



System Parlamentarny Federacji Rosyjskiej

Luty 1995

Ewa Toczek

Raport

Nr 69

Duma Państwowa i Rada Federacji Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej działają dopiero ponad rok i nie wszystkie ich funkcje zostały trwale określone tak w Konstytucji z 1993 roku jak w regulaminach obu izb. Obecna struktura i pozycja parlamentu rosyjskiego jest odmienna od tej, jaką posiadała Rada Najwyższa, poprzedni organ ustawodawczy i przedstawicielski RFSSR.

Wraz z wprowadzeniem przez konstytucję z 1993 roku systemu prezydenckiego, który dał prezydentowi znaczne uprawnienia, pozycja parlamentu uległa osłabieniu tak w sferze legislacyjnej jak w kontrolowaniu władzy wykonawczej. Inną przyczyną słabej pozycji parlamentu jest układ sił w Dumie I kadencji. W wyniku wyborów przeprowadzonych w grudniu 1993 roku, żadna partia nie uzyskała większości mandatów w parlamencie. Partie nie stworzyły też koalicji, która zmusiłaby prezydenta do zgłoszenia jej przedstawiciela jako kandydata na urząd premiera Federacji Rosyjskiej.

Pojęcie bezpieczeństwa

W wyniku zmian, jakie zaszły w Europie w latach 1989-90, termin "bezpieczeństwo" stracił swoją poprzednią, choć względną przecież przejrzystość. W ciągu dziesięcioleci, jakie upłynęły od II Wojny Światowej, przynajmniej przez większą część tego okresu, bezpieczeństwo było synonimem "obronności", ta zaś z kolei była równoznaczna, zwłaszcza z perspektywy Zachodu, z "odstraszaniem". Obecnie, równoważność ta nie zachodzi i, choć zasada odstraszania nie stała się nieistotna, nie wiadomo jaka jest i jaka będzie jej rola w przyszłości, ani nie jest oczywiste, jaki jest i jaki będzie udział "obronności" w całokształcie stosunków bezpieczeństwa europejskiego.¹

W tradycyjnym ujęciu, stan bezpieczeństwa oznacza, że państwo nie jest zagrożone wojną, że jest w stanie chronić swe "narodowe interesy" oraz nie obawia się ewentualnej agresji, to znaczy w przypadku, gdyby jednak doszło do wojny, spodziewa się ją wygrać. W ujęciu tym przyjmuje się milcząco, że:

- podmiotami bezpieczeństwa są państwa;
- polityka bezpieczeństwa opiera się na zachowaniu *status quo*;
- podstawową kwestię stanowią zagrożenia militarne i zdolność do skutecznej przed nimi obrony.

Reasumując, polityka bezpieczeństwa koncentruje się na sile wojskowej poszczególnych państw i utrzymywaniu porządku w relacjach między państwami.

W ostatnich dziesięcioleciach stało się jasne, że tak pojęte bezpieczeństwo nie eliminuje wielu zagrożeń i nie gwarantuje ludziom i państwom poczucia stabilizacji. Złożyło się na to kilka przyczyn. Przez ostatnie pół wieku ludzkość żyła w zagrożeniu atomowym. W tym czasie nie tylko istniało niebezpieczeństwo intencjonalnego rozpętania kataklizmu na skalę kontynentów przez dysponujące bronią jądrową mocarstwa, ale także narastała obawa przed przypadkowym "naciśnięciem guzika". Jednocześnie upowszechnienie technologii sprawiało, że nie tylko słabsze państwa, ale również terrorystyczne czy przestępcze organizacje i indywidualne osoby mogły wejść w jej posiadanie. Niebezpieczeństwa te bynajmniej nie zostały wyeliminowane wraz z zakończeniem zimnej wojny, a niektóre z nich nawet zwiększyły się. Podobny proces zachodził w przypadku innych broni masowego rażenia. W dziedzinie technologii wojennych świat stał się mniejszy, a jego elementy bardziej współzależne. Ze zbliżonymi zjawiskami, których początków należy szukać jeszcze wcześniej, mamy do czynienia w zakresie globalnej ekonomii, demografii, ekologii i komunikacji. W chwili obecnej, żadne państwo, niezależnie od swojej siły militarnej, nie może czuć się tak bezpiecznie, jak to jeszcze było teoretycznie możliwe kilkadziesiąt lat wstecz. Podobnie, nie mogą czuć się bezpiecznie obywatele żadnego państwa, co rodzi pewien kryzys zaufania w relacji obywatel-państwo i sprzyja poszukiwaniom rozwiązań alternatywnych.

Przedwczesne byłoby wydawanie wyroku skazującego na tradycyjną koncepcję bezpieczeństwa, bowiem nie wydaje się, aby w ciągu najbliższych dziesięcioleci udało się wypracować lepiej funkcjonujący całościowy model. Tym niemniej, istnieje

¹ Pierwsze trzy rozdziały, dotyczące pojęcia bezpieczeństwa, Europy i klasycznych ujęć bezpieczeństwa, z drobnymi uzupełnieniami i modyfikacjami dotyczącymi zwłaszcza Europy Środkowej i Wschodniej, przyjmują klasyfikację i streszczają zasadniczo - akceptowane przez autora w uwzględnionym tu zakresie - tezy przedstawione w opracowaniu: Ken Booth, Nicholas Wheeler, *Contending philosophies about security in Europe*, /w:/ Colin McInnes (ed. by), *Security and strategy in the new Europe*, Routledge, London - New York 1992. Wykorzystane też zostały inne artykuły z tej samej pracy zbiorowej, zwłaszcza: Adrian Hyde-Price, *Future security systems for Europe* i Colin McInnes, *Alternative defence*, C. McInnes, *op. cit.*

potrzeba poszukiwania bardziej uniwersalnego i bardziej dynamicznego modelu, przyjmującego odmienne założenia, który uwzględni nie tylko zagrożenia militarne, ale również obejmie kwestie ekologiczne, ekonomiczne i praw człowieka, w którym pojęcie bezpieczeństwa nie będzie się koncentrować na państwie, lecz uwzględni jednostki i ludzkość jako taką, który nie będzie zorientowany na utrzymanie *status quo*, lecz na pożądaną przyszłość.

Pojęcie Europy

Jeszcze trudniejsze do zdefiniowania, niż termin "bezpieczeństwo", jest pojęcie "Europy". Co uznajemy za Europę zależy od tego, jakie kryteria - geograficzne, historyczne (zarówno w sensie historii "długiego trwania" jak i historii najnowszej), etniczne, kulturowe, militarno-strategiczne i polityczne - uznamy za istotne. Dobór kryteriów zależy z kolei od tego, jakiemu politycznemu celowi przyjęta definicja ma służyć. Pojęcie Europy - jakkolwiek definiowane - jest bowiem zarówno kategorią poznawczą, jak i narzędziem politycznym. Wyróżnić można cztery koncepcje Europy występujące, jawnie bądź niejawnie, w rozważaniach nad bezpieczeństwem europejskim:

1. Tak zwana Europa Zachodnia. Począwszy od 1995 roku będzie to termin niemal tożsamy z Unią Europejską (po prawdopodobnym wejściu krajów skandynawskich i Austrii do Unii, poza nią pozostaną jedynie Szwajcaria i Islandia).

2. Europa obejmująca, poza Europą Zachodnią, również postkomunistyczne państwa spoza byłego ZSRR oraz - ewentualnie - trzy republiki bałtyckie.

