

# Procedura zmiany konstytucji republiki Federacji Rosyjskiej na przykładzie Republiki Sacha (Jakucja)

## Wprowadzenie

Ustawy zasadnicze podmiotów Federacji Rosyjskiej podlegają zmianie w procedurze, która jest regulowana zarówno przez ustawodawstwo federalne, jak i ustawodawstwo każdego z podmiotów. Proces zmiany ustawy zasadniczej obejmuje nie tylko samą procedurę ujętą w aktach prawnych, ale także pozostającą poza nią przedparlamentarną fazę przygotowania projektu zmian – i w ogóle proces rodzenia się idei potrzebny do dokonania tych czy innych zmian, czyli fazę, która z natury nie jest ujęta w przepisach prawa, a odgrywa ważną rolę w procesie zmian ustrojowych. Modelowo przyjmuje się, że proces ten powinien przebiegać przy możliwie szerokim konsensusie politycznym, w praktyce jednak wydaje się to niemożliwe i trudno podać przykłady takich ustaw zasadniczych. W literaturze wskazuje się, że na proces zmian konstytucyjnych wpływają różne czynniki, takie jak np. tradycje ustrojowe, zmiany w sytuacji międzynarodowej<sup>1</sup>, struktura etniczna i religijna państwa czy też stopień konsolidacji istniejącego ustroju<sup>2</sup>. Można także uznać, że ze względu na znaczenie ustawy zasadniczej w wymiarze normatywnym, proces ten winien być możliwie dokładnie uregulowany<sup>3</sup>.

Przedmiotem pracy jest przedstawienie procedury dokonywania zmian w Konstytucji Republiki Sacha (Jakucja). Podstawowymi aktami prawnymi w tym względzie są Konstytucja Republiki Sacha<sup>4</sup> oraz ustawa konstytucyjna z 15 czerwca 2002 r. 15-3 nr 361-II „O trybie przyjęcia ustawy konstytucyjnej «O wniesieniu zmian i dopełnień do Konstytucji (Ustawy Zasadniczej) Republiki Sacha (Jakucja)»”<sup>5</sup>, która określa odrębny

---

<sup>1</sup> Przykładowo sytuacja międzynarodowa może wpływać na potrzebę dokonania w państwie konsolidacji władzy wobec zewnętrznych zagrożeń. Proces taki następował w okresie międzywojennym w Europie Środkowej.

<sup>2</sup> М. Ф. Чудаков, *Конституционный процесс как элемент процесса развития государства и права отдельной страны*, „Конституционное и муниципальное право” 2009, nr 6.

<sup>3</sup> А. И. Абрамова, *Право законодательной инициативы: проблемы обеспечения и защиты*, „Журнал российского права” 2006, nr 3, s. 12.

<sup>4</sup> Конституция (Основной Закон) Республики Саха (Якутия) от 4 апреля 1992 года, <http://iltumen.ru/content/konstitutsiya-osnovnoi-zakon-respubliki-sakha-yakutiya> [dostęp 20.01.2018], tłum. na j. polski [w:] A. Pogłódek, K. Nowak, *Konstytucja Republiki Sacha (Jakucja)*, Warszawa 2015.

<sup>5</sup> Конституционный закон Республики Саха (Якутия) от 15.06.2002 15-з № 361-II „О порядке принятия Конституционного закона Республики Саха (Якутия) «О внесении изменений и дополнений

tryb składania wniosków o zmianach i uzupełnieniach Konstytucji Republiki Sacha i przyjęcia decyzji o wniesieniu do niej zmian i dopełnień. Oprócz tego znaczenie dla procedury zmiany Konstytucji ma Regulamin Zgromadzenia Państwowego (II Tumen)<sup>6</sup> oraz akty prawne regulujące status Sądu Konstytucyjnego<sup>7</sup>.

\* \* \* \* \*

## 1. Pojęcie ustawy zasadniczej podmiotu Federacji Rosyjskiej

Ustawa zasadnicza (konstytucja<sup>8</sup>, statut) podmiotu Federacji Rosyjskiej stanowi akt ustrojodawczy, który wraz z Konstytucją Federacji Rosyjskiej określa status podmiotu oraz jego ustrój. Jako akty ustrojodawcze są to akty o mieszanym prawno-politycznym charakterze<sup>9</sup>, które ze względu na oparcie ustroju podmiotów na zasadzie suwerenności ludu stanowią wyraz woli mieszkańców podmiotu w podstawowych kwestiach ustrojowych z wzięciem pod uwagę ograniczeń wynikających z potrzeby uwzględnienia w tych aktach zgodności z podstawami ustroju konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej oraz częściowej reglamentacji ustroju podmiotów w prawodawstwie federalnym<sup>10</sup>. Niekiedy zmiany konstytucji republik wynikają ze zmian wprowadzonych przez ustawodawstwo federalne<sup>11</sup>. Ustawy zasadnicze podmiotów są więc aktami przesądzającymi na poziomie regionalnym o statusie podmiotów, stanowią podstawę ich systemu prawnego.

---

в Конституцию (Основной закон) Республики Саха (Якутия)», <http://docs.cntd.ru/document/423845507> [dostęp 20.01.2018].

