

Andrzej Jackiewicz

Uniwersytet w Białymstoku

ORCID: 0000-0001-6957-3139

jackiewicz@uwb.edu.pl

Kształtowanie składu Rady Federacji a kierunek ewolucji federalizmu rosyjskiego

Wprowadzenie

Do immanentnych elementów konstrukcji ustrojowej państwa federalnego tradycyjnie zalicza się dwuizbowość parlamentu federalnego, w ramach którego izba wyższa jest organem władzy federalnej zabezpieczającym interesy podmiotów składowych federacji. Może to jednak mieć miejsce wyłącznie wtedy, gdy jest kształtowana w sposób odzwierciedlający strukturę danej federacji, ale przede wszystkim w sposób zapewniający rzeczywistą reprezentatywność poszczególnych podmiotów federalnych. Oczywiście musi mieć również zapewnione stosowne instrumentarium kompetencji, pozwalając tym samym na realny udział w federalnym procesie decyzyjnym¹. Konstytucja Federacji Rosyjskiej² przewiduje bikameralną strukturę Zgromadzenia Federalnego, w ramach którego funkcjonują: izba niższa – Duma Państwowa oraz izba wyższa – Rada Federacji.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest analiza zmian w zakresie kształtowania składu rosyjskiej Rady Federacji, poczynając od uchwalenia Konstytucji FR w 1993 roku, ze szczególnym uwzględnieniem zmiany konstytucji przeprowadzonej w tym zakresie w 2014 roku. Celem badawczym jest natomiast wykazanie na przedmiotowym tle przeciwnej idei państwa federalnego, tendencji centralizacyjnej. W artykule zastosowano metodę dogmatyczno-prawną, koncentrując się na badaniu treści przepisów rangi konstytucyjnej oraz ustawowej przy komplementarnym zastosowaniu metody funkcjonalnej, pozwala-

¹ A. Jackiewicz, *Konstytucyjne funkcje izb pierwszych parlamentów federalnych a zasada federalizmu w państwach europejskich*, Białystok 2019, s. 10–11, 40.

² Конституция Российской Федерации з 12.12.1993 г., „Российская газета” 1993, nr 237 (853).

jącej na zbadanie wpływu zmian normatywnych na funkcjonowanie rosyjskiego systemu politycznego.

Kształtowanie składu Rady Federacji w latach 1993–2000

Do 2014 roku izba druga Federacji Rosyjskiej, Rada Federacji, była zgodnie z art. 95 Konstytucji FR kształtowana wyłącznie jako reprezentacja podmiotów Federacji, na zasadzie delegacji przez te podmioty po dwóch przedstawicieli. Pomimo różnic w wielkości terytorium i dużych różnic w populacji między podmiotami federalnymi, mają one taką samą liczbę reprezentantów w Radzie Federacji, co wywoływało już dyskusję na temat równości materialnej podmiotów i ograniczonej przez to zdolności bardziej ludnych podmiotów do wyrażania woli ich mieszkańców³. Jednakże, biorąc pod uwagę fakt, że izba pierwsza, Duma Państwowa, jest powoływana zgodnie z regułami demokracji przedstawicielskiej, może nie jest to rozwiązanie idealne z punktu widzenia wspomnianej zasady równości materialnej, to jest akceptowalne z punktu widzenia zasady federalizmu. W świetle rozwiązań obecnych w innych państwach federalnych braku zróżnicowania pomiędzy nieraz bardzo różniącymi się potencjałem demograficznym podmiotami federacji nie można wszak traktować w kategoriach wyjątku (*vide* USA, Australia, Szwajcaria)⁴.

Reprezentacja podmiotów federalnych została ustalona Konstytucją Federacji Rosyjskiej w taki sposób, że do Rady Federacji wchodzi po dwóch przedstawicieli każdego z podmiotów Federacji Rosyjskiej, z których jeden reprezentuje organ przedstawicielski, a drugi egzekutywę danego podmiotu federacji (art. 95 ust. 2). W zakresie procedury wyłaniania przedstawicieli Konstytucja Federacji Rosyjskiej w art. 96 ust. 2 odsyłała (i nadal odsyła) do ustawy federalnej. Ustawą tą była pierwotnie ustawa federalna o procedurze kształtowania Rady Federacji Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej z 5 grudnia 1995 roku⁵, zastąpiona ustawą federalną z 5 sierpnia 2000 roku⁶, a następnie obowiązującą aktualnie ustawą federalną z 2 grudnia 2012 roku⁷

³ E.A. Kremyanskaya, *Constitutional Asymmetry in Russia: Issues and Developments. A Country Study of Constitutional Asymmetry in the Russian Federation*, [w:] *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism, Federalism and Internal Conflicts*, (red.) P. Popelier and M. Sahadžić, Cham 2019, s. 418.

⁴ A. Jackiewicz, *op. cit.*, s. 10.

⁵ Федеральный закон „О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации” z 05.12.1995 r., № 192-ФЗ.

⁶ Федеральный закон „О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации” z 5.08.2000 r., № 113-ФЗ.

⁷ Федеральный закон „О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации” z 2.12.2012 r., № 229-ФЗ.

