

Elżbieta Kuzelewska

Porównanie pozycji ustrojowej prezydenta Federacji Rosyjskiej i Republiki Białoruś

SŁOWA KLUCZOWE:

*prezydent, głowa państwa, władza wykonawcza,
Federacja Rosyjska, Republika Białoruś*

STUDIA I ANALIZY

Wprowadzenie

Federacja Rosyjska i Republika Białoruś to państwa, w których pozycja konstytucyjna prezydenta jest niezwykle silna. Konstytucja Federacji Rosyjskiej (FR) z 1993 r. i konstytucja Białorusi z 1994 r. umieściły prezydenta bardzo wysoko w hierarchii władzy państwowej. Posiada on uprawnienia władzy wykonawczej, a także rozległe prerogatywy dotyczące polityki wewnętrznej, jak i zagranicznej. Niezwykle istotnym aspektem statusu prezydenta w obu analizowanych państwach jest umiejscowienie rozdziału o prezydencie w konstytucji. Ciekawym rozwiązaniem jest uplasowanie prezydenta ponad systemem wymienionych władz. Rozdział o prezydencie otwiera listę rozdziałów poświęconych organom władzy państwowej Federacji Rosyjskiej (rozdział czwarty konstytucji – artykuły 80–93) i Białorusi (rozdział trzeci – artykuły 79–89). Miejsce to jest ważną przesłanką dla prezydenta, który ma za zadanie zabezpieczyć zgodne funkcjonowanie oraz współdziałanie organów władzy państwowej.

Celem artykułu jest zbadanie i porównanie konstytucyjno-prawnej pozycji prezydenta w systemie politycznym Rosji i Białorusi. W obu państwach mamy do czynienia w zasadzie z republiką prezydencką. Interesujące wydaje się też porównanie formalnej siły prezydenta w obu

analizowanych państwach. Obecną pozycję ustrojową prezydenta Rosji określają przepisy konstytucji Federacji Rosyjskiej z 1993 r. i federalnej ustawy „O wyborach Prezydenta Rosyjskiej Federacji”. Pozycję ustrojową prezydenta Białorusi reguluje konstytucja Białorusi z 1994 r. i „Ustawa o Prezydencie Republiki Białoruś” z 1995 roku.

Podział władzy

Konstytucje Federacji Rosyjskiej i Republiki Białoruś zawierają zasadę podziału władzy. Artykuł 10 konstytucji Rosji i artykuł 6 konstytucji Białorusi stanowi, że władza państwowa dzieli się na ustawodawczą wykonawczą i sądowniczą. Organy państwa są niezależne (art. 10 konstytucji FR). Artykuł 6 konstytucji białoruskiej stwierdza, że organy państwowe są samodzielne w zakresie swych kompetencji: współdziałają ze sobą, powstrzymują się i równoważą (zasada *check and balance*). Władzę ustawodawczą w obu państwach sprawuje dwuizbowy parlament – Zgromadzenie Federalne w Rosji, składające się z Rady Federacji i Dumy Państwowej oraz Zgromadzenie Narodowe na Białorusi (Izba Reprezentantów i Rada Republiki). Władza wykonawcza w Rosji należy do prezydenta i rządu, choć w przypadku prezydenta FR nie występuje konstytucyjne określenie rodzaju władzy. Konstytucja stwierdza, że jest on głową państwa. Nie zalicza więc funkcji prezydenta bezpośrednio do żadnego z trzech rodzajów władzy w państwie. Podobna sytuacja występuje na Białorusi. Władza wykonawcza należy do rządu – Rady Ministrów – kolegialnego i centralnego organu administracji państwowej. Co ciekawe, żaden inny organ (w tym prezydent Białorusi) nie ma statusu centralnego organu władzy wykonawczej. Podkreślić należy, że rząd Białorusi w swej działalności podlega prezydentowi i odpowiada przed parlamentem. Z uwagi na bardzo szerokie kompetencje prezydentów obu państw, ich funkcja ma wiele znamion prezydenckiego systemu rządów.

Władzę sądowniczą w obu państwach sprawują sądy.

Prawo wyborcze w związku z wyborami na urząd prezydenta

W obu państwach prezydent wybierany jest w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym. Wybory prezydenckie mają szczególne znaczenie. Powszechność wyborów pozwala na uzyskanie przez władzę prezydencką niekwestionowanej legitymizacji.

Wybory na urząd prezydenta są uregulowane w konstytucji, ustawach federalnych i innych aktach prawnych¹.

Wybory na urząd prezydenta Rosji zarządza Rada Federacji, zaś na urząd prezydenta Białorusi – Izba Reprezentantów. Wybory prezydenckie w Rosji zarządza się nie wcześniej niż sto i nie później niż dziewięćdziesiąt dni przed dniem głosowania. Wybory prezydenckie na Białorusi zarządza się nie wcześniej niż na 5 miesięcy i przeprowadza je nie później niż na 2 miesiące przed upływem kadencji urzędującego prezydenta. Rejestracji kandydatów dokonuje Centralna Komisja Wyborcza. Dyskryminujące kandydatów przepisy zawiera rosyjska Ustawa federalna o wyborach prezydenta Federacji Rosyjskiej. Kandydatów na urząd prezydenta FR mogą zgłaszać partie polityczne i bloki wyborcze. Kandydat może również dokonać samozgłoszenia, lecz w tym przypadku niezbędne jest utworzenie w celu poparcia takiego zgłoszenia grupy co najmniej 500 wyborców². Zgłoszenie kandydatury przez partię polityczną blok wyborczy lub kandydata indywidualnego pociąga za sobą konieczność zebrania 2 milionów podpisów popierających ową kandydaturę (przy czym nie więcej niż 50 tysięcy podpisów wyborców z jednego podmiotu federacji, co oznacza, że przynajmniej w 40 podmiotach federacji kandydat musi zdobyć podpisy poparcia). Z kolei kandydat zgłoszony przez te partie polityczne, które w ostatnich wyborach parlamentarnych wprowadziły swoich przedstawicieli do Dumy Państwowej, jest zwolniony ze zdobywania 2 milionów głosów poparcia³. W świetle przyjętych rozwiązań prawnych zasadne jest wysunięcie tezy o uprzywilejowaniu partii politycznych (i ich kandydata w wyborach na urząd prezydenta), które w ostatnich wyborach parlamentarnych odniosły sukces. Zwolnienie ich kandydata z wymogu zebrania 2 milionów podpisów poparcia może być uznane za wzmocnienie stanowiska partii mających swych reprezentantów w parlamencie i „zabetonowanie” sceny politycznej.

Białoruskie rozwiązania prawne w tym zakresie nie są tak kontrowersyjne. Aby zgłosić kandydata na Białorusi wymagane jest uzyskanie przez niego 100 tysięcy podpisów poparcia przez obywateli. Jak zauważa J. Zaleśny, ustawodawca przewiduje surową procedurę weryfikacji podpi-

¹ A. Stelmach, *Zmiana i stabilność w systemie politycznym współczesnej Rosji*, Poznań 2003, s. 220.

² J. Matwiejuk, *Rosja*, [w:] S. Bożyk, M. Grzybowski (red.), *Systemy ustrojowe państw współczesnych*, Białystok 2012, s. 295.

³ Artykuł 36 ust. 2 znowelizowanej Ustawy Federalnej Nr 64-FZ, 26.04.2007, http://cikrf.ru/eng/law/fl19fz/chap_5.html

sów⁴. W razie oświadczenia wyborcy o zmuszaniu go do złożenia podpisu lub propozycji zapłacenia mu za złożenie podpisu, może zostać zastosowana sankcja polegająca na odmowie rejestracji kandydata. Centralna Komisja może unieważnić rejestrację kandydata w dowolnym momencie postępowania przedwyborczego.

Oprócz głosowania w dniu wyznaczonym do głosowania w siedzibie komisji obwodowej, ustawodawca białoruski dopuszcza głosowanie przedterminowe, które rozpoczyna się 5 dni przed wyznaczonym terminem głosowania. W głosowaniu przedterminowym ma prawo wziąć udział każdy uprawniony do głosowania, który w dniu głosowania nie będzie przebywać w miejscu zamieszkania.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że istnieją wyraźne podobieństwa dotyczące wymogu kandydatów na urząd prezydenta Rosji i Białorusi. Kandydat na urząd prezydenta musi być obywatelem danego państwa (w Białorusi obywatelem urodzonym w tym kraju), mieć ukończone 35 lat, korzystać z czynnego prawa wyborczego, zamieszkiwać na terytorium kraju na stałe nie krócej niż 10 lat. Za wybranego uznaje się kandydata, który zgromadził głosy ponad połowy uczestniczących wyborców w głosowaniu. Jeżeli żaden z kandydatów nie uzyskała wymaganej większości głosów, w terminie 2 tygodni przeprowadza się II turę wyborów spośród dwóch kandydatów, którzy w I turze otrzymali największą liczbę oddanych głosów. W drugiej turze na prezydenta zostaje wybrany kandydat, który otrzymał ponad połowę głosów osób biorących udział w wyborach. Białoruskie przepisy określają także sytuację, gdy w wyborach kandydowało nie więcej niż dwóch kandydatów i żaden z nich nie został wybrany, bądź wszyscy zrezygnowali, bądź wybory uznano za nieważne, wyznacza się powtórne wybory, które przeprowadza się w ciągu 3 miesięcy od I tury wyborów.

