

*dr hab. Grzegorz Sroślak, prof. UJ*  
Uniwersytet Jagielloński

## UMOWY I POROZUMIENIA JAKO EFEKT EWALUACJI POLITYKI REGIONALNEJ W ROSJI

### Streszczenie

Rosyjska polityka regionalna jest przykładem dostosowywania rozwiązań do potrzeb rozwojowych regionów oraz do potrzeb społeczno-ekonomicznych Federacji Rosyjskiej jako całości. Rozwiązania te jednakże były pochodną istniejących w konkretnych okresach historycznych możliwości gospodarczych i uwarunkowań politycznych.

W wyniku ewaluacji tej polityki w ciągu ostatnich dwudziestu lat wprowadzono w życie między innymi takie rozwiązania, jak:

- przekształcenia regionalnej polityki budżetowej,
- reformowanie stosunków międzybudżetowych (pomiędzy budżetem centralnym i budżetami regionalnymi oraz pomiędzy tymi ostatnimi bezpośrednio),
- dofinansowania celowe (na przykład do regionów prorozwojowych technologicznie),
- „umowy” i „porozumienia” (w sprawie rozdziału kompetencji pomiędzy poszczególnymi podmiotami władzy państwowej na poszczególnych jej poziomach) wykorzystywane do realizacji określonych zadań polityki regionalnej.

Różny był poziom teoretycznego i prawnego ich doprecyzowania, różny był zakres przedmiotowy i podmiotowy ich oddziaływania, w różnym też stopniu sprawdziły się w praktyce.

Ostatnie z wymienionych rozwiązań – „umowy” i „porozumienia” – należy zaliczyć do grupy mniej doprecyzowanych, a w zakresie polityki rozwoju regionalnego mniej skutecznych. Po pierwsze, powstały jako odpowiedź na bieżące potrzeby rozwiązywania konfliktowych sytuacji pomiędzy władzami federalnymi i regionami, jakie miały miejsce szczególnie w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku i były formą przeciwdziałania groźbie utraty integralności przez państwo rosyjskie. Ze swej istoty zatem nie były narzędziem polityki rozwoju regionalnego *sensu stricto*. Po drugie, nie tylko nie są jednoznaczne w swej obecnej formule prawnej, ale często – właśnie z powodu tej niejednoznaczności – są wykorzystywane do realizacji interesów grup nacisku w poszczególnych regionach i w takiej postaci są sprzeczne z celami polityki regionalnej Federacji Rosyjskiej.

**Słowa kluczowe:** Federacja Rosyjska, polityka regionalna, porozumienia, region, umowy

## Summary

### “Contracts” and “Agreements” as a Result of Evaluation Process of Regional Policies in Russian Federation

Russian regional policy is an example of adjusting solutions to regions development needs and social-economic needs of Russian Federation as a whole. Those solutions are only results of historical and political conditions that existed in the past.

As a result of evaluating this policy during the past 20 years following acts came into effect:

- changing regional budget policy,
- reforming interbudget relations (between central budget and regional budgets, and finally between regional budgets themselves),
- targeted funds (for example, for regions with protechnological tendencies),
- “contracts” and “agreements” (in matters of dividing competences between distinct subjects of state of particular levels) used in realising particular tasks of regional policies.

The level of theoretical and judicial development of these solutions was different, as well as the range and effectiveness in reality.

Lastly listed – “contracts” and “agreements” – should be counted as one of the least clarified and somewhat unsuccessful in terms of regional development policies. At first, they were established as an answer to current problems of solving conflict situations between the federal government and particular regions which took place in the nineties of the past century and they were a form of countering the threat of facing an integrity loss by Russian state. Therefore they aren't strictly a tool of regional development policy. Secondly, not only are they unclarified in their current form, but also, due to the mentioned ambiguity, they are often used by various groups of interest in Russia in particular regions, and in such manner are contradictory to objectives of regional policy in Russian Federation.

**Keywords:** agreements, contracts, Russian Federation, region, regional policies

## Regiony i polityka regionalna

Punktem wyjścia do analizy problematyki regionów i polityki regionalnej jest to, iż w rosyjskiej nauce i praktyce istnieje stosunkowo dużo sposobów rozumienia i definiowania tejże problematyki. Można jednak dokonać pewnych uogólnień i wyróżnić najczęściej spotykane atrybuty pojęcia regionu, takie jak:

- region to część państwa charakteryzująca się przyrodniczo lub historycznie ukształtowanymi warunkami ekonomiczno-geograficznymi,
- region to przestrzennie zorganizowana forma aktywności ludności,
- region to jednostka organizacyjna produkcyjno-społecznego życia ludności, wyodrębniona z innych podmiotów politycznymi, gospodarczymi, społecznymi, kulturowymi, etnicznymi i innymi cechami,
- region to terytorium posiadające własne administracyjne granice, charakteryzujące się między innymi kompleksowością, spójnością i specjalizacją w wyborze formy zarządzania własną społecznością i terytorium [por. Glavackaja, 2002; Ignatiev, 2005; Kliemieshev, 2005; Smirniagin, 2007].

