

Dr Wojciech Kotowicz

**Państwo i samorząd terytorialny a stosunki międzynarodowe. Perspektywa rosyjska
(State and local government and international relations. Russian perspective)**

Wykonana na rzecz Activity: 6,7,4,5

Samorząd terytorialny w Rosji ma głębokie korzenie historyczne, jednak za początek rozwoju prawdziwego samorządu terytorialnego w Federacji Rosyjskiej, działającego w oparciu o wszystkie tradycyjne atrybuty właściwe samorządowi terytorialnemu, uznaje się przyjęcie Konstytucji Federacji Rosyjskiej w 1993 roku. To właśnie ten akt prawny definiuje samorząd terytorialny jako jedną z form władzy działającą najbliżej społeczeństwa¹.

Samorząd terytorialny jest formą uczestnictwa w sprawowaniu przez naród władzy publicznej, zapewniającą mu w zakresie określonym w Konstytucji, ustawach federalnych i ustawach innych podmiotów Federacji Rosyjskiej samodzielne wykonywanie zadań publicznych dotyczących danego terenu, w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, w sposób bezpośredni i poprzez organy samorządu terytorialnego, kierując się interesem mieszkańców, z uwzględnieniem tradycji historycznych i lokalnych uwarunkowań².

Wraz z rozwojem demokracji przedstawicielskiej i bezpośredniej, zmieniał się także fundament działalności samorządu terytorialnego w Rosji i doskonaliła się podstawa prawna jego funkcjonowania. Istotnym wydarzeniem ostatniej dekady stało się wprowadzenie w Rosji odnowionego samorządu terytorialnego. Współczesny model samorządu terytorialnego w Federacji Rosyjskiej opiera się na postanowieniach Konstytucji Federacji Rosyjskiej z 1993 roku, standardach Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego oraz na ustawie z 6

¹ Szerzej zob., M. Bąkiewicz, *Samorząd terytorialny i administracja państwowa w Federacji Rosyjskiej*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 6; K. Mildner, *Lokale Politik und Verwaltung in Russland: Zwischen Neuanfang, Erbe und Korruption*, Berlin 1996.

² S.W. Wasiliewa, B.A. Winogradow, W.D. Mazajew, *Konstitucionnoje prawo Rossii*, Moskwa 2011, passim.

października 2003 roku o ogólnych zasadach samorządu terytorialnego w Federacji Rosyjskiej³.

Nowy paradygmat sprawowania władzy przewiduje decentralizację władzy państwowej i organizację samorządu otwartych systemów społecznych, w tym także samorządu terytorialnego. Ostatecznym celem reformy jest optymalna redystrybucja uprawnień między federalnymi organami władzy, organami władzy podmiotów federacji i samorządu terytorialnego.

Dla pełniejszego zrozumienia istoty samorządu terytorialnego w Rosji należy wskazać na kilka istotnych elementów tej formy władzy:

- działalność ludności w zakresie rozstrzygania kwestii o znaczeniu lokalnym w interesach ludności;
- działalność samodzielna, podejmowana na własną odpowiedzialność, gwarantowana przez Konstytucję Federacji Rosyjskiej;
- działalność realizowana przez ludność w sposób bezpośredni lub za pośrednictwem organów samorządu lokalnego;
- podstawa prawna umożliwiająca i gwarantująca realizację prawa ludności do rozstrzygania kwestii o znaczeniu lokalnym zgodnie z potencjałem budżetowym danego terytorium pozwalającym organom samorządu terytorialnego na prowadzenie działalności;
- uzgadnianie interesów lokalnych z regionalnymi i ogólnopaństwowymi;
- wyraźne rozgraniczenie praw własności między organami władzy państwowej i organami samorządu terytorialnego;
- obecność wykwalifikowanej kadry, zdolnej do profesjonalnego realizowania funkcji samorządu terytorialnego⁴.

