

## Taktyczna pauza. Polityka regionalna Kremla w cieniu wojny

Miłosz Bartosiewicz

W dniach 8–10 września w większości rosyjskich podmiotów federalnych odbyły się wybory różnego szczebla. Kreml wykorzystał je do rozszerzenia swojej kontroli politycznej nad regionami i ich stolicami. Zarazem w czasie konfliktu zbrojnego na Ukrainie można zaobserwować pewne – noszące znamiona taktycznej pauzy – spowolnienie procesów centralizacyjnych w Rosji. W warunkach wojennych Moskwa unika radykalnych kroków i stopniowo zacieśnia swoją kontrolę na poziomie lokalnym i regionalnym. W niedalekiej przyszłości należy się jednak spodziewać wzmożenia działań władz zmierzających do supercentralizacji państwa.

### Fasadowe wybory regionalne

Podczas tzw. wspólnego dnia głosowania (8–10 września) przeprowadzono kilka tysięcy elekcji różnego szczebla, m.in. wybory uzupełniające do Dumy Państwowej, bezpośrednio na szefów 21 podmiotów federalnych, do 16 regionalnych zgromadzeń ustawodawczych oraz do 12 rad miejskich stolic regionów. Głosowania objęły również okupowane terytoria ukraińskie.

Nieuczciwość wyborów regionalnych i lokalnych (podobnie jak wszystkich innych w Rosji) ma swoje źródło przede wszystkim w obowiązujących rozwiązaniach systemowych. Choć odnotowano przypadki fałszerstw i nacisków (zarówno na wyborców, jak i członków komisji), to korzystny rezultat władze zawdzięczają głównie wykorzystaniu legalnych w świetle rosyjskiego prawa mechanizmów, takich jak przepisy ograniczające możliwości udziału obserwatorów, zwiększanie liczby mandatów pochodzących z głosowania większościowego kosztem tych z proporcjonalnego czy szersze zastosowanie systemu głosowania zdalnego. Jest on nieprzejrzysty i pozbawiony zewnętrznej kontroli, stanowi więc najprostszą, a zarazem najtrudniejszą do weryfikacji metodę fałszowania wyników<sup>1</sup>.

Zauważalnie zmniejszyła się konkurencyjność wyborów (np. na stanowisko gubernatora w 2018 r. pretendowało średnio osiem osób, obecnie zaś – tylko pięć, przy uwzględnieniu uzgodnionych uprzednio z władzami kandydatów zgłoszonych pro forma). Samodzielni kandydaci w zasadzie przestali być reprezentowani na wysokim szczeblu – żaden nie uczestniczył w wyborach gubernatorskich. Nawet wyraźnie faworyzowane partie obecne w parlamencie przyjęły zachowawczą postawę i nie

<sup>1</sup> Заявление по итогам наблюдения за выборами в единый день голосования 10 сентября 2023 года, Голос, 11.09.2023, [golosinfo.org](http://golosinfo.org).

angażowały się w rywalizację z rządzącą Jedną Rosją, co znalazło odzwierciedlenie w skromnych funduszach wyborczych i ograniczonych kampaniach, a także w celowym niewystawianiu silnych kandydatów. Wybory regionalne i lokalne miały w istocie charakter plebiscytu poparcia dla władz i były swoistym testem przed wyborami prezydenckimi, które odbędą się w marcu 2024 r. (warto zauważyć, że w kampanii ograniczono tematykę wojny na Ukrainie jako mało nośną społecznie i potencjalnie niebezpieczną; partia władzy na wszystkich szczeblach wystawiła tylko ok. 100 weteranów, z których połowę stanowili czynni politycy i urzędnicy).

Wyniki obrazują stagnację rosyjskiego systemu politycznego i fasadowość wyborów. Po raz pierwszy nie zmienia się skład gu-

bernatorów – wszyscy szefowie regionów (z których tylko dwóch nie reprezentuje Jednej Rosji) zachowują swoje dotychczasowe stanowiska. Wszyscy zwyciężyli też w pierwszej turze, otrzymując – wedle oficjalnych danych – powyżej 70% głosów (z wyjątkiem gubernatora Republiki Chakasji z ramienia Komunistycznej Partii Federacji Rosyjskiej, KPFR – 64%). Jedna Rosja (która w 2018 r., na fali niezadowolenia społecznego wywołanego m.in. reformą emerytalną, nie uzyskała większości zwykłej w co trzecim regionie) wszędzie poprawiła swoje wyniki, zdobywając we wszystkich zgromadzeniach ustawodawczych większość kwalifikowaną (dwie trzecie). Partia władzy zwyciężyła również we wszystkich wyborach do rad miejskich regionalnych stolic. Udało się osłabić KPFR, postrzeganą jako konkurencja dla Jednej Rosji w podmiotach federalnych – w połowie z nich komuniści stracili status drugiej siły.