<sup>6</sup> Регламент Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) от 17 апреля 2008 года, <http://iltumen.ru/content/reglament-gosudarstvennogo-sobraniya-il-tumen-respubliki-sakha-yakutiya> [dostęp 20.01.2018].

<sup>7</sup> Zob. np. Конституционный закон Республики Саха (Якутия) от 15 июня 2002 года „О Конституционном суде Республики Саха (Якутия)”, <http://docs.cntd.ru/document/424065228> [dostęp 20.01.2018].

<sup>8</sup> Wyjątek stanowi Republika Kałmucji, której akt ustrojodawczy nosi nazwę Statut Stepowy.

<sup>9</sup> Na taką dwoistą naturę konstytucji wskazuje np. I. A. Krawiec, pisząc, że „konstytucja posiada mieszany polityczno-prawny charakter, podobnie jak w znacznym stopniu całe prawo konstytucyjne. Powstające na podstawie jej norm stosunki konstytucyjne także mogą być scharakteryzowane jako posiadające dwoisty charakter: polityczny i prawny jednocześnie”. I dalej: „niemniej należy rozróżnić konstytucję jako akt prawny z typowymi dla niej funkcjami w sferze prawnej i konstytucję jako dokument polityczny, mający określoną treść społeczno-polityczną, wywierający bezpośredni lub pośredni wpływ na cały system polityczny kraju” (I. A. Кравец, *Сущность конституций и конституционный процесс (динамика социально-политического содержания российских конституций)*, „Правоведение” 2002, nr 2, s. 43–57).

<sup>10</sup> Я. А. Зорина, *Конституция (устав) субъекта Российской Федерации как источник конституционного права*, Белгород 2008.

<sup>11</sup> Przykładowo ustawa federalna z 28 grudnia 2010 r. nr 406-UF „O wniesieniu zmian do artykułu 18 ustawy federalnej «O wspólnych zasadach organizacji organów ustawodawczych (przedstawicielskich) i wykonawczych władzy państwowej podmiotów Federacji Rosyjskiej»”, zgodnie z którą głowy republik nie mogą nazywać się „Prezydentami”. W uzasadnieniu do projektu ustawy jako alternatywę dla określenia „Prezydent” proponowano na przykład: „Głowa”, „Kierownik”, „Przewodniczący Rządu” i inne. Konstytucje republikańskie miały być dostosowane do zgodności z tym przepisem do 1 stycznia 2015 r. Później okres ten został przedłużony.

Ustawy zasadnicze podmiotów Federacji Rosyjskiej posiadają cechy i funkcje typowego aktu ustrojodawczego<sup>12</sup>. Ich istota jako aktów ustrojodawczych przyjmuje, że podmioty Federacji są uprawnione do samodzielnego wyboru swojego ustroju w granicach określonych przez prawo federalne<sup>13</sup>. Ze względu na to, że mowa o ustawach zasadniczych podmiotów Federacji, są one wtórne wobec Konstytucji Federacji Rosyjskiej, a swoboda wyboru regionalnych ustrojodawców jest ograniczona podstawami ustroju konstytucyjnego oraz rozgraniczeniem uprawnień między Federacją a jej częściami składowymi. Stąd stwierdza się, że regionalne akty ustrojodawcze nie mogą zmienić reżimu politycznego czy wartości, na których zostanie zbudowany system ustrojowy podmiotu. Przesądzone zostało to bowiem przez Konstytucję Federacji Rosyjskiej<sup>14</sup>. Normatywizm przesądza, że ustawa zasadnicza stanowi akt prawny, nie zaś tylko dokument będący deklaracją polityczną. Postanowienia zawarte w ustawie zasadniczej mają znaczenie normatywne. Ustawy zasadnicze podmiotów FR są aktami o najwyższej mocy prawnej w systemie aktów prawnych danego podmiotu oraz obowiązują bezpośrednio. Każda ustawa zasadnicza ma także wymiar programowy poprzez zawarcie w niej celów polityki państwa czy postanowień programowych. Legitymizacja ustawy zasadniczej wynika z przyjęcia jej przez uprawniony podmiot (parlament, zgromadzenie ustrojodawcze lub poprzez referendum)<sup>15</sup>. Realność konstytucji jest kategorią ocenną. Wyraża się ona w zgodności między obowiązującym aktem ustrojodawczym a praktyką ustrojową<sup>16</sup>. Następnym przymiotem regionalnych ustaw zasadniczych jest ich stabilność. Jak zauważa się w literaturze, „stabilność” oznacza okres obowiązywania aktu ustrojodawczego bez wniesienia do niego istotnych zmian (rewizji)<sup>17</sup>. Potrzeba stabilności ustawy zasadniczej wynika z tego, że stanowi ona jądro systemu prawnego państwa. Stabilność konstytucji uwarunkowana jest trwaniem ustroju politycznego, którego stanowi ona normatywny wyraz. Tylko w takim przypadku konstytucja rzeczywiście określa „zasady gry wszystkich uczestników procesu politycznego”<sup>18</sup>. Ze względu na to, że formacje ustrojowe mają stosunkowo długi okres istnienia,

<sup>12</sup> Н. А. Михалева, *Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование)*, Москва 2010, s. 34.

<sup>13</sup> Я. А. Франчук, *Конституция (устав) субъекта Российской Федерации как источник конституционного права*, „Конституционное и муниципальное право” 2007, nr 6.

