

O WŁADZY WYKONAWCZEJ PREZYDENTA FEDERACJI ROSYJSKIEJ*

JACEK ZALEŚNY**

1. HORYZONTALNE WYMIARY PODZIAŁU WŁADZY

Kluczowym zagadnieniem, jakie należało rozstrzygnąć w Federacji Rosyjskiej po rozpadzie ZSRR, był wybór pożądanego ustroju państwa, adekwatnego do sytuacji, w jakiej się ona znalazła, jak również tradycji, do stojących przed nią celów długookresowych. Nie miano przy tym wątpliwości, że u podstaw ustroju państwa ma leżeć zasada podziału władzy. Podział władzy nie jest jednak szablonem jednakowo aplikowanym we wszystkich państwach. Zawsze jest realizowany w konkretnej postaci, uwzględniającej to, co jest standardem konstytucyjnym państw współczesnych oraz lokalne uwarunkowania.

Kwestia wyboru któregoś z wariantów realizacji zasady podziału władzy była istotna tak dla rozwiązania narastających przeciwieństw w systemie politycznym państwa, jak i dla utworzenia trwałych podstaw rozwoju rosyjskiej państwowości, na miarę aspiracji i możliwości wielonarodowego ludu rosyjskiego. Jako zasada ustroju państwa, tak na poziomie federalnym, jak i na poziomie podmiotów Federacji, zasada podziału władzy została wyrażona w Konstytucji z 12 grudnia 1993 r.¹ Wejście w życie 25 grudnia 1993 r. Konstytucji, zatwierdzonej w referendum z 12 grudnia 1993 r., zakończyło proces postradzieckiej konstytucjonalizacji zasady podziału władzy². Jednocześnie wyznaczyło konstytucyjne ramy współczesnej Rosji.

Zasadę podziału władzy (w liczbie pojedynczej) – jako jedną z zasad konstytucyjnego ustroju Rosji – wyraził ustrojodawca w art. 10 Konstytucji³. Artykułuje ją

* Dziękuję Pani Profesor Marii Kruk za inspirację co do tytułu analizy.

** dr hab., adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego w Warszawie

¹ Konstitucija Rossijskoj Fiedieracii priniata wsienarodnym gołosowanijem 12 diekabria 1993 g., <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201408010002>

² Sz.W. Żamałdajew, *Rossijskij parlamentaryzm w usłowijach postkommunistycznej transformacji polityczeskiej sistemy*, Saratow 2006, s. 132.

³ G. Gadżijew, *Nowyje grani konstitucionnogo principa razdielienija vlastiej*, „Srawnitielnoje konstitucionnoje obozrienije” 2004, № 2, s. 50; A.Je. Postnikow, *Statia 10*, [w:] Ł.A. Okuńkow (ried.), *Kommientarij k Konstitucii Rossijskoj Fiedieracii*, Moskwa 1996, s. 41.

w aspekcie horyzontalnym. Przesądza, że władza państwowa sprawowana jest na zasadzie podziału na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Ustrojodawca nie daje natomiast wyczerpującej odpowiedzi na pytanie, jaki jest charakter wzajemnych stosunków i oddziaływań zachodzących między gałęziami władzy państwowej⁴.

W Rosji, jako państwie federalnym, horyzontalny podział władzy jest uzupełniony o wertykalny podział władzy. Koezystuje z problemem rozgraniczenia władzy między Federacją i jej części składowe, czyli podmioty Federacji Rosyjskiej. Odbywa się ono na zasadzie kooperacji władz federalnych i podmiotów Federacji, z uwzględnieniem kompetencji wspólnie wykonywanych przez organy władzy federalnej i podmiotów Federacji⁵. Realizowanie podziału władzy na dwóch poziomach – federalnym i podmiotów Federacji – komplikuje stosunki władzy między wszystkimi organami odpowiednich gałęzi władzy. Do tego trzeba dodać samorząd lokalny, poprzez który również jest urzeczywistniana władza narodu i który także dzieli się na władzę przedstawicielską i wykonawczą.

Prawodawca ustanawiając poziomy i pionowy podział władzy wychodzi od zasady jedności władzy. W doktrynie rosyjskiego prawa konstytucyjnego akcentuje się odrębność zasady podziału władzy od jedności władzy państwowej⁶. Wyraźnie podnosi się, że zasada podziału władzy nie narusza jedności władzy państwowej⁷ rozumianej jako jedność celów strategicznych i kierunków aktywności wszystkich organów władzy państwowej. Różne organy władzy państwowej mają działać w celu realizacji tych samych wartości politycznych podzielanych przez duże grupy społeczne i ukierunkowanych na zaspokajanie strategicznych interesów państwa.

Jedność władzy państwowej oznacza jedność całokształtu woli organów władzy państwowej. Należy ją rozumieć nie jako jedność organów władzy państwowej bądź niepodzielenie funkcji i kompetencji, ale jako jedność organizacji wyrażania woli przez suwerena zawierającej się w jedności stanowionego i realizowanego prawa. Jedność władzy państwowej argumentuje się przede wszystkim tą okolicznością, że – zgodnie z art. 3 Konstytucji – jedynym i niepodzielnym źródłem władzy jest wielonarodowy lud⁸.

⁴ R.Sz. Karajew, *Konstitucionno-prawowyje formy parlamientskiego kontrolia za ispołnitielnoj własztju w Rossijskoj Fiedieracii*, Rostow na Donu 2005, s. 5.

⁵ A.S. Barto, *Wzaimodiejstwije organow zakonodatielnoj i ispołnitielnoj własti w rializacii politiczieskich rieform (po matieriałam Krasnodarskiego kraja i Rostowskoj oblasti)*, Krasnodar 2010, s. 25 i n.

⁶ Zob. Ł.A. Okuńkow, *Priezidient Rossijskoj Fiedieracii. Konstitucija i politiczieskaja praktyka*, Moskwa 1996, s. 36; S.A. Osietrow, *Konstitucionnyje osnovanija priezidentskoj własti w Rossijskoj Fiedieracii*, Samara 2010, s. 36–37.

⁷ W.Je. Czirkin, *Osnowy srawnitielnogo gosudarstwowiedienija*, Moskwa 1997, s. 94; Je.Je. Prokoszjenkowa, *Razdielienije włastiej kak princip miechanizma osuściestwienija gosudarstwennoj własti w Rossijskoj Fiedieracii*, Moskwa 2003, s. 118; W.A. Iwanow, *Prawowyje osnowy wzaimodiejstwija fiedieralnych organow zakonodatielnoj i ispołnitielnoj własti Rossijskoj Fiedieracii w zakonodatielnom prociessie*, Moskwa 2006, s. 49; A.W. Karielin, *Konstitucionno-prawowoj miechanizm rializacii principa razdielienija włastiej w ustowijach rossijskiego fiedializmu*, Moskwa 2010, s. 26.

⁸ R.W. Jengibarian, E.W. Tadiewosian, *Konstitucionnoje prawo*, Moskwa 2000, s. 204; B.K. Miecajew, *Juridiczieskaja priroda kontrolnoj diejatielnosti (teorietiko-prawowoj aspekt)*, Moskwa 2003, s. 70–71.

Nie ma i nie może być trzech władz. Władza jest jedna i należy do ludu⁹. Natomiast zadaniem państwa jest rozgraniczenie kompetencji różnych organów władzy, wychodząc od założenia jedności władzy państwowej¹⁰.

2. PREZYDENT FEDERACJI ROSYJSKIEJ W SYSTEMIE PODZIELONEJ WŁADZY

W aspekcie „współdziałania” władz i zabezpieczenia jedności władzy państwowej trzeba widzieć role prawnoustrojowe wyznaczone Prezydentowi. Osobliwością rosyjskiego wariantu podziału władzy jest szczególnie status prawny, jaki ustrojodawca przyznał Prezydentowi¹¹. Prezydent Federacji Rosyjskiej uzyskał status niemieszczący się w proklamowanym w art. 10 Konstytucji trójpodziale władzy¹². Został uznany za głowę państwa niebędącą ani organem władzy wykonawczej ani organem władzy ustawodawczej ani organem władzy sądowniczej¹³. W tym kontekście analizy można mówić, iż pozycja prawnoustrojowa Prezydenta nie wpisuje się klarownie w klasyczną triadę podzielonej władzy czy też, że zaburza ją¹⁴. Samo w sobie nie oznacza to jednak, że Prezydent został postawiony ponad organami władzy państwowej¹⁵ i że pełni rolę najwyższego organu władzy państwowej.

⁹ A.K. Soboliewa, *Princip razdielienija vlastiej*, [w:] A.N. Miedusziewskij (ried.), *Osnowy konstitucionnogo stroja Rossii: dwadcać liet razwitija*, Moskwa 2013, s. 80.

¹⁰ Zob. E.S. Kierimow, *Konstitucionno-prawowyje osnovy gosudarstwiennogo uprawlenija w sferie finansowej dejatielnosti Rossijskoj Fiedieracii*, Moskwa 2006, s. 43.

¹¹ Ju.M. Kozłow, *Problemy sowriemiennogo gosudarstwiennogo prawowego razwitija Rossii: istoriczieskoje nasliedije i sowriemiennosć*, [w:] M.N. Marczenko (ried.), *Razdielienije vlastiej*, Moskwa 2004, s. 360; Ju.I. Skuratow, *Priezidient Rossijskoj Fiedieracii*, [w:] A.N. Kokotow, M.I. Kukuszkin (ried.), *Konstitucionnoje prawo Rossii*, Moskwa 2007, s. 338; M. Grzybowski, *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w Rosji*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w państwach europejskich*, Warszawa 2007, s. 150.

