

**ŚWIAT W ROCZNIKU**

MAREK MENKISZAK

doi 10.7366/2300265420172313

## **ROSJA BRONI SWOICH ZDOBYCZY**

W 2017 r. rosyjska polityka, zarówno wewnętrzna, gospodarcza, jak i zagraniczna, podporządkowana była przygotowaniom do wyborów prezydenckich, które miały sformalizować dalsze rządy Władimira Putina. Z tego powodu główną troską Kremla było niedopuszczenie w żadnej ze sfer do zagrożenia stabilności i stworzenia choćby najmniejszego ryzyka dla procesu politycznego. W polityce wewnętrznej władze kontynuowały strategię blokowania narzędzi potencjalnego wpływu Zachodu na sytuację w kraju, zacieśniały kontrolę nad społeczeństwem, stosowały ograniczone represje wobec opozycji politycznej i dyscyplinowały własne zaplecze. Problemem były napięcia w elicie i opozycyjna aktywizacja części młodzieży. W polityce gospodarczej, korzystając z polepszającej się koniunktury surowcowej, władze starały się zapewnić stabilność finansową, podtrzymać niewielki wzrost gospodarczy i odbudowywać rezerwy finansowe na wypadek pogorszenia się sytuacji. Problemem pozostawała gospodarcza stagnacja i pauperyzacja części społeczeństwa. W polityce zagranicznej Rosja usiłowała ostrożnie zainicjować normalizację stosunków z Zachodem, jednak nie kosztem politycznych ustępstw. Równocześnie zacieśniała, także nieformalną, współpracę z Chinami i próbowała zdyskontować swą rosnącą aktywność na Bliskim Wschodzie i dominację w Syrii w celu budowy mocarstwowego wizerunku. Głównym problemem było nieoczekiwane dalsze pogarszanie się stosunków z USA, w tym zwłaszcza groźba zaostrzenia amerykańskich sankcji.

### **POLITYKA WEWNĘTRZNA: STABILNOŚĆ PONAD WSZYSTKO**

W 2017 r. polityka wewnętrzna Rosji determinowana była przez zbliżające się wybory prezydenckie w marcu 2018 r. Tradycyjnie dla podtrzymania niepewności chęć kandydowania Putin zadeklarował stosunkowo późno, dopiero 6 grudnia 2017 r.<sup>1</sup> Jak się wydaje, termin ogłoszenia kandydatury został przyspieszony w związku z podaniem dzień wcześniej przez Międzynarodowy Komitet Olimpijski decyzji o zakazie występu rosyjskiej reprezentacji w zimowych igrzyskach olim-

---

<sup>1</sup> Ogłoszenie nastąpiło w trakcie politycznego spektaklu – spotkania z załogą jednego z kluczowych zakładów pracy: fabryki samochodów GAZ w Niżnym Nowogrodzie. To i fakt, iż zdecydował się on wystąpić jako „kandydat niezależny” (a nie partii władzy Jedna Rosja), miało zapewne demonstrować jego osobistą więź z „prostym rosyjskim ludem”.

pijskich w Pjongczangu, co było wizerunkowym ciosem dla Kremla<sup>2</sup>. Ogłoszenie kandydatury Putina na czwartą kadencję i jego pierwsze wystąpienia po nim (m.in. podczas dorocznej telekonferencji w połowie grudnia 2017 r.) potwierdziły brak pomysłu i nadziei na reformy oraz koncentrację Kremla na obronie *status quo*<sup>3</sup>. Przewijały się hasła stabilności, przewyciężenia kryzysu i gotowości do normalizacji stosunków z Zachodem, ale na rosyjskich warunkach. Wyzwaniem dla władz centralnych i regionalnych stało się tym samym zapewnienie dość wysokiej frekwencji i wyniku wyborczego Putina<sup>4</sup> bez większych niż zazwyczaj fałszerstw.

Kreml starał się to osiągnąć na różne sposoby, pragnąc przede wszystkim zapobiec potencjalnej wewnętrznej destabilizacji politycznej i utrzymać pełną kontrolę nad procesem politycznym. Działania szły kilkoma torami: próby zabezpieczenia się przed rzekomą zewnętrzną ingerencją, dalsze punktowe represje wobec antysystemowej opozycji, dyscyplinowanie i restrukturyzacja politycznego zaplecza oraz próba umocnienia pozytywnego wizerunku Putina wśród zwykłych Rosjan.

Putin i jego najbliżsi współpracownicy okazywali wręcz obsesyjną obawę przed możliwością zachodniej, przede wszystkim amerykańskiej ingerencji w procesy wewnętrzne polityczne w Rosji i próbą destabilizacji sytuacji wewnętrznej, czy to przez wsparcie antysystemowej opozycji, zwolenników zmiany kursu politycznego w samej rosyjskiej elicie władzy, czy zwłaszcza przez nowe sankcje i publikację materiałów kompromitujących Putina i ludzi z jego otoczenia. Ogólnikowe i enigmatyczne zarzuty o przygotowanie takiej ingerencji i destabilizacji padały wielokrotnie z ust szczególnie czołowych przedstawicieli tzw. struktur siłowych (np. sekretarza Rady Bezpieczeństwa FR Nikołaja Patruszewa czy szefa FSB Aleksandra Bortnikowa), ale także samego prezydenta Putina, przedstawicieli rosyjskiego MSZ czy Rady Federacji. Miało to także niewątpliwy związek z obawą, że zwłaszcza część władz USA (przede wszystkim służby specjalne) postanowi „zemścić się” na Kremlu za agresywną ingerencję Moskwy w amerykańskie wybory w 2016 r.

Jednym z przejawów takiego myślenia było powołanie w Radzie Federacji specjalnego komitetu ds. ochrony suwerenności państwowej i zapobiegania zewnętrznym ingerencjom w wewnętrzne sprawy Rosji. Przygotował on w październiku 2017 r. wstępny raport, który oskarżał Zachód (przede wszystkim USA, a także NATO i UE) o rzekome ingerencje oraz formułował rekomendacje w kwestii rosyjskiej odpowiedzi. Na tej podstawie zapowiedziano podjęcie odpowiednich inicja-

<sup>2</sup> Decyzja MKOl była dalszym ciągiem konsekwencji afery antydopingowej z 2016 r. (wykazania władzom Rosji zorganizowania państwowego systemu wspierania doping; zob. *Rocznik Strategiczny 2016/17*). Wybranych rosyjskim sportowcom pozwolono jednak startować w igrzyskach pod flagą olimpijską. Strona rosyjska skrytykowała tę decyzję, ale nie zdecydowała się na bojkot imprezy. Rosyjskiej propagandzie państwowej udało się natomiast w dużym stopniu zneutralizować negatywny polityczny efekt skandalu, przedstawiając Rosję jako ofiarę zachodniego spisku i dyskryminacji.

<sup>3</sup> Por. M. Domańska, „Putin po raz czwarty. Bez pomysłu, bez nadziei”, *Komentarz OSW* z 13 grudnia 2017 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2017-12-13/putin-po-raz-czwarty-bez-pomyslu-bez-nadziei>; *Putin po raz czwarty. Stan i perspektywy Rosji (2018–2014)*, Raport OSW, marzec 2018, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/raport-osw/2018-03-20/putin-po-raz-czwarty-stan-i-perspektywy-rosji-2018-2024>.

<sup>4</sup> Za takie przyjęło się uważać frekwencję co najmniej 70% i co najmniej 70% głosów oddanych na Putina (tzw. formuła 70/70).

tyw ustawodawczych<sup>5</sup>. Jak zwykle w takich wypadkach, poza realizacją politycznych wytycznych Kremla, działania komisji podyktowane były chęcią politycznej autopromocji jej członków (zwłaszcza przewodniczącego Andrieja Klimowa) i patronującej im przewodniczącej Rady Federacji Walentyny Matwijenko, która wyraźnie zwiększyła swoją polityczną aktywność.

