

## Metodyczna likwidacja. Demontaż systemu samorządu lokalnego w Rosji

Miłosz Bartosiewicz

Reżim putinowski przez ponad dwie dekady stopniowo pozbawiał samorządy lokalne autonomii na fali konsekwentnej centralizacji państwa. Obecnie dobiega końca faktyczny demontaż systemu samorządowego poprzez reformę wdrażaną pod pretekstem usprawnienia jego funkcjonowania. Zmiany, uderzające w interesy zarówno ludności, jak i elit lokalnych oraz regionalnych, wywołały oddolny opór. Mimo to Kreml najpewniej nie zmieni dotychczasowego kursu, mając na celu dalszą konsolidację władzy. Likwidacja samorządności daje centrum federalnemu znaczną kontrolę nad poziomem lokalnym, gdzie dotychczas utrzymywał się ograniczony pluralizm polityczny. Jednocześnie rodzi ona jednak dla putinowskiego systemu szereg wyzwań, które w przyszłości mogą okazać się niebezpieczne.

### Stopniowa likwidacja samorządności

Przez dekadę po upadku ZSRR (gdzie samorząd lokalny nie istniał niemal do samego końca – jego namiastkę stanowiły rady lokalne, pozbawione własności i w praktyce zależne od partii komunistycznej) samorządy w Rosji kształtowały się na drodze eksperymentów, przybierając rozmaite formy, często wynikające z regionalnej specyfiki. W warunkach kryzysu gospodarczego i słabości federalnego centrum władze lokalne w municypalitetach (terytorialnych jednostkach samorządowych) – konstytucyjnie rozdzielone od tych państwowych (federalnych i regionalnych) – cieszyły się dużą autonomią polityczną i nie doświadczały silnej presji ze strony Moskwy (w większym stopniu zależały od władz regionalnych, również dysponujących wówczas dalece sięgającą samodzielnością względem centrum).

Proces pozbawiania samorządów autonomii rozpoczął się wkrótce po objęciu sterów państwa przez Władimira Putina w 2000 r. i toczył równoległe do nowej, centralizacyjnej polityki Kremla<sup>1</sup>. Zainicjowana pod pozorem rozgraniczenia jurysdykcji i kompetencji pomiędzy władzą państwową a lokalną reforma z 2003 r. z pogwałceniem Konstytucji FR ujednoliciła strukturę organizacyjną samorządu. W miejsce różnorodnych municypalitetów wyższego i niższego stopnia (te drugie wchodziły w skład tych pierwszych) pojawiły się okręgi miejskie oraz rejony municypalne, obejmujące osiedla wiejskie i miejskie.

<sup>1</sup> J. Rogoża, *Federacja bez federalizmu. Stosunki Moskwa – regiony*, OSW, Warszawa 2014, [osw.waw.pl](http://osw.waw.pl).



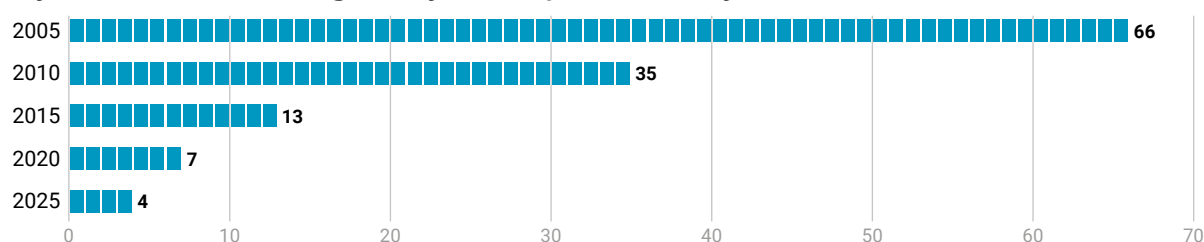
Aby osłabić pozycję szefów municipalitetów, uniemożliwiono (wyjątek stanowiły miejscowości poniżej tysiąca mieszkańców) łączenie funkcji zwierzchnika lokalnej administracji i naczelnika organu przedstawicielskiego. Jako pretekst podano chęć ograniczenia dominacji miejscowej władzy wykonawczej nad ustawodawczą, stwarzającej rzekomo szerokie pole do korupcji<sup>2</sup>.

W efekcie ustanowiona została instytucja tzw. city-menedżera – kontraktowego zarządcy administracji lokalnej wyłanianego w drodze konkursu – alternatywna

wobec stanowiska szefa wybranego w głosowaniu powszechnym. Powołanie takiego urzędnika, nie dysponującego mandatem społecznym, nie tylko oznaczało konflikt interesów (szef municipalitetu, wybrany spośród lokalnych deputowanych musiał przekazać gros swoich uprawnień najemnemu zarządcy), lecz także rozmywało odpowiedzialność przed mieszkańcami i ograniczało ich wpływ na miejscową politykę.

