Falkowski

Putin po reelekcji.

Polityka Kremla w drugiej kadencji Władimira Putina / 29

Jadwiga Rogoża

North Caucasus: the Russian Gordian knot.

**The key problems and conflicts in the region
and the effect thereof on the future of Russia / 43**

Maciej Falkowski

Putin after re-election.

The Kremlin's policy in Vladimir Putin's second term / 67

Jadwiga Rogoża

Kaukaz Północny: rosyjski węzeł gordyjski

Najważniejsze problemy i konflikty w regionie i ich wpływ na przyszłość Rosji

Maciej Falkowski

Tezy

1. Kaukaz Północny jest najbardziej niestabilną częścią Federacji Rosyjskiej: od początku lat 90. trwa konflikt zbrojny w Czeczenii, który stopniowo obejmuje inne republiki regionu, terroryzm na stałe wszedł do politycznego życia Kaukazu, kwitnie przestępczość zorganizowana, utrzymuje się napięcie, wciąż dochodzi do incydentów zbrojnych i zamachów. W ciągu ostatniego roku destabilizacja regionu, negatywnie wpływająca na wiele dziedzin rosyjskiego życia polityczno-społecznego, przybrała alarmujące rozmiary.

2. Przyczyn niestabilności w regionie jest wiele; ich źródłem są liczne problemy i konflikty polityczne, religijne i społeczno-gospodarcze. Zachodzą one na siebie, przeplatają ze sobą, tworząc skomplikowaną sieć. Najtrudniejszym problemem jest trwająca od początku lat 90. wojna w Czeczenii, która rozszerza się na sąsiednie republiki, przybiera coraz bardziej drastyczne formy i zagraża bezpieczeństwu i stabilności całego państwa. Konflikt stymuluje niebezpieczne tendencje i procesy na całym Kaukazie: jest przyczyną wzrostu nastrojów antyrosyjskich w tamtejszych społeczeństwach, przyspiesza ich dryfowanie w kierunku radykalnego islamu itd. Poza tym w regionie mamy do czynienia z wieloma konfliktami etnicznymi (konflikty w Dagestanie, zachodniej części Kaukazu, konflikt ingusko-osetyjski), religijnymi (przede wszystkim wewnątrz islamu), a także między rdzenną ludnością rosyjską a imigrantami z Kaukazu i Azji Centralnej w Kraju Stavropolskim i Krasnodarskim oraz nabrzmiałymi problemami społeczno-gospodarczymi (bieda, bezrobocie, przeludnienie, wzrost przestępczości).

3. Od rozpadu ZSRR Kreml nie zdołał wypracować spójnej i długofalowej koncepcji rozwoju Kaukazu Północnego i jego integracji z resztą Rosji. Polityka rosyjskich władz w stosunku do Kaukazu sprowadza się do działań doraźnych, reagowania na kryzysy zamiast zapobiegania im. Polega na nieudolnych próbach likwidowania skutków negatywnych tendencji i zjawisk, nie zaś na walce z ich przyczynami. Władze wciąż popełniają te same błędy, nie chcąc przyznać się do oczywistych porażek. Główne elementy tej polityki to: niedopuszczanie do jakiegokolwiek ingerencji innych państw i organizacji międzynarodowych

w regionie, prowadzenie „operacji antyterrorystycznej”, wspieranie marionetkowych reżimów w poszczególnych republikach, marginalizacja opozycji oraz szeroko zakrojona i fałszująca rzeczywistość propaganda medialna. Ogromną rolę w kaukaskiej polityce Kremla odgrywają struktury siłowe, których interesy są nierzadko sprzeczne z interesami państwa rosyjskiego. Taka polityka prowadzi nie do rozwiązywania problemów i konfliktów, lecz do ich pogłębiania i eskalacji.

4. Przyszłość Kaukazu Północnego zależy od rozwiązania bądź zaostrzenia istniejących tam problemów; jeśli będą się one nasilać, Kaukaz pogrążyć się będzie w chaosie. Niestabilności w regionie towarzyszą szersze procesy, tzn. stopniowe oddalanie się Kaukazu od Rosji, jego derusyfikacja i coraz szybsza islamizacja. Zahamować te tendencje, które w perspektywie kilkudziesięciu lat mogą zakończyć się daleko idącym uniezależnieniem lub nawet oderwaniem regionu od Federacji Rosyjskiej, mogłoby wypracowanie całościowej koncepcji rozwoju regionu. Obecnie jednak Kreml nie ma ani woli politycznej, ani możliwości wypracowania i realizacji takiej koncepcji: główną przeszkodą są poglądy elity rządzącej Rosją oraz ogólny stan rosyjskiego państwa (brak wystarczających środków materialnych, brak odpowiednich kadr, opór struktur siłowych, ogromna korupcja, degeneracja struktur państwowych itd.).

5. Kaukaz Północny jest regionem, w którym ogniskuje się wiele ważnych problemów. Od ich rozwiązania zależeć będzie przyszłość Rosji (wojna czeczeńska, inne konflikty etniczne i wyznaniowe, gwałtowny wzrost liczby ludności nierosyjskiej i muzułmańskiej, zmniejszanie się liczby etnicznych Rosjan i in.). Dopóki Moskwa nie będzie w stanie ich rozwiązać, dopóty będzie krajem nieprzewidywalnym, niestabilnym, zagrożonym terroryzmem, wstrząsanym konfliktami wewnętrznymi. Jeśli Kreml nie poradzi sobie z Kaukazem, nie będzie możliwe wejście Rosji na drogę demokratycznych reform, podjęcie próby stworzenia nowoczesnego, otwartego na współpracę ze światem państwa. Kaukaz jest dziś źródłem rozkładu państwa rosyjskiego, jego struktury i społeczeństwa; jeśli nie zostanie to zahamowane, w dalszej perspektywie może on się stać źródłem jego rozpadu. Od rozwoju sytuacji na Kaukazie Północnym zależeć będzie również po-

zycja Rosji na obszarze postradzieckim, przede wszystkim na Kaukazie Południowym.

Wstęp

Celem niniejszej pracy jest systematyzacja i opisanie złożonej sytuacji politycznej, społecznej, religijnej i gospodarczej w regionie, przede wszystkim najważniejszych problemów i konfliktów będących źródłem jej destabilizacji. Analizując przyczyny niestabilności na Kaukazie Północnym oraz politykę Kremla w regionie, postaramy się odpowiedzieć na pytanie dotyczące przyszłości rosyjskiego Kaukazu oraz wpływu zachodzących tam procesów i tendencji na przyszłość Rosji.

I. Główne problemy regionu

Kaukaz Północny leży w południowej części Federacji Rosyjskiej, między Morzem Czarnym i Kaspijskim. Na południu graniczy z Gruzją i Azerbejdżanem, które wraz z Armenią wchodzi w skład Kaukazu Południowego¹. Do Kaukazu Północnego zaliczamy osiem republik autonomicznych zamieszkałych głównie przez autochtoniczną ludność kaukaską (Dagestan, Czeczenia, Inguszetia, Osetia Północna, Kabardyno-Bałkaria, Karaczajowo-Czerkiesja, Adygea i Kałmucja) oraz Kraj Stawropolski i Krasnodarski (gdzie przeważają Rosjanie)². [Szczegółowa charakterystyka republik i krajów: patrz aneks].

Specyfiką Kaukazu Północnego jest mnogość i złożoność występujących tam problemów i konfliktów. Zachodzą one na siebie, przeplatają ze sobą, tworząc trudną do opisaną skomplikowaną sieć. Często źródłem jednego konfliktu należy szukać w innym, a rozwiązanie danego problemu nie jest możliwe bez znalezienia wyjścia z innego. Nie można np. rozpatrywać sytuacji wewnętrznej w Dagestanie lub Inguszetii bez zapoznania się z sytuacją w Czeczenii, podobnie jak trudno zrozumieć problemy etniczne regionu bez zbadania sytuacji społeczno-gospodarczej. Dla zrozumienia złożonej sytuacji na całym Kaukazie Północnym i znalezienia źródeł jego niestabilności konieczna jest więc systematyzacja problemów, z którymi mamy tam do czynienia, jak również krótkie opisanie każdego z nich.

1. Wojna w Czeczenii

Najpoważniejszym problemem regionu jest trwający od początku lat 90. konflikt zbrojny w Czeczenii, którego skutki dotyczą nie tylko Kaukazu Północnego, ale również całej Rosji. Wojna czeczeńska jest konfliktem między metropolią a dążącą do uzyskania niezależności peryferią (z tego względu często określa się ją jako wojnę antykolonialną), wyrosłym z wciąż żywych zaszciości historycznych (podbój Czeczenii przez Rosję w XIX w., represje carskie i radzieckie w stosunku do Czeczenów itd.). Aby usprawiedliwić prowadzoną w republice politykę siłową, Kreml stara się przedstawić wydarzenia w Czeczenii jako walkę z międzynarodowym terroryzmem; w rzeczywistości źródłem i główną przyczyną konfliktu jest czeczeński separatyzm, dążenie Czeczenów do wyjścia z Federacji Rosyjskiej i stworzenia własnego państwa.

1.1. Konflikt w latach 1991–1999

Konflikt rozpoczął się jesienią 1990 r., kiedy zebrani na I Zjeździe Narodu Czeczeńskiego delegaci ogłosili wystąpienie Czeczenii z ZSRR i jej niepodległość. Rok później (sierpień 1991 r.) miała miejsce tzw. czeczeńska rewolucja (obalenie komunistycznych władz w Groznm przez zwolenników niepodległości), podczas której po władzę w republice sięgnął gen. Dżochar Dudajew (wybrany na prezydenta w listopadzie 1991 r.). Po wycofaniu wojsk rosyjskich z Czeczenii (1992 r.) republika uzyskała faktyczną niepodległość. Stosowana przez Moskwę blokada ekonomiczna Czeczenii oraz próby obalenia Dudajewa rękami opozycji okazały się nieskuteczne, dlatego Kreml w grudniu 1994 r. zdecydował się na interwencję wojskową³.

Tak zwana pierwsza wojna czeczeńska trwała do sierpnia 1996 r. i zakończyła się militarną i polityczną klęską Rosji. Siły federalne nie były w stanie pokonać wspieranych przez ludność cywilną partyzantów czeczeńskich. Wojna była niepopularna w rosyjskim społeczeństwie, dlatego ubiegający się o reelekcję prezydent Borys Jelcyn zdecydował się na rozmowy pokojowe z przywódcami separatystów. Na mocy porozumień podpisanych 31 sierpnia 1996 r. w Chasaw-jurcie Czeczenia uzyskała faktyczną niepodległość (status republiki miał zostać określony w toku dwu-

stronnych rokowań do 2001 r.), wojska federalne wycofano z republiki, a władza ponownie przeszła w ręce separatystów⁴.

W styczniu 1997 r. w Czeczenii odbyły się wybory prezydenckie, w których zwyciężył szef sztabu czeczeńskich wojsk Asłan Maschadow⁵. Okres drugiej quasi-niepodległości Czeczenii (lata 1996–1999), podczas którego władze w Groznm nieudolnie próbowały stworzyć podstawy czeczeńskiego państwa, charakteryzował się stale pogłębiającym się chaosem wewnętrznym. Olbrzymie bezrobocie, materialne i moralne skutki wojny oraz brak jakiegokolwiek pomocy z zewnątrz doprowadziły do niebywałego rozwoju przestępczości zorganizowanej (porwania ludzi dla okupu, handel ropą, bronią, narkotykami itd.), a słabość władzy centralnej sprzyjała wewnętrznej anarchii. Dość szybko w Czeczenii powstała silna opozycja islamska (skupiona wokół Szamila Basajewa, Mowladi Udugowa i Zelimchana Jandarbijewa), która od 1998 r. zaczęła domagać się ustąpienia Maschadowa i przekształcenia republiki w państwo islamskie. Kryzys w republice osiągnął apogeum wiosną 1999 r., kiedy odbył się tzw. Kongres Narodów Czeczenii i Dagestanu. Czeczeńscy i dagestańscy radykałowie islamscy opowiedzieli się na nim za zjednoczeniem obu republik w państwo islamskie na drodze walki zbrojnej z Rosją⁶.

1.2. Druga wojna czeczeńska: od okupacji do czeczenizacji

Atak dowodzonych przez Basajewa i Chattaba islamskich bojowników z terytorium Czeczenii na Dagestan, który miał miejsce w sierpniu i wrześniu 1999 r., oraz seria zamachów terrorystycznych w rosyjskich miastach (wrzesień 1999 r.), o zorganizowanie których oskarżono Czeczenów, dostarczyły Kremlowi pretekstu do podjęcia kolejnej próby zbrojnego podporządkowania zbuntowanej republiki⁷. W atmosferze podgrzewanego przez rosyjską propagandę strachu przed kolejnymi zamachami oraz antyczeczeńskiej nagonki w mediach ówczesny premier Rosji Władimir Putin wypowiedział porozumienia z Chasaw-jurtu, zapowiadając przeprowadzenie na Kaukazie Północnym „operacji antyterrorystycznej”. Po wyparciu bojowników z Dagestanu siły rosyjskie przystąpiły do zmasowanych bombardowań Czeczenii, a 1 października 1999 r.

wkroczyły na terytorium republiki (początek działań zbrojnych spowodował masową ucieczkę ludności czeczeńskiej; w ciągu pierwszych miesięcy wojny tylko w Inguszetii schroniło się ok. 350 tys. Czeczenów⁸). Rozpoczęta wówczas tzw. druga wojna czeczeńska trwa do dziś. Po kilku miesiącach zaciętych walk (do wiosny 2000 r.) Rosjanom udało się zająć całą Czeczenię i rozbić główne oddziały bojowników, które przeszły do działań partyzanckich.

Przez pierwsze dwa lata (2000–2002) władza w *de facto* okupowanej Czeczenii należała niemal wyłącznie do armii federalnej, która czerpała korzyści z handlu ropą naftową, rabunku mieszkańców republiki i innych nielegalnych źródeł dochodu, dopuszczając się masowych naruszeń praw człowieka, które nosiły cechy ludobójstwa (masowe mordy, gwałty, grabieże, stosowanie tortur, handel żywym towarem itd.)⁹. Władzę wojskowych Kreml zaczął stopniowo, choć nieznacznie ograniczać od połowy 2002 r. Był to element tzw. polityki czeczenizacji, której oficjalnym celem była legalizacja prorosyjskich władz czeczeńskich i przekazanie im odpowiedzialności za bezpieczeństwo w Czeczenii, zaś nieoficjalnym – zmiana charakteru wojny z rosyjsko-czeczeńskiej na wewnątrzczeczeńską. W ramach polityki czeczenizacji (której kluczową postacią był szef administracji republiki, a od października 2003 r. prezydent Czeczenii Achmed Kadyrow) stopniowo zwiększano kompetencję prorosyjskich władz w Groznm, utworzono czeczeńską milicję, przeprowadzono w republice referendum konstytucyjne (marzec 2003 r.) oraz wybory prezydenckie (październik 2003 r.), popierano przyjmowanie byłych bojowników w szeregi formacji prorosyjskich itd. Powyższym posunięciom towarzyszyła zmasowana propaganda medialna, za pomocą której starano się przekonać opinię międzynarodową oraz rosyjskie społeczeństwo, że w Czeczenii zapanował spokój¹⁰.

Mimo „medialnych” sukcesów czeczenizacji dość szybko okazało się, że nie może ona przybliżyć zakończenia konfliktu w republice. Krach tej polityki, który był również dotkliwą porażką polityczną prezydenta Putina, przyniosły wydarzenia 2004 r.: śmierć prezydenta Achmeda Kadyrowa (9 maja; w wyniku zamachu na stadionie w Groznm) oraz cała seria akcji zbrojnych i za-

machów terrorystycznych zorganizowanych przez czeczeńskich bojowników¹¹. Dowiodły one, że wbrew zapewnieniom Kremla partyzanci wciąż dysponują znacznymi siłami i są w stanie doprowadzić do destabilizacji sytuacji w całym regionie. Czeczenizacja nie miała szans powodzenia z kilku względów. Po pierwsze, przeciwną jej była rosyjska armia (wojskowi uważają, że władzy w republice nie należy przekazywać Czeczenom), dla której oznaczała osłabienie własnej pozycji w republice i zmniejszenie dochodów z prowadzonych tam interesów¹². Po drugie, do politycznego dialogu w Czeczenii nie włączono nawet umiarkowanych bojowników, co nie pozwalało na podjęcie próby rozwiązania źródła konfliktu, tzn. czeczeńskiego separatyzmu. Po trzecie, prorosyjskie władze w republice tworzyli (i tworzą) ludzie kierujący się wyłącznie interesem własnego klanu, których jedynym celem jest utrzymanie władzy i wzbogacenie się. Ludzie ci dopuszczają się zbrodni na własnym narodzie, są powszechnie znienawidzeni i traktowani jako zdrajcy przez ogromną większość Czeczenów¹³.

Choć polityka Kremla w Czeczenii prowadzi do eskalacji konfliktu w republice, nic nie wskazuje na to, aby w najbliższym czasie została zmieniona. Jej kontynuacją były wybory prezydenckie z 29 sierpnia br., w których na następcę Kadyrowa wybrany został minister spraw wewnętrznych Czeczenii Ału Ałchanow.

1.3. Skutki wojny dla Czeczenii i całego regionu

Druga wojna czeczeńska początkowo wywierała na Kaukaz Północny wpływ stabilizujący. Zdecydowane działania Kremla w republice doprowadziły do znacznego osłabienia dość silnych tendencji separatystycznych i wpływów radykalnego islamu w regionie. Bezkompromisowe rozgromienie bojowników umożliwiło prezydentowi Putinowi zwiększenie kontroli nad miejscowymi reżimami i pozbycie się niewygodnych lokalnych przywódców, m.in. prezydenta Inguszetii Rusłana Auszewa (1992–2001), którego zastąpił generał FSB Murat Ziazikow. 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 od 1999 r. większość mieszkańców Kaukazu zaczęła uważać ich za głównych

winowajców własnych problemów, co przekładało się na akceptację siłowego rozwiązania problemu czeczeńskiego.

W miarę przedłużania się konfliktu na Kaukazie Północnym nasiliły się jednak procesy społeczno-polityczne, które doprowadziły do poważnej destabilizacji sytuacji w regionie i objęcia działaniami wojennymi innych republik kaukaskich (przede wszystkim Inguszetii i Dagestanu). Procesy te objęły: obóz czeczeńskich separatystów, czeczeńskie społeczeństwo oraz mieszkańców innych muzułmańskich republik Kaukazu.

W obozie bojowników nastąpiły dwie bardzo znaczące przemiany: radykalizacja metod prowadzenia wojny oraz zmiany w wyznawanej przez partyzantów ideologii. W sferze militarnej separatysty sięgnęli po metody terrorystyczne (w tym zamachy samobójcze) i zaczęli przenosić działania zbrojne poza terytorium Czeczenii¹⁴. O ile początkowo przeciwko prowadzeniu działań wojennych poza Czeczenią wypowiadał się prezydent Maschadow, o tyle obecnie nawet on zaczął grozić Rosji atakami na całym jej terytorium (choć nadal potępia terroryzm)¹⁵. W sferze ideologicznej nastąpił wyraźny odwrót od nacjonalizmu na rzecz ideologii islamskiej, zarówno wśród czeczeńskich radykałów, jak i umiarkowanych. Jeszcze na początku obecnej wojny większość przywódców bojowników twierdziła, że walczy przede wszystkim o niepodległość, hołdowała idei świeckiego państwa demokratycznego i orientowała się na Zachód, licząc na jego poparcie. W miarę przedłużania się wojny poglądy te zaczęły ewoluować w stronę radykalnego islamu: dziś znaczna część bojowników walczy nie pod hasłami niepodległościowymi, lecz islamskimi¹⁶.

Od rozpoczęcia drugiej wojny w Czeczenii poważne zmiany zaszły również w czeczeńskim społeczeństwie. Stopień antyrosyjskich nastrojów w republice jest ogromny, większość Czeczenów nie czuje się obywatelami Federacji Rosyjskiej i uważa żołnierzy rosyjskich i przedstawicieli władz za okupantów. Dotyczy to zarówno Czeczenów sprzyjających bojownikom, jak i formalnie reprezentujących opcję prorosyjską. Poza tym, wśród Czeczenów stale rośnie liczba zwolenników radykalnego islamu i wzrasta poziom

religijności. Coraz więcej mieszkańców Czeczenii popiera lub przynajmniej usprawiedliwia radykalne metody walki stosowane przez czeczeńskich komendantów. Procesy te (antyrosyjskość, wzrost religijności i radykalizacja poglądów) dotyczą przede wszystkim młodego pokolenia, które dorastało w warunkach wojennych i nie zdobyło nawet podstawowego wykształcenia. Kultura rosyjska jest dla nich czymś obcym i w przeciwieństwie do ludzi w średnim wieku nie czują żadnych więzi z Rosją ani nie darzą sentymentem ZSRR.

Podobne procesy zachodzą również w innych muzułmańskich republikach kaukaskich. U ich podstaw leży pogłębiająca się frustracja polityką Moskwy w regionie, przekładająca się na wzrost współczucia, a nawet poparcia dla Czeczenów. Przeświadczenie o winie Czeczenów za rozpętanie konfliktu powoli zastępuje oskarżanie Kremla o brak woli zakończenia wojny i traktowanie mieszkańców Kaukazu jak obywateli drugiej kategorii¹⁷. Radykalizacja nastrojów na Kaukazie związana jest również z przenoszeniem poza Czeczenię metod stosowanych w ramach „operacji antyterrorystycznej”; szczególne wzburzenie wywołuje działalność tzw. szwadronów śmierci FSB, które porywają, wywożą do Czeczenii, torturują, a często również mordują wielu niewinnych ludzi w Inguszetii i Dagestanie¹⁸. Młodzi mieszkańcy Kaukazu widząc, że nie otrzymują nic w zamian za lojalność wobec Rosji, zaczynają popierać Czeczenów i przyłączać się do ich oddziałów. Na Kaukazie można również zaobserwować wyraźny wzrost nastrojów antyrosyjskich i coraz bardziej radykalną islamizację, przede wszystkim wśród młodzieży (także jeśli chodzi o młodą elitę regionu¹⁹). Islam stopniowo staje się czynnikiem jednoczącym mieszkańców muzułmańskich republik regionu, co sprawia, że idea solidarności kaukaskiej, która poniosła klęskę w latach 90., wydaje się odżywać. Skutkiem rozwoju ww. procesów jest stopniowe rozlewanie się wojny czeczeńskiej na cały region, jego destabilizacja oraz powstawanie nieczeczeńskich oddziałów partyzanckich, które organizują zamachy terrorystyczne na południu Rosji, głoszą hasła oderwania Kaukazu od Federacji Rosyjskiej i utworzenia tam niezależnego państwa islamskiego²⁰. Wiele wskazuje na to, że jeśli powyższe procesy nie zostaną zahamowane, Moskwa będzie miała

wkrótce do czynienia nie z wojną czeczeńską, lecz konfliktem ogólnokaukaskim²¹.

2. Konflikty etniczne

2.1. Dagestan: konflikt o ziemię

W Dagestanie istnieje najwięcej konfliktów narodowościowych, które dodatkowo nakładają się na nabrzmiałe problemy ekonomiczne i społeczne. Podstawowym problemem jest konflikt pomiędzy narodami zamieszkującymi równinne i podgórskie tereny północnego Dagestanu (tzn. Kumykami, Czeczenami-Akińcami, Nogajami i Rosjanami) a narodami górskimi (Awarami, Dargijczykami, Lakami i in.). Jego źródło należy szukać w polityce władz radzieckich, które począwszy od lat 50. prowadziły masowe przesiedlenia ludności z rejonów górskich na tereny równinne. Przesiedlano głównie Awarów (największy naród Dagestanu), Dargijczyków i Laków, osiedlając ich na ziemiach Kumyków, Nogajów, Rosjan i Czeczenów. Później miała miejsce dobrowolna migracja mieszkańców terenów górskich na niziny, która trwa do dziś.

Konflikty pomiędzy narodami górskimi i nizinymi istniały już w czasach ZSRR, jednak totalitarny system radziecki zapewniał utrzymanie ich pod kontrolą. *Pierestrojka* i upadek Związku Radzieckiego doprowadziły do odrodzenia narodowego w Dagestanie oraz ujawnienia się ukrytych dotąd konfliktów etnicznych, u których podstaw leżała sprzeczność interesów ekonomicznych. Sytuację zaostrzał kryzys gospodarczy, który dotknął Kaukaz Północny znacznie silniej niż inne części byłego imperium. Ruchy narodowe Kumyków, Nogajów, Czeczenów oraz ludność rosyjska zaczęły domagać się zahamowania osadnictwa narodów górskich na nizinach, a nawet zwrócenia zabranych im przez władze terenów. Z kolei Awarowie, Dargijczycy i Lakowie zaczęli tworzyć formacje zbrojne, grożąc użyciem siły w razie podjęcia prób usunięcia ich z zajmowanych terenów. Szczególną ostrością charakteryzuje się konflikt Czeczenów-Akińców z Awarami i Lakami w zachodnim Dagestanie. W 1944 r. mieszkający tam Czeczeni zostali deportowani do Azji Centralnej, ich „narodowy” rejon (auchowski) zlikwidowany, zaś na miejsce ludności czeczeńskiej przybyli osadnicy awarscy i lakijscy. Pod koniec lat 80. czeczeński ruch na-

rodowy zażądał przywrócenia rejonu auchowskiego i wysiedlenia stamtąd Laków i Awarów, co spotkało się z ich zdecydowanym oporem²².

Choć w Dagestanie wielokrotnie (szczególnie w latach 90.) dochodziło do bardzo groźnego zaostrzenia konfliktów etnicznych, sytuacja nigdy nie wymknęła się spod kontroli i za każdym razem udawało się uniknąć wybuchu otwartych starć. Mimo to żaden ze związanych z konfliktem o ziemię problemów etnicznych nie został rozwiązany, co powoduje, że w każdej chwili może dojść do ich eskalacji. A to doprowadzi do destabilizacji sytuacji w republice²³.

2.2. Dagestan: walka o władzę

Pomiędzy poszczególnymi grupami etnicznymi Dagestanu nieustannie toczy się bezwzględna rywalizacja o władzę i wpływy w republice. Od końca lat 80. władza skupia się w rękach klanu dargijskiego, na którego czele stoi przewodniczący Rady Państwa, 74-letni Magomedali Magomedow. W sojuszu z nim pozostają niektóre klany kumyckie i awarskie, natomiast trzon opozycji stanowią Awarowie, Lezgini i Lakowie. Zarówno przedstawiciele władz (są to głównie byli aparatczycy komunistyczni oraz ludzie o kryminalnej przeszłości), jak i większość opozycjonistów nie wyznają żadnej ideologii i nie mają określonych poglądów lub programów politycznych. Ich główną motywacją jest dążenie do zdobycia władzy, wzbogacenia się i zdominowania pozostałych grup etnicznych. Politycy wysuwający konkretne programy polityczne, wzywający do przebudowy społeczno-politycznego życia republiki lub cieszący się autentycznym autorytetem w republice są przez władze lub związane z nią ugrupowania kryminalne systematycznie likwidowani²⁴.

Do połowy 2004 r. walka polityczna toczyła się nieoficjalnie: nie mówiono o niej publicznie, manifestując na zewnątrz rzekomą „przyjaźń narodów republiki”. Główną metodą eliminacji przeciwników były zabójstwa polityczne (o których dokonanie oskarżano radykalnych islamistów) lub zastraszanie i zmuszanie ich do opuszczenia Dagestanu, nie zaś wybory, które nagminnie fałszowano. Najważniejszym atutem klanu Magomedowa, pozwalającym mu tak długo trzymać ster władzy w Machaczkale, było poparcie Kremla, który w zamian za lojalność i popieranie wła-

snej polityki na Kaukazie dawał mu *carte blanche* na prowadzenie polityki wewnętrznej²⁵.

Sytuacja w republice zmieniła się wraz z przyjęciem nowej konstytucji w referendum z 2003 r. (zlikwidowano kolektywną Radę Państwa i wprowadzono stanowisko prezydenta republiki; pierwsze wybory prezydenckie mają się odbyć w 2006 r.). Nowa ustawa zasadnicza zachwiała dotychczasowym układem sił w republice, który choć kruchy nigdy nie przerodził się w otwarty konflikt zbrojny. Główna linia podziału zarysowała się pomiędzy Magomiedowem i popierającymi go działaczami dargijskimi i kumyckimi a politykami awarskimi i lezgińskimi²⁶. Choć na razie w Dagestanie nie doszło do przelewu krwi, wraz ze zbliżaniem się elekcji sytuacja staje się coraz bardziej napięta, zaś groźba wybuchu konfliktu etnicznego bardzo realna. Sytuację dodatkowo komplikuje bliskość Czeczenii, aktywizacja opozycji islamskiej w Dagestanie oraz fakt, że każdy dagestański polityk dysponuje kilkutyśięcym dobrze uzbrojonym oddziałem bojowników²⁷.

2.3. Dagestan: kwestia lezgińska

Wraz z rozpadem ZSRR zamieszkujący południowy Dagestan oraz północny Azerbejdżan Lezgini zostali sztucznie rozdzieleni granicą państwową. Powstały wówczas lezgiński ruch narodowy wysunął hasła zjednoczenia ziem lezgińskich i utworzenia jednego Lezgistanu w składzie Rosji. Wywołało to niepokój w Azerbejdżanie, którego władze obawiały się, że dążąca do zachowania wpływów na Kaukazie Południowym Rosja może wykorzystać kwestię lezgińską do destabilizacji sytuacji wewnętrznej w tym kraju. Lezgini wielokrotnie protestowali przeciwko uszczelnianiu granicy rosyjsko-azerbejdżańskiej, powodującemu utrudnienia dla mieszkańców terenów przygranicznych. Kilkakrotnie dochodziło także do zatargów ludności lezgińskiej z azerbejdżańskimi strażnikami granicznymi. Choć kwestia lezgińska od końca lat 90. wyraźnie straciła na ostrości, wciąż pozostaje bardzo poważnym potencjalnym źródłem napięć na południu Dagestanu (m.in. w zamieszkanym przez Lezginów i Azerów Derbencie) oraz w stosunkach rosyjsko-azerbejdżańskich²⁸.

2.4. Konflikt ingusko-osetyjski

Napięcie pomiędzy wyznającymi prawosławie i należącymi do irańskiej grupy językowej Osetyjczykami a muzułmańskimi i blisko spokrewnionymi z Czeczenami Inguszami utrzymuje się od 1992 r. Miał wówczas miejsce krótkotrwały konflikt zbrojny pomiędzy tymi narodami: w wyniku walk o tzw. rejon prigorodny (przedmieścia Władykaukazu) zginęło ponad 800 osób, a około 30 tys. Inguszy zbiegło z Osetii do Inguszetii (większość do dziś żyje w obozach dla uchodźców)²⁹. Wrogość pomiędzy oboma narodami, przejawiająca się m.in. w ich niemal całkowitej izolacji od siebie, nie zmniejszyła się, mimo że od zakończenia starć minęło już ponad 12 lat. Co więcej, po tragicznym zamachu terrorystycznym w Biesłanie, w którym brało udział wielu Inguszy, nie można wykluczyć ponownej eskalacji konfliktu (opinia publiczna w Osetii o zorganizowanie zamachu oskarża Inguszy)³⁰.

Ostrość konfliktu ingusko-osetyjskiego wynika z kilku przyczyn: jego długotrwałości, braku kompromisowego porozumienia pokojowego po walkach z 1992 r. (konflikt zakończył się wymuszonym przez Moskwę zawieszeniem broni), negatywnego wpływu wojny w Czeczenii, rosnącymi różnicami kulturowo-cywilizacyjnymi pomiędzy zeświecczoną Osetią i szybko islamizującą się Inguszetią oraz procesów demograficznych (Inguszetia ma najwyższy przyrost naturalny w Federacji Rosyjskiej, Osetia dużo niższy).

Ponowny wybuch walk pomiędzy Inguszami i Osetyjczykami miałyby bardzo negatywne konsekwencje dla Moskwy, przede wszystkim ze względu na położenie obu republik w najważniejszej strategicznie środkowej części Kaukazu. Utrudniłby również politykę Kremla w Osetii Południowej, która po wojnie na początku lat 90. oderwała się od Gruzji i jest dziś nieoficjalnie wspieranym przez Moskwę quasi-niepodległym państwem (Tbilisi dąży do przejęcia kontroli nad Osetią Południową, Rosja – do zamrożenia konfliktu, który daje jej możliwość wywierania wpływu na Gruzję; sama Osetia Południowa chciałaby przyłączyć się do Federacji Rosyjskiej).

2.5. Konflikty w zachodniej części Kaukazu Północnego

Przerodzeniem się w starcia zbrojne wielokrotnie groziły również konflikty w zachodniej części Kaukazu Północnego. Chodzi tu przede wszystkim o konflikty w Kabardyno-Bałkarii i Karaczajo-Czerkiesji (pomiędzy turekojęzycznymi Bałkarami i Karaczajami a należącymi do kaukaskiej grupy językowej Kabardyjczykami i Czerkiesami)³¹. Obie republiki zostały sztucznie utworzone w latach trzydziestych XX w. Kiedy po rozpadzie ZSRR powstały ruchy narodowe: bałkarski, karaczajski i czerkieski (Czerkiesi, Kabardyjczycy i Adygejczycy tworzą w zasadzie jeden naród), wydawało się, że nastąpi ich naturalny rozpad. Od początku lat 90. nacjonalistyczna opozycja wysuwała m.in. żądania oderwania się Bałkarii i utworzenia odrębnej republiki lub jej połączenia z Karaczajem, jak również połączenia wszystkich ziem zamieszkałych przez Czerkiesów (Kabarda, Czerkiesja i Adygea), stworzenia jednej republiki i stopniowego oderwania od Federacji Rosyjskiej. W czerkieskim ruchu narodowym popularne były również hasła powrotu potomków tzw. muhadżirów z Turcji i państw Bliskiego Wschodu na ziemi przodków³². Podobnie jak w Dagestanie Kreml udzielił jednak aktywnego poparcia miejscowym elitom komunistycznym, które utrzymały się u władzy w Nalczyku i Czerkiesku i zapobiegły podziałom³³.

Mimo że konflikt między Kabardyjczykami i Bałkarami oraz Karaczajami i Czerkiesami nie przybrał nigdy formy konfrontacji zbrojnej, w obu republikach stale utrzymuje się napięcie, które znacznie wzrasta w okresach przedwyborczych. Najpoważniejszy kryzys miał miejsce podczas wyborów prezydenckich w Karaczajo-Czerkiesji w 1999 r.; doszło wówczas do potężnych demonstracji i zamieszek w Czerkiesku pomiędzy zwolennikami Karaczaja Władimira Siemionowa i Czerkiesia Stanisława Dieriewa³⁴.

3. Konflikty religijne

3.1. Główne religie regionu

Pod względem wyznaniowym Kaukaz Północny można podzielić na dwie części: prawosławną północ i muzułmańskie południe. Prawosławie wyznaje większość mieszkańców Kraju Stawropolskiego i Krasnodarskiego oraz 2/3 miesz-

kańców Osetii Północnej. Zdecydowana większość ludności republik autonomicznych wyznaje islam w wersji sunnickiej (tylko mieszkający w Dagestanie Azerowie są szyitami)³⁵. W regionie mieszkają także przedstawiciele innych religii, w tym buddyści (większość Kałmuków), żydzi, katolicy, protestanci i starowiercy.

3.2. Podziały i konflikty w ramach islamu

Północnokaukaski islam jest niejednolity, to w jego łonie ma miejsce najwięcej konfliktów religijnych w regionie. Konflikty narastające wraz z postępującym od rozpadu ZSRR odrodzeniem islamu zostały przytłumione po rozpoczęciu drugiej wojny czeczeńskiej, obecnie jednak następuje ich ponowne zaostrzenie.

Najbardziej ostrym konfliktem jest konflikt pomiędzy zwolennikami tzw. islamu tradycyjnego a reformatorami; obejmuje w głównej mierze islam dagestański i czeczeński. Mianem tradycjonalistów na Kaukazie określa się:

- **przedstawicieli tzw. islamu oficjalnego** – należą do nich muftijaty poszczególnych republik, noszące nazwę Duchowych Zarządów (np. DZ Muzułmanów Dagestanu), z których każdy stanowi odrębną organizację; podlegają im wszyscy „legalni” duchowni muzułmańscy;
- **szejków i członków bractw sufickich** (tarikatów) – należy do nich wielu muzułmanów Dagestanu, Czeczenii i Inguszetii; w Dagestanie rozpowszechnione jest przede wszystkim bractwo *naqszbandija*, natomiast w Czeczenii – *kadirija*; szejkowie i ich murydzi stanowią bardzo silne i dobrze zorganizowane grupy; mają ogromny wpływ na życie polityczne Czeczenii i Dagestanu³⁶.

Przedstawiciele islamu oficjalnego i członkowie bractw sufickich twierdzą, że północnokaukaski islam różni się od reszty świata islamskiego, ma własne tradycje, obrzędy i formy kultu. I jedni, i drudzy negują potrzebę reform religijnych (ich zwolenników uważają za ekstremistów) i dążą do izolacji od świata zewnętrznego. Są lojalni wobec władz i ściśle z nimi współpracują, czym zapewniają sobie ich przychylność i pomoc w zwalczaniu oponentów (wyjątkiem jest Czeczenia, gdzie wielu członków bractw walczy po stronie bojowników)³⁷.

Reformatorów, których w nauce najczęściej określa się jako wahhabitów lub salafitów (od arabskiego *salaf* – „przodek”, „powrót do korzeni”), możemy z kolei podzielić na:

– **umiarkowanych** – niewielka grupa, obejmująca przedstawicieli inteligencji i duchowieństwa; wypowiadają się przeciwko islamowi oficjalnemu i sufizmowi uważając je za skostniałe, przestarzałe i skompromitowane współpracą z władzami; ich zdaniem islam na Kaukazie powinno się zreformować, oczyścić z nieislamskich naleciałości, które pojawiły się w czasach radzieckich; głoszą ideę solidarności muzułmańskiej (na Kaukazie i całym świecie); uważają, że zmiany powinny nastąpić drogą pokojową; nie są dobrze zorganizowani, nie tworzą żadnych organizacji ani partii politycznych;

– **radykałnych** – konglomerat niewielkich grup ludzi zorganizowanych w tzw. *dżamaaty*; podobnie jak umiarkowani opowiadają się za reformą północnokaukaskiego islamu, jednak uważają, że powinno to nastąpić w wyniku obalenia obecnych władz (świeckich i religijnych); część z nich opowiada się za utworzeniem na Kaukazie niezależnego państwa islamskiego; radykalni wahhabici są silniejsi i liczniejsi od umiarkowanych; działają przede wszystkim w Czeczenii i Dagestanie, ale również w Inguszetii, Karaczajo-Czerkiesji i Kabardyno-Balkarii³⁸.

