

*Jacek Zalesny*

## Prezydent jako gwarant ciągłości państwa – mechanizmy sukcesji władzy w państwach poradzieckich

SŁOWA KLUCZOWE:

*prezydent, państwa poradzieckie, sukcesja władzy, referendum*

STUDIA I ANALIZY

### Uwagi wstępne

W analizie stawia się tezę, że w części państwach poradzieckich istotnym instrumentem rządzenia, służącym konsolidacji i utrwaleniu władzy w urzędzie prezydenta, jest instytucja referendum. W nawiązaniu do napoleońskiej Francji, ma ona charakter antydemokratyczny i jest wykorzystywana do marginalizacji parlamentu. Wykorzystywane mechanizmy sukcesji władzy są skorelowane z poszukiwaniem ciągłości państwa i jego stabilności ustrojowej. W prowadzonych badaniach wykorzystano przede wszystkim dogmatyczne oraz empiryczne metody badawcze.

Mechanizmy prawnoustrojowe są wypadkową różnych tendencji, okoliczności, tego co uznawane jest za wzorzec w kręgu państw o danej kulturze prawnej i politycznej oraz tego, co jest wyrazem państwowej specyfiki – uwarunkowań socjopolitycznych. Podobnie jest, jeśli chodzi o mechanizmy sukcesji władzy w państwach poradzieckich. Aby uzyskać poznawczo wartościowe efekty, zrozumieć ich charakter, warto analizować je przez pryzmat doświadczeń radzieckich i pojawiającej się na ich tle refleksji. One zdominowały świadomość polityczną tak elit poradzieckich, jak również pozostałych mieszkańców analizowanych państw. Były najlepiej znane i rozumiane, czego nie da powiedzieć się o wzorcach prawnych i politycznych typowych na przykład dla państw Europy

Zachodniej, mocno akcentujących znaczenie procedur demokratycznych i alternacji władzy.

W momencie rozpadu ZSRR zakwestionowaniu uległ znany od dzieścioleci układ stosunków politycznych, społecznych czy gospodarczych. Wielkie – przynajmniej w warstwie werbalnej – imperium, podbijające kosmos, z sukcesami dokonujące rewolucji politycznych w państwach Europy Środkowej, Afryki czy Ameryki Południowej, przestało istnieć. Jego przywódcy polityczni zawiedli. W sytuacji kryzysowej dokonali swego rodzaju aktu abdykacji w postaci godzenia się z rozpadem ZSRR. To właśnie we wspomnianym kontekście, w 2005 r. prezydent Federacji Rosyjskiej powiedział, że rozpad ZSRR był największą geopolityczną tragedią stulecia i zapoczątkował ruchy separatystyczne w Rosji.

Wraz z aktem *sui generis* abdykacji, w miejsce imperialnej wielkości wkradła się amorficzność sytuacji politycznej, ryzyko, że chaos instytucjonalny doprowadzi do anarchii godzącej w egzystencjalne, biologiczne podstawy życia w przestrzeni już poradzieckiej. Przesłanie ryzyka anarchii stało się przesłaniem towarzyszącym powstawaniu i rozwojowi państw poradzieckich. W związku z nim unaocznieniu uległa prawda polityczna, że sprawowanie władzy zawsze jest balansowaniem między anarchią a tyranią. Obie przywołane skrajności są niepożądane, ale nie ma wątpliwości: w przestrzeni poradzieckiej jedna z nich – tyrania – była skrajnością oswojoną, urzeczywistnianą od wieków (z pewnymi odmiennościami z początku XX w.), dla dużych grup społecznych nie wywołującą lęków egzystencjalnych czy kategorię sprzeciwu. Co innego ryzyko anarchii i związane z nim ryzyko chaosu społecznego, głodu i powszechnej przestępczości. Dla dużych grup społecznych było ono realne, a przy tym nie do zaakceptowania. Stwarzało uzasadnienie dla redukcji znaczenia wolności politycznych obywateli, wolności nie znanych mieszkańcom ZSRR w praktyce i nie będących dla nich ważną wartością polityczną.

Okoliczności rozpadu ZSRR odegrały kluczowe znaczenie dla określenia systemów rządów państw poradzieckich, w tym mechanizmów ciągłości państwa i mechanizmów sukcesji władzy państwowej. Wywołały społeczne zapotrzebowanie na spersonalizowane przywództwo polityczne, z którym można byłoby wiązać nadzieje na oswojenie widma anarchii i zaprowadzenie elementarnej ładu społecznego, będącego następstwem ładu politycznego. Konsolidacja wokół przywódcy miała zapewnić sterowność i pomyślność dokonywanych zmian, ustabilizowanie sytuacji. W systemie politycznym państwa poszukiwano zwornika, świadomego wyzwania stojącego przed państwem i odpowiadającego za ich urzeczywistnianie.

Zjawiskiem typowym dla instytucjonalizacji i utrwalenia przywództwa politycznego w państwach poradzieckich jest wykorzystywanie przez głowę państwa instytucji referendum. Ma miejsce bezpośrednie komunikowanie się z obywatelami bez pośredniczącej roli parlamentów czy partii politycznych. Te ostatnie, jeżeli nawet są tolerowane, to jako organizacje nieodgrywające większego znaczenia ustrojowego. Ich zadaniem nie jest walka o władzę. Nie mają zdolności doprowadzić do alternacji władzy. Dominuje postrzeganie partii politycznych przez pryzmat hydry będącej wyrazicielem tego, co cząstkowe, partykularne, egoistyczne. Zabiegają o swoje interesy, kosztem interesu państwowego. Niezdolne są do agregowania dobra wspólnego i wyrażania go w parlamencie poprzez decyzje polityczne.

Podział na frakcje polityczne, walki między- i wewnątrzfrakcyjne powodują, iż wzgląd na talenty i zasługi ustępuje przed dominującym duchem partyjniactwa, pustosłowia. Tego typu konstatacje wywołują konkretne konsekwencje ustrojowe. Dlatego też systemy rządów państw poradzieckich określają niechęć do pluralizmu politycznego i deprecjonowanie instytucji wyborów. Nie chodzi o to, aby parlament był odzwierciedleniem wielości społecznie podzielanych opinii i interesów czyli *de facto* areną zgizłku i frymarczenia dobrem wspólnym. Dlatego również w części państw regionu partie polityczne stanowią atrapy ustrojowe, będąc podmiotami zbędnymi, a przynajmniej podlegającymi marginalizacji. Nie są w stanie nabyć, a następnie realizować funkcji typowej dla tego typu gremiów, tzn. agregowania wartości politycznych. W rezultacie również parlamenty nie są areną artykułowania decyzji partyjnych i wyrażania ich w drodze ustawy. Pokazuje to, że w państwach poradzieckich marginalizacja partii politycznych jest powiązana z marginalizacją parlamentów.

Wobec groźby anarchii, atrofii społecznej, kluczowe jest ustalanie i realizowanie interesu powszechnego. To jest zadanie stojące przed przywódcą państwowym. Ma on gwarantować ciągłość działania państwa, integralny charakter państwa, nienaruszalność jego granic, stabilizację polityczną, społeczną czy gospodarczą. Poprzez aktywną politykę ma zapobiegać powstawaniu sytuacji kryzysowych, inercji w działaniu podmiotów władzy. Z kolei angażując się w sytuacje kryzysowe ma rozładowywać je i przywracać harmonijny rozwój państwa. Realizacja wskazanych celów legitymizuje pełnienie funkcji prezydenta.

Prezydenci państw poradzieckich swoją działalność opierają na zasadzie suwerenności ludu. Ważne jest przy tym nie tyle mechaniczne wykonywanie woli ludu, wierne poddanie się jej, co służenie ludowi. Przywódca służy ludowi rozwiązując jego problemy i zapobiegając ich

powstawaniu w przyszłości. Ważne jest przy tym, aby jednocześnie suweren popierał swojego przywódcę, z jego nadprzyrodzonymi zdolnościami i wolą ich wykorzystania dla dobra państwa, na czele którego postawiła go Opatrzność.

Jest rzeczą charakterystyczną, odróżniającą plebiscyt od referendum praktykowanego w parlamentarno-gabinetowej formie rządów, że przywódca odwołuje się do woli suwerena z własnej inicjatywy, praktycznie samodzielnie. Zarazem czyni to nie tyle poza parlamentem, ile ponad nim, a często i wbrew parlamentowi<sup>1</sup>. W powyższy sposób aktywizuje się antydemokratyczny charakter referendum<sup>2</sup>. Między głową państwa a suwerenem nie ma ciał pośredniczących<sup>3</sup>. Opieranie się przez głowę państwa bezpośrednio na woli narodu widzieć należy jako postać deprecjonowania organu przedstawicielskiego, chęć skazywania go na marginalne znaczenie w systemie władzy politycznej<sup>4</sup>.

W badanej grupie państw poradzieckich prezydent stoi ponad podziałami politycznymi. Sceptycznie reaguje na rolę partii politycznych, zdolność wykuwania decyzji politycznych w parlamencie poprzez przeprowadzaną w nim debatę<sup>5</sup>. To przywódca państwa kreuje politykę. W omawianym typie systemu rządów parlament pełni funkcje techniczne, rząd zaś realizuje bieżącą politykę państwa określaną przez głowę państwa. Tak zdolność przywódcy do przesądzenia o politykach państwa, jak i deprecjacja parlamentu usuwanego z procesu decyzyjnego<sup>6</sup>, znajdują uzasadnienie w zasadzie suwerenności narodu. Poprzez plebiscyt

<sup>1</sup> Zob. L. Morel, *The Rise of Government-Initiated Referendums in Consolidated Democracies*, [w:] M. Mendelsohn, A. Parkin (red.), *Referendum Democracy. Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*, Palgrave 2001, s. 59.

<sup>2</sup> A.R. Bartnicki, *Sukcesja władzy w warunkach pozorowanej demokracji państw posowieckich*, [w:] S. Sulowski, J. Zaleśny (red.), *Mechanizmy rządzenia w państwach Europy Wschodniej*, „Studia Politologiczne” 2014, vol. 33, s. 369.

<sup>3</sup> A.A. Мишин, *Концепция плебисцитарной демократии*, «Советское государство и право» 1972, nr 6, s. 126.

<sup>4</sup> W części państw (jak Tadżykistan czy Kirgistan) motyw konkurencyjności głowy państwa względem parlamentu znalazł umocowanie w konstytucyjnej zasadzie podwójnej reprezentacji, tj. w konstrukcji prawnej, w której reprezentantem narodu – oprócz parlamentu – jest również prezydent. Więcej na ten temat zob. J. Szymanek, *Parlamente państw Azji Centralnej: instytucjonalizacja transformujących się elit władzy*, [w:] T. Bodio, W. Jakubowski (red.), *Przywódtwo i elity polityczne w krajach WNP*, t. 2, Warszawa 2010, s. 275–276.

<sup>5</sup> Zob. J.J. Wiatr, *Europa pokomunistyczna. Przemiany państw i społeczeństw po 1989 roku*, Warszawa 2006, s. 147.

<sup>6</sup> Zob. В.В. Маклаков, *Конституционное право зарубежных стран. Общая часть*, Moskwa 2006, s. 557.

suweren legitymizuje przywództwo szefa państwa, a przy tym daje się argumentować, że głosowanie samego narodu jest nie mniej demokratyczne niż głosowanie jego przedstawicieli. Na planie pierwszym stosunków politycznych przebywa przywódca. Bezpośrednio rozmawia on z ludem i z rozmów z ludem czerpie legitymację do sprawowania swej przywódczej roli.

## **Kazachstan**

Do referendum (o charakterze plebiscytnym) jako instrumentu odstępowania od reguł konstytucyjnych i przedłużania okresu piastowania funkcji prezydenta, odwołuje się prezydent Kazachstanu – Nursułtan Nazarbajew. Zarządzanie procesem konstytucyjnym pozwoliło N. Nazarbajewowi w całej rozciągłości artykułować proponowany przez siebie kierunek zmian instytucjonalnych, osadzonych w kazachskiej tradycji, mentalności, wolnych od importowanych nowinek ustrojowych. Odłożył niepewność, nieprzewidywalność rozwiązań demokratycznych na rzecz przewidywalności, pewności i sterowności układu stosunków politycznych. Z tego też względu promował silne przywództwo jednostkowe otaczające swą opieką zjawiska i procesy zachodzące w Kazachstanie<sup>7</sup>. Choć powyższy punkt widzenia spotkał się z oporem części kazachskiej elity politycznej, która instytucjonalną przyszłość widziała w rozbudowanych kompetencjach parlamentu, to także w parlamencie formułowano stanowisko, że frakcyjność i wiążąca się z nim nieprzewidywalność decyzji politycznych nie powinny rzutować na państwowy proces decyzyjny, którego inspiratorem i koordynatorem powinien być prezydent. W konsekwencji, uchwalona 28 stycznia 1993 r. – na IX sesji Rady Najwyższej Kazachstanu – konstytucja wygenerowała system rządów łączący w sobie silną ustrojowo pozycję prezydenta z nie mniej istotnym ustrojowo znaczeniem parlamentu.

Swoisty eklektyzm ustrojowy zaaprobowanych przez parlament konstrukcji prawnych<sup>8</sup> sprawiał, że już wkrótce na tle ich stosowania – w środowisku nabierającego na znaczeniu trybalizmu – zaczęło dochodzić do napięć między prezydentem i parlamentem, co wzmacniało przeświad-

---

<sup>7</sup> Por. P. Załęski, *Psychohistoryczne uwarunkowania przywództwa politycznego w Kazachstanie (wybrane aspekty)*, [w:] T. Bodio (red.), *Przywódtwo polityczne*, „Studia Politologiczne” 2001, vol. 5, s. 370–372.

<sup>8</sup> Ж.А. Жансугурова, *Проблемы развития парламентаризма в Казахстане*, „Представительная власть” 1996, nr 2, s. 73.

czenie, że system rządów – poprzez niedocenienie w nim stabilizującej roli głowy państwa – został wadliwie skonstruowany, oderwany od faktycznych potrzeb państwa kazachskiego. W grudniu 1993 r. prezydent uzyskał prawo m.in. wydawania dekretów z mocą ustawy, mianowania i odwoływania Pierwszego Ministra Gabinetu Ministrów Kazachstanu, zarządzania referendum, wprowadzenia stanu nadzwyczajnego<sup>9</sup>. Postępujące niezadowolenie prezydenta z prawnych ram systemu politycznego, jego przeświadczenie o braku wystarczających narzędzi kształtowania kazachskiej rzeczywistości, pogłębiane deficytem porozumienia z Radą Najwyższą, wywoływało potrzebę rewizji przepisów konstytucji. Na konflikty ewokowane wątpliwościami co do zasadności dokonanych wyborów ustrojowych, nałożyła się daleko posunięta zmiana stanu faktycznego w mechanizmach rządzenia. 6 marca 1995 r. Sąd Konstytucyjny Kazachstanu orzekł o niekonstytucyjności parlamentu, co doprowadziło w swych następstwach do rozwiązania parlamentu. Zarazem Sąd Konstytucyjny orzekł, że obowiązuje ustawa z 10 grudnia 1993 r. *O tymczasowym delegowaniu Prezydentowi Republiki Kazachstan i szefom administracji terenowej dodatkowych pełnomocnictw*. Faktyczne wyeliminowanie parlamentu z możliwości kształtowania kazachstańskiej rzeczywistości prawnoustrojowej spowodowało, że przez ponad pół roku całość kluczowych instrumentów rządzenia spoczywała w gestii prezydenta. W tym samym czasie prezydent postanowił potwierdzić trafność kierunku obranych przez siebie przeobrażeń. Mimo że nie było ku temu prawnych podstaw, gdyż zagadnienie kadencyjności piastowania urzędu zostało jednoznacznie przesądzone w konstytucji, w 1995 r. znajdujący się w sporze z parlamentem prezydent sięgnął po referendum. Wystąpił do narodu o *sui generis* wotum zaufania i je uzyskał. 29 kwietnia 1995 r. obywatele zgodzili się przedłużyć urzędującemu prezydentowi kadencję do 2000 r. Przy 91% frekwencji urzędującego prezydenta poparło 95,5% głosujących.

Odnowienie legitymizacji do dalszego piastowania funkcji prezydenta dało N. Nazarabajewowi asumpt do zmian konstytucyjnych. W tym też celu powołał Radę Ekspertko-Konsultacyjną. Przedstawienie przez nią projektu konstytucji sprawiło, że 28 lipca 1995 r. prezydent wydał dekret o przeprowadzeniu referendum konstytucyjnego, pod które poddał przygotowany poza (w tym czasie rozwiązany) parlamentem projekt konstytucji. Referendum konstytucyjne odbyło się 30 sierpnia. Uczestniczyło w nim 90,58% uprawnionych do głosowania, z czego 89,14% poparło projekt nowej, proprezydenckiej, konstytucji.

<sup>9</sup> Zob. P. Załęski, *Elity władzy politycznej Kazachstanu*, Warszawa 2006, s. 164.

Konstytucja z 1995 r. w klarowny sposób niwelowała niespójność wewnętrzną, eklektyczność konstytucji z 1993 r., tj. te wszystkie uwarunkowania ustrojowe, które zdaniem prezydenta N. Nazarabajewa zaburzały harmonijny rozwój państwa i narażały je na ciągłe wstrząsy i napięcia. Kreatorem polityki państwa i odpowiedzialnym za jej efektywność stawał się prezydent. On również – poprzez przesądzający wpływ na proces zmiany właśnie przyjętej konstytucji – przejmował formalną kontrolę nad dynamiką ustrojową Kazachstanu<sup>10</sup>. Miał być ojcem narodu, który wypełnia architekturę ładu politycznego, a widząc konieczność jej modyfikacji, dysponuje narzędziami dopasowywania obowiązującego stanu prawnego do faktycznych potrzeb państwa. Konstytucyjne rozstrzygnięcie, że zawiadującym polityką – tak wewnętrzną jak i zagraniczną – państwa, arbitrem politycznym oraz wyrazicielem i symbolem jedności narodu jest prezydent, *de iure* zamykało przejściowy okres walki o przywództwo państwowe, proces budowania ustrojowych filarów państwa.

Prezydent – jako mąż opatrnościowy – czuwa nad przewidywalnym, stabilnym rozwojem państwa. Z tego też tytułu, w trosce o bezpieczną przyszłość państwa, widząc, że dzieło budowy nowoczesnego państwa nie jest dokończone, a zarazem brak jest sukcesora godnego kontynuować wielkie, historyczne dzieło budowy niepodległego i suwerennego Kazachstanu, sam poświęca się dla realizacji powyższego przedsięwzięcia. W październiku 1998 r. – z prezydenckiej inspiracji – parlament uchwalił ustawę *O wniesieniu zmian i uzupełnień do Konstytucji Republiki Kazachstan*. Zmieniła ona m.in. warunki, jakie spełniać musi kandydat na urząd prezydenta. Podwyższono dolną granicę wieku kandydata z 35 lat do 40 lat i jednocześnie zniesiono górną granicę wieku – 65 lat – otwierając tym samym N. Nazarabajewowi możliwość piastowania funkcji prezydenta w przyszłości. Wydłużono kadencję prezydenta z 5 do 7 lat, z prawem jednego ponownego wyboru<sup>11</sup>.

Zmianom w prawnych mechanizmach rządzenia towarzyszyło jednorazowe skrócenie kadencji prezydenta i rozpisanie wyborów prezydenckich. 16 października 1998 r. Centralna Komisja Wyborcza Kazachstanu

---

<sup>10</sup> Analogiczną kontrolę sprawuje prezydent nad procesem ustawodawczym. Więcej na ten temat zob. Л.С. Жакаева, *Проблемы правового регулирования законодательного процесса в Республике Казахстан*, „Конституционное и муниципальное право” 2007, nr 1; К.К. Айтхожин, *Вопросы совершенствования законотворческого процесса в Республике Казахстан*, „Государственная власть и местное самоуправление” 2008, nr 8.

<sup>11</sup> Zob. А. Нуссбергер, *Ограничения президентской власти в посткоммунистических странах*, „Сравнительное конституционное обозрение” 2008, nr 5, s. 58–59.

określiła kalendarz wyborów, w tym, że rejestracja kandydatów ma przebiegać do 10 listopada. Kandydat na urząd prezydenta był zobligowany zebrać co najmniej 7% podpisów obywateli uprawnionych do głosowania, w co najmniej 2/3 obwodach państwa, wnieść wysoką kaucję, która przepadała w sytuacji, gdy nie zebrał wymaganych podpisów wyborców. Przeciwno kandydatowi na rok przed wyborami nie mogło toczyć się postępowanie karne bądź administracyjne. Nie mógł pełnić posługi religijnej<sup>12</sup>. Charakter nałożonych wymagań, połączonych z sankcjami o charakterze finansowym, wyeliminował znakomitą większość potencjalnych kontrkandydatów N. Nazarabajewa na urząd prezydenta i praktycznie przesądzał o wynikach styczniowej elekcji przed jej przeprowadzeniem. 10 stycznia 1999 r. – uzyskawszy 79,78% poparcie – N. Nazarabajew odnowił społeczną legitymację do dalszego piastowania funkcji głowy państwa i kontynuowania rozpoczętego przez siebie dzieła budowy niepodległego, silnego, nowoczesnego Kazachstanu. Względem powyższe cechy, odpowiedzialność za rozwój procesów zachodzących w państwie, nakazywały N. Nazarabajewowi kandydowanie w wyborach prezydenckich przeprowadzonych 4 grudnia 2005 r. Wzięło w nich udział 77% uprawnionych do głosowania, z których 91,01% opowiedziało się za kontynuowaniem przez prezydenta N. Nazarabajewa rozpoczętego przed kilkunastu laty dzieła budowy państwa.

Dynamika przeobrażeń konstytucyjnych zachodzących w Kazachstanie wskazuje na niestabilność, labilność ustrojowych ram systemu politycznego. Podobne konstrukcje prawne raz są uchylane po to, aby później, ale już w innym układzie faktycznych oddziaływań, zostały przywrócone. Tak też – w zakresie zagadnień nas interesujących – przyjęta w 2007 r. ustawa o *wprowadzeniu zmian i uzupełnień do Konstytucji Kazachstanu*, skróciła kadencję prezydenta z 7 do 5 lat, z zachowaniem reguły jednokrotnego ponownego wyboru. Zgodnie z art. 1 ust. 8 ustawy, zmiana nie dotyczy Pierwszego Prezydenta Republiki Kazachstan. Jej wejście w życie umożliwiło N. Nazarabajewowi ponowne ubieganie się o urząd prezydenta<sup>13</sup>.

Przywództwo państwowe N. Nazarabajewa znajduje akceptację tak parlamentu, jak i narodu. 15 czerwca 2010 r. weszły w życie dwie ustawy konstytucyjne nadające N. Nazarabajewowi dożywotni status «*lidera narodu*» jako podmiotu władzy politycznej nadrzędnego względem prezydenta i rządu, wyznaczającego kierunki rozwoju Kazachstanu, wcho-

<sup>12</sup> T. Bodio, T. Mołdawa, *Konstytucje państw...*, s. 88.

<sup>13</sup> J. Szymanek, *Ustrój konstytucyjny Kazachstanu*, Warszawa 2013, s. 116.



dążącego w skład Rady Konstytucyjnej, Rady Bezpieczeństwa, mogącego występować przed parlamentem. Co znamienne, prezydent nie zabiegał o status «*lidera narodu*» i jak zapowiedział w telewizyjnym orędziu do narodu, przedmiotowych ustaw konstytucyjnych nie podpisał<sup>14</sup>. Natomiast ze względu na brak przekazania ich parlamentowi w celu ponownego uchwalenia, ustawy konstytucyjne zaczęły obowiązywać po upływie 30 dni od dnia ich przekazania prezydentowi.

Tak jak parlament docenił wyjątkowe znaczenie N. Nazarbajewa dla konstituowania ładu politycznego, ekonomicznego i społecznego Kazachstanu i nadał mu status «*lidera narodu*», tak też podobnym uznaniem darzy prezydenta suweren. W podziękowaniu za szczególne osiągnięcia dla budowy i utrwalania państwowości kazachskiej w 2010 r. pracownicy uniwersytetu w Oskemen podjęli inicjatywę przeprowadzenia referendum w sprawie przedłużenia kadencji N. Nazarbajewa do 2020 r.<sup>15</sup> W ciągu kilku tygodni pod wnioskiem w sprawie referendum podpisało się około 5,5 mln wyborców, tj. ponad połowa uprawnionych do głosowania. Równoległe inicjatywę w sprawie przeprowadzenia referendum w przedmiotowej sprawie podjął parlament. Jednak uchwalonej w ekspresowym tempie uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie przedłużenia kadencji prezydenta do 2020 r. N. Nazarbajew nie podpisał i przekazał parlamentowi do ponownego uchwalenia. Po raz pierwszy w dziejach Kazachstanu izby parlamentarne odrzuciły prezydenckie weto. W rezultacie decyzji izb prezydent wniósł uchwałę parlamentu do Rady Konstytucyjnej, która orzekła o jej niezgodności z konstytucją, ale zastrzegła przy tym, że prezydent jest kompetentny uchylić decyzję Rady<sup>16</sup>. Zarazem jednak prezydent N. Nazarbajew zapowiedział przeprowadzenie przedterminowych wyborów prezydenckich, na co uzyskał zgodę parlamentu. Miały one miejsce 3 kwietnia 2011 r. Przy niemal 90% frekwencji N. Nazarbajew otrzymał 95,5% głosów. Inaczej niż w Tadżykistanie, problemy N. Nazarbajewa z zapewnieniem sobie bezpiecznej sukcesji władzy sprawiły, że w wygłoszonym 25 stycznia 2017 r. telewizyjnym orędziu do narodu zapowiedział przekazanie części swoich pełnomocnictw rządowi i parlamentowi. W ten sposób prezydent próbuje uniknąć scenariusza sukcesji zrealizowanego w sąsiednim Uzbekistanie, w którym rodzina zmarłego prezydenta została pozbawiona znaczenia politycznego, czy Turkmeni-

---

<sup>14</sup> Ustawy zostały podpisane przez premiera oraz przewodniczących obu izb parlamentu.

<sup>15</sup> W 2009 r. sondowano propozycję przyznania N. Nazarbajewowi statusu dożywotniego prezydenta.

<sup>16</sup> A. Wołowska, *Czwarta kadencja prezydenta Nazarbajewa?*, „Tydzień na Wschodzie” 2011, nr 4, s. 2.

stanu, w którym nagła śmierć prezydenta S. Nijazowa stworzyła ryzyko walki o schedę po nim.

## Uzbekistan

W Uzbekistanie instytucję prezydenta utworzono już w schyłkowym okresie istnienia ZSRR. Analogicznie jak w znakomitej części pozostałych państw poradzieckich, na pierwszego prezydenta został wybrany pierwszy sekretarz partii komunistycznej – Islam Karimow. 18 listopada 1991 r. Rada Najwyższa Uzbekkiej SRR uchwaliła ustawę o wyborach prezydenta republiki. Na jej podstawie 29 grudnia 1991 r. przeprowadzono wybory. Wygrał je I. Karimow, uzyskując 86% poparcie. Podobnie jak w innych państwach poradzieckich, także i w Uzbekistanie, prezydent wziął na siebie odpowiedzialność za budowanie suwerennego państwa<sup>17</sup> i określił dynamikę procesu konstytucyjnego<sup>18</sup>. Z jego inspiracji i pod jego ścisłym nadzorem doszło do uchwalenia 8 grudnia 1992 r. konstytucji. Istotę władzy politycznej składała ona w urzędzie prezydenta<sup>19</sup>. Odpowiednie dobranie narzędzi działania do rodzimych potrzeb i uwarunkowań sprawiło, że dokonana na początku lat 90. instytucjonalizacja przywództwa I. Karimowa okazała się być zabiegiem właściwie zrealizowanym w tym rozumieniu, że chroniącym Uzbekistan przed korowodem zawirowań konstytucyjnych, burzliwymi sporami kompetencyjnymi.

Po tym, gdy 26 marca 1995 r. – poprzez referendum – doszło do wydłużenia kadencji I. Karimowa (jej koniec przypadał na 1997 r.) do 2000 r., 9 stycznia 2000 r. odbyły się wybory prezydenckie. Przy wykorzystaniu zasobów administracyjnych i zredukowaniu czynnika rywalizacji politycznej, wygrał je I. Karimow uzyskując – według oficjalnych danych – 91,9% głosów. Petryfikacja dotychczasowych układów klanowych i innych podziałów socjopolitycznych, wyrażanych w prezydenturze I. Karimowa, stojące w kolizji z alternacją władzy, mają w Uzbekistanie

<sup>17</sup> Zob. Дж.Н. Мелвин, *Узбекистан: переход к авторитаризму на шелковом пути*, [w:] *Страны Центральной Азии на рубеже XX–XXI вв. Становление национальных государств*, Москва 2007.

<sup>18</sup> Zob. P. J. Luong, *Institutional Change and Political Continuity in Post-Soviet Central Asia. Power, Perceptions, and Pacts*, Cambridge University Press 2002, s. 121.

<sup>19</sup> М.Р. Сафарова, *Разделение властей и конституционное реформирование высших законодательных и исполнительных органов власти России и других суверенных республик СНГ*, [w:] А.В. Мицкевич (red.), *Актуальные проблемы конституционного законодательства*, Москва 1992, s. 80–81.

walor gwarancyjny. Zabezpieczają społeczną stabilizację państwa, chronią przed islamizacją państwa. Po odnowieniu mandatu w 2000 r., do ponownego referendum w sprawie przedłużenia kadencji prezydentowi I. Karimowowi (do 2007 r.) doszło w 27 stycznia 2002 r. Również ono przyniosło rezultat pożądany przez prezydenta. Zgodnie z planem, 23 grudnia 2007 r. odbyły się wybory prezydenckie. Choć zgodnie z przepisami konstytucji, ta sama osoba może piastować urząd prezydenta nie dłużej niż przez dwie kadencje, to „w imię stabilności państwa” wziął w nich udział I. Karimow. Podobnie jak i w innym państwach przestrzeni poradzieckiej uznano, że w związku ze zmianą konstytucji w 2002 r. i wydłużeniem w jej przepisach kadencji prezydenta z 5 do 7 lat, dopiero od tego momentu można liczyć I. Karimowi pierwszą kadencję. Tym samym nie było przeciwwskazań dla jego kandydowania w 2007 r. Zgodnie z przewidywaniami, w wyborach zwycięstwo odniósł I. Karimow, który – według oficjalnych danych – przy 90,6% frekwencji, uzyskał poparcie 88,1% obywateli. Tak jak w 2002 r. wydłużono kadencję prezydenta z 5 do 7, tak 12 grudnia 2012 r. obniżono kadencję prezydenta z 7 do 5 lat. W wyborach prezydenckich, które odbyły się 29 marca 2015 r. I. Karimow zwyciężył w pierwszej turze uzyskując 90,39% głosów. Wobec śmierci I. Karimowa, 4 grudnia 2016 r. odbyły się wybory przedterminowe. Z poparciem 88,61% głosujących zwyciężył w nich premier i pełniący obowiązki prezydenta Szawkat Mirzijojew.

## Tadżykistan

Niefektywność prezydenckiego przywództwa we wstrząsanym konwulsjami politycznymi i wojną domową Tadżykistanie sprawiła, że w 1992 r. parlament zlikwidował urząd prezydenta, a kompetencje głowy państwa przekazał przewodniczącemu Rady Najwyższej, na którego wybrano Emomali Rachmonowa<sup>20</sup>. W lipcu 1994 r., w państwie ogarniętym wojną domową, parlament przyjął ustawę *O reformie konstytucyjnej Republiki Tadżykistan, O porządku przyjęcia i wprowadzenia w życie Konstytucji Republiki Tadżykistan*, poddaną 6 listopada – wciąż w warunkach wojny domowej – pod referendum. Konstytucja przywróciła urząd prezydenta. Wraz z referendum przeprowadzono wybory na urząd prezydenta. Według oficjalnych danych, w głosowaniu uczestniczyło 95% uprawnio-

---

<sup>20</sup> W kwietniu 2007 r. prezydent E. Rachmonow zmienił nazwisko na Rachmon, odrzucając rosyjską końcówkę – ow.

nych do głosowania, z czego 90% opowiedziało się za przyjęciem konstytucji, a 58% poparło kandydaturę E. Rachmonowa na prezydenta (A. Abdulladżanow uzyskał 42% głosów).

W świetle postanowień konstytucji, m.in. ta sama osoba nie mogła piastować urzędu dłużej niż przez dwie następujące po sobie kadencje. Konstytucja kreowała system rządów o cechach prezydencjalizmu, silnie zaznaczając funkcje prezydenta jako arbitra, organu, który gwarantuje harmonijne funkcjonowanie wszystkich gałęzi władzy, zapewnia bezpieczeństwo narodowe, suwerenność i terytorialną integralność państwa. Faktyczne znaczenie E. Rachmonowa potęgowało działanie w okresie trwania wojny domowej i swoboda w korzystaniu ze środków przymusu, niezabezpieczonych nadzorem instytucjonalnym w postaci czy to niezależnej prokuratury, czy niezależnych sądów.

W 1999 r. w ramach tworzenia instytucjonalnych wymiarów porozumienia narodowego m.in. przedłużono kadencję prezydenta z 5 do 7 lat, co spotkało się z akceptacją suwerena wyrażoną w przeprowadzonym 26 września referendum. W wyborach z 6 listopada 1999 r. urzędujący prezydent E. Rachmonow odnowił mandat uzyskując 96,6% poparcie głosujących. Co znamienne i wyznaczające rysy charakterystyczne specyfiki rywalizacji wyborczej, jedyny zarejestrowany przez Centralną Komisję Wyborczą Tadżykistanu kontrkandydat – Dawlat Usmonow – w trakcie kampanii wyborczej zrezygnował z ubiegania się o urząd prezydenta.

Faktycznemu wzmocnieniu wpływu E. Rachmonowa na tadżykistańską rzeczywistość, eliminowaniu politycznej konkurencji, towarzyszyły zmiany instytucjonalne. W 2003 r. frakcja E. Rachmonowa w parlamencie przeprowadziła zmiany konstytucyjne, zatwierdzone przez naród w referendum z 22 czerwca 2003 r. Według oficjalnych danych, uczestniczyło w nim 96,39% uprawnionych do głosowania, z których 93,13% poparło zmianę konstytucji. Jej *clou* daje się zredukować do przedłużenia prezydentowi E. Rachmonowi zdolności piastowania urzędu. W świetle nowych regulacji, mógł on kandydować w kolejnych dwóch elekcjach na urząd prezydenta Tadżykistanu. W oparciu o regulacje prawne z 2003 r., w odbytych 6 listopada 2006 r. wyborach prezydenckich, E. Rachmonow potwierdził swoje przywództwo państwowe. W świetle oficjalnych danych, głosowało na niego 79,3% uczestniczących w elekcji, a w 2013 r. – przy 86,6% frekwencji – z wynikiem 83,92% głosów zapewnił sobie następną, 7-letnią kadencję.

W listopadzie 2015 roku Zgromadzenie Reprezentantów Tadżykistanu nadało E. Rachmonowi oficjalny tytuł «*Twórcy pokoju i jedności naro-*

dowej – *Przywódcy narodu*»<sup>21</sup>. Miesiąc później wystąpiono z wnioskiem o nadanie prezydentowi i całej jego rodzinie dożywotniego immunitetu. 10 lutego 2016 r. parlament podjął decyzję o rozpisaniu na 22 maja 2016 r. referendum konstytucyjnego dotyczącego m.in. zmian w systemie rządów. Zapytano się o uzupełnienie konstytucji o przepis, że Tadżykistan jest republiką prezydencką; o zniesienie limitu piastowania urzędu prezydenta przez «*Twórcę pokoju i jedności narodowej – Przywódcę narodu*» (przy zachowaniu zasady, że jedna osoba nie może pełnić urzędu prezydenta dłużej niż przez dwie kadencje pod rząd) oraz o obniżenie wieku wymaganego do objęcia urzędu prezydenta z 35 do 30 lat. Głosowanie zostało przeprowadzone zgodnie z planem. Zmiany w konstytucji poparło 94,5% wyborców. Znosząc limit kadencji, prezydent zapewnił sobie prawo dożywotniego sprawowania urzędu, z kolei zaś obniżając minimalny wiek kandydata na urząd prezydenta, uczynił istotny krok w kierunku ustanowienia dynastii rachmonowów. W 2020 r., kiedy skończy się kadencja E. Rachmonowa, jego syn Rustam kończy 33 lata i dzięki obniżeniu limitu wieku, będzie miał bierne prawo wyborcze na urząd prezydenta.

## Turkmenistan

Po proklamowaniu w październiku 1991 r. niepodległości Turkmenistanu, z inspiracji i pod pełną kontrolą prezydenta Saparmurada Nijazowa, 18 maja 1992 r. doszło do przyjęcia konstytucji, ale nie przez Radę Najwyższą, lecz przez Radę Narodową (Halk Maslahaty) Turkmenistanu, tj. *sui generis* zebranie narodu turkmeńskiego (a właściwie plemion)<sup>22</sup>. Konstytucja niepodległego Turkmenistanu konserwowała przywódczą rolę prezydenta i jego dominującą rolę w formowaniu decyzji politycznych.

Zjawiskiem symptomatycznym dla części państw poradzieckich jest bezpośrednie odwoływanie się przez prezydenta do głosu obywateli w celu odstąpienia od prawnych regulacji długości kadencji piastowania urzędu prezydenta lub niemożności pełnienia po raz kolejny kadencji prezydenta. Referendum staje się plebiscytem zaufania udzielanego przez obywateli głowie państwa. Społeczna akceptacja dotychczasowego pełnienia ról ustrojowych daje mu zdolność odstąpienia od założeń kon-

---

<sup>21</sup> А. Диноршоев, *Конституционно-правовой обзор изменений 2016 года в Конституцию Республики Таджикистан*, „Сравнительное конституционное обозрение” 2016, nr 6, s. 19.

<sup>22</sup> Zob. T. Bodio, *Przywództwo i elity polityczne*, [w:] T. Bodio (red.), *Turkmenistan. Historia społeczeństwo-polityka*, Warszawa 2005.

stytucyjnych i możliwość dalszego służenia państwu i jego mieszkańcom. 15 stycznia 1994 r. – z inspiracji prezydenta Turkmenistanu S. Nijazowa – odbyło się referendum w sprawie przedłużenia piastowania przez niego funkcji do końca 2002 r. S. Nijazow stał się «*Serdarem*», tj. «*Ojcem, Wodzem i Przewodnikiem wszystkich Turkmenów*»<sup>23</sup>. Jest traktowany jako swoisty wykonawca woli Opatrzności, wielki sternik, szczęśliwym losem posłany na ziemię<sup>24</sup>.

28 grudnia 1999 r. – w wyrazie podziękowania za utworzenie suwerennego i bezpiecznego Turkmenistanu i w celu kontynuowania powyższego procesu – z rekomendacji Rady Narodowej Turkmenistanu – parlament uznał S. Nijazowa (Turkmenbaszę) za dożywotniego prezydenta Turkmenistanu<sup>25</sup> (przy jednoczesnym zachowaniu przepisu konstytucyjnego o 5-letniej kadencji prezydenta), rozwiązując tym samym, w sposób mimo wszystko niestandardowy, typowy problem elit politycznych części państw poradzieckich: w jaki sposób legitymizować dalsze piastowanie urzędu przez obecnego prezydenta, z zachowaniem pozorów realizacji procedur wyborczych? Dzień później – 29 grudnia 1999 r. – w drodze zmiany konstytucji – Rada Narodowa Turkmenistanu dokonała wzmocnienia znaczenia prezydenta w systemie władzy, w tym poprzez wyrażenie zgody na rozległe i przez to nietypowe dla państw współczesnych, delegowanie na rzecz prezydenta funkcji ustawodawczej. Podobny charakter miały zmiany konstytucyjne przeprowadzane w kolejnych latach.

Wraz ze śmiercią «*Ojca wszystkich Turkmenów*» w grudniu 2006 r. załamała się formułowana przez niego konstrukcja przywództwa politycznego. Brak przejrzystych mechanizmów obsady urzędu prezydenta w razie jego opróżnienia, połączony z niewskazaniem przez S. Nijazowa sukcesora godnego kontynuować wielkie dzieło budowniczego państwowości turkmeńskiej, wywołały kryzys władzy – walkę o przejęcie schedy po S. Nijazowie. 26 grudnia Rada Narodowa Turkmenistanu zatwierdziła jednogłośnie Gurbangułę Berdymuchammedowa na pełniącego obowiązki prezydenta, a przy tym określiła tryb wyboru prezydenta. Kadencja prezydenta trwała pięć lat, ale zarazem nie określono zagadnienia zdolności wielokrotnego pełnienia urzędu.

W odbytych 11 lutego 2007 r. wyborach wzięło udział – według oficjalnych danych – 98,65% uprawnionych do głosowania. Na urząd prezy-

<sup>23</sup> Tamże.

<sup>24</sup> Na temat przywództwa charyzmatycznego: M. Karwat, *Charyzma i pseudocharyzma*, [w:] T. Bodio (red.), *Przywództwo polityczne...*, s. 127 i n.

<sup>25</sup> Zob. T. Bodio, *Przywództwo i transformacja polityczna*, [w:] T. Bodio (red.), *Przywództwo polityczne...*, s. 209.

denta został wybrany G. Berdymuchammedow, uzyskując 89,23% ważnie oddanych głosów. Zmierzch systemu Nijazowa spowodował nie tylko zmianę personalną. Znalazł następstwa również w zmianie reguł konstytucyjnych, do których doszło w 2008 r.<sup>26</sup> 12 lutego 2012 r. G. Berdymuchammedow – uzyskując 97,14% głosów – został wybrany na drugą, 5-letnią kadencję.

Umacnianie się przywództwa politycznego prezydenta zostało odzwierciedlone w zmianie konstytucji, do której doszło 14 września 2016 r. W drodze przyjętych poprawek zniesiono górny próg 70 lat dla osób pełniących urząd prezydenta, jak również wydłużono kadencję prezydenta do 7 lat.

## Azerbejdżan

Rozwój przywództwa państwowego niepodległego Azerbejdżanu jest ściśle skojarzony z procesem dekompozycji ZSRR i jego struktur politycznych. Za moment przełomowy należy uznać wydarzenia, jakie miały miejsce w Baku w dniach 13–20 stycznia 1990 r. Pokazały one, że tak ZSRR, jak i Azerbejdżańska Socjalistyczna Republika Radziecka zatracają stabilność polityczną, nasileniu ulegają konflikty wewnętrzne i postępuje dezorganizacja, która obejmuje liczne obszary stosunków społecznych. Dotychczasowe środki koncentracji politycznej okazały się niewystarczające i jako takie traciły na znaczeniu. Realizowany zarówno przez władze związkowe, jak i republiki proces powolnej, rozłożonej w czasie i zaprogramowanej zmiany politycznej, ale przy tym – co również nie było bez znaczenia – nie mającej konsensualnej legitymizacji, wyczerpał swoją dynamikę i ulegał przeobrażeniom o charakterze bardziej spontanicznym, z nieznanym kierunkiem rozwoju.

Mając świadomość intensywności zachodzących zmian, władze związkowe i republikańskie próbowały zachować nad nimi sterowność i kanalizować niepokoje społeczne poprzez podjęcie reform instytucjonalnych. Jedną z nich, o kluczowym, kierunkowym znaczeniu politycznym, oznaczającą daleko idące przewartościowanie w myśleniu o naturze organów władzy publicznej (właściwe dla socjalistycznych stosunków władzy organy kolegialne *versus* jednoosobowe) było utworzenie wiosną 1990 r.

---

<sup>26</sup> Więcej na ten temat: А.Н. Медушевский, *Конституционная реформа в Туркменистане: переход к демократии или модернизация авторитаризма?*, „Сравнительное конституционное обозрение” 2008, nr 6.

urzędu prezydenta republiki. Erygowanie w republice urzędu prezydenta, o ile oznaczało odstępianie od wzorców instytucjonalnych aplikowanych na gruncie zarówno państwowości radzieckiej jak i Azerbejdżańskiej SRR, o tyle harmonizowało z procesami zachodzącymi w tym czasie tak na poziomie związkowej organizacji władzy, jak i w poszczególnych republikach związkowych. Wprowadzenie instytucji prezydenta w pełnej mierze odpowiadało logice zmian zachodzących w ZSRR. W marcu 1990 roku urząd prezydenta został utworzony na poziomie związkowym, co – w poszczególnych republikach wchodzących w skład ZSRR – wywołało dyskusje na temat utworzenia podobnych instytucji na poziomie republikańskim. Tego typu rozważania na temat potrzeby powołania prezydenta przeprowadzono, ze skutkiem pozytywnym, także w Azerbejdżanie<sup>27</sup>.

Decyzję o utworzeniu urzędu prezydenta Rada Najwyższa Azerbejdżańskiej SRR podjęła 18 maja 1990 roku. Wyraziła ją w dwóch aktach: ustawie o utworzeniu urzędu Prezydenta Azerbejdżańskiej SRR oraz w drodze ustawy o wprowadzeniu zmian i uzupełnień do Konstytucji (Ustawy Zasadniczej) Azerbejdżańskiej SRR. Idea powołania urzędu prezydenta w Azerbejdżanie, oprócz faktu, że była kompatybilna z analogicznymi zdarzeniami zachodzącymi w tym okresie w państwie związkowym, to dodatkowo była wyrazem sytuacyjnej wspólnoty interesów władz związkowych i republikańskich elit politycznych. Związkowy kontekst przeobrażeń instytucjonalnych współbrzmiał z racjami artykułowanymi na szczeblu republiki. Zgodnie z intencjami władz centralnych, erygowanie prezydentury miało być dodatkowym środkiem wzmacniającym pozycję polityczną nowego republikańskiego przywódcy partyjnego Ajaza Mutalibowa i tym samym narzędziem stabilizacji politycznej w Azerbejdżańskiej SRR jako składowej ZSRR. Umacnianie przywództwa pierwszego sekretarza partii komunistycznej republiki służyło zarazem realizacji ambicji jej elit politycznych. W utworzeniu urzędu prezydenta postrzegały one instrument wzmacniania władz republikańskich jako wyodrębnionych w stosunku do władz związkowych, o własnym przywództwie politycznym będącym postacią artykulacji republikańskich interesów w stosunku do władz centralnych<sup>28</sup>. Na płaszczyźnie zaś sym-

<sup>27</sup> Zob. С.М. Рзаев, *Институт президентства как основной стержень системы государственного управления в Азербайджане*, „Право и политика” 2009, nr 5, s. 1019; А.Ш. Султанов, *Конституционно-правовой статус Президентов Азербайджанской Республики и Российской Федерации (опыт сравнительного исследования)*, Москва 1997, s. 69.

<sup>28</sup> А.А. Гасымылы, *Становление политического режима в современном Азербайджане*, Москва 2009, s. 67.



bolicznej, godnościowej, ustanowienie urzędu prezydenta tytularnie zbliżało go do prezydenta ZSRR i organów podobnie nazwanych (prezydent republiki) znanych w innych państwach.

Przywództwo państwowe Ajaza Mutalibowa, a następnie Abulfaza Elczibeja nie spełniło pokładanych w nich nadziei. Nie byli w stanie zapewnić państwu stabilności. Kolejne porażki militarne w wojnie z Armenią, zajęcie przez wojska armeńskie części terytorium Azerbejdżanu i powstałe na tym tle spory polityczne, nie służyły zjednoczeniu wokół urzędu prezydenta Ajaza Mutalibowa. Nie uczyniły z prezydenta męża opatrności zdolnego ochronić państwo przed dezintegracją. Przeciwnie, sprawiły, że przywództwo Ajaza Mutalibowa zostało podważone<sup>29</sup>. Okazało się być polisą nie gwarantującą zachowania tego, co kluczowe, tj. egzystencji ludzkiej i jako takie podlegało kwestionowaniu przez opozycję polityczną. Kres przywództwa państwowego Ajaza Mutalibowa nastąpił wraz ze zniszczeniem przez Ormian w nocy z 25 na 26 lutego 1992 roku azerbejdżańskiego miasta Chodżały i rzezią jego mieszkańców. Pod wpływem demonstracji społecznych, żądań dymisji formułowanych w Radzie Najwyższej przez deputowanych Ludowego Frontu Azerbejdżanu, prezydent Ajaz Mutalibow zrezygnował z piastowania urzędu.

Również jego następcą – Abulfaz Elczibej – nie pełnił urzędu prezydenta przez pełną kadencję. W nocy z 17 na 18 czerwca 1993 roku, w związku z zaostrzającą się sytuacją wewnętrzną państwa, Abulfaz Elczibej opuścił Baku<sup>30</sup>, a kiedy odmówił powrotu do niego, wówczas Zgromadzenie Narodowe uznało go za niezdolnego do dalszego wypełniania obowiązków prezydenta. Prezydencką odmowę powrotu do stolicy państwa uznano jako faktyczne potwierdzenie złożenia urzędu. W konsekwencji mających miejsce zdarzeń i ich interpretacji, 24 czerwca tymczasowe wykonywanie obowiązków prezydenta Zgromadzenie Narodowe przekazało Przewodniczącemu Rady Najwyższej Republiki Azerbejdżanu Gejdarowi Alijewowi.

3 października 1993 roku zostały przeprowadzone przedterminowe wybory prezydenckie. Wygrał je pełniący obowiązki głowy państwa G. Alijew, uzyskując 98,8% ważnie oddanych głosów<sup>31</sup>. Nowo wybrany prezydent w latach 1969–1982 z powodzeniem piastował funkcję pierwszego sekretarza Komitetu Centralnego Komunistycznej Partii Azer-

---

<sup>29</sup> Zob. O. Siwiec, W. Baluk, *Republika Azerbejdżanu*, [w:] W. Baluk, A. Czajowski (red.), *Ustroje polityczne krajów Wspólnoty Niepodległych Państw*, Wrocław 2007, s. 203.

<sup>30</sup> Zob. tamże, s. 204.

<sup>31</sup> Dane za: Centralna Komisja Wyborcza: [www.cec.gov.az/az/umumi/seckiler-referendumlar/1993.htm](http://www.cec.gov.az/az/umumi/seckiler-referendumlar/1993.htm) (dostęp: 19.12.2017).

bejdżanu. Okres powyższy, zwany „epoką Alijewa”, był uosobieniem sentymentalnej wizji Azerbejdżanu jako republiki stabilnej z przywódcą politycznym cieszącym się zaufaniem dużych grup społecznych i władz związkowych. We wspomnianym zakresie „epoka Alijewa” kontrastowała z następującymi po niej latami 1987–1993 jako okresem podejmowania błędnych decyzji politycznych i w rezultacie pograżania się republiki w stanie nierównowagi politycznej, gospodarczej i społecznej, dezintegracji terytorialnej. Innymi słowy, wybór na urząd prezydenta G. Alijewa przyjmowano z nadzieją na zniwelowanie następstw nierównowagi politycznej i przywrócenie stabilizacji tak, jak to miało miejsce w „epoce Alijewa”.

G. Alijew w stosunkach wewnętrznych powstrzymał postępującą pauperyzację obywateli i związane z nią procesy rozkładu społecznego, a zewnętrznych – doprowadził do zawarcia w maju 1994 r. rozejmu w Górskim Karabachu i – w kolejnych miesiącach – zaangażowania największych koncernów międzynarodowych w eksploatację i dystrybucję ropy i gazu ziemnego, z czym wiązała się m.in. poprawa bezpieczeństwa państwa.

Uzyskane już w pierwszych miesiącach urzędowania osiągnięcia G. Alijewa w postaci doprowadzenia do rozejmu w Górskim Karabachu i zawarcia tzw. „kontraktu stulecia” potwierdziły nadzieje i oczekiwania związane z przywództwem państwowym prezydenta. Zarazem prowadziły do umacniania politycznego wizerunku G. Alijewa jako przywódcy efektywnego i koncyliacyjnego, umiającego równoważyć sprzeczności interesów, nawet intensywnych i trwałych, w różnych obszarach aktywności władzy państwowej i tym samym gwarantującego stabilny rozwój Azerbejdżanu<sup>32</sup>. Sygnalizowany „Kontrakt stulecia” angażujący kapitałowo duże zagraniczne przedsiębiorstwa z branży wydobywczej miał znaczący wpływ na stabilizację zagranicznej i wewnętrznej sytuacji państwa. Zagraniczni inwestorzy, tak wiodący – amerykańscy, jak i pozostali, a wraz z nimi stwarzający polityczne uwarunkowania realizowanego kontraktu rządu kluczowych uczestników stosunków międzynarodowych (w tym Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej) w reżimie prezydenta G. Alijewa postrzegali gwarancje przewidywalności, pewności prawno-politycznej Azerbejdżanu i tym samym powodzenia prowadzonych przedsięwzięć gospodarczych. Innymi słowy, stabilizacja prezydentury G. Alijewa leżała w interesie nie tylko grup społecznych z nim

<sup>32</sup> С. Маркедонов, *Феномен Азербайджана*, „Международные процессы” 2006, nr 1, <http://www.intertrends.ru/tenth/013.htm> (dostęp: 19.12.2017).

związanych, ale także znaczących podmiotów stosunków międzynarodowych. Długookresowa stabilizacja polityczna Azerbejdżanu przestała być wyzwaniem władz krajowych, ewentualnie także państw regionu. Stała się natomiast jednym z celów aktywności politycznej Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej<sup>33</sup>.

Doprowadzenie do stabilizacji stosunków politycznych, społecznych i ekonomicznych znalazło utrwalenie w prawnoustrojowym stabilizowaniu podwalin państwa. Z inicjatywy i pod kontrolą prezydenta G. Alijewa przygotowano projekt konstytucji, który poddano pod referendum. Wzięło w nim udział 86% uprawnionych do głosowania, spośród których 94,8% poparło przyjęcie nowej konstytucji<sup>34</sup>.

Konstytucja z 1995 r. jest wyrazem stabilizacji stosunków w sferze zarządzania oraz kompetencyjnego (a nie tylko faktycznego) utrwalania pozycji ustrojowej prezydenta. Zgodnie z przepisami konstytucji, prezydent jest wybierany na pięcioletnią kadencję, w wyborach powszechnych, bezpośrednich i równych, w wolnym, osobistym i tajnym głosowaniu. Od 1995 r. do 24 sierpnia 2002 r. (kiedy wprowadzono zmiany do konstytucji) prezydent był wybierany większością co najmniej 2/3 głosów obywateli uczestniczących w wyborach, co miało zagwarantować mu silny mandat polityczny do pełnienia funkcji<sup>35</sup>. W myśl brzmienia pierwotnego konstytucji z 1995 r., nikt nie mógł być ponownie wybrany więcej niż dwa razy. Zgodnie z postanowieniami konstytucji, prezydent jest głową państwa. Wyraża jedność narodu azerbejdżańskiego, zabezpiecza ciągłość państwowości azerbejdżańskiej. Jest gwarantem niepodległości i terytorialnej integralności Azerbejdżańskiej Republiki, przestrzegania zawartych przez nią umów międzynarodowych. Co rzadko spotykane w świecie współczesnym, prezydent jest również gwarantem niezależności władzy sądowniczej<sup>36</sup>. Do jego właściwości należy sprawowanie władzy wykonawczej, co samo w sobie przesądza o interpretacji związków łączących prezydenta z gabinetem ministrów. Gabinet piastuje funkcje usługowe w stosunku do prezydenta i w całości mu podlega<sup>37</sup>.

---

<sup>33</sup> А.А. Гасымылы, *Становление политического режима...*, s. 76.

<sup>34</sup> Э.А. Гаджи-заде, *Конституционные модели формы правления и институт президентства в странах СНГ*, Волгоград 2005, s. 125–126.

<sup>35</sup> Э.А. Гаджи-заде, *Конституционные модели формы правления...*, s. 80.

<sup>36</sup> Z kolei – w porównaniu ze stanem prawnym poprzednio obowiązującym (od 1990 r.) – prezydent przestał być gwarantem przestrzegania wolności i praw obywateli, Konstytucji i ustaw Azerbejdżanu.

<sup>37</sup> L. Gönenç, *Prospects for constitutionalism in post-communist countries*, Kluwer Law International 2002, s. 287; В.Г. Вишняков, *Конституционные основы системы органов*

Zarówno wewnątrz krajowe, jak i międzynarodowe osiągnięcia G. Alijewa sprawiły, że 11 października 1998 r. ponownie wygrał wybory prezydenckie. Przy 79% frekwencji uzyskał w nich poparcie 77,7% głosujących.

Instytucjonalizacja władzy G. Alijewa, znajdująca potwierdzenie w akcie wyborczym, silnie jest związana z odnoszonymi – pod jego przywództwem – sukcesami politycznymi, gospodarczymi czy społecznymi. G. Alijew, tak jak był uosobieniem „złotej dekady” lat 70. XX wieku w rozwoju Republiki Azerbejdżanu, do podobnych sukcesów poprowadził Azerbejdżan w drugiej połowie lat 90. XX wieku i w kolejnych latach. W efekcie prezydenckiej aktywności postępował (nietypowy dla części innych państw poradzieckich) proces wewnętrznej stabilizacji społeczno-gospodarczej, wzrost pozycji międzynarodowej państwa. Efektywność G. Alijewa w rządzeniu dawała mu legitymizację polityczną dla dalszego piastowania funkcji prezydenta. Tym niemniej G. Alijew, inaczej niż część innych przywódców poradzieckich, nie wydłużył czasu piastowania funkcji poza okres dwóch kadencji. W trakcie kampanii wyborczej, w związku z ciężką chorobą i brakiem rokowań na poprawę stanu zdrowia, zrezygnował z ponownego ubiegania się o urząd prezydenta i wystąpił do narodu z prośbą o poparcie syna Ihamu Alijewa, który za czasów prezydentury ojca m.in. pełnił urząd premiera. Zgodnie zaś ze zmienionymi (na tą okoliczność) w 2002 roku przepisami konstytucji, w razie niemożności piastowania urzędu przez prezydenta zastępuje go premier, a nie przewodniczący parlamentu, jak to było przewidziane poprzednio. W ten oto sposób, w związku z poważną chorobą G. Alijewa, syn Iham stawał się legalnym, choć jednocześnie tymczasowym, sukcesorem jego władzy. Zarazem, w okresie bezpośrednio poprzedzającym wybory prezydenckie, uzyskał dostęp do administracyjnych środków władzy, które – oprócz typowych możliwości stwarzanych w państwach współczesnych – w przestrzeni państw poradzieckich dają sposobność dodatkowego wpływania na proces wyborczy<sup>38</sup>.

Rozwiązaniem nietypowym dla państw współczesnych, ale biorącym pod uwagę niepewne rokowania co do stanu zdrowia G. Alijewa, było zgłoszenie w wyborach prezydenckich w 2003 roku kandydatur zarówno G. Alijewa, jak i jego syna I. Alijewa, który podkreślał, iż kandyduje na urząd prezydenta, aby popierać swego ojca. W trakcie kampanii wybor-

*исполнительной власти в государствах содружества*, [w:] В.Г. Вишняков (red.), *Сравнительный анализ конституций государств – участников СНГ*, Москва 2006, s. 145; J. Zaleśny, *System konstytucyjny Azerbejdżanu*, Warszawa 2013, s. 37 i n.

<sup>38</sup> Zarazem obniżono do 50% ważnie oddanych głosów, procent głosów niezbędnych do wyboru prezydenta.

czej z kandydowania na urząd prezydenta zrezygnował G. Alijew, wnosząc przy tym o poparcie dla swego syna<sup>39</sup>.

15 października 2003 roku w wyborach zwyciężył I. Alijew. Uzyskał on poparcie 82,6% głosujących<sup>40</sup>. Wybór I. Alijewa na urząd prezydenta spotkał się z pełną akceptacją elit politycznych. Uznały go za godnego kontynuatora dzieła stabilizacji i modernizacji państwa realizowanego przez ojca – G. Alijewa.

Spółeczny mandat do przewodzenia państwu I. Alijew odnowił w wyborach z 15 października 2008 roku. Według oficjalnych danych Centralnej Komisji Wyborczej Azerbejdżanu poparcia I. Alijewowi udzieliło 88,73% głosujących<sup>41</sup>. Wybory utrwaliły tendencję wykorzystywania urzędu prezydenta jako środka utrzymywania dotychczasowego układu sił politycznych, przedłużenia działalności urzędującej głowy państwa w warunkach braku realnej rywalizacji wyborczej<sup>42</sup>. Sprawnie przeprowadzona reelekcja potwierdziła silną pozycję prezydenta jako faktycznego arbitra systemu rządów, spójność jego zaplecza politycznego oraz trwałość systemu politycznego Azerbejdżanu<sup>43</sup>.

Podobnie jak w części innych państw poradzieckich Azji Centralnej, także w Azerbejdżanie stabilizacyjne sukcesy I. Alijewa ewokowały kwestię prolongacji pełnienia przez niego urzędu prezydenta<sup>44</sup>. Zaufanie osobiste do osoby sprawującej urząd prezydenta okazało się mieć nie mniejsze znaczenie niż jego konstytucyjnie przyznane kompetencje<sup>45</sup>. 18 marca 2009 roku, z inicjatywy partii rządzącej, przeprowadzono referendum konstytucyjne. Jego głównym rezultatem była zmiana art. 105 konstytucji w postaci zniesienia ograniczenia wyboru na urząd prezydenta jednej osoby maksymalnie dwa razy. W świetle danych Centralnej Komisji Wyborczej Azerbejdżanu za odejściem od dopuszczalności jedynie jednego ponownego wyboru na urząd prezydenta opowiedziała się dominująca większość uczestniczących w referendum – 97,1% obywateli. Zgodę obywateli na usunięcie zakazu więcej niż jednego ponownego wyboru na urząd prezydenta

---

<sup>39</sup> Zob. O. Siwiec, W. Baluk, *Republika Azerbejdżanu...*, s. 208.

<sup>40</sup> [www.lenta.ru/lib/14164283/full.htm](http://www.lenta.ru/lib/14164283/full.htm) (dostęp: 19.12.2017).

<sup>41</sup> Zob. [www.infocenter.gov.az/v3/president2008.php](http://www.infocenter.gov.az/v3/president2008.php) (dostęp: 19.12.2017).

<sup>42</sup> A.A. Гасымылы, *Становление политического режима...*, s. 89.

<sup>43</sup> *Wybory prezydenckie w Azerbejdżanie*, „Tydzień na Wschodzie”, 23 października 2008 roku.

<sup>44</sup> Więcej na temat referendum jako mechanizmu legitymizacji władzy prezydenta w poradzieckich państwach Azji Centralnej zob. J. Zaleśny, *Instytucjonalizacja przywództwa politycznego w państwach poradzieckich*, [w:] T. Bodio, W. Jakubowski (red.), *Przywództwo i elity polityczne w krajach WNP*, T. 2, Warszawa 2010, s. 437.

<sup>45</sup> Zob. С.М. Рзаев, *Институт президентства...*, s. 1019.

należy odbierać jako szczególny wyraz zaufania do I. Alijewa. Jest to forma podziękowania mu za dotychczasową służbę dla dobra kraju i wyraz woli, aby w przyszłości była ona kontynuowana. Zgodnie ze specyfiką demokracji plebiscytarnej – głowa państwa dopóty ma legitymizację piastowania powierzonej jej roli, dopóki czyni to efektywnie i znajduje uznanie wyborców. W zestawieniu z nią przepisy prawa odgrywają znaczenie formalnoprawne i – jeśli taka jest wola suwerena – mogą ulegać modyfikacji.

Motyw aprobaty na ewentualne przedłużenie pełnomocnictw urzędującego prezydenta pozwalał konserwować stosunki rządu i tym samym pełnił funkcję ochrony przed perturbacjami politycznymi, społecznymi związanymi ze zmianą osoby sprawującej urząd prezydenta, tj. przed zdarzeniami obserwowanymi na przykład na gruncie Ukrainy czy Kirgizji. Chroniąc personalną ciągłość systemu politycznego próbowano utrzymać jego przewidywalność i tym samym wystrzec się ryzyka niewiadomej nowego, powyborczego, układu stosunków władzy, napięć na tle nowej redystrybucji prestiżu, zasobów materialnych czy stanowisk.

Akceptacja dla dalszych rządów I. Alijewa odsuwała w czasie rozwiązanie dylematu, kogo mógłby namaścić prezydent na swego następcę, aby z jednej strony kontynuował kurs polityczny, z drugiej zaś strony nie generował konfliktów w elitach politycznych państwa i gwarantował I. Alijewowi i jego współpracownikom *sui generis* immunitet nieodpowiedzialności. W rachubę nie wchodził również eksperyment ustrojowy ze zmianą formy rządów na którąś z rodziny parlamentarno-gabinetowego i jego mutacji.

Obok wewnątrz krajowych aspektów referendum prolongacyjnego, ważny jest także jego międzynarodowy kontekst. Intencją inicjatorów realizowanego projektu politycznego była również chęć stabilizowania stosunków władzy w celu wykazania, że Azerbejdżan – jako uczestnik międzynarodowych stosunków politycznych i gospodarczych – jest partnerem przewidywalnym, o długookresowych wektorach realizowanych polityk, co może go odróżniać od innych państw regionu – Gruzji i Armenii<sup>46</sup>.

Wyniki referendum potwierdziły niekwestionowany charakter przywództwa państwowego urzędującego prezydenta. I. Alijew utrwalił swoją rolę arbitra systemu rządów, a przy tym wyłącznego gwaranta stabilności stosunków własnościowych i gospodarczych.

W wyborach z 9 października 2013 r. I. Alijew zdobył 84,54%, zapewniając sobie władzę na kolejną pięcioletnią kadencję. Kontynuując zmiany ustrojowe przeprowadzone w 2009 r. w postaci zniesienia limitu pełnionych kadencji dla prezydenta, 26 września 2016 r., z jego inicjatywy miało

<sup>46</sup> A.A. Гасымлы, *Становление политического режима...*, s. 83.

miejsce referendum konstytucyjne. Pod głosowanie poddano m.in. obniżenie do 18 lat wieku umożliwiającego kandydowanie na urząd prezydenta (dotychczas prezydent musiał mieć ukończone 35 lat); wydłużenie kadencji prezydenta z 5 do 7 lat; wprowadzenie stanowisk wiceprezydenta oraz pierwszego wiceprezydenta, który przejmowałby obowiązki głowy państwa w przypadku opróżnienia urzędu lub niemożności pełnienia funkcji przez prezydenta. (do tej pory obowiązki prezydenta wykonywał premier). Przy frekwencji 66,8%, za każdą z poprawek opowiedziało się ponad 80% głosujących. Na tej podstawie 21 lutego 2017 r. prezydent I. Alijew na stanowisko pierwszego wiceprezydenta wyznaczył swoją żonę Mehriban Alijewą. W ten sposób wzmacnia dynastyczne elementy mechanizmów rządzenia. Przyjęte rozwiązanie sprzyja stabilności i ciągłości władzy, a także – w porównaniu z wyborami prezydenckimi w państwach hołdujących zasadzie alternacji władzy – zwiększa prawdopodobieństwo harmonijnej kontynuacji rządów poprzednika przez jego następcę<sup>47</sup>. Tak jak I. Alijew przejął w 2003 roku władzę po swoim ojcu, tak – zgodnie z przepisami znowelizowanej konstytucji, obniżającymi limit wieku kandydata na prezydenta, prawo do objęcia urzędu prezydenta nabył syn I. Alijewa – 20-letni Hejdar, a w okresie przejściowym – o prawidłowy przebieg sukcesji władzy – może zadbać Mehriban Alijewa.

## **Białoruś**

Jeszcze inaczej przebiegał proces gwarantowania ciągłości władzy państwowej na Białorusi. Instytucję prezydenta powołano na niej dopiero w 1994 r., wraz z kompleksowym określeniem ustroju ładu politycznego, wyrażonego w konstytucji republiki. W świetle przepisów konstytucji, na urząd prezydenta mógł zostać wybrany obywatel republiki, który ukończył 35 lat, mieszkał na terenie Republiki co najmniej od 10 lat. Prezydenta wybierano na 5-letnią kadencję, z prawem maksimum dwukrotnego jej sprawowania<sup>48</sup>. Kandydatów na urząd prezydenta zgłaszało co najmniej 70 deputowanych lub nie mniej niż 100 tysięcy wyborców. Wiążący charakter wyborów wymagał udziału w nich co najmniej połowy uprawnionych do głosowania. Wybrany zostawał ten spośród kandydatów, którego

---

<sup>47</sup> Zob. M.M. Wiszowaty, *Zasada monarchiczna i jej przejawy we współczesnych ustrojach europejskich i pozaeuropejskich monarchii mieszanych*, Gdańsk 2015, s. 94.

<sup>48</sup> Zob. И.В. Чубыкин, *Государственное управление стран ближнего зарубежья России*, Москва 2006, s. 99.

poparła ponad połowa głosujących. Jeśli żaden z kandydatów nie spełnił powyższego warunku, wówczas dochodziło do drugiej tury głosowania.

Konstytucja z 1994 r. tworzyła system rządów parlamentarno-prezydenckich, z Radą Najwyższą Białorusi jako organem określającym kierunki wewnętrznej i zagranicznej polityki państwa, mającym wyłączność na realizację funkcji ustawodawczej i prezydentem jako tym, który kieruje systemem organów władzy wykonawczej. W stanie faktycznym, poprzez działalność dekretową, prezydent rozszerzył imperium władzy – kosztem parlamentu – o kompetencje ustawodawcze.

10 lipca 1994 r. na urząd prezydenta został wybrany deputowany Aleksander Łukaszenko, który – inaczej niż znakomita większość pierwszych prezydentów państw przestrzeni poradzieckiej – nie pełnił istotniejszych funkcji systemie organów władzy ZSRR.

Pod referendum z 17 października 2004 r. prezydent A. Łukaszenko poddał zagadnienie zniesienia czasowych ograniczeń w piastowaniu prezydentury przez jedną osobę. Co znamienne, a zarazem typowe dla przywódców rządów plebiscytarnych, Białorusini byli pytani, czy chcą, aby Pierwszy Prezydent Republiki Białoruś Aleksander Łukaszenko mógł kandydować w wyborach prezydenckich i – po drugie – czy chcą, aby, poprzez nadanie art. 81 konstytucji zaproponowanego brzemienia, usunąć zakaz reelekcji? Zgodnie z przepisami dekretu prezydenta z 7 września 2004 r., decyzja podjęta w referendum miała wejść w życie i stać się częścią konstytucji, po upływie 10 dni od jej oficjalnego ogłoszenia. Jak argumentował prezydent, Białorusi potrzebne są mądre wybory, które zagwarantują państwu rozwój, stabilizację, bezpieczną przyszłość dzieci i wnuków<sup>49</sup>. W świetle uchwały Centralnej Komisji Wyborczej, za zniesieniem ograniczeń w zakresie wielokrotności sprawowania urzędu prezydenta głosowało 79,42% Białorusinów, przy 90,28% frekwencji, co dało A. Łukaszenke zdolność kolejnego kandydowania w 2006 r.

Z podobnych względów, co w znakomitej części innych państw poradzieckich, zmiana przepisów konstytucji w trybie referendalnym, czyli poza procedurą konstytucyjnie przewidzianą, budzi wątpliwości co do legalności. W świetle zaś postanowień kodeksu wyborczego, przedmiotem referendalnego rozstrzygnięcia nie mogły być kwestie związane z wybieraniem i usuwaniem prezydenta z urzędu<sup>50</sup>. Zwraca przy tym uwagę

<sup>49</sup> Zob. M. Пастухов, *Референдум в Беларуси: вопросов больше, чем ответов*, „Сравнительное конституционное обозрение” 2005, nr 1, s. 58.

<sup>50</sup> Tamże, s. 58; R. Czachor, *Instytucja referendum ogólnopaństwowego w Republice Białoruś*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 4, s. 70.



indywidualny, epizodyczny charakter rozstrzygnięcia – odniesienie pytania referendalnego wyłącznie do Pierwszego Prezydenta Republiki Białoruś. Przyjęta regulacja nie ma zastosowania do następców A. Łukaszenki, podczas gdy cechą właściwą normy prawnej powinien być jej generalny, a nie konkretny charakter.

19 marca 2006 r., 19 grudnia 2010 r. i 11 października 2015 r. A. Łukaszenko bezproblemowo odnowił mandat prezydenta, uzyskując za każdym razem ponad 80% ważnie oddanych głosów.

## Rosja

Dla części państw regionu znamienne jest to, że specyficzne warunki instytucjonalizacji przywództwa implikują szczególne postaci jego sprawowania, czego wymownym przykładem jest *casus* rosyjski. 24 kwietnia 1991 r. wprowadzono w RFSRR instytucję prezydenta. 12 czerwca 1991 r. Borys Jelcyn wygrał wybory na urząd prezydenta już w pierwszej turze wyborów, uzyskując ponad 57% głosów. Stając na czele RFSRR formalnie działał w ramach państwa związkowego, związany prawem federalnym. Faktycznie jednak, kierując największą republiką związkową wedle własnego uznania, nieskrępowany gorsetem związkowych uwarunkowań, osłabiał przywództwo Michaiła Gorbaczowa jako prezydenta ZSRR, wzmacniając procesy dezintegrujące ZSRR. Po rozpadzie ZSRR, w nowej konstelacji geopolitycznej, miała miejsce koncentracja władzy politycznej wokół centrum prezydenckiego. W tym też kontekście należy postrzegać przyznanie prezydentowi nadzwyczajnych uprawnień. Jednak już od końca 1992 r. dochodziło do eskalacji napięć między prezydentem i parlamentem, które znalazły finał w następnym roku. Najpierw w wyniku kwietniowego referendum B. Jelcyn uzyskał społeczną zgodę na wprowadzenie rządów prezydenckich, a następnie jesienią siłowo rozwiązał problem dwuwładzy.

Faktyczne rozstrzygnięcie napięć politycznych między centrum prezydenckim i centrum parlamentarnym, pozwoliło B. Jelcynowi ukształtować ramy normatywnych prac nad nowym ustrojem państwa i nadać im stosowną dynamikę, której punktem kulminacyjnym było referendum z grudnia 1993 r. Na płaszczyźnie formalnoprawnej, Konstytucja Federacji Rosyjskiej utrwaliła przywództwo prezydenta<sup>51</sup>. Stan faktyczny będący

---

<sup>51</sup> Szerzej na temat konstytucyjnej koncepcji prezydentury: Г.В. Дегтев, *Становление и развитие института президентства в России: теоретико-правовые и конституционные основы*, Москва 2006, s. 66 i n.

efektem siłowego rozprawienia się z parlamentem znalazł przełożenie, rozpisanie na stan prawny. Nie oznaczało to jednak redukcji skali i natężenia konfliktów w systemie politycznym. Paradoksalnie bowiem, zjawiska behawioralne, które nadały regulacjom konstytucyjnym dany ich kształt, z czasem przybrały postać regresji. Chwiejność, labilność decyzyjna centrum prezydenckiego, jego wewnętrzna niespójność sprawiły, że konstytucyjne sprężyny procesu decyzyjnego znalazły daleko posunięte uzupełnienie w koteryjnych praktykach decyzyjnych. Do czasu prezydentury Władimira Putina przywództwo instytucjonalne głowy państwa rozmiękało się ze złożonością, rozbiciem przywództwa faktycznego. Niezdolność przywódcy państwowego zapewnienia elementarnego ładu społecznego, czego przejawem były chociażby masowa przestępczość, niewypłacanie uposażeń czy emerytur, z jednoczesnym procesem przejmowania majątku państwowego przez nomenklaturę, postępująca dezintegracja państwa (z republikami proklamującymi suwerenność i uchwalającymi przepisy niezgodne z przepisami federalnymi) same w sobie pozbawiały go legitymizacji do dalszego pełnienia funkcji. Jeżeli nawet, w 1996 r., wskutek masowego zastosowania środków socjotechniki Borysowi Jelcynowi udało się zachować urząd prezydenta to nie udało mu się odnowić przekonania dużych grup społecznych, że jest w stanie realizować kluczowe wartości konstytucyjne, jak zapewnienie suwerenności Rosji, jej integralności terytorialnej czy sterowności systemu władzy.

Dopiero Władimir Putin przywrócił sterowność prezydenckiego centrum władzy i wypełnianie przezeń konstytucyjnej funkcji koordynatora harmonijnego funkcjonowania i współdziałania organów władzy państwowej. Inaczej niż w Kazachstanie, Uzbekistanie, Turkmenistanie, Azerbejdżanie czy na Białorusi, w Federacji Rosyjskiej proces zachowania ciągłości władzy państwowej i stabilizowania jej podstaw ustrojowych, nie nastąpił w drodze aktów plebiscytarnych, odstąpienia od zakazu wielokrotnych elekcji. W 2008 r. wydłużono natomiast z 4 do 6 lat czas piastowania urzędu prezydenta. Zastosowano techniki bazujące na rozwiązaniach konstytucyjnych, w tym – respektujące zasadę, że ta sama nie może piastować urzędu prezydenta dłużej niż przez dwie kolejne kadencje. Stąd również po dwóch kadencjach W. Putina doszło do wyborów, w których nie kandydował on. Urząd prezydenta objął dotychczasowy wiceprzewodniczący Rządu – Dmitrij Miedwiediew, a ustępujący prezydent został powołany na urząd Przewodniczącego Rządu. W 2012 r., po upływie 4-letniej kadencji Dmitrija Miedwiediewa zrezygnował on z ponownego ubiegania się o urząd prezydenta i poparł w tych staraniach urzędującego Przewodniczącego Rządu – Władimira Putina.

## Podsumowanie

W analizowanej grupie państw poradzieckich kluczową wartością systemu rządów jest zagwarantowanie suwerenności państwa, jego niepodległości i integralności, a poprzez te wartości – egzystencji obywateli.

Rotacyjności władzy nie służą także przykłady niektórych państw regionu, jak Gruzji, Kirgistanu czy Ukrainy. W Gruzji ustępujący po dwóch kadencjach prezydent Micheil Saakaszwili w obawie przed aresztowaniem i odpowiedzialnością karną wyemigrował. W Kirgistanie na kanwie tzw. rewolucji tulipanów (marzec 2005 r.), dysponujący immunitetem nieodpowiedzialności, prezydent Askar Akajew mimo to uciekł z kraju i pozostaje na emigracji; tak samo jego następcą – Kurmanbek Bakijew. W podobnych okolicznościach urząd prezydenta opuścił prezydent Ukrainy Wiktor Janukowycz. Ścigany międzynarodowym listem gończym pozostaje na emigracji. Te cztery przykłady pokazują, że w przestrzeni poradzieckiej los byłych prezydentów odbiega od losu byłych prezydentów Stanów Zjednoczonych czy Polski. A zatem nie tylko zapewnienie ciągłości władzy państwowej, ale również ryzyko pociągnięcia do odpowiedzialności karnej sprzyja korzystaniu przez prezydentów z mechanizmów prolongowania kadencji.

Dla dużych grup społecznych państw powstałych po rozpadzie ZSRR, podporządkowanie się woli przywódcy państwowego, który w zdecydowany sposób utrwała swe panowanie, a jednocześnie daje gwarancję stabilnej, bezpiecznej egzystencji, jest naturalne. Znajduje gruntowne zakotwiczenie w psychospołecznych potrzebach człowieka. Oddaje mentalność i osobowość rządzonych. Nie wywołuje sprzeciwu, którego przejawem mogłyby być wystąpienia społeczne – na tle żądań o charakterze politycznym – dużych grup społecznych.

Od przywódcy politycznego oczekuje się właściwości typowych dla przywódcy Opatrznościowego, który jest w stanie powstrzymać żywioły chaosu, zaprowadzić elementarny porządek i zagwarantować trwanie. Stojące przed przywódcą politycznym wyzwania wyznaczają konieczność zawierzenia jego osobie i dokonywanym przezeń rozstrzygnięciom. Przywódca jest tym, który jak Mesjasz wybawia lud od zła egzystencji ludzkiej, a jednocześnie – niczym Mojżesz – zna drogę do osiągnięcia względnego bezpieczeństwa i potrafi nią prowadzić wszystkich tych, którzy chcą za nim iść. W Turkmenistanie boskie pochodzenie S. Nijazowa – *«Ojca wszystkich Turkmenów»* – wysłannika Allaha wypełniającego historyczne dzieło<sup>52</sup>,

---

<sup>52</sup> Zob. T. Bodio, T. Mołdawa, *Konstytucje państw Azji Centralnej...*, s. 404.

były najlepszą, najbardziej skuteczną legitymizacją do piastowania funkcji. A zatem nie tyle wynik rywalizacyjnych wyborów, co ufność w talenty władcy w poskramianiu żywiołów bezładu składają się na jego zdolność do dalszego piastowania misji. Dopóki głowa państwa daje gwarancje zachowania podstaw egzystencji biologicznej, dopóty tracą na znaczeniu mechanizmy demokracji wyborczej. Stają się one rytuałami, które jeśli nawet trzeba cyklicznie odprawiać (choć nie musi to być konieczne), to nie są sprężynami zmiany politycznej. Dopiero stwierdzenie wystąpienia groźby popadania w chaos (np. wojny domowej) pozwala wnioskować, że prezydent traci przymioty niezbędne do piastowania urzędu i przez to rysuje się realna przesłanka alternacji władzy, a przynajmniej zmiany personalnej.

W części państw przestrzeni poradzieckiej, inaczej niż w państwach europejskich kultur prawnych, piastowanie przywództwa politycznego nie wynika zasadniczo z formalnoprawnej zdolności do objęcia urzędu prezydenta w ramach rywalizacyjnych wyborów. Demokratyczna instytucjonalizacja przywództwa, choć pożądana, poszukiwana i kluczowa, znajduje dla siebie potwierdzenie i ugruntowanie w cywilizacyjnych formach przywództwa. Prezydent jako przywódca polityczny jest kimś więcej niż tradycyjną głową państwa, w kontynentalno-europejskim rozumieniu, moderatorem w systemie podzielonych, zrównoważonych władz. Prezydent uosabia majestat władzy. W konsekwencji piastowanych ról, cieszy się uznaniem, respektem i poważaniem obywateli, z czego wynika posłuch dla formułowanych przezeń koncepcji politycznego rozwoju państwa. Majestat władzy stwarza podstawy do plebiscytarnie wyrażanego jej zaufania, że jest właściwie sprawowana, a w konsekwencji ugruntowuje mandat danej osoby do dalszego działania, co ma służyć zachowaniu ciągłości państwa i stabilności zachodzących w nim procesów.

## STRESZCZENIE

W tekście poddano analizie mechanizmy sukcesji władzy prezydenta w części państw poradzieckich. Stawia się w nim tezę, że mają one antydemokratyczny charakter i są skorelowane z poszukiwaniem ciągłości państwa i jego stabilności ustrojowej.

Jacek Zalesny

## THE PRESIDENT AS THE GUARANTOR OF THE STATE'S CONTINUITY – THE MECHANISMS OF SUCCESSION OF POWER IN THE POST-SOVIET STATES

The paper treats of the mechanisms of succession of the president's power in some post-Soviet countries. It argues that they are correlated with the search for the continuity of the state and its systemic stability.

**KEY WORDS:** *president, post-Soviet states, succession of power, referendum*

### Bibliografia

- A.R. Bartnicki, *Sukcesja władzy w warunkach pozorowanej demokracji państw posowieckich*, [w:] S. Sulowski, J. Zalesny (red.), *Mechanizmy rządzenia w państwach Europy Wschodniej*, „Studia Politologiczne” 2014, vol. 33.
- T. Bodio, *Przywództwo i elity polityczne*, [w:] T. Bodio (red.), *Turkmenistan. Historia- społeczeństwo-polityka*, Warszawa 2005.
- R. Czachor, *Instytucja referendum ogólnopaństwowego w Republice Białoruś*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 4.
- L. Gönenç, *Prospects for constitutionalism in post-communist countries*, Kluwer Law International 2002.
- P.J. Luong, *Institutional Change and Political Continuity in Post-Soviet Central Asia. Power, Perceptions, and Pacts*, Cambridge University Press 2002.
- L. Morel, *The Rise of Government-Initiated Referendums in Consolidated Democracies*, [w:] M. Mendelsohn, A. Parkin (red.), *Referendum Democracy. Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*, Palgrave 2001.
- O. Siwiec, W. Baluk, *Republika Azerbejdżanu*, [w:] W. Baluk, A. Czajowski (red.), *Ustroje polityczne krajów Wspólnoty Niepodległych Państw*, Wrocław 2007.
- J. Szymanek, *Parlamente państw Azji Centralnej: instytucjonalizacja transformujących się elit władzy*, [w:] T. Bodio, W. Jakubowski (red.), *Przywództwo i elity polityczne w krajach WNP*, tom 2, Warszawa 2010.
- J. Szymanek, *Ustrój konstytucyjny Kazachstanu*, Warszawa 2013.
- M.M. Wiszowaty, *Zasada monarchiczna i jej przejawy we współczesnych ustrojach europejskich i pozaeuropejskich monarchii mieszanych*, Gdańsk 2015.
- J. Zalesny, *Instytucjonalizacja przywództwa politycznego w państwach poradzieckich*, [w:] T. Bodio, W. Jakubowski (red.), *Przywództwo i elity polityczne w krajach WNP*, t. 2, Warszawa 2010.
- J. Zalesny, *System konstytucyjny Azerbejdżanu*, Warszawa 2013.
- P. Załęski, *Elity władzy politycznej Kazachstanu*, Warszawa 2006.
- P. Załęski, *Psychohistoryczne uwarunkowania przywództwa politycznego w Kazachstanie (wybrane aspekty)*, [w:] T. Bodio (red.), *Przywództwo polityczne*, „Studia Politologiczne” 2001, vol. 5.
- K.K. Айтхожин, *Вопросы совершенствования законотворческого процесса в Республике Казахстан*, „Государственная власть и местное самоуправление” 2008, nr 8.

- В.Г. Вишняков, *Конституционные основы системы органов исполнительной власти в государствах содружества*, [w:] В.Г. Вишняков (red.), *Сравнительный анализ конституций государств – участников СНГ*, Москва 2006.
- Э.А. Гаджи-заде, *Конституционные модели формы правления и институт президентства в странах СНГ*, Волгоград 2005.
- А.А. Гасымлы, *Становление политического режима в современном Азербайджане*, Москва 2009.
- Г.В. Дегтев, *Становление и развитие института президентства в России: теоретико-правовые и конституционные основы*, Москва 2006.
- А. Диноршоев, *Конституционно-правовой обзор изменений 2016 года в Конституцию Республики Таджикистан*, „Сравнительное конституционное обозрение” 2016, nr 6.
- Л.С. Жакаева, *Проблемы правового регулирования законодательного процесса в Республике Казахстан*, „Конституционное и муниципальное право” 2007, nr 1.
- Ж.А. Жансугурова, *Проблемы развития парламентаризма в Казахстане*, „Представительная власть” 1996, nr 2.
- В.В. Маклаков, *Конституционное право зарубежных стран. Общая часть*, Moskwa 2006.
- С. Маркедонов, *Феномен Азербайджана*, „Международные процессы” 2006, nr 1.
- А.Н. Медушевский, *Конституционная реформа в Туркменистане: переход к демократии или модернизация авторитаризма?*, „Сравнительное конституционное обозрение” 2008, nr 6.
- Дж.Н. Мелвин, *Узбекистан: переход к авторитаризму на шелковом пути*, [w:] *Страны Центральной Азии на рубеже XX–XXI вв. Становление национальных государств*, Москва 2007.
- А.А. Мишин, *Концепция плебисцитарной демократии*, „Советское государство и право” 1972, nr 6, s. 126.
- А. Нуссберггер, *Ограничения президентской власти в посткоммунистических странах*, „Сравнительное конституционное обозрение” 2008, nr 5.
- М. Пастухов, *Референдум в Беларуси: вопросов больше, чем ответов*, „Сравнительное конституционное обозрение” 2005, nr 1.
- С.М. Рзаев, *Институт президентства как основной стержень системы государственного управления в Азербайджане*, „Право и политика” 2009, nr 5.
- М.Р. Сафарова, *Разделение властей и конституционное реформирование высших законодательных и исполнительных органов власти России и других суверенных республик СНГ*, [w:] А.В. Мицкевич (red.), *Актуальные проблемы конституционного законодательства*, Москва 1992.
- А.Ш. Султанов, *Конституционно-правовой статус Президентов Азербайджанской Республики и Российской Федерации (опыт сравнительного исследования)*, Москва 1997.
- И.В. Чубыкин, *Государственное управление стран ближнего зарубежья России*, Москва 2006.