W ramach podjętych przez władze „prewencyjnych” działań ustawodawczych m.in. znowelizowano prawo medialne (ustawa z listopada 2017 r.) przez włączenie mediów zagranicznych (definiowanych bardzo szeroko) działających na terenie Rosji do kategorii podmiotów objętych działaniem ustawy z 2012 r. o agentach zagranicznych<sup>6</sup>. Szerszym celem było tu stworzenie prawnych narzędzi do ewentualnego dalszego ograniczenia dostępu Rosjan do niezależnych źródeł informacji, zwłaszcza w okresie przedwyborczym (np. na wypadek protestów politycznych). Na podstawie znowelizowanej ustawy na początku grudnia 2017 r. władze FR wpisały na listę agentów zagranicznych, finansowanych przez rząd USA, platformy medialne Głos Ameryki (VOA) i Radio Wolna Europa/Radio Swoboda (RFE/RL) oraz siedem innych związanych z nimi mediów regionalnych. Ponadto w styczniu 2018 r. w Dumie Państwowej zaczęto procedować projekt kolejnej ustawy, mającej prowadzić do poszerzenia kategorii podmiotów podlegających ustawie o agentach zagranicznych na wszystkie media (w tym indywidualne osoby rozprzestrzeniające informacje) korzystające z (do)finansowania z zagranicy. Pod koniec stycznia 2018 r. Duma znowelizowała poza tym kodeks postępowania administracyjnego, znacząco zwiększając kary (grzywny lub aresztu) dla osób i mediów naruszających przepisy o mediach-agentach zagranicznych.

Elementem polityki zwiększania kontroli nad aktywnością społeczną i przekazem informacyjnym, zwłaszcza w Internecie, było też przyjęcie w lipcu 2017 r. ustawy zakazującej korzystania przez użytkowników Internetu w Rosji z tzw. animizatorów, sieci VPN, serwerów proxy i sieci TOR – narzędzi służących do obchodzenia blokad treści lub ukrywania tożsamości – oraz umożliwiającej Roskomnadzorowi blokowanie dostępu do informacji i usług animizacyjnych. To poważne ograniczenie wolności Internetu w Rosji, naśladujące rozwiązania przyjęte w Chinach czy Iranie, było efektem wręcz paranoicznej obawy Kremla przed wykorzystaniem sieci inter-

<sup>5</sup> Wśród zarzutów raportu znalazły się m.in. oskarżenia o realizację przez obce państwa swych interesów w Rosji przez organizowanie i wspieranie organizacji pozarządowych, realizację projektów naukowo-educacyjnych, wspieranie opozycyjnych protestów politycznych, próby dyskredytacji Cerkwi Prawosławnej i Rosji jako państwa, podżeganie do konfliktów etnicznych, ingerencje w wybory na różnych szczeblach oraz sankcje. Rekomendacje obejmowały m.in. zakaz realizowania przez podmioty zagraniczne jakichkolwiek programów i projektów na terenie Rosji bez porozumienia z władzami FR, możliwość nadawania statusu „agenta zagranicznego” także osobom fizycznym (a nie jak dotąd tylko osobom prawnym) czy podjęcie kroków prawnych przeciwko mediom realizującym w Rosji „obce interesy”. Tekst raportu zob. <http://www.council.gov.ru/media/files/f8SAIXEeNH3T8krO2G1fHZA2W2hTRuMJ.pdf>.

<sup>6</sup> Formalnie i bezpośrednio działanie to było odpowiedzią na decyzję władz USA o wpisaniu rosyjskiej propagandowej telewizji RT na amerykańską listę agentów zagranicznych. Konsekwencją rosyjskiej ustawy jest obowiązek m.in. oznaczania podawanych informacji jako pochodzących od podmiotu wpisanego na listę zagranicznych agentów, przekazywania władzom regularnych, obszernych sprawozdań z działalności, sprawozdań finansowych i dotyczących personelu. Por. M. Domańska, „Rosja: cios w zagraniczne media”, *Tydzień na Wschodzie. Biuletyn OSW* z 16 listopada 2017 r.

netowej i mediów społecznościowych do organizowania i koordynowania protestów politycznych. Aby odstraszyć Rosjan od podejmowania takich prób, m.in. nakładano nieproporcjonalnie wysokie kary (do kilku lat bezwzględnego więzienia pod zarzutem propagandy ekstremizmu) na osoby niekiedy tylko repostujące kontrowersyjne lub krytyczne wpisy w sieciach społecznościowych. Oprócz tego na posiedzeniu Rady Bezpieczeństwa FR 26 października 2017 r., poświęconym bezpieczeństwu informacyjnemu, polecono ministerstwu łączności i spraw zagranicznych zainicjować dyskusję na temat stworzenia dodatkowego systemu serwerów DNS (podstawy sieci Internetu) w ramach współpracy państw BRICS (Brazylia, Rosja, Indie, Chiny, RPA) i pod ich kontrolą<sup>7</sup>. Ma to związek z faktem, iż Rosja od kilku lat zabiega bezskutecznie o zmianę systemu zarządzania globalnym Internetem, który pozostaje w rękach zachodnich firm prywatnych, tak aby zapewnić kontrolę państw nad siecią. Celem Moskwy jest także zwiększenie technicznych możliwości odcinania w razie potrzeby rosyjskiego Internetu od sieci globalnej, co Rosja testowała już w 2014 r.

Kolejnymi elementami politycznej strategii Kremla w okresie przedwyborczym były punktowe nękanie pozasystemowej opozycji politycznej i represje wobec uczestników protestów opozycyjnych. Z punktu widzenia Kremla najbardziej niepokojąca była aktywność opozycyjnego polityka Aleksieja Nawalnego, który mimo niewielkich szans na dopuszczenie do udziału w wyborach prezydenckich ogłosił swoją kandydaturę i prowadził dynamiczną kampanię wyborczą, głównie pod hasłami antykorupcyjnymi.

### Załącznik 1 Aleksiej Nawalny i jego kampania

Zarówno władze, jak i polityczni obserwatorzy zostali zaskoczeni skalą demonstracji, które Aleksiej Nawalny zorganizował 26 marca 2017 r. Odbyły się one nie tylko w Moskwie (kilkanaście tysięcy osób) i Petersburgu (około 8 tys.), ale też w ponad 80 innych miastach w całej Rosji (m.in. w Nowosybirsku, Jekaterynburgu, Krasnojarsku, Władywostoku i Irkucku), w sumie z udziałem kilkudziesięciu tysięcy osób<sup>8</sup>. Ponadto w większości wypadków były one nielegalne, co wymagało od uczestników pokonania bariery strachu. Władze zareagowały nerwowo, dokonując masowych zatrzymań (ponad 1500 osób, z czego ponad 1000 w Moskwie). Dla władz niepokojący był z jednej strony geograficzny zasięg demonstracji, dotąd rzadko obejmujący politycznie pasywną prowincję, a z drugiej znaczący udział w nich młodzieży. Jeżeli zatem miały one jakiegokolwiek wahania, czy dopuścić Nawalnego do udziału w wyborach prezydenckich, to relatyw-

<sup>7</sup> Jako uzasadnienie podano zagrożenie zagranicznymi ofensywnymi operacjami informacyjnymi oraz dominację USA i państw Unii Europejskiej w sieci. Szerzej zob. „Sovbez poruczył szodat' niezawisimyj Internet dla stran BRIKS”, RBK z 28 listopada 2017 r., [https://www.rbc.ru/technology\\_and\\_media/28/11/2017/5a1c1db99a794783ba546aca](https://www.rbc.ru/technology_and_media/28/11/2017/5a1c1db99a794783ba546aca).