Konflikt między wahhabitami a tradycjonalistami trwa od momentu pojawienia się tych pierwszych na Kaukazie³⁹. Jego apogeum przypadło na lata 1996–1999. Głównym ośrodkiem radykalnego islamu była wówczas niekontrolowana przez Kreml Czeczenia, którą na początku 1999 r. ogłoszono państwem islamskim, wprowadzając na jej terytorium prawo szariat⁴⁰. Wielu komendantów czeczeńskich przyjęło wówczas ideologię wahhabicką i popierało jej zwolenników poza Czeczenią⁴¹. Wahhabici rozwinęli szeroką działalność również w Dagestanie. Najbardziej znanym „eksperymentem islamskim” w republice było ogłoszenie wiosną 1998 r. kilku wiosek rejonu bujnackiego (tzw. strefy kadarskiej) wolnym terytorium islamskim (gdzie obowiązywał szariat) i wypędzenie stamtąd przedstawicieli władz. Wraz z rozpoczęciem drugiej wojny czeczeńskiej strefa kadarska została zlikwidowana przez wojska federalne (wrzesień 1999 r.).

Od 1999 r. trwają prześladowania islamistów na Kaukazie Północnym (zarówno aktywnych działaczy, jak i ludzi z nimi sympatyzujących) oraz wszystkich przeciwników oficjalnego islamu. Szczególnie brutalną formę przybrały one w Dagestanie, gdzie pod wpływem nacisków duchowieństwa muzułmańskiego przyjęto ustawę zakazującą propagowania wahhabizmu. Mimo prześladowań liczba zwolenników radykalnego islamu na Kaukazie stale jednak wzrasta: większość czeczeńskich bojowników wyznaje dziś ideologię islamską; silne grupy wahhabitów istnieją w Dagestanie, Inguszetii, Kabardyno-Balkarii, Karaczajo-Czerkiesji, Kraju Stawropolskim. Konflikt między wahhabitami a tradycjonalistami i władzą przybiera na sile i wkrótce może stać się znacznie poważniejszy od konfliktów etnicznych. Czynnikiem stymulującym jest rozszerzająca się na sąsiednie republiki wojna czeczeńska, prześladowania ludności kaukaskiej przez rosyjskie struktury siłowe oraz tragiczna sytuacja społeczno-gospodarcza regionu. Władze odrzucają możliwość dialogu z islamistami, dlatego ruch ten coraz bardziej się radykalizuje, sięgając nieraz po terroryzm jako metodę walki⁴².

Bardzo trudno oszacować skalę wpływów zewnętrznych na rozwój ruchu wahhabickiego na Kaukazie Północnym. Kreml je wyolbrzymia, starając się dowieść, że radykalny islam oraz związany z nim terroryzm to skutek wpływów międzynarodowego terroryzmu. Rzeczywistość jest jednak nieco inna. Choć kontakty północnokaukaskich radykałów z islamistami z całego świata, w tym organizacjami terrorystycznymi, są faktem, wydaje się, że nie należy ich przeceniać. Zarówno terroryzm, jak i rozwój radykalnego islamu na Kaukazie wynikają bezpośrednio z problemów regionu i obecność czynnika zewnętrznego jest tu zjawiskiem wtórnym.

3.3. Prawosławie kontra islam

Zatargi między islamem a prawosławiem w regionie należą do rzadkości. Mimo to rosnące napięcie i eskalacja przemocy w regionie powodują, że pojawiają się pierwsze oznaki takiego konfliktu. Dotyczy to w szczególności regionów zamieszkałych w większości przez Rosjan, do których napływa coraz większa liczba ludności muzułmańskiej. Konflikty między ludnością miejscową a napływową (najczęściej na tle ekonomicz-

nym) bardzo często przybierają formę konfliktów religijnych. W takim świetle przedstawiane są również przez część rosyjskich polityków nacjonalistycznych i niektórych hierarchów i duchownych Rosyjskiej Cerkwi Prawosławnej. Coraz częściej dochodzi też do konfliktów między prawosławnymi a muzułmanami w kwestiach budowy świątyni i innych obiektów kultu religijnego.

4. Problemy „rosyjskojęzycznego” Kaukazu

Na czoło problemów rosyjskojęzycznego Kaukazu (Kraj Stawropolski i Krasnodarski) wysuwa się kwestia migracji (zarówno wewnętrznych i zewnętrznych) i związanych z nią konfliktów etnicznych i religijnych oraz problem rosnącej ksenofobii i radykalizacji nastrojów społecznych.

4.1. Migracje

Po rozpadzie ZSRR położony wewnątrz państwa region północnokaukaski stał się najbardziej wysuniętą na południe częścią Federacji Rosyjskiej, regionem bezpośrednio graniczącym z niespokojnym Kaukazem Południowym i Azją Centralną. Konflikty zbrojne w państwach tych regionów, kryzys gospodarczy, który nastąpił tam po załamaniu się gospodarki radzieckiej oraz nasilające się nastroje antyrosyjskie, powodowały, że od początku lat 90. Kraj Stawropolski i Krasnodarski stały się regionem masowej imigracji⁴³. Przybywających tam imigrantów można podzielić na:

- **etnicznych Rosjan** – wyjeżdżają oni zarówno z państw Kaukazu Południowego i Azji Centralnej, jak i republik autonomicznych Kaukazu Północnego (z samej tylko Czeczenii wyjechało niemal 300 tys. Rosjan, z których znaczna część osiadła w obu krajach);
- **Ormian, Azerów, Gruzinów, Abchazów i innych rdzennych mieszkańców Kaukazu Południowego** – początkowo przyjeżdżali głównie uciekinierzy z rejonów konfliktów zbrojnych w Górnym Karabachu, Abchazji i Osetii Południowej, później również emigranci ekonomiczni;
- **Czeczenów, Dagestańczyków i innych północnokaukaskich autochtonów**, wyjeżdżających ze swoich republik ze względu na wojnę lub trudności ekonomiczne (ogromne bezrobocie, głód ziemi, przeludnienie);
- **Tadżyków, Kazachów, Uzbeków i innych przedstawicieli rdzennej ludności Azji Centralnej** –

początkowo uchodźcy z ogarniętego wojną domową Tadżykistanu i grupy prześladowane ze względu na przynależność etniczną (np. Turcy meschetyńscy), później – emigranci ekonomiczni.

Napływowi przedstawiciele narodowości nierosyjskich towarzyszy ciągle zmniejszanie się liczby rdzennej ludności rosyjskiej wynikające z niskiego przyrostu naturalnego (mała liczba urodzeń, wysoka śmiertelność) oraz emigracji Rosjan do innych regionów Federacji Rosyjskiej (przede wszystkim Moskwy) i za granicę (Stany Zjednoczone, Europa Zachodnia, Izrael). Z kolei wśród emigrantów (głównie muzułmańskich) przyrost naturalny jest bardzo wysoki, co dodatkowo zwiększa ich populację na południu Rosji⁴⁴.

4.2. Konflikty Rosjan z imigrantami

Początkowo konflikty między Rosjanami a imigrantami wynikały głównie ze sprzecznych interesów ekonomicznych. Bardziej mobilni, pracowici, skłonni podejmować najcięższe prace i ryzykowne przedsięwzięcia biznesowe oraz mający oparcie w rozbudowanych strukturach klanowych przybysze w oczach Rosjan jawili się jako silna konkurencja, która odbiera im pracę i w nieuczciwy sposób bogaci się ich kosztem. Problemy w kontaktach między obiema grupami rodziły różnice w kulturze i mentalności oraz rozpowszechnione stereotypy i przesady. Uprzedzenia i nieporozumienia zaczęły stopniowo zmieniać się we wrogość, objawiającą się coraz częstszymi konfliktami z użyciem przemocy oraz stopniową izolacją obu społeczności. Czynnikiem stymulującym konflikty etniczne, przeradzające się obecnie wręcz w konflikty rasowe (nienawiść do wszystkich „czarnych”, jak Rosjanie określają mieszkańców Kaukazu i Azji Centralnej), jest wojna w Czeczenii oraz związane z nią zamachy terrorystyczne w Rosji.

Narastającej fali nastrojów ksenofobicznych wśród Rosjan (określanych przez analityków i publicystów kaukazofobią i islamofobią) władze lokalne nie przeciwdziałają, a czasem wręcz je wywołują. Taka sytuacja ma np. miejsce w Kraju Krasnodarskim, którego znany z nacjonalistycznych poglądów gubernator Aleksandr Tkaczow od wielu lat zabiega w Moskwie o zaostrzenie prawa migracyjnego, w tym ułatwienie deportacji nielegalnych imigrantów oraz wprowadzenie

nie kwot osiedleńczych dla poszczególnych narodowości⁴⁵. Represje, szykany, pozbawianie praw i inne prześladowania ze strony władz (głównie milicji i pracowników administracji) przybyszów z Kaukazu i Azji Centralnej są tam codziennym zjawiskiem⁴⁶. Sporadycznie dochodzi do pogromów ludności nierosyjskiej, których dokonują bojówki neofaszystowskie bądź kozackie, przy zupełnej bierności władz⁴⁷.

5. Problemy społeczno-gospodarcze

5.1. Sytuacja społeczno-gospodarcza

Kaukaz Północny należy do najbiedniejszych regionów Federacji Rosyjskiej. Już w czasach radzieckich był on zacofany w porównaniu z innymi częściami imperium, istniało tu ukryte bezrobocie (np. w Czeczenii i Dagestanie), a wielu ludzi zmuszonych było emigrować w poszukiwaniu pracy. Rozpad ZSRR, krach gospodarki centralnie planowanej, wybuch konfliktów zbrojnych, zamknięcie wielu granic pogłębiło istniejące problemy.

Najtrudniejsza sytuacja panuje w Czeczenii, której zasobna w wysokiej jakości złoża ropy naftowej gospodarka leży w ruinach; większości zniszczonych w czasie obu wojen miejscowości (w tym Groznego) nie odbudowano, uprawa roli i hodowla na wielu obszarach republiki jest niemożliwa ze względu na pola minowe. Bezrobocie sięga 80%, a ludność żyje wyłącznie dzięki gospodarce naturalnej i handlowi nielegalnie wydobywaną ropą. Choć rosyjski budżet wydziela kolosalne środki na odbudowę gospodarczą Czeczenii (od 2000 r. – 62 mld rubli, czyli ponad 2 mld USD), większość z nich trafia w ręce urzędników w Moskwie i Groznym, część przejmują bojownicy⁴⁸.

Sytuacja gospodarcza w takich republikach jak Dagestan, Inguszetia czy Osetia Północna nie jest dużo lepsza: nie działają w zasadzie żadne przedsiębiorstwa, a większość społeczeństwa żyje w niewyobrażalnej nędzy, egzystując wyłącznie dzięki przydomowym uprawom, wypłacanym w miarę regularnie emeryturom, drobnemu handlowi i pracy młodych mężczyzn poza Kaukazem. Dostatnio żyje jedynie niewielka grupa ludzi związanych z władzą (ok. 2% ludności), którzy czerpią korzyści z takich źródeł jak: dotacje z budżetu federalnego, handel dochodowymi towarami (głównie ropą naftową i kawiozem), pobieranie

haraczy z ludności (np. za przyjęcie dziecka do szkoły, na posterunkach milicyjnych, za „bezpieczne” prowadzenie działalności gospodarczej itd.)⁴⁹.

Tragiczną sytuację gospodarczą pogarsza duży przyrost naturalny, który np. w Inguszetii wynosi ok. 11 promili rocznie, zaś w Dagestanie ok. 9⁵⁰. Głód ziemi i brak pracy w górach skłania ogromne rzesze ludzi (przede wszystkim młodych) do emigracji do miast, gdzie jednak również nie ma dla nich większych perspektyw; w efekcie w takich miastach jak Machaczkała (liczba jej ludności wzrosła z 300 tys. w 1989 r. do 550 tys. w 2004 r.) czy Władykaukaz tworzą się dzielnice nędzy, przybywa bezdomnych i zdesperowanych ludzi gotowych na wszystko⁵¹.

Stale pogarszające się warunki ekonomiczne oraz brak perspektyw na poprawę sytuacji mają bardzo daleko idące skutki społeczne. Brak pracy powoduje, że wielu ludzi schodzi na drogę przestępczą, a powszechna dostępność broni sprawia, że Kaukaz Północny jest najbardziej skryminalizowanym regionem w Federacji Rosyjskiej⁵². Szczególnie dochodowym źródłem są porwania ludzi dla okupu, którymi zajmują się nie tylko zbrojne bandy w Czeczenii czy Dagestanie, ale także żołnierze federalni i prorosyjskie ugrupowania czeczeńskie (przede wszystkim formacje podległe wicepremierowi Czeczenii Ramzanowi Kadyrowowi). Skutkami kryzysu gospodarczego jest także postępujący rozpad więzi rodzinnych i klanowych (masowe wyjazdy mężczyzn w poszukiwaniu pracy prowadzą do rozpadu wielu rodzin) oraz upadek tradycyjnych wartości moralnych (dawniej na Kaukazie nie było np. prostytucji, żebractwa czy bezdomności; obecnie są to zjawiska coraz częstsze). Coraz większa liczba ludzi trudni się również przemytem i produkcją narkotyków⁵³.

5.2. Groźba społecznej rewolty

Obecny kryzys społeczno-gospodarczy na Kaukazie jest na tyle poważny, że nie można wykluczyć możliwości wybuchu masowych niepokołów społecznych lub nawet społecznej rewolty. W szczególności dotyczy to wschodniej części regionu, gdzie sytuacja jest najtrudniejsza, przyrost naturalny najwyższy, a społeczeństwa najmłodsze. W wypadku nagłej destabilizacji situa-

cji politycznej, która możliwa jest tam w każdej chwili, nagromadzona frustracja społeczna może doprowadzić do niekontrolowanego wybuchu. Jest to tym bardziej realne, że w tamtejszych społeczeństwach wciąż narasta konflikt pomiędzy żyjącą w nędzy większością społeczeństwa a bogaczącą się i powszechnie znieawidzoną elitą. Jak głęboka jest niechęć ludności do władzy, świadczyć może choćby ciche poparcie, jakiego udziela ona ugrupowaniom radykalnych islamistów, którzy organizują napady na przedstawicieli dagestańskich struktur siłowych (od początku 2004 roku zginęło ich kilkudziesięciu). Mimo ogromnych wysiłków władzom nie udało się pojmać ani jednego sprawcy tych przestępstw. Od pewnego czasu coraz większa liczba Dagestańczyków, Inguszy i przedstawicieli innych narodowości zaciąga się w szeregi czeczeńskich partyzantów lub tworzy własne formacje militarne. Wiele faktów wskazuje również na to, że mieszkańcy sąsiadujących z Czeczenią republik sympatyzują lub czynnie pomagają przemieszczającym się tamtędy bojownikom. Jeśli sytuacja w regionie nie zacznie się polepszać, nie można wykluczyć, że o ile radykalni islamiści podejmą próbę obalenia władz w którejś z republik, znaczna część ludności może stanąć po ich stronie.

II. Polityka Kremla na Kaukazie Północnym

Mimo istnienia tak wielu problemów i konfliktów w regionie Kreml nie wypracował spójnej i długofalowej koncepcji rozwoju Kaukazu Północnego ani programu integracji regionu z pozostałą częścią Federacji Rosyjskiej, uwzględniającego jego etniczną, wyznaniową i społeczną specyfikę. Zamiast tego władze często reagują doraźnie na pojawiające się kryzysy zamiast im zapobiegać; decyzje odpowiedzialnych za politykę Kremla na Kaukazie organów władzy są często ze sobą sprzeczne, a ich działania nieskoordynowane (np. w Czeczenii ma miejsce rywalizacja poszczególnych struktur siłowych, która odbija się na poziomie bezpieczeństwa w republice). Polityka ta polega na nieudolnych próbach likwidowania skutków negatywnych tendencji i zjawisk, nie zaś na walce z ich przyczynami. Hołdując określonym dogmatom w polityce kaukaskiej (np. przekonaniu o skuteczności siłowych rozwiązań),

władze popełniają wciąż te same błędy, nie chcąc przyznać się do oczywistych porażek. Za przykład może posłużyć polityka Władimira Putina w Czeczenii: choć śmierć prezydenta Kadyrowa w zamachu terrorystycznym dobitnie pokazała, że polityk niecieszący się poparciem społecznym, wybrany w bezalternatywnych i sfałszowanych wyborach nie może długo utrzymać się u władzy, w sierpniu 2004 r. Kreml przeprowadził w Czeczenii kolejną, identyczną elekcję (na prezydenta „wybrano” Ału Ałchanowa)⁵⁴.

1. Kaukaz wewnętrzną sprawą Rosji

Jednym z priorytetów polityki Kremla na Kaukazie jest niedopuszczanie do ingerencji innych państw w sprawy regionu. Żadne państwo ani żadna organizacja międzynarodowa nie kwestionuje faktu, że Kaukaz jest wewnętrzną sprawą Rosji. Tymczasem Moskwa za naruszenie tej zasady uznaje wszelką, nawet najłagodniejszą krytykę swojej polityki w regionie (w szczególności naruszenie praw człowieka przez żołnierzy rosyjskich w Czeczenii, wzywanie Moskwy do rozpoczęcia rozmów pokojowych z Czeczenami lub próby doprowadzenia do dyskusji na temat Czeczenii na forum międzynarodowym)⁵⁵. Mimo że pewne umiędzynarodowienie problemu czeczeńskiego, zaangażowanie organizacji międzynarodowych w rozwiązanie konfliktu i umożliwienie im działalności w republice mogłoby przyczynić się do zakończenia wojny, Moskwa zdecydowanie sprzeciwia się wszelkiej ingerencji z zewnątrz.

2. „Operacja antyterrorystyczna”

Ważnym elementem rosyjskiej polityki na Kaukazie Północnym jest prowadzenie w regionie „operacji antyterrorystycznej”⁵⁶. Od jesieni 1999 r. kierowała nią armia federalna, od czerwca 2000 r. do czerwca 2003 r. – Federalna Służba Bezpieczeństwa, obecnie – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Oficjalnym celem rozpoczęcia operacji było ujęcie lub likwidacja przywódców ukrywających się na terytorium Czeczenii terrorystów odpowiedzialnych za najazd na Dagestan i organizację zamachów bombowych w rosyjskich miastach, celem rzeczywistym – pacyfikacja separatystycznej Czeczenii oraz likwidacja jej władz i podlegających im oddziałów zbrojnych.

Operacja antyterrorystyczna na Kaukazie mogła dojść do skutku dzięki zwycięstwu na Kremlu zwolenników siłowego rozwiązania kwestii czeczeńskiej. U jego podstaw leży pokutujące w Rosji co najmniej od początku XIX wieku przekonanie, że na Kaukazie skuteczna jest wyłącznie siła, zaś kaukaskim narodom i tamtejszym politykom nie można ufać, a rozmawiać z nimi jedynie z pozycji silniejszego. Taki pogląd reprezentują przede wszystkim struktury siłowe (armia federalna, MSW, FSB), znaczna część rosyjskich polityków (w tym prezydent Władimir Putin) oraz opinii publicznej. Kolejne porażki Rosji na Kaukazie tłumaczone są najczęściej stosowaniem zbyt łagodnych metod, słabą pracą służb specjalnych lub brakiem koordynacji pomiędzy strukturami siłowymi, nie zaś nieproporcjonalnym stosowaniem siły. Nieliczni politycy, dziennikarze, obrońcy praw człowieka, którzy wzywają do rewizji siłowej polityki na Kaukazie i podjęcia rozmów z separatystami czeczeńskimi (np. Anna Politkowska, Siergiej Kowalow, Andriej Babicki), przez władze uważani są za zdrajców ojczyzny i reprezentantów interesów Zachodu lub wręcz stronników „terrorystów”.

Założonego w 1999 r. celu operacji (zarówno oficjalnego, jak i nieoficjalnego) nigdy nie osiągnięto: winnych najazdu na Dagestan oraz zamachów w rosyjskich miastach nie schwytano, nie udało się również ostatecznie rozbić oddziałów bojowników, którzy wciąż stanowią poważną siłę militarną i cieszą się poparciem znacznej części mieszkańców Czeczenii. Skutki podejmowanych w ramach operacji działań odczuła natomiast przede wszystkim czeczeńska ludność cywilna, a z czasem również mieszkańcy sąsiadujących z Czeczenią republik. Operacja przyniosła skutek odwrotny od zamierzonego: konfliktu czeczeńskiego nie tylko nie udało się zakończyć lub przynajmniej zlokalizować, ale stopniowo obejmuje on cały region północnokaukaski; terroryzmu nie tylko nie zlikwidowano, lecz doprowadzono do jego rzeczywistych narodzin⁵⁷.

3. Rola struktur siłowych

Kaukaz Północny często nazywany jest „republiką wojskowych”. Wynika to z faktu, że jest on najbardziej zmilitaryzowanym regionem Federacji Rosyjskiej, gdzie struktury siłowe mają naj-

większe wpływy i najsilniejszą pozycję⁵⁸. Spośród trzech głównych rosyjskich resortów siłowych (Ministerstwo Obrony, Federalna Służba Bezpieczeństwa oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych) na czoło wysuwają się Siły Zbrojne FR (najczęściej nazywane „armią federalną”; podlegają Ministerstwu Obrony FR), które *de facto* kierują „operacją antyterrorystyczną”. Pozycja i wpływy armii, osłabionej klęską doznaną w pierwszej wojnie czeczeńskiej i upokorzonej koniecznością wycofania się z Czeczenii (1996 r.), niepomierne wzrosły po rozpoczęciu „operacji antyterrorystycznej”.

W interesie struktur siłowych leży utrzymywanie się niestabilnej sytuacji na Kaukazie Północnym, dzięki której ich wpływy w państwie wciąż się umacniają. Wiąże się z tym ciągły wzrost wydatków z budżetu na cele wojskowe (np. wydatki na wojsko w 2005 r. mają wzrosnąć o 35% w porównaniu z 2004 r.⁵⁹) oraz możliwości awansu i robienia kariery poza wojskiem⁶⁰. Wojna umożliwiła również wojskowym prowadzenie wielu nielegalnych interesów, takich jak: handel wydobywaną w Czeczenii ropą naftową⁶¹, grabienie ludności cywilnej, wymuszanie haraczy (głównie na posterunkach drogowych), handel żywym towarem.

Struktury siłowe są podporą polityki prezydenta Putina na Kaukazie, który konsekwentnie realizuje tam rozwiązanie siłowe. Ma to jednak również negatywne konsekwencje dla przywódcy rosyjskiego państwa, który opierając swoją kaukaską politykę na armii i służbach specjalnych, staje się ich zakładnikiem. To dzięki wojnie w Czeczenii Putin doszedł do władzy i dziś musi liczyć się z interesami wojskowych, mimo że przedłużanie konfliktu w Czeczenii, a tym bardziej jego rozlewanie się na sąsiednie republiki, nie leży w interesie Kremla.

4. Wspieranie marionetkowych reżimów

System polityczny, panujący w republikach Kaukazu Północnego przypomina klasyczny system kolonialny (z podobnym systemem mamy do czynienia również w innych rosyjskich regionach, na Kaukazie jest on jednak szczególnie wyraźny). Władzę sprawują tam skorumpowane i powiązane ze światem przestępczym miejscowe klany

(zawsze złożone z przedstawicieli ludności autochtonicznej), którym w zamian za lojalność Moskwa zezwala na pewien stopień niezależności ekonomicznej i prowadzenie niezależnej polityki wewnętrznej (zwalczanie opozycji, obsadzanie ważnych stanowisk swoimi ludźmi itd.). Zniemawidzone przez większość ludności lokalne reżimy otrzymują od Kremla możliwość niekontrolowanego (w określonych granicach) dysponowania płynącymi z budżetu federalnego środkami finansowymi, które wydają niemal wyłącznie na prywatne potrzeby. Jest to cena, jaką Moskwa gotowa jest płacić za utrzymanie względnego spokoju w republikach, bezdyskusyjne wypełnianie jej dyrektyw, jeśli chodzi o politykę regionalną i zagraniczną, jak również zapewnienie odpowiednich wyników i frekwencji wyborczej w wyborach prezydenckich i parlamentarnych⁶². Klasyycznym przykładem oderwanego od własnego społeczeństwa, wspieranego przez Kreml marionetkowego reżimu są rządy klanu Kadyrowa w Czeczenii, Magomedali Magomedowa w Dagestanie lub Walerija Kokowa w Kabardyno-Bałkarii.

5. Marginalizacja opozycji

Opierając się na marionetkowych reżimach Moskwa odrzuca jednocześnie możliwość dialogu z siłami opozycyjnymi w poszczególnych republikach, które często cieszą się dużo większym poparciem i szacunkiem w społeczeństwie niż władze. Od początku obecnej wojny w Czeczenii Kreml konsekwentnie odmawia podjęcia rozmów z przywódcami bojowników, w tym z legalnie wybranym w styczniu 1997 r. prezydentem Aslanem Maschadowem, który wielokrotnie wzywał do dialogu, dając do zrozumienia, że kierownictwo czeczeńskie gotowe jest na daleko idące ustępstwa w wielu kwestiach (w tym w kwestii niepodległości Czeczenii)⁶³. Choć Maschadow oraz jego przedstawiciele za granicą (m.in. Achmed Zakajew, Umar Chambijew) wielokrotnie potępiali terroryzm jako metodę walki, a Kreml nigdy nie przedstawił dowodów na ich udział w organizacji zamachów, władze rosyjskie uznają przywódców czeczeńskich za terrorystów, z którymi można rozmawiać wyłącznie o bezwarunkowej kapitulacji.

Podobna sytuacja ma miejsce w Inguszetii. W grudniu 2001 r. usunięto ze stanowiska prezydenta

republikę Rusłana Auszewa, cieszącego się ogromnym szacunkiem w inguskim społeczeństwie, osadzając na jego miejsce niepopularnego i pozbawionego charyzmy gen. FSB Murata Ziazikowa⁶⁴. Jego polityka (a raczej wykonywanie dyrektyw Kremla i poszczególnych resortów siłowych) doprowadziła do destabilizacji sytuacji wewnętrznej w republice, która stanęła na krawędzi wojny domowej (przeciw Ziazikowowi zbuntował się nawet mufti Inguszetii Magomed Albogaczijew). Siły opozycyjne są również pozbawione jakiegokolwiek wpływu w innych republikach regionu.

Władze odmawiają także dialogu z rosnącymi w siłę islamistami (Dagestan, Kabardyno-Bałkaria, Karaczajo-Czerkiesja), którzy pod pretekstem walki z terroryzmem i wahhabizmem są zwalczani przez lokalne władze i przedstawiciele oficjalnego islamu. Spychanie sił opozycyjnych na margines życia politycznego prowadzi do ich radykalizacji (zarówno jeśli chodzi o ideologię, jak i metody walki politycznej), schodzenia na pozycje antyrosyjskie, szukania kontaktów z czeczeńskimi separatystami, a często także przyłączenia się do oddziałów bojowników.

6. Propaganda

Ważnym elementem polityki Kremla na Kaukazie jest propaganda medialna, skierowana zarówno do odbiorcy wewnętrznej, jak i opinii międzynarodowej. Poprzez odpowiednią selekcję informacji z regionu oraz celową dezinformację, możliwą dzięki kontroli sprawowanej nad najważniejszymi środkami masowego przekazu (przede wszystkim telewizją) władze rosyjskie starają się przekonać Rosjan i Zachód, że sytuacja w regionie jest stabilna, panuje tam spokój, a problemy są rozwiązywane dzięki idealnej współpracy federalnego centrum i lokalnych władz⁶⁵. Kremłowska propaganda medialna jest szczególnie agresywna, jeśli chodzi o sytuację w Czeczenii: podawane informacje są często nieprawdziwe, a reportaże np. z wyborów w republice przypominają te z czasów głębokiego komunizmu. Przekazywanie informacji odbiegającej od rzeczywistości i tworzenie swego rodzaju „potiomkińskiej wioski” w Czeczenii przez Kreml jest możliwe dzięki ograniczeniu wolności mediów za rządów prezydenta Putina i ustanowieniu niemal zupełnego monopolu na informację z Cze-

czeniu⁶⁶. Wysoką skuteczność propagandy w odniesieniu do rosyjskiego społeczeństwa można ocenić na podstawie badań opinii publicznej, przeprowadzanych po tragicznych wydarzeniach w Rosji związanych z sytuacją na Kaukazie, np. po zamachu na Dubrowce lub w Biesłanie. Dzięki odpowiedniemu relacjonowaniu i komentowaniu tego typu wydarzeń, nie mają one negatywnego wpływu na popularność prezydenta Putina, który w dużym stopniu ponosi za nie odpowiedzialność⁶⁷.

III. Kaukaz Północny a przyszłość Rosji

1. Wpływ sytuacji na Kaukazie na Rosję

Niestabilna sytuacja na Kaukazie Północnym bardzo negatywnie wpływa na wiele sfer rosyjskiego życia politycznego, społecznego i gospodarczego. Odciska swoje piętno na sytuacji wewnętrznej, polityce zagranicznej, systemie władzy, elitach, instytucjach i strukturach państwa, społeczeństwie, gospodarce, środkach masowego przekazu itd. Jest poważnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa państwa, przeszkodą we wdrażaniu reform, źródłem degeneracji administracji państwowej i demoralizacji armii rosyjskiej. Sytuacja na Kaukazie stanowi również główną przyczynę rozwoju terroryzmu w Rosji, jest jednym z czynników stymulujących zwiększenie się wpływów resortów siłowych w państwie, wpływa na wzrost autorytaryzmu i ograniczenie wolności słowa za rządów prezydenta Putina, jak również nasilenie się w rosyjskim społeczeństwie kaukazofobii i islamofobii oraz wzrost nastrojów nacjonalistycznych⁶⁸.

2. Przyszłość Kaukazu

Przyszłość Kaukazu Północnego zależy w głównej mierze od rozwiązania bądź dalszego zaostrzenia problemów i konfliktów w regionie. Jeśli będą się one nasilać i pogłębiać, w najbliższych latach Kaukaz pogrążyć się będzie w chaosie i niestabilności, można się również spodziewać dalszej eskalacji przemocy i kolejnych zamachów terrorystycznych. Taki scenariusz wydarzeń oznaczać

będzie także kontynuację niebezpiecznych dla Rosji procesów i tendencji: stopniowego oddalania się Kaukazu od Rosji, jego derusyfikacji i islamiacji. Krańcowym przykładem tych zjawisk jest Czeczenia: faktycznie nie obowiązuje tam rosyjskie prawo (stosunki międzyludzkie opierają się na prawie silniejszego, szariacie lub adacie – niepisany prawie czeczeńskim), Czeczeni nie służą w rosyjskiej armii, prawie wszyscy Rosjanie mieszkający przed 1989 r. w Czeczenii wyjechali z republiki, młode pokolenie nie czuje żadnych związków z państwem, kulturą, społeczeństwem rosyjskim⁶⁹.

Również inne muzułmańskie republiki kaukaskie stają się coraz mniej rosyjskie (choć proces ten jest znacznie wolniejszy niż w Czeczenii), dryfując w stronę islamu, który powoli wybija się na czoło elementów składowych północnokaukaskiej tożsamości⁷⁰. Ich mieszkańcy coraz słabiej identyfikują się z państwem rosyjskim, nie uważając go za swoje i choć wyjeżdżają do Moskwy i innych rosyjskich regionów w poszukiwaniu pracy, czują się tam obco⁷¹. Jest to w dużym stopniu wynikiem powszechnej w Rosji ksenofobii w odniesieniu do wszystkich „osób narodowości kaukaskiej”, jak powszechnie określa się tam ludzi pochodzących z Kaukazu (określenie to jest traktowane przez nich samych jako wyjątkowo obraźliwe). Już dziś Kaukaz Północny stanowi swego rodzaju enklawę, ciało obce w granicach Federacji Rosyjskiej, co potwierdzają również odwiedzający ten region Rosjanie (dziennikarze, żołnierze odbywający tam służbę, ludzie, którzy przypadkowo znaleźli się w którejś z kaukaskich republik). Tłumaczy to w pewnym stopniu reakcje społeczeństwa rosyjskiego na dziejące się na Kaukazie wydarzenia: informacje w mediach dotyczące Kaukazu odbierane są przez większość Rosjan jak relacje z zagranicy, nie zaś części własnego państwa. Dopóki mające tam miejsce tragedie (z wyjątkiem tak strasznych jak np. zamach w Biesłanie) nie wychodzą poza granice Kaukazu, nie dotyczą Rosji właściwej, opinia publiczna nie reaguje na nie. Wynika z tego, że Kaukaz oddala się od Rosji nie tylko w rzeczywistości, ale również w świadomości samych Rosjan.

Opisane powyżej tendencje mogłaby zahamować zmiana polityki Kremla w stosunku do regionu: podjęcie realnej próby zakończenia wojny cze-

czeńskiej, ograniczenie władzy struktur siłowych w regionie, dialogu z opozycją w poszczególnych republikach, rezygnacja z metod siłowych i wciągnięcie do współpracy w regionie społeczności międzynarodowej. Konieczne byłoby również wypracowanie spójnej, długofalowej koncepcji rozwoju gospodarczo-społecznego regionu i jego integracji z Federacją Rosyjską. Wymagałoby to oczywiście ogromnych nakładów finansowych, niebywałego wysiłku wszystkich szczebli władz i woli pokonania sprzeciwu tych, dla których niestabilność w regionie jest korzystna. W dzisiejszej Rosji taka zmiana nie jest jednak możliwa z wielu względów.

Po pierwsze na Kremlu brakuje woli rewizji polityki w stosunku do Kaukazu: prezydent Putin i jego najbliższe otoczenie w większości wywodzące się z radzieckich służb specjalnych traktują skłonność do kompromisu i przyznanie się do własnych błędów jako okazanie słabości, a jedyne remedium na porażki na Kaukazie widzą w zwiększaniu kompetencji struktur siłowych, ich kontroli nad społeczeństwem oraz zaostrzeniu reżimu w Czeczenii i innych republikach. Zdecydowanym posunięciem na Kaukazie, których celem byłaby zmiana polityki w regionie musiałyby towarzyszyć szersze reformy polityczno-społeczno-gospodarcze w kraju, na które prezydent Putin się nie zdecydował⁷². Po drugie, nawet gdyby Kreml podjął próbę zmiany polityki na Kaukazie, skutecznie zablokować mogłyby je takie czynniki jak:

- brak wystarczających środków materialnych,
- brak odpowiednich kadr,
- opór struktur siłowych,
- ogromna korupcja,
- degeneracja funkcjonariuszy państwowych (żołnierzy, urzędników itd.).

Podjęcie przez Rosję współpracy z organizacjami międzynarodowymi i otwarcie się na pomoc z zagranicy ułatwiłoby Moskwie przezwycięzenie tych trudności, jednak ekipa prezydenta Putina nie jest do takiej współpracy skłonna. Przy obecnej władzy, dążącej do zaprowadzenia w kraju jak najbardziej autorytarnych rządów oraz przy dzisiejszym stanie rosyjskiego państwa zmiana polityki na Kaukazie jest więc niemożliwa. Oznacza to, że chaos na oddalającym się od Moskwy Kaukazie oraz opisane tu procesy będą się pogłębiały. W dalszej perspektywie może się to za-

kończyć daleko idącym uniezależnieniem lub nawet oderwaniem regionu od Federacji Rosyjskiej⁷³.

2. Wpływ Kaukazu Północnego na przyszłość Rosji

Choć jeszcze w pierwszej połowie lat 90. Kaukaz Północny wydawał się mało znaczącą peryferią imperium, a tamtejsze problemy i konflikty drugorzędny dla państwa rosyjskiego, pierwsza wojna czeczeńska udowodniła, że sytuacja w regionie ma dla Rosji ogromne znaczenie. Kaukaz Północny jest regionem, gdzie ogniskuje się wiele ogromnie ważnych problemów, od których rozwiązania zależeć będzie przyszłość Rosji⁷⁴. Takie kwestie jak: wojna czeczeńska, inne konflikty etniczne i religijne, gwałtowny wzrost liczby ludności nierosyjskiej i muzułmańskiej, zmniejszanie się liczby etnicznych Rosjan itd. stawiają przed państwem rosyjskim pytania natury egzystencjalnej. Jak zintegrować ludność nierosyjską z resztą mieszkańców kraju, na jakiej podstawie budować państwo i wokół jakiej idei jednoczyć coraz bardziej zróżnicowane społeczeństwo (państwa narodowego czy wieloetnicznego, sfederalizowanego czy centralistycznego, laickiego czy opierającego się na prawosławiu)? Jak zapobiec konfliktom etnicznym i wyznaniowym, które mogą rozsadzić Federację Rosyjską od środka? Od tego, czy i w jaki sposób Rosja poradzi sobie z problemami Kaukazu, mogą więc zależeć tak fundamentalne kwestie jak: przetrwanie Federacji Rosyjskiej, jej przyszły kształt i ustrój polityczno-administracyjny oraz społeczny, stabilność i bezpieczeństwo państwa.

Dopóki Moskwa nie będzie w stanie rozwiązać problemów Kaukazu Północnego, przede wszystkim doprowadzić do jak najszybszego zakończenia wojny w Czeczenii, dopóty będzie krajem w znacznym stopniu nieprzewidywalnym, niestabilnym, zagrożonym terroryzmem i wstrząsanym coraz głębszymi konfliktami wewnętrznymi, państwem emigracji tysięcy ludzi prześladowanych ze względu na narodowość i religię⁷⁵. Jeśli Kreml nie poradzi sobie z Kaukazem nie będzie możliwe wejście Rosji na drogę demokratycznych reform, podjęcie próby stworzenia nowoczesnego, otwartego na współpracę ze światem państwa. Alternatywą jest państwo o autorytarnym systemie rządów, ograniczające swobody

obywatelskie i sprawujące coraz większą kontrolę nad społeczeństwem, kraj zacofany gospodarczo, izolujący się od reszty świata. Już dziś Kaukaz jest źródłem stopniowego rozkładu państwa rosyjskiego, jego struktur i społeczeństwa⁷⁶; jeśli nie zostanie to zahamowane poprzez zmianę polityki w stosunku do tego regionu, może on się stać źródłem jego rozpadu.

Kaukaz ma dla Moskwy duże znaczenie strategiczne, ponieważ jest najbardziej na południe wysuniętą jej częścią, „miękkim podbrzuszem Rosji”, regionem oddzielającym Rosję właściwą od Kaukazu Południowego oraz Bliskiego i Środkowego Wschodu, gdzie zachodzą bardzo niepokojące procesy (np. rozwój fundamentalizmu islamskiego). Stabilny i zintegrowany z Federacją Rosyjską Kaukaz Północny może być zaporą chroniącą Rosję przed przenikaniem tych procesów, niestabilny – furtką dla islamskich radykałów, międzynarodowych terrorystów, zorganizowanej przestępczości itd. Od dalszego rozwoju sytuacji na Kaukazie Północnym zależeć będzie również jej pozycja na obszarze postradzieckim, przede wszystkim na Kaukazie Południowym. Północnokaukaskie republiki stanowią swego rodzaju zaplecze dla rosyjskiej polityki w stosunku do Gruzji, Armenii i Azerbejdżanu, dlatego warunkiem zachowania tam wpływów Moskwy jest stabilność i bezpieczeństwo na Kaukazie Północnym.

