

Rafał Czachor¹

Reforma konstytucyjna w Federacji Rosyjskiej w 2020 r.

Słowa kluczowe: konstytucjonalizm, autorytaryzm, nowelizacja konstytucji, Federacja Rosyjska

Keywords: constitutionalism, authoritarianism, constitutional amendments, Russian Federation

Streszczenie

W 2020 r. miała miejsce najpoważniejsza jak do tej pory nowelizacja ustawy zasadniczej Federacji Rosyjskiej. Doprowadziła ona do wzmocnienia pozycji prezydenta w systemie władzy publicznej, umożliwiła W. Putinowi rządy do 2034 r. oraz wprowadziła szereg innych istotnych zmian. Celem poniższego artykułu jest omówienie okoliczności nowelizacji, treści zmian oraz dokonanie ich wstępnej oceny. Charakterystyki nowelizacji dokonano w ujęciu tematycznym, skupiając się na: relacjach wzajemnych organów władzy publicznej, miejscu prawa międzynarodowego w systemie źródeł prawa Rosji oraz innych poprawkach o charakterze tożsamościowym i aksjologicznym. Skutkiem reformy jest wzmocnienie pozycji ustrojowej prezydenta, nawet przy formalnym utrzymaniu modelu semiprezydenckiego, ograniczenie roli parlamentu, samorządu lokalnego, a także pozbawienie autonomii władzy sądowniczej.

¹ ORCID ID: 0000-0002-5929-9719, doktor habilitowany, Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego. E-mail: rczachor@afm.edu.pl.

Abstract**Russia's Constitutional Reform of 2020**

In 2020 took place the most serious constitutional reform in the Russian Federation. The amendments result in the strengthening of the President in the political system, enable V. Putin to maintain power until 2034 and introduce some other significant changes. The aim of the following paper is to present the circumstances of the reform, the contents of the amendments, and their overall summary. Particular attention was paid to the following issues: relations among main institutions of state power, the place of international law in the sources of Russia's law and other amendments related to constitutional identity and axiology. The reform results in strengthening the position of the President, even though still within the semi-presidential model of the political system, the diminished role of the Parliament, local self-government and deprivation of the autonomy of the judiciary.

✱

I.

Prezydent Federacji Rosyjskiej Władimir Putin w orędziu do Zgromadzenia Federalnego (wspólnego posiedzenia obu izb parlamentu – Dumy Państwowej i Rady Federacji) 15 stycznia 2020 r. stwierdził konieczność „doskonalenia mechanizmów władzy”, „wykorzystania potencjału konstytucji i wszystkich szczebli władzy”². Wbrew składanym wcześniej deklaracjom (m.in. jeszcze w 2019 r.), wyraził on potrzebę nowelizacji Konstytucji Federacji Rosyjskiej (dalej – KFR)³. Projekt ustawy federalnej o zmianie konstytucji pt. „O doskonaleniu regulowania poszczególnych kwestii organizacji władzy publicznej”⁴ złożył on do Dumy Państwowej 20 stycznia 2020 r., zaś już 11 mar-

² *Послание Президента Федеральному Собранию*, www.kremlin.ru/events/president/news/62582 (20.11.2020).

³ *Konstytucja Federacji Rosyjskiej przyjęta w ogólnonarodowym referendum w dniu 12 grudnia 1993 roku*, tłum. A. Kubik, Warszawa 2000.

⁴ *Законопроект № 885214–7 «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»*, <https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7> (20.11.2020).

ca tegoż roku ustawa została przyjęta przez izbę drugą parlamentu – Radę Federacji. Referendum ogólnopłaństwowe w tej kwestii zostało wyznaczone na 22 kwietnia 2020 r., zaś następnie z powodów epidemicznych przeniesione na 1 lipca tegoż roku. Treść zmian w konstytucji, błyskawiczne tempo ich opracowania i procedowania w obu izbach parlamentu są w doktrynie traktowane jako potwierdzenie osiągnięcia szczytowego momentu reform systemu politycznego w epoce putinizmu, określanego m.in. jako populistyczny, „spersonalizowany reżim”, czy „plebiscytowy autorytaryzm”⁵. Reforma potwierdza obserwowaną także w innych częściach świata tendencję do centralizacji i personalizacji władzy⁶.

W związku z tym, że zagadnienie reformy konstytucyjnej w Federacji Rosyjskiej (dalej: FR) w 2020 r. nie doczekało się jeszcze obszerniejszego opracowania, szczególnie w polskim obrocie naukowym, celem niniejszego artykułu jest charakterystyka okoliczności dokonania zmian w rosyjskiej ustawie zasadniczej oraz treści tychże zmian w ujęciu tematycznym. Hipotezą badawczą jest założenie, że omawiana nowelizacja Konstytucji FR miała na celu przede wszystkim wzmocnienie pozycji ustrojowej Prezydenta, nawet przy formalnym utrzymaniu modelu semiprezydencyjnego.

II.

Obowiązująca KFR, przyjęta w referendum ogólnopłaństwowym 12 grudnia 1993 r., składa się z preambuły, części pierwszej – 9 rozdziałów łącznie liczących 137 artykułów oraz części drugiej – przepisów końcowych i przeje-

⁵ Konstytucjonalista Michaił Krasnow „spersonalizowany reżim polityczny” definiuje jako „niezrównoważone koncentrowanie kompetencji władczych, jawnych i skrytych, w rękach instytucji-jednostki, przy formalnym utrzymaniu zasad ustroju konstytucyjnego”. Andriej Mieduszewskij rosyjski „plebiscytowy autorytaryzm” definiuje jako „formalne przywiązanie do konstytucji, antyparlamentaryzm, brak zaufania do partii politycznych i bezpartyjny rząd, centralizacja i biurokratyzacja aparatu władzy publicznej oraz kult silnej jednostki”. М.А. Краснов, *Персоналистский режим в России: опыт институционального анализа*, Москва 2006; А. Медушевский, *Конституционная реформа в России: содержание, направления и способы осуществления*, „Общественные науки и современность” 2020, nr 1, s. 43.

⁶ D. Landau, *Abusive Constitutionalism*, „UC Davis Law Review” 2013, vol. 47, s. 189–260.

ściowych, których jest zaledwie 9 ustępów. Kwestię wprowadzania poprawek i zmiany konstytucji normuje rozdział 9. Artykuł 134 stanowi, że „wnioski o wprowadzenie poprawek i dokonanie zmian przepisów KFR mogą przedstawiać: Prezydent FR, Rada Federacji, Duma Państwowa, Rząd FR, ustawodawcze (przedstawicielskie) organy podmiotów FR, jak również grupa licząca co najmniej jedną piątą członków Rady Federacji lub deputowanych do Dumy Państwowej”. Zmiany w treści rozdziałów: 1 („Podstawy ustroju konstytucyjnego”), 2 („Prawa i wolności człowieka i obywatela”) oraz 9 („Poprawki konstytucyjne i zmiana Konstytucji”) mogą być dokonane wyłącznie poprzez Zgromadzenie Konstytucyjne, które opracowuje projekt nowej ustawy zasadniczej (art. 135, ust. 1–3). Zmiany w pozostałej części ustawy zasadniczej, tj. w rozdziałach 3–8, uchwalane są w trybie przewidzianym dla uchwalenia federalnej ustawy konstytucyjnej i wchodzi w życie po zaaprobowaniu ich przez organy władzy ustawodawczej co najmniej dwóch trzecich podmiotów FR (art. 136).

W związku z faktem, iż art. 65 (w rozdziale 3 „Ustrój federalny”) KFR zawiera zamkniętą listę podmiotów wchodzących w skład FR, przewidziano uproszczony tryb jego nowelizacji. Wprowadzane są one w trybie ustawy federalnej, bez obligatoryjnej aprobaty wyrażanej przez dumy, tj. organy stanowiące, poszczególnych jednostek administracyjno-terytorialnych FR (art. 137, ust 1–2).

Pod rządami aktualnej ustawy zasadniczej nie zwoływano Zgromadzenia Konstytucyjnego, bowiem nie dokonywano zmian w rozdziałach 1, 2 i 9. Najczęściej, dwunastokrotnie, zmian dokonywano we wspomnianym art. 65, zawierającym listę podmiotów wchodzących w skład państwa (m.in. na mocy ustawy federalnej nr 6 z 21 marca 2014 r. potwierdzono aneksję Krymu i Sewastopola⁷). Czterokrotnie korzystano natomiast z trybu przewidzianego w art. 136 KFR, wprowadzając zmiany w rozdziałach od 3 do 7 (tj.: „Ustrój federalny”, „Prezydent FR”, „Zgromadzenie Federalne”, „Rząd Federacji Rosyjskiej”, „Władza sądownicza), o czym mowa poniżej.

⁷ *Федеральный конституционный закон от 21.03.2014 г. № 6-ФКЗО принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя*, <http://kremlin.ru/acts/bank/38220> (20.11.2020).

III.

Wspomniane czterokrotne nowelizowanie ustawy zasadniczej poprzez uchwalenie konstytucyjnej ustawy federalnej w trybie art. 136 miało miejsce 30 grudnia 2008 r. (dwie ustawy), 5 lutego oraz 21 lipca 2014 r.

Federalna ustawa konstytucyjna nr 6 z 30 grudnia 2008 r.⁸ wprowadziła zmiany w art. 81 i 96 konstytucji, wydłużając kadencję Prezydenta FR i Dumy Państwowej odpowiednio do 6 i 5 lat. Zmiana ta miała miejsce w okresie prezydentury Dmitrija Miedwiediewa i niejako była przygotowaniem do powrotu W. Putina na urząd głowy państwa, wówczas zajmującego stanowisko szefa rządu. Druga przyjęta tegoż dnia konstytucyjna ustawa federalna nr 7⁹ wprowadziła zmiany w art. 103 ust. 1 oraz art. 114 ust. 1 KFR, nakładając na rząd FR obowiązek corocznego składania Dumie Państwowej sprawozdania z własnej działalności, w tym w kwestiach, w których szczegółowego sprawozdania żądała sama Duma.

Przyjęta 5 lutego 2014 r. federalna ustawa konstytucyjna nr 2¹⁰ wprowadziła zmiany w 7 artykułach KFR: 71, 83, 102, 104, 125, 126, 128, 129 oraz w całości uchyliła art. 127, rozdział 7 zyskał nową nazwę: „Władza sądownicza i prokuratura”. Nowelizacja w całości dotyczyła ustroju sądownictwa. Zlikwidowano Naczelną Sąd Arbitrażowy FR, którego kompetencje przejął Sąd Najwyższy, Prezydent uzyskał kompetencję przedstawiania Radzie Federacji kandydatów na zastępców Prokuratora Generalnego FR oraz powoływania, na wniosek Prokuratora Generalnego, prokuratorów w podmiotach federacji.

Ostatnia z powyższych zmian miała miejsce na mocy konstytucyjnej ustawy federalnej nr 11 z 21 lipca 2014 r.¹¹ W całości dotyczyła ona Rady Fede-

⁸ Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы», <http://www.kremlin.ru/acts/bank/28713> (20.11.2020).

⁹ Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации», <http://kremlin.ru/acts/bank/28714> (20.11.2020).

¹⁰ Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации», http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_158640/3d-0cac60971a511280cbba229d9b6329c07731f7 (20.11.2020).

¹¹ Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_158640/3d-0cac60971a511280cbba229d9b6329c07731f7 (20.11.2020).

racji, wprowadzając zmiany w art. 83 oraz 95. Prezydent zyskał nowe prawo „powoływania i odwoływania przedstawicieli FR w Radzie Federacji” (art. 83), których liczba nie może przekraczać 10% od ogólnej liczby członków tejże izby. Uzupełniają oni dotychczasowy skład Rady Federacji, w której każdy podmiot federacji reprezentowany jest przez 2 osoby: przedstawiciela lokalnej legislatury i egzekutywy. W praktyce oznaczało to wzmocnienie i tak bardzo silnego wpływu Prezydenta na izbę drugą. Najpoważniejsza reforma konstytucyjna dokonała się jednak w 2020 r.

IV.

Jeszcze w połowie lat 90. ówczesny Prezydent Borys Jelcyn twierdził, że silna pozycja ustrojowa głowy państwa jest w owym okresie niezbędna, lecz celowo powinna być ograniczona. Zatem uzasadnione byłyby oczekiwania, że ewentualna modyfikacja ustroju naczelnych organów państwa zmierzać będzie ku równoważeniu poszczególnych gałęzi władzy. Jak wyżej wspomniano, W. Putin oraz wysocy rangą politycy rządzącej partii „Jedna Rosja” wielokrotnie podkreślali, że istotna modyfikacja norm konstytucyjnych nie jest niezbędna. Tymczasem praktyka rządzącego od początku 2000 r. W. Putina okazała się zgoła odmienna – oprócz ograniczenia pluralizmu, eliminacji potencjalnych przeciwników politycznych oraz elit biznesowych dokonał on zdecydowanej centralizacji państwa, zarówno poprzez rozbudowę Administracji Prezydenta FR, która w pewnym stopniu zaczęła dublować zadania rządu, aktywność prawodawczą, jak i ograniczać autonomię podmiotów federacji (powoływanie gubernatorów, pełnomocnych przedstawicieli prezydenta w okręgach federalnych) oraz wszechobecność tzw. *siłowników*, tj. osób związanych z resortami siłowymi w rozmaitych organach administracji publicznej.

O konieczności istotnej modyfikacji Konstytucji W. Putin po raz pierwszy publicznie wypowiedział się w połowie stycznia 2020 r. Dość szczegółowo zarysowując tezy postulowanej reformy podkreślił, iż „silna władza prezydencka jest w Rosji absolutnie niezbędna dla stabilności; przyjdzie jednak czas, gdy władza prezydencka nie będzie tak spersonalizowana”¹². Już 23 stycz-

Федерации», <http://kremlin.ru/acts/bank/38735> (20.11.2020).

¹² Послание Президента Федеральному Собранию...

nia odbyło się pierwsze czytanie projektu ustawy wniesionego przez W. Putina. Data drugiego czytania została ustalona na 11 lutego, jednak po wpływie głosów krytyki przeniesiono je na 10 marca. Pracę nad ostateczną treścią nowelizacji prowadził właściwy komitet Dumy z „grupą roboczą” powołaną na mocy prezydenckiego dekretu¹³. Większość poprawek zgłoszonych przez opozycyjnych deputowanych została odrzucona. Przyjęto natomiast zgłoszoną przez deputowaną rządzącej „Jednej Rosji” byłą kosmonautkę Walentinę Tierieszkową propozycję takiej redakcji art. 81 ust. 3¹, by ograniczenie liczby kadencji głowy państwa do dwóch nie dotyczyło osoby zajmującej ten urząd w momencie uchwalenia nowelizacji konstytucji (tj. W. Putina)¹⁴. Ta „wrzutka”, zgłoszona przez słynną kosmonautkę, może być uznana za najważniejszy element całej reformy. Otworzyła bowiem W. Putinowi możliwość sprawowania urzędu głowy państwa aż do 2034 r. Sam zainteresowany zyczliwie przyjął tę możliwość. Pojawiły się uzasadnione obawy, czy taka norma jest zgodna z konstytucją, tym bardziej, że jeszcze pod koniec 1998 r. Sąd Konstytucyjny FR orzekł, że jakiegokolwiek „zerowanie” licznika kadencji jest sprzeczne z ustawą zasadniczą. W orzeczeniu z 16 marca 2020 r. Sąd Konstytucyjny bezpośrednio się do tej kwestii nie odniósł, ograniczając się stwierdzeniem, że tryb wejścia w życie ustawy nowelizującej konstytucję jest zgodny z normami ustawy zasadniczej¹⁵.

Trzecie czytanie projektu ustawy miało miejsce 11 marca, tego samego dnia ustawa została przyjęta przez Radę Federacji. Następnego dnia została ona przyjęta przez organy prawodawcze podmiotów federacji¹⁶. Duma za-

¹³ *Распоряжение Президента Российской Федерации от 15.01.2020 № 5-пр «О рабочей группе по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации»*, <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202001150021> (20.11.2020).

¹⁴ Za taką normą opowiedziało się 380 deputowanych Dumy, 43 głosowało przeciwko, 1 wstrzymał się od głosu.

¹⁵ *Заключение Конституционного Суда Российской Федерации о соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации*, <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision459904.pdf> (20.11.2020).

¹⁶ *Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации*

proponowała wyznaczenie daty referendum ogólnopaństwowego na dzień 22 kwietnia. Prezydent dekretem wyznaczył datę referendum na ten dzień, wprowadzając zastrzeżenie – „o ile pozwoli sytuacja epidemiczna”¹⁷. Ostatecznie referendum miało miejsce 1 lipca. Przy 68% frekwencji za przyjęcie nowelizacji opowiedziało się 78% głosujących. Nowelizacja weszła w życie wraz z promulgacją 4 lipca 2020 r.

Badacze wskazują na różne, powiązane ze sobą, przyczyny szybkiego tempa wprowadzenia reformy. Po pierwsze, wykluczenie udziału społeczeństwa i niezależnych konstytucjonalistów w pracach nad treścią nowelizacji. Po drugie, uprzedzenie ewentualnej merytorycznej dyskusji nad projektem reformy oraz wyrażenie krytyki. Po trzecie, ukrycie głównego, wg Andrieja Mieduszeńskiego i innych ustrojoznawców, celu reformy – „zerowania” licznika kadencji W. Putina poprzez medialne eksponowanie roli Rady Państwowej (kolegialnego organu, w którym mógłby on zasiadać po 2024 r., tj. po upływie bieżącej kadencji, posiadając np. wzorem byłego Prezydenta Kazachstanu Nursułtana Nazarbajewa status „lidera narodu” i szczególne prerogatywy¹⁸).

V.

Wprowadzone w 2020 r. zmiany w KFR dotyczą przede wszystkim wzajemnych relacji między organami władzy publicznej, miejsca prawa międzynarodowego w systemie źródeł prawa rosyjskiego oraz innych kwestii, głównie o znaczeniu deklaratoryjno-symbolicznym¹⁹. Reforma sankcjonuje określoną praktykę, sięgającą w istocie do lat 90., naruszania klasycznego trójpodzia-

и функционирования публичной власти», <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003140001?index=0&rangeSize=%D0%92%D1%81%D0%B5> (20.11.2020).

¹⁷ Указ Президента РФ от 17.03.2020 N 188 (ред. от 25.03.2020) «О назначении общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации», www.consultant.ru/document/cons_doc_law_347817 (20.11.2020).

¹⁸ А.Н. Медушевский, *Возрождение Империи? Российская конституционная реформа 2020 на фоне глобальных изменений*, „Вестник Европы” 2020, т. 53; R. Czachor, *Instytucja „lidera narodu” w republikach Azji Środkowej. Analiza prawno-porównawcza*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze” 2019, nr 10, s. 245–257.

¹⁹ Nowelizacji poddano artykuły: 67–72; 75; 77–83; 93–95; 97–98; 100; 102–104; 107–108; 110–115; 117–119; 125–126; 128–129; 131–133. Nadto dodano 5 nowych artykułów 67¹; 75¹; 79¹; 92¹; 103¹.

łu władz i dominacji egzekutywy nad pozostałymi organami władzy²⁰. Potwierdza i zwiększa supremację Prezydenta, ogranicza rolę rządu, zwiększa kontrolę głowy państwa nad drugą izbą parlamentu, marginalizuje instytucję samorządu terytorialnego oraz ogranicza autonomię władzy sądowniczej, w tym Sądu Konstytucyjnego.

Kardynalną zmianą jest wprowadzenie normy stanowiącej, że organizacja władzy publicznej w całości leży w gestii organów federalnych (art. 132, ust. 3). Wynika z niej nie tylko możliwość naruszania autonomii, i tak w dużym stopniu fikcyjnej, poszczególnych podmiotów federacji, jak i podporządkowanie organów samorządu lokalnego władzom federalnym. Rozszerzono zakres kompetencji współdzielonych przez władze federalne i podmioty federacji o kwestie polityki rolnej, ochrony zdrowia, rodziny, małżeństwa (które zdefiniowano jako związek kobiety i mężczyzny) oraz wychowania (art. 72). Ponadto możliwe stało się tworzenie „terytoriów federalnych”, na których organizacja władzy publicznej regulowana będzie odrębnym ustawodawstwem federalnym. W nowej konstrukcji ustrojowej Rosja coraz bardziej oddala się od francuskiego wzorca semiprezydencjalizmu – parlament i rząd utracił część kompetencji na rzecz Prezydenta.

Prezydent FR określony został „gwarantem ładu społecznego oraz zgody w państwie”, zapewniającym zgodne funkcjonowanie i współpracę wszystkich organów „jednolitego systemu władzy publicznej” (art. 80). Podobnie jak do tej pory, mimo posiadania szerokich i jeszcze bardziej rozbudowanych reformą 2020 r. kompetencji wykonawczych, nie jest on kwalifikowany jako organ egzekutywy, a stojąca ponad wszystkimi rodzajami władzy „głowa państwa”²¹. Zgłasza on kandydata na premiera i członków rządu (art. 112). Pomimo, iż skład rządu jest zatwierdzany przez Dumę Państwową, to nie sprawuje ona nad nim kontroli – Prezydent samodzielnie decyduje o dymisji rządu oraz poszczególnych ministrów. Utrzymano rozwiązanie, w którym w przypadku uchwalenia przez Dumę wotum nieufności wobec rządu, Prezydent może bądź zdymisjonować gabinet, bądź też rozwiązać Dumę (art. 117). Na nowo

²⁰ Szerzej: J. Zaleśny, *Zasady podziału władzy w Rosji*, [w:] *Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich*, t. 2, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2016, *passim*.

²¹ Szerzej: J. Zaleśny, *O władzy wykonawczej Prezydenta Federacji Rosyjskiej*, „*Ius Novum*” 2017, nr 1, s. 147–164.

zdefiniowano relacje pomiędzy głową państwa a gabinetem: Prezydent sprawuje „ogólne kierownictwo rządem” (art. 82), zaś rząd realizuje władzę wykonawczą „pod kierownictwem Prezydenta” (art. 110 ust. 1). Nowelizacja wprowadziła pojęcie „zagrożeń wewnętrznych”, z którymi ma walczyć podległa głowie państwa Rada Bezpieczeństwa FR (art. 83).

Ważną zmianą jest wprowadzenie normy stanowiącej, że rząd kieruje działalnością tylko tych organów władzy, które nie podlegają Prezydentowi (art. 110 ust. 3). Rząd otrzymał dodatkowe pełnomocnictwa w zakresie zapewnienia „jednolitej, społecznie zorientowanej polityki” (art. 114), co faktycznie zdjęło z Prezydenta część odpowiedzialności w tym zakresie. Premier z kolei ponosi „osobistą odpowiedzialność przed Prezydentem za realizację nałożonych na rząd pełnomocnictw” (art. 113).

Istotne zmiany dotknęły dwuizbowego parlamentu, głównie izby drugiej – Rady Federacji. Zwiększono liczbę jej członków powoływanych przez Prezydenta do 30 (poprzednio 17 deputowanych), z których do 7 może pełnić mandat dożywotnio (art. 95 ust. 2)²². Wraz z deputowanymi będącymi przedstawicielami egzekutyw poszczególnych podmiotów federacji, stanowią oni dla Prezydenta gwarancję kontroli nad izbą. Rada Federacji zyskała również nowe kompetencje. Powołuje, na wniosek Prezydenta, przewodniczącego, zastępców przewodniczącego i sędziów Sądu Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego a ponadto przewodniczących i sędziów sądów kasacyjnych i apelacyjnych a także odwołuje ich „w przypadku popełnienia czynu godzącego w cześć i godność sędziego oraz innych przypadkach niemożności wykonywania obowiązków” (art. 125).

Duma Państwowa zyskała kompetencję „zatwierdzania” (zamiast dotychczasowego „wyrażania zgody”) zgłaszanej przez Prezydenta kandydatury na stanowisko premiera i części ministrów federalnych (art. 103). Ponadto Prezydentowi uniemożliwiono odmowę powołania na stanowiska tych osób, które zostały uprzednio zatwierdzone przez Dumę (art. 112 ust. 3). Z drugiej strony Duma utraciła jakikolwiek wpływ na tzw. „resorty siłowe”²³, które sa-

²² Ustęp ten stanowi również, że dożywotnio mandat deputowanego Rady Federacji pełni Prezydent FR po zakończeniu swojej kadencji lub po przedterminowym złożeniu urzędu.

²³ W istocie katalog tych resortów oprócz typowo „siłowych”: Ministerstwa Obrony, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Ministerstwa ds. Spraw Nadzwyczajnych włącza także Ministerstwo Sprawiedliwości i Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

modzielnie obsadza Prezydent, ograniczając się w tej materii do konsultacji z Radą Federacji (art. 83 i 102).

Konstytucyjne umocowanie znalazła Rada Państwowa – kolegialny organ konsultacyjny funkcjonujący przy głowie państwa w obecnej postaci od 2000 r. (powołany na mocy prezydenckiego dekretu). Jej członkowie powoływani są przez Prezydenta „w celu zapewnienia zgodnego funkcjonowania i współpracy organów władzy publicznej, określenia podstawowych kierunków polityki wewnętrznej i zagranicznej FR oraz priorytetowych kierunków społeczno-gospodarczego rozwoju kraju” (art. 83). Przy okazji nadmienić można, że, oprócz Rady Państwowej, podległymi Prezydentowi organami konsultacyjnymi wymienionymi w ustawie zasadniczej są: Administracja Prezydenta oraz Rada Bezpieczeństwa.

Sąd Konstytucyjny zyskał kompetencję uprzedniej kontroli konstytucyjności przygotowywanych aktów prawnych, zarówno federalnych, jak i aktów prawa podmiotów federacji. Sąd Konstytucyjny nabył również prawo orzekania o możliwości wykonania decyzji organów międzynarodowych i wyroków sądów międzynarodowych w oparciu o kryterium zgodności z „podstawami porządku publicznego FR” (art. 125). Co niezmiernie istotne, czynności tych nie może podejmować z własnej inicjatywy – realizuje je na wniosek Prezydenta. Sąd Konstytucyjny orzeka również o zgodności z Konstytucją ustawy, która była zawetowana przez Prezydenta a weto to zostało przełamane przez parlament (art. 107, 108). Pozycję Sądu osłabia również ograniczenie liczby sędziów z 19 do 11. Jak wspomniano, ich powołania dokonuje Rada Federacji na wniosek Prezydenta.

„Koniecznością zapewnienia funkcjonalnej jedności władz” uzasadniało naruszenie zasady równowagi się władz i centralizację, która dotknęła także prokuraturę. Jest ona obecnie zdefiniowana jako „jednolity, scentralizowany, federalny system organów realizujących nadzór nad przestrzeganiem konstytucji i ustaw” (art. 129 ust. 1). Po nowelizacji Prokuratora Generalnego, jego zastępców i prokuratorów wojskowych powołuje (po konsultacji z Radą Federacji) i odwołuje (samodzielnie) Prezydent (art. 129 ust. 2,3).

Nowelizacja niesie również potencjalne zagrożenia dla instytucji samorządu terytorialnego. Oprócz deklaracji „jedności władzy państwowej i samorządowej” (art. 132, ust. 3), art. 131 ust. 1 stypuluje możliwość uczestnictwa organów rządowych w kształtowaniu organów samorządu, powoływanie

i odwoływanie urzędników samorządowych w trybie przewidzianym ustawodawstwem federalnym.

Poprawki w art. 79, nie negując nadrzędności norm przyjętych aktów prawa międzynarodowego, wprowadziły istotne ograniczenie w jego stosowaniu. Przewidują one, że akty prawne organów ponadnarodowych i orzeczenia sądów międzynarodowych nie będą dla Rosji wiążące w zakresie, który jest sprzeczny z jej Konstytucją. O zgodności tychże z normami ustawy zasadniczej orzekać będzie Sąd Konstytucyjny. Może to w praktyce grozić ograniczeniem stosowania się władz Rosji do orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, co z kolei stawia pod znakiem zapytania możliwość korzystania obywateli rosyjskich z możliwości prawnomiędzynarodowej ochrony wolności i praw (już obecnie Rosja stosuje się zaledwie do około 1/4 orzeczeń ETPCz).

Reforma przyniosła również inne zmiany, m.in. takie, które podkreślić mają elementy tożsamości narodowej oraz więzi, solidarność społeczną, zarówno w wymiarze horyzontalnym, jak i wertykalnym. Artykuł 67¹ ust. 1 stanowi, że „FR zapewnia ochronę suwerenności i integralności terytorialnej, a działania zmierzające do oddzielenia części jej terytorium są zabronione”. Z kolei ust. 2 tegoż artykułu głosi, że FR „zjednoczona tysiącletnią historią, zachowując pamięć o przodkach, którzy przekazali nam ideały i wiarę w Boga a także kontynuując rozwój Państwa Rosyjskiego uznaje historycznie wykształconą jedność państwową”. Artykuł 68 ust. 1 określił język rosyjski językiem państwowym, zaś naród rosyjski (w rozumieniu etnicznym – *ros. russkij narod*) jako państwowotwórczy (*ros. gosudarstwoobrazujuszczij*), wchodzący „w wielonarodowy związek równoprawnych narodów FR”. Z kolei art. 69 ust. 3 stanowi, że FR udziela wsparcia rodakom za granicą w realizacji ich praw i ochrony ich interesów oraz zachowaniu „ogólnorosyjskiej tożsamości kulturowej”. Potwierdzono także, że FR jest kontynuatorką prawną Związku Radzieckiego (art. 67¹). Konstytucja nakłada ponadto na państwo zapewnienie zrównoważonego wzrostu gospodarczego, podniesienie dobrobytu obywateli, zapewnienie partnerstwa społecznego, solidarności ekonomicznej, politycznej i społecznej oraz równowagę praw i obowiązków obywateli. Deklaruje się „poszanowanie pracy”, pensję minimalną nie mniejszą niż minimum egzystencji oraz obowiązkowe ubezpieczenia społeczne (art. 75 ust. 5–7). Więź elit władzy ze społeczeństwem ma wzmacniać zakaz posia-

dania przez wyższych urzędników państwowych obcego obywatelstwa oraz kont i oszczędności w zagranicznych bankach poza FR (art. 71, 77 ust. 3).

VI.

Reforma, co oczywiste, wywołała szereg krytycznych ocen. Negatywnie oceniona została przez Komisję Wenecką²⁴. Jej negatywne stanowisko to przede wszystkim zmian w art. 79. Co do zasady z dezaprobatą została przyjęta przez konstytucjonalistów rosyjskich, choć dla porządku wskazać należy, iż opinie były rozmaite.

Zwolennicy reformy, głównie jej autorzy, deprecjonują rolę nowelizacji, podkreślając, że nie wnosi ona nic nowego do systemu politycznego, nie dotyczy pryncypiów ustrojowych a jedynie porządkuje działalność organów państwa, dostosowuje normy prawa do rzeczywistości²⁵.

Krytycy reformy, przede wszystkim liberalna opozycja, określa reformę mianem „przewrotu konstytucyjnego”, podnosząc, że przeczy ona podstawom ustroju państwa, radykalnie zmienia treść i ducha ustawy zasadniczej, co stoi w sprzeczności z art. 16 ust 2 Konstytucji²⁶. Niektórzy konstytucjonalści podnosili ignorowanie przez władze istniejącego dorobku naukowego i regularnie pojawiających się opracowań naukowych postulujących inne niż wprowadzone na mocy nowelizacji zmiany w rosyjskim prawie państwowym, a także niepodjęcie innych, aktualnie istniejących problemów ustrojowych²⁷.

²⁴ *Opinion No. 981/2020 on draft amendments to the Constitution (as signed by the President of the Russian Federation on 14 March 2020)*, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)009-e&fbclid=IwAR1JO8IojBv-7uxOyz9s14a-WK6m-MVaGYrPTR1oHN-PGPrp24WqO4UCusTRw](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)009-e&fbclid=IwAR1JO8IojBv-7uxOyz9s14a-WK6m-MVaGYrPTR1oHN-PGPrp24WqO4UCusTRw) (20.11.2020).

²⁵ Np. współprzewodniczący powołanej przez Prezydenta „robotczej grupy” Paweł Kraśnennikow twierdził, że nie jest to „refoma, a tylko modernizacja” konstytucji.

²⁶ А.Н. Медушевский, *Возрождение Империи...*

²⁷ M.in. z okazji 15-lecia konstytucji całe wydanie periodyku „Конституционный вестник” 2008, nr 1 (19); z okazji 20-lecia konstytucji: *Современный конституционализм: вызовы и перспективы*, red. В.Д. Зорькин, Москва 2014. Szerzej: О.Г. Румянцев, *Конституционная реформа-2020 в Российской Федерации: пристрастная оценка*, „Конституционный вестник” 2020, nr 5 (23), s. 6–32; О.Ю. Болдырев, *Поправки к Конституции России: решение старых проблем или создание новых?*, „Конституционный вестник” 2020, nr 5 (23), s. 121–127.

Pragmatycy, rozumiejący, że Rosja nie jest państwem realizującym zasadę państwa prawnego i w którym konstytucyjność stanowionego prawa przestała być wartością szanowaną przez rządzących, skupiają się na komentowaniu rzeczywistych celów reformy oraz jej wewnętrznej niespójności. Przykładowo A. Mieduszewskij podkreślał konsekwentne zerwanie z aksjologią przyjętą w 1993 r. Reforma z 2020 r. była kolejnym z wielu kroków mających na celu określenie własnego modelu ustroju, odrębnego od „narzuconego przez liberałów” i będącego symbolem ówczesnej „poradzieckiej Smuty”²⁸.

Treść nowelizacji rosyjskiej konstytucji wskazuje na dążenie władz do wzmocnienia pozycji w środowisku międzynarodowym, retradycjonalizacji i podkreślenia ciągłości państwowej ze Związkiem Radzieckim, co potwierdza narastający antagonizm pomiędzy władzami Rosji, a otoczeniem zewnętrznym. Izolacjonizmowi towarzyszy zadekretowana jedność narodu i elit władzy, rozbudowa praw socjalnych. Swoistym panaceum na problemy wewnętrzne i międzynarodowe jawi się wzmocnienie instytucji Prezydenta, który realizując kompetencje egzekutywy jest jednocześnie ponad modelem trójpodziału władzy. Oceniając możliwe długoterminowe skutki reformy można się zgodzić z Williamem Partlettem, twierdzącym, że osłabia ona instytucje władzy publicznej w Rosji, a tym samym może skutkować głębokim kryzysem wewnętrznym²⁹.

Generalizując, współczesny konstytucjonalizm rosyjski potwierdza szereg obserwacji związanych z funkcjonowaniem ustrojów autorytarnych: normy prawa mają charakter fasadowy, zasady rządów prawa, demokracji i pluralizmu są naruszane, brak skutecznego sądownictwa, zaś uchwalane i nowelizowane w takich reżimach konstytucje są środkiem mobilizacji społecznej w rękach niedemokratycznych elit władzy³⁰. Na obszarze postradzieckim swoistym prekursorem reform, które w 2020 r. wdrożyła Rosja, są państwa Azji Środkowej (głównie Kazachstan, Uzbekistan i Turkmenistan). W państwach tych w ostatnich dekadach wielokrotnie nowelizowano ustawy zasadnicze, „zerowano” liczniki kadencji głów państwa (w przypadku Uzbekistanu wręcz igno-

²⁸ А. Медушевский, *Конституционная реформа в России...*, s. 39–60.

²⁹ W. Partlett, *Russia's 2020 Constitutional Amendments: A Comparative Perspective*, „Melbourne Legal Studies. Research Paper Series” 2020, nr 887, s. 2.

³⁰ Por.: Z. Elkins, T. Ginsburg, J. Melton, *The Content of Authoritarian Constitutions*, [w:] *Constitutions in Authoritarian Regimes*, red. T. Ginsburg, A. Simpser, Cambridge 2014, s. 141–162.

rowano normę ograniczającą możliwość pełnienia kolejnych kadencji), dokonywano wzmocnienia pozycji ustrojowej prezydentów, czyniąc z tej instytucji wyłączne *residuum* władzy publicznej³¹. Tym samym współczesna Rosja podąża w znanym i teoretycznie dobrze poznanym kierunku autorytaryzmu³².

Podsumowując, omawiana reforma konstytucyjna jest kolejnym przykładem (m.in. po reformach konstytucyjnych państw Azji Środkowej) kierunku „twardnienia” postradzieckich ustrojów autorytarnych. Kluczowym elementem takiego procesu jest supremacja pozycji ustrojowej Prezydenta FR, potencjalne umożliwienie W. Putinowi przedłużenie mandatu aż do 2034 r., nadto marginalizowanie roli organów przedstawicielskich, samorządu lokalnego, a także pozbawienie autonomii władzy sądowniczej. W świetle powyższego Uzasadnionym wydaje się być stwierdzenie, iż przebieg reformy oraz jej treść potwierdzają aktualność historycznych wzorców sprawowania władzy w Rosji a także roli prawa jako regulatora stosunków społecznych w warunkach bierności i apatii szerokich mas społeczeństwa, słabość parlamentaryzmu oraz samowolę rządzącej elity.

Literatura

- Czachor R., *Instytucja „lidera narodu” w republikach Azji Środkowej. Analiza prawno-porównawcza*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze” 2019, nr 10.
- Czachor R., *Reformy konstytucyjne w państwach Azji Środkowej. Analiza porównawcza*, „Zeszyty Naukowe Uczelni Jana Wyżykowskiego. Studia z Nauk Społecznych” 2019, nr 12.
- Elkins Z., Ginsburg T., Melton J., *The Content of Authoritarian Constitutions*, [w:] *Constitutions in Authoritarian Regimes*, red. Ginsburg T., Simpser A., Cambridge 2014.
- Geddes B., Wright J., Frantz E., *How Dictatorships Work*, Cambridge 2018.
- Landau D., *Abusive Constitutionalism*, „UC Davis Law Review” 2013, vol. 47.

³¹ R. Czachor, *Reformy konstytucyjne w państwach Azji Środkowej. Analiza porównawcza*, „Zeszyty Naukowe Uczelni Jana Wyżykowskiego. Studia z Nauk Społecznych” 2019, nr 12, s. 35–50; М. Краснов, *Постсоветские государства: есть ли зависимость политического режима от конституционного дизайна?*, „Сравнительное конституционное обозрение” 2014, nr 2 (99), s. 29–45.

³² Szerzej m.in.: B. Geddes, J. Wright, E. Frantz, *How Dictatorships Work*, Cambridge 2018.

- Partlett W., *Russia's 2020 Constitutional Amendments: A Comparative Perspective*, „Melbourne Legal Studies. Research Paper Series” 2020, nr 887.
- Zaleśny J., *O władzy wykonawczej Prezydenta Federacji Rosyjskiej*, „Ius Novum” 2017, nr 1.
- Zaleśny J., *Zasady podziału władzy w Rosji*, [w:] *Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich*, t. 2, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2016.
- Болдырев О.Ю., *Поправки к Конституции России: решение старых проблем или создание новых?*, „Конституционный вестник” 2020, no. 5 (23).
- Современный конституционализм: вызовы и перспективы*, red. Зорькин В.Д., Москва 2014.
- Краснов М., *Постсоветские государства: есть ли зависимость политического режима от конституционного дизайна?*, „Сравнительное конституционное обозрение” 2014, no. 2 (99).
- Краснов М.А., *Персоналистский режим в России: опыт институционального анализа*, Москва 2006.
- Медушевский А., *Конституционная реформа в России: содержание, направления и способы осуществления*, „Общественные науки и современность” 2020, no. 1.
- Медушевский А.Н., *Возрождение Империи? Российская конституционная реформа 2020 на фоне глобальных изменений*, „Вестник Европы” 2020, т. 53.
- Румянцев О.Г., *Конституционная реформа-2020 в Российской Федерации: пристрастная оценка*, „Конституционный вестник” 2020, no. 5 (23).