(wszystkie ustawy federalne o tych samych tytułach)⁸. Na przestrzeni lat, zgodnie z tymi ustawami, zmieniały się jednak zasady wyłaniania członków Rady Federacji przez organ przedstawicielski i egzekutywę.

Ważnym punktem wyjścia do obserwacji tych przemian jest pierwotne założenie, które – jak przypomina William Partlett – towarzyszyło Borysowi Jelcynowi, gdy skonfliktowany z parlamentem, poddawał projekt konstytucji pod referendum w 1993 roku. W związku z tym, że organy władzy wykonawczej, zarówno na szczeblu centralnym, jak i w regionach, tworzą jednolity system władzy wykonawczej (patrz art. 77 ust. 2 Konstytucji FR), połowa składu Rady Federacji miała być podporządkowana prezydentowi FR. Borys Jelcyn widział bowiem Radę Federacji w roli organu konsultacyjnego (a więc podobnie jak Rada Federacji ZSRR w latach 1990–1991), wspierającego prezydenta FR w wykonywaniu władzy w regionach. Liczył on także na to, że silna Rada Federacji, wyposażona w możliwość blokowania legislacji Dumy Państwowej oraz zatwierdzania nominacji we władzy sądowniczej, pozostanie poza obszarem wpływu partii politycznych, lojalna wobec głowy państwa. Zdaniem autora, który powołuje się na wypowiedź przewodniczącego Rady Federacji z 1999 roku, założenie to okazało się trafne, a izba wyższa utrzymywała w tamtym czasie status organu apolitycznego⁹. Należy przy tym zaznaczyć, że zgodnie z przepisami przejściowymi Konstytucji FR pierwszy skład Rady Federacji został ukształtowany na dwuletnią kadencję na drodze wyborów powszechnych w okręgach dwumandatowych. Wybory do Rady Federacji odbyły się 12 grudnia 1993 roku, a Rada Federacji zebrała się 11 stycznia 1994 roku. W tym składzie funkcjonowała do 15 stycznia 1996 roku.

Następny skład Rady Federacji został ukształtowany już na drodze ustawy federalnej zapowiadanej przez art. 96 ust. 2 Konstytucji FR. Uchwalona 5 grudnia 1995 roku ustawa federalna o procedurze kształtowania Rady Federacji Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej przewidywała, że w skład izby wyższej wchodzić z mocy prawa przewodniczący legislatyw oraz egzektyw podmiotów federacji (dalej określane jako gubernatorzy). Zgodnie z ówczesną strukturą terytorialną federacji, Radę Federacji tworzyło więc 178 przedstawicieli reprezentujących 89 podmiotów federalnych¹⁰. Niewątpliwie takie rozwiązanie wzmocniało politycznie regionalnych liderów, a tym samym również pozycję polityczną izby wyższej¹¹.

⁸ O intensywności zmian w tych ustawach patrz S. Popova, A. Yanik, *The Russian Constitution of 1993 and the Constitutionalization of Federal Legislation: Data Analysis*, „BRICS Law Journal” 2019, nr 6(3), s. 140.

⁹ W. Partlett, *The legality of liberal revolution*, „Review of Central and East European Law” 2013, nr 38 (3–4), s. 226–227.

¹⁰ F. Petersen, I. Levin, *The Russian Federation*, [w:] *Constitutional Politics in Central and Eastern Europe*, (red.) A. Fruhstorfer and M. Hein, Wiesbaden 2016, s. 530.

¹¹ Por. S.E. Cox, *Reverse revolution: Russia's constitutional crisis*, „Pacific Rim Law Policy Journal” 2013, nr 22(1), s. 205.

Skład Rady Federacji a proces centralizacji Federacji Rosyjskiej w latach 2000–2014

Wraz z dojściem do władzy Władimira Putina na wielu płaszczyznach ustrojowych nasiliła się polityka centralizacji, a jednym z jej świadectw stała się przeforsowana przez Kreml reforma Rady Federacji wprowadzona ustawą federalną o procedurze kształtowania Rady Federacji Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej z 5 sierpnia 2000 roku. Zgodnie z nową ustawą federalną, podmioty federacji miały być nadal reprezentowane przez dwóch przedstawicieli, co wynikało z art. 95 Konstytucji FR, ale nie mogli być to już sami przewodniczący organów ustawodawczych podmiotów federacji i gubernatorzy, ale jako pierwszy przedstawiciel – osoba wybierana przez regionalne zgromadzenie w głosowaniu *in pleno* na kadencję odpowiadającą kadencji tego organu¹² oraz jako drugi przedstawiciel – osoba mianowana przez gubernatora¹³. O ile oficjalnym powodem była chęć powierzenia reprezentacji podmiotów federalnych mianowanym przedstawicielom, którzy mogliby profesjonalnie funkcjonować w ramach izby wyższej, zapewniając Radzie Federacji możliwość regularnych spotkań niezakłócanych obowiązkami gubernatorów i przewodniczących organów ustawodawczych, to prawdziwym celem reformy było pozabawienie możliwości działania regionalnych liderów na szczeblu federalnym, co miało szczególne znaczenie z punktu widzenia osobistego lobbowania w Moskwie oraz uczestnictwa w federalnym życiu politycznym¹⁴. W znaczący sposób wpłynęło to na postrzeganie Rady Federacji, jako że od tej pory zaczęli tam zasiadać politycy mniejszego kalibru. Korespondowały z tym inne zmiany, których celem było osłabienie autonomii podmiotów federacji. W 2000 roku prezydent FR uzyskał prawo odwoływania gubernatorów oraz rozwiązywania organów ustawodawczych, zaznaczył się proces konsolidacji podmiotów fede-

