

414378

HORIZON

Zeszyty Naukowe

Wyższej Szkoły

Zarządzania i Bankowości

w Poznaniu

Rok IV

nr 2(7)/1999

Poznań 1999

Zeszyty Naukowe
Wyższej Szkoły Zarządzania i Bankowości
w Poznaniu

Wydano za zgodą Rektora
Wyższej Szkoły Zarządzania i Bankowości
w Poznaniu oraz Rady Naukowo-Wydawniczej
Wydawnictwa „Terra”

© Copyright by „Terra”

Poznań 1999

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

RECENZENCI
Danuta Krzemińska
Czesław Mojsiewicz

REDAKCJA
Włodzimierz Kaczocho (redaktor naczelny)
Zygmunt Kowalczyk
Krzysztof Krasowski
Stanisław Zyborowicz (sekretarz redakcji)

REDAKCJA WYDAWNICZA
Michał Staniszewski

KOREKTA
Zespołowa

TŁUMACZENIA
Magdalena Leśniewska

PROJEKT OKŁADKI
Daria Tarara

Wydawnictwo „Terra”
Z. U. W. Spółka z o.o.
ul. Pszczelna 21
61-741 Poznań

ISSN 1428-3891

DRUK
„Comtext” Spółka z o.o.
ul. Szamotulska 21a/1
60-365 Poznań



Gz 325

I. Ekonomia

1. Marek Brojerski, <i>Działalność przedsiębiorstwa w świetle przyjętej strategii rynkowej</i> (Performance of an Enterprise in the Light of the Adopted Market Strategy)	9
2. Maciej Cieślukowski, <i>Wpływ ulg inwestycyjnych w podatkach dochodowych na bezrobocie</i> (The Effect of Investment Allowences in Income-taxes on the Unemployment)	19
3. Wiktor Gabrusiewicz, <i>Metody analizy sytuacji majątkowej przedsiębiorstwa</i> (Methods of Analysing Financial Standing of an Enterprise).....	47
4. Paweł Krzymiński, <i>Zabezpieczenie wykonania zobowiązań podatkowych</i> (Providing Security for Performing Duties by a Tax payer).....	67
5. Wojciech Kurowski, <i>Funkcje podatków w gospodarce rynkowej</i> (Functions of Taxes in Market Economy)	87
6. Ryszard Orliński, <i>Wykorzystanie informacji kosztowych dla potrzeb planowania produkcji</i> (Practical Usage of Information on the Costs of Production Planning)	105
7. Janina Kotlińska, <i>Celowość, możliwości i warunki wdrożenia w Polsce podatku katastralnego</i> (Purpose, Possibilities and Conditions of Creating Cadastral Tax in Poland)	117

II. Prawo

1. Wojciech Patryas, <i>Rola definicji w skracaniu norm prawnych</i> (Role of Definitions in Abridgement of Legal Norms)	137
--	-----

III. Politologia

1. Bogdan Koszeł, <i>Konflikt w Kosowie w polityce międzynarodowej</i> (Conflict in Kosovo and International Policy)	151
2. Żaneta Polowczyk, <i>Nowe media — nowe dziennikarstwo</i> (New Media — New Journalism).....	171
3. Andrzej Stelmach, <i>Pozycja ustrojowa i tryb wyboru prezydenta federacji rosyjskiej</i> (President's Position and Procedure of Presidential Election in Russian Political System).....	187

IV. Dydaktyka

1. Jerzy Szleśt, <i>Nauczanie języka specjalistycznego: mity a rzeczywistość</i> (Teaching ESP: Myths and Reality)	209
2. Jan Ząbowski, <i>Cenzury dla uniwersytetów</i> (Censorship for Universities).....	219

V. Recenzje

1. Marcei Kosman, Ogniem i mieczem. *Prawda i legenda* — (With Fire and Sword. Truth and Legend) — Lech L u d o r o w s k i 231
2. W. Sonczyk, *Media w Polsce* — (Media in Poland) — Żaneta P o l o w c z y k 235

ANDRZEJ STELMACH

***POZYCJA USTROJOWA I TRYB WYBORU
PREZYDENTA FEDERACJI ROSYJSKIEJ***

Instytucja Prezydenta w Rosji nie ma dłuższej tradycji. Nie występowała ona we wcześniejszych formach ustrojowych państwa. W Rosji władza zawsze była oparta na absolutyzmie monarchy. Ta tradycja po części przeniosła się na późniejszą instytucję prezydenta, ale oczywiście w znacznie zmienionej formie. W czasach radzieckich obowiązywała zasada jednolitości władzy, która zakładała dominację legislatywy nad pozostałymi rodzajami władzy. System rad, polegający faktycznie na całkowitym zdominowaniu egzekutywy przez władzę ustawodawczą, nie przewidywał miejsca na jakikolwiek samodzielny organ władzy o charakterze wykonawczym. Cały układ był zdominowany przez legislatywę. W systemie radzieckim, w którym Rosja była tylko republiką w ramach państwa federacyjnego, instytucja prezydenta również nie była znana. Stąd też pojawienie się pomysłu na utworzenie urzędu prezydenta wzbudziło sporo kontrowersji wśród polityków. W ówczesnej Radzie Najwyższej ZSRR idea ta spotkała się ze stanowczym sprzeciwem zachowawczych członków parlamentu. Jednakże przybierające na sile procesy demokratyzacji systemu politycznego spowodowały, że większość deputowanych opowiedziała się za reformą systemu organów władzy w państwie. W 1990 r. doszło do utworzenia urzędu Prezydenta ZSRR.

W ślad za rozwiązaniem przyjętym przez władze centralne, podobny proces nastąpił w republikach związkowych. Ich samodzielność w tym okresie była już znaczna. Władze centralne nie były w stanie zahamować coraz bardziej gwałtownych procesów emancypacyjnych zachodzących w poszczególnych republikach. Jednym z przejawów ich usamodzielniania stało się uchwalenie własnych konstytucji i tworzenie samodzielnych, niezależnych organów władzy. Symbolem tej niezależności było utworzenie urzędu prezydenta.

W samej Rosji problem związany z powołaniem urzędu prezydenta był bardziej złożony. Nie wszyscy uważali, że Związek Radziecki ulega atomizacji i mieli nadzieję na utrzymanie jego integralności terytorialnej. Zjazd Deputowanych Ludowych Rosyjskiej Socjalistycznej Federacyjnej Repu-

bliki Radzieckiej początkowo wręcz wykluczył możliwość wyboru własnej głowy państwa. Dopiero na wniosek 1/3 deputowanych przeforsowano decyzję o przeprowadzeniu ogólnorosyjskiego referendum, które miało rozstrzygnąć o utworzeniu nowego organu państwa. Jego wynik zmusił parlament do zaakceptowania decyzji obywateli o powołaniu urzędu prezydenta. Dokonano stosownych zmian w konstytucji RSFRR. Wprowadzono zasadę rozdziału władz, co pozwoliło na wyposażenie prezydenta w uprawnienia niezależne od parlamentu. Pierwsze powszechne wybory prezydenckie odbyły się 12 czerwca 1991 r.

