

ELŻBIETA KUŻELEWSKA

ORCID: 0000-0002-6092-7284

Uniwersytet w Białymstoku

ekuzelewska@uwb.edu.pl

Prezydent w systemie politycznym Rosji. Rozwiązania prawne i praktyka polityczna

Słowa kluczowe: Federacja Rosyjska, głowa państwa, Putin, prezydent, władza wykonawcza.

THE PRESIDENT IN THE POLITICAL SYSTEM OF RUSSIA: LEGAL BASIS AND POLITICAL PRACTICE

Abstract

The president's strong position in Russia's political system results from two important factors. First of all, these are constitutional and legal solutions that equip the president with a range of powers of his own and those of other authorities, making the head of state office almost hegemonic. Secondly, these are extra-legal factors, the so-called personality factors, assigned to individual Russian presidents who exercised power under almost on the same legal regulations and very similar competences. However, the presidencies of Yeltsin, Medvedev, and Putin were very different. The article analyzes the thesis that until March 2020, the strong position of the Russian president was not only legal, but also "personal." The announced amendment of the Constitution in 2020 in terms of counting the president's new term of office means Putin's attempt to give priority to legal regulations, which in consequence will allow the extension of his rule in the majesty of the law and will not allow a system of "two powers."

Keywords: executive power, head of state, Putin, president, Russian Federation.

Wprowadzenie

Celem artykułu jest zbadanie konstytucyjno-prawnej pozycji prezydenta w systemie politycznym Rosji. Obecną pozycję ustrojową prezydenta Rosji określają przepisy Konstytucji Federacji Rosyjskiej z 1993 roku i federalnej ustawy

o wyborach prezydenta Rosyjskiej Federacji. Federacja Rosyjska jest przykładem państwa, w którym pozycja konstytucyjna prezydenta jest niezwykle mocna. Konstytucja Federacji Rosyjskiej (FR) z 1993 roku umieściła prezydenta wysoko w hierarchii władzy państwowej i ustanowiła de facto „super-prezydencką demokrację”¹. Prezydent ma uprawnienia władzy wykonawczej oraz rozległe prerogatywy dotyczące polityki wewnętrznej i zagranicznej. Zauważalny jest jednak pogłębiający się dysonans między umocowaniem prawnym prezydenta a realną praktyką i polityczną potrzebą. Chodzi przede wszystkim o długość i liczbę kadencji oraz problem sukcesji. Rodzi się też pytanie, czy pozycja prezydenta Rosji spowodowana jest bardziej realiami konstytucyjno-prawnymi, czy może kulturą polityczną, tradycją, siecią powiązań w „głębokim państwie”, a może osobowością głowy państwa. Niewątpliwie władza Władimira Putina jest znaczenie większa niż Borysa Jelcyna czy Dimitrija Miedwiediewa, chociaż wszyscy funkcjonowali w tych samych ramach ustrojowych. Sytuacja diametralnie zmieniła się w marcu 2020 roku, kiedy Duma przegłosowała poprawki do Konstytucji rosyjskiej. Kluczowe zmiany „wyzerowania” kadencji prezydenta, czyli liczenie od nowa kadencji Putina na stanowisku głowy państwa, umacniają jeszcze bardziej zarówno urząd prezydenta, jak i samego Putina. W artykule zweryfikowana zostanie teza, że do lipca 2020 roku silna pozycja prezydenta Rosji miała umocowanie nie tylko prawne, ale przede wszystkim „osobowościowe”. Proponowana przez parlament, zatwierdzona przez Sąd Konstytucyjny oraz poparta w referendum zmiana Konstytucji w zakresie sposobu liczenia kadencji prezydenta ewidentnie wskazują na próbę wzmocnienia przez Putina wymiaru konstytucyjnoprawnego. Rozwiązanie to odnosi się do doświadczeń innych postradzieckich republik², a społeczne przyzwolenie na autorytarne rządy Putina ma swe korzenie w tęsknocie za silną władzą gwarantującą obywatelom stabilizację, a państwu porządek (efekt spuścizny Jelcyna)³.

Do zrealizowania przyjętego celu posłuży analiza prawa wyborczego w związku z wyborami na urząd prezydenta, omówienie zakresu kompetencji prezydenta, a także wskazanie pozakonstytucyjnych czynników (do niedawna przeważających) mających bezpośredni wpływ na umocnienie pozycji prezydenta Rosji. W artykule nie zostaną przedstawione wszystkie przepisy prawne dotyczące urzędu prezydenta, lecz głównie te, które w sposób jednoznaczny wzmacniają zarówno pozycję prezydenta w ogóle, jak i wobec pozostałych organów władzy.

¹ S.E. Cox, *Reverse Revolution: Russia's Constitutional Crisis*, „Pacific Rim Law & Policy Journal” 22, 2013, s. 181.

² E. Kuźelewska, A.R. Bartnicki, *Model władzy w państwach postsowieckich*, „Politeja” 2016, nr 41, s. 270 n.

³ A.R. Bartnicki, *Borys Jelcyn jako przywództwa polityczny*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2018, nr 1, s. 54.

