

Spis treści

Wprowadzenie	9
--------------------	---

Rozdział I

Ogólna charakterystyka systemu rządów w Federacji Rosyjskiej	19
1. Horyzontalne wymiary podziału władzy.	19
2. Prezydent Federacji Rosyjskiej w systemie podzielonej władzy.	26
3. Motywy wyboru Prezydenta Federacji Rosyjskiej.	29
4. Zastępowanie Prezydenta Federacji Rosyjskiej	30
5. Prezydent Federacji Rosyjskiej jako koordynator harmonijnego funkcyjowania i współdziałania organów władzy państwowej.	33
6. Prezydent Federacji Rosyjskiej a władza wykonawcza	37
7. Prezydent Federacji Rosyjskiej a władza ustawodawcza	53
8. Prezydent Federacji Rosyjskiej a władza sądownicza	70
9. Funkcja kontrolna Prezydenta Federacji Rosyjskiej	72
10. Prezydent Federacji Rosyjskiej a pionowy podział władzy	75
Podsumowanie	76

Rozdział II

Duma Państwowa a powoływanie i odwoływanie Rządu Federacji Rosyjskiej ..	79
1. Prawne i polityczne uwarunkowania powoływania Rządu Federacji Rosyjskiej	79
2. Prezydent Federacji Rosyjskiej jako twórca Rządu Federacji Rosyjskiej ..	81
3. Charakter prawnoustrojowy oraz tryb udzielania wotum zaufania Przewodniczącemu Rządu Federacji Rosyjskiej	87
4. Powołanie Rządu Federacji Rosyjskiej	103
5. Rząd Federacji Rosyjskiej w stanie dymisji	105
6. Odpowiedzialność Rządu Federacji Rosyjskiej przed Prezydentem Federacji Rosyjskiej	106
7. Zasady i tryb udzielania przez Dumę Państwową wotum nieufności ...	110
8. Motyw indywidualnej odpowiedzialności członków Rządu Federacji Rosyjskiej przed Dumą Państwową	127
9. Motywy odpowiedzialności członków Rządu Federacji Rosyjskiej przed Prezydentem Federacji Rosyjskiej	129

10. Zasady i tryb udzielania przez Dumę Państwową odnowionego wotum zaufania	130
11. Zakaz rozwiązania Dumy Państwowej a wotum nieufności i odnowione wotum zaufania	136
Podsumowanie	137

Rozdział III

Udział Rządu Federacji Rosyjskiej w procesie ustawodawczym	139
1. Inicjatywa ustawodawcza Rządu Federacji Rosyjskiej	139
1.1. Rząd Federacji Rosyjskiej na tle innych podmiotów inicjatywy ustawodawczej	139
1.2. Rządowa inicjatywa ustawodawcza jako wynik planowania ustawodawczego	147
1.3. Rządowe postępowanie projektodawczo-ustawodawcze	158
1.4. Wykonanie prawa inicjatywy ustawodawczej	168
1.5. Opiniowanie projektów ustaw przez Rząd Federacji Rosyjskiej ..	177
1.6. Przedmiot inicjatywy ustawodawczej Rządu Federacji Rosyjskiej ..	200
2. Formy warunkowania przez Rząd Federacji Rosyjskiej postępowania ustawodawczego realizowanego w Dumie Państwowej	201
3. Rada Federacji a postępowanie mediacyjne	214
4. Rząd Federacji Rosyjskiej a szczególne postępowania ustawodawcze ..	216
4.1. Priorytetowe postępowanie ustawodawcze	216
4.2. Postępowanie ratyfikacyjne oraz postępowanie w sprawie wypowiedzenia bądź zawieszenia obowiązywania umowy międzynarodowej	220
4.3. Ustawa wykonująca wyroki Sądu Konstytucyjnego	228
4.4. Zmiana konstytucji	232
5. Ustawodawstwo delegowane	234
6. Rządowe akty wykonawcze do ustawy	236
7. Aktywność Rządu Federacji Rosyjskiej w procesie ustawodawczym ..	237
Podsumowanie	244

Rozdział IV

Rząd Federacji Rosyjskiej a postępowanie budżetowe	248
1. Formalnoprawne aspekty ustawy budżetowej	248
2. Wewnątrzrządowe postępowanie budżetowe	253
3. Przedkładanie inicjatywy budżetowej przez Rząd Federacji Rosyjskiej ..	257
4. Budżetowe postępowanie parlamentarne	260
5. Wejście w życie ustawy budżetowej	273
6. Zmiana ustawy budżetowej	274
7. Pozabudżetowe fundusze celowe	276
8. Tymczasowe zarządzanie budżetem państwa	278
Podsumowanie	279