Do 2014 r. city-menedżerowie zarządzali 58 regionalnymi stolicami, a liczba centrów administracyjnych, w których mera wybierano bezpośrednio, spadła z 75 do 19 (na 83). W 2015 r. wprowadzono przepisy pozwalające na nadanie im pozorów wybieralności – po przejściu procedury konkursowej nad każdą kandydaturą głosują lokalni deputowani. Dziś bezpośrednia ordynacja wyborcza zachowała się już tylko w Jakucku (Republika Sacha), Chabarowsku (Kraj Chabarowski), Anadyrze (Czukocki Okręg Autonomiczny) i Abakanie (Chakasja).

**Wykres 1. Liczba stolic regionalnych z bezpośrednimi wyborami mera**



Źródło: opracowanie własne.

Wraz ze zmianami strukturalnymi samorząd lokalny w Rosji, choć formalnie oddzielony od władz państwowych, w rzeczywistości przeszedł pod ich kontrolę. Władze regionalne – będące de facto terenowymi przedstawicielstwami Kremla<sup>3</sup> – uzyskały prawo do określania trybu wyboru organów samorządowych na swoim terenie, jak również do obsadzania połowy miejsc w komisjach konkursowych wyłaniających zarządców. W 2024 r. gubernatorzy zyskali możliwość udzielania głowom municipalitetów i szefom lokalnych administracji upomnień i nagan oraz ich odwoływania lub wnioskowania do miejscowych ciał ustawodawczych o ich usunięcie.

Nowelizacja konstytucji w 2020 r., cementująca system superprezydencki i centralizację władzy w Rosji<sup>4</sup>, stanowiła impuls do ostatecznego demontażu autonomii lokalnej samorządności. Projekt ustawy gruntownie reformującej (a w istocie likwidującej) ten system złożono w grudniu 2021 r. Z uwagi na

<sup>2</sup> Н.А. Кандрина, *Модели организации муниципального управления, глава муниципального образования и сити-менеджер*, „Вестник Алтайской академии экономики и права” 2011, nr 3(21), sciup.org.

<sup>3</sup> M. Bartosiewicz, *Taktyczna pauza. Polityka regionalna Kremla w cieniu wojny*, „Komentarze OSW”, nr 543, 6.10.2023, osw.waw.pl.

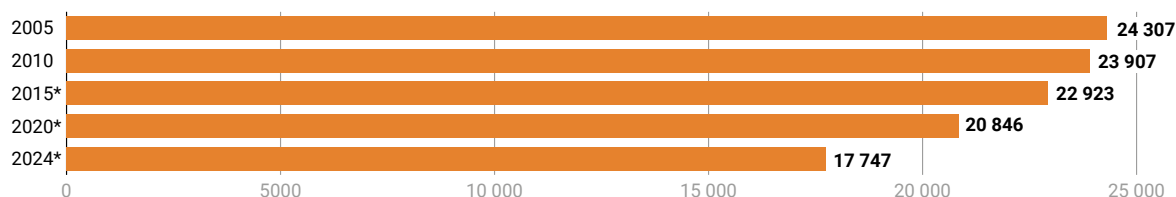
<sup>4</sup> M. Domańska, *„Wieczny Putin” i reforma rosyjskiej konstytucji*, „Komentarze OSW”, nr 322, 13.03.2020, osw.waw.pl.

kontekst wewnątrzpolityczny (inwazja na Ukrainę, wybory prezydenckie w 2024 r. oraz oddolny opór) Putin podpisał ten akt prawny dopiero w marcu 2025 r.<sup>5</sup>

Jednym z głównych założeń reformy było zniesienie dwustopniowego systemu municypalnego poprzez scalenie jednostek niższego szczebla w większe. Przykładowo w Kraju Krasnojarskim przed zmianami istniały 472 jednostki – 17 okręgów miejskich i 12 municypalnych, 32 rejony municypalne, 389 osiedli wiejskich i 22 miejskie. Potem zostanie ich zaledwie 39 – sześć okręgów miejskich i 33 municypalne.

Odgórny nakaz miał przyspieszyć już praktykowane przekształcenia – do czasu uchwalenia ustawy pod presją Kremla wdrożyło je 20 regionów (włączając terytoria okupowane na Ukrainie – tzw. Doniecką i Ługańską Republikę Ludową, a od 2022 r. – obwody chersoński i zaporoski), co znalazło odzwierciedlenie w regularnie spadającej liczbie jednostek municypalnych.

## Wykres 2. Liczba jednostek municypalnych w Rosji



\* łącznie z jednostkami municypalnymi na okupowanych terytoriach ukraińskich

Źródło: opracowanie własne.