3. Europa "od Atlantyku po Ural".

4. Europa "od Vancouver po Władywostok"².

Spośród tych czterech koncepcji, jedynie pierwsza odnosi się do pewnej łatwo wyróżnialnej geograficzno-politycznej całości, cechującej się silnymi strukturami integracyjnymi ekonomicznymi i politycznymi oraz tożsamością polityczno-kulturową powszechnie uznawaną przez mieszkańców tego obszaru, która, jeśli jest rozciągana na inne kraje, to raczej na kraje atlantyckie, niż "środkowo-wschodnioeuropejskie", niezależnie od tego, jak głębokie uzasadnienie historyczne posiada taka autoidentyfikacja.

Granice zakreślane Europie w trzech pozostałych koncepcjach są bardziej rozmyte i łatwiejsze do zakwestionowania. Pozaradzieckie kraje postkomunistyczne nie odznaczają się pozytywną tożsamością ontologiczną; jako całość, włączane są dzisiaj do Europy w drugiej koncepcji jako pograniczna strefa szczególnych zagrożeń raczej, niż jako obszar podzielanych z Europą Zachodnią wartości. W przypadku trzeciej koncepcji wątpliwość budzi dzielenie Rosji na część europejską i azjatycką, o ile bowiem, można myśleć o "niepodzielności" bezpieczeństwa, niezależnie od tego, czy idea taka jest możliwa do zrealizowania, to na pewno nie jest możliwe postrzeganie jako podmiotu bezpieczeństwa połowy jakiegoś państwa³. W czwartej

² Both i Wheeler przedstawiają, za Ole Waeverem (w: B. Buzan *et al.*, *The European Security Order Recast: Scenarios for the Post-Cold War Era*, Pinter Publishers, London 1990) podobną kategoryzację, z tym że, na pozycji 1. znajduje się "The European Community (basically Western Europe, with the potentiality for some broadening)", zaś na pozycji 2. - "Europe from Poland to Portugal (non-superpower Europe)", K. Booth, N. Wheeler, *op. cit.* Wydaje się, że wyróżnione przez mnie kategorie lepiej oddają aktualną "geografię mentalną". Kwestię sensownego określenia przestrzeni bezpieczeństwa europejskiego rozważa Henryk Szlajfer, *Dezintegracja przestrzeni euroazjatyckiej a bezpieczeństwo Europy Środkowej i Wschodniej*, "Studia i Materiały", nr 65, PISM, czerwiec 1993.

³ Podział taki jest oczywiście technicznie uzasadniony jako element międzynarodowej kontroli zbrojeń (limity strefowe w ramach jednego państwa) i - co za tym idzie - redukuje zagrożenie wybuchem wojny, jednak w przypadku gdyby konflikt na dużą skalę już wystąpił, bezpieczeństwo Rosji nie mogłoby być traktowane jako "podzielne". Zasadniczo jednak, koncepcja Europy "od Atlantyku po Ural", nie nadaje temu geograficznemu obszarowi

koncepcji natomiast, obejmującej państwa KBWE, wątpliwości budzi włączanie do Europy, z jednej strony, środkowoazjatyckich i zakaukaskich państw WNP, zaś państw Ameryki Północnej, z drugiej.

W rezultacie, jedynie dla pierwszego przypadku istnieje pełna zgodność wyobrażeń i poglądów co do "europejskości" uwzględnianych przez krajów. W praktyce, wszystkie inne kraje, niezależnie od swoich racji i roszczeń historycznych oraz aspiracji politycznych, mogą stać się "europejskie", jeśli kwalifikacja ta zyska praktyczne uznanie państw, społeczeństw i organizacji zachodnioeuropejskich. Uznanie takie nie jest związane bezpośrednio z kwestią "bezpieczeństwa europejskiego", które rozpatrywać można na różnych poziomach i płaszczyznach bez precyzyjnej identyfikacji Europy, ze świadomością, że w najściślejszym rozumieniu chodzi o Europę Zachodnią. Jest ono jednak niezmiernie istotne dla tych państw, które chciałyby się znaleźć w kręgu owego "ściśłego bezpieczeństwa" bądź dla tych, dla których samoograniczająca się Europa stanowić może aktualne lub potencjalne wyzwanie. W rozważaniach tych nie można jednak zapominać, że krąg "ściśle europejskiego" bezpieczeństwa jest pewną fikcją, bowiem Europa Zachodnia nigdy w bieżącym stuleciu nie była w stanie zagwarantować sobie samej bezpieczeństwa na dłuższą metę, a w ostatnim półwieczu najbardziej realną strefą europejskiego bezpieczeństwa była zapewne Europa NATO-wska.

Jeden z autorów zachodnioeuropejskich, rozważając kwestie "bezpieczeństwa europejskiego", mówi:

"Po pierwsze, wydaje się konieczne jasno sobie powiedzieć, co się rozumie przez "bezpieczeństwo europejskie". Już pobieżne spojrzenie na tę kwestię wskazuje, że termin ów nie odnosi się do bezpieczeństwa wszystkich europejskich państw w ten sam sposób. Wydaje się on natomiast oznaczać, jeśli chodzi o zachodnioeuropejczyków (i północnoamerykanów), dwie rzeczy: po pierwsze, bezpieczeństwo Europy Zachodniej, oraz, po drugie, utrzymanie jakiegoś rodzaju ogólnoeuropejskiej stabilności, która nie wyklucza konfliktów, nawet wojny, jak w przypadku byłej Jugosławii, ale zapewnia, że konflikty - jakiegokolwiek by były - nie zdestabilizują Europy w stopniu, który zagrażałby bezpieczeństwu zachodnioeuropejskiemu".⁴

Reasumując, gdy mowa o "bezpieczeństwie europejskim", desygnatem Europy może być - w rozumieniu geograficznym - część Europy, Europa lub Europa wraz z połową Azji i większą częścią Ameryki Północnej. Wynika to zarówno z wymogów dyskursu politycznego, jak i z globalizacji kwestii bezpieczeństwa. Zawsze natomiast jest tym desygnatem, lub jego składową, Europa Zachodnia.

Klasyczne ujęcia bezpieczeństwa

Kierunek myślenia o "bezpieczeństwie europejskim" zależy nie tylko od sposobu zdefiniowania obu terminów, ale także od przyjęcia pewnych generalnych założeń odnośnie charakteru stosunków politycznych w świecie. Przyjąć można, że istnieją trzy takie odmienne założenia, ogniskujące się odpowiednio wokół idei **siły**, **porządku** i **emancypacji**.⁵

szczególnej podmiotowości w zakresie bezpieczeństwa, lecz wyraża w przerośnię dążenie do wieloaspektowej integracji całej Rosji (dawniej ZSRR) w ramach europejskiego obszaru kulturowego i dystans wobec Stanów Zjednoczonych (idea de Gaulle'a, potem gorbaczowowski "wspólny europejski dom").

⁴ Dieter Mahncke, *Parameters of European Security*, "Chaillot Papers" 10, Institut d'Etudes de Sécurité, Western European Union, Paris, September 1993, s. 7.

⁵ K. Booth, N. Wheeler, *op. cit.*

W świecie widzianym przez pryzmat **siły**, każde państwo samo zabiega o zapewnienie sobie bezpieczeństwa. Drogą do osiągnięcia bezpieczeństwa jest akumulacja materialnych i niematerialnych dóbr i uzyskanie przez to siły zapewniającej kształtowanie międzynarodowego otoczenia w pożądanym kierunku. W kategoriach siły pojmowany jest interes państwa. Najwyższym wyrazem siły jest zaś potęga militarna. Przedstawiciele szkół myślenia o bezpieczeństwie międzynarodowym stawiający w centrum uwagi ideę siły określani są mianem **realistów**. W kategoriach siły militarnej postrzegana była przede wszystkim sytuacja bipolarnej Europy w okresie zimnej wojny. Podstawowe koncepcje opierały się na "równowadze sił", "odstraszeniu", zdolności do zadania "nieakceptowalnych szkód". Poczucie bezpieczeństwa płynęło ze strachu, jaki odczuwał potencjalny przeciwnik. Myślenie realistyczne okazało się niezwykle skuteczne, bowiem zapewniło Europie, zwłaszcza Europie Zachodniej, prawie pół wieku pokoju. Inną jest sprawą, czy w sytuacji ideologicznej konfrontacji po II wojnie światowej istniała możliwość przyjęcia innej koncepcji. Z drugiej jednak strony, osiągnięta sytuacja faktycznego pokoju była, a przynajmniej wydawała się być, niezwykle chwiejna, a rodzaj dwustronnego zagrożenia - gwarantującego równowagę sił i powstrzymywanie strony przeciwnej przed agresją - trudny do zaakceptowania dla państw i społeczeństw objętych tym systemem.