Rozdział V

Parlamentarna kontrola wykonania budżetu – postępowanie absolutoryjne ..	282
1. Znaczenie kontroli budżetowej.....	282
2. Duma Państwa jako podmiot kontroli budżetowej.....	284
3. Wstępna kontrola budżetowa	285
4. Bieżąca kontrola budżetowa	287
5. Kontrola wykonania budżetu.....	293
6. Wewnątrzrządowa kontrola wykonania budżetu.....	294
6.1. Resortowa kontrola wykonania budżetu.....	294
6.2. Zewnętrzna (pozarządowa) kontrola wykonania budżetu – rządowe sprawozdanie z wykonania budżetu.....	295
7. Udział Izby Obrachunkowej w kontroli wykonania budżetu	296
7.1. Status ustrojowy Izby Obrachunkowej	297
7.2. Formowanie Izby Obrachunkowej.....	300
7.3. Zadania Izby Obrachunkowej	303
7.4. Formy działania	306
7.5. Kryteria kontroli budżetowej	309
7.6. Opiniowanie przez Izbę Obrachunkową rządowego sprawozdania z wykonania budżetu	313
7.7. Efektywność działania Izby Obrachunkowej jako organu realizującego merytoryczną kontrolę wykonania budżetu.....	314
8. Rozpatrzenie przez Dumę Państwową rządowego sprawozdania z wykonania budżetu	316
9. Komitet Dumy Państwowej ds. Budżetu i Podatków jako uczestnik kontroli wykonania budżetu.....	317
10. Udzielanie absolutorium	318
11. Skutki podjęcia uchwały o absolutorium.....	319
Podsumowanie	322

Rozdział VI

Parlamentarna kontrola działalności Rządu Federacji Rosyjskiej	323
1. Cele kontroli parlamentarnej	323
2. Podstawy prawne kontroli parlamentarnej	329
3. Zasady kontroli parlamentarnej	337
4. Podmioty kontroli parlamentarnej	339
5. Obiekt kontroli parlamentarnej	340
6. Przedmiot kontroli parlamentarnej	340
7. Formy kontroli parlamentarnej.....	340
8. Kontrola wykonywana przez Dumę Państwową na posiedzeniach plenarnych	346
8.1. Orędzia (sprawozdania) Rządu Federacji Rosyjskiej	348
8.2. Coroczne sprawozdanie Rządu Federacji Rosyjskiej z jego działalności	348

8.3. Informacja o stanie wykonania ustaw	354
9. Komitety i komisje parlamentarne w procesie kontroli	355
9.1. Prawo żądania obecności	359
9.2. Prawo żądania dokumentów i materiałów	360
9.3. Oświadczenia i apele	361
10. Komisje parlamentarne o szczególnym charakterze kontrolnym	363
10.1. Komisje śledcze	363
10.1.1. Podstawy prawne działania parlamentarnej ankiety	370
10.1.2. Cele śledztwa parlamentarnego	373
10.1.3. Skład komisji śledczej	375
10.1.4. Zasady działania	378
10.1.5. Przedmiot działania	384
10.1.6. Przeprowadzenie śledztwa parlamentarnego	386
10.1.7. Czas prowadzenia śledztwa parlamentarnego	390
10.1.8. Tryb pracy komisji śledczej	392
10.1.9. Status prawny osób wezwanych do udziału w śledztwie parlamentarnym	394
10.1.10. Postępowanie prowadzone przed komisją śledczą a inne postępowania	396
10.1.11. Efekty działania	399
10.2. Kontrola działalności służb specjalnych	405
11. Przesłuchania parlamentarne	407
11.1. Klasyfikacja przesłuchań parlamentarnych	407
11.2. Cel przesłuchania parlamentarnego	408
11.3. Podmioty przesłuchania parlamentarnego	410
11.4. Przedmiot przesłuchania parlamentarnego	410
11.5. Procedura przeprowadzania przesłuchania parlamentarnego	415
11.6. Efekt przesłuchania parlamentarnego	418
12. Procedury interpelacyjne	421
12.1. Zapytania deputowanych	422
12.2. Zapytania parlamentarne	424
12.3. Pytania deputowanych – „godzina rządowa”	428
12.4. Wnioski do Sądu Konstytucyjnego	437
Podsumowanie	438
Zakończenie	441
Bibliografia	447

Wprowadzenie

Wybór tematu rozprawy jest uzasadniony aktualnością podejmowanej problematyki. Prowadzenie przez Federację Rosyjską ofensywnej, globalnej polityki, nakazuje analizować system rządów tego państwa, relacje zachodzące między głównymi jego uczestnikami. Należy badać prawne i polityczne relacje zachodzące między Dumą Państwową a Rządem Federacji Rosyjskiej¹, ich kluczowe znaczenie w państwowym procesie decyzyjnym. Obok Prezydenta, wywierają istotną rolę w kształtowaniu w pokomunistycznej Rosji nowych stosunków politycznych, gospodarczych i społecznych. Ich znajomość ma istotne znaczenie dla zrozumienia polityki Federacji Rosyjskiej². Tymczasem problematyka konstytucyjnego modelu relacji łączących Rząd z Dumą Państwową i jego faktycznej aplikacji nie została poddana całościowemu badaniu ani w doktrynie rosyjskiej, ani polskiej. Nie poświęcono jej dostatecznej uwagi, czego wyrazem byłaby publikacja o charakterze monograficznym. W tym zakresie podjęta tematyka rozważań istotnie różni się od stanu badań nad inną kluczową instytucją realizowanego w Rosji ustroju politycznego, tj. Prezydentem Federacji Rosyjskiej. Odmienne niż w przypadku związków łączących izbę pierwszą Zgromadzenia Federalnego z federalną egzekutywą, statusowi ustrojowemu Prezydenta Federacji Rosyjskiej poświęcono kilka monografii³, z kapitalną

¹ W świetle przepisów konstytucji rosyjskiej, władzę wykonawczą w Federacji Rosyjskiej sprawuje organ o nazwie „Rząd Federacji Rosyjskiej”. Z tego też powodu w przedkładanej pracy termin „Rząd” traktuje się jako nazwę własną organu władzy wykonawczej i pisze dużą literą. Natomiast termin „rząd” jako egzekutywa, niezależnie od konkretnego nazewnictwa przyjętego w Rosji, pisany jest małą literą.