W wyniku likwidacji niższego poziomu municypalnego może zniknąć nawet 99% wszystkich wybieralnych stanowisk w kraju. Nowa legislacja wywołała sprzeciw elit regionalnych i lokalnych (zob. niżej), w którego obliczu Kreml poczynił pewne ustępstwa na ich rzecz. Dopuszczono możliwość decydowania o strukturze samorządowej przez władze regionalne – w 24 podmiotach federalnych zapowiedziano jedynie częściową reformę, a w kolejnych 17 zdecydowano się zachować stary model. Nie wiadomo jednak, czy utrzymanie dwupoziomowej organizacji będzie możliwe po roku 2035, kiedy zakończy się 10-letni okres przejściowy<sup>6</sup>. Nie można wykluczyć, że Moskwa zmusi regiony do jeszcze szybszego wdrożenia zmian.

Reforma ingerowała nie tylko w strukturę samorządu, lecz także w podstawowe zasady jego organizacji wewnętrznej. Po jej

wprowadzeniu głowy miejscowości, gdzie nie dochodzi do wyborów bezpośrednich, wyłania się na drodze konkursu nie z grona aplikujących, którzy przeszli uprzednią selekcję, lecz z listy przedstawionej przez gubernatora. System ten zmuszone są wprowadzić wszystkie stolice regionalne, co oznacza, że ostatnie cztery centra administracyjne wkrótce przestaną bezpośrednio wybierać swoich szefów.

Kandydatów mogą zgłaszać partie polityczne i regionalne organy przedstawicielskie, ale też organy szczebla federalnego, jak deputowani do Dumy Państwowej, Izba Społeczna FR czy Wszechrosyjskie Stowarzyszenie Rozwoju Samorządu Lokalnego (skupiające lokalne stowarzyszenia). Stwarza to ryzyko obsadzania lokalnych stanowisk urzędnikami niezwiązanymi z miejscową polityką. Praktykę tę stosowano do tej pory przede wszystkim na poziomie regionalnym<sup>7</sup>.

**” W wyniku likwidacji niższego poziomu municypalnego może zniknąć nawet 99% wszystkich wybieralnych stanowisk w kraju.**

<sup>5</sup> Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ „Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти”, Официальное опубликование правовых актов, 20.03.2025, [publication.pravo.gov.ru](http://publication.pravo.gov.ru).

<sup>6</sup> Е. Мухаметшина, *Третье чтение законопроекта о местном самоуправлении пытались остановить*, Ведомости, 6.03.2025, [vedomosti.ru](http://vedomosti.ru).

<sup>7</sup> А. Перцев, *Отсекая нижнее. Чем грозит реформа местного самоуправления*, Carnegie Politika, 11.11.2024, [carnegie-endowment.org](http://carnegie-endowment.org).

Kreml już przygotowuje nowe kadry. W 2023 r. uruchomiono tzw. szkołę merów (przez analogię do istniejącej od 2017 r. tzw. szkoły gubernatorów) – program realizowany przez Rosyjską Akademię Gospodarki Narodowej i Administracji Publicznej przy Prezydencie FR oraz koordynowany przez Siergieja Kirijenkę, wpływowego pierwszego zastępcę szefa Administracji Prezydenta. Cztery edycje szkolenia ukończyło 321 osób, zajmujących wcześniej wysokie stanowiska lokalne i regionalne. Rotowanie takich „profesjonalnych menedżerów” pomiędzy poszczególnymi municypalitetami pozwoli Moskwie uniknąć sytuacji, w której szefowie samorządów zbyt blisko zrosną się z miejscowymi elitami biznesowymi i urzędniczymi.

## Kontrola absolutna

Reformę systemu samorządowego oficjalnie tłumaczy się potrzebą zwiększenia efektywności jego działania<sup>8</sup> i poprawy stanu jego finansów. W rzeczywistości służy ona jednak sukcesowi polityki Kremla obliczonej na konsolidację władzy. Prawne podporządkowanie władz miejscowych tym regionalnym, równoznaczne z objęciem ich ścisłym nadzorem Moskwy, wpisuje się w centralizacyjną logikę reżimu putinowskiego.

Faktyczna destrukcja samorządu terytorialnego umożliwia skuteczną demobilizację elektoratu miejskiego, stanowiącego tradycyjną

**” Destrakcja samorządu terytorialnego umożliwia skuteczną demobilizację elektoratu miejskiego oraz znacznie osłabia potencjał oddolnego protestu.**

bazę ruchów opozycyjnych, oraz znacznie osłabia potencjał oddolnego protestu i zmniejsza ryzyko wsparcia go przez tamtejsze elity. Wdrażane równolegle rozwiązania, takie jak digitalizacja administracji i upowszechnienie głosowania elektronicznego, zwiększają oddziaływanie Kremla na proces wyborczy w terenie i redukują zależność federalnego centrum od miejscowych urzędników<sup>9</sup>.