Problematyczna dla władz okazała się jedynie Chakasja. Stanowisko gubernatora zachował tam komunista Walentin Konowałow, którego Moskwa chciała zastąpić kandydatem Jednej Rosji Siergiejem Sokołem (wobec wątpliwych szans na zwycięstwo ostatecznie wycofał się z kampanii), a KPFR wygrała z Jedną Rosją w wyborach proporcjonalnych do tamtejszego parlamentu (niemniej, dzięki jednomandatowym okręgom wyborczym, partia władzy zdobyła w sumie 34 z 50 mandatów). Mimo nieprzychylności Kremla Konowałow najprawdopodobniej utrzyma posadę do wyborów prezydenckich (jego odwołanie mogłoby negatywnie przełożyć się na wynik Władimira Putina w Chakasji).

Kreml wykorzystał głosowania do utrwalenia i umocnienia swojej kontroli politycznej nad podmiotami federalnymi. Zarazem podczas wojny Moskwa spowołniała intensywną dotąd centralizację, nie podejmując znaczących działań w kierunku jeszcze silniejszego instytucjonalnego podporządkowania sobie regionów.

## Wybory na terenach okupowanych

Całkowitą fikcją były natomiast nielegalne wybory na okupowanych terytoriach Ukrainy. Aby przeprowadzić głosowanie na terenach objętych stanem wojennym, dokonano zmiany w prawie (jednocześnie część wyborczych przepisów pozostała w sprzeczności z regułami stanu wojennego). Nie były znane nie tylko nazwiska wyborców, lecz także nawet ich przybliżona liczba. Nie określono ani faktycznych granic obszarów, na których przeprowadzono głosowania, ani terytoriów, gdzie wyłonione organy będą wykonywać swoje funkcje. Działały eksterytorialne lokale wyborcze (ponad 300 w całej Rosji). Karty do głosowania wydawano za okazaniem dowolnego dokumentu zawierającego dane osobowe. Wybory odbyły się wyłącznie na zasadzie wskazywania list partyjnych (wystawionych przez ugrupowania reprezentowane w rosyjskim parlamencie), a nie poszczególnych kandydatów. Komisje wyborcze nie publikowały nawet list imiennych kandydatów na deputowanych do zgromadzeń ustawodawczych (co tłumaczono obawą o ich bezpieczeństwo). Dużą rolę odegrali pretendenci z zewnątrz – na listach Jednej Rosji na Chersońszczyźnie i Zaporozżu miejscowi stanowili mniej niż 30%,

co świadczy nie tylko o małej liczbie chętnych do kolaboracji, lecz także o nieufności do nich ze strony Kremla. Partia władzy miała uzyskać najlepsze wyniki właśnie na nielegalnie wcielonych do Federacji Rosyjskiej (FR) terytoriach.

## Centralizacja na szczeblu regionalnym

Wojna na Ukrainie i towarzyszące jej zaostrzenie kursu w polityce wewnętrznej nie przyniosły jakościowej zmiany w stosunkach między centrum a regionami, głównie z uwagi na dostatecznie już ścisłą kontrolę Moskwy nad podmiotami federalnymi. Choć Kreml realizuje politykę centralizacji od 2000 r.<sup>2</sup>, to do szczególnego jej nasilenia doszło w latach bezpośrednio poprzedzających inwazję na Ukrainę, co ukształtowało obecnie obowiązujący model relacji władz federalnych z regionami. W grudniu 2021 r., półtora roku po reformie konstytucyjnej, która umożliwiła Putinowi sprawowanie urzędu do 2036 r. i wzmocniła systemową pozycję Prezydenta FR, Kreml kolejny raz zrewidował stosunki między centrum a regionami. Ustawa „O ogólnych zasadach organizacji władzy publicznej w podmiotach Federacji Rosyjskiej”<sup>3</sup> faktycznie scaliła władze federalną, regionalną i samorządową w jeden hierarchiczny pion kontrolowany przez głowę państwa. Pogłębiło się podporządkowanie regionów Moskwie, a rolę egzekutywy wzmocniono względem pozostałych władz.

