



Jerzy Rychlik

Wyższa Szkoła Zarządzania i Prawa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie

DZIAŁALNOŚĆ MIĘDZYNARODOWA PODMIOTÓW FEDERACJI ROSYJSKIEJ

1. Geneza działalności międzynarodowej

Sytuacja wewnętrzna w Rosji po upadku Związku Radzieckiego w 1991 r. charakteryzowała się przede wszystkim zmniejszeniem roli Rosji na arenie międzynarodowej, poważnym kryzysem społeczno-gospodarczym oraz brakiem stabilności wewnętrznej. Szczególnie istotną kwestią w tym okresie było kształtowanie się stosunków między władzą federalną a podmiotami Federacji Rosyjskiej. Niektóre z podmiotów, jak np. Czeczenia, otwarcie prowadziły politykę obliczoną na uzyskanie pełnej suwerenności i wyjście ze struktur Federacji. Inne republiki, jak Tatarstan czy też Baszkortostan, wprawdzie nie wykazywały tak zdecydowanych dążeń, niemniej ich roszczenia co do zakresu kompetencji budziły zaniepokojenie wśród władz federalnych. Sytuacja uległa pewnej stabilizacji i wykrystalizowaniu się pewnych reguł po podpisaniu w marcu 1992 r. układu federacyjnego określającego podział kompetencji pomiędzy federalnymi organami władzy a organami władzy podmiotów Federacji¹ (początkowo do układu nie przystąpił Tatarstan i Czeczenia)². Konstytucja Rosji z dnia 12 grudnia 1993 r. w zasadzie potwierdziła uzgodnienia ujęte w układzie z 1992 r.³ Na mocy przepisów tego aktu podmioty federacji uzyskały wiele bardzo istotnych kompetencji, w tym wiele uprawnień z zakresu stosunków międzynarodowych, takich jak możliwość zawierania umów międzynarodowych, otwieranie przedstawicielstw za granicą czy też przystępowanie do organizacji międzynarodowych. Nie mniej faktycznie do końca lat dziewięćdziesiątych XX w. działalność podmiotów w tej sferze nie była należycie określona przez ustawodawstwo federacyjne. Brakowało bowiem sto-

¹ Szerzej nt. układu federalnego zob. E. Zieliński, *Współczesna Rosja*, Warszawa, Elipsa 1995, s. 77 i n.

² Tamże, s. 91–92.

³ *Konstytucja Rosji*, Wydawnictwo Sejmowe 2000. Szerzej nt. relacji władza federalna a podmioty Federacji zob. E. Zieliński, *System Konstytucyjny Federacji Rosyjskiej*, [w] J. Adamowski, A. Skrzypek, *Federacja Rosyjska 1991–2001*, s. 85 i n.

sownej w tej sprawie ustawy federalnej, która w sposób jasny i ostry regulowała by te kwestie. Stąd też w rozwoju aktywności międzynarodowej podmiotów FR można wyróżnić wyraźnie dwa okresy. Pierwszy obejmuje lata 1993–1999, tj. do czasu przyjęcia stosownych ustaw, i drugi po ich wejściu w życie⁴. W pierwszym okresie wiele umów międzynarodowych podmiotów FR zawierano bez jasności co do celów, jakim miały służyć, nie były one uzgadniane z MSZ FR, a liczne postanowienia tych umów były sprzeczne z Konstytucją FR i ustawodawstwem federalnym. Swoista euforia władzy i możliwości, jakimi dysponowały podmioty FR w owym czasie, sprawiła, że otwierały one swe przedstawicielstwa zagraniczne dość spontanicznie, bez głębszej analizy potrzeb. Składane za granicą wizyty przedstawicieli władz podmiotów często były słabo według władz federalnych przygotowane, a wskutek tego nieefektywne.

W 1999 r. uchwalono dwie ustawy najważniejsze dla tej dziedziny stosunków: tj. Ustawę Federalną „O zasadach i trybie rozgraniczenia przedmiotów kompetencji i uprawnień pomiędzy organami władzy państwowej Federacji Rosyjskiej a organami władzy państwowej podmiotów Federacji Rosyjskiej” oraz Ustawę Federalną z dnia 4 stycznia 1999 r. „O koordynacji stosunków międzynarodowych i współpracy gospodarczej z zagranicą podmiotów Federacji Rosyjskiej”, które stworzyły bazę normatywną do regulowania działalności międzynarodowej podmiotów FR. Wymienione ustawy uzupełniono komentarzami do nich i stosownymi aktami wykonawczymi⁵.

Dzięki temu uregulowaniu różnego rodzaju akty normatywne podmiotów Federacji w sprawach dotyczących działalności międzynarodowej stały się bardziej przemyślane i poprawne z punktu widzenia ich zgodności z ustawodawstwem federalnym. Wiązało się to jednak z większą możliwością ingerencji władz federalnych w ich wartość merytoryczną. W wielu podmiotach zaznaczyła się wyraźnie tendencja do przekazywania podstawowych uprawnień związanych z działalnością międzynarodową organom władzy wykonawczej. Umowy zawierane przez podmioty Federacji z partnerami zagranicznymi stały się bardziej konkretne, zyskiwały nowe treści dzięki protokołom dodatkowym i programom, w ramach których uzgadniano działania w dziedzinie współpracy międzynarodowej. Usystematyzowano także działalność w zakresie otwierania przedstawicielstw podmiotów za granicą, tj. zostały uchwalone akty zarówno ogólne jak szczegółowe, dotyczące statusu przedstawicielstw podmiotów FR za granicą⁶.

⁴ W.L. Tolstych, *Mieżdunarodnaja dejatelnost' subiektow RF*, Moskwa, Mieżdunarodnoje Otnoszenia 2004, s. 62–73.

⁵ Szerzej nt. wymienionych aktów prawnych zob. W. J. Warlamow, K. D. Gosnikow, *Komentarji k federalnemu zakonu ot 4.01.1999*, Moskwa, Jusitciniform 2007, s. 2–14.

⁶ W. L. Tolstych, *Mieżdunarodnaja...*, s. 37–96.

2. Uregulowania działalności międzynarodowej w ustawach szczegółowych

2.1. Ustawodawstwo regionalne

Działalność międzynarodowa podmiotów FR jest regulowana na poziomie aktów ustawowych, jak również aktów wykonawczych miejscowych organów władzy. Jako przykład tych pierwszych rozwiązań można przytoczyć m.in.:

- Ustawę obwodu niżegorodzkiego z dnia 26 października 1995 r. „O porozumieniach obwodu niżegorodzkiego w sprawie realizacji stosunków międzynarodowych, współpracy gospodarczej z zagranicą oraz stosunków międzyregionalnych” (w red. ustawy z dnia 1 grudnia 2000 r.);
- Ustawę obwodu niżegorodzkiego z dnia 16 kwietnia 2001 r. „O koordynacji stosunków międzynarodowych i współpracy gospodarczej z zagranicą na terytorium obwodu niżegorodzkiego”;
- Ustawę obwodu permskiego z dnia 6 kwietnia 2000 r. „O stosunkach międzynarodowych obwodu permskiego”;
- Ustawę Sankt Petersburga z dnia 29 grudnia 2000 r. „O porozumieniach regulujących stosunki międzynarodowe i współpracę gospodarczą z zagranicą Sankt Petersburga”;
- Ustawę Żydowskiego Obwodu Autonomicznego z dnia 30 czerwca 1999 r. „O trybie zawierania i zatwierdzania porozumień w sprawie realizacji stosunków międzynarodowych i współpracy gospodarczej z zagranicą przez organy władzy państwowej Żydowskiego Obwodu Autonomicznego”;
- Ustawę Republiki Baszkortostanu z dnia 13 marca 2001 r. „O umowach Republiki Baszkortostanu w dziedzinie działalności międzynarodowej”.