² Zob. J. Jaskiernia, *Prawidłowości rozwoju systemu politycznego Federacji Rosyjskiej w okresie prezydentur W. Putina i D. Miedwiediewa*, „Myśl Socjaldemokratyczna” 2010, nr 4, s. 42.

³ W przedkładanej książce nazwy własne, imiona i nazwiska pochodzące z języka rosyjskiego przywołano zgodnie z zasadami transkrypcji. Na szczególną uwagę zasługują przede wszystkim następujące publikacje: W.I. Radczienko, *Priezident Rossijskoj Fiedieracii w sistiemie razdielienija vlastiej*, Saratow 1995; Ł.A. Okuńkow, *Priezident Rossijskoj Fiedieracii. Konstitucija i politiezieskaja praktyka*, Moskwa 1996; S.N. Pak, *Institut Priezidenta w sowriemiennoj Rossii*, Moskwa 2001; I.W. Filippow, *Rol Priezidenta w obiespieczienii razdielienija i wzaimodiejstwija vlastiej w Rossijskoj Fiedieracii*, Moskwa 2002; D.S. Aszajew, *Rol Priezidenta i Prawitielstwa Rossijskoj Fiedieracii w osuściestwlienii ispochnitelnoj vlasti*, Moskwa 2003; G.W. Diegtiew, *Institut priezidentstwa w Rossijskoj Fiedieracii. Osobiennosti prawowego statusa i kompjetencii, problemy sowierszenstwowanija*, Moskwa 2005; G.W. Diogtiew, *Stanowlienije i razwitije instituta priezidentstwa w Rossii*, Moskwa 2006; Je. A. Tichon, *Priezident Rossijskoj Fiedieracii – garant praw i swobod czielowieka i grahdanina*, Saratow 2006; N. Je. Kołobajewa, *Konstitucionno-prawowej status Priezidenta Rossijskoj Fiedieracii (woprosy teorii i praktiki)*, Jekaterynburg 2007; I.S. Iksanow,

rozprawą W.N. Suworowa na czele⁴; również w literaturze polskiej dysponujemy monografią na temat Prezydenta w Federacji Rosyjskiej, autorstwa S. Gardockiego⁵. W zestawieniu z wielością znakomitych rozpraw na temat tak prawnych, jak i politycznych aspektów prezydentury w Federacji Rosyjskiej, dostrzega się deficyt rozważań na temat zależności zachodzących między federalnymi organami władzy ustawodawczej i wykonawczej. Deficyt ten mają minimalizować rozważania podjęte w niniejszej monografii.

Przedmiotem badań uczyniono związki łączące Rząd z Dumą Państwową, a nie z obiema izbami Zgromadzenia Federalnego. Co do istoty, pominięcie w rozważaniach Rady Federacji jest zabiegiem świadomym. Wynika z jej specyficznej roli ustrojowej – platformy artykułowania w państwowym procesie decyzyjnym interesów podmiotów Federacji Rosyjskiej. Odrębność tematyki Rady Federacji, powiązanie powierzonych jej zadań i sposobów ich realizacji z trybem wyboru izby drugiej Zgromadzenia Federalnego, to materiał na odrębne studium⁶. Z tego też powodu w przedkładanej książce jedynie sygnalizuje się niektóre aspekty partycypacji Rady Federacji w państwowym procesie decyzyjnym. Kwestia dotyczy tej działalności izby drugiej parlamentu, która ma znaczenie dla relacji zachodzących między Dumą Państwową a Rządem.

Na gruncie stosowania przepisów Konstytucji Federacji Rosyjskiej z 12 grudnia 1993 r. zostały odnotowane prawne i polityczne problemy natury organizacyjnej, kompetencyjnej we wzajemnych relacjach łączących Dumę Państwową i Rząd. Formułuje się postulaty⁷ modyfikacji tych związków tak w zakresie konkretnych środków oddziaływania Dumy Państwowej na działalność gabinetu, jak również ponoszonej przez niego odpowiedzialności parlamentarnej. Skłaniają one do przeprowadzenia badań nad stanem stosunków łączących federalną egzekutywę z izbą pierwszą Zgromadzenia Federalnego i czynią je istotnymi i aktualnymi dla doktryny.

Priezident Rossijskoj Fiedieracii: osnovnyje połnomoczija i ich organizacionnoje obiesieczienije, Moskwa 2008; A.A. Panow, *Priezident Rossijskoj Fiedieracii kak garant gosudarstwiennogo jedinstwa*, Moskwa 2008; A.W. Zujkow, *Ewolucija instituta priezidentstwa Rossijskoj Fiedieracii*, Moskwa 2009.

⁴ W.N. Suworow, *Konstitucionnyj status Priezidenta Rossijskoj Fiedieracii*, Moskwa 2000.

⁵ S. Gardocki, *Instytucja prezydenta w polityce Federacji Rosyjskiej*, Toruń 2008.