Prezydent FR umocnił swoją pozycję względem regionalnych organów ustawodawczych oraz szefów podmiotów federalnych,

**” Do szczególnego nasilenia polityki centralizacji doszło w latach bezpośrednio poprzedzających inwazję na Ukrainę.**

uzyskując m.in. możliwość ich arbitralnego odwoływania z powodu utraty zaufania, co jest równoznaczne z formalnym prawem weta wobec woli wyborców (gubernatorzy wyłaniani są w wyborach bezpośrednich z wyjątkiem pięciu północnokaukaskich republik autonomicznych, trzech okręgów autonomicznych oraz Krymu i pozostałych nielegalnie anektowanych terytoriów ukraińskich – oprócz Sewastopola, posiadającego status miasta o znaczeniu federalnym). Podległość Putinowi podkreśliło ujednoczenie nazewnictwa stanowisk szefów regionów (Tatarstan, na którego czele stoi prezydent, zmuszony był w tym celu zmienić konstytucję<sup>4</sup>). Gubernatorzy otrzymali z kolei przewagi względem szczebla lokalnego, już wcześniej pozbawionego istotnych kompetencji. Ponadto Kreml, uzyskawszy nad szefami regionów wystarczająco silną kontrolę, zlikwidował ich kadencyjność.

Reforma wpisana się w logikę rozpoczętego kilka lat wcześniej procesu unifikacji korpusu gubernatorskiego<sup>5</sup>, koordynowanego przez szefa bloku wewnątrzpolitycznego Administracji Prezydenta FR Siergieja Kirijenkę. Konsekwentna polityka personalna, realizowana za pomocą specjalnych programów, takich jak tzw. szkoła gubernatorów<sup>6</sup>, przyczyniła się do standaryzacji kadr (pod względem lojalności politycznej, biografii, profilu etc.). W efekcie wyłoniono dyspozycyjną wobec Kremla grupę profesjonalnych politycznych „menedżerów”, która skutecznie wyparła lokalne klany i układy personalne sprawujące władzę w regionach (wyjątkiem są m.in. niektóre republiki narodowe).

Szefowie regionów w zdecydowanej większości są faktycznymi delegatami Kremla (zaledwie siedmiu nie jest powiązanych z partią władzy), o małej samodzielności, często w niewielkim stopniu związanymi (bądź wcale) z miejscami, którymi zarządzają. Tym samym w ich interesie nie leży zabieganie

<sup>2</sup> J. Rogoża, *Federacja bez federalizmu. Stosunki Moskwa – regiony*, OSW, Warszawa 2014, osw.waw.pl.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации, Администрация Президента России, 21.12.2021, kremlin.ru.

<sup>4</sup> Без президента и суверенитета. Из Конституции Татарстана вычеркнули атрибуты самостоятельного государства, Idel.Реалии, 27.01.2023, idelreal.org.

<sup>5</sup> M. Domańska, *Polityka regionalna Kremla – rok dymisji gubernatorów*, „Komentarze OSW”, nr 257, 15.12.2017, osw.waw.pl.

<sup>6</sup> Program Rezerwy Kadrowej koordynowany przez Rosyjską Akademię Gospodarki Narodowej i Administracji Publicznej przy Prezydencie Federacji Rosyjskiej.

o zwiększenie autonomii swoich regionów. Ponadto ich rotacyjność (możliwość odwołania ze stanowiska decyzją prezydenta) oraz przejściowy charakter sprawowania urzędu (jako etapu na drodze do kariery na szczeblu federalnym) zapobiegają wykształceniu się między nimi niepożądanych z punktu widzenia Kremla więzi horyzontalnych. W zamian za lojalność i skuteczną realizację politycznych celów centrum (np. podczas wyborów) mogą oni na ogół liczyć na bezpieczeństwo osobiste i stabilność kariery (w ostatnich latach zmniejszyła się liczba przypadków aresztowań gubernatorów oraz częstotliwość rotacji), a także na wsparcie Moskwy w walce z lokalnymi przeciwnikami politycznymi.