<sup>8</sup> Jak się wydaje, pewien wpływ na relatywną masowość demonstracji miała sprawna kampania, którą w Internecie prowadziła kierowana przez Nawalnego Fundacja Walki z Korupcją. Jej głównym elementem było rozpowszechnianie filmu *On dla was nie Dimon*, krytykującego i ironicznie komentującego dowody i poszlaki znaczących finansowych nadużyć i luksusowego stylu życia premiera Dmitrija Miedwediewa. Film w krótkim czasie obejrzało 14 mln osób, głównie mieszkańców Rosji. Zob. [https://www.youtube.com/watch?v=qrwlk7\\_GF9g](https://www.youtube.com/watch?v=qrwlk7_GF9g).

ny sukces marcowej demonstracji musiał je rozwiązać. Dlatego nie mógł dziwić wyrok sądu w Kirowie z 3 maja 2017 r., który podtrzymał karę pięciu lat więzienia w zawieszeniu dla Nawalnego za jego dawne rzekome nadużycia finansowe<sup>9</sup>. Uprawomocnienie się wyroku oznaczało, zgodnie z rosyjską ordynacją wyborczą, pozbawienie skazanego prawa kandydowania w wyborach prezydenckich. Kreml stosował wobec Nawalnego, jego współpracowników i zwolenników coraz ostrzejsze środki. Poza groźbą wyrzucenia z pracy i usunięcia ze szkół dla uczestników manifestacji prowadzono postępowania karne wobec niektórych działaczy, a sam Nawalny padał ofiarą coraz brutalniejszych napaści ze strony prokremlowskich aktywistów. Polityk nie zaprzestawał jednak aktywnej kampanii wyborczej w Internecie i w formie mityngów. 12 czerwca ponownie zorganizował ogólnokrajową manifestację, która miała podobną do wiosennej liczebność, ale jeszcze szerszy zasięg: protesty odbyły się w około 140 miastach Rosji. Władze, starając się je ograniczyć, dokonywały prewencyjnych zatrzymań aktywistów i wyprowadziły na ulice tysiące funkcjonariuszy policji i Gwardii Narodowej. Zatrzymano do 2 tys. osób. Już po demonstracjach władze przystąpiły do próby rozbicia struktur organizacyjnych Nawalnego, zatrzymując na początku lipca ponad 130 aktywistów, włamując się do sztabów wyborczych i konfiskując materiały oraz wszczynając nowe postępowania karne i dokonując napaści. Wszystkie te działania nie zahamowały aktywności ruchu Nawalnego.

Aleksiej Nawalny pozostaje jednak postacią kontrowersyjną. Z jednej strony jest osobą charyzmatyczną i łatwo nawiązującą kontakt z ludźmi. Prowadzi najbardziej zmasowaną, nowoczesną i relatywnie efektywną opozycyjną kampanię polityczną. Jako jedyny rosyjski działacz opozycyjny zdołał w takiej skali zorganizować struktury i zmobilizować mieszkańców rosyjskiej prowincji, jest też popularny wśród części młodzieży, której podobają się jego bezpośredni styl i nowoczesne metody komunikacji (Internet, sieci społecznościowe). Kreml uważa go za bodaj jedynego potencjalnie groźnego przeciwnika politycznego. Z drugiej strony ma on skłonności do narcyzmu i wodzostwa, zarzuca się mu poglądy nacjonalistyczne, populizm i generowanie podziałów wśród rosyjskiej opozycji (m.in. odmowę udziału w kampaniach organizowanych przez inne struktury i działaczy opozycyjnych). Na skutek tego jest on *de facto* skłócony ze zdecydowaną większością pozostałych opozycyjnych polityków i aktywistów, z których część stara się go osłabić i m.in. rozsiewa plotki o jego potajemnych związkach z kremlowską elitą.

Oprac. M. Menkiszak.

Niezależnie od aktywności Aleksieja Nawalnego, który zdołał zmobilizować przeciwko władzom zaledwie niewielką część rosyjskiego społeczeństwa, opozycja polityczna pozostawała podzielona, słaba i pozbawiona szerszego politycznego poparcia. Nie zmienił tego obrazu ograniczony sukces niektórych jej reprezentantów w dorocznych wyborach regionalnych, które odbyły się 10 września 2017 r.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Prawomocny wyrok w tzw. sprawie Kirowlesu zapadł w 2013 r., ale Sąd Najwyższy FR zmuszony był zarządzić powtórzenie postępowania w następstwie wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który uznał, że w postępowaniu naruszono prawa Nawalnego do obrony. Postępowanie odbywało się z naruszeniem praworządności, a wyrok został *de facto* ustalony na Kremlu.

<sup>10</sup> Kandydaci opozycyjni, startujący głównie na listach partii Jabłoko, zdołali zdobyć większość mandatów w kilkunastu (na 125) okręgach w Moskwie. Jednak ze względu na bardzo niewielkie kompetencje lokalnych organów nie mogło to mieć poważniejszego efektu politycznego. W pozostałych wyborach róż-

Kolejnym elementem strategii Kremla była próba budowania pozytywnego wizerunku prezydenta Putina i władz w społeczeństwie oraz dyscyplinowania szerszego zaplecza politycznego, które starano się trzymać w ciągłej niepewności, zniechęcając do niełojalności. Najbardziej spektakularnym przejawem tych działań w 2017 r. był publiczny proces byłego ministra rozwoju gospodarczego Aleksieja Ulukajewa<sup>11</sup>.

## Załącznik 2 Proces Ulukajewa

Proces Aleksieja Ulukajewa trwał w pierwszej instancji w moskiewskim zamoskworickim sądzie rejonowym od początku sierpnia do połowy grudnia 2017 r. Proces był farszą. Prokuratura nie zdołała przedstawić żadnych realnych dowodów winy oskarżonego, mianowicie wykazać, że domagał się on 2 mln USD łapówki od prezesa Rosniefti Igora Sieczyna i że świadomie ją przyjął. Oskarżenie opierało się praktycznie wyłącznie na niemożliwych do weryfikacji zeznaniach Sieczyna oraz – niezawierającym dowodów winy – zapisie rozmów telefonicznych i nieudolnej kontrolowanej prowokacji służb specjalnych (które wyciekły do mediów, kompromitując oskarżycieli). Ponadto prezes Rosniefti kilkakrotnie odmówił sądowi stawienia się na rozprawie w celu złożenia zeznań i nie poniósł z tego tytułu żadnych konsekwencji. Jednak dzień po tym, gdy prezydent Putin podczas konferencji prasowej stwierdził winę Ulukajewa i usprawiedliwił Sieczyna, 15 grudnia 2017 r., sąd uznał byłego ministra za winnego i wymierzył mu karę 8 lat bezwzględnej więzienia w kolonii karnej o zaostrzonym rygorze oraz równowartość ponad 2 mln USD grzywny.

Wyrok na Ulukajewa, ewidentnie podyktowany przez Kreml, należy uznać za demonstrację ze strony prezydenta Putina i członków wąskiej grupy rządzącej. Miała ona pokazać ich bezkarność oraz bezwzględność dla tych członków elity, którzy łamią nieformalne reguły. Wina Ulukajewa z punktu widzenia Kremla polegała na tym, iż mając słabą pozycję w nieformalnej hierarchii, odważył się stawiać przeszkody i warunki Igorowi Sieczynowi, jednemu z najbliższych współpracowników Putina. Przede wszystkim jednak nie przyznał się do winy, nie okazał skruchy i przyjął wyzywającą postawę podczas procesu, zarzucając kłamstwo Sieczynowi i kompromitując prokuraturę i FSB. Wyrok miał odstraszyć tych członków szerszej elity (w tym członków rządu z tzw. bloku ekonomicznego, do których zaliczany był sam Ulukajew i którzy z pewnym dystansem odnosili się do awanturniczej polityki zagranicznej Kremla i jego priorytetu wydatków na zbrojenia) od prób krytyki czy lobbowania za rewizją polityki. Tym samym miał on wymusić pełną lojalność elity rządzącej wobec Putina. Z kolei szersze masy społeczeństwa, karmione państwową propagandą, odbierały surową karę dla Ulukajewa raczej pozytywnie, jako wyraz braku tolerancji ekipy Putina dla skorumpowanych urzędników państwowych, i to niezależnie od ich statusu.

Oprac. M. Menkiszak

nych szczebli (w tym 16 gubernatorów) zdecydowane zwycięstwo odniosła partia władzy Jedna Rosja, i to z reguły bez uciekania się do zbyt drastycznych fałszerstw.