Polityka rozwoju regionalnego zarówno w latach dziewięćdziesiątych XX wieku, jak i obecnie zawiera wiele różnorodnych celów – o charakterze regulacyjnym, społeczno-gospodarczym, jak i pośrednim. Systemowe cele o charakterze regulacyjnym uzupełniano konkretnymi zadaniami w zakresie rozwoju społeczno-ekonomicznego poszczególnych podmiotów FR. Szczególnie zwracano uwagę na takie spośród nich, jak:

- wyrównywanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego pomiędzy różnymi podmiotami FR,
- zapewnienie dobrobytu obywateli zamieszkujących poszczególne podmioty FR,
- tworzenie terytorialnej sprawiedliwości pomiędzy tymi podmiotami,
- odbudowa wzrostu gospodarczego w każdym z tych podmiotów,
- stworzenie naukowo-technicznych podstaw do umocnienia pozycji Rosji na światowych rynkach (poprzez działania w tym zakresie w poszczególnych regionach).

Przez długi czas, a szczególnie we wspomnianych latach dziewięćdziesiątych, dominowało przekonanie, że potrzebna jest taka polityka regionalna, której celem jest ograniczenie różnic w poziomie rozwoju gospodarczego poszczególnych regionów lub też wyrównywanie poziomów ich ekonomicznego rozwoju. Twierdzono wówczas, że nadrzędnym celem polityki regionalnej w Rosji powinno być zapewnienie współdziałania pomiędzy podmiotami FR (regionami) oraz centrum we wspólnym wykorzystaniu potencjału gospodarczego tych podmiotów i jednocześnie całej gospodarki rosyjskiej.

Strategia państwowego regulowania i pomocy w regionach wpisuje się w ogólne działania gospodarcze i społeczne wobec FR jako całości. Do działań tych można zaliczyć głównie:

- uporządkowanie stosunków pomiędzy regionami i centrum w odniesieniu do obiektów własności,
- organizowanie systemu wykorzystywania zasobów naturalnych znajdujących się na terytorium danego regionu,
- określenie zasad rozdziału środków pomiędzy władzami Federacji i władzami regionów.

Oznacza to równocześnie możliwość rozwiązania takich ogólnorozwojowych problemów, jak:

- poziom inwestowania,
- relacje międzybudżetowe pomiędzy centrum i regionami,
- utrzymanie poziomu życia mieszkańców i różnic w tym zakresie pomiędzy regionami,
- utrzymanie całości terytorium Federacji Rosyjskiej.

„W rezultacie powstała sytuacja, w której regiony nie mają stymulacji do działań prorozwojowych [...], a równocześnie brak powodów (!) do aktywnego życia politycznego i walki politycznej” [Klimanov, [www.opec.ru](http://www.opec.ru)]. Równocześnie stawiany jest przed gospodarką cel przyspieszenia wzrostu gospodarczego, nominalnie opartego na nowych rozwiązaniach technologicznych, realizowany w znacznym stopniu przez centra naukowo-badawcze funkcjonujące na poziomie federalnym i finansowane

przez władze centralne – co dodatkowo wzmacnia ich pozycję. Możliwość ta w oczywisty sposób przyczynia się powiększenia dominacji centrum nad regionami.

Autorzy analiz rosyjskiej polityki regionalnej stwierdzają jednocześnie, że ilościowe określenie ekonomicznej roli państwa w procesie produkcyjnym i zjawiskach społeczno-ekonomicznych regionu nie jest łatwe. Jest tak dlatego, że oprócz finansowania pod różnymi postaciami działalności inwestycyjno-produkcyjnej rząd realizuje także szereg programów pomocy socjalnej, których celem i efektem jest redystrybucja dochodów.

Oprócz tego państwo podejmuje także bezpośrednie działania administracyjne, które prowadzą do ograniczania komercyjnego wykorzystania części nieodnawialnych bogactw naturalnych, wykorzystania szkodliwych technologii produkcji dóbr i usług niosących zagrożenie dla zdrowia człowieka.

Realną podstawę działań państwa w odniesieniu do regionów i realizowanej przez państwo polityki regionalnej stanowią określone dokumenty dotyczące regionalizmu, do których należą:

- regionalna strategia Rosji z 1994 roku,
- przyjęta na jej podstawie przez rząd FR w 1996 roku oficjalna doktryna regionalnej polityki *Program pomocy zacofanym (depresyjnym) regionom*,
- zatwierdzony w 1996 roku na podstawie decyzji Prezydenta FR program rządu *O doskonaleniu mechanizmu państwowej pomocy rozwoju regionalnego* [www.vasilieva.narod.ru].

Na podstawie tych dokumentów można stwierdzić, że punktem odniesienia przy kształtowaniu polityki regionalnej w Rosji jest prognozowanie możliwości nabywczych ludności, określanie zasad i struktury popytu w regionie, badanie rynków regionalnych, ocena finansowego i surowcowo-przyrodniczego potencjału regionu, określenie dróg aktywizacji inwestycyjnych środków w ramach każdego regionu w celu rozwiązania istotnych problemów socjalno-ekonomicznego rozwoju regionu. Zaznacza się przy tym, że efektywne wykorzystanie posiadanych zasobów wymaga odpowiedniej działalności przedsiębiorczej, stworzenia i funkcjonowania przemysłowych i innych przedsiębiorstw odpowiedniego profilu, przy czym istotna jest w tym kontekście konieczność uwzględnienia specyfiki poszczególnych regionów.