Maciej Falkowski

Aneks

Krótką charakterystyka poszczególnych części Kaukazu Północnego

Dagestan

powierzchnia – 50,3 tys. km²;

położenie – we wschodniej części Kaukazu Płn., nad Morzem Kaspijskim; graniczy z Azerbejdżanem, Gruzją, Czeczenią, Krajem Stavropolskim i Kałmucją;

stolica – Machaczkała (ok. 550 tys.);

inne większe miasta – Derbent (95 tys.), Chasaw-jurt (88 tys.), Kaspijsk (71 tys.);

liczba ludności – 2,58 mln;

skład etniczny – Awarowie (27,5%), Dargijczycy (15,5%), Kumycy (12,8%), Lezgini (11,3%), Rosjanie (ok. 6%), Lakowie (5,1%), Tabasaranie (4,3%), Azerowie (4,1%), Czeczeni-Akińcy (3,2%), Nogajowie (1,5%), Rutulowie (0,8%), Agułowie (0,7%), Tatowie (0,7%), Cachurzy (0,2%) i in.;

religia – ponad 90% mieszkańców stanowią muzułmanie-sunnici, ponadto: muzułmanie-szyici, prawosławni i żydzi;

przewodniczący Rady Państwa – Magomedali Magomiedow (od 1990 r.)⁷⁷.

Czeczenia

powierzchnia – ok. 16,5 tys. km² (po podziale Czeczeno-Inguskiej ASRR w 1992 r. granica między Czeczenią i Inguszetią nie została formalnie wytyczona);

położenie – w środkowo-wschodniej części Kaukazu Północnego; graniczy z Gruzją, Inguszetią, Osetią Północną, Krajem Stavropolskim i Dagestanem;

stolica – Grozny (od 40 do 120 tys. mieszkańców);
inne największe miasta – Urus-Martan (ok. 40 tys.), Gudermes (ok. 30 tys.), Szali (ok. 24 tys.), Argun (ok. 23 tys.);

liczba ludności – ok. 600 tys. (oficjalnie 1,1 mln, jednak dane te są z całą pewnością zawyżone);

skład etniczny – Czeczeni (ponad 90%; do 1989 r. stanowili 57,8% ludności), Rosjanie (brak danych, nie więcej niż kilkanaście tys. osób; do 1989 r. – 23,1%);

religia – muzułmanie-sunnici (ponad 90%), niewielka liczba prawosławnych;

prezydent Ału Ałchanow (od 2004 r.)

Inguszetia

powierzchnia – ok. 4,3 tys. km² (najmniejszy podmiot FR);

położenie – w środkowo-wschodniej części Kaukazu Północnego; graniczy z Gruzją, Czeczenią, Osetią Północną i Krajem Stavropolskim;

stolica – Magas (brak stałych mieszkańców, jedynie centrum administracyjne);

inne większe miasta – Nazrań (120 tys.; do 1998 r. stolica), Małgobek (50 tys.), Karabułak (29 tys.);

liczba ludności – 468 tys.;

skład etniczny – Ingusze (ok. 80%), Czeczeni (ok. 20%, większość z nich stanowią uchodźcy z Czeczenii);

religia – muzułmanie-sunnici (niemal 100%);

prezydent – Murat Ziazikow (od 2002 r.)

Osetia Północna

powierzchnia – 8 tys. km²;

położenie – w środkowej części Kaukazu Północnego; graniczy z Gruzją (w tym z separatystyczną Osetią Południową), Inguszetią, Czeczenią, Krajem Stavropolskim i Kabardyno-Bałkarią;

stolica – Władykaukaz (313 tys.);

inne większe miasta – Mozdok (40 tys.), Biesłan (35 tys.); liczba ludności – 709 tys.;

skład etniczny – Osetyjczycy (59%), Rosjanie (24%), Ingusze (5,4%), Ormianie (2,2%) i in.;

religia – prawosławni (ok. 70%), muzułmanie-sunnici (ok. 30%);

prezydent – Aleksandr Dzasochow (od 1998 r.)

Kabardyno-Bałkaria

powierzchnia – 12,5 tys. km²;

położenie – w środkowo-zachodniej części Kaukazu Północnego; graniczy z Gruzją, Osetią Północną, Krajem Stavropolskim, i Karaczajo-Czerkiesją;

stolica – Nalczyk (234 tys.);

inne większe miasta – Prochładnyj (60 tys.), Baksan (32 tys.);

liczba ludności – 900 tys.;

skład etniczny – Kabardyjczycy (48%), Rosjanie (32%), Bałkarzy (9%) i in.;

religia – muzułmanie-sunnici (Kabardyjczycy i Bałkarzy) oraz prawosławni (Rosjanie);

prezydent – Walerij Kokow (od 1991 r.)

Karaczajo-Czerkiesja

powierzchnia – 14,1 tys. km²;

położenie – zachodnia część Kaukazu Północnego; graniczy z Gruzją (w tym z separatystyczną Abchazją), Krajem Krasnodarskim, Krajem Stawropolskim i Kabardyno-Bałkarią;

stolica – Czerkiesk (122 tys.);

inne większe miasta – Ust-Dżeguta (31 tys.), Karaczajewsk (15 tys.);

liczba ludności – 439 tys.;

skład etniczny – Rosjanie (40%), Karaczajowie (33,4%), Czerkiesi (11%), Abazyjni (4,6%), Nogajowie (3,1%);

religia – głównie muzułmanie-sunnici;

prezydent – Mustafa Batdyjew (od 2003 r.)

Adygea

powierzchnia – 7,6 tys. km²;

położenie – zachodnia część Kaukazu Północnego (w całości otoczona jest terytorium Kraju Krasnodarskiego);

stolica – Majkop (167 tys.);

inne większe miasta – Adygejsk (12 tys.);

liczba ludności – 447 tys.;

skład etniczny – Rosjanie (68%), Adygejczycy (22%), Ukraińcy (3,2%), Ormianie (2,4%);

religia – prawosławni i muzułmanie-sunnici;

prezydent – Chazret Sowmien (od 2002 r.)

Kraj Stawropolski

powierzchnia – 66,5 tys. km²;

położenie – w środkowej części Kaukazu Północnego; graniczy z obwodem rostowskim, Krajem Krasnodarskim, Karaczajo-Czerkiesją, Kabardyno-Bałkarią, Osetią Północną, Czeczenią, Dagestanem i Kałmucją;

stolica – Stawropol (346 tys.);

inne większe miasta – Piatigorsk (134 tys.), Niwinnomysk (134 tys.), Kisłowodzk (123 tys.), Essentuki (99 tys.);

liczba ludności – 2,73 mln;

skład etniczny – Rosjanie (ok. 70%), narody Kaukazu (ok. 30%, w tym Ormianie, Gruzini, Azerowie, Czeczeni, narody Dagestanu, Karaczajowie i in.);

religia – znaczną większość stanowią prawosławni, poza tym muzułmanie-sunnici;

gubernator – Aleksandr Czernogorow (od 1996 r.)

Kraj Krasnodarski (Kubań)

powierzchnia – 76 tys. km²;

położenie – w zachodniej części Kaukazu Północnego, nad Morzem Czarnym; graniczy z Gruzją (terytorium separatystycznej Abchazji), Adygeą, Karaczajo-Czerkiesją, Krajem Stawropolskim i obwodem rostowskim;

stolica – Krasnodar (643 tys.);

inne większe miasta – Soczi (366 tys.), Noworosyjsk (205 tys.), Armawir (166 tys.);

liczba ludności – 5,1 mln;

skład etniczny – Rosjanie (ok. 80%), narody Kaukazu (ok. 20%; gł. Ormianie, Gruzini, Azerowie, Abchazi i in.);

religia – większość stanowią prawosławni, poza tym muzułmanie;

gubernator – Aleksandr Tkaczow (od 2000 r.)

Kałmucja

powierzchnia – 76,1 tys. km²;

położenie – w północno-wschodniej części Kaukazu Północnego, nad Morzem Kaspijskim; graniczy z Dagestanem, Krajem Stawropolskim, obwodami: rostowskim, wołgogradzkim i astrańskim;

stolica – Elista (105 tys.);

inne większe miasta – Łagań (15 tys.);

liczba ludności – 292 tys.;

skład etniczny – Kałmucy (ok. 50%), Rosjanie (ok. 40%);

religia – buddyści (Kałmucy) oraz prawosławni (Rosjanie);

prezydent – Kirsan Ilumżynow (od 1993 r.)

¹ Według rosyjskiej terminologii – Zakaukazie (Kaukaz Północny nazywany jest również Przedkaukaziem).

² Do Kaukazu Północnego zalicza się czasem także pozostałe podmioty utworzonego w 2000 r. południowego okręgu federalnego (z siedzibą w Rostowie nad Donem), tzn. obwody: rostowski, astrachański i wołgogradzki. Tak rozumiany region północnokaukaski zajmuje powierzchnię 582 tys. km² (3,4% terytorium FR) i zamieszkuje go ponad 21 mln mieszkańców (14% ludności FR); http://wgeo.ru/russia/okr_ugn.shtml

³ Szerzej o wydarzeniach w Czeczenii w latach 1991–1994 oraz przyczynach tzw. pierwszej wojny czeczeńskiej zob.: P. Grochmalski, „Czeczenia: rys prawdziwy”, Wrocław: atlas 1999; A. Małaszenko, D. Trienin, „Wriemia Juga”, Moskwa: Moskowskij Centr Carnegie 2002; D. Furman, „Rossija i Czeczcznia, obszczestwa i gosudarstwa”, Moskwa 1999; S. Ciesielski, „Rosja – Czeczenia. Dwa stulecia konfliktu”, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego 2003.

⁴ O tzw. pierwszej wojnie czeczeńskiej patrz: *Ibidem*, a także: J. Cichocki, *Wojna rosyjsko-czeczeńska*, Materiały OSW 1997.

⁵ Demokratyczność i legalność tych wyborów uznało wiele organizacji międzynarodowych (np. OBWE) oraz sama Rosja.

⁶ O okresie międzywojennym szerzej zob. m.in.: A. Małaszenko, D. Trienin, *op. cit.*; D. Furman, *op. cit.*; W. Górecki, Czy Rosja straciła Kaukaz Północny?, Tydzień na Wschodzie, 28 grudnia 1998; M. Evangelista, „The Chechen Wars”, Washington: Brookings Institution Press 2002.

⁷ Choć władze rosyjskie o zamachy oskarżyły Czeczenów, do dziś nie wyjaśniono, kto był ich organizatorem. Wiele faktów świadczy o tym, że ich autorami mogły być rosyjskie służby specjalne. Taką tezę prezentuje m.in. były oficer FSB Aleksandr Litwinienko w książce Aleksandra Michajłowa: „Czeczeńskie koleso”, Moskwa: Sowierszenno siekrietno 2002 oraz rosyjski magnat medialny Borys Bieriezowski (poglądy na ten temat prezentuje m.in. w filmie „Zamach na Rosję”). O wydarzeniach w Dagestanie zob. m.in.: <http://www.memo.ru/hr/hotpoints/N-Caucas/conf2809.htm>

⁸ W 2002 r. rozpoczął się przymusowy powrót uchodźców z Inguszetii do Czeczenii: drogą administracyjnych nacisków (stopniowo zlikwidowano wszystkie obozy dla uchodźców), gróźb i obietnic wypłaty odszkodowań zmuszono do wyjazdu większość uciekinierów. Obecnie w Inguszetii przebywa ok. 70 tys. uchodźców. O obecnej sytuacji czeczeńskich uchodźców w Rosji zob.: <http://www.memo.ru/hr/refugees/doklad2004/chech04.htm>

⁹ O naruszeniach praw człowieka w Czeczenii przez rosyjską armię zob. m.in.: Miemoriał o wojnie na Siewiernom Kaukazie <http://www.memo.ru/hr/hotpoints/caucas1/index.htm>; <http://www.hrw.org/russian/editorials/chechnya/index.html>

¹⁰ Czeczenizację (termin publicystyczny) władze rosyjskie oficjalnie określały jako „proces pokojowy w Republice Czeczeńskiej”. O etapach polityki czeczenizacji szerzej zob.: A. Makarkin, Uzakoniennaja czeczenizacyja, <http://www.politcom.ru/2002/pvz10.php>; A. Makarkin, Gibiel Kadyrowa i sud’ba czeczenizacyi, <http://www.politcom.ru/2004/pvz417.php>; Natalia Sierowa, Tri problemy czeczenizacyi, <http://www.politcom.ru>

¹¹ Największe akcje zbrojne bojowników w 2004 r. to: zamach na prezydenta Achmeda Kadyrowa na stadionie w Gro-

znym (9 maja), atak na Inguszetię (z 21 na 22 czerwca), w którym zginęło ok. 100 osób oraz rajd na Grozny (z 21 na 22 sierpnia); na przełomie sierpnia i września miały miejsce również trzy tragiczne w skutkach zamachy terrorystyczne: wysadzenie dwóch samolotów w południowej Rosji (24 sierpnia; śmierć 90 osób), zamach samobójczy na stacji metra Ryska w Moskwie (31 sierpnia; śmierć 11 osób), zajęcie szkoły w północnoosetyjskim Biesłanie (największy zamach terrorystyczny w historii Rosji; podczas szturmowanej szkoły, do którego doszło w niejasnych okolicznościach, zginęło ok. 350 osób, w tym kilkaset dzieci). Do wszystkich zamachów przyznał się Szamil Basajew na jednej ze stron internetowych czeczeńskich separatystów www.kavkazcenter.com

¹² Nie można wykluczyć, że to wojskowi byli autorami zamachu na prezydenta Kadyrowa, którego silna władza zaczęła zagrażać ich pozycji w republice. Kadyrow otwarcie krytykował armię za prześladowania ludności cywilnej i domagał się ograniczenia jej władzy w republice.

¹³ Chodzi tu przede wszystkim o przedstawicieli tzw. klanu Kadyrowa, na którego czele stoi syn zabitego prezydenta Ramzan Kadyrow (obecnie wicepremier Czeczenii). Podlegająca mu służba bezpieczeństwa terroryzuje ludność republiki i dopuszcza się masowych zbrodni.

¹⁴ Zwiastunem nowych metod prowadzenia działań zbrojnych był zamach na Dubrowce (październik 2002 r.). Od tego czasu Czeczeni dokonali kilkudziesięciu zamachów terrorystycznych i wypadów zbrojnych poza terytorium Czeczenii. Statystyka największych zamachów terrorystycznych od października 2002 r. zob.: M. Falkowski, Nowa fala terroru w Rosji, Tydzień na Wschodzie, 2 września 2004.

¹⁵ Maschadow przyznał się m.in. do ataku na Inguszetię z czerwca 2004 r. Wtedy zapowiedział również kolejne akcje zbrojne na terytorium Rosji.

¹⁶ O zmianach ideologicznych w obozie bojowników pisze m.in. dziennikarz Radia Swoboda Andriej Babicki w reportażach z Czeczenii (zob.: www.svoboda.org).

¹⁷ Jest to głównie wynikiem rosnącej w Rosji kaukazofobii i islamofobii. Szerzej o tych problemach zob.: A. Małaszenko, D. Trienin, *op. cit.*, 57–62; A. Lewinson, Kaukaz podo mnoju, <http://www.polit.ru/docs/618834.html>; A. Gorbowa, My nie szahidki, *Nowyje Izwestia*, 01.10.2004.

¹⁸ Szwadrony śmierci porwały i zabiły m.in. zastępcę prokuratora Inguszetii Raszdyda Ozdojewą, który próbował przeciwstawić się ich bezprawnym działaniom; o całej sprawie szeroko informuje opozycyjna strona internetowa www.ingussetiya.ru; zob. również: A. Poltkowska, Miestonachozhdenije zakona nie ustanowleno, *Nowaja Gazieta*, 02–04.08.2004; FSB pochiszczajet ludiej w Dagestanie, <http://yaseen.ru/politica/fsb.htm>

¹⁹ Poglądy młodej elity Kaukazu (przede wszystkim dagestańskiej), które szybko ewoluują w stronę islamu, można znaleźć na stronie internetowej www.yaseen.ru

²⁰ Największymi z nich są formacje podległe Rappanemu Chalilowowi i Rasulowi Makaszaripowowi (Dagestan) oraz Magomedowi Jewłojewowi (Inguszetia).

²¹ O rozlewaniu się wojny na sąsiadujące z Czeczenią republiki zob. m.in.: A. Riskin, M. Bondarienko, N. Popowa, Nowoje podbriszje Rossii, *Niezawisimaja Gazieta*, 20.08.2004;

A. Magomiedow, Dagestan na grani, http://yaseen.ru/politica/dag_na_grani.htm; O. Allerowa, Dalsze budut Dagestan, Kabarda i Karaczajewo-Czerkiessia, *Kommiersant*, 28.06.2004; S. Gomzikowa, A. Riskin, Kawkaz rasstrielnyj, *Niezawisimaja Gazieta*, 01.10.2003; I. Suchow, Eto priwiediot k bolszoi krowi, *Wriemia Nowostiej*, 03.09.2004.

²² Szerzej o problemie czeczeńskim w Dagestanie zob.: J. Kulczyk, A. Adilsułtanow, Czeczeny-Akkincy (Auchowcy) i ich graždanskije formirowanija, http://www.igpi.ru/bibl/igpi_publ/dag_akk/chechen.html; A. Alijew, „Czeczeny-Akincy Dagestana”, Machaczkała 1993.

²³ Szerzej o konfliktach etnicznych w Dagestanie zob.: E. Kisrijew, Dagestan: przyczyny konfliktow i faktory stabilnosti, *Centralnaja Azija i Kawkaz*, <http://www.ca-c.org/journal/cac-10-2000/20.kisriev.shtml>; M. Sawwa, Konfliktnyj potencjał mieżetnicznych odnoszenij na Siewiernom Kawkazie, *Centralnaja Azija i Kawkaz*, nr 3/2004.

²⁴ Np. przywódca lakijskiego ruchu narodowego, a później zwolennik stworzenia w Dagestanie republiki islamskiej Nadirszach Chacziłajew, zamordowany w sierpniu 2003 r. lub szeroko znany i wymieniany jako możliwy następca Magomiedowa Magomedsalich Gusajew zabity w tym samym miesiącu. O postaci charyzmatycznego Chacziłajewa zob.: Komu mogła byt' nużna smiert' Nadirszacha Chacziłajewa?, <http://www.svoboda.org/ll/russia/0803/ll.081303-1.asp>; I. Prieobrażenski, Nowaja konstitucija ubiła Chacziłajewa, <http://www.politcom.ru/2003/gvoz181.php>

²⁵ Szerzej o systemie władzy w Dagestanie zob.: Wwiedienije posta priezidenta w Dagestanie, <http://www.svoboda.org/programs/cauc/2004/cauc.021804.asp>; K. Kazienin, „Kriepok li tył Rossii na Kawkazie? Czast' 1”, <http://www.regnum.ru/allnews/326969.html>

²⁶ M.in. merem Chasaw-jurtu Sajgidpaszą Umachanowem, deputowanym do rosyjskiej Dumy Gadzi Machaczewem, członkiem Rady Federacji z obwodu saratowskiego Ramazanem Abdułatipowem. Podczas gdy wciąż ciesząc się poparciem Kremla Magomiedow podjął działania mające na celu zapewnienie sobie zwycięstwa w zbliżających się wyborach (np. usuwanie niełojalnych przedstawicieli władz lokalnych), opozycja, na której czoło wysunął się Umachanow, zapowiedziała, że nie dopuści do jego ponownego wyboru. Na przełomie lipca i sierpnia 2004 r. doszło do poważnych niepokojów w Chasaw-jurcie, podczas których Umachanow zażądał ustąpienia Magomiedowa i przeprowadzenia przedterminowych wyborów.

²⁷ O konflikcie o władzę w Dagestanie w ciągu ostatnich miesięcy zob. m.in.: S. Samojłowa, Dagestan: krizis klanowoj sistiemy, <http://www.politcom.ru/2004/zloba4596.php>; A. Riskin, Raskol Dagestana stanowitsia realnostju, *Niezawisimaja Gazieta*, 17.08.2004.

²⁸ O tzw. kwestii leżgińskiej szerzej zob.: E. Kisrijew, *op. cit.*

²⁹ Geneza konfliktu sięga 1944 r., kiedy to Ingusze wraz z Czeczenami zostali wysiedleni do Azji Centralnej. Należący wcześniej do Czeczeno-Inguskiej ASRR rejon prigorodny został wówczas przyłączony do Osetii Północnej, a na ziemiach inguskich zaczęli osiedlać się Osetyjczycy. Ingusze nigdy nie pogodzili się z tym stanem rzeczy. Szerzej zob.: <http://www.memo.ru/hr/hotpoints/caucas1/left41.htm>;

A. Dzadzijew, A. Dzarasow, Po zniesieniu stanu wyjątkowego, *Eurazja* nr 1/1996, OSW.

³⁰ Siewiernaja Osetija – Inguszetija: posledstwie terroritczeskogo akta w Biesłanie, <http://www.memo.ru/hr/hotpoints/caucas1/prigorod/rubr/1/index.htm>; I. Suchow, Ognieopasnyj rajon, *Wriemia Nowostiej*, 06.09.2004.

³¹ Podobnie jak Czeczeni i Ingusze, Bałkarzy i Karaczaje zostali wysiedleni do Azji Centralnej w latach 40. Podczas pobytu w Kazachstanie ich ziemie zajmowane były przez Kabardyjczyków i Czerkiesów, co doprowadziło do poważnych konfliktów po powrocie Bałkarów i Karaczajów z zesłania.

³² Muhadžirami nazywani są mieszkańcy Kaukazu zmuszeni przez władze carskie do emigracji do Turcji i na Bliski Wschód po zakończeniu wojny kaukaskiej w XIX w. (byli to przede wszystkim Czerkiesi, Czeczeni i Dagestańczycy).

³³ O konfliktach w zachodniej części Kaukazu zob. szerzej: K. Kazienin, „Kriepok li tył Rossii na Siewiernom Kawkazie? Czast' 3”. Informacyjnoje Agienstwo Regnum, <http://www.regnum.ru>

³⁴ Sytuacja w Karaczajewo-Czerkiessii posle wyborow; <http://www.memo.ru/hr/news/karach3.htm>; M. Bondarienko, Żarkij ijul dla Karaczajewo-Czerkiessii, *Niezawisimaja Gazieta*, 14.03.2004.

³⁵ Według obliczeń Aleksieja Małaszenki z Moskiewskiego Centrum Carnegie na Kaukazie Północnym żyje ok. 4 mln muzułmanów, co stanowi czwartą część wszystkich muzułmanów w Rosji. A. Małaszenko, „Islamskije orientiry Siewiernogo Kawkaza”, Moskwa: Moskowskij Centr Carnegie 2001.

³⁶ Członkowie bractwa kadirija mieli np. duży wpływ na radykalizację czeczeńskich separatystów za rządów Dżochara Dudajewa, zaś jeden z dagestańskich szejków – Said efendi Czirkejski jest jedną z najważniejszych osób w republice, której *de facto* podlega DZ Muzułmanów Dagestanu. Szerzej o północnokaukaskim sufizmie zob.: A. Szychsaidow, Islam w Dagestanie, *Centralnaja Azija i Kawkaz*, nr 5/1997; A. Małaszenko, „Islamskije orientiry...”, *op. cit.*; J. Czesnow, Sufizm i etnicznej mientalitet czeczenecw, *Rasy i Narody*, nr 26/2001.

³⁷ W czasach radzieckich wielu muzułmańskich duchownych, podobnie jak prawosławnych, było współpracownikami KGB. Z tego powodu nie cieszą się oni dużym szacunkiem ludności. Więcej o tradycyjnym islamie: S. Bierieżnoj, I. Dobajew (red.), Islam i islamizm na jugie Rossii, *Jużnorossijskoje Obozrienije*, nr 11/2002; K. Kazienin, Prizrak wahhabizma, *Wriemia Nowostiej*, 09.01.2003.

³⁸ Więcej o ruchu wahhabickim na Kaukazie Północnym zob.: W. Akajew, Islamskij fundamentalizm na Siewiernom Kawkazie: mif i realnost', *Centralnaja Azija i Kawkaz*, nr 9/2000., A. Małaszenko, „Islamskije orientiry...”, *op. cit.*

³⁹ Pierwszą organizacją islamską w ZSRR, opowiadającą się za reformą islamu, była Islamska Partia Odrodzenia, powstała w 1990 r. w Astrachaniu. Wśród jej czołowych założycieli było wielu Dagestańczyków, m.in. główny ideolog dagestańskich wahhabitów Bagautdin Kebedow.

⁴⁰ W Rosji i na świecie zostało to odebrane jako barbarzyństwo (pokazywano m.in. kilka publicznych egzekucji w Groznm), tymczasem jak dowodzi wielu naukowców,

m.in. Władimir Bobrownikow z Rosyjskiej Akademii Nauk, szariat mógłby mieć dla bezpieczeństwa i stabilności na Kaukazie bardzo pozytywne skutki. Zob.: W. Bobrownikow, Islamofobia i religioznoje zakonodatelstwo w Dagestanie, *Centralnaja Azija i Kawkaz*, <http://www.ca-c.org/journal/cac-08-2000/15.bobrovn.shtml>, W. Bobrownikow, <http://www.carnegie.ru/ru/pubs/books/volume/36592.htm>

⁴¹ Często działalność czeczeńskich komendantów (np. handel żywym towarem) nie miała nic wspólnego z islamem. Istnieją dowody na wspieranie ugrupowań wahhabickich, a w rzeczywistości zajmujących się porwaniami ludzi dla okupu przez FSB w celu destabilizacji sytuacji w Czeczenii (rosyjskie służby wspierały m.in. ugrupowania Arbiego Barajewa oraz braci Achmadowów).

⁴² Wiele zamachów terrorystycznych na południu Rosji było zorganizowanych nie przez Czeczenów, ale wahhabitów z innych republik.

⁴³ Według oficjalnych danych w latach 1992–1999 na całym Kaukazie Północnym przybyło ok. 1 mln mieszkańców; W. Biełoziorow, Migracyjny procesy na Siewiernom Kawkazie, <http://www.polit.ru/country/2003/08/12/622836.html>

⁴⁴ W. Biełoziorow, „Rusyfikacja i derusyfikacja: etniczesczaja karta Kawkaza wczera i siegodnia”, Moskwa: OGI 2003.

⁴⁵ Prześladowania w Kraju Krasnodarskim szczególnie dotknęły kilkudziesięcioletnią społeczność Turków meschetyńskich, którzy po wygnaniu z Uzbekistanu (zostali tam deportowani w 1943 r. na polecenie Józefa Stalina z gruzińskiej Meschetii) zaczęli się tam osiedlać, „Oczerednoje izbijenije turok na Kubani”, Informacyonnoje Agienstwo Regnum, 17 stycznia 2000, M. Savva, „Meskhetians head for America”, http://www.iwpr.net/index.pl?archive/cau/cau_200408_246_2_eng.txt

⁴⁶ Najbardziej powszechną formą prześladowań jest utrudnianie uzyskania tzw. *propiski* (stałego zameldowania) i *rejestracji* (zameldowania czasowego), jak również wymuszanie haraczy na przedsiębiorcach i drobnych handlarzach narodowości nierosyjskiej.

⁴⁷ Zob. m.in.: M. Nersesjan, Southern Russia's migrants force deportation, http://www.iwpr.net/index.pl?archive/cau/cau_200303_172_3_eng.txt; A. Nikołajew, Kubań dla kubańców, <http://www.polit.ru/world/2003/09/12/624815.html>; M. Bondarienko, Migranty nie dołżny żyt' wozle stratygi-czeskich objektow, *Niezawisimaja Gazieta*, 14.04.2003.

⁴⁸ <http://echo.msk.ru/7news/archive/197224.html>

⁴⁹ Według oficjalnych danych średni miesięczny dochód na osobę na Kaukazie Północnym stanowi 65% ogólnorosyjskiego, średnia pensja jest o 1,5 razy mniejsza niż w pozostałej części FR, w regionie żyje ponadto 35% wszystkich rosyjskich bezrobotnych; http://www.gzt.ru/rubricator_text.gzt?rubric=novosti&id=64050700000030580

⁵⁰ Szerzej o procesach demograficznych na Kaukazie Północnym zob.: <http://demoscope.ru/weekly/2004/0157/analit05.php>; <http://www.mhg.ru/publications/3DDF634>

⁵¹ N. Agajewa, „Dagestan's capital bursts with migrants”, http://www.iwpr.net/index.pl?archive/cau/cau_200406_23_6_4_eng.txt

⁵² I. Maksakow, Kawkazskij barometr, *Niezawisimaja Gazieta*, 18.03.2002; W. Gawrikow, Biznes kawkazskoj nacjonalnosti, *Profil*, 25.12.2000.

⁵³ Szerzej o sytuacji społeczno-gospodarczej na Kaukazie zob.: <http://www.kavkaz.memo.ru>

⁵⁴ Ałchanow miał w nich zdobyć ponad 70% głosów przy frekwencji przewyższającej 80%. Tymczasem niezależni dziennikarze i obrońcy praw człowieka twierdzą, że do urn poszło nie więcej niż 20% Czeczenów.

⁵⁵ Historyczne i bardzo emocjonalne reakcje przedstawicieli Rosji (w tym prezydenta Putina) na poruszanie problemu czeczeńskiego przez zachodnich polityków lub dziennikarzy świadczą o tym, jak bolesnym problemem dla Moskwy jest Czeczenia.

⁵⁶ Czyli *de facto* wojny, choć obecnego konfliktu w Czeczenii wojną nigdy oficjalnie nie nazwano. Zamiast tego używa się właśnie terminu „operacja antyterrorystyczna”.

⁵⁷ Szerzej na temat rozwoju terroryzmu w Rosji zob.: M. Falkowski, Skąd się wziął terroryzm w Rosji?, Tydzień na Wschodzie, 22 stycznia 2004.

⁵⁸ W samej tylko Czeczenii stacjonuje ok. 80 tys. funkcjonariuszy rosyjskich struktur siłowych, z czego ponad połowę stanowią żołnierze armii federalnej (pozostałe jednostki podlegają m.in. MSW i FSB). Ogółem Północnokaukaski Okręg Wojskowy liczy ponad 102 tys. żołnierzy (tylko Wojsk Lądowych Sił Zbrojnych FR), co stanowi 10% całego etatu rosyjskiej armii i aż 32% liczebności Wojsk Lądowych.

⁵⁹ Wiadomości OSW, 15 września 2004.

⁶⁰ Dla wielu rosyjskich generałów Czeczenia stała się początkiem kariery politycznej; np. gen. Wiktor Kazancew – był dowódca sił federalnych na Kaukazie w latach 2000–2004 był przedstawicielem prezydenta FR w południowym okręgu federalnym, gen. Władimir Szamanow – był dowódca 58. Armii w Czeczenii – gubernatorem obwodu uljanowskiego, gen. Konstantin Pulikowski – był dowódca wojsk rosyjskich w Czeczenii (podczas pierwszej wojny) – przedstawicielem prezydenta FR w dalekowschodnim okręgu federalnym itd.

⁶¹ Szerzej zob.: W. Górecki, E. Paszyc, Walka o czeczeńską rolę, Tydzień na Wschodzie, 4 stycznia 2001.

⁶² Wyniki wyborcze w republikach kaukaskich są zawsze niewiarygodnie korzystne dla Kremla, a frekwencja bardzo wysoka. Np. w wyborach prezydenckich z marca 2004 r. w Dagestanie miało zagłosować 94,09% uprawnionych do głosowania (94,61% zagłosowało na Putina), w Inguszetii – 96,22% (98,28% na Putina), w Czeczenii – 94% (92,3% na Putina). Wyniki te świadczą o jawnych fałszerstwach wyborczych, <http://kavkaz.memo.ru/reginfotext/reginfo/id/656852.html>

⁶³ Jedynym kontaktem między Kremlm a separatystami były rozmowy wysłannika prezydenta Maschadowa Achmeda Zakajewa i przedstawiciela prezydenta FR w południowym okręgu federalnym gen. Wiktora Kazancewa, które odbyły się w grudniu 2001 r. na moskiewskim lotnisku Szeremietiewo. Ze względu na negatywne stanowisko Kremla co do dalszych rozmów nie miały swojej kontynuacji.

⁶⁴ Narzucony Inguszom Ziazikow jest tak niepopularny, iż niewykluczone, że w Inguszetii może dojść w najbliższej przyszłości do poważnych niepokojów społecznych (opozycja wielokrotnie zapowiadała aktywne działania na rzecz odsunięcia go od władzy).

⁶⁵ Kremłowska propaganda sukcesu w Czeczenii nie ominęła nawet takiej dziedziny jak sport: zaangażował się w nią sam prezydent Putin, spotykając się wielokrotnie z drużyną piłkarską Terek Grozny (grającą *nota bene* poza Czeczenią) po tym, jak czeczeński klub zdobył Puchar Rosji.

⁶⁶ Legalny wjazd do Czeczenii przez zachodnich dziennikarzy jest niemożliwy, zaś większość rosyjskich stosuje się do dyrektyw władz dotyczących odpowiedniego doboru informacji z Czeczenii. Widać tu wyraźną różnicę między pierwszą a drugą wojną czeczeńską: podczas konfliktu z lat 1994–1996 dziennikarze jeździli do Czeczenii bez przeszkód, a ich niezależne i krytyczne relacje przyczyniły się do zakończenia pierwszej wojny (mając obiektywną informację o wojnie, rosyjskie społeczeństwo było zdecydowanie przeciwne jej kontynuacji).

⁶⁷ Środki masowego przekazu, w których propaganda Kremla dotycząca sytuacji na Kaukazie Północnym to m.in.: telewizje ORT (*Pierwyj Kanał*) i RTR, dziennik *Rossijskaja Gazieta* (<http://www.rg.ru>), strony internetowe: www.strana.ru, www.kavkaz.strana.ru, www.chechnyafree.ru, www.utro.ru, www.rian.ru i in.

⁶⁸ O negatywnym wpływie sytuacji w Czeczenii na Rosję zob.: M. Falkowski, Czeczenia a Rosja: wpływ wojny w Czeczenii na współczesną Rosję, Prace OSW sierpień 2003.

⁶⁹ L. Radzichowski, Zakon sochranienija energii, <http://www.politcom.ru/2004/pvz486.php>

⁷⁰ Jest to tendencja zauważalna, jednak na razie trudno ocenić jej rzeczywistą skalę. Nie można jednak wykluczyć, że w przyszłości idea kaukaskiej solidarności, która poniosła klęskę w latach 90. odrodzi się w oparciu o religijną jedność kaukaskich narodów.

⁷¹ Za przykład braku identyfikacji z państwem rosyjskim mogą służyć wyniki poborów do wojska w północnokaukaskich republikach; np. w 2003 r. w jednej z największych dagestańskich wsi Czirkej w rejonie bujnackim ze 197 poborowych w terminie udało się powołać tylko 4; <http://www.regnum.ru/allnews/199836.html>. O rosnących nastrojach antyrosyjskich, wzroście poczucia odrębności od reszty Rosji i solidarności kaukaskiej oraz coraz szybszej islamizacji regionu świadczą również tendencje dominujące w twórczości kulturalnej młodych mieszkańców Kaukazu, takich jak popularni w całym regionie czeczeńscy bardowie (Timur Mucurajew, Imam Alimsułtanow i in.), wielu kaukaskich muzyków, pisarzy i poetów.

⁷² Zob.: J. Rogoża, Putin po reelekcji, niniejszy zeszyt Prac OSW.

⁷³ Jest to prognoza wychodząca z założenia, że obecne tendencje w regionie utrzymają się co najmniej przez kilkanaście-kilkadziesiąt lat. Wydaje się również, że taki scenariusz byłby możliwy jedynie w wypadku diametralnej zmiany w ekipie rządzącej i systemu politycznego w Rosji. Wydaje się jednak, że większość rosyjskiego społeczeństwa nie byłaby takiemu rozwojowi wydarzeń przeciwna: już dziś liczba zwolenników wycofania wojsk z Czeczenii i oddzielenia republiki od Rosji (aby pozbyć się niepotrzebnego obszaru, który pochłania ogromne pieniądze i gdzie giną setki rosyjskich żołnierzy) jest stosunkowo duża.

⁷⁴ Choć problemy Kaukazu Północnego mają dla Rosji ogromne znaczenie, nie można ich jednak przeceniać, istnieje bo-

wiem wiele innych ważnych kwestii, od których w równej mierze zależeć będzie przyszłość Federacji Rosyjskiej.

⁷⁵ Już dziś w krajach Unii Europejskiej żyje kilkadziesiąt tysięcy uchodźców z Czeczenii i liczba ta wciąż się zwiększa; w takich krajach jak Austria, Czechy czy Polska wniosek o przyznanie statusu uchodźcy składa rocznie ok. 4 tys. Czeczeńców.

⁷⁶ Od 1994 r. w Czeczenii służyło ok. 1 mln młodych Rosjan ze wszystkich regionów kraju. Większość z nich nie jest w stanie normalnie funkcjonować w społeczeństwie.

⁷⁷ Dane dotyczące wszystkich republik za: http://wgeo.ru/russia/okr_ugn.shtml; <http://kavkaz.memo.ru/encyclopedia/>; <http://www.c-s-r.ru/rusinfo/sev-kavkaz.htm>



Skróty: O.Pn. – Osetia Północna; O.Pd. – Osetia Południowa; ING. – Inguszetia

Putin po reelekcji.

Polityka Kremla w drugiej kadencji Władimira Putina

Jadwiga Rogoża

Tezy

1. Pierwsza kadencja Władimira Putina była okresem podporządkowywania Kremlowi politycznych, gospodarczych i regionalnych ośrodków wpływu. Działania podejmowane przez Putina po reelekcji mają na celu utrwalenie kontroli Kremla nad życiem polityczno-społeczno-gospodarczym. Postępuje likwidowanie pluralizmu politycznego i informacyjnego, zwiększanie kontroli władz nad własnością państwową oraz prywatną oraz aktywizacja kremlowskiej propagandy na rzecz społecznego poparcia dla inicjatyw Kremla. Procesy te umacniają tendencje autorytarne oraz kształtujący się w Rosji monocentryczny system władzy, w ramach którego mamy do czynienia ze zdecydowaną dominacją ośrodka prezydenckiego nad życiem politycznym, gospodarczym i społecznym.

2. Po reelekcji Władimira Putina nie obserwujemy powrotu do szeroko zakrojonych reform gospodarczych (reformatorski impet prezydenckiej ekipy został wyhamowany w połowie pierwszej kadencji Putina przez wzgląd na zbliżające się wybory parlamentarne i prezydenckie). Koncentracja władzy w ręku prezydenta – wielokrotnie wymieniana jako warunek *sine qua non* wdrażania niepopularnych działań reformatorskich – nie przełożyła się na kontynuację reform gospodarczych. Władze zdecydowały się jedynie na wybiórcze działania w sferze socjalnej, nie podejmując prób zreformowania monopolu naturalnych, nie gwarantując wypełniania w praktyce prorynkowych ustaw, uchwalonych w trakcie pierwszej kadencji Putina. Następuje natomiast konsumowanie owoców boomu na rynkach nośników energii i demonstrowanie dobrych wskaźników gospodarczych (wynikających głównie z wysokich cen surowców). Tymczasem w Rosji narastają niekorzystne uwarunkowania dla długofalowego rozwoju gospodarki: utrwała się jej archaiczna struktura (znaczna przewaga dużych przedsiębiorstw nad małymi i średnimi w wytwarzaniu PKB) oraz surowcowy charakter kosztów usług i technologii, pogłębia się polityczna kontrola gospodarki i „ręczne sterowanie” z Kremla, nie zmniejsza się korupcja, stanowiąca poważny problem w efektywnym funkcjonowaniu gospodarki.