Wybory na urząd prezydenta Białorusi i Rosji są wiążące, jeżeli w głosowaniu wzięła udział ponad połowa uprawnionych do głosowania.

Różnice dotyczą długości kadencji. Kadencja prezydenta FR wynosi 6 lat z zastrzeżeniem, że ta sama osoba może sprawować ten urząd maksymalnie dwie kolejne kadencje. Nowelizacja rosyjskiej konstytucji z grudnia 2008 r. wydłużyła okres kadencji urzędu prezydenta z 4 do 6 lat (art 81). Równocześnie wydłużona została kadencja Dumy z 4 do 5 lat (art 96). Nowelizacje kadencji dwóch organów przyjęte zostały przez

⁴ J. Zalesny, *System konstytucyjny Białorusi*, Warszawa 2011, s. 31.

obie izby parlamentarne zdecydowaną większością głosów⁵. Godzi się zauważyć, iż wydłużenie kadencji spotkało się z szerokim poparciem nie tylko polityków, ale także konstytucjonalistów i społeczeństwa. Wśród głównych argumentów dominowało przekonanie, iż prezydent ponosi odpowiedzialność przed narodem. Gdy naród popiera działania i politykę prezydenta oczekuje, że ta sama osoba będzie długo sprawować władzę. Cztery lata to zbyt krótki okres by zdążyć z realizacją pomysłów czy doprowadzić do stabilizacji sytuacji politycznej. Wydłużenie kadencji – zwłaszcza urzędu prezydenta – w znacznym stopniu może przyczynić się do stabilizacji rozwoju kraju i systemu społeczno-politycznego⁶.

Kadencja prezydenta Białorusi wynosi 5 lat. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że w drodze referendum w 2004 r. doszło do zniesienia ograniczeń w zakresie liczby kadencji sprawowanych przez prezydenta⁷. Od 2004 r. nie ma ograniczeń co do ponownego piastowania urzędu prezydenta.

W obu państwach możliwe jest skrócenie urzędu prezydenta. Artykuł 92 konstytucji rosyjskiej i artykuł 88 konstytucji białoruskiej określają sytuacje, w których prezydent zaprzestaje pełnienia swoich obowiązków przedterminowo. Są one następujące: 1) w przypadku ustąpienia, 2) trwałej spowodowanej stanem zdrowia niezdolności do wykonywania obowiązków lub 3) złożenia z urzędu. W razie zaistnienia któregoś z powyższych przypadków wybory prezydenckie w Rosji powinny odbyć się nie później niż w trzy miesiące od chwili przedterminowego zaprzestania pełnienia obowiązków. Na Białorusi wybory są wyznaczane w ciągu 3 dni od wakującego urzędu, gdy doszło do niego w trakcie trwania sesji Izby Reprezentantów. Jeżeli opróżnienie urzędu nastąpiło w okresie międzysesyjnym, wówczas na wniosek pełniącego obowiązki prezydenta lub z inicjatywy co najmniej 2/3 ustawowego składu deputowanych zwoływana jest nadzwyczajna sesja izby. Jeżeli urząd prezydenta jest nieobsadzony, wybory przeprowadza się nie wcześniej niż 30 dni i nie później niż 70 dni od dnia zwolnienia urzędu.

W razie zaistnienia któregoś z powyższych przypadków obowiązki prezydenta w obu państwach pełni czasowo przewodniczący rządu (premier). W Rosji dwukrotnie zaistniała sytuacja, gdy prezydent nie mógł

⁵ J. Matwiejuk, *Evolution of the constitutional system of the Russian Federation*, [in:] J. Matwiejuk, K. Prokop, *Evolution of Constitutionalism in the Selected States of Central and Eastern Europe*, Białystok 2010, s. 355.

⁶ А.В. Зуйков, *Институт президентства в России: конституционная модель, современные реалии и перспективы развития*, «Конституционный вестник» 2008, № 1(19), s. 178–179.

⁷ J. Zaleśny, *System konstytucyjny Białorusi...*, s. 30.

pełnić powierzonych mu obowiązków: w 1996 r. i 1999 r. W 1996 r. prezydent Borys Jelcyn wydał dekret nr 1378 „o czasowym wykonywaniu obowiązków Prezydenta Federacji Rosyjskiej”, który stanowił podstawę prawną powierzenia wykonywania obowiązków prezydenta premierowi Wiktorowi Czernomyrdinowi. Powodem czasowego przekazania kompetencji było poddanie się prezydenta operacji chirurgicznej. Drugi przypadek miał miejsce w 1999 r. i był wynikiem złożenia urzędu prezydenta przez Borysa Jelcyna i przekazania kompetencji na rzecz premier Władimira Putina⁸.

Artykuł 93 konstytucji rosyjskiej i 88 konstytucji białoruskiej przewidują procedurę odwołania prezydenta z urzędu (*impeachment*). Motywem odwołania głowy państwa ze sprawowanego urzędu w obu państwach może być jedynie oskarżenie o zdradę stanu lub popełnienie innego ciężkiego przestępstwa (w Rosji dodatkowo potwierdzonego orzeczeniem Sądu Najwyższego Federacji Rosyjskiej o wystąpieniu w działaniach prezydenta znamion przestępstwa oraz orzeczeniem Sądu Konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej o przestrzeganiu obowiązującego trybu wysunięcia oskarżenia). Poprzednia konstytucja rosyjska zawierała niejasne sformułowania mówiące o podstawach uprawniających do zwolnienia prezydenta ze stanowiska (naruszenie konstytucji, prawa, przysięgi)⁹. Podobnie białoruska konstytucja z 1994 r. (przed jej nowelizacją w 1996 r.) w art. 104 ustanawiała możliwość pociągnięcia prezydenta do odpowiedzialności konstytucyjnej i usunięcia go z urzędu za naruszenie konstytucji.

Odpowiedzialność prawną należy odróżnić od odpowiedzialności politycznej. Prezydent w obu analizowanych państwach nie ponosi odpowiedzialności politycznej. Polityka prezydenta Rosji i Białorusi nie stanowi przedmiotu zapytań, interpelacji i obrad parlamentu. Nie podlega też ocenie wyrażonej w uchwałach izb parlamentarnych. W przypadku odpowiedzialności prezydenta FR istnieją rozbieżności co do istoty jego odpowiedzialności: konstytucyjna czy karna? Z uwagi na czyn zagrożony odpowiedzialnością, zasadne jest przyjąć stanowisko, iż ponosi odpowie-

⁸ J. Zaleśny, *Przywódcztwo Przewodniczącego Rządu Federacji Rosyjskiej. Aspekty analizy prawnoustrojowej*, [w:] W. Konarski, A. Durska, S. Bachrynowski (red.), *Kryzys przywództwa we współczesnej polityce*, Warszawa 2011, s. 434–435.

⁹ E. Kuźelewska, A.R. Bartnicki, *The constitutional and structural position of the President of the French Fifth Republic and the Russian Federation. The attempt at the comparative analysis*, [in:] J. Matwiejuk, K. Prokop (ed.), *Evolution of the Constitutionalism in the Selected States of Central and Eastern Europe*, Białystok 2010, s. 402.

działność karną¹⁰. Co prawda art. 15 ust. 2 rosyjskiej konstytucji stanowi, że „Organy władzy państwowej, organy samorządu lokalnego, osoby pełniące funkcje państwowe, obywatele i ich organizacje obowiązane są przestrzegać konstytucji Federacji Rosyjskiej”, nie mniej prezydent (także Białorusi¹¹) nie ponosi odpowiedzialności konstytucyjnej za złamanie prawa. Ponosi on jedynie odpowiedzialność karną w formie pozbawienia z urzędu tylko za zdradę stanu lub popełnienie innego ciężkiego przestępstwa¹².