W początkowym okresie istnienia urzędu prezydenta konstytucja określała jego miejsce w systemie organów państwa jako osoby zajmującej najwyższe stanowisko w państwie. W aspekcie ustrojowym prezydent był głową władzy wykonawczej w Federacji Rosyjskiej. Jego pozycję ustrojową określiła ustawa *O Prezydencie RSFRR* z 24 kwietnia 1991 r. Była to bardzo enigmatyczna regulacja. Akt prawny zawierał zaledwie jedenaście artykułów, których zapisy i tak nie pokrywały się z praktyką polityczną. Zakres kompetencji przyznanych prezydentowi na mocy wspomnianej ustawy w niczym nie ograniczał uprawnień władzy ustawodawczej. W tym m.in. należy upatrywać powodów przychylności deputowanych dla utworzenia urzędu szefa państwa. W 1991 r. wyrażano nawet obawy, czy pozycja Prezydenta nie jest zbyt słaba¹. W odróżnieniu od Prezydenta ZSRR, który był głową państwa, pozycję ustrojową Prezydenta RSFRR konstytucja określała jako osobę zajmującą wysokie stanowisko państwowe. Trzeba tu dodać, iż takiego samego sformułowania użyto w konstytucji w stosunku do osób zajmujących inne, kierownicze stanowiska w państwie. W praktyce bardzo szybko okazało się, że Borys Jelcyn potrafił zawłaszczyć dla swego urzędu coraz większe uprawnienia. Po upływie dwu i pół roku parlament nie był już w stanie kontrolować poczynąń Prezydenta.

1. Status prawny prezydenta federacji rosyjskiej

Konstytucja Federacji Rosyjskiej z 1993 r. wprowadziła cały szereg zmian dotyczących urzędu prezydenta. Dotyczą one m.in. jego miejsca w systemie organów państwa, zakresu kompetencji, trybu wyboru oraz procedury pozbawiania urzędu.

¹ Prezydent, w oparciu o ustawę *O Prezydencie RSFRR*, podlegał pełnej kontroli parlamentu. Wszelkie pełnomocnictwa Prezydenta były nadawane przez parlament. Z tego samego źródła pochodziły wszelkie środki finansowe na realizację przedsięwzięć podejmowanych przez organy władzy wykonawczej. I wreszcie, parlament zachowywał możliwość wstrzymania wykonania wszelkich aktów prawnych Prezydenta.

Pozycję ustrojową Prezydenta Federacji Rosyjskiej określa rozdział 4 Konstytucji FR. Zawarte w nim rozstrzygnięcia pozwalają wysnuć wniosek o bardzo silnej pozycji głowy państwa w systemie organów państwowych. Zakres uprawnień Prezydenta wyraźnie plasuje tę instytucję na pozycji dominującej w zakresie realizacji władzy wykonawczej i jednocześnie akcentuje dużą jej niezależność od organów władzy ustawodawczej. Można stwierdzić, iż pozycja ustrojowa Prezydenta Federacji Rosyjskiej należy do silnych.

Na podstawie zapisów konstytucyjnych kompetencje Prezydenta Rosji można podzielić na kilka podstawowych grup. Najważniejsze niewątpliwie dotyczą realizacji funkcji głowy państwa.

Wpływ na nadanie Prezydentowi statusu głowy państwa miały przyczyny natury obiektywnej. Wystąpiła pilna potrzeba personifikacji przedstawicielstwa państwowego zarówno w aspekcie wewnętrznym, jak i na arenie międzynarodowej. Przyczyny wewnętrzne leżały m.in. w mentalności społeczeństwa przyzwyczajonego do jednoosobowego kierownictwa państwowego i upatrującego w przywódcy siły i autorytetu państwa². W zakresie stosunków międzynarodowych dominowała chęć stworzenia przeciwwagi dla politycznej pozycji Prezydenta Stanów Zjednoczonych. Wypełnianie tych funkcji było możliwe jedynie przy zastosowaniu formuły uprawnień głowy państwa, a nie osoby piastującej stanowisko we władzach wykonawczych. Istotnym argumentem na rzecz przyjęcia powyższego rozwiązania była możliwość nadania Prezydentowi dodatkowych uprawnień, których posiadać by nie mógł, gdyby pozostawał jedynie elementem władzy wykonawczej.

Przyznanie Prezydentowi uprawnień głowy państwa jest standardowym rozwiązaniem spotykanym w wielu współczesnych państwach, w tym w większości krajów Wspólnoty Niepodległych Państw.

Sposób określenia pozycji ustrojowej Prezydenta Rosji zawarty w nowej konstytucji oznacza, że Prezydent zajmuje osobne miejsce w systemie naczelnych organów władzy państwowej, nie wchodząc w skład żadnej z nich. Taka pozycja Prezydenta nie daje jednak żadnych podstaw do traktowania go jako organu pozostającego ponad innymi rodzajami władzy, a tym bardziej w stosunku do nich nadrzędnego. Każdy z rodzajów władzy posiada własny zakres kompetencji i precyzyjnie określone miejsce w systemie organów państwa. Relacje pomiędzy poszczególnymi organami są określone w ustawie zasadniczej. System jest oparty na monteskiuszow-

² Także w okresie Związku Radzieckiego istniało faktycznie jednoosobowe kierownictwo państwowe. Taką rolę pełnił wtedy nie konstytucyjny organ państwowy, lecz przywódca partii komunistycznej. W późniejszym okresie łączona była funkcja Sekretarza Generalnego KPZR oraz Przewodniczącego Rady Federacji.

skiej zasadzie podziału władz. Zawiera więc regulacje mające na celu zapobieżenie alienacji któregoś z rodzajów władzy. Stwarza też sieć wzajemnych powiązań i ograniczeń, które mają w konsekwencji zapewnić równowagę pomiędzy poszczególnymi organami państwa.

Konstytucja zakłada system gwarancji mający nie dopuścić do przekształcenia się władzy prezydenckiej w system autorytarny. Do wspomnianych gwarancji zaliczyć należy m.in. powszechność i alternatywność wyborów Prezydenta, czteroletnią zaledwie kadencję z możliwością tylko jednej reelekcji³ oraz możliwość złożenia głowy państwa z urzędu w sytuacji, kiedy zajdą po temu konstytucyjnie określone przesłanki. Dodatkowym elementem kontroli nad działalnością legislacyjną Prezydenta jest możliwość zaskarżenia aktów prawnych przez niego wydanych do Sądu Konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej.

Prezydent Federacji Rosyjskiej jest gwarantem podstawowych praw i wolności człowieka i obywatela. Jest to rozumiane jako ponoszenie personalnej odpowiedzialności Prezydenta za przestrzeganie tych praw w Rosji. Konstytucja nakłada na niego obowiązek zawieszenia obowiązujących aktów prawa organów władzy wykonawczej podmiotów Federacji Rosyjskiej w przypadku, gdy naruszają one prawa lub wolności człowieka i obywatela.

Do obowiązków Prezydenta należy ochrona suwerenności Rosji, jej niezawisłości i jednolitości terytorialnej. Odpowiada on również za sprawne i kompatybilne funkcjonowanie wszystkich organów władzy państwowej.

Głowa państwa w Rosji posiada bardzo szerokie kompetencje do ustanawiania podstawowych kierunków wewnętrznej i zagranicznej polityki państwa. Jest to bardzo istotna kompetencja Prezydenta, ponieważ wyznacza mu szczególną rolę dysponenta wobec innych organów państwowych w zakresie podstaw polityki wewnętrznej, jak i zagranicznej państwa. W konsekwencji może to oznaczać praktyczne zdominowanie innych organów państwa przez Prezydenta, szczególnie w sytuacji politycznego rozbicia w Dumie Państwowej. Konstytucyjne ograniczenie tej prerogatywy Prezydenta dotyczy jedynie pozostawiania, w tej sferze działania głowy państwa, w zgodzie z konstytucją i ustawami federalnymi. Konstytucjonaliści rosyjscy podkreślają jednak, iż ta kompetencja Prezydenta podlega osądowi społecznemu. Takie stanowisko potwierdzać ma fakt, iż kandydat na prezydenta w wyborach powszechnych musi przedstawić swój program dotyczący również tych kwestii. Oddanie głosu na danego kandydata ozna-

³ Nie ma prawnej możliwości przedłużenia kadencji Prezydenta, np. na skutek odwołania wyznaczenia terminu nowych wyborów prezydenckich. Żaden organ państwa nie posiada w tym zakresie takich możliwości.

cza więc pośrednio również akceptację dla realizacji jego programu politycznego⁴.