¹² I. Zulkarnay, *Liberalism and Federalism in Russian State-Building, 1992–2017*, [w:] *Dimensions and Challenges of Russian Liberalism*, (red.) R.M. Cucciolla, Philosophy and Politics – Critical Explorations 8, Cham 2019, s. 199; F. Petersen, I. Levin, op.cit., s. 530.

¹³ F. Petersen, I. Levin, op.cit., s. 530.

¹⁴ To właśnie w tamtym czasie powrócono do charakterystycznej dla ZSRR koncepcji ustrojowej, przywracając dekretem prezydenta FR (Указ Президента Российской Федерации „О Государственном совете Российской Федерации” z 1.09.2000 r., № 1602) instytucję Rady Państwa Federacji Rosyjskiej, członkostwo w której miało być swoistą rekompensatą dla regionalnych liderów. Jako organ doradczy prezydenta FR, okresowo obradowała w Moskwie i przy udziale prezydenta rozważała aktualne problemy państwa. To właśnie tego organu aktualnie dotyczy proces zmiany konstytucji. Projekt ustawy o zmianach konstytucji, złożony przez prezydenta FR 20 stycznia 2020 r. i przyjęty przez Dumę Państwową w pierwszym czytaniu 23 stycznia, przewiduje konstytucjonalizację tego organu, którego celem ma być zapewnienie skoordynowanego funkcjonowania i interakcji władz publicznych, określanie głównych kierunków polityki wewnętrznej i zagranicznej Federacji Rosyjskiej i wskazywanie priorytetowych obszarów społeczno-gospodarczego rozwoju państwa.

ralnych, a dekretem prezydenckim¹⁵ powołano siedem podległych prezydentowi FR okręgów federalnych¹⁶.

Kolejnym ważnym krokiem w procesie centralizacji była wprowadzona w grudniu 2004 roku zmiana w procedurze powoływania gubernatorów – o ile uprzednio byli wybierani w wyborach powszechnych, to po tragedii w Biesłanie, począwszy od 2005 roku, kandydatów nominowanych przez prezydenta FR zatwierdzał organ przedstawicielski danego podmiotu federacji, co w gruncie rzeczy sprowadzało się do zastąpienia wyborów powszechnych wskazaniem osoby lojalnej wobec Kremla¹⁷. W świetle regulacji konstytucyjnej normującej sposób kształtowania Rady Federacji, miało to swoje oczywiste odzwierciedlenie na płaszczyźnie politycznego uzależnienia połowy jej składu¹⁸. Spowodowało to praktycznie wykluczenie regionalnych elit politycznych z polityki na szczeblu federalnym, a Rada Federacji utraciła realne znaczenie jako forum koordynowania interesów regionalnych w federalnej, lecz centralizującej się Rosji. Regionalni politycy nie chcieli jednak ryzykować swoich wpływów w regionach, licząc na to, że posłuszeństwo Moskwie pozwoli zachować im dotychczasowy status, a regionowi dodatkowe wpływy z budżetu federalnego¹⁹.

Warto także zasygnalizować, że do 2009 roku organy ustawodawcze musiały wybierać swoich przedstawicieli spoza swojego grona, co w oczywisty sposób osłabiało wpływ tych organów na politykę federalną. Jednak w związku z tym, że niektórzy członkowie Rady Federacji nawet nie raczyli odwiedzić podmiotu federacji, którego interesy mieli reprezentować, w 2009 roku dokonano zmiany w ustawie federalnej, dopuszczając do wyboru również członków tych zgromadzeń. Kontynuacją wiązania przedstawiciela z danym podmiotem federacji na polu wybieralności była kolejna reforma wprowadzona w latach 2012–2013, wprowadzająca zasadę, że dana osoba może zostać wybrana na przedstawiciela organu ustawodawczego w Radzie Federacji tylko wtedy, gdy jest członkiem tego organu i zamieszkuje na stałe na terytorium danego podmiotu federacji od przynajmniej 5 lat lub gdy jest byłym członkiem Dumy Państwowej albo byłym urzędnikiem państwowym, który zajmował swoje stanowisko przez co najmniej 5 lat²⁰.

¹⁵ Указ Президента Российской Федерации „О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе” z 13.05.2000 r., № 849.

¹⁶ E.A. Kremyanskaya, op. cit., s. 409.

¹⁷ W.M. Reisinger, B.J. Moraski, *Russia's Governors Under Presidential Control, 2005–2012: A Survival Analysis of Gubernatorial Tenures*, Iowa Research Online 2013, s. 1–2, 7, 33–34; H. Kupper, *The Concept of Multilayered Statehood in the System of Russian Federalism*, „Review of Central and East European Law” 2013, nr 38 (3–4), s. 257; I. Zulkarnay, op. cit., s. 199.