Do wzrostu samodzielności politycznej szefów podmiotów federalnych nie przyczyniły się w ostatnich latach nawet wydarzenia

**» Szefowie regionów w zdecydowanej większości są faktycznymi delegatami Kremla, o małej samodzielności w sprawowaniu urzędu.**

wymagające pracy głównie na poziomie regionalnym, takie jak pandemia COVID-19 (od 2020 r.) czy „częściowa” mobilizacja wojskowa (wrzesień 2022 r.). Kreml dokonał wówczas wprowadzenia pewnej administracyjnej decentralizacji, jednak dodatkowe obowiązki przekazane gubernatorom nie szły w parze ze zwiększonymi uprawnieniami<sup>7</sup>. Celem władz federalnych było przerzucenie na szefów regionów odpowiedzialności za niepopularne społecznie decyzje. Dodatkowo podczas pandemii Moskwa zaczęła ograniczać samodzielność gubernatorów w zakresie polityki kadrowej<sup>8</sup>.

Choć rosyjskiej agresji na Ukrainę nie towarzyszyło przewartościowanie relacji Kremla z regionami, to wojna jeszcze ściślej związała je z centrum i nałożyła na nie nowe obciążenia, przede wszystkim finansowe.

## Wojna a finanse regionalne

Inwazja na Ukrainę nie wpłynęła znacząco na finansową samodzielność regionów, która pozostaje ograniczona. W 2022 r. udział transferów z centrum (dotacji, subsydiów i subwencji) w ich dochodach wyniósł łącznie ok. 20% (podobnie jak w 2021 r.), zaś całkowita kwota wzrosła o blisko 9% w porównaniu z poprzednim, pokojowym rokiem (w 2021 r. 3,68 bln rubli, tj. ok. 48 mld dolarów) – do 3,94 bln rubli (ok. 58 mld dolarów). W 2023 r. tylko 23 podmioty federalne nie otrzymują dotacji na wyrównanie bezpieczeństwa budżetowego, natomiast w przypadku aż 22 finansowa samowystarczalność kształtuje się na poziomie poniżej 50%<sup>9</sup>. Mimo spadku rosyjskiego PKB i wprowadzenia przez Zachód sankcji gospodarczych regionalne i lokalne budżety odnotowały na koniec 2022 r. nadwyżkę w wysokości 50 mld rubli (ok. 730 mln dolarów)<sup>10</sup>. Dwie trzecie nadwyżki pochodziło jednak z zaledwie pięciu regionów – Petersburga, obwodu sachalińskiego, Moskwy, obwodu kemerowskiego oraz Jamalsko-Nienieckiego Okręgu Autonomicznego. Aż 50 z 85 rosyjskich regionów (bez uwzględnienia nowych terytoriów odebranych Ukrainie) zakończyło rok z deficytem. W strukturze zadłużenia podmiotów federalnych sukcesywnie maleje udział kredytów komercyjnych (w pierwszej połowie 2023 r. wyniósł on zaledwie 2%) na rzecz tańszych kredytów budżetowych (76%). Regionalne finanse w coraz większym stopniu uzależniane są zatem od politycznej lojalności względem władz centralnych, a nie od efektywności zarządzania.

<sup>7</sup> J. Rogoża, *Zakażony Dagestan. Pandemia w rosyjskich regionach*, „Komentarze OSW”, nr 336, 1.06.2020, osw.waw.pl.

<sup>8</sup> Od 2020 r. gubernatorzy muszą uzgadniać z Moskwą kandydatury na stanowisko regionalnego ministra zdrowia. Rok później wymóg ten rozszerzono na kolejne resorty.

<sup>9</sup> Najwyższy udział pomocy finansowej z centrum w swoich dochodach mają Inguszetia (83%), Czeczenia (81%), Tuwa (81%), Dagestan (75%) i Karaczajo-Czerkiesja (72%).

<sup>10</sup> Przychody wyniosły 19,668 bln rubli (wzrost o 12% względem 2021 r.), wydatki – 19,618 bln rubli (wzrost o 16%). Nadwyżka jest mniejsza niż w 2021 r. (661 mld rubli), ale to i tak znacznie lepszy bilans niż w „covidowym” 2020 r., gdy deficyt sięgnął 677 mld rubli.

