

Jacek Zaleśny¹

**Współdziałanie rządu federalnego i organów władzy podmiotów
Federacji Rosyjskiej w realizacji inicjatywy ustawodawczej.
Uwagi wprowadzające**

Federalny charakter państwa rosyjskiego i związany z nim podział kompetencji na kompetencje zastrzeżone Federacji, kompetencje wspólne dla Federacji i jej podmiotów oraz kompetencje zastrzeżone podmiotom Federacji, wymusza współdziałanie organów władzy federalnej z regionalnymi organami władzy publicznej w celu realizacji konstytucyjnych pryncypiów federalizmu rosyjskiego. Jednym z istotniejszych aspektów przedmiotowego współdziałania jest wymiar legislacyjny – tworzenie norm prawnych zachowujących konstytucyjną równowagę między całością państwa i jego składowymi². Nie tylko koherentność prawa podmiotów Federacji z prawem federalnym, ale zarazem materialna zgodność federalnego ustawodawstwa z normami konstytucyjnymi traktującymi o zakresie działania Federacji Rosyjskiej i jej podmiotów jest warunkiem *sine qua non* zachowania dotychczas funkcjonującego ustroju państwa³.

Konstytucyjny aspekt zagadnienia rosyjskiego federalizmu trzeba uzupełnić o wymiar kultury politycznej jako czynnika równie niezbędnego, jak konstytucyjność przepisów prawa, do efektywnego działania struktur pań-

¹ Autor jest adiunktem w Zakładzie Systemów Politycznych Instytutu Nauk Prawnych Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

² Ł. W. Andriczenko, A.N. Cziertkow, *Wzaimodiejstwie Gosudarstwiennoj Dumy i zakonodatielnych organow subiektow Rossijskoj Fiedieracii*, „Żurnal rosyjskiego prawa” 2009, № 2, s. 3.

³ Szerzej na ten temat zob. np. W. B. Isakow, *Problemy obiesieczienija jedinstwa zakonodatelstwa w Rossijskoj Fiedieracii*, „Zakonodatelstwo” 1997, № 4; I. I. Szuwałow, *Wzaimodiejstwie Prawitielstwa Rossijskoj Fiedieracii s drugimi uczastnikami zakonotworczieskiego prociessa*, „Żurnal rosyjskiego prawa” 2004, № 6, s. 25–26.

stwa i zachodzenia zjawisk społecznie pożądanых. Federalny charakter państwa rosyjskiego wymaga stałego, przebiegającego w różnych płaszczyznach i konfiguracjach, współdziałania organów władzy federalnej z organami władzy regionalnej. Powinno ono zachodzić we wszystkich stadiach procesu decyzyjnego. Z tego też punktu widzenia należy oceniać role ustrojowe Rady Federacji jako izby drugiej rosyjskiego parlamentu. Ze względu na mechanizm kreacji jest ona istotnym ogniwem artykulacji racji regionów na poziomie ogólnopaństwowym. Zarazem jest to ogniwo niepełne, niewystarczające. Jego ograniczone znaczenie zasadniczo wynika z momentu, w którym Rada Federacji prezentuje swój punkt widzenia na powstające w parlamencie federalnym regulacje prawne, jak i ze skutku prawnego podejmowanej decyzji. Pomijając motyw inicjatywy ustawodawczej członków Rady Federacji i Rady Federacji, druga izba Zgromadzenia Federalnego odnosi się do ustaw (nawet nie „projektów” ustaw) już uchwalonych przez Dumę Państwową w danym, konkretnym ich brzemieniu. Ani nie jest władna ustawy ostatecznie odrzucić ani samodzielnie zmodyfikować jej brzmienia. To, co może uczynić Rada Federacji w sytuacji, gdy nie aprobuje woli wyartykułowanej przez Dumę Państwową i swój sprzeciw chce przekuć w zmianę regulacji prawnej uchwalonej przez izbę pierwszą Zgromadzenia Federalnego, to wnioskować o uruchomienie procedur mediacyjnych, aby w ich ramach dojść do porozumienia z izbą pierwszą parlamentu, które – aby nabrało cech ustawy – musi zostać zaaprobowane przez Dumę Państwową, już bez partycypacji w postępowaniu Rady Federacji. Innymi słowy, w każdym z wariantów tzw. zwyczajnego federalnego postępowania ustawodawczego, Duma Państwowa jest zdolna uchwalić ustawę wbrew sprzeciwowi Rady Federacji. Patrząc na kwestię z punktu widzenia uzgadniania w państwowym procesie decyzyjnym tego, co centralistyczne z tym, co regionalne, realizowany w parlamencie proces ustawodawczy nie gwarantuje zachowania równowagi. Dominując kompetencyjnie nad Radą Federacji, Duma Państwowa (jeśli jest wewnętrznie skonsolidowana) może sukcesywnie wzmacniać centralizację państwa kosztem interesów podmiotów Federacji.

