Aleksandra Alkowska¹

Ewelina Wilczewska-Furmanek²

Zakres konstytucyjnych uprawnień Prezydenta Federacji Rosyjskiej

Słowa kluczowe: Federacja Rosyjska, system konstytucyjny, władza wykonawcza, urząd Prezydenta, konstytucyjne uprawnienia Prezydenta

Keywords: Russian Federation, constitutional system, executive power, President's office, constitutional powers of the President

Streszczenie

Celem artykułu jest ustalenie zakresu konstytucyjnych uprawnień Prezydenta Federacji Rosyjskiej oraz przybliżenie zagadnień odnoszących się do posiadanych przez głowę państwa kompetencji względem władzy ustawodawczej, wykonawczej, sądowniczej, także względem narodu oraz tych, które według ustawy zasadniczej uznawane są jako tzw. „inne”. Kolejnym celem jest potrzeba zbadania, czy wszelkie przyznane Prezydentowi kompetencje są wykorzystywane zgodnie z przeznaczeniem oraz czy istnieje potrzeba zmiany zakresu przyznanych uprawnień, a jeśli tak to czy należy je poszerzyć czy zawęzić. Treść artykułu odpowiada na pytania związane z powyższymi kwestiami oraz pozwala wyciągnąć wnioski, iż szeroki zakres kompetencji Prezydenta wskazuje niewątpliwie na jego nadrzędną pozycję względem pozostałych władz, a ilość oraz ranga posiadanych przez głowę państwa uprawnień wykraczają poza klasyczny model systemu semiprezydentckiego.

¹ ORCID ID: 0000-0003-4814-6618, magister, Katedra Prawa Konstytucyjnego Wydział Prawa Uniwersytet w Białymstoku. E-mail: aleksandra.cylwik@wp.pl.

² ORCID ID: 0000-0002-8210-2654, magister, Katedra Prawa Konstytucyjnego Wydział Prawa Uniwersytet w Białymstoku. E-mail: e.wilczewska.ew@gmail.com.

Abstract**Scope of the constitutional powers of the
President of the Russian Federation**

The aim of the article is to determine the scope of constitutional rights of the President of the Russian Federation and to bring issues related to the competences held by the head of the state in relation to the legislative, executive, and judiciary authorities, including the nation and those that are considered by the Constitution as so-called “other”. Another goal is to investigate whether all competences granted to the President are used as intended and whether there is a need to change the scope of the rights granted, and if so, whether they should be extended or narrowed. The content of the article answers questions related to the above issues and allows to draw conclusions that the President’s wide range of powers undoubtedly determines his superior position in relation to other authorities, and the number and rank of powers held by the head of the state go beyond the classical model of the semipresidential system.

I. Artykuł 80 Konstytucji Federacji Rosyjskiej

Punktem wyjścia do rozważań na temat zakresu kompetencji Prezydenta Federacji Rosyjskiej jest analiza art. 80 Konstytucji Federacji Rosyjskiej. Zgodnie z ust. 1 tego artykułu prezydent jest uznany za głowę państwa³. Stwierdzenie to niesie za sobą głębszy przekaz. Ustawodawca używając określenia „głowa państwa” ukazuje między innymi: ważną rolę ustrojową prezydenta; zaznacza, że nie jest on wyłącznie jednym z podmiotów władzy wykonawczej; umacnia jego pozycję w państwie, a przez to daje mu uprawnienie do samodzielnego kierowania polityką kraju; określa jedną z funkcji prezydenta, a mianowicie reprezentowanie wszystkich Rosjan bez względu na ich poglądy polityczne itp. Stanowi to odmiennność w stosunku do innych organów władzy przedstawicielskiej, które często są odzwierciedleniem przekonań konkretnych grup społecznych. Dodatkowo w art. 80 ust. 1 prawodaw-

³ *Konstytucja Federacji Rosji przyjęta w ogólnonarodowym referendum w dniu 12 grudnia 1993*, tłum. A. Kubik, Warszawa 2000, s. 62.

ca zaznacza, że inne organy władzy wykonawczej są od Prezydenta zależne, a on może kontrolować ich działalność⁴. Na mocy art. 80 ust. 2 Prezydent Federacji Rosyjskiej jest gwarantem konstytucji oraz praw i wolności człowieka i obywatela. Podejmując działania mające na celu strzeżenie konstytucji oraz praw człowieka, głowa państwa nie podlega żadnym normatywnym ograniczeniom, gdyż prawodawca nie wprowadził w tym przepisie żadnych granic nadanej funkcji. Ponadto w trybie określonym przez konstytucję prezydent podejmuje kroki mające na celu ochronę suwerenności FR, jej niepodległości i integralności państwowej oraz zapewnia harmonijne funkcjonowanie i współdziałanie organów władzy państwowej⁵.

II. Prezydent Federacji Rosyjskiej, a władza ustawodawcza

Podstawową zasadą, na jakiej powinny opierać się stosunki pomiędzy Prezydentem Federacji Rosyjskiej a parlamentem jest zasada wzajemnego poszanowania, niezależności oraz zasada „hamulców i przeciwwagi”⁶. Równouprawnienie zarówno Prezydenta, jak i legislacyjny jest niezbędne z uwagi na fakt, że oba organy otrzymują mandat do sprawowania władzy od całego narodu podczas powszechnych i bezpośrednich wyborów. Na podstawie Konstytucji Federacji Rosyjskiej szereg kompetencji wymaga wspólnego działania głowy państwa i władzy ustawodawczej. Prezydent jako gwarant Konstytucji określa kierunki polityki zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej. Natomiast art. 80 ust. 3 Konstytucji⁷ wprowadza w tym zakresie ograniczenia, mianowicie Prezydent w ramach wypełniania tej funkcji musi działać w zakresie i na podstawie ustawy zasadniczej oraz ustawodawstwa. Wprowadza się zatem konieczność formalnego konsultowania spraw wagi państwowej ze Zgromadzeniem Federalnym⁸. W znacznej większości przypadków Prezydent wskazuje propo-

⁴ P. Madej, *System ustrojowy Prezydenta Federacji Rosyjskiej*, Kraków 2009, s. 70–71.

⁵ *Rosyjskie prawo konstytucyjne. Ustrojowe akty prawne. Ustrój*, t. 1, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2005, s. 33.

⁶ С.В. Василева, В.А. Виноградов, В.Д. Мазяев, *Конституционное право России*, Moskwa 2011, s. 455.

⁷ *Konstytucja Federacji...*, s. 62.

⁸ W. Żebrowski, *Współczesne systemy polityczne, zarys teorii i praktyka w wybranych państwach świata*, Olsztyn 2007, s. 250.

zycje nominacji, zaś izby parlamentarne wyrażają pozytywne bądź negatywne zdanie⁹. Trzeba jednak jasno zaznaczyć, że Prezydent Federacji Rosyjskiej posiada bardzo ważną kompetencję, mianowicie wyposażony jest w prawo rozwiązania Dumy Państwowej, co niewątpliwie (i jak dowodzi praktyka), ma ogromny wpływ na podejmowane przez izby parlamentu decyzje. Wyżej wymienione zasady na gruncie praktyki funkcjonowania i podejmowanych działań przez głowę państwa w zasadzie nie funkcjonują. Od wyborów parlamentarnych z 2007 r. oraz prezydenckich z 2008 r. władzę sprawują te same obozy polityczne. Podejmowane przez Prezydenta działania wskazują na to, iż nie wystarcza mu zakres kompetencji wyznaczany przez ustawę zasadniczą, Prezydent bowiem w podejmowaniu decyzji i faktycznym sprawowaniu kompetencji sięga po pełnię władzy¹⁰.

