

Regiony Federacji Rosyjskiej

w stosunkach międzynarodowych

MACIEJ RAŚ

Formalnoprawne podstawy międzynarodowej aktywności regionów Rosji

Federacja Rosyjska to prawnomiędzynarodowy następca Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR, Związek Radziecki). Wbrew pozorom „nowa Rosja” nie odziedziczyła jednak po poprzedniku tradycji federalnych. ZSRR federacją był bowiem jedynie formalnie, co odzwierciedlono w nazwie państwa i jego ustroju konstytucyjnym oraz nazwach i prawodawstwie republik związkowych. Radziecki federalizm znalazł również „potwierdzenie” w stosunkach międzynarodowych, zwłaszcza poprzez członkostwo Białoruskiej i Ukraińskiej Socjalistycznych Republik Radzieckich w Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) i większości organizacji wyspecjalizowanych systemu ONZ. Kraj Rad funkcjonował w praktyce jako państwo ściśle scentralizowane, a „samodzielność” republik (włącznie z prawem do opuszczenia federacji) związkowych pozostawała propagandową fikcją, aż do okresu rozpadu Związku Radzieckiego. W tym kontekście ZSRR nawiązywał bardziej do unitarnego Imperium Rosyjskiego, niż własnych zasad konstytucyjnych.

Co ciekawe i unikalne, w ramach ZSRR istniała Rosyjska Federacyjna Socjalistyczna Republika Radziecka (RFSRR), będąca republiką związkową o charakterze – również tylko z nazwy – federalnym. Struktura państwa radzieckiego opierała się więc teoretycznie na złożonym (na większej części terytorium – dwustopniowym), systemie federacyjnym, do którego należało jeszcze dodać skomplikowany system jednostek autonomicznych o różnym statusie (republik, obwodów, okręgów) funkcjonujących w ramach republik związkowych, w tym w ramach RFSRR¹.

„Nowa Rosja” stała się spadkobiercą systemu federacyjnego RFSRR, „uzupełnionego” wspomnianą mozaiką struktur autonomicznych i nadszarpniętego – jeśli chodzi o spistość – dążeniami suwerenizacyjnymi rozbudzonymi w okresie pieriestrojki. Nie posiadała jednak żadnych tradycji faktycznego federalizmu, w tym odpowiedniej bazy prawnej i praktyki zarządzania organizmem federacyjnym².

Po 1991 roku należało stworzyć w Rosji formalnoprawne podstawy relacji

centrum – regiony, wybierając bądź to model kontraktowy (umowa/umowy centrum z regionami), bądź to regulując owe stosunki poprzez prawo konstytucyjne. Za interesujący i nietypowy należy uznać fakt, iż federalizm w „nowej Rosji” zbudowano zarówno na bazie kontraktu centrum – regiony (Układ federacyjny)³, jak i zapisów konstytucyjnych⁴, dokładając do tego następnie dwustronne umowy między władzami federalnymi a poszczególnymi regionami⁵. Ponadto regiony zaczęły przyjmować własne konstytucje (republiki autonomiczne) lub karty (inne typy podmiotów federacji), w których zapisywały przynależne im uprawnienia. Taki eklektyzm został wymuszony sytuacją, w której słabe centrum szło na ustępstwa na rzecz podmiotów federacji w celu wyhamowania tendencji separatystycznych. Niemniej jednak, ów specyficzny „rosyjski model” doprowadził do powstania wyjątkowo zróżnicowanego systemu kompetencji i powiązań w ramach federacji.

Kształtowanie bazy prawnej relacji federacyjnych w Rosji podzielić można na kilka etapów:

- początek lat dziewięćdziesiątych (lata 1991-94): wypracowywanie pierwszych regulacji, o dość ogólnym charakterze;
- lata 1995-98: mało efektywne próby „uporządkowania” bazy prawnej i wzmocnienia kontroli centrum nad regionami;
- lata 1998-2000: przyjęcie nowych aktów prawnych dotyczących koordynacji międzynarodowej aktywności podmiotów federacji oraz rozgraniczeniu kompetencji centrum i regionów, wzrost tendencji centralizacyjnych;
- okres po 2000 roku: prawno – instytucjonalne (oraz faktyczne) zagwarantowanie dominującej roli federalnego centrum.

Na początku ostatniej dekady XX wieku w Rosji doszło do rozbudzenia tendencji do samostanowienia w regionach. Okres ten określono zresztą mianem „festiwalu suwerenności”. Cechował go rozwój samodzielności regionów, w przypadku niektórych z nich – graniczący z czymś, co nazywano „pełzającą secesją” lub „półrozpadem”. To właśnie wówczas dopuszczono w największym stopniu do budowania nierównoprawnych stosunków federacyjnych („asymetryczny federalizm”), pozwalając silniejszym i „bardziej zdecydowanym” podmiotom federacji uzyskać nie tylko faktycznie, ale i formalnie większe kompetencje w relacjach z centrum, niż pozostałym regionom.

Uwypukliła się także tendencja do nieuwzględniania prawa federalnego w działaniach władz regionalnych. Przejawiało się to w lekceważeniu tego prawa, lub jego „własnej interpretacji” na korzyść danego podmiotu federacji, rzecz jasna. Ustanawiano więc prawo regionalne sprzeczne z regulacjami wyższego rzędu,

albo też odpowiednio „naginano” prawo nadrzędne w celu zwiększenia kompetencji regionu. Skutkowało to chaosem kompetencyjnym, jak również rywalizacją na linii centrum – regiony, oraz pomiędzy samymi regionami. Ponadto, na władzach centralnych wymuszano akceptację rozwiązań niezgodnych z prawem federalnym i interesem państwa rosyjskiego jako całości. Niebagatelną rolę odgrywały w tych procesach ambicje regionalnych elit.