Z punktu widzenia budowy zrównoważonych relacji między podmiotami Federacji Rosyjskiej i władzą federalną istotne jest współdziałanie nie tylko w finalnych stadiach procesu decyzyjnego, ale na wszystkich jego etapach, w tym – w stadium projektowania i przygotowywania aktów normatywnych. Jest ono wygodną płaszczyzną niekonfrontacyjnego, elastycznego pre-

zentowania stanowisk, punktów widzenia i przygotowywania decyzji łączących interesy i potrzeby państwa i jego składowych. Powinności kooperacji rządu federalnego i organów władzy podmiotów federacji nie zastąpi wyposażenie przez ustrojodawcę ustawodawczych (przedstawicielskich) organów podmiotów Federacji Rosyjskiej (ale już nie organów władzy wykonawczej podmiotów Federacji, co podnoszono w trakcie prac konstytucyjnych⁴) w prawo inicjatywy ustawodawczej. Jak bowiem pokazuje praktyka, ustawodawcze (przedstawicielskie) organy podmiotów Federacji – obok problemów z przygotowaniem projektu ustawy zgodnie z zasadami techniki prawotwórczej⁵ – mają predylekcje do wykorzystywania inicjatywy ustawodawczej w celu lobbowania na rzecz swoich partykularnych interesów, wnoszenia projektów częściowych regulacji prawnych, nie mających znaczenia dla całej Rosji⁶. Ważne jest zatem ich konfrontowanie z racjami ogólnofederalnymi, artykułowanymi przez federalny rząd i na tej podstawie wypracowywanie racji budujących tożsamość Federacji Rosyjskiej właśnie jako federacji, a nie państwa unitarnego czy skonfederowanego.

W niektórych sytuacjach ustrojodawca rosyjski formalizuje współdziałanie regionalnych organów władzy państwowej z federalnym rządem. Sprawa, że niezależnie od politycznej woli uczestników zdarzeń politycznych, musi mieć ona miejsce⁷. W myśl art. 104 Konstytucji projekty ustaw o wprowadzeniu lub zniesieniu podatków, zwolnieniu od nich, o emisji pożyczek państwowych, o zmianie zobowiązań finansowych państwa oraz inne projekty ustaw przewidujące wydatki pokrywane z budżetu federalnego wnoszone do Dumy Państwowej przez ustawodawcze (przedstawicielskie) organy podmiotów Federacji Rosyjskiej wymagają zaopiniowania ich przez Rząd Federacji Rosyjskiej. Są traktowane podobnie jak projekty ustaw przedstawiane przez inne podmioty inicjatywy ustawodawczej⁸.

⁴ Szerzej na ten temat zob. S. W. Boszno, *Zakonodatielnaja iniciatiwa w Gosudarstwiennoj Dumie Fiedieralnogo Sobranija Rossijskoj Fiedieracii*, Moskwa 1997, s. 91–92.

⁵ N. W. Ilina, *Uczastije zakonodatielnych (priedstawitielnych) organow subiektow Rossijskoj Fiedieracii w fiedieralnom zakonodatielnom prociessie*, „Zakonodatielstwo” 2003, № 10, s. 73 i n.; A. Pawłuszkin, *Prawitielstwo Rossii i organy vlasti subiektow Fiedieracii w fiedieralnom zakonotworczieskom prociessie*, „Konstitucionnoje prawo: wostocznojeuropejskoje obozrienije” 2003, № 3, s. 60–61.

⁶ S. W. Boszno, *Zakonodatielnaja iniciatiwa w Gosudarstwiennoj*, op.cit., s. 122.

⁷ Ibidem, s. 57.