⁶ Na temat Rady Federacji pisali przede wszystkim: A.W. Smirniagin (red.), *Sowiet Fiedieracii. Ewolucija statusa i funkcij*, Moskwa 2003; O.N. Bułakow, *Sowiet Fiedieracii w sistiemie gosudarstwiennoj własti Rossijskoj Fiedieracii*, Moskwa 2004; P.N. Kiriczienko, *Priedstawitielnyj charakter Sowietu Fiedieracii Fiedieralnogo Sobranija Rossijskoj Fiedieracii*, Moskwa 2005; A.A. Kazakowa, *Sowiet Fiedieracii Fiedieralnogo Sobranija Rossijskoj Fiedieracii: konstitucionno-prawowyje osnovy formirowanija i diejatelnosti*, Moskwa 2008; A.A. Wiekszin, *Konstitucionno-prawowej status Sowietu Fiedieracii Fiedieralnogo Sobranija Rossijskoj Fiedieracii w kontiektie razwitija fiedieratiwnych odnoszenij*, Moskwa 2009.

⁷ Tego typu postulaty przedstawiają m.in. I.A. Aliebastrowa, Je. A. Biessolicyna, G. Ju. Diwajewa, Je. A. Korownikowa czy A.N. Miedusziewskij.

Celem przeprowadzonych badań jest kompleksowe i wieloaspektowe ustalenie istoty, form i efektu wzajemnych oddziaływań izby pierwszej parlamentu i rządu w Federacji Rosyjskiej jako instytucji typowych dla prawa parlamentarnego państw współczesnych, charakterystyka specyfiki i roli prawnego określenia kompetencji powierzonych każdemu z badanych organów władzy publicznej we wzajemnych stosunkach, mechanizmom, a częściowo także i praktyce korzystania z nich. Założeniem badawczym jest rozpatrzenie głównych tendencji i możliwych perspektyw rozwoju w przyszłości relacji zachodzących między Dumą Państwową i Rządem jako kluczowych uczestników państwowego procesu decyzyjnego. Punktem wyjścia przeprowadzonych analiz jest model normatywny relacji zachodzących między Dumą Państwową a Rządem Federacji Rosyjskiej. Na jego bazie analizie poddano przejawy rosyjskiej praktyki politycznej w badanym zakresie systemu rządów.

Odpowiednio do przedstawionych celów badania zostały postawione podstawowe zadania badawcze. Składają się na nie:

- wyodrębnienie kompetencji Dumy Państwowej i Rządu Federacji Rosyjskiej wykorzystywanych we wzajemnych relacjach,
- usystematyzowanie kompetencji Dumy Państwowej i Rządu Federacji Rosyjskiej wykorzystywanych we wzajemnych relacjach,
- ustalenie i poddanie analizie oraz określenie specyfiki normatywnie ustalonych kompetencji Dumy Państwowej i Rządu Federacji Rosyjskiej wykorzystywanych we wzajemnych relacjach,
- poddanie analizie specyfiki regulacji stosunków zachodzących między Dumą Państwową i Rządem Federacji Rosyjskiej,
- ustalenie i poddanie analizie kluczowych elementów praktyki stosunków łączących Dumę Państwową i Rząd Federacji Rosyjskiej,
- na podstawie przeprowadzonych analiz sformułowanie wniosków na temat istoty związków łączących Dumę Państwową i Rząd Federacji Rosyjskiej w różnych ich wymiarach.

Przyjęta metoda badawcza pozwala pokazać tożsamość relacji łączących izbę pierwszą parlamentu i rząd w Federacji Rosyjskiej. Co nie jest przedmiotem prowadzonych badań, służy uplasowaniu analizowanych rosyjskich rozwiązań ustrojowych w kontekście konstrukcji ustrojowych prymarnych dla współczesnych koncepcji podziału władzy, porównywaniu ich z rozwiązaniami właściwymi dla modelowo wyodrębnionych form rządów i ich faktycznej aplikacji.

Na prawną podstawę przeprowadzonych badań składają się przede wszystkim obowiązujące akty normatywne przyjęte przez organy władzy federalnej Federacji Rosyjskiej, jak również wybrane akty normatywne federalnego szczebla państwa, które już utraciły moc obowiązywania. W kontekście relacji łączących Dumę Państwową i Rząd zwrócono uwagę na dokumenty o charakterze programowym, jak orędzia Prezydenta do Zgromadzenia Federalnego czy rządowe programy strategiczne i poddano je analizie.

Badana tematyka jest podnoszona w literaturze, przede wszystkim, co oczywiste, rosyjskiej. Znajduje się ona w centrum uwagi rosyjskiej nauki. Tak w nauce

prawa konstytucyjnego, jak i w naukach politycznych (o czym szerzej niżej) nie brak książek odnoszących się do zagadnień parlamentarnych czy federalnej egzekutywy. Trzeba również odnotować artykuły naukowe dotyczące analizowanej problematyki. Tym niemniej, dotychczasowy stan badań – pomimo wielości cennych publikacji, będących efektem prac badawczych wybitnych znawców ustroju rosyjskiego – należy uznać za niewystarczający. Charakter relacji łączących Dumę Państwową i Rząd nie został wystarczająco zbadany. Nie uzyskał całościowego odzwierciedlenia w publikacjach naukowych. Tak w literaturze polskiej, jak i rosyjskiej, brakuje monograficznego studium relacji zachodzących między Dumą Państwową jako izbą pierwszą Zgromadzenia Federalnego i federalnym Rządem, poświęconego teoretycznym i empirycznym aspektom analizowanej problematyki. Jedyne fragmentarycznie, częściowo poddaje się analizie przedmiotową problematykę. Współcześni uczeni, którzy wnieśli największy wkład w analizę związków łączących Dumę Państwową i Rząd Federacji Rosyjskiej, to przede wszystkim: T. Ja. Chabrijewa, O.I. Cziepunow, R.M. Dżidzozew, G.A. Gadżimagomiedow, W.A. Iwanow, G.P. Iwlijew, A.N. Kuriukin, W.W. Mozoliew, Ł.A. Okuńkow, A.W. Pawłuszkin, S.S. Szkurina, A. Szochin, I.I. Szuwałow, A.M. Tarasow, R.M. Wiesnin.