Przesłanką działań regulacyjnych państwa w odniesieniu do regionów, działań mających na celu poprawę ich stanu ekonomicznego i stanu znajdujących się na nich podmiotów, jest dążenie do osiągnięcia proporcjonalności i zrównoważenia rozwoju wszystkich gałęzi i sfer gospodarki narodowej. Dodatkowo zakłada się, że ogólnym, niejako nadrzędnym celem polityki regionalnej w Rosji powinno być zapewnienie współdziałania w wykorzystaniu potencjału gospodarczego różnych regionów i jednocześnie całej gospodarki rosyjskiej [Kachalov, 2006].

## Obecna sytuacja regionów

Istniejąca obecnie w Rosji sytuacja gospodarcza i społeczna regionów jest w znacznym stopniu pochodną odczuwanego przez wiele lat chronicznego niedostatku środków własnych tych regionów (a przynajmniej większości z nich)

i konieczności stałego (w większości przypadków) pozyskiwania środków z budżetu centralnego. W okresach, w których budżet ten nie dysponował wystarczającymi środkami do udzielenia niezbędnej pomocy regionom, a zadania budżetowe tychże pozostawały niezmienione, wzrastała potencjalna swoboda władz regionów w kształtowaniu własnej polityki podatkowo-budżetowej. W rzeczywistości jednak swoboda ta była bardzo ograniczona – w większości przypadków ze względu na niewielkie zasoby i środki własne. Zatem transfery z budżetu centralnego do budżetów regionalnych (mimo że niewystarczające) były koniecznością gospodarczą i społeczną dającą ogromne możliwości oddziaływania centrum na władze regionalne i lokalne, umożliwiając także dokonywanie przez władze centralne ocen sposobu wykorzystywania przekazywanych środków i wyciągania z tego określonych wniosków stanowiących podstawę decyzji ekonomicznych i politycznych. W finansowym i materialnym wyrazie działania tego rodzaju – realizowane zarówno w okresie funkcjonowania centralnego systemu nakazowo-rozdzielczego, jak i w latach dziewięćdziesiątych XX wieku – doprowadziły do znacznego zróżnicowania (odnotowywanego na wielu płaszczyznach życia społeczno-ekonomicznego) pomiędzy regionami w FR. Dochodziło także na tym tle do różnego rodzaju napięć pomiędzy władzą centralną i władzami w regionach.

Przykładem niedokładności w formułowaniu priorytetów i kryteriów rozdziału środków, a jednocześnie zasad wspólnego federalnego i regionalnego finansowania był przyjęty w 1999 roku program o wspólnym państwowo-komercyjnym finansowaniu projektów, między innymi rolniczych. Zastosowanie wertykalno-branżowego zarządzania rolnictwem z pominięciem interesów i możliwości wpływania na te decyzje przez regiony doprowadziło do zaburzeń zarówno w funkcjonowaniu produkcji rolnej, jak i w funkcjonowaniu regionów. Przedsiębiorstwa o podobnym profilu i potencjale produkcyjno-usługowym znajdujące się w różnych regionach (o zróżnicowanym poziomie rozwoju i sprawności zarządzania regionami) znajdowały się w odmiennym położeniu ekonomiczno-finansowym. Różnice w sytuacji podobnych przedsiębiorstw tego samego regionu mogły być także pochodną tego, w jakim zrzeszeniu produkcyjnym się znalazły. Obie te sytuacje miały demotywujące skutki – zarówno dla różnych podmiotów w regionie, jak i dla całych regionów.

Wertykalno-branżowy system zarządzania (funkcjonujący nie tylko w rolnictwie) doprowadził do sytuacji, w której na terytorium jednego regionu wspólnie z regionalnymi władzami administracyjnymi istniała ogromna liczba władz branżowych, którym podlegała znakomita większość podmiotów gospodarczych. W konsekwencji w regionie nie było właściwie podmiotu kierującego wszystkimi przedsiębiorstwami rolniczymi, jakie na jego terytorium się znajdowały.

Poszczególne podmioty gospodarcze funkcjonujące na terytorium danego regionu nie zawsze mogły być w związku z tym przez władze tego regionu ukierunkowywane w swym działaniu. Prowadziło to do sytuacji, w której interesy regionów w realizacji polityki gospodarczej państwa (nagradzanie przedsiębiorstw za działania zgodne z zamierzeniami gospodarczymi) były niedostatecznie uwzględniane, czego skutkiem był brak rozwoju sił produkcyjnych w regionie,

brak efektywnej polityki inwestycyjnej i niski poziom rozwoju infrastruktury regionu, nie funkcjonował mechanizm dynamizacji rozwoju sfery socjalnej itd.

Na te historycznie ukształtowane problemy rozwoju regionalnego i sytuacji społeczno-ekonomicznej regionów nakładają się obecnie nowe trudności, do których najczęściej zalicza się:

- działania separatystyczne w regionach (które jednak z punktu widzenia wybranych regionów nie zawsze postrzegane są jako sprzeczne z ich interesami);
- dysfunkcyjne przekształcenia w sferze własności (między innymi błędy w procesie prywatyzacji, polegające na nadmiernym rozdrobieniu akcji), co zaowocowało w późniejszym okresie trudnościami w zarządzaniu spółkami, zwłaszcza dużymi;
- bezrobocie (różnice między oficjalną statystyką a rzeczywistością) oraz jego masowy i chroniczny charakter – co jest efektem konkurencji, bankructw i migracji ludności (w niektórych regionach);
- pogłębiające się różnice w poziomie rozwoju gospodarczego w poszczególnych regionach i pomiędzy nimi.

