الفدرالية الروسية تحت حكم بوتين: من الفدرالية التعاونية إلى الفدرالية القسرية؟

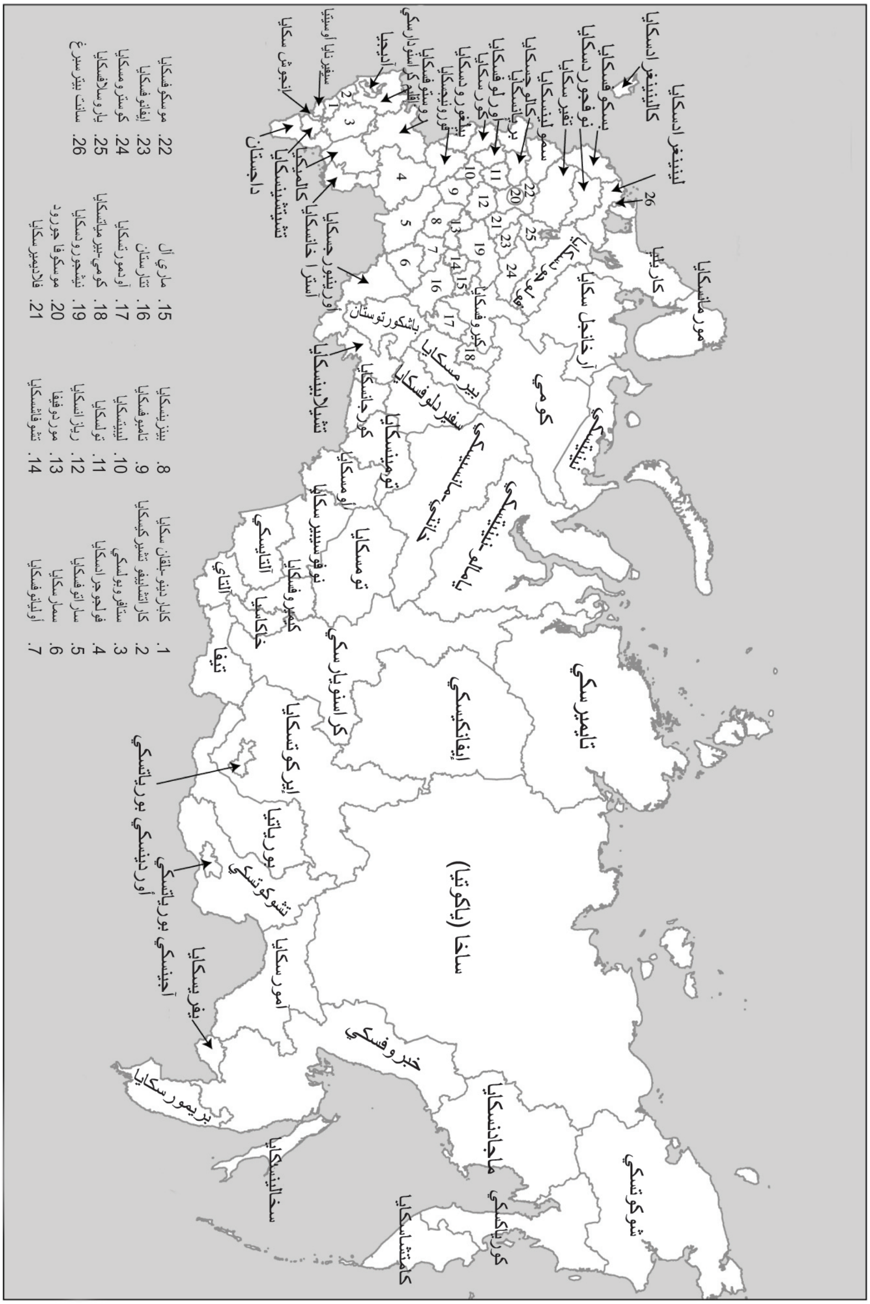
الكسندر ن. دومرين Alexander N. Domrin

الهيكلية الفدرالية الروسية المعقدة جداً أصبحت مشكلة هامة ولكن يمكن معالجتها من خلال إصلاحات وشيكة الحدوث. بدأ الرئيس بوتين بفترة حكمه الثانية في آذار ٢٠٠٤ بتنفيذ مبادرة كاسحة لإعادة توزيع الصلاحيات بين الحكومة المركزية والأقاليم وتقليص عدد الوحدات الانتخابية في الفدرالية الروسية. تعتبر التغييرات الحالية استمرارا لمحاولات بوتين تعزيز الفدرالية من المركز لإقامة "سلطة عمودية" قوية في البلد.