Racjonalistyczna koncepcja bezpieczeństwa, opierająca się na **porządku** międzynarodowym, odwołuje się do idei "międzynarodowej społeczności" i - w odróżnieniu od myślenia realistycznego - ma charakter zasadniczo **normatywny**. O ile konsekwencją myślenia realistycznego jest - w uzasadnionych przypadkach - kreacja systemów **wzajemnej obrony**, to charakterystyczne dla myślenia racjonalistycznego jest rozwijanie idei i systemów **zbiorowego bezpieczeństwa**. Koncepcja racjonalistyczna zachowuje jednak z myśleniem realistycznym silne związki. Wynikają one z koncentrowania się na utrzymaniu porządku (w pierwszym przypadku - faktycznego, w drugim - normatywnego) i odrzuceniu idealistycznych projektów radykalnej przebudowy systemu stosunków międzynarodowych, kwestionujących rolę państwa i zdążających w kierunku pewnej utopii. Rozpatrywane w kategoriach "sprawiedliwości" stanowionego porządku międzynarodowego, koncepcje racjonalistyczne mogą budzić podobne wątpliwości jak podejście realistyczne (do którego, co prawda, kategoria sprawiedliwości w ogóle nie ma zastosowania).

W praktyce, tradycyjne pojmowanie bezpieczeństwa opiera się zarówno na założeniach realistycznych, jak i racjonalistycznych. Z punktu widzenia poszczególnych państw, pierwsze ujęcie jest domeną ministrów obrony, drugie zaś - ministrów spraw zagranicznych. W Europie po II wojnie światowej, z dominującą doktryną "siłową", opartą na odstraszeniu, współistniały, poczynając od przełomu lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych, koncepcje oparte na poszukiwaniu wspólnych norm, zasad i wartości, rodzące się z dostrzeganej przez obie strony konieczności kontroli zbrojeń i owocujące okresami odprężenia. Rozpoczęty w latach siedemdziesiątych proces KBWE opierał się na idei "społeczności międzynarodowej". Zwraca uwagę fakt, że realistyczno-racjonalistyczny porządek utrwalany w podzielonej na dwa obozy Europie miał dwoisty charakter. Z jednej strony, był to porządek *między* dwoma blokami i dwoma supermocarstwami, z drugiej zaś, był to porządek określający, a przynajmniej akceptujący układ stosunków *wewnątrz* każdego bloku. Oznaczało to powszechną akceptację "doktryny Breżniewa" o ograniczonej suwerenności państw "wspólnoty socjalistycznej", jak i, w nie tak bezpośrednim co prawda sensie, ograniczonej suwerenności państw zachodnioeuropejskich. "Niesprawiedliwość" takiego porządku była kontestowana w obu blokach, nawet jeśli warunki i efekty tej kontestacji były odmienne.

Podejście **emancypacyjne** (określane też jako **alternatywne**, niekiedy zaś jako "radykalne" lub "rewolucyjne") do kwestii bezpieczeństwa rozwinęło się w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych, choć zawsze pozostawało zmarginalizowane przez ujęcia realistyczne i racjonalistyczne.⁶ U jego źródeł tkwi konstatacja, iż **zarówno siła, jak i porządek, osiągnięte być mogą jedynie czymś kosztem**. Efektem akumulacji siły jest potęgowanie się strachu, efektem narzucania porządku może być poczucie niesprawiedliwości. Stabilne powszechne bezpieczeństwo może być osiągnięte - zgodnie z tym podejściem - jeśli bezpieczeństwo osiągnięte przez jednostki i grupy ludzkie nie będzie jednocześnie oznaczało deprywacji innych jednostek i grup.

W ujęciu alternatywnym, państwa przestają być podstawowym punktem odniesienia. Mówi się raczej - na tym poziomie organizacji społecznej - o **społeczeństwach obywatelskich** wpisujących się w istniejące ramy organizmów państwowych, lecz jednocześnie przekraczające je i kreujące ogólnoeuropejską "kulturę obywatelską". W istniejącym, realnym świecie państw, rodzi się - w tym ujęciu - nieuniknione napięcie między bezpieczeństwem państwa a bezpieczeństwem ludzi. Łatwo jest też wskazać, że konsekwentna realizacja idei emancypacji może, w rzeczywistym świecie, prowadzić do katastrofy. Niemniej jednak, istotne elementy takiego myślenia przeniknęły do praktyki europejskiej i miały istotny udział w doprowadzeniu do przemian politycznych z przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych. W sferze instytucjonalnej, są obecne w działalności Rady Europy i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, do którego mogą być bezpośrednio wnoszone skargi obywateli państw członkowskich. Państwa KBWE uznały, że prawa człowieka są prawnym przedmiotem międzynarodowych konferencji, a ich realizacja w poszczególnych państwach nie stanowi ingerencji w ich sprawy wewnętrzne. Rozwój Wspólnot Europejskich przesunął część kompetencji państw na ciała ponadnarodowe przy czym stopniowo poszerzona jest rola Parlamentu Europejskiego. W podobnej perspektywie można postrzegać również rozwój innych międzynarodowych zgromadzeń parlamentarnych (ZPRE, ZPA, ZUZE, ZPKBWE).

Międzynarodowe struktury organizacyjne bezpieczeństwa europejskiego

Bezpieczeństwo europejskie w najbliższych latach będzie kształtowane przez struktury międzynarodowe utworzone w większości w okresie zimnej wojny. Powstają co prawda i być może będą powstawać nowe struktury, zazwyczaj jednak stanowią one rozszerzenie, a właściwie adaptację struktur istniejących do nowej rzeczywistości. Wynika to po trosze z faktu, że rozpad bloku komunistycznego nastąpił nagle, zastawszy Europę nie przygotowaną conceptualnie do podjęcia nowych wyzwań. Nowe instrumentarium bezpieczeństwa jest zatem tworzone w miarę kształtowania się i uzgadniania nowych koncepcji, które, siłą rzeczy, rodzić się muszą na bazie idei dotychczasowych. Jednocześnie, istnieje obawa przed wprowadzaniem zasadniczych zmian w funkcjonowaniu dotychczasowych, sprawdzonych struktur. Tak przynajmniej wygląda sytuacja od strony Europy Zachodniej, zaskoczona nagłą dezintegracją wschodniego bieguna oparcia zimnowojennego systemu bezpieczeństwa. Po stronie wschodniej sytuacja jest odmienna: albo konstruować nowy system bezpieczeństwa i, jednocześnie, nowe narzędzia konstrukcji takiej służące (społeczeństwo obywatelskie, gospodarkę rynkową), albo posłużyć się tradycyjnymi narzędziami i

⁶ Przez emancypację rozumiane jest zdjęcie z ludzi ograniczeń powodujących, że nie robią oni tego, co chcieliby robić, gdyby pozostawić im swobodę wyboru. Swoboda ta powinna być jednak ograniczona przez uznanie jednokowych praw dla wszystkich innych jednostek i grup.

odbudować coś, co przypominać będzie w mniejszym bądź większym stopniu wcześniejszą budowlę. Jeśli jednak Europa Zachodnia, mająca szersze pole podejmowania swobodnych decyzji, niezbyt dobrze sobie radzi z wyzwaniami bieżącego czasu, trudno oczekiwać, żeby łatwiejsze to było w przypadku Rosji.