Prezydent w swoim dorocznym orędziu do Zgromadzenia Federalnego o stanie państwa i kierunkach wewnętrznej i zagranicznej polityki państwa dokonuje oceny dotychczasowych osiągnięć w zakresie realizacji swojej polityki oraz przedstawia kierunki działań państwa w tym zakresie w najbliższej przyszłości. Jest to upublicznienie koncepcji Prezydenta dotyczących podstaw wewnętrznej i zagranicznej polityki państwa. Daje to jednocześnie możliwość, przy zastosowaniu przewidzianych w ustawodawstwie mechanizmów, dokonywania korekt prezydenckich koncepcji politycznych przez konstytucyjne organy państwa.

Potwierdzeniem szczególnej pozycji Prezydenta w systemie organów państwowych w Rosji jest miejsce w którym umieszczono regulacje dotyczące tego organu w Konstytucji Federacji Rosyjskiej. Rozdział czwarty Konstytucji zatytułowany *Prezydent Federacji Rosyjskiej* rozpoczyna tę część Konstytucji, która reguluje funkcjonowanie naczelnych organów państwa. Oznacza to, iż Prezydent jest najważniejszym z tych organów. Na uwagę zasługuje fakt, iż w poprzedniej Konstytucji rozdział poświęcony prezydentowi znajdował się za częścią regulującą działalność władzy ustawodawczej. Prezydenta zaliczano wtedy do władzy wykonawczej. Zmiana, jakiej dokonano w Konstytucji z 1993 r., oznacza, iż ustawodawca bezsprzecznie uznał wyjątkową pozycję Prezydenta Federacji Rosyjskiej w systemie organów państwa. Nie zaliczył go bowiem do żadnej z trzech władz: ustawodawczej, wykonawczej czy sędziowskiej. Oznacza to nałożenie na Prezydenta zadanie czuwania nad prawidłowym funkcjonowaniem systemu podziału władz polegającym na wzajemnej współpracy i wyraźnym podziale kompetencji.

2. Kompetencje prezydenta federacji rosyjskiej

Konstytucja przyznaje Prezydentowi szeroki wachlarz kompetencji. Zapewnia jednocześnie gwarancje dla ich skutecznej realizacji. Można wyróżnić kilka grup kompetencji Prezydenta stanowiących jednocześnie jego podstawowe funkcje ustrojowe. Należą do nich m.in.: funkcja głowy państwa, kreacyjna, zapewnienia wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa oraz kształtowania polityki państwa.

Kompetencje kreacyjne Prezydenta można podzielić na kilka podstawowych grup. Pierwszą z nich jest kompetencja w zakresie **kreowania organów państwowych**. Ta funkcja Prezydenta znajduje swoje umocowa-

⁴ Por. E. I. Kozłowa, O. E. Kutafin, *Konstitucionnoie prawo Rossii*, Moskwa 1996, s. 327.

nie w powszechnym i bezpośrednim jego wyborze przez ogół obywateli. Daje to Prezydentowi legitymację do dobierania sobie współpracowników oraz wpływania na obsadę tych organów państwa, które uczestniczą w realizacji programu politycznego głowy państwa. Doktryna uznaje jednak zasadę, że w podjęciu decyzji o personalnej obsadzie organu państwowego nie może uczestniczyć tylko jeden podmiot. Decyzja taka powinna być wynikiem uzgodnień pomiędzy wszystkimi uprawnionymi do tego organami. Stąd też w obsadzie najważniejszych organów państwa uczestniczy zarówno Prezydent, jak i Parlament. Odbywa się to dwoma drogami: albo Parlament wskazuje kandydatów, a Prezydent ich zatwierdza lub Prezydent desygnuje kandydatów, a Parlament ich aprobuje.

Najpełniejsze pełnomocnictwa Prezydenta występują w procedurze powoływania Prezesa Rady Ministrów. Czyni to wprawdzie za zgodą Dumy Państwowej, ale inicjatywa należy wyłącznie do niego⁵. Duma nie ma natomiast żadnego udziału w powoływaniu rządu. W tych sprawach inicjatywa należy do premiera a decyzja wyłącznie do Prezydenta. To głowa państwa powołuje i odwołuje wicepremierów i ministrów. Także wyłączną kompetencją Prezydenta jest podejmowanie decyzji o zdymisjonowaniu Rządu. Powyższe zasady oznaczają w praktyce pełne uzależnienie rządu od prezydenta, co sprawia, że jest on faktycznym zwierzchnikiem władzy wykonawczej w państwie.

Prezydent przedstawia Radzie Federacji kandydatów na stanowiska sędziów Trybunału Konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej, Sądu Najwyższego Federacji Rosyjskiej, Naczelnego Sądu Arbitrażowego Federacji Rosyjskiej, jak również kandydata na stanowisko Prokuratora Generalnego Federacji Rosyjskiej. W tym ostatnim przypadku konstytucja przyznaje również Prezydentowi prawo przedkładania Radzie Federacji wniosku o odwołanie Prokuratora Generalnego FR.

Do samodzielnej natomiast kompetencji Prezydenta należy powoływanie sędziów innych sądów federalnych.

Na tej samej zasadzie, co powoływanie i odwoływanie Prokuratora Generalnego, odbywa się obsada stanowiska Prezesa Banku Centralnego Federacji Rosyjskiej.

Prezydent tworzy własną administrację. Powołuje i odwołuje również swoich pełnomocnych przedstawicieli. Decyzje w tych sprawach nie podlegają kontroli ze strony innych organów państwa.

Kolejna grupa kompetencji Prezydenta jest związana z **funkcjonowaniem władzy ustawodawczej**. W artykule 84 Konstytucji nakłada się na

⁵ Po trzykrotnym odrzuceniu przez Dumę Państwową kandydata na Premiera zgłoszonego przez Prezydenta głowa państwa może rozwiązać parlament.

Prezydenta zadania związane z zarządzaniem wyborów do Dumy oraz przewiduje możliwość jej rozwiązania, gdy zaistnieją okoliczności przewidziane w Konstytucji.

W zakresie realizacji funkcji ustawodawczej Prezydent ma kompetencje do wnoszenia projektów ustaw do Dumy Państwowej oraz podpisuje i ogłasza ustawy federalne uchwalone przez parlament. W tej ostatniej kwestii przysługuje głowie państwa prawo weta zawieszającego. Prezydent może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie konstytucyjności ustawy. Tym samym od orzeczenia Trybunału uzależnia promulgację aktu prawnego.

Prezydent jest także jednym z podmiotów uprawnionych ustawowo do występowania z wnioskiem w sprawie zmiany tekstu konstytucji.

W tej samej grupie kompetencji należy wymienić prawo Prezydenta do zarządzenia referendum oraz zwracania się do Zgromadzenia Federalnego z dorocznym orędziem o stanie państwa i podstawowych kierunkach wewnętrznej i zagranicznej polityki państwa.

Szczegółne kompetencje posiada Prezydent w **stosunku do władzy wykonawczej**. Wprawdzie nie stoi on już na jej czele, ale spełnia wobec niej wyraźnie nadrzędną rolę⁶. Specyfika sfer działalności Prezydenta i rządu jest tego rodzaju, że ich kompetencje, zadania i sfery aktywności wzajemnie się przenikają. Niemniej jednak wyraźnie dominującą pozycją we wszelkich wzajemnych relacjach Konstytucja obdarza Prezydenta. Wywiera on duży wpływ na bieżące funkcjonowanie władzy wykonawczej. W określonych sytuacjach Prezydent może wstrzymać wykonanie lub wręcz zakwestionować akt prawny wydany przez rząd. Może także przewodniczyć posiedzeniom rządu lub udzielać instrukcji jego członkom. Prezydent B. Jelcyn bardzo często korzysta z tej ostatniej możliwości, a nawet uczynił z niej rodzaj publicznego spektaklu obrazującego jego polityczną aktywność w bezpośrednim kierowaniu państwem.