1. Prawo wyborcze na urząd prezydenta

Prezydent wybierany jest w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym. Wybory na urząd prezydenta są uregulowane w Konstytucji, ustawach federalnych i innych aktach prawnych⁴. Wybory na urząd prezydenta Rosji zarządza Rada Federacji, a rejestracji kandydatów dokonuje Centralna Komisja Wyborcza. W ustawie federalnej o wyborach prezydenta Federacji Rosyjskiej (dalej: FR) zawarte są przepisy, które w znacznym stopniu dyskryminują kandydatów. Kandydatów na urząd prezydenta FR zgłaszają partie polityczne i bloki wyborcze. Kandydat może również dokonać samozgłoszenia, jednak w tym wypadku niezbędne jest wskazanie grupy co najmniej 500 wyborców popierających danego kandydata⁵. Zgłoszenie kandydatury przez partię polityczną, blok wyborczy lub kandydata indywidualnego pociąga za sobą konieczność zebrania dwóch milionów podpisów popierających ową kandydaturę (przy czym nie więcej niż 50 tysięcy podpisów wyborców z jednego podmiotu federacji, co oznacza, że kandydat musi zdobyć podpisy poparcia w przynajmniej 40 podmiotach federacji). Z kolei kandydat zgłoszony przez partie polityczne, które w ostatnich wyborach parlamentarnych wprowadziły swoich przedstawicieli do Dumy Państwowej, jest zwolniony ze zdobywania dwóch milionów głosów poparcia⁶. Rozwiązanie takie zdecydowanie premiuje kandydatów silnych partii politycznych.

Kandydat na urząd prezydenta musi być obywatelem Rosji, mieć ukończonych 35 lat, korzystać z czynnego prawa wyborczego, zamieszkiwać na terytorium kraju na stałe nie krócej niż dziesięć lat. Za wybranego uznaje się kandydata, który uzyskał ponad połowę głosów osób uczestniczących w głosowaniu. Jeżeli żaden z kandydatów nie zdobył wymaganej większości, w terminie dwóch tygodni przeprowadza się drugą turę wyborów spośród dwóch kandydatów, którzy w pierwszej turze otrzymali największą liczbę oddanych głosów. W drugiej turze na prezydenta zostaje wybrany kandydat, który otrzymał ponad połowę głosów osób biorących udział w wyborach. Wybory na urząd prezydenta są wiążące, jeżeli w głosowaniu wzięła udział ponad połowa uprawnionych do głosowania.

Nowelizacja rosyjskiej konstytucji z grudnia 2008 roku wydłużyła okres kadencji prezydenta z czterech do sześciu lat (art. 81). Przed nowelizacją Konstytucji z lipca 2020 roku kadencja prezydenta Rosji wynosiła sześć lat z zastrzeżeniem, że ta sama osoba może sprawować urząd maksymalnie dwie kolejne kadencje. Rozwiązanie takie oznaczało, że w 2024 roku Putin nie mógłby kandydować na

⁴ A. Stelmach, *Zmiana i stabilność w systemie politycznym współczesnej Rosji*, Poznań 2003, s. 220.

⁵ J. Matwiejuk, *Rosja*, [w:] *Systemy ustrojowe państw współczesnych*, red. S. Bożyk, M. Grzybowski, Białystok 2012, s. 295.

⁶ Artykuł 36 ust. 2 znowelizowanej Ustawy Federalnej Nr 64-FZ, 26.04.2007, http://cikrf.ru/eng/law/fl19fz/chap_5.html.

urząd prezydenta — musiałyby odczekać jedną kadencję. W znowelizowanej Konstytucji wprowadzono kilka zmian, w tym najbardziej istotną dotyczącą kadencyjności prezydenta. W artykule 81 dodano ustęp 31 który stanowi, że osobie, która zajmowała już wcześniej stanowisko prezydenta, bez względu na liczbę kadencji, nie wlicza się czasu, przez który sprawowała władzę, zanim w życie weszły wprowadzane poprawki do Konstytucji.

Poprawki uchwalone przez Dumę zostały zatwierdzone przez Radę Federacji oraz parlamenty wszystkich 85 regionów Rosji. Co więcej, Sąd Konstytucyjny wydał orzeczenie o zgodności proponowanych zmian z Konstytucją. Odkbyło się także głosowanie obywateli Rosji (przełożone z kwietnia 2020 roku z uwagi na pandemię). Referendum odbyło się 1 lipca 2020 roku, choć głosować można było przedterminowo już od 25 czerwca 2020 roku. Propozycja zmian konstytucyjnych, w tym „wyzerowania” kadencji prezydenta Putina, została poparta większością 77,9% głosujących przy wysokiej (68%) frekwencji⁷. Wynik referendum pozwolił Putinowi pozostać prezydentem do 2030 roku i ponownie ubiegać się o urząd (czyli de facto pełnić tę rolę nawet do 2036 roku).

Nowelizacja Konstytucji w postaci „wyzerowania”, czyli liczenia od nowa kadencji obecnego prezydenta, przypomina skopiowanie rozwiązań stosowanych w byłych republikach postradzieckich, w tym w szczególności „modelu białoruskiego”, w którym za sprawą referendum w 2004 roku doszło do zniesienia ograniczeń w zakresie liczby kadencji sprawowanych przez urzędującego prezydenta Aleksandra Łukaszenkę⁸. Przypomnieć należy, że propozycja nielimitowanej liczby kadencji głowy państwa brana była pod uwagę przy poprzedniej nowelizacji Konstytucji (w 2008 roku). Wówczas Putin nie wyraził na to zgody. Obecna zmiana jego stanowiska podyktowana jest zapewne brakiem zaufanego człowieka w roli „jednokadencyjnego prezydenta” oraz próbą niedopuszczenia do „dwuwładzy”.