Procedura legislacyjna to szereg czynności podejmowanych przez Radę Federalną i Dumę Państwową mających na celu stworzenie aktu podczas trzech czytań. Rolą Prezydenta jest natomiast promulgacja ustaw, co jest warunkiem wejścia takiego aktu w życie. Zanim jednak do tego dojdzie, głowa Państwa posiada tzw. prawo weta zawieszającego. Na podstawie art. 107 ust. 3 Konstytucji, Prezydent na wyrażenie weta ma 14 dni od momentu przekazania mu ustawy federalnej do podpisu. Ważne jest przy tym zaznaczenie, że w zasadzie Prezydent podczas korzystania z tego prawa może wносить weto wedle własnego uznania. Nie ma konieczności, by podczas odmowy popisania aktu wskazywał, czy robi to ze względu na zastrzeżenia pod względem prawnym czy celowościowym danej ustawy federalnej. Natomiast w doktrynie przyjmuje się, iż Prezydent w momencie odrzucenia danego aktu powinien wskazać na motywy jakimi kierował się odmawiając podpisu i co za tym idzie, wejścia w życie aktu normatywnego. Trzeba jednak zaznaczyć iż z punktu prawnego Prezydent nie jest do tego zobowiązany, co po raz kolejny podkreśla jego silną niezależność. Prawo weta zawieszającego możliwe jest jednak wyłącznie wobec ustaw federalnych, natomiast nie ma zastosowania do ustawy konstytucyjnej. W tym przypadku prezydent nie posiada instrumentów pozwalających mu na dezaprobatę¹¹. Praktyka ostatnich lat i sprawowania władzy przez obecnego Prezydenta wskazuje na to, że przysługujące głowie państwa

⁹ P. Madej, *op.cit.*, s. 102–103.

¹⁰ *Ibidem*, s. 104.

¹¹ *Ibidem*, s. 108–109.

weto zawieszające przeobraziło się w weto absolutne, z uwagi na brak możliwości uzyskania większości 2/3 głosów w izbach Zgromadzenia Federalnego. Ustawy federalne jak i konstytucyjne publikowane są w terminie 7 dni od podpisania ich przez Prezydenta. Z kolei wchodzi one w życie po upływie 10 dni *vacatio legis*¹².

Prezydent Federacji Rosyjskiej poza prawem inicjatywy ustawodawczej, podpisywaniem i ogłaszaniem aktów normatywnych, czy wnoszeniem poprawek ma także prawo wszczynania nadzwyczajnego trybu ustawodawczego tj. uchwalania danego aktu w trybie pilnym¹³.

Prezydent zarządza, w drodze dekretu, wybory do Dumy Państwowej. Ponadto posiada prawo do złożenia urzędu prezydenta Radzie Federacji¹⁴. Prezydent wyposażony jest w prawo rozwiązywania parlamentu i wyznaczania daty nowych wyborów. Trzeba zaznaczyć, iż rozwiązanie Dumy Państwowej może nastąpić, po pierwsze po trzykrotnym odrzuceniu przez tę izbę parlamentu, kandydata na Premiera, którego przedstawił Prezydent. Jest to rozwiązanie konieczne. Po drugie, w sytuacji kiedy Duma Państwowa w ciągu trzech miesięcy ponownie wyrazi wotum nieufności dla Rządu lub odmówi udzielenia szefowi rządu wotum zaufania. Prezydent nie posiada jednak prawa do rozwiązania Rady Federacji¹⁵. Duma Państwowa nie może być jednak rozwiązana przez rok od jej wybrania oraz od momentu kiedy Duma wysunie oskarżenia wobec Prezydenta, do czasu kiedy stanowisko w danej sprawie zajmie Rada Federacji. Nie ma też takiej sposobności podczas obowiązywania stanu wojennego lub wyjątkowego na całym terytorium kraju¹⁶. Prezydent nie ma także prawa rozwiązania Dumy w okresie ostatnich 6 miesięcy sprawowania urzędu.

W myśl art. 83 ust. 1 pkt d) Konstytucji, Prezydent przedstawia Dumie Państwowej kandydata na stanowisko Prezesa Banku Centralnego Rosji oraz w razie potrzeby, składa w Dumie wnioski o odwołanie danej osoby z tego

¹² Ibidem, s. 111.

¹³ <http://biurose.sejm.gov.pl/uzup/mid-138.pdf> (29.01.2018).

¹⁴ E. Zieliński, *System konstytucyjny Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 2005, s. 59.

¹⁵ M. Kowalska, *System polityczny Federacji Rosyjskiej*, [w:] *Współczesne systemy polityczne*, red. B. Dziemidok-Olszewska, M. Żmigrodzki, Warszawa 2013, s. 135.

¹⁶ A. Czajkowski, *Historia przedstawicielskich organów prawodawczych w Rosji*, [w:] *Ustroje, historia i współczesność, Polska – Europa – Ameryka Łacińska*, red. M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli, Kraków 2013, s. 459–461.

stanowiska¹⁷. Z jednej strony działa w ramach i na rzecz Dumy Państwowej, z drugiej zaś ujawnia się tutaj pewnego rodzaju funkcja kreacyjna sprawowana przez Prezydenta Rosji.

Zgodnie z art. 84 Konstytucji, Prezydent zwraca się do Zgromadzenia Federalnego z dorocznymi orędziami o stanie państwa, propozycjami mianowania pełnomocnych przedstawicieli w strukturach legislatywy, prawa żądania zmiany ustawy zasadniczej, zarządzania referendum czy po prostu formalnego spotkania najważniejszych przedstawicieli Zgromadzenia Federalnego i władzy wykonawczej¹⁸. Dodatkowo może się też zwrócić w sprawie podstawowych kierunków wewnętrznej i zagranicznej polityki państwa rosyjskiego. Praktyka dowodzi jednak, że podczas corocznych orędzi Prezydent, określając kierunki polityczne, wskazuje za ich pomocą własne stanowisko odnośnie procesu legislacyjnego, wskazując przy tym na konkretne akty normatywne.

Trzeba wskazać jeszcze na jedną bardzo istotną kwestię, mianowicie w świetle art. 83 pkt j)¹⁹ Prezydent powołuje oraz odwołuje pełnomocnych przedstawicieli poszczególnych organów władzy i struktur administracji. W związku z tym, posiada swoich przedstawicieli w parlamencie i dzięki temu czynnie uczestniczy w trakcie procesu legislacyjnego. To za ich pomocą wnosi projekty aktów oraz wyraża opinię potrzebnych jego zdaniem poprawek. Prawo pozwala Prezydentowi na posiadanie tzw. stałych przedstawicieli, ale także tworzenie ich *ad hoc*, powoływanych w drodze rozporządzenia. Oznacza to zatem, że Prezydent może powołać takich przedstawicieli, aby załatwić konkretną sprawę. Daje mu to zatem możliwość oddziaływania w każdym czasie i w każdej sprawie.