Powyższe zjawiska uwidoczniły się zwłaszcza w niezwykle i niedopuszczalnie (z punktu widzenia spójności państwa) zróżnicowanych konstytucjach/kartach podmiotów federacji oraz – podobnie zdywersyfikowanych – umowach centrum z poszczególnymi regionami. Także w sferze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa państwa.

Na przykład traktaty jakie centrum zawarło z Baszkortostanem/Baszkirią, Kabardo-Bałkarią, Północną Osetią i Tatarstanem, przyznawały wyżej wymienionym republikom prawo do obrony własnej państwowości i integralności terytorialnej. Obwód Swierdłowski, Tatarstan i Udmurcja uzyskały zwierzchność nad funkcjonowaniem znajdującego się na ich terytorium przemysłu obronnego, włączając w to kwestie eksportu uzbrojenia. W niektórych konstytucjach i traktatach z centrum (*vide*: Baszkortostan i Tatarstan) zapewniono podmiotom federacji prawo do ustanawiania i prowadzenia relacji z innymi państwami. Więcej, Republika Tuwy „zagwarantowała” własnemu parlamentowi prawo wypowiedzenia wojny i zawierania pokoju. Konstytucja tuwińska przewidywała przy tym prawo do secesji ze składu Federacji Rosyjskiej. W części traktatów (z Baszkortostanem, Karelią, Tatarstanem, Tuwą) centrum „przekazało” uprawnienia konstytucyjnie określone mianem obszarów wspólnej odpowiedzialności do wyłącznej „dyspozycji” regionów. Dotyczyło to, między innymi, kooperacji z rządami obcych państw i organizacjami międzynarodowymi w sferze handlu, finansów, inwestycji, turystyki, edukacji, kultury, ekologii *etc.*⁶ Większość regionów zbudowała także własne prawodawstwo (czasami sprzeczne z regulacjami federalnymi), określające ich kompetencje w sferze relacji z zagranicą⁷.

W połowie lat dziewięćdziesiątych centrum podjęło próby uporządkowania i ujednoczenia kompetencji poprzez nowe akty prawne wykreowane przez władze federalne. W 1995 roku przyjęto, między innymi, ustawy dotyczące zasad zawierania umów międzynarodowych przez Federację Rosyjską (i udziału regionów w tym procesie) oraz handlu zagranicznego⁸. Kreml podkreślał nadrzędną lub koordynującą funkcję ministerstwa spraw zagranicznych w dziedzinie utrzymywania kontaktów z zagranicą przez podmioty federacji⁹. W podobny sposób starano się określić rolę innych instytucji federalnych.

Podówczas, wspomniane powyżej regulacje odznaczały się relatywnie niewielkim stopniem implementacji: regiony w dalszym ciągu „robiły swoje” w miarę

możliwości. Normy te zaczęły odgrywać poważną rolę znacznie później, w miarę przywracania „pionowej struktury władzy” i „konsolidacji państwa”.

Jeszcze w 1999 roku regiony potrafiły narzucić centrum swój „wariant” budżetu Federacji Rosyjskiej, oddziałując poprzez wyższą izbę parlamentu rosyjskiego – Radę Federacji.

Pod koniec dekady wprowadzono zasadnicze zmiany w bazie prawnej relacji federacyjnych. W odniesieniu do stosunków międzynarodowych istotne znaczenie miała Ustawa federalna „O koordynacji aktywności regionów w sferze międzynarodowej i stosunków gospodarczych z zagranicą”, przyjęta w styczniu 1999 roku. W dokumencie tym ograniczono możliwości udziału podmiotów Federacji Rosyjskiej w stosunkach międzynarodowych do dziedziny handlu, nauki, ekologii, kwestii humanitarnych i kultury. Przyzwolono regionom na kooperację wyłącznie z jednostkami administracyjno – terytorialnymi (władzami regionalnymi i lokalnymi) innych państw, a nie ich władzami centralnymi. Zabroniono regionom ustanawiania przedstawicielstw za granicą o statusie dyplomatycznym. Umowy podmiotów federacji z podmiotami obcymi utraciły (jeśli taki im nadano wcześniej) status prawnomiędzynarodowy¹⁰.

Doszło do istotnych zmian w prawie Federacji Rosyjskiej, polegających na zmianie składu Rady Federacji (nie składa się ona już z szefów władz wykonawczych lub ustawodawczych regionów), oraz zniesieniu wybieralności głów podmiotów federacji. Kontrolę centrum nad regionami zwiększono także poprzez ustanowienie siedmiu tak zwanych okręgów federalnych z pełnomocnikami – wyznaczanymi przez prezydenta Rosji – na czele. W ostatnim czasie „zwrócono się” nawet do republik autonomicznych o zaprzestanie przez ich szefów używania tytułu „prezydenta republiki” na rzecz tytułu „głowy republiki”. W opinii Kremla, prezydent w Federacji Rosyjskiej powinien być jeden. Władze republik autonomicznych zgodziły się na taki krok. Wyjątek stanowił Tatarstan, którego głowę nadal określa się mianem Prezydenta Republiki Tatarstanu.