O podległości Rządu wobec Prezydenta świadczy również przepis stanowiący, iż wobec nowo wybranego Prezydenta Rząd jest zobowiązany natychmiast złożyć dymisję.

Konstytucyjną kompetencją Prezydenta jest także prawo do zawieszania obowiązywania aktów prawnych wydawanych przez organy władzy wykonawczej podmiotów Federacji Rosyjskiej w przypadku, gdy akty te są sprzeczne z Konstytucją lub ustawami federalnymi czy też międzynarodowymi zobowiązaniami Federacji Rosyjskiej lub naruszają prawa i wolności

⁶ Według tekstu poprzedniej Konstytucji Prezydent *kierował działalnością Rady Ministrów*.

człowieka i obywatela. Decyzja Prezydenta obowiązuje aż do chwili, kiedy sprawę rozstrzygnie sąd.

Kolejną ważną grupę uprawnień Prezydenta stanowią jego **kompetencje dotyczące kształtowania polityki zagranicznej i obronności państwa**. Kieruje on polityką zagraniczną Federacji Rosyjskiej. Prowadzi w imieniu państwa rokowania i podpisuje porozumienia międzynarodowe. Po konsultacjach z odpowiednimi komisjami lub komitetami izb Zgromadzenia Federalnego powołuje i odwołuje przedstawicieli dyplomatycznych Rosji w obcych państwach lub organizacjach międzynarodowych. Przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołujące akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych, a także podpisuje listy ratyfikacyjne.

Prezydentowi przysługują szczególne uprawnienia w zakresie obronności kraju. Jest on konstytucyjnie Najwyższym Zwierzchnikiem Sił Zbrojnych. Zatwierdza doktrynę wojenną Federacji Rosyjskiej. Powołuje i odwołuje najwyższe dowództwo Sił Zbrojnych Federacji Rosyjskiej. Do jego kompetencji należy również możliwość wprowadzenia stanu wojennego lub stanu wyjątkowego⁷.

Do zadań Prezydenta jako **głowy państwa** należą tradycyjnie przypisane temu urzędowi kompetencje. Zaliczyć do nich można m.in. rozstrzyganie kwestii dotyczących obywatelstwa, udzielanie azylu politycznego, nadawanie odznaczeń, tytułów honorowych i wyższych stopni wojskowych oraz wyższych tytułów specjalnych. Prezydent może również skorzystać z prawa łaski.

W celu wykonywania swoich uprawnień Prezydent stanowi powszechnie obowiązujące akty prawa. Są to dekrety i rozporządzenia.

Konstytucja gwarantuje Prezydentowi nietykalność osobistą. Ponieważ ustawodawca nie sprecyzował dokładniej tej zasady, należy ją rozumieć w najszerszym z możliwych ujęć, czyli jako immunitet zupełny i niczym nie ograniczony. Niemniej jednak Konstytucja przewiduje pewne procedury, których wszczęcie może doprowadzić nawet do złożenia Prezydenta z urzędu.

Zgodnie z zapisem Konstytucji Prezydent zaprzestaje pełnienia swoich obowiązków przedterminowo w przypadku swego ustąpienia, trwałej, spowodowanej stanem zdrowia, niezdolności do wykonywania obowiązków lub złożenia z urzędu. W każdym przypadku, gdy Prezydent nie jest w stanie pełnić swoich obowiązków, czasowo pełni je Premier Rządu Federacji Rosyjskiej. Jego kompetencje są jednak znacznie ograniczone w stosunku do przysługujących Prezydentowi.

⁷ Tryb oraz warunki w jakich Prezydent może podjąć decyzję o wprowadzeniu stanu wojennego lub wyjątkowego regulują specjalne ustawy.

Prezydent może być złożony z urzędu przez Radę Federacji jedynie na podstawie wysuniętego przez Dumę Państwową oskarżenia o zdradę stanu lub popełnienie innego ciężkiego przestępstwa, potwierdzonego orzeczeniem Sądu Najwyższego. Wymagane jest jeszcze dodatkowo orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o spełnieniu przewidzianych prawem wymogów odnośnie procedury wysunięcia oskarżenia⁸.

3. Zasady wyboru prezydenta

Pierwsze wybory Prezydenta Federacji Rosyjskiej odbyły się 12 czerwca 1991 r. na mocy ustawy *O wyborach Prezydenta RSFR*⁹. W oparciu o przywołane przepisy kandydat na Prezydenta musiał mieć ukończone 35 lat, ale nie mógł mieć więcej niż 65 lat. Kadencja głowy państwa trwała pięć lat.

Wybory prezydenckie były zarządzane przez Zjazd Deputowanych Ludowych. Natomiast ogłoszenie wyborów przedterminowych należało do kompetencji Rady Najwyższej. Kandydatów na najwyższe stanowisko w państwie mogły zgłaszać: partie polityczne o zasięgu ogólnokrajowym, związki zawodowe oraz masowe organizacje polityczne. Takie samo prawo przysługiwało również organizacjom pracowniczym, zebraniom obywateli w ich miejscu zamieszkania, pracy lub służby wojskowej. Zgłoszenie kandydata było skuteczne tylko wtedy, gdy potwierdzone zostało podpisami co najmniej stu tysięcy obywateli posiadających czynne prawo wyborcze. Prawo do umieszczenia na liście kandydatów posiadały również osoby, które uzyskały pisemne potwierdzenie zgłoszenia przez co najmniej jedną piątą deputowanych RSFR. Ten przepis dotyczył praktycznie tylko kandydatów zgłaszanych przez partie polityczne, związki zawodowe lub inne organizacje polityczne. W praktyce podczas wyborów w roku 1991 prawie wszyscy kandydaci, których nazwiska zostały umieszczone na liście wyborczej, legitymowali się poparciem ponad stu tysięcy wyborców. Tylko kandydat partii Liberalno-Demokratycznej posiadał wyłącznie poparcie deputowanych.

Zgodnie z art. 5 ustawy o wyborze Prezydenta koszty związane z wyłonieniem kandydatów oraz ich kampanią wyborczą były pokrywane z bu-

⁸ Uchwała Dumy Państwowej, jak i uchwała Rady Federacji o złożeniu Prezydenta z urzędu winny być podjęte większością 2/3 głosów ogólnej liczby członków w każdej z izb, z inicjatywy co najmniej 1/3 deputowanych Dumy oraz w sytuacji, gdy specjalna komisja powołana przez Dumę wydała stosowne orzeczenie. Rada Federacji musi podjąć decyzję o złożeniu Prezydenta z urzędu najpóźniej w ciągu trzech miesięcy od chwili wysunięcia przez Dumę oskarżenia przeciwko Prezydentowi.

⁹ Ustawa z 24 kwietnia 1991 r. w: *Sbornik zakonodatelnych aktow, priniatykh trietiej siesiej Wierchownoego Sowjeta RSFSR*, Moskwa 1991, ss. 10-21.

dżetu federalnego oraz z zasobów zgromadzonych przez samych kandydatów, a także przekazanych na ich kampanie wyborczą przez zainteresowanych obywateli, załogi zakładów pracy, organizacje społeczne i ruchy społeczne. Środki te były przejmowane przez Centralną Komisję Wyborczą do Wyborów Prezydenta RSFRR, a następnie dzielone równomiernie pomiędzy wszystkich kandydatów.