Jako przykład aktów podejmowanych przez organy władzy wykonawczej można wymienić:

- Postanowienie Administracji Kraju Ałtajskiego z dnia 6 sierpnia 1997 r. „O zatwierdzeniu Ustawy o trybie realizacji stosunków międzynarodowych w Kraju Ałtajskim”;
- Zarządzenie szefa administracji obwodu orenburskiego z dnia 20 marca 2000 r. „O koordynacji stosunków międzynarodowych i współpracy gospodarczej z zagranicą w obwodzie orenburskim”;
- Postanowienie rządu obwodu penzeńskiego z dnia 2 kwietnia 2001 r. „O koordynacji stosunków międzynarodowych i współpracy gospodarczej z zagranicą na terytorium obwodu penzeńskiego”.
- Postanowienie gubernatora obwodu twerskiego z dnia 26 września 1997 r. „O koordynacji stosunków międzynarodowych obwodu”;
- Dekret Prezydenta Republiki Sacha (Jakucji) z dnia 5 listopada 1999 r. „O roli Ministerstwa Współpracy Gospodarczej z Zagranicą Republiki Sacha (Jakucji)

w realizacji jednolitej strategii stosunków międzynarodowych i współpracy gospodarczej z zagranicą Republiki Sacha (Jakucji)⁷.

2.2. Treści ustaw

Pod względem swej struktury i treści w zasadzie wszystkie ustawy podmiotów FR poświęcone umowom międzynarodowym są zbieżne z Ustawą Federalną „O umowach międzynarodowych Federacji Rosyjskiej” z dnia 15 lipca 1995 r. – określają tryb zawierania, wykonywania i wypowiedzania umów międzynarodowych podmiotów FR⁸.

O takiej sferze działania stanowi przepis art. 1 ustawy Sankt Petersburga, art. 1 ustawy obwodu niżegorodzkiego oraz preambuła ustawy Żydowskiego Obwodu Autonomicznego. Interesujące postanowienie zawiera część 2 art. 1 ustawy Nienieckiego Okręgu Autonomicznego. Zgodnie z tym uregulowaniem działanie ustawy nie rozciąga się na umowy Nienieckiego Okręgu Autonomicznego, dotyczące spraw wynikających z zakresu ustawodawstwa cywilnego. Porozumienia w sferze międzynarodowego prawa cywilnego, gdzie państwo uczestniczy jako podmiot stosunków cywilnych oraz porozumienia w sferze prawa publicznego winny bowiem mieć różny reżim prawny.

Ustawodawcy regionalni wskazywali w przyjmowanych przez siebie aktach na uwarunkowanie działalności międzynarodowej podmiotów FR poprzez ich szczególny status w systemie administracyjno-prawnym FR. I tak np. ustawodawca obwodu niżegorodzkiego, w art. 1 stosownej ustawy sformułował następujące przepisy: „Ustawa niniejsza rozciąga się na porozumienia, w których obwód niżegorodzki jest stroną jako podmiot Federacji Rosyjskiej”. Podobne odesłanie automatycznie rozciąga na porozumienia międzynarodowe obwodu niżegorodzkiego, tj. na wszystkie działające normy prawa międzynarodowego i federalnego w dziedzinie regulowania statusu międzynarodowego podmiotów Federacji. Artykuł 3 ustawy obwodu niżegorodzkiego, w którym jest mowa o kompetencjach obwodu niżegorodzkiego przy zawieraniu porozumień międzynarodowych, bardziej szczegółowo rozwija tezę o uwarunkowaniu porozumień międzynarodowych obwodu niżegorodzkiego przez Konstytucję FR, w tym przez konstytucyjny podział przedmiotów kompetencji pomiędzy FR a podmiotami FR. Zgodnie z tym artykułem obwód niżegorodzki samodzielnie zawiera porozumienia w sprawach, w których posiada całą pełnię władzy państwowej, zgodnie z art. 73 Konstytucji FR, podczas gdy w sprawach należących zgodnie z art. 72 Konstytucji FR do kompetencji wspólnej FR i podmiotów FR, obwód niżegorodzki zawiera porozumienia pod warunkiem uzgodnienia bądź uzyskania pozytywnej opinii odpowiednich resortów federalnych na temat pro-

⁷ Na temat statusu niektórych z wymienionych podmiotów (Tatarstanu, Baszkortostanu, Jakucji i innych) oraz ich relacji z władzą federalną zob. M. Slowikowski, *Polityka federacyjna Borysa Jelcyna i Władimira Putina*, Wyd. Naukowe GRADO 2009, Toruń, s. 87 i n.

⁸ W.L. Tołstych, *Międzynarodowe...*, s. 51–55.

jektu porozumienia. Przy czym należy chyba uznać za sporne postanowienie o bezwarunkowym prawie obwodu niżegorodzkiego do zawierania porozumień w ramach swego wyłącznego przedmiotu kompetencji. Część 4 tego artykułu mówi o możliwości zastosowania procedur porozumiewawczych dla rozstrzygnięcia rozbieżności pomiędzy organami władzy państwowej FR a organami władzy państwowej obwodu niżegorodzkiego w odniesieniu do umów międzynarodowych obwodu niżegorodzkiego.

W ustawie obwodu tiumeńskiego poczyniono próbę uwarunkowania umów międzynarodowych obwodu przez politykę zagraniczną Federacji w jej całości: „Porozumienia międzynarodowe obwodu są zawierane z uwzględnieniem zobowiązań prawno-międzynarodowych Federacji Rosyjskiej i jej uprawnień, zgodnie z Konstytucją Federacji Rosyjskiej, do koordynowania stosunków międzynarodowych i współpracy gospodarczej z zagranicą podmiotów Federacji Rosyjskiej”. Niektóre jednak podmioty Federacji nie zaznaczyły w swych ustawach specyfiki swej międzynarodowej podmiotowości prawnej, ustanawiając ogólną zasadę wiązania swej działalności międzynarodowej wynikającą z przepisów Konstytucji FR i ustawodawstwa federalnego. Tak np. zgodnie z art. 1 ustawy Baszkortostanu „Ustawodawstwo Republiki Baszkortostanu o umowach Republiki Baszkortostanu w dziedzinie działalności międzynarodowej jest oparte na Konstytucji Federacji Rosyjskiej, Konstytucji Republiki Baszkortostanu, Umowie Federacji Rosyjskiej i Republiki Baszkortostanu «O rozgraniczeniu przedmiotów pozostających w kompetencji i wzajemnym delegowaniu uprawnień pomiędzy organami władzy państwowej Federacji Rosyjskiej a organami władzy państwowej Republiki Baszkortostanu» z dnia 3 sierpnia 1994 r., ustawach federalnych...”. W ustawie Nienieckiego Okręgu Autonomicznego ustanowiono przepis, zgodnie z którym umowy Nienieckiego Obwodu Autonomicznego są zawierane przez organy władzy państwowej Okręgu „w imieniu i w interesie Nienieckiego Okręgu Autonomicznego, zgodnie z Konstytucją Federacji Rosyjskiej, ustawodawstwem Federacji Rosyjskiej i Nienieckiego Okręgu Autonomicznego oraz statutem Nienieckiego Okręgu Autonomicznego”⁹.

W ustawach podmiotów Federacji niestety bardzo często dość nieprecyzyjnie określa się naturę zawieranych porozumień międzynarodowych. Ta nieprecyzyjność wywołana jest przede wszystkim treścią przepisu art. 7 Ustawy Federalnej „O koordynacji stosunków międzynarodowych...”, który stanowi, że porozumienia podmiotów FR „nie są umowami międzynarodowymi” (oraz odpowiednio nie są regulowane przez prawo międzynarodowe). Ustawy podmiotów Federacji z reguły nie określają natury prawnej porozumień (niekiedy wskazuje się, że nie są one umowami międzynarodowymi i nie są regulowane przez prawo międzynarodowe), nie określają miejsca porozumień w systemie ustawodawstwa regionalnego czy ich korelacji pod względem mocy prawnej z ustawami podmiotu Federacji, ani też trybu i warunków rozstrzygnięcia sporów z partnerami zagra-

⁹ L.M. Karpetjan, *Federatiwnoje ustrojstwo rosyjskowo gosudarstwa*, INFRA-M, Moskwa 2001, s. 143–152.

nicznymi. Złożoność terminu „porozumienia o realizacji stosunków międzynarodowych i współpracy gospodarczej z zagranicą”, zastosowanego w Ustawie Federalnej skutkowało tym, że liczne podmioty Federacji określiły swe porozumienia międzynarodowe inaczej. Np. obwód permski określił je jako „porozumienia o ustanowieniu przyjaznego partnerstwa obwodu permskiego”, Sankt Petersburg jako „porozumienia regulujące stosunki międzynarodowe i współpracę gospodarczą z zagranicą Sankt Petersburga”, Żydowski Obwód Autonomiczny zawiera porozumienia międzynarodowe i w sprawie współpracy gospodarczej z zagranicą itd.