W Federacji Rosyjskiej wykształcił się dość skomplikowany system organów władzy publicznej składający się poza władzą państwową Federacji jeszcze z regionalnej władzy państwowej oraz samorządu terytorialnego. Każdy z tych składników ma określoną strukturę i organizację oraz zakres działania. Głównym powodem stworzenia systemu regionalnej władzy państwowej oraz samorządu terytorialnego były niewątpliwie czynnik narodowościowy i etniczny oraz dążenie do stworzenia warunków uczestnictwa różnych grup społeczeństwa w

³ Zob.: W. Strielnikow, A. Paul, *Władza i finanse lokalne w Federacji Rosyjskiej*, [w:] *Władza i finanse lokalne w Polsce i krajach ościennych*, red. E. Ruśkowski, Bydgoszcz 2007. Szerzej zob.: W. Lubaszyc, *Ewolucja państwa jako politycznej instytucji społecznej*, Warszawa 2010.

⁴ A. Stelmach, *Zmiana i stabilność w systemie politycznym współczesnej Rosji*, Poznań 2003, passim.

sprawowaniu władzy publicznej w ramach samorządu terytorialnego. Podkreśla się również, że brak czytelnych kryteriów podziałów administracyjno-terytorialnych w Federacji Rosyjskiej, brak stabilizacji podziału administracyjnego i związana z tym trudność w odpowiednim podziale kompetencji pomiędzy różne jednostki terytorialne w sposób naturalny ograniczają możliwości uniwersalizacji rozwiązań samorządowych w skali całego kraju oraz utrudniają przejmowanie „dobrych praktyk” z zagranicy.

Zgodnie z artykułem 65 Konstytucji Federacji Rosyjskiej Obwód Kaliningradzki FR jest jednym z 83 podmiotów Federacji Rosyjskiej o określonej różnorodności w politycznym, ekonomicznym czy kulturalnym wymiarze. Obwód Kaliningradzki FR ze względu na swoje enklawowe położenie wyróżnia się na tle innych prowincjonalnych regionów Federacji Rosyjskiej. Ale są też inne istotne właściwości tego najbardziej na zachód wysuniętego podmiotu Rosji, które mają wpływ na charakter i wymiar jego życia politycznego. Jednym z takich elementów jest z pewnością system władzy państwowej i samorządowej⁵.

Przedstawienie struktury władzy państwowej i samorządowej w Obwodzie Kaliningradzkim należy poprzedzić zaprezentowaniem specyfiki systemu władzy w samej Rosji.

Struktura federalnych organów władzy państwowej nie jest ograniczona tylko do stolicy, ponieważ ich regionalne i międzyregionalne przedstawicielstwa funkcjonują również na poziomie specjalnych okręgów, podmiotów Federacji Rosyjskiej, często też wchodzą w skład jednostek administracyjno-terytorialnych.

Większość organów władzy wykonawczej FR posiada swoje przedstawicielstwa w podmiotach Federacji Rosyjskiej. W ten sposób obok organów władzy państwowej podmiotów funkcjonują elementy federalnego mechanizmu państwowego. Na poziomie regionalnym system organów władzy państwowej podmiotów Federacji Rosyjskiej stanowią organy władzy wykonawczej, ustawodawczej (przedstawicielskiej), a także inne organy władzy państwowej tworzone w oparciu o konstytucje, bądź statuty podmiotów. Do kategorii organów władzy państwowej tworzonych w oparciu o regionalne ustawodawstwo należy w pierwszej kolejności zaliczyć sądownictwo konstytucyjne (statutowe podmiotów) i sądy pokoju.

⁵ N.S. Sokołowa, *Prawotwórczieskaja dejatielnost subiektow Rossijskoj Fiedieracii: puti sowierszenstwowanija. Monografija*, Moskwa 2000, s. 58-68.

Podmioty Federacji Rosyjskiej samodzielnie kształtują system organów władzy państwowej⁶, a samodzielność ta wyraża się w tym, że:

- mogą one definiować strukturę organów państwowych;
- mają prawo określać okres pełnomocnictw wybieralnych osób urzędowych i organów przedstawicielskich;
- regionalne organy władzy państwowej wchodzą w skład jednolitego systemu organów władzy państwowej Federacji Rosyjskiej.