Wojna i będąca jej następstwem aneksja terytoriów ukraińskich stanowią obciążenie dla regionów, które ponoszą zarówno pośrednie, jak i bezpośrednie koszty ich inkorporacji. Jedna trzecia środków przekazywanych wysoko dotowanym regionom trafia właśnie do okupowanych Donieckiej Republiki Ludowej i Ługańskiej Republiki Ludowej oraz obwodu chersońskiego i zaporoskiego (udział transferów z centrum federalnego w ich dochodach budżetowych to niemal 90%). Co więcej, kilkadziesiąt regionów zobowiązało się objąć patronat nad okupowanymi przez Rosję ukraińskimi terytoriami i pomóc im w odbudowie infrastruktury, co wymaga przynajmniej częściowego finansowania z budżetów regionalnych. Rosyjski rząd podjął z kolei decyzję o cięciu wydatków na państwowy program modernizacji podstawowej opieki zdrowotnej w 61 podmiotach FR<sup>11</sup>. Część zaoszczędzonych w ten sposób środków władze przekażą na budowę i remont szpitali w „nowych regionach”.

Oprócz spadku regionalnych nakładów na ochronę zdrowia (w 2022 r. – o 3,9%, w pierwszej połowie 2023 r. – o 3,4%) wojna

**” Wojna i aneksja terytoriów ukraińskich stanowią obciążenie dla regionów, które ponoszą koszty ich inkorporacji.**

na Ukrainie wiąże się również z rekordowym wzrostem wydatków podmiotów federalnych na bezpieczeństwo narodowe i egzekwowanie prawa (o 53,4%; nadal stanowią one jednak niewielką część budżetów regionów), a także „sprawy ogólnopaństwowe” (o 29,2%), w tym m.in. wynagrodzenia dla urzędników. Działania zbrojne objęły kilka regionów (przede wszystkim przygraniczny obwód biełgorodzki<sup>12</sup>). Przejawem militaryzacji polityki regionalnej jest uchwalone w lipcu prawo, które pozwala gubernatorom (na mocy decyzji prezydenta) tworzyć i nadzorować wyspecjalizowane, uzbrojone przedsiębiorstwa (de facto regionalne firmy wojskowe), które będą pełnić funkcje pomocnicze wobec struktur siłowych.

## Centralizacja na szczeblu lokalnym

Z uwagi na niezdolność Kremla do sprawowania pełnej kontroli w skali mikro polityka na szczeblu lokalnym w Rosji jest bardziej konkurencyjna i wolna, co znajduje odzwierciedlenie m.in. w składach organów samorządowych. Są one jednak pozbawione większości uprawnień typowych dla państw demokratycznych i zmagają się z licznymi systemowymi ograniczeniami, będącymi konsekwencją wysoce zhierarchizowanej organizacji władzy publicznej. Mają np. jeszcze mniejszą samodzielność finansową niż regiony – udział transferów z wyższych szczebli w dochodach budżetów lokalnych jest bliski 70%<sup>13</sup>. Taki stan rzeczy stał się na tyle kłopotliwy dla władz w Moskwie, że wbrew swojej centralizacyjnej logice poleciły one opracowanie mechanizmów na rzecz poprawy samodzielności finansowej samorządów<sup>14</sup>. Włodarze dużych miast nie sprawują adekwatnej do ich pozycji kontroli nad kwestiami fiskalnymi ani realnej władzy. Gros dochodów podatkowych stolic regionów trafia do budżetów podmiotów federalnych (efektem jest wysoki poziom subsydiowania miast), a decyzje w zakresie miejskiej polityki społecznej czy infrastruktury podejmują władze regionalne. Rezultatem niszczenia przez Kreml więzi horyzontalnych w społeczeństwie jest słaba współpraca między jednostkami samorządowymi, co znacznie utrudnia rozwój aglomeracji miejskich i regionów jako całości.

<sup>11</sup> A. Киселева, П. Ольшевер, *Правительство направило дополнительные средства на модернизацию поликлиник новых регионов*, *Ведомости*, 7.08.2023, [vedomosti.ru](https://www.vedomosti.ru).

<sup>12</sup> P. Żochowski, K. Chawryło, *Syndrom biełgorodzki: ukraińska dywersja ujawnia słabość rosyjskiego reżimu*, *OSW*, 9.06.2023, [osw.waw.pl](https://osw.waw.pl).