2.3. Zawieranie umów

Ustawodawcy podmiotów ustanawiają różny krąg podmiotów wyposażonych w prawo wnioskowania o zawarcie porozumień międzynarodowych. Tak np. wnioski w sprawie zawarcia porozumień obwodu nowosybirskiego są składane na imię szefa administracji obwodu nowosybirskiego przez nowosybirską obwodową radę deputowanych oraz przez działy strukturalne administracji obwodu nowosybirskiego. W większości podmiotów Federacji, tak jak w Ustawie Federalnej „O umowach międzynarodowych Federacji Rosyjskiej”, rozróżnia się złożenie zaleceń w sprawie zawarcia umów międzynarodowych od złożenia wniosków w sprawie zawarcia umów międzynarodowych. Np. w Baszkortostanie zalecenia w sprawie zawarcia umów i w sprawie zawierania porozumień składają zainteresowane organy władzy państwowej Republiki Baszkortostanu, organy samorządu terytorialnego, organizacje społeczne, Sąd Konstytucyjny Republiki Baszkortostanu, Sąd Najwyższy Republiki Baszkortostanu, Sąd Arbitrażowy Republiki Baszkortostanu, Prokurator Republiki Baszkortostanu, Bank Narodowy Republiki Baszkortostanu oraz Rzecznik Praw Człowieka Republiki Baszkortostanu. Wnioski w sprawie zawarcia umów w przypadku umów międzynarodowych składają Zgromadzenie Państwowe Republiki Baszkortostanu, Gabinet Ministrów Republiki Baszkortostanu oraz Ministerstwo Stosunków z Zagranicą i Handlu Republiki Baszkortostanu; w przypadku umów międzyrządowych i międzyresortowych – zainteresowane ministerstwo, komitet państwowy bądź resort Republiki Baszkortostanu w uzgodnieniu z Ministerstwem Stosunków z Zagranicą i Handlu Republiki Baszkortostanu¹⁰.

Najoryginalniejsze wydaje się w tym zakresie rozwiązanie ustawodawcy niżegorodzkiego, który wyposażył w prawo składania wniosków o zawieranie porozumień obwodu niżegorodzkiego wszystkie podmioty gospodarcze na swoim terytorium, związki przedsiębiorców i producentów towarów, oficjalnie zarejestrowane organizacje społeczne, ruchy społeczno-polityczne i partie polityczne, a także departamenty administracji obwodu, komitety zgromadzenia ustawodawczego i organy samorządu terytorialnego (art. 5 ustawy). Wydaje się w związku z tym, że na poziomie podmiotów Federacji możliwość bezpośrednie-

¹⁰ Szerzej nt. zawierania umów zob. W. Tolstych, *Międzynarodnoje...*

go występowania podmiotów niepaństwowych z inicjatywą zawierania umów międzynarodowych może stanowić nie tylko wskaźnik poziomu uczestnictwa całej ludności w zarządzaniu danym regionem, ale też jeden z kierunków bezpośredniej realizacji interesów tych podmiotów (szczególnie gospodarczych), formę protekcjonizmu w odniesieniu do przemysłu regionalnego oraz sposób zapewnienia efektywności stosunków międzynarodowych podmiotu Federacji.

Należy sądzić, że w danym przypadku każdy region na swój sposób może rozstrzygać tę kwestię i bynajmniej nie jest zobowiązany do rozstrzygnięcia jej analogicznie do Ustawy Federalnej „O umowach międzynarodowych Federacji Rosyjskiej”.

W celu zapewnienia zgodności z prawem i efektywności umowy międzynarodowej podmiotu wszystkie wyżej wymienione ustawy przewidują procedurę przechodzenia wniosku w sprawie zawarcia umowy międzynarodowej przez szereg instancji. W decydowaniu o losach porozumienia istotną rolę mają do spełnienia organy podmiotu Federacji właściwe dla sfery stosunków międzynarodowych oraz służby prawne. Wnioski w sprawie zawarcia porozumienia winny zawierać projekt porozumienia bądź jego główne założenia, uzasadnienie celowości jego zawarcia oraz ocenę finansowo-gospodarczych następstw zawarcia porozumienia.

Kompetencje w dziedzinie zawarcia umowy międzynarodowej dzieli się z reguły tradycyjnie. W taki sposób w obwodzie niżegorodzkim decyzje o przeprowadzeniu rozmów i o podpisaniu porozumień obwodu niżegorodzkiego podejmuje szef administracji bądź zgromadzenie ustawodawcze obwodu niżegorodzkiego (art. 6 ustawy). Szef administracji i przewodniczący zgromadzenia ustawodawczego obwodu niżegorodzkiego reprezentują obwód niżegorodzki w stosunkach międzynarodowych i międzyregionalnych obwodu, prowadzą rozmowy i podpisują porozumienia obwodu niżegorodzkiego bez konieczności okazania pełnomocnictw (art. 7 ustawy). Pełnomocnictw do prowadzenia rozmów i do podpisywania porozumień obwodu niżegorodzkiego udziela szef administracji bądź zgromadzenie ustawodawcze obwodu niżegorodzkiego, które zatwierdza porozumienia międzynarodowe, gdy ich wykonanie wymaga zmiany działających bądź uchwalenia nowych ustaw obwodu niżegorodzkiego, a mianowicie porozumienia w sprawie udzielenia i uzyskania pożyczek i kredytów oraz zmiany zobowiązań finansowych obwodu niżegorodzkiego, przewidujące zastawienie bądź wywłaszczenie zasobów naturalnych bądź nieruchomości będących własnością obwodu (art. 8 ustawy). Interesujący jest fakt, że ustawodawca zastrzegł do zatwierdzania przez zgromadzenie ustawodawcze obwodu te porozumienia, których istotne znaczenie opiera się na kryteriach innych niż kryteria sformułowane w art. 15 Ustawy Federalnej „O umowach międzynarodowych Federacji Rosyjskiej”¹¹.

¹¹ L. M. Karpetjan, *Federatiwnoje...*, s. 154–156.

W Sankt Petersburgu porozumienia są podpisywane przez gubernatora bądź też inne osoby posiadające pełnomocnictwa udzielone przez gubernatora (art. 7 ustawy). Porozumienia, których wykonanie wymaga nowelizacji obowiązujących ustaw Sankt Petersburga bądź uchwalenia nowych ustaw Sankt Petersburga oraz porozumienia, wprowadzające postanowienia nieodpowiadające wymaganiom ustaw Sankt Petersburga; porozumienia o udziale Sankt Petersburga w działalności organizacji międzynarodowych, jeżeli takie porozumienia ustanawiają obowiązującą moc prawną postanowień tych organizacji dla organów władzy państwowej Sankt Petersburga; porozumienia ustanawiające dla Sankt Petersburga zobowiązania nieprzewidziane przez budżet Sankt Petersburga na bieżący rok finansowy oraz niektóre inne podlegają zatwierdzeniu przez zgromadzenie ustawodawcze Sankt Petersburga. W Nienieckim Okręgu Autonomicznym postępowanie jest prostsze. Wszystkie podpisane porozumienia mają być zatwierdzone przez zgromadzenie deputowanych Nienieckiego Okręgu Autonomicznego.

Przez ustawy są regulowane także problemy uzgodnienia porozumień z organami federalnymi, dołączenia podmiotów Federacji do porozumień zawartych wcześniej, tymczasowego stosowania porozumień, nabrania przez nie mocy obowiązującej, klauzul do porozumień oraz publikacji porozumień i umów.

2.4. Wykonywanie umów

Zasada rzetelnego wykonywania umów międzynarodowych nie znalazła wyrazu we wszystkich ustawach. Jest to zasada podstawowa i jej zastosowanie do porozumień międzynarodowych podmiotów FR jest obowiązkowe. Konieczność rzetelnego wykonywania umów międzynarodowych została ustanowiona w art. 14 ustawy obwodu niżegorodzkiego, w art. 13 ustawy Sankt Petersburga oraz w niektórych innych ustawach. Zgodnie z art. 19 ustawy Nienieckiego Okręgu Autonomicznego „postanowienia oficjalnie opublikowanych umów i porozumień Nienieckiego Okręgu Autonomicznego na terytorium Nienieckiego Okręgu Autonomicznego obowiązują wprost”. Obowiązek zabezpieczenia wykonania porozumienia międzynarodowego spoczywa na organach władzy państwowej podmiotu Federacji. Zgodnie z art. 15 ustawy obwodu niżegorodzkiego szef administracji, przewodniczący zgromadzenia ustawodawczego obwodu niżegorodzkiego, departamenty administracji obwodowej oraz organy samorządu terytorialnego obwodu niżegorodzkiego zapewniają w zakresie swych uprawnień wykonanie porozumień obwodu niżegorodzkiego.

