



V.Y. Gel'man, „*Nedostoynoe pravlenie*”: *politika v sovremennoy Rossii*,
Izdatel'stvo Evropeyskogo universiteta v Sankt-Peterburge,
Sankt-Peterburg 2019, ss. 254

Rafał Czachor* 

Po niemalże trzech dekadach politycznych i społecznych przemian zachodzących na obszarze postradzieckim w tranzytologii petryfikuje się przekonanie, że powstałe na gruzach Związku Radzieckiego państwa już wykształciły swój model ustrojowy. Jest to właściwa temu regionowi forma autorytaryzmu (z różnymi wariacjami danego modelu), którego dynamika polega na określonych cyklach, niekiedy określanych mianem ruchu wahadłowego (od przejawów demokratyzacji do wzmocnienia autorytaryzmu). Prezentowana książka, zatytułowana *Złe rządzenie: polityka we współczesnej Rosji*, poświęcona jest jednemu państwu, natomiast przyjęta przez autora perspektywa badawcza oraz płynące z pracy wnioski znajdują zastosowanie także do innych republik postradzieckich. Jest ona tym bar-

dziej warta odnotowania, że autor – Władimir Gelman – obok zmarłego już Dmitrija Furmana oraz Andrieja Melwila jest jednym z najbardziej przenikliwych rosyjskich badaczy operujących na gruncie demokratyzacji i tranzytologii.

Recenzowana publikacja składa się z ośmiu rozdziałów, z których pierwszy ma charakter wprowadzenia, zaś ostatni – zakończenia. Niektóre partie materiału są przeredagowanymi fragmentami wcześniejszych publikacji autora w postaci artykułów. Całość należy uznać za cenne i aktualne studium, które potwierdza coraz częstsze odwoływanie się do paradygmatu neopatrymonialnego w wyjaśnianiu natury transformacji państw postradzieckich (Hale, 2015; Fisun, 2012; Czachor, 2015).

Podstawowe pytanie recenzowanej pracy, na które autor, jak się zdaje, przekonująco odpowiedział, brzmi następująco: co warunkuje rosyjską politykę (w rozumieniu *politics* i *policy*) i dlaczego jest ona tak czę-

* Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych.

sto nieefektywna, dlaczego, mimo stosunkowo wysokiego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego Rosji, efektywność rządu, jakoś instytucji publicznych jest na dalece niesatysfakcjonującym poziomie?

W. Gelman wychodzi od konstatacji, że w okresie rządów Władimira Putina Rosja stała się ustabilizowanym, spersonalizowanym autorytaryzmem wyborczym. Jego elementem jest „kumoterski kapitalizm” (*crony capitalism*) oraz właśnie niska jakość rządów. Taka diagnoza upoważnia badacza do posługiwania się w odniesieniu do współczesnej Rosji pojęciem złego rządu (dosłownie w oryginale *niegodnego rządu*). Badacz wskazuje, że pojęcie to konstruuje jako przeciwieństwo koncepcji dobrego rządu (*good governance*) i jako główne elementy konstytuujące tę kategorię wymienia: poszukiwanie przez aktorów politycznych korzyści materialnych (mechanizm *rent seeking*); korupcję, „nierządy prawa” (wg koncepcji *unrule of law* Guillermo O’Donnella 1999), a także niestabilność polityczną, brak kontroli nad rządzącymi i mechanizmów rozliczalności. Badacz słusznie przy tym wskazuje, że dwie ostatnie cechy nie odnoszą się bezpośrednio do materii rządów (w rozumieniu *governance*), lecz są właściwościami danego systemu politycznego. Rzecz jasna, dwie ostatnie z wymienionych cech istotnie sprzyjają zakorzenieniu się „złych rządów”.

Z recenzowanej publikacji wynika, że dysfunkcyjne „złe rządy” są we współczesnej Rosji zjawiskiem immanentnym,

ich istnienie warunkuje przetrwanie reżimu w obecnej postaci – utrzymanie władzy zależy bowiem od utrwalenia *status quo* w neopatrymonialnych stosunkach pomiędzy różnymi koteriami polityczno-biznesowymi. Z tego powodu „złe rządy” nie są defektem, który władza chciałaby wyeliminować. Ich utrzymanie jest wynikiem racjonalnej strategii rządzących elit, ale także inercji instytucji społecznych i braku alternatywnych idei.