<sup>11</sup> Szerzej na ten temat zob. S. Kardaś, I. Wiśniewska, „Sprawa Ulukajewa: napięcia w rosyjskiej elicie”, *Komentarz OSW* z 1 grudnia 2017 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2017-12-01/sprawa-ulukajewa-napiecia-w-rosyjskiej-elicie>.

Innym elementem wpisującym się w tę strategię polepszania wizerunku i dyscyplinowania zaplecza była kontynuacja rotacji kadrowej, zwłaszcza na szczeblu szefów regionów. Wiosna i jesień 2017 r. przyniosła fale dymisji rosyjskich gubernatorów, w wyniku których ze stanowiskami pożegnało się 19 (z 85) szefów regionów. Jedynie dwóm z nich postawiono zarzuty (korupcyjne). Z reguły osoby, które już od dłuższego czasu piastowały urzędy i były powiązane z elitami regionalnymi, zmieniano na osoby młodsze, bez doświadczenia w kierowaniu takimi jednostkami i pochodzące spoza regionów, którymi miały kierować. Doraźnie chodziło w pewnym sensie o „zmianę dla zmiany”, zastąpienie ludzi, do których mieszkańcy często mieli różne pretensje (zmiany dokonywały się głównie w tzw. regionach problemowych), osobami nowymi i nieobciążonymi, które mogły (zwłaszcza w okresie przedwyborczym) budzić pewne nadzieje na poprawę zarządzania. W wymiarze strategicznym sygnalizowały one głębszy trend, polegający na stopniowej zmianie charakteru stosunków między federalnym centrum i regionami. Te ostatnie już nie były, jak niegdyś, kierowane przez silnych liderów z własnym zapleczem, ale przez przysłanych z Kremla technokratów, którzy mieli stanowić swoisty pas transmisyjny i umożliwić „ręczne sterowanie” regionami przez Moskwę<sup>12</sup>.

## GOSPODARKA I SPOŁECZEŃSTWO: NIEZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ

**W 2017 r. zgodnie z oczekiwaniami skończyła się w Rosji recesja gospodarcza, ale skala wzrostu była z reguły wyraźnie niższa od wcześniejszych oczekiwań i prognoz rządu.** Widać to było szczególnie w dynamice PKB. Po nagłym wzroście o 2,5% w II kwartale 2017 r. w kolejnych kwartałach nastąpiło spowolnienie wzrostu, który za cały 2017 rok według wstępnych szacunków wyniósł zaledwie 1,5% (zamiast prognozowanych 2,1%)<sup>13</sup>. Podobnie rzecz się miała z produkcją przemysłową, która wedle wstępnych ocen wzrosła o 1% w skali roku. Stało się tak, mimo że wzrost napędzały znaczące inwestycje infrastrukturalne (zwłaszcza budowa gazociągu Siła Syberii do Chin, mostu na okupowany Krym i stadionów na mistrzostwa świata w piłce nożnej), a także zwiększenie przewozów, konsumpcji i produkcji rolnej. W tej ostatniej sferze powodem do dumy władz były rekordowe zbiory zbóż w sezonie – 134,1 mln ton w 2017 r. (więcej niż w RFSRR w 1978 r.), co jednak stanowiło głównie zasługę sprzyjającej pogody.

Sukcesem była także najniższa od lat 80. inflacja (2,5% od grudnia do grudnia). Rósł też wreszcie (po kilku latach znaczących spadków) handel zagraniczny, zarówno eksport: o 25,3% (było to związane w dużej mierze ze wzrostem cen ropy naftowej), jak i import: o 24,1%. Nadal zwiększały się rezerwy walutowo-kruszcowe: o 54 mld USD w ciągu roku (do 432 mld USD na początku stycznia i do

<sup>12</sup> Szerzej na ten temat zob. M. Domańska, „Polityka regionalna Kremla – rok dymisji gubernatorów”, *Komentarz OSW* z 15 grudnia 2017 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2017-12-15/polityka-regionalna-kremla-rok-dymisji-gubernatorow>.

<sup>13</sup> W I kwartale PKB wzrósł o 0,6%, w II – o 2,5%, w III – o 2,2% (dane Rosstat za [www.gks.ru](http://www.gks.ru)), a w IV kwartale zaledwie o 0,9% (dane Rosstat za [www.gks.ru](http://www.gks.ru)).

459 mld USD dwa miesiące później). Działo się tak mimo wydania całości środków Funduszu Rezerwowego (którego wartość na początku 2017 r. wynosiła 16 mld USD)<sup>14</sup> i zmniejszenia się Funduszu Dobrobytu Narodowego (o 7 mld USD – do około 65 mld USD).

Równocześnie jednak rosło zadłużenie zagraniczne Rosji: o 15 mld USD w 2017 r. (do 529,1 mld USD na początku 2018 r.). Oznaką wzrostu poczucia niepewności był też wzrost wywozu kapitału netto, którego wartość osiągnęła w 2017 r. 24,8 mld USD (wstępne szacunki wobec 18,4 mld USD zrewidowanych ocen za 2016 rok).

Prawdziwym błogosławieństwem dla Rosji i jej budżetu był systematyczny wzrost cen ropy naftowej w ciągu 2017 r. Średnia cena tego kluczowego rosyjskiego produktu eksportowego (marki URALS) zwiększyła się z 41,9 USD/b w 2016 r. do 53 USD/b w 2017 r. (od grudnia do grudnia wzrost był jeszcze wyraźniejszy: z 52 USD/b w 2016 r. do 63,6 USD/b w 2017 r.)<sup>15</sup>. W ślad za tym rosyjski rubel miał tendencje do nieznacznego umacniania się (jego kurs wymiany wobec dolara USA spadł z około 60 rb/USD na początku 2017 r. do około 57 rb/USD na początku 2018 r. (i około 56 rb/USD pod koniec stycznia 2018 r.).

Wobec konserwatywnych założeń budżetowych (dochody budżetu federalnego wyliczono na – celowo zaniżonym – poziomie ceny ropy 40 USD/b) pozwoliło to szybciej zmniejszać deficyt budżetowy – do 1,4% PKB według wstępnej oceny ministerstwa finansów (prognozowano pierwotnie 2,5%). O utrzymującym się w rządzie poczuciu niepewności świadczyła jednak determinacja do odbudowywania rezerw finansowych (jako poduszki bezpieczeństwa) i redukcji deficytu, głównie przez obcinanie wydatków. O takim kursie świadczył dobitnie przyjęty w grudniu 2017 r. budżet federalny na 2018 rok i kolejne dwa lata. Utrzymano w nim założony (zaniżony) poziom dochodów na podstawie cen ropy 40 USD/b (ponadnormatywne dochody mają zwiększać rezerwy finansowe) przy zawyżonej prognozie deficytu budżetowego (1,3% PKB). Zaplanowano jednocześnie systematyczne, rosnące cięcia wydatków budżetowych we wszystkich kluczowych sferach (w tym wydatków socjalnych i na obronę narodową): o 1,1 pkt procentowego PKB w 2018 r. (i łącznie o 2,5 pkt procentowego PKB do 2020 r.). Co prawda te pierwsze miały być częściowo rekompensowane indeksacją emerytur i pomocą socjalną adresowaną do rodzin, a drugie są trudne do zweryfikowania z uwagi na tradycyjne już utajnienie części budżetu<sup>16</sup>.

Powyższe wskaźniki i plany pokazywały, że zachodnie sankcje (i rosyjskie kontr-sankcje) stawały się stopniowo czynnikiem trwałym. Z jednej strony gospodarka się

<sup>14</sup> Wydatkowano go (później, niż pierwotnie planowano) na pokrycie deficytu Funduszu Emerytalnego. 1 lutego 2018 r. Fundusz Rezerwowy formalnie przestał istnieć.