Za wybranego uważano kandydata, który uzyskał bezwzględną większość głosów wyborców biorących udział w głosowaniu. W przypadku braku rozstrzygnięcia wyborów w pierwszej turze, Centralna Komisja Wyborcza zarządzała powtórne głosowanie. Musiało się ono odbyć nie później niż w ciągu dwóch tygodni po pierwszej turze. Do udziału w powtórnym głosowaniu dopuszczano tych dwóch kandydatów, którzy w pierwszej turze uzyskali największą liczbę głosów. Za wybranego w drugiej turze wyborów uznawano tego z kandydatów, który zdobył względną większość głosów, ale jednocześnie musiała to być większa liczba głosów pozytywnych niż negatywnych. Oznaczało to wymóg, aby na zwycięskiego kandydata oddano więcej głosów za niż przeciw niemu. Postawiono również wymóg dotyczący frekwencji wyborczej. Dla ważności wyborów wymagany był udział co najmniej połowy uprawnionych na podstawie spisów wyborczych obywateli. W roku 1991 nie zaistniała potrzeba przeprowadzenia drugiej tury wyborów, ponieważ B. Jelcyn został wybrany już podczas pierwszego głosowania.

Obecnie kwestie związane z wyborami prezydenckimi w Rosji regulują następujące akty prawne: *Konstytucja Federacji Rosyjskiej*, ustawa federalna *O podstawowych gwarancjach praw wyborczych obywateli Federacji Rosyjskiej*, ustawa federalna *O wyborach Prezydenta Federacji Rosyjskiej* oraz niektóre inne akty prawne¹⁰.

Prawo zarządzania wyborów prezydenckich należy do Rady Federacji. W dniu 15 listopada 1995 r. Rada Federacji podjęła decyzję o wyznaczeniu terminu wyborów prezydenckich na 16 czerwca 1996 r. Termin wygaśnięcia pełnomocnictw urzędującego Prezydenta upływał 12 czerwca

¹⁰ Chodzi tu o akty prawne regulujące specyficzne sfery procedur wyborczych, a także wyjaśniające w sposób bardziej szczegółowy niektóre kategorie pojęciowe dotyczące wyborów. Np. kwestie związane z odpowiedzialnością karną i administracyjną za naruszenie przepisów wyborczych są regulowane w *Kodeksie Karnym FR* oraz *Kodeksie RSFRR* o naruszeniach prawa administracyjnego. Ostatnie zmiany i uzupełnienia do tych kodeksów zostały wprowadzone w dniu 28 kwietnia 1995 r. w związku ze zbliżającymi się wyborami prezydenckimi. Kwestie związane z tworzeniem komitetów wyborczych reguluje ustawa federalna *O zrzeszeniach społecznych*. Z kolei sprawy dotyczące spisów wyborców są regulowane na podstawie federalnej ustawy *O prawie obywateli Federacji Rosyjskiej do swobodnego przemieszczania się, wyboru miejsca przebywania i zamieszkania na terytorium Federacji Rosyjskiej*.

1996 r. Pozostawało to w zgodzie z ustawą federalną *O wyborach Prezydenta Federacji Rosyjskiej*, która zakłada, iż wybory prezydenckie powinny się odbyć w pierwszą niedzielę po upływie kadencji, na którą został wybrany poprzedni Prezydent. Decyzja Rady Federacji dotycząca wyznaczenia dnia wyborów powinna być podjęta przynajmniej na cztery miesiące przed tym terminem. Rada może również uchwalić cały *kalendarz wyborczy*, określając terminy realizacji poszczególnych etapów przygotowania wyborów, organizacji kampanii wyborczej oraz samego aktu głosowania i ustalania wyników wyborów¹¹.

Jeżeli Prezydent został odsunięty od władzy na mocy decyzji Rady Federacji Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej, to wybory prezydenckie są przeprowadzane w ostatnią niedzielę przed upływem trzech miesięcy od momentu przekroczenia przez Prezydenta swoich uprawnień¹². W tym przypadku skróceniu do jednej czwartej ulegają wszystkie terminy *kalendacza wyborczego*.

Radzie Federacji nie przysługuje kompetencja do przekroczenia wskazanych w Konstytucji terminów *kalendacza wyborczego*. Nie może ona również zmienić raz wyznaczonego terminu wyborów. W przypadku zaistnienia którejs z sytuacji wskazanej wcześniej, decyzje o przeprowadzeniu wyborów w konstytucyjnym terminie podejmie Centralna Komisja Wyborcza Federacji Rosyjskiej¹³.

Z chwilą podjęcia przez Radę Federacji decyzji wyznaczającej termin wyborów mogą być tworzone komitety wyborcze kandydatów¹⁴. Ustawa przewiduje możliwość wyboru kandydatów na urząd prezydenta przez zwoływane specjalnie w tym celu zebrania inicjatywnych grup wyborców, zjazdy i konferencje bloków wyborczych oraz porozumienia wyborcze.

Bierne prawo wyborcze przysługuje kandydatowi, który ukończył 35 rok życia i co najmniej od 10 lat stale zamieszkuje na terenie Federacji Rosyjskiej. Wymogi powyższe, ograniczające faktycznie bierne prawo

¹¹ Gdyby z jakis przyczyn Rada Federacji nie podjęła w ustawowym terminie decyzji dotyczącej wyznaczenia terminu wyborów Prezydenta, to uprawnienie powyższe przechodzi na Centralną Komisję Wyborczą Federacji Rosyjskiej. Wyznacza ona, z mocy prawa, termin wyborów prezydenckich na pierwszą niedzielę przypadającą w miesiącu następującym bezpośrednio po miesiącu w którym kończy się kadencja urzędującego Prezydenta.

¹² W przypadku, gdyby Rada Federacji nie wyznaczyła terminu wyborów Prezydenta, to czyni to CKW FR. Wyznacza ona termin wyborów na ostatnią niedzielę przypadającą przed upływem trzech miesięcy od chwili podjęcia decyzji o odsunięciu Prezydenta od władzy przez Radę Federacji Zgromadzenia Federalnego.

¹³ Por. A. E. Postnikow, *Izbiatielnoie prawo Rossii. Naucznoie i uczičnoie izdanie*, Moskwa 1996, s. 133.

¹⁴ Ustawa federalna *O wyborach Prezydenta Federacji Rosyjskiej* każdorazowo używa określenia: zrzeszenia wyborcze, bloki wyborcze i inicjatywne grupy obywateli. Dla uproszczenia w pracy posługuję się ogólnym pojęciem: *komitety wyborcze*.

wyborcze, nie stanowią naruszenia powszechnie stosowanych w państwach demokratycznych standardów praw wyborczych. Na uwagę zasługuje jednak brak zapisu konstytucyjnego ograniczającego dostęp do najwyższej godności w państwie dla osób, które nie są narodowości rosyjskiej lub które urodziły się poza terytorium Rosji. Można jedynie domniemywać, iż brak takich ograniczeń jest wynikiem z jednej strony obaw o zastosowanie przez byłe republiki radzieckie podobnych zasad, co dotknęłoby głównie Rosjan, a z drugiej strony znacznie ograniczyłoby prawa obywatelskie tych obywateli Rosji, którzy urodzili się poza obecnym terytorium tego państwa lub są innej narodowości niż rosyjska.

Spore wątpliwości, także wśród konstytucjonalistów rosyjskich, budzi wymóg dziesięcioletniego zamieszkiwania na terytorium Federacji Rosyjskiej¹⁵. Nie jest jasne, czy chodzi tu o nieprzerwane zamieszkiwanie na terenie Rosji przez wspomniany okres, czy też wystarczy w sumie wykazać się takim okresem zamieszkiwania na terenie Federacji Rosyjskiej. Wydaje się jednak, że bardziej uzasadnione jest stanowisko zakładające, iż kandydat na Prezydenta powinien nieprzerwanie zamieszkiwać na terenie Rosji przez wzmiankowany okres. Daje to większą rękojmię, że dobrze zna realia swojego kraju i dał się poznać wyborcom.