W. Gelman odrzuca teorię zależności (*path dependency theory*) jako ścieżkę interpretacji politycznego rozwoju Rosji, twierdząc, że pojawienie się „złych rządów” nie jest determinowane historycznie i społecznie (s. 12). Trudno dyskutować z tym stanowiskiem, gdyż jest to swoisty wybór ideowy, typowy dla rosyjskich liberałów i *zapadników*. Gdyby w książce odniesiono się do wcześniejszych niż putinowski okresów (do jelicynowskich lat 90., czy nawet okresu istnienia ZSRR), być może teza W. Gelmana musiałaby ulec modyfikacji. Petersburski politolog zauważa, że „złe rządy” zakorzeniło się w Rosji zarówno na poziomie makro (podejmowanie kluczowych decyzji politycznych), jak i mikro, będąc obecnym na poziomie codziennego życia milionów Rosjan (s. 15). Należy się zgodzić z tym poglądem, uzasadniając go znaną frazą Adama Przeworskiego, że „jakikolwiek porządek jest lepszy od jakiegokolwiek chaosu” (Przeworski, 1991, s. 86). Tym samym „złe rządy” są swoistym *modus vivendi* systemu politycznego, a nawet szerzej – systemu społecznego Rosji, ale tak-

że innych państw postradzieckich (np. Kazachstanu czy Azerbejdżanu).

Autor potwierdza, że w nurcie „złego rządu” może dokonywać się autorytar-na modernizacja, aczkolwiek w przypadku Rosji nie jest to powtórzenie doświadczenia Singapuru czy Korei Południowej, gdzie brak demokracji sprzyjał daleko-siężnym planom unowocześnienia społeczeństw i gospodarek. Wyjaśnienie, dlaczego taka modernizacja jest „systemowo” niemożliwa w przypadku Rosji, jest przedmiotem głównych rozważań zawartych w rozdziałach od drugiego do siódmego recenzowanej monografii.

Wśród najważniejszych wniosków z pracy wskazać należy na następujące. Rząd w Rosji nie jest „drużyną”, zespołem podejmującym kluczowe decyzje polityczne, lecz „zestawem urzędników” odpowiadających za realizację zadań sformułowanych przez prezydenta (s. 55). Administracja prezydenta, poprzez pełnomocnych przedstawicieli prezydenta w okręgach federalnych, dubluje zadania spoczywające na aparacie biurokratycznym. Ścisła hierarchia skutkuje przeregulowaniem państwa, utratą kontroli nad przestrzeganiem prawa.

Reformy pierwszej dekady XXI w. nie były całościowym przedsięwzięciem kreowanym z jednego ośrodka decyzyjnego, lecz zbiorem środków służących realizacji kursu politycznego W. Putina. Szczególnie po odejściu z urzędu premiera Michała Kasjanowa, szefowie rządu utracili jakiegokolwiek funkcje koordynacyjne (s. 59). Celem tych reform, które władze pod wpły-

wem impulsów ze strony głowy państwa, W. Putina i Dmitrija Miedwiediewa, podejmowały, było w istocie osiągnięcie korzyści materialnych, czyli poszukiwanie renty.

„Złe rządy” nie jest prostą antynomią pojęcia *good governance*, lecz innym typem ładu polityczno-administracyjnego. Jego istota polega na tym, że „za fasadą formalnych instytucji, częściowo zapożyczonych od rozmaitych demokracji, ukrywa się ‘jądro’ instytucji nieformalnych, mających kluczowy, destrukcyjny wpływ na ich funkcjonowanie” (s. 89). Teza ta jest dobrze ugruntowana w literaturze, aczkolwiek skutki związane z nią bywają zgoła odmienne. W. Gelman w istnieniu tego modelu upatruje potencjalnego źródła niestabilności i następnie demokratyzacji. W pracy nie przedstawiono jednak przekonujących argumentów na rzecz tej tezy. Byłoby to tym cenniejsze, że w obrocie naukowym funkcjonuje pogląd, iż zjawiska nieformalne w państwach postradzieckich są źródłem stabilności i służą konsolidacji autorytaryzmu. W. Gelman stwierdza, że neopatrymonialny, „kumoterski” system będzie istniał „dopóki niżej stojące ogniwa pionu władzy będą w stanie utrzymywać minimalny porządek, minimalnie rozdysponowywać posiadane zasoby” (s. 95). Skutkiem tego lojalność aparatu biurokratycznego wobec politycznych patronów jest ważniejsza od efektywności. Potwierdza to obserwacja, że kierownicy regionalnych organów egzekutywy, tzw. gubernatorzy, najczęściej urzędy tracili z powodu niemożności zapewnienia oczekiwanych przez centrum wyników wybo-

rów niż z powodu niskich wskaźników poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego danego regionu (Reuter, Robertson, 2012). Według W. Gelmana, w reżimach autorytarnych „złe rządy” można interpretować jako normę, zaś incydentalne przypadki *good governance* jako wyjątek, co jest zgodne obserwacją Dani Rodrika, że „na każdego Lee Kuan Yewa w Singapurze przypada wielu Mobutu Sese Seko w Zairze” (Rodrik, 2010).