NATO

W okresie zimnej wojny NATO było jedyną organizacją skutecznie chroniącą Europę Zachodnią przed militarnym zagrożeniem ze strony ZSRR i Układu Warszawskiego. Rozpad ZSRR i rozwiązanie Układu Warszawskiego stanowiły punkt kulminacyjny procesu, w którym NATO dowiodło jednoznacznie swojej efektywności. Jednocześnie pojawiło się pytanie, czy NATO jest jeszcze Europie potrzebne. Uwolnione od stałego komunistycznego zagrożenia kraje zachodnioeuropejskie zyskały silniejsze podstawy do kwestionowania amerykańskiego przywództwa. Przy istniejącym wciąż niepokojem co do dalszego rozwoju sytuacji w Rosji powstała też kwestia, czy istnienie NATO w dotychczasowej postaci nie będzie sprzyjać odrodzeniu się agresywnej wobec Europy Zachodniej polityki rosyjskiej. Niepokój ten wzmogły aspiracje państw Europy Środkowo-Wschodniej do przyłączenia się do NATO i zdecydowanie nieprzychylna wobec tych aspiracji reakcja Moskwy. Z punktu widzenia Stanów Zjednoczonych powstała kwestia sensowności nieproporcjonalnie dużego wkładu finansowego w obronę Europy, w której obecność amerykańska i przywódcza rola USA jest poddawana w wątpliwość.

Powyższe dylematy nie zostały rozstrzygnięte. Na razie, NATO stara się koncentrować, przynajmniej na użytek zewnętrznych obserwatorów, na swojej "roli politycznej". Większy nacisk położony został na tworzenie przyjaznego klimatu, likwidowanie lokalnych konfliktów i możliwości podejmowania działań poza własnym terytorium, co nie oznacza, że zaniedbał swą podstawową funkcję chronienia Europy Zachodniej przed ewentualnością zmasowanego ataku (niekoniecznie zresztą ze strony Rosji). Poprzez utworzenie Północnoatlantyckiej Rady Współpracy, a ostatnio realizacji planu "Partnerstwa dla Pokoju", Sojusz Atlantycki stara się wpływać na pokojowy rozwój wydarzeń we wschodniej części Europy, uśmierzać obawy państw Europy Środkowo-Wschodniej, stabilizować sytuację w Rosji przez uznawanie, w niesprecyzowanym dotychczas zakresie, jej mocarstwowej pozycji, oraz - generalnie - rozszerzać swój wpływ polityczny przez wiązanie ze sobą wschodnich "partnerów".

UZE

Unia Zachodnioeuropejska nie odgrywa aktualnie istotnej roli w sferze bezpieczeństwa międzynarodowego, nie posiada bowiem samodzielnych sił zbrojnych (lub są one w załączku) ani struktur dowodzenia. W przyszłości, w myśl Traktatu z Maastricht, stać się ma "komponentem obronnym" Unii Europejskiej. Tymczasem określana jest jako tak zwany "filar europejski" Sojuszu Atlantyckiego, lecz wśród jej państw członkowskich brak jest na razie zgodności co do przyszłego kształtu tego filaru. W przyszłości rola UZE może wzrosnąć, zwłaszcza względnie, jeśli ulegnie osłabieniu zaangażowanie USA w sprawy bezpieczeństwa europejskiego. W tej ostatniej sprawie istnieją rozbieżne opcje wśród członków Unii (proatlantyckie stanowisko Wlk. Brytanii i "europejskie" - Francji). Tymczasem istotna jest rola UZE jako forum politycznej dyskusji nad kwestiami bezpieczeństwa, w której uczestniczą również państwa byłego bloku komunistycznego. W pewnej analogii do "Partnerstwa dla

Pokoju", dziewięć państw Europy Środkowo-Wschodniej uzyskało ostatnio w UZE status "partnerów stowarzyszonych".⁷

Unia Europejska

Unia Europejska nie stanowi zasadniczo organizacji o charakterze obronnym, chociaż Traktat z Maastricht otworzył możliwości rozwoju wspólnej polityki obronnej. Niezależnie od stopnia przyszłego sformalizowania aktywności Unii w zakresie obronności, jej potencjał ekonomiczny i stopień integracji już w chwili obecnej pozwala jej wywierać ogromny pośredni i bezpośredni wpływ na kształtowanie się stosunków bezpieczeństwa w Europie. Dużą rolę odgrywają i odgrywać będą w tym zakresie stosunki Unii z państwami stowarzyszonymi z Europy Środkowo-Wschodniej. Ważne będzie także prawdopodobne rozszerzenie Unii w roku przyszłym o cztery nowe państwa, w tym o Finlandię, co stanowić będzie pewnego rodzaju precedens w polityce Zachodu nienakreślenia "nowych linii podziału" w Europie.⁸

Z drugiej strony, po zakończeniu zimnej wojny kontynuacja procesów integracyjnych w ramach UE może okazać się trudniejsza, niż to się wydaje w chwili obecnej. Powstanie Wspólnot Europejskich - przynajmniej w opiniach sceptyków - wiązało się z zagrożeniem komunistycznym. Gdy zagrożenie to znikło, a mapa Europy zmieniła się, interesy poszczególnych członków Unii mogą okazać się trudniejsze do pogodzenia, niż były do tej pory.

KBWE

KBWE jest najszerszą i zarazem najsłabszą tradycyjną strukturą bezpieczeństwa europejskiego. Jej możliwości oddziaływania są ograniczone brakiem środków egzekucji podejmowanych ustaleń, mających zresztą status zobowiązań politycznych, nie zaś wiążących w sensie prawnym umów. Z drugiej strony, akces do KBWE wynikał z najszerzej rozumianych przesłanek o konieczności racjonalnej organizacji podzielonej politycznie Europy i był w najwyższym stopniu dobrowolny, to znaczy nie wymuszony bezpośrednimi, partykularnymi zagrożeniami ekonomicznymi czy militarnymi. Wziąć jednak należy pod uwagę, że KBWE funkcjonowała równolegle z organizacjami reprezentującymi konkretną siłę i była kształtowana w ostatecznym rozrachunku zgodnie z wolą i interesami stron uczestniczących w zimnej wojnie. W chwili obecnej, po załamaniu się układu bipolarnego, struktura oparta na jednomyślności decyzji i pozbawiona możliwości egzekwowania swych postanowień nie może być efektywna, zwłaszcza zaś nie może być efektywny oparty na niej system zbiorowego bezpieczeństwa. Rozwiązaniem tego dylematu byłoby przyjęcie zasady podejmowania decyzji odpowiednio zdefiniowaną większością głosów i wyposażenie KBWE w możliwości egzekucyjne.⁹

⁷ Kategoria "partnerów stowarzyszonych" została stworzona w opozycji do kategorii "członków stowarzyszonych", do uzyskania której są uprawnione państwa członkowskie NATO. Zob. *Kirchberg Declaration*, WEU Council of Ministers, Luxembourg, 9 May 1994, "Europe Documents", No. 1884.

⁸ Teżę taką stawia np. Leopold Unger, *Vademecum trzeźwego Europejczyka*, "Gazeta Wyborcza", 23-24.07.1994.