Procedurę odwołania prezydenta z urzędu zarówno w Rosji, jak i na Białorusi przeprowadzają obie izby pałamentarne. Uchwała Dumy Państwowej (na Białorusi Izby Reprezentantów) o wysunięciu oskarżenia oraz uchwała Rady Federacji (na Białorusi Rady Republiki) o złożeniu prezydenta z urzędu powinny być podjęte większością dwóch trzecich ogólnej liczby głosów w każdej z izb, z inicjatywy co najmniej jednej trzeciej deputowanych do Dumy Państwowej (Izby Reprezentantów na Białorusi) i przy zaopiniowaniu tego wniosku przez specjalną komisję powołaną przez Dumę. Uchwała Rady Federacji o złożeniu z urzędu prezydenta powinna być podjęta nie później niż w ciągu trzech miesięcy po wysunięciu przez Dumę oskarżenia przeciwko prezydentowi. Jeżeli we wskazanym terminie Rada Federacji nie podejmie uchwały, oskarżenie wobec prezydenta uznaje się za oddalone. Białoruska konstytucja przewiduje jedynie miesiąc na podjęcie uchwały o odwołaniu prezydenta ze stanowiska. Jeżeli w tym (krótkim) terminie izby nie podejmą przedmiotowej uchwały, z mocy prawa następuje umorzenie postępowania. Procedura *impeachmentu* prezydenta Białorusi nie może być wszczęta w trakcie rozpatrywania sprawy rozwiązania parlamentu. Podobnie stanowi rosyjski ustrojodawca w art. 109 ust. 4 konstytucji FR, w myśl którego Duma Państwowa nie może być rozwiązana od chwili wysunięcia przez nią oskarżenia wobec prezydenta Federacji Rosyjskiej do czasu podjęcia odpowiedniej decyzji przez Radę Federacji.

Jest to procedura dość skomplikowana i może być wyrazem konstytucyjnej ochrony głowy państwa przed przeciwnikami politycznymi. Jak

¹⁰ S. Grabowska, *Modele odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta we współczesnych państwach europejskich*, Toruń 2012, s. 54.

¹¹ Prezydent Białorusi w wyniku zmian dokonanych w treści konstytucji w 1996 r. nie może zostać pociągnięty do odpowiedzialności konstytucyjnej za działania niezgodne z ustawą zasadniczą (delikt konstytucyjny) w ramach procedury konstytucyjnej, J. Rychlik, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Białoruś*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, Toruń 2010, s. 63.

¹² J. Kowalski, *Konstytucja Federacji Rosyjskiej a rosyjska i europejska tradycja konstytucyjna*, Warszawa 2009, s. 309.

pokazała praktyka, skomplikowana procedura działa na korzyść prezydenta i stwarza mu szanse skutecznego przeciwstawiania się oskarżeniom¹³. Nieudana procedura *impeachmentu* została wszczęta w Rosji dwukrotnie (1995 i 1998)¹⁴, na Białorusi w 1996 r. przez niezależny jeszcze wówczas od prezydenta parlament¹⁵. W odpowiedzi Łukaszenka rozpiisał kolejne referendum konstytucyjne, wyniki którego zatwierdziły istotne rozszerzenie uprawnień prezydenta i ograniczenie prerogatyw parlamentu¹⁶.

Konstytucja rosyjska – w przeciwieństwie do białoruskiej – nie zawiera zasady *incompatibilitas* w odniesieniu do urzędu prezydenta. Artykuł 86 konstytucji Białorusi stanowi, iż prezydent nie może łączyć swego urzędu z piastowaniem innych urzędów. Nie może też otrzymywać innych środ-

¹³ J. Kondratiewa-Bryzik, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Federacji Rosyjskiej*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, Toruń 2010, s. 255.

¹⁴ W 1995 r. próbowano pociągnąć prezydenta Borysa Jelcyna do odpowiedzialności konstytucyjnej w wyniku przebiegu operacji wojskowej w Czeczenii. Prezydentowi postawiono zarzuty użycia sił zbrojnych przeciwko Radzie Najwyższej w 1993 r., rozpoczęcia wojny w Czeczenii, wydania ministrowi spraw wewnętrznych rozkazu szturm na szpital w Budionnowsku. W 1998 r. Jelcyna próbowano pociągnąć do odpowiedzialności konstytucyjnej, zarzucając mu zrujnowanie gospodarki i doprowadzenie społeczeństwa rosyjskiego do nędzy, nielegalne rozwiązanie ZSRR, dokonanie przewrotu w 1993 r., ataku na Radę Najwyższą, doprowadzenie do wojny w Czeczenii, osłabienie rosyjskiej armii, ludobójstwa wobec narodów Rosji; B. Dziemidok-Olszewska, *Odpowiedzialność prezydenta i rządu w Federacji Rosyjskiej*, [w:] A. Jach (red.), *Rozpad ZSRR i jego konsekwencje dla Europy i świata*, Kraków 2011, s. 359; Zdaniem A.R. Bartnickiego, głównym powodem próby odsunięcia Jelcyna od władzy 1998 r. w drodze *impeachmentu* był kryzys finansowy i pojawienie się na rosyjskiej scenie nowego lidera politycznego, dysponującego poparciem Dumy, Jewgienija Primakowa, A.R. Bartnicki, *Borys Jelcyn – anatomia politycznej degeneracji*, [w:] A. Jach (red.), *Rozpad ZSRR i jego konsekwencje dla Europy i świata*, Kraków 2011, s. 269.

¹⁵ W przededniu referendum konstytucyjnego z dn. 24.11.1996 r. deputowani Rady Najwyższej wszczęli procedurę odwołania prezydenta z urzędu. Po otrzymaniu oficjalnego wniosku Sąd Konstytucyjny podjął decyzję o wszczęciu sprawy o naruszenie przez prezydenta konstytucji. Przedstawiciele władzy wykonawczej skutecznie wywierali presję na deputowanych, by wycofali swoje podpisy pod wnioskiem do Sądu Konstytucyjnego. W wyniku wycofania podpisów Sąd podjął decyzję o przerwaniu postępowania i braku możliwości rozpatrzenia wniosku, A. Waszkiewicz, *Sąd Konstytucyjny Republiki Białoruś: przed i po referendum listopadowym 1996 roku*, [w:] J. Trzciniński (red.), *Sądy Konstytucyjne w Europie. Białoruś, Litwa, Łotwa, Rosja, t. IV*, Warszawa 2000, s. 21–22. O wydarzeniach towarzyszących procedurze odwołania prezydenta z urzędu zob. także: M. Czerwiński, *Zgromadzenie Narodowe Białorusi*, Warszawa 2008, s. 11.

¹⁶ R. Sadowski, A. Wierzbowska-Miazga, I. Wiśniewska, *Białoruś – nieznanzy sąsiedzi UE. Sytuacja polityczna, społeczna i gospodarcza Białorusi*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2005, s. 7.

ków pieniężnych niż wynagrodzenie, z wyjątkiem honorariów za prace naukowe, utwory literackie i dzieła sztuki. Na czas trwania kadencji prezydent zawiesza członkostwo w partii politycznej i innych organizacjach społecznych, których działalność może wskazywać na dążenie do realizacji interesów politycznych.

Kompetencje i uprawnienia prezydenta

Kompetencje i uprawnienia prezydenta Rosji i Białorusi są szerokie i więcej tu odnaleźć można podobieństw ustrojowych niż różnic. Aleksander Łukaszenka obejmując urząd prezydent stwierdził, że konstytucja przyznaje mu „carskie prawa”, a w następnych latach znacznie poszerzył zakres prezydenckiej władzy¹⁷.

Uprawnienia ogólne

Prezydent Rosji i Białorusi jest głową państwa, gwarantem konstytucji oraz praw i wolności człowieka i obywatela. W trybie określonym przez konstytucję podejmuje środki w celu ochrony suwerenności państwa, jej niepodległości i integralności terytorialnej (w Rosji), na Białorusi – bezpieczeństwa narodowego i nienaruszalności terytorialnej. Prezydent gwarantuje wykonywanie podstawowych kierunków polityki wewnętrznej i zagranicznej, reprezentuje państwo w stosunkach z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi. Prezydent Białorusi uosabia jedność narodu, zabezpiecza stabilność polityczną i gospodarczą państwa, ciągłość i współdziałanie organów władzy państwowej (w Rosji – zapewnia harmonijne funkcjonowanie i współdziałanie organów władzy państwowej). Jest gwarantem ładu i stabilności na terytorium Republiki Białoruś.

Szczególną uwagę zwracają szerokie uprawnienia prezydenta wobec organów władz lokalnych. W myśl art. 85 Konstytucji rosyjskiej prezydent może korzystać z procedury rozjemczej celem rozstrzygnięcia sporów między organami władzy państwowej FR a organami władzy państwowej podmiotów FR, jak również między organami władzy państwowej podmiotów FR. W przypadku nieosiągnięcia porozumienia może on prze-

¹⁷ M. Podolak, *Model przywództwa w systemie autorytarnym Republiki Białoruś*, [w:] W. Konarski, A. Durska, S. Bachrynowski (red.), *Kryzys przywództwa we współczesnej polityce*, Warszawa 2011, s. 505.

kazać rozstrzygnięcie sporu właściwemu sądowi. Co więcej, do czasu rozstrzygnięcia sprawy przez właściwy sąd prezydent FR ma prawo zawieszać obowiązywanie aktów organów władzy wykonawczej podmiotów FR w przypadku, gdy akty te są sprzeczne z konstytucją FR, ustawami federalnymi i umowami międzynarodowymi ratyfikowanymi przez FR bądź naruszają prawa i wolności człowieka i obywatela.