Wszystko to odbywało się w ramach wspomnianej wcześniej „konsolidacji państwa” i odtwarzania „pionowej struktury władzy”. Projekty te stały się lejtmotywwem kampanii politycznej nowego (od 1999 roku) premiera rządu rosyjskiego, a następnie (od 2000 roku) prezydenta Rosji, Władimira Putina.

Dominującą tendencją w kształtowaniu stosunków federacyjnych po 2000 roku okazała się więc centralizacja, wynikająca nie tylko ze zmian w prawie, ale – przede wszystkim – ze zwiększonej skuteczności oddziaływań centrum, oraz narastania w Rosji zjawisk autorytarnych w sprawowaniu władzy przez Kreml.

Największe znaczenie w tym okresie niosły więc ze sobą zmiany praktyczne, wśród których wyróżnić należy zdecydowanie lepszą implementację norm prawnych kreowanych przez centrum, oraz skuteczność władzy dyskrejonalnej

Kremla. Ostatnie ze wspomnianych zjawisk w sposób nieformalny podnosi pozycję centrum względem regionów, kształtując specyficzny system klientelizmu: możesz otrzymać więcej, jeśli wykażesz „odpowiednią postawę”.

Należy zaznaczyć, iż w dziedzinie międzynarodowych kontaktów regionów Kreml wyraźnie promuje utrzymywanie przez nie (choć pod czujnym okiem i za zgodą centrum), rozbudowanych relacji gospodarczych i społecznych, ograniczając do minimum udział polityki w tych kontaktach.

Metody uczestnictwa regionów w stosunkach międzynarodowych

W 1992 roku Federacja Rosyjska uznała własne regiony za „samodzielnego uczestnika stosunków międzynarodowych”. Tak międzynarodowych stosunków politycznych, jak i międzynarodowych stosunków gospodarczych¹¹. Otwierało to przed podmiotami federacji relatywnie duże możliwości nawiązywania kontaktów z zagranicą, przy pomocy szerokiego wachlarza instrumentów. Po 2000 roku sytuacja uległa znaczącej zmianie: regiony mogą nawiązywać relacje z podmiotami obcymi tylko wtedy, gdy nie narusza to prawa federalnego. Instrumentarium dla kontaktów regionów z zagranicą zostało uporządkowane, ograniczone oraz poddane ścisłej i efektywnej kontroli centrum.

Podmioty Federacji Rosyjskiej oddziaływały i oddziałują na arenie międzynarodowej w sposób bezpośredni, bądź pośredni. Głównymi kierunkami oddziaływań międzynarodowych regionów stały się:

- inne republiki Wspólnoty Niepodległych Państw, zwłaszcza: Ukraina, Białoruś i Kazachstan;
- państwa Unii Europejskiej, w szczególności: Niemcy, Francja oraz państwa sąsiednie, w tym Polska;
- Chińska Republika Ludowa.

Bezpośrednie oddziaływania rosyjskich regionów polegać mogą (mogły) na:

- zawieraniu porozumień z podmiotami państwowymi, międzyrządowymi organizacjami międzynarodowymi oraz podmiotami subpaństwowymi;
- otwieraniu przedstawicielstw za granicą;
- przyjmowaniu przedstawicielstw innych państw i obcych podmiotów subpaństwowych na własnym terytorium;
- przyciąganiu bezpośrednich inwestycji zagranicznych;
- współpracy transgranicznej, zwłaszcza transgranicznej, w tym współtworzeniu euroregionów;

– wizyty składane przez przedstawicieli regionów za granicą lub przyjmowanie delegacji zagranicznych.

Regiony Federacji Rosyjskiej w latach dziewięćdziesiątych zawierały umowy z innymi państwami, organizacjami międzynarodowymi (między innymi: UNESCO, UNIDO, Rada Europy i Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy, Rada Państw Morza Bałtyckiego, Euroarktyczna Rada Morza Barentsa, Organizacja Współpracy Gospodarczej Państw Morza Czarnego), oraz podmiotami subpaństwowymi. Część z tych umów nosiła charakter traktatów międzynarodowych.

Obecnie, podmioty Federacji Rosyjskiej zawierają z jednostkami administracyjno – terytorialnymi innych państw porozumienia, nie mające charakteru prawnomiędzynarodowego. Dokonują tego wyłącznie za wiedzą (i akceptacją) władz federalnych. Umowy z innymi państwami zawierane są tylko *via centrum*, czyli za zgodą rządu Federacji Rosyjskiej.

Podobnie rzecz się ma z przedstawicielstwami rosyjskich regionów za granicą. W ostatniej dekadzie XX wieku podmioty federacji posiadały własne placówki zagraniczne, w tym przedstawicielstwa o statusie dyplomatycznym. Aktualnie, regiony mogą uczestniczyć w pracy przedstawicielstw dyplomatycznych Rosji lub realizować działalność poza granicami państwa poprzez „paradyplomację” – otwieranie stałych bądź czasowych placówek które nie mają charakteru dyplomatycznego/rządowego: biur handlowych, ośrodków promocyjnych, organizowanie wystaw, konferencji *et c.*).

W latach dziewięćdziesiątych zaobserwować można było nawet przyjmowanie przez regiony przedstawicielstw innych państw na własnym terytorium. Uczynił tak Tatarstan, przyjmując konsulat turecki i – w praktyce – zmuszając Kreml do zaakceptowania tego działania *post factum*. Po 2000 roku tego rodzaju działalność władz regionalnych byłaby niemożliwa.