<sup>14</sup> Zob. В. А. Кряжков (red.), *Конституционное право субъектов Российской Федерации*, Москва 2002, s. 192.

<sup>15</sup> Zob. А. А. Жученко, *Порядок изменения конституций и уставов субъектов Федерации и Конституции России*, „Конституционное и муниципальное право” 1999, nr 1, s. 10–12; Н. А. Михалева, *Порядок принятия, пересмотра и внесения поправок в региональные конституции и уставы*, „LexRussia: Научные труды МГЮА” 2008, nr 3, s. 587–596; Г. Б. Романовский, *Изменение устава (конституции) субъекта Российской Федерации: сравнительно-правовой аспект*, „Государственная власть и местное самоуправление” 2006, nr 9.

<sup>16</sup> Ж. П. Жакке, *Конституционное право и политические институты*. 4-е изд., Москва 2002, s. 103, 104; А. С. Гондаренко, *Конституционно-правовой механизм обеспечения реальности конституционных принципов правосудия в Российской Федерации*, Ставрополь 2007, passim; Н. А. Михалева, *Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование)*, Москва 2010, passim

<sup>17</sup> Е. С. Аничкин, *Преобразование Конституции Российской Федерации и развитие конституционного законодательства в конце XX — начале XXI вв.*, Тюмень 2010, s. 43.

<sup>18</sup> А. Н. Медушевский, *Теория конституционных циклов*, Москва 2005, s. 7.

zmiany w obszarze ustrojowym zachodzą wolniej niż w innych sferach regulacji prawnej<sup>19</sup>. Stabilność ustawy zasadniczej jest więc pochodną różnego rodzaju czynników politycznych i prawnych, które zbiorczo określa się „gwarancjami konstytucji”. W ujęciu prawnym stabilność ustawy zasadniczej jest zapewniana poprzez szczególny tryb jej przyjęcia, a także zmiany tego aktu. Podkreślić przy tym należy, że stabilność jest tu uwarunkowana nie tyle prawnie, ile politycznie. Podobnie można stwierdzić, że stabilność tekstowego wymiaru ustawy zasadniczej jest powiązana z poziomem ogólności postanowień aktu ustrojodawczego. W przypadku bowiem znacznej szczegółowości zachodzi konieczność wnoszenia zmian do ustawy zasadniczej lub też stanie się ona „zawadą” w procesie rozwoju ustroju państwa. Stabilność konstytucji nie oznacza, że nie potrzebuje ona żadnych zmian czy uzupełnień. Te jednak, jak się wskazuje, są uzasadnione tylko, gdy zmiana stosunków społecznych jest istotna, a praktyka ustrojowa ujawniła potrzebę rozszerzenia obszaru regulacji ustawy zasadniczej. W przypadku podmiotów Federacji Rosyjskiej potrzeba takich zmian może wynikać ze zmian przeprowadzanych na poziomie Federacji. Kolejnym przymiotem ustaw zasadniczych podmiotów FR jest więc zmienność. Zmiany ustrojowe powinny jednak pozwalać na zachowanie tego, co cenne, z poprzedniego dorobku ustrojowego. Jednocześnie paradoksalnie zmienność ustawy zasadniczej pełni funkcję stabilizującą w systemie politycznym, pozwalając na przeprowadzanie zmian na drodze prawnej, a nie tylko rewolucyjnej.

Podkreśla się, że w praktyce między aktami ustrojodawczymi republik i innych podmiotów (np. obwody, kraje) nie ma znaczących różnic w statusie prawnym<sup>20</sup>. Tym niemniej można zauważyć takie różnice w ujęciu zawartej w nich materii. Obowiązujące statuty są bardziej „zestandardyzowane”, w wielu przypadkach brak w nich np. części poświęconej prawom i wolnościom człowieka i obywatela. Odmiennie akty ustrojodawcze republik – zawsze zawierają one tego typu rozdział, w konstytucjach republik także o wiele częściej przewiduje się powołanie regionalnego organu kontroli konstytucyjności prawa (sąd konstytucyjny), podczas gdy w przypadku innych podmiotów jest to wyjątek. Jednak wszystkie te ustawy zasadnicze posiadają najwyższą moc prawną w systemie prawa danego podmiotu. Jednocześnie nie mają pierwszeństwa wobec Konstytucji FR i ustaw federalnych. W tym ostatnim przypadku jest jeden wyjątek, tj. wydanie aktu ustawy federalnej w obszarze wyłącznych kompetencji podmiotu – wówczas pierwszeństwo ma ustawa zasadnicza podmiotu<sup>21</sup>. W przypadku ustaw i innych aktów prawnych podmiotu jego ustawa zasadnicza ma wobec nich pierwszeństwo i jest stosowana bezpośrednio

<sup>19</sup> В. О. Лучин, *Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации*, Москва 2002, s. 46, 47. Jednakże każda formacja ustrojowa ma kilka stadiów: tworzenia, trwania oraz schyłku. W tym ostatnim można oczekiwać, że pojawią się projekty zmiany ustawy zasadniczej. Możliwa jest jednak inna sytuacja: ustawa zasadnicza pozostanie niezmienioną na papierze, a rzeczywistość ustrojowa podąży swoją drogą rozwoju, której podstawy będą w aktach rangi podkonstytucyjnej (С. А. Авакьян, *Конституция России: природа, эволюция, современность*, 2-е изд., Москва 2000, s. 30.). Inaczej ujmując – dojdzie do zmiany ustawy zasadniczej przez akty niższego rzędu, bez jej formalnej zmiany.