3. Wybory i początek drugiej kadencji Putina stały się okresem wyraźnego zacieśniania kontroli państwa nad własnością – zarówno państwową, jak i prywatną. Wzmocnieniu ulega pozycja dużych państwowych przedsiębiorstw (zwłaszcza z sektora surowcowego). Coraz ściślejszej regulacji podlegają strategiczne sektory gospodarki, zwiększa się też kontrola państwa nad prywatnymi podmiotami gospodarczymi. Jednocześnie dochodzi do naruszania przez rządzącą ekipę prawa własności prywatnej: pod pretekstem egzekwowania roszczeń fiskalnych władze usiłują przejąć kontrolę nad aktywami największego rosyjskiego przedsiębiorstwa prywatnego – koncernu naftowego Jukos. Działania te doprowadziły już do wzmożonego odpływu kapitału z Rosji i ogólnego pogorszenia wizerunku Rosji jako stabilnego, przewidywalnego partnera gospodarczego, sprzyjającego inwestycjom.

4. W ostatnich miesiącach w Rosji można zaobserwować dużą aktywność kremlowskiej propagandy, której podstawy stanowi ideologia bezpieczeństwa. Władze próbują utrwalić w społeczeństwie wizerunek Rosji jako kraju osaczonego przez wrogi świat zewnętrzny (zwłaszcza Zachód) i podkopywanego od środka przez demokratyczną „piątą kolumnę”. Za pośrednictwem mediów władze postulują zjednoczenie wysiłków w walce z zagrożeniem – co w praktyce oznacza zwiększanie uprawnień prezydenta kosztem innych ośrodków życia publicznego, podsycanie ksenofobii i nieufności wobec różnych form *inakomyслиja*. Kreml próbuje zaangażować do walki o rząd dusz również Cerkiew Prawosławną i apeluje do prawosławnych hierarchów o „aktywny udział” w walce z terroryzmem poprzez podnoszenie morale społeczeństwa.

5. Już od początku rządów Władimira Putina obserwowaliśmy widoczną ekspansję kadrową przedstawicieli rosyjskich służb bezpieczeństwa („czekistów”) oraz wzrost ich wpływu na politykę, gospodarkę oraz sprawy społeczne. Po reelekcji Putina ta tendencja się utrzymuje. Obecnie „czekiści” mają nie tylko wpływ na zarządzanie państwem, lecz także zyskują coraz większy dostęp do zasobów finansowych. Są też coraz bardziej aktywni w sferze oficjalnej propagandy. Charakterystyczne dla obecnego etapu rządów Putina jest obsadzanie kluczowych stanowisk

w przedsiębiorstwach z udziałem państwa osobami z najbliższego otoczenia prezydenta, wywodzącymi się ze służb specjalnych.

Wstęp

Celem niniejszego opracowania jest próba zarysowania kierunku polityki prezydenta Putina w jego drugiej kadencji na podstawie analizy najważniejszych działań, podjętych lub zainicjowanych przez prezydenta po reelekcji. Za początek kadencji Putina przyjmuje się w tym tekście wybory prezydenckie (14 marca 2004 r.), mimo że za cezurę można uznać także moment zaprzysiężenia prezydenta na drugą kadencję (7 maja 2004 r.), powołanie rządu Michaiła Fradkowa (5 marca 2004 r.), a nawet zwycięstwo ugrupowań prokremlowskich w wyborach parlamentarnych (7 grudnia 2003 r.).

Na tekst składa się krótka prezentacja przebiegu i wyników wyborów parlamentarnych oraz prezydenckich, próba naszkicowania politycznego kontekstu, w jakim znalazł się Władimir Putin na progu drugiej kadencji. W dalszej części przedmiotem analizy są podejmowane lub inicjowane przez prezydenta działania w sferze polityki, gospodarki, bezpieczeństwa oraz w kwestiach społecznych. Na tej podstawie próbuje się nakreślić kierunek polityki Putina w okresie jego drugiej kadencji i odpowiedzieć na pytanie, jaki przebieg mogą mieć rządy Władimira Putina do 2008 roku oraz jakie konsekwencje może to mieć dla dalszego rozwoju Rosji.

I. Kontekst polityczno-gospodarczy

7 grudnia 2003 roku w Rosji **odbyły się wybory do Dumy Państwowej**, izby niższej rosyjskiego parlamentu (członkowie izby wyższej – Rady Federacji – nie pochodzą z wyboru). Wygrało w nich zdecydowanie prokremlowskie ugrupowanie Wspólna Rosja (*Jedinaja Rossija*), które skupiło ponad 2/3 parlamentarzystów Dumy¹. Stworzyło to możliwość sprawnego uchwalania popieranego przez tę frakcję projektów, a także na uchwalanie lub nowelizację ustaw konstytucyjnych, łącznie z samą Konstytucją².

Ugrupowania prokremlowskie odniosły tak zdecydowane zwycięstwo dzięki poparciu ośrodka prezydenckiego oraz osobistemu wsparciu samego Władimira Putina, zaangażowaniu po ich stronie popularnych mediów oraz działaniom elit regionalnych (które pod presją Moskwy zapewniły dobry wynik wyborczy Wspólnej Rosji). Dowodzi to ogromnego wpływu władzy wykonawczej na machinę wyborczą. Ubiegłoroczne wybory do Dumy uznawane są więc często za moment, w którym wynik zbliżających się wyborów prezydenckich został ostatecznie przesądzony na korzyść Władimira Putina, a szerzej mówiąc – za moment ostatecznego skryształizowania się monocentrycznego systemu władzy³.

5 marca 2004 r. – na półtora tygodnia przed wyborami prezydenckimi – w Rosji **ukonstytuował się nowy rząd pod kierownictwem Michaiła Fradkowa**. Dymisja poprzedniego rządu Michaiła Kasjanowa i powołanie nowego gabinetu miały miejsce jeszcze przed wyborami prezydenckimi, nie zaś – jak powszechnie oczekiwano – po wyborach. Zaważyły na tym przypuszczalnie przyczyny koniunkturalne (obawa Putina i jego otoczenia przed możliwością przejęcia władzy przez Kasjanowa w przypadku unieważnienia wyborów prezydenckich⁴). Kształt gabinetu Fradkowa dobitnie świadczy o „technicznej” roli rządu w systemie władzy w Rosji. Gabinet ministrów ma znacznie ograniczoną autonomię, a w roli ministrów obsadzono osoby całkowicie lojalne wobec prezydenta. Z rządu wyeliminowano wielu wpływowych polityków związanych z dawną jelicynowską ekipą. Premierem został technokrata pozbawiony ambicji politycznych i uzależniony od prezydenta Putina. Nowy rząd stał się lojalnym wykonawcą zamierzeń Kremla⁵.

14 marca 2004 r. **Władimir Putin zwyciężył w pierwszej turze wyborów prezydenckich**, uzyskując 71,3% głosów. Wybory miały charakter plebiscytu, w którym wyborcy wyrazili poparcie dla urzędującego prezydenta i jego polityki. Tak zdecydowane zwycięstwo Putina wynikało, z jednej strony, z utrzymującej się popularności w okresie pierwszej kadencji, z drugiej zaś, z kontroli Kremla nad procesem wyborczym, zapewniającej Putinowi zdecydowaną przewagę nad kontrkandydatami⁶.

W okresie rządów Putina **rosyjską gospodarkę wyraźnie wspiera sprzyjająca koniunktura ekonomiczna**. Od kilku lat w Rosji mamy do czynienia z wysokim i stabilnym wzrostem gospodarczym – 10% w roku 2000, 5,1% – 2001, 4,7% – 2002 i 7,3% w roku 2003 (prognoza na rok 2004 wynosi 6,6%⁷). Zmieniają się jednak źródła tego wzrostu. O ile w roku 2003 podstawą rozwoju ekonomicznego Rosji obok cen ropy był szybko rosnący popyt wewnętrzny (inwestycyjny i konsumpcyjny)⁸, o tyle obecnie **podstawowym źródłem wzrostu gospodarczego w Rosji pozostają bardzo wysokie światowe ceny ropy**⁹ (w chwili obecnej przekraczające 40 dolarów za baryłkę ropy Urals¹⁰). Niektórzy ekonomiści dowodzą, że bez wpływów ze sprzedaży surowców Rosja odnotowałaby ujemny wzrost gospodarczy¹¹.

Oczekiwania, związane z działaniami Putina w drugiej kadencji, sprowadzały się do dwóch zasadniczych pytań: z jednej strony, **czy silna pozycja Putina przełoży się na kontynuację działań reformatorskich**, zainicjowanych w roku 2000, z drugiej zaś, **w jaki sposób zostanie rozwiązana kwestia sukcesji**.

Podjęta w niniejszym tekście próba odpowiedzi na te pytania pozwala na sformułowanie tez i prognoz dotyczących charakteru systemu politycznego i gospodarczego Rosji i jego perspektyw w przyszłości.

II. Działania prezydenta Putina po reelekcji

Po zwycięstwie Władimira Putina w wyborach prezydenckich władze podjęły wiele działań na rzecz dalszej koncentracji władzy w ręku Kremla – zarówno na płaszczyźnie politycznej, jak i gospodarczej oraz społecznej. Działania te prowadzą do **utrwalenia kształtującego się w Rosji systemu monocentrycznego**, w ramach którego mamy do czynienia z wyraźną (i wciąż wzrastającą) dominacją Kremla nad najważniejszymi podmiotami życia publicznego w Rosji. Nieodłącznie wiąże się to z **nasileniem tendencji autorytarnych** w rosyjskiej polityce wewnętrznej – „ręcznym sterowaniem” polityką wewnętrzną przez Kreml, likwidacją pluralizmu politycznego i in-

formacyjnego oraz minimalizacją kontroli społecznej nad polityką władz.

Dalsza koncentracja władzy odbywa się w dużej mierze z **myślą o sukcesji** (w 2008 roku upływie druga i ostatnia kadencja obecnego prezydenta) lub przedłużeniu rządów Władimira Putina¹². Rządząca ekipa dąży do zachowania wyłączności w procesie wyznaczenia następcy Putina lub przeforsowania takich zmian w Konstytucji, które pozwolą obecnemu prezydentowi na dalsze sprawowanie władzy.

Wydarzenia, które nastąpiły po wygranych przez Władimira Putina wyborach prezydenckich, dowodzą też, iż mamy do czynienia z kontynuacją wielu istotnych procesów, zapoczątkowanych jeszcze w trakcie pierwszej kadencji: obserwujemy stale **rosnący wpływ przedstawicieli służb specjalnych** na politykę państwa, **intensyfikację działań propagandowych**, mających kształtować w społeczeństwie poparcie dla kolejnych inicjatyw Kremla, a także **zahamowanie reform gospodarczych** i politykę konsumowania korzystnej koniunktury na światowych rynkach surowcowych¹³.

1. Koncentracja władzy i nasilenie tendencji autorytarnych

Po reelekcji Władimira Putina władze zintensyfikowały działania na rzecz koncentrowania władzy w ręku Kremla i dalszej neutralizacji grup wpływu w polityce oraz gospodarce. Działania te dotknęły przede wszystkim elity regionalne, środowisko wielkiego biznesu, media oraz organizacje społeczne, lecz również władzę legislacyjną i sądowniczą.

Jednym z najważniejszych działań władz, rzutu-jących na kształt ustroju Rosji i system władzy, jest prezydencki postulat **zmiany zasady wyboru szefów regionów**¹⁴. Gubernatorzy, wybierani dotąd w wyborach powszechnych, mieliby być *de facto* mianowani przez prezydenta (jego wybór mają zatwierdzać regionalne parlamenty). Realizacja prezydenckiej inicjatywy **prowadziłaby do zmiany ustroju w Rosji, która z federacji zmieniłaby się w centralnie zarządzane państwo unitarne**. Decyzja ta wydaje się także sporna z punktu widzenia efektywności zarządzania re-

gionami: istnieje obawa, że „prezydencki gubernator” miałby słabą legitymację społeczną i ograniczoną samodzielność w podejmowaniu decyzji. Mogłoby to w sytuacjach skrajnych prowadzić do paraliżu decyzyjnego w regionach i często obarczałoby Moskwę koniecznością ręcznego sterowania sytuacją w regionach¹⁵. Zmiana ta wydaje się dyskusyjna również wielu rosyjskim konstytucjonalistom, a także społeczeństwu – jak wykazują sondaże, dwie trzecie badanych opowiada się za utrzymaniem zasady bezpośredniej obieralności gubernatorów¹⁶.

Ogłaszając reformę ustrojową, prezydent Putin przedstawił także propozycję zmiany ordynacji wyborczej, już od dłuższego czasu rozważaną w kremlofskich kuluarach. Funkcjonującą obecnie **ordynację mieszaną miałyby zastąpić proporcjonalna**. To prowadziłoby do likwidacji okręgów jednomandatowych (w których wybiera się połowę deputowanych do Dumy) i wybierania deputowanych jedynie z list partyjnych. Takie rozwiązanie znacząco ograniczyłoby możliwość uzyskania mandatu deputowanego przez polityków niezależnych od Kremla, reprezentujących regiony, biznes czy środowiska demokratyczne. Musieliby oni bowiem startować w wyborach w porozumieniu z partiami i na ich warunkach – a większość partii posiadających reprezentację w obecnej Dumie to partie prokremlofskie. Nową ordynację ma uzupełnić zapis o **podniesieniu progu wyborczego z 5 do 7%**¹⁷. Zmiana ordynacji i podniesienie progu wyborczego mogą doprowadzić do trwałej marginalizacji partii niezwiązanych z Kremlem (np. partii demokratycznych, których popularność nie przekracza 5%) i kształtowania się sceny partyjnej złożonej z dwóch–trzech mniej czy bardziej lojalnych wobec władz ugrupowań.

W fazie realizacji znajdują się też kolejne inicjatywy dotyczące sceny partyjnej – m.in. projekt ustawy przewidujący pięciokrotne zwiększenie wymaganej liczby członków partii politycznych (z 10 tys. do 50 tys.)¹⁸ czy próby jeszcze większego podporządkowania deputowanych poprzez zaostrenie sankcji za drobne wykroczenia. Dowodzą one, że **Kreml, dysponujący sprawnymi instrumentami kontrolowania parlamentu, dąży do dalszego zwiększania kontroli nad władzą legislacyjną**.

Analogiczne działania Kreml podejmuje wobec władzy sądowniczej. 29 września 2004 r. Rada Federacji (izba wyższa rosyjskiego parlamentu) przedstawiła pakiet projektów, których celem jest **zacieśnienie kontroli prezydenta nad trybem powoływania ważnych organów władzy sądowniczej**. Chodzi przede wszystkim o udzielenie prezydentowi prawa mianowania ponad połowy członków sędziowskiego kolegium kwalifikacyjnego (które decyduje m.in. o zawieszeniu immunitetu sędziów). Pozostałych członków ma mianować Rada Federacji (obecnie o składzie kolegium decyduje środowisko sędziowskie). Druga istotna inicjatywa dotyczy udzielenia prezydentowi prawa mianowania dyrektora generalnego departamentu sądowego Sądu Najwyższego (departament ten odpowiada za kadrowe, finansowe oraz techniczne zabezpieczenie działalności sądów ogólnych).

Realizacja postulatów Rady Federacji oznaczałaby ustawowe ugruntowanie kontroli Kremla nad władzą sądowniczą (choć już teraz istnieje praktyka wywierania przez Kreml presji na sądy). Prezydent już formalnie mógłby decydować o pozabawieniu immunitetu „niewygodnych” sędziów, a wykorzystując uzależnienie finansowe i materialne sędziów wpływać na zapewnianie korzystnych dla siebie wyroków sądowych.

Władze wprowadziły również ustawową możliwość zapobiegania przejawom niezadowolenia społecznego skierowanego przeciwko polityce rządu i Kremla. 30 czerwca 2004 r. weszła w życie **nowa ustawa o referendum, znacząco ograniczająca możliwości zorganizowania referendum ogólnonarodowego i poddająca ten proces ścisłej kontroli władz** (konieczność wieloszczelowej rejestracji grup inicjatywnych, wprowadzenie rygorystycznych terminów na spełnienie poszczególnych wymogów itd.)¹⁹. Dwa lata wcześniej władze zakazały organizowania referendum w roku wyborczym, w obawie przed tym, że komunistyczna opozycja zorganizuje referendum w sprawie niepopularnych reform, wdrażanych wówczas przez władze.

Kolejną zmianą, ograniczającą społeczne prawo m.in. do manifestowania niezadowolenia z polityki władz, jest ustawa z 9 czerwca 2004 r. „O zgromadzeniach, wiecach, demonstracjach i manife-

stacjach”. Ustawa przewiduje **zaostrzenie wymogów wobec organizatorów tych przedsięwzięć** (m.in. wydłuża procedurę zorganizowania akcji, a także zakazuje ich organizowania w pobliżu siedziby prezydenta). Tym samym władze usprawniają mechanizm kontrolowania akcji społecznych i mają możliwość niedopuszczenia do zorganizowania szerszych akcji opozycyjnych wobec rządu czy Kremla.

Działania władz objęły również scenę partyjną – w okresie wyborów parlamentarnych i prezydenckich podjęto szereg działań, zmierzających do **neutralizacji jedynej liczącej się dotąd politycznej opozycji – Komunistycznej Partii Federacji Rosyjskiej (KPFR)**, cieszącej się znaczącym poparciem społecznym i występującej przeciwko niepopularnym społecznie decyzjom władz. Władze zainspirowały lub wsparły już kilka rozłamów w szeregach komunistów – w 2002 roku KPFR opuścił jeden z jej liderów Giennadij Sielzniew, tworząc Partię Odrodzenia Rosji, w 2003 roku inny wpływowi polityk komunistyczny Siergiej Głazjew założył partię „Ojczyzna”, która zdołała odebrać komunistom dużą część głosów w wyborach parlamentarnych. W roku 2004 w szeregach komunistów nastąpił kolejny rozłam – Giennadij Siemigin utworzył „alternatywną” Partię Komunistyczną, wyprowadzając z KPFR liczną grupę działaczy. Władze próbują też tworzyć lojalne i sterowane partie także na prawicy: od czasu do czasu w przestrzeni publicznej pojawiają się „kanapowe” partie typu Nowa Prawica, deklarujące „łączenie wartości liberalnych i patriotycznych” i poparcie dla polityki Kremla.

Obecnie mamy też do czynienia z **dalszym ograniczaniem autonomii mediów**. Już w okresie pierwszej prezydenckiej kadencji Władimira Putina władze uzyskały kontrolę nad najważniejszymi rosyjskimi mediami (przede wszystkim popularnymi stacjami telewizyjnymi *Pierwyj Kanał* i RTR) i doprowadziły do pojawienia się w środowisku dziennikarskim autocenzury. Po reelekcji Putina władze podejmują działania, zmierzające do likwidacji istniejących jeszcze w niektórych mediach „obszarów autonomii”. Działania te dotknęły przede wszystkim popularnej telewizji NTV, kontrolowanej wprawdzie przez lojalny wobec Kremla Gazprom, lecz cieszącej się dotąd sporym marginesem swobody

w programach informacyjnych i analitycznych. W NTW dokonano zmian kadrowych (na stanowisku wicedyrektora obsadzono Tamarę Gawriłową, koleżankę Putina ze studiów i okresu pracy w merostwie Petersburga), zlikwidowano programy informacyjne pozwalające na krytykę władzy i cieszące się dużą oglądalnością („Namiędni”, „Swoboda słowa”), zaczęto wykorzystywać stację do nadawania programów propagandowych²⁰.

Władze starają się również zacieśnić kontrolę nad procedurą wydawania koncesji na działalność mediów. W rządzie powstaje komitet ds. koncesji, któremu ma szefować Borys Bojarskow związany z ekipą „petersburskich siłowników”. Od czasu do czasu pojawiają się także inicjatywy objęcia większą kontrolą rosyjskich domen internetowych²¹, choć w obecnych warunkach takie postulaty wydają się niemożliwe do zrealizowania.

2. Reforma aparatu państwowego i jego efektywność

W okresie wyborczym i powyborczym prezydent Putin zarządził reformę struktury administracji państwowej – przede wszystkim gabinetu ministrów oraz Administracji Prezydenta. Zrealizowane zmiany nie przyczyniły się na razie do usprawnienia funkcjonowania aparatu państwowego; w wielu przypadkach zdeorganizowały one pracę gabinetu i znacznie obniżyły jego efektywność.

8 marca 2004 r. Putin podpisał dekret wprowadzający **nową strukturę gabinetu ministrów**. Celem reformy było stworzenie czytelnej struktury i hierarchii wewnątrz gabinetu oraz (w niektórych przypadkach) zmiana kompetencji i zakresu obowiązków poszczególnych resortów. Rząd ma obecnie strukturę trójstopniową: ministerstwa, opracowujące założenia polityki w wybranej sferze oraz podporządkowane im federalne służby, mające kontrolować wykonanie tej polityki i agencje federalne, świadczące usługi w tej sferze. Liczba resortów została zredukowana z 30 do 17 (część z nich połączono – m.in. ochrony zdrowia i rozwoju socjalnego, nauki i edukacji, kultury i mediów). Zmniejszono liczbę wicepremierów z 6 do 1, a liczbę wiceministrów znacznie ograniczono.

W założeniu reforma miała sprzyjać zwiększeniu przejrzystości w podziale kompetencji i obowiązków w rządzie i zredukować rozdęty aparat rządowy²². Tymczasem liczba urzędników się nie zmniejszyła, a **pierwszym miesiącom reformy towarzyszył chaos i paraliż decyzyjny**. Zajęty reorganizacją i nowym podziałem kompetencji gabinet przestał wypełniać wiele bezpośrednich funkcji i zadań. Przyczyniło się to do znacznego obniżenia decyzyjności i sprawności rosyjskiego gabinetu ministrów.

Dekretem z 25 marca 2004 r. Władimir Putin dokonał także **kosmetycznej reformy Administracji Prezydenta (AP)**. W AP zmniejszono liczbę zastępców szefa do dwóch, urzędnicy administracji pełnią funkcje asystentów i doradców prezydenta. Wprowadzone zmiany nie wpłynęły na funkcjonowanie AP, która **w obecnym systemie władzy nadal pełni rolę kluczowego ośrodka decyzyjnego w Rosji**. AP jest w strukturze administracji państwowej Rosji miejscem opracowywania strategii rozwoju w kluczowych sferach polityki i gospodarki, podejmowania najważniejszych decyzji państwowych oraz sprawowania kontroli nad życiem politycznym, ekonomicznym i społecznym.

3. Zahamowanie reform gospodarczych

W porównaniu z początkiem I kadencji Władimira Putina można zaobserwować wyraźny odwrót od reform gospodarczych²³. „Projekt modernizacyjny” (jak często określano pakiet prorynkowych i liberalnych reform) obecnie wyraźnie stracił pozycję priorytetową. Władze dokonują jedynie wycinkowych reform w niektórych sferach gospodarki, zaś wciąż odkładana jest finalizacja wielu reform strukturalnych (przede wszystkim monopoli, takich jak RAO *JES Rossii* czy Koleje Rosyjskie). Dotąd nie rozpoczęto reformy gazowego monopolisty Gazpromu.

Reformy podejmowane przez rząd i parlament w roku 2004 w zasadzie ograniczyły się do przeformowania ustawy o dużym znaczeniu finansowym i społecznym – **ustawy o tzw. monetaryzacji ulg**²⁴. Jej celem jest zastąpienie licznych ulg (którymi cieszą się weterani wojny, inwalidzi, samotne matki itd.) dotacjami pieniężnymi, kie-

rowanymi do konkretnych osób. Rozwiązanie to ma na celu zmniejszenie olbrzymiego balastu socjalnego, obciążającego rosyjski budżet federalny. Sfinansować te rekompensaty miałyby budżety regionalne, które jednak mogą mieć poważne problemy z udźwignięciem tak dużego obciążenia. Obawa przed niewydolnością budżetów regionalnych powoduje w Rosji duży opór społeczny wobec tej reformy.

Rząd pracuje obecnie nad **ustawami podatkowymi** – w planach jest m.in. obniżenie podatku socjalnego i podatku VAT (przypuszczalnie w roku 2005). W przyszłym roku ma też prawdopodobnie zostać ostatecznie wdrożony kolejny etap reformy budżetowej – **rozgraniczenia kompetencji centrum i regionów** (dotyczących kwestii finansowych, własnościowych itd.). Stopniowo postępuje rozpoczęta w roku 2000 **reforma bankowa**, mająca dostosowywać rosyjski sektor bankowy do standardów zachodnich – w ostatnim czasie jej efektem były głównie liczne bankructwa mniejszych banków, które nie spełniały ustanowionych przez reformatorów kryteriów finansowych i organizacyjnych.

Władze nie decydują się na zainicjowanie, kontynuację czy finalizację istotnych reform strukturalnych, zwłaszcza **reformy monopolii naturalnych**. Zapowiadana wcześniej restrukturyzację Gazpromu odłożono na czas nieokreślony, rząd rozważa obecnie jedynie możliwość liberalizacji rynku akcji koncernu²⁵. Reforma monopolisty energetycznego RAO *JES Rossii* została wstrzymana na najistotniejszym etapie – tworzenia dużych regionalnych kompanii energetycznych poprzez łączenie spółek energetycznych w sąsiadujących ze sobą podmiotach federacji. Nie dokończono reformy kolei – spółka Rosyjskie Koleje, która powstała po restrukturyzacji państwowych kolei, wykorzystuje swoją przewagę na rynku i hamuje rozwój konkurencji w sektorze przewozów kolejowych. Zastój panuje też w kolejnej istotnej sferze gospodarki, w której zapowiedziano reformę – **sferze gospodarki komunalnej**. Reforma tego sektora miała urynkwiczyć ceny za usługi komunalne, a jednocześnie zmodernizować infrastrukturę komunalną, znajdującą się w katastrofalnym stanie i skierować subwencje do osób najbiedniejszych. Przez ostatnie 2 lata stawki na usługi komunalne systematycznie ro-

sły na terenie całej Rosji. Nie przełożyło się to jednak na poprawę jakości usług komunalnych czy modernizację infrastruktury²⁶.

4. Rozbudowywanie własności państwowej

Początek drugiej kadencji Władimira Putina był okresem utrwalania i poszerzania kontroli Kremla nad własnością państwową. Proces ten rozpoczął się już w pierwszej kadencji Putina, kiedy władze zaczęły odzyskiwać kontrolę nad spółkami z udziałem państwa (m.in. nad gazowym monopolistą Gazpromem, swoistym „państwem w państwie”²⁷). Obecnie strategiczne przedsiębiorstwa z udziałami państwa (Gazprom, Rosnieft’, Transnieft’, Koleje Rosyjskie) uważane są za element finansowego zaplecza ekipy rządzącej i instrument polityki Kremla na arenie wewnętrznej i zagranicznej²⁸.

Trwa proces umacniania i powiększania przedsiębiorstw kontrolowanych przez państwo. Odbywa się to m.in. poprzez fuzje przedsiębiorstw państwowych lub wchłanianie mniejszych spółek przez większe. Najlepszym przykładem jest tu niedawne wchłonięcie przez Gazprom państwowego koncernu naftowego Rosnieft’ (i plany przejęcia koncernu Zarubieznieft’). Jako bardzo prawdopodobne ocenia się wchłonięcie przez Gazprom również aktywów bankrutującego koncernu Jukos. W efekcie ma powstać gigantyczne przedsiębiorstwo naftowo-gazowe, kontrolowane przez państwo i dominujące na rosyjskim rynku surowcowym.

Efektom takiej polityki władz jest **powstawanie coraz większych struktur kontrolowanych przez państwo** (a w praktyce przez obecnie rządzącą ekipę na Kremlu), które **odgrywają coraz ważniejszą rolę na rynku i dyktują reguły gry przedsiębiorstwom prywatnym**, w tym nawet zagranicznym inwestorom, działającym na terenie Rosji. Najdobitniejszym przykładem jest tu polityka Gazpromu, który stara się wykorzystywać swoją kontrolę nad rosyjską siecią gazociągów oraz bliskie relacje z Kremlem do uzyskiwania udziału w projektach, w które już zainwestowały inne kompanie. W ten sposób Gazprom faktycznie wymusił na koncernie TNK-BP dopuszczenie go do złoża Kowyktyńskiego, a ostat-

nio prowadzi rozmowy o udziale w projekcie Sachalin-2, realizowanym przez Royal Dutch/Shell²⁹.

Rozbudowa własności państwowej odbywa się również poprzez przejmowanie przez ekipę Putina własności prywatnej. Najdobitniejszym przykładem takiego działania jest „sprawa Jukosu”, która rozpoczęła się w lipcu 2003 r. Władze, oskarżając koncern naftowy Jukos o niedopłacanie podatków³⁰, spiętrzyły roszczenia fiskalne wobec przedsiębiorstwa i aresztowały dużą część jego aktywów. Celem „afery Jukos” jest próba przejęcia go przez lojalne wobec Kremla struktury (przypuszczalnie państwowe przedsiębiorstwa wydobywcze). Inicjatywę przejęcia naftowego giganta przypisuje się bliskim współpracownikom prezydenta Putina wywodzącym się ze służb specjalnych (m.in. wiceszefowi jego administracji Igorowi Sieczinowi), mającym rozległe wpływy polityczne, lecz nie dysponującym zapleczem finansowym³¹.

Jako dążenie do przejęcia własności prywatnej można ocenić też działania władz wobec niektórych prywatnych banków po „kryzysie bankowym” latem 2004 r., kiedy doszło do bankructwa kilkunastu rosyjskich banków. Upadek większości z nich był nieunikniony z przyczyn rynkowych (nie spełniały one ustanowionych przez rząd standardów). Wydaje się jednak, iż tę falę bankructw (częściowo inspirowaną przez władze³²) potraktowano jako pretekst do przejęcia przez państwowy Wniesztorgbank za bezcen Guta Banku, kontrolowanego przez mera Moskwy Jurija Łużkowa i posiadającego znaczne aktywa przemysłowe. Jako jeszcze jeden obiekt zainteresowania struktur związanych z państwem wymieniano wówczas Alfa Bank, największy prywatny bank, należący do oligarchicznego imperium Alfa Group. Tylko dzięki ogromnemu finansowemu wysiłkowi Alfa Group bank nie upadł i wyszedł z kryzysu obronną ręką³³. Jednak „kryzys bankowy” osłabił zaufanie klientów do banków prywatnych (wielu depozytariuszy odpłynęło do banków państwowych) i w efekcie do umocnienia państwowego systemu bankowego.

Sięganie państwa po własność prywatną, a zwłaszcza przebieg „sprawy Jukosu”, wywołały szereg negatywnych konsekwencji gospodarczych i po-

litycznych, doprowadziły przede wszystkim do pogorszenia klimatu inwestycyjnego. *Casus Jukosu* odegrał też istotną rolę w podporządkowywaniu środowiska biznesowego przez Kreml. Władze zademonstrowały, iż kontrola nad fiskusem i aparatem ścigania może być przez nie wykorzystana do zwalczania przeciwników politycznych i uzyskiwania zdobyczy ekonomicznych.

5. Wzrost kontroli nad sektorem prywatnym

Wraz z rozbudowywaniem własności państwowej kontrolowanej przez Kreml można zaobserwować również **postępujące zacieśnianie kontroli nad sektorem prywatnym**. Obserwujemy tu m.in. wzmocnienie roli rządu (a *de facto* Kremla) w kwestii regulowania rynku surowcowego (przyznawanie licencji na wydobycie), stopniowe ustawodawcze eliminowanie ulg i luk podatkowych (w tym rosyjskich „rajów podatkowych”³⁴) oraz rozmaitych schematów (w tym *tollingu*³⁵), pozwalających biznesmenom na znaczną redukcję obciążenia podatkowego. Te działania świadczą jednocześnie o **minimalizowaniu przez władze potencjału lobbystycznego** wielkiego biznesu – zarówno w parlamencie, jak i np. w ramach działającej przy premierze Rady ds. Przedsiębiorczości, która z organu lobbystycznego zamieniła się w kanał, przez który władze przekazują swoje postulaty środowisku biznesu³⁶. Słabnąca pozycja biznesu w dialogu z władzami skutkowałą jednocześnie **wzrostem roszczeń państwa** wobec tego środowiska, sprowadzających się – z jednej strony – do regulowania w pełni zobowiązań fiskalnych, z drugiej zaś do apeli o podjęcie przez biznes „odpowiedzialności społecznej” i dofinansowywania wielu socjalnych zobowiązań państwa³⁷.

Do zdominowania rodzimego biznesu przez władze dochodzi **wzrastająca kontrola Kremla nad inwestycjami zagranicznymi**. Świadczyć o tym mogą chociażby osobiste spotkania prezydenta Putina z większymi inwestorami, zamierzającymi wejść na rynek rosyjski (m.in. z przedstawicielami Conoco Philips, który wykupił część udziałów w koncernie naftowym ŁUKoil) oraz narzucanie zagranicznym inwestorom warunków dotyczących prowadzenia działalności w Rosji (wspomniany już *casus* Gazpromu, wymuszającego swój

udział w realizowanych przez inwestorów zagranicznych projektach).

6. Ideologia izolacjonizmu jako instrument pozyskiwania poparcia społecznego

W ostatnich miesiącach w rosyjskich mediach można zaobserwować aktywizację kremlowskiej propagandy, adresowanej do społeczeństwa za pośrednictwem lojalnych mediów. **Propagandowa działalność władz służy przede wszystkim uzasadnieniu kolejnych prób poszerzenia uprawnień prezydenta i zapewnieniu im szerokiego poparcia społecznego.**

Od początku rządów Putina można było obserwować ideologizację problematyki bezpieczeństwa i wykorzystywanie tej kwestii do konsolidowania społeczeństwa. W ostatnim czasie wykorzystywane jest do tego zagrożenie terroryzmem – władze próbują utrwalić w społeczeństwie obraz Rosji jako kraju, osaczonego przez wrogi świat zewnętrzny (zwłaszcza Zachód) i podkopywanego od środka przez demokratyczną „piątą kolumnę”³⁸. Za remedium na zewnętrzne i wewnętrzne zagrożenia władze uważają konieczność zjednoczenia wysiłków w walce z zagrożeniem – co w praktyce oznacza postępujące zwiększanie uprawnień prezydenta kosztem innych ośrodków życia publicznego, podsycanie nieufności i niechęci wobec różnych form *inakomyslija* i wobec „obcych” (przede wszystkim osób pochodzących z Kaukazu). Władze próbują dotrzeć do społeczeństwa także za pośrednictwem Cerkwi Prawosławnej – prezydent Putin zaapelował do prawosławnych hierarchów o „aktywny udział” w walce z terroryzmem poprzez podnoszenie morale społeczeństwa. Elementem „pracy ze społeczeństwem” jest także stopniowe ograniczanie informacyjnego „wolnomyslicielstwa” (m.in. likwidacja niezależnych programów publicystycznych w telewizji) i zastępowanie w telewizji poważnej debaty politycznej apolityczną rozrywką.

Kremlowska propaganda w wielu przypadkach odnosi zamierzony skutek. Od pewnego czasu można zaobserwować **rosnącą podatność rosyjskiego społeczeństwa na hasła izolacjonistyczne** (rośnie nieprzychylność Rosjan wobec Zachodu, zwłaszcza Stanów Zjednoczonych³⁹). Du-

ża część społeczeństwa – mimo iż krytycznie ocenia skuteczność władz w walce z terroryzmem – przedkłada bezpieczeństwo ponad wartości i uprawnienia demokratyczne i gotowe jest do ich ograniczenia dla dobra walki z zagrożeniem. Aż 60% respondentów gotowych jest w związku z tym zrezygnować z niektórych uprawnień konstytucyjnych, m.in. wolności przemieszczania się i wyjazdu za granicę, a 59% godzi się na zakaz działalności organizacji i mediów, kwestionujących politykę prezydenta wobec terrorystów⁴⁰.

Skuteczność kremlowskiej propagandy nie jest jednak bezsporna. Rosyjskie **społeczeństwo wydaje się często być zdezorientowane i rozdarte** między – z jednej strony – obawami o bezpieczeństwo (umiejętnie podsycanymi przez prokremlowskie media), a z drugiej – dezaprobatą wobec prób poszerzenia uprawnień prezydenta. Jak wykazują sondaże opinii publicznej, większa część społeczeństwa nie widzi związku między ostatnimi inicjatywami prezydenta (mającymi doprowadzić do mianowania gubernatorów przez Moskwę i uzasadnianymi koniecznością zjednoczenia władz w obliczu zagrożenia terrorystycznego) i poprawą bezpieczeństwa. 60% badanych nie popiera tych inicjatyw i opowiada się za zachowaniem powszechnej obieralności gubernatorów. Respondenci również wykazują znaczny krytycyzm w ocenie działań władz w związku ze sposobem prowadzenia akcji przeciwko terrorystom w Biesłanie, czy ogólnie, w ocenie skuteczności polityki Kremla w sferze bezpieczeństwa.

7. Wzrost wpływów przedstawicieli służb specjalnych

Od początku rządów Władimira Putina obserwowaliśmy ekspansję kadrową przedstawicieli rosyjskich służb bezpieczeństwa („czekistów”) oraz wzrost ich wpływu na politykę, gospodarkę oraz sprawy społeczne⁴¹. Tendencja ta utrzymuje się także w drugiej kadencji Władimira Putina. Obecnie **„czekiści” mają wpływ nie tylko na zarządzanie państwem, lecz zyskują również coraz większy dostęp do zasobów finansowych.** Wyraźnie widać też rosnący wpływ sektora bezpieczeństwa na sferę oficjalnej propagandy.

Na ekonomiczne wzmocnienie pozycji przedstawicieli ekipy „czekistów” składa się kilka czynników. Charakterystyczne dla obecnego etapu rządów Putina jest **obsadzanie kluczowych stanowisk w przedsiębiorstwach z udziałem państwa osobami z najbliższego otoczenia prezydenta, wywodzącymi się ze służb specjalnych**. Przedsiębiorstwa te są często strategiczne z punktu widzenia bezpieczeństwa gospodarczego, obracające wielomiliardowymi środkami. Ekspansja kadrowa „czekistów” łączy się z tendencją wzmocnienia pozycji przedsiębiorstw państwowych na rynku (zwłaszcza surowcowym)⁴².

Obecność „czekistów” w przedsiębiorstwach państwowych można zaobserwować w sektorze surowcowym, finansowym i komunikacyjnym. Jeden z najbardziej wpływowych „czekistów”, wiceszef kremlowskiej administracji Igor Sieczin został prezesem rady nadzorczej państwowego koncernu Rosneft’ (który jest w trakcie łączenia się z Gazpromem w dużą korporację gazowo-naftową). „Czekiści” już wcześniej ugruntowali swoje pozycje także w Gazpromie – na jego czele stanął Aleksiej Miller, dawny znajomy Putina z Petersburga, przez wielu ekspertów posądzany o powiązania ze służbami specjalnymi (podobną proweniencję ma również wielu członków zarządu i szefów departamentów koncernu). Jurij Zaostrowcew, były wicedyrektor Federalnej Służby Bezpieczeństwa, został wiceprezesem państwowego Wnieszekonombanku. Kolejny prominentny „czekista” z kremlowskiej administracji, Wiktor Iwanow, został członkiem rady nadzorczej Aeroflotu, wcześniej w spółce Rosyjskie Koleje, kontrolującej rosyjską kolej, wiceprezesami zostali Władimir Jakunin i Geоргij Kornilow, wywodzący się z organów bezpieczeństwa.