وبالرغم من أن إمكانية حدوث مقاطعة تامة للفدرالية في روسيا هي إمكانية غير واردة في المستقبل القريب إلا أن التوسع الحالي لنشاطات الحكومة الفدرالية في جميع مناحي الحياة يعتبر إشارة لتحول روسيا من فدرالية تعاونية إلى الفدرالية القسرية

لا يشكل تبني الدستور الفدرالي عام ١٩٩٣ تتويجاً للتاريخ الروسي أو التطور الدستوري الروسي، بل هو بداية للتجربة الروسية مع الفدرالية. وبالرغم من أن إمكانية حدوث مقاطعة تامة للفدرالية في روسيا هي إمكانية غير واردة في المستقبل القريب إلا أن التوسع الحالي لنشاطات الحكومة الفدرالية في جميع مناحي الحياة يعتبر إشارة لتحول روسيا من فدرالية تعاونية (على أساس المعاهدات بين المركز الفدرالي ورعايا الدولة الفدرالية) إلى الفدرالية القسرية (القائمة على أساس الدستور الفدرالي والالتزام الشديد من جانب وحدات الفدرالية بهذا الدستور).

الفدرالية الروسية هي جمهورية رئاسية. الرئيس الروسي _"حامي" الدستور وحريات المواطنين_ هو رئيس الدولة ويمثل الفدرالية الروسية في داخل الدولة وفي العلاقات الدولية.


1. كاباردينو-بلقان سكايا
2. كارانشايفو تشيركيسكايا
3. ستافروبولسكي
4. فولجوجرادسكايا
5. ساراتوفسكايا
6. سمارسكايا
7. أوليانوفسكايا
8. بينزينسكايا
9. تامبوفسكايا
10. ليبيتسكايا
11. تولسكايا
12. ريازانسكايا
13. موردوفيا
14. تشوفاشسكايا
15. ماري أل
16. تتارستان
17. أودمورتسكايا
18. كومي-بيرمياتسكايا
19. نيشجورودسكايا
20. موسكوفا جورود
21. فلاديميرسكايا
22. موسكوفسكايا
23. إيفانوفسكايا
24. كوستروسكايا
25. ياروسلافسكايا
26. سانت بيتر سبرغ
مورمانسكايا
كاريليا
آرخانجلسكايا
كومي
باشكورتوستان
تايميرسكي
إيفانكيسكي
ساخا (ياقوتيا)
خبروفسكي
بريمورسكايا
أمورسكايا
بورياتيا
تشوكوتسكي
ماجادانسكايا
كامتشاتسكايا
سخالينسكايا
داجستان

يحق للرئيس الروسي أن يتخذ إجراءات لحماية سيادة الفدرالية الروسية واستقلالها ووحدتها، وأن يضمن التنسيق والتفاعل بين مؤسسات السلطة في الدولة وأن يقرر بشأن التوجهات الرئيسية في السياسات الداخلية والخارجية للدولة وفقاً للدستور والقوانين الفدرالية.

هناك ثلاثة أنظمة محاكم مختلفة في روسيا: ١. المحكمة الدستورية (تأسست عام ١٩٩١) ٢. المحاكم النظامية (القضاء العام) ومنها المحاكم العسكرية ٣. محاكم التحكيم (arbitrazh) أو المحاكم التجارية. من الأهمية بمكان أن نعرف أنه لا يوجد في روسيا محكمة عليا منفردة. المحاكم الثلاث العليا (المحكمة الدستورية والمحكمة العليا (أعلى محكمة بين محاكم القضاء العام) ومحكمة التحكيم العليا تتمتع بنفس المركز.

أصبح البرلمان الروسي ذو مجلسين تشريعيين بعد التعديل الدستوري عام ١٩٩٠ قبل تفكك الاتحاد السوفييتي بفترة وجيزة. ولقد حافظ دستور عام ١٩٩٣ على هذا الوضع. يتكون البرلمان أو مجلس العموم الفدرالي من هيئتين تشريعيتين هما دوما الدولة والمجلس الفدرالي. يتكون دوما الدولة من ٤٥٠ نائباً ويتكون المجلس الفدرالي من ١٧٨ عضواً (يسمى أحياناً مجلس الشيوخ) حيث يمثل كل عضوين من أعضاء المجلس الفدرالي قسماً من الأقسام البالغ عددها ٨٩ التابعة للفدرالية الروسية.

يقوم الدستور بتقسيم جميع الأقسام التابعة للفدرالية إلى ثلاث مجموعات رئيسية: جمهوريات ووحدات مناطق وطنية (أقاليم تتمتع بحكم ذاتي ومناطق حكم ذاتي) ووحدات مناطق إدارية (تشتمل على الأقاليم والأراضي والمدينتين الفدراليتين في الدولة وهما موسكو وسانت بيترسبورغ). تعرف الوحدات بـ "رعايا" بدلاً من وحدات مكونة في الفدرالية الروسية. يضمن الدستور حقوق ومسئوليات متساوية لجميع الوحدات التي تشكل الدولة والتي يبلغ عددها ٨٩. ولكن، من الناحية العملية، يتمتع بعض الأتباع بصلاحيات أكبر من غيرهم من الأتباع مما يجعل من روسيا فدرالية لاتماثلية.