<sup>20</sup> Zob. В. М. Манохин, *Правотворческая деятельность в субъектах Российской Федерации: Вопросы методики*, Саратов 2000, s. 67.

<sup>21</sup> А. С. Пиголкин (red.), *Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации*, Москва 1998, s. 20.

nio. Obowiązkiwanie tych aktów jest ograniczone do obszaru danego podmiotu Federacji. Oprócz tego uprawnienie do ich przyjęcia wynika z Konstytucji FR z 1993 r. oraz jest częściowo regulowane na poziomie federalnym, co przesądza, że władza ustrojodawcza na poziomie podmiotów po pierwsze posiada charakter pochodny, a po drugie jest ograniczona<sup>22</sup>.

Przedmiot regulacji tych aktów jest mimo znaczących podobieństw różny. Różnice są szczególnie widoczne w przypadku republik Federacji Rosyjskiej. Struktura aktów zarówno w republikach, jak i w innych podmiotach jest podobna i obejmuje preambułę oraz rozdziały poświęcone: podstawom ustroju; prawom, wolnościom i obowiązkom człowieka i obywatela; statusowi prawnemu podmiotu; władzy ustawodawczej; władzy wykonawczej; samorządowi terytorialnemu; sądowi konstytucyjnemu (statutowemu), symbolom podmiotu i jego stolicy (centrum administracyjnego); trybowi zmiany tego aktu. W wielu z regionalnych ustaw zasadniczych obecne są także rozdziały (działy) poświęcone systemowi sędowniczemu i prokuraturze danego podmiotu.

## **2. Zmiana ustawy zasadniczej podmiotu Federacji Rosyjskiej w prawie federalnym**

Sposób przyjęcia konstytucji nie jest jedynie zagadnieniem technicznym – to kwestia polityczna, jako że znacząco określa charakter ustawy zasadniczej. Akty ustrojodawcze podmiotów Federacji Rosyjskiej należy zaliczyć do „sztywnych” ustaw zasadniczych. Wynika to zarówno z analizy postanowień tych aktów dotyczących ich zmiany, jak też z ustawodawstwa federalnego. Sama Konstytucja Federacji Rosyjskiej z 1993 r.<sup>23</sup> nie odnosi się do trybu przyjęcia ustaw zasadniczych podmiotów. Takie częściowe uregulowanie znajduje się jednak w ustawie federalnej z 6 października 1999 r. nr 184-UF „O wspólnych zasadach...”. W art. 7 wymienionej ustawy federalnej przewidziano, że ustawa zasadnicza jest przyjmowana lub poprawki do niej są wprowadzane przez organ ustawodawczy (przedstawicielski) podmiotu większością dwóch trzecich głosów liczby deputowanych regionalnego parlamentu przewidzianej w akcie ustrojodawczym. Zmiany takie mogą być także przeprowadzane wyżej wymienioną większością przez specjalnie wybrane do tego zgromadzenie konstytucyjne. W literaturze można znaleźć pogląd, że ustawa zasadnicza powinna być przyjmowana przez zgromadzenie ustrojodawcze wybrane w powszechnych i bezpośrednich wyborach jedynie dla przygotowania i przyjęcia nowej konstytucji<sup>24</sup>. Podobnie takiemu organowi należałoby powierzyć wnoszenie zmian do ustawy zasadniczej w przypadku, gdy mają one charakter zasadniczej rewizji jej postanowień. Później zaś tak przyjęty tekst winien być wniesiony pod referendum. Wskazuje się także, że tworzenie zgromadzenia ustrojodawczego w innym trybie niż powszechne i bezpośrednie wybory, stanowiłoby naruszenie demokratycznej istoty

---

<sup>22</sup> *Конституционное право субъектов...*, s. 213, 214.

<sup>23</sup> <http://www.constitution.ru/> [dostęp 20.01.2018].

<sup>24</sup> С. Б. Сафина, *Принятие конституций республик в составе Российской Федерации: политико-правовой аспект*, „Власть” 2011, nr 5, s. 137.

współczesnego ustroju podmiotów Federacji Rosyjskiej. Bowiem „przyjąć nową Konstytucję może albo sam lud w referendum, albo swobodnie wybrani przez niego delegaci, którzy tym samym są bezpośrednio upoważnieni do tego przez naród”<sup>25</sup>. Idea powierzenia prac ustrojowych konstytuancie jest wyrazem odróżniania organu ustawodawczego od organu ustrojodawczego i władzy *ustawodawczej* od *ustrojodawczej*, z których ta druga nie funkcjonuje stale<sup>26</sup>. Jednakże obecnie instytucja zgromadzenia konstytucyjnego występuje jedynie w porządku ustrojowym Dagestanu. W tym też przepisie przewidziana jest – jedynie w przypadku republik – możliwość dokonywania zmian ustrojowych w referendum. Jednakże w praktyce ustrojowej podmiotów Federacji Rosyjskiej najbardziej rozpowszechniony jest tryb parlamentarny<sup>27</sup>.