Samodzielność podmiotów FR w sferze decydowania o organizacji organów władzy państwowej jest jednak ograniczona z powodu:

- wbudowania regionalnych organów władzy państwowej w jednolity system organów władzy państwowej Federacji Rosyjskiej;
- dysponowania przez centrum federalne szerokim wachlarzem kompetencji władczych pozwalających mu określać główne zasady organizacji władz państwowych podmiotów i tym samym stymulować kierunki procesów politycznych na poziomie regionalnym;
- obecności w strukturze organów władzy państwowej podmiotów Federacji elementów władzy federalnej w formie terytorialnych przedstawicielstw federalnych organów władzy państwowej: sądów federalnych, regionalnych struktur federalnych organów władzy wykonawczej, jak również regionalnych oddziałów ogólnorosyjskich partii politycznych;
- charakteru organizacji władzy państwowej w podmiocie, który jest pochodną konstytucyjno-prawnego statusu⁷.

We wszystkich podmiotach system organów władzy państwowej opiera się na zasadzie trójpodziału władzy, jednak przypisany zakres kompetencji i stosunki pomiędzy organami władzy mogą się różnić w zależności od rozwiązań wypracowanych w regionie⁸.

Ustawodawczy (przedstawicielski) organ władzy państwowej podmiotu Federacji Rosyjskiej jest najwyższym i zarazem jedynym organem władzy ustawodawczej. Nazwa organu ustawodawczego, jego struktura i zakres kompetencji określone są w regionalnych konstytucjach (ustawach, statutach), uwzględniających uwarunkowania historyczne, narodowe i tradycję. Często status prawny danego organu władzy jest pochodną tych uwarunkowań, które

⁶ Zob.: A.N. Mieszczierjakow, *Spiecifika riespublikanskoj formy prawlienija w otdielnych subiektach Rossijskoj Fiedieracii*, „Konstitucionnoje i municipalnoje prawo” 2002, nr 1

⁷ I.I. Owczinnikow, A.P. Pisariew, *Municipalnoje prawo Rossii*, Moskwa 2007, s. 67.

⁸ W.I. Maliszewa, *Rossijskaja Fiedieracija kak razwiwajuszczajasja tierritorialno-politicieskaja sistema*, Moskwa 2008, *passim*.

– zdarza się – znajdują swoje wytłumaczenie dopiero w głębokiej przeszłości. W tym – uważa Natalia Siewirowna Sokołowa – przejawia się „konserwatyzm i dążenie do stabilności rozwoju sytuacji w regionie”. Organ ten, w zależności od podmiotu, posiada różne nazwy, na przykład: Duma Państwowa (kraj stawropolski, obwód tomski); Zgromadzenie Narodowe (Dagestan, Karaczajewo-Czerkiesija); Zgromadzenie Ustawodawcze (kraj krasnodarski, miasto Sankt-Petersburg); Sejm (Kabardyno-Bałkaria, Północna Osetia); Churał Ludowy oraz Duma krajowa/obwodowa.

Powstanie, kształtowanie i działalność ustawodawczych (przedstawicielskich) i wykonawczych organów władzy państwowej podmiotów Federacji Rosyjskiej, ich pełnomocnictwa i odpowiedzialność, sposób i zasady współdziałania między nimi oraz z federalnymi organami władzy państwowej oparte są na Konstytucji Federacji Rosyjskiej oraz federalnych ustawach, konstytucjach (statutach) regionalnych i innych aktach normatywnych podmiotów Federacji. Zgodnie z Konstytucją FR działalność organów władzy państwowej podmiotów Federacji musi uwzględniać następujące zasady:

- państwowej i terytorialnej jednolitości Federacji Rosyjskiej
- rozciągnięcia suwerenności Federacji na całe jego terytorium;
- obowiązywania Konstytucji FR i ustaw federalnych na całym jego terytorium;
- jednolitości systemu władzy państwowej;
- podziału władzy państwowej na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą
- jasnego rozgraniczenia uprawnień między organa federalne i regionalne.

Obowiązkiem władz publicznych w regionie jest zagwarantować obywatelom możliwość bezpośredniego i pośredniego – poprzez przedstawicieli – udziału we władzy, m.in. organizując cykliczne wybory powszechne do organu władzy ustawodawczej oraz do samorządu terytorialnego. Uprawnienia organów władzy państwowej w regionie określa Konstytucja FR, ustawy federalne oraz konstytucja (statut) podmiotu, które nie mogą zostać zmienione inaczej, jak poprzez wniesienie stosownych poprawek do konstytucji, bądź uchwalenie nowych ustaw⁹.