Z kolei prezydent Białorusi bezpośrednio lub przez tworzone przez siebie organy sprawuje kontrolę nad lokalnymi organami państwowymi. Ma prawo zawieszenia decyzji lokalnych rad deputowanych i uchylania decyzji lokalnych organów wykonawczych i regulacyjnych w przypadkach ich niezgodności z prawem.

Prezydent Rosji i Białorusi kieruje polityką zagraniczną, prowadzi rokowania i podpisuje umowy międzynarodowe, przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołujące akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych innych państw oraz powołuje i odwołuje przedstawicieli dyplomatycznych swego kraju w państwach obcych i organizacjach międzynarodowych. Jest najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych, powołuje Radę Bezpieczeństwa, wprowadza stany nadzwyczajne. W Rosji są to stan wojenny i stan wyjątkowy, na Białorusi – stan wojenny i nadzwyczajny. Konstytucja rosyjska przewiduje możliwość wprowadzenia przez prezydenta stanu wojennego w wypadku agresji przeciwko FR lub bezpośredniej groźby agresji. Prezydent powiadamia wówczas niezwłocznie o tym Radę Federacji i Dumę Państwową. Stan wojenny na Białorusi prezydent wprowadza w razie zagrożenia zewnętrznego lub napaści. Ogłasza pełną lub częściową mobilizację i w ciągu 3 dni występuje do Rady Republiki o jej zatwierdzenie. Wprowadzenie przez prezydenta FR stanu wyjątkowego skutkuje niezwłocznym powiadomieniem o tym Radę Federacji i Dumę. Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego przez prezydenta Białorusi skutkuje przedłożeniem w ciągu 3 dni przez głowę państwa dekretu do zatwierdzenia Radzie Republiki. Różnice we wprowadzaniu stanów nadzwyczajnych dotyczą zatem nie tylko nazewnictwa, ale także formalnej procedury – w Rosji niezwłocznego powiadomienia przez prezydenta obu izb parlamentarnych, na Białorusi zatwierdzenia przez izbę wyższą.

Prezydentowi Rosji i Białorusi przysługuje również szereg prerogatyw osobistych, jak: nadawanie obywatelstwa i udzielnie azylu politycznego, stosowanie prawa łaski, nadawanie odznaczeń państwowych, tytułów naukowych, wyższych stopni wojskowych.

Kompetencje prezydenta wobec parlamentu

Zarówno w Rosji, jak i Białorusi prezydent wpływa na tryb i przedmiot prac parlamentu. Zarządza wybory do izby niższej parlamentu (na Białorusi także do Rady Republiki). W przypadkach i trybie przewidzianym przez konstytucję prezydent Rosji rozwiązuje Dumę Państwową, a prezydent Białorusi ma prawo rozwiązania obu izb parlamentarnych. W myśl art. 111 ust. 4 konstytucji FR po trzykrotnym odrzuceniu przez Dumę Państwową przedstawionych kandydatur na przewodniczącego Rady Ministrów prezydent rozwiązuje Dumę i zarządza nowe wybory. Kadencja Dumy może też zostać skrócona w przypadku wyrażenia przez nią wotum nieufności wobec rządu lub odmowy udzielenia przez nią wotuma zaufania rządowi (art. 117 ust. 3 i 4). Kadencja obu białoruskich izb może zostać skrócona wskutek odmowy udzielenia rządowi wotum zaufania lub po dwukrotnej odmowie udzielenia zgody na powołanie premiera. Kadencja izb może także zostać skrócona na podstawie wyroku Sądu Konstytucyjnego w przypadku systematycznego (co najmniej dwukrotnego) lub poważnego naruszenia przez izby konstytucji. Każdorazowo decyzję w sprawie skrócenia czteroletniej kadencji parlamentu podejmuje prezydent, nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia przeprowadzenia oficjalnych konsultacji z przewodniczącymi izb parlamentarnych.

Zaznaczyć należy, iż to w rękach prezydenta znajdują się pełnomocnictwa związane z funkcjonowaniem Dumy Państwowej w Rosji oraz obu izb na Białorusi. Możliwość skrócenia kadencji parlamentu czyni uprzywilejowaną pozycję prezydenta w relacjach z władzą ustawodawczą i jest zarazem wynikiem klęski parlamentu w sporze konstytucyjnym w Rosji w latach 1992–1993, jak również w sprawie procedury *impeachmentu* prezydenta w 1998 r. (na Białorusi spór pomiędzy prezydentem i parlamentem miał miejsce w 1996 r. i zakończył się zwycięstwem prezydenta). Polityczne spory w obu państwach sprawiły, że władza ustawodawcza zaczęła zmierzać w stronę fasadowości, stając się kolejnym listkiem figowym prezydenckiego autorytaryzmu. Reżim prezydencki w obu państwach *de facto* pozbawił parlament samodzielności, pozwalając mu na działanie, jednak raczej w sferach niekonfrontacyjnych dla prezydenta. Tak Dumie, jak i białoruskiemu parlamentowi pozostawiono wprawdzie funkcję ustawodawczą, jednak realne przesunięcie inicjatywy ustawodawczej do prezydenta i rządu powodowało, że niezależność parlamentu w tej kwestii jest co najmniej dyskusyjna. W jeszcze większym stopniu dotyczy to funkcji ustrojotwórczej, którą po 1993 r. w Rosji i 1996 r. na Białorusi parlament faktycznie utracił na rzecz prezydenta. Zaznaczyć należy, iż w Rosji znacz-

nym utrudnieniem dla antyprezydenckich działań Dumy była też postawa Rady Federacji, która z reguły popierała działania prezydenta (była raczej stałym sojusznikiem Kremla), a tym samym jeszcze bardziej ograniczała samodzielne działania izby niższej. Silne upolitycznienie i zależność Rady Federacji od prezydenta przybrały na sile w 2000 r. w wyniku reformy administracji skutkującej we wprowadzeniu do izby wyższej przedstawicieli władzy ustawodawczej i wykonawczej, nominowanych przez gubernatorów i lokalne parlamenty. Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż decyzją głowy państwa zniesiono bezpośrednie wybory gubernatorów i prezydentów republik. Od grudnia 2004 r. są oni nominowani przez prezydenta federacji i zatwierdzani przez lokalne parlamenty¹⁸. Można zatem uznać, iż w majestacie prawa nastąpiło osłabienie pozycji Rady Federacji.

Ograniczenie władzy parlamentu wynika również ze specyfiki systemu partyjnego Rosji i Białorusi, choć specyfika ta ma różne oblicza w omawianych państwach. Jak zauważa Olga Nadszakula, w Rosji to nie partie polityczne biorą pod kontrolę władzę ustawodawczą (i wykonawczą), ale bezpartyjna biurokracja za pośrednictwem stworzonych odgórnie pseudopolitycznych organizacji podporządkowuje sobie parlament¹⁹. Ograniczeniu uległa siła partii opozycyjnych w wyniku uchwalenia w 2005 r. nowej ordynacji wyborczej, która podnosiła próg wyborczy z 5 do 7% oraz likwidowała jednomandatowe okręgi wyborcze, w których partie opozycyjne tradycyjnie zdobywały przynajmniej kilka mandatów. Rozwiązania te wyraźnie eliminowały możliwość wyboru polityków niezależnych od reżimu (przy okazji zniesiono próg minimalnej frekwencji wymaganej dla uznania ważności wyborów²⁰). Partie w Rosji wspierają centrum decyzyjne, dostarczając mu zasobów kadrowych, lojalnościowych i agitacyjnych. Prezydent ma silne oparcie w partii władzy, bezideowym w zasadzie ugrupowaniu popierającym jego działania.

Pamiętać należy, iż specyfiką Białorusi jest brak partii politycznej będącej reprezentacją obozu rządzącego w systemie władzy. Łukaszenka nie zdecydował się na utworzenie partii politycznej, za pomocą której sprawowałby władzę. Jak słusznie zauważa Rafał Sadowski, Łukaszenka

¹⁸ K. Jurewicz-Bakun, *The Council of the Federation as the Upper Chamber of the Russian Parliament*, [in:] J. Matwiejuk, K. Prokop (ed.) *Evolution of the Constitutionalism in the Selected States of Central and Eastern Europe*, Białystok 2010, s. 385.

¹⁹ O. Nadszakula, *Rosyjska scena polityczna*, Korespondent Wschodni, <http://www.korespondent-wschodni.org/sites/default/files/Scena%20polityczna%20Rosji.pdf>

²⁰ A.R. Bartnicki, *Parlament i wybory parlamentarne w posowieckiej Rosji*, [w:] T. Mołdawa, J. Zaleśny (red.), *Parlamentaryzm w świecie współczesnym. Między ideą a rzeczywistością*, Warszawa 2011, s. 135.

opiera swą władzę na armii urzędników administracji wykonawczej i funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa. W skład parlamentu (także rządu i innych organów państwowych) wchodzi urzędnicy, a nie politycy²¹.