¹² G.W. Diogtiew, *Stanowlieniye i razwitije instituta priezidientstwa w Rossii*, Moskwa 2006, s. 75; A.N. Kuriukin, *Wzaimodiejstwije zakonodatielnoj i ispolititielnoj vlastiej w usłowijach rieformirowanija rossijskogo obściestwa*, Tuła 2000, s. 99; I.I. Alipułatowa, *Parlamientarizm w Rossijskoj Fiedieracii kak osnowa diemokraticzeskogo obściestwa*, Machaczkała 2004, s. 99; Je. W. Mandryka, *Riealizacija principa razdielienija vlastiej w Rossii i w Ukrainije (srawnitielno-prawowyje issliedowanije)*, Sankt-Petersburg 2006, s. 98; M.M. Wasiliewa, *Osobiennosti stanovlieniya instituta priezidientskoj vlasti w Rossii*, [w:] K.P. Kokariew (ried.), *Politiczieskije prociessy w Rossii i mirie*, Moskwa 2009, s. 76.

¹³ D.B. Troszew, *Parlamentskije rassliedowanija kak forma kontrolia Fiedieralnogo Sobranija Rossijskoj Fiedieracii za dejatielnostju fiedieralnych organow gosudarstwiennoj vlasti*, Moskwa 2008, s. 76.

¹⁴ A.N. Miedusziewskij, *Konstitucionnaja stabilnosć i institucionalnyje izmienieniya w rossijskom politiczieskom prociessie*, [w:] S. Sulowski, J. Zaleśny (red.), *Mechanizmy rządzenia w państwach Europy Wschodniej*, „Studia Politologiczne” 2014, vol. 33, s. 37.

¹⁵ K.W. Agałow, *Sistiema organow ispolititielnoj vlasti w Rossijskoj Fiedieracii: konstitucionno-prawowyje osnovy*, Moskwa 2003, s. 59. O postawieniu Prezydenta ponad trzema tradycyjnymi gałęziami władzy pisze E. Ożiganow, *Institucionalizacija odnoszenij mieźdu organami ispolititielnoj i przedstawitielnoj vlastiej i politiczieskiej rieźim w Rossijskoj Fiedieracii*, [w:] I. Szablinskij (ried.), *Priezidient – Prawitielstwo – ispolititielnaja własć: rossijskaja model*, Moskwa 1997, s. 46. Podobnie piszą np.: O.Je. Tarasowa, *Princip razdielienija vlastiej i graźdanskoe obściestwo: dialiektika wzaimoswiazii (socjalno-filosofskij aspekt)*, Krasnojarsk 2004, s. 100; N.P. Warfołomiejewa, *Konstitucionno-prawowaja priroda i miechanizm razrieszenija sporow o kompetiencii organow gosudarstwiennoj vlasti*, Samara

W świetle regulacji konstytucyjnej, każdy z organów władzy państwowej realizuje przyporządkowane mu konstytucyjnie kompetencje samodzielnie i na własną odpowiedzialność.

Z konstytucyjnej klasyfikacji Prezydenta można wyprowadzić jeden z dwóch wniosków: osobny status Prezydenta został uplasowany poza sferą stosunków władczych i wobec tego nie zawiera w sobie kompetencji do urzeczywistniania władzy prezydenckiej, bo takiej nie przewiduje się, ale wówczas trzeba byłoby się zmierzyć z dylematem, wobec tego, czym – jak nie postacią piastowania władzy – jest prezydentura w Federacji Rosyjskiej?

Można też przeprowadzić wnioskowanie idące w innym kierunku i prowadzące do odmiennych konkluzji. Status Prezydenta jako głowy państwa jest postacią władzy, ale innej niż te, które mieszczą się w Monteskiuszowskiej triadzie. Do podążających w tym kierunku rozważań skłania sam ustrojodawca. W art. 11 Konstytucji jednoznacznie stwierdza on m.in., że w Federacji Rosyjskiej władzę państwową sprawują Prezydent Federacji Rosyjskiej, Zgromadzenie Federalne (Rada Federacji i Duma Państwowa), Rząd Federacji Rosyjskiej, sądy Federacji Rosyjskiej. Analiza porównawcza art. 10 i 11 Konstytucji pozwala stwierdzić, że trzem segmentom władzy (ustawodawcza, wykonawcza i sadownicza) odpowiadają cztery grupy podmiotów sprawujących władzę państwową. Zarazem, chociaż Prezydent nie został przyporządkowany do władzy wykonawczej (jak również ustawodawczej lub sadowniczej), tym niemniej działa na podstawie i w ramach przepisów Konstytucji i ustaw. W nich zostały uregulowane kompetencje Prezydenta.

3. PREZYDENT FEDERACJI ROSYJSKIEJ JAKO KOORDYNATOR HARMONIJNEGO FUNKCJONOWANIA I WSPÓŁDZIAŁANIA ORGANÓW WŁADZY PAŃSTWOWEJ

Nieklassyfikowany w ramach trójpodziału władzy, Prezydent ma przy tym, co nie jest bez znaczenia dla zrozumienia rosyjskiego wariantu podziału władzy, zapewniać harmonijne funkcjonowanie i współdziałanie organów władzy państwowej¹⁶. Odpowiada za to, aby mechanizmy ochrony Konstytucji działały sprawnie i w sposób ciągły, aby

2007, s. 124; A.A. Romanowskij, *Institut priezidentstwa wo Francii i Rossii (sravnitelnyj analiz)*, Woroneż 2007, s. 80. Z kolei A.W. Cziepus wskazuje, że z Prezydenta uczyniono arbitra nad trzema gałęziami władzy. A.W. Cziepus, *Konstitucionnoje zakonodatelstwo Rossijskoj Fiedieracii: gieniezis, sowriemiennoje sostojanije i osnovnyje tiendencii razwitija*, Moskwa 2008, s. 144.

¹⁶ W.I. Radczienko, *Priezident i „razdielienije własziej” w Konstitucii Rossijskoj Fiedieracii*, [w:] W.T. Kabysziew, Je. W. Koliesnikow (ried.), *Riealizacija Konstitucii Rossii*, Saratow 1994, s. 26; B.P. Jelisiejew, *Sistiema organow gosudarstwiennoj własci w Rossijskoj Fiedieracii*, Moskwa 1998, s. 82; H.G. Gorszkowa, *Tieorija ispołnitelnoj własci: poniatije i principy jejo osušiestwienija*, [w:] A.I. Bobyliew, H.G. Gorszkowa, W.I. Iwakin, *Ispołnitelnaja własć w Rossii: tieorija i praktika jejo osušiestwienija*, Moskwa 2003, s. 30; S.Ju. Pojarkow, *Priezident Rossijskoj Fiedieracii kak ideologiczieskij institut rossijskiego konstitucionalizma*, „Prawo i politika” 2009, № 7, s. 1423; S.A. Osietrow, *Konstitucionnye osnovanija priezidentskoj własci w Rossijskoj Fiedieracii*, Samara 2010, s. 48–49; J. Jaskiernia, *Prawidłowości rozwoju systemu politycznego Federacji Rosyjskiej w okresie prezydentur W. Putina i D. Miedwiediewa*, „Myśl Socjaldemokratyczna” 2010, nr 4, s. 43.

nie dochodziło do konfliktów w procesie realizacji Konstytucji¹⁷. Nie ma być władzą neutralną¹⁸, lecz ma pełnić rolę arbitra¹⁹ w relacjach zachodzących między organami władzy publicznej²⁰, tak w aspekcie horyzontalnym, jak również wertykalnym. Przywołana funkcja jest jedną z najważniejszych dla ustalenia i zrozumienia konstytucyjnego znaczenia Prezydenta, jego stosunku do innych organów władzy publicznej. Stwarza fundament dla jego konkretnych kompetencji względem organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Funkcję koordynacyjną Prezydent realizuje zarówno w aspekcie horyzontalnym, tj. we wzajemnych relacjach organów władzy państwowej, jak również w wymiarze wertykalnym, tj. w ramach związków zachodzących między organami władzy federalnej i organami podmiotów Federacji Rosyjskiej.

Funkcję arbitra w systemie ustrojowym państwa Prezydent urzeczywistnia zarówno za pomocą środków prawnie przewidzianych, jak również wykorzystując instrumenty polityczne. Chociaż na płaszczyźnie formalnoprawnej nie wiążą się z nimi kompetencje kształtujące zachowania innych uczestników stosunków politycznych, tym niemniej odgrywają one niebagatelne znaczenie. Jest ono zależne od autorytetu personalnego głowy państwa, zaufania do niej dużych grup społecznych, od zakresu, w jakim artykułuje ich dążenia i aspiracje. Korzystając z kompetencji niewładczych, Prezydent jest w stanie zmotywować innych uczestników stosunków politycznych do określonych, pożądaných przez siebie zachowań. W tym aspekcie zagadnienia w warunkach rosyjskich dostrzegamy wyraźny kontrast między autorytetem personalnym z jednej strony B. Jelcyna, a z drugiej strony W. Putina oraz D. Miedwiediewa. W warunkach prezydentury pierwszego Prezydenta Federacji Rosyjskiej wyraźnie ten element niedomagał. B. Jelcyn stopniowo tracił zaufanie społeczne i zdolność formatowania zachowań innych uczestników stosunków politycznych. Z kolei autorytet osobisty kolejnych dwóch Prezydentów sprawiał (a w przypadku W. Putina sprawiał i sprawia), że ich sugestie, opinie, apele znajdowały zrozumienie podmiotów, do których były kierowane. Nie stawały się przedmiotem publicznej kontestacji, zbycia milczeniem czy innej postaci dezawuowania.