<sup>13</sup> МАТЕРИАЛЫ к заседанию на тему «Актуальные вопросы финансового обеспечения реализации полномочий органов местного самоуправления», Совет по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Москва 2022, [council.gov.ru](https://council.gov.ru).

<sup>14</sup> Е. Мухаметшина, *Владимир Путин поручил разработать механизмы отчислений в местные бюджеты от налогов и сборов*, *Ведомости*, 8.06.2023, [vedomosti.ru](https://www.vedomosti.ru).



Moskwa zamierza nadal ograniczać samorządność, czego symbolicznym wyrazem stało się wypowiedzenie przez FR Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego w lutym 2023 r. Zwiększona kontrola na szczeblu lokalnym pozwala władzom federalnym m.in. na manipulowanie wyborami gubernatorskimi za pomocą tzw. filtrów municypalnych<sup>15</sup>, a także na rozładowywanie miejscowych napięć społecznych i politycznych. Kluczowym elementem polityki centralizacji administracji lokalnej jest konsekwentna likwidacja wyborów bezpośrednich do organów wykonawczych, przede wszystkim merów dużych miast (zamiast tego wyłania się ich spośród członków rad miejskich bądź na drodze konkursu). Bezpośrednie wybory merów zachowały się w zaledwie pięciu stolicach regionów – Abakanie, Chabarowsku, Jakucku, Anadyrze i Ułan Ude. W ciągu ostatniego roku zlikwidowano je w Nowosybirsku i Tomsku. Jednocześnie Administracja Prezydenta dąży do unifikacji kadr zarządzających również na szczeblu lokalnym. Trwają prace nad utworzeniem „szkoły merów”, analogicznej do „szkoły gubernatorów”<sup>16</sup>.

Równolegle do wprowadzonej w 2021 r. reformy systemu władzy publicznej przedstawiono projekt komplementarnej ustawy

## » Warunki wojenne odstraszą Kreml od przeprowadzenia reformy, która mogłaby wywołać tarcia i konflikty na poziomie lokalnym.

„O ogólnych zasadach organizacji samorządu terytorialnego w jednolitym systemie władzy publicznej”. Oprócz redystrybucji uprawnień między różnymi poziomami władzy przewiduje on przejście z dwuszczeblowego systemu samorządu terytorialnego do jednoszczeblowego poprzez likwidację niższego z nich<sup>17</sup>. Konsekwencją takiej zmiany byłoby drastyczne ograniczenie samorządności na poziomie mniejszych miejscowości, a co za tym idzie – ich marginalizacja i pozbawienie mieszkańców wpływu na lokalną politykę. Ponadto gubernatorzy mogliby uczestniczyć w powoływaniu szefów samorządów, a także ich odwoływać, co istotnie wzmocniłoby kontrolę ze strony federalnego centrum. Choć w Rosji sukcesywnie zmniejsza się liczba jednostek samorządowych w wyniku ich łączenia, a faktyczna likwidacja samorządu lokalnego niższego szczebla już się rozpoczęła w obwodzie pskowskim<sup>18</sup>, to warunki wojenne odstraszą Kreml od przeprowadzenia w skali państwa reformy, która mogłaby wywołać tarcia i konflikty na poziomie lokalnym. Należy się spodziewać, że dojdzie do niej najwcześniej po wyborach prezydenckich w 2024 r.

Centralizację na szczeblu lokalnym wspomóc może również powołany w 2020 r. system Centrów Zarządzania Regionami – ośrodków przyjmujących skargi i monitorujących nastroje społeczne, których rozwój pozwoliłby władzom federalnym zmarginalizować znaczenie organów samorządu lokalnego, najbardziej zbliżonych do obywateli.

Wprowadzone w związku z inwazją na Ukrainę represyjne ustawodawstwo<sup>19</sup> posłużyło władzom do nasilenia prześladowań opozycyjnych polityków lokalnych. Ofiarami padli m.in. moskiewscy samorządowcy Ilja Jaszyn i Aleksiej Gorinow (skazani na osiem i pół roku oraz siedem lat kolonii karnej za „świadome rozpowszechnianie fałszywych informacji o działaniach Sił Zbrojnych FR”). Rada miejska Nowosybirska unieważniła z kolei mandaty swoim członkom – Siergiejowi Bojce i Heldze Pirogowej, którzy na stałe przebywają poza Rosją z uwagi na grożące im represje (podobnie jak kilkuset rosyjskich samorządowców), a innych niezależnych radnych miejskich inwigilowano<sup>20</sup>.