Niezwykle trudno jest odwołać prezydenta z urzędu w drodze impeachmentu. Artykuł 93 Konstytucji rosyjskiej stanowi, że jedynym powodem odwołania głowy państwa ze sprawowanego urzędu jest oskarżenie o zdradę stanu lub popełnienie innego ciężkiego przestępstwa, dodatkowo potwierdzonego orzeczeniem Sądu Najwyższego Federacji Rosyjskiej o wystąpieniu w działaniach prezydenta znamion przestępstwa oraz orzeczeniem Sądu Konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej o przestrzeganiu obowiązującego trybu wysunięcia oskarżenia. Warto podkreślić brak odpowiedzialności politycznej prezydenta — ponosi odpowiedzialność prawną. Art. 15 ust. 2 rosyjskiej Konstytucji stanowi, że „[o]rgany władzy państwowej, organy samorządu lokalnego, osoby pełniące funkcje państwowe,

⁷ A. Legucka, *Putin Forever? Russian Vote to Change the Constitution*, https://pism.pl/publications/Putin_Forever_Russians_Vote_to_Change_the_Constitution.

⁸ J. Zaleśny, *System konstytucyjny Białorusi*, Warszawa 2011, s. 30; M. Czerwiński, *Prezydent jako głowa władzy wykonawczej — model białoruski*, [w:] *Władza wykonawcza w Polsce i Europie*, red. M. Drzonek, A. Wołek, Kraków-Nowy Sącz 2009, s. 198.

obywatele i ich organizacje obowiązane są przestrzegać Konstytucji Federacji Rosyjskiej”. Prezydent nie ponosi odpowiedzialności konstytucyjnej za naruszenie prawa, lecz jedynie odpowiedzialność karną w formie pozbawienia urzędu tylko za zdradę stanu lub popełnienie innego ciężkiego przestępstwa⁹.

Procedurę odwołania prezydenta z urzędu przeprowadzają obie izby parlamentarne, przy czym *impeachment* prezydenta nie może być wszczęty w trakcie rozpatrywania sprawy rozwiązania parlamentu (art. 109 ust. 4 Konstytucji). Procedura *impeachmentu* w zasadzie stanowi „parasol” konstytucyjnej ochrony głowy państwa przed przeciwnikami politycznymi. Skomplikowany tryb odwoławczy wyraźnie działa na korzyść prezydenta i pozwala mu na skuteczne przeciwstawianie się oskarżeniom¹⁰. Nieudana procedura *impeachmentu* została wszczęta w Rosji dwukrotnie (1995 i 1998)¹¹.

2. Kompetencje i uprawnienia prezydenta

Prezydent Rosji jest głową państwa, gwarantem Konstytucji oraz praw i wolności człowieka i obywatela. Zapewnia harmonijne funkcjonowanie i współdziałanie organów władzy państwowej. Mimo, że w art. 10 Konstytucji zawarta jest zasada podziału władzy, to w praktyce prezydent Rosji sprawuje zarówno władzę wykonawczą, jak i ustawodawczą¹².

Szczególną uwagę zwracają rozległe uprawnienia prezydenta wobec organów władz lokalnych. Art. 85 Konstytucji pozwala prezydentowi na korzystanie z procedury rozjemczej w celu rozstrzygnięcia sporów między organami władzy państwowej a organami władzy państwowej podmiotów FR, jak również między organami władzy państwowej podmiotów FR. W wypadku nieosiągnięcia porozumienia może on przekazać rozstrzygnięcie sporu właściwemu sądowi. Co więcej, do czasu rozstrzygnięcia sprawy przez właściwy sąd prezydent FR ma prawo zawieszać obowiązywanie aktów organów władzy wykonawczej podmiotów FR w przypadku gdy akty te są sprzeczne z Konstytucją FR, ustawami federalnymi i umowami międzynarodowymi ratyfikowanymi przez FR bądź naruszają prawa

⁹ J. Kowalski, *Konstytucja Federacji Rosyjskiej a rosyjska i europejska tradycja konstytucyjna*, Warszawa 2009, s. 309.

¹⁰ J. Kondratiewa-Bryzik, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Federacji Rosyjskiej*, [w:] *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Toruń 20010, s. 255.

¹¹ Szerzej zob. A. Felkay, *Yeltsin's Russia and the West*, Westport, CT-London 2002, s. 107, 203–204; B. Dziemidok-Olszewska, *Odpowiedzialność prezydenta i rządu w Federacji Rosyjskiej*, [w:] *Rozpad ZSRR i jego konsekwencje dla Europy i świata*, red. A. Jach, Kraków 2011, s. 359; A.R. Bartnicki, *Borys Jelcyn — anatomia politycznej degeneracji*, [w:] *Rozpad ZSRR i jego konsekwencje dla Europy i świata*, red. A. Jach, Kraków 2011, s. 269.

¹² R. Albert, *Presidential values in parliamentary democracies*, „International Journal of Constitutional Law” 8, 2010, nr 2, s. 226.

i wolności człowieka i obywatela. Uprawnienie prezydenta do stosowania „procedur pojednawczych” w celu rozwiązywania konfliktów między organami państwowymi oraz prawo skierowania takich sporów do sądu oznacza w zasadzie przejęcie przez niego tradycyjnej roli sądownictwa w rozwiązywaniu sporów¹³.

Ponadto, po wygranych wyborach prezydenckich w 2000 roku, pierwszą ważną inicjatywą podjętą przez prezydenta Władimira Putina jako nowego prezydenta Rosji było wydanie dekretu prezydenckiego nr 849 w sprawie pełnomocnika prezydenta FR w okręgu federalnym z 13 maja 2000 roku. Dekret ten stał się pierwszą próbą odzyskania przez prezydenta władzy¹⁴, która została oddana w ręce coraz bardziej niesfornych regionów w okresie Jelcyna w zamian za ich wsparcie w krytycznych momentach¹⁵.