Realizacja przez Prezydenta funkcji harmonijnego funkcjonowania i współdziałania organów władzy państwowej – znacznie bardziej znaczącej niż arbitraż polityczny²¹ – sama w sobie nie oznacza, że jest on swego rodzaju

¹⁷ G.W. Sincow, *Diejatielność Priezidietna Rossijskoj Fiedieracii i gław subiektow Rossijskoj Fiedieracii w sistiemie obiespieczienija konstitucionnoj zakonnosti*, [w:] W.W. Komarowa (ried.), *Konstitucionnaja zakonność w rializacii własiej na primierie Rossijskoj Fiedieracii*, Moskwa 2015, s. 56.

¹⁸ E. Ożiganow, *Institucionalizacija odnoszenij mieżdu organami ispolnitelnoj i predstavitielnoj własiej i političieskij rieżim w Rossijskoj Fiedieracii*, [w:] I. Szablinskij (ried.), *Priezident – Prawitielstwo – ispolnitelnaja własć: rossijskaja model*, Moskwa 1997, s. 44.

¹⁹ W.Je. Czirkir, *Eliemienty srawnitielnogo gosudarstwowiedienija*, Moskwa 1994, s. 18–19; W.I. Radczienko, *Priezident Rossijskoj Fiedieracii w sistiemie razdielienija własiej*, Saratow 1995, s. 19; A.F. Alijew, *Institut priezidienstwa i jego osobienosti w usłowijach Rosii*, Moskwa 2000, s. 98; D.S. Aszajew, *Rol Priezidenta i Prawitielstwa Rossijskoj Fiedieracii w osušiestwlenii ispolnitelnoj własiej*, Moskwa 2003, s. 78.

²⁰ I.D. Chutinajew, *Institucionalizacija organow gosudarstwiennoj własiej Rossijskoj Fiedieracii*, Moskwa 2006, s. 130.

²¹ M. Krasnow, *Zakonodatielno zakriepiennyje połnomoczija Priezidenta Rosii: nieobchodimosť ili serwilizm?*, „Srawnitielnoje konstitucionnoje obozrienije” 2011, № 4, s. 95.

dyrygentem władnym dyrygować orkiestrą w postaci systemu organów władzy państwowej²².

Zawartym w Konstytucji przepisom wyznaczającym funkcje Prezydenta przyporządkowuje się szerokie znaczenie prawne. Zgodnie z orzecznictwem Sądu Konstytucyjnego²³, wszystkie konstytucyjne uwarunkowania statusu Prezydenta – treść składanej przysięgi czy funkcje Prezydenta – należy uznawać za mające znaczenie prawne i zawierające w sobie zdolność podjęcia określonych środków działania. W ramach ogólnych uwarunkowań statusu Prezydenta mogą być zawarte uprawnienia władcze, które do pewnego momentu nie są nazwane, istnieją tylko potencjalnie, tak jakby nie było konkretnych kompetencji. Z tego powodu mowa jest o „dorozumianych”, „ukrytych” kompetencjach. Są one wykorzystywane wedle własnego uznania przez organ władzy państwowej, który sam dokonuje konkretyzacji ogólnie wyznaczonego zadania, ustanawiając w jego ramach swoje kompetencje („dorozumiane”, „ukryte”)²⁴. W ramach konstytucyjnych norm ogólnego charakteru, Prezydent dysponuje dyskrejonalnymi kompetencjami, w celu osiągnięcia określonych nimi celów i zadań. Może działać wolicjonalnie, według własnego uznania, detalizując konstytucyjne funkcje, ustanawiając na ich podstawie swoje skonkretyzowane kompetencje.

Prawodawca uczynił z Prezydenta samodzielny organ władzy państwowej spoza trójpodziału władzy, o dominującej pozycji ustrojowej²⁵. Obecność w systemie organizacji i funkcjonowania rosyjskiej władzy państwowej samodzielnej i dominującej władzy prezydenckiej nie tylko rozszerza problematykę podziału władzy poza tradycyjną triadę, ale i samemu rozdzieleniu władzy nadaje specyficzny charakter²⁶. Prezydent został bowiem wyposażony w rozbudowane kompetencje odnoszące się tak do parlamentu, jak i władzy wykonawczej.

Zgodnie z Konstytucją, Prezydent jest głową państwa. Tytuł ten wskazuje, że w ramach wprowadzonego w Rosji systemu podziału władzy to Prezydent ma zapewniać jedność władzy państwowej, personalizować rosyjską państwowość. Stojąc na straży jedności władzy państwowej Prezydent jest gwarantem harmonijnego funkcjonowania i współdziałania organów władzy państwowej. To z kolei w swojej konsekwencji oznacza, że – na płaszczyźnie prawnej – Prezydent nie jest szefem władzy wykonawczej i w jakikolwiek sposób nie jest elementem jej systemu²⁷.

²² Zob. M.W. Bałaj, *Konstitucyjnoje prawo Rossijskoj Fiedieracii*, Moskwa 2007, s. 148.

²³ Sobranije zakonodatelstwa RF 1996, № 19, st. 2320.

²⁴ Zob. D. Kislica, «Skrityje» polnomoczija Priezidenta Rossijskoj Fiedieracii, [w:] W.I. Fadijew (ried.), *Konstitucjonalizm i prawowaja sistiema Rossii: itogi i pierspiektivy*, Moskwa 2015, s. 351 i n.; W.N. Suworow, *Konstitucyjnyj status Priezidenta Rossijskoj Fiedieracii*, Moskwa 2000, s. 170–171; A.W. Zujkow, *Ewoliucija instituta priezidentstwa Rossijskoj Fiedieracii*, Moskwa 2009, s. 108; A.Je. Postnikow (ried.), *Gosudarstwienaja Duma Fiedieralnogo Sobranija Rossijskoj Fiedieracii: k 20-letiju diejatelnosti, kak predstavitielnogo i zakonodatielnogo organa Rossijskoj Fiedieracii*, Moskwa 2012, s. 250–251.

²⁵ A. Zujkow, *Priezident dlia Rossii: ot idei do Gławy 4*, „Srawnitelnoje konstitucyjnoje obozrienije” 2009, № 4, s. 40.

²⁶ Zob. G.A. Szmawonian, *Priezident Rossijskoj Fiedieracii*, [w:] Ju.Ł. Szulżenko (ried.), *Konstitucyjnoje prawo Rossii*, Moskwa 2007, s. 243–244.

²⁷ Ch.A. Akkajewa, *Princip razdielenija wlasti – konstitucyjna osnowa postrojenija i funkcionirowanija gosudarstwiennoego mechanizma w Rossii*, Sankt-Petersburg 2005, s. 123.

4. PREZYDENT FEDERACJI ROSYJSKIEJ A WŁADZA WYKONAWCZA

Na płaszczyźnie formalnoprawnych rozważań o formach oddziaływania Prezydenta na Rząd, ustrojodawca bezpośrednio nie przewiduje podległości gabinetu głowie państwa²⁸. Na to, co formalnie nie zostało wyartykułowane, trzeba również spojrzeć przez pryzmat poszczególnych, konkretnie wskazanych, prezydenckich narzędzi kształtowania zachowań federalnej egzekutywy. Po pierwsze, Prezydent jest podmiotem dominującym w procesie tworzenia gabinetu, a po drugie – od jego woli zależy dalsze istnienie gabinetu w danym jego składzie personalnym. Tym samym głowa państwa określa początek i koniec egzystencji egzekutywy w danym jej składzie osobowym. Oprócz kolegialnej odpowiedzialności przed Dumą Państwową, Rząd odpowiada politycznie również przed Prezydentem, a z kolei poszczególni członkowie Rządu – wobec braku indywidualnej odpowiedzialności parlamentarnej – przed Prezydentem i Przewodniczącym Rządu²⁹.

Rodzi się pytanie o zdolność oddziaływania Prezydenta na tok działania rządowego centrum decyzyjnego. Czy władny jest on kształtować, ewentualnie wpływać na sposób działania gabinetu i jego agend, na treść zapadających decyzji? Czy też przeciwnie, jego oddziaływanie rozpoczynają się i kończą się na formowaniu Rządu i jego odwoływaniami?

W praktyce Prezydent realizuje kierownictwo nad Rządem. Konstytucja z 1993 r. zawiera szereg regulacji prawnych dających Prezydentowi kompetencję władczego oddziaływania na Rząd. Pozwala mu realizować funkcje niezbędne dla efektywnego kierowania działalnością rządową³⁰.