⁹ Por. np. *Raport o stanie bezpieczeństwa państwa. Aspekty zewnętrzne*, PISM, Warszawa 1993, Rozdz. IV. Cytowany wcześniej D. Mahncke, stwierdza wręcz, że jakakolwiek efektywnie funkcjonująca - czyli stanowiąca "operacyjny system bezpieczeństwa" - KBWE, zakłada wcześniejsze istnienie "szerokiego consensusu co do podstawowych zasad, rozwiązania poważniejszych problemów i ograniczenia do minimum znaczenia siły wojskowej", czyli, *de facto*, zakłada że rozwiązane już są kwestie, których rozwiązaniu ma służyć. D. Mahncke, *op. cit.*, s. 4-5.

WNP

Ostatnią z międzynarodowych struktur o zasadniczym znaczeniu dla bezpieczeństwa europejskiego jest Wspólnota Niepodległych Państw. Jest to struktura nowa (powołana w grudniu 1991, wraz z rozwiązaniem ZSRR) i znajduje się dopiero w stadium formatywnym. O ile na początku można było odnosić wrażenie, że WNP tworzy strukturę przejściową, ułatwiającą uzyskanie pełnej niezależności przez byłe republiki radzieckie, obecnie coraz wyraźniejsza staje się jej rola integrująca - na zmienionych zasadach - obszar byłego ZSRR, z wyłączeniem dawnych republik bałtyckich. Sprzyjają temu trudności ekonomiczne krajów członkowskich i wybuchające w różnych punktach konflikty powodujące konieczność zwracania się poszczególnych państw o pomoc do Rosji, jako najsilniejszego gospodarczo i militarnie członka. Dzieje się to w sytuacji, gdy państwa zachodnie mają ograniczone możliwości lub nie wykazują szczególnej chęci bezpośredniego angażowania się w problemy tego regionu. Z dużą dozą prawdopodobieństwa można zatem oczekiwać, że integracja gospodarcza i polityczna, w tym w zakresie bezpieczeństwa, będzie się pogłębiać, choć w tej chwili poszczególne państwa połączone są z centrum na różnych zasadach i w różnym zakresie. Ukraina - państwo o kluczowym dla przyszłości WNP znaczeniu - posiada tymczasem status "członka stowarzyszonego". W maju 1992 zawarty został przez pięć państw WNP Układ o bezpieczeństwie zbiorowym, podpisany potem również przez dalsze państwa Wspólnoty. Ukraina układu dotychczas nie podpisała. Układ ten przewiduje m.in. zbiorową obronę przed agresją zewnętrzną, jest zatem faktycznie również układem wzajemnej obrony. Najwyższym organem polityczno-wojskowym Układu jest obecnie Rada Bezpieczeństwa Zbiorowego. Powstał również Sztab ds. Koordynacji Współpracy Wojskowej WNP (w czerwcu 1993, w miejsce zlikwidowanego stanowiska dowódcy Zjednoczonych Sił Zbrojnych WNP, których nie udało się utworzyć).¹⁰ W ostatnich dniach (wrzesień 1994) premierzy dziesięciu spośród państw WNP (poza Turkmenistanem i Azerbejdżanem) uzgodnili powołanie Międzypaństwowego Komitetu Gospodarczego, który będzie miał uprawniony do podejmowania podlegających obowiązkowemu wykonaniu przez państwa członkowskie decyzji w najistotniejszych gospodarczo sprawach i w którym Rosja posiadać będzie 50% głosów.¹¹ W kwestiach bezpieczeństwa nie doszło tymczasem do tak daleko idących ustaleń, lecz, przynajmniej ze strony Rosji, tendencje są podobne¹² i zyskują prawdopodobnie akceptację ze strony dawnego przeciwnika z okresu zimnej wojny.¹³ Zdominowane przez Rosję WNP (a nie sposób wyobrazić sobie dzisiaj innej konfiguracji wewnątrz Wspólnoty) odgrywać może zasadniczą rolę w stabilizacji politycznej

¹⁰ *Wspólnota Niepodległych Państw. Kronika spotkań, porozumień i zatargów*, "Eurazja", Ośrodek Studiów Wschodnich, kwiecień 1994, nr (1-2), vol. I; *Układ o bezpieczeństwie zbiorowym*, "Eurazja", kwiecień 1994, nr (1-2), vol. II.

¹¹ Zob. *Rząd nad rządami*, "Gazeta Wyborcza", 10-11.09.94; *Decydować będzie Rosja*, "Rzeczpospolita", 10-11.09.94.

¹² Stwierdzenie szefa sztabu koordynacji wojskowej WNP, gen. Samsonowa, iż "strategiczne atomowe siły Rosji mają stanowić ochronę państw WNP przed wszelkim możliwym zagrożeniem zewnętrznym" rozwija Konstanty Zatulín, mówiący, iż po osiągnięciu przez Rosję i Ukrainę "strategicznego partnerstwa", "nuklearne rozbrojenie Ukrainy przestanie być dla Rosji kwestią priorytetową", zob. Leopold Unger, *Krajobraz bez sternika*, "Gazeta Wyborcza", 27-28.08.94. Zob. też *Zszywanie niedźwiedzia*, "Forum", 4.09.94, przedruk artykułu Adriana Karatnyckiego z "The Wall Street Journal" z 18.08.94. Wynika stąd, że Rosja - co do niedawna było trudne do pomyślenia - może być zainteresowana opóźnieniem transferu broni jądrowej z Ukrainy, Białorusi i Kazachstanu.

¹³ Wynika to zarówno z globalnych przesłanek strategicznych, jak i z ostatnich wydarzeń: ujawnionego przez "Washington Times" dokumentu amerykańskiego Departamentu Stanu uznającego istnienie strefy specjalnych wpływów Rosji na obszarze byłego ZSRR, zob. *Czy jest Jalta II?*, "Gazeta Wyborcza", 7.09.94, czy moskiewskiej wypowiedzi Madeleine Albright, ambasadora USA przy ONZ, o wojskowej roli Rosji jako czynnika utrzymującego porządek w byłych republikach radzieckich, zob. *Rozjemca czy żandarm*, "Gazeta Wyborcza", 8.09.94.

na obszarze byłego ZSRR i poza nim, choć oczywiście perspektywa ta budzi jak najbardziej uzasadnione obawy nie tylko w "pozaradzieckiej" Europie Środkowej, ale również w krajach wchodzących w skład WNP.

Bezpieczeństwo narodowe a międzynarodowe struktury bezpieczeństwa

Europa Zachodnia

Zagadnienie utrzymania prerogatyw bezpieczeństwa narodowego w ramach szerszych struktur bezpieczeństwa nie ma jednoznacznego i jednakowego dla wszystkich podmiotów bezpieczeństwa rozwiązania. Przede wszystkim, należy zauważyć, że termin "bezpieczeństwo narodowe" w rygorystycznym rozumieniu ("państwo-naród") ma odniesienie do koncepcji realistycznych i racjonalistycznych, lecz nie do rozwiązań alternatywnych, kwestionujących podmiotowe państwo jako zasadniczy punkt odniesienia.

W klasycznym rozumowaniu realistycznym, bezpieczeństwo państwa może zagwarantować jedynie odpowiednio wysoka akumulacja środków materialnych i niematerialnych, pozwalająca na samodzielne odparcie wszelkiej potencjalnej agresji. W okresie zimnej wojny, spośród państw szeroko rozumianej Europy, jedynie dwa supermocarstwa - ZSRR i USA - spełniały ten warunek, i to też nie do końca (przede wszystkim z uwagi na ewentualność wzajemnej agresji). Wszystkie inne mogły jedynie starać się nieco zbliżyć do tego ideału.