Czynne prawo wyborcze posiada każdy obywatel Federacji Rosyjskiej, który najpóźniej w dniu wyborów ukończył 18 rok życia i posiada pełnię praw obywatelskich. Nie posiadają takich praw obywatele ubezwłasnowolnieni oraz przebywający w miejscach odosobnienia na podstawie wyroków sądowych. Do szczególnych rozwiązań przyjętych przy wyborach prezydenckich należy stworzenie możliwości oddania głosu przez wyborcę także poza swoim stałym miejscem zamieszkania. Wyborca otrzymuje we właściwej dla swojego stałego miejsca zamieszkania komisji wyborczej zaświadczenie, na podstawie którego może oddać swój głos w wyborach w dowolnej komisji wyborczej.

Przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów Prezydenta Federacji Rosyjskiej zajmuje się Centralna Komisja Wyborcza FR, komisje wyborcze podmiotów Federacji Rosyjskiej oraz terytorialne i obwodowe komisje wyborcze. System ten jest jednolity, hierarchiczny i scentralizowany. Komisje wyższego szczebla nadzorują działalność komisji szczebla niższego i mogą zmienić każdą ich decyzję, jeżeli stwierdzą, iż jest ona niezgodna z prawem lub wykracza poza posiadane pełnomocnictwa. Cechą charakterystyczną tego systemu jest również to, że w odróżnieniu od innych kampanii wyborczych, dla przeprowadzenia wyborów prezydenckich nie po-

¹⁵ Por. spory na ten temat np. w pracach: *Konstitucia Rossijskoj Fiedieracii. Kommentarij*, Moskwa 1994, s. 406 oraz A. E. Postnikow, *Izbiratielnoie prawo Rossii. Naucznoie i ucziebnoie izdaniie*, Moskwa 1996, s. 134.

wołuje się okręgowych komisji wyborczych. Wybory przeprowadzane bowiem są w oparciu o jeden ogólnokrajowy okręg wyborczy.

Prawo wyborcze zakłada jawność pracy komisji wyborczych. W praktyce oznacza to konieczność podawania do publicznej wiadomości wszelkich decyzji komisji wyborczych, publikowania informacji na temat zarejestrowanych kandydatów, udzielania informacji dotyczących zasad wyborów i głosowania oraz o jego rezultatach. W posiedzeniach komisji mają prawo uczestniczyć na zasadach obserwatora przedstawiciele komitetów wyborczych oraz uppełnomocnieni przedstawiciele kandydatów, a także dziennikarze. W dniu głosowania pracy komisji mogą przyglądać się obserwatorzy, w tym również z organizacji międzynarodowych oraz dziennikarze. Na mocy wyjaśnienia CKW FR pełnomocnicy kandydatów na Prezydenta FR, przedstawiciele komitetów wyborczych oraz akredytowani dziennikarze i obserwatorzy mogą uczestniczyć w pracach komisji wyborczych z głosem doradczym.

Działalność komisji wyborczych jest finansowana z budżetu państwa¹⁶.

Prawo zgłaszania kandydatów w wyborach prezydenckich przysługuje bezpośrednio wyborcom oraz wyborczym zrzeszeniom i blokom.

Zrzeszenie wyborcze powoływane jest w celu zgłoszenia kandydatów w wyborach do organów państwowych. Powinno powstać minimum na sześć miesięcy przed wyborami i podlega zarejestrowaniu w Ministerstwie Sprawiedliwości FR. Blok wyborczy natomiast jest tworzony przez co najmniej dwa zrzeszenia wyborcze. Zrzeszenie wyborcze, które weszło w skład bloku wyborczego nie może samodzielnie wysuwać kandydatów w wyborach ani uczestniczyć w innym bloku wyborczym. Decyzja o przystąpieniu do bloku wyborczego może być podjęta tylko przez zjazd lub konferencję zrzeszenia wyborczego. Blok wyborczy jest rejestrowany przez CKW FR.

Każde zrzeszenie wyborcze lub blok wyborczy może zgłosić tylko jednego kandydata na Prezydenta. Decyzja musi być podjęta na zjeździe lub konferencji w głosowaniu tajnym.

Tryb zgłaszania kandydatów na Prezydenta określony w federalnej ustawie *O trybie wyboru Prezydenta FR* odbiega nieco od zapisu art. 19 federalnej ustawy *O podstawowych gwarancjach praw wyborczych obywateli Federacji Rosyjskiej*. Dla zebrania podpisów pod wnioskiem o zarejestrowanie kandydata w wyborach prezydenckich wyborcy, w liczbie co

¹⁶ Zasady finansowania wyborów Prezydenta FR reguluje wydana przez CKW FR za zgodą Centralnego Banku Rosji *Instrukcja o zasadach finansowania przedsięwzięć związanych z wyborami Prezydenta Federacji Rosyjskiej, deputowanych Dumy Państwowej Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej oraz innych federalnych organów, których wybór przewiduje Konstytucja Federacji Rosyjskiej, oraz działalności komisji wyborczych*.

najmniej 100, muszą założyć specjalny komitet wyborczy i zarejestrować go w CKW FR¹⁷. Wprawdzie ustawa nie określa terminu, w jakim powinna nastąpić rejestracja komitetu wyborczego, niemniej jednak w kalendarzu wyborczym CKW FR wyznacza termin do którego są przyjmowane zgłoszenia.

Prawo nie limituje liczby komitetów wyborczych, które zgłosiły tą samą kandydaturę na Prezydenta¹⁸.

Grupa inicjatywna nie kończy swej działalności z chwilą zarejestrowania swojego kandydata. Może ona prowadzić kampanię wyborczą na jego rzecz oraz gromadzić fundusze na ten cel.

Kandydatów na urząd Prezydenta rejestruje CKW FR. Dla **zarejestrowania kandydata** grupa inicjatywna, zrzeszenie wyborcze lub blok wyborczy musi przedstawić co najmniej milion podpisów wyborców popierających zgłoszenie. Z tym, iż w jednym podmiocie Federacji Rosyjskiej wolno zebrać nie więcej niż 7% ogólnej liczby wymaganych podpisów. W praktyce oznacza to, iż podpisy muszą być zebrane w co najmniej 15 podmiotach Federacji Rosyjskiej.

Ustawa wyraźnie zastrzega, że nie wolno sumować podpisów zebranych przez różne komitety wyborcze, nawet wtedy, gdy zgłosiły one tego samego kandydata.

Prawo do zbierania podpisów przysługuje wyłącznie przedstawicielom zarejestrowanych komitetów wyborczych, które posiadają upoważnienie wydane przez CKW FR. Komisja, w ciągu pięciu dni od chwili złożenia wniosku, wydaje imienne zaświadczenia pełnomocnikom komitetu wyborczego. Dopiero z chwilą otrzymania owych zaświadczeń, pełnomocnicy komitetu wyborczego mogą rozpocząć legalną działalność i zacząć zbierać podpisy wyborców popierających zgłoszenie kandydata. Komitet wyborczy może powierzyć zbieranie podpisów dowolnej osobie. Może on zawrzeć umowę z taką osobą i wynagradzać ją za świadczoną pracę. Zakazane jest stosowanie jakichkolwiek form przymuszania lub przekupstwa wobec wyborców w celu nakłonienia ich do wyrażenia pisemnego poparcia dla danego kandydata.