Analiza kompetencji Prezydenta, a w szczególności praktyka ich stosowania, pozwalają stwierdzić nie tylko, że mają miejsce daleko posunięte powiązania głowy państwa z władzą wykonawczą, ale także, że występuje faktyczne – w kontekście zdarzeń zachodzących w praktyce – kierowanie nią³¹. Prezydent w całej rozciągłości kieruje pracami Rządu, ale za niedostatki w pracy Rządu odpowiada sam Rząd. Jednocześnie trzeba przypomnieć, że żaden z przepisów Konstytucji nie czyni z Prezydenta szefa egzekutywy. Nie można też zapominać o jeszcze jednej osobliwości w relacjach zachodzących między Prezydentem, Rządem i Dumą Państwową. Rząd odpowiada politycznie nie tylko przed Prezydentem, ale także przed parlamentem.

²⁸ N.G. Saliściewa, N. Ju. Chamaniewa, *Prawitelstwo Rossijskoj Fiedieracii w sistemie ispołnitelnoj własti*, [w:] I.L. Bacziło (ried.), *Ispołnitelnaja własc w Rossijskoj Fiedieracii. Problemy razwitiija*, Moskwa 1998, s. 73; A.W. Pawłuszkin, *Status Fiedieralnogo Sobranija – predstavitielnogo i zakonodatielnogo organa Rossijskoj Fiedieracii*, [w:] Ju. A. Tichomirow (ried.), *Konstitucionnoje zakonodatielstwo Rossii*, Moskwa 1999, s. 175; W.N. Suworow, *Priezidient i Prawitelstwo Rossijskoj Fiedieracii Rossijskoj Fiedieracii: konstitucionnyje problemy wzaimootnoszenij*, „Trudy Moskowskoj Gosudarstwiennoj Juridiczeskoj Akademii”, Moskwa 1999, № 4, s. 21.

²⁹ Por. A.W. Czepus, *Parlamentskaja otwietstwiennosť Prawitelstwa Rossijskoj Fiedieracii: sowriemiennoje sostojanije i pierspektiwy*, Moskwa 2014, s. 81.

³⁰ W.N. Suworow, *Konstitucionnyj status Priezidenta...*, s. 344.

³¹ D.S. Wygołowski *Konstitucionno-prawowoje riegulirowanije fiedieralnoj ispołnitelnoj własti w Rossii*, Rostow na Donu 2004, s. 85–86; I.N. Siwkowa, *Fiedieralnyje organy ispołnitelnoj własti w Rossii: (konstitucionno-prawowoj aspikt)*, Moskwa 2004, s. 98; A.S. Czesnokow, *Ispołnitelnaja własc w Rossijskoj Fiedieracii: teorietiko-prawowoj analiz*, Moskwa 2001, s. 46.

Duma Państwowa może wyrazić mu wotum nieufności, które – jeśli taka będzie wola Prezydenta – skutkuje dymisją gabinetu.

W świetle przepisów Konstytucji, głowa państwa przesądza o strukturze federalnych organów władzy wykonawczej. Formalnie czyni to na wniosek Przewodniczącego Rządu, ale zarazem jego przedłożenie nie jest dla Prezydenta prawnie wiążące. Prezydent może propozycję *in extenso* zaakceptować bądź odrzucić. Nie może natomiast samodzielnie poddawać jej modyfikacji. Nie jest kompetentny jedne elementy wniosku zachować, inne wykreślić, jeszcze inne zmodyfikować czy też zastąpić nowymi. Skoro jednak może propozycję premiera odrzucić, to trzeba mieć na uwadze, że w danej sytuacji politycznej, władny jest to uczynić i tym samym zaprzepaścić całe przedsięwzięcie Przewodniczącego Rządu, a w rezultacie – uniemożliwić mu przedłożenie do powołania kandydatur na stanowiska zastępców Przewodniczącego Rządu i ministrów federalnych.

Świadomy powyższych zagrożeń, podmywających proces tworzenia gabinetu, Przewodniczący Rządu szuka porozumienia z Prezydentem co do brzmienia propozycji dotyczącej struktury federalnych organów władzy wykonawczej. Wzięcie pod uwagę jego sugestii, argumentów, staje się faktyczną gwarancją powodzenia w uformowaniu struktury federalnej egzekutywy i w rezultacie otwiera Przewodniczącemu Rządu drogę do przedłożenia głowie państwa kandydatur na członków gabinetu i zakończenia postępowania w sprawie powoływania Rządu. Innymi słowy, powodzenie misji skonstruowania gabinetu zależy od stopnia konsensualności Przewodniczącego Rządu, jego zdolności do wsłuchiwania się w prezydencką argumentację i jej przetwarzania w decyzje.

Na zasadzie przepisów ustawy o Rządzie Federacji Rosyjskiej, Przewodniczący Rządu systematycznie informuje Prezydenta o pracach Rządu. W warunkach zależności wiążących Prezydenta i gabinet, informowanie nie ma waloru kurtuazyjnego, nieistotnego dla procesu decyzyjnego. Obowiązek informacyjny przybiera kształt obowiązku sprawozdawczego. Szef gabinetu cyklicznie zdaje sprawozdanie z przebiegu prac gabinetu, w tym, w jakim zakresie i w jakim stopniu zaspokajają one wyzwania stojące przed Federacją Rosyjską, a zdiagnozowane i przedstawione do realizacji przez głowę państwa. Poprzez obowiązek informacyjny Prezydent rozlicza Rząd z efektywności w działaniu.

Zjawiskiem znamiennym dla istoty urzeczywistnianego w Rosji obowiązku informacyjnego Rządu jest praktyka jego publicznej realizacji, sięgająca lutego 1998 r. Zaproszony przez Prezydenta Przewodniczący Rządu stawia się przed nim, zdaje sprawozdanie, odpowiada na zadane pytania, co transmituje publiczna telewizja. Okoliczności dojścia spotkania do skutku, jego przebieg, charakter ról, w których występują uczestnicy spotkania oraz sposób wypracowania ustaleń, do których dochodzi w trakcie spotkania, pokazują – i to w sposób publiczny – faktyczny charakter stosunków wiążących Prezydenta i Przewodniczącego Rządu. Są to zależności o charakterze nadrzędności – podrzędności. Jeden z podmiotów zdaje relację drugiemu i odbiera od niego wytyczne, co do dalszego postępowania, gdzie sankcją za brak zadowalających postępów w materializacji woli Prezydenta może być odwołanie Rządu.

W ramach kierowania pracami Rządu³², Prezydent jest kompetentny – co rzadko, ale jest praktykowane³³ – według własnego uznania³⁴ przewodniczyć posiedzeniom Rządu. Przepis ten został wprowadzony do projektu Konstytucji bezpośrednio przez B. Jelcyna³⁵. Na takich posiedzeniach Rządu podejmowane są kluczowe dla państwa decyzje polityczne³⁶. Przewodnicząc Rządowi Prezydent nie staje się głową Rządu³⁷. Nie może przejmować bezpośredniego kierownictwa nad Rządem, w tym nie uczestniczy w głosowaniu, nie jest władny przekształcić Rządu w swój gabinet³⁸. W sytuacji, kiedy posiedzeniu Rządu przewodniczy Prezydent, decyzje Rządu podpisuje Przewodniczący Rządu, co służy podkreśleniu, że nie są to decyzje Prezydenta, lecz Rządu. W ten sposób przewodniczenie Prezydenta posiedzeniom Rządu nie wywołuje prawnych następstw, lecz ma charakter polityczny³⁹.

Na zasadzie przepisów ustawy o Rządzie, Prezydent jest kompetentny przewodniczyć posiedzeniom Prezydium Rządu, tj. zebraniom kierownictwa Rządu. W ten sposób może wpływać na dynamikę jego aktywności, na tok pracy, dobór podejmowanych spraw, metodę ich rozpatrywania i rozstrzygania. W stanie faktycznym Prezydent rzadko przewodniczy posiedzeniom Rządu, chociaż spotkania Rządu z jego udziałem odbywają się co tydzień. Kiedy dochodzi do spotkania Rządu z udziałem Prezydenta, to nabierają one istotnego społecznie i politycznie znaczenia. Bywa przy tym, że odbywają się w składzie rozszerzonym o przewodniczących frakcji parlamentarnych, członków Rady Federacji, przewodniczących organów państwowych szczebla federalnego i regionalnego⁴⁰. Są to jednak narady (spotkania) członków Rządu z Prezydentem, a nie posiedzenie Rządu z udziałem Prezydenta.

Formuła tego typu narad w rozległym zakresie przypomina przewodniczenie Prezydenta posiedzeniom Rządu. Prezydent wygłasza słowo wprowadzające, określa cel i zadania narady, wydaje polecenia Przewodniczącemu i członkom Rządu, wysłuchuje ich wyjaśnień na temat wykonania wcześniej otrzymanych poleceń, wyraża swoją aprobatę bądź dezaprobatę dla konkretnych działań i decyzji Rządu. Przy tym, z prawnego punktu widzenia, prezydenckie narady z premierem i pozo-

³² S.N. Pak, *Institut Priezidenta w sowriemiennoj Rossii*, Moskwa 2001, s. 68.

³³ I.W. Filippow, *Rol Priezidenta w obiesieczienii razdelienija i wzaimodiejstwija własiej w Rossijskoj Fiedieracii*, Moskwa 2002, s. 131; S.A. Dmitrijew, *Konstitucionno-prawowoj status Prawitielstwa Rossijskoj Fiedieracii*, Moskwa 2006, s. 106.

³⁴ S.M. Szachraj, *O Konstitucii. Osnownoj zakon kak instrument prawowych i socjalno-politieczeskich priebrazowanij*, Moskwa 2013, s. 150.