Niektóre ustawy zawierają postanowienia dotyczące środków podejmowanych w przypadku naruszenia porozumienia przez jedną ze stron. Zgodnie z art. 16 ustawy obwodu niżegorodzkiego, w tym przypadku departamenty administracji obwodowej lub komitety zgromadzenia ustawodawczego kierują do szefa administracji bądź zgromadzenia ustawodawczego obwodu niżegorodzkiego wnioski w sprawie środków, mających zapewnić obronę interesów obwodu niżegorodzkiego jako uczestnika porozumienia. Zgodnie z art. 14 ustawy Sankt

Petersburga, w przypadku naruszenia zobowiązań z tytułu porozumień przez innych ich uczestników, gubernator Sankt Petersburga określa środki, które należy zastosować do uczestników porozumień naruszających swe zobowiązania, zgodnie z warunkami porozumień, ustawodawstwem federalnym oraz ustawodawstwem Sankt Petersburga.

Zgodnie z niektórymi ustawami podmiotów, przed uzyskaniem przez umowę mocy obowiązującej organy władzy państwowej obwodu i organy samorządu terytorialnego powinny wstrzymać się od działań, które pozbawiłyby umowę jej przedmiotu i celów¹².

2.5. Zawieszenie i wypowiedzenie umów

Jeżeli chodzi o uregulowanie podstaw do wypowiedzenia umowy międzynarodowej przez podmiot Federacji, różnice między ustawami poszczególnych podmiotów w tym zakresie są bardzo istotne. Ustawodawca federalny nie ujął tej kwestii w Ustawie Federalnej „O umowach międzynarodowych FR” Rozdział 3 Wiedeńskiej Konwencji o prawie umów międzynarodowych reguluje te kwestie w sposób dostatecznie pełny, jednakże rozciągnięcie tych norm na podmioty Federacji wyklucza art. 3 wymienionej Konwencji.

Zgodnie z artykułem 4 ustawy obwodu permskiego wykonywanie porozumienia obwodu perskiego z partnerem zagranicznym może zostać zawieszona w następujących przypadkach: w przypadku zastosowania przez Federację Rosyjską retorsji w odpowiedzi na działania państwa partnera zagranicznego godzące w interesy gospodarcze bądź polityczne Federacji Rosyjskiej, podmiotów Federacji Rosyjskiej, formacji samorządowych oraz osób rosyjskich, a także w przypadku niewykonania przez to państwo zobowiązań podjętych przez nie na mocy umów międzynarodowych; podjęcia przez właściwe organy międzynarodowe decyzji w sprawie wprowadzenia sankcji w stosunku do państwa partnera zagranicznego. Moc obowiązująca porozumienia obwodu permskiego z partnerem zagranicznym może wygasnąć w następujących przypadkach: gdy porozumienie stało się sprzeczne z ustawodawstwem Federacji Rosyjskiej; gdy przez Federację Rosyjską została podpisana umowa międzynarodowa sprzeczna z porozumieniem obwodu permskiego z partnerem zagranicznym. Artykuł 9 ustawy obwodu nowosybirskiego ustanawia ogólne podstawy do wygaśnięcia i zawieszenia porozumienia. Zaliczają się do nich okoliczności następujące: właściwe organy międzynarodowe podjęły decyzję o wprowadzeniu sankcji w stosunku do państwa, na którego terytorium rozciąga się działanie porozumienia obwodu; Federacja Rosyjska podejmuje środki retorsji wobec międzynarodowych naruszeń prawa bądź nieprzyjaznych działań państwa obcego; ma miejsce brak gwarancji bezpieczeństwa dla obywateli Federacji Rosyjskiej wskutek zaostrenia sytuacji politycznej bądź działań wojennych; porozumienie obwodu

¹² Nt. działalności międzynarodowej obwodu kaliningradzkiego z podmiotami międzynarodowymi zob. M. Chelminiak, *Obwód kaliningradzki FR w Europie*, DW Duet, Toruń 2009, s. 150 i n.

popadło w sprzeczność z ustawodawstwem Federacji Rosyjskiej oraz interesami gospodarczymi i politycznymi Federacji Rosyjskiej; wskutek zaistnienia innych podstaw, zaleconych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych Federacji Rosyjskiej.

Ustawy szczegółowo reglamentują problemy rozgraniczenia kompetencji pomiędzy organami państwowymi w zakresie wypowiedzenia umowy międzypaństwowej. Tak więc wnioski w sprawie przedterminowego wypowiedzenia bądź zawieszenia umów obwodu nowosybirskiego są składane przez szefa administracji obwodu nowosybirskiego do obwodowej rady deputowanych do zatwierdzenia wraz z uzasadnieniem celowości i oceną możliwych konsekwencji finansowo-gospodarczych i innych (art. 9 ustawy). Administracja obwodu nowosybirskiego kieruje do innych uczestników porozumienia pisemne powiadomienia o jego przedterminowym wypowiedzeniu bądź zawieszeniu jego działania.

Konsekwencje wypowiedzenia bądź zawieszenia działania umów podmiotów są zbieżne z przepisami ustanowionymi przez art. 38 i 39 Ustawy Federalnej „O umowach międzynarodowych Federacji Rosyjskiej”. Wypowiedzenie porozumień zwalnia podmiot Federacji od zobowiązań do wykonywania porozumienia. Zawieszenie działania porozumień zwalnia podmiot Federacji z zobowiązań do ich wykonywania w okresie tego zawieszenia¹³.

2.6. Regulowanie innych form działalności międzynarodowej

Poza przepisami poświęconymi porozumieniom międzynarodowym podmiotów FR, w niektórych ustawach podmiotów Federacji istnieją normy regulujące status przedstawicielstw podmiotów FR, udział podmiotów FR w działalności organizacji międzynarodowych, wizyty oficjalne itd. Np. w art. 5 ustawy obwodu niżegorodzkiego z dnia 16 kwietnia 2001 r. „O koordynacji stosunków międzynarodowych i współpracy gospodarczej z zagranicą na terytorium obwodu niżegorodzkiego” sformułowane jest prawo organu władzy wykonawczej obwodu niżegorodzkiego do posiadania swoich przedstawicielstw na terytoriach państw obcych. Bardzo uszczegółowiona jest pod tym względem ustawa obwodu nowosybirskiego, ustanawiająca postępowanie podczas otwierania przedstawicielstw za granicą, ich status, podstawy do zaprzestania ich działalności, realizację wizyt przedstawicieli obwodu nowosybirskiego do państw obcych oraz opracowanie obwodowych docelowych programów rozwoju działalności w dziedzinie współpracy gospodarczej z zagranicą.

¹³ Por. treść art. 38 i 39 Ustawy Federalnej „O umowach międzynarodowych Federacji Rosyjskiej ze stosownymi aktami prawnymi Tatarstanu; F.M. Muchametszwili, R.T. Izmajłow, *Sowremiennyj Tatarstan*, INSAN, Moskwa 1997, s. 169–173.

3. Formy działalności międzynarodowej

3.1. Umowy międzynarodowe

Umowy podmiotów FR są najważniejszą formą ich działalności międzynarodowej i mają duże znaczenie dla rozwoju ich potencjału gospodarczego, kulturalnego i naukowego.

Duża część zawartych porozumień dotyczy ogólnych zagadnień współpracy handlowo-gospodarczej. W zależności od specjalizacji gospodarczej współpracujących stron często wskazują one na sfery współpracy gospodarczej oraz mówią o konkretnych przedsięwzięciach w tym zakresie.

Największą liczbę porozumień zawierają republiki pozostające w składzie FR (Tatarstan, Baszkortostan i in.), miasta o znaczeniu federalnym, kraje i obwody o silnym potencjale eksportowym (obwód swierdłowski, Kraj Krasnojarski) oraz regiony przygraniczne. Umowy przewidują rozstrzyganie sporów na zasadzie konsultacji i rozmów¹⁴.