⁸ Więcej na ten temat zob. J. Zalesny, *Oddziaływanie Rządu Federacji Rosyjskiej na wykonywanie inicjatywy ustawodawczej*, [w:] *Parlamentaryzm w świecie współczesnym. Między*

Dodatkowych mechanizmów współdziałania federalnego rządu i organów władzy podmiotów Federacji wymagają te projekty ustaw, które dotyczą zagadnień wspólnych dla Federacji i jej składowych. Tak z punktu widzenia ilościowego, jak i jakościowego, jest to znakomita część projektów ustaw wnoszonych przez rząd do Dumy Państwowej. Co się tyczy materii ustawodawstwa federalnego, to zgodnie z art. 72 Konstytucji wspólny zakres działania Federacji Rosyjskiej i podmiotów Federacji Rosyjskiej obejmuje: 1) ochronę praw i wolności człowieka i obywatela; 2) ochronę praw mniejszości narodowych; 3) zapewnianie praworządności oraz porządku i bezpieczeństwa publicznego; 4) reżym stref przygranicznych; 5) problemy władania, użytkowania i rozporządzania ziemią, kopalinami oraz wodnymi i innymi zasobami naturalnymi; 6) rozgraniczanie własności państwowej; 7) korzystanie z zasobów przyrody; 8) ochronę środowiska naturalnego i zapewnianie bezpieczeństwa ekologicznego; 9) obszary przyrodnicze podlegające szczególnej ochronie; 10) ochronę zabytków historii i kultury; 11) ogólne problemy wychowania, kształcenia, nauki, kultury, kultury fizycznej i sportu; 12) koordynację zagadnień ochrony zdrowia; 13) ochronę rodziny, macierzyństwa i ojcostwa oraz dziecka; 14) ochronę socjalną łącznie z ubezpieczeniami społecznymi; 15) walkę z katastrofami, klęskami żywiołowymi, epidemiami oraz likwidowanie ich skutków; 16) określanie ogólnych zasad nakładania podatków i opłat w Federacji Rosyjskiej; 17) ustawodawstwo administracyjne, administracyjno-procesowe; 18) ustawodawstwo pracy; 19) ustawodawstwo rodzinne; 20) ustawodawstwo lokalowe; 21) ustawodawstwo rolne; 22) ustawodawstwo wodne; 23) ustawodawstwo leśne; 24) prawo górnicze i dotyczące ochrony środowiska naturalnego; 25) kadry organów sądowych i innych organów ochrony prawnej; 26) adwokaturę; 27) notariat; 28) ochronę odwiecznych obszarów osiedlenia i tradycyjnego sposobu życia niewielkich liczebnie wspólnot etnicznych; 29) określanie ogólnych zasad organizacji systemu organów władzy państwowej i samorządu terytorialnego; 30) koordynowanie kontaktów międzynarodowych i kontaktów gospodarczych z zagranicą podmiotów Federacji Rosyjskiej; 31) wykonywanie umów międzynarodowych zawartych przez Federację Rosyjską.

W zakresie zagadnień wspólnych dla Federacji Rosyjskiej i jej podmiotów rząd koordynuje swoją działalność ustawodawczą z organami władzy państwowej podmiotów Federacji, tak wykonawczymi, jak i ustawodawczy-

mi (przedstawicielski)⁹. Jest to ważny mechanizm umacniania rosyjskiego federalizmu¹⁰. Pozwala wprzęgać regionalne postrzeganie pożądanej architektury stosunków prawnych w ogólnofederalne projektowanie porządku normatywnego¹¹. Daje federalnym organom władzy publicznej sposobność zrozumienia regionalnych wyzwań i problemów, potrzebujących ustawowego uregulowania. Nie można także zapominać o tym, że udział regionalnych organów w procesie powstawania federalnego ustawodawstwa służy również efektywnej aplikacji i konkretyzacji federalnego ustawodawstwa do regionalnej przestrzeni prawnej¹². Władze regionalne świadome faktu współuczestniczenia w wypracowywaniu regulacji prawnej i swojego przyzwolenia na jej brzmienie, powinny poczuwać się do jej efektywnego określenia i stosowania.

Ustawodawcze (przedstawicielskie) oraz wykonawcze organy władzy państwowej podmiotów Federacji mogą przedkładać rządowi federalnemu propozycje, w tym legislacyjne, dotyczące tak spraw właściwych dla Federacji Rosyjskiej jak również składających się na wspólny zakres działania Federacji i jej podmiotów. W konsekwencji rząd jest zobowiązany do ich rozpatrzenia. W ciągu miesiąca od złożenia propozycji gabinet informuje wnioskodawcę o rezultatach rozpoznania wniosku.