Badania nad teorią podziału władzy i jej aplikacją w Rosji prowadzili przede wszystkim: Ch. A. Akkajewa, S.W. Kandrikow, I.I. Kuzniecowa, A.M. Nikołajew, N.M. Pawliczenko, Je. Je. Prokoszjenkowa, W.M. Sokołow.

Zagadnienia procesu ustawodawczego, w tym w kontekście partycypacji w nim Rządu, były podejmowane przede wszystkim przez S.A. Awakiana, A.S. Awtonomowa, A.W. Bajewa, S.W. Boszę, O.N. Bułakowa, Ja. Chabrijewą, W.I. Cziecharinę, A.W. Cziepusu, W. Je. Czirkina, L.I. Dmitrijewą, Ju. W. Filimonowa, G.A. Gadżimagomiedowa, I.W. Grankina, A.G. Guznowa, A.A. Kienienowa, W.B. Isakowa, W.A. Iwanowa, G.P. Iwlijewa, A.W. Izmałkowa, N.N. Karpowa, A.A. Kotienkowa, P.W. Kraszennikowa, N.A. Liubimowa, W.W. Mozoliewa, Ju. A. Nisiewicz, T.I. Nowickaja, W.M. Płatonowa, I.N. Riazanciewa, T.E. Roźdiestwenskaja, D. Je. Slizowskiego, A.W. Starowojtowa, Ju. Je. Szirajewa, A. Szochina, I.I. Szuwałowa, A. Tarasowa, R.M. Wiesnina.

Spośród najbardziej wartościowych publikacji dotyczących tematyki kontroli parlamentarnej jako jednego z kluczowych kierunków działalności Dumy Państwowej w stosunku do Rządu trzeba wskazać na opracowania, których autorami są: A.S. Awtonomow, Je. A. Biessolicyna, M.W. Diemidow, G. Ju. Diwajewa, A.A. Dżagarian, Je. M. Jakimowa, R. Sz. Karajew, Je. A. Korownikowa, Je. W. Kowriakowa, A.I. Kozłow, M. Ju. Michiejewa, M.G. Nikitienko, Ju. W. Pliuta, A.A. Spiridonow, Je. A. Tołstyżieno, D.B. Troszew.

Tym niemniej, pomimo istnienia publikacji poświęconych izbie pierwszej Zgromadzenia Federalnego i Rządowi, nie przeprowadzono kompleksowych badań poświęconych relacjom pomiędzy Dumą Państwową a Rządem. Jakkolwiek poszczególne elementy przedmiotu badań zostały podniesione czy to w ujęciu podręcznikowym, czy też w monograficznej literaturze, tym niemniej nie uczynio-

no z nich wyodrębnionego przedmiotu badań. Niedostateczny dorobek doktryny i aktualność badanej problematyki, jej praktyczne znaczenie dla zrozumienia mechanizmów władzy współczesnej Federacji Rosyjskiej nakazały przeprowadzenie badań w tym zakresie.

Przedmiotem badania uczyniono kompleks aktów prawnych federalnego szczebla Federacji Rosyjskiej odnoszących się do problematyki związków zachodzących między Dumą Państwową a Rządem Federacji Rosyjskiej, doktrynę podnoszącą przedmiotowe zagadnienia, a także – choć w ograniczonym, selektywnym zakresie – praktykę ich realizacji. W pracy analiza praktyki ma znaczenie pomocnicze. Ilustruje funkcjonowanie przyjętych regulacji prawnych w rzeczywistości ustrojowej i powstające na tym tle dylematy.

Objektem badania są relacje zachodzące między Dumą Państwową i Rządem Federacji Rosyjskiej.

Co się tyczy stawianych hipotez badawczych, to w pracy przyjęto założenie badawcze, że w Federacji Rosyjskiej Duma Państwowa w ograniczonym zakresie wpływa na działalność Rządu, chociaż dysponuje szerokim wachlarzem środków kontrolowania Rządu i podmiotów wchodzących w jego skład. Są one typowe dla państw współczesnych, bazujących na zasadach parlamentaryzmu. Nietypowe są natomiast konsekwencje zastosowania środków kontroli nad władzą wykonawczą. W sytuacji niezadawalających efektów kontroli, Duma Państwowa nie może samodzielnie pociągnąć Rządu (i odpowiednio: jego członków) ani do odpowiedzialności politycznej, ani do odpowiedzialności konstytucyjnej, której w ogóle nie podlegają członkowie Rządu. Mimo że Duma Państwowa ma wpływ na skład personalny gabinetu (w tym – na zachodzące w nim zmiany) to nie ma on charakteru władczego, lecz jest zależny od woli politycznej Prezydenta.

Duma Państwowa jest kluczowym uczestnikiem procesu ustawodawczego. Wyłączając projekt ustawy budżetowej (co typowe dla znakomitej części państw współczesnych) nie jest związana decyzjami Rządu, natomiast wola ustawodawcza Dumy Państwowej determinuje zachowania Rządu i jest dla niego prawnie wiążąca.