Reasumując, zakres oddziaływania głowy państwa na władzę ustawodawczą, z punktu widzenia prawnego system hamulców i przeciwwagi w Konstytucji i teorii funkcjonuje w sposób prawidłowy. Natomiast praktyka dowodzi o zdecydowanej przewadze głowy państwa nad legislatywą. Parlament jest względem Prezydenta słabym ogniwem władzy²⁰.

¹⁷ *Konstytucja Federacji...*, s. 64.

¹⁸ P. Madej, *op.cit.*, s. 116–117.

¹⁹ *Konstytucja Federacji...*, s. 64.

²⁰ A. Czajkowski, *op.cit.*, s. 461.

III. Prezydent Federacji Rosyjskiej, a władza wykonawcza

Prezydent Federacji Rosyjskiej posiada szczególne kompetencje względem władzy wykonawczej – co prawda nie stoi na jej czele, ale rolę jaką odgrywa ma wyraźnie nadrzędny charakter²¹. Art. 110 konstytucji jako podmiot sprawujący władzę wykonawczą w Federacji Rosyjskiej wymienia wyłącznie rząd, jednak w praktyce występuje dualizm egzekutywy i to prezydent jest podmiotem nadrzędnym w stosunku do szefa i pozostałych członków rządu. Pozycja dominująca Prezydenta przejawia się również w tym, że brak jest instytucji kontrasygnaty. Kompetencje Prezydenta realizowane są przez prerogatywy, a rząd nie ma wpływu na podejmowane przez niego decyzje. Głowa państwa posiada pewne funkcje kreacyjne. W myśl art. 83 ust. 1 pkt a) ustawy zasadniczej, Prezydent powołuje Przewodniczącego Rządu Federacji. W pierwszej kolejności przedstawia Dumie Państwowej kandydata na premiera. Po trzykrotnym odrzuceniu kandydatury przez izbę niższą parlamentu Prezydent powołuje szefa rządu oraz rozwiązuje Dumę Państwową i zarządza wybory. Zostaje tu uwidoczniiona przewaga prezydenta, który ma swoje przyzwolenie do samodzielnego rozwiązywania tego typu konfliktów politycznych. Kontrowersję w procedurze powoływania szefa gabinetu wzbudza fakt, iż Prezydent ma prawo przedstawiać Dumie za każdym razem tego samego kandydata, nie zważając na wcześniejsze odrzucenie tej kandydatury przez izbę niższą parlamentu. Stało się to dopuszczalne poprzez wydanie przez SK FR orzeczenia z 11 grudnia 1998 r., w którym Trybunał uznał, że na podstawie art. 111 ust. 4 konstytucji Prezydent może zgłaszać tę samą osobę. Forsowanie tego samego podmiotu przez głowę państwa sprawia, że trójetapowy tryb powoływania sprowadza się do procedury, która na każdym etapie wygląda identycznie. Rozpatrując wniosek prezydenta z kandydaturą na szefa rządu Duma Państwowa powinna mieć na uwadze, że odrzucenie go będzie skutkowało skróceniem kadencji Dumy oraz wcześniejszymi wyborami. W obawie przed powyższym, konsekwencją jest tak na prawdę zerowy wpływ izby niższej parlamentu na wybór premiera. Prezydent powołuje oraz odwołuje ze stanowisk wicepremierów, a także ministrów federalnych. W myśl art. 83

²¹ A. Stelmach, *Zmiana i stabilność w systemie politycznym współczesnej Rosji*, Poznań 2003, s. 217.

ust 1 pkt e), głowa państwa dokonuje tego na wniosek premiera²². Co więcej, Prezydentowi przypisuje się uprawnienia kierownicze wobec rządu²³. To właśnie Prezydent odpowiedzialny jest za określanie polityki Rządu oraz wpływa na jej realizację²⁴. Dodatkowo głowa państwa określa strukturę organizacyjną federalnej władzy wykonawczej w formie dekretu, a ponadto nadzoruje i kontroluje działania rządu²⁵. Głowa państwa posiada uprawnienia do tego by przewodniczyć posiedzeniom Rady Ministrów i jej prezydium, co zostało zawarte w art. 31 federalnej ustawy konstytucyjnej o Rządzie Federacji Rosyjskiej. Nie jest to tylko bierny udział, gdyż ma on uprawnienia do kierowania pracami rządu oraz do wydawania poleceń i zarządzeń. Choć teoretycznie to Premier kieruje rządem, powinien konsultować swoje działania z Prezydentem. Głowa państwa w istotny sposób wpływa na wszelką działalność gabinetu. Kolejnym uprawnieniem Prezydenta względem Rządu jest z pewnością to, iż Prezydent posiada prawo zdymisjonowania go. Możliwość zaistnienia takiego stanu rzeczy powstaje, po pierwsze, kiedy Duma wyrazi Rządowi wotum nieufności a Prezydent nie sprzeciwia się temu. W przypadku, kiedy izba niższa rosyjskiego parlamentu w ciągu następnych trzech miesięcy ponownie wyrazi Rządowi wotum nieufności, wówczas Prezydent decyduje o losie Rządu i Parlamentu, a mianowicie głowa państwa dymisjonuje organ władzy wykonawczej albo rozwiązuje Dumę Państwową. Po drugie, zaistnienie przesłanek do zdymisjonowania Rządu, to m.in. sytuacja, kiedy Duma nie udzieli Rządowi, na wniosek Premiera, wotum zaufania. Tak jak w przypadku opisanym wyżej, głowa państwa ma wybór: dymisja Rządu albo rozwiązanie Dumy. Trzecią możliwością jest podanie się Rządu do dymisji. Wówczas kluczowa rola także przypisana jest Prezydentowi, z uwagi na fakt, iż głowa państwa dymisję może przyjąć lub odrzucić²⁶. Zgodnie z art. 116 konstytucji Rząd składa swe pełnomocnictwa na ręce nowo wybranego Prezydenta Federacji Rosyjskiej. Świadczy to o ścisłej zależności rządu od Prezydenta. Jego nadrzędną pozycję widać też na przykładzie podziału ministerstw i resor-tów. Można tu wyróżnić dwie grupy. Pierwsze z nich podlegają bezpośrednio

²² *Konstytucja Federacji...*, s. 63.

²³ E. Zieliński, op.cit., s. 57.

²⁴ B. Jagusiak, *Systemy polityczne państw sąsiedzkich Polski*, Warszawa 2011, s. 134.

²⁵ E. Zieliński, op.cit., s. 59.

²⁶ M. Kowalska, op.cit., s. 137.

pod kierownictwo głowy państwa, zaś drugimi kieruje przewodniczący rządu. Zdecydowana większość podlega jednak prezydentowi, a w konsekwencji premier nazywany jest „drugą osobą w państwie”. Dodatkowo prezydent ma prawo tworzyć, likwidować i dzielić ministerstwa, określać funkcje urzędów federalnych i kompetencje ich kierowników czy określać limit liczebności urzędników²⁷.

Prezydent Rosji posiada kompetencje kontrolne w zakresie egzekwowania odpowiedzialności politycznej władzy wykonawczej. Przejawia się to na przykład w uprawnieniu głowy państwa do skrócenia kadencji Dumy Państwowej lub zdymisjonowania gabinetu o czym stanowi art. 117 ust. 3 i 4 konstytucji²⁸. Ponadto prezydent ma prawo do kontroli legalności aktów prawnych wydawanych przez gabinet, a na mocy art. 115 ust. 3 konstytucji, stosując jedynie kryterium legalności, może uchylić uchwały i rozporządzenia rządu.