Oceniając bieżącą sytuację regionów FR, można stwierdzić, że większość z nich w latach dziewięćdziesiątych XX wieku i na początku XXI wieku znajdowała się w gorszej sytuacji społeczno-ekonomicznej niż przed okresem rozpoczęcia reform rynkowych. W takich warunkach przewyższenie regionalnej niestabilności gospodarczej było i jest szczególnie trudne, co z kolei dodatkowo nasila negatywne zjawiska społeczne i gospodarcze.

W efekcie oceny bieżącego stanu regionów, będącego w zasadniczy sposób pochodną polityki regionalnej, podejmuje się różnego rodzaju działania naprawcze. Reagowanie jednak na istniejący stan rzeczy jest trudne z wielu powodów. Jednym z nich jest brak jednoznacznej oceny co do metod i zasadności tej pomocy. W stosunku bowiem do problemów rozwoju regionów stosuje się dwa podejścia: 1) albo odżegnuje się od przyznania regionom możliwości wykorzystywania mechanizmu rynkowego i samodzielnego wykorzystywania naturalno-przyrodniczych możliwości rozwoju, oczekując specjalnej polityki rozdziału środków i pomocy strukturalnej ze strony władz centralnych państwa, albo 2) odwrotnie – twierdzi się, że regiony dysponują wszelkimi zasobami i możliwościami rozwojowo-regulacyjnymi i mogą je samorzędnie wykorzystać w oparciu o mechanizm rynkowy. Istotnym ograniczeniem w realizowaniu konsekwentnej i efektywnej polityki regionalnej oraz skutecznej selektywnej dla nich pomocy jest argument, że polityka ta dostosowana jest do własnych, często nierealistycznych wyobrażeń poszczególnych regionów o ich potrzebach i możliwościach.

Aby przezwyciężyć sytuację nierównowagi w rozwoju społeczno-gospodarczym pomiędzy różnymi regionami, wykorzystuje się różnego rodzaju mechanizmy będące pochodną prowadzonego monitoringu. W jego wyniku (jak i innych działań kontrolnych i naprawczych) wyznaczono konkretne cele odnośnie do rozwoju regionalnego i relacji pomiędzy FR jako całością i jej podmiotami. Całością stały się przyjęte cele, które można traktować jako efekt ewaluacji poli-

tyki gospodarczej, został przedstawiony w początkowej części niniejszego opracowania.

Uzyskano równocześnie realną możliwość wymuszania poprawy jakości zarządzania regionalnymi i lokalnymi finansami. W ślad za możliwościami finansowymi nastąpiły dalsze przekształcenia legislacyjne, których treścią było delegowanie przez władzę centralną na władze lokalne kolejnych pełnomocnictw wraz z udostępnieniem środków finansowych niezbędnych do realizacji tych pełnomocnictw. Zaznaczyć należy, że od początku reform rynkowych w Rosji aż do dzisiaj nie rozwiązano problemu dokładnego rozgraniczenia środków przeznaczonych na cele bieżące i inwestycyjne w budżetach wszystkich szczebli i w konsekwencji większość środków przeznaczana jest na realizację celów bieżących.

Analizując proces ewaluacji polityki regionalnej w FR, można zauważyć, że ogół podejmowanych działań dzieli się na działania inicjowane przez władze centralne oraz działania inicjowane przez władze regionalne. W obu tych grupach można z kolei zauważyć działania zarówno planowe, jak i podejmowane na bieżąco.

## Rola negocjacji i umów w rosyjskiej polityce regionalnej

Konstytucja Federacji Rosyjskiej zatwierdziła rozwiązanie, zgodnie z którym umowy pomiędzy władzami federalnymi i władzami regionalnymi są dopuszczalną formą zarządzania regionalnego oraz wyznaczania zakresu kompetencji każdej z tych grup podmiotów. Przyjęcie takiego rozwiązania otworzyło jednocześnie debatę na temat jego zasadności i potencjalnej skuteczności. Pojawiły się opinie, że umowy te pozostają w sprzeczności z charakterem samej Federacji, ponieważ ich zawieranie sugeruje, że Federacja Rosyjska jako państwo ma charakter umowny. To z kolei doprowadziło do traktowania przez część środowisk opiniotwórczych umów pomiędzy podmiotami władzy jako zbędnych [por. Shahraj, 2002: 83–87].

Pojawiła się opinia, że przy normalnym stanie stosunków federalnych „umowy” nie są potrzebne. I że tylko wyjątkowe warunki polityczne, w których opracowano i przyjęto Konstytucję Federacji Rosyjskiej w 1993 roku (osłabienie rządu federalnego, groźba podziału terytorialnego kraju, narastanie konfliktów politycznych itp.), doprowadziły do wprowadzenia do tekstu konstytucji formuły, zgodnie z którą zakłada się, że podział władzy i kompetencji pomiędzy władzami państwowymi Federacji Rosyjskiej i władzami podmiotów Federacji Rosyjskiej ustalany jest nie tylko na podstawie konstytucji, ale także innych porozumień i umów [Konstytucja..., 2009, Nr 4, art. 445].