3.2. Klasyfikacja umów¹⁵

Ze względu na charakter treści:

- umowy przewidujące kompleksową współpracę, np. Porozumienie między Rządem Republiki Baszkortostanu a Rządem Republiki Turcji o współpracy handlowo-gospodarczej, naukowo-technicznej i kulturalnej z dnia 7 czerwca 1996 r., Porozumienie między Rządem Obwodu Swierdłowskiego a Rządem Republiki Azerbejdżanu z dnia 9 lutego 2001 r. o współpracy handlowo-gospodarczej, naukowej i kulturalnej na lata 2001–2004, Porozumienie między Rządem Republiki Czuwaskiej a Rządem Republiki Tadżykistanu w dziedzinie edukacji, nauki i techniki, ochrony zdrowia, kultury, informacji, opieki społecznej i turystyki z dnia 1 kwietnia 1998 r.;
- umowy przewidujące współpracę w dziedzinie kultury, np. Umowa między Administracją Obwodu Biełgorodzkiego a Rządem Autonomicznej Republiki Krymu o współpracy w dziedzinie turystyki z dnia 31 maja 1996 r.;
- umowy przewidujące współpracę w dziedzinie handlowo-gospodarczej, np. Umowa między Administracją Obwodu Biełgorodzkiego a Rządem Autonomicznej Republiki Krymu o współpracy handlowo-gospodarczej z dnia 31 maja 1996 r., Porozumienie między Administracją Obwodu Pskowskiego Federacji Rosyjskiej a Ministerstwem Spraw Zagranicznych Republiki Białorusi z dnia 10 października 2000 r. o współpracy handlowo-gospodarczej, Poro-

¹⁴ Na temat ilości kontaktów w sferze międzynarodowej działalności Tatarstanu zob. F. M. Muchametszwili, R. T. Izmajłow, *Sowremiennyj...*, s. 102–120 oraz obwodu kaliningradzkiego nt. kontaktów z Polską, *Polska a obwód kaliningradzki Federacji Rosyjskiej*, red. zob. A. Żukowski, Adam Marszałek, Toruń 2008, Kalendarium kontaktów s. 270 i n.

¹⁵ Informacje przedstawione w tekście pochodzą z: Moskowskiej Żurnał Mieždunarodnowo Prawa z lat 1992–2001.

zumienie między Administracją Obwodu Riazańskiego FR a Ministerstwem Przemysłu Republiki Białorusi z dnia 25 lutego 1998 r. o współpracy handlowo-gospodarczej i produkcyjno-technicznej;

- umowy przewidujące współpracę w dziedzinie naukowo-technicznej; umowy przewidujące współpracę przygraniczną i in.

Ze względu na usytuowanie geograficzne partnera zagranicznego:

- umowy z jednostkami administracyjno-terytorialnymi i państwami „bliskiej zagranicy” (Porozumienie Rządu Obwodu Swierdłowskiego i Kirowogradzkiej Obwodowej Administracji Państwowej Ukrainy z dnia 27 marca 2001 r. o współpracy handlowo-gospodarczej i kulturalnej, Porozumienie Rządu Obwodu Swierdłowskiego i Dniepropietrowskiej Obwodowej Administracji Państwowej Ukrainy z dnia 27 marca 2001 r. o współpracy handlowo-gospodarczej);
- umowy z jednostkami administracyjno-terytorialnymi i państwami „dalszej zagranicy” (Porozumienie Szefa Administracji Obwodu Amurskiego i Prezesa Rządu Ludowego Prowincji Heilongjiang Chińskiej Republiki Ludowej o ustanowieniu stosunków bliźniaczych między Obwodem Amurskim FR a Prowincją Heilongjiang ChRL z dnia 24 maja 1995 r., Wspólna deklaracja o współpracy między Republiką Czuwaską FR a Krajem Saksonią-Anhalt Federacyjnej Republiki Niemiec z dnia 15 października 1998 r., Protokół Intencji między Rządem Republiki Czuwaskiej a Administracją Kraju Nitrzańskiego Republiki Słowackiej z dnia 27 sierpnia 1998 r.), Porozumienie między Rządem Republiki Tatarstan i Rządem Rzeczypospolitej Polskiej o ekonomicznej, naukowo-technicznej i kulturalnej współpracy z dnia 21 października 1996 r.

Ze względu na status partnera rosyjskiego:

- umowy republik w składzie FR, np. Porozumienie między Gabinetem Ministrów Republiki Tatarstanu a Komitetem Wykonawczym Gagauzji (Gagauz Yeri) Republiki Mołdawii o współpracy handlowo-gospodarczej, naukowo-technicznej i kulturalnej z dnia 28 maja 1999 r.;
- umowy obwodów w składzie FR, np. Umowa między Administracją Obwodu Biełgorodzkiego a Rządem Autonomicznej Republiki Krymu o współpracy w dziedzinie turystyki z dnia 31 maja 1996 r., Porozumienie między Rządem Obwodu Swierdłowskiego Federacji Rosyjskiej a Ministerstwem Handlu i Przemysłu Republiki Finlandii o wspieraniu rozwoju handlu i współpracy gospodarczej z dnia 14 października 1998 r.;
- umowy krajów w składzie FR, np. Porozumienie z dnia 17 listopada 1994 r. między Administracją Kraju Krasnojarskiego a Hokimijatem Obwodu Fergańskiego Republiki Uzbekistanu o utworzeniu międzypaństwowego zrzeszenia regionalnego odbiorców materiałów drzewnych „Dolina Fergańska”, Memorandum między Administracją Kraju Krasnojarskiego a Ministerstwem Przemysłu i Handlu Republiki Czeskiej z dnia 25 lutego 2000 r.;

- umowy miast o znaczeniu federalnym, np. Porozumienie o współpracy między Administracją m. Sankt Petersburga (FR) a merostwem m. Isfahanu (Islamska Republika Iranu) z dnia 2 maja 1999 r.;
- umowy okręgów autonomicznych, obwodu autonomicznego itd.

Ze względu na statusu partnera zagranicznego:

- z formacjami administracyjno-terytorialnymi państwa obcego, np. Porozumienie między m. Sankt Petersburgiem a stolicą Kraju Saksonii (Niemcy) m. Drezno o stosunkach partnerskich z dnia 13 lutego 1995 r.;
- z państwami obcymi, np. Porozumienie między Rządem Republiki Baszkortostanu a Rządem Republiki Bułgarii o stosunkach handlowo-gospodarczych z dnia 18 września 1992 r., Porozumienie między Republiką Udmurcką FR a Rządem Republiki Białorusi z dnia 15 września 1998 r. o współpracy handlowo-gospodarczej, naukowo-technicznej i kulturalnej;
- z podmiotami federacji obcych, np. Porozumienie o współpracy w dziedzinie gospodarki, nauki, technologii, kultury i oświaty między Rządem Republiki Tatarstanu a Rządem Quebecu z dnia 23 października 1998 r.

Ze względu na termin obowiązywania:

- krótkoterminowe, np. Porozumienie między Rządem Republiki Kirgiskiej a Rządem Republiki Baszkortostanu o wzajemnych stosunkach gospodarczych na 1996 r. z dnia 6 października 1995 r.;
- długoterminowe, np. Porozumienie między Rządem Republiki Baszkortostanu a Rządem Republiki Mołdawii o wzajemnych stosunkach gospodarczych na lata 1996–2000 z dnia 13 grudnia 1995 r., Porozumienie między Rządem Obwodu Swierdłowskiego a Rządem Republiki Kirgiskiej z dnia 2 maja 2001 r. o współpracy handlowo-gospodarczej, naukowo-technicznej i humanitarnej na lata 2001–2004;
- stałego działania, np. Porozumienie o współpracy między Administracją Kraju Krasnojarskiego Federacji Rosyjskiej a Administracją Obwodu Bucharskiego Republiki Uzbekistanu z dnia 23 listopada 1994 r., Porozumienie między Administracją m. Sankt Petersburga a Miejską Administracją Państwową m. Sewastopola o współpracy handlowo-gospodarczej, naukowo-technicznej i humanitarnej z dnia 31 marca 2000 r.

Ze względu na liczbę stron:

- dwustronne, np. Porozumienie między Mohyłowskim Obwodowym Komiteciem Wykonawczym Republiki Białorusi a Administracją Obwodu Kemerowskiego Federacji Rosyjskiej o współpracy w dziedzinie handlowo-gospodarczej, naukowo-technicznej i kulturalnej z dnia 2 września 2001 r.;
- wielostronne, np. Porozumienie o współpracy obwodów stołecznych Państw WNP między Obwodem Moskiewskim, Obwodem Ałmaackim Republiki Kazachstanu, Obwodem Achalskim Republiki Turkmenistanu, Obwodem Kijowskim Ukrainy, Obwodem Mińskim Republiki Białorusi, Obwodem Tasz-

kienckim Republiki Uzbekistanu oraz Obwodem Czujskim Republiki Kirgiskiej z dnia 16 kwietnia 1993 r.