Funkcjonowanie stosunków neopatrymonialnych oraz mechanizmu złego rządzenia W. Gelman wyjaśnia poprzez teorię agencji (*principal-agent theory*). Przyjęcie takiej postawy interpretacyjnej rzeczywistości współczesnej Rosji wydaje się największym *novum*, bowiem w dotychczasowych badaniach przy użyciu paradygmatu neopatrymonialnego nie była ona aż tak akcentowana. Atut zastosowania teorii agencji polega na tym, że przy jej pomocy autor uzasadnia nieefektywność rządów w Rosji. Podkreśla, iż centralizacja nie wyklucza rozbieżnych interesów i „wymykania się” biurokratów średniego i niższego aparatu urzędniczego spod kontroli wyższych szczebli. W istocie rozrost mechanizmów kontroli (np. regularne ogłaszane akcje walki z korupcją urzędniczą) wypycha na margines uwagi organów publicznych inne, najistotniejsze kwestie świadczenia usług publicznych. Dość paradoksalnie, kontrole te są nieefektywne, nawet ich organizatorzy nie są zainteresowani faktycznym ukróceniem procedury zawłaszczania państwa (*state capture*). Nieefektywność takiego modelu administrowania

potęguje, będąca w centrum uwagi teorii agencji, problematyka wysokiego poziomu niepewności stosunków pomiędzy politycznymi patronami i poszukiwaczami renty, a także wysokie koszty transakcyjne (s. 156–157).

Rosyjski badacz konkluduje, że wyżej wskazane problemy nie implikują i nie prowadzą bezpośrednio do upadku państwa, „złe rządy” mogą trwać bardzo długo – stać się pewną normą, konserwować *status quo*. Co więcej, mogą one wręcz „obracać” instytucjonalnie (Czachor, 2018). Tutaj wskazać należy na udowodnioną prawidłowość, że im dłużej trwają rządy autokratyczne, tym większe prawdopodobieństwo, że zmiana przywódcy doprowadzi do kolejnych rządów tego samego typu (Kendall-Taylor, Frantz, 2016). Tym samym optymistyczne przekonanie W. Gelmana o możliwym załamaniu systemu pod ciężarem praktyk nieformalnych i przejściu do demokracji wydaje się nieco na wyrost.

Pewne uwagi można mieć do przyjętej przez autora kolejności rozdziałów. Ponadto być może za zbyt upraszczające należałoby uznać odwoływanie się W. Gelmana w opisie poszczególnych reform we współczesnej Rosji do dychotomii „technokratyczni zwolennicy reform *versus* zainteresowani utrzymaniem *status quo* poszukiwacze renty”. Recenzowana praca zasługuje niewątpliwie na życzliwe przyjęcie. Jest dobrze osadzona w teorii, szeroko odwołuje się do aktualnego stanu badań, tezy poparte są badaniami empirycznymi. Ogółem jest to cen-

na lektura dla każdego badacza zjawisk demokratyzacji i transformacji państw postkomunistycznych.

BIBLIOGRAFIA:

- Czachor, R. (2015). *Postradzieckie reżimy polityczne w perspektywie neopatrymonialnej. Wstęp do badań*. Wrocław: Instytut Polsko-Rosyjski.
- Czachor, R. (2018). *Instytucjonalne uwarunkowania rywalizacji o władzę w postradzieckich systemach autorytarnych*, „Politeja. Pismo Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych UJ”, 4(55).
- Hale, H.E. (2015). *Patronal Politics: Eurasian Regime Dynamics in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Fisun, O. (2012). *Rethinking Post-Soviet Politics from a Neopatrimonial Perspective*, “Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization”, 20(2).
- Kendall-Taylor, A., Frantz E. (2016). *When Dictators Die*. “Journal of Democracy”, 27(4).
- O'Donnell, G. (1999). *Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America: A Partial Conclusion*. W: Mendez J. E., O'Donnell G., Pinheiro P.S. (red.). *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame: Univ. of Notre Dame Press.
- Przeworski, A. (1991). *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Reuter, O. J., Robertson G. (2012). *Subnational Appointments in Authoritarian Regimes: Evidence from Russian Gubernatorial Appointments*, „Journal of Politics”, 74(4).
- Rodrik, D. (2010). *The Myth of Authoritarian Growth*. Project Syndicate. Pobrane z: <https://drodrik.scholar.harvard.edu/links/myth-authoritarian-growth>.