<sup>15</sup> Jak się wydaje, zjawisko to miało wiele przyczyn, m.in. utrzymujący się wzrost konsumpcji w Chinach, przejściowe spadki podaży surowca, wzrost niepewności politycznej i psychologiczny efekt porozumienia państw OPEC i Rosji o zamrożeniu wydobycia (w przypadku Rosji na bardzo wysokim pułapie).

<sup>16</sup> Szczególnie zaskakujące mogły się wydawać planowane cięcia wydatków socjalnych: od około 73 mld USD – około 0,8 punktu procentowego PKB w wyborczym 2018 r. do łącznie 1,1 punktu procentowego PKB w 2020 r. Zob. I. Wiśniewska, „Rosja: ostrożny budżet na lata 2018–2020”, *Tydzień na Wschodzie. Biuletyn OSW* z 6 grudnia 2017 r.



do nich adaptowała. Z drugiej perspektywy ich trwania pogłębiały oczekiwania stagnacji i zwiększały poczucie niepewności. Przyczyniały się do tego zwłaszcza – bardzo silne w drugiej połowie 2017 r. i na początku 2018 r. – obawy zarówno Kremla, jak i rosyjskich oligarchów przed nowymi amerykańskimi sankcjami sektorowymi i indywidualnymi.

Jednocześnie słabły nadzieje na nawet kosmetyczne reformy gospodarcze. Chociaż Kreml zamawiał w różnych rosyjskich ekonomicznych ośrodkach badawczych projekty korekt polityki gospodarczej, to miały się one sprowadzać do propozycji niewielkich zmian (głównie w zakresie systemu podatkowego, emerytalnego czy sektora energetycznego). Rosyjski system gospodarczy, jak i polityczny, ogólnie nastawiał się na przetrwanie.

Powodem zaniepokojenia Kremla w kontekście stabilności politycznej była sytuacja socjalna. Mimo że publikowane dane statystyczne pokazywały wzrost płac realnych w 2017 r. (o 3,4%), kluczowe dla nastrojów społecznych dochody realne już czwarty rok z rzędu spadały (w 2017 r. o 1,7%; zob. wykres 1).



### Wykres 1

#### Dynamika (%) przeciętnych dochodów realnych w Rosji w latach 2014–2017

Źródło: oprac. M. Menkiszak na podstawie danych Rosstat.

Mimo malejącej inflacji dla większości społeczeństwa, a zwłaszcza coraz bardziej spauperyzowanych emerytów, rosącym problemem były wysokie ceny żywności (i leków) wobec jednoczesnej pogarszającej się jej jakości (głównie na skutek kontrsankcyjnych ograniczeń importu i tym samym malejącej konkurencji na rynku). Sondaże wskazywały, że Rosjanie coraz mniej są w stanie oszczędzić, a za to biorą coraz więcej (w tym drobnych) pożyczek<sup>17</sup>. Trwająca powolna degradacja infrastruktury socjalnej (np. zamykanie szkół i szpitali oraz spadek – zwłaszcza na prowincji – ich standardów) rodziła społeczną apatię, ale też punktowo wywoływała lokalne protesty.

<sup>17</sup> Według sondażu InFOM w grudniu 2017 r. odsetek Rosjan nieposiadających żadnych oszczędności wzrósł do 67%. Za: „Dochody Rosjan padają cztery goda podriad”, *Wiedomosti* z 25 stycznia 2018 r., <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2018/01/25/748956-dohodi-rossiyan-padayut-chetire-goda>.

Wbrew wcześniejszej propagandzie sukcesu ze strony władz pogarszały się niektóre wskaźniki demograficzne. W szczególności odwróceniu uległ dotąd pozytywny trend w zakresie przyrostu naturalnego. W 2017 r. po raz pierwszy od lat odnotowano w Rosji ujemny przyrost naturalny (spadek ten wyniósł 134,4 tys. osób)<sup>18</sup>. Co prawda ciągle rekompensował go przyrost migracyjny, ale w coraz mniejszym stopniu: ludność Rosji wzrosła w 2017 r. zaledwie o 63,2 tys. osób (bez uwzględnienia okupowanego Krymu). Problem z przyrostem naturalnym był przy tym zróżnicowany geograficznie i dotyczył przede wszystkim etnicznie rosyjskich regionów centralnej i północno-wschodniej Rosji (poza metropoliami). Natomiast znaczący przyrost naturalny tradycyjnie odnotowywały zwłaszcza niektóre nierosyjskie regiony północnego Kaukazu i południowej Syberii.

### POLITYKA ZAGRANICZNA: OBRONA ZDOBYTYCH RUBIEŻY

Podobnie jako polityka wewnętrzna i gospodarcza, także polityka zagraniczna Rosji w 2017 r. podporządkowana była przede wszystkim celowi stabilizacji sytuacji i unikania konfrontacji z Zachodem, która mogłaby zwiększyć ryzyko polityczne przed wyborami prezydenckimi w 2018 r. Kluczowym państwem z tego punktu widzenia były dla Rosji **Stany Zjednoczone**. Zwycięstwo Donalda Trumpa w wyborach prezydenckich w USA w 2016 r. rozbudziło w Moskwie duże nadzieje na normalizację stosunków, a nawet pozytywny przełom w relacjach z Waszyngtonem. Jednak mimo wysyłanych przez Moskwę pozytywnych sygnałów i kolejnych rozmów telefonicznych, w których obydwie strony deklarowały podjęcie pragmatycznej współpracy, strona amerykańska odkładała datę pierwszego spotkania Trumpa z Putinem. O odbyło się ono dopiero 7 lipca 2017 r., przy okazji szczytu G-20 w Hamburgu, i choć przebiegło w dobrej atmosferze, to nie przyniosło znaczących uzgodnień (strony ogłosiły kolejne z wielu „zawieszenie broni” w Syrii). Mimo intensywnych zabiegów strony rosyjskiej, która przekazywała USA kolejne pakiety propozycji – w marcu 2017 r. wznowienie trzech kanałów regularnej komunikacji (politycznej, wojskowej i służb specjalnych), rozpoczęcie dialogu na temat cyberbezpieczeństwa a w lipcu 2017 r. podpisanie deklaracji o wzajemnej nieingerencji w wewnętrzne sprawy – nie doszło do oczekiwanego w Moskwie przełomu.

Istotną przeszkodą była sytuacja wewnętrzna w USA, w tym oburzenie niemal całej amerykańskiej klasy politycznej na Rosję i rosnąca krytyka pod adresem Trumpa i części jego zaplecza (co zaowocowało wszczęciem formalnego śledztwa w sprawie podejrzanych kontaktów współpracowników Trumpa z przedstawicielami władz Rosji). Jak się wydaje, władze FR nabrały przekonania, iż prezydent Trump, niezależnie od jego osobistych zapatrywań, stał się *de facto* zakładnikiem krytycznych wobec Rosji amerykańskich elit i tzw. głębokiego państwa. Oznaczało to, że żaden pozytywny zwrot w stosunkach (swoisty kolejny reset) nie jest możliwy w dającej się przewidzieć przyszłości i konieczny jest mozolny dialog oraz szukanie normalizacji stosunków metodą drobnych kroków. Równocześnie jednak Rosji sprzy-

<sup>18</sup> Było to spowodowane głównie spadkiem liczby urodzeń o 203,4 tys. osób.

jał utrzymujący się głęboki podział polityczny (a nawet kryzys polityczny) w USA, który ograniczał możliwość prowadzenia aktywnej polityki zagranicznej. Dialog polityczny między Rosją i USA podtrzymywany był głównie przez nieregularne kontakty szefów dyplomacji: Siergieja Ławrowa i Rexa Tillersona. Tematy rozmów stanowiły przede wszystkim wojna w Syrii, a także problem Korei Północnej i ukraińskiego Donbasu. We wszystkich trzech kwestiach Moskwa usiłowała demonstrować pozory dobrej woli.