Władze federalne wspierają dziś za to w większym stopniu działania regionów, zmierzające do pozyskiwania bezpośrednich inwestycji zagranicznych, także polegające na ułatwieniach dla inwestorów. Centrum stara się zachować jednak ścisłą kontrolę nad zagranicznymi kontaktami gospodarczymi regionów. Szczególną uwagę Kremla przyciągać zaczęła pomoc zagraniczna kierowana do podmiotów federacji. Ten ostatni temat jest zresztą w Rosji traktowany jako niezwykle wrażliwy, nie tylko zresztą w odniesieniu do jednostek administracyjno – terytorialnych (*vide*: rosyjskie organizacje pozarządowe). Korzystając z zewnętrznego wsparcia materialnego, należy wyjątkowo uważać, by nie narazić się na podejrzenie o „nielojalność” wobec własnego państwa.

Również udział regionów we współpracy przygranicznej, w tym we współ-

tworzeniu euroregionów, odbywa się za zgodą rosyjskiego ministerstwa spraw zagranicznych na podstawie Koncepcji współpracy przygranicznej w Federacji Rosyjskiej z 2001 roku¹².

Do pośrednich metod oddziaływania podmiotów Federacji Rosyjskiej zaliczyć za to należy:

- lobbing własnych interesów w ramach federalnego systemu władzy w odniesieniu do kontaktów regionów z zagranicą;
- udział w pracy organów federalnych;
- „dyplomację werbalną”;
- wykorzystywanie instytucji międzynarodowych (na przykład: organizacji międzynarodowych) do załatwiania swoich interesów w Moskwie (wpływanie na decyzje władz federalnych poprzez propozycje, czy naciski z zewnątrz).

Rosyjskie regiony, zwłaszcza w okresie ograniczenia ich formalnych i faktycznych możliwości utrzymywania bezpośrednich kontaktów z zagranicą, zaczęły w większym stopniu wykorzystywać pośrednie metody udziału w stosunkach międzynarodowych. Starają się mniej lub bardziej aktywnie – i lepszym lub gorszym skutkiem – promować własne interesy poprzez instytucje centralne. Znaczącą rolę odgrywają w tym przypadku Rada Federacji, Rada Państwa i Rada Głów Regionów Federacji Rosyjskiej przy MSZ, oraz terenowe (regionalne) przedstawicielstwa ministerstwa spraw zagranicznych. Poważne znaczenie, szczególnie biorąc pod uwagę sposób kreowania polityki w Rosji, mają nie tylko działania formalne, ale i oddziaływania dyskrecjonalne, czyli wpływy władz danego regionu w „centrali”. Wpływy te są często warunkowane „odpowiednią” postawą władz regionalnych i stanowią wypadkową wielu czynników. Nie bez znaczenia wydaje się przy tym „potencjał polityczny” regionu – na przykład wyniki wyborcze osiągnięte przez polityków i ugrupowania związane z Kremlenem.

W latach dziewięćdziesiątych, w stopniu znacznie większym niż obecnie, przedstawiciele regionów prowadzili także „dyplomację werbalną”, wygłaszając publiczne wypowiedzi i komentarze oraz formułując oficjalne stanowiska odnośnie polityki zagranicznej Rosji, czy określonych problemów międzynarodowych lub wewnętrznych innego państwa. Znanym z prowadzenia „dyplomacji werbalnej” był zwłaszcza poprzedni mer Moskwy, Jurij Łużkow.

W minionych dwu dekadach (zwłaszcza w latach dziewięćdziesiątych), większość podmiotów federacji wypracowała własną bazę normatywną związaną z realizacją współpracy międzynarodowej. Ustawy przyjmowane przez regiony, a dotyczące tej materii, zazwyczaj przewidywały następujące metody ich aktywności międzynarodowej:

- udział w międzynarodowych stosunkach gospodarczych, zgodnie z prawem federalnym i prawem danego regionu;
- formułowanie i realizacja regionalnego programu współpracy międzynarodowej;
- zawieranie porozumień z podmiotami innych federacji lub jednostkami terytorialno – administracyjnymi pozostałych państw;
- organizowanie przedstawicielstw regionu za granicą państwa w porozumieniu z ministerstwem spraw zagranicznych;
- otwieranie przedstawicielstw zagranicznych partnerów na terytorium podmiotu federacji za zgodą rosyjskiego ministerstwa spraw zagranicznych¹³.

Najbardziej istotnymi obszarami kooperacji z zagranicą stały się zaś dla rosyjskich regionów następujące dziedziny:

- wymiana handlowa z zagranicą, przyciąganie bezpośrednich inwestycji zagranicznych;
- rozwój sieci komunikacyjnych;
- udział we współpracy przygranicznej i międzyregionalnej (w tym: uczestnictwo w euroregionach);
- budowanie więzi etniczno - kulturowych;
- sfera humanitarna;
- szeroko rozumiane bezpieczeństwo¹⁴.