Jeśli chodzi o zakres kompetencji prezydenta wobec parlamentu, to jest on znaczny. Prezydent może rozwiązać lub skrócić kadencję izby niższej parlamentu. Art. 111 ust. 4 Konstytucji stanowi, że po trzykrotnym odrzuceniu przez Dumę Państwową przedstawionych kandydatur na przewodniczącego Rady Ministrów prezydent rozwiązuje Dumę i zarządza nowe wybory. Kadencja Dumy może też zostać skrócona w przypadku wyrażenia przez nią wotum nieufności wobec rządu lub odmowy udzielenia przez nią wotum zaufania rządowi (art. 117 ust. 3 i 4). Możliwość skrócenia kadencji parlamentu uprzywilejowuje pozycję prezydenta w relacjach z władzą ustawodawczą i jest także wymownym symbolem porażki parlamentu w sporze konstytucyjnym w Rosji w latach 1992–1993, jak również w sprawie procedury impeachmentu prezydenta w 1998 roku. Prezydentowi jest stosunkowo łatwo rozwiązać Dumę, natomiast procedura odwołania prezydenta z urzędu jest praktycznie niemożliwa¹⁶.

Prezydent ma prawo zarządzić referendum ogólnokrajowe i w ten sposób ominąć procedury tworzenia prawa przez parlament, ma także inicjatywę ustawodawczą i weto ustawodawcze. Prezydent podpisuje i ogłasza ustawy, może wydawać dekrety z mocą ustawy. Głowa państwa przedkłada izbie niższej projekty ustaw, podpisuje i ogłasza ustawy. Zwraca się do parlamentu z dorocznymi orędziami o stanie państwa i podstawowych kierunkach wewnętrznej i zagranicznej polityki państwa. Prezydent ma prawo uczestniczenia w pracach parlamentu i jego organów oraz występowania przed nim w dowolnym czasie. W świetle powyższych rozwiązań ustrojowych wskazać należy, że prezydent realizuje swoje kompetencje przy pomocy aktów prawnych wysokiego rzędu — dekretów i rozporządzeń,

¹³ A.J. Weisman, *Separation of powers in post-Communist government: A constitutional case study of the Russian Federation*, „American University International Law Review” 10, 1995, nr 6, s. 1373.

¹⁴ E. Denkiewicz, *Ewolucja rosyjskiego federalizmu w epoce Władimira Putina*, [w:] *Zagadnienia ustrojowe państw poradzieckich*, red. J. Zaleśny, Warszawa 2010, s. 117.

¹⁵ A.N. Domrin, *From fragmentation to balance: The shifting model of federalism in post-Soviet Russia*, „Transnational Law & Contemporary Problems” 15, 2006, s. 538–539.

¹⁶ A.J. Balikian, *The new Russian Federation Constitution: A legal framework adopted and implemented in a post-Soviet era*, „Suffolk Transnational Law Review” 18, 1995, s. 258.

które mają moc obowiązującą na terytorium całego kraju. To uprawnienie nie wymaga upoważnienia parlamentu. Pewną ciekawostką może być to, że prezydent Rosji Borys Jelcyn zgłosił blisko 1 500 dekretów (ukazów) w trakcie swojej kadencji, podczas gdy prezydent Władimir Putin, dysponujący znaczącą większością parlamentarną, wybiera zwykłą ścieżkę legislacyjną¹⁷. Osłabienie pozycji parlamentu przejawia się również tym, że żadnej z izb parlamentu nie przysługuje kompetencja uchylenia dekretu lub rozporządzenia prezydenta¹⁸. Uprawnienie do wydawania dekretów mających moc obowiązkiwania na terytorium całego kraju nadaje głowie państwa Federacji Rosyjskiej pozycję „instytucji efektywnie władczą i sterującej procesami rządzenia w państwie”¹⁹.

Kompetencje prezydenta wobec rządu również są rozległe. Prezydent Rosji kontroluje funkcjonowanie i działalność Rady Ministrów. Za zgodą Dumy Państwowej powołuje przewodniczącego rządu, ma prawo przewodniczyć jego posiedzeniom, podejmuje decyzję w sprawie jego dymisji (art. 83). Prezydent na wniosek przewodniczącego rządu powołuje na stanowisko i odwołuje zastępców przewodniczącego rządu i ministrów federalnych. Prawnie wskazany jest współudział prezydenta i parlamentu przy formowaniu rządu, jednak praktyka dowodzi, że przewagę ma prezydent, którego Konstytucja wyposaża w ogromną władzę, „niemal dyktaturę”²⁰. Może on bez większych przeszkód powoływać i odwoływać premierów, narażając się co najwyżej na werbalny sprzeciw ze strony parlamentu, stale zagrożonego w razie trzykrotnego sprzeciwu rozwiązaniem przez prezydenta²¹. Rząd ponosi odpowiedzialność polityczną przed prezydentem²².

Z pewnością konstytucyjnie silniejsza jest pozycja prezydenta niż premiera, ale wiele zależało od umocowania szefa rządu w danej konfiguracji politycznej²³. Większość z dotychczasowych premierów Rosji była w znacznym stopniu zależna od prezydenta. Wyjątek stanowił okres rządów premiera Putina, który kontrolował państwo, pozostając najważniejszą osobą w oczach społeczeństwa²⁴. Inny

¹⁷ R. Sakwa, *Russian Politics and Society*, New York 2008, s. 108.