Oceniając jednak sytuację, w których umowy były podpisywane, jak również analizując ich treści, można dojść do wniosku, że były one wykorzystywane głównie jako środek rozwiązujący problemy (konflikty) polityczne, a nie społeczne czy gospodarcze. Pochopny jednak wydaje się wniosek o potrzebie likwidacji

cji instytucji umów jako takich w rosyjskim systemie politycznym i społeczno-ekonomicznym. Zwraca się w tym miejscu uwagę na niedoskonałości rozwiązań prawnych o charakterze systemowym, różnorodność i nieprzewidywalność zjawisk społeczno-ekonomicznych współczesnego rosyjskiego społeczeństwa czy bieżącą praktyczną użyteczność takiego instrumentu prawno-regulacyjnego. Możliwości takie są szczególnie przydatne w sytuacji konieczności szukania rozwiązań sytuacji konfliktowych w regionach, pomiędzy nimi i pomiędzy nimi a centrum. Mechanizmy umów mogą być zatem wykorzystywane przy rozwiązywaniu problemów szczególnie w nadzwyczajnych sytuacjach politycznych i społeczno-gospodarczych. W efekcie okazują się użytecznym instrumentem wykorzystywanym w praktyce politycznej w celu oddziaływania na regiony dla zachowania stabilności i integralności kraju (niezależnie od niejednoznacznej prawnej użyteczności tego instrumentu ocenianej z punktu widzenia interesu Federacji jako całości).

Umowy stwarzają także szerokie ramy prawne umożliwiające uwzględnienie regionalnych zróżnicowań i są jednocześnie sposobem zmniejszania nadmiernych ograniczeń prawnych wynikających z ustawodawstwa federalnego o charakterze systemowym (propaństwowym i centralistycznym w swej istocie). Innymi słowy, umowy i porozumienia stwarzają pewne możliwości obejścia rygorystycznych federalnych rozwiązań prawnych w zakresie realizowania i finansowania polityki regionalnej.

Należy też wspomnieć o celach i zadaniach, jakie stawiano sobie przy tworzeniu umów i porozumień pomiędzy podmiotami władzy w ramach FR. Zawarcie takiej umowy w okresie początkowym jej funkcjonowania umożliwiło udostępnienie określonych środków (nie zawsze o uzasadnionym charakterze) wybranym regionom. W praktyce oznaczało to, że porozumienia torowały drogę późniejszym umowom pomiędzy poszczególnymi podmiotami władzy (centrum i regionami) i były „załącznikami” do nich. Zgodnie z logiką rosyjskiego systemu prawnego porozumienia traktowane są jako poprzedzające późniejsze formalnie podpisane umowy pomiędzy różnymi podmiotami FR (regionami). Dochodziło zatem do kształtowania się związków „porozumienia – umowy” o politycznym źródle i politycznym charakterze pomiędzy władzami centralnymi a wybranymi regionami. Regiony te często były traktowane w preferencyjny sposób przez władze centralne, co w praktyce przekładało się na zagwarantowanie i realizowanie transferów określonych środków finansowych dla tych regionów niezależnie od ich realnych potrzeb i sytuacji innych regionów.

## Podstawy prawne umów i porozumień pomiędzy różnymi podmiotami władzy

Podstawy prawne umów stworzone są przez Konstytucję FR z 1993 roku, a dokładniej przez art. 78, który mówi o umowach pomiędzy organami władzy wykonawczej i o wzajemnym przekazaniu „zadań w zakresie realizacji części



swoich pełnomocnictw”. Na bazie tych ogólnoprawnych rozstrzygnięć uchwalono Ustawę o zasadach i trybie rozdzielenia przedmiotów zarządzania i zakresu kompetencji pomiędzy organami władzy FR i organami władzy podmiotów FR (z 1999 roku), która obowiązywała do 2003 roku i została zastąpiona Ustawą o organizacji władzy [Fiederalnyj zakon RF, „Ob. obshchih principah...”, 2003]. Ta ostatnia w istotny sposób konkretyzowała, ale i ograniczała zakres działań możliwych do podjęcia przez władze regionalne w ramach istniejącej ogólnej formuły prawnej umów i porozumień.

Ustawodawca federalny w tych rozwiązaniach prawnych nie tylko ograniczył kompetencyjnie zakres przedmiotowy działań możliwych do realizacji na drodze umów, ale nadał im też bardziej instrumentalny charakter i dokładnie określił warunki, w jakich istnieją możliwości ich zawarcia. Rozwiązania te – jakkolwiek w pełniejszy sposób scharakteryzowane i bardziej sprecyzowane (i skonkretyzowane) prawnie – dają inne możliwości działań w zakresie realizacji określonej polityki regionalnej czy wręcz w nowy sposób wyznaczają charakter polityki, jaka może być w tych warunkach realizowana. W szczegółowym ujęciu rozwiązania te można przedstawić w poniższy sposób:

- Zawarcie umowy możliwe jest tylko wtedy, gdy jest to uzasadnione ekonomiczną, geograficzną lub inną specyfiką podmiotu (regionu) Federacji Rosyjskiej oraz w takim zakresie, w jakim specyfika ta jest odmienna od tej, jaką przewidziano w ustawach federalnych (w tym w Konstytucji FR), wyznaczających podział pełnomocnictw i kompetencji pomiędzy podmiotami władzy w FR.
- Na podstawie Ustawy o umowach o rozgraniczeniu uprawnień:
  - sporządzona została lista uprawnień władz federalnych i władz podmiotów Federacji Rosyjskiej, które mogą być przedmiotem wspólnej umowy;
  - określone zostały także warunki i procedury realizacji tych uprawnień oraz konkretne prawa i obowiązki stron zawierających umowę.
- Procedura przygotowania projektu umowy o rozgraniczeniu pełnomocnictw pomiędzy federalnymi władzami wykonawczymi i władzami ustawodawczymi podmiotów Federacji określana jest przez najwyższe władze podmiotu Federacji Rosyjskiej (regionu).
- Projekt umowy o rozgraniczeniu pełnomocnictw (zakresu przedmiotowego zarządzania) przedstawiany jest władzy ustawodawczej (przedstawicielskiej) podmiotu Federacji Rosyjskiej przez najwyższe władze wykonawcze tego podmiotu do zatwierdzenia.
- Najwyższe władze podmiotu Federacji Rosyjskiej przekazują wynik debaty nad projektem umowy o rozgraniczeniu kompetencji Prezydentowi Federacji Rosyjskiej.
- Organ władzy podmiotu Federacji Rosyjskiej, który nie jest stroną umowy o rozgraniczeniu kompetencji, ma prawo otrzymać na swój wniosek projekt traktatu przed jego zatwierdzeniem i przedstawić własne propozycje do tego projektu; w przypadku wprowadzenia zmian i (lub) uzupełnień do danego projektu podlega on powtórnemu uzgodnieniu i zatwierdzeniu.

- Ważność traktatu o rozgraniczeniu uprawnień nie może przekroczyć dziesięciu lat.
- Prezydent Federacji Rosyjskiej w ciągu dziesięciu dni od podpisania umowy o rozgraniczeniu kompetencji zwraca się do Dumy Państwowej o przyjęcie danego projektu w postaci ustawy federalnej.
- Umowa o rozgraniczeniu kompetencji ma moc prawa federalnego i może zostać zmieniona wyłącznie w trybie przewidzianym dla tego rodzaju „umów”.
- Wcześniejsze rozwiązanie (zakończenie) realizacji „umowy” w sprawie rozgraniczenia kompetencji może się dokonać za obopólną zgodą lub na mocy decyzji sądu (w przypadku na przykład naruszenia reguł umowy przez jedną ze stron).

Oceniając te rozwiązania, można stwierdzić, że umowy uzyskały bardziej precyzyjne i adekwatne określenie, w większym stopniu odpowiadające ich istocie. Umowy można także wykorzystywać jako instrument realizacji określonych zadań w ramach realizowanej polityki regionalnej. Ponadto przyjęte rozwiązania stały się bardziej elastyczne (ustawodawca zrezygnował z wyznaczania formalnych warunków zawierania umów na rzecz ogólnego sformułowania odwołującego się do ekonomicznej, geograficznej lub innej specyfiki podmiotu [regionu] FR). W nowy sposób zostały opisane sytuacje, które mogą być przedmiotem umowy. Ma to zarówno pozytywne, jak i negatywne następstwa (z punktu widzenia spójności systemu prawnego regulującego relacje pomiędzy FR i podmiotami FR). Do tych pierwszych zaliczyć należy: wyeliminowanie normy prawnej o konkretyzacji obiektów zarządzania i podziału pełnomocnictw pomiędzy FR i jej podmiotami (likwidacja niespójności zarządzania regionalnego); egzemplifikację pełnomocnictw federalnych organów władzy oraz organów władzy państwowej podmiotów Federacji; dokładne określenie warunków i trybu realizacji tych pełnomocnictw; skonkretyzowanie praw i zobowiązań obu stron (potencjalnej umowy). Do tych drugich można natomiast zaliczyć wyeliminowanie istniejącego poprzednio rozwiązania, zgodnie z którym w umowach istniała możliwość określania formy współdziałania i współpracy w trakcie realizacji umowy. W zasadniczy sposób zmieniono również formę legitymizacji umów oraz ich status prawnopaństwowy. Jeśli w poprzedniej ustawie Rada Federacji zobowiązana była do wyrażenia swojej opinii na temat przygotowywanego projektu umowy (i opinia ta była co najwyżej uwzględniana w dokumencie umowy), to po wprowadzeniu nowej ustawy (z 2003 roku) Prezydent FR w drodze projektu ustawy proponuje konkretną umowę o rozdziale pełnomocnictw / kompetencji – i tylko w takiej formie prawnej możliwe jest wprowadzenie nowej umowy w życie. Na mocy tych rozwiązań wprowadzono mechanizm, zgodnie z którym istnieje obowiązek sądowego udowodnienia naruszenia przez jedną ze stron warunków zawartej umowy. Zaznacza się przy tym, że reguła ta ma szanse realizacji tylko w warunkach niezawisłości sądów, co w Rosji jest trudnym wyzwaniem.