Ze względu na statusu osób urzędowych i organów państwowych reprezentujących interesy podmiotu Federacji:

- umowy podpisane przez szefów władzy wykonawczej, umowy międzyrządowe, np. Porozumienie Administracji Obwodu Amurskiego i Rządu Ludowego Okręgu Wielki Chingan z dnia 13 lipca 1995 r. o umacnianiu stosunków handlowo-gospodarczych i dalszym rozwoju współpracy dwustronnej;
- umowy o charakterze międzyresortowym, np. Porozumienie między Ministerstwem Stosunków z Zagranicą Republiki Baszkortostanu Federacji Rosyjskiej a Ministerstwem Gospodarki Republiki Łotewskiej o współpracy handlowo-gospodarczej z dnia 17 lipca 1996 r., Porozumienie między Ministerstwem Stosunków z Zagranicą Republiki Baszkortostanu Federacji Rosyjskiej a Ministerstwem Gospodarki Republiki Słowackiej o współpracy handlowo-gospodarczej i naukowo-technicznej z dnia 25 czerwca 1996 r. Zawarte zostały dwustronne porozumienia o współpracy urzędów spraw wewnętrznych obwodów czytyńskiego i amurskiego oraz Kraju Chabarowskiego z organami bezpieczeństwa publicznego chińskiej prowincji Heilongjiang, przewidujące współdziałanie w zakresie realizacji działań operacyjno-śledczych, wymianę doświadczeń w pracy, wymianę informacyjną, współpracę kulturalną i sportową.

3.3. Przedstawicielstwa podmiotów Federacji Rosyjskiej za granicą¹⁶

Obecnie wiele podmiotów FR posiada własne przedstawicielstwa zagranicą. Tak np. Republika Baszkortostanu ma przedstawicielstwa w Kazachstanie i Kirgizji; Republika Buriacji – w Kazachstanie i na Ukrainie; Republika Saha (Jakucja) – w Kazachstanie, na Łotwie, Ukrainie, w Japonii; Republika Mari El – w Mołdawii (w Kiszyniowie), na Ukrainie (w obwodzie kijowskim), na Łotwie; Tatarstan (posiada ich najwięcej - 18) – we Francji, USA, Niemczech, Finlandii, Wietnamie, na Kubie, na Cyprze; Kraj Altajski – na Białorusi i w Niemczech; obwód orłowski – na Białorusi; Moskwa – w Mongolii; Jamało-Nieniecki Okręg Autonomiczny – na Ukrainie (w Kijowie); Tuwa – w Niemczech; Chakasja – we Włoszech; obwód nowosybirski – w Niemczech; obwód tomski – w USA; obwód sachaliński – w USA i in.

Podmioty Federacji stosują dwa główne sposoby regulowania działalności przedstawicielstw za granicą, tj. po pierwsze, opracowują założenia wzorcowe bądź po drugie, podejmują odrębne postanowienia w odniesieniu do konkretnych przedstawicielstw. Pierwsze z tych rozwiązań zastosowano w Republice Komi, gdzie został wydany Dekret Prezydenta Republiki Komi z dnia 1 grudnia 1995 r. „O zatwierdzeniu Postanowienia o przedstawicielach Głowy Republiki Komi w państwach obcych i podmiotach Federacji Rosyjskiej oraz Postanowie-

¹⁶ Szerzej nt. przedstawicielstw zob. W.L. Tolstych, *Międzynarodnoje...*, s. 96–98.

nia o przedstawicielstwie Republiki Komi za granicą”, a także w obwodzie penzeńskim, gdzie 22 sierpnia 2001 r. zostało uchwalone Wzorcowe postanowienie o przedstawicielach Rządu Obwodu Penzeńskiego w podmiotach Federacji Rosyjskiej i formacjach administracyjno-terytorialnych państw obcych. Drugi sposób został zastosowany np. w Republice Baszkortostanu, obwodzie nowosybirskim, Kraju Ałtajskim i innych podmiotach FR.

W niektórych podmiotach Federacji status przedstawicielstw został określony na szczeblu ustawowym. W taki sposób, zgodnie z ustawą obwodu kaliningradzkiego z dnia 27 lutego 1998 r. „O przedstawicielstwach obwodu kaliningradzkiego przy organach władzy państwowej Federacji Rosyjskiej, w podmiotach Federacji Rosyjskiej i za granicą”¹⁷ przedstawicielstwa są tworzone w celu wszechstronnego pogłębiania stosunków gospodarczych, handlowych, naukowych, kulturalnych, edukacyjnych, sportowych i informacyjnych obwodu kaliningradzkiego oraz realizacji osiągniętych porozumień regionalnych i międzyrządowych. Przedstawicielstwa mają status organów władzy wykonawczej, są osobami prawnymi i wchodzi w skład systemu organów władzy wykonawczej obwodu (należy wątpić, czy słuszne jest nadawanie przedstawicielstwom statusu organów władzy wykonawczej – przecież działając w państwie obcym nie realizują one żadnych funkcji władczych). Przewiduje się koordynację otwierania przedstawicielstwa i jego działalności z MSZ FR. Określone zostały funkcje przedstawicielstwa, do których zalicza się: prowadzenie rozmów, przygotowywanie porozumień o realizacji stosunków międzynarodowych i współpracy gospodarczej z zagranicą, zabezpieczenie udziału obwodu kaliningradzkiego w działalności organizacji międzynarodowych w ramach organów powołanych specjalnie w tym celu; nawiązywanie kontaktów w dziedzinach handlowo-gospodarczej, naukowo-technicznej, ekologicznej, humanitarnej, kulturalnej i innych z podmiotami federacyjnych państw obcych oraz formacjami administracyjno-terytorialnymi państw obcych, przygotowywanie projektów porozumień o współpracy w różnych dziedzinach między obwodem kaliningradzkim a regionami państw obcych; świadczenie usług konsultacyjnych, wspieranie poszukiwań partnerów i inwestorów dla różnych struktur biznesowych, wspieranie tworzenia i funkcjonowania wspólnych przedsiębiorstw, wdrażania w gospodarce nowoczesnych technologii, nasylenia rynku obwodu kaliningradzkiego wyrobami i usługami o wysokiej jakości; wspieranie reklamy, eksportu i sprzedaży wyrobów i usług produkowanych na terytorium obwodu kaliningradzkiego, organizowania wystaw, targów i aukcji; popieranie współpracy organizacji społecznych, międzyregionalnych, religijnych i dobroczynnych w ramach realizacji kontaktów kulturalnych, naukowych, sportowych, turystycznych i innych. Podobne kompetencje i zadania wykonują przedstawicielstwa zagraniczne innych podmiotów poza republikami, gdzie obok wymienionych dochodzą jeszcze zadania dotyczące promowania

¹⁷ Zob. szerzej W. Kotowicz, *Obwód kaliningradzki Federacji Rosyjskiej na tle bilateralnych stosunków polsko-rosyjskich*, [w:] *Polska a obwód...*, red. A. Żukowski, s. 135 i n.

szeroko pojętej własnej kultury i tożsamości narodowej, jak ma to miejsce np. w przypadku Tatarstanu.

3.4. Udział w działalności organizacji międzynarodowych

Częścią składową prawa podmiotów Federacji do utrzymywania stosunków międzynarodowych jest możliwość uczestniczenia w działalności organizacji międzynarodowych. Jest oczywiste, że w większości przypadków podmioty Federacji nie mogą uczestniczyć w charakterze pełnoprawnych członków w działalności międzyrządowych organizacji międzynarodowych. Wyjątek możliwy jest tylko wówczas, gdy przy takich organizacjach istnieją specjalne działy utworzone w celu współpracy z regionami. Takie organy mają w większości przypadków jedynie uprawnienia rekomendacyjne. Za przykład może tu służyć Komitet ds. Regionów działający w ramach Unii Europejskiej, składający się z przedstawicieli instytucji regionalnych powoływanych przez Radę UE. Opinie Komitetu ds. Regionów wysłuchuje Rada Europejska bądź Komisja Europejska podczas rozstrzygania spraw mających znaczenie regionalne. W 1995 r. Rosja po raz pierwszy uczestniczyła w posiedzeniu Komitetu w charakterze uczestnika specjalnie zaproszonego. W ramach Rady Europy funkcjonuje Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych, składający się z wybranych przedstawicieli lokalnych i regionalnych państw członkowskich Rady Europy, który zbiera się raz do roku na Zgromadzenie Ogólne w celu omówienia problemów rozwoju demokracji na poziomie lokalnym, regionalnym i europejskim. Regiony rosyjskie włączają się w działalność tych organów poprzez udział w ich pracach i realizacji wspólnych zadań.