IV. Prezydent Federacji Rosyjskiej, a władza sądownicza

Władza sądownicza postrzegana jest jako władza, która powinna być najbardziej odseparowana względem pozostałych. Natomiast w rosyjskim porządku prawnym i w zakresie władzy sądowniczej Prezydent posiada szereg kompetencji, które ogólnie nazwać można jako organizacyjne, kreacyjne oraz współdziałania w tym zakresie głowy państwa i legislatywy. Na podstawie art. 83 pkt f)²⁹ Prezydent przedstawia Radzie Federacji kandydatów na stanowiska sędziów Sądu Konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej³⁰, Naczelnego Sądu Arbitrażowego Federacji Rosyjskiej, kandydata na stanowisko Prokuratora Generalnego Federacji Rosyjskiej oraz sędziów pozostałych sądów. W tym jednak przypadku, to Rada Federacji taką kandydaturę aprobuje lub odrzuca. Jednak sama inicjatywa powołania sędziów i Prokuratora Generalnego należy do Prezydenta. Nie jest to wiążące dla Rady Federacji, natomiast konieczne do podjęcia całej procedury wyłaniania kandydatów na poszczególne stano-

²⁷ P. Madej, op.cit., s. 94.

²⁸ *Konstytucja Federacji...*, s. 70.

²⁹ Ibidem, s. 83.

³⁰ W. Sokolewicz, *Sąd Konstytucyjny Federacji Rosyjskiej*, [w:] *Sądy Konstytucyjne w Europie*, t. 4, red. J. Trzciński, Warszawa 2000, s. 270.

wiska. Pomimo faktu, iż z propozycjami kandydatur na stanowiska sędziów³¹ mogą także wystąpić do Prezydenta członkowie izb parlamentu, przedstawiciele ciał podmiotów Federacji Rosyjskiej, naczelne organy sądownicze oraz federalne resorty prawne i stowarzyszenia, a także placówki naukowe i dydaktyczne, to Prezydent nie musi brać ich pod uwagę i może samodzielnie zaproponować Radzie Federacji własnych kandydatów. Prezydencki wniosek o przedłożonych Radzie Federacji kandydaturach na sędziów Sądu Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Konstytucyjnego wymaga uprzednio opinii Przewodniczących ww. organów³². Co więcej, na wniosek Prezydenta, Rada Federalna powołuje na 6 lenią kadencję, Przewodniczącego SN i NSA. Niezbędna jest przy tym pozytywna opinia Najwyższego Kolegium Kwalifikacyjnego Sędziów Federacji Rosyjskiej³³. Przy powoływaniu wiceprzewodniczących SN i NSA niezbędne jest także złożenie dodatkowego wniosku Przewodniczącemu SN lub NSA, na okoliczność formalnej inicjatywy Prezydenta składanej wobec izby wyższej rosyjskiego parlamentu³⁴.

Natomiast w ramach powoływania sędziów sądów niższej instancji, cała inicjatywa należy do głowy państwa. Nie ma konieczności zatwierdzania wyborów Prezydenta Federacji Rosyjskiej przez Radę Federacji, ale na wniosek składany przez poszczególne jednostki wymiaru sprawiedliwości. Przykładem takiego stanu rzeczy może być fakt powoływania przez Prezydenta sędziów okręgowych federalnych sądów arbitrażowych, gdzie wiążąca propozycja kandydata pochodzi od Przewodniczącego SN lub NSA. Podobnie jest w ramach powoływania składu sądów federalnych ogólnej jurysdykcji, sądów wojskowych czy federalnych sądów arbitrażowych³⁵.

Ujmując ogólnie kwestie kreacyjne wymiaru sprawiedliwości, trzeba wskazać iż rosyjski ustawodawca sprowadza ten proces do współdziałania co najmniej dwóch podmiotów, czy to Rady Federalnej czy organów władzy sądowniczej – przy czym w każdym z nich swoją rolę odgrywa Prezydent Federacji Rosyjskiej.

³¹ *Federalna ustawa o Sądzie Konstytucyjnym Federacji Rosji*, [w:] *Sądy Konstytucyjne w Europie*, t. 4..., s. 384.

³² M. Granat, *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2003, s. 296–270.

³³ C.В. Василева, В.А. Виноградов, В.Д. Мазаев, *op.cit.*, s. 490.

³⁴ P. Madej, *op.cit.*, s. 124.

³⁵ *Ibidem*.

Jednak rola Prezydenta w sferze władzy sądowniczej nie sprowadza się jedynie do funkcji kreacyjnej głowy państwa. Na gruncie Konstytucji Federacji Rosyjskiej, Prezydent ma prawo zwracania się do negatywnego legislatora w ramach zbadania konstytucyjności wskazanego aktu normatywnego. Jak stanowi art. 125 ust.2 ustawy zasadniczej, Prezydent ma prawo zgłaszania wniosku do Sądu Konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej o rozstrzygnięcie przez w/w Sąd kwestii zgodności sprawy z Konstytucją. Ponadto, ma prawo żądania rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego przez Sąd Konstytucyjny Federacji Rosyjskiej odnośnie zakresu przedmiotowego wyznaczanego poprzez federalną ustawę konstytucyjną o Sądzie Konstytucyjnym Federacji Rosyjskiej³⁶.

Prezydent Federacji Rosyjskiej ma także możliwość wykonywania prawa łaski. Jest to jedna z prezydenckich prerogatyw głowy państwa, która pozwala mu na wyrażenie pozytywnej bądź negatywnej odpowiedzi na prośbę osoby pozbawionej wolności. Jak wskazał w jednej z wypowiedzi obecnie urzędujący Prezydent, jest to „akt miłosierdzia”, uzależniony wyłącznie od jego woli, niczym nieograniczony, polegający na darowaniu komuś wolności albo złagodzeniu jego kary³⁷.

V. Pozostałe kompetencje Prezydenta Federacji Rosyjskiej

Prezydent współtworzy prawo³⁸, które obowiązuje na terytorium całego kraju. W tym zakresie Prezydent Federacji posiada prawo inicjatywy ustawodawczej. Głowa państwa rosyjskiego wyposażona jest także w prawo do inicjowania zmian w Konstytucji. Ponadto podpisuje oraz ogłasza ustawy federalne, a także federalne ustawy konstytucyjne. Termin w jakim Prezydent powinien podpisać oraz zarządzić ogłoszenie ustaw to czternaście dni. Trzeba jednak podkreślić, iż w przypadku federalnych ustaw konstytucyjnych jest to obowiązek głowy państwa, zaś przy ustawach federalnych jest to przysługujące mu prawo. Prezydentowi przysługuje przy tym prawo weta. W przypadku niepodpisania przez Prezydenta ustawy federalnej w wyznaczonym czternastodniowym terminie, akt ten kierowany jest do ponownego rozpatrzenia przez

³⁶ Р.С.В. Василева, В.А. Виноградов, В.Д. Мазаев, op.cit., s. 490; Madej, op.cit., s. 126.

³⁷ P. Madej, op.cit., s. 126.