Podbieństwo kompetencji prezydenta Rosji i Białorusi wobec parlamentu widoczne jest w zarządzaniu referendum ogólnokrajowego (przez co głowa państwa może pomijać procedurę tworzenia prawa przez parlament), posiadaniu inicjatywy ustawodawczej i weta ustawodawczego. Prezydent w obu państwach podpisuje i ogłasza ustawy, może wydawać dekrety z mocą ustawy. Głowa państwa przedkłada izbie niższej projekty ustaw, podpisuje i ogłasza ustawy. Zwraca się do parlamentu z dorocznymi orędziami o stanie państwa i podstawowych kierunkach wewnętrznej i zagranicznej polityki państwa. Prezydent posiada prawo uczestniczenia w pracach parlamentu i jego organów oraz występowania przed nim w dowolnym czasie. W świetle powyższych rozwiązań ustrojowych wskazać należy, iż prezydent zarówno Rosji, jak i Białorusi realizuje swoje kompetencje przy pomocy aktów prawnych wysokiego rzędu – dekretów i rozporządzeń, które mają moc obowiązującą na terytorium całego kraju. Uprawnienie to nie wymaga upoważnienia parlamentu. Wyjątek w obu państwach stanowią dekrety prezydenta odnoszące się do stanów nadzwyczajnych, które podlegają zatwierdzeniu przez izbę drugą parlamentu (odpowiednio Radę Federacji i Radę Republiki). Pewną ciekawostką może być fakt, iż prezydent Rosji Borys Jelcyn zgłosił blisko 1500 dekretów (ukazów) w trakcie swojej kadencji, podczas gdy prezydent Władimir Putin dysponujący znaczącą większością parlamentarną wybiera zwykłą ścieżkę legislacyjną²². Osłabienie pozycji parlamentu przejawia się również w fakcie, iż żadnej z izb parlamentu nie przysługuje kompetencja uchylenia dekretu lub rozporządzenia prezydenta²³. Zgodnie z art. 28 ustawy O prezydencie Republiki Białoruś jego dekrety – jeśli konstytucja nie stanowi inaczej – są nadrzędne wobec aktów innych organów państwowych i osób urzędowych. Najważniejsze ustawy przyjmowane przez parlament wnoszone są z inicjatywy prezydenta, zaś wszystkie projekty ustaw muszą być z nim konsultowane na każdym etapie prac legislacyjnych²⁴. Uprawnienie do wydawania dekretów mających moc obowiązywania na terytorium całego kraju nadaje głowie państwa Fede-

²¹ R. Sadowski, *Raport. Białoruś 2006*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2007, s. 4–5.

²² R. Sakwa, *Russian Politics and Society*, Routledge 2008, s. 108.

²³ M. Kowalska, *Geneza i kształt systemu konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej*, [w:] A. Jach (red.), *Rozpad ZSRR i jego konsekwencje dla Europy i świata*, Kraków 2011, s. 387.

²⁴ M. Czerwiński, *Prezydent jako głowa...*, s. 197.

racji Rosyjskiej (jak i Republiki Białoruś) pozycję „instytucji efektywnie władczą i sterującej procesami rządzenia w państwie”²⁵.

Kompetencje prezydenta wobec rządu

Prezydent Rosji i Białorusi kontroluje funkcjonowanie i działalność Rady Ministrów. W myśl artykułu 83 konstytucji FR prezydent powołuje za zgodą Dumy Państwowej przewodniczącego rządu FR, ma prawo przewodniczyć na posiedzeniach rządu, podejmuje decyzję w sprawie dymisji rządu. Prezydent FR na wniosek przewodniczącego rządu powołuje na stanowisko i odwołuje zastępców przewodniczącego rządu i ministrów federalnych. Prezydent Białorusi formalnie za zgodą Izby Reprezentantów mianuje premiera, lecz w razie oporu izby władny jest ją rozwiązać. Co prawda z przepisów konstytucji Republiki Białoruś wynika, że nominacja przez prezydenta premiera wymaga uzyskania zgody parlamentu, jednak w praktyce taka zgoda jest tylko formalnością administracyjną której nikt z parlamentarzystów nie próbował do tej pory kwestionować²⁶. To prezydent określa strukturę rządu. Powołuje i odwołuje (obok premiera) ministrów i innych członków rządu. Przewodniczy posiedzeniom rządu. Ma prawo uchylić akty rządu białoruskiego nawet w sytuacji, gdy uchylany akt nie jest sprzeczny z innymi aktami prawnymi, a prezydent uzna go za niecelowy. Prezydent mianuje kierowników organów administracji państwowej i określa ich status. Symbolicznym wyrazem podległości głowie państwa Białoruś jest podporządkowanie okresu działania rządu kadencji prezydenta²⁷. Z mocy prawa Rada Ministrów składa dymisję przed nowo wybranym prezydentem. Oprócz podmiotów wymienionych w białoruskiej konstytucji (premier, wicepremierzy i ministrowie) skład Rady Ministrów jest znacznie szerszy i brak jest przeszkód prawnych dla uzupełnienia składu o kolejne podmioty, o czym decyduje prezydent.

²⁵ E. Zieliński, *Parlament Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 2002, s. 29.

²⁶ M. Maszkiewicz, *Republika Białoruś*, [w:] W. Baluk, A. Czajowski (red.), *Ustroje polityczne krajów Wspólnoty Niepodległych Państw*, Wrocław 2007, s. 76.

²⁷ Podobne rozwiązania mają zastosowanie w rosyjskim wariantcie. Kadencja Rządu FR nie jest wprost określona w Konstytucji FR. Przepisy mówią, że rząd federalny składa swe pełnomocnictwa na ręce nowo wybranego Prezydenta FR, czyli zrównują kadencję rządu z kadencją prezydenta, co ma logiczne uzasadnienie, E. Zieliński, *Rząd Federacji Rosyjskiej*, [w:] E. Zieliński, J. Zieliński, *Rządy w państwach Europy, tom 3*, Warszawa 2006, s. 271.

Założenia prawne ustroju konstytucyjnego wskazują więc w obu państwach na współdziałanie prezydenta i parlamentu przy formowaniu rządu. Praktyka pokazuje jednak, że bezsprzeczną przewagę w tej materii posiada prezydent. Może on w zasadzie bez przeszkód powoływać i odwoływać premierów, narażając się co najwyżej na werbalny sprzeciw ze strony parlamentu, stale zagrożonego w razie trzykrotnego w Rosji (na Białorusi dwukrotnego) sprzeciwu rozwiązaniem przez prezydenta²⁸. Takie umocowanie prawne premiera może skazywać rząd na rolę biernego wykonawcy poleceń płynących z urzędu prezydenta. W praktyce to prezydent jest faktycznym zwierzchnikiem władzy wykonawczej w państwie. To on określa podstawowe kierunki polityki wewnętrznej i zewnętrznej państwa, rząd zaś zobligowany jest do realizacji prezydenckiej koncepcji polityki. Nie bez znaczenia jest polityczna odpowiedzialność rządu przed prezydentem²⁹.

W wariancie rosyjskim (inaczej niż w białoruskim) nie można jednak powiedzieć, że premier jest jedynie swoistym przedłużeniem administracji prezydenta. W praktyce wiele zależało od umocowania szefa rządu w danej konfiguracji politycznej³⁰. Ogólna charakterystyka zadań prezydenta wobec rządu pozwala mu w miarę swobodnie kształtować zachowania rządu. Jak słusznie zauważa J. Zaleśny, udział prezydenta w kierowaniu rządem może zależeć od poglądu osoby sprawującej urząd prezydenta na jej miejsce w systemie rządzenia państwem i ewentualną samodzielność decyzyjną rządu³¹. Niemniej jednak faktem jest, iż większość z dotychczasowych premierów Federacji Rosyjskiej była w bardzo dużym stopniu uzależniona od prezydenta (wyjątek stanowił okres rządów premiera Putina, który kontrolował państwo i pozostawał niewątpliwie człowiekiem „numer jeden” w oczach społeczeństwa³² oraz wcześniejszy okres, gdy premierem

²⁸ Obowiązkiem Prezydenta FR jest zapewnienie harmonijnego funkcjonowania i współdziałania organów władzy państwowej. Tymczasem jednostronne, bezwzględne podporządkowanie się Dumy przedstawionej przez głowę państwa kandydaturze premiera, nie można zaliczyć do form poszukiwania współpracy i kompromisu pomiędzy najważniejszymi organami władzy. Zgłaszanie wielokrotnie tej samej kandydatury może prowadzić do sytuacji kryzysowej, a nie do osiągnięcia kompromisu, J. Zaleśny, *Prezydent a Rząd w Federacji Rosyjskiej*, [w:] J. Zaleśny (red.), *Zagadnienia ustrojowe państw poradzieckich*, Warszawa 2010, s. 89–91.