³⁵ R.R. Aslanian, *Konstitucionnaja sistemi ispołnitelnoj własti w Rossijskoj Fiedieracii*, Saratow 2005, s. 123.

³⁶ G.W. Diogtiew, *Institut priezidentstwa w Rossijskoj Fiedieracii. Osobiennosti prawowogo statusa i kompjetencii, problimny sowierszenstwowanija*, Moskwa 2005, s. 205; N. Je. Kotobajewa, *Konstitucionno-prawowoj status Priezidenta Rossijskoj Fiedieracii (woprosy teorii i praktiki)*, Jekaterynburg 2007, s. 108.

³⁷ Por. G.W. Diogtiew, *Konstitucionno-prawowoj status priezidentow Rossijskoj Fiedieracii i SSzA. Srawnitielno-prawowoj analiz*, Moskwa 2003, s. 116.

³⁸ S.A. Dmitrijew, *Konstitucionno-prawowoj status Prawitielstwa Rossijskoj Fiedieracii*, Moskwa 2006, s. 105.

³⁹ I.N. Gielijewa, *Forma gosudarstwiennoego prawlienija w Rossii (konstitucionno-prawowoj analiz)*, Krasnodar 2008, s. 107–108.

⁴⁰ S.A. Dmitrijew, *Konstitucionno-prawowoj status Prawitielstwa...*, s. 107.

stałymi członkami gabinetu, mają charakter nieformalny i podejmowane w ich trakcie ustalenia nie mają mocy prawnie wiążącej.

Tym niemniej, wzgląd na autorytet Prezydenta W. Putina wśród osób wchodzących w skład Rządu sprawia, że „nieformalne” ustalenia wykonywane są w sposób podobny do ustaleń zapadłych na forum posiedzenia Rządu⁴¹.

Oprócz określania struktur organizacyjnych federalnej egzekutywy, prawa przewodniczenia posiedzeniom Rządu oraz obowiązku zdawania relacji z działalności, nie mniej ważną płaszczyzną kształtowania zachowań federalnej władzy wykonawczej przez Prezydenta jest kierowanie przezeń określonymi działaniami spraw rządowych. Wpływ głowy państwa na poszczególne wymiary rządowej aktywności wynika bezpośrednio z przepisów prawa. Ma swoje zakorzenienie w funkcjach i zadaniach wyrażonych w przepisach Konstytucji oraz rozwiniętych w przepisach ustawy o Rządzie Federacji Rosyjskiej.

Ustalając role ustrojowe Prezydenta ustrojodawca przesądził m.in., że jest on gwarantem Konstytucji, praw i wolności człowieka i obywatela. Podejmuje działania mające na celu ochronę suwerenności Federacji Rosyjskiej, jej niepodległości i integralności państwowej. W tym celu – jako wybrany bezpośrednio przez obywateli, co daje mu szczególną legitymację polityczną do działania⁴² – m.in. określa podstawowe kierunki wewnętrznej i zagranicznej polityki państwa, kieruje polityką zagraniczną państwa, tworzy i przewodniczy Radzie Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej, zatwierdza doktrynę wojskową Federacji Rosyjskiej, wprowadza stan wojenny oraz stan wyjątkowy na terenie całego państwa lub jego części (np. casus Republiki Północna Osetia i Republiki Dagestan w latach 1992–1995).

Choć na prezydenckie zadania, *expressis verbis* określone w postanowieniach Konstytucji, nie składają się zapewnienie bezpieczeństwa i obronności państwa, to na kwestię musimy patrzeć tak przez pryzmat składanej przez Prezydenta – w momencie obejmowania urzędu – przysięgi, jego funkcji, jak również poszczególnych kompetencji, w które wyposażył go prawodawca. Prezydent m.in. przysięga, że realizując swoje kompetencje będzie bronił suwerenności i niepodległości, bezpieczeństwa i integralności państwa. Funkcję jego aktywności wyznaczają m.in. ochrona suwerenności państwa, jego niepodległości i integralności. Zaś jedna z kluczowych konstytucyjnych kompetencji głowy państwa w obszarze zapewnienia obronności państwa jest zatwierdzenie doktryny wojennej Federacji Rosyjskiej.

Innymi słowy, tak składana przysięga, jak i funkcje określające cechy kluczowe prezydenckiej tożsamości wraz ze szczegółowymi kompetencjami pozwalają widzieć szczególną, a zarazem wiodącą rolę Prezydenta w sferze obronności i bezpieczeństwa państwowego. Także federalny Sąd Konstytucyjny stwierdził, że konstytucyjnie wyznaczone funkcje Prezydenta tworzą konstytucyjną podstawę dla decyzji i działań Prezydenta podejmowanych w celu zapewnienia bezpieczeństwa, integralności terytorialnej, nawet wówczas, gdy nie są one bezpośrednio przewi-

⁴¹ I.W. Filippow, *Rol Prezydenta w obiespieczenii razdielienija i wzaimodiejstwija właskiej w Rossijskoj Fiedieracii*, Moskwa 2002, s. 131–132.

⁴² Zob. S.Ju. Pojarkow, *Priezidient Rossijskoj Fiedieracii kak idieologiczieskij institut rossijskiego konstitucjonalizma*, „Prawo i politika” 2009, № 9, s. 1423.

dziane w zupełnie określonych normach prawnych (konstrukcja tzw. ukrytych zadań)⁴³.

Ze względu na znaczenie tej problematyki dla państwa⁴⁴, na uwagę zasługuje fakt rozbudowanych kompetencji Prezydenta w sferze zapewnienia bezpieczeństwa i obronności państwa. Prezydent jest Najwyższym Zwierzchnikiem Sił Zbrojnych. Zatwierdza doktrynę wojenną Federacji Rosyjskiej. Powołuje i odwołuje najwyższe dowództwo Sił Zbrojnych. Nadaje wyższe stopnie wojskowe. Ogłasza powszechną lub częściową mobilizację. W przypadku agresji przeciwko Federacji Rosyjskiej lub bezpośredniej groźby agresji Prezydent wprowadza na terytorium Federacji Rosyjskiej lub w jej poszczególnych częściach stan wojenny, niezwłocznie powiadamiając o tym Radę Federacji i Dumę Państwową. Gdy zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa wynika z wewnętrznych przesłanek, wówczas Prezydent wprowadza na terytorium Federacji Rosyjskiej lub w jej poszczególnych częściach stan wyjątkowy, o czym niezwłocznie informuje Radę Federacji i Dumę Państwową⁴⁵.

Prezydent formuje i kieruje Radą Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej. Głównymi zadaniami postawionymi przed nią są: definiowanie kluczowych interesów społeczeństwa i państwa oraz diagnozowanie wewnętrznych i zagranicznych zagrożeń bezpieczeństwa, wypracowanie głównych kierunków strategii zapewnienia bezpieczeństwa Rosji i organizacja przygotowania federalnych celowych programów jego zapewnienia, przygotowanie planów operacyjnych zapobiegania sytuacjom nadzwyczajnym, mogącym wywołać negatywne następstwa w zakresie społeczno-politycznym, gospodarczym, wojennym, ekologicznym i innym i dotyczących ich likwidacji, przygotowywanie wniosków Prezydenta o wprowadzeniu, kontynuowaniu i zniesieniu stanu nadzwyczajnego, przygotowanie wniosków odnoszących się do koordynacji działalności federalnych organów władzy wykonawczej i organów władzy wykonawczej podmiotów Federacji Rosyjskiej w procesie realizacji decyzji dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa i ocena ich efektywności.

Zgodnie z konstytucyjnie wyznaczonymi funkcjami, Prezydent jako Najwyższy Zwierzchnik Sił Zbrojnych Federacji Rosyjskiej i przewodniczący Rady Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej, urzeczywistniając postanowienia Konstytucji, federalnych ustaw konstytucyjnych, ustaw federalnych, kieruje działalnością federalnych ministrów i innych federalnych organów władzy wykonawczej odpowiadających za zagadnienia obrony, bezpieczeństwa, spraw wewnętrznych, spraw zagranicznych, zapobiegania stanom nadzwyczajnym i likwidacji następstw klęsk żywiołowych, tj. organami kluczowymi z punktu widzenia jakości funkcjonowania państwa⁴⁶. Nie ma wątpliwości, że przedmiotowa sfera stosunków kluczowych dla państwa została

⁴³ Postanowieniem Konstitucyjnego Suda Rossijskoj Fiedieracji ot 31 ijuła 1995 g., Sobranije zakonodatelstwa RF, № 33, st. 3424.

⁴⁴ Z.A. Tangijew, *Fiedieralnyje ministerstwa w usłowijach sowierszenstwowania sistemi i struktury organow ispolnitielnoj vlasti*, Moskwa 2008, s. 148.

⁴⁵ Tak na przykład 7 kwietnia 1994 r. Rada Federacji zatwierdziła dekret Prezydenta z 4 kwietnia 1994 r. o wprowadzeniu stanu wyjątkowego na części terytorium Republiki Północna Osetia i w Republice Inguszetia.