Aktywność regionów we współpracy z zagranicą – jej zróżnicowanie oraz wpływ na państwo i jego politykę zagraniczną

Podmioty Federacji Rosyjskiej wykazują różną aktywność, jeśli chodzi o ich udział w stosunkach międzynarodowych. Siła oddziaływań międzynarodowych regionów Rosji zależy przede wszystkim od potencjału materialnegoposzczególnych jednostek administracyjno – terytorialnych, a także zapotrzebowania ich elit i mieszkańców na taką aktywność. Różne są też kierunki owej aktywności, co w przeważającej mierze związane jest z położeniem geograficznym. Co ciekawe, wyróżnić można także regiony „bierne” w kontaktach z zagranicą, które jednak – ze względu na swój potencjał – stanowią cel oddziaływań podmiotów zewnętrznych, niejako wciągających je do kooperacji na poziomie międzynarodowym.

Klasyfikując rosyjskie regiony ze względu na ich zaangażowanie we współpracę z zagranicą, wyróżnić należy kilka grup podmiotów federacji. Na pierwszym miejscu wymienić trzeba regiony najsilniepowiązane z zagranicą. Są nimi

zazwyczaj jednostki administracyjno – terytorialne o największym potencjale materialnym (relatywnie wysokie wskaźniki PKB danych regionów oraz zamożności ich mieszkańców, czyli PKB *per capita*, a także rozwinięta infrastruktura, czy bogaty potencjał surowcowy), jak również najpoważniejszym potencjale intelektualnym. Tę ostatnią, trudniej mierzalną wartość odnieść należy nie tylko do relatywnie wysokiego ogólnego poziomu wykształcenia mieszkańców tych regionów, ale i do świadomości elit, oraz nastawienia społeczeństwa. Krótko mówiąc, otwartość ludzi na świat – obok atrakcyjności inwestycyjnej i dysponowania środkami na współpracę międzynarodową – decyduje o największym stopniu zaangażowania w relacje z zagranicą. Otwartość ta może też przejawiać się w zapotrzebowaniu na nawiązanie i rozwój więzi z określonym kręgiem cywilizacyjno – kulturowym, którego centra położone są poza granicami Federacji Rosyjskiej (*vide*: dążenie do bliskości ze światem muzułmańskim).

Regiony najsilniej uczestniczące w stosunkach międzynarodowych to:

- miasta o znaczeniu federalnym: Moskwa i Sankt Petersburg – wielkie rosyjskie (szerzej: europejskie) metropolie o ogromnym znaczeniu gospodarczym, potencjale intelektualnym i zamożności mieszkańców, rozbudowanej infrastrukturze komunikacyjnej oraz – wynikającej z powyższego -wysokiej atrakcyjności inwestycyjnej; „naturalnie” predestynowane do pełnienia roli „okien na świat” Federacji Rosyjskiej; nie bez znaczenia wydają się tu także ambicje elit politycznych, gospodarczych, kulturalnych i naukowych obydwu metropolii;
- inne regiony, spełniające większość warunków opisanych powyżej: zaliczyć do nich należy republiki autonomiczne Tatarstan, Baszkortostan, Sachę (Jakucję), obwody nowogrodzki (Nowogród Wielki), rostowski (Rostów nad Donem), samarski, swierdłowski, a także Kraj Chabarowski.

W przypadku drugiej ze wspomnianych grup – poza relatywną zamożnością – występuje inny czynnik, silnie determinujący otwartość na kontakty z zagranicą. Może to być religia mniejszościowa (tradycyjny, to znaczy nie-radykalny, islam wyznawany przez znaczącą część mieszkańców Powołża – Południowego Uralu z republikami Tatarstan¹⁵ i Baszkortostan na czele), której wyznawcy poszukują więzi z bliskimi im wspólnotami religijnymi w świecie tureckim i arabskim, ale i nadgraniczne lub bliskie granice położenie (ma to szczególne znaczenie w przypadku Obwodu Rostowskiego i Kraju Chabarowskiego), czasem – „dodatkowo” – z dostępem do morza. W kontekście Obwodu Nowogrodzkiego pewną rolę odgrywa tradycja historyczna sprzed wieków, oddziałująca na świadomość elit.

Kolejną grupę w klasyfikacji porządkującej aktywność międzynarodową podmiotów Federacji Rosyjskiej stanowią regiony o ograniczonym potencjale, lecz korzystnym położeniu geograficznym (przygranicznym), stymulującym – w ich przypadku – współpracę z zagranicą. Zazwyczaj też dysponują one rozwiniętą bazą prawną dla kontaktów międzynarodowych. Takimi cechami dysponują obwody kaliningradzki (ewenement: rosyjska enklawa/eksklawa wśród państw Unii Europejskiej, „wciśnięta” między Litwę i Polskę, z silnymi wpływami niemieckimi¹⁶), pskowski, sachaliński, wołgogradzki, Republika Karelia oraz regiony położone przy granicy z Chińską Republiką Ludową (na przykład: Kraj Nadmorski). W kontekście Karelii znaczenie ma też przynależność jej tytularnej narodowości do ugrofińskiej rodziny językowej i bliskość Finlandii¹⁷.

Dość bierną w sferze międzynarodowej, lecz atrakcyjną dla inwestorów zagranicznych grupę rosyjskich regionów stanowią regiony „surowcowe”. Położone w głębi terytorium Federacji Rosyjskiej, dysponujące bogatymi złożami ropy naftowej i/lub gazu ziemnego, o dość wysokim poziomie życia mieszkańców stanowią pożądany cel inwestycyjny dla koncernów energetycznych z zagranicy (co przyciąga również inne branże). Wymienić tu należy: okręgi autonomiczne chanty – mansyjski, jamało-nieniecki, nieniecki, Obwód Tiumeński, Kraj Permski.