Zacieśnienie kontroli nad szczeblem lokalnym premiuje putinowską partię Jedna Rosja, a jednocześnie ogranicza wpływy koncesjonowanej opozycji politycznej, która na poziomie municypalnym była dotychczas w stanie realnie przeciwstawiać się władzom (dotyczy to zwłaszcza Komunistycznej Partii Federacji Rosyjskiej – KPFR)<sup>10</sup>, oraz niezależnych aktywistów. Konsekwencją scalania jednostek samorządowych jest m.in. korzyść w postaci równoważenia dysydenckich nastrojów w miastach za pomocą głosów mieszkańców mniejszych miejscowości, bardziej lojalnych wobec Moskwy.

Dzięki dominacji Jednej Rosji w samorządach Kreml będzie w stanie jeszcze skuteczniej manipulować wyborami gubernatorskimi za pomocą tzw. filtrów municypalnych<sup>11</sup> oraz wykorzystywać tzw. zasoby administracyjne (np. głosy urzędników, pracowników sfery budżetowej i dużych przedsiębiorstw) do osiągnięcia pożądanego wyniku w głosowaniach do parlamentów regionalnych, do Dumy Państwowej czy w wyborach prezydenckich.

W ostatnich latach Moskwa podkreślała potrzebę zwiększenia samodzielności finansowej samorządów<sup>12</sup>. Wydaje się jednak, że zmiany idą w przeciwnym kierunku<sup>13</sup>. Municypalitety są w znacznym stopniu uzależnione od transferów międzybudżetowych (regionalnych i federalnych) – subwencji

<sup>8</sup> А. Прах, Секретарь генсовета «Единой России» поддержал отмену прямых выборов мэров, Коммерсантъ, 15.06.2025, [kommersant.ru](https://kommersant.ru).

<sup>9</sup> А. Тот-Цифра, Муниципальная реформа и политическая власть в России, Riddle, 3.04.2025, [ridl.io](https://ridl.io).

<sup>10</sup> А. Тихонов, Эксперты разглядели в реформе МСУ угрозу некоторым партиям на местном уровне, Ведомости, 11.08.2025, [vedomosti.ru](https://vedomosti.ru).

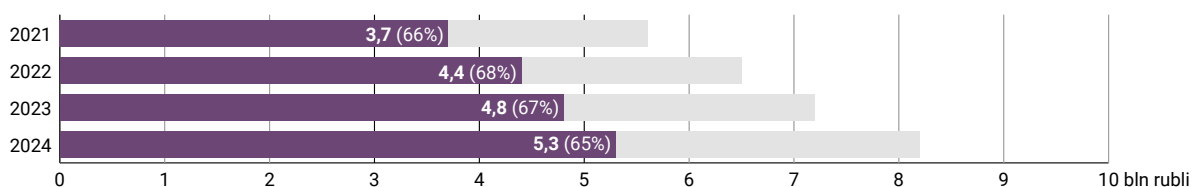
<sup>11</sup> Kandydowanie na stanowisko gubernatora obwarowane jest wymogiem zebrania podpisów 5–10% deputowanych do lokalnych organów przedstawicielskich, reprezentujących co najmniej trzy czwarte jednostek municypalnych w danym regionie.

<sup>12</sup> Е. Мухаметшина, Владимир Путин поручил разработать механизмы отчислений в местные бюджеты от налогов и сборов, Ведомости, 8.06.2023, [vedomosti.ru](https://vedomosti.ru).

<sup>13</sup> А. Тот-Цифра, Муниципальная реформа и политическая власть в России, *op. cit.*

(na wsparcie realizacji określonych zadań delegowanych przez jednostki wyższego szczebla) oraz subsydiów i dotacji budżetowych – bez których nie byłyby w stanie pokrywać nawet swoich bieżących wydatków.

### Wykres 3. Udział transferów międzybudżetowych w dochodach budżetów municypalnych



Źródło: Ministerstwo Finansów FR.

Reforma w zasadzie nie wprowadza rozwiązań wzmacniających bazę finansową budżetów municypalnych. Zarazem rośnie udział pożyczek z kasy państwa w strukturze zadłużenia samorządów (w styczniu 2024 r. – 61%, w styczniu 2025 r. – 63%) kosztem kredytów komercyjnych<sup>14</sup>. Przekłada się to na coraz większą zależność władz lokalnych od centrum.

Zmiany mogą wręcz pogłębić ich trudności finansowe. Określono co prawda 18 wyłącznych kompetencji samorządów, lecz drugie tyle może być delegowane ze szczebla regionalnego bez obowiązkowego przeznaczenia na nie środków. Gubernatorowi wolno przy tym odwoływać szefów municipalitetów niewywiązujących się ze zleconych im zadań, co stanowi kolejny instrument nadzoru i nacisku.

Rozszerzenie kontroli nad samorządami oznacza jednocześnie konieczność o wiele silniejszego zaangażowania się Kremla w ręczne zarządzanie na poziomie lokalnym. Wiąże się to z kilkoma potencjalnymi wyzwaniem.