⁴⁶ S.A. Dmitrijew, *Konstitucyjno-prawowoj status Prawitielstwa...*, s. 106; W.G. Kolotiewa, *Rol fiedieralnych organow ispolnitielnoj vlasti w političieskoj sistiemie sowriemiennoj Rossii (2000–2005 gg.)*, Moskwa 2008, s. 70.

bezpośrednio podporządkowana Prezydentowi. W jej ramach Prezydent samodzielnie (bez potrzeby uzyskania kontrasygnaty) kieruje sprawami rządowymi. Kompetentny jest wydawać wiążące Rząd akty normatywne, wskazówki i polecenia, kontrolować go, nakazywać Przewodniczącemu Rządu, poszczególnym ministrom i szefom urzędów podjąć określone działania⁴⁷.

Rząd federalny kieruje przedmiotowymi organami, koordynuje ich aktywność⁴⁸, zgodnie z przepisami Konstytucji, federalnych ustaw konstytucyjnych, federalnych ustaw oraz prezydenckimi dekretemi i rozporządzeniami. Można zatem mówić o podwójnym podporządkowaniu części ministerstw i urzędów federalnych: z jednej strony – na zasadzie ogólnej Przewodniczącemu Rządu (odpowiednio: Rządowi), z drugiej zaś strony – na zasadzie normy kompetencyjnej – Prezydentowi. Bezpośrednia podległość niektórych ministrów i szefów służb Prezydentowi nie zwalnia ich z obowiązku pracy w ramach kolegialnie działającego Rządu, jak również nie uwalnia ich od odpowiedzialności za akty podejmowane przez Rząd, czy też z odpowiedzialności przed Przewodniczącym Rządu. Zaakceptowana przez prawodawcę konstrukcja prawna podwójnego podporządkowania⁴⁹ jest rozwiązaniem nietypowym, a przy tym ryzykownym. W sytuacji hipotetycznego napięcia między centrum prezydenckim i rządowym, którego objawem byłyby rozbieżne oczekiwania względem przedmiotowych ministerstw i urzędów, może skutkować zaburzeniami w realizacji elementarnych zadań państwa, zaś na płaszczyźnie organizacyjnej – czynić dysfunkcjonalną zasadę kolegiального działania Rządu.

Kierowanie Prezydenta powyższymi sferami władzy wykonawczej ma bezpośrednio umocowanie w przepisach ustawy o Rządzie Federacji Rosyjskiej i w tym kontekście nie budzi wątpliwości. Jednocześnie *a priori* nie wyklucza prezydenckiego kierownictwa w innych obszarach spraw przyporządkowanych federalnej egzekutywie. W tym przypadku wnioskowanie *a contrario*, nie podparte analiza przepisów szczegółowych byłoby nieuprawnione.

Choć ustrojodawca bezpośrednio nie określił charakteru związków zachodzących między Prezydentem i Rządem, w tym nie scharakteryzował ich jako relacji o charakterze nadrzędności – podrzędności, to poprzez wyznaczenie Prezydentowi funkcji i zadań do wykonywania, uplasował go względem federalnej egzekutywy w stosunku, który – na płaszczyźnie materialnej – wypełnia cechy ogólnego kierownictwa nad Rządem⁵⁰. Wśród tych zadań w pierwszej kolejności należy przywołać art. 80 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z nim, Prezydent, zgodnie z przepisami Konstytucji i ustaw federalnych, określa podstawowe kierunki wewnętrznej i zagranicznej

⁴⁷ W.N. Suworow, *Priezident i Prawitielstwo Rossijskoj Fiedieracii Rossijskoj: konstitucionnyje problemy wzaimootnoszenij*, „Trudy Moskovskoj Gosudarstwiennoj Juridiczeskoj Akademii”, Moskwa 1999, № 4, s. 22.

⁴⁸ A.M. Tarasow, *Priezidentskij kontrol*, Sankt-Petersburg 2004, s. 307.

⁴⁹ F.M. Aliautdinow, *Konstitucionno-prawowoj status organow ispolnitelnoj vlasti w Rossijskoj Fiedieracii*, Moskwa 2001, s. 32; A.M. Nikołajew, *Princip razdielienija vlastiej i jego rializacija w Konstitucii Rossijskoj Fiedieracii 1993 g. i tiekušciem zakonodatielstwie*, Moskwa 2002, s. 115.

⁵⁰ W.N. Suworow, *Priezident i Prawitielstwo Rossijskoj Fiedieracii...*, s. 23; zob. też A.M. Nikołajew, *Princip razdielienija vlastiej...*, s. 112; J. Szymanek, *Systemy rządów w krajach WNP: metodologia badań ustrojowo-porównawczych*, [w:] T. Bodio (red.), *Przewództwo, elity i transformacje w krajach WNP. Problemy metodologii badań*, Warszawa 2010, s. 269.

polityki państwa, które – na zasadzie art. 114 Konstytucji – realizuje Rząd. Czyni to w sposób kompleksowy, bezwyjątkowy. Innymi słowy, ustrojodawca nie wyłącza z gestii uprawnień Prezydenta „kierunków polityki” zastrzeżonych na zasadzie wyłączności dla egzekutywy.

Określone przez Prezydenta podstawowe kierunki wewnętrznej i zagranicznej polityki państwa zasadniczo są realizowane przez Rząd i podporządkowane mu organy federalnej egzekutywy. Określając „podstawowe kierunki wewnętrznej i zagranicznej polityki państwa”, Prezydent determinuje, przesądza, treść decyzji rządowych. Daje im ramy, których wypełnienie konkretną materią leży w gestii federalnej egzekutywy. Na ile są to ramy sztywne, *de facto* zmuszające gabinet do podjęcia konkretnych rozstrzygnięć, o z góry ustalonej treści, na ile zaś są to jedynie tzw. wskazówki kierunkowe, to zależy od woli głowy państwa. To ona definiuje faktyczne role odgrywane przez Rząd w federalnym procesie decyzyjnym: na ile są to role głównego wykonawcy, ale mimo wszystko jedynie realizatora polityk Prezydenta, a na ile Rząd zachowa podmiotowość w ustalaniu prowadzonych przez siebie polityk.

Definiowanie kierunków zagranicznej i wewnętrznej polityki państwa, jako sfery działania konkretyzowanej decyzjami Rządu i systemu organów mu podporządkowanych, ma znaczenie pierwotne, a zarazem kluczowe dla ustalenia stosunków Prezydent – Rząd. Jest motorem sprawczym całej aktywności Rządu. W tym też znaczeniu, Prezydent nie musi podejmować konkretnych, jednostkowych decyzji wykonawczych, aby ustalać brzmienie polityk rządowych. Wyznacza je jako ten, który przesądza o strategii polityki państwa jako celów polityki urzeczywistnianej przez federalną egzekutywę. Za pomocą jakich środków to się osiągnie, to *de facto* sprawa drugorzędna, pozbawiona esencji decydowania, czyli rozstrzygania o tym, co istotne, warte realizacji, a tym, co nie determinuje zagadnień kluczowych dla dużych grup społecznych. Postawienie celów, ustalenie strategii postępowania, to konieczny etap w procesie kierowania władzą wykonawczą; etap, który warunkuje, determinuje, treść dalszych wyborów podejmowanych przez egzekutywę. Z konstytucyjnej regulacji, że Prezydent ustala podstawowe kierunki wewnętrznej i zagranicznej polityki państwa, wynika imperatyw działania Rządu. Jaki jest jego zakres, zawartość, natężenie, formy, w których ma się urzeczywistniać, tego prawodawca nie ustalił ani w przepisach Konstytucji ani ustaw federalnych. Oznacza to, że jedynym ich prawnym ograniczeniem jest zawarte w art. 80 ust. 3 Konstytucji zastrzeżenie, że muszą być zgodne z przepisami Konstytucji i ustaw federalnych. Tym samym, Prezydent władny jest nadawać podstawowym kierunkom wewnętrznej i zagranicznej polityki państwa dowolną treść, byle tylko nie znajdowała się ona w kolizji z przepisami Konstytucji i ustaw federalnych. To, co należy odnieść do podstawowych wektorów wewnętrznej i zagranicznej polityki państwa i co należy rozpatrywać jako postaci ich konkretyzacji jest wyrazem prezydenckiego uznania, jego sposobu postrzegania stosunków politycznych i wyzwań stojących przed Federacją Rosyjską⁵¹.

Kierunkowe zadania Prezydenta w obszarze polityki zewnętrznej i wewnętrznej państwa, jako wyznaczające przestrzeń aktywności rządowej, trzeba rozpatrywać

⁵¹ W.N. Suworow, *Konstitucyjnyj status Priezidenta...*, s. 347–348.

łącznie z przepisami art. 113 Konstytucji. Zgodnie z nimi, Przewodniczący Rządu określa podstawowe kierunki działalności Rządu i organizuje jego pracę nie tylko – co typowe w Europie – zgodnie z postanowieniami Konstytucji i ustaw federalnych, ale także – co współwyznacza rysy znamienne dla rosyjskiego systemu rządów – w zgodzie z dekretami Prezydenta. Konstytucja nie przesądza przy tym charakteru prawnego dekretu głowy państwa. Nie zawęża regulacji w nim zawartych do danej grupy zagadnień czy też do regulacji o charakterze norm prawnych, tj. reguł postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. W świetle ustaleń doktryny i praktyki, dekret może mieć również charakter nienormatywny, w tym – konkretny. Przedmiot dekretu może dotyczyć dowolnych spraw należących do zagadnień państwowych. Może składać się z poleceń przeprowadzenia przez organy wykonawcze władzy federalnej określonych czynności, prezydenckich wyobrażeń o naturze działań powiniennych do przedsięwzięcia przez Rząd.