W pracy zastosowano różne metody badawcze, właściwe dla analizy, syntezy, indukcji, dedukcji. W istotnym zakresie wykorzystano metody formalno-prawną, analityczną, natomiast posiłkowo – metody porównawczą i historyczną. Zastosowanie przywołanych metod badawczych pozwoliło, w procesie realizacji wyżej podanych celów badania i podstawowych zadań badawczych, przeprowadzić konsolidację różnych aspektów relacji zachodzących między Dumą Państwową i Rządem Federacji Rosyjskiej i uplasować je w jednolitej perspektywie badawczej relacji Duma Państwowa – Rząd Federacji Rosyjskiej.

Naukowa nowość przedstawianej publikacji zawiera się w samym postawieniu problemu relacji zachodzących między Dumą Państwową a Rządem Federacji Rosyjskiej jako samodzielnego tematu wieloaspektowego badania prowadzonego na podstawie analizy aktów normatywnych regulujących dane aspekty systemu rządów i praktyki ich stosowania. W dysertacji stawia się i rozpatruje zagadnienia właściwe dla ustalenia i wyjaśnienia spektrum kwestii składających się na związki

łącznie izbę pierwszą Zgromadzenia Federalnego i federalną władzę wykonawczą. W pracy ustalono i poddano analizie poszczególne płaszczyzny stosunków wiążących Dumę Państwową i Rząd, specyfikę poszczególnych form wzajemnych relacji. Oprócz analizy aktów normatywnych, prześledzono również praktykę, pokazując, jakie w stanie faktycznym nadano znaczenie poszczególnym instytucjom prawnym.

Przeprowadzone badania nie mają swojego odpowiednika w polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego. Są również nowością na tle ustaleń doktryny rosyjskiej. Chociaż większość rosyjskich badawczy, specjalizujących się w zakresie prawa konstytucyjnego i systemów politycznych, przyznaje istotne znaczenie i wagę badaniu problematyki organizacji i realizacji federalnego systemu rządzenia, zależnościom zachodzącym między organami władzy państwowej, wciąż utrzymuje się deficyt monografii na ten temat. Jak już wskazywano wyżej, w nielicznych publikacjach przeprowadza się bardziej rozbudowane przedmiotowe rozważania. Także w literaturze rosyjskiej nie spotyka się monograficznych, wieloaspektowych rozważań na temat systemu rządów budowanego i rozwijanego w Federacji Rosyjskiej czy też na temat związków łączących Dumę Państwową i Rząd.

Sformułowane w pracy problemy badawcze uzasadniały wykorzystanie (oprócz aktów normatywnych, orzecznictwa Sądu Konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej i innych sądów rosyjskich, a także dokumentów urzędowych) dorobku kilku dziedzin naukowego poznania: prawa konstytucyjnego, nauk politycznych, teorii państwa i prawa, historii państwa i prawa. W pierwszej kolejności, co zrozumiałe, wykorzystano rosyjskie źródła, tak pierwotne (akty normatywne, dokumenty urzędowe), jak też i wtórne (orzecznictwo sądów, ustalenia doktryny). Problematykę Dumy Państwowej i Rządu Federacji Rosyjskiej podnoszono również w polskiej literaturze. W tym kontekście trzeba przywołać publikacje przede wszystkim takich autorów, jak: A. Antoszewski, A.R. Bartnicki, A. Czajowski, S. Gardocki, J. Jaskiernia, W. Marciniak, M. Słowikowski, A. Stelmach, J. Zaleśny, E. Zieliński.

Uwzględniono również publikacje autorów anglojęzycznych. Są nimi: J.T. Andrews, P. Chaisty, G. Gill, V.L. Hesli, K. Hobér, E. Huskey, R.D. Markwick, T.F. Remington, C. Ross, R. Sakwa, T.A. Troxel, J.P. Willerton. Tym niemniej, co wymaga powtórzenia i podkreślenia, w zakresie analizowanych zagadnień wiodącymi źródłami są źródła rosyjskie (jako źródła pierwotne) i one też w pierwszej kolejności złożyły się na podstawę źródłową przeprowadzonych badań. Relacje łączące Dumę Państwową i Rząd analizuje się przez pryzmat ustaleń doktryny rosyjskiej. Źródła polskojęzyczne i anglojęzyczne wykorzystano jedynie posiłkowo. Ich studiowanie nie było przedmiotem prowadzonych badań.

Cele badań zdefiniowały charakter i zawartość ich bazy źródłowej. Na bazę źródłową studium składa się rozbudowany krąg dokumentów i materiałów. Można je podzielić na cztery grupy. Grupa pierwsza to akty normatywne. Na normatywną bazę przeprowadzonych badań złożyły się przede wszystkim Konstytucja Federacji Rosyjskiej, federalne ustawy konstytucyjne, ustawy federalne, regulamin Dumy Państwowej, regulamin Rady Federacji, akty normatywne Rządu Federacji Rosyjskiej i innych federalnych organów władzy wykonawczej, akty normatywne Prezydenta

Federacji Rosyjskiej. Spośród aktów normatywnych należy przywołać w szczególności: Konstytucję Federacji Rosyjskiej z 12 grudnia 1993 r., ustawę z 8 maja 1994 r. o statusie członka Rady Federacji i statusie deputowanego do Dumy Państwowej Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej, ustawę konstytucyjną z 17 grudnia 1997 roku o Rządzie Federacji Rosyjskiej, ustawę z 27 grudnia 2005 r. o śledztwie parlamentarnym Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej, ustawę federalną z 7 maja 2013 r. o kontroli parlamentarnej, regulamin Dumy Państwowej Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej z 22 stycznia 1998 r. Do grupy normatywnych źródeł badania można także zaliczyć projekty aktów normatywnych, rozpatrywane, ale nieprzyjęte, przez odpowiednie organy władzy państwowej.