Konieczność wzmocnienia ekonomicznej pozycji „czekistów” (kosztem biznesu prywatnego) wydawało się też przyświecać „operacji Jukos”, polegającej na doprowadzeniu niezależnej i dobrze prosperującej kompanii naftowej do bankructwa i przejęciu jej przez lojalne wobec Kremla struktury (będzie to zapewne przedsiębiorstwo państwowe kontrolowane przez przedstawicieli „czekistów”). Za inicjatorów tej akcji uważa się wpływowych urzędników Igora Sieczina i Wiktora Iwanowa, reprezentujących w Administracji Prezydenta „frakcję siłową”.

Rosnący wpływ „czekistów” na sferę ideologii odzwierciedlają coraz szerzej zakrojone i coraz bardziej radykalne **„projekty” ideologiczne**, podejmowane przez władze. Wraz z postępującą autorytaryzacją polityki wewnętrznej obserwujemy próby realizowania przez władze scenariusza mobilizacyjnego: wzmocnienia w społeczeństwie postaw izolacjonistycznych, propagowania „myślenia kontrwywiadowczego” (wzmoczenia czujności, nieufności wobec „obcych”, donosicielstwo) i kreowania obrazu zewnętrznych i wewnętrznych wrogów, dążących do rozczłonkowania i zniszczenia Rosji⁴³.

Od początku prezydentury Władimira Putina (rok 2000) można zaobserwować **wzrost roli całego aparatu represyjnego państwa rosyjskiego**. Po pierwsze, wzrosła rola służb specjalnych oraz aparatu ścigania w rozwiązywaniu kluczowych problemów politycznych i gospodarczych. Po drugie, mamy do czynienia z reintegracją i umacnianiem poszczególnych struktur (Federalna Służba Bezpieczeństwa wchłonęła Federalną Służbę Graniczną, Federalna Agencja Łączności i Informatyzacji Rządowej (FAPSI) została wcielona do Federalnej Służby Ochrony) i rozszerzaniem ich kompetencji dotyczących kwestii bezpieczeństwa (lecz także kontroli nad gospodarką, w tym przepływu środków w ramach struktur prywatnych). Po trzecie, obserwujemy także **rosnące z roku na rok nakłady na bezpieczeństwo i obronność w rosyjskim budżecie**⁴⁴. Zgodnie z projektem budżetu na rok 2005, w przyszłym roku wydatki te mają wzrosnąć o kolejne 27% i wynieść 927,5 mld rubli.

8. Polityka Kremla wobec Kaukazu Północnego

Działania władz podejmowane wobec Czeczenii i całego Kaukazu Północnego na początku drugiej kadencji Władimira Putina stanowią **kontynuację kremlowskiej „polityki siły”**, zainicjowanej jeszcze w 1999 roku, przed wyborem Putina na prezydenta. Co więcej, postulowana przez władze konieczność siłowego zwalczania „czeczeńskiego terroryzmu” jest też wykorzystywana do uzasadniania poszerzania uprawnień prezydenta Putina.

Po pięciu latach operacji wojskowej Czeczenia pozostaje w stanie wojny, rośnie napięcie w innych

republikach Kaukazu Północnego oraz zagrożenie zamachami terrorystycznymi na terenie całej Rosji⁴⁵. Fiasko siłowej polityki Kremla wobec Czeczenii nie skłoniło jednak władz do rewizji dotychczasowej strategii. Przeciwnie, każdy kolejny zamach stanowił pretekst do afirmacji siłowego wariantu lub wręcz zaostrzenia działań wojennych i pacyfikacyjnych oraz do nasilenia retoryki antykaukaskiej.

Wojna na Kaukazie jest istotnym narzędziem, wykorzystywanym w rosyjskiej polityce wewnętrznej. Niestabilna sytuacja na Kaukazie Północnym i zagrożenie terroryzmem w niektórych sytuacjach stanowiły dla władz **pretekst do rozszerzenia uprawnień prezydenta lub struktur siłowych** (nastąpiło to po zamachu na Dubrowce i w Biesłanie). „Kaukaskie” zagrożenie wykorzystywane jest też przez kremlowską propagandę do mobilizacji społeczeństwa wokół prezydenta – jedyne gwaranta bezpieczeństwa. Konflikt wykorzystywany jest również do zaspokojenia ambicji oraz poprawy statusu materialnego rosyjskiej generalicji i walczącego w Czeczenii wojska.

Mimo prób wykorzystywania „czeczeńskiego zagrożenia” do realizacji własnych celów **kwestia czeczeńska staje się dla Putina coraz większym problemem**. Niestabilna sytuacja w tej republice promieniuje na cały region i często dowodzi bezradności rosyjskich struktur wojskowych czy służb specjalnych w sytuacjach kryzysowych. Problemem dla Kremla może też być systematycznie malejące poparcie społeczne dla siłowego rozwiązania sytuacji w Czeczenii⁴⁶ i fakt, iż w sondażach duży odsetek badanych uznaje trwającą na Kaukazie wojnę za źródło kolejnych zamachów terrorystycznych⁴⁷.

III. Perspektywy rozwoju sytuacji w Rosji

Podejmowane przez Kreml od początku drugiej kadencji Putina działania doprowadziły do utrwalenia w rosyjskim systemie władzy takich tendencji jak:

- ograniczanie pluralizmu politycznego i informacyjnego,
- podważanie autonomii władzy legislacyjnej i sędziowskiej,

- prywatyzacja państwa przez prezydenta i jego otoczenie,
- postępujący zanik polityki publicznej (zwiększając się nieprzejrzystość i nieprzewidywalność decyzji i procesów politycznych),
- minimalizacja kontroli społecznej nad polityką władz.

Coraz bardziej zbliża to system władzy w Rosji do modelu autorytarnego, w którym dominuje ośrodek prezydencki, kontrolujący i sterujący najważniejszymi procesami w kraju.

Priorytetowym zadaniem rządzącej ekipy w drugiej kadencji Władimira Putina jest pomyślnie rozwiązanie **kwestii sukcesji w roku 2008** (wówczas, zgodnie z zapisami rosyjskiej Konstytucji, wygaśnie druga i ostatnia prezydencka kadencja Putina) lub przedłużenie rządów obecnego prezydenta. Ten cel będzie w dużej mierze determinował politykę Kremla w najbliższych latach. Możemy spodziewać się utrwalania zdobytej wcześniej władzy politycznej i dalszego przejmowania przez ekipę Putina kontroli nad zasobami finansowymi. Będzie to utrwalало monocentryczny i autorytarny system władzy oraz rolę Kremla jako „jedynego centrum decyzyjnego”, prowadzącego politykę „ręcznego sterowania” w wielu istotnych dziedzinach. Taki system władzy może przyczynić się do dalszego obniżenia oddolnej aktywności podlegającego Kremlowi aparatu administracyjnego oraz władz regionalnych i lokalnych i wzmocnić nieefektywność i niewydolność procesu zarządzania państwem i rozwiązywania bieżących problemów.

Logika „scenariusza sukcesyjnego” sprawia, iż **pozycję pierwszoplanową traci tzw. projekt modernizacyjny** (szeroko zakrojone reformy ekonomiczne, prowadzące do ograniczenia roli państwa w gospodarce i zmiany struktury samej gospodarki). Kreml, skupiony na koncentracji władzy, nie powrócił do reform i nie zadbał o sprawne egzekwowanie uchwalonych wcześniej reformatorskich ustaw. Zamiast tego najbardziej prawdopodobny wydaje się wariant kontynuacji obecnej polityki ekonomicznej, opierającej się na konsumowaniu owoców dobrej koniunktury surowcowej bez podejmowania niepopularnych i kosztownych działań modernizacyjnych. Nierozwiązane pozostaną zapewne tak fundamentalne problemy jak archaiczny model gospodarki,

niekorzystny klimat inwestycyjny, postępująca degradacja infrastruktury i korupcja. Zahamowanie niezbędnych reform, połączone z etatyzacją gospodarki i przejmowaniem przez państwo kontroli nad własnością prywatną minimalizuje pozytywne efekty modernizacyjnych inicjatyw prezydenta z pierwszej kadencji i przyczynia się do pogorszenia wizerunku Rosji na arenie międzynarodowej jako wiarygodnego, szanującego prawo, obliczalnego partnera.

Najbardziej prawdopodobnym scenariuszem rozwoju sytuacji w najbliższych latach wydaje się kontynuacja występujących obecnie tendencji. W przypadku utrzymywania się korzystnej koniunktury na rynkach surowcowych, najbardziej prawdopodobne wydaje się utrzymanie się takich tendencji jak odwrót od działań modernizacyjnych w gospodarce wraz z postępującą autorytaryzacją polityki wewnętrznej. Będzie to skazywało Rosję na lata „zastoju”, utrzymującego ten kraj w politycznym, gospodarczym i technologicznym skansenie. Z kolei w przypadku załamania koniunktury cen na rynku ropy (mało prawdopodobnej w najbliższych kilku latach) lub spadku poziomu wydobywania surowców (co nie jest wykluczone w perspektywie średniookresowej) możemy mieć do czynienia z poważnym kryzysem gospodarczym w Rosji, co nieuchronnie spowoduje kryzys polityczny o trudnych do przewidzenia przebiegu i skutkach.

Jadwiga Rogoża

¹ Aktualnie frakcja Wspólna Rosja liczy 306 deputowanych (na 450 parlamentarzystów) (www.duma.gov.ru).

² 11 czerwca 2004 r. Duma głosami Wspólnej Rosji już znowelizowała konstytucyjną ustawę o referendum, co wymagało zebrania kwalifikowanej większości głosów (minimum 301 na 450).

³ M.in. Centrum Technologii Politycznych (Priездient posledniego sroka: političeskaja situacija w Rossii posle priezidentskich wyborow, marzec 2004), L. Szewcowa, „Etot rieżym nie tierpit daże otkrytoj fortoczki”; wystąpienie na posiedzeniu fundacji „Liberalna Misja” (za www.yavlinsky.ru).

⁴ Jak pisała rosyjska prasa, decyzja o przedterminowej dymisji premiera Kasjanowa pojęta została przez prezydenta pod wpływem bliskich współpracowników z Administracji Prezydenta (zwłaszcza Igora Sieczina i Wiktora Iwanowa). Mieli oni sugerować, iż w przypadku unieważnienia wyborów prezydenckich (np. z powodu frekwencji nie przekraczającej 50%), najwyższą władzę w kraju do chwili przeprowadzenia nowych wyborów może przejąć premier. Z formalno-prawnego punktu widzenia taki wariant był praktycznie niemożliwy, niemniej, jak pisała prasa, Putin i jego otoczenie postanowili wykluczyć nawet taką potencjalną możliwość przejęcia władzy przez osobę spoza swojego środowiska. Więcej patrz: J. Rogoża, Dymisja premiera Kasjanowa jako kolejna odsłona walki o władzę?, Tydzień na Wschodzie, 26 lutego 2004.

⁵ A. Makarkin, Poczemu Fradkow, www.politcom.ru, 01.03.2004.

⁶ Więcej patrz: J. Rogoża, Władimir Putin u progu drugiej kadencji, Tydzień na Wschodzie, 18 marca 2004.

⁷ Według rosyjskiego Ministerstwa Rozwoju Gospodarczego i Handlu (www.economy.gov.ru).

⁸ I. Wiśniewska, Wyniki gospodarcze Rosji w 2003 r., Tydzień na Wschodzie, 8 kwietnia 2004.

⁹ Raport OECD (Economic Department, Economic and Development Review Committee), 2004 Economic Review – Russian Federation, 2004, s. 6–7.

¹⁰ I. Jefimczuk, Słезiem s nieftianoj igły?, *Finans*, nr 1 (42), 12–18.01.2004.

¹¹ Mówił o tym prezydencki doradca ds. ekonomicznych Andriej Iljarionow w wywiadzie dla *Financial Times* (07.10.2004). Według niego, w roku 2003 wpływy ze sprzedaży surowców wygenerowały 9,2% wzrostu, podczas gdy w całości rosyjska gospodarka odnotowała wzrost w wysokości 7,3% (a więc bez pomocy surowców faktycznie odnotowałaby spadek o 1,9%).

¹² W prasie i w kręgach eksperckich pojawia się coraz więcej spekulacji dotyczących sposobu rozwiązania „problemu roku 2008”, czyli sukcesji lub wydłużenia okresu rządów Putina. Coraz więcej poważnych komentatorów (m.in. Olga Krysztanowska z Rosyjskiej Akademii Nauk, dawny doradca prezydenta Jelcyna Georgij Satarow z fundacji Indem, Witalij Portnikow z Radia Swoboda, członek Centralnej Komisji Wyborczej Wadim Sołowjow) mówi o przygotowywanych w Administracji Prezydenta planach zmiany systemu politycznego Rosji z prezydenckiego na parlamentarno-gabinetowy i przeniesienia większości uprawnień z prezydenta na premiera, wybieranego przez parlament. Putin mógłby

w takiej sytuacji objąć urząd premiera (w Rosji nie ma czasowego ograniczenia w sprawowaniu tej funkcji).

¹³ M.in. stale rosnące emerytury i płace w sferze budżetowej.

¹⁴ Ustawa dotycząca trybu wyborów gubernatorów przeszła już trzecie, ostatnie czytanie w Dumie (3 grudnia 2004 r.).

¹⁵ Więcej J. Rogoża, Rosja po zamachach: scenariusz autorytarny, Tydzień na Wschodzie, 23 września 2004.

¹⁶ Zgodnie z badaniem ośrodka Obszczestwiennoje Mnie-nije (www.fom.ru) opublikowanym 23 września 2004, mianowanie gubernatorów przez Kreml popiera 25% badanych, a 13% nie ma w tej sprawie zdania. 61% badanych opowiada się za utrzymaniem zasady bezpośredniej obieralności gubernatorów.

¹⁷ Zapis ten został wniesiony do ustawy „O wyborach deputowanych Dumy Państwowej” w trakcie nowelizacji 25 października 2002.

¹⁸ Drugie czytanie tego projektu ustawy odbyło się w Dumie 3 grudnia 2004.

¹⁹ Warto zauważyć, iż konstytucyjna (wymagająca większości kwalifikowanej w Dumie) ustawa o referendum została uchwalona w błyskawicznym tempie – prezydent wniósł projekt do parlamentu 16 maja 2004 r., a już 30 czerwca ustawa weszła w życie. Świadczy to o dużej sprawności procesu ustawodawczego, dyktowanego przez Kreml i daleko idącej dyspozycyjności rosyjskiego parlamentu.

²⁰ 26 września br. NTV nadało film dokumentalny, którego celem było dowiedzenie powiązań b. prezesa koncernu naftowego Jukos Michaiła Chodorkowskiego z czeczeńskimi terrorystami. Dokument ten został przez wielu obserwatorów odebrany jako film w najwyższym stopniu propagandowy i będący wyraźnym sygnałem zmian w polityce informacyjnej stacji (patrz np. www.grani.ru/society/media/television/m.77348.html).

²¹ Za takim rozwiązaniem orędowni m.in. moskiewski mer Jurij Łużkow i Władimir Matiuchin, były dyrektor Federalnej Agencji Łączności i Informatyzacji Rządowej (FAPSI).

²² T. Stanowaja, Wiertikal prawnictwa, www.politcom.ru, 09.03.2004.

²³ Por. M. Menkiszak, Przyspieszenie reform w Rosji, Tydzień na Wschodzie, 19 lipca 2001.

²⁴ <http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=024085>.

²⁵ Liberalizacja rynku akcji Gazpromu miałyby polegać m.in. na likwidacji podziału rynku akcji monopolu na krajowy i zagraniczny oraz zrównaniu cen papierów wartościowych koncernu.

²⁶ Rieforma w rosyjskim ŻKCh użę zawieszona, www.polit.ru, 24.09.2004. Planowano zainwestować w sektor komunalny 700 mln USD, biznesmeni nie zdołali jednak uzyskać tak dużego kredytu dla tak ryzykownego przedsięwzięcia.

²⁷ Władze kontrolowały 38% akcji Gazpromu – obecnie władze bliskie są uzyskania większościowego pakietu (50% + 1 akcja). Więcej w: J. Rogoża, I. Wiśniewska, Podsumowanie przemian polityczno-gospodarczych w pierwszej kadencji Władimira Putina, Prace OSW nr 11, lipiec 2003, s. 17–18.

²⁸ Duże kompanie, kontrolowane przez Kreml można w wielu sytuacjach uważać za podmioty polityki wewnętrznej Kremla (np. za pośrednictwem Gazpromu Kreml przejął kontrolę nad opozycyjną niegdyś telewizją NTV) oraz polityki zagranicznej (przybierającej formy ekspansji rosyjskiego kapi-

tału, przede wszystkim do dawnych państw Związku Radzieckiego). Państwowe i półpaństwowe korporacje wykorzystywane są też do finansowania wyborów (parlamentarnych, prezydenckich) i różnych społecznych inicjatyw władz.

²⁹ Więcej w: E. Paszyc, Niepowodzenia zachodnich koncernów w Rosji, Tydzień na Wschodzie, 5 lutego 2004.

³⁰ Jukos (podobnie jak pozostałe przedsiębiorstwa wydobywcze) wykorzystywał niezabronione prawem mechanizmy do obniżania podatków. Faktycznie z 24% stawki podatku dochodowego dla przedsiębiorstw odprowadzał do kasy państwowej ok. 12–15% (dla porównania Sibneft’ lojalnego wobec Kremla Romana Abramowicza płaci około 5%, zaś koncern aluminiowy Rusał nawet 3%). Żadnej z tych (lojalnych wobec Kremla) kompanii nie dotknęły sankcje ze strony fiskusa czy organów ścigania.

³¹ K. Pełczyńska-Nałęcz i in., Ekipa Putina przejmuje własność, Tydzień na Wschodzie, 15 lipca 2004.

³² Panikę w sektorze bankowym spowodowały przede wszystkim upadek wiążanego z poprzednim premierem Michaiłem Kasjanowem Sodbiznesbanku oraz wypowiedzi szefa Federalnej Służby Monitoringu Finansowego Wiktora Zubkowa o istnieniu „czarnej listy” kolejnych banków, które mogą stracić licencję. Więcej: S. Pietrowa, A. Biekkier, CB razglądief krizis, *Wiedomosti*, 08.07.2004.

³³ *Ibid.*

³⁴ Znowelizowany Kodeks Podatkowy (obowiązujący od 1 stycznia 2004 r.) likwiduje rosyjskie „raje podatkowe”, umożliwiające w przeszłości znaczące obniżanie podatków. Więcej w: E. Paszyc, Likwidacja rosyjskich „rajów” podatkowych, Tydzień na Wschodzie, 4 grudnia 2003.

³⁵ Zakłady aluminiowe pracujące w reżimie tollingu świadczą tylko usługę przetapiania surowca należącego do zagranicznego zleceniodawcy. Ani surowiec, ani produkt finalny nie są ich własnością. Pozwala to na zmniejszenie opodatkowania (usługi są nisko opodatkowane). Korzystał z tego na szeroką skalę największy rosyjski koncern aluminiowy Rusał (własność „oligarchy” Olega Deripaski).

³⁶ T. Stanowaja, Partniorstwo wo imia mira, www.politcom.ru, 06.07.2004.

³⁷ Wśród sfer wymagających finansowego zaangażowania biznesmenów premier Fradkow wymienił m.in. transport, informatyzację, łączność, nowe technologie i badania naukowe. Na razie jednak państwo nie przedstawiło konkretnych mechanizmów finansowania wspomnianych sfer, zaś sami przedsiębiorcy usiłują odłożyć w czasie swoje zaangażowanie w „bezwrotne” projekty socjalne.

³⁸ Najbardziej jaskrawym przykładem takiej propagandy jest wywiad, udzielony przez wiceszefa kremlowskiej administracji Władisława Surkowa bulwarowemu dziennikowi *Komsomolskaja Prawda* (29.09.2004), w którym Surkow ostro krytykował działania „zewnętrznych i wewnętrznych” wrogów Rosji i nawoływał do czujności i samoorganizacji dla zapewnienia bezpieczeństwa (<http://www.kp.ru/daily/23370/32473>). Patrz też: O. Łacys, Nie Kuźma Minin, nie Michaił Kutuzow, nie Georgij Żukow. K nam obratiłsia Władisław Surkow, *Russkij Kurjer*, 30.09.2004, M. Glikin, Wrag u worot: kto jego wydumał i komu on nużen, *Niezawisimaja Gazieta*, 04.10.2004.

³⁹ www.levada.ru/press/2004101204.html.

⁴⁰ Więcej – *Ibid.*

⁴¹ Patrz m.in. O. Krysztanowska, Rieżym Putina: libieralnaja militokratija? w: *Pro et Contra*, tom 7, nr 4, 2002, 158.

⁴² Więcej w p. 4 niniejszego rozdziału.

⁴³ Więcej w p. 6 niniejszego rozdziału.

⁴⁴ Łącznie wydatki na bezpieczeństwo i obronność: rok 2002 – 15,1 mld USD, rok 2003 – 18 mld USD, rok 2004 – 23,2 mld USD, rok 2005 (projekt ustawy budżetowej) – 30,9 mld USD (Ministerstwo Rozwoju Gospodarczego i Handlu, www.economy.gov.ru).

⁴⁵ Więcej w: M. Falkowski, Kaukaz Północny: rosyjski węzeł gordyjski, niniejszy zeszyt Prac OSW.

⁴⁶ W sierpniu 2004 r. za kontynuacją działań wojennych w Czeczenii opowiadało się 21% badanych, podczas gdy 68% uznało, iż należy rozpocząć rozmowy pokojowe z separatystami. Wydarzenia w Biesłanie (1–3 września) nieco skorygowały te wyniki, jednak w dalszym ciągu liczba osób popierających rozwiązanie pokojowe blisko dwa razy przewyższa liczbę tych, którzy optują za kontynuacją konfliktu zbrojnego (55 do 32%, badanie niezależnego ośrodka badania opinii Lewada Centr <http://www.levada.ru/chechnya.html>). W innym badaniu na pytanie: „Jak zmieniłby się stosunek do prezydenta Putina, gdyby zaprzestał on siłowych działań w Czeczenii i ogłosił początek negocjacji pokojowych” 43% respondentów odpowiedziało, że ten wizerunek by się poprawił, 15% uznało, że pogorszyłby się, a 30% stwierdziło, że nie uległby zmianie (<http://www.levada.ru/press/2004090601.html>).

⁴⁷ Jak wynika z sondażu Lewada Centr (www.levada.ru/press/2004091602.html), przeprowadzonego niedługo po akcie terrorystycznym w Biesłanie, 39% respondentów dopatruje się źródła ataków terrorystycznych w trwającej wojnie w Czeczenii, 27% uważa, że wynikają one z działalności międzynarodowych ugrupowań terrorystycznych, a 12% – że są one spowodowane aktywnością wrogów Rosji na Zachodzie.

North Caucasus: the Russian Gordian knot

The key problems and conflicts in the region and the effect thereof on the future of Russia

Maciej Falkowski

Theses

1. North Caucasus is the most instable part of the Russian Federation: since the early 90's, there has been going on the military conflict in Chechnya, which is gradually spilling over into the other republics of the region, terrorism seems to have occupied its regular position in the political life of Caucasus, organised crime is flourishing, the tension persists there and military incidents and attacks are breaking out every now and again. During the recent year, the destabilisation of the region, which affects many fields of Russian political and social life, has grown to an alarming size.

2. There are many reasons for the instability in the region; they stem from numerous political, religious and socioeconomic problems and conflicts. They all overlap, interweave and create a complex network. The most difficult problem is the war in Chechnya, lasting since the early 90's, which is spilling over the neighbouring republics, takes increasingly more drastic shapes and poses a threat to the security and stability of the entire country. The conflict stimulates dangerous tendencies and processes all over Caucasus: it is one of the reasons for the intensifying anti-Russian sentiments in the local communities, and it accelerates their drifting towards radical Islam, etc. Moreover, the region is a scene of numerous ethnic conflicts (the conflicts in Dagestan, the western part of Caucasus, the Ingush-Ossetian conflict), religious (mainly inside Islam) and conflicts between the indigenous Russian people and immigrants from Caucasus and Central Asia in Stavropol and Krasnodar Krajs as well as acute socioeconomic problems (poverty, unemployment, overpopulation, growing crime).

3. Since the collapse of the USSR, the Kremlin has failed to frame a consistent and long-term concept for development of North Caucasus and its integration with the rest of Russia. The Russian authorities' policy towards Caucasus is limited to emergency actions, responding to crises instead of preventing them. It consists in abortive attempts to liquidate the effects of negative tendencies and events and not on counteracting the causes thereof. The authorities are still making the same mistakes, unwilling to recognise their

obvious failures. The key elements of the policy include: preventing any interference of other countries and international organisations in the region, conducting the “antiterrorist operation”, supporting the puppet regimes in particular republics, marginalisation of the opposition and the far-flung propaganda in the mass media, which shows a false picture of the reality. A great role in the Caucasian policy of the Kremlin is played by law enforcement structures, whose interests often collide with the interests of the Russian state. Such a policy does not lead to resolving problems and conflicts, on the contrary, it leads to deepening and escalation thereof.

4. The future of North Caucasus depends on either settlement or worsening of the existing problems; if they intensify, Caucasus will be plunging in chaos. The instability in the region is accompanied by further-reaching processes, i.e. gradual drifting apart of Caucasus from Russia, its derussification and increasingly faster Islamisation. Such tendencies, which in the prospect of several decades could end in a high degree of autonomy or even separation of the region from the Russian Federation, could be slowed down through working out of a comprehensive concept for development of the region. However, for the time being, the Kremlin has neither political will nor ability to develop and implement such a concept: the main reasons for that are the views of the Russian ruling elites and the general condition of the Russian state (the lack of sufficient financial means, lack of proper staff, resistance of the law enforcement structures, degeneration of the state structures, etc.).

5. North Caucasus is a region where many serious problems are concentrated. The future of Russia will depend on their resolution (the Chechen war, other ethnic and religious conflicts, rapid growth of non-Russian and Muslim population, decreasing number of ethnic Russians, etc.). So long as Moscow is unable to resolve them, Russia will be an unpredictable and instable country, in danger of terrorism and convulsed by internal conflicts. Unless the Kremlin copes with the issue of Caucasus, it will not be possible for Russia to enter on the path of democratic reform, to make the attempt to create a modern country, open to global cooperation. Caucasus is today a source of

disintegration of the Russian state, of its structures and society; unless this is held back, in the longer term, it may become a source of its collapse. Russia's position in the post-Soviet area and, above all, in South Caucasus will also depend on the way the situation in North Caucasus develops.

Introduction

This paper is meant to systematise and describe the complex political, social, religious and economic situation in the region, above all, the key problems and conflicts, which give rise to the regional destabilisation. In our analysis of the causes of instability in North Caucasus and of the Kremlin's policy in the region we will try to answer the question about the future of the Russian Caucasus and the influence of the processes and tendencies existing there on the future of Russia.

I. The key problems of the region

North Caucasus is situated in the southern part of the Russian Federation, between the Black and Caspian Seas. In the south, it borders on Georgia and Azerbaijan, which together with Armenia form South Caucasus¹. North Caucasus consists of eight autonomous republics, which are mainly inhabited by indigenous Caucasian peoples (Dagestan, Chechnya, Ingushetia, North Ossetia, Kabardino-Balkaria, Karachay-Cherkessia, Adygeya and Kalmykia) and the Stavropol and Krasnodar Krai (where Russians are a majority)². [For detailed characteristics of the republics and krais see the annex].

North Caucasus is characterised by a multitude and complexity of problems and conflicts existing there. They overlap, interweave and create a difficult to describe complicated network. Often, sources of one conflict can be found in another, and solution to a given problem is impossible without finding a way out from another. For instance, it is impossible to analyse the internal situation in Dagestan or Ingushetia without considering the situation in Chechnya; likewise it is difficult to understand the ethnic problems of the region without analysing the socioeconomic

situation. Therefore, to understand the complex situation in the entire North Caucasus and to identify the sources of instability there, it is necessary to systematise the problems which we have to deal with and to briefly describe each of them.

1. The war in Chechnya

The most serious problem of the region is the military conflict in Chechnya, lasting since the early 90's, the consequences of which affect not only North Caucasus but also Russia as a whole. The Chechen war is a conflict between the metropolis and the periphery aspiring to independence (for this reason it is often referred to as an anti-colonial war), which has risen out of the still remembered bitter events of the past (the conquest of Chechnya by Russia in the 19th century, the Tsarist and Soviet repressions aimed against Chechens, etc.). To justify its policy of force in the republic, the Kremlin attempts to place the events in Chechnya in the context of fight against international terrorism, while in fact the source and main reason for the conflict is the Chechen separatism, the striving of Chechens to leave the Russian Federation and create a state of their own.

1.1. The conflict in 1991–1999

The conflict broke out in autumn 1990, when the delegates gathered at the 1st Congress of the Chechen Nation announced separation of Chechnya from the USSR and proclaimed its independence. A year later (August 1991), the so-called Chechen revolution broke out (the abolishment of the communist authorities in Grozny by supporters of independence), during which gen. Jokhar Dudayev reached out for power (he was elected president in November 1991). After the retreat of the Russian army from Chechnya (1992), the republic gained real independence. The economic blockade imposed on Chechnya by Moscow and attempts to abolish Dudayev with the usage of the opposition had proven unsuccessful, therefore the Kremlin decided to launch a military intervention in December 1994³.

The so-called first Chechen war had been lasting until August 1996 and ended in a military and political disaster for Russia. The federal forces were not capable of defeating the Chechen guer-

rillas, who were supported by local civilians, and the war was unpopular among the Russian public; therefore president Boris Yeltsin, who was seeking re-election, decided to conduct peace negotiations with the separatist leaders. Under the accords signed in Khasavyurt on 31 August 1996, Chechnya gained real independence (the status of the republic was supposed to be determined during bilateral negotiations until 2001), the federal troops were withdrawn from the republic and the power was again taken over by the separatists⁴.

In January 1997 presidential election was held in Chechnya. The winner was the Chechen chief of staff Aslan Maskhadov⁵. The period of the second quasi-independence of Chechnya (1996–1999), during which the authorities in Grozny were awkwardly trying to lay the foundations for the Chechen state, was characterised by a constantly worsening internal chaos. The mass unemployment, the material and moral consequences of the war, the lack of any external support; all this led to unprecedented increase in organised crime (kidnappings for ransom, illegal trade in oil, guns, drugs, etc.), and the weakness of the central authorities contributed to the internal anarchy. Quite soon a strong Islamic opposition grew in Chechnya (its leaders being Shamil Basayev, Movladi Udugov and Zelimkhan Yandarbiyev), which, from 1998, started making demands for Maskhadov's stepping down as president and transformation of the republic into an Islamic state. The crisis in the republic reached its climax in spring 1999, when the so-called Congress of the Peoples of Chechnya and Dagestan was held. The Chechen and Dagestani Islamic radicals opted at the congress for uniting both republics into an Islamic state by way military fight against Russia⁶.

1.2. The second Chechen war: from occupation to Chechenisation

The attack launched from the territory of Chechnya on Dagestan by Islamic activists led by Basayev and Khattab in August and September 1999 and the series of terrorist attacks in Russian towns (September 1999), which Chechens were accused of, gave the Kremlin a pretext for making another attempt to subjugate the rebel republic with the usage of military means⁷. In the atmosphere of

fear of subsequent attacks, heated by Russian propaganda, and the anti-Chechen campaign in the mass media, Vladimir Putin, who was Prime Minister at the time, terminated the Khasavyurt accords and promised launching an “antiterrorist operation” in North Caucasus. Having dislodged the militants from Dagestan, the Russian forces started heavy bombardments of Chechnya and, on 1 October 1999, they marched in the territory of the republic (the beginning of the military operation caused mass escape of Chechen civilian population; during the first months of the war, nearly 350 thousand Chechens took shelter in Ingushetia alone⁸). The so-called second Chechen war, which then began, has not ended until now. After several months of relentless fight (by spring 2000), Russians managed to occupy the entire Chechnya and defeat the key militant units, who started on guerrilla warfare.

During the first two years (2000–2002) the control over the de facto occupied Chechnya was in the hands of almost exclusively the federal army, which reaped profits from oil trade, robbing the local residents and other illegal sources of income, violating human rights on a massive scale, which had the features of homicide (mass murders, rape, robbery, torture, trade in people, etc.)⁹. The Kremlin started gradually, albeit insignificantly, curtailing the powers of the military from mid 2002. That was an element of the so-called Chechenisation policy, the official objective of which was the legalisation of the pro-Russian Chechen authorities, while the unofficial one was changing the nature of the war from Russian-Chechen into interchechen. As a part of the Chechenisation policy (the key figure of which was Akhmad Kadyrov, chief of administration of the republic and, from October 2003, president of Chechnya) the powers of the pro-Russian authorities in Grozny were gradually being increased, the Chechen militia was created, a constitutional referendum (March 2003) and presidential election (October 2003) were held in the republic, enlistment of former militants into pro-Russian forces was supported, etc. Such actions were accompanied by a far-flung propaganda in the mass media, with the usage of which attempts were made to persuade the international opinion and the Russian public that law and order had been restored in Chechnya¹⁰.

In spite of the successful image of Chechenisation in the mass media, it soon appeared that it could not bring the conflict in the republic nearer to the end. The policy failed, which was also a bitter political defeat of president Putin, after the 2004 events: death of president Akhmad Kadyrov (on 9 May; as a result of his assassination at the stadium in Grozny) and the whole series of terrorist attacks organised by Chechen militants¹¹. They proved that, contrary to what the Kremlin was claiming, the guerrillas still had significant forces and were able to destabilise the situation in the entire region. Chechenisation did not have any chance of success for several reasons. Firstly, it was opposed by the Russian army (the military think that the power in the republic should not be handed over to Chechens), for whom this meant weakening of their own position in the republic and reduction of their incomes from the businesses they were running there¹². Secondly, even the moderate militants were not admitted to take part in the political dialogue in Chechnya, which prevented any attempt to settle the conflict at its source, i.e. the Chechen separatism. Thirdly, the pro-Russian authorities in the republic were (and still are) made up of people who are only guided by the interests of their own clan, whose only purpose is to keep the power and get rich. Those individuals commit crimes against their own nation; they are hated and perceived as traitors by a vast majority of Chechens¹³.

Even though the Kremlin’s policy in Chechnya leads to escalation of the conflict in the republic, still nothing seems to indicate that it could be changed in the nearest future. This year presidential election, held on 29 August, in which Alu Alkhanov, minister of internal affairs of Chechnya, was elected to be Kadyrov’s successor, has proven that the policy is being continued.

1.3. The consequences of the war for Chechnya and for the entire region

Initially, the second Chechen war used to have a stabilising effect on North Caucasus. The decisive actions of the Kremlin in the republic significantly curtailed the quite strong separatist tendencies and influence of radical Islam in the region. The uncompromising defeat of the militants enabled president Putin to have greater

control over the local regimes and to get rid of such inconvenient local leaders as e.g. president of Ingushetia, Ruslan Aushev (1992–2001), who was replaced by a general of Federal Security Service Murat Ziazikov. The war had also caused further erosion of the Caucasian community spirit: while during the first war, Chechens had been popular and had enjoyed common sympathy in the region, starting from 1999, most of residents of Caucasus began to believe Chechens were the main culprits of their own troubles, which translated into acceptance of the military solution to the Chechen problem.

However, as the conflict in North Caucasus dragged out, there intensified socio-political processes that caused serious destabilisation of the situation in the region and extending military actions over other Caucasian republics (first of all, Ingushetia and Dagestan). Such processes concerned: the Chechen separatist camp, the Chechen society and residents of other Muslim republics in Caucasus.

Two very significant changes took place in the militants' camp: radicalisation of the war conducting methods and changes in the ideology followed by the guerrillas. In the military field, the separatists started using terrorist methods (including suicide attacks) and started to bring their military actions out of the territory of Chechnya¹⁴. While, initially, president Maskhadov was against carrying out military actions outside of Chechnya, now, even he started threatening Russia with attacks all over its territory (though he still condemns terrorism)¹⁵. In terms of ideology, noticeable is the turn from nationalism towards Islamic ideology among both radicals and moderate Chechens. At the beginning of the current war, most of the militant commanders claimed they were fighting first of all for independence, followed the idea of a secular democratic state and were oriented to the West, counting on its support. As the war stretched on, their views were evolving towards radical Islam: today, a significant part of the militants are fighting not under the independence slogans but under Islamic slogans¹⁶.

Since the beginning of the second war in Chechnya, significant changes have also taken place

in the Chechen society. The anti-Russian sentiments are extremely intense; most of Chechens do not consider themselves to be citizens of the Russian Federation and perceive Russian soldiers and representatives of the authorities as occupiers. This concerns both those Chechens who sympathise with the militants and those who formally represent the pro-Russian option. Moreover, the number of radical Islam supporters and the religiousness level are constantly growing among Chechens. Increasingly more residents of Chechnya support or at least justify the radical fight methods used by the Chechen commanders. Such processes (anti-Russian sentiments, increased religiousness and radicalisation of views) mainly concern the young generation, who were growing up in the conditions of war and did not get even primary education. The Russian culture is strange to them and, unlike middle-aged people, they do not feel attached to Russia and they are not sentimental about the USSR.

Similar processes are also taking place in other Caucasian Muslim republics. They stem from the deepening frustration about Moscow's policy in the region, which translates into increasing sympathy and even support for Chechens. The belief that it was the Chechens who were guilty of provoking the conflict is slowly replaced by accusing the Kremlin of unwillingness to end the war and treating residents of Caucasus as second-class citizens¹⁷. The radicalisation of sentiments in Caucasus is also due to the transferring of the methods used in the "anti-terrorist operation" outside of Chechnya; particular unrest is caused by the activity of the so-called Federal Security Service death squadrons, who kidnap, take to Chechnya, torture and often murder many innocent people in Ingushetia and Dagestan¹⁸. Young residents of Caucasus, seeing that they receive nothing in exchange for their loyalty to Russia, start supporting Chechens and joining their troops. In Caucasus, noticeable is also significant intensification of anti-Russian sentiments and increasingly more radical Islamisation, in particular, among young people (including the young elites of the region¹⁹). Islam is gradually becoming a unifying factor for residents of the Muslim republics of the region, which, seemingly, causes revival of the idea of Caucasian solidarity, which failed back in the 90's. As a result of such pro-

cesses, the Chechen war is gradually spilling over the entire region, the region is destabilised and non-Chechen guerrilla units, which organise terrorist attacks in the south of Russia, propagate separation of Caucasus from the Russian Federation and creation of an independent Islamic state there, emerge²⁰. Many things seem to indicate that, unless the processes are slowed down, Moscow will have to deal soon not with a Chechen war but with an all-Caucasian conflict²¹.

2. The ethnic conflicts

2.1. Dagestan: the land conflict

Dagestan is troubled by the greatest number of ethnic conflicts, which additionally overlap with the severe economic and social problems. The basic problem is the conflict between the peoples inhabiting the lowland and piedmont parts of north Dagestan (i.e. Kumyks, Chechens-Akins, Nogays and Russians) and the mountain peoples (Avars, Dargins, Laks and others). Its sources should be traced back to the policy of the Soviet authorities, which, starting from the 50's, had been conducting mass displacements of people from the highland regions down to the lowlands. It was mainly the Avars (the largest ethnic group of Dagestan), the Dargins and the Laks who had been displaced and forced to settle in the land of the Kumyks, Nogays, Russians and Chechens. Some time later, the voluntary migration of highlanders down to the lowlands began and it has been lasting until now.