Likwidując niższy poziom municypalny, centrum pozbawia się organów władzy, które operowały najbliżej ludności. W ten sposób

**” Wraz z systematycznym demontażem systemu samorządowego obniżały się jego prestiż i atrakcyjność. Szczególnie chodzi tu o funkcję merów dużych miast.**

może osłabnąć zdolność reżimu do odpowiednio wczesnego zauważania napięć społecznych i szybkiej reakcji na wybuchy niezadowolenia. Struktury samorządowe służyły również jako parawan dla coraz bardziej autorytarnej polityki Moskwy, dając obywatelom iluzję sprawczości w wymiarze lokalnym. Co więcej, rządzący chętnie zrzucali odpowiedzialność za miejscowe akcje protestu na tle bytowym na urzędników niższego szczebla i odgrywali rolę arbitra. Zmiany organizacyjne utrudnią stosowanie tego mechanizmu w przyszłości.

Wraz z systematycznym demontażem systemu samorządowego obniżały się jego prestiż i atrakcyjność. Szczególnie chodzi tu o funkcję merów dużych miast, cieszących się niegdyś szerokimi uprawnieniami i dostępem do zasobów finansowych. Aktywność w lokalnych ciałach ustawodawczych jest z reguły nieodpłatna (pensje otrzymują jedynie ich przewodniczący i zastępcy oraz szefowie komisji), a korzyści i wpływy związane z mandatem deputowanego skurczyły się na przestrzeni lat.

Piastowanie urzędu może wręcz wiązać się z zagrożeniem. W całej Rosji regularnie dochodzi do aresztowań byłych i czynnych samorządowców na tle korupcyjnym (zasadności zarzutów nie da się zweryfikować), w zasadzie bezbronnych wobec organów siłowych. Bezpieczne nie są nawet ważne figury, o czym świadczy zatrzymanie w czerwcu 2025 r. mera Krasnojarska Władysława Łoginowa (działacza Jednej Rosji i byłego członka Rady Państwa FR).

<sup>14</sup> Объем и структура государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований, Министерство Финансов FR, 19.09.2025, minfin.gov.ru.

W rezultacie w wyborach lokalnych startuje coraz mniej kandydatów, a doświadczeni menedżerowie rzadziej ubiegają się o posady w municypalitetach<sup>15</sup>. Symptomatyczny (i nieodosobniony) jest przypadek liczącego 100 tys. mieszkańców Nowokujbyszewska (obwód samarski), który przez ponad rok pozostawał bez szefa<sup>16</sup>.

W dłuższej perspektywie sytuacja ta może wywołać poważny kryzys kadrowy, który tylko częściowo da się załagodzić, wykorzystując absolwentów tzw. szkoły merów. W kwietniu 2025 r. Putin zaangażował o szersze angażowanie w pracę samorządową weteranów inwazji na Ukrainę – władze starają się ich systemowo kooptować<sup>17</sup>.

## Oddolny opór

Zniesienie niższego poziomu municypalnego eliminuje niemal wszystkie wybieralne stanowiska w kraju. Bardziej eksponowane z nich często zajmowały osoby powiązane z regionalnymi elitami. Zmiany uderzyły zatem w interesy miejscowego aparatu urzędniczego i jego protektorów.

Szczególne niezadowolenie reforma wzbudziła w republikach narodowych, gdzie – mimo centralizacyjnej polityki Kremla – zjawisko klanowości (zspolenia się władz z aparatem urzędniczym i elitami gospodarczymi) zachowało się w największym stopniu. Sprzeciw względem niej publicznie wyrazili wpływowi przywódcy Tatarstanu – Rustam Minnichanow – i Baszkortostanu – Radij Chabirow. Za kompromisowymi poprawkami do ustawy opowiedział się przewodniczący Dumy Państwowej Władimir Wołodin.

Oddolny opór elit okazał się względnie skuteczny – procedowanie aktu prawnego znacznie się opóźniło, zaś Moskwa, spotkawszy się z krytyką, złagodziła pierwotne zapisy ustawy i dopuściła pewne ustępstwa – okres przejściowy do 2035 r. i możliwość zachowania dwupoziomowego modelu samorządu w regionach. Utrzymanie zdobytych koncesji stoi jednak pod dużym znakiem zapytania. Dotychczasowa dynamika centralistycznej polityki Putina sugeruje, że centrum będzie wywierało presję na pozostające przy starym systemie podmioty federalne, aby zaimplementowały nowe rozwiązania.

Zmiany napotkały też niechęć społeczeństwa. Co warte uwagi, akcje sprzeciwu zainicjowali nie mieszkańcy dużych miast, a lud-

**» Obecnie w Rosji istnieje 1120 miast. W nieodległej perspektywie czasowej faktycznie zniknąć może 129 z nich, zamieszkałych przez blisko 3,5 mln ludzi.**

ność obszarów peryferyjnych, którą demontaż systemu samorządowego dotknie w największym stopniu. W protestach niekiedy wspierali ją lokalni urzędnicy i deputowani (zwłaszcza z ramienia KPFR).