Na drugą grupę wykorzystanych źródeł składają się orzeczenia sądów, a w pierwszej kolejności – orzeczenia Sądu Konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej.

Trzecia grupa to dokumenty urzędowe, różnego rodzaju orędzia, plany, strategie czy koncepcje organów władzy państwowej, jak również stenogramy posiedzeń plenarnych Dumy Państwowej. Na nich, co oczywiste, niejednokrotnie podnoszono kwestie związków zachodzących między Dumą Państwową i frakcjami parlamentarnymi a Rządem i jego agendami.

Grupa czwarta wchodząca w skład bazy źródłowej publikacji to zasoby elektroniczne, przede wszystkim Dumy Państwowej. Zostały one wykorzystane głównie w ramach realizacji empirycznej części studium, tj. dla zbadania faktycznych przejawów związków zachodzących między Dumą Państwową i Rządem.

Znaczenie uzyskanych ustaleń jest uzasadnione aktualnością i ważnością zagadnień związanych z zależnościami zachodzącymi między Dumą Państwową i Rządem Federacji Rosyjskiej. Rezultaty przeprowadzonych badań uzupełniają ustalenia doktryny prawa konstytucyjnego na temat form rządów państw współczesnych o analizę istoty zależności zachodzących między Dumą Państwową i Rządem w Federacji Rosyjskiej. Badaniu poddano formy i mechanizmy oddziaływania władz państwowych jednego z kluczowych uczestników międzynarodowych stosunków politycznych, państwa, którego rozwiązania prawnoustrojowe promieniują na konstrukcje prawne adaptowane w innych państwach, w tym przede wszystkim Wspólnoty Niepodległych Państw. Ma miejsce uogólnienie i usystematyzowanie praktycznej działalności Dumy Państwowej i Rządu we wzajemnych relacjach w procesie ustawodawczym i w ramach realizacji kontroli parlamentarnej: przedłożeń legislacyjnych, oficjalnych sprawozdań i wystąpień funkcjonariuszy publicznych, a także innych materiałów dotyczących partycypacji Rządu w procesie ustawodawczym oraz realizacji przez Dumę Państwową funkcji kontrolnej.

Prezentowane efekty badań mogą być wykorzystywane w procesie dydaktycznym przy wykładaniu takich przedmiotów, jak prawo konstytucyjne porównawcze, współczesne ustroje polityczne, procedury parlamentarne czy system polityczny Federacji Rosyjskiej. Rezultaty analizy mogą znaleźć zastosowanie w ramach dalszych prac nad specyfiką systemów rządów w państwach współczesnych, w tym – uczestników Wspólnoty Niepodległych Państw jako grupy państw połączonych licznymi wspólnymi doświadczeniami, odwołujących się do podobnych wzorców politycznych.

Struktura publikacji została określona jej celem i przedmiotem badania, a także wybranymi metodami analizy zagadnienia. Tak całościowy układ pracy, jak również konstrukcje poszczególnych rozdziałów, służą analizie związków zachodzących między Dumą Państwową a Rządem Federacji Rosyjskiej. Proporcje książki zostały uzależnione od zakresu regulacji prawnej i faktycznego znaczenia danej grupy zagadnień dla stosunków łączących Dumę Państwową i Rząd Federacji Rosyjskiej. Z tego powodu w monografii wyeksponowano problematykę partycypacji gabinetu w procesie ustawodawczym jako prymarnego przejawu powyższych zależności. Jednocześnie tematyka ta odgrywa kluczowe znaczenie ze względu na konsekwencje procesu ustawodawczego w postaci ustalania powszechnie wiążących wzorców zachowania uczestników stosunków prawnych.

Książka składa się z sześciu rozdziałów, wstępu, zakończenia i bibliografii. W pierwszym rozdziale dokonano ogólnej charakterystyki systemu rządów w Federacji Rosyjskiej. Zanalizowano horyzontalne wymiary podziału władzy. Jest to wprowadzenie w problematykę rosyjskiego systemu rządów, ze szczególnym wyeksponowaniem w nim roli Prezydenta jako organu kluczowego: zapewniającego harmonijne funkcjonowanie i współdziałanie organów władzy państwowej i z tego tytułu intensywnie oddziałującego na organy władzy wykonawczej, ustawodawczej i sądowniczej. Bez ustalenia zakresu i intensywności oddziaływania Prezydenta na organy władzy państwowej, karkołomne byłoby określenie relacji zachodzących między Dumą Państwową a Rządem.

Rozdział drugi poświęcony jest analizie problematyki powoływania i odwoływania Rządu Federacji Rosyjskiej i poszczególnych osób wchodzących w jego skład. Na dwóch, uzupełniających się płaszczyznach – normatywnej i politycznej – zrekonstruowany został sposób ukształtowania składu gabinetu, udział w tym postępowaniu poszczególnych uczestników stosunków politycznych. Skonfrontowanie normatywnego i politycznego aspektu formowania Rządu, pozwoliło na określenie znaczenia poszczególnych stadiów tego procesu. Wykorzystując podobną metodę badawczą, poddano analizie problematykę odpowiedzialności politycznej i prawnej Rządu i poszczególnych osób wchodzących w jego skład. W tym celu zastosowano kluczowe dla badań nad systemami rządów kategorie: „wotum nieufności”, „wotum zaufania”, „odnowione wotum zaufania”, „odpowiedzialność rządu przed prezydentem”. Zwrócono uwagę na procedurę korzystania z tych instytucji i towarzyszące im okoliczności polityczne, bez zrozumienia których analiza mechanizmów odpowiedzialności Rządu i poszczególnych osób wchodzących w jego skład byłaby niekompletna.