Oprócz tego w ustawie federalnej określono krąg podmiotów posiadających prawo inicjatywy ustawodawczej w regionalnym parlamencie. Ujęte zostało ono jako katalog otwarty, tj. wyraźnie dopuszczono przyznanie tego prawa innym podmiotom. W związku z tym, że nie uregulowano odrębnie katalogu podmiotów posiadających prawo inicjatywy ustrojodawczej, pojawia się pytanie, czy w regionach może być ono zawężone. W tym przypadku należy się opowiedzieć za poglądem, że regionalny ustrojodawca może zawęzić grupę podmiotów posiadających takie prawo w porównaniu do grupy posiadającej prawo inicjatywy ustawodawczej<sup>28</sup>. Niemożliwe byłoby jednak przykładowo pozbawienie prawa inicjatywy ustrojodawczej najwyższej osoby urzędowej (kierownika najwyższego organu wykonawczego), bowiem w niektórych przypadkach podmioty inicjatywy ustawodawczej w sprawie wniesienia zmian do konstytucji i tryb rozpatrzenia takiej ustawy przewidział sam ustawodawca federalny w ustawie nr 184-ФЗ. Na przykład, projekt ustawy podmiotu Federacji o wniesieniu zmian do konstytucji (statutu) podmiotu Federacji w związku z dostosowaniem ustanowionej liczby deputowanych do zgodności z liczbą obywateli zarejestrowanych na terytorium podmiotu Federacji wnosi do organu ustawodawczego (przedstawicielskiego) najwyższa osoba urzędowa (kierownik najwyższego organu wykonawczego) podmiotu Federacji nie później niż w ciągu pięciu dni po stwierdzeniu faktu zwiększenia lub zmniejszenia liczby wyborców. Taka ustawa musi wejść w życie nie później niż osiemnaście miesięcy po stwierdzeniu faktu zmiany liczebności wyborców.

### 3. Tryb zmiany konstytucji w Republice Sacha (Jakucja)

W Konstytucji Republiki Sacha<sup>29</sup> zagadnieniu zmiany konstytucji poświęcony został dział 11 „Przyjęcie Konstytucji Republiki Sacha (Jakucja) i tryb jej zmiany”.

<sup>25</sup> В. А. Кикоть, Б. А. Страшун, *О статусе Конституционного Собрания*, „Журнал российского права” 1998, nr 12, s. 9.

<sup>26</sup> Н. Коллаков, *Разделение властей в современном Российском государстве*, „Конституционное и муниципальное право” 2001, nr 2, s. 26.

<sup>27</sup> С. Б. Сафина, *op. cit.*, s. 137.

<sup>28</sup> Н. А. Михалева, *Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование)*, Москва 2010.

<sup>29</sup> Należy zwrócić uwagę, że za integralną część Konstytucji Sachy uznawana jest Umowa o rozgraniczeniu przedmiotów własności i pełnomocnictw między organami władzy państwowej Federacji

Ustrojodawca przewidział w art. 123, że Konstytucja Republiki Sacha przyjmowana jest przez Zgromadzenie Państwowe większością dwóch trzecich głosów, liczoną w odniesieniu do ustanowionej liczby deputowanych ludowych Republiki Sacha. Przewidziano także, że ustawę o trybie wejścia w życie Konstytucji Republiki Sacha przyjmuje Zgromadzenie Państwowe większością głosów, liczoną w odniesieniu do ustanowionej liczby deputowanych ludowych Republiki Sacha. Szczegółowe uregulowanie trybu przyjęcia nowej Konstytucji zostało uznane za materię podlegającą regulacji w ustawie konstytucyjnej<sup>30</sup>. Odrębnie w Konstytucji Jakucji uregulowano wprowadzanie zmian do obowiązującej Konstytucji. Nie oznacza to jednak, przynajmniej na gruncie ustawy zasadniczej, zróżnicowania wymogów dla tych dwóch sytuacji. Bowiern zmiany do obowiązującej Konstytucji są przyjmowane w drodze uchwalenia przez Zgromadzenie Państwowe większością dwóch trzecich głosów ustanowionej liczby deputowanych ludowych Republiki Sacha stosownej ustawy konstytucyjnej<sup>31</sup>. Także w tym przypadku określenie szczegółowego trybu przyjęcia zmian do Konstytucji oraz trybu ich wejścia w życie zostało przekazane do uregulowania w ustawie konstytucyjnej<sup>32</sup>.

Na podstawie delegacji konstytucyjnej przyjęta została ustawa konstytucyjna z 15 czerwca 2002 r. 15-3 nr 361-II „O trybie przyjęcia ustawy konstytucyjnej Republiki Sacha (Jakucja) «O wniesieniu zmian i dopełnień do Konstytucji (Ustawy Zasadniczej) Republiki Sacha (Jakucja)»”<sup>33</sup>. Określa ona zgodnie z delegacją konstytucyjną tryb wystąpienia z inicjatywą zmiany Konstytucji Republiki Sacha oraz procedurę uchwalania takich zmian. Jednocześnie wskazano, że zmiany te powinny mieć na celu konstytucjonalizację zasadniczych zmian w życiu społecznym oraz doświadczeń praktyki ustrojowej w celu „ochrony interesów republiki”. Ustawodawca podkreślił także, że zmiana w Konstytucji może oznaczać zarówno uzupełnienie istniejącej regulacji konstytucyjnej, zmianę treści istniejących przepisów, jak też wykreślenie niektórych z nich<sup>34</sup>. Zgodnie z ustawą konstytucyjną zmiany w Konstytucji przyjmują postać ustawy konstytucyjnej „O wniesieniu zmian i dopełnień do Konstytucji (Ustawy Zasadniczej) Republiki Sacha (Jakucja)”<sup>35</sup>.