W sprawie **Syrii** Rosja doprowadziła do trójstronnego (rosyjsko-turecko-irańskiego) porozumienia o tzw. strefach deeskalacji, w których miało obowiązywać zawieszenie broni (w rzeczywistości było regularnie łamane), i kontynuowała nadzorowany przez siebie tzw. astański dialog pokojowy. Wykorzystując bardzo ograniczone zaangażowanie wojskowe USA i Turcji w Syrii, starała się stopniowo dyskontować politycznie swoją dominację polityczno-wojskową w konflikcie syryjskim. Służyło to, po pierwsze, umocnieniu jej długofalowej obecności i wpływów w tym kraju (ważnym elementem tej polityki było zawarcie w styczniu 2017 r. z reżimem al-Asada formalnych długoterminowych umów o rosyjskich bazach w Syrii)<sup>19</sup>. Po drugie, dzięki utrzymywaniu inicjatywy w Syrii i zawieraniu porozumień „pokojowych” z pominięciem USA, które te ostatnie z niechęcią akceptowały, Moskwa demonstrowała swą relatywną siłę i „słabość” Waszyngtonu. Po trzecie, Rosja starała się stworzyć wrażenie, że to ona „wygrała z terroryzmem” w Syrii, wojna w zasadzie się zakończyła, a *gros* sił rosyjskich można będzie stamtąd wycofać, ograniczając tym samym niepopularne we własnym społeczeństwie straty ludzkie sił rosyjskich. Temu celowi służyły zwłaszcza ogłoszenie przez prezydenta Putina w listopadzie i grudniu 2017 r. „zwycięstwa nad terrorystami” w Syrii, „wycofanie” większości sił rosyjskich oraz zwołanie szczytu rosyjsko-turecko-irańskiego, a następnie syryjskiego kongresu pokojowego w Soczi<sup>20</sup>.

Wobec **Korei Północnej** Rosja prowadziła podwójną grę. Z jednej strony poparła kolejne trzy rundy sankcji wobec reżimu w Pjongjangu<sup>21</sup>, a z drugiej była oskarżana o to, iż po kryjomu narusza lub obchodzi reżim sankcyjny. Moskwa, która w rzeczywistości nie miała nic przeciwko nuklearyzacji Korei Północnej jako kolejnej

<sup>19</sup> Umowy dotyczyły poszerzenia terytorium tzw. punktu zaopatrzenia materiałowo-technicznego (*de facto* stworzenia tam bazy morskiej) w porcie Tartus oraz aneksu do umowy o stacjonowaniu rosyjskiego kontyngentu w bazie lotniczej Hmejmim. Podpisane na 49 lat (z możliwością przedłużenia) porozumienia czynią rosyjskie bazy *de facto* eksterytorialnymi; nie nakładają także ograniczeń na Rosję w zakresie zwiększenia liczebności stacjonujących tam sił.

<sup>20</sup> Por. J. Lang, M. Menkiszak, „Spotkanie w Soczi – iluzja końca konfliktu w Syrii”, *Tydzień na Wschodzie. Biuletyn OSW* z 29 listopada 2017 r.; W. Rodkiewicz, „Kongres syryjski w Soczi – skąpe rezultaty rosyjskiej inicjatywy”, *Tydzień na Wschodzie. Biuletyn OSW* z 31 stycznia 2018 r. Szerzej na temat strategii Rosji w Syrii i regionie bliskowschodnim zob. W. Rodkiewicz, „Bliskowschodnia polityka Rosji. Regionalne ambicje, globalne cele”, *Prace OSW nr 71*, Warszawa, grudzień 2017, [https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/prace\\_71\\_blinkowschodnia\\_polityka\\_rosji\\_net\\_0.pdf](https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/prace_71_blinkowschodnia_polityka_rosji_net_0.pdf).

<sup>21</sup> W sierpniu (rezolucja 2371), listopadzie (rezolucja 2375) i w grudniu 2017 r. (rezolucja 2379). Zakazywały one m.in. eksportu z Korei Północnej węgla, rudy żelaza, cyny, owoców morza i ubrań; ograniczały eksport ropy i produktów naftowych; zakazywały zatrudniania pracowników z tego kraju. Naruszenie/obchodzenie sankcji przez Rosję miało polegać głównie na przeladowywaniu rosyjskich produktów naftowych na statki północnokoreańskie na wodach otwartych.

mu elementowi przeciwdziałania globalnym wpływom USA, krytykowała (wraz z Pekinem) defensywne posunięcia Korei Południowej i Japonii (rozmieszczanie na swoim terytorium amerykańskich systemów obrony przeciwrakietowej) i groźby prezydenta Trumpa dotyczące możliwego użycia siły przeciwko Pjongjangowi.

W odniesieniu do **ukraińskiego Donbasu** doszło do pewnej intensyfikacji dialogu rosyjsko-amerykańskiego po desygnowaniu przez USA (w lipcu 2017 r.) specjalnego przedstawiciela ds. Ukrainy Kurta Volkera i wysunięciu przez Moskwę (we wrześniu 2017 r.) nowej „inicjatywy pokojowej” (rozmieszczenia ograniczonych sił pokojowych w celu ochrony misji monitoringowej OBWE). Strona amerykańska nie dała się jednak najwyraźniej zwieść pozorom i prezentowała w rozmowach dość pryncypialne podejście, ponadto ogłaszając w końcu grudnia 2017 r. zawarcie porozumień o dostawach broni (w tym nowoczesnych rakiet Javelin) na Ukrainę. Co ciekawe, Moskwa reagowała na to dość wstrzemięźliwie, wyraźnie chcąc uniknąć eskalacji napięcia z USA.

Największym problemem w stosunkach rosyjsko-amerykańskich z punktu widzenia Moskwy stała się jednak kodyfikacja i perspektywa istotnego rozszerzenia amerykańskich sankcji przeciwko Rosji. Antyrosyjskie nastroje w Kongresie USA okazały się na tyle silne, że obydwie jego izby przyjęły w lipcu 2017 r. zdecydowaną większością głosów (ponad 2/3 wymagane do przełamania ewentualnego prezydenckiego weta) ustawę „o przeciwdziałaniu przeciwnikom Ameryki poprzez sankcje” (CAATSA), którą prezydent Trump z niechęcią podpisał 2 sierpnia.

### Załącznik 3

#### Kodyfikacja amerykańskich sankcji przeciwko Rosji<sup>22</sup>

Ustawa „o przeciwdziałaniu przeciwnikom Ameryki poprzez sankcje” (CAATSA) zawiera m.in. listę sankcji przeciwko Rosji, które można podzielić na cztery kategorie: 1) sankcje już przyjęte na mocy decyzji władz USA (wobec Rosji głównie na mocy prezydenckich dyrektyw Baracka Obamy i wynikających z nich aktów wykonawczych) – mają one charakter zarówno indywidualny, jak i tzw. sektorowy (przede wszystkim finansowy) i obejmują m.in. zakaz wjazdu do USA, zamrożenie aktywów, ograniczenia w dostępie do kapitału, zakaz dostaw wybranych towarów i technologii; 2) sankcje zastrzegające wcześniej przyjęte restrykcje (głównie te o charakterze finansowym) – dotyczą poszerzenia sfer gospodarki rosyjskiej objętych ograniczeniami, skrócenia długości dozwolonych kredytów krótkoterminowych i poszerzenia sankcji dotyczących sektora energetycznego; 3) nowe sankcje obligatoryjne (z możliwością odstąpienia od nich przez administrację w razie odpowiedniej postawy Rosji), w reakcji na rosyjskie cyberataki na USA, próby obejścia wcześniejszych sankcji, naruszenia praw człowieka i dostawy broni do Syrii; dotyczące m.in. rosyjskich urzędników państwowych oraz sektora zbrojeniowego i służb specjalnych FR (w październiku 2017 r. władze USA opublikowały listę 39 rosyjskich podmiotów z tej kategorii) – mogą one dotyczyć m.in. zakazu finansowa-

<sup>22</sup> Szerzej na ten temat zob.: I. Wiśniewska, S. Kardaś, „Ustawa o amerykańskich sankcjach przeciwko Rosji”, *Analiza OSW* z 4 sierpnia 2017 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2017-08-04/ustawa-o-amerykanskich-sankcjach-przeciwko-rosji>; I. Wiśniewska, „Sankcyjny poker: Rosja w oczekiwaniu na decyzje USA”, *Analiza OSW* z 5 lutego 2018 r.

nia rosyjskich strategicznych projektów naftowych, zakazu wspierania transakcji handlowych, zakazu eksportu technologii podwójnego przeznaczenia, dalszych ograniczeń w operacjach bankowych, zobowiązują także do wpisania na listy sankcyjne kolejnych osób i podmiotów prowadzących wymienioną wyżej szkodliwą działalność oraz podmiotów współpracujących z rosyjskimi służbami specjalnymi i sektorem zbrojeniowym; 4) nowe sankcje fakultatywne, uderzające w rosyjskie energetyczne projekty eksportowe (takie jak gazociąg Nord Stream II) – mogą obejmować zakaz inwestycji, finansowania, dostaw towarów, usług i technologii.