³⁸ <http://biurose.sejm.gov.pl/uzup/mid-138.pdf> (30.01.2018).

obie izby parlamentu. Podważenie weta nakazuje ponowne uchwalenie ustawy w jej pierwotnym brzmieniu. Wymagana większość obu izb parlamentu w tym przypadku to dwie trzecie ogólnej liczby członków zarówno Dumy Państwowej, jak i Rady Federacji. W takiej sytuacji Prezydent obowiązany jest podpisać ustawę w terminie siedmiu dni i zarządzić jej ogłoszenie. Głowa Państwa posiada także prawo zwrócenia się do Sądu Konstytucyjnego w celu zbadania zgodności z Konstytucją danej ustawy, przed jej podpisaniem³⁹.

W myśl art. 90 Konstytucji, Prezydent posiada prawo do wydawania dekretów oraz rozporządzeń, mających wysoką rangę w hierarchii źródeł prawa rosyjskiego. Zasięg ich obowiązywania obejmuje całe terytorium kraju⁴⁰. Akty wydawane przez Prezydenta nie mogą być sprzeczne z Konstytucją oraz ustawami federalnymi, o czym stanowi art. 90 ust. 3 ustawy zasadniczej. Na podstawie tego artykułu można też stwierdzić, że dekrety i rozporządzenia wydawane przez głowę państwa są aktami niższego rzędu w stosunku do konstytucji oraz ustaw federalnych. Porównując treść art. 90 ust. 3 z art. 115 konstytucji⁴¹, który stanowi o uprawnieniach do wydawania uchwał i rozporządzeń przez rząd, można zauważyć przewagę głowy państwa. Prezydent wydając akty normatywne musi mieć na uwadze, aby nie były one sprzeczne z Konstytucją oraz ustawami federalnymi, podczas gdy rząd wydaje akty „na podstawie i w celu wykonania Konstytucji Federacji Rosyjskiej, ustaw federalnych i dekretów normatywnych Prezydenta FR”. Prawodawca przyznał więc rządowi uprawnienia prawotwórcze wyłącznie o charakterze wykonawczym⁴². Ponadto przewaga Prezydenta nad rządem polega na tym, że jest on uprawniony do uchylenia aktów wydanych przez gabinet. Prezydent Federacji posiada bardzo szeroki zakres prerogatyw, z uwagi na fakt, że w Konstytucja Federacji nie przewidziano instytucji kontrasygnaty. Jedynym dekretem, którego wydanie uwarunkowane jest zatwierdzeniem przez Radę Federacji, jest prezydencki dekret wprowadzający stan nadzwyczajny. Pozostałe nie wymagają żadnej kontroli parlamentu i mogą być swobodnie wydawane przez głowę państwa. Z kolei prezydenckie rozporządzenia rozwijają treści już wy-

³⁹ M. Kowalska, op.cit., s. 136.

⁴⁰ E. Zieliński, op.cit., s. 57.

⁴¹ *Konstytucja Federacji...*, s. 73.

⁴² J. Matwiejuk, *Rosja*, [w:] *Systemy ustrojowe państw współczesnych*, red. S. Bożyk, M. Grzybowski, Białystok 2012, s. 290.

danych aktów normatywnych⁴³. Prezydent Federacji Rosji posiada także prawo zawieszania mocy obowiązującej aktów wydawanych przez organy władzy wykonawczej oraz podmiotów mieszczących się w składzie Federacji⁴⁴.

Warto przytoczyć orzeczenie SK FR z 30 kwietnia 1996 r., które odpowiada na pytanie, czy prezydent nie nadużywa możliwości wydawania dekretów poprzez częste zastępowanie nimi ustaw federalnych. Według SK FR prezydent może wypełniać luki prawne dekretami, gdy kumulatywnie wystąpią 3 przesłanki: 1) brak odpowiedniej ustawy federalnej w sprawie wymagającej uregulowania przez parlament, 2) niesprzeczność przywołanych aktów normatywnych z konstytucją i ustawodawstwem federalnym, 3) utrata mocy prawnej dekretu następuje w momencie unormowania danej sprawy przez Zgromadzenie Federalne⁴⁵.

Na mocy art. 80 ust. 3 ustawy zasadniczej⁴⁶ prezydent określa podstawowe kierunki wewnętrznej i zagranicznej polityki państwa. Z przepisem tym wyraźnie koresponduje kolejny, stanowiący, iż głowa państwa kieruje polityką zagraniczną Federacji Rosyjskiej (art. 86 pkt. a). Nie czyni tego samodzielnie, lecz we współpracy z parlamentem. Mając na uwadze zasadzę współdziałania można wyróżnić dwa rodzaje kompetencji Prezydenta w zakresie polityki zagranicznej. Pierwszym z nich są te, które wykonuje samodzielnie. Przykładem jest art. 86 pkt c) oraz d) konstytucji. Zgodnie z nim Prezydent Federacji Rosyjskiej podpisuje listy ratyfikacyjne oraz przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołujące akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych⁴⁷. Artykuł 80 ust. 4 stanowi o reprezentowaniu Federacji Rosyjskiej w kraju i w stosunkach międzynarodowych. Przykładowo, Prezydent odbywa wizyty zagraniczne oraz przyjmuje je zgodnie z honorami właściwymi głowie państwa, o czym mowa jest w szeroko ujmowanym protokole dyplomatycznym. Drugi rodzaj kompetencji, dotyczących polityki zagranicznej, prezydent realizuje wspólnie ze Zgromadzeniem Federalnym. Współdziałanie głowy państwa z parlamentem można zauważyć na podstawie art. 83 pkt l) konstytucji, zgodnie z którym prezydent powołuje i odwołuje po konsultacji z właściwymi komitetami lub

⁴³ M. Kowalska, op.cit., s. 138.

⁴⁴ J. Matwiejuk, op.cit., s. 302.

⁴⁵ P. Madej, op.cit., s. 135.

⁴⁶ *Konstytucja Federacji...*, s. 63.

⁴⁷ A. Stelmach, op.cit., s. 218.

komisjami izb Zgromadzenia Federalnego przedstawicieli dyplomatycznych Federacji Rosyjskiej w państwach obcych oraz organizacjach międzynarodowych⁴⁸. Z artykułem tym powiązany jest art. 210 Regulaminu Dumy, z którego wynika, że „Komitet Dumy Państwowej ds. Międzynarodowych oraz Komitet Dumy Państwowej Niepodległych Państw i Łączności z Rodakami [...] uczestniczą w konsultacjach przy powoływaniu i odwoływaniu przez Prezydenta Federacji Rosyjskiej przedstawicieli dyplomatycznych w państwach obcych i organizacjach międzynarodowych”⁴⁹. Wszelkie decyzje prezydenta w tej sprawie bez konsultacji z komitetami lub komisjami Zgromadzenia federalnego byłyby uznane za nieważne. W literaturze zaznacza się jednak, że konsultacje i wydane przez dany komitet lub komisje opinie nie są wiążące dla prezydenta. Nie istnieje więc w tej kwestii zasada obligatoryjności⁵⁰.