W Republice Sacha zawężono krąg podmiotów, jak określa to ustawodawca, „prawa konstytucyjnej inicjatywy ustawodawczej” w stosunku do podmiotów inicjatywy ustawodawczej. Prawo inicjowania zmian w Konstytucji przyznano: Głowie Republiki, deputowanym Zgromadzenia Państwowego i Sądowi Konstytucyjnemu<sup>36</sup>. Oprócz tego w art. 3 wymienionej ustawy konstytucyjnej przewidziano, że Rząd, republikańskie

---

Rosyjskiej i organami władzy państwowej Republiki Sacha (art. 127 Konstytucji). Ta jednak nie może być przez Jakucję samodzielnie zrewidowana.

<sup>30</sup> Art. 123 Konstytucji Jakucji.

<sup>31</sup> Art. 124 Konstytucji Jakucji.

<sup>32</sup> Art. 126 Konstytucji Jakucji.

<sup>33</sup> Конституционный закон Республики Саха (Якутия) от 15.06.2002 „О порядке принятия Конституционного закона Республики Саха (Якутия) «О внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной закон) Республики Саха (Якутия)»” (dalej: ustawa konstytucyjna z 2002 r.).

<sup>34</sup> Art. 1 ustawy konstytucyjnej z 2002 r.

<sup>35</sup> Art. 2 ustawy konstytucyjnej z 2002 r.

<sup>36</sup> Art. 125 Konstytucji Jakucji.

organy regionalnych oddziałów partii politycznych i zrzeszeń społecznych, a także organy przedstawicielskie samorządu lokalnego w sprawach ich właściwości mogą przedstawiać wymienionym podmiotom prawa inicjatywy ustrojodawczej swoje wnioski dotyczące zmian w Konstytucji Jakucji<sup>37</sup>.

Projekt zmian konstytucyjnych jest wnoszony do Zgromadzenia Państwowego w postaci projektu ustawy konstytucyjnej, która musi zawierać: a) tekst nowej redakcji artykułu (ustępu lub punktu artykułu); b) tekst artykułu (ustępu lub punktu artykułu), który proponuje się usunąć; c) uzasadnienie projektu zmian z przedstawieniem potrzeby wniesienia proponowanych zmian lub uzupełnień. Jeśli treść zmian i dopełnień wymaga zmian w innych rozdziałach i artykułach Konstytucji Jakucji, to inicjatywa konstytucyjna musi zawierać także nową redakcję tych artykułów lub poszczególnych postanowień oraz uzasadnienie niezbędności zmian albo uzupełnień wynikających z ich wewnętrznego związku. W przypadku gdy wnoszony projekt nie spełnia tych wymogów, jest on zwracany inicjatorowi na podstawie decyzji Komisji Konstytucyjnej Republiki Sacha<sup>38</sup>. Wniesiony projekt zmian konstytucyjnych jest obowiązkowo publikowany w środkach masowego przekazu. Uchwalenie zmian konstytucyjnych przez Zgromadzenie Państwowe musi być poprzedzone konsultacjami społecznymi<sup>39</sup>, które przeprowadzane są na etapie prac nad projektem w Komisji Konstytucyjnej.

Przedstawiony projekt zmian ustrojowych w terminie miesiąca od dnia jego wniesienia jest przekazywany Komisji Konstytucyjnej. Organ ten jest powoływany przez Głowę Republiki na wniosek Zgromadzenia Państwowego, przedstawicielskich republikańskich organów władzy państwowej lub regionalnych oddziałów partii politycznych. Przewodniczącym Komisji Konstytucyjnej jest Głowa Republiki. Oprócz niego w skład komisji wchodzi 15 osób powołanych przez Głowę Republiki spośród deputowanych Zgromadzenia Państwowego z zachowaniem parytetu reprezentacji sił politycznych. Komisja Konstytucyjna w swojej działalności kieruje się Statutem, zatwierdzonym przez Zgromadzenie Państwowe. Zadaniem Komisji Konstytucyjnej są: a) rozpatrywanie wniesionych w przewidzianym przez prawo trybie projektów zmian konstytucyjnych; b) przygotowanie projektów ustaw konstytucyjnych lub projektu tekstu nowej redakcji Konstytucji na podstawie przedstawionych wniosków; c) wydawanie opinii o wniesionych projektach zmian konstytucyjnych; d) analiza zmian w obszarze prawa konstytucyjnego na poziomie Federacji i podmiotów Federacji; e) przygotowanie koncepcji udoskonalenia Konstytucji i ustawodawstwa konstytucyjnego Jakucji; f) organizowanie ekspertyz prawnych dotyczących zmian w Konstytucji; g) zapewnianie uzgodnienia proponowanych zmian w Konstytucji z federalnymi organami władzy państwowej; h) przeprowadzanie

<sup>37</sup> Art. 3 ustawy konstytucyjnej z 2002 r. W przypadku tych podmiotów wnioski dotyczące zmian i uzupełnień w Konstytucji Jakucji muszą zawierać: a) koncepcję proponowanych zmian, cel i zadania zmian konstytucyjnych; b) prawne uzasadnienie proponowanych zmian; c) decyzje regionalnych oddziałów partii politycznych i organizacji społecznych o wniesieniu takiego wniosku; d) rezultaty sondaży opinii społecznej, decyzje organów organizacji społecznych i organów przedstawicielskich samorządu lokalnego, na podstawie których wnosi się wniosek o dokonanie zmian w Konstytucji (art. 8 ustawy konstytucyjnej z 2002 r.).