Rząd Federacji Rosyjskiej kieruje do ustawodawczych (przedstawicielskich) i wykonawczych organów władzy podmiotów Federacji tak projekty planów swojej działalności ustawodawczej, jak i projekty decyzji dotyczących wspólnego zakresu działania Federacji Rosyjskiej i jej podmiotów. W tym trybie sformułowane uwagi ustawodawczych (przedstawicielskich) i wykonawczych organów władzy podmiotów Federacji podlegają obligatoryjnemu rozpatrzeniu przez rząd federalny. Chociaż nie musi ich zaakceptować i zawrzeć w projekcie decyzji, to jest zobowiązany je odnotować, poddać

⁹ W poprzednio obowiązującym stanie prawnym, w zakresie zagadnień wspólnych dla Federacji Rosyjskiej i jej podmiotów, rząd koordynował swoją działalność ustawodawczą wyłącznie z wykonawczymi organami władzy państwowej podmiotów Federacji, a nie jak aktualnie ze wszystkimi organami władzy państwowej podmiotów Federacji. Zob. S. W. Boszno, *Zakonodatielnaja inicjatiwa w Gosudarstwiennoj*, op.cit., s. 144; A. Pawłuszkin, *Prawitielstwo Rossii i organy*, op.cit., s. 61.

¹⁰ I. I. Szuwałow, *Prawitielstwo Rossijskoj Fiedieracii w zakonotworcziesskom prociessie*, Moskwa 2004, s. 110.

¹¹ S. W. Boszno, *Zakonodatielnaja inicjatiwa w Gosudarstwiennoj*, op.cit., s. 120.

¹² Ł. W. Andriczenko, A.N. Cziertkow, *Wzaimodiejstwije Gosudarstwiennoj Dumy i zakonodatielnych*, op.cit., s. 7.

analizie i dopiero na podstawie treści materiałów zgromadzonych w sprawie, może podjąć decyzję.

Oprócz powyższych form współdziałania rządu federalnego z organami władz podmiotów Federacji ma miejsce stosowanie także innych narzędzi budowania wspólnej polityki ustawodawczej. Rząd i federalne organy władzy wykonawczej tworzą wspólne z organami władz regionalnych komisje robocze, grupy robocze do spraw opracowania projektów federalnych ustaw. Ma miejsce stała wymiana informacji między rządem i pełnomocnymi przedstawicielami Prezydenta w okręgach federalnych, ze stałymi przedstawicielami podmiotów Federacji przy Prezydencie i rządzie. Przekazuje się projekty aktów normatywnych przygotowywanych bądź planowanych do przyjęcia, odpowiednio organów władzy regionalnej rządowi federalnemu i rządu federalnego organom władzy regionalnej. Na podobnej zasadzie wymienia się poglądy i stanowiska o stosunku do poszczególnych projektów ustaw rozpatrywanych przez ustawodawcze (przedstawicielskie) organy władzy. Zasadą jest popieranie przez organy władzy publicznej podmiotów Federacji rządowych inicjatyw w Radzie Federacji, do czego wykorzystuje się przedstawicieli regionów w Radzie Federacji. Rząd z kolei popiera uzgodnione inicjatywy ustawodawcze organów władzy publicznej podmiotów Federacji. Nie bez znaczenia jest również prowadzenie seminariów, konferencji poświęconych wymianie doświadczeń w zakresie organizacji współpracy między federalnymi i regionalnymi organami władzy, doskonaleniu jakości ustawodawczej działalności¹³.

Poprzez przyjęty kompleks mechanizmów współpracy rządu federalnego i organów władzy państwowej podmiotów Federacji Rosyjskiej w procesie przygotowywania projektów federalnych ustaw poszukuje się zdolności przygotowywania projektów ustaw konsolidujących federalny charakter państwa rosyjskiego, a zarazem – na poziomie zachowań społecznych – niewywoływania napięć politycznych w regionach powstających na tle ignorowania przez władze centralne głosów, niepokojów i sugestii władz regionalnych.

¹³ I. I. Szuwałow, *Prawotielstwo Rossijskoj Fiedieracii*, op.cit., s. 111–112.

Summary

The Cooperation between the Federal Government and the Authorities of the Subjects of the Russian Federation in the Implementation of Legislative Initiatives. Introductory Remarks

This paper deals with selected aspects of the cooperation of the Government of the Russian Federation with authorities of the subjects of the Russian Federation in the realization of the legislative initiatives. It is shown that cooperation of the central government with local legislatures is aimed at linking in the federal legislative process the partial, particular and specific interests – characteristic for parts of the Russian Federation – with building effective state policies.