¹⁸ M. Kowalska, *Geneza i kształt systemu konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej*, [w:] *Rozpad ZSRR i jego konsekwencje dla Europy i świata*, red. A. Jach, Kraków 2011, s. 387.

¹⁹ E. Zieliński, *Parlament Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 2002, s. 29.

²⁰ E.D. Mazo, *Constitutional roulette: The Russian Parliament's battles with the president over appointing a prime minister*, „Stanford Journal of International Law” 41, 2016, s. 123.

²¹ J. Zaleśny, *Prezydent a Rząd w Federacji Rosyjskiej*, [w:] *Zagadnienia ustrojowe państw poradzieckich*, red. J. Zaleśny, Warszawa 2010, s. 89–91.

²² J. Zaleśny, *Współdziałanie rządu i prezydenta Federacji Rosyjskiej w realizacji inicjatywy ustawodawczej*, [w:] *Przemiany w Europie Środkowo-Wschodniej. 20 lat doświadczeń*, red. A. Koseski, J. Wojnicki, Pułtusk 2011, s. 109.

²³ E. Kuźelewska, A.R. Bartnicki, *The constitutional and structural position of the President of the French Fifth Republic and the Russian Federation. The attempt at the comparative analysis*, [w:] *Evolution of the Constitutionalism in the Selected States of Central and Eastern Europe*, red. J. Matwiejuk, K. Prokop, Białystok 2010, s. 397.

²⁴ A.R. Bartnicki, *Wybrane problem rosyjskiego quasi-autorytaryzmu*, „Studia Politologiczne” 18, 2010, s. 219.

wyjątek miał miejsce we wcześniejszym okresie, gdy premierem był Jewgienij Primakow, który odgrywał rolę stabilizatora systemu i tworzył eksperyment dwuwładzy²⁵. Prezydent może ograniczać uprawnienia rządu przez dekrety wkraczające w kompetencje gabinetu. Rząd, mimo prawnych pozorów niezależności, był z reguły biernym realizatorem polityki Kremla. Jego słabość, z punktu widzenia prezydenta, była zresztą działaniem celowym²⁶. Wzrost politycznego znaczenia szefa rządu niósł ryzyko podważenia dominującej pozycji prezydenta oraz pociągał za sobą wzmocnienie roli parlamentu, partii politycznych czy też grup interesu²⁷. Sytuacja taka miała miejsce w 1998 roku, gdy premierem rządu został Jewgienij Primakow. Prezydentowi Jelcynowi chodziło raczej o taktyczne podzielenie się z Radą Najwyższą odpowiedzialnością za kryzys, a nie zasadniczą zmianę Konstytucji. Powołanie na stanowisko premiera Władimira Putina w 1999 roku oznaczało powrót do praktyki nieformalnej koncentracji władzy w rękach prezydenta²⁸. Objęcie w 2000 roku urzędu prezydenta przez Putina wyeliminowało przy okazji konflikt pomiędzy rządem a parlamentem w aspekcie opiniowania projektów ustaw przez rząd. Posłowie Dumy, wiedząc, że gabinet cieszy się zaufaniem prezydenta, a decyzje podejmowane przez rząd są akceptowane przez głowę państwa, „wzmocnili przywiązanie do rekomendacji udzielanych przez rząd w procesie formułowania inicjatywy ustawodawczej”²⁹.

Prezydent powołuje członków władzy sądowniczej. Nie może, co prawda, mianować sędziów Sądu Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Arbitrażowego ani Prokuratora Generalnego. Niemniej jednak to Rada Federacji powołuje ich na jego wniosek. Prezydent powołuje sędziów innych sądów federalnych. Prezydent ma prawo skierowania wniosku do Sądu Konstytucyjnego o dokonanie wykładni Konstytucji. Na podstawie wniosku prezydenta Sąd Konstytucyjny rozstrzyga sprawy zgodności z Konstytucją między innymi ustaw federalnych i aktów normatywnych prezydenta, Rady Federacji, Dumy Państwowej i rządu, konstytucji republik, statutów i innych (art. 125). Sąd Konstytucyjny rozstrzyga także o konstytucyjności partii politycznych i organizacji społecznych, co spotyka się z zarzutem, że kompetencja ta prowadzi do upolitycznienia Sądu Konstytucyjnego³⁰.

²⁵ A.R. Bartnicki, *Model dwuwładzy w poradzieckiej Rosji — anomalia system czy odpowiedź na wyzwania transformacji?*, [w:] *Kryzys przywództwa we współczesnej polityce*, red. W. Konarski, A. Durska, S. Bachrynowski, Warszawa 2011, s. 442.

²⁶ L. Shevtsova, *Putin's Russia*, Washington 2005, s. 20.

²⁷ E. Kuźelewska, *Porównanie pozycji ustrojowej prezydenta Federacji Rosyjskiej i Republiki Białoruś*, „*Studia Politologiczne*” 33, 2014, s. 434.

²⁸ W. Marciniak, *Reforma polityczna czy dezorganizacja? Kształtowanie się organów władzy wykonawczej w Rosji*, [w:] *Władza wykonawcza w Polsce i Europie*, red. M. Drzonek, A. Wołek, Kraków-Nowy Sącz 2009, s. 153.