Dylemat ten został rozwiązany przez ukształtowanie się dwóch sojuszy wojskowych (układów wzajemnej obrony) - NATO i Układu Warszawskiego - w ramach których państwa mogły czuć się względnie bezpieczne, w optymistycznej ocenie na tyle, na ile były bezpieczne przewodzące obu sojuszom supermocarstwa. System ten okazał się stabilny, choć ograniczał możliwości realizacji "interesów narodowych" poszczególnych jego uczestników. Jego zalety, przynajmniej dla członków NATO, zawiązką rekompensowały niedogodności podporządkowania się supermocarstwu i, w tym sensie, uznać można, że pozwalał on na pełną realizację "interesów bezpieczeństwa narodowego".¹⁴

Zakres suwerenności i relacje między państwami członkowskimi a przewodzącymi im supermocarstwami w obu układach były odmienne. Można nawet uznać, że Układ Warszawski pasuje do przedstawionego powyżej modelu jedynie formalnie i należy go widzieć jako jedno państwo centralne z podporządkowanymi mu strukturami militarnymi państw wasalnych. Nie ma to jednak zasadniczego znaczenia dla rozważań strategicznych dopóty, dopóki sterownicza funkcja centrum pozostaje nie naruszona.

W przypadku Sojuszu Atlantyckiego istniały rozbieżności między poszczególnymi członkami w kwestiach wspólnej polityki obronnej, wynikające z odmiennej percepcji narodowych interesów (szczególnie dobitnym przykładem jest Francja, która wycofała się z sojuszniczych struktur wojskowych).¹⁵ Rozbieżność interesów miała i może mieć różne źródła (odmienność położenia geograficznego, skład członkowski

¹⁴ Na niższym poziomie analizy, gdzie relacja między państwem (jako podmiotem stosunków międzynarodowych) a narodem (zbiorem obywateli) nie jest oczywista, stwierdzenie to może być kwestionowane, a w przypadku społeczeństw niedemokratycznych w państwach ubezwłasnowolnionych trudno jest w ogóle mówić o interesie narodowym jako jednoczesnym i tożsamym atrybucie społeczeństwa i państwa.

¹⁵ Mówi się niekiedy o "tradycyjnej francuskiej polityce "podwójnej gry": być członkiem sojuszu i przyjmować związane z nim korzyści, nie biorąc na siebie wszystkich związanych z członkostwem obowiązków", John Baylis, *French Defence Policy*, w: J. Baylis et al., *Contemporary Strategy*, t. II "The Nuclear Powers", s. 192. Ten sam autor opisuje trudne momenty relacji brytyjsko-amerykańskich w ramach Sojuszu w *British Defence Policy*, *ibid.*

NATO nie pokrywający się z innymi strukturami integracyjnymi, kwestionowanie hegemonistycznej roli supermocarstwa), jednak najistotniejszym z nich jest wątpliwość, czy układ obronny zechce i potrafi efektywnie zareagować w przypadku agresji na któregoś z członków. Czy, na przykład, obrona Turcji będzie traktowana przez sojuszników tak samo, jak obrona Niemiec? Czy Stany Zjednoczone zechcą narazić swoje terytorium na kontruderzenie, stając w obronie europejskich sojuszników zaatakowanych bronią jądrową? Wątpliwości te leżały u podstaw pewnej dywersyfikacji polityki obronnej państw członkowskich i rozwoju własnych systemów broni jądrowej (Francja, Wlk. Brytania), co, z jednej strony, osłabiało spójność układu, z drugiej zaś - można argumentować - wzmacniało go w jakimś sensie przez rozśrodkowanie efektywnych politycznych centrów decyzyjnych. W interesie narodowym członków leżała zarówno przynależność do silnego, scentralizowanego układu wzajemnej obrony, jak i indywidualne dysponowanie siłami pozwalającymi, jeśli nie na skuteczne odparcie wszelkiej agresji, to na wymuszenie współdziałania sojuszników przez możliwość indywidualnego użycia broni masowego rażenia i uświadomienie przeciwnikowi, że istnieje możliwość takiej wymuszonej zbiorowej obrony w przypadku ataku ograniczającego się do jednego z sojuszników. Ujmując rzecz brutalnie, interesy obrony narodowej w bipolarnym systemie opartym na odstraszeniu wymagały dysponowania siłami zdolnymi nie tylko do udziału we wzajemnej akcji obronnej, ale także - w miarę możliwości - do skutecznego szantażowania sojuszników (odnosi się to do układów zrzeszających suwerenne państwa, takie jak NATO; w przypadku Układu Warszawskiego kwestia ta zasadniczo się nie pojawia).

Obecnie, po rozpadzie ZSRR, ryzyko zbrojnej agresji na państwa członkowskie NATO praktycznie nie istnieje, a przynajmniej jest w najbliższym czasie trudno wyobrażalne. Powoduje to spadek znaczenia NATO jako sojuszu obronnego i możliwość dywersyfikacji polityki, w szczególności polityki obronnej, państw członkowskich (zwłaszcza rozluźnienie się więzi atlantyckiej). Z drugiej strony, polityka obronna straciła relatywnie na znaczeniu, co sprawia, w połączeniu z istniejącymi wciąż wątpliwościami co do dalszego rozwoju sytuacji, że dywersyfikacja ta nie odbywa się w sposób gwałtowny. Jeśli sytuacja taka będzie trwała, mogą silniej uwidocznic się sprzeczności w interesach państw Europy Zachodniej, choć będą to w pierwszym rzędzie sprzeczności o charakterze ekonomicznym niż militarnym. Umocnienie bezpieczeństwa w Europie wymaga ustabilizowania sytuacji na obszarze dawnego Układu Warszawskiego. NATO, jeśli ma być utrzymane jako organizacja gwarantująca bezpieczeństwo Europie rozumianej szerzej, niż Europa Zachodnia, a nawet - według niektórych ocen - jeśli w ogóle ma przetrwać, **musi rozwinąć się w kierunku systemu zbiorowego bezpieczeństwa** (to znaczy utworzyć, współtworzyć lub nadawać wiarygodność takiemu systemowi).

Kierunki ewolucji zachodnioeuropejskich struktur bezpieczeństwa

Układ **wzajemnej obrony** (system **zbiorowej obrony**), jest to związek państw, które zobowiązują się wzajemnie bronić przed zagrożeniem zewnętrznym. System **zbiorowego bezpieczeństwa** to system, którego członkowie zobowiązują się bronić wzajemnie przed agresją pochodzącą z zewnątrz systemu.

System zbiorowej obrony jest systemem efektywniejszym, ponieważ interesy ("narodowe interesy") jego uczestników są zbieżne wobec pochodzącego z zewnątrz, łatwo definiowalnego zagrożenia i łatwiejsze jest opracowanie metod automatycznego reagowania; podstawą jego funkcjonowania jest siła państw w nim uczestniczących. Jednocześnie system taki grozi błyskawiczną eskalacją konfliktu.

Podstawą **systemu zbiorowego bezpieczeństwa** są wspólnie uznawane normy i zasady postępowania

I. KONSTITUCYJNA POZYCJA PARLAMENTU

Podstawową zasadą konstytucji rosyjskiej¹⁶ jest zasada suwerenności ludu rosyjskiego składającego się z wielu narodów. Lud jest jednocześnie jedynym źródłem władzy i sprawuje ją bezpośrednio poprzez referendum i wolne wybory, a także pośrednio przez organy władzy państwowej i organy samorządu terytorialnego. (art. 3)

Obie formy bezpośredniego sprawowania władzy konstytucja traktuje równorzędnie, i w obu przypadkach prezydent wyznacza termin wyborów i referendum zgodnie z ustawami federalnymi. Władza państwowa sprawowana jest na zasadzie podziału na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą (art. 10), a sprawują ją organy władzy państwowej: prezydent, dwuizbowe Zgromadzenie Federalne (Duma Państwowa i Rada Federacji), rząd oraz sądy.