Tłem dla oporu jest szybko postępująca degradacja mniejszych ośrodków miejskich (również tych położonych w rozwiniętych regionach). Obecnie w Rosji istnieje 1120 miast, z czego 70% stanowią te średnie i małe. W nieodległej perspektywie czasowej faktycznie zniknąć może 129 z nich, zamieszkałych przez blisko 3,5 mln ludzi. W ciągu ostatniej dekady ich populacja skurczyła się o ponad 300 tys.<sup>18</sup> Przyczynami zapaści są m.in.: koncentracja wokół nieperspektywicznych gałęzi przemysłu (np. węglowego), odpływ młodych ludzi do wielkich aglomeracji, starzejąca się infrastruktura komunalna<sup>19</sup>, niedorozwinięta sieć transportowa, zły stan miejscowej oświaty i ochrony zdrowia<sup>20</sup> oraz brak odpowiednich inwestycji.

<sup>15</sup> «Слишком дорогая цена за декорацию политики». Почему в России никто не хочет идти в депутаты, Вёрстка, 20.06.2025, [verstka.media](https://verstka.media).

<sup>16</sup> Г. Кизельгур, Спустя год безвластия Новокуйбышевск получил главу, Дзен, 19.12.2024, [dzen.ru](https://dzen.ru).

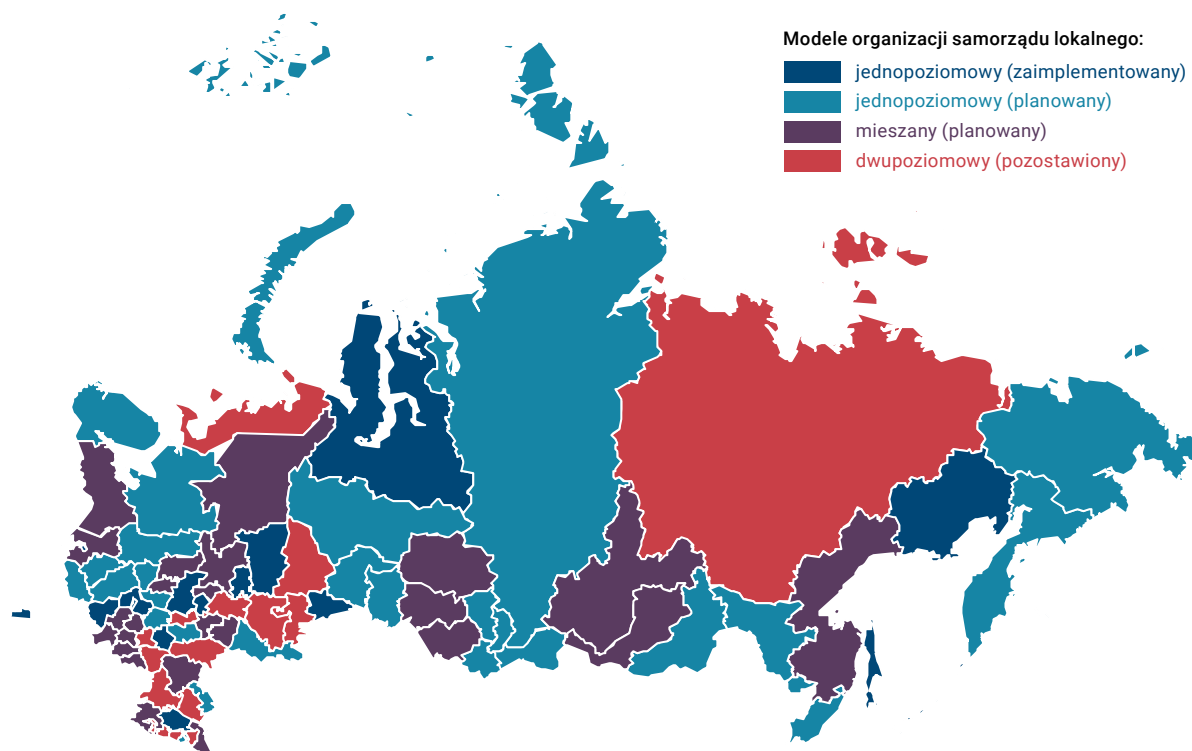
<sup>17</sup> M. Bartosiewicz, Rosyjskie elity regionalne czasu wojny, „Komentarze OSW”, nr 648, 10.03.2025, [osw.waw.pl](https://osw.waw.pl).

<sup>18</sup> Почти 130 российских городов оказались под угрозой исчезновения, The Moscow Times, 5.08.2025, [moscowtimes.ru](https://moscowtimes.ru).