<sup>15</sup> Kandydowanie na stanowisko gubernatora obwarowane jest wymogiem zebrania podpisów 5–10% deputowanych lokalnych organów przedstawicielskich, reprezentujących co najmniej trzy czwarte jednostek samorządowych w danym regionie.

<sup>16</sup> E. Мухаметшина, М. Иванов, *Вслед за «школой губернаторов» появится «школа мэров»*, Ведомости, 20.04.2023, [vedomosti.ru](http://vedomosti.ru).

<sup>17</sup> Projekt ustawy zakłada połączenie do 2028 r. wszystkich osiedli typu miejskiego i wiejskiego (jednostek niższego szczebla) z rejonami municypalnymi w okręgi municypalne i miejskie oraz likwidację ich rad i administracji.

<sup>18</sup> *«Идет уничтожение изнутри». Как в России добивают местное самоуправление*, Север Реалии, 7.03.2023, [severreal.org](http://severreal.org).

<sup>19</sup> M. Domańska, *Neototalitarny projekt Putina: sytuacja polityczna w Rosji*, „Komentarze OSW”, 17.02.2023, [osw.waw.pl](http://osw.waw.pl).

<sup>20</sup> *Еще один новосибирский депутат нашел следы прослушки в приемной*, Сибирь.Реалии, 22.08.2023, [sibreal.org](http://sibreal.org).

## Przejawy lokalnej niesubordynacji

Akty sprzeciwu wobec centralizacyjnej polityki Kremla są nieliczne, dochodzi do nich przede wszystkim na szczeblu lokalnym i mają charakter punktowy. Słabo rozwinięte więzi horyzontalne pomiędzy jednostkami samorządowymi oraz regionami, jak również kontrola ze strony władz federalnych i nasilone represje uniemożliwiają wykrystalizowanie się szerszego ruchu, który mógłby reprezentować narastające niezadowolenie z kurczącej się autonomii.

Inicjatywy centrum, które bezpośrednio ograniczają prawa mieszkańców, napotykać oddolny opór. W 2023 r. przedstawiciele samorządów i aktywiści w obwodach nowosybirskim i tomskim oraz Republice Komi postulowali przywrócenie bezpośrednich wyborów merów centrów administracyjnych (Nowosybirsk, Tomsk), a także szefów miast i rejonów (Komi). Poparcie dla tych dążeń zadeklarowali miejscowi liderzy koncesjonowanej opozycji (np. KPFR), co stanowi przejaw rywalizacji z Jedną Rosją na szczeblu lokalnym. Regionalne parlamenty, w których dominuje partia władzy, odrzuciły jednak pomysł zmian. W najbliższej przyszłości może dojść do podobnych wystąpień ze strony samorządów, szczególnie w regionach opozycyjnie nastawionych wobec partii władzy i geograficznie oddalonych od Moskwy. Niemniej szanse powodzenia takich inicjatyw będą niewielkie z uwagi na silne podparowanie parlamentów regionalnych i szefów podmiotów federalnych Kremlowi.

Innym przejawem obywatelskiego niezadowolenia są dość częste protesty społeczne, powodowane przeważnie problemami bytowymi bądź ekologicznymi, rzadko o cha-

**» Akty sprzeciwu wobec centralizacyjnej polityki Kremla są nieliczne, dochodzi do nich przede wszystkim na szczeblu lokalnym i mają charakter punktowy.**

rakterze otwarcie antykremlowskim. W maju tego roku w Baszkortostanie demonstrowano przeciw przemysłowemu wydobywaniu złota z naruszeniem norm środowiskowych, natomiast w sierpniu w Dagestanie doszło do wieców i blokowania dróg ze względu na przerwy w dostawach wody i prądu. Co więcej, we wrześniu 2022 r. ludność tej północnokaukaskiej republiki manifestowała również przeciwko mobilizacji, która w nieproporcjonalnym stopniu dotknęła republiki narodowe (protesty na tym tle objęły też m.in. Kabardo-Bałkarię i Jakucję).