Zgromadzenie Federalne jest organem przedstawicielskim i ustawodawczym (art. 94), rząd wykonawczym, a sądy są organami władzy sądowniczej (art. 118). Tylko w wypadku prezydenta nie występuje w konstytucji określenie rodzaju władzy, jaką on sprawuje - prezydent jest głową państwa (art. 8)).

Konstytucja z 1993 roku wprowadziła prezydencki system rządów, który daje prezydentowi, wybranemu w wyborach powszechnych, znaczne uprawnienia w sferze legislacyjnej i wykonawczej.¹⁷

Prezydent, zgodnie z konstytucją (art. 80), jest gwarantem suwerenności, niezawisłości oraz jedności państwa i w celu ich obrony może stosować środki w określonym przez konstytucję trybie. Prezydent jest także konstytucyjnym gwarantem praw i wolności człowieka i obywatela. Powoduje to, że Duma ma ograniczony wpływ na kontrolowanie władzy wykonawczej. Niewielki jest również udział Dumy w formowaniu rządu i jej wpływ na działania władzy wykonawczej, mimo że zatwierdza kandydaturę premiera zgłoszoną przez prezydenta i uchwała przedstawiony przez rząd budżet oraz wybiera przewodniczącego Banku Centralnego Rosji i Izby Obrachunkowej, którzy odpowiadają przed Dumą.¹⁸

Pozycję Dumy jako ciała ustawodawczego osłabia możliwość wydawania przez prezydenta dekretów z mocą ustawy i możliwość jej rozwiązania przez prezydenta. Ponadto prezydent posiada możliwość zawetowania ustaw federalnych, a konstytucja nie przewiduje możliwości zgłoszenia *vet*a przez Zgromadzenie Federalne wobec dekretów prezydenta. Tylko dekrety prezydenta wprowadzające stan wojenny i wyjątkowy wymagają zatwierdzenia przez Radę Federacji (art. 102 konst.).

Parlament ma również ograniczone możliwości zmiany konstytucji. Dotyczy to trzech rozdziałów konstytucji - 1, 2 i 9 określających odpowiednio podstawy ustroju konstytucyjnego, prawa człowieka i obywatela oraz wprowadzania poprawek i rewizji konstytucji. Zgromadzenie Federalne może tylko wystąpić z wnioskiem o zmianę

¹⁶ *Konstytucja Rosyjskiej Federacji priniata bcenarodnym gołosowaniem 12 dekabria 1993 goda*. Moskwa 1993

¹⁷ C. Thorson, *Russia's Draft Constitution*, "RFE/RL Research Report", vol. 2 no 48, 3 December 1993, s. 10; także Vera Tolz, *Problems in Building Democratic Institutions in Russia*, "RFE/RL Research Report", vo. 3. no 9, 4 March 1994.

¹⁸ Ograniczenie uprawnień parlamentu w porównaniu z Radą Najwyższą, jakie nastąpiło wraz przyjęciem, zatwierdzonej w referendum, konstytucji w grudniu 1993 roku i wprowadzeniem przez nią systemu prezydenckiego, wynikało również z tego, że zarówno konstytucja w swojej obecnej postaci, podobnie jak ordynacje wyborcze i pierwotne wersje projektów regulaminów obu izb, zostały opracowane przez administrację prezydencką.

konstytucji w wymienionych artykułach i poprzeć go w głosowaniu, po czym zostaje zwołane pozaparlamentarne Zgromadzenie Konstytucyjne (art. 135 konst.).

Konstytucja nie podaje na jakich zasadach zwołuje się Zgromadzenie Konstytucyjne ani kto wchodzi w jego skład. Stwierdza tylko (art. 135), że Zgromadzenie Konstytucyjne bądź potwierdza niezmiennosc Konstytucji, bądź przystępuje do opracowania projektu nowej konstytucji. Projekt ten może zostać przyjęty w ogólnonarodowym głosowaniu albo dwiema trzecimi głosów Zgromadzenia Konstytucyjnego. Jakkolwiek więc inicjatywa zmiany konstytucji pozostaje przy Zgromadzeniu Federalnym, to nie ono opracowuje projekt zmian. Konstytucja zaś może zostać przyjęta w wyniku referendum, jeśli frekwencja wyborcza osiągnie 50% i ponad 50% głosujących opowie się za jej uchwaleniem.¹⁹

Konstytucja niewiele mówi o parlamencie; podobnie jak w przypadku innych instytucji dużo spraw zostało pozostawionych do wyjaśnienia w ustawach, które jednak powstają bardzo powoli.

II. PRAWO PARLAMENTARNE

Źródłami prawa parlamentarnego są Konstytucja Rosyjskiej Federacji z 12 grudnia 1993 roku (dalej konst.), Regulamin Dumy z 24 kwietnia 1994 roku (dalej Reg.)²⁰ i Regulamin Rady Federacji z 2 lutego 1994 roku oraz Ustawa o statusie deputowanego Rady Federacji i statusie deputowanego Dumy Państwowej Zgromadzenia Federalnego z 8 maja 1994 roku²¹ (dalej Ustawa).

Konstytucja tylko w ograniczonym zakresie zajmuje się zasadami funkcjonowania Zgromadzenia Federalnego. Szczegółowo określają je regulaminy obu izb wraz z ustawą o statusie deputowanego. Wynika to z tego, że konstytucja z 1993 roku wprowadziła nową strukturę parlamentu i określiła nowy charakter jego działalności, odmienny od dotychczasowej tradycji organu przedstawicielskiego, jakim była Rada Najwyższa. Odzwierciedla tę sytuację umieszczenie w częściach konstytucji: w Rozdziale II, przepisów końcowych i przejściowych, norm, które dotyczą tylko I kadencji Dumy²² i Rady Federacji.

Skąpa liczba przepisów konstytucyjnych dotyczących parlamentu, była jedną z przyczyn znacznego rozszerzenia uprawnień deputowanego w Ustawie o statusie deputowanego. Należą do nich: nieprzewidziane w konstytucji prawo deputowanego do interpelacji, włączenie do ustawy dodatkowych gwarancji nietykalności deputowanego, a także pozostawienie wojskowym, deputowanym I kadencji, możliwości tylko zawieszania swojej służby, a nie zwolnienia ze służby na czas sprawowania mandatu.

¹⁹ Zaistniał już precedens powołania Zgromadzenia Konstytucyjnego przy opracowywaniu projektu konstytucji przyjętego w 1993 roku. Wtedy członków tego ciała powoływał prezydent spośród przedstawicieli najważniejszych ugrupowań politycznych, znanych prawników oraz polityków. Jednak reguły te nie zostały potwierdzone żadnymi aktami prawnymi i mogą one być traktowane jedynie jako zwyczaj polityczny.

²⁰ *Regulamin Dumy Państwowej Zgromadzenia Federalnego - Parlamentu Federacji Rosyjskiej*, w: Przegląd Sejmowy, rok II, 4 (8)/94. Wydawnictwa Sejmowe, Warszawa 1993; także: *Reglament Gosudarstwiennoj Dumy Federalnogo Sobranija - parlamenta Rossijskoj Federacji priniat postanowieniem Gosudarsiennoj Dumy Federalnogo Sobranija Rossijskoj federacji ot 25 marta 1994 goda (s dopolnieniami i uzmienieniami wniesiennymi postanowieniem Gosudarstwiennoj Dumy ot 15 apryla 1994 goda, 22 ijunia 1994 goda, 15 ijulia 1994 goda)*, Moskwa 1994.

²¹ *Federalnyj zakon o stausie deputata Sowjeta Federacji i stausie deputata Gosudarstwiennoj Dumy Federalnogo Sobranija Rossijskoj Federacji*, Moskwa 1994.