Zgodnie z art. 86 pkt b) konstytucji prezydent prowadzi rokowania i podpisuje umowy międzynarodowe Federacji Rosyjskiej⁵¹. W literaturze podnosi się, że treść tego przepisu jest lakoniczna i może budzić pewne wątpliwości⁵². Ustawa zasadnicza przyznaje prezydentowi bardzo szerokie uprawnienia w zakresie prowadzenia polityki zagranicznej, a dokładniej pozwala na zawieranie zobowiązań międzynarodowych. W celu sprecyzowania tego przepisu należy sięgnąć do ustawy federalnej z 15 lipca 1995 r. o umowach międzynarodowych zawartych przez Federację Rosyjską. Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 1 ratyfikacji w drodze ustawy federalnej podlegają następujące umowy międzynarodowe: a) których wykonanie wymaga zmiany obowiązujących lub uchwalenia nowych ustaw federalnych, jak również ustanawiające zasady inne niż te, jakie przewiduje ustawa; b) których podmiotem są podstawowe prawa i wolności człowieka i obywatela; c) dotyczące rozgraniczenia terytoriów Federacji Rosyjskiej i innych państw, w tym umowy dotyczące przebiegu Granicy Państwowej Federacji Rosyjskiej, jak również rozgraniczenia wyłącznej strefy ekonomicznej i szelfu kontynentalnego Federacji Rosyjskiej; d) dotyczące

⁴⁸ *Rosyjskie Prawo Konstytucyjne. Ustrojowe akty prawne. Ustrój...*, s. 34.

⁴⁹ Uchwała Dumy Państwowej zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej w sprawie regulaminu Dumy Państwowej Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej z 22 stycznia 1998 r., Nr 2134-II GD ze zm.

⁵⁰ P. Madej, op.cit., s. 128.

⁵¹ *Rosyjskie Prawo Konstytucyjne. Ustrojowe akty prawne. Ustrój...*, s. 34.

⁵² A. Stelmach, op.cit., s. 218.

podstaw stosunków międzynarodowych, w sprawach dotyczących obronności Federacji Rosyjskiej, w sprawach rozbrojenia lub międzynarodowej kontroli zbrojeń, w sprawach zapewnienia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, jak również traktaty pokojowe i układy dotyczące bezpieczeństwa zbiorowego; e) dotyczące udziału Federacji Rosyjskiej w sojuszach i organizacjach międzynarodowych oraz w innych związkach międzypaństwowych, o ile umowy te przewidują przekazanie części uprawnień Federacji Rosyjskiej lub czynią decyzje ich organów wiążącymi dla Federacji Rosyjskiej⁵³.

Na podstawie art. 87 ust. 1 konstytucji, Prezydent jest Najwyższym Zwierzchnikiem Sił Zbrojnych⁵⁴. Sprowadza się to przede wszystkim do tego, że głowa państwa kieruje działalnością resortów siłowych, służb federalnych o charakterze militarnym. Niemniej jednak, oznacza to także, iż Prezydent w każdej chwili ma prawo przejąć dowodzenie Siłami Zbrojnymi. Zgodnie z art. 83 pkt k) ustawy zasadniczej głowa państwa mianuje i dymisjonuje najwyższe dowództwo Sił Zbrojnych. Natomiast na gruncie art. 89 pkt b), głowa państwa nadaje tytuły i stopnie wojskowe. Z kolei na podstawie art. 4 ust. 2 federalnej ustawy o obronie z 31 maja 1996 r.⁵⁵ Prezydent jest nie tylko zwierzchnikiem armii, ale określa główne kierunki polityki wojennej Federacji Rosyjskiej, ogłasza ogólną lub częściową mobilizację, wprowadza poszczególne stany nadzwyczajne⁵⁶, podejmuje decyzje odnoszące się do wykorzystywania sił zbrojnych i innych formacji wojskowych w innych celach niżeli w celach militarnych, zatwierdza koncepcje rozwoju i tworzenia sił zbrojnych oraz programów zbrojeniowych i rozwoju przemysłu zbrojeniowego. Ponadto, Prezydent akceptuje programy nuklearne oraz wszelkie inne specjalistyczne badania z tym związane oraz prowadzi rozmowy i podpisuje międzynarodowe zobowiązania dotyczące obronności.

Od czasu przyjęcia obecnej Konstytucji, cały czas następuje umacnianie pozycji ustrojowej Prezydenta. W świetle art. 83 pkt h) Prezydent zatwierdza doktrynę wojskową państwa⁵⁷. W zakresie utrzymywania i przywracania po-

⁵³ *Rosyjskie Prawo Konstytucyjne. Ustrojowe akty prawne. Funkcjonowanie Federacji*, t. 3, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2005, s. 116.

⁵⁴ *Konstytucja Federacji...*, s. 73.

⁵⁵ Fiederalnyj zakon obobronie ot 31.05.1996 r. <http://ntc.duma.gov.ru/bpa> (27.01.2018).

⁵⁶ J. Matwiejuk, *op.cit.*, s. 296.

⁵⁷ *Konstytucja Federacji...*, s. 72.

koju i bezpieczeństwa kraju, Prezydent samodzielnie decyduje o skierowaniu pojedynczych żołnierzy poza granice kraju. W razie delegowania całych formacji regularnej armii może podjąć taką decyzję na podstawie uchwały Rady Federacji. Na mocy wydanej w 2009 r. ustawy, Rada Federacji upoważniła Prezydenta do decydowania o użyciu sił zbrojnych Rosji poza terytorium kraju. Dzięki temu, Prezydent wskazuje liczbę potrzebnych jednostek bojowych. Określa przy tym rodzaj tych jednostek, obszar na jakim mają działać, oznacza czas trwania takich operacji – zgodnie z wolą Prezydenta. Przykładem może być tu znowelizowana przez Prezydenta Rosji Władimira Putina „Woj-skowa Doktryna Federacji Rosyjskiej” z 26 grudnia 2016 r. Dokument w stosunku do wersji z 2010 r. rozszerzył katalog zewnętrznych zagrożeń. Wskazano w nim także szczegółowy program modernizacji Sił Zbrojnych Federacji Rosyjskiej. Ma prawo do decydowania o tym, jakie mają zadania spełniać podejmowane w tym zakresie czynności. To w jego gestii leży zakończenie działań czy wycofanie sił zbrojnych. Decyzja w tej sprawie nie jest uwarunkowana zgodą żadnego organu państwowego. Przepis ustawy zasadniczej dotyczący zgody przez Radę Federacji został zachowany, lecz ma charakter następczy⁵⁸.

Na gruncie art. 83 pkt g) Prezydent tworzy i przewodniczy Radzie Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej⁵⁹, która ma na celu pomoc Prezydentowi w przygotowywaniu decyzji w sferze obronności kraju, opracowywania strategii narodowego bezpieczeństwa państwa, koordynacji działań pozostałych organów administracji, które podejmują działania w zakresie bezpieczeństwa⁶⁰. Rada Bezpieczeństwa składa się z Prezydenta, członków stałych oraz mianowanych przez głowę państwa na wniosek sekretarza Rady Bezpieczeństwa⁶¹. Organ ten posiada szereg kompetencji, ale pracuje pod ścisłym kierownictwem Prezydenta⁶².

W związku z powyższym, Prezydent Federacji Rosyjskiej posiada szereg kompetencji w ramach obronności i bezpieczeństwa państwa. Dzięki temu, że Prezydent jest faktycznym Zwierzchnikiem Sił Zbrojnych, daje mu to możliwość samodzielnego dowodzenia armią zarówno w czasie pokoju, jak i wojny.

⁵⁸ J. Matwiejuk, op.cit., 303.

⁵⁹ *Konstytucja Federacji...*, s. 72.