Na przeciwległym biegunie aktywności międzynarodowej sytuują się podmioty Federacji Rosyjskiej najsłabiej zaangażowane w kooperację z zagranicą. Związane to jest z ich relatywnie niewielkim potencjałem. Zazwyczaj są to regiony najbiedniejsze, najmniej atrakcyjne inwestycyjnie (lub o wysokim stopniu ryzyka inwestycyjnego)¹⁸. Zalicza się do nich regiony północnokaukaskie, obwody penzeński i uljanowski, Kraj Zabajkalski. W przypadku Kaukazu Północnego dodać do tego należy relatywnie niski stopień otwartości na świat (konserwatyzm społeczny), rozbudzone konflikty społeczne i polityczne (o podłożu etnicznym i wyznaniowym), wysokie wskaźniki przestępczości zorganizowanej i pospolitej (kryminalizację życia społecznego i gospodarczego), większą niż gdzie indziej korupcję.

W przypadku analizy jedynie ekonomicznych powiązań regionów z zagranicą, przywołać można klasyfikację, dzielącą podmioty federacji wedle stopnia zaangażowania w handel zagraniczny na następujące grupy regionów:

- Moskwa i Sankt Petersburg wraz z przylegającymi obwodami (moskiewskim i leningradzkim): wypełniają przede wszystkim funkcje pośredniczące w obsłudze wymiany zagranicznej Rosji;
- tradycyjne (zróżnicowane pod względem uprzemysłowienia) regiony przemysłowe Rosji, w których skupia się gros potencjału eksportowego kraju

w postaci 3-4 głównych branż w każdym przypadku (spośród przemysłów: wydobywczego – surowce energetyczne i rudy metali, chemicznego, drzewno – papierniczego, elektromaszynowego): obwody czelabiński, irkucki, jarosławski, kemerowski, niżegorodski, omski, orenburski, samarski, swierdłowski, tomski, tulski i wołgogradzki, kraje krasnojarski i permski, republiki Baszkortostan, Tatarstan, Udmurcja;

– przemysłowe (relatywnie późno uprzemysłowione) - „monokulturowe” (1-2 dominujące branże), lecz o kluczowym znaczeniu dla rosyjskiego eksportu (głównie surowcowe, choć nie tylko): okręgi autonomiczne chanty-mansyjski i jamało-nieniecki, obwody archangielski (wraz z nienieckim okręgiem autonomicznym), lipiecki, murmański, tiumeński, sachaliński i wołgodzki, republiki Chakasja, Karelia, Komi i Sacha (Jakucja);

– o dużym znaczeniu dla rosyjskiego importu (dzięki korzystnemu ich położeniu na szlakach komunikacyjnych, przyciągające także inwestycje zagraniczne): obwody białogrodzki, kaliningradzki¹⁹, kałuski, nowosybirski i rostowski, kraje chabarowski, krasnojarski i nadmorski;

– o względnie niskim udziale w wymianie handlowej Federacji Rosyjskiej z zagranicą (ograniczony potencjał eksportowy związany ze „starymi” przemysłami – maszynowym, zbrojeniowym, włókienniczym *etc.*, oraz ograniczony potencjał importowy, wynikający głównie z położenia w głębi kraju), między innymi: obwody kirowski, kostromski, penzeński, saratowski, tambowski, uljanowski, władymirski i woroneski, Kraj Ałtajski, republiki Czuczwaszja, Mari-El i Mordwa²⁰;

– przygraniczne, lecz nie dysponujące istotnym potencjałem eksportowym (dominuje zdecydowanie import), ogólnie słabiej rozwinięte pod względem społeczno – gospodarczym („peryferie” wschodniosyberyjskie, dalekowschodnie i północnokaukaskie): obwody amurski, astrachański, magadański i żydowski (autonomiczny), Kraj Zabajkalski, republiki Adygeja, Ałtaj, Buria-cja, Czeczenia, Dagestan, Inguszetia, Kabardo-Bałkaria, Karaczajo-Czerkiesja, Osetia Północna i Tuwa²¹.

Oceniając wpływ międzynarodowej aktywności regionów Federacji Rosyjskiej na to państwo i prowadzoną przezeń politykę zagraniczną, odnaleźć można efekty pozytywne i negatywne współpracy jednostek administracyjno – terytorialnych z zagranicą.

Do „plusów”, wynikających z rozwijania przez części składowe federacji współpracy transgranicznej, zaliczyć należy: upodmiotowienie wspólnot regionalnych oraz lepszą identyfikację i realizację ich interesów społecznych i gospodarczych. Ponadto, kooperacja przygraniczna służyć może jako instrument

rozwiązywania problemów i zmniejszania napięć w relacjach Rosji z państwami sąsiednimi. Kreowanie przez przygraniczne regiony Federacji Rosyjskiej współpracy (a nawet samo tylko uczestnictwo w takiej współpracy) z Finlandią, Litwą, Łotwą, Polską, czy Japonią (kwestia Wysp Kurylskich), wpłynęło pozytywnie na stosunki bilateralne Rosji z tymi partnerami. Załatwianie praktycznych kwestii w ramach tego rodzaju kooperacji bez wątpienia poprawia, przynajmniej częściowo, wizerunek Federacji Rosyjskiej za granicą, nie wspominając o podnoszeniu jakości życia mieszkańców regionów przygranicznych i budowaniu pozytywnych transnarodowych więzi społecznych. Co warte podkreślenia, nawet w przypadku ochłodzenia stosunków na linii Rosja – Unia Europejska, współpraca transgraniczna pozostawała polem pragmatycznej, obustronnie korzystnej i pożądanej kooperacji.