Akty Prezydenta mogą być kierowane nie tylko bezpośrednio do Rządu, ale także do jego Przewodniczącego, poszczególnych ministrów i innych szefów organów władzy wykonawczej, w tym tych, którzy nie są bezpośrednio podporządkowani Prezydentowi. Tym samym decyzje głowy państwa mogą być adresowane do dowolnego federalnego organu egzekutywy i są wiążące dla każdego z nich⁵². Można zatem mówić o rozległym podmiotowo i prawnie znaczącym wyznaczeniu zadań przez Prezydenta organom federalnej władzy wykonawczej. Poprzez dekrety głowa państwa nie tylko urzeczywistnia swoje strategiczne kierownictwo nad Rządem, ale zarazem na bieżąco kształtuje zachowania egzekutywy, do czego zobligowany jest dostosować się Przewodniczący Rządu organizując prace Rządu⁵³.

Z punktu widzenia ogólności formułowanych poleceń, skierowane do organów federalnej władzy wykonawczej akty prezydenckie można podzielić na dwie grupy: akty wyznaczające konkretne zachowania oraz akty o charakterze ogólnym. W pierwszych z nich głowa państwa zobowiązuje organ władzy wykonawczej do wykonania określonej czynności bądź uzyskania konkretnego rezultatu. Tego typu czynnością jest na przykład wykonanie przez Rząd inicjatywy ustawodawczej w danym zakresie. Prezydent władny jest wypracować założenia do projektu ustawy, którego sporządzenie powierza podmiotowi federalnej egzekutywy. Kompetentny jest opracować (na przykład w ramach corocznego orędzia) dyrektywy postępowania, których aplikacja i uzyskanie określonego w nich rezultatu są zadaniem gabinetu.

Obok aktów, w których Prezydent w konkretny sposób artykułuje swoją wolę, praktyce rosyjskiej znane są również akty, w których Prezydent w ogólny sposób wyraża swoje intencje. Nie konkretyzuje w nich, jakiego rodzaju jednostkowe działania ma podjąć podmiot władzy wykonawczej, ale chce, aby ogólnie określony rezultat (typu poprawa ściągalności podatków czy walka z korupcją) miał miejsce.

Prezydenckie polecenia dotyczą zagadnień rządowych. Jest to argument na rzecz tezy, – formułowanej przez rosyjską doktrynę prawa konstytucyjnego⁵⁴ – że

⁵² *Ibidem*, s. 359.

⁵³ W.N. Suworow, *Prieżidient i Prawitielstwo Rossijskoj Fiedieracii...*, s. 24.

⁵⁴ W.N. Suworow, *Konstitucionnyj status Prieżidienta...*, s. 207.

Prezydent jest kompetentny do bezpośredniego działania w zakresie zagadnień rządowych, federalnej władzy wykonawczej, tj. może realizować kompetencje władzy wykonawczej w ramach kompetencji Rządu. W jaki bowiem sposób mógłby podejmować wiążące Rząd decyzje o charakterze poleceń i zarządzającym, realizując strategiczne kierownictwo nad federalną władzą wykonawczą, ustanawiać jej kompetencje, sam nie będąc kompetentny w sferze jego działalności? W doktrynie rosyjskiej artykułowana jest teza, że Prezydent może podejmować decyzje państwowe, samemu działać w gestii kompetencji rządowych, chociaż nie budzi wątpliwości, że kompetencje Prezydenta i Rządu istotnie różnią się. Może podejmować i normatywne i nienormatywne decyzje w całym zakresie kompetencji władzy wykonawczej⁵⁵. Podporządkowanie Rządu Prezydentowi nie jest limitowane określonym zbiorem zagadnień. Ma całościowy charakter. Prezydent – jako gwarant Konstytucji – jest kompetentny podejmować dowolne, nie sprzeczne z Konstytucją i federalnymi ustawami, akty (w tym o charakterze konkretno-indywidualnym) w celu realizacji postanowień konstytucyjnych⁵⁶.

Działalność Rządu i podległych mu podmiotów powinna być skoordynowana z działalnością Prezydenta. Uzgadnianie aktywności obu centrów władzy politycznej służy jej spójności, co z kolei jest warunkiem *sine qua non* prezydenckiej aprobaty dla realizowanych przez Rząd przedsięwzięć. Obok konstytucyjnych i ustawowych mechanizmów kooperacji organów federalnej egzekutywy i Prezydenta, praktyki politycznej komunikacji, mają zastosowanie środki organizacyjne, ukierunkowane na utrzymywanie jedności i uzgadniania działań Rządu i Prezydenta.

Rząd uzgadnia z Prezydentem nie tylko wnoszone do Dumy Państwowej projekty ustaw. Tej procedurze podlegają również projekty niektórych innych decyzji rządowych. Rzecz dotyczy projektów tych decyzji, które są podejmowane wskutek prezydenckiej inspiracji, jak również rozpatrywanych na posiedzeniach Rządu, którym przewodniczył Prezydent. Podobnie, głowie państwa, w celu uzgodnienia, przekazywane są projekty decyzji rządowych dotyczących jej kompetencji, praw i wolności człowieka i obywatela, ochrony suwerenności państwa, jego niepodległości i integralności; zapewnienia harmonijnego funkcjonowania i współdziałania organów władzy państwowej; określenia podstawowych kierunków wewnętrznej i zagranicznej polityki państwa; kierowania polityką zagraniczną; realizacji funkcji Najwyższego Zwierzchnika Sił Zbrojnych Federacji Rosyjskiej. Uzgodnieniu podlegają także projekty personalnych decyzji rządowych, odnośnie stanowisk federalnej egzekutywy podporządkowanych Prezydentowi.

Tak jak Rząd uzgadnia z Prezydentem określone projekty podejmowanych przez siebie decyzji, tak rządowemu zaopiniowaniu podlegają prezydenckie zamierzenia odnoszące się do zagadnień leżących w gestii Rządu. Prezydent czyni to po to, aby gabinet wziął je pod uwagę w swojej działalności. Prezydent przekazuje Rządowi projekty planów prac ustawodawczych odnoszących się do kompetencji Rządu. Podobnemu przekazaniu podlegają projekty ustaw wnoszone przez Prezydenta do Dumy Państwowej, dotyczące zagadnień leżących w gestii Rządu. Z kolei na

⁵⁵ *Ibidem*, s. 207.

⁵⁶ *Ibidem*, s. 208.

zasadach ogólnych art. 104 ust. 3 Konstytucji, Prezydent kieruje Rządowi do zaopiniowania projekty tzw. ustaw finansowych. Zasięga opinii gabinetu na okoliczność wypracowywanych przez siebie projektów dekretów i rozporządzeń poruszających kwestie właściwe dla Rządu.

W świetle obowiązujących regulacji prawnych trzeba dostrzegać złożoność systemu instrumentów koordynowania aktywności Rządu i Prezydenta. W całościowy sposób mają one zapewnić jednolitość przedsięwzięć prowadzonych przez organy federalnej władzy wykonawczej i kierującego nimi Prezydenta, a tym samym spójność i wewnętrzną racjonalność realizowanych przez Federację Rosyjską polityk.

Podobny wydźwięk dla relacji Prezydent – Rząd, przybierają art. 115 ust. 1 i 3 oraz art. 114 ust. 1 pkt g) Konstytucji. Zgodnie z pierwszym z nich, Rząd podejmuje uchwały i rozporządzenia oraz zapewnia ich wykonanie, nie tylko na podstawie i w celu wykonania Konstytucji, ustaw federalnych, ale także dekretów normatywnych Prezydenta. Dekrety są zatem środkiem regulowania organizacji, kompetencji, działalności Rządu federalnego. Określając kierunki aktywności gabinetu, wyznaczając mu zadania, głowa państwa dysponuje wobec Rządu środkami kontrolnymi. Dotyczy ona nie tylko konstytucyjności i zgodności z ustawami rządowej aktywności, ale również tego, czy są one zgodne z prezydenckimi dekretami. Oznacza to możliwość kontrolowania realizowanej przez Rząd linii politycznej, jej koherentności z polityką Prezydenta.

W sytuacji, kiedy rządowe uchwały i rozporządzenia są w kolizji z Konstytucją, federalnymi ustawami bądź prezydenckimi dekretami, Prezydent władny jest samodzielnie je uchylić i w ten sposób reagować na niepożądane, z jego punktu widzenia, decyzje rządowe⁵⁷. Nie musi – co budzi kontrowersje – występować do Sądu Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie ich niekonstytucyjności⁵⁸. Przyznanie Prezydentowi kompetencji derogujących trzeba konfrontować z istotą Sądu Konstytucyjnego jako organu wyspecjalizowanego, powołanego do kontroli konstytucyjności norm prawnych i – modelowo – mającemu w tym zakresie wyłączność. W sytuacji, gdy Rząd nie jest gabinetem Prezydenta, zachodzi wątpliwość, czy przedmiotowa kompetencja Prezydenta nie stoi w kolizji z zasadą podziału kompetencji między organami władzy federalnej⁵⁹. Zagadnienia konstytucyjności normatywnego aktu rządowego Prezydent nie powinien samodzielnie rozstrzygać. Jako gwarant Konstytucji (art. 80 ust. 2 Konstytucji) powinien wystąpić do Sądu Konstytucyjnego z wnioskiem o kontrolę konstytucyjności norm prawnych. Prezydenckie prawo uchylenia rządowych aktów wykracza poza kontrolę ich legalności. Dotyczy dowolnych powodów, których zaistnienie stwarza głowie państwa zdolność ingerencji w działalność normotwórczą gabinetu. Mogą to być tak racje prawne, jak ekonomiczne, społeczne czy polityczne. Co znamienne dla tożsamości związków łączących Prezydenta z Rządem, przepisy Konstytucji nie wymuszają na

⁵⁷ W.N. Suworow, *Konstitucionnyj status Priezidenta...*, s. 353.