The conflicts between the highlanders and lowlanders existed already in the USSR times, yet the totalitarian Soviet system kept them under control. *Perestroika* and the collapse of the Soviet Union caused national revival in Dagestan and uncovering of the so far hidden ethnic conflicts, the basis for which was a clash of economic interests. The situation was aggravated by the economic crisis, which affected North Caucasus much stronger than other parts of the former empire. The national movements of Kumyks, Nogays, Chechens and the Russian population started making demands for curtailing the settlement of the highland peoples on the lowlands and even for return of the land that had been taken away from them by the authorities. In turn, Avars, Dargins and Laks started forming military units,

threatening they would use force, if any attempts to remove them from the land occupied by them were made. The conflict between Chechens-Akins and the Avar and Lak peoples in western Dagestan is particularly bitter. In 1944, Chechens, who had lived there, were deported to Central Asia, their "national" (Aukhovskiy) district was liquidated, and Avar and Lak settlers came to replace the Chechen population. In the late 80's, the Chechen national movement demanded restoration of the Aukhovskiy district and displacement of the Laks and Avars from there, which met with determined resistance of the latter²².

Although the ethnic conflicts in Dagestan had many a time dangerously aggravated (especially in the 90's), the situation never ran out of control and each time open clashes were luckily avoided. Still, none of the ethnic problems linked to land conflicts has been resolved, which causes that they can escalate any time; and this will destabilise the situation in the republic²³.

2.2. Dagestan: the fight for power

There is constant fierce rivalry between the particular ethnic groups of Dagestan for power and influence in the republic. Since the late 80's, the power has been concentrated around the Dargin clan led by the 74-year-old Magomedali Magomedov, the Chairman of the State Council. Some Kumyk and Avar clans are allied to him, while the opposition core is made up of Avars, Lezgins and Laks. Neither representatives of the authorities (they are mainly former communist apparatchiks and people who have criminal past) nor most of the opposition members follow any ideology or have any clear political views or programmes. Their main motivations include striving for power, getting rich and dominating the other ethnic groups. Politicians who offer any concrete political programmes, make appeals for reconstruction of the socio-political life in the republic or those who enjoy actual prestige in the republic are systematically liquidated by either the authorities or the criminal groups connected with the authorities²⁴.

Until mid 2004, the political fight was unofficial: it was not mentioned publicly; instead the alleged "friendship between the peoples of the republic" was manifested on the outside. The

main method of elimination of the opponents was political murder (of which radical Islamists were usually accused) or their intimidation and forcing them to leave Dagestan, and not elections, which were notoriously fixed. The strongest trump card of the clan of Magomedov, which let him keep the power in Makhachkala for such a long time, was the support of the Kremlin, which in exchange for loyalty and support to its own policy in Caucasus gave him *carte blanche* to conduct his internal policy²⁵.

The situation in the republic changed when the new constitution was adopted as a result of the 2003 referendum (the collective State Council was liquidated and the post of the president of the republic was introduced; the first presidential election has been scheduled for 2006). The new constitution shook the previous system of power distribution in the republic, which, despite its fragility, has never turned into an open military conflict. The main division line has emerged between Magomedov and the Dargin and Kumyk activists, who support him, and Avar and Lezgin politicians²⁶. Although blood has not been shed in Dagestan as yet, as the election is drawing nearer, the situation is getting increasingly tenser, and there is real danger that an ethnic conflict will break out. The situation is additionally complicated by the proximity to Chechnya, activation of the Islamic opposition in Dagestan and the fact that every Dagestani politician has a several-thousand-strong, well-armed unit of militants at his disposal²⁷.

2.3. Dagestan: the Lezgin question

When the USSR broke up, the Lezgin, who inhabited southern Dagestan and northern Azerbaijan, were artificially separated by the state border. The Lezgin national movement, which emerged then, was advocating unification of the Lezgin territories and creation of one Lezgistan as a part of Russia. This aroused anxiety in Azerbaijan, whose authorities feared that Russia, which was striving for maintaining its influence in South Caucasus, could use the Lezgin question to destabilise the internal situation in their country. Lezgins have many a time protested against the tightening of the Russian-Azeri border, which makes life more difficult for inhabitants of the frontier. There have also happened several clashes

between the Lezgin population and Azeri border guards. Even though the Lezgin issue has noticeably relaxed since the late 90's, still it remains a very serious potential source of tension in south Dagestan (*inter alia* in Derbent, inhabited by Lezgins and Azeris) as well as in the relations between Russia and Azerbaijan²⁸.

2.4. The Ingush-Ossetian conflict

The tension between Ossetians, who are members Orthodox Christians and speak a language belonging to the Iranian branch, and Ingushes, who are Muslims and are closely related to Chechens, has existed since 1992. In that year, the two peoples engaged in a brief military conflict: as a result of fights for the so-called prigorodnyi district (the suburbs of Vladikavkaz) more than 800 people were killed and nearly 30 thousand Ingushes escaped from Ossetia to Ingushetia (most of them still live in refugee camps)²⁹. The enmity between the two nations, manifesting itself *inter alia* in their mutual, almost total, isolation, has not eased, even though more than 12 years have passed since the end of the clashes. Moreover, following the tragic terrorist attack in Beslan, in which many Ingushes took part, re-escalation of the conflict cannot be excluded (the public opinion in Ossetia blames Ingushes for organising the attack)³⁰.

The Ingush-Ossetian conflict is so bitter for several reasons: its protraction, failure to sign a compromise peace accord after the 1992 fights (the conflict ended in a ceasefire, forced by Moscow), the negative effects of the war in Chechnya, the growing cultural and civilisation-related differences between the secularized Ossetia and the fast-Islamising Ingushetia, and the demographic processes (Ingushetia has the greatest population growth rate in the Russian Federation, while in Ossetia it is much lower).

Another outbreak of fights between Ingushes and Ossetians would have very negative consequences for Moscow, mainly due to the fact that both republics are situated in the central part of Caucasus, which is strategically the most important one. This would also frustrate the Kremlin's policy in South Ossetia, which following the war in the early 90's has separated from Georgia and is today a quasi-independent state, unofficially

supported by Moscow (Tbilisi strives for taking over control of South Ossetia, while Russia aims at freezing the conflict, which enables it to exert pressure on Georgia; South Ossetia would like to join the Russian Federation).

2.5. Conflicts in the western part of North Caucasus

The danger of turning of the conflicts in the western part of North Caucasus into military clashes has many a time seemed imminent. These include, above all, the conflicts in Kabardino-Balkaria and Karachay-Cherkessia (between the Turkic-speaking Balkars and Karachays and Kabardins and Circassians, whose languages belong to the Caucasian branch)³¹. Both republics were artificially created in the 1930's. When, following the collapse of the USSR, the Balkar, Karachay and Circassian national movements emerged (Circassians, Kabardins and Adygeyans basically form one nation) it seemed that they would naturally break up. Since the early 90's, the nationalist opposition has *inter alia* made demands for either separation of Balkaria and creation of a separate republic or its unification with the Karachay, as well as for uniting all the lands inhabited by the Circassian people (Kabarda, Cherkessia and Adygeya), creation of one republic and gradual separation from the Russian Federation. The slogans of return of the so-called muhajir from Turkey and Middle East countries to their ancestors' land were also popular in the Circassian national movement³². However, like it was in the case of Dagestan, the Kremlin actively supported the local communist elites, who have kept the power in Nalchik and Cherkessk and prevented any such divides³³.

Even though the conflicts between Kabardins and Balkars and between Karachays and Circassians have never turned into a military confrontation, the tension is all the time there and it substantially grows before every elections. The most serious crisis emerged during the 1999 presidential election in Karachay-Cherkessia; mass demonstrations and riots sparked then in Cherkessk between supporters of the Karachay Vladimir Semionov and the Circassian Stanislav Derev³⁴.

3. The religious conflicts

3.1. The major religions of the region

In terms of religion, North Caucasus can be divided into two parts: the Russian Orthodox north and the Muslim south. Most of the residents of Stavropol and Krasnodar Krai and 2/3 of the residents of North Ossetia are members of the Russian Orthodox Church. A great majority of the population of the autonomous republics practice Islam in the Sunni version (only Azeris living in Dagestan are Shiites)³⁵. There also live representatives of other religions, including Buddhists (most of the Kalmyks), Jews, Catholics, Protestants and Russian Old Believers, in the region.

3.2. The divides and conflicts inside Islam

The North Caucasian Islam is not uniform; it is inside it that the most numerous religious conflicts occur. The conflicts, which had been growing as Islam had been reviving since the collapse of the USSR, became subdued after the outbreak of the second Chechen war. However, currently, they are getting sharper again.

The bitterest conflict is the one between the supporters of the so-called traditional Islam and the reformers; it mostly concerns the Dagestani and Chechen Islam. In Caucasus, the following groups are referred to as traditionalist:

- **representatives of the so-called official Islam:** these include the muftiats of particular republics, which are called the Spiritual Administrations (e.g. the SA of Muslims in Dagestan), each of which forms a separate organisation; all the "legal" Muslim clergymen report to them;
- **sheikhs and members of Sufi brotherhoods (*tariqas*):** many Muslims of Dagestan, Chechnya and Ingushetia belong to them; in Dagestan, the most popular is the *Naqshbandiya* brotherhood, and in Chechnya, the *Kadiriya*; the sheikhs and their murids form very strong and well-organised groups; they have an immense influence on the political life of Chechnya and Dagestan³⁶.

Representatives of the official Islam and members of the Sufi brotherhoods claim that the North Caucasian Islam differs from the rest of the Islamic world; it has its own traditions, ceremonies and forms of cult. Both of them do not

see any need for religious reform (they treat the reform advocates as extremists) and they strive for isolation from the external world. Both of them are loyal to the authorities and they closely cooperate with them, which ensures them favour and support from the authorities in fighting their opponents (except for Chechnya, where many members of the brotherhoods fight on the side of the militants)³⁷.

The reformers, who are usually referred to as Wahhabis or Salafis (Arabian *salaf* means ancestor or going back to the roots), can in turn be divided into:

- **moderate:** a small group made up of representatives of the intelligentsia and clergy; they oppose the official Islam and Sufism, claiming these forms are fossilized, outdated and discredited due to their cooperation with the authorities; in their opinion, Islam in Caucasus should be reformed and cleaned off the non-Islamic loans, which occurred in the Soviet times; they are advocates of the idea of Muslim solidarity (both in Caucasus and all over the world); they believe that the changes should be made in a peaceful way; they are not well-organised, they do not found any organisations or political parties;
- **radicals:** a conglomerate of small groups of people organised in the so-called *Jamaats*; similarly to the moderates, they opt for reform of the North Caucasian Islam, yet they believe that this should be done through abolishment of the current authorities (both secular and religious); some of them are advocates of creation of an independent Islamic state in Caucasus; the radical Wahhabis are stronger and more numerous than the moderate ones; they are mainly active in Chechnya and Dagestan, yet also in Ingushetia, Karachay-Cherkessia and Kabardino-Balkaria³⁸.

The conflict between the Wahhabis and the traditionalists has existed since the appearance of the former ones in Caucasus³⁹. It reached its peak in 1996–1999. At that time, the centre of the radical Islam was the uncontrolled by the Kremlin Chechnya, which, in early 1999, was proclaimed an Islamic state, and the Shariah law was introduced in its territory⁴⁰. Many Chechen commanders then accepted the Wahhabi ideology as their own and supported its followers outside of Chechnya⁴¹. Wahhabis were also very active in Dage-

stan. The best-known “Islamic experiment” in the republic was the proclamation in spring 1998 of several villages of Buinaksk district (the so-called Kadar zone) a free Islamic territory (where the Shariah law applied) and driving representatives of the authorities out of there. As the second Chechen war began, the Kadar zone was liquidated by the federal troops (September 1999).

Since 1999, Islamists in North Caucasus (both activists and people who sympathise with them) and any opponents of the official Islam have been persecuted. This has taken a particularly brutal form in Dagestan, where under the pressure of the Muslim clergy a law that bans propagation of Wahhabism has been adopted. In spite of the persecutions, the number of supporters of radical Islam in Caucasus is constantly growing: most of the Chechen militants today are followers of the Islamic ideology; strong Wahhabi groups exist in Dagestan, Ingushetia, Kabardino-Balkaria, Karachay-Cherkessia and in Stavropol Krai. The conflict of Wahhabis with the traditionalists and the authorities is intensifying and it soon may become much more serious than the ethnic conflicts. The stimulating factors include the Chechen war spilling over the neighbouring republics, the persecution of the Caucasian population by the Russian law enforcement agencies and the terrible socioeconomic situation in the region. The authorities reject any possibility of dialogue with the Islamists; therefore this movement is getting increasingly more radical and it not infrequently chooses terrorism as a fight method⁴².

It is very difficult to assess the scale of external influence on the development of the Wahhabi movement in North Caucasus. The Kremlin exaggerates this, trying to prove that radical Islam and terrorism linked to it are an effect of the influence of the international terrorism. However, the reality is slightly different. Although contacts of the North Caucasian radicals with Islamists all over the world, including with terrorist organisations, really exist, still they should not be overestimated. Both terrorism and development of radical Islam in Caucasus are a direct result of the regional problems, and the existence of an external factor is of secondary meaning in this context.

3.3. The Orthodox Church vs. Islam

Disputes between Islam and the Orthodox Church are rare in the region. Nevertheless, the growing tension and escalation of violence there bring about first signs of such a conflict. This, in particular, concerns the regions inhabited mostly by Russians, to which increasingly more Muslims are migrating. Conflicts between the indigenous population and immigrants (usually economically motivated) very often take the form of religious conflicts. They are also presented in this context by some Russian nationalist politicians and some hierarchs and clergymen of the Russian Orthodox Church. There also are increasingly more conflicts between members of the Orthodox Church and Muslims over the construction of temples and other places of religious cult.

4. The problems of the “Russian-speaking” Caucasus

One of the greatest problems of the Russian-speaking Caucasus (Stavropol and Krasnodar Krai) is the issue of migrations (both internal and external) and the ethnic and religious conflicts linked thereto, as well as the problem of growing xenophobia and radicalisation of the public sentiments.

4.1. The migrations

Since the break-up of the USSR, the North Caucasian region, which used to be located inside the country, has become the southernmost part of the Russian Federation, a region directly bordering on the turbulent South Caucasus and Central Asia. The military conflicts in the countries of those regions, the economic crisis that emerged there as a result of the breakdown of the Soviet economy and the intensifying anti-Russian sentiments caused that Stavropol and Krasnodar Krai have since the early 90's become targets of mass immigration⁴³. The immigrants who go there can be divided into the following groups:

- **ethnic Russians**: they are leaving both the states of South Caucasus and Central Asia and the autonomous republics of North Caucasus (nearly 300 thousand Russians, most of whom settled in both kraies, have left Chechnya alone);
- **Armenians, Azeris, Georgians, Abkhazians and other indigenous residents of South Caucasus**: initially, they were mostly refugees from the

areas troubled by military conflicts in Nagorno-Karabakh, Abkhazia and South Ossetia, thereafter economic emigrants joined them;

- **Chechens, Dagestanis and other North Caucasian autochthones**, who leave their republics due to the war or economic difficulties (vast unemployment, hunger for land, overpopulation);
- **Tajiks, Kazakhs, Uzbeks and other representatives of the indigenous population of Central Asia**: initially, they were refugees from civil-war-torn Tajikistan and groups prosecuted due to their ethnic background (e.g. Meskhetin Turks); thereafter economic emigrants joined them.

The influx of non-Russians is accompanied by the constantly lessening number of the native Russian population due to low population growth rates (small number of births and high mortality rate) and emigration of Russians to other regions of the Federation (mainly to Moscow) and abroad (United States, Western Europe, Israel). In contrast, among the immigrants (mainly Muslim), the population growth rate is very high, which makes them even more numerous in southern Russia⁴⁴.

4.2. The conflicts of Russians with immigrants

Initially, conflicts between Russians and immigrants resulted mainly from contradictory economic interests. The newcomers, who were more mobile, hard-working, willing to take the hardest jobs and engage in the most risky enterprises and, additionally, supported by the well-developed clan structures, were perceived by Russians as strong competitors, who were taking away their jobs and dishonestly getting rich at their expense. Problems with contacts between the two groups stemmed from the differences between their cultures and mentalities as well as from the common stereotypes and superstitions. The prejudices and misunderstandings started gradually turning into enmity manifesting itself in increasingly more frequent violent conflicts and gradual mutual isolation of both communities. The factor that has stimulated the ethnic conflicts, which are now turning even into racial conflicts (hatred to all the “black”, as Russians call residents of Caucasus and Central Asia), is the war in Chechnya and the terrorist attacks in Russia, which are linked to the war.

The local authorities not only do nothing to counteract the mounting wave of xenophobic sentiments among Russians (which are referred to by analysts and journalists as Caucasophobia or Islamophobia), but also even instigate such attitudes. This is the case for instance in Krasnodar Krai, the governor of which, Aleksandr Tkachov, known for his nationalist views, has for many years lobbied in Moscow for sharpening of the immigration law, including for making easier deportation of illegal immigrants and introducing settlement quotas for particular ethnic groups⁴⁵. Repressions, harassment, deprivation of rights and other forms of persecution used by the authorities (above all, militia and administration clerks) against immigrants from Caucasus and Central Asia are considered normal there⁴⁶. Pogroms of non-Russian population are sporadically organised by neo-fascist or Cossack gangs, while the authorities remain totally passive⁴⁷.

5. The socioeconomic problems

5.1 The socioeconomic situation

North Caucasus is one of the poorest regions of the Russian Federation. Already in the Soviet times, it was backward as compared to other parts of the empire; there was hidden unemployment there (e.g. in Chechnya and Dagestan) and many people were forced to emigrate in search for jobs. The break-up of the USSR, the collapse of the centrally planned economy, the outbreak of military conflicts, closure of many borders: all this has only aggravated the existing problems.

The situation is the worst in Chechnya, whose economy is in ruin despite the existence of high-quality oil deposits in the republic; most of the towns and villages destroyed during the two wars (including Grozny) have not been rebuilt, land cultivation or cattle breeding is impossible in many parts of the republic due to the minefields. The unemployment level is as high as 80%, and people only survive owing to barter economy and trade in illegally produced oil. Although the Russian budget allocates enormous funds for economic reconstruction of Chechnya (since 2000, 62 billion roubles, i.e. over US\$ 2 billion), most of them remain in the hands of officials in Moscow and Grozny and some are taken over by the militants⁴⁸.

The economic situation in such republics as Dagestan, Ingushetia or North Ossetia is not much better: basically, no enterprises are operating there, most of the population live in unimaginable poverty, surviving only thanks to cultivation of small bits of land around their houses, relatively regularly paid old-age pensions, small trade and work of young men outside Caucasus. The only ones to be well-off are the people having connections with the authorities (approximately 2% of the population), whose sources of income include: subsidies from the federal budget, trade in profitable goods (mainly oil and caviar), forcing out protection money from the population (e.g. for accepting a child to a school, at militia stations, for “safe” business running, etc.)⁴⁹.

The economic situation is even aggravated by the high population growth, which e.g. in Ingushetia is approximately 11 per mils annually, and in Dagestan the rate is approximately 9⁵⁰. The hunger for land and the lack of jobs in the mountains forces a multitude of people (above all, the young) to emigrate to the cities, where they do not have any bright prospects, either; as a result, in such cities as Makhachkala (its population has grown from 300 thousand in 1989 to 550 thousand in 2004) or Vladikavkaz, there are districts where people live in extreme poverty, there are increasingly more unemployed and desperate people, ready for anything⁵¹.

The constantly worsening economic conditions and the lack of any prospect for improvement of the situation have very far-reaching social effects. The lack of jobs causes many people choose crime as their way of living and the common availability of guns makes North Caucasus the most criminalised region of the Russian Federation⁵². One of the most profitable sources of income is kidnapping people for ransom, which is not only done by armed gangs in Chechnya and Dagestan, but also by federal soldiers and pro-Russian Chechen groups (above all, the troops reporting to deputy prime minister of Chechnya, Ramzan Kadyrov). The economic crisis is also the cause of the progressing disintegration of family and clan ties (mass emigrations of men in search for jobs lead to break-up of many families) and decay of the traditional moral values (earlier, e.g. there was no prostitution, begging or homelessness in

Caucasus; now, this occurs increasingly more often). Additionally, more and more people are engaged in drug production and smuggling⁵³.

5.2. The danger of social revolt

The current socioeconomic crisis in Caucasus is so serious that an outbreak of mass social unrest or even social revolt cannot be excluded. In particular, this concerns the eastern part of the region, where the situation is the hardest, the population growth is the highest and the population is the youngest. In case of a sudden destabilisation of the political situation, which is possible any time there, the accumulated social frustration may lead to an uncontrolled explosion. This is even more probable because the conflict between the great majority of people living in extreme poverty and the commonly hated elite, which is constantly getting richer, is getting bitterer in those communities. The fact that people show deep dislike to the authorities can be proven for instance by the silent support they give to the radical Islamist groups which organise attacks on representatives of the Dagestani law enforcement agencies (since the beginning of this year, tens of them have been killed). Regardless of their enormous efforts, the authorities have not managed to catch even one perpetrator of such crimes. For some time now, increasingly more Dagestanis, Ingushes and representatives of other ethnic groups join Chechen guerrilla forces or form their own military units. Many facts also indicate that residents of the republics neighbouring on Chechnya sympathise with or actively help the militants moving towards the republic. Unless the situation in the region starts improving, it cannot be excluded that, if e.g. radical Islamists make an attempt to abolish the authorities in one of the republics, a great part of the population can take their side.

II. The Kremlin's Policy in North Caucasus

Regardless of the existence of so many problems and conflicts in the region, the Kremlin has failed to work out any coherent and long-term concept for the development of North Caucasus or a programme for integration of the region with the rest of the Russian Federation that would take

into consideration its ethnic, religious and social peculiarities. The authorities often take emergency actions in response to crises instead of preventing them; decisions taken by various authorities responsible for the Kremlin's policy in Caucasus are often mutually contradictory and their actions are uncoordinated (e.g. in Chechnya, particular law enforcement agencies are rivaling one another, which affects the security level in the republic). This policy consists in abortive attempts to liquidate the consequences of negative tendencies and phenomena and not in fighting the causes thereof. Sticking to some dogmas in the Caucasian policy (e.g. the belief that forceful solutions are successful), the authorities are all the time making the same mistakes, unwilling to recognise their obvious failures. A perfect example is Vladimir Putin's policy in Chechnya: although the assassination of president Kadyrov clearly showed that a politician with no public support, elected as a result of fixed elections that provide no other alternative, is not able to keep the power for a long time, again, this August, the Kremlin conducted another identical election in Chechnya (Alu Alkhanov was "elected" president)⁵⁴.

1. Caucasus as an internal affair of Russia

One of the priorities of the Kremlin's policy in Caucasus is preventing other countries from interfering in the region's affairs. Even though no state or international organisation challenges the fact that Caucasus is an internal affair of Russia, still Moscow treats any, even the softest, criticism of its policy in the region (in particular, violations of human rights by Russian soldiers in Chechnya, appeals for Moscow to embark upon peace negotiations with the Chechens or attempts to discuss the issue of Chechnya at the international forum) as violation of this principle⁵⁵. Although internationalisation of the Chechen problem to some degree, engagement of international organisations in resolution of the conflict and enabling them to act in the republic could have contributed to ending the war, Moscow strongly opposes any external interference.

2. The “antiterrorist operation”

An important element of the Russian policy in North Caucasus is the “antiterrorist operation”⁵⁶. From autumn 1999, it was led by the federal army, from June 2000 to June 2003, it was conducted by the Federal Security Service, and currently it is controlled by the Ministry of Internal Affairs. The official purpose of launching the operation was to detain or liquidate the terrorist leaders responsible for the raid on Dagestan and bombings in Russian cities, who were hiding in Chechnya, while the real target was to pacify the separatist Chechnya and liquidate its authorities and military units reporting to them.

It was only possible to launch the antiterrorist operation in Caucasus owing to the victory of supporters of the forceful solution to the Chechen issue at the Kremlin. It is based on the conviction, which has lingered on in Russia at least since the 19th century, that force is the only successful method in Caucasus, and that Caucasian nations and politicians cannot be trusted and that they cannot be treated as equal partners in dialogue but only as inferiors. This view is, above all, represented by the law enforcement agencies (the federal army, the Ministry of Internal Affairs and Federal Security Service), a significant part of Russian politicians (including president Vladimir Putin) and by the public opinion. Subsequent Russian failures in Caucasus are usually blamed on too lenient methods, poor performance of special forces or lack of coordination between particular law enforcement forces, and never on disproportionate usage of force. Those few politicians, journalists and human rights activists who appeal for revising the policy of force in Caucasus and launching negotiations with the Chechen separatists (e.g. Anna Politkovskaya, Sergey Kovalov, Andrei Babitsky) are seen by the authorities as traitors and representatives of the interests of the West or even supporters of the “terrorists”.

The operation objective set in 1999 (both the official and unofficial one) has never been achieved: those guilty of the raid on Dagestan and bombings in Russian cities have not been caught, it has proved impossible to finally defeat the militants, who still are a serious military force and

are supported by a significant part of the residents of Chechnya. Instead, the consequences of the actions taken as a part of the operation have been born, first of all, by the Chechen civilian population and at times also by residents of the republics neighbouring on Chechnya. The operation has had the opposite effect to the intended one: the Chechen conflict has not ended or even localised, instead, it is gradually spilling over the entire North Caucasian region; terrorism has not been liquidated, instead, its real birth has been provoked⁵⁷.

3. The role of the law enforcement agencies

North Caucasus is often referred to as a “republic of the military”. This is due to the fact that it is the most militarised region of the Russian Federation, where the law enforcement agencies have the greatest influence and the strongest standing⁵⁸. Of the three key Russian law enforcement agencies (Ministry of Defence, Federal Security Service and Ministry of Internal Affairs), the Armed Forces of the Russian Federation (usually referred to as the federal army, reporting to the Russian Ministry of Defence), which *de facto* control the “antiterrorist operation”, are taking the lead. The standing and influence of the army, which had been weakened by its defeat in the first Chechen war and humiliated by the need to withdraw from Chechnya (1996), have excessively strengthened since the beginning of the “antiterrorist operation”.

The law enforcement agencies are interested in keeping the situation instable in North Caucasus, owing to which their influence in the country is strengthening. This also causes constant growth of the budget spending on military purposes (e.g. the outlays on the military in 2005 are supposed to be higher by 35% as compared to 2004⁵⁹) and provides additional chance of being promoted and making a career outside of the army⁶⁰. The war has also provided the military with the opportunity to do numerous illegal businesses, such as: trade in oil produced in Chechnya⁶¹, robbing the civilian population, forcing out protection money (mainly at checkpoints and on roads) and trade in people.

Law enforcement agencies form a pillar of the Caucasian policy of president Putin, who has been consistently applying the forceful solution there. This, however, also affects the head of the Russian state, who by relying on the army and special forces in his Caucasian policy is becoming their hostage. It was the war in Chechnya that enabled Putin rise to power and today he must pay due respect to the interests of the military, even though protracting the conflict in Chechnya, and even less so its spilling over the neighbouring republics, is not in the Kremlin's interest.

4. Supporting the puppet regimes

The political system in the republics of North Caucasus reminds of a classical colonial system (the system is also similar in other Russian regions; however, in Caucasus this is particularly noticeable). The power is there in the hands of corrupt local clans (always made up of representatives of the autochthon population) having connections with the criminal world, whom Moscow, in exchange for their loyalty, allows for a certain degree of economic independence and conducting their independent internal policy (fighting the opposition, nominating their people to important posts, etc.). The Kremlin gives the local regimes, hated by most of the local population, the ability to dispose of the funds received by them from the federal budget, which they spend almost exclusively on their private needs, in an uncontrolled way (to a certain extent). This is the price Moscow is ready to pay for keeping the republics in relative peace, unarguably fulfilling its directives concerning regional and foreign policy and ensuring proper outcome and turnout in presidential and parliamentary elections⁶². The classical examples of such puppet regimes, separated from their own communities and supported by the Kremlin, are the rules of the clans of Kadyrov in Chechnya, Magomedali Magomedov in Dagestan or Valery Kokov in Kabardino-Balkaria.

5. The marginalisation of the opposition

Relying on puppet regimes, Moscow at the same time rejects any possibility of dialogue with the opposition forces in particular republics, which often enjoy much greater support and respect of the public than the authorities. Since the beginning of the current war in Chechnya, Moscow has consistently refused embarking on negotiations with the leaders of the militants, including with the legally elected (January 1997) president Aslan Maskhadov, who has many a time appealed for dialogue, giving to understand that the Chechen leaders are ready to make far-reaching concessions on many issues (including on the issue of independence of Chechnya)⁶³. Although Maskhadov and his envoys abroad (among others Akhmad Zakayev, Umar Khambiyev) have many a time condemned terrorism as a method of struggle and the Kremlin has never presented any proof for their participation in staging any attacks, the Russian authorities label the Chechen leaders terrorists, with whom only unconditional capitulation can be discussed.

The situation is similar in Ingushetia. In December 2001, president of the republic, Ruslan Aushev, who was deeply respected among the Ingush public, was removed from his post and replaced by Murat Ziazikov, the unpopular and deprived of any charisma general of Federal Security Service⁶⁴. His policy (or rather implementation of directives given by the Kremlin or particular law enforcement agencies) has led to destabilisation of the internal situation in the republic, which is on the brink of civil war now (even the mufti of Ingushetia, Magomed Albogachiyev has rebelled against Ziazikov). The opposition forces in other republics of the region are deprived of any influence, as well.

The authorities also reject any dialogue with the increasingly stronger Islamists (Dagestan, Kabardino-Balkaria, Karachay-Cherkessia), who, under the pretext of combating terrorism and Wahhabism, are fought against by the local authorities and representatives of the official Islam. Pushing opposition forces on the margins of political life leads to their radicalisation (in terms of both ideology and political struggle methods), taking the

anti-Russian position, search for contacts with Chechen separatists and often joining the militant troops.

6. The propaganda

Another important element of the Kremlin's policy in Caucasus is the propaganda in the mass media, which is targeted at both the domestic audience and the international opinion. Through adequate selection of information on the region and intentional disinformation, which is possible owing to their control over the key mass media (above all, television) the Russian authorities are trying to convince Russians and the West that the situation in the region is stable and peaceful, and that any problems are resolved owing to the perfect cooperation of the federal centre with the local authorities⁶⁵. The Kremlin's propaganda in the mass media is particularly aggressive when it comes to the situation in Chechnya: the information is often untrue and reports e.g. on elections in the republic look as if they were made in the worst communist times. The Kremlin is able to provide information that could not be further from the truth and to present Chechnya as a kind of a "Potiomkin-style village" due to the limitation of freedom of the mass media under president Putin's rules and holding an almost total monopoly on information from Chechnya⁶⁶. The propaganda really works in the Russian society, a proof to that being the results of public opinion polls carried out after the tragic events in Russia linked to the situation in Caucasus, e.g. after the Dubrovka theatre or Beslan attacks. The proper way of reporting and commenting such events causes that they do not affect the popularity of president Putin, who is to a great extent responsible for them⁶⁷.

III. North Caucasus and the future of Russia

1. The effect of the situation in Caucasus on Russia

The instable situation in North Caucasus profoundly affects many spheres of Russian political, social and economic life. It leaves its mark on the internal situation, foreign policy, power

system, elites, state institutions and structures, on the society, economy, mass media, etc. It is a serious threat to the national security, an impediment to implementing reforms, a source of degeneration of the state administration and demoralisation of the Russian army. The situation in Caucasus is also a key reason for the development of terrorism in Russia, it is one of the stimulants to increasing the influence of the law enforcement agencies in the state, it causes strengthening of authoritarianism and limitation of the freedom of speech under the rule of president Putin as well as intensification of Caucasophobia and Islamophobia among the Russian society and development of nationalist sentiments⁶⁸.

2. The future of Caucasus

The future of North Caucasus to a great extent depends on whether the problems and conflicts existing in the region are resolved or aggravate. If they intensify and deepen, in the nearest years, Caucasus will be plunging into chaos and instability; further escalation of violence and subsequent terrorist attacks should also be expected. Such a scenario will also mean continuation of the dangerous for Russia tendencies and processes: the gradual drifting away of Caucasus from Russia, its derussification and Islamisation. An extreme example of this is Chechnya: the Russian law practically does not apply there (interpersonal relations are based on either the law of the stronger, Shariah or adat, the unwritten Chechen law), Chechens do not serve in the Russian army, almost all the Russians who had lived in Chechnya before 1989 have left the republic, and the young generation does not feel in any way tied with the Russian state, culture or society⁶⁹.

Other Muslim Caucasian republics are also becoming less and less Russian (although this process is much slower there than in Chechnya), drifting towards Islam, which is slowly becoming one of the most important components of the North Caucasian identity⁷⁰. Their residents less and less identify themselves with the Russian state, feeling they do not belong to it, and even though they leave for Moscow and other Russian regions in search for jobs, they feel strangers there⁷¹. This is to a great extent a result of the widespread xenophobia in Russia towards all

“people of Caucasian nationality” as people coming from Caucasus are there commonly referred to (this term is perceived by them as extremely offensive). Already today, North Caucasus is a kind of an enclave, a foreign body within the borders of the Russian Federation, which is also confirmed by Russians visiting this region (journalists, soldiers on military service there and people who have accidentally found themselves in any of the Caucasian republics). This explains to a certain degree the reactions of the Russian society to the events happening in Caucasus: information on Caucasus in the mass media is perceived by a majority of Russians as reports from abroad and not as from a part of their country. So long as the tragedies happening there (except for such terrible ones as e.g. the attack in Beslan) do not cross the borders of Caucasus and do not affect Russia proper, the public opinion is indifferent. This is due to the fact that Caucasus is departing from Russia not only in reality but also in the minds of Russians themselves.

The tendencies described above could be slowed down by a change in the Kremlin’s policy towards the region: making a real attempt to end the Chechen war, curtailing the powers of the law enforcement agencies in the region, dialogue with the opposition in particular republics, giving up forceful methods and letting the international community become involved in cooperation in the region. It would also be necessary to work out a coherent long-term concept for socio-economic development of the region and its integration with the Russian Federation. This would certainly need huge financial outlays, enormous effort by authorities on all the levels and the will to overcome the objection of those who benefit from instability in the region. However, such a change is impossible in Russia today for many reasons.

Firstly, the Kremlin lacks the will to revise its policy towards Caucasus: president Putin and his closest milieu, most of whom originate from the Soviet special services, see any will to compromise and admitting their own mistakes as showing their weakness, and the only remedies for their failures in Caucasus they can resort to include increasing the powers of the law enforcement agencies and strengthening their control

over the society and sharpening the regime in Chechnya and other republics. Any decided moves in Caucasus meant to change the policy in the region must have been accompanied by extensive political, social and economic reforms in the country, which president Putin has failed to choose⁷². Secondly, even if the Kremlin made an attempt to change its policy in Caucasus, this could be blocked by such factors as:

- the lack of sufficient funds,
- the lack of proper staff,
- the resistance of the law enforcement agencies,
- degeneration of state officers (soldiers, clerks, etc.).

Russia’s cooperation with international organisations and its opening to foreign aid would have made it easier for Moscow to overcome such difficulties, yet president Putin’s team is unwilling to such cooperation. Thus, with the current administration, which is striving for imposing on the country as authoritarian rules as possible, and given the present condition of the Russian state, any change of the Caucasian policy is impossible. This means that the chaos in Caucasus, which is departing increasingly further away from Moscow, and the processes described herein above will be deepening. In the longer term, this may end in a far-going autonomy or even separation of the region from the Russian Federation⁷³.

2. The impact of North Caucasus on the future of Russia

Even though as recently as in the first half of the 90’s North Caucasus seemed to be an unimportant periphery of the empire, and the problems and conflicts there seemed insignificant for the Russian state, the first Chechen war has proven that the situation in the region is of enormous importance for Russia. North Caucasus is the region where many extremely serious problems are concentrated, and the resolution to them will decide on the future of Russia⁷⁴. Such issues as: the Chechen war, other ethnic and religious conflicts, rapid growth of non-Russian and Muslim population, decreasing number of ethnic Russians, etc. pose questions of existential nature to the Russian state. How to integrate the non-Russian population with the rest of the country’s residents, on what basis should the state be built

and which idea should unite the increasingly more diverse society (whether the state should be national or multiethnic, federalised or centralised, secular or based on the Orthodox Church)? How to prevent ethnic and religious conflicts which may blow up the Russian Federation from within? Therefore, such fundamental issues as endurance of the Russian Federation, its future shape and political, administrative and social system, stability and security of the state will depend on whether and how Russia copes with the problems of Caucasus.

So long as Moscow is unable to resolve the problems of North Caucasus, above all, to end the war in Chechnya as soon as possible, it will remain a greatly unpredictable and instable country in danger of terrorism and shaken by increasingly deeper internal conflicts, a country from which thousands emigrate because they are persecuted for their nationality or religion⁷⁵. Unless the Kremlin copes with Caucasus, it will not be possible for Russia to take the path of democratic reform and to make the attempt to create a modern country, open to cooperation with the world. The alternative is an authoritarian state, limiting civil liberties and exerting increasingly greater control over the society, an economically backward country, isolating itself from the rest of the world. Already today, Caucasus is the cause of gradual disintegration of the Russian state, its structures and society⁷⁶; unless this is slowed down by changing the policy towards the region, it may become the cause of its collapse.

Caucasus is strategically very important for Moscow, as it is the southernmost part, the “soft underbelly of Russia”, a region which separates Russia proper from South Caucasus and the Middle East and Central Asia, where very disturbing processes are taking place (e.g. the development of Islamic fundamentalism). A stable and integrated with the rest of the Federation North Caucasus can be a dam protecting Russia against ingress of such processes, while an instable one will be an entry gate for Islamic radicals, international terrorists, organised crime, etc. Further development of the situation in North Caucasus will also decide on Russia’s standing in the post-Soviet area, above all, in South Caucasus. North

Caucasian republics are a kind of back-up facilities for the Russian policy towards Georgia, Armenia and Azerbaijan; therefore, to maintain its influence there, Moscow must ensure stability and security in North Caucasus.