²² Konstytucja określa Dumę, która została wybrana w wyniku wyborów w grudniu 1993 roku, jako Dumę I kadencji. Jednakże w wypowiedziach Przewodniczącego izby, a także w wydawnictwach Dumy używany jest termin - "Duma V kadencji"; Duma przedstawiana jest w tym wypadku jako następczyni tradycji czterech kadencji Dumy w okresie przedrewolucyjnym.

Ustawa zachowała wiele szerokich uprawnień deputowanego Rady Najwyższej, a więc prawo wstępu bez przeszkód do siedzib wszystkich organów władzy państwowej i samorządu terytorialnego i uczestniczenia w posiedzeniach ich organów kolegialnych, a także prawo wstępu bez przeszkód do przedsiębiorstw, instytucji i organizacji, garnizonów wojskowych (art. 5). Deputowany zachował też prawo do niezwłocznego przyjęcia przez kierowników wymienionych organów (art. 15) oraz otrzymania odpowiedzi na swoje pytania w krótkim terminie, w sprawach dotyczących jego działalności jako deputowanego.

Deputowani przygotowując ustawę z trudem wyobrażali sobie inny status deputowanego niż deputowany Rady Najwyższej: załatwiał on przede wszystkim sprawy swoich wyborców, interesy swojego przedsiębiorstwa lub regionu. To wszystko wpływało w przeszłości ze sprawowania przez deputowanych Rady Najwyższej mandatu imperatywnego, który w Dumie już nie obowiązuje. Ponadto ustawa o statusie deputowanego stanowiła także kontynuację bardzo szerokich przywilejów deputowanych Rady Najwyższej dotyczących ich zabezpieczenia bytowego.

III. STRUKTURA PARLAMENTU

Zgromadzenie Federalne Federacji Rosyjskiej jest ciałem dwuizbowym składającym się z izby niższej - Dumy Państwowej, i z izby wyższej - Rady Federacji. Izby obradują oddzielnie, mają własne regulaminy, mogą również zbierać się wspólnie dla wysłuchania orędzia prezydenta, orędzi Sądu Konstytucyjnego oraz przywódców innych państw.

Obie izby I kadencji, Duma Państwowa i Rada Federacji (Rozdział II Konstytucji, Przepisy końcowe i przejściowe, punkt 7) zostały wybrane na dwa lata. Wybory do obu izb odbyły się według jednorazowych ordynacji wyborczych dla każdej z izb, ustanowionych dekretem prezydenta i dotyczących tylko wyborów, jakie odbyły się w grudniu 1994 roku.

Każda z izb funkcjonuje według innych zasad i różnie jest znaczenia obu izb w procesie ustawodawczym.

Deputowani w Dumie są przede wszystkim przedstawicielami partii politycznych, zaś w Radzie Federacji regionów. Mimo że w wyborach do Rady Federacji I kadencji kandydatów zgłaszały partie i bloki partyjne, to w izbie wyższej nie ma frakcji politycznych. Kandydatami na członków Rady Federacji były głównie osoby wchodzące w skład organów przedstawicielskich i wykonawczych podmiotów Federacji, chociaż ordynacja wyborcza do izby wyższej nie stawia takiego warunku.²³

Jednak na kandydowanie przede wszystkim osób zajmujących takie stanowiska wpłynęło umieszczenie w konstytucji, jeszcze wtedy nie zatwierdzonej, przepisu, że w Radzie Federacji powinno być dwóch przedstawicieli z każdego podmiotu Federacji: po jednym z ustawodawczego (przedstawicielskiego) i wykonawczego organu władzy państwowej (art. 95 konst.). Konstytucja nie określa czasu trwania kadencji izby wyższej w przyszłości, ani możliwości jej rozwiązania, jak to jest w przypadku Dumy.

Poza uczestnictwem w procesie legislacyjnym, Rada Federacji posiada konstytucyjne uprawnienia dotyczące bezpieczeństwa państwa, jego suwerenności i integralności: zatwierdza zmiany granic między podmiotami FR, dekrety prezydenta do-

²³ M. Pietraczew, *Senat i Senatory. Politiczeskaja anatomia Sowjeta Federacji Rossjii*. "Niezawisimaja Gazeta", 7.04. 1994 r.

tyczące wprowadzenia stanu wojennego i wyjątkowego oraz podejmuje decyzję o użyciu Sił Zbrojnych poza granicami FR.

Rada Federacji w swoich kompetencjach posiada uprawnienia dotyczące złożenia z urzędu prezydenta i formowania najwyższych federalnych organów sądowiczych. Do niej należy wyznaczanie terminów wyborów prezydenta i podejmowanie decyzji w sprawie pozbawienia go urzędu. Powołuje ona sędziów Sądu Konstytucyjnego, Sądu Najwyższej, Najwyższego Sądu Arbitrażowego, a także powołuje i odwołuje z urzędu Prokuratora Generalnego FR.

Wysoka konstytucyjna pozycja Rady Federacji wpływa przede wszystkim z pozaustawodawczych kompetencji izby wyższej, reprezentowania interesów poszczególnych podmiotów Federacji (regionów) oraz powiązania z władzą wykonawczą, co w dużym stopniu miało determinować jej ściślejsze, niż Dumy, związki z prezydentem i federalnymi organami władzy wykonawczej. W praktyce jednak okazało się, że współpraca ta nie przebiega sprawnie, głównie ze względu na brak ustawy o podziale kompetencji między federalnymi organami władzy i organami władzy podmiotów Federacji.²⁴

Uprawnienia, jakie Konstytucja przyznała Radzie Federacji, predystynujące do posiadania przez nią większego politycznego znaczenia niż Duma, nie sprawdziły się dotychczas w rzeczywistości.

W ciągu minionego roku, rola Rady Federacji sprowadzała się do uczestnictwa w procesie legislacyjnym przy zatwierdzaniu przyjętych przez Dumę ustaw. Jej pozaustawodawcze kompetencje, które stanowiły podstawę wysokiej formalnej pozycji politycznej, nie miały możliwości sprawdzenia się lub zostały wykonane w sposób, który nie doprowadził do bardziej sprawnego funkcjonowania państwa. Wojska federalne zostały wprowadzone do Czeczenii na podstawie art. 80 konstytucji, który określa prezydenta jako gwaranta integralności państwa, a nie na podstawie dekretu prezydenta o stanie wyjątkowym, który podlega obligatoryjnemu zatwierdzeniu przez Radę Federacji. Ponadto, Rada Federacji potrzebowała ponad roku, aby wybrać sześciu brakujących sędziów Sądu Najwyższego spośród kandydatów przedstawionych przez prezydenta.²⁵ Również zgłoszona przez prezydenta kandydatura na Prokuratora Generalnego nie uzyskała aprobaty izby.

Jednocześnie, mniejsze znaczenie Rady Federacji, niż wynika to z przepisów konstytucyjnych, nie wzmocniło pozycji Dumy. Stało się tak przede wszystkim dlatego, że, w wyniku wyborów, do Dumy I kadencji żadna partia nie dysponuje większością głosów. Rozbieżność ideologiczna i rozbieżność interesów poszczególnych partii, była przyczyną tego, że nie udało się uformować koalicji, która zmusiłaby prezydenta do zgłoszenia kandydatury premiera będącego przedstawicielem interesów tej koalicji. Tak więc obecnie w Dumie nie ma partii (ani koalicji), którą można by nazwać partią rządzącą, dysponującą większością parlamentarną.²⁶

Sytuacja ta może ulec zmianie przy następnych wyborach, ponieważ nie wynika ona bezpośrednio z przepisów konstytucyjnych.

Do wyłącznych kompetencji Dumy należy udzielenie zgody prezydentowi na mianowanie