<sup>38</sup> Art. 7 ustawy konstytucyjnej z 2002 r.

<sup>39</sup> Art. 4 ustawy konstytucyjnej z 2002 r.



konsultacji ludowych projektów zmian w Konstytucji oraz w sprawie problemów ustawodawstwa konstytucyjnego republiki; i) bieżące informowanie deputowanych Zgromadzenia Państwowego o inicjatywach konstytucyjnych, a także zapewnianie im materiałów związanych z rozpatrywanymi w Komisji Konstytucyjnej problemami<sup>40</sup>.

Po przedstawieniu projektu zmian konstytucyjnych Komisja Konstytucyjna zgodnie ze Statutem Komisji Konstytucyjnej<sup>41</sup> w ciągu trzech miesięcy od dnia wpłynięcia inicjatywy przygotowuje opinię o projekcie, który wnoszony jest do rozpatrzenia przez Zgromadzenie Parlamentarne. Do opinii Komisji Konstytucyjnej załącza się projekt postanowienia Zgromadzenia Państwowego, materiały informacyjne, analityczne i inne. Komisja Konstytucyjna jest także uprawniona do wniesienia do Zgromadzenia Państwowego projektu alternatywnego w stosunku do przedstawionego<sup>42</sup>.

W Zgromadzeniu Państwowym projekt zmian jest rozpatrywany w trzech czytaniach<sup>43</sup>, przy czym zarówno tekst tego projektu, jak też inne materiały z nim związane (np. opinia Komisji Konstytucyjnej) są przekazywane deputowanym na co najmniej siedem dni przed rozpoczęciem każdego z posiedzeń. Projekt rozpatruje się z uwzględnieniem poprawek<sup>44</sup> wniesionych przez podmioty prawa inicjatywy ustawodawczej oraz zdań odrębnych deputowanych Zgromadzenia Państwowego, przy czym na posiedzeniu Zgromadzenia Państwowego omawia się tylko poprawki i zdania odrębne ujęte w tablicy poprawek. Nie można wносить poprawek do projektu na posiedzeniu parlamentu. Przewidziano, że każdy artykuł projektu wraz z dotyczącymi go poprawkami i zdaniami odrębnymi jest głosowany oddzielnie. W takim przypadku najpierw pod głosowanie stawia się ów artykuł w brzmieniu zawartym w projekcie, a w razie jego odrzucenia kolejno wniesione poprawki i zdania odrębne. Decyzje dotyczące poszczególnych poprawek do artykułu projektu ustawy konstytucyjnej przyjmowane są bezwzględną większością głosów konstytucyjnej liczby deputowanych Zgromadzenia Państwowego.

Decyzje odnośnie do poszczególnych artykułów projektu ustawy konstytucyjnej przyjmowane są większością nie mniej niż dwóch trzecich głosów konstytucyjnej liczby deputowanych Zgromadzenia Państwowego. Później następuje głosowanie w sprawie przyjęcia projektu w całości. Zarówno nowa Konstytucja Jakucji, jak też zmiany w obowiązującej Konstytucji są przyjmowane kwalifikowaną większością dwóch trzecich głosów konstytucyjnego składu Zgromadzenia Państwowego<sup>45</sup>. Projekt ustawy konstytucyjnej, który nie otrzymał dwóch trzecich głosów konstytucyjnej liczby deputowanych ludowych Republiki Sacha, uznaje się za odrzucony. Przewidziane zostało ograniczenie

---

<sup>40</sup> Art. 6 ustawy konstytucyjnej z 2002 r.

<sup>41</sup> Постановление Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) от 11.06.2003 ГС № 209-III „О Положении о Конституционной комиссии Республики Саха (Якутия)”, <http://old.sakha.gov.ru/node/19605> [dostęp 20.01.2018].

<sup>42</sup> Art. 9 ustawy konstytucyjnej z 2002 r.

<sup>43</sup> Przy czym Zgromadzenie Państwowe większością głosów konstytucyjnej liczby deputowanych może podjąć postanowienie o innej liczbie czytań.

<sup>44</sup> Za poprawki do projektu ustawy konstytucyjnej uznaje się zmiany redakcji artykułów, dopelnienie projektu ustawy o konkretne artykuły, wnioski dotyczące usunięcia konkretnych słów, ustępów, punktów, podpunktów, akapitów lub artykułów projektu ustawy.

<sup>45</sup> Art. 67 ust. 1 Regulaminu Zgromadzenia Państwowego; art. 123 ust. 1 i art. 124 Konstytucji Jakucji.

temporalne polegające na zakazie ponownego wniesienia odrzuconego projektu zmian ustrojowych w ciągu roku od dnia jego odrzucenia przez parlament.