W Federacji Rosyjskiej na system władzy składają się 3 elementy: państwowa władza federalna, państwowa władza regionalna i samorząd terytorialny. Istotnym komponentem konstytucyjnego ustroju jest system wspólnych dla całej Federacji Rosyjskiej naczelných

⁹ N.I. Łapin, *Region, jego status i funkcji w rosyjskim obszczestwie: tieorietiko-mietodologiczieskije osnovy issliedowanija*, „Sociologiczieskije issliedowanija” 2006, nr 8.

organów władzy państwowej. Jak pisze Andrzej Stelmach: „Zasada jednolitości organów oznacza, iż tworzą one zwarty system wzajemnie powiązanych i uzupełniających się podmiotów, które stanowią pewną zamkniętą całość. Jednolitość tego systemu opiera się jednak na rozgraniczeniu kompetencji i zakresu działania między organami władzy państwowej Federacji Rosyjskiej i organami władzy państwowej jej podmiotów. Przejawia się ona również w tym, iż wszystkie organy wchodzące w skład tego systemu funkcjonują samodzielnie, ale są ze sobą ściśle powiązane, wzajemnie zależne i uzupełniające się”¹⁰.

Bibliografia

Bąkiewicz M., *Samorząd terytorialny i administracja państwowa w Federacji Rosyjskiej*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 6.

Bosiacki A., *Wstęp*, w: *Konstytucja Federacji Rosyjskiej przyjęta w ogólnonarodowym referendum w dniu 12 grudnia 1993 r.*, Warszawa 2000.

Fic D., *Wpływ zmian politycznych w Rosji na kształtowanie się władzy lokalnej*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 6.

Głowacki A., Słowikowski M., Stępień-Kuczyńska A., *Ustrój konstytucyjny i system władzy państwowej*, [w:] *Rosja Putina*, red. A. Głowacki, A. Stępień-Kuczyńska, Łódź 2004.

Mildner K., *Lokale Politik und Verwaltung in Russland: Zwischen Neuanfang, Erbe und Korruption*, Berlin 1996.

Lubaszyc W., *Ewolucja państwa jako politycznej instytucji społecznej*, Warszawa 2010.

Łapin N.I., *Riegion, jego status i funkcii w rosyjskom obszcziestwie: tieorietiko-mietodologiczieskije osnovy issliedowanija*, „Sociologiczieskije issliedowanija” 2006, nr 8.

Maliszewa W.I., *Rossijskaja Fiedieracija kak razwiwajuszczajasja tierritorijalno-politiczieskaja sistiema*, Moskwa 2008.

Mieszczierjakow A.N., *Spiecifika riespublikanskoj formy prawlienija w otdielnych subiektach Rossijskoj Fiedieracii*, „Konstitucionnoje i municipalnoje prawo” 2002, nr 1.

Owczinnikow I.I., Pisariew A.P., *Municipalnoje prawo Rossii*, Moskwa 2007.

¹⁰ A. Stelmach, op. cit. S. 102.

Rożkow-Juriewskij J.D., *O primienimosti ponjatij „ankław” i „ekskław” k charakteristike Kaliningradskoj oblasti*, [w:] *Kaliningradskaja oblast: geograficzeskije aspekty riegionalnogo razwitija*, red. G.M. Fiedorow, Kaliningrad 1996.

Sokołowa N.S., *Prawotworczeskaja diejatielnost subiektow Rossijskoj Fiedieracii: puti sowierszenstwowanija. Monografija*, Moskwa 2000.

Stelmach A., *Zmiana i stabilność w systemie politycznym współczesnej Rosji*, Poznań 2003.

Strielnikow W., Paul A., *Władza i finanse lokalne w Federacji Rosyjskiej*, [w:] *Władza i finanse lokalne w Polsce i krajach ościennych*, red. E. Ruśkowski, Bydgoszcz 2007.

Wasiliewa S.W., B.A. Winogradow, W.D. Mazajew, *Konstitucionnoje prawo Rossii*, Moskwa 2011.