²⁹ J. Zaleśny, *Oddziaływanie Rządu Federacji Rosyjskiej na wykonywanie inicjatywy ustawodawczej*, [w:] *Parlamentaryzm w świecie współczesnym. Między ideą a rzeczywistością*, red. T. Mołdawa, J. Zaleśny, Warszawa 2011, s. 269.

³⁰ W. Sokolewicz, *Sąd Konstytucyjny Federacji Rosyjskiej*, [w:] *Sądy Konstytucyjne w Europie. Białoruś, Litwa, Łotwa, Rosja*, t. 4, red. J. Trzcinski, Warszawa 2000, s. 321.

3. Czynniki pozakonstytucyjne

Konstytucja z 1993 roku, faktycznie oktrojowana przez Jelcyna (choć przyjęta w referendum³¹), nie odpowiadała politycznym ambicjom Jelcyna i Putina. Przede wszystkim narażała reżim na dość częste, a co za tym idzie uciążliwe wybory. Te, nawet w systemie ograniczonej demokracji, okazały się problematyczne, ponieważ dawały możliwość prezentacji alternatyw wyborczych. Konstytucja z 1993 roku ograniczała też liczbę kadencji prezydenckich do dwóch. Problem dwukadencyjności Jelcyn próbował rozwiązać poprzez przyjęcie założenia, że jego pierwsza prezydentura rozpoczęta w ramach Rosyjskiej Federacyjnej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej nie powinna się wliczać w jego kadencję, co w jego interpretacji oznaczało, że swoje rządy jako prezydent Rosji formalnie zaczął w 1996. Jednak wówczas Sąd Konstytucyjny nie wyraził zgody na „wyzerowanie” kadencji Jelcyna, co pokazało siłę i niezależność władzy sądowniczej. Druga i ewentualna trzecia kadencja Jelcyna okazały się nierealne z powodu kryzysu finansowego w 1998 roku i powszechnego zniechęcenia do prezydenta³². Putin natomiast rozwiązał problem konstytucyjnego ograniczenia kadencyjności poprzez „namaszczenie” na „tymczasowego prezydenta” swojego protegowanego Dimitrija Miedwiediewa (2008–2012). Jednocześnie na mocy zmian w Konstytucji z 2008 roku, od 2012 wydłużono kadencję prezydenta do sześciu lat. W dalszym ciągu formalnie nie był rozwiązany problem dwukadencyjności, co w przyszłości mogłoby rodzić ryzyko załamania się reżimu. Stąd też projektowane od początku 2020 roku zmiany konstytucyjne, które początkowo miały osłabiać władzę prezydenta na rzecz parlamentu, premiera, Rady Państwowej i Sądu Konstytucyjnego. Mogło to sugerować, że Putin w innej roli będzie chciał zachować dla siebie realną władzę w państwie. Tymczasem sprawy przybrały zupełnie inny obrót. Duma przegłosowała propozycję „wyzerowania” kadencji prezydenta Putina. Potrzeba zmiany Konstytucji w wersji pierwszej (czyli obejmującej zmniejszenie zakresu władzy prezydenta) pokazuje, że mimo praktyki politycznej, która sugeruje, że w Rosji nie zawsze realnie rządzi prezydent (końcówka kadencji Jelcyna, prezydentura Miedwiediewa), pozycja ustrojowa prezydenta jest jednak niezwykle silna. Pojawienie się na Kremlu polityka nie do końca lojalnego, z potencjałem budowania alternatywnego zaplecza, może grozić upadkiem reżimu. Same „wojny sukcesyjne” również mogłyby być niebezpieczne dla stabilności systemu³³. Prezydent nadal pozostaje zwornikiem państwa, „szafarzem” dóbr, głównym arbitrem sceny politycznej równoważącym

³¹ E. Kuźelewska, A.R. Bartnicki, *Referendum w Rosji, na Białorusi i Ukrainie: próba analizy porównawczej*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 25, 2010, s. 92.

³² P. Rutland, *Putin's path to power*, „Post-Soviet Affairs” 16, 2000, nr 4, s. 318–319.

³³ M. Domańska, *Putinizm po Putinie. O „głębokich strukturach” rosyjskiego autorytaryzmu*, „Prace OSW” 2019 nr 78, s. 60 n.

wpływy „klanów” i grup interesów. Właśnie funkcja „arbitra” wydaje się kluczowa³⁴. Putin realizował ją jako premier w okresie prezydentury Miedwiediewa, ale ten był wobec niego lojalny (choć nieśmiało próbował budować własne zaplecze). W 2024 roku mogłoby to być o wiele trudniejsze, a wykrystalizowanie się dwóch alternatywnych ośrodków władzy mogłoby oznaczać powrót do stanu chaosu z lat dziewięćdziesiątych.