Maciej Falkowski

Annex

Brief characteristics of particular parts of North Caucasus

Dagestan

area: 50.3 thousand km²;

location: eastern part of North Caucasus by the Caspian Sea: borders on Azerbaijan, Georgia, Chechnya, Stavropol Krai and Kalmykia;

capital: Makhachkala (pop. approx. 550 thousand);

other large cities: Derbent (95 thousand), Khassavyurt (88 thousand) and Kaspiysk (71 thousand);

population: 2.58 million;

ethnic make-up: Avars (27.5%), Dargins (15.5%), Kumyks (12.8%), Lezgins (11.3%), Russians (approx. 6%), Laks (5.1%), Tabassarans (4.3%), Azeris (4.1%), Chechens-Akins (3.2%), Nogays (1.5%), Rutuls (0.8%), Aghuls (0.7%), Tats (0.7%), Tsakhurs (0.2%) and other;

religion: more than 90% of the residents are Sunni Muslims, other religious groups: Shiite Muslims, Orthodox Christians and Jews;

chairman of the State Council: Magomedali Magomedov (since 1990)⁷⁷

Chechnya

area: approx. 16.5 thousand km² (since the division of the Chechen-Ingush ASSR in 1992, the border between Chechnya and Ingushetia has not been formally fixed);

location: central-eastern part of North Caucasus; borders on Georgia, Ingushetia, North Ossetia, Stavropol Krai and Dagestan;

capital: Grozny (from 40 to 120 thousand residents);

other large cities: Urus-Martan (approx. 40 thousand), Gudermes (approx. 30 thousand), Shali (approx. 24 thousand), Argun (approx. 23 thousand);

population: approx. 600 thousand (officially 1.1 million, however, the number is, in all probability, overstated);

ethnic make-up: Chechens (more than 90%; until 1989, they accounted for 57.8% of the population), Russians (no data available, a little more than ten thousand people; until 1989, 23.1%);

religion: Sunni Muslims (over 90%), a small number of Orthodox Christians;

president Alu Alkhanov (since 2004)

Ingushetia

area: approx. 4.3 thousand km² (the smallest entity of the Russian Federation);

location: central-eastern part of North Caucasus; borders on Georgia, Chechnya, North Ossetia and Stavropol Krai;

capital: Magas (no permanent residents, only administration centre);

other large cities: Nazran (120 thousand; until 1998, the capital city), Malgobek (50 thousand), Karabulak (29 thousand);

population: 468 thousand;

ethnic make-up: Ingushes (approx. 80%), Chechens (approx. 20%; most of them are Chechen refugees);

religion: Sunni Muslims (almost 100%);

president Murat Ziazikov (since 2002)

North Ossetia

area: 8 thousand km²;

location: central part of North Caucasus; borders on Georgia (including the separatist South Ossetia), Ingushetia, Chechnya, Stavropol Krai and Kabardino-Balkaria;

capital: Vladikavkaz (313 thousand);

other large cities: Mozdok (40 thousand) and Beslan (35 thousand);

population: 709 thousand;

ethnic make-up: Ossetians (59%), Russians (24%), Ingushes (5.4%), Armenians (2.2%) and others;

religion: Orthodox Christians (approx. 70%), Sunni Muslims (approx. 30%);

president Aleksandr Dzasokhov (since 1998)

Kabardino-Balkaria

area: 12.5 thousand km²;

location: central-western part of North Caucasus; borders on Georgia, North Ossetia, Stavropol Krai and Karachay-Cherkessia;

capital: Nalchik (234 thousand);

other large cities: Prokhladnyi (60 thousand) and Baksan (32 thousand);

population: 900 thousand;

ethnic make-up: Kabardins (48%), Russians (32%), Balkars (9%) and others;

religion: Sunni Muslims (Kabardins and Balkars) and Orthodox Christians (Russians);

president Valery Kokov (since 1991)

Karachay-Cherkessia

area: 14.1 thousand km²;
location: western part of North Caucasus; borders on Georgia (including the separatist Abkhazia), Krasnodar Krai, Stavropol Krai and Kabardino-Balkaria;
capital: Cherkessk (122 thousand);
other large cities: Ust-Jeguta (31 thousand) and Karachayevsk (15 thousand);
population: 439 thousand;
ethnic make-up: Russians (40%), Karachays (33.4%), Circassians (11%), the Abaza (4.6%), Nogays (3.1%);
religion: mainly Sunni Muslims;
president Mustafa Batdiyev (since 2003)

Adygeya

area: 7.6 thousand km²;
location: western part of North Caucasus (encircled by the territory of Krasnodar Krai);
capital: Maikop (167 thousand);
other large cities: Adygeysk (12 thousand);
population: 447 thousand;
ethnic make-up: Russians (68%), Adygeyans (22%), Ukrainians (3.2%), Armenians (2.4%);
religion: Orthodox Christians and Sunni Muslims;
president Khazret Sovmen (since 2002)

Stavropol Krai:

area: 66.5 thousand km²;
location: central part of North Caucasus; borders on Rostov oblast, Krasnodar Krai, Karachay-Cherkessia, Kabardino-Balkaria, North Ossetia, Chechnya, Dagestan and Kalmykia;
capital: Stavropol (346 thousand);
other large cities: Piatigorsk (134 thousand), Nevinnomyssk (134 thousand), Kislovodsk (123 thousand) and Essentuki (99 thousand);
population: 2.73 million;
ethnic make-up: Russians (approx. 70%), Caucasian peoples (approx. 30%, including Armenians, Georgians, Azeris, Chechens, Dagestani peoples, Karachays and others);
religion: Orthodox Christians are the great majority, other religious groups include Sunni Muslims;
governor Aleksandr Chernogorov (since 1996)

Krasnodar Krai (Kuban)

area: 76 thousand km²;
location: western part of North Caucasus by the Black Sea; borders on Georgia (the territory of the separatist Abkhazia), Adygeya, Karachay-Cherkessia, Stavropol Krai and Rostov oblast;
capital: Krasnodar (643 thousand);
other large cities: Sochi (366 thousand), Novorossiysk (205 thousand), Armavir (166 thousand);
population: 5.1 million;
ethnic make-up: Russians (approx. 80%), Caucasian peoples (approx. 20%; mainly Armenians, Georgians, Azeris, Abkhazians and others);
religion: Orthodox Christians are the majority, other religious groups include Muslims;
governor Aleksandr Tkachov (since 2000)

Kalmykia:

area: 76.1 thousand km²;
location: north-eastern part of North Caucasus by the Caspian Sea; borders on Dagestan, Stavropol Krai and the oblasts of Rostov, Volgograd and Astrakhan;
capital: Elista (105 thousand);
other large cities: Lagan (15 thousand);
population: 292 thousand;
ethnic make-up: Kalmyks (approx. 50%), Russians (approx. 40%);
religion: Buddhists (Kalmyks) and Orthodox Christians (Russians);
president Kirsan Ilumzhinov (since 1993)

¹ According to the Russian terminology, Transcaucasia (North Caucasus is also referred to as North Casasia).

² In some definitions, North Caucasus also includes the other units of the southern federal district, created in 2000, its central city being Rostov-on-Don, i.e. the Rostov, Astrakhan and Volgograd oblasts. According to such a definition, the North Caucasian region has the area of 582 thousand km² (3.4% of the Russian Federation territory) and is inhabited by more than 21 million people (14% of the population of the Russian Federation); http://wgeo.ru/russia/okr_ugn.shtml

³ For more details on the events in Chechnya in 1991–1994 and on the causes of the so-called first Chechen war see: P. Grochmalski, *Czeczenia: rys prawdziwy*, Wrocław: atlas 1999; A. Malashenko, D. Trenin, *Vremia Yuga*, Moscow: Moskovskiy Centr Carnegie 2002; D. Furman, *Rossiya i Chechnya, obshchestva i gosudarstva*, Moscow 1999; S. Ciesielski, *Rosja – Czeczenia. Dwa stulecia konfliktu*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego 2003.

⁴ For information on the so-called first Chechen war see: *Ibidem* and: J. Cichoński, *Wojna rosyjsko-czeczeńska*, CES Materials 1997.

⁵ The election was recognised as democratic and legal by many international organisations (e.g. OSCE) and by Russia itself.

⁶ For more information on the inter-war period see *inter alia*: A. Malashenko, D. Trenin, *op. cit.*, D. Furman, *op. cit.*; W. Górecki, *Czy Rosja straciła Kaukaz Północny?*, *Week in the East*, 28 December 1998; M. Evangelista, *The Chechen Wars*, Washington: Brookings Institution Press 2002.

⁷ Although the Russian authorities accused Chechens of the attacks, it has not been cleared out until now who they in fact were organised by. Many facts indicate that they could have been staged by Russian special forces. This thesis is advanced among others by the former Federal Security Service officer, Aleksandr Litvinenko in the book by Aleksandr Mikhailov: *Chechenskoye koleso*, Moscow: Sovershenno sekretno 2002 and by the Russian press baron Boris Berezovski (he presented his views on this subject, *inter alia*, in the film *Blown up Russia*). For information on the events in Dagestan see *inter alia*: <http://www.memo.ru/hr/hotpoints/N-Caucas/conf2809.htm>

⁸ In 2002, the compulsory returns of refugees from Ingushetia to Chechnya began: by exerting administrative pressure (gradually, all the refugee camps were liquidated), using threats and promises of compensation payment, most of the escapees were forced to leave. Currently, approximately 70 thousand refugees are staying in Ingushetia. For information on the current situation of Chechen refugees in Russia see: <http://www.memo.ru/hr/refugees/doklad2004/chech04.htm>

⁹ For information on violation of human rights in Chechnya by the Russian army see *inter alia*: Memorial o voyne na Severnom Kavkaze <http://www.memo.ru/hr/hotpoints/caucas1/index.htm>; <http://www.hrw.org/russian/editorials/chechnya/index.html>

¹⁰ Chechenisation (a press term) was officially referred to by the Russian authorities as a „peacekeeping process in the Chechen Republic”. For more information on particular stages of the Chechenisation policy see: A. Makarkin, *Uzako-*

nennaya chechenizatsiya, <http://www.politcom.ru/2002/pvz10.php>; A. Makarkin, *Gibel Kadyrova i sudba chechenizatsiyi*, <http://www.politcom.ru/2004/pvz417.php>; N. Serova, *Tri problemy chechenizatsiyi*, <http://www.politcom.ru>

¹¹ The most significant armed operations of the militants in 2004 included: the assassination of Akhmad Kadyrov at the stadium in Grozny (9 May), the attack on Ingushetia (at night on 21/22 June), in which nearly 100 people were killed and the raid on Grozny (at night on 21/22 August); in late August/early September, there also happened three awful terrorist attacks: the blowing up of 2 airplanes in southern Russia (24 August; 90 people were killed), the suicide bombing at Rizhskaya metro station in Moscow (31 August; 11 people killed) and the seizure of the school in Beslan, North Ossetia (the worst terrorist attack in the Russian history; during the assault on the terrorist-controlled school, which was launched in unclear circumstances, nearly 350 people were killed, including several hundred children). Shamil Basayev admitted he was the author of all those attacks on one of the Chechen separatists' websites www.kavkazcenter.com

¹² It cannot be excluded that the assassination of Akhmad Kadyrov was staged by the military, as his strong authority started to challenge their position in the republic. Kadyrov openly criticised the army for prosecution of civilian population and demanded limiting their powers in the republic.

¹³ This mainly concerns representatives of the so-called Kadyrov's clan, the leader of which is a son of the assassinated president, Ramzan Kadyrov (currently deputy prime minister of Chechnya). The security service, which he is in charge of, terrorises the local residents and commits crimes on a mass scale.

¹⁴ The Dubrovka attack (October 2002) was a harbinger of the introduction of new methods into the military actions. Since that time, Chechens have executed tens of terrorist attacks and armed raids outside the territory of Chechnya. For statistical data on the worst terrorist attacks since October 2002 see: M. Falkowski, *Nowa fala terroru w Rosji*, *Week in the East*, 2 September 2004.

¹⁵ Maskhadov admitted among other things having launched the attack on Ingushetia this June. Then, he also promised subsequent military actions would be conducted in the territory of Russia.

¹⁶ The ideological changes in the militant camp have been described among others by the journalist of Radio Svoboda, Andrei Babitsky in his recent reports from Chechnya (see: www.svoboda.org).

¹⁷ This is mainly a result of the growing Caucasophobia and Islamophobia in Russia. For more thorough analysis of these problems see: A. Malashenko, D. Trenin, *op. cit.*, pages 57–62; A. Levinson, *Kavkaz podo mnoiu*, <http://www.polit.ru/docs/618834.html>; A. Gorbova, *My nie shakhidki*, *Novye Izvestia*, 01.10.2004.

¹⁸ The death squadrons kidnapped and killed among others the deputy prosecutor of Ingushetia Rashid Ozdoyev, who had been making attempts to oppose their illicit actions; this affair is thoroughly described in the opposition website www.ingushetiya.ru; see also: A. Politkovskaya, *Mestonakhozhdenie zakona ne ustanovleno*, *Novaya Gazeta*,

02–04.08.2004; FSB pokhishchayet ludei v Dagestane, <http://yaseen.ru/politica/fsb.htm>

¹⁹ The views of the young elite of Caucasus (mostly of Dagestan), which are evolving fast towards Islam, can be read on the website www.yaseen.ru

²⁰ The most numerous of them are the troops commanded by Rappani Khalilov and Rasul Makasharipov (Dagestan) and Magomed Yevloyev (Ingushetia).

²¹ For information on the war spilling over the neighbouring republics see inter alia: A. Riskin, M. Bondarenko, N. Popova, Nowoye podbrushye Rossii, *Nezavisimaya Gazeta*, 20.08.2004; A. Magomedov, Dagestan na grani, http://yaseen.ru/politica/dag_na_grani.htm; O. Allerova, Dalshe budut Dagestan, Kabarda i Karachayevo-Cherkessia, *Kommersant*, 28.06.2004; S. Gomzikova, A. Riskin, Kavkaz rastrelnyi, *Nezavisimaya Gazeta*, 01.10.2003; I. Sukhov, Eto privediot k bolszoj krovi, *Vremia Novostei*, 03.09.2004.

²² For more information on the Chechen problem in Dagestan see: Y. Kulchik, A. Adilsultanov, Chechentsi-Akkintsi (Aukhovtsi) i ikh grazhdanskiye formirovaniya, http://www.igpi.ru/bibl/igpi_publ/dag_akk/chechen.html; A. Aliyev, Chechentsi-Akkintsi Dagestana, Makhachkala 1993.

²³ For more information on the ethnic conflicts in Dagestan see: E. Kisriyev, Dagestan: prichiny konfliktov i faktory stabilnosti, *Centralnaya Aziya i Kavkaz*, <http://www.ca-c.org/journal/cac-10-2000/20.kisriev.shtml>; M. Savva, Konfliktnyi potentsial mezhetnicheskikh otnosheniy na Severnom Kavkaze, *Centralnaya Aziya i Kavkaz* no. 3/2004.

²⁴ E.g. Nadirshakh Khachilaev, the leader of the Lak national movement and thereafter advocate of creation of an Islamic republic in Dagestan, who was murdered in August 2003, or the well-known Magomedsalikh Gusaev, who was considered as a potential successor of Magomedov, killed in the same month. For the story of the charismatic Khachilaev see: Komu mogla byt' nuzhna smert' Nadirshakha Khachilaeva?, <http://www.politcom.ru/2003/gvozdz181.php>

²⁵ For more information on the power distribution system in Dagestan see: Vvedeniye posta presidenta v Dagestane, <http://www.svoboda.org/programs/cauc/2004/cauc.021804.asp>; K. Kazenin, Krepok li tyl Rossii na Kavkaze? Chast' 1, <http://www.regnum.ru/allnews/326969.html>

²⁶ Among others, Saigidpasha Umakhanov, mayor of Khasavyurt; Gadji Makhachev, deputy to the Russian Duma; Ramazan Abdulatipov, member of the Federation Council of Saratov oblast. While Magomedov, who is still supported by the Kremlin, has taken actions to secure his own victory in the approaching election (e.g. removing representatives of local authorities who are disloyal to him), the opposition, among whom Umakhanov has taken the lead, has promised it will prevent his re-election. In late July/early August 2004, there was serious unrest in Khasavyurt, during which Umakhanov demanded that Magomedov should step down and early elections should be held.

²⁷ For information on the power struggle in Dagestan during the recent months see: S. Samoilova, Dagestan: krizis klanovoi sistemy, <http://www.politcom.ru/2004/zloba4596.php>; A. Riskin, Raskol Dagestana stanovitsia realnostiu, *Nezavisimaya Gazeta*, 17.08.2004.

²⁸ For more information on the so-called Lezgin issue see: E. Kisriyev, *op. cit.*

²⁹ The conflict genesis dates back to 1944, when Ingushes and Chechens were displaced and forced to settle in Central Asia. The prigorodnyi district, which had earlier belonged to the Chechen-Ingush ASSR, was then made a part of North Ossetia, and Ossetians began settling on the Ingush land. Ingushes have never accepted this state of affairs. For more information see: <http://www.memo.ru/hr/hotpoints/caucas/left41.htm>; A. Dzadziyev, A. Dzarasov, Po zniesieniu stanu wyjątkowego, *Eurazja* no. 1/1996, CES.

³⁰ Severnaya Osetiya – Ingushetiya: posledstviye terroriticheskogo akta w Beslane, <http://www.memo.ru/hr/hotpoints/caucas1/prigorod/rubr/1/index.htm>; Ivan Sukhov, Ogneopasnyi raion, *Vremia Novostei*, 06.09.2004.

³¹ Similarly to Chechens and Ingushes, Balkars and Karachays had been displaced to Central Asia in the 40's. While they had been living in Kazakhstan, Kabardins and Circassians had settled on their land, which caused serious conflicts after the return of Balkars and Karachays from exile.

³² The muhajir were those residents of Caucasus, who were forced by the Tsarist authorities to emigrate to Turkey and the Middle East after the end of the Caucasian war in the 19th century (they were mostly (Circassians, Chechens and Dagestanis).

³³ For more information on the conflicts in the western part of Caucasus see: K. Kazenin, Krepok li tyl Rossii na Severnom Kavkaze? Chast' 3. Informatsionnoye Agentstvo Regnum, <http://www.regnum.ru>

³⁴ Situatsiya v Karachayevo-Cherkessii posle vyborov; <http://www.memo.ru/hr/news/karach3.htm>; M. Bondarenko, Zharkiy iyul dla Karachayevo-Cherkessii, *Nezavisimaya Gazeta*, 14.03.2004.

³⁵ According to calculations made by Alexei Malashenko of the Moscow Carnegie Centre, approximately 4 million Muslims, i.e. one fourth of all the Muslims in Russia, live in North Caucasus. A. Malashenko, Islamskiye orientiry Severnogo Kavkaza, Moscow: Moskovskiy Centr Carnegie 2001.

³⁶ Members of *Kadiriya* brotherhood e.g. played a great role in the radicalisation of the Chechen separatists under the rule of Jokhar Dudayev, and one of the Dagestani sheikhs, Said-efendi of Chirkey, is one of the key figures in the republic, who *de facto* controls the SA of Muslims in Dagestan. For more information on the North Caucasian Sufism see: A. Shykhsaidov, Islam v Dagestane, *Centralnaya Aziya i Kavkaz* no. 5/1997; A. Malashenko, Islamskiye orientiry..., *op. cit.*; Y. Chesnov, Sufizm i etnicheskii mentalitet chechentsev, *Rasy i Narody*, no. 26/2001.

³⁷ In the Soviet times, many Muslim clergymen, similarly to Russian Orthodox priests, collaborated with KGB. For this reason, they are not really respected by people. For more information on the traditional Islam see: S. Berezhnuy, I Dobayev (edited), Islam i islamizm na yuge Rossii, *Yuzhno-rossiyskoye Obozreniye* no. 11/2002; K. Kazenin, Prizrak wahhabizma, *Vremia Novostei*, 09.01.2003.

³⁸ For more information on the Wahhabi movement in North Caucasus see: V. Akayev, Islamskiy fundamentalizm na Severnom Kavkaze: mif i realnost, *Centralnaya Aziya i Kavkaz*, no. 9/2000., A. Malashenko, Islamskiye orientiry..., *op. cit.*

³⁹ The first Islamic organisation in the USSR to opt for reform of Islam was the Islamic Rebirth Party, founded in 1990 in Astrakhan. Among its founding fathers were many Dagestanians, including the key ideologist of Wahhabis, Bagautdin Kebedov.

⁴⁰ Both in Russian and international opinion, this was considered barbarian (*inter alia*, several public executions in Grozny were shown), meanwhile, according to many scientists, among others Vladimir Bobrovnikov of the Russian Academy of Sciences, Shariah could have had very positive effects on the security and stability in Caucasus. See: V. Bobrovnikov, Islamofobia i religioznoye zakonodatelstvo v Dagestane, *Centralnaya Aziya i Kavkaz*, <http://www.ca-c.org/journal/cac-08-2000/15.bobrovn.shtml>, V. Bobrovnikov, <http://www.carnegie.ru/ru/pubs/books/volume/36592.htm>

⁴¹ In many cases, activities of Chechen commanders (e.g. trade in people) had nothing to do with Islam. There is evidence proving that some Wahhabi groups, whose actual main activity is kidnapping people for ransom, are supported by Federal Security Service to destabilise the situation in Chechnya (Russian services supported *inter alia* the groups of Arbi Barayev and of brothers Akhmadov).

⁴² Many terrorist attacks in south Russia have been staged not by Chechens but by Wahhabis from other republics.

⁴³ According to official data, the population of the entire North Caucasus grew by nearly 1 million in 1992–1999, V. Beloziorov, Migratsionniye processy na Severnom Kavkaze, <http://www.polit.ru/country/2003/08/12/622836.html>

⁴⁴ V. Beloziorov, Rusifikatsiya i derusifikatsiya: etnicheskaya karta Kavkaza vchera i siegodnia, Moscow: OGI 2003.

⁴⁵ Persecutions in Krasnodar Krai especially painfully affected the community of Meskhetin Turks (several ten thousand people), who after their driving out of Uzbekistan (they had been deported there in 1943 upon an order of Joseph Stalin from the Georgian Meskhetia) started settling there, Ocherednoye izbiyeniye turok na Kubani, Informatsionnoye Agentstvo Regnum of 17 January 2000, Mikhail Savva, Meskhetians head for America, http://www.iwpr.net/index.pl?archive/cau/cau_200408_246_2_eng.txt

⁴⁶ The most widespread form of harassment is causing problems with getting the so-called propiska (permanent residence registration) and registration (temporary residence registration) as well as forcing out protection money from entrepreneurs and small traders of non-Russian national background.

⁴⁷ See *inter alia*: M. Nersesian, Southern Russia's migrants force deportation, http://www.iwpr.net/index.pl?archive/cau/cau_200303_172_3_eng.txt; A. Nikolayev, Kuban dla kubanoidov, <http://www.polit.ru/world/2003/09/12/624815.html>; M. Bondarenko, Migranty ne dolzhny zhyt vozle strategicheskikh objektov, *Nezavisimaya Gazeta*, 14.04.2003.

⁴⁸ <http://echo.msk.ru/7news/archive/197224.html>

⁴⁹ According to official data, the average monthly income per person in North Caucasus is 65% of the general Russian mean, the average wages are 1.5 times lower than in the other parts of the Russian Federation, and 35% of all the Russian unemployed live in the region; http://www.gzt.ru/rubricator_text.gzt?rubric=novosti&id=64050700000030580;

⁵⁰ For more information on the demographic processes taking place in North Caucasus see: <http://demoscope.ru/weekly/2004/0157/analit05.php>; <http://www.mhg.ru/publications/3DDF634>

⁵¹ N. Agayeva, Dagestan's capital bursts with migrants, http://www.iwpr.net/index.pl?archive/cau/cau_200406_236_4_eng.txt

⁵² I. Maksakov, Kavkazskiy barometr, *Nezavisimaya Gazeta*, 18.03.2002; V. Gavrikov, Biznes kavkazskoi natsionalnosti, *Profil*, 25.12.2000.

⁵³ For more information on the socioeconomic situation in Caucasus see: <http://www.kavkaz.memo.ru>.

⁵⁴ Alkhanov allegedly won over 70% votes, with the turnout exceeding 80%. However, independent journalists and human rights activists claim that not more than 20% of Chechens cast their ballots.

⁵⁵ The hysterical and highly emotional reactions of Russia's representatives (including president Putin) any time the Chechen issue is raised by Western politicians or journalists prove how painful a problem Chechnya is for Moscow.

⁵⁶ I.e. *de facto* a war, though the current conflict in Chechnya has never been called a war. Instead, the term "antiterrorist operation" is used.

⁵⁷ For more information on the development of terrorism in Russia see: M. Falkowski, Skąd się wzięł terroryzm w Rosji?, *Week in the East*, 22 January 2004.

⁵⁸ In Chechnya alone, nearly 80 thousand officers of the Russian law enforcement agencies are stationed, more than a half of which are soldiers of the federal army (the other units report to *inter alia* the Ministry of Internal Affairs and Federal Security Service). As a total, the North Caucasian Military District has more than 102 thousand soldiers (of the Russian Ground Forces alone), which accounts for 10% of the total professional staff of the Russian army and as much as 32% of the Ground Forces.

⁵⁹ CES News, 15 September 2004.

⁶⁰ For many Russian generals Chechnya has meant the beginning of their political career; e.g. Gen. Viktor Kazantsev, former commander of the federal forces in Caucasus, in 2000–2004, was the Russian president's envoy to the southern federal district, Gen. Vladimir Shamanov, former commander of the 58th Army in Chechnya, is the governor of Ulyanovsk oblast, Gen. Konstantin Pulikovskiy, former commander of Russian forces in Chechnya (during the first war) is the Russian president's envoy to the far-east federal district, etc.

⁶¹ For more information see: W. Górecki, E. Paszyc, Walka o czeczeńską ropę, *Week in the East*, 4 January 2001.

⁶² The election results in the Caucasian republics are always incredibly good for the Kremlin, and the turnout is very high. E.g. in this March presidential election, in Dagestan the turnout was allegedly 94.09% (94.61% voted for Putin), in Ingushetia 96.22% (98.28% for Putin) and in Chechnya 94% (92.3% for Putin). Such results indicate that the elections are evidently fixed there, <http://kavkaz.memo.ru/reginfotext/reginfo/id/656852.html>

⁶³ The only contact between the Kremlin and the separatists were the talks between president Maskhadov's envoy Akhmad Zakayev and of the Russian president's envoy to

the southern federal district, Gen. Viktor Kazantsev, which were held in December 2001 at Sheremetievo airport in Moscow. Due to the negative attitude of the Kremlin to further talks, they have not been continued.

⁶⁴ Ziazikov, who has been forced upon Ingushes, is so unpopular that eruption of serious social unrest in Ingushetia cannot be excluded in the nearest future (the opposition has many a time promised active undertakings to remove him from power).

⁶⁵ The Kremlin's propaganda of success in Chechnya has not overlooked even such a field as sports: president Putin himself has engaged in this by meeting several times with Terek Grozny football team (by the way playing outside of Chechnya) after the Chechen club had won the Cup of Russia.

⁶⁶ It is impossible for western journalists to legally get into Chechnya, and most Russian journalists stick to the authorities' directives on proper selection of information on Chechnya. Noticeable is the clear difference between the first and the second Chechen wars: during the conflict in 1994–1996, journalists used to go to Chechnya unimpeded, and their independent and critical reports contributed to ending the first war (the Russian public, who were informed in an unbiased way, were definitely against the continuation of the war).

⁶⁷ The mass media which the Kremlin uses for its propaganda concerning the situation in North Caucasus include: TV stations ORT and RTR, *Rossiyskaya Gazeta* daily newspaper (<http://www.rg.ru>), and the websites: www.strana.ru, www.kavkaz.strana.ru, www.chechnyafree.ru, www.utro.ru, www.rian.ru and other.

⁶⁸ For information on the negative effect of the situation in Chechnya on Russia see: M. Falkowski, Chechnya and Russia: The significance of the Chechen problem for contemporary Russia, CES Studies, August 2003.

⁶⁹ L. Radikhovsky, Zakon sokhraneniya energii, <http://www.politcom.ru/2004/pvz486.php>

⁷⁰ The tendency is noticeable, although, for the time being, it is difficult to assess its real scale. It, however, cannot be excluded that in the future the idea of Caucasian solidarity, which failed in the 90's, will revive owing to the religious unity of Caucasian nations.

⁷¹ An example of lack of identification with the Russian state can be the results of conscription to the army in North Caucasian republics, for instance, in 2003, in Chirkey, one of the largest Dagestani villages in Buinaksk district, out of the 197 conscripts only 4 could be drafted in due time; <http://www.regnum.ru/allnews/199836.html>. The intensifying anti-Russian sentiments, the growing feeling of being distinct from the rest of Russia and of Caucasian solidarity, as well as the increasingly faster Islamisation of the region are also reflected in the trends dominating in the cultural works of young residents of Caucasus, such as Chechen bards (Timur Mutsurayev, Imam Alimsultanov and others) popular in the entire region, and of many Caucasian musicians, writers and poets.

⁷² See: J. Rogoza, Putin after re-election, current issue of the CES Studies.

⁷³ This forecast is based on the assumption that the current tendencies will persist in the region for at least ten years or

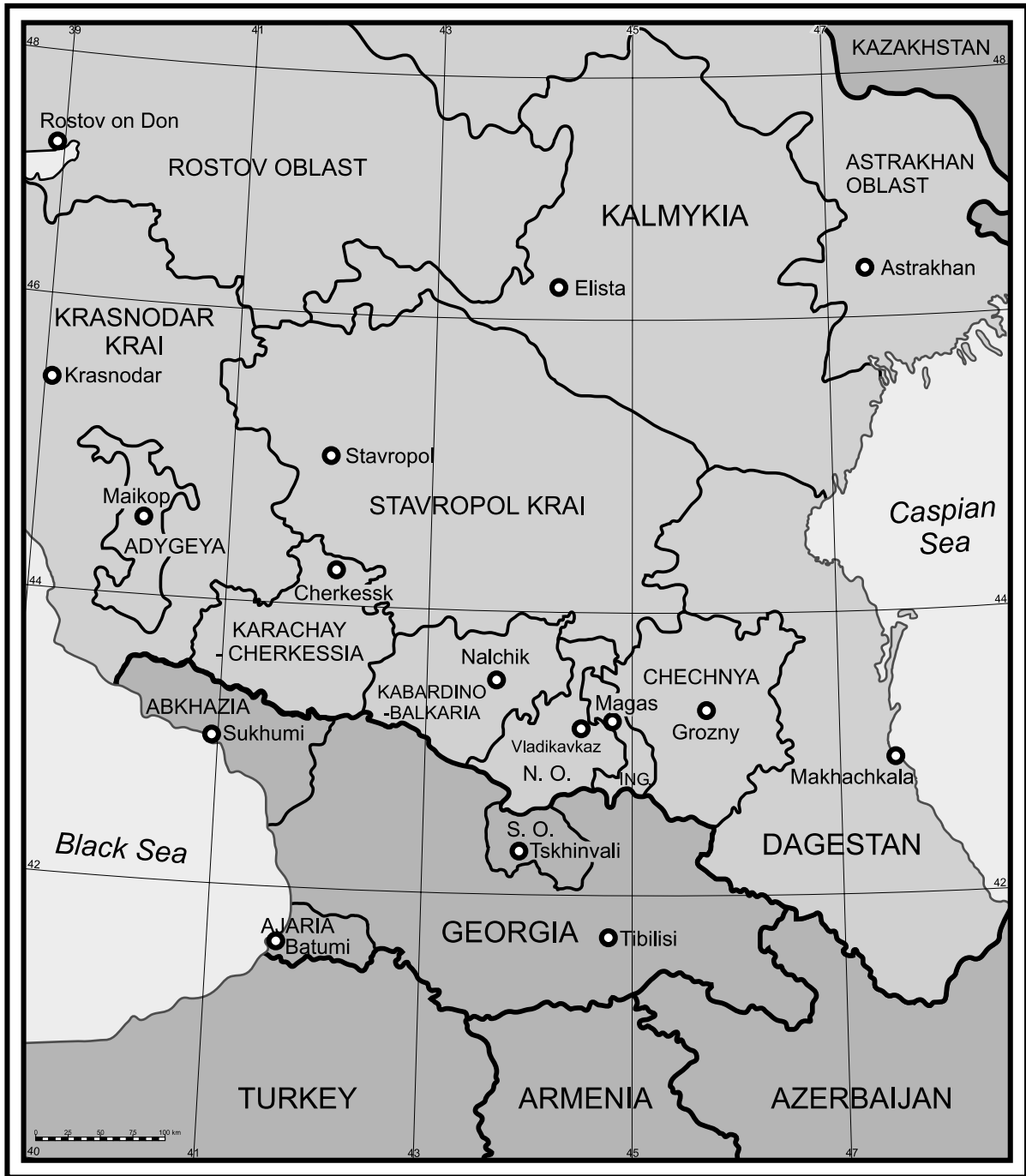
even several decades. It also seems that such a scenario would only have been possible in the case of a radical change of both the ruling team and the political system in Russia. Most of the Russian public seems not to be against such a turn of events: already today, the number of supporters of withdrawing the troops from Chechnya and separation of the republic from Russia (to get rid of an unnecessary area which absorbs enormous funds and where hundreds of Russian soldiers die) is relatively high.

⁷⁴ Even though problems of North Caucasus are very significant for Russia, still they must not be overrated, as there exist many other important issues, the meaning of which is equally important for the future of the Russian Federation.

⁷⁵ Already today, a few dozen thousand Chechen refugees live in European Union countries, and their number is constantly growing; nearly 4 thousand Chechens annually apply for being granted the refugee status in such countries as Austria, Czech Republic or Poland.

⁷⁶ Since 1994, nearly 1 million young Russians coming from all the regions of the country have served in Chechnya. Most of them are unable to normally function in the society.

⁷⁷ Data on all the republics, according to: http://wgeo.ru/russia/okr_ugn.shtml; <http://kavkaz.memo.ru/encyclopedia/>; <http://www.c-s-r.ru/rusinfo/sev-kavkaz.htm>



Abbreviations: N.O. – North Ossetia; S.O. – South Ossetia; ING. – Ingushetia

Putin after re-election.

The Kremlin's policy in Vladimir Putin's second term

Jadwiga Rogoża

Key points

1. Vladimir Putin's first term as President was a period of submitting political, regional and economic lobbies to the Kremlin. The actions Putin has taken since being re-elected are aimed at consolidating the Kremlin's control over the political, economic and social spheres. Further liquidation of political and informational pluralism, an increase of the ruling group's control over state and private property, and an intensification of state propaganda aimed at generating social support for the Kremlin's initiatives have all proceeded apace. These processes reinforce authoritarian tendencies and strengthen the emerging mono-centric political system, with the President's strong domination over political, economic and social life.

2. Since Putin's re-election no return to wide-ranging economic reforms can be observed; previously, the reformist impetus of the President's team had been checked halfway through his first term of office, with a view to the approaching parliamentary and presidential elections). Thus, the concentration of power in the President's hands (which had been repeatedly named as a *sine qua non* for the implementation of unpopular reforms) has not brought about any continuation of economic reforms. The authorities have limited themselves to selected actions in the social sphere and have made no attempts to reform the area of the natural resource monopolies. Nor have they guaranteed to put into practice the pro-market acts which had been passed during Putin's first term of office. Instead, one may observe the consumption of the fruits of the boom in the raw material markets, and the demonstration of Russia's remarkable economic indicators (which in fact mostly derive from high oil prices). Meanwhile, unfavourable conditions for long-term economic development in Russia are growing: the archaic structure of the economy is being strengthened (the overwhelming dominance of big businesses over small- and medium-sized enterprises in GDP production); the raw-material profile of the Russian economy is being reinforced (at the cost of services and technologies), the Kremlin's political control and "manual steering" of the economy is growing, and corruption (the which is a serious problem for the effective func-

tioning of the Russian economy) has not been reduced.

3. The elections and the beginning of Vladimir Putin's second term of office were a period which saw an increase in the Kremlin's control over both state and private property. This was done by strengthening the position of big state companies (especially in the raw materials sector), by increasing the amount of state regulation over the strategic sectors of the economy, and by tightening control of private companies. At the same time, the right to private property is being violated by the ruling elite. Under the pretext of collecting delinquent tax demands, the authorities are attempting to take over the assets of Russia's biggest private company, the oil concern Yukos. Such actions have already led to an increased flight of capital from Russia, and to a general deterioration of the country's image as a stable, predictable economic partner which encourages foreign investments.

4. In the last few months Russian political life has witnessed a visible intensification of Kremlin propaganda, based on the ideology of security. The authorities are trying to create an image of Russia as a country besieged by the hostile outside world (especially the West), and undermined from within by a democratic "fifth column". The Russian authorities, using the media, are requiring a unification of forces in the battle against terrorism. In practice, this means a strengthening of the President's powers at the cost of other centres of public life, as well as an intensification of xenophobia and distrust towards all forms of dissidence and dissent. Moreover, the Kremlin is trying to involve the Russian Orthodox Church in the struggle for people's minds. The authorities have appealed to Orthodox hierarchs for "active participation in fighting terrorism by boosting society's morale".

5. Since the very beginning of Vladimir Putin's rule, we have witnessed a visible expansion in the appointment of security service representatives (the so-called "chekists"), as well as their increasing influence on politics, the economy and social issues. This tendency has been maintained since Putin's re-election. At the moment, the "chekists" have influence not only on state govern-

ment issues, but also have increasing access to financial resources. At the present stage of Putin's rule, a wider process can be noted of appointing Putin's close colleagues from the security services to key posts in state-controlled companies. Also, the "chekists" activity keeps growing in the sphere of ideology.

Introduction

The aim of this text is to try and sketch President Putin's policy course in his second term of office. This is done on the basis of analyses of the most crucial actions that the President took or initiated after his re-election. We consider the date of the presidential elections (14 March 2004) as the beginning of Putin's second term of office. However, the beginning of his second term may also be dated from 7 May 2004 (when he was inaugurated), 5 March 2004 (when he appointed the new government of Mikhail Fradkov), or 7 December 2003 (the date of the pro-presidential parties' sweeping victory in the parliamentary elections).

The text begins with a short presentation of the course and results of the parliamentary and presidential elections. This is the starting point for a sketch of the political and economic context in which Putin found himself at the beginning of his second term. Furthermore, we analyse the President's actions in areas such as politics, the economy, security and social questions. On this basis, we try to sketch out the course of Putin's policy during his second term of office, as well as to answer the question of how Putin's rule may appear up to the year 2008, and what consequences it may have on Russia's further development.

I. Political and economic context

The elections to the State Duma, the lower chamber of the Russian parliament, took place on 7 December 2003 (the members of the higher chamber, the Federation Council, are appointed, not elected). The elections were a sweeping success for the pro-Kremlin party United Russia (*Yedi-*

naya Rossiya). United Russia now comprises more than two-thirds of all the Duma's deputies¹. Such an overwhelming majority allows them to promote their political projects efficiently, as well as to pass or revise laws (including the Constitution)².

The pro-Kremlin parties have been so successful due to the Kremlin's backing and the support of Vladimir Putin himself, as well as the assistance of the popular media and the regional elites (who – under pressure from Moscow – made every effort to ensure a result favourable to the pro-presidential parties). This situation demonstrates how powerful the authorities' influence over the election process is. Thus, last year's parliamentary elections are often thought of as the moment when the result of the approaching presidential elections was determined (in Putin's favour). In a wider sense, they are often considered to be the moment of the final consolidation of the mono-centric political system in Russia³.

On 5 March (a week and a half before the presidential elections) a new Russian government was formed, with Mikhail Fradkov as the Prime Minister. The hasty dismissal of the former government (led by Mikhail Kasyanov) and the formation of the new cabinet took place before the elections, and not straight after them, as is usual. This was probably caused by political circumstances (namely, the fear Putin and his inner circle had of Kasyanov's assuming power in case the presidential elections were rendered null and void⁴). The shape of Fradkov's cabinet proclaims unambiguously that the government plays a merely "technical" role in the Russian political system. The cabinet's autonomy is significantly limited, and the ministers appointed are absolutely loyal to the President. Many influential politicians from the Yeltsin team have left the government. The Prime Minister is a technocrat devoid of political ambitions, and is dependent on President Putin. Thus, the new government has become a loyal executor of the Kremlin's projects⁵.

On 14 March Vladimir Putin won in the first round of the presidential elections, gaining 71.3 per cent of the vote. The elections in fact took on the character of a plebiscite, with voters expressing their support for the acting President and his

policy. Putin's sweeping victory resulted from his unwavering popularity during his whole first term of office, as well as from the Kremlin's control over the election process, which ensured Putin a definite advantage over the rival candidates⁶.