Istnieją przykłady współpracy regionów rosyjskich z agencjami wyspecjalizowanymi ONZ. Tak np. 24 czerwca 1997 r. zostało zawarte Porozumienie o współpracy między rządem Republiki Czuwaskiej a Ośrodkiem Organizacji NZ ds. Rozwoju Przemysłowego (UNIDO) w FR, a 17 lutego 2001 r. zostało przyjęte postanowienie administracji Kraju Krasnodarskiego z 12 lutego 2001 r. „O działaniach na rzecz rozwoju współpracy Kraju Krasnodarskiego z UNESCO”. Przewidziano w nim przeprowadzenie konferencji, otwarcie punktu informacyjnego UNESCO i in. 9 grudnia 2009 r. zawarto porozumienie o współpracy pomiędzy UNIDO a Republiką Tatarstan, która prowadzi również współpracę z organizacjami państw islamskich.

Odmienne przedstawia się działalność organizacji międzynarodowych utworzonych z udziałem wyłącznie regionów. Te zrzeszenia są kształtowane na zasadzie dobrowolności i równouprawnienia wszystkich uczestników i nie mogą tworzyć struktur władczych ograniczających pełnię władzy podmiotów FR ustanowioną przez Konstytucję FR. Należy jednak sądzić, że przekazanie niektórych uprawnień władczych organizacjom międzyregionalnym jest jednak możliwe (ustanowienie terminów polowań, określenie granic rezerwatów, organizacja targów itd.). W przypadku zaistnienia sprzeczności działalności organizacji między-

regionalnej z Konstytucją FR i zasadami działalności międzynarodowej podmiotów Federacji ustanowionymi przez specjalną ustawę, FR może podjąć decyzję wycofującą podmiot Federacji z organizacji międzyregionalnej.

W związku z powyższym w latach 1993–1994 została utworzona Rada Szeferów Regionów Przygranicznych Rosji i Ukrainy. Jej organizacyjne ukonstytuowanie nastąpiło w Białgorodzie, w styczniu 1994 r. Wtedy do Rady weszło pięć obwodów Ukrainy (doniecki, łużański, sumski, charkowski i czernihowski) oraz pięć obwodów rosyjskich (białgorodzki, briański, woroneski, kurski i rostowski). Później dołączyło do nich dodatkowe osiem regionów: obwody zaporoski i połtawski, m. Sewastopol, Kraj Krasnodarski, obwód tulski, Autonomiczna Republika Krymu oraz dwa obwody Białorusi – homelski i mohylowski. W pracach Rady uczestniczą także Międzynarodowa Fundacja Piśmiennictwa i Kultury Słowiańskiej, Powszechna Konfederacja Związków Zawodowych oraz szereg innych organizacji. Zatwierdzony został statut Rady i regulamin jej prac. Przy radzie na bazie wydziałów współpracy z zagranicą administracji obwodów białgorodzkiego i charkowskiego stworzono stale działający organ – Komitet Wykonawczy.

Obwody murmański i archangielski oraz Nieniecki Okręg Autonomiczny Federacji Rosyjskiej aktywnie uczestniczą w działalności Rady Euroarktycznego Regionu Morza Barentsa. Organizacja międzynarodowa Rada Euroarktycznego Regionu Morza Barentsa działa na szczeblu ministrów spraw zagranicznych. Pod egidą tej organizacji funkcjonuje specjalny organ szczebla lokalnego – Rada Regionalna, w której skład wchodzi osoby urzędowe z jednostek administracyjnych, tworzących region Morza Barentsa z Rosji, Norwegii, Szwecji i Finlandii (z Rosji – obwody murmański i archangielski oraz Republika Karelii) oraz przedstawiciele rdzennej ludności regionu. W ramach Rady opracowano szereg wielkich projektów inwestycyjnych (budowa niezamarzającego portu w zatoce Pieczorska Guba, przebudowa Kolskiej Elektrowni Atomowej i in.). W ramach tej formy współpracy można również wymienić współpracę obwodu kaliningradzkiego w ramach euroregionu Niemen¹⁸.

3.5. Wizyty oficjalne

Wizyty oficjalne przedstawicieli organów władz są inną formą stosunków międzynarodowych podmiotów Federacji. Z takimi wizytami często łączy się zawieranie porozumień o współpracy, bądź też mają one charakter zapoznawczy. Obecnie podmioty FR przyjmują zarówno przedstawicieli organów władzy państwowej jednostek administracyjno-terytorialnych państw obcych, jak i ambasadorów państw obcych, przedstawicieli organizacji międzynarodowych oraz przedstawicieli organów władzy państw obcych. Z kolei przedstawiciele podmiotów FR dość często wyjeżdżają za granicę z wizytami oficjalnymi.

Oto kilka przykładów. Na początku 1996 r. Sankt Petersburg odwiedził burmistrz Sztokholmu, który zapoznał się z kilkoma miejscami w mieście w celu

¹⁸ Szerzej zob. W.L. Tolstych, *Miejdunarodnoje...*, s. 99–101.

ewentualnego umieszczenia tam przedstawicielstwa magistratu szwedzkiej stolicy w Sankt Petersburgu. W dniach 25–26 lipca 1996 r. odbyło się spotkanie szefów obwodów przygranicznych Ukrainy i Rosji. Uczestniczyli w nim także przedstawiciele ministerstw i resortów z Kijowa i Moskwy. W 1996 r. delegacja Tatarstanu odwiedziła Indie, Francję, Szwajcarię, Wielką Brytanię, Turcję, Zjednoczone Emiraty Arabskie, Niemcy, USA, Kubę, Włochy i San Marino, w tym samym czasie w Tatarstanie złożyli wizyty ambasadorowie Wielkiej Brytanii, Danii, Francji i Polski oraz delegacja parlamentarna Danii. Delegacje Nowosybirska odwiedziły Chiny, Niemcy, Francję, a do Nowosybirska przybył ambasador Niemiec, który był obecny na ceremonii otwarcia konsulatu niemieckiego. 16–19 września 1999 r. odbyła się wizyta delegacji obwodu kemerowskiego w Mongolii, a w 2000 r. delegacja Kraju Altajskiego odwiedziła Danię. Na uwagę zasługują także ostatnie wizyty, jakie miały miejsce w Republice Tatarstan, otóż w dniach 14–15 lutego 2009 r. złożył wizytę w Kazaniu prezydent Turcji, a w dniu 6 listopada tego roku sekretarz stanu USA.

W niektórych podmiotach FR przyjmuje się specjalne akty regulujące tego rodzaju wizyty. Tak więc, administracja Kraju Chabarowskiego w dniu 3 sierpnia 1995 r. wydała postanowienie „O doskonaleniu pracy w sferze stosunków międzynarodowych” wraz ze „Sprawozdaniem o wyjeździe delegacji za granicę (o rozmowach, o spotkaniu)”. W Republice Komi dekretem szefa administracji Republiki z dnia 4 stycznia 1996 r. zostało zatwierdzone „Postanowienie o trybie przyjmowania delegacji zagranicznych przez organy władzy wykonawczej Republiki oraz tryb wyjazdu za granicę w delegacji służbowej osób urzędowych i innych pracowników organów władzy wykonawczej Republiki Komi”. Szef administracji obwodu amurskiego 7 lutego 2000 r. zatwierdził „Postanowienie o trybie przyjmowania delegacji i osób urzędowych z zagranicy na terytorium obwodu amurskiego oraz wyjazdu oficjalnych delegacji obwodu za granicę”. W obwodzie permskim w dniu 27 sierpnia 2001 r. został przyjęty regulamin pracy z przedstawicielami państw obcych, przybywającymi do obwodu permskiego w celu spotkania się z gubernatorem obwodu oraz kierownikami działów strukturalnych administracji obwodu, zatwierdzony rozporządzeniem gubernatora obwodu permskiego. U podstaw regulaminu leży Dekret Prezydenta FR „O wprowadzeniu w życie Podstawowych założeń państwowej praktyki protokolarnej Federacji Rosyjskiej (Protokołu państwowego Federacji Rosyjskiej)” z dnia 6 maja 1994 r. Uregulowano rodzaje wizyt oraz pełnomocnictwa osób urzędowych z administracji obwodu w zakresie reprezentowania obwodu, a także tryb zapraszania i przyjmowania gości z zagranicy, przygotowywania i podpisywania dokumentów końcowych oraz zabezpieczenia finansowego takich wizyt¹⁹.