¹⁸ S.E. Cox, op. cit., s. 196; R.F. Turovskii, *How russian governors are appointed: Inertia and radicalism in central policy*, „Russian Politics and Law” 2010, 48(1), s. 58–79.

¹⁹ A.E. Chirikova, *The power vertical in the assessments of regional elites: The dynamics of change*, „Russian Politics and Law” 2010, nr 48(1), s. 40–57.

²⁰ F. Petersen, I. Levin, op. cit., s. 530–531; E. Zieliński, *System konstytucyjny Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 2005, s. 29 i 67.

Kompozycja Rady Federacji po nowelizacji Konstytucji FR z 2014 roku

Aktualny kształt procedury kształtowania składu Rady Federacji został ustanowiony w wyniku przedstawionej 12 marca 2014 roku inicjatywy zmiany konstytucji zaproponowanej przez członków Dumy Państwowej reprezentujących różne frakcje polityczne²¹. Konstytucja FR została znowelizowana ustawą federalną w sprawie zmiany konstytucji Federacji Rosyjskiej o Radzie Federacji Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej z 21 lipca 2014 roku²². Zgodnie z nowym brzmieniem art. 95 ust. 2 Konstytucji FR Rada Federacji składa się, tak jak uprzednio, z dwóch przedstawicieli każdego z podmiotów federacji, z których jeden reprezentuje organ przedstawicielski, a drugi egzekutywę danego podmiotu federacji, ale także z przedstawicieli Federacji Rosyjskiej mianowanych przez prezydenta, których liczba nie może przekroczyć dziesiątej części przedstawicieli powoływanych przez podmioty federacji.

Felix Petersen oraz Ilya Levin zwracają uwagę, iż w uzasadnieniu do projektu nowelizacji wskazano, że zmiana ma usprawnić proces kształtowania Rady Federacji, a przewodnicząca też izby, Walentina Matwijkenko, wyjaśniała, że misją izby jest ochrona interesów regionów oraz zapewnienie równowagi pomiędzy podmiotami federacji i federacją. Wprowadzenie udziału senatorów powoływanych przez prezydenta FR ma więc zbalansować reprezentatywność izby i zacieśnić więzi z głową państwa²³. Te absurdalne z punktu widzenia ustrojowego uzasadnienie zmian nie tylko jest sprzeczne ze standardami państwa federalnego, ale stanowi również świadectwo rosyjskiego postrzegania znaczenia wyrażonej w art. 10 Konstytucji FR zasady podziału władzy.

Rada Federacji przestała więc być izbą reprezentującą wyłącznie podmioty federacji, a znamienne powierzenie powoływania i odwoływania przedstawicieli Federacji Rosyjskiej prezydentowi FR wpisuje się w centralizacyjny nurt, z którym zmierza rosyjska federacja. W sensie formalnoprawnym oraz ustrojowym nie zmienia to oceny charakteru ustrojowego tej izby, która nadal pozostaje reprezentacją podmiotów federacji, choć w sensie politycznym, w jej składzie pojawili się „ustrojowi oficerowie polityczni”, zależni od głowy państwa i pilnujący realizacji przez Radę Federacji polityki państwa ustalonej przez Kreml²⁴.

²¹ F. Petersen, I. Levin, op. cit., s. 531.

²² Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации о Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации з 21.07.2014 г. (№ 11-ФКЗ).

²³ F. Petersen, I. Levin, op.cit., s. 531.

²⁴ Warto zwrócić uwagę także na istotny z punktu widzenia roli podmiotów federalnych w procesie decyzyjnym fakt, że zmiany w procesie zmiany Konstytucji FR wymagają zatwierdzenia przez organy ustawodawcze podmiotów federacji. W przypadku tej nowelizacji, co dość symptomatyczne, każdy z podmiotów federalnych wypowiedział się za tego rodzaju zmianą.

Aktualnie w składzie Rady Federacji znajduje się 17 członków mianowanych przez prezydenta Federacji Rosyjskiej, co jest rezultatem faktu, że w skład tej izby wchodzi 170 przedstawicieli podmiotów federalnych Rosji – po dwóch przedstawicieli z każdego z 85 podmiotów. Aktualnie łączna liczba członków Rady Federacji wynosi więc 187²⁵.

W zakresie procedury wyłaniania członków Rady Federacji reprezentujących podmioty federacji, Konstytucja FR w art. 96 ust. 2 nadal odsyła do ustawy federalnej. Sposób wyboru wspomnianych przedstawicieli podmiotów federacji reguluje aktualnie wspomniana już ustawa federalna z 3 grudnia 2012 roku o procedurze kształtowania Rady Federacji Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej (dalej powoływana jako ustawa federalna)²⁶.