¹⁷ Grupa inicjatywna składa do CKW FR pisemny wniosek o rejestrację. Musi on zawierać m.in. protokół z zebrania grupy inicjatywnej, wskazanie pełnomocników oraz dane personalne kandydata na Prezydenta oraz wszystkich członków grupy inicjatywnej. Ze względu na problemy związane z precyzyjnym wskazaniem pełnomocników grupy inicjatywnej, a w konsekwencji także komitetu wyborczego, CKW FR wydała postanowienie z którego wynikała konieczność notarialnego poświadczenia danych składanych do Komisji. Decyzja ta została jednak zakwestionowana przez Sąd Najwyższy Federacji Rosyjskiej.

¹⁸ W roku 1996 CKW FR zarejestrowała aż 15 grup inicjatywnych zgłaszających kandydaturę B. Jelcyna.

Każdemu wyborcy przysługuje prawo do jednoczesnego poparcia różnych kandydatów, ale nie może on popierać wielokrotnie tego samego kandydata, nawet wtedy, gdy jest on zgłaszany przez różne komitety wyborcze.

Zbieranie podpisów może odbywać się także poza terytorium Rosji. Prawo do poparcia kandydata mają obywatele Federacji Rosyjskiej, którzy ukończyli 18 rok życia i nie mają ograniczonych praw obywatelskich prawomocnym wyrokiem sądu.

W celu **zarejestrowania kandydata** pełnomocnicy komitetu wyborczego przedstawiają CKW FR listy z podpisami wyborców popierających zgłoszenie danej osoby, jej pisemną zgodę na kandydowanie oraz deklarację o dochodach za dwa lata poprzedzające bezpośrednio rok wyborów¹⁹. Dane zawarte w wymienionej deklaracji są podawane do publicznej wiadomości poprzez opublikowanie w środkach masowej informacji. CKW FR może zwrócić się do odpowiednich służb finansowych o zbadanie prawdziwości złożonych przez kandydatów deklaracji.

Zgłaszanie kandydatów do CKW FR musi nastąpić nie później niż do godziny 18 na 60 dni przed dniem wyborów.

W przypadku odmowy rejestracji kandydata wnioskodawcy przysługuje odwołanie się do Sądu Najwyższego FR. Sąd podejmuje decyzję w ciągu trzech dni i ma ona charakter ostateczny.

W przypadku, gdyby w ustawowym terminie zostało zarejestrowanych mniej niż dwóch kandydatów na urząd Prezydenta FR, CKW FR podejmuje decyzję o przedłużeniu terminu wyborów o 60 dni. Jeżeli także w tej sytuacji nadal będzie zgłoszonych mniej niż dwóch kandydatów, to termin wyborów jest przekładany o kolejne 100 dni.

Zabrania się prowadzenia **agitacji wyborczej** w organach władzy państwowej, samorządu terytorialnego oraz w armii. Nie mogą prowadzić agitacji wyborczej osoby zajmujące stanowiska państwowe podczas pełnienia obowiązków służbowych oraz członkowie komisji wyborczych. Zakazuje się również aktywności wyborczej organizacjom religijnym.

Kampanię wyborczą można rozpocząć z chwilą zarejestrowania kandydata. Zakończenie działań promocyjnych na rzecz kandydata musi nastąpić na 24 godziny przed dniem głosowania. W dniu wyborów oraz w dniu go poprzedzającym wszelka propaganda wyborcza jest zabroniona.

¹⁹ Zgodnie z *Wyjaśnieniem CKW FR o zasadach przedstawienia deklaracji o dochodach kandydata na urząd Prezydenta FR* deklarację o dochodach rozdzielono na rok 1994 i 1995. Musiały być one złożone w dwóch egzemplarzach w urzędzie skarbowym właściwym dla miejsca zamieszkania kandydata. Drugi egzemplarz, z adnotacją urzędu skarbowego potwierdzającą prawidłowość i prawdziwość złożonych informacji, był przesyłany do CKW FR.

Ważną kwestią dotyczącą **statusu kandydata** są gwarancje równości i jednakowych szans wszystkich osób ubiegających się o urząd Prezydenta. Zarówno kandydat, jak i jego pełnomocnicy mogą w sposób nieskrępowany prowadzić agitację wyborczą. Kandydatowi przysługuje specjalna ochrona prawna. W praktyce uzyskuje on pełen immunitet osobisty. Może być pociągnięty do odpowiedzialności tylko za zgodą Prokuratora Generalnego FR.

Ustawa federalna *O wyborach Prezydenta FR* w sposób bardzo szczegółowy określa **źródła i zasady finansowania kampanii wyborczej**. Całość środków niezbędnych do przeprowadzenia wyborów jest przekazywana CKW FR z budżetu państwa. W przypadku rozpisania przedterminowych wyborów, środki te pochodzą z rezerwy budżetowej. W przypadku, kiedy budżet nie przekazałby wspomnianej dotacji, CKW FR może zwrócić się do Centralnego Banku FR o udzielenie na ten cel pożyczki. W przypadku odmowy Centralnego Banku, kredyt może zostać zaciągnięty, w drodze konkursu, przez Komisję w banku komercyjnym. Zaciągnięty kredyt wraz z odsetkami musi zostać spłacony przez budżet centralny nie później niż w ciągu trzech miesięcy po wyborach. Identyczna zasada obowiązuje w przypadku przeprowadzania wyborów uzupełniających lub ponownych, jeżeli zabraknie środków na ich przeprowadzenie.

Przepisy przewidują utworzenie specjalnego funduszu wyborczego kandydata. Obsługę tego funduszu powierza się, na podstawie pisemnej decyzji CKW FR potwierdzającej zarejestrowanie kandydata, oddziałom Oszczędnościowego Banku Federacji Rosyjskiej. Uruchamiają one specjalne konta na których środki w ramach funduszu wyborczego kandydata są gromadzone i z których są wydatkowane. Środki te mogą pochodzić z następujących źródeł:

- z kwot przydzielonych kandydatowi ze środków CKW FR,
- z własnych środków kandydata (nie więcej niż 1000 krotność najniższej płacy),
- ze środków pochodzących od komitetu wyborczego (nie więcej niż 50 000 krotność najniższej płacy),
- z dobrowolnych datków osób fizycznych (nie więcej niż 50 krotność najniższej płacy od każdego z darczyńców),
- z datków od osób prawnych (nie więcej niż 5000 krotność najniższej płacy od jednego darczyńcy).

Ogólna kwota wydatkowana na przeprowadzenie kampanii wyborczej pretendenta do godności Prezydenta FR nie może przekraczać 250 tys. razy

minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego na podstawie prawa federalnego²⁰.

Ustawa zakazuje finansowania kampanii wyborczej ze źródeł zagranicznych, w tym z ponad 30% udziałem kapitału zagranicznego. Nie mają również prawa wspierania finansowego kandydatów organy i organizacje samorządowe, wojskowe, a także religijne. Dotacje od anonimowych darczyńców są przejmowane przez skarb państwa.

Kandydat nie może wykorzystywać innych, poza zgromadzonymi na koncie jego funduszu wyborczego, środków pieniężnych na wydatki związane z prowadzeniem swojej kampanii wyborczej. Gdyby jednak naruszył prawo, to CKW FR zwróci się do Sądu Najwyższego FR o cofnięcie rejestracji kandydata. Wniosek w tej sprawie Sąd Najwyższy FR rozpatruje w ciągu pięciu dni. W przypadku, gdy wniosek spłynie do Sądu na pięć dni przed terminem wyborów, jest on rozpatrywany natychmiast.

Od momentu zarejestrowania kandydat ma prawo do otrzymywania rekompensaty finansowej w związku z zaprzestaniem działalności zawodowej na czas kampanii wyborczej. Przysługuje mu również nieodpłatne korzystanie ze środków masowej komunikacji, a także, na zasadach równości z innymi kandydatami, nieodpłatny dostęp do publicznych środków masowej informacji. CKW FR przekazuje, w równej wielkości, środki finansowe na fundusz wyborczy poszczególnych kandydatów.