W rozdziale trzecim została podjęta analiza partycypowania Rządu w procesie ustawodawczym. Konieczność teoretycznej refleksji nad przedmiotowym zagadnieniem jest niepodważalna, jeśli chce się zrozumieć, na czym polega oddziaływanie organu federalnej egzekutywy na rosyjskie ustawodawstwo, za pomocą jakich mechanizmów zachodzi. Istotne jest, aby zbadać, co jest istotą rządowej inicjatywy ustawodawczej, w jaki sposób poprzez nią Rząd może ucieleśniać politykę państwową, której jest wykonawcą. Ważne jest zbadanie, w jaki

sposób w ramach wewnątrzrządowych procedur prawnych dochodzi do przygotowania projektu ustawy. W pracy kładzie się również akcent na charakterze udziału Rządu w wewnątrzparlamentarnych stadiach postępowania ustawodawczego. Innymi słowy, analizuje się proces powstawania ustawy przez pryzmat rządowej aktywności. Stąd też w zasadzie pomija się analizę tych aspektów trybu ustawodawczego, które nie absorbują Rządu, na które nie ma on większego wpływu.

W rozdziałach czwartym i piątym wyodrębniono problematykę budżetową. Odniesiono się do niej w sposób holistyczny, tak przez pryzmat procedury tworzenia ustawy budżetowej (rozdział czwarty), jak również jej wykonywania i ewaluacji tego procesu (rozdział piąty). Wyeksponowanie problematyki budżetowej jest efektem artykułowanej w pracy konstatacji, że efektywna polityka budżetowa państwa jest kluczowym zadaniem państwa, warunkiem realizacji pozostałych zadań państwa, jak zapewnienie suwerenności i bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego czy rozwoju społecznego. Z tego powodu jej programowanie, projektowanie, uchwalanie, wykonywanie i kontrolowanie wymagało wydzielenia w odrębny blok zagadnień, które ze względów porządkowych zostały podzielone na dwa rozdziały. Postawiona w pracy teza, że kluczową determinantą efektywności kontroli budżetowej sprawowanej przez Dumę Państwową jest jakość działalności Izby Obrachunkowej, jako swego rodzaju przedłużonego ramienia parlamentu, wymagała analizy specyfiki tego organu i jego oddziaływania na parlamentarny proces kontroli wykonywania przez Rząd ustawy budżetowej.

W szóstym rozdziale zbadano zagadnienie kontroli Dumy Państwowej nad Rządem, z pominięciem kontroli budżetowej, którą zanalizowano w poprzednim rozdziale, w kontekście realizacji łączących Dumę Państwową i Rząd w zakresie spraw budżetowych. Funkcja kontrolna parlamentu, oprócz funkcji ustawodawczej, jest podstawową funkcją każdego parlamentu, nierozłącznie spiętą z funkcją ustawodawczą. Nawet przy wąskim rozumieniu funkcji kontrolnej, parlament niedysponujący zdolnością kontrolowania sposobu wykonywania ustaw traciłby na znaczeniu jako organ ustawodawczy. Analizując funkcję kontrolną Dumy Państwowej, wyodrębniono formy wykonywania tej funkcji, jak również zbadano, w jaki sposób – w rosyjskiej rzeczywistości ustrojowej – Duma Państwowa, jej organy, jak również deputowani do Dumy Państwowej, korzystają z dostępnych im instrumentów kontroli nad Rządem i jego agendami.

Każdy z rozdziałów jest zakończony jego podsumowaniem. Całość monografii zwieńcza zakończenie.

Chciałbym serdecznie podziękować tym wszystkim, bez których pomocy powstanie tej pracy byłoby trudne. Szczególne słowa wdzięczności kieruję do Pani Profesor Marii Kruk za życzliwość, wnikliwe uwagi i spostrzeżenia, bez których nadanie ostatecznego kształtu tej pracy byłoby niemożliwe. Serdecznie

dziękuję Panu Profesorowi Jarosławowi Szymankowi za słuzenie mi pomocą, cenne wskazówki i komentarze, które wywarły istotny wpływ na efekt końcowy przedkładanych przeze mnie wyników badań nad związkami zachodzącymi między Dumą Państwową i Rządem w Federacji Rosyjskiej. Jestem niezmiernie wdzięczny, że Państwo Profesorowie podzielili się ze mną swoją wiedzą i doświadczeniem. Dziękuję również tym wszystkim Koleżankom i Kolegom z kraju i zagranicy, z którymi miałem okazję rozmawiać na temat systemu rządów w Federacji Rosyjskiej za ważne refleksje i spostrzeżenia, pozwalające w nowym świetle dostrzegać analizowane procesy i zdarzenia. Odrębne podziękowania przekazuję Dyrektorowi Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego Profesorowi Stanisławowi Sulowskiemu za życzliwość i stworzenie instytucjonalnych warunków, właściwych do prowadzenia badań naukowych.