⁶⁰ С.В. Василева, В.А. Виноградов, В.Д. Мазаев, op.cit., s. 342–343.

⁶¹ J. Matwiejuk, op.cit., s. 305.

⁶² P. Madej, op.cit., s. 1239–140.

Należy także zaznaczyć, że kompetencje wojenne prezydenta zależne są od oddziaływania parlamentu, w związku z potencjalnym zagrożeniem kumulacji w osobie głowy państwa tak istotnych zadań ustrojowych⁶³.

Uprawnienia Prezydenta względem narodu przejawiają się m.in. w tym, że posiada on prawo do swobodnego zarządzania referendum. Jest to jedyny organ władzy Federacji Rosyjskiej, któremu przysługuje takie uprawnienie. Referendum może dotyczyć na przykład projektu nowej konstytucji, projektu ustawy oraz innych zagadnień dotyczących państwa. Będzie ono ważne w sytuacji, kiedy weźmie w nim udział ponad połowa uprawnionych do głosowania oraz za sprawą (sprawami) poddanymi pod głosowanie opowie się ponad połowa biorących udział w referendum. Prezydenta ogranicza jednak to, że referendum nie może być przeprowadzone w sytuacji obowiązywania na terytorium całego kraju któregoś ze stanów nadzwyczajnych, jak też w ciągu trzech miesięcy po zniesieniu stanu nadzwyczajnego. Inną sytuacją braku możliwości powzięcia referendum jest okres trwania federalnych kampanii wyborczych na urząd Prezydenta oraz do parlamentu. Referendum nie przewiduje się również w ostatnim roku kadencji Prezydenta i Dumy Państwowej. Ostatnim ograniczeniem w tym zakresie jest to, że nie można powtórzyć referendum dotyczącego tego samego tematu, w ciągu jednego roku od ogłoszenia wyników poprzedniego referendum⁶⁴.

Zgodnie z art. 89 pkt a) konstytucji, Prezydent posiada prawo rozstrzygania spraw obywatelstwa oraz udzielania azylu politycznego⁶⁵. Prezydent nadaje obywatelstwo państwa rosyjskiego, decyduje o jego przywróceniu bądź zrzeczeniu się. W myśl art. 89 pkt b) głowa państwa przyznaje odznaczenia państwowe, tytuły honorowe oraz wyższe stopnie wojskowe, jak też tytuły specjalne.

Prezydent Federacji Rosyjskiej, jako głowa państwa ma przede wszystkim uprawnienia o charakterze nadzorczo-kontrolnym. Wynika to z pełnionej przez niego funkcji gwaranta konstytucji. Zgodnie z art. 78 ust. 4 „Prezydent Federacji Rosyjskiej i Rząd Federacji Rosyjskiej zapewniają, zgodnie z Konstytucją Federacji Rosyjskiej realizację kompetencji federalnej władzy państwowej na całym terytorium Federacji Rosyjskiej”⁶⁶. Przyznanie prezy-

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ M. Kowalska, op.cit., s. 135.

⁶⁵ *Konstytucja Federacji...*, s. 72.

⁶⁶ *Rosyjskie Prawo Konstytucyjne. Ustrojowe akty prawne. Ustrój...*, s. 32.

dentowi takich uprawnień wiąże się ściśle z realizacją zasady federalizmu. Pierwszym z przyznanych prezydentowi praw jest zawarta w art. 85 ust. 1 konstytucji możliwość korzystania z procedury rozjemczej w celu rozstrzygnięcia sporów kompetencyjnych między organami władzy państwowej, jak i władzy terytorialnej. W przypadku, gdy nie uda mu się osiągnąć porozumienia, może przekazać sprawę do rozstrzygnięcia przez właściwy sąd. Kolejnym ważnym uprawnieniem prezydenta jest norma zawarta w art. 85 ust. 2 konstytucji. Na mocy tego artykułu Prezydent ma prawo zawieszać obowiązywanie aktów organów władzy wykonawczej podmiotów Federacji Rosyjskiej w przypadku, gdy akty te są sprzeczne z Konstytucją Federacji Rosyjskiej, ustawami federalnymi i międzynarodowymi zobowiązaniami Federacji Rosyjskiej lub naruszają prawa i wolności człowieka i obywatela, do czasu rozstrzygnięcia sprawy przez właściwy sąd. Głowa państwa kieruje się przy tym wyłącznie kryterium legalności⁶⁷.

Kompetencje Prezydenta w obszarze zasady federalizmu wynikają nie tylko z ustawy zasadniczej, ale również z ustaw federalnych. Jedną z nich jest ustawa o ogólnych zasadach organizacji ustawodawczych i wykonawczych organów władzy państwowej podmiotów Federacji Rosyjskiej z 6 października 1999 r. Zgodnie z art. 9 ust. 4 tej ustawy prezydent ma prawo rozwiązać legislatywę podmiotu Federacji Rosyjskiej, czyli lokalny parlament. Jest to uprawnienie fakultatywne, które może zastosować w ciągu 3 miesięcy po wystosowaniu odpowiedniego ostrzeżenia. Mając na uwadze zasadę podziału władzy, przepis ten budzi pewne wątpliwości, ponieważ tak szerokie przyzwoleństwo jest dużą ingerencją prezydenta w sferę lokalnej władzy ustawodawczej. Kolejnym przepisem omawianej ustawy federalnej jest art. 19 ust. 1, na mocy którego prezydent może zdymisjonować szefa egzekutywy podmiotu Federacji Rosyjskiej. Przesłanką do tego jest „utrata zaufania Prezydenta Federacji Rosyjskiej wskutek nienależytego wykonywania swoich obowiązków”. Ze względu na fakt, że stosowane jest w tym przypadku nie tylko kryterium legalności, ale także brana jest pod uwagę celowość czy efektywność działań tej osoby – w praktyce prezydent opierając się o odpowiednią argumentację, zawsze może skrócić kadencję szefa administracji⁶⁸. Widoczna jest tutaj całkowita zależ-

⁶⁷ P. Madej, op.cit., s. 143.

⁶⁸ Ibidem, s. 145.

ność szefa władzy wykonawczej podmiotu Federacji Rosyjskiej od prezydenta, co kłóci się z zasadą autonomii podmiotów Federacji Rosyjskiej.

Poza wymienionymi powyżej, prezydent ma jeszcze inną, ważną funkcję w stosunku do podmiotów Federacji Rosyjskiej. Na mocy art. 83 pkt. j) głowa państwa „powołuje i odwołuje pełnomocnych przedstawicieli Prezydenta Federacji Rosyjskiej”⁶⁹. Głównym celem ich mianowania w federalnych okręgach jest kontrola i koordynacja wykonywania aktów prawnych przez lokalne władze, a także przygotowywanie różnego rodzaju raportów oraz sprawozdań, np. dotyczących bezpieczeństwa narodowego⁷⁰. Przedstawiciel prezydenta w terenie jest swojego rodzaju łącznikiem i sprawuje w jego imieniu nadzór nad działalnością władz lokalnych. W realizacji zasady federalizmu prezydentowi pomaga powołany na mocy dekretu pozakonstytucyjny organ doradczy, jakim jest Rada Państwa Federacji Rosyjskiej⁷¹. Jego członkami są najwyżsi funkcjonariusze władzy wykonawczej podmiotów federacji, zaś prezydent jest uprawniony do przewodniczenia temu organowi.