Postanowienie Zgromadzenia Państwowego o projekcie przyjmuje się większością głosów ustanowionej liczby deputowanych ludowych Republiki Sacha. W sytuacji wniesienia poprawek do tekstu postanowienia jako pierwszy poddaje się pod głosowanie tekst projektu postanowienia (akapit, punkt itd.), a po jego odrzuceniu – pisemne poprawki w porządku wpłynięcia. Decyzja w tym przypadku podejmowana jest większością głosów obecnych na posiedzeniu deputowanych Zgromadzenia Państwowego<sup>46</sup>.

Przyjęta ustawa konstytucyjna przesyłana jest w terminie pięciu dni do podpisania i promulgowania Głowie Republiki, która w ciągu 14 dni podpisuje ją lub odrzuca. W przypadku odrzucenia przez Głowę Republiki ustawy konstytucyjnej tworzy się, nie później niż w ciągu jednego miesiąca, komisję pojednawczą spośród przedstawicieli Zgromadzenia Państwowego, Głowy Republiki i Sądu Konstytucyjnego w celu przygotowania uzgodnionego tekstu zmian konstytucyjnych. Przy powtórnym rozpatrywaniu ustawy konstytucyjnej przez Zgromadzenie Państwowe omawiane są poprawki do projektu konstytucyjnego przyjęte przez komisję pojednawczą. Przyjęta w rezultacie powtórnego rozpatrzenia ustawa konstytucyjna podlega podpisaniu przez Głowę Republiki w ciągu 14 dni od dnia jej otrzymania<sup>47</sup>. Po opublikowaniu zmian konstytucyjnych organy władzy państwowej w ciągu trzech miesięcy od dnia przyjęcia ustawy konstytucyjnej przedstawia się na rozpatrzenie przez Zgromadzenie Państwowe projekty ustaw o wprowadzeniu zmian do aktów ustawodawczych wymagających dostosowania do nowo przyjętych zmian konstytucyjnych<sup>48</sup>.

## Podsumowanie

Proces zmiany ustawy zasadniczej podmiotu Federacji Rosyjskiej jest regulowany przez prawo federalne oraz prawo każdego z podmiotów. Należy zauważyć, że akty prawne nie obejmują całego procesu dokonywania zmian ustrojowych (np. opracowanie projektu zmian). Władza ustrojodawcza w podmiotach Federacji Rosyjskiej ma charakter pochodny wobec władzy ustrojodawczej Federacji Rosyjskiej. Stąd też granice zmian ustrojowych w podmiotach są wyznaczone przez Konstytucję Federacji Rosyjskiej z 1993 r. – poprzez przyjęte w niej podstawowe zasady ustrojowe, które muszą być uwzględnione przez każdy z podmiotów. Konstytucja FR nie odnosi się do trybu przyjęcia ustaw zasadniczych podmiotów, jednak w ustawodawstwie federalnym określono niektóre elementy procesu ustrojodawczego. Przewidziano, że ustawa zasadnicza jest przyjmowana lub poprawki do niej są wprowadzane przez organ ustawodawczy (przedstawicielski) podmiotu większością dwóch trzecich głosów liczby deputowanych regionalnego parlamentu przewidzianej w akcie ustrojodawczym. Zmiany takie mogą być także przeprowadzane wyżej wymienioną większością przez specjalnie wybrane do tego

<sup>46</sup> Art. 10 ustawy konstytucyjnej z 2002 r.

<sup>47</sup> Art. 11 ustawy konstytucyjnej z 2002 r.

<sup>48</sup> Art. 12 ustawy konstytucyjnej z 2002 r.

zgromadzenie konstytucyjne. Oprócz tego w przypadku republik przewidziano możliwość dokonywania zmian ustrojowych w referendum. W prawie federalnym określono także podmioty, które muszą mieć prawo inicjowania zmian konstytucyjnych. Wymogi te przesądzają poziom „sztywności” lub „elastyczności” danej konstytucji, tj. trudność jej zmiany. Konstytucję Republiki Sacha można zaliczyć – podobnie jak ustawy zasadnicze innych podmiotów – do konstytucji sztywnej. Proces jej zmiany jest uregulowany w Konstytucji Republiki Sacha z 4 kwietnia 1992 r. oraz w ustawie konstytucyjnej z 15 czerwca 2002 r. „O trybie przyjęcia ustawy konstytucyjnej Republiki Sacha (Jakucja) «O wniesieniu zmian i dopełnień do Konstytucji (Ustawy Zasadniczej) Republiki Sacha (Jakucja)»”. Obowiązujące uregulowanie odróżnia uchwalenie nowej Konstytucji od wprowadzenia zmian do obowiązującej ustawy zasadniczej. Jednakże w Konstytucji nie przewidziano różnic między nimi, nie wskazuje ich także obowiązujące ustawodawstwo. Stąd też w obu tych przypadkach proces dokonywania formalnej zmiany ustrojodawczej przebiega tak samo. Od 1992 r. Konstytucja Republiki Sacha była zmieniana osiemnaście razy, przy czym większość, bo szesnaście zmian, przeprowadzono po 2000 r., co można wiązać z rozpoczętym wówczas przez Władimira Putina procesem recentralizacji Federacji Rosyjskiej.