Kongres zobowiązał też administrację w ciągu 180 dni od wejścia w życie ustawy (to znaczy do 29 stycznia 2018 r.) do przygotowania dwóch raportów: o członkach rosyjskiej elity polityczno-biznesowej, ich powiązaniach z Kremlem i ich zaangażowaniu w proceder korupcyjny i inne szkodliwe działania oraz o konsekwencjach wybranych sankcji finansowych przeciwko Rosji (chodzi głównie o zakaz zakupu rosyjskich papierów dłużnych). Raporty te zostały dostarczone w terminie Kongresowi, jednak administracja nie podjęła od razu decyzji o wykorzystaniu prawa do nałożenia nowych sankcji.

Przyjęcie ustawy oznacza, że prezydent Trump nie jest w stanie znieść ani złagodzić zdecydowanej większości już wprowadzonych sankcji bez zgody Kongresu, a zatem w praktyce w dającej się przewidzieć przyszłości nie ma na to perspektyw. Ustawa, wprowadzając jedynie nieliczne dodatkowe ograniczenia, daje natomiast administracji szeroki wachlarz niekiedy poważnych, nowych sankcji przeciwko Rosji, jak też dość znaczącą elastyczność w decydowaniu o nich. Niektóre z możliwych sankcji (zwłaszcza dotyczące sektora zbrojeniowego) mają charakter eksterytorialny, odstraszać tym samym firmy prowadzące interesy w USA od współpracy z Rosją.

Oprac. M. Menkiszak na podstawie publikacji OSW autorstwa Iwony Wiśniewskiej i Szymona Kardasia.

Rosyjskie władze i tamtejsi oligarchowie bardzo obawiali się nowych dotkliwych sankcji amerykańskich. Głównie temu należy zawdzięczać bardzo wstrzemięźliwą reakcję rosyjską na samą amerykańską ustawę i inne, niekorzystne dla Rosji posunięcia władz USA (np. amerykański atak raketowy na bazę Szajrat w Syrii, zamknięcie części rosyjskich obiektów dyplomatycznych w USA czy decyzję Waszyngtonu o dostawach broni na Ukrainę) oraz przedkładane przez Moskwę oferty (zob. wyżej). Oligarchowie zabiegali za to przez pośredników w USA o niewypisywanie ich na kongresową listę elit putinowskich. Co prawda odczuli oni pewną ulgę, gdy tuż po 29 stycznia 2018 r. władze USA opublikowały jedynie fragment raportu, zawierający czysto formalną listę rosyjskich urzędników i biznesmenów, i powstrzymały się od wprowadzenia nowych sankcji. Jednak ponieważ Waszyngton mógł w każdej chwili (w tym przed wyborami prezydenckimi w Rosji) ujawnić jakieś kompromitujące rosyjską elitę informacje, jak też wprowadzić nowe sankcje przeciwko Moskwie, na Kremlu panował ciągły stan niepewności.

Rosja żywiła wyraźnie nadzieję na stopniowe polityczne przesilenie w **Europie** dzięki tryumfowi antyliberalnych kontrelit, głównie ze względu na utrzymujący się polityczno-społeczny problem imigrantów z Bliskiego Wschodu, a także islamskiego terroryzmu. Jednak kluczowe w tym kontekście wybory parlamentarne w Holandii (marzec 2017), prezydenckie we Francji (maj 2017) i parlamentarne

w Niemczech (wrzesień 2017) nie potwierdziły tego trendu. Po doświadczeniach konsekwencji politycznych ingerencji w kampanię wyborczą w USA Rosja była tym razem ostrożniejsza. Jednak nie powstrzymała się całkowicie od wsparcia polityczno-propagandowego dla nacjonalistów i populistów. Przejawem tego była rosyjska medialno-internetowa kampania przeciwko kandydaturze Emmanuela Macrona w wyborach prezydenckich we **Francji** oraz demonstracyjne wsparcie udzielane jego głównej rywalce, liderce nacjonalistycznego Frontu Narodowego, Marine Le Pen (m.in. przyjął ją na Kremlu prezydent Putin). Doprowadziło to do pewnego ochłodzenia stosunków rosyjsko-francuskich na starcie prezydentury Macrona, ale wobec intensywnych zabiegów Moskwy zmierzającej do ich naprawy zgodził się on na kontynuację dialogu politycznego, m.in. przyjmując Putina w Paryżu w końcu maja 2017 r. Pokazem francuskiej asertywności było także aresztowanie w listopadzie 2017 r. we Francji rosyjskiego oligarchy i senatora Sulejmana Kerimowa pod zarzutem oszustw podatkowych na dużą skalę. W **Niemczech** władze, pomnie amerykańskich doświadczeń, podjęły specjalne środki mające zabezpieczyć wybory przed ewentualnymi rosyjskimi cyberatakami. Tym razem jednak Moskwa zachowała wstrzeźliwość i nie wykorzystała zgromadzonych wcześniej wrażliwych informacji zdobytych w czasie hakerskich ataków na Bundestag i wybranych deputowanych oraz struktury partyjne, do których dochodziło w poprzednich latach. Umiarkowany sukces populistycznej, *de facto* prorosyjskiej partii AfD (Alternatywa dla Niemiec), wedle deklaracji samej partii, wynikał po części z jej znacznej popularności wśród ponad 2,5-milionowej mniejszości rosyjskojęzycznej w Niemczech. Dla Rosji niekorzystna była natomiast perspektywa utrzymania się u władzy partii CDU/CSU i kanclerz Angeli Merkel, którą prezydent Putin uznawał za jednego ze swoich osobistych wrogów i główną przeszkodę na drodze do złagodzenia sankcji UE wobec Rosji. Rosja była ponadto oskarżana przez media i polityków w **Hiszpanii** o wspieranie kampanią w Internecie ruchu separatystycznego w Katalonii (w związku z referendum niepodległościowym w październiku 2017 r.), co ochłodziło stosunki Madrytu z Moskwą.

Rosja daleka była jednak od politycznej izolacji w Europie, wiele państw europejskich bowiem intensyfikowało dialog polityczny z nią. Tradycyjnie ciepłe i intensywne były m.in. jej stosunki z Węgrami, mimo iż w trakcie wizyty prezydenta Putina w tym kraju w lutym 2017 r. nie zawarto żadnych nowych istotnych porozumień. Nadal intensywne były także kontakty z państwami bałkańskimi (m.in. wizyty w Moskwie złożyli prezydenci Serbii, Chorwacji i Słowenii). Moskwa odnosiła też w Europie pewne sukcesy na polu energetycznym. Bardzo dobrą wiadomością dla Gazpromu była deklaracja Komisji Europejskiej z marca 2017 r. o gotowości polubownej regulacji trwającego od kilku lat sporu związanego z zarzutami KE o wcześniejsze wykorzystywanie przez rosyjski koncern monopolistycznej pozycji na rynku europejskim, co oznaczało, iż najprawdopodobniej Gazprom uniknie dotkliwej kary finansowej<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Szerzej zob. A. Łoskot-Strachota, S. Kardaś, „Gazprom bez kary za praktyki monopolistyczne w Europie Środkowej?”, *Tydzień na Wschodzie. Biuletyn OSW* z 15 marca 2017 r.