Za negatywne efekty zaangażowania regionów Rosji w stosunki międzynarodowe uznać trzeba – przede wszystkim – osłabianie spójności państwa (pogłębianie jego dezintegracji w wymiarze politycznym, ekonomicznym, czy w kontekście „regionalizacji struktur siłowych”), zwłaszcza w latach dziewięćdziesiątych XX wieku. Procesy z tym związane implikowały w pewnej mierze niespójność polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej. Szczególnym wzywaniem dla Kremla stały się problemy wywołane ruchami separatystycznymi, które uległy internacjonalizacji. Na plan pierwszy wysuwa się tu, rzecz jasna, Republika Czeczenii. Konflikt czeczeński – względnie silnie umiędzynarodowiony – odbił się negatywnie na wizerunku Rosji w świecie, powodując też określone utrudnienia w relacjach z niektórymi państwami (zwłaszcza zachodnimi) i strukturami międzynarodowymi (Unia Europejska, Rada Europy).

Aktywność międzynarodowa rosyjskich regionów potrafiła także zaburzać formalny proces decyzyjny w polityce zagranicznej Federacji Rosyjskiej (negatywna rola części regionalnych elit politycznych), jak również „pomagała” deprecjonować federalizm jako taki.

Ważne jednak by zwrócić uwagę na fakt, iż negatywne dla państwa rosyjskiego efekty omawianego zjawiska wynikały nie tyle z samych kontaktów regionów z zagranicą, ile z określonego ich modelu – chaotycznego, pozbawionego efektywnej kontroli ze strony centrum, nakierowanego głównie na realizację interesów lokalnych elit – oraz formy, którą cechował częsty brak przejrzystości.

4. *Wnioski*

Federacja Rosyjska, nie posiadając w praktyce tradycji federacyjnych (podobnie, jak i demokratycznych), zmuszona została do kształtowania federalizmu „nowej Rosji” prawie od podstaw. Proces ten zachodził w warunkach ostrego, wielolet-

nego i wszechstronnego (politycznego, społeczno-kulturowego, ekonomicznego) kryzysu państwa, w tym częściowego załamania jego instytucji, zwłaszcza na początku lat dziewięćdziesiątych minionego stulecia. Kryzys państwa umożliwił lub nawet wywoływał tendencje separatystyczne, a przynajmniej dążenia do zwiększonej autonomii regionów. W niektórych przypadkach trudności z tym związane pogłębiły zostały narastającymi napięciami etnicznymi i wyznaniowymi, co prowadziło do utożsamiania federalizmu ze słabością państwa.

We wspomnianym okresie zbudowano w Rosji federalizm oparty na asymetrii (formalnej i nieformalnej) w kompetencjach regionów, w tym ich kompetencjach międzynarodowych. Wynikało to przede wszystkim ze specyfiki ich relacji z federalnym centrum i specyfiki systemu społeczno – politycznego Federacji Rosyjskiej w ogóle.

Od przełomu XX i XXI wieku – początku „ery Putina” – zaczęto w Rosji dokonywać „konsolidacji władzy”. Realizując hasło likwidacji patologii w funkcjonowaniu państwa, zredukowano nie tylko nadużycia związane z rosyjskim chaotycznym federalizmem, ale i ograniczono autonomię regionów w ogóle. Zwiększono formalnie i praktycznie kontrolę centrum nad międzynarodową aktywnością podmiotów federacji. W tym wymiarze uznać to należy za działanie racjonalne z punktu widzenia zarządzania państwem.

Kompetencje międzynarodowe podmiotów Federacji Rosyjskiej na tle części składowych innych państw federalnych nadal nie wydają się małe²², choć ich zróżnicowanie utrudnia prostą ocenę. Należy przy tym pamiętać o specyfice rosyjskiego systemu politycznego, („miękki autorytaryzm”, klientelizm, rozdźwięk między regulacjami a praktyką ich implementacji *et c.*) oraz zróżnicowaniu przestrzennym, gospodarczym, etnicznym i wyznaniowym Rosji.

Efekty międzynarodowego zaangażowania regionów Rosji – często kłopotliwe dla państwa w latach dziewięćdziesiątych – można obecnie uznać za pozytywne tak dla podmiotów federacji, jak i dla samego centrum federalnego.

PRZYPISY

1. Szerzej nt.: O. Je. Kutafin, *Izbrannyje trudy*: w 7 tomach. Tom 5. „Rossijskaja awtonomija”, Moskwa 2011.
2. Szerzej nt. źródeł rosyjskiego/radzieckiego federalizmu i kształtowania się federalizmu „nowej Rosji”: S. D. Walientiej [red.], *Rossijskij federalizm. Ekonomiko – prawowyye problemi*, Sankt Petersburg 2008. Patrz też: R. G. Abdułatipow, Ł. F. Bołtjenkowa, Ju. F. Jarow, *Federalizm w istorii Rossii*, Moskwa 1993.
3. *Federatiwnyj dogowor* (Układ federacyjny, dokument z 31 marca 1992 r.),