## Konsekwencje praktyczne przyjętych rozstrzygnięć ustawowych

Przyjęte w 2003 roku rozwiązania prawne w zakresie umów i porozumień stwarzały nowe ramy decyzyjne i nową przestrzeń koncepcyjną działań w odniesieniu do regionów. Rodzi się pytanie: na ile rozwiązania te były skutecznym środkiem realizacji polityki regionalnej. Po pierwsze, powstaje problem źródła inicjatywy w zakresie zawierania umów – czy mogą być nim podmioty Federacji, czy też władze centralne, a może i te, i te. Istnieją rozwiązania prawne sugerujące możliwość inicjatywy w tym zakresie jedynie po stronie podmiotów FR (regionów). Wówczas realizacja określonej polityki regionalnej przez władze centralne sprowadzałaby się do akceptacji określonej zaproponowanej umowy i jej opracowywania (przygotowywania jej projektu prawnego) zgodnie z istniejącymi uregulowaniami prawnymi. Za takim rozumieniem przyjętych rozwiązań przemawiają zapisy następującej treści:

[...] tryb przygotowania projektu umowy o rozdziale pełnomocnictw (w zakresie przedmiotu zarządzania) pomiędzy organami władzy wykonawczej podmiotów FR w trakcie procedury jego przedstawienia federalnym organom władzy państwowej określany jest przez wysokie pełnomocne osoby (organy) podmiotów FR [Fiederalnyj zakon „Ob. rozgranichenii vlastii”, 2003, p. 3, art. 26,7].

Ponadto istnieje reguła prawna (ustawowa), zgodnie z którą

[...] projekt umowy o rozdziale pełnomocnictw pomiędzy różnymi podmiotami władzy (federalnej i regionalnymi), przygotowany i uzgodniony w oparciu o obowiązującą ustawę, wprowadzany jest pod obrady władz przedstawicielskich danego podmiotu FR przez najwyższy organ danego podmiotu FR Fiederalnyj zakon „Ob. rozgranichenii vlastii”, 2003, p. 4, art. 26,7].

Jeżeli zatem inicjatorem umów pomiędzy organami władzy w zakresie rozdziału przedmiotu zarządzania może być tylko podmiot FR (region), to jest to ograniczeniem w zakresie możliwości realizacji przez władze centralne określonej polityki regionalnej. Pojawiły się zatem postulaty, aby także władzy centralnej w formalny sposób udostępnić możliwość występowania z inicjatywą zawierania umów o rozgraniczeniu pełnomocnictw, tak aby nie ograniczać jej roli do biernej akceptacji źródeł terytorialnych (ewentualnie do roli korektora prawnej poprawności podstawowego zakresu przedmiotowego proponowanej umowy). Oznaczałoby to wzmocnienie instrumentarium władz centralnych, wykorzystywanego do realizacji zamierzonych działań sprawczych w odniesieniu do regionów uwzględniających preferencje i interesy państwa (społeczeństwa i gospodarki) jako całości. Tym bardziej że z natury swej umowy służyły początkowo do rozwiązywania sytuacji konfliktowych pomiędzy władzami centralnymi i poszczególnymi regionami i umożliwiały ograniczenia dążeń separatystycznych tych ostatnich, a zatem były zawierane w interesach społeczeństwa i państwa jako całości. Były też tym samym środkiem, za pomocą którego władze federacyjne miały możliwość realizacji swoich celów i priorytetów względem regionów.

Z drugiej strony ustawa ta stwarza znaczne ograniczenia w swobodzie doboru przedmiotu „umowy” i wynikających z tego możliwych do podjęcia przez dany podmiot FR (region) działań. Ustawa ta bowiem stwierdza, że umowa o rozdziale kompetencji ma moc ustawy [Fiedialnyj zakon „Ob. rozgranichenii vlastii”, 2003, p. 9, art. 26,7] (przyjmowana jest w trybie ustawowym), a jednocześnie wylicza pełnomocnictwa organów władzy państwowej podmiotu FR (regionu) odnośnie do wspólnego zarządzania opartego na środkach pochodzących z budżetu podmiotu FR, z wyjątkiem subwencji z budżetu federalnego, które nie mogą być zmienione inaczej niż w drodze wniesienia poprawek do niniejszej ustawy [Fiedialnyj zakon „Ob. rozgranichenii vlastii”, 2003, p. 4, art. 26,3]. Inaczej mówiąc, w sytuacji gdy ustawodawca nie wprowadził do ustawy budżetowej określonych zapisów o charakterze finansowym, to podmiot FR (region) nie może się podjąć pewnych działań, nawet jeżeli jest gotów pokrywać wydatki własnymi zasobami.

Jeszcze innego rodzaju problem natury zarówno interpretacyjnej, jak i realnej powstaje w związku z wprowadzeniem do ustawy pojęcia specyfiki regionu jako źródła odrębnego jego traktowania i podstawy konkretnej „umowy”. Tekst ustawy mówi bowiem o specyfice danego podmiotu FR jako przyczynie umożliwiającej stosowanie odmiennych niż zapisane w Konstytucji FR rozwiązań prawnych regulujących określone sfery aktywności społeczno-ekonomicznej regionu – w drodze właśnie „umowy”. Specyfika regionu daje jednak w tym przypadku większe możliwości władzom regionu, a mniejsze (lub żadne) władzom centralnym. Oznacza to, że przy takim sformułowaniu tekstu ustawy o rozdziale władzy z 2003 roku „umowa” w niewielkim stopniu może być wykorzystywana do realizacji określonej polityki regionalnej przez władze federacyjne, a szczególnie w kontekście polityki regionalnej odnoszącej się nie do konkretnego regionu, ale do wszystkich regionów w Rosji.