Podsumowanie

Celem artykułu było zbadanie konstytucyjno-prawnej pozycji prezydenta w systemie politycznym Rosji. Podporządkowanie prezydentowi ustawodawczych i wykonawczych instytucji państwa oraz przejście kontroli nad Dumą jednoznacznie wskazują na mocną pozycję głowy państwa. Do marca 2020 roku wydawało się, że czynniki prawno-konstytucyjne są mniej istotne niż osoba lidera. Wszyscy trzej prezydenci (Jelcyn, Putin, Miedwiediew) funkcjonowali w oparciu o te same przepisy konstytucyjne, a jednak pozycja Putina wyraźnie była silniejsza. Potwierdzało to tezę, że czynniki „osobowościowe” obok czynników konstytucyjnych decydowały o pozycji prezydenta Rosji, której źródła na równi z przepisami konstytucyjnymi należy szukać także w spuściźnie ZSRR i wzorcach władzy wywodzących się z dawnego reżimu politycznego oraz słabej klasy średniej, będącej ostoją demokracji³⁵. Tradycja ustrojowa i kultura polityczna przeszłości zostawiły wyraźne piętno na rosyjskim modelu prezydenckim oraz mechanizmach sprawowania władzy wertykalnej, czyli bezpośredniego podporządkowania władz lokalnych prezydentowi. Do tej pory wydawało się jasne, że silna pozycja prezydenta Rosji wynikała nie tyle z jego umocowania prawnego, co z jego osobowości oraz uwarunkowań politycznych. Czynniki osobowościowe osoby piastującej urząd prezydenta miały przewagę nad czynnikami stabilności instytucjonalnej i prawnej³⁶. Była to wygodna (i prawdziwa) teza obrazująca istniejący stan rzeczy w Rosji. Nie ma ona jednak zastosowania do okresu 2008–2012, gdy głową państwa był Miedwiediew, Putin zaś pełnił obowiązki premiera.

Długość trwania kadencji i możliwość reelekcji również mają wpływ na silną pozycję głowy państwa. Dotychczasowe przepisy prawne ewidentnie temu służą (sześcioletnia kadencja i możliwość pełnienia urzędu przez tę samą osobę wiele razy, choć z dochowaniem warunku przerwy po dwóch kadencjach z rzędu). Jednakże konstytucyjno-prawna pozycja prezydenta Rosji nie jest w systemie

³⁴ A.R. Bartnicki, *Organizacja przestrzeni władzy przez Borysa Jelcyna i Władimira Putina — podobieństwa i różnice*, „Białostockie Studia Prawnicze” 20B, 2016, s. 283.

³⁵ A.R. Bartnicki, *Nieudany projekt — demokratyczna Rosja*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 34, 2012, nr 1, s. 61–62.

³⁶ M. Czajkowski, *Federacja Rosyjska*, [w:] *Ustroje polityczne krajów Wspólnoty Niepodległych Państw*, red. W. Baluk, A. Czajkowski, Wrocław 2007, s. 57.

politycznym Rosji hegemoniczna, głowa państwa ma bowiem wiele ograniczeń konstytucyjnych, zwłaszcza w kwestii obsadzania istotnych stanowisk w państwie. Widoczne to było w okresie prezydentury Dmitrija Miedwiediewa. Oznaczałoby to, jak już wcześniej wskazano, że to głównie czynniki osobowościowe (a dokładniej osoba, która piastuje urząd prezydenta) decydowały o sile głowy państwa. Twierdzeniu temu przeczy marcowa nowelizacja Konstytucji. „Wyzerowanie” kadencji Putina (i przy okazji Miedwiediewa) oznacza, że usiłuje on nadać pierwszeństwo ramom prawnym i w ten sposób przedłużyć swoje rządy legalnie³⁷. Putin czyni to, będąc świadomym swego wieku i sytuacji, że osoba zaufana wskazana przez niego (przerabiany wariant Putin–Miedwiediew) i zapewne znacznie młodsza, prędzej czy później zacznie budować własne zaplecze polityczne i odsunie starszego Putina od władzy. Aprobata Putina dla „wyzerowania” swoich kadencji wskazuje, że sprawdzona dotychczasowa formuła wariantu — „Putin chwilowo premierem” — wyczerpała się. A na system „dwuwładzy” prezydent nie chce pozwolić.

Bibliografia

- Albert R., *Presidential values in parliamentary democracies*, „International Journal of Constitutional Law” 9, 2010, nr 2.
- Balikian A.J., *The new Russian Federation Constitution: A legal framework adopted and implemented in a post-Soviet era*, „Suffolk Transnational Law Review” 1995
- Bartnicki A.R., *Borys Jelcyn — anatomia politycznej degeneracji*, [w:] *Rozpad ZSRR i jego konsekwencje dla Europy i świata*, red. A. Jach, Kraków 2011, s. 251–272.
- Bartnicki A.R., *Model dwuwładzy w poradzieckiej Rosji — anomalia system czy odpowiedź na wyzwania transformacji?* [w:] *Kryzys przywództwa we współczesnej polityce*, red. W. Konarski, A. Durska, S. Bachrynowski, Warszawa 2011, s. 438–447.
- Bartnicki A.R., *Nieudany projekt — demokratyczna Rosja*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 34, 2012, nr 1.
- Bartnicki A.R., *Organizacja przestrzeni władzy przez Borysa Jelcyna i Władimira Putina — podobieństwa i różnice*, „Białostockie Studia Prawnicze” 20B, 2016.
- Bartnicki A.R., *Wybrane problem rosyjskiego quasi-autorytaryzmu*, „Studia Politologiczne” 18, 2010, s. 206–220.
- Bosiacki A., *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Rosji*, przeł. A. Kubik, Warszawa 2000.
- Cox S.E., *Reverse Revolution: Russia's Constitutional Crisis*, „Pacific Rim Law & Policy Journal” 22, 2013.
- Czajkowski M., *Federacja Rosyjska*, [w:] *Ustroje polityczne krajów Wspólnoty Niepodległych Państw*, red. W. Baluk, A. Czajowski, Wrocław 2007, s. 41–60.
- Czerwiński M., *Prezydent jako głowa władzy wykonawczej — model białoruski*, [w:] *Władza wykonawcza w Polsce i Europie*, red. M. Drzonek, A. Wołek, Kraków-Nowy Sącz 2009, s. 191–205.
- Denkiewicz E., *Ewolucja rosyjskiego federalizmu w epoce Władimira Putina*, [w:] *Zagadnienia ustrojowe państw poradzieckich*, red. J. Zaleśny, Warszawa 2010.