الإصلاحات الأخيرة في روسيا تناولت بعض قضايا الفدرالية ضمن العناصر الأساسية للإصلاح. أولاً: النظام الانتخابي النسبي الذي تم تطبيقه على دوما الدولة حيث أنه سيتم انتخاب الدوما القادم من خلال صناديق اقتراع الأحزاب فقط. ينص هذا القانون الجديد على ضرورة أن يكون للحزب السياسي على الأقل ٥٠ ألف عضو مع فروع إقليمية تتكون من ٥٠٠ عضو على الأقل. ثانيا: جرى تغيير شامل في نظام الانتخاب الإقليمي. تشير القوانين الانتخابية الجديدة إلى وجوب انتخاب حكام المناطق من قبل المجالس التشريعية في المناطق وفقاً لتوصيات الرئيس.

ثالثاً: بدأت السلطات الروسية عملية دمج بعض وحدات الدولة الفدرالية. فيما يلي عرض للنقطتين الثانية والثالثة.

قامت الحكومة الفدرالية الروسية باتخاذ إجراءات من أجل القضاء على "الفدرالية العرقية الإقليمية" في الدولة، مما يغير من وضع الجمهوريات العرقية ويجعلها مجرد مناطق روسية عادية. قام مجلس الدوما بسن قانون يمنح الرئيس صلاحية إزالة القادة الإقليميين المنتخبين، والذين يتمتعون بشعبية، وهذا يشمل رؤساء الجمهوريات العرقية. وبالإضافة إلى ذلك، تم تقسيم روسيا إلى سبع مقاطعات فدرالية تتكون كل منها من ١٠ – ١٢ من "رعايا" الفدرالية وذلك من أجل دمج الوحدات العرقية وغير العرقية في مقاطعات فدرالية. يتم الإشراف على هذه المقاطعات من قبل ممثلين عن الرئيس الروسي.

إن مأساة بيسلان عام ٢٠٠٤ التي قام خلالها إرهابيون شيشان وإنغوش باحتجاز حوالي ١٢٠٠ رهينة في مدرسة في بلدة بيسلان، مما أدى إلى مقتل ٣٣٠ شخصاً (ثلثهم من الأطفال)، جعلت بوتين يسرع في المبادرة في إصلاحات جديدة في السلطات الإقليمية. اقترح الرئيس تعيين الحكام بدلاً من انتخابهم من خلال التصويت المباشر، بالإضافة إلى مبادرات أخرى من أجل تحريك المجتمع وتعزيز الدولة الروسية وتحسين إدارة رعايا الفدرالية الروسية حتى يتمكنوا من القيام بالرد المناسب على التهديدات والتحديات المعاصرة. وفي ٧ كانون أول/ديسمبر سنة ٢٠٠٤ صادق مجلس الفدرالية على تشريع جديد يقضي على انتخابات الحكام في الدولة. ومنذ أن بدأ العمل بالتشريع الجديد تم إعادة تعيين ١٨ حاكماً من قبل الرئيس كما تم طرد أربعة حكام. تنظر الحكومة الفدرالية الروسية والنخبة السياسية الروسية والجمهور الروسي إلى هذه التوجهات نحو مركزية أكبر للصلاحيات على أنها ضرورية من أجل سلامة وحدة الدولة.

أعلن الرئيس بوتين، في ٢ تموز/يولية ٢٠٠٥، عن خططه للتوقيع على مرسوم رئاسي تعيد للحكام العديد من الصلاحيات التي أخذت منهم بسبب سياسات بوتين الإقليمية. وفي خطابه أمام مجلس الولاية في كالينينغراد حول موضوع تحسين العلاقات الفدرالية ركز الرئيس بوتين على أن تفويض صلاحيات إضافية إلى المناطق لم يكن هدفاً بحد ذاته وإنما خطوة تهدف إلى المساعدة على ضمان النمو الاقتصادي في المناطق. وتشتمل الصلاحيات التي سيتم تفويضها على صلاحيات المحافظة على الغابات، وسياسات حماية البيئة، والمعالم الثقافية، وشئون التعليم والعلوم. يقول المراقبين الروس أن مبادرة بوتين الأخيرة ستعيد ١١٤ صلاحية من الصلاحيات الأصلية إلى الحكام.

إلا أن هذا النهج الجديد في إعادة الصلاحيات إلى الحكام لا يتناقض مع النزعة نحو المزيد من المركزية في الدولة بشكل عام. كما أن تقرير كالينينغراد السابق الذي قدمه بوتين يدعم فكرة إنشاء حكم فدرالي مباشر في المناطق المفلسة مالياً. إن فشل السلطات الإقليمية في الاستخدام الفعال لسلطاتها المتعددة وضمان الاستخدام المناسب للأموال المخصصة للمناطق يزيد من استفحال المشاكل الاقتصادية في المنطقة ويزيد من نسب البطالة وبالتالي يعزز التطرف. تبرر هذه النقاشات الرأي القائل بأن الحكم الفدرالي المباشر من موسكو قد يكون إجراءاً ضرورياً ومبرراً.