²⁹ J. Zaleśny, *Współdziałanie rządu i prezydenta Federacji Rosyjskiej w realizacji inicjatywy ustawodawczej*, [w:] A. Koseski, J. Wojnicki (red.), *Przemiany w Europie Środkowo-Wschodniej. 20 lat doświadczeń*, Pułtusk 2011, s. 109; J. Zieliński, *Rząd Republiki Białoruś*, [w:] E. Zieliński, J. Zieliński, *Rządy w państwach Europy, tom 3*, Warszawa 2006, s. 55.

³⁰ E. Kuźelewska, A.R. Bartnicki, *The constitutional and structural position...*, s. 397.

³¹ J. Zaleśny, *Prezydent a Rząd...*, s. 83.

³² A.R. Bartnicki, *Wybrane problem rosyjskiego quasi-autorytaryzmu*, [w:] J. Błuszkowski, J. Zaleśny (red.), *Mechanizmy sprawowania władzy*, „Studia Politologiczne” 2010, vol. 18, s. 219.

był Jewgienij Primakow, odgrywający rolę stabilizatora systemu i tworzący eksperyment dwuwładzy³³). Stosunkowo duże uprawnienia rządu były często ograniczane przez dekrety prezydenta wkraczające w kompetencje gabinetu. Rząd Federacji Rosyjskiej, pomimo prawnych pozorów niezależności, był więc przeważnie biernym realizatorem polityki Kremla. Jego słabość, z punktu widzenia prezydenta, była zresztą działaniem całkowicie celowym³⁴. Wzrost politycznego znaczenia szefa rządu niósł ryzyko podważenia dominującej pozycji prezydenta, z reguły pociągał też za sobą wzmocnienie roli parlamentu, partii politycznych czy rozmaitych grup interesu. Sytuacja taka miała miejsce w 1998 r., gdy premierem rządu został Jewgienij Primakow. Prezydentowi Jelcynowi w rzeczywistości chodziło jedynie o taktyczne podzielenie się z Radą Najwyższą odpowiedzialnością za kryzys, a nie gruntowną zmianę konstytucji. Powołanie na stanowisko premiera Władimira Putina w 1999 r. – a wnet objęcie przez niego urzędu prezydenta – oznaczało powrót do praktyki nieformalnej koncentracji władzy w rękach prezydenta³⁵. Objęcie w 2000 r. urzędu prezydenta przez Putina wyeliminowało przy okazji konflikt pomiędzy rządem a parlamentem w aspekcie opiniowania projektów ustaw przez rząd. Deputowani do Dumy świadomi faktu, że gabinet cieszy się zaufaniem prezydenta, zaś decyzje podejmowane przez rząd mają akceptację głowy państwa, „wzmocnili przywiązanie do rekomendacji udzielanych przez rząd w procesie formułowania inicjatywy ustawodawczej”³⁶.

Kompetencje prezydenta wobec władzy sądowniczej

Prezydent w obu państwach ma dość rozległe kompetencje wobec władzy sądowniczej, zwłaszcza w zakresie powoływania jej członków. W porównaniu do prezydenta Białorusi uprawnienia prezydenta Rosji w stosunku

³³ A.R. Bartnicki, *Model dwuwładzy w poradzieckiej Rosji – anomalia system czy odpowiedź na wyzwania transformacji?*, [w:] W. Konarski, A. Durska, S. Bachrynowski (red.), *Kryzys przywództwa we współczesnej polityce*, Warszawa 2011, s. 442.

³⁴ L. Shevtsova, *Putin's Russia*, Washington 2005, s. 20.

³⁵ W. Marciniak, *Reforma polityczna czy dezorganizacja? Kształtowanie się organów władzy wykonawczej w Rosji*, [w:] M. Drzonek, A. Wołek (red.), *Władza wykonawcza w Polsce i Europie*, Kraków–Nowy Sącz 2009, s. 153.

³⁶ J. Zaleśny, *Oddziaływanie Rządu Federacji Rosyjskiej na wykonywanie inicjatywy ustawodawczej*, [w:] T. Mołdawa, J. Zaleśny (red.), *Parlamentaryzm w świecie współczesnym. Między ideą a rzeczywistością*, Warszawa 2011, s. 269.

do sądów szczebla federalnego są ograniczone³⁷. Rada Federacji na wniosek prezydenta powołuje sędziów Sądu Konstytucyjnego FR, Sądu Najwyższego FR i Naczelnego Sądu Arbitrażowego FR. Prezydent powołuje sędziów innych sądów federalnych. Prezydent ma prawo skierowania wniosku do Sądu Konstytucyjnego o dokonanie wykładni konstytucji. Na podstawie wniosku prezydenta Sąd Konstytucyjny rozstrzyga sprawy zgodności z konstytucją m.in. ustaw federalnych i aktów normatywnych prezydenta, Rady Federacji, Dumy Państwowej i rządu, konstytucji republik, statutów i innych (art. 125). Sąd Konstytucyjny rozstrzyga także o konstytucyjności partii politycznych i organizacji społecznych, co spotyka się z zarzutem, iż kompetencja ta prowadzi do upolitycznienia Sądu Konstytucyjnego³⁸.

Prezydent Białorusi w porównaniu do prezydenta FR ma znacznie większe kompetencje wobec władzy sądowniczej. Za zgodą Rady Republiki mianuje on przewodniczących Sądu Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego oraz naczelnego Sądu Gospodarczego Republiki Białoruś. Samodzielnie mianuje sześciu sędziów Sądu Konstytucyjnego i sędziów innych sądów. Ma prawo do ich odwołania po uprzednim poinformowaniu Radę Republiki. Prezydent określa liczebność personelu wszystkich sądów, siatki płac, przydziału mieszkań itp.³⁹ W praktyce sędziowie są urzędnikami państwowymi, dlatego wszelkie kwestie związane z ich zabezpieczeniem socjalnym (w tym opieka zdrowotna, świadczenia emerytalne) zależą od prezydenta⁴⁰. Co ciekawe, w regulaminie Rady Republiki⁴¹ znajduje się przepis, w myśl którego wszystkie kandydatury na godność sędziego Sądu Konstytucyjnego mogą być zgłaszane do rozpatrzenia tylko na wniosek Przewodniczącego Sądu Konstytucyjnego (którego mianuje prezydent)⁴². Oznacza to, że nie istnieje możliwość wyznaczenia sędziów niepożądanych przez prezydenta. Pozwala to prezydentowi na pełną kontrolę nad składem Sądu. Po zmianach konstytucyjnych w 1996 r. rola białoruskiego Sądu Konstytucyjnego uległa znacznemu osłabieniu. Sąd Konstytucyjny nie rozpatrywał żadnego dekretu prezydenta pomimo naruszeń konstytucji⁴³.

³⁷ B. Jagusiak, *Systemy polityczne państw sąsiedzkich Polski*, Warszawa 2011, 133.

³⁸ W. Sokolewicz, *Sąd Konstytucyjny Federacji Rosyjskiej*, [w:] J. Trzciniński (red.), *Sądy Konstytucyjne w Europie. Białoruś, Litwa, Łotwa, Rosja*, t. IV, Warszawa 2000, s. 321.

³⁹ R. Gortat, *Ostatnia autokracja w Europie. System władzy na Białorusi po referendum w 1996 r.*, „Przegląd Europejski” 2001, nr 2(3).

⁴⁰ M. Maszkiewicz, *Republika Białoruś...*, s. 79.

⁴¹ <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=l20800057&p2={NRPA}>

⁴² A. Waszkiewicz, *Sąd Konstytucyjny Republiki Białoruś...*, s. 29.

⁴³ S. Grabowska, *Sądy Konstytucyjne w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2008, s. 34.

Podkreślić należy, że prezydent FR i Białorusi wydając dekry, może za ich pośrednictwem wpływać na sytuację w sądownictwie. W 2009 r. prezydent Łukaszenka wydał dekret nakazujący Sądowi Konstytucyjnemu wstępne badanie projektów ustaw pod kątem zgodności uregulowań w nich zawartych z konstytucją jeszcze przed ich przedłożeniem do głosowania⁴⁴. Oznacza to, że przeniesiono badanie konstytucyjności ustaw do fazy przed uchwaleniem, co ze względu na reżim czasowy procesu legislacyjnego skutkuje koniecznością pospiesznego procedowania Sądu Konstytucyjnego, który staje się organem niejako mechanicznie zatwierdzającym projekty ustaw.

Podsumowanie

Celem artykułu było porównanie ustrojowej pozycji prezydenta Federacji Rosyjskiej i Republiki Białoruś. Wyniki analizy nie dały zaskakujących wniosków. W zasadzie potwierdziły silną pozycję prezydenta w obu państwach będących przedmiotem badań. Źródłem silnej pozycji głowy państwa należy szukać przede wszystkim w spuściźnie ZSRR i wzorcach władzy wywodzących się z dawnego reżimu politycznego oraz słabej klasy średniej, będącej ostoją demokracji. Tradycja ustrojowa i kultura polityczna przeszłości wywarły silne piętno na model prezydencki FR i Białorusi oraz mechanizm sprawowania władzy wertykalnej, czyli bezpośredniego podporządkowania władz lokalnych prezydentowi. Przyjąć należy, iż silna pozycja prezydenta FR i Białorusi wynika nie tyle z jego umocowania prawnego, co z silnej osobowości oraz uwarunkowań politycznych. Czynniki osobowościowe osoby piastującej urząd prezydenta mają przewagę nad czynnikami stabilności instytucjonalnej i prawnej⁴⁵. Jest to wygodna teza obrazująca obecnie istniejący stan rzeczy w Rosji i na Białorusi. Nie ma ona jednak zastosowania do okresu 2008–2012, gdy głową państwa FR był Miedwiediew, zaś Putin pełnił obowiązki premiera.