Rosyjski koncern, przy faktycznym dyplomatycznym wsparciu Niemiec, intensywnie lobbował za realizacją projektu gazociągu Nord Stream II<sup>24</sup>.

Łatwiejsza okazała się realizacja drugiego kluczowego dla niej europejskiego projektu energetycznego – budowy gazociągu Turkish Stream z Rosji do **Turcji** pod dnem Morza Czarnego. W maju 2017 r. strona rosyjska rozpoczęła (na własny koszt) budowę odcinka podmorskiego dwóch nitek gazociągu. Innym ważnym wydarzeniem w stosunkach z Ankarą było formalne rozpoczęcie (po kilkuletniej zwłoce) budowy przez rosyjski Rosatom elektrowni jądrowej Akkuyu w Turcji (ma się składać z czterech bloków o mocy 1200 MW każdy). Coraz bardziej asymetryczne (na korzyść Moskwy) stosunki z Turcją były jednak ciągle skomplikowane<sup>25</sup>.

W regionie „szerszego Bliskiego Wschodu” wyraźne było także zacieśnianie współpracy Rosji z **Egiptem**. Nowym ważnym jej etapem stało się podpisanie podczas wizyty w Kairze prezydenta Putina w grudniu 2017 r. (po dwóch latach negocjacji) kontraktów na budowę przez Rosatom elektrowni jądrowej w ad-Daba nad Morzem Śródziemnym. Budowa czterech bloków o mocy 1200 MW każdy ma kosztować około 30 mld USD i być finansowana w 85% z rosyjskiego długoterminowego kredytu. Moskwa podtrzymywała też intensywny dialog z **Iranem**, włączając go formalnie do trójstronnej (wraz z Turcją) współpracy politycznej w Syrii. Rosja nie była jednak ani zdolna, ani gotowa przeciwdziałać narastającemu wpływowi Iranu w tym kraju i w regionie. Powodowało to pewien wzrost napięcia w jej stosunkach z **Izraelem**, który z jednej strony nadal utrzymywał intensywne kontakty polityczne i wojskowe z Moskwą (premier Netanjahu regularnie spotykał się z Putinem), z drugiej dokonywał coraz bardziej spektakularnych ataków na pozycje sił irańskich i proirańskich, a nawet sił rządowych w Syrii, stawiając Moskwę w niewygodnym położeniu.

Zacieśniały się, wbrew pozorom asymetryczne (na korzyść Pekinu), stosunki Rosji z **Chinami**. Kreml w coraz większym stopniu wymieniał się z Pekinem autorytarnymi doświadczeniami (zwłaszcza w zakresie kontroli Internetu i społeczeństwa oraz zarządzania kadrami), otrzymując przy tym od niego punktowe wsparcie polityczne i gospodarcze. Trwała budowa gazociągu Siła Syberii do północno-wschodnich Chin. Elementem coraz bardziej nieprzejrzystych rosyjsko-chińskich relacji gospodarczych było zawarcie w listopadzie 2017 r. przez Rosnieft’ z prywatną chińską spółką CEFC kontraktu na dostawy 12 mln ton rosyjskiej ropy naftowej do Chin. Stało się to tuż po ogłoszeniu zakupu przez CEFC 14,2% udziałów w Rosniefti za

<sup>24</sup> Z jednej strony potencjalnymi problemami były tu zagrożenie amerykańskimi sankcjami (także dla firm europejskich zaangażowanych w projekt) oraz procedowane w Danii zmiany prawne, które mogły wymusić korektę projektowanej trasy gazociągu, czy wreszcie stanowisko Komisji Europejskiej, która chciała przejść formalne negocjacje z Rosją na temat założeń projektu. Z drugiej strony korzystne dla projektu było ustalenie w kwietniu 2017 r. zasad jego finansowania przez uczestników, a we wrześniu wydanie przez służby prawne Rady UE opinii, sugerującej wyjęcie gazociągu spod zasad tzw. trzeciego pakietu energetycznego UE (S. Kardaś, R. Bajczuk, „Gazociąg »ponad prawem«? Opinia służby prawnej Rady UE na temat Nord Stream 2”, *Tydzień na Wschodzie. Biuletyn OSW* z 4 października 2017 r.).

<sup>25</sup> Z jednej strony Rosja zniosła większość sankcji gospodarczych wprowadzonych przeciwko Turcji w 2015 r. i obydwa państwa podpisały kilka porozumień w sprawie Syrii, gdzie prowadziły ograniczoną współpracę. Z drugiej strony częściowe wsparcie rosyjskie dla sił kurdyjskich w północnej Syrii i chęć włączenia szerokiej reprezentacji kurdyjskiej do dialogu pokojowego spotykały się z ostrymi protestami ze strony Ankary.

9 mld USD<sup>26</sup> (transakcja ciągle nie doszła do skutku). Obydwa państwa *de facto* współdziałały też (przeciwko wspólnocie zachodniej) w kwestii kryzysu koreańskiego i zacieśniają współpracę wojskową (m.in. w lipcu 2017 r. chińskie okręty uczestniczyły w ćwiczeniach rosyjskiej marynarki wojennej na Morzu Bałtyckim).

### RUSSIA PROTECTS ITS ASSETS

In 2017, Russian domestic, economic as well as foreign policy were subordinated to the preparations for the presidential election, which was expected to legitimize Vladimir Putin's further rule. For this reason, the Kremlin's main concern was to prevent any events endangering stability in those spheres in order to avoid even the slightest risk to the political process. In their internal policy, the authorities continued to block the tools that gave the West any potential influence on the situation in the country, tightening control over the society, harassing the political opposition and disciplining the broader political elite. The tensions in the elite and the oppositional mobilization on the part of the youth were problems for the Kremlin. In their economic policy, the authorities took advantage of rising oil prices to try to ensure financial stability, maintain a small economic growth and rebuild reserves in case of a deterioration of the situation. The problem was economic stagnation and pauperization of a part of society. In foreign policy, Russia made small attempts to normalize its relations with the West, but not at the expense of any political concessions. On the other hand, it strengthened, also informally, cooperation with China and tried to discount its growing activity in the Middle East and dominance in Syria to build its image of a superpower. The main problem was the unexpected further deterioration of relations with the US, in particular the threat of toughening American sanctions.

**Keywords:** Akkuyu Nuclear Power Plant, BRICS, CEFC enterprise, DNS, Federal Security Service (FSB), National Wealth Fund, National Reserve Fund, Gazprom company, Voice of America (VoA), Nord Stream 2 Pipeline, Rosneft company, Power of Siberia pipeline, Shayrat airbase, Turkish Stream pipeline

**Słowa kluczowe:** elektrownia jądrowa Akkuyu, BRICS, spółka CEFC, DNS, Federalna Służba Bezpieczeństwa (FSB), Fundusz Dobrobytu Narodowego, Fundusz Rezerwowy, koncern Gazprom, Głos Ameryki (VoA), Nord Stream II, Rosneft', gazociąg Siła Syberii, baza Szajrat, gazociąg Turkish Stream

<sup>26</sup> Nieprzejrzystość relacji przedsiębiorstw polega m.in. na tym, że CEFC to niezbyt duża w skali chińskiej, ale dotąd bardzo dynamicznie rozwijająca się firma o niejasnej strukturze właścicielskiej (w mediach pojawiają się sugestie, że ma powiązania z chińskimi wojskowymi służbami specjalnymi i osobami z kierownictwa państwowego ChRL), a według doniesień mediów rosyjskich pieniądze na zakup akcji Rosnefti (od formalnego właściciela pakietu mniejszościowego – spółki QHS Shares Pte. Ltd. – o skomplikowanej i niejasnej strukturze właścicielskiej) pożyczyla ona w rosyjskich państwowych bankach. Istnieje zatem podejrzenie, że stosunki między Rosnieftią i CEFC nie mają wyłącznie charakteru komercyjnego, lecz są elementem nieformalnych relacji (w tym biznesowych) między elitami rządzącymi Rosji i Chin.