Ordynacja wyborcza zakazuje wykorzystywania stanowiska służbowego kandydata do prowadzenia kampanii wyborczej. Przepisy szczególnie precyzyjnie określają zasady udziału w wyborach ubiegającego się o reelekcję obecnego Prezydenta oraz pełniącego, w chwili wyborów prezydenckich, obowiązki Prezydenta FR Premiera Rządu FR. Mechanizmy są tak pomyślane, aby w maksymalny sposób wykluczyć wykorzystywanie przez kandydatów ich stanowisk służbowych. Szczególnie zakazane jest angażowanie w kampanię wyborczą organów państwowych oraz ich aparatu pomocniczego. Zakaz ten dotyczy także personalnie osób zajmujących wysokie stanowiska państwowe.

Za wybranego uważa się tego z kandydatów, który uzyskał ponad połowę głosów oddanych przez wyborców uczestniczących w głosowaniu. Ordynacja jednak stawia wymóg uczestnictwa w wyborach co najmniej połowy osób, których nazwiska zostały umieszczone w spisach wyborców. Jeżeli w wyborach wzięła udział mniej niż połowa uprawnionych, wybory uważa się za nieważne.

W przypadku, gdy pierwsza tura głosowania nie przyniesie rozstrzygnięcia, CKW FR zarządza **drugą turę wyborów**. Głosowanie powinno

²⁰ W kampanii wyborczej 1996 r. była to kwota 14 437,70 mln rubli.

się odbyć nie później niż w ciągu piętnastu dni po ogłoszeniu wyników pierwszej tury. W szranki staje dwóch kandydatów, którzy w poprzednim głosowaniu uzyskali największą liczbę głosów. Zasady prowadzenia kampanii wyborczej w drugiej turze są takie same, jak w pierwszej. Swoje uprawnienia zachowują również komitety wyborcze i pełnomocnicy obydwu uczestniczących w drugiej turze kandydatów. Również niezmiennie pozostają zasady dotyczące uczestniczenia obserwatorów w pracach komisji wyborczych.

W stosunku do kandydata, który naruszył przepisy federalnej ustawy *O wyborach Prezydenta FR*, a w szczególności złamał przepisy dotyczące finansowania kampanii wyborczej, CKW FR może wystąpić do Sądu Najwyższego FR o cofnięciu rejestracji kandydata²¹. W sytuacji, kiedy jeden z kandydatów utraciłby prawo kandydowania lub z niego zrezygnował, jego miejsce zajmuje osoba, która w pierwszej turze głosowania zajęła kolejne (trzecie) miejsce pod względem liczby otrzymanych głosów.

Za wybranego w drugiej turze uważa się tego z kandydatów, który uzyskał więcej głosów niż jego rywal. Przy założeniu jednak, iż uzyskał on więcej głosów niż było oddanych przeciw obydwu kandydatom.

W sytuacji, kiedy wybory Prezydenta FR uznano za niebyłe, nieważne lub gdy żaden z kandydatów nie został wybrany, Rada Federacji Zgromadzenia Federalnego nakazuje powtórne wybory. Wszelkie procedury wyborcze odbywają się wtedy na identycznych zasadach, jak ma to miejsce przy normalnej procedurze przewidzianej w ustawie. Z tą jednak różnicą, iż wszelkie działania muszą odbyć się w czasie skróconym do jednej trzeciej. Zarządzone w powyższym trybie powtórne wybory muszą się odbyć w ciągu czterech miesięcy od dnia pierwszego głosowania.

4. Zakończenie

Pozycja ustrojowa Prezydenta Rosji jest wypadkową kilku elementów. Składają się na nią zarówno zapisy konstytucyjne regulujące zakres kompetencji głowy państwa, jak również specyficzny tryb wyboru. Bezpośrednia, powszechna elekcja Prezydenta przez ogół obywateli pozwala przyjąć założenie o wyjątkowej pozycji tego organu w systemie ustrojowym. Posiada on legitymację do wypełniania funkcji władczych bezpośrednio od suwerena. Drugim elementem określającym pozycję ustrojową Prezydenta jest zakres faktycznych możliwości skutecznego działania politycznego. W przypadku Rosji jest to w dużej mierze uzależnione od osobowości

²¹ Szczególnie chodzi tu o zaangażowanie w kampanii wyborczej innych środków finansowych, niż te, które zostały zgromadzone w ramach indywidualnego funduszu wyborczego kandydata.

obecnego Prezydenta. Borys Jelcyn potrafił na tyle skutecznie walczyć o rozszerzenie swoich kompetencji, że stał się bez wątpienia pierwszą postacią rosyjskiej sceny politycznej. Jest on nie tylko głową państwa, ale także kreatorem jego polityki. Ta ostatnia kompetencja wcale nie wynika w prosty sposób z ustawowego określenia jego uprawnień, a jest raczej wytworem skomplikowanego układu sił politycznych we współczesnej Rosji. Duża różnorodność partii politycznych oraz brak ugrupowania parlamentarnego zdolnego do samodzielnego sprawowania rządów, powoduje w konsekwencji, że tzw. partia władzy, czyli zwolennicy B. Jelcyna, odgrywają najważniejszą rolę polityczną w państwie. Obecna pozycja ustrojowa Prezydenta Rosji jest bez wątpienia zasługą B. Jelcyna, który potrafił dla swego urzędu zawłaszczyć znacznie więcej kompetencji, niż by to wynikało z konstytucji. Ponieważ obecny Prezydent pełni swój urząd przez drugą kadencję, nie jest możliwe ponowne ubieganie się przez niego o reelekcję. W obecnej chwili w Rosji nie ma zdecydowanych faworytów, którzy mieli by wyraźne szanse na przejęcie schedy po B. Jelcynie. Sam Prezydent realizuje taką politykę personalną, która nie pozwala, jak na razie, wykreować osobowości politycznej, która byłaby w stanie skutecznie ubiegać się o najwyższą godność w państwie. Stosuje on starą, sprawdzoną zasadę: dziel i rządź. Jak dotychczas czyni to wyjątkowo skutecznie. Pokonuje swoich przeciwników politycznych dzięki zdecydowaniu i konsekwentnemu działaniu. W przeszłości nie cofał się przed podejmowaniem decyzji pozostających na krawędzi prawa, a nawet wyraźnie to prawo naruszających. Zawsze jednak w konsekwencji były to rozstrzygnięcia dla Prezydenta korzystne i umacniające jego pozycję polityczną. Trudno jest sobie dziś wyobrazić innego polityka, który pomimo ciężkiej choroby, potrafiłby równie skutecznie kierować tak złożonym organizmem państwowym jakim jest dzisiejsza Rosja.

President's Position and Procedure of Presidential Election in Russian Political System

Presidency as the office does not have its long tradition in Russia. Initially, duties of the head of state were included among the executive power and were explicitly limited to representation. The first general election of 1991 has changed the situation radically. Boris Yeltsin has obtained considerably greater powers at his disposal. The president's position in the political system has been additionally reinforced by the new constitution passed in 1993. The president's office in Russian contemporary government is the result of its legal designation in the political system as well as Boris Yeltsin's own political individuality.

The president's strong position is also authorized by a specific procedure of presidential election. In order to take office of the president one must be backed up by the majority of citizens. The result of all these exertions is, of course, strong position in government. Russian president supervises performance of the executive power in all respects. Consider-

ing a complex structure of the political power in the Parliament and, in particular, the absence of a distinct majority there which would be capable of standing out against the president, Boris Yeltsin can actually wield power independently of the legislature.

Andrzej Stelmach