³⁷ *Putin po raz czwarty. Stan i perspektywy Rosji (2018–2024)*, Raport OSW, Warszawa 2018, s. 7.

- Domańska M., *Putinizm po Putinie. O „głębokich strukturach” rosyjskiego autorytaryzmu*, „Prace OSW” 2019.
- Domrin A.N., *From fragmentation to balance: The shifting model of federalism in post-Soviet Russia*, „Transnational Law & Contemporary Problems” 15, 2006.
- Dziemidok-Olszewska B., *Odpowiedzialność prezydenta i rządu w Federacji Rosyjskiej*, [w:] *Rozpad ZSRR i jego konsekwencje dla Europy i świata*, red. A. Jach, Kraków 2011, s. 353–374.
- Felkay A., *Yeltsin’s Russia and the West*, Westport, CT-London 2002.
- Kondratiewa-Bryzik J., *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Federacji Rosyjskiej*, [w:] *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Toruń 20010, s. 249–259.
- Konstytucja Federacji Rosyjskiej z 1993 roku.
- Kowalska M., *Geneza i kształt systemu konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej*, [w:] *Rozpad ZSRR i jego konsekwencje dla Europy i świata*, red. A. Jach, Kraków 2011, s. 375–394.
- Kowalski J., *Konstytucja Federacji Rosyjskiej a rosyjska i europejska tradycja konstytucyjna*, Warszawa 2009.
- Kuźelewska E., *Porównanie pozycji ustrojowej prezydenta Federacji Rosyjskiej i Republiki Białoruś*, „Studia Politologiczne” 33, 2014.
- Kuźelewska E., Bartnicki A.R., *Model władzy w państwach postsowieckich*, „Politeja” 2016, nr 41.
- Kuźelewska E., Bartnicki A.R., *Referendum w Rosji, na Białorusi i Ukrainie: próba analizy porównawczej*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 25, 2010.
- Kuźelewska E., Bartnicki A.R., *The constitutional and structural position of the President of the French Fifth Republic and the Russian Federation. The attempt at the comparative analysis*, [w:] *Evolution of the Constitutionalism in the Selected States of Central and Eastern Europe*, red. J. Matwiejuk, K. Prokop, Białystok 2010, s. 386–414.
- Legucka A., *Putin Forever? Russian Vote to Change the Constitution*, https://pism.pl/publications/Putin_Forever_Russians_Vote_to_Change_the_Constitution.
- Marciniak W., *Reforma polityczna czy dezorganizacja? Kształtowanie się organów władzy wykonawczej w Rosji*, [w:] *Władza wykonawcza w Polsce i Europie*, red. M. Drzonek, A. Wołek, Kraków-Nowy Sącz 2009, s. 138–153.
- Matwiejuk J., *Evolution of the constitutional system of the Russian Federation*, [w:] *Evolution of Constitutionalism in the Selected States of Central and Eastern Europe*, red. J. Matwiejuk, K. Prokop, Białystok 2010, s. 349–239.
- Matwiejuk J., *Rosja*, [w:] *Systemy ustrojowe państw współczesnych*, red. S. Bożyk, M. Grzybowski, Białystok 2012, s. 277–308.
- Mazo E.D., *Constitutional roulette: The Russian Parliament’s battles with the president over appointing a prime minister*, „Stanford Journal of International Law” 41, 2016.
- Putin po raz czwarty. Stan i perspektywy Rosji (2018–2024)*, Raport OSW, Warszawa 2018.
- Rutland P., *Putin’s path to power*, „Post-Soviet Affairs” 16, 2000, nr 4.
- Sakwa R., *Russian Politics and Society*, New York 2008.
- Shevtsova L., *Putin’s Russia*, Washington 2005.
- Sokolewicz W., *Sąd Konstytucyjny Federacji Rosyjskiej*, [w:] *Sądy Konstytucyjne w Europie. Białoruś, Litwa, Łotwa, Rosja*, t. 4, red. J. Trzciński, Warszawa 2000, s. 269–374.
- Stelmach A., *Zmiana i stabilność w systemie politycznym współczesnej Rosji*, Poznań 2003.
- Ustawa o wyborach deputowanych Dumy Państwowej i Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej.
- Ustawa o wyborach Prezydenta Federacji Rosyjskiej.
- Weisman A.J., *Separation of powers in post-Communist government: A constitutional case study of the Russian Federation*, „American University International Law Review” 10, 1995, nr 6.

- Zaleśny J., *Oddziaływanie Rządu Federacji Rosyjskiej na wykonywanie inicjatywy ustawodawczej*, [w:] *Parlamentaryzm w świecie współczesnym. Między ideą a rzeczywistością*, red. T. Mołdawa, J. Zaleśny, Warszawa 2011, s. 251–270.
- Zaleśny J., *Prezydent a Rząd w Federacji Rosyjskiej*, [w:] *Zagadnienia ustrojowe państw poradzieckich*, red. J. Zaleśny, Warszawa 2010, s. 81–110.
- Zaleśny, *Współdziałanie rządu i prezydenta Federacji Rosyjskiej w realizacji inicjatywy ustawodawczej*, [w:] *Przemiany w Europie Środkowo-Wschodniej. 20 lat doświadczeń*, red. A. Kosecki, J. Wojnicki, Pułtusk 2011, s. 109–130.
- Zieliński E., *Parlament Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 2002.