W wyniku przyjęcia rozwiązania prawnego w postaci konkretyzującej określone problemy i zjawiska ustawy (na mocy której stronami umowy są z jednej strony jeden podmiot [władze federalne], a z drugiej wiele różnych podmiotów w postaci regionów) powstały równocześnie nowe możliwości kategoryzacyjne i regulacyjne. Pojawiała się na przykład możliwość dookreślenia kilku innych pochodnych niejednoznaczności w zakresie realizowanej polityki rozwoju regionalnego, jak i niejednoznaczności w samym określeniu pojęć i mechanizmów funkcjonowania regionów. Możliwość taka powstała w odniesieniu do problemu konkretyzacji potencjalnego przedmiotu umowy dotyczącego częściowego (ułamkowego) udziału danego podmiotu w realizacji umowy centrum z kilkoma podmiotami (regionami), w odniesieniu do problemu rozdziału pełnomocnictw pomiędzy regionami realizującymi wspólną lub tożsame umowy z centrum; zmiany statusu określonych regionów (na przykład podejmujących próbę połączenia się lub też podziału istniejącego regionu na mniejsze jednostki) czy też do problemu redystrybucji majątku (na przykład przeniesienie niektórych obiektów pomiędzy własnością federalną a własnościami regionów czy też pomiędzy regionami) itp. We wszystkich tych (i innych) przypadkach „umowy” mogłyby się stać skutecznym środkiem rozwiązywania istniejących w regionach problemów oraz problemów stojących przed polityką rozwoju regionalnego w Rosji, uwzględniającym ich różnorodność i specyfikę.

Oceniając skuteczność i użyteczność umów z punktu widzenia realizacji określonej polityki rozwoju regionalnego realizowanej przez władze federalne, jak i z punktu widzenia potrzeb rozwojowych samych regionów, należy uwzględnić czynniki, które mogą zakłócać możliwość wykorzystania tego instrumentu. Szczególnie należy w tym miejscu zwrócić uwagę na biurokratyczny system zarządzania państwem i gospodarką na każdym jej szczeblu. Duże znaczenie ma także mechanizm (i jego źródła) przeniesienia uprawnień na poziom podmiotów Federacji Rosyjskiej (regionów) – często określony nie przez rzeczywiste potrzeby rozwojowe danego regionu czy potrzeby autonomii, ale przez okoliczności pozostające z dala od interesu publicznego. Okoliczności te są często pochodną korupcji zarówno na poziomie federalnym, jak i regionalnym. Źródłem działań na rzecz zawierania umów pomiędzy władzami federalnymi oraz regionami są często także interesy o charakterze kryminalnym, pozostające równie daleko od interesów społeczności danego regionu, jak i od interesów Federacji jako całości.

Podsumowując zatem rozwiązania prawne (i praktyczne ich skutki polityczne i społeczno-ekonomiczne), jakie zastosowano w odniesieniu do umów i porozumień jako środka rozgraniczenia kompetencji oraz jako instrumentu realizacji zadań sprzyjających rozwojowi regionalnemu, można je zaliczyć do grupy mniej udanych – zarówno z punktu widzenia ich powstania, niejednoznaczności prawno-regulacyjnej, jak też skutków praktycznych.

## Literatura

- Fiedieralnyj zakon RF ot 6 oktjabria 2003 g. N. 131-FZ „Ob. obshchih principah organizacii miestnovo samoupravlienija v Rossijskoj Fiedieracii, Moskva, 2003, [www.vasilievaa.narod.ru](http://www.vasilievaa.narod.ru) (dostęp: 12.10.2011).
- Fiedieralnyj zakon „Ob. rozgranichenii vlastii”, 2003, [www.vasilievaa.narod.ru](http://www.vasilievaa.narod.ru) (dostęp: 12.10.2011).
- Glavackaja H. (2002), *Tipologija rossijskich regionov*, Institut Ekonomichieskoj Politiki Im. J.T. Gajdara, Moskva.
- Ignatiev V. (2005), *Strukturno-ivsticjonnyie tipy regionov i osobiennosti regionalnoj ekonomichieskoj dinamiki*, <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont> (dostęp: 25.09.2011).
- Kachalov R. (2006), *Funkciji gosudarstva v sistemie ekonomichieskoj bezopasnosti hozjajstviennyh subiektov*, „Ekonomika i Upravlenie”, nr 1.
- Kliemieshev A. (2005), *Region v usloviah globalizacii*, „Viestnik VGU. Gumanitarnyje nauki”, nr 2.
- Klimanov V., *Regiony i ekonomika*, <http://www.opec.ru/news> (dostęp: 27.09.2011).
- Konstytucja FR z grudnia 1993 roku wraz z późniejszymi zmianami z 30 grudnia 2008 roku, Nr 6-FKZ oraz Nr 7-FKZ, [w:] *Sobranie zakonodatielstva RF*, Moskva 2009, [www.vasilievaa.narod.ru](http://www.vasilievaa.narod.ru) (dostęp: 12.10.2011).
- Shahraj S. (2002), *Analitichieskij doklad*, [w:] G. Krasnov (red.), *Tiendencji razvitija federalizma v Rossijskoj Fiedieracii*, Moskva.
- Smirniagin L. (2007), *Tipy rossijskich regionov i regionalnaia polityka*, [w:] V. Klimanova (red.), *Tipologia subiektov RF s točki zrienija regionalno razvitia*, Moskva.
- [www.vasilievaa.narod.ru](http://www.vasilievaa.narod.ru) (dostęp: 12.10.2011).