<sup>19</sup> M. Bartosiewicz, Kryzys rosyjskich usług publicznych: zapaść gospodarki komunalnej, „Komentarze OSW”, nr 641, 27.01.2025, [osw.waw.pl](https://osw.waw.pl).

<sup>20</sup> Idem, Kryzys rosyjskich usług publicznych: służby zdrowia, oświaty, poczty, „Komentarze OSW”, nr 608, 27.06.2024, [osw.waw.pl](https://osw.waw.pl).

## Mapa. Modele organizacji samorządu lokalnego w podmiotach Federacji Rosyjskiej



**Model jednopoziomowy:** Republika Czuwaska, obw. chersoński\*, tzw. Doniecka Republika Ludowa\*, Jamalsko-Nieniecki Okręg Autonomiczny, obw. królewiecki, obw. kurgański, tzw. Ługańska Republika Ludowa\*, obw. magadański, obw. moskiewski, Moskwa, obw. niżnonowogrodzki, Kraj Permski, obw. sachaliński, Petersburg, Sewastopol\*, obw. smoleński, Kraj Stawropolski, obw. tambowski, Republika Udmurcka, obw. zaporoski\*

**Model jednopoziomowy:** Republika Ałtaju, obw. amurski, obw. archangielski, obw. astrachański, Republika Chakasji, Chanty-Mansyjsk Okręg Autonomiczny – Jugra, Czukocki Okręg Autonomiczny, Republika Inguszetii, obw. jarosławski, Kraj Kamczacki, obw. kemerowski, Kraj Krasnojarski, obw. murmański, Kraj Nadmorski, obw. nowogrodzki, obw. omski, obw. orenburski, Republika Osetii Północnej – Alania, obw. penzeński, obw. pskowski, obw. riazański, obw. tiumeński, Republika Tuwy, obw. twerski, obw. włodzimierski, obw. wołgodzki, Kraj Zabajkalski, Żydowski Obwód Autonomiczny

**Model mieszany:** Kraj Ałtajski, obw. biełgorodzki, obw. briański, Republika Buriacji, Kraj Chabarowski, Republika Dagestanu, obw. irkucki, obw. iwanowski, obw. kałuski, Republika Karelii, obw. kirowski, Republika Komi, obw. kostromski, Kraj Krasnodarski, obw. kurski, obw. leningradzki, Republika Mari El, obw. nowosybirski, obw. orłowski, obw. samarski, obw. tomski, obw. tulski, obw. uljanowski, obw. wołgogradzki

**Model dwupoziomowy:** Republika Adygei, Republika Baszkortostanu, Republika Czeczeńska, obw. czelabiński, Republika Kabardyjsko-Bałkarska, Republika Kałmucji, Republika Karaczajsko-Czerkieska, Republika Krymu\*, obw. lipiecki, Republika Mordowii, Nieniecki Okręg Autonomiczny, obw. rostowski, Republika Sacha (Jakucja), obw. saratowski, obw. swierdłowski, Republika Tatarstanu, obw. woroneski

\* ukraińskie terytoria okupowane

Źródło: opracowanie własne.

Przynajmniej część tych problemów wiąże się z zaledwie minimalną samodzielnością samorządu lokalnego i ze skupieniem życia gospodarczo-politycznego w regionalnych stolicach. W ramach tzw. optymalizacji w miejscowościach uznanych za „nieperspektywiczne” zamykane są obiekty użyteczności publicznej (przychodnie, szkoły, placówki pocztowe etc.), co jeszcze pogłębia wykluczenie społeczno-ekonomiczne miejscowej ludności.

Do największych akcji sprzeciwu doszło w geograficznie odległych od stolicy Republice Ałtaju i Kraju Krasnojarskim. Pod koniec czerwca 2025 r. w Gornoałtajsku w wiecu protestacyjnym uczestniczyło kilka tysięcy osób. Domagano się dymisji przysłanego przez Kreml gubernatora Andrieja Turczaka (byłego sekretarza rady generalnej Jednej Rosji). Mieszkańcy blokowali też drogi, a decyzję władz zaskarżono

do republikańskiego sądu najwyższego (wniosek został odrzucony). Do mniej licznych demonstracji w Kraju Krasnojarskim w maju 2025 r. dołączyli z kolei lokalni urzędnicy i weterani inwazji na Ukrainę.

Nie można zapominać o lokalnym kontekście tych wystąpień. Utrzymująca się z hodowli bydła i turystyki Republika Ałtaju (gdzie żyje zaledwie 210 tys. osób, z czego

ok. 70% na wsi) znajduje się w obliczu ekspansji wielkiego biznesu spoza regionu (w tym największego banku w Rosji – Sbirbanku), któremu zmiany ułatwią wykup gruntów. Sprzeciw wywołują również podnoszone co kilka lat plany połączenia republiki z sąsiednim Krajem Ałtajskim.