Podobieństwa w konstytucyjno-prawnej pozycji prezydenta odnaleźć można przede wszystkim w niezwykle wysokim usytuowaniu instytucji prezydenta w hierarchii organów władzy państwowej. Świadczy o tym miejsce w systematyce konstytucji obu państw (omówienie instytucji prezydenta przed premierem i parlamentem) oraz przyznane prezydentowi rozległe

⁴⁴ <http://www.kc.gov.by/main.aspx?guid=12865>

⁴⁵ M. Czajkowski, *Federacja Rosyjska*, [w:] W. Baluk, A. Czajowski (red.), *Ustroje polityczne krajów Wspólnoty Niepodległych Państw*, Wrocław 2007, s. 57.

Tabela 1. Ustrojowa pozycja prezydenta FR i Białorusi na przykładzie wybranych kompetencji

Kompetencje prezydenta	Federacja Rosyjska	Republika Białoruś
Bezpośrednie wybory prezydenta	tak	tak
Kadencja	6 lat	5 lat
Liczba kadencji	Ta sama osoba może pełnić urząd prezydenta dwie kolejne kadencje. Brak jest ograniczeń liczby kadencji	Nieograniczona możliwość reelekcji.
Prawo inicjatywy ustawodawczej	tak	tak
Prawo weta ustawodawczego	tak	tak
Prawo wydawania dekretów z mocą ustawy	tak Dekrety prezydenta nie mogą być sprzeczne z konstytucją FR i ustawami federalnymi	tak Prezydent nie może wydawać dekretów przewidujących zmiany lub uzupełnienia konstytucji, zmiany ustaw programowych, zatwierdzanie budżetu państwa i sprawozdania z jego wykonania, zmiany trybu wyboru prezydenta i parlamentu, ograniczenie konstytucyjnych praw i swobód obywateli
Występowanie do Sądu Konstytucyjnego o kontrolę zgodności ustaw z konstytucją	tak	tak
Zarządzanie wyborów do parlamentu	tak – do Dumy Państwowej	tak
Możliwość skrócenia kadencji parlamentu	tak (w sytuacjach przewidzianych w konstytucji)	tak (w sytuacjach przewidzianych w konstytucji). Prezydent ma prawo odwołać mianowanych przez siebie członków Rady Republiki
Prawo zarządzenia referendum ogólnokrajowego	tak	tak
Odpowiedzialność polityczna	nie	nie

Kompetencje prezydenta	Federacja Rosyjska	Republika Białoruś
Mianowanie premiera	tak Za zgodą Dumy powołuje przewodniczącego rządu	tak, formalnie za zgodą Izby Reprezentantów
Mianowanie ministrów	Na wniosek premiera	tak
Rozwiązanie rządu	tak, podejmuje decyzję w sprawie dymisji	tak
Możliwość usunięcia prezydenta z urzędu (odpowiedzialność prawna)	Jedynie w przypadku oskarżenia o zdradę stanu lub popełnienia innego ciężkiego przestępstwa potwierdzonego orzeczeniem Sądu Najwyższego FR o wystąpieniu w działaniach prezydenta znamion przestępstwa oraz orzeczeniem Sądu Konstytucyjnego FR o przestrzeganiu obowiązującego trybu wysunięcia oskarżenia	Jedynie w przypadku oskarżenia o zdradę stanu lub popełnienia innego ciężkiego przestępstwa
Powoływanie i przewodniczenie Radzie Bezpieczeństwa	tak	tak
Mianowanie sędziów Sądu Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Najwyższego Sądu Arbitrażowego	nie – prezydent przedstawia Radzie Federacji kandydatów na stanowiska sędziów wymienionych sądów	tak – prezydent mianuje przewodniczącego Sądu Konstytucyjnego (oraz połowę jego składu), przewodniczącego Sądu Najwyższego
Mianowanie Prokuratora Generalnego	nie – prezydent przedstawia Radzie Federacji kandydatów na to stanowisko	tak
Możliwość ogłoszenia stanu wojennego, wyjątkowego/nadzwyczajnego	tak, powiadamiając obie izby parlamentu. Dekret prezydenta o wprowadzeniu stanu wojennego i wyjątkowego wymaga zatwierdzenia Rady Federacji	tak, dekret o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego i ogłoszenia mobilizacji w razie stanu wojennego wymaga zatwierdzenia przez Radę Republiki
Wygłaszanie orędzia	Do Zgromadzenia Federalnego	Do Zgromadzenia Narodowego

Źródło: opracowanie własne.

uprawnienia. Ma on prawo wydawania dekretów z mocą ustawy, skrócenia kadencji parlamentu, zdymisjonowania premiera i rządu. Usunięcie prezydenta z urzędu może nastąpić tylko w dwóch przypadkach przewidzianych w konstytucji. Na marginesie zaznaczyć należy, iż trudniejsza i bardziej skomplikowana jest procedura *impeachmentu* wobec prezydenta FR.

Niezwykle trudno jest określić, w którym państwie pozycja prezydenta jest silniejsza. W rozwiązaniach ustrojowych dotyczących urzędu prezydenta w badanych krajach nie występują istotne różnice. Dotyczą one głównie kadencji i możliwości reelekcji. Formalnie przyjęte rozwiązania prawne wskazują na silniejszą pozycję prezydenta FR (kadencja 6 lat i możliwość pełnienia urzędu przez tę samą osobę wiele razy, z dochowaniem warunku przerwy po dwóch kadencjach z rządu). Na Białorusi kadencja prezydenta jest krótsza. Biorąc jednak pod uwagę fakt, iż prezydent Łukaszenka ma szansę dożywoć swojemu urzędowi, obecna pozycja prezydenta Białorusi z pozoru wydaje się być silniejsza w porównaniu do prezydenta FR. Co więcej, w porównaniu do Białorusi, konstytucyjno-prawna pozycja prezydenta Rosji, aczkolwiek bardzo silna, nie jest w systemie politycznym Rosji hegemoniczna. Gospodarz Kremla musi liczyć się z szeregiem ograniczeń, które narzuca mu konstytucja, zwłaszcza w kwestii obsadzania szeregu istotnych stanowisk w państwie (widoczne to było w okresie prezydentury Dmitrija Miedwediewa). Co prawda z przepisów konstytucji Republiki Białoruś wynika, że nominacja przez prezydenta urzędników w wysokich organach państwa wymaga uzyskania zgody innych organów, jednak w praktyce taka zgoda jest tylko formalnością administracyjną której nikt z parlamentarzystów nie próbował do tej pory kwestionować. Prezydent Białorusi ma w tym zakresie znacznie więcej swobody, ma też szersze kompetencje wobec rządu. Ma prawo uchylić akty rządu nawet w sytuacji, gdy uchylany akt nie jest sprzeczny z innymi aktami prawnymi, a prezydent uzna go za niecelowy.

Gdy jednak weźmiemy pod uwagę okoliczności pozaprawne, nazwijmy je – okołopolityczne – wydaje się, iż silniejsza jest pozycja prezydenta Rosji. Głową państwa RF, co prawda, bardziej ogranicza prawo (czego przykładem może być wprowadzenie i przestrzeganie dwóch kadencji z rządu), nie mniej konstytucja nie stanowi przeszkody dla sprawowania nieograniczonej władzy (*casus Putina*). Prezydent Łukaszenka nie zdecydował się na wariant rosyjski (zaufana osoba w roli prezydenta, a on pełniący funkcje premiera), ponieważ jest zbyt słaby na taką roszadę. Łukaszenka wybrał naruszanie prawa, co *de facto* nie świadczy o sile, ile o braku alternatywnych możliwości. Wydaje się, iż siła pozycji Łukaszenki jest wynikiem zdefragmentowanego społeczeństwa białoruskiego i braku silnych liderów opozycji.

STRESZCZENIE

Federacja Rosyjska i Republika Białoruś to państwa, w których pozycja konstytucyjna prezydenta jest niezwykle silna. Konstytucja Federacji Rosyjskiej z 1993 r. i konstytucja Białorusi z 1994 r. umieściły prezydenta bardzo wysoko w hierarchii władzy państwowej. Posiada on uprawnienia władzy wykonawczej, a także rozległe prerogatywy dotyczące polityki wewnętrznej, jak i zagranicznej. Celem artykułu jest zbadanie i porównanie konstytucyjno-prawnej pozycji prezydenta w systemie politycznym Rosji i Białorusi. W obu państwach mamy do czynienia w zasadzie z republiką prezydencką. Interesujące może być porównanie formalnej siły prezydenta w analizowanych państwach.