Przypadki niesubordynacji wobec Moskwy na wyższym szczeblu wiążą się najczęściej ze specyfiką sceny politycznej w danym regionie. Za przykład może posłużyć rozłam w strukturach Jednej Rosji w Chakasji, gdzie spiker tamtejszego parlamentu z ramienia partii władzy przeszedł na stronę komunistów i poparł w wyborach gubernatora reprezentującego KPFR<sup>21</sup>.

Korpus gubernatorski zachowuje lojalność wobec władz centralnych, których jest faktycznym przedstawicielem, i posłusznie wdraża ich politykę na szczeblu regionalnym, jednak niektórym szefom podmiotów federalnych zdarzało się publicznie wyrażać niezadowolenie np. z nierównego podziału wpływów z podatków między centrum a regionami<sup>22</sup>. Niemniej postępująca unifikacja korpusu w coraz większym stopniu sprowadza funkcję gubernatora do roli delegowanego z Moskwy zarządcy, co zapewne przełoży się na dalsze ograniczanie samodzielności szefów regionów i pozwoli na wyeliminowanie głosów krytycznych wobec władz federalnych.

<sup>21</sup> A. Перцев, «Сокол стал черным лебедем» Кажется, «ветеран СВО» Сергей Сокол не сможет побороться за пост главы Хакасии — из-за болезни. У Кремля остается все меньше способов установить в республике контроль «Единой России», Meduza, 1.09.2023, meduza.io.

<sup>22</sup> Д. Бердникова, Томская область вновь просит Москву оставлять в бюджете региона больше налогов, vtomsk.ru, 2.06.2023.

## Taktyczna pauza Kremla wobec regionów

Inwazja na Ukrainę nie przyniosła jakościowej zmiany w polityce regionalnej i lokalnej Kremla, choć wojna pogłębiła związki obu szczebli z centrum i zwiększyła ponoszone przez nie ciężary.

Kurs na supercentralizację jest nieodmiennie wpisany w logikę systemu putinowskiego. Wydaje się jednak, że Moskwa na razie nie chce całkowicie pozbawiać podmiotów federalnych resztek autonomii ani likwidować instytucji samorządu terytorialnego i zadowala się sukcesywnie wzmacnianą kontrolą (np. poprzez wybory). Wynika to zarówno z niezdolności Kremla do skutecznego mikrozarządzania oraz ograniczonych możliwości finansowych (supercentralizacja wiąże się z koniecznością zwiększenia transferów do budżetów lokalnych), jak i z chęci uniknięcia konfliktów i tarć na niższych szczeblach w warunkach toczącej się wojny. Znaczących działań, przede wszystkim w sferze politycznej, jak wspomniana wyżej reforma organizacji samorządu terytorialnego, należy oczekiwać najwcześniej po wyborach prezydenckich w 2024 r., które ugruntują systemową pozycję Putina.

Tymczasowe spowolnienie procesów centralizacyjnych ma więc charakter taktycznej pauzy. Kreml dysponuje wieloma gotowymi do wdrożenia instrumentami. Ministerstwo Gospodarki uzyskało niedawno uprawnienia do koordynowania zagranicznych stosunków gospodarczych podmiotów FR<sup>23</sup>. Niewykluczone, że na szerszą skalę wykorzystana zostanie instytucja terytorium federalnego – nowej kategorii jednostek administracyjnych, które podlegają bezpośrednio centrum z pominięciem władz regionalnych i lokalnych<sup>24</sup>.

Centralizacyjne dążenia Kremla zderzać się mogą w przyszłości z tendencjami emancypacyjnymi, obserwowanymi zwłaszcza na szczeblu lokalnym. Szanse na wykształcenie się oddolnego ruchu sprzeciwu wobec władz federalnych są jednak niewielkie. Słaba integracja horyzontalna samorządów, ich niewielka samodzielność finansowa oraz zacieśniająca się kontrola polityczna ze strony Moskwy znacznie utrudniają bowiem stawianie skutecznego oporu procesom centralizacyjnym.

---

<sup>23</sup> Указ Президента Российской Федерации от 25.08.2023 г. № 642. Об усилении координации внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, Администрация Президента России, 25.08.2023, kremlin.ru.

<sup>24</sup> Obecnie w FR funkcjonuje jedno terytorium federalne – powstały w 2020 r. Syriusz w Parku Olimpijskim w Soczi.