Podsumowując uwagi o kompetencjach prezydenta przyznanych mu przez przyzmat realizacji zasady federalizmu, można stwierdzić, że rosyjski ustawodawca (zwłaszcza biorąc pod uwagę omawianą ustawę federalną o ogólnych zasadach organizacji ustawodawczych i wykonawczych organów władzy państwowej podmiotów Federacji Rosyjskiej) przyznał szeroki wachlarz uprawnień, który może stwarzać zagrożenie skupienia zbyt dużej władzy w rękach jednego podmiotu⁷².

Nie ulega wątpliwości, że ukształtowanie w Rosji sprawnie funkcjonującego systemu konstytucyjnego państwa było ogromnym wyzwaniem. Uchwalenie Konstytucji Federacji Rosyjskiej z 1993 r. zapoczątkowało istotne zmiany we wszystkich sferach funkcjonowania państwa rosyjskiego. Władzę państwową w Federacji zaczęły sprawować trzy niezależne od siebie władze: władza ustawodawcza, którą wspólnie sprawują Duma Państwowa i Rada Federacji, władza wykonawcza, która leży w kompetencji Rządu Federacji Rosyjskiej oraz władza sądownicza, gdzie wymiar sprawiedliwości należy do sądów po-

⁶⁹ *Rosyjskie Prawo Konstytucyjne. Ustrojowe akty prawne. Ustrój...*, s. 34.

⁷⁰ P. Madej, op.cit., s. 146.

⁷¹ Dekret Prezydenta Federacji Rosyjskiej o Radzie Państwa Federacji Rosyjskiej z 1 września 2000 r., Nr 1602.

⁷² P. Madej, op.cit., s. 147.

wszechnych, arbitrażowych i konstytucyjnych. Bardzo silną pozycję przypisuje się jednak Prezydentowi Federacji. Wynika to oczywiście z wieloletniej tradycji tego państwa, przekonania, iż dobrze funkcjonujące państwo opiera się na silnej władzy centralnej. Niewątpliwie ważną rolę odegrał pierwszy prezydent Federacji Rosyjskiej – Borys Jelcyn. W czasie piastowania przez niego urzędu kształtowało się nowe, niepodległe, suwerenne państwo. Przesądziło to o bardzo silnej pozycji i dominującej roli Prezydent, którego uprawnienia zostały później jeszcze bardziej rozbudowane. Widoczne jest to także podczas prezydentury Władimira Putina.

Należy podkreślić, iż system rządów Federacji Rosyjskiej sprowadza się do modelu silnej prezydentury. Stworzone instytucje władzy państwowej opierają się o demokratyczne rozwiązania ustrojowe, ale nie znajdują one pełnego zastosowania poprzez fakt oddziaływania Prezydenta niemalże na każdą sferę funkcjonowania państwa i życia społecznego. Niemalże znaczenie ma też fakt, że społeczeństwo rosyjskie ciągle nie jest jeszcze przyzwyczajone do nowych, demokratycznych rozwiązań w zakresie organizacji i funkcjonowania organów władzy państwowej. Na istniejącą sytuację poważny wpływ ma również niezmiernie szeroko rozbudowana administracja państwowa. Działanie tej administracji koncentruje się przede wszystkim na obsłudze urzędu prezydenta, jak i organów ustawodawczych federacji, a więc ma w sumie daleko idący wpływ na rządzenie państwem. Co więcej, w jeszcze bardziej rozbudowanym zakresie działa administracja w podmiotach Federacji Rosyjskiej⁷³.

Przedstawione w ramach tego zwięzłego opracowania uwagi na temat systemu konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej prowadzą do wniosku, że oparty jest on na zasadach demokratycznych, nawiązujących do rozwiązań ustrojowych demokracji zachodnich. Zasady te, wynikające wprost z regulacji przyjętych w federalnej ustawie zasadniczej, nie znajdują jednak pełnego zastosowania w praktyce ustrojowej. Wyrazem tego jest przede wszystkim wyraźnie dominująca pozycja prezydenta w strukturze naczelnych władz państwa. Nie można jednak zapominać, że to działania trzech kolejnych prezydentów miały decydujący wpływ na proces transformacji ustrojowej Federacji Rosyjskiej⁷⁴.

⁷³ E. Zieliński, *op.cit.*, s. 78.

⁷⁴ *Ibidem.*, s. 79 i nast.

Literatura

- Bichta T., Kowalska M., Sokół W., *System polityczny Rosji*, [w:] *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Lublin 2005.
- Czajkowski A., *Historia przedstawicielskich organów prawodawczych w Rosji*, [w:] *Ustroje, historia i współczesność, Polska – Europa – Ameryka Łacińska*, red. M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli, Kraków 2013.
- Grabowska S., *Sądy konstytucyjne w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2008.
- Granat M., *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2003.
- Grodziski S., *Porównawcza historia ustrojów państwowych*, Kraków 1998.
- Jagusiak B., *Systemy polityczne państw sąsiedzkich Polski*, Warszawa 2011.
- Jurewicz-Bakun K., *Wybory Prezydenta Federacji Rosyjskiej*, [w:] *Ustroje, historia i współczesność, Polska – Europa – Ameryka Łacińska*, red. M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli, Kraków 2013.
- Kondratiewa-Bryzik J., *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Federacji Rosyjskiej*, [w:] *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Toruń 2010.
- Konstytucja Federacji Rosji przyjęta w ogólnonarodowym referendum w dniu 12 grudnia 1993*, tłum. A. Kubik, Warszawa 2000.
- Kowalska M., *System polityczny Federacji Rosyjskiej*, [w:] *Współczesne systemy polityczne*, red. B. Dziemidok-Olszewska, M. Żmigrodzki, Warszawa 2013.
- Madaj P., *Status ustrojowy Prezydenta Federacji Rosyjskiej*, Kraków 2009.
- Matwiejuk J., *Rosja*, [w:] *Systemy ustrojowe państw współczesnych*, red. S. Bożyk, M. Grzybowski, Białystok 2012.
- Rosyjskie Prawo Konstytucyjne. Ustrojowe akty prawne. Ustrój*, T. 1, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2005.
- Rosyjskie Prawo Konstytucyjne. Ustrojowe akty prawne. Funkcjonowanie Federacji*, T. 3, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2005.
- Sokolewicz W., *Sąd Konstytucyjny Federacji Rosyjskiej*, [w:] *Sądy Konstytucyjne w Europie*, T. 4, red. J. Trzcinski, Warszawa 2000.
- Starzec B., *Ustrój Federacji Rosyjskiej*, [w:] *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, red. B. Szmulik, Warszawa 2012.
- Stelmach A., *Zmiana i stabilność w systemie politycznym współczesnej Rosji*, Poznań 2003.
- Васи́лев С.В., *Конституционное право России*, Москва 2011.
- Zalesny J., *Współdziałanie rządu federalnego i organów władzy podmiotów Federacji Rosyjskiej w realizacji inicjatywy ustawodawczej. Uwagi wprowadzające*, „Przegląd prawa konstytucyjnego. Kompetencje i organizacja parlamentów w państwach europejskich” 2012, nr 1 (9).

Zieliński E., *System konstytucyjny Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 2005.

Żebrowski W., *Współczesne systemy polityczne, zarys teorii i praktyka w wybranych państwach świata*, Olsztyn 2007.