⁵⁸ Zob. R.M. Dziuzojew, D.Ju. Prijmak, *Konstitucionnopravowoju status Priedsiedatiela Prawitielstwa Rossijskoj Fiedieracii*, Krasnodar 2009, s. 97–98.

⁵⁹ Zob. I.A. Ionow, *Połnomoczija Priezidenta RF po otmienie aktow Prawitielstwa RF i priostanowlienuju diejstwija aktow organow ispolnitelnoj vlasti subiektow Rossijskoj Fiedieracii*, „Konstitucionnoje i municipalnoje prawo” 2004, № 4, s. 39–40.

Prezydencie uzasadnienia motywów swego sprzeciwu, skutkującego stanowczym wkroczeniem w aktywność prawotwórczą Rządu. Zdolność uchylecia rządowych aktów prawotwórczych można traktować jako *sui generis* nadzór Prezydenta nad rządową legislacją.

Prezydent władny jest przyznać Rządowi kompetencje. Ustalając kompetencje, głowa państwa nie tylko wyposaża go w nowe formy działania, ale jednocześnie wskazuje na czynności niezbędne do wykonania, przez co może wiązać go własną koncepcją powinnej polityki gabinetu.

Ważnym obszarem wzajemnych oddziaływań Prezydenta i Rząd jest polityka ustawodawcza Federacji Rosyjskiej. Tak Prezydent, jak i Rząd są podmiotami inicjatywy ustawodawczej. Stąd też – z tytułu kierowniczych kompetencji Prezydenta względem Rządu – konieczne jest wypracowanie między nimi form współpracy w przestrzeni legislacyjnej. Realizowana jest ona na wiele sposobów. Niektóre z nich mają bezpośrednie umocowanie w przepisach prawnych, inne zaś są przejawami praktyki politycznego działania. Przy tym, część form współdziałania wynika z konstytucyjnych zadań Prezydenta, niektóre zaś są warunkowane charakterem funkcji realizowanych przez Rząd i jego kompetencjami w zakresie wykonania zadań postawionych mu przez Prezydenta⁶⁰.

Rząd jest aktywnym wykonawcą corocznie wygłaszanych przez Prezydenta przed Zgromadzeniem Federalnym orędzi o stanie państwa i podstawowych kierunkach wewnętrznej i zagranicznej polityki państwa. Kreślą one agendę państwowego działania, której przekucie w projekty prawotwórcze jest w znacznej mierze domeną Rządu. Na płaszczyźnie formalnoprawnej orędzia nie są wiążące dla Rządu. Nie obligują go do podjęcia bądź zaniechania odpowiednich działań. W praktyce, biorąc pod uwagę autorytet instytucjonalny i osobisty Prezydenta, są nie do przecenienia. Inspirują organy federalnej władzy wykonawczej do aktywności legislacyjnej. W celu wykonania orędzi prezydenckich Rząd podejmuje programy działań rządowych⁶¹.

Prawotwórcze współdziałanie Prezydenta i Rządu obejmuje także zagadnienia budżetowe. Jest ono konkretyzacją – wygłaszanych w Zgromadzeniu Federalnym – prezydenckich orędzi w sprawach budżetowych. Głowa państwa określa w nich bieżące priorytety finansowej aktywności państwa, co – po stronie Rządu – wywołuje powinność podjęcia określonych działań ukierunkowanych na ich urzeczywistnienie⁶².

⁶⁰ S.A. Dmitrijew, *Konstitucionno-prawowej status Prawitielstwa...*, s. 120.

⁶¹ Np. rozporządzenie Rządu Federacji Rosyjskiej o kompleksie działań służących realizacji głównych tez Orędzia Prezydenta Federacji Rosyjskiej do Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej w 2007 roku. *Sobranije zakonodatielstwa RF 2007, № 26, st. 3196.*

⁶² S.A. Dmitrijew, *Konstitucionno-prawowej status Prawitielstwa...*, s. 121.

5. PODSUMOWANIE

Reasumując, całokształt relacji zachodzących między Prezydentem a Rządem pozwala stwierdzić, że chociaż formalnie prawodawca nie określił Prezydenta jako głowy egzekutywy to – ze względu na przyporządkowane mu kompetencje – taką wyznaczył mu faktyczną rolę, co znajduje potwierdzenie w praktyce. Innymi słowy, chociaż Prezydent Federacji Rosyjskiej nie jest organem władzy wykonawczej, tym niemniej sprawuje ją.

BIBLIOGRAFIA

- Agałow K.W., *Sistiena organow ispolnitelnoj vlasti w Rossijskoj Fiedieracii: konstitucionno-prawowye osnovy*, Moskwa 2003.
- Alijew A.F., *Institut priezidientstwa i jego osobennosti w usłowijach Rossii*, Moskwa 2000.
- Azajew D.S., *Rol Priezidenta i Prawitelstwa Rossijskoj Fiedieracii w osuściestwlenii ispolnitelnoj vlasti*, Moskwa 2003.
- Czirkin W.Je., *Forma prawlenija w sowriemiennoj Rossii*, [w:] S. Sulowski, J. Zaleśny (red.), *Mechanizmy rządzenia w państwach Europy Wschodniej*, „Studia Politologiczne” 2014, vol. 33.
- Diogtiew G.W., *Institut priezidientstwa w Rossijskoj Fiedieracii. Osobennosti prawowego statusa i kompietencii, problemy sowierszenstwowanija*, Moskwa 2005.
- Filippow I.W., *Rol Priezidenta w obiesieczienii razdielienija i wzaimodiejstwija vlastiej w Rossijskoj Fiedieracii*, Moskwa 2002.
- Ionow I.A., *Połnomoczija Priezidenta RF po otmienie aktow Prawitelstwa RF i priostanowlienu diejstwija aktow organow ispolnitelnoj vlasti subiektow Rossijskoj Fiedieracii*, „Konstitucionnoje i municipalnoje prawo” 2004, № 4.
- Karielin A.W., *Konstitucionno-prawowoj miechanizm rializacii principa razdielienija vlastiej w usłowijach rossijskiego fiedieralizma*, Moskwa 2010.
- Kołobajewa N.Je., *Konstitucionno-prawowoj status Priezidenta Rossijskoj Fiedieracii (woprosy teoriii i praktiki)*, Jekaterynburg 2007.
- Kuriukin A.N., *Wzaimodiejstwije zakonodatielnoj i ispolnitelnoj vlastiej w usłowijach rieformirowanija rossijskiego obśiestwa*, Tuła 2000.
- Miedusziewskij A.N., *Konstitucionnaja stabilność i institucionalnyje izmienienija w rossijskom političieskom prociessie*, [w:] S. Sulowski, J. Zaleśny (red.), *Mechanizmy rządzenia w państwach Europy Wschodniej*, „Studia Politologiczne” 2014, vol. 33.
- Okuńkow Ł.A., *Priezident Rossijskoj Fiedieracii. Konstitucija i političieskaja praktyka*, Moskwa 1996.
- Osietrow S.A., *Konstitucionnyje osnovanija priezidentskoj vlasti w Rossijskoj Fiedieracii*, Samara 2010.
- Prokoszjenkowa Je.Je., *Razdielienije vlastiej kak princip miechanizma osuściestwlieniija gosudarstwiennoj vlasti w Rossijskoj Fiedieracii*, Moskwa 2003.
- Radczienko W.I., *Priezident Rossijskoj Fiedieracii w sistiemie razdielienija vlastiej*, Saratow 1995.
- Rieprinciew A.S., *Stanowlieniye parlamentarizma w sowriemiennoj Rossii*, Moskwa 2001.
- Żamałdajew Sz.W., *Rossijskij parlamentarizm w usłowijach postkommunističieskoj transformacii političieskoj sistiemy*, Saratow 2006.

O WŁADZY WYKONAWCZEJ PREZYDENTA FEDERACJI ROSYJSKIEJ

Streszczenie

Przedstawiany tekst poświęcony jest Prezydentowi Federacji Rosyjskiej jako władzy wykonawczej. Stawia się w nim tezę, że niezależnie od przepisów Konstytucji Federacji Rosyjskiej, zgodnie z którymi federalną władzę wykonawczą sprawuje Rząd Federacji Rosyjskiej, również Prezydent Federacji Rosyjskiej posiada kompetencje typowe dla władzy wykonawczej.

Słowa kluczowe: Federacja Rosyjska, Prezydent, władza wykonawcza, rząd

ON THE EXECUTIVE POWER OF THE PRESIDENT
OF THE RUSSIAN FEDERATION

Summary

The analysis is devoted to the President of the Russian Federation as the executive. The author formulates a thesis that regardless of the provisions of the Constitution of the Russian Federation according to which the federal government holds the executive power of the Russian Federation, the President of the Russian Federation has the power typical for the executive.

Key words: Russian Federation, President, executive power, government