¹⁹ Zob. „Diplomaticzieskij Wiestnik” 1994, nr 3.

3.6. Przedsięwzięcia nieoficjalne i inne formy działalności

Ograniczony charakter aktywności międzynarodowej podmiotów Federacji oraz rygory oficjalnych międzynarodowych stosunków warunkują szerokie stosowanie w ramach działalności międzynarodowej podmiotów Federacji także nieoficjalnych form kontaktów międzynarodowych, np. różnego rodzaju konferencji, seminariów, wyjazdów nieoficjalnych, udziału w działalności międzynarodowych organizacji pozarządowych itd. Regiony Rosji dość aktywnie uczestniczą w tego rodzaju kontaktach.

I tak np. w dniach 18–20 września 1996 r. odbyła się międzynarodowa konferencja w ramach współpracy przygranicznej władz regionalnych i lokalnych (Kaliningrad w Rosji, Olsztyn w Polsce, Mariampol na Litwie), zorganizowana przez Radę Europy, Ministerstwo Spraw Zagranicznych Rosji, Urząd Rady Ministrów Polski oraz Ministerstwo Reform Zarządzania Społecznego i Lokalnych Organów Władzy Litwy. W dniach 23–25 kwietnia 1996 r. we Władywostoku obradował międzynarodowy kongres „Rozszerzenie współpracy Rosji z krajami Regionu Azji i Pacyfiku oraz rola rosyjskiego Dalekiego Wschodu w przyśpieszeniu tego procesu. Przełom wieku XX i XXI”, którego podstawowym celem było określenie priorytetowych kierunków wzajemnie korzystnej współpracy Kraju Nadmorskiego i całego Dalekiego Wschodu z krajami Regionu Azji i Pacyfiku w dziedzinie gospodarki, polityki, ekologii, kultury, nauki oraz przygotowania kadr. W dnia 30 października – 2 listopada 1995 r. w Murmańsku odbyła się Międzynarodowa Konferencja Inwestycyjna „Obwód murmański: drogi integracji do europejskiego rynku”. Pod kierownictwem Departamentu Łączności z Podmiotami Federacji, Parlamentem i Organizacjami Społecznymi MSZ FR wspólnie z różnymi instytucjami europejskimi przeprowadzono konferencje i seminaria międzynarodowe poświęcone różnym aspektom współpracy przygranicznej w Moskwie, Sankt Petersburgu, Astrachaniu i Kaliningradzie²⁰. W dniach 20–24 października 1999 r. w Kraju Krasnodarskim zorganizowano Dni Kultury Białorusi. W latach 2005–2009 odbyło się w Tatarstanie szereg konferencji poświęconych sprawom kultur, nauki czy też gospodarki z parterami z Francji, Włoch, Niemiec, Turcji i Rady Europy.

Sankt Petersburg aktywnie uczestniczy w pracach Północnego Forum Polityki Bezpieczeństwa – organizacji pozarządowej, organizującej dyskusje o polityce bezpieczeństwa w regionie bałtyckim i popierającym inicjatywy zmierzające do umocnienia wspólnej stabilności i bezpieczeństwa. W dniach 25–28 kwietnia 1996 r. to Forum, wspólnie z Sanktpetersburską Fundacją Inicjatyw Humanitarnych, we współdziałaniu z Komitetem Współpracy z Zagranicą Merostwa Sankt Petersburga i Międzynarodową Fundacją Humanitarną Ratowania Petersburga-Leningradu, zorganizowało w Sankt Petersburgu międzynarodową konferencję pozarządową na temat „Sankt Petersburg i Morze Bałtyckie a bezpieczeństwo

²⁰ Nt. współpracy w tym zakresie między obwodem kaliningradzkim a państwami nordyckimi zob. M. Chelminiak, *Obwód kaliningradzki...*, s. 201–208.

europeskie”. Przedyskutowano na niej szereg istotnych problemów. W ramach prowadzonego przez Radę Europy programu rozwoju demokracji lokalnej LODE (Local Democracy), wspierającego rozwój lokalnych i regionalnych organów władzy w Krajach Europy Środkowej i Wschodniej, przewiduje się skierowanie urzędników rosyjskich na szczeblu podmiotów Federacji na staże do różnych krajów europejskich celem zapoznania się z doświadczeniami w dziedzinie zarządzania. W dniach 19–20 października 1999 r. pod patronatem Rady Europy w miastach Kostomuksze w Republice Karelii i Kuhmo w Finlandii przeprowadzono seminarium międzynarodowe poświęcone problemom współpracy przygranicznej FR i Finlandii z udziałem przedstawicieli podmiotów FR.

Podmioty FR aktywnie uczestniczą w międzynarodowych wystawach przemysłowych i organizują je same. W październiku 1995 r. w Tulonie, na Międzynarodowych Targach „Czarodziejska Syberia”, została zorganizowana prezentacja obwodu nowosybirskiego. Na jubileuszowej wystawie przemysłowej w Hanowerze (RFN) w ramach realizacji Porozumienia między Administracją Sankt Petersburga a Deutsche Messe AG z dnia 16 sierpnia 1996 r. został zorganizowany Dzień Gospodarki Sankt Petersburga jako jeden z Dni Rosji.

3.7. Akty jednostronne

W niektórych podmiotach Federacji pojawiła się praktyka podejmowania uchwał i apeli w sprawach polityki zagranicznej. W charakterze przykładów można tu przytoczyć Deklarację Izby Republiki Zgromadzenia Państwowego (Il Tumen) Republiki Sacha (Jakucji) w związku z agresją USA i NATO przeciwko Republice Związkowej Jugosławii z dnia 13 maja 1999 r. oraz Deklarację Rady Państwa Republiki Tatarstanu w związku z bombardowaniami Republiki Iraku z dnia 21 grudnia 1998 r.

Oceniając możliwości działalności podmiotów Federacji Rosyjskiej w sferze stosunków międzynarodowych należy stwierdzić, że istnieją podstawy prawne do prowadzenia tego typu działalności przez podmioty, ale w istocie mają one charakter stosunkowo ograniczony. Podmioty nie są pod tym względem całkowicie samodzielne i chociaż niektóre z nich, jak np. Tatarstan, zapisały w swojej Konstytucji, że są podmiotem prawa międzynarodowego, to jednak zgodnie z przepisami prawa międzynarodowego takimi nie są. Przyjęcie w 1999 r. cytowanej ustawy o koordynacji stosunków międzynarodowych i ekonomicznych podmiotów FR wprowadziło uporządkowało pod względem normatywnym kwestie współpracy międzynarodowej, ale równocześnie w związku ze zwiększeniem udziału władz federalnych w tych kwestiach znacznie zmniejszyło liczbę tych kontaktów w porównaniu do lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku²¹.

²¹ W. Tolstych, *Międzynarodnoje...*, s. 105–106.

Jerzy Rychlik

INTERNATIONAL ACTIVITIES OF THE ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

The article is an attempt to assess the international activities of the entities of the Russian Federation from the early 90s to the present day. In the 90s of the last century, many entities of the Russian Federation took a very active part in concluding international treaties, also with other countries, incorrectly recognizing themselves as the entities of international law. The basis for this type of activities was the Federal Agreement of 1992, which defined the division of powers between the federal authorities and the authorities of the above mentioned entities. In fact, two legal acts governing the international cooperation of the entities of the Russian Federation were adopted in 1999. The first one was the federal law on the rules and procedures of the division of powers and competences between the federal authorities of the Russian Federation and the authorities of the entities. The second one was the law on the coordination of international relations and the international cooperation of the entities of the Russian Federation. The article refers to the provisions of both acts in the context of international activities of the entities of the Russian Federation. The Author quotes numerous examples of such international activities. These examples concern not only international agreements, but also the entire realm of diplomatic relations between different actors.