W przypadku Kraju Krasnojarskiego decydujący okazał się czynnik geograficzny<sup>21</sup> – region o powierzchni ponad 2,3 mln km<sup>2</sup> zamieszkiwany jest przez niecałe 3 mln ludzi. Odległości między miejscowościami są znaczne, a komunikacja między nimi – ograniczona. Ważną rolę odgrywa także tożsamość lokalna. Niezadowolenie wśród populacji Jenisejska, nazywanego „ojcem miast syberyjskich” (powstał w 1619 r.), wywołała wizja inkorporacji do okręgu miejskiego z centrum w powstałym w latach 70. XX wieku Lesosibirsku.

Odpowiedzią rządzących na demonstracje było przyspieszenie prac nad reformą samorządową (i przegłosowanie zmian w tajemnicy przed ludnością) oraz zastosowanie punktowych represji. Przekształcenia w oponujących przeciwko nich regionach przyjęto w swoim pierwotnym kształcie, z wyjątkiem okazjonalnych, drobnych ustępstw<sup>22</sup>. Protesty społeczne, w przeciwieństwie do oporu ze strony elit, okazały się zatem bezskuteczne.

## Przyszłość bez samorządności

Opór wobec reformy wskazuje na niepopularność centralizacyjnej polityki Kremla – zarówno wśród lokalnych i regionalnych elit, jak i wśród obywateli – oraz na przywiązanie Rosjan do samorządu, nawet takiego o znacznie ograniczonych kompetencjach.

Moskwa prawdopodobnie będzie dążyła do likwidacji dwustopniowej organizacji samorządu we wszystkich regionach. Przypadki oporu ze stron elit już po przyjęciu ustawy każą sądzić, że przejawy sprzeciwu w tej kwestii będą nieskuteczne. Przykładowo gubernator z ramienia KPFR Walentin Konowałow zawetował akt prawny wdrażający jednopoziomowy model w Chakasji, lecz ma przeciw sobie regionalny parlament zdominowany przez Jedną Rosję. Z kolei sąd w Krasnojarsku odrzucił wniosek przedstawicieli legislatury jednego z rejonów domagających się zaniechania reformy. Odmowa wprowadzenia zmian do statutów przez deputowanych w połowie rejonów Republiki Ałtaju raczej także nie zatrzyma przekształceń.

Skazane na porażkę są też postulaty powrotu do bezpośrednich wyborów merów w regionalnych stolicach. To jednak temat na tyle popularny w dużych miastach, że koncesjonowane partie opozycyjne mogą wykorzystywać go w kampaniach – pod takimi hasłami w wyścigu na gubernatora okręgu irkuckiego startował kandydat KPFR Siergiej Lewczenko<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> K. Смолякова, *Муниципальная реформа в России: недовольство народа и слабость оппозиции*, Riddle, 22.05.2025, ridl.io.

<sup>22</sup> А. Прах, В. Лавский, *Реформа с переменным ускорением*, Коммерсантъ, 22.06.2025, kommersant.ru.

<sup>23</sup> В. Никифоров, *Экс-губернатор Приангарья Левченко идет на выборы с программой пятилетки*, Коммерсантъ, 12.08.2025, kommersant.ru.

Potencjał protestu na poziomie lokalnym wciąż istnieje, a Rosjanie są skłonni demonstrować w sprawach bezpośrednio ich dotyczących<sup>24</sup>. Z uwagi na brak odpowiedniej koordynacji poszczególnych wystąpień oraz ograniczone wsparcie dla nich ze strony partii opozycyjnych wybuchy niezadowolenia nie niosą jednak poważnego zagrożenia politycznego dla Kremla. Pogarszająca się sytuacja bytowa ludności przy jednoczesnym braku wentylu bezpieczeństwa w postaci samorządów może natomiast pogorszyć stosunek ludności do władz centralnych, które coraz częściej będą uznawane za bezpośrednio odpowiedzialne za problemy nękające mieszkańców na poziomie lokalnym.

Demontaż niższego szczebla municypalnego to zapewne ostateczny cios dla obszarów peryferyjnych. System samorządowy stanie się jeszcze bardziej scentralizowany, a przez to mniej responsywny względem problemów mniejszych miast i wsi. Ucierpią one wskutek odpływu funkcji municypalnych (administracji, usług publicznych, zasobów finansowych etc.; na miejscu pozostaną jedynie pojedynczy urzędnicy terenowi) do lokalnych centrów, co przełoży się na dalszą depopulację prowincji. Miejscowy aktywizm polityczny i społeczny, do tej pory skoncentrowany w samorządach, praktycznie ustanie poza większymi ośrodkami, a lokalne kadry najprawdopodobniej wycofają się z życia publicznego.

---

<sup>24</sup> Д. Таланова, ЖКХ вместо ФБК, Новая газета Европа, 16.06.2025, [novayagazeta.eu](https://novayagazeta.eu).