- <http://constitution.garant.ru> (portal konstytucji Federacji Rosyjskiej). Nie podpisały go Czeczenia i Tatarstan.
4. *Konstitucija Rossijskoj Federacii i priniata wsienarodnym gotosowaniem 12 diekabria 1993 goda* (*Konstytucja Federacji Rosyjskiej*, przyjęta w ogólnonarodowym referendum 12 grudnia 1993 r., www.kremlin.ru (portal prezydenta Federacji Rosyjskiej)).
 5. W l. 1994-200 [????] podpisano takie umowy z 50 regionami. Uzupełniały je szczegółowe porozumienia, jeszcze bardziej zróżnicowane w zależności od regionu.
 6. A. Zergounin, *Russia's Regions and Foreign Policy*, „Transatlantic Internationale-Politik” 2000, nr 3, s. 2.
 7. Szerzej nt.: W. Ł. Tołstych, *Mieżdunarodnajadiejatel'nost' subjektow Rossijskoj-Federacii*, Moskwa 2004, s. 81-85.
 8. *Federalnyj zakon o mieždunarodnychdogoworach Rossijskoj Federacii ot 15 ijulia 1995 goda* (ustawa federalna z 15 lipca 1995 r.), „Rossijskaja gazieta” z 21 lipca 1995 r.; *Federalnyj zakon „O gosudarstwiennomregulirowaniiwniesznietorgoowojdiejatel'nosti”* (ustawa federalna z 13 października 1995 r. z poprawkami z 10 lutego 1999 r.), „Rossijskaja gazieta” z 17 lutego 1999 r.
 9. N. Ju. Markuszina, N. K. Charłampjowa, *Siewiero-Zapadnyj federalnyj okrug: wniesznije swjazi*, Sankt Petersburg 2008, s. 31 i nast.
 10. W. Ju Warłamow, K. D. Gasnikow, *O koordinacii mieždunarodnych i wniesznie-ekonomiczeskich swjaziej subjektow RF. Postatiejnyj kommentarij k Federalnomu zakonu ot 4 janwaria 1999 g.*, Moskwa 2007.
 11. *Federatiwnyj dogowor...*, op. cit.
 12. *Koncepcija prigranicznowo sotrudniczestwa w Rossijskoj Federacii* (zatwierdzona zarządzeniem Rządu Federacji Rosyjskiej z 9 lutego 2001 r.), www.scrf.gov.ru (portal Rady Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej).
 13. I. Busygina, Je. Liebiediewa, *Subjekty federacii w mieždunarodnom sotrudniczestwie*, „Analiticeskije zapiski” Moskiewskiego Państwowego Instytutu Studiów Międzynarodowych (Uniwersytetu), выпуск 3 (32), apriel' 2008, s. 16.
 14. O. W. Alieksandrow, *Regiony wownieszniej politiki Rossii. Rol' Siewiero – Zapada*, Moskwa 2005, s. 40-72.
 15. Na temat zróżnicowanych przesłanek międzynarodowej aktywności Tatarstanu patrz np.: I. R. Nasyrow, *Regiony decentralizowanych gosudarstw i federacii w sistemie mieždunarodnych odnoszenij*, [w:] M. M. Liebiediewa [red.], *Aktiory w prostranstwie i wriemienirowojpolitiki*, Moskwa 2007, s. 179-185.
 16. M. Raś, *Kaliningrad – Russian enclave/exclave within the EU environment*, [w:] *Enclave*, Warsaw – Kaliningrad 2012, s. 193.
 17. Nt. znaczenia czynnika etnicznego dla międzynarodowej aktywności Kare-

- liipatrz: O. B. Alexandrov, *The Role of the Republic of Karelia in Russian's Foreign and Security Policy*, Center for Security Studies and Conflict Research, „Working Paper” March 2001, nr 5, s. 22-26. Analiza zaangażowania regionów przygranicznych we współpracę międzynarodową patrz: Ł. W. Wardomskij, *Rosyjskoje porubieżje w ustowijach globalizacji*, Moskwa 2008, zwłaszcza rozdziały 3 i 4.
18. Patrz nt.: W. I. Widiapin, M. W. Stiepanow, *Ekonomiczeskaja ageografija Rossii*, Moskwa 2010, rozdział III.
 19. Region o najwyższym w Federacji Rosyjskiej wskaźniku udziału handlu zagranicznego w wytworzeniu produktu regionalnego brutto – 84% w 2006 r. Dla porównania analogiczne wskaźniki innych regionów w tymże roku wynosiły: Moskwa – 42%, Sankt Petersburg – 43%, obwód tiumeński wraz okręgami autonomicznymi (obwód „surowcowy”) – 71%.
 20. Podmioty te cechuje jednak szybszy przyrost wartości eksportu, niż w przypadku regionów zaliczonych do innych grup, co oznacza, że dysponują one pewnym potencjałem rozwojowym.
 21. Ł. B. Wardomskij, Je. Je. Skatierszczikowa, *Wniesznie ekonomiczeskaja diejatielnost' regionow Rossii*, Moskwa 2009, s. 97-103.
 22. I. R. Nasyrow, *Połnomoczija regionow w mieždunarodnojsfirie i političeskaja praktikawniesznych swjaziej*, „Uczionyje zapiski” Kazańskiego Uniwersytetu Państwowego, Tom 150, księga 7 „Nauki humanistyczne”, Kazań 2008, s. 83-89; W. Ł. Tołstych, *Mieždunarodnaja diejatiel'nost'...*, op. cit., s. 32-49. Patrz także: I. Busygina, Je. Liebiediewa, *Subjekty federacji...*, op. cit., s. 3 i nast.