During Putin's rule, the Russian economy has prospered, thanks to the worldwide boom on the raw material markets. The Russian economy has been growing for several years now; in 2000 its GDP grew by 10 per cent, by 5.1 per cent in 2001, 4.7 per cent in 2002, and 7.3 per cent in 2003 (the prediction for 2004 is 6.6 per cent⁷). However, the sources of this growth have changed. In 2003, Russia's economic growth was based on both high oil prices and rapidly growing domestic demand (both in investment and consumption)⁸. At this moment, the basic source of Russia's economic growth are principally oil prices⁹ (exceeding US\$40 a Urals barrel at the time of writing¹⁰). Some economists even argue that without this income from raw material export, Russia's economic growth would have been negative¹¹.

The expectations connected with Putin's actions in his second term of office boil down to two fundamental questions: on one hand, whether Putin's strong position will bring about a continuation of the economic reforms started back in 2000, and on the other, how is the succession question going to be resolved. The author of this text has attempted to answer these questions, and to formulate key points and predictions regarding the nature of the political and economic system in Russia, as well as its perspectives for the future.

II. President Putin's policy since re-election

Since Vladimir Putin's victory in the presidential elections, the authorities have undertaken a number of actions with the aim of a further concentration of power in the hands of the Kremlin. These actions have affected the political, economic and social spheres. As a result, the emerging monocentric political system has been consolidated, with its clear (and still growing) domination of the Kremlin over all key areas of Rus-

sian political life. This is inextricably linked with the intensification of authoritarian tendencies in Russia, such as the Kremlin's "manual steering" the domestic policy, the reduction of political and informational pluralism, and the minimisation of social control over the authorities' policies.

This increased concentration of political power is being carried out with the succession of 2008 in mind (when Vladimir Putin's second and last term of office expires), or – which cannot be ruled out – with Putin's extension of rule in mind¹². The ruling team is attempting to maintain its exclusive position in the process of appointing Putin's successor, or in amending the Constitution so that the current President can stay in office.

The events following Putin's victory in the presidential elections also prove that a number of the important processes initiated during Putin's first term are continuing. In particular, we note the ever-growing influence of representatives of the security service on state policy; the intensification of propaganda activity aimed at inculcating social support for the Kremlin's successive policy initiatives, and in the economic field a slow-down in the liberal reforms, replaced by a policy of consumption permitted by the favourable situation on the world raw material markets¹³.

1. The concentration of power and the reinforcement of authoritarian tendencies

Following Putin's re-election, the authorities intensified the actions aimed at concentrating power in the hands of the Kremlin and the further neutralisation of different political and economic lobbies. These actions have primarily been aimed at the regional elites, big business circles, the media and the NGO sector, as well as the legislative and judicial branches of power.

One of the most important actions which has been taken is **the President's initiative to change the principles for electing regional governors**, which may affect the whole political system¹⁴. The governors, who hitherto have been elected in general elections, are now to be nominated by the President (the choice is to be approved by regional parliaments). The implementation of the

President's initiative would change Russia's political system and actually turn the Russian Federation into a centrally-governed unitary state. This decision also seems questionable from the viewpoint of how efficient this type of administration may be in such a vast country. There are fears that the "presidential governor" may have little social legitimacy and a limited independence in the decision-making process. In some extreme situations, this could lead to a paralysis of decision in the regions, and would often burden Moscow with the necessity of interfering and managing the situation in the regions directly¹⁵. This initiative is quite controversial to a number of Russian constitutionalists, as well as to Russian society in general (as surveys show, two-thirds of respondents are in favour of keeping the system of directly electing the governors¹⁶).

Together with the aforementioned reform, President Putin has announced his suggestions concerning electoral regulations (parliamentary elections), which have been considered behind the scenes for some time. The current "mixed" electoral system is to be replaced by a "proportional" one. Such a scheme would eliminate the single-mandate electoral districts (where half of the deputies are elected), and would lead to members of parliament being elected only from the party lists. This would in turn dramatically reduce the possibility that any politician independent of the Kremlin, representing the regions, business or democratic circles might obtain a mandate. Any candidate would have to participate in the elections in consultation with political parties, and on those parties' conditions – and almost all of the parties in the Duma are connected with the Kremlin.

The new electoral regulations are to be completed by a directive concerning **raising the electoral threshold from 5 to 7 per cent**¹⁷. The change to the electoral system and the raising of the election threshold may lead to permanent marginalisation of those parties not connected with the Kremlin (such as the Russian democratic parties, whose popular support does not exceed 5 per cent). This would eventually lead to the emergence of a party scene dominated by two or three major political parties, more or less dependent on the authorities.

Another initiative (which is in the process of passing through the Duma) is the proposal to quintuple the required number of party members (from 10,000 to 50,000)¹⁸. There are also other initiatives aimed at subordinating members of parliament by imposing strict sanctions for less important misdemeanours. All this demonstrates that the **Kremlin is aiming to strengthen its control over the legislative power, even though it already has efficient instruments of control at its disposal.**

The Kremlin has also taken analogous actions towards the judicial branch of government. On 29 September 2004, the Federation Council (the upper chamber of the Russian parliament) presented a set of draft acts whose aim is to strengthen the President's control over the key bodies of the judiciary. The main proposal concerns granting the President the right to appoint more than half the members of the qualification council (which decides on the suspension of judges' immunity, among other matters). The remaining members are to be appointed by the Federation Council itself (currently the council members are elected by the judicial congress). Another crucial initiative concerns giving the President the right to appoint the head of the general court department of the Supreme Court (this department is responsible for the staffing, financing and technical security of Russian courts).

The implementation of the abovementioned initiatives would mean a statutory consolidation of the Kremlin's control over the judicial branch (although the Kremlin has anyway been exerting informal pressure on courts). The President could officially decide to deprive "disloyal" judges of their immunity, or use the judges' financial and material dependence to push through certain court verdicts.

The authorities have also introduced a statutory possibility of preventing any public demonstration of social disapproval of Kremlin or governmental policy. On 30 June 2004 a new act concerning referenda came into force, which **substantially reduces the possibilities of organising a national referendum, and subjects this process to a strict control of the authorities** (initiative groups are supposed to be registered on ma-

ny levels, and should complete the whole procedure within a strictly specified period of time)¹⁹. Two years ago the Duma banned any organisation of a referendum in an election year, fearing that the communist opposition might have organised a referendum concerning the unpopular economic reforms which were being implemented at the time.

A further example of the reduction of the right to express disapproval of the authorities' policy is the act entitled "On gatherings, rallies, demonstrations and manifestations" (passed on 9 June 2004). This act sets strict demands of the organisers of such undertakings; among other things, it complicates the procedure of organising such actions, and forbids them from being organised in the vicinity of the President's residence. This enables the authorities to enhance the mechanism for controlling public actions, and to prevent wider opposition actions directed against the government or the Kremlin.

The authorities' initiatives have also reached the political party scene. During the period of the parliamentary and presidential elections, the Kremlin made attempts to **neutralise the only influential political opposition – the Communist Party** of the Russian Federation (CPRF). At the time the Communists enjoyed substantial support, and strongly opposed the government's socially unpopular decisions. The authorities have therefore inspired or supported several splits in the Communist ranks. In 2002, one of the CPRF leaders, Gennady Seleznyov, left the party to establish his own Russia Revival Party, and in 2003 another influential communist politician, Sergey Glazyev, set up the Homeland (*Rodina*) party and succeeded in seizing a good deal of communist votes in the parliamentary elections. In 2004, the Communists faced one more schism: Gennady Semigin created an "alternative" Communist Party luring away a numerous group of activists from the CPRF. The authorities have also tried to create loyal and manipulable parties on the right wing: every once in a while the press mentions marginal parties like the New Right, who declare that they "join liberal values with patriotic ones", and support the Kremlin's policy.

We may presently observe a **further reduction in the freedom of speech**. During Vladimir Putin's first term of office, the authorities established control over major Russian media (first of all popular television stations *Pervyi Kanal* [The First Channel, formerly ORT] and RTR), and generated a self-censorship effect among journalists. After Putin's re-election, the authorities started liquidating the "autonomous zones" which still existed in some of the media. First of all this policy affected the popular NTV station, which although controlled by the state-owned firm Gazprom enjoyed a fair amount of independence as far as its news programmes and political commentaries were concerned. NTV has undergone a number of personnel changes (for example, Putin's university colleague Tamara Gavrilova was appointed deputy director of the station). Popular political programmes which dared to criticise the authorities (*Namedni* [Nowadays], *Svoboda slova* [Freedom of speech]) have been cancelled, and the channel has started to be used for broadcasting propaganda programmes²⁰.

The authorities are also trying to tighten their control over the procedure for issuing licences for the media. A Committee dealing with media licences is being formed within the government, and it is to be headed by Boris Boyarskov, a representative of the "Petersburg chekist" circle. From time to time, initiatives also appear which are aimed at tightening control over Russian Internet sites²¹, although this demand seems quite impossible to realise nowadays.

2. Reform of the state administration and the efficiency thereof

During and immediately after the election period, President Putin initiated reform of the state administration – first of all, of the government and the Presidential Administration. The changes implemented have not however improved the efficiency of the state administration; in many cases, they have disorganised the Cabinet's activity and dramatically reduced its effectiveness.

On 8 March 2004, Vladimir Putin signed an executive order which introduced a **new structure of government**. The aim of this reform was to create a clear structure and hierarchy within the cabinet, and (in some cases) to change the com-

petencies and scope of responsibility of certain ministries. As of now, the government has a three-level structure: the ministries (which prepare the guidelines of the state policy in the field they deal with), federal services (which monitor the implementation of state policy) and the agencies (which provide state services within their sphere of competence). The federal services and the agencies are subordinated to the ministries.

Another change is the reduction of the number of ministries from 30 to 16 (some of them have been merged, such as the Ministries for Health Care and Social Development, the Ministries of Science and Education, and the Ministries of Culture and Media). The number of deputy Prime Ministers has been reduced from six to one, and the number of deputy ministers has also been significantly decreased.

The government reform was intended to increase transparency regarding ministerial competencies and responsibilities, and to reduce the over-inflated government apparatus²². Meanwhile, the real number of bureaucrats and office workers has not decreased. Moreover, the **first months of the reform's implementation were dominated by chaos and paralysis in the decision-making process**. The cabinet, busy with organising and redistributing its own competencies, was unable to fulfil a number of its immediate functions and duties. As a result, the government's efficiency was considerably reduced.

Putin has also introduced **cosmetic changes in the Presidential Administration (PA)**²³. The number of deputy heads of Administration has been reduced to two; Administration civil servants act as the President's assistants and advisers. The changes implemented have not affected the Presidential Administration's performance – in the current political system, it **remains the key centre of decision in Russia**. In the structure of the whole Russian administration, the PA is the authority which makes key decisions, prepares strategies in the crucial spheres of politics and economy, and holds overall control of the political, economic and social fields in Russia.

3. Withdrawal from the economic reforms

Comparing with the beginning of Vladimir Putin's first term of office, at the moment we can observe a visible withdrawal from the economic reforms²⁴. The "modernisation project" (as the set of liberal and pro-market reforms has been called) has visibly lost its priority position at the moment. The authorities carry out only selected reformist actions in some spheres of economy. Finalisation of many structural economic reforms (first of all the monopolies, like the energy concern RAO *JES Rossii* and the Russian Railways) is being put off. The restructuring of the gas monopoly Gazprom has not been started at all.

The reforms initiated by the government and the parliament in 2004 in fact came down to passing a bill on the so-called monetarisation of the social benefits²⁵, though – it's worth mentioning – this bill has a great significance for the Russian budget. The aim of the bill is to convert certain social benefits (granted for war veterans, the handicapped, single mothers, etc.) to cash payments, directed to concrete people. Such solution is meant to reduce the immense social burden which overloads the federal budget. Instead, the cash subsidies are supposed to be financed by the regional budgets. However, the regions may also have serious problems with lifting such an immense financial burden. The threat of the regional budgets' insufficiency causes great social resistance towards this reform.

At the moment, the government is working on **the tax laws** – the reduction of the social tax and VAT is planned for 2005. Next year will probably be the time of final implementation of another sphere of the budget reform – **the demarcation of powers between the centre and the regions** (this concerns financial matters, federal and regional property, etc.). **The banking reform**, started in 2000, is progressing gradually. Its aim is to adapt Russian banking sector to western standards. Recently, however, the reform came down to causing a number of bankruptcies of minor banks, which had not fulfilled the financial and structural criteria, set by the reformers.

The authorities have not been determined enough to continue or complete key structural reforms, especially in the **natural monopoly sector**. Restructuring of Gazprom, announced earlier, has been postponed. At the moment the government is only considering the possibility of Gazprom's share market liberalisation²⁶. The reform of the energy-producing monopoly RAO *JES Rossii* has been stopped at the crucial stage, when power engineering companies in the neighbouring regions were to be united into bigger regional companies. The railway reform has not been finished, either – the Russian Railways company, created after state railway restructuring, heavily dominates on the market and impedes competition in the railway traffic sector. One can observe stagnation in another important sphere of Russian economy, which was supposed to be reformed – the **housing sector**. The reform's aim was to liberalise the municipal services prices, and at the same time to modernise the deteriorating housing infrastructure and provide subsidies for the poorest ones. For the last 2 years, the municipal service rates have been steadily growing all over Russia. This, however, has not brought about improvement of the municipal service quality and has not lead to modernising of the housing infrastructure²⁷.

4. Development of the state property

The beginning of Vladimir Putin's second term of office was a period of strengthening and expanding the Kremlin's control over state property. This process started already during President Putin's first term of office, when the authorities started to regain control over companies with state shares (among other companies, the gas monopoly Gazprom, which in fact used to be an autonomous structure²⁸). At the moment strategic companies fully or partly owned by the state (like Gazprom, Rosneft, Transneft, the Russian Railways) are controlled by the Kremlin and have become an element of financial base of the ruling elite. They are also perceived as the Kremlin's instrument in the domestic and foreign policy²⁹.

At the moment we are witnessing the **process of strengthening and developing of the companies controlled by the state**. This is being done by carrying out mergers of state companies or by

incorporating smaller state companies into the bigger ones. The best example of such policy is a recent incorporation of the state oil concern Rosneft into Gazprom (the next to be incorporated is the Zarubezhneft concern). There is a probability that Gazprom will also engross the assets of the oil concern Yukos, which is at the threshold of bankruptcy. As a result, there may emerge a huge state corporation dealing with gas and oil and heavily dominating on the Russian raw materials market.

As a result of such Kremlin's policy, we witness the emerging of **powerful corporations controlled by the state** (and in fact by the ruling Kremlin's elite) and **playing increasingly significant role on the market**. They try to **dictate their rules to private corporations**, domestic as well as foreign (operating on the Russian territory). The most illustrative example is Gazprom's behaviour – the gas concern uses its control over Russian gas pipelines network as well as its close relations with the Kremlin to participate in the other companies' investments. This way Gazprom has in fact forced the TNK-BP concern to grant the gas monopoly the right to participate in the Kovykta deposit. Recently, Gazprom has been negotiating with Royal Dutch/Shell about participation in their Sakhalin-2 project³⁰.

One of the state property development methods is the overtaking of private property by the President's team. The most illustrative example of such policy is the so-called "Yukos case", initiated in July 2003. The authorities have accused Yukos of illegal reduction of their taxes³¹, multiplied tax claims and arrested a great deal of the concern's assets. In fact, the aim of the 'Yukos case' is to overtake this concern by the companies loyal to the Kremlin (probably the state oil or gas corporations). The "overtaking" initiative is ascribed to Vladimir Putin's close associates deriving from the security services (the deputy head of the Presidential Administration Igor Sechin, among other politicians), who have far-reaching political influence, but practically no financial base at their disposal³².

The authorities actions, taken after the so-called "bank crisis" in summer 2004, may also be seen as aiming at overtaking private property in the

banking sector. As a result of the "bank crisis" a number of Russian banks have gone bankrupt. Most of them have collapsed because they had not fulfilled the market standards set up by the government. However, it seems that this bankruptcy wave (partially initiated by the authorities³³) was used by the state Vneshtorgbank to take over "for a song" the Gута Bank, controlled by the Moscow mayor Yuri Luzhkov and possessing large industrial assets. Another object of the state structures interest was allegedly Alfa Bank, the largest private bank belonging to the oligarchic Alfa Group Empire. The bank succeeded to survive only thanks to an immense financial support of the Alfa Group³⁴. However, in general the "bank crisis" has weakened the clients' trust towards private banks (many have transferred their deposits to state banks). This has in turn lead to strengthening of the state banking system.

The state's attempts at reaching for private property, especially the "Yukos case", have created a number of negative consequences in politics and economy. First and foremost, they have lead to the investment climate decline. The "Yukos case" has also played a significant role in submitting the Russian business circles to the Kremlin. The authorities have thereby demonstrated that they can use their control over the Tax Office and the prosecution authorities for fighting political adversaries and obtaining economic benefits.

5. Increasing control over the private business

The process of the state property development by the Kremlin goes along with **advancing process of strengthening the control over the private business**. One can notice a growing government's role in the sphere of the raw material sector regulations (e.g. in licence issuing), gradual elimination of tax allowances and gaps from the tax legislation (among them the so-called tax paradises³⁵) and different financial schemes (among other things, the tolling scheme³⁶) which had allowed the businessmen to reduce the taxation substantially. These actions also testify to the **decrease of the big business' lobbying potential**. This potential has been reduced in the parliament as well as in the Enterprise Council (a governmental structure), which has changed from a lobbyist

body into a channel transmitting the Kremlin's demands to the business circles³⁷. Together with the business' weakening position in the dialogue with the authorities, one can observe the increase of the state's claims towards the private business. The claims consist of, on one hand, the demand that business should fully fulfil their tax obligations, and on the other – of the Kremlin's appeals for businessmen to take on a "social responsibility" and participate in financing numerous social obligations of the state³⁸.

The Kremlin's domination over Russian business is complemented by its **growing control over foreign investments**. A signal of that are the President Putin's personal encounters with major foreign investors who are entering the Russian market (e.g. meeting with the representatives of Conoco Phillips, who has acquired shares in the oil concern Lukoil). One more thing is imposing on foreign investors the Kremlin's rules of operation on the Russian market (like in the aforementioned case of Gazprom forcing foreign investors to include it into their projects).

6. The isolationism ideology as the instrument of gaining social support

For the last few months, the Russian media have demonstrated an intensification of the Kremlin's propaganda, addressed to the society through the loyal media. **The aim of the authorities' propagandist activity is to justify the strengthening of the President's powers and to create strong social support for such initiatives.**

Since the beginning of Putin's rule, one may observe the process of making security issues a central point of the state ideology and using it to consolidate the society. Recently, the key aspect of the "security ideology" has become the terrorism phenomenon. Also, the authorities are trying to create an image of Russia as a country besieged by the hostile outside world (especially the West), and undermined from within by a democratic "fifth column"³⁹. According to the authorities, the remedy for outer and inner threats is the unification of forces in the battle against terrorism. In practice, this means a strengthening of the President's powers at the cost of other centres of public life, as well as an intensification of xenophobia (especially towards the Caucasus

people) and distrust towards all forms of dissidence and dissent. Moreover, the Kremlin is trying to reach the society with the help of the Russian Orthodox Church. President Putin has appealed to Orthodox hierarchs for "active participation in fighting terrorism by boosting society's morale". The Kremlin's "social strategy" also includes gradual liquidation of the "information dissidence", i.e. liquidation of independent political programmes on TV and replacing serious debates in the media with apolitical entertainment.

In many cases the Kremlin propaganda produces adequate results. For some time now, a **growing susceptibility to isolationism slogans** can be observed in the Russian society. In particular, the Russians' unfriendliness towards the West (especially the United States) is growing⁴⁰. Although a large part of the society is critical about the efficiency of the Kremlin's battle with terrorism, still they prefer safety to democratic values and rights. Moreover, they are ready to give up some of these rights for the sake of successful battle with terrorism – 60 per cent of the surveyed are ready to give up their freedom of movement around the country and abroad; 59 per cent of the respondents agree that the organisations and media, which question the President's anti-terrorist policy, should be liquidated⁴¹.

Still, the efficiency of the Kremlin's propaganda is not undisputable. The **Russian society often seems baffled and torn** between their fears for safety (skilfully aroused by the pro-Kremlin media) on one hand, and their disapproval of the President's attempts to strengthen his powers, on the other. As the surveys show, the majority of the Russian society sees no connection between the President's recent initiatives (e.g. the nomination of the governors by the Kremlin) and ensuring of the country's safety. 60 per cent of the surveyed does not support these initiatives and is in favour of keeping the general elections of the governors. The respondents also demonstrate considerable criticism in their evaluation of the authorities' actions, like in case of the anti-terrorist action in Beslan or, generally, the Kremlin's policy in the security sphere.

7. Growing influence of the security service representatives

Since the very beginning of Vladimir Putin's rule, we have witnessed a visible expansion in the appointment of security service representatives (the so-called "chekists"), as well as their increasing influence on politics, the economy and social issues⁴². This tendency has been maintained since Putin's re-election. At the moment, **the "chekists" have influence not only on state government issues, but also have increasing access to financial resources.** The security sector's growing influence on the state propaganda can also be observed.

The strengthening of the economic position of the "chekist" representatives consists of a few factors. At the present stage of Putin's rule, a wider process can be noted of **appointing Putin's close colleagues from the security services to key posts in state-controlled companies.** These companies often have strategic importance for the state's economic security and have multi-million resources at their disposal. The expansion in the appointment of security service representatives is linked with the process of strengthening the state companies on the market (especially in the raw material sector)⁴³.

The "chekists" presence in the state companies can be observed first of all in the raw material sector as well as in the financial and communication spheres. One of the most influential "chekists", the deputy head of the Presidential Administration Igor Sechin has been appointed the supervisory board chairman in the state concern Rosneft (at the moment Rosneft is being merged with Gazprom into a big corporation dealing with gas and oil). Earlier, the "chekists" had secured a strong position in Gazprom – the concern is headed by Alexey Miller, Putin's acquaintance from Petersburg. Miller is often suspected of being affiliated with the security services, as are many Gazprom's senior managers and directors. Another prominent "chekist" Yuri Zaostrovstsev, former deputy director of the Federal Security Service, is now a vice-President of a weighty state Vneshekonombank. Victor Ivanov, an influential "chekist" from the Presidential Administration has been appointed a member of the supervisory board of the air-potentate Aeroflot. Earlier, Vla-

dimir Yakunin and Georgy Kornilov, former security service associates, had been appointed vice-Presidents of the Russian Railways company, controlling the railway.

Also the famous "Yukos case" seems to be an element of the "chekist" strategy of strengthening their financial position at the expense of private business. Thus, a prospering company, independent from the Kremlin, has been pushed towards bankruptcy and will probably be taken over by structures affiliated with the Kremlin (most likely it will be a state company controlled by the "chekists"). The authorship of the "Yukos case" is often ascribed to the prominent Presidential Administration politicians, Igor Sechin and Victor Ivanov, the so-called "hawks" of the Administration.

The "chekists" growing influence on the sphere of ideology is reflected by increasingly wide-ranging and radical **"ideological projects"** carried out by the authorities – i.e. the "mobilisation scenario". It consists of creating isolationist moods in the society, propagating the so-called "counter-espionage" thinking (intensified vigilance, distrust towards strangers, denunciation) and creating an image of external and internal enemies, who want to disintegrate and destroy Russia⁴⁴. All this goes along with the progressing authoritarianism in the domestic policy of Russia.

Since the beginning of Vladimir Putin's rule (2000) **the position of the whole repression apparatus of the Russian state has been visibly growing.** First of all, the importance of the state security and justice organs in solving of key political and economic problems has visibly increased. Secondly, many organs in the security services sector have been reintegrated and strengthened (the Federal Border Service has been incorporated into the Federal Security Service, and the Federal Agency for Government Communications and Information (FAPSI) – into the Federal Protective Service [FSO]). Moreover, their competences in the sphere of security (but also control over economy, and finance flows among private companies in particular) have been enlarged. Thirdly, **the budget expenditure on security and defence keeps growing** every year⁴⁵. According to the budget project for 2005, next year the expendi-

ture is to grow by 27 per cent and amount to 927.5 bln roubles.

8. The Kremlin's policy towards the North Caucasus

The authorities' actions towards Chechnya and the whole North Caucasus, carried out after Putin's re-election, are the **continuation of the Kremlin's "policy of force"** initiated back in 1999, before Putin was elected for President. Moreover, at the moment the appeal for fighting the "Chechen terrorism" is being used by the authorities for justification of a strengthening of the President's powers.

After five years of the military operation, Chechnya still is in the state of war. The tension in other North Caucasus republics as well as the threat of terrorist attacks all over Russia are growing⁴⁶. The fiasco of the Kremlin's policy of force has not, however, pushed the authorities to revise their hitherto strategy. On the contrary, every successive attack was becoming a pretext for affirmation of the war scenario or even for hardening the military actions and intensifying the anti-caucasus rhetoric.

The war in the Caucasus is an important instrument of the Russian domestic policy. In some situations the unstable situation in the North Caucasus and the terrorism threat became a **pretext for strengthening of the President's powers and the competencies of the security services** (which happened after the Dubrovka and Beslan attacks). The "Caucasus threat" is also used by the Kremlin propaganda for consolidating the society around the President as the only guarantor of safety. The Chechen conflict has also been used for satisfying the Russian army's ambitions and improving their financial status.

Although President Putin tries to play up the "Caucasus threat", the **Chechen issue is becoming an increasingly serious problem for him**. Instability in the republic is spreading all over the region. Also, the "Chechen issue" often demonstrates how helpless Russian military or the security services are in a situation of a crisis. Another problematic question for the Kremlin is the fact that the social support for the "military scenario"

in Chechnya systematically decreases⁴⁷ and a great deal of the respondents in the surveys recognise the war in the Caucasus as the main source of the terrorist attacks in Russia⁴⁸.

III. The prospects for Russia's further development

The actions the Kremlin has undertaken since President Putin's re-election have led to a reinforcement of the following tendencies in the Russian political system:

- a reduction in political and informational pluralism,
- violation of the autonomy of the legislative and judicial branches of government,
- the "privatisation" of the state by the President and his inner circle,
- the progressive decline of public politics (increasing unpredictability and lack of transparency of decisions and political processes),
- a minimisation of social control of the authorities' policies.

All this brings the Russian political system increasingly close to the **authoritarian model**, with clear domination by the President and his circle, who direct and control all major processes in Russia.

The ruling team's priority task during Putin's second term of office is a **favourable resolution of the succession question** (in 2008 Putin's second and last term of office will come to an end). As part of this task, we may also expect the extension of the current President's rule. In the next few years, this priority will determine the Kremlin's policy to a great extent. We can expect the consolidation of the political influence that the President has already established, as well as a maintenance of the control Putin's team has over financial resources. This will consolidate the monocentric and authoritarian political system, and will also strengthen the Kremlin's position as the only decision-making body, using the policy of "manual steering" in many crucial domains. This kind of political system may freeze the grassroots activity of the whole administrative apparatus as well as regional and local authorities. It may therefore lead to ineffectiveness and ineffi-

ciency of processes such as the government of the country and the solution of current problems.

The logic of the “succession scenario” causes the **so-called modernisation project** (wide-scale economic reforms aimed at reducing the state’s role in the economy and changing the economy’s structure) to **lose its priority position**. Focused on concentrating power in its own hands, the Kremlin has not returned to economic reforms and has not supervised the efficient implementation of the reformist laws already passed. Instead, we can expect the continuation of the current economic policy: consumption based on the highly favourable situation on the oil markets without undertaking unpopular or expensive attempts at modernisation. Thus, Russia’s fundamental economic problems – including the archaic model of the economy, the unfavourable investment climate, the progressive degradation of the infrastructure and corruption – will in all probability remain unsolved. Such neglect of these necessary reforms, together with the assumption of state control over both the Russian economy and private property greatly reduce the effects of the liberal economic initiatives of Vladimir Putin’s first term of office. All this also contributes to the worsening of Russia’s international image as a credible, law-obedient and predictable partner.

The most probable scenario for Russia for the next few years is that existing trends will continue. If high world oil prices are maintained (which will make Russia’s financial situation stable), we can expect the continuation of tendencies like the progressive move to authoritarianism in the Russian political system and the lack of deep economic reforms. This will doom Russia to years of stagnation, keeping it politically, economically and technologically obsolete. On the other hand, if world oil prices collapse (which is not very likely in the near future), or if the oil and gas extraction level goes down (which cannot be ruled out in a mid-term perspective), we could face a serious economic crisis in Russia. This in turn would inevitably lead to a political crisis, whose course and results are as yet hard to predict.

Jadwiga Rogoża

¹ At the moment the *Yedinaya Rossiya* fraction consists of 306 deputies (out of a total of 450) (www.duma.gov.ru).

² The Duma has already revised the constitutional law concerning referendum (11 June 2004), which demanded the achievement of a qualified majority of votes (301 out of 450).

³ For example, see the report by the Centre of Political Technologies (President poslednyego sroka: politicheskaya situatsiya v Rossii poslye presyidentskikh vyborov, March 2004), and L. Shevtsova, *Etot ryezhim ne tyerpit dazhe otkrytoy fortochki*, paper presented at the “Liberal Mission” Foundation session (available at www.yavlinsky.ru).

⁴ According to the Russian press, Putin decided to dismiss Prime Minister Kasyanov under the influence of his close associates from the Presidential Administration (especially Igor Sechin and Victor Ivanov). They allegedly suggested that should the Presidential election be annulled (e.g. if voter turnout was lower than 50%), Kasyanov as Prime Minister could take over power in the state until new elections are held. According to Russian law, such a possibility was practically impossible. However, as the press said, the President and his inner circle decided to exclude even the theoretical possibility of a person outside their group taking power. More in J. Rogoża, *Dymisja premiera Kasjanowa jako kolejna odsłona walki o władzę?*, *Week in the East*, 26 February 2004.

⁵ A. Makarkin, *Pochyemu Fradkov*, www.politcom.ru, 01.03.2004.

⁶ More in J. Rogoża, *Władimir Putin u prognozy drugiej kadencji*, *Week in the East*, 18 March 2004.

⁷ According to the Russian Ministry of Economic Development and Trade (www.economy.gov.ru)

⁸ I. Wiśniewska, *Wskaźniki gospodarcze Rosji w 2003 r.*, *Week in the East*, 8 April 2004.

⁹ OECD Economic Department, *Economic and Development Review Committee, 2004 Economic Review – Russian Federation*, 2004, p. 6–7.

¹⁰ I. Yefimchuk, *Slyezem s neftyanoy igly?*, *Finans* nr 1 (42), 12–18.01.2004

¹¹ President Putin’s economic adviser Andrey Illarionov said this in his interview for the *Financial Times* (07.10.2004). According to Illarionov, in 2003 the income from raw material export generated 9.2 per cent of economic growth, whereas the overall economy growth was 7.3 per cent. Thus, without the oil and gas exports, it would have actually decreased by 1.9 per cent.

¹² More and more publications in the Russian press and expert circles are considering how the “2008 problem”, i.e. the succession to or prolongation of Putin’s rule, will be solved. A number of serious experts (among others Olga Kryshtanovskaya from Russian Academy of Sciences, President Yeltsin’s former adviser Georgy Satarov of the Indem Foundation, Vitaly Portnikov of Radio Liberty and the Central Election Committee member Vadim Solovyov) have publicised the Presidential Administration’s plans to change the political system in Russia from a Presidential system into a parliamentary democracy. In this case, most of the competences would be transferred from the President to the Prime Minister, who would be chosen by the parliament. Putin could take the post of PM (there are no

limits to the number of times one can hold the office of Prime Minister).

¹³ For example, constantly growing pensions and salaries financed by the federal budget.

¹⁴ The act concerning the procedure for electing governors was passed in the Duma on 3 December 2004.

¹⁵ More in J. Rogoża, Rosja po zamachach: scenariusz autorytarny, *Week in the East*, 23 September 2004.

¹⁶ According to the Obshchestvennoye Mnenye foundation survey, published on the 23 September 2004 (www.fom.ru), 25 per cent of the respondents are in favour of governors being nominated by the Kremlin, 13 per cent have no opinion on this question, whereas 61 per cent support the maintenance of the general election of governors.

¹⁷ This regulation was added to the “Duma deputy election” act on the 25 October 2002.

¹⁸ The draft act concerning this question underwent the second reading in the Duma on 3 December 2004.

¹⁹ It is worth mentioning that the act concerning the referendum (which belongs to the “constitutional acts”, and thus demands a qualified majority of votes in order to be approved) was passed in the Duma with lightning speed. The President submitted the draft act in the Duma on 16 May 2004, and on 30 June the act was put into force. This proves the great efficiency of the legislative process as steered by the Kremlin. It also demonstrates the true extent of the Duma’s disposability.

²⁰ On 26 September 2004, NTV issued a documentary aimed at disclosing an alleged relationship between the former head of Yukos, Mikhail Khodorkovsky, and Chechen terrorists. In the opinion of numerous experts, this documentary was clearly a propaganda project. It also proved that NTV’s information policy has changed (see also www.grani.ru/society/media/television/m.77348.html).

²¹ This initiative is backed by (among others) Moscow mayor Yuri Luzhkov and Vladimir Matyukhin, ex-director of the Federal Agency for Government Communications and Information (FAPSI).

²² T. Stanovaya, Vertikal pravitelstva, www.politcom.ru 09.03.2004.

²³ Based on Putin’s executive order of 25 March 2004.

²⁴ Compare with: M. Menkiszak, Przyspieszenie reform w Rosji, *Week in the East*, 19 July 2001.

²⁵ The bill is available at <http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=024085>.

²⁶ Gazprom’s share market liberalisation is meant to liquidate the division into a domestic and foreign market and thus to equalise Gazprom’s securities’ prices.

²⁷ Reforma v rossiyskom ZhKKh uzhe zavyershena, www.polit.ru, 24.09.2004. The government had planned to invest US \$ 700 mln in the housing sector, however the investors did not obtain the credit for such a risky enterprise.

²⁸ The authorities used to control 38 per cent of the Gazprom shares. At the moment they have almost completed the majority stake (50 per cent plus 1 share). More in: J. Rogoża, I. Wiśniewska, A summary of the politico-economic changes taking place during Vladimir Putin’s first term of office, CES Studies, July 2003.

²⁹ Major companies controlled by the Kremlin may be often seen as the Kremlin’s domestic policy subjects – the Kremlin gained control over the opposition NTV station with the assistance of Gazprom. The state companies may also be seen as the subjects in the Kremlin’s foreign policy, whose element is the Russian capital expansion in the region, mostly in the former Soviet Union states. Fully or partly state-owned companies are also used for election financing as well as for supporting all sorts of social initiatives of the authorities.

³⁰ More in: E. Paszyc, Niepowodzenia zachodnich koncernów w Rosji, *Week in the East*, 5 February 2004.

³¹ Yukos, just like other oil companies, used legal tax mechanisms to reduce the taxes. Out of 24 per cent of the binding income tax, Yukos paid around 12–15 per cent. It should be added that e.g. Sibneft concern (controlled by Kremlin’s loyal businessman Roman Abramovich) pays around 5 per cent of the income tax, and the aluminium concern RusAl around 3 per cent (out of 24). Both companies are loyal to the Kremlin; the Tax Office and the prosecution authorities have not applied any sanctions against them.

³² K. Pełczyńska-Nałęcz and others, Ekipa Putina przejmując własność, *Week in the East*, 15 July 2004.

³³ The panic in the banking sector was initiated after the bankruptcy of Sodbiznesbank tied to former Prime Minister Mikhail Kasyanov. This bankruptcy was followed by the Federal Financial Monitoring Service head’s Victor Zubkov’s statement that there exists a “black list” of the banks which may lose their licence. More in: Petrova S., Bekker A., CB razglyadel krizis, *Vedomosti*, 08.07.2004.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ The novelised Tax Code (in force since 1 January 2004) has liquidated Russian “tax paradises”, where a significant reduction of taxes was possible. More in: E. Paszyc, Likwidacja rosyjskich „rajów” podatkowych, *Week in the East*, 4 December 2003.

³⁶ Aluminium plants operating in the tolling mode only smelt the raw material belonging to a foreign orderer. Neither the raw material, nor the final product belong to them. This allows to reduce taxation significantly (services have low tax rates). The tolling scheme was widely used by Russia’s largest aluminium concern RusAl (controlled by the „oligarch” Oleg Deripaska).

³⁷ T. Stanovaya, Partnyorstvo vo imya mira, www.politcom.ru 06.07.2004.

³⁸ Prime Minister Fradkov, speaking of the spheres which require the businessmen’ financial support, has named transport, computing, communication, new technologies and scientific research. For the time being, however, the state has not suggested concrete mechanisms of financial support. As for the businessmen, they try to delay their participation in such „non-returnable” social projects.

³⁹ The most illustrative example of such propaganda is the interview of the deputy head of the Presidential Administration Vladislav Surkov for a popular daily *Komsomolskaya Pravda* (29.09.2004). Surkov has harshly criticised the actions of Russia’s „outer and inner” enemies. He also called for vigilance and self-organisation to ensure safety and security (<http://www.kp.ru/daily/23370/32473>). See also: O. Latsis, Ne

Kuzma Minin, ne Mikhail Kutuzov, ne Georgy Zhukov. K nam obratilsya Vladislav Surkov, *Russkiy Kuryer*, 30.09.2004, M. Glikin, Vrag u vorot: kto yego vydumal i komu on nuzhen, *Nezavisimaya Gazeta*, 04.10.2004.

⁴⁰ www.levada.ru/press/2004101204.html.

⁴¹ More in *ibid*.

⁴² See also O. Kryshtanovskaya, Ryezhyh Putina: liberalnaya militokratiya? in: *Pro et Contra* (Carnegie Moscow Centre), volume 7, nr 4, 2002, p. 158.

⁴³ More in p. 4 of the current chapter.

⁴⁴ More in p. 6 of the current chapter.

⁴⁵ Total expenditure on security and defence: 2002 – US \$ 15.1 bln, 2003 – US \$ 18 bln, 2004 – US \$ 23.2 bln, 2005 (the budget project) – US \$ 30.9 bln (the Ministry for Economic Development and Trade, www.economy.gov.ru).

⁴⁶ More in: M. Falkowski, North Caucasus: the Russian Gordian knot, current issue of the CES Studies.

⁴⁷ In August 2004 survey, 21 per cent of the respondents supported the continuation of military actions in Chechnya, whereas 68 per cent assumed that peace talks with the separatists should be started. The Beslan events (1–3 September 2004) have corrected these results slightly. Still, at the moment the number of people supporting the peace resolution is almost twice as big as the group which supports the continuation of the armed conflict (55 per cent compared to 32). The survey was conducted by Levada Centre (<http://www.levada.ru/chechnya.html>). Another survey contained the question “How would President Putin’s image change, should he stop the military actions in Chechnya and start the peace talks?”. 43 per cent of the respondents said that this image would improve, 15 per cent thought that it would worsen. 30 per cent of the respondents thought that this image would not change at all (<http://www.levada.ru/press/2004090601.html>).

⁴⁸ Levada Centre conducted a survey after the terrorist act in Beslan (www.levada.ru/press/2004091602.html). According to it, 39 per cent of the respondents consider the war in Chechnya as the source of the terrorist attacks. 27 per cent think that the attacks have been caused by the activity of international terrorist organisations. 12 per cent think that they have been caused by Russia’s Western enemies’ actions.