Elżbieta Kuźelewska

**COMPARISON OF POLITICAL POSITION OF THE PRESIDENT
OF THE RUSSIAN FEDERATION AND THE REPUBLIC OF BELARUS**

The Russian Federation and the Republic of Belarus are examples of the states where the constitutional position of the president is very strong. The Constitution of the Russian Federation (1993) and the Constitution of the Republic of Belarus (1994) placed the position of the president very high in the hierarchy of the state power. The president exercises the executive powers and has the vast prerogatives regarding domestic and foreign policy. The aim of this article is to examine and compare the constitutional and legal position of the president in political system of Russia and Belarus. Comparing the formal force of the president in analysed countries should result in interesting conclusions.

Key words: *president, head of state, executive power, Russian Federation, Republic of Belarus*

Bibliografia

- A.R. Bartnicki, *Borys Jelcyn – anatomia politycznej degeneracji*, [w:] A. Jach (red.), *Rozpad ZSRR i jego konsekwencje dla Europy i świata*, Kraków 2011.
- A.R. Bartnicki, *Model dwuwładzy w poradzieckiej Rosji – anomalia system czy odpowiedź na wyzwania transformacji?*, [w:] W. Konarski, A. Durska, S. Bachrynowski (red.), *Kryzys przywództwa we współczesnej polityce*, Warszawa 2011.

- A.R. Bartnicki, *Parlament i wybory parlamentarne w posowieckiej Rosji*, [w:] T. Mołdawa, J. Zaleśny (red.), *Parlamentaryzm w świecie współczesnym. Między ideą a rzeczywistością*, Warszawa 2011.
- A.R. Bartnicki, *Wybrane problem rosyjskiego quasi-autorytaryzmu*, [w:] J. Błuszkowski, J. Zaleśny (red.), *Mechanizmy sprawowania władzy*, „Studia Politologiczne” 2010, vol. 18.
- J. Ciapała, P. Mijał, *Prawo wyborcze na urząd prezydenta na Białorusi*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w państwach europejskich*, Warszawa 2007.
- A. Czajkowski, *Federacja Rosyjska*, [w:] W. Baluk, A. Czajowski (red.), *Ustroje polityczne krajów Wspólnoty Niepodległych Państw*, Wrocław 2007.
- M. Czerwiński, *Prezydent jako głowa władzy wykonawczej – model białoruski*, [w:] M. Drzonek, A. Wołek (red.), *Władza wykonawcza w Polsce i Europie*, Kraków–Nowy Sącz 2009.
- M. Czerwiński, *Zgromadzenie Narodowe Białorusi*, Warszawa 2008.
- B. Dziemidok-Olszewska, *Odpowiedzialność prezydenta i rządu w Federacji Rosyjskiej*, [w:] A. Jach (red.), *Rozpad ZSRR i jego konsekwencje dla Europy i świata*, Kraków 2011.
- R. Gortat, *Ostatnia autokracja w Europie. System władzy na Białorusi po referendum w 1996 r.*, „Przegląd Europejski” 2001, nr 2(3).
- S. Grabowska, *Modele odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta we współczesnych państwach europejskich*, Toruń 2012.
- S. Grabowska, *Sądy Konstytucyjne w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2008.
- K. Jurewicz-Bakun, *The Council of the Federation as the Upper Chamber of the Russian Parliament*, [in:] J. Matwiejuk, K. Prokop (eds.), *Evolution of the Constitutionalism in the Selected States of Central and Eastern Europe*, Białystok 2010.
- J. Kondratiewa-Bryzik, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Federacji Rosyjskiej*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, Toruń 2010.
- M. Kowalska, *Geneza i kształt systemu konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej*, [w:] A. Jach (red.), *Rozpad ZSRR i jego konsekwencje dla Europy i świata*, Kraków 2011.
- E. Kuzelewska, A.R. Bartnicki, *The constitutional and structural position of the President of the French Fifth Republic and the Russian Federation. The attempt at the comparative analysis*, [in:] J. Matwiejuk, K. Prokop (eds.) *Evolution of the Constitutionalism in the Selected States of Central and Eastern Europe*, Białystok 2010.

- W. Marciniak, *Reforma polityczna czy dezorganizacja? Kształtowanie się organów władzy wykonawczej w Rosji*, [w:] M. Drzonek, A. Wołek (red.), *Władza wykonawcza w Polsce i Europie*, Kraków–Nowy Sącz 2009.
- M. Maszkiewicz, *Republika Białoruś*, [w:] W. Baluk, A. Czajowski (red.), *Ustroje polityczne krajów Wspólnoty Niepodległych Państw*, Wrocław 2007.
- J. Matwiejuk, *Evolution of the constitutional system of the Russian Federation*, [in:] J. Matwiejuk, K. Prokop, *Evolution of Constitutionalism in the Selected States of Central and Eastern Europe*, Białystok 2010.
- J. Matwiejuk, *Rosja*, [w:] S. Bożyk, M. Grzybowski (red.), *Systemy ustrojowe państw współczesnych*, Białystok 2012.
- M. Podolak, *Model przywództwa w systemie autorytarnym Republiki Białoruś*, [w:] W. Konarski, A. Durska, S. Bachrynowski (red.), *Kryzys przywództwa we współczesnej polityce*, Warszawa 2011.
- J. Rychlik, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Białoruś*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, Toruń 2010.
- R. Sadowski, A. Wierzbowska-Miazga, I. Wiśniewska, *Białoruś – nieznaną sąsiad UE. Sytuacja polityczna, społeczna i gospodarcza Białorusi*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2005.
- R. Sadowski, *Raport. Białoruś 2006*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2007.
- R. Sakwa, *Russian Politics and Society*, Routledge 2008.
- L. Shevtsova, *Putin's Russia*, Washington 2005.
- V. Silitski, *Belarus. Country Report*, [in:] L. Moots (ed.), *Nations in Transit 2010: Democratization from Central Europe to Eurasia*, Freedom House 2010.
- W. Sokolewicz, *Sąd Konstytucyjny Federacji Rosyjskiej*, [w:] J. Trzcíński (red.), *Sądy Konstytucyjne w Europie. Białoruś, Litwa, Łotwa, Rosja*, t. IV, Warszawa 2000.
- A. Stelmach, *Zmiana i stabilność w systemie politycznym współczesnej Rosji*, Poznań 2003.
- A. Waszkiewicz, *Sąd Konstytucyjny Republiki Białoruś: przed i po referendum listopadowym 1996 roku*, [w:] J. Trzcíński (red.), *Sądy Konstytucyjne w Europie. Białoruś, Litwa, Łotwa, Rosja*, t. IV, Warszawa 2000.
- J. Wojnicki, *Ewolucja system politycznego Białorusi*, [w:] J. Zaleśny (red.), *Zagadnienia ustrojowe państw poradzieckich*, Warszawa 2010.
- J. Zaleśny, *Oddziaływanie Rządu Federacji Rosyjskiej na wykonywanie inicjatywy ustawodawczej*, [w:] T. Mołdawa, J. Zaleśny (red.), *Parlamentaryzm w świecie współczesnym. Między ideą a rzeczywistością*, Warszawa 2011.

- J. Zaleśny, *Prezydent a Rząd w Federacji Rosyjskiej*, [w:] J. Zaleśny (red.), *Zagadnienia ustrojowe państw poradzieckich*, Warszawa 2010.
- J. Zaleśny, *Przywództwo Przewodniczącego Rządu Federacji Rosyjskiej. Aspekty analizy prawnoustrojowej*, [w:] W. Konarski, A. Durska, S. Bachrynowski (red.), *Kryzys przywództwa we współczesnej polityce*, Warszawa 2011.
- J. Zaleśny, *System konstytucyjny Białorusi*, Warszawa 2011.
- J. Zaleśny, *Współdziałanie rządu i prezydenta Federacji Rosyjskiej w realizacji inicjatywy ustawodawczej*, [w:] A. Koseski, J. Wojnicki (red.), *Przemiany w Europie Środkowo-Wschodniej. 20 lat doświadczeń*, Pułtusk 2011.
- E. Zieliński, *Parlament Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 2002.
- E. Zieliński, *Rząd Federacji Rosyjskiej*, [w:] E. Zieliński, J. Zieliński, *Rządy w państwach Europy, tom 3*, Warszawa 2006.
- E. Zieliński, *System konstytucyjny Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 2005.
- J. Zieliński, *Rząd Republiki Białoruś*, [w:] E. Zieliński, J. Zieliński, *Rządy w państwach Europy, tom 3*, Warszawa 2006.
- А.В. Зуйков, *Институт президентства в России: конституционная модель, современные реалии и перспективы развития*, „Конституционный вестник” 2008, № 1(19).