Kandydatury przedstawicieli do Rady Federacji muszą spełniać wymagania określone ustawą federalną. Zgodnie z art. 2 ust.1 ustawy federalnej kandydatami mogą być wyłącznie obywatele rosyjscy, którzy ukończyli 30 lat, o nienagannej reputacji, stale zamieszkujący na terytorium danego podmiotu Federacji Rosyjskiej przez co najmniej pięć lat bezpośrednio poprzedzających nominację lub łącznie przez okres 20 lat²⁷. Zakres osób posiadających bierne prawo wyborcze jest ponadto wyznaczany przez art. 2 ust. 4 ustawy federalnej, na mocy którego pozbawiono biernego prawa wyborczego m.in. obywateli Federacji Rosyjskiej posiadających obywatelstwo innego państwa, nieposiadających zdolności do czynności prawnych, skazanych za wyliczone w tym przepisie naruszenia prawa lub przebywających w miejscach odosobnienia na podstawie prawomocnego wyroku sądu.

Kandydat na przedstawiciela organu ustawodawczego podmiotu wchodzącego w skład Federacji Rosyjskiej musi być deputowanym tego zgromadzenia, przy czym musi on spełniać pozostałe, przedstawione powyżej wymagania (art. 2 ust.1 ustawy federalnej). Prawo zgłaszania kandydatur mają przewodniczący zgromadzenia, frakcje oraz grupy deputowanych liczące co najmniej 1/5 ogólnej liczby członków zgromadzenia (art. 3 ust. 1 ustawy federalnej). Rozpatrzenie przez zgromadzenie zgłoszonych kandydatur przebiega zgodnie z przepisami regulaminowymi tego organu, przy czym ustawa federalna wymaga, aby wyboru przedstawiciela do Rady Federacji dokonać uchwałą podej-

²⁵ Poczawszy od wejścia w życie Konstytucji Federacji Rosyjskiej, liczba członków Rady Federacji zmieniła się kilkakrotnie z powodu połączenia istniejących i tworzenia nowych podmiotów Federacji.

²⁶ Ostatnio zmieniony przez Федеральный закон о внесении изменения в статью 2 Федерального закона „О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации” z 1.07.2017 r. (№ 140-ФЗ).

²⁷ Zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy federalnej wymóg stałego zamieszkiwania nie dotyczy szeregu wymienionych tam kategorii osób, m.in. członków Rady Federacji pełniących tę funkcję w dniu wyborów, deputowanych Dumy Państwowej wybranych w okręgu wyborczym na terytorium danego podmiotu federacji, wyżsi rangą oficerowie, osoby pełniące przez pięć ostatnich lat funkcję w centralnych wskazanych w ustawie organach administracji federalnej.

mowaną ustawową większością członków zgromadzenia w ciągu jednego miesiąca od dnia pierwszego posiedzenia nowo wybranego zgromadzenia (art. 3 ust. 3 i 4 ustawy federalnej)²⁸.

Procedury odnoszące się do przedstawicieli do Rady Federacji delegowanych przez egzekutywy poszczególnych podmiotów federacji zależą od struktury i sposobu wyłaniania władzy wykonawczej w danym podmiocie. W przypadku, gdy najwyższy przedstawiciel władzy wykonawczej jest wybierany w wyborach powszechnych, przy zgłaszaniu każdego kandydata, należy zgłosić jednocześnie trzech kandydatów do Rady Federacji. W momencie zwycięstwa danego kandydata w wyborach powszechnych na urząd najwyższego przedstawiciela władzy wykonawczej, jeden ze wspomnianej trójki kandydatów do Rady Federacji zostaje nominowany jako przedstawiciel do tej izby (art. 4 ust. 1 ustawy federalnej). Analogicznie w podmiotach federacji, w których najwyższy przedstawiciel władzy wykonawczej jest wybierany przez legislatywę, kandydaci na ten urząd zgłaszają jednocześnie trzech kandydatów do Rady Federacji, z których jeden, w przypadku ich wyboru, zostanie nominowany jako przedstawiciel do Rady Federacji (art. 4 ust. 1¹ ustawy federalnej). W obu przypadkach różni kandydaci nie mogą zgłaszać tych samych osób. Aktu nominacji, spośród wskazanych wcześniej osób²⁹, dokonuje osoba wybrana na urząd najwyższego przedstawiciela władzy wykonawczej, nie później niż następnego dnia po objęciu tego urzędu (art. 4 ust. 3 ustawy federalnej)³⁰. Przedstawioną powyżej procedurę wyboru przedstawicieli podmiotów federacji należy jednak oceniać przez pryzmat praktyki ustrojowej. Wpływ Kremla na skład Rady Federacji przejawia się bowiem poprzez wskazywanie kandydatów na urzędy gubernatorów przez prezydenta Federacji Rosyjskiej³¹. Wybierani następnie gubernatorzy wskazują jednego z trzech proponowanych uprzednio kandydatów (uzgodnionych z Kremlen), co pozwala prezydentowi Federacji Rosyjskiej również na pośredni wpływ na skład Rady Federacji³². Praktyka ustrojowa w tym zakresie jest więc znakomitym przykładem charakteryzującym rosyjski autorytaryzm³³. Do art. 95 Konstytucji FR dodano ponadto przepisy dotyczące okresu

²⁸ Parz także E.A. Kremyanskaya, op. cit., s. 418.

²⁹ Pozostali kandydaci mają szansę na objęcie mandatu członka Rady Federacji w przypadku wygaśnięcia pełnomocnictw osoby pierwotnie wskazanej przez gubernatora.

³⁰ E.A. Kremyanskaya, op. cit., s. 418.

³¹ Jak pisze N. Zubarevich, efektem braku konkurencyjności wyborów oraz *de facto* mianowania gubernatorów na podstawie kryterium lojalności jest niska jakość zarządzania regionami oraz brak reform, co w perspektywie może prowadzić do upadku niektórych z nich. N. Zubarevich, *Regional and Local Government, [w:] Russia*, (red.) I. Studin, London 2018, s. 379.

³² F. Petersen, I. Levin, op. cit., s. 535.

³³ Patrz także I. Busygina, M. Filippov, E. Taukebaeva, *To decentralize or to continue on the centralization track: The cases of authoritarian regimes in Russia and Kazakhstan*, „Journal of Eurasian Studies” 2018, nr 9, s. 67. Zdaniem tych autorów władze federalne w praktyce nie zwracają uwagi na jakość zarządzania sprawami lokalnymi, oceniając gubernatorów przez pryzmat wyników wyborów federalnych w danym podmiocie federacji oraz zapewniając stabilność polityczną. Jak

trwania mandatu poszczególnych grup przedstawicieli. W przypadku przedstawicieli powoływanych przez organy władzy ustawodawczej lub organy władzy wykonawczej podmiotów federacji, okres trwania ich pełnomocnictw jest równoznaczny z okresem kadencji powołującego organu (art. 95 ust. 3 Konstytucji FR)³⁴.

Nieco inaczej Konstytucja FR odnosi się do warunków powoływania przedstawicieli Federacji Rosyjskiej przez głowę państwa. Z art. 95 ust. 4 ustawy zasadniczej wynikają bowiem jedynie ograniczenia limitujące Prezydenta FR w zakresie możliwości odwołania takiego członka Rady Federacji, który został mianowany przed objęciem przez niego urzędu Prezydenta Federacji na pierwszej kadencji, z wyjątkiem przypadków przewidzianych w prawie federalnym. Są one wskazane w ustawie o statusie członka Rady Federacji i statusie deputowanego Dumy Państwowej Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej³⁵. Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy federalnej mogą to być np. rezygnacja, naruszenie zasady incompatibilitas, utrata obywatelstwa.

W konsekwencji wybrany prezydent FR nie może odwoływać członków Rady Federacji powołanych przez jego poprzednika, co powoduje, że z jednej strony okres trwania ich pełnomocnictw może trwać nawet niemal przez dwie kadencje prezydenckie, czyli przez okres kadencji prezydenta który powołał danego członka Rady Federacji oraz przez okres kadencji następnego prezydenta, który nie może ich odwołać. Z drugiej strony kadencja ta może być znacznie krótsza, gdyż nie ma żadnych konstytucyjnych przeciwwskazań, aby Prezydent FR odwołał powołanego przez siebie członka Rady Federacji, co może mieć miejsce także w sytuacji, gdy dany członek Rady Federacji był powołany w trakcie pierwszej kadencji sprawowania urzędu przez danego prezydenta.

Wskazana powyżej swoboda prezydenta FR w zakresie powoływania przedstawicieli Federacji Rosyjskiej w ramach przyznanego mu w 2014 roku uprawnienia może być rozpatrywana w kategoriach paradygmatu osobistej lojalności wielu aktorów federalnej sceny politycznej. W ciągu ostatnich 15 lat członkostwo w Radzie Federacji było atrakcyjne ze względu na korzyści płynące z tego

długo tego rodzaju federalne priorytety są realizowane, tak długo przychylni Moskwie gubernatorzy pozostają przy władzy i mogą korzystać ze znacznej autonomii w podejmowaniu decyzji na innych polach. Jeśli jednak gubernatorzy nie zapewnią prokremlowskich wyników w wyborach federalnych, muszą liczyć się z utratą urzędów z powodu „utrąty zaufania prezydenta”. Ponieważ prezydent Federacji Rosyjskiej nie musi uzasadniać takiej decyzji, każdy gubernator może zostać *de facto* zastąpiony w dowolnym momencie.

³⁴ Ustawa federalna precyzuje, że prawo powołania nowych przedstawicieli ma każdy nowo wybrany skład zgromadzenia oraz nowo powołany szef egzekutywy (art. 1 ust. 3). Decydujący dla określenia rozpoczęcia i zakończenia kadencji jest dzień wejścia w życie decyzji o wyborze nowych przedstawicieli do Rady Federacji (art. 7).

³⁵ Федеральный закон о статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, w wersji z 5.07.1999 r. (№ 133-ФЗ).

statusu, takie jak emerytura, immunitet czy rozpoznawalność. Pomimo iż ustanowiony cenzus domicylu ograniczył dostęp do tej izby, to beneficja związane z członkostwem w tej izbie wciąż przyciągają wielu aktywnych i byłych polityków. Wprowadzenie alternatywnego mechanizmu uzyskiwania tego statusu na drodze nominacji prezydenckiej rozwiązało dla części z nich problemy z dostępem do tej izby, a mandaty „prezydenckie” w Radzie Federacji mogą być rozdzielane na podstawie wspomnianej osobistej lojalności wobec Kremla i być swoistą nagrodą za wybitne kariery polityczne³⁶.

Projekt nowelizacji Konstytucji FR z 2020 roku a Rada Federacji

Zapowiadana na 2020 rok nowelizacja Konstytucji FR nie zmieni zasadniczo sposobu kształtowania Rady Federacji. Projektowane zmiany tym w zakresie dotyczą dwóch kwestii. Po pierwsze, sankcjonują określanie członków Rady Federacji senatorami (nowelizacja art. 95 ust. 2), a po drugie konstytucjonalizacji ulega norma, zgodnie z którą członkiem Rady Federacji (senatorem Federacji Rosyjskiej) może być obywatel FR, który ukończył 30 lat, mieszka na stałe w Federacji Rosyjskiej, nie ma obywatelstwa obcego państwa ani dokumentu pobytowego lub innego dokumentu potwierdzającego prawo stałego pobytu obywatela FR na terytorium państwa obcego (dodanie art. 95 ust. 2.1). Na marginesie można dodać, że inne projektowane zmiany, jak np. wprowadzenie w art. 83 wymogu konsultacji prezydenta FR z Radą Federacji przy powoływaniu szefów federalnych organów wykonawczych (w tym ministrów federalnych) odpowiedzialnych za obronę, bezpieczeństwo państwa, sprawy wewnętrzne, sprawiedliwość, sprawy zagraniczne, zapobieganie sytuacjom kryzysowym i likwidację klęsk żywiołowych oraz bezpieczeństwo publiczne, świadczą o traktowaniu Rady Federacji jako organu opiniodawczego i nie zmieniają postrzegania charakteru ustrojowego tej izby przy utrzymaniu aktualnego sposobu jej kształtowania.

Konkluzje

Przedstawiony powyżej przegląd zmian w zakresie sposobu kształtowania składu Rady Federacji uprawnia do konkluzji, że elastyczność regulacji konstytucyjnej pozwalała na przestrzeni lat na zupełne przemodelowanie charakteru ustrojowego tej izby nawet bez zmiany rosyjskiej ustawy zasadniczej. Sposób wyboru członków tej izby jest jednym z indykatorów odzwierciedlających

³⁶ F. Petersen, I. Levin, op.cit., s. 531–532.

proces centralizacji państwa. Gdy latach 90. powierzenie funkcji szefom organu ustawodawczego oraz wykonawczego podmiotów federacji wzmacniało pozycję liderów regionalnych i świadczyło o decentralizacji, kolejne zmiany były symptomem uzależniania Rady Federacji od wpływów prezydenta FR i tym samym oznaką centralizacji państwa. Analiza zmian w sposobie kształtowania składu tej izby skłania również do wniosku, że wybory do tej izby były traktowane wyjątkowo instrumentalnie, pozwalając na dostosowywanie kształtowania składu Rady Federacji do aktualnej polityki Kremla względem regionów. Tym samym stało się to jednym z mechanizmów destrukcji politycznej niezależności polityków regionalnych, równoległe do innych tego rodzaju instrumentów, jak np. arbitralnie traktowana decentralizacja fiskalna³⁷.

Warto także mieć na uwadze, że również w praktyce funkcjonowania wyższej izby nastąpiła charakterystyczna zmiana. O ile w czasach prezydentury Borysa Jelcyna niezależni politycy regionalni potrafili prowadzić autonomiczną politykę dbając o interesy macierzystych podmiotów federacji, potrafiąc przeciwstawiać te interesy polityce Kremla, to już w 2012 roku Herbert Kupper ocenił, że Rada Federacji została ujarzmiona i prawie nigdy nie przeciwstawia się prezydentowi, ograniczając się do bezwolnego potwierdzania kluczowych decyzji głowy państwa³⁸. Podobnie ocenił relację tej izby z Dumą Państwową Cameron Ross, zauważając że o ile w latach 1996–1999 Rada Federacji odrzucała około 23% aktów normatywnych kierowanych do niej przez izbę pierwszą, to w 2010 roku wszystkie były szybko rozpatrywane i akceptowane³⁹. Stanowi to wypaczenie idei parlamentu dwuizbowego państwa federalnego, którego jedna z izb stanowiąc reprezentację podmiotów federacji jest w stanie zabezpieczać ich interesy, będąc jednym z hamulców ustrojowych federalnego centrum⁴⁰. Píše o tym m.in. Natalia Zubarevich, która krytycznie wypowiada się o kierunku zmian ustrojowych w Federacji Rosyjskiej, zwracając uwagę na potrzebę przywrócenia rzeczywistej reprezentacji regionów w ramach Rady Federacji, która powinna stać się ponownie efektywnym forum negocjacji i koordynacji interesów federalnego centrum oraz podmiotów federacji, podobnie jak przywrócenie niezależnego sposobu wyborów gubernatorów⁴¹.

Reforma kształtowania składu Rady Federacji z 2014 roku wpisuje się w nurt centralizacji państwa, a jej symptomatyczną kulminacją jest niezwykle agresywne, godzące w zasady federalizmu oraz podziału władzy rozwiązanie,

³⁷ I. Busygina, M. Filippov, E. Taukebaeva, op.cit., s. 67, 69–70.

³⁸ H. Kupper, op. cit., s. 257–258.

³⁹ C. Ross, *Federalism and Inter-governmental Relations in Russia*, „Journal of Communist Studies and Transition Politics” 2010, nr 26(2), s. 174. Podobnie także F. Petersen, I. Levin, op. cit., s. 531–532.

⁴⁰ Por. J. Zaleśny, *Współdziałanie rządu federalnego i organów władzy podmiotów Federacji Rosyjskiej w realizacji inicjatywy ustawodawczej. Uwagi wprowadzające*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 1, s. 69–70.

⁴¹ N. Zubarevich, op. cit., s. 377.

pozwalające prezydentowi Federacji Rosyjskiej na powoływanie członków Rady Federacji w liczbie stanowiącej jedną dziesiątą pozostałych członków tej izby. Zapowiadana na 2020 rok nowelizacja Konstytucji FR nie zmieni zasadniczo sposobu kształtowania Rady Federacji, utrwalając dotychczasowy sposób jej kształtowania, co wraz z ograniczonymi kompetencjami utrwała postrzeganie tej izby jako jedynie tła ustrojowego dla procesu dalszej centralizacji państwa i konsolidacji władzy wokół instytucji prezydenta Federacji Rosyjskiej.

Wykaz literatury

- Busygina I., Filippov M., Taukebaeva E., *To decentralize or to continue on the centralization track: The cases of authoritarian regimes in Russia and Kazakhstan*, „Journal of Eurasian Studies” 2018, nr 9.
- Chirikova A.E., *The power vertical in the assessments of regional elites: The dynamics of change*, „Russian Politics and Law” 2010, nr 48(1).
- Cox S.E., *Reverse revolution: Russia’s constitutional crisis*, „Pacific Rim Law Policy Journal” 2013, nr 22(1).
- Jackiewicz A., *Konstytucyjne funkcje izb pierwszych parlamentów federalnych a zasada federalizmu w państwach europejskich*, Temida2, Białystok 2019.
- Kremyanskaya E.A., *Constitutional Asymmetry in Russia: Issues and Developments. A Country Study of Constitutional Asymmetry in the Russian Federation*, [w:] *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism, Federalism and Internal Conflicts*, (red.) P. Popelier, M. Sahadžić, Palgrave Macmillan, Cham 2019.
- Kupper H., *The Concept of Multilayered Statehood in the System of Russian Federalism*, „Review of Central and East European Law” 2013, nr 38 (3–4).
- Partlett W., *The legality of liberal revolution*, „Review of Central and East European Law” 2013, nr 38 (3–4).
- Petersen F., Levin I., *The Russian Federation*, [w:] *Constitutional Politics in Central and Eastern Europe*, (red.) A. Fruhstorfer, M. Hein, Springer, Wiesbaden 2016.
- Popova S., Yanik A., *The Russian Constitution of 1993 and the Constitutionalization of Federal Legislation: Data Analysis*, „BRICS Law Journal” 2019, nr 6(3).
- Reisinger W.M., Moraski B.J., *Russia’s Governors Under Presidential Control, 2005–2012: A Survival Analysis of Gubernatorial Tenures*, Iowa Research Online 2013.
- Ross C., *Federalism and Inter-governmental Relations in Russia*, „Journal of Communist Studies and Transition Politics” 2010, nr 26(2).
- Turovskii R.F., *How russian governors are appointed: Inertia and radicalism in central policy*, „Russian Politics and Law” 2010, nr 48(1).
- Zalesny J., *Współdziałanie rządu federalnego i organów władzy podmiotów Federacji Rosyjskiej w realizacji inicjatywy ustawodawczej. Uwagi wprowadzające*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 1.
- Zieliński E., *System konstytucyjny Federacji Rosyjskiej*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2005.
- Zubarevich N., *Regional and Local Government*, [w:] *Russia*, (red.) I. Studin, Palgrave Macmillan, London 2018.
- Zulkarnay I., *Liberalism and Federalism in Russian State-Building, 1992–2017*, [w:] *Dimensions and Challenges of Russian Liberalism*, (red.) R.M. Cucciolla, Philosophy and Politics – Critical Explorations 8, Cham 2019.

Summary

Shaping the composition of and the direction of evolution of Russian federalism

Key words: Russia, Federation Council, composition, evolution, federalism.

Until 2014, the second chamber of the parliament of the Russian Federation – the Federation Council – was in accordance with art. 95 of the Constitution of the Russian Federation shaped exclusively as a representation of the subjects of the Federation, on the basis of delegation by these entities, two representatives each. Since 2014, this chamber also includes representatives of the Russian Federation appointed by the President of the Russian Federation, whose number may not exceed a tenth of the representatives appointed by the entities of the federation. The subject of this article is the analysis of changes in the scope of shaping the composition of the Russian Federation Council, with particular emphasis on the amendment to the constitution carried out in 2014, in order to demonstrate the opposite idea of the federal state, the centralization tendency. For this purpose, changes in the Constitution of the Russian Federation and at the level of federal legislation were analyzed. The study also included political practice. This allowed to formulate the conclusion that changes in the way this chamber was shaped have led to an absolute remodeling of its political character, which reflects the process of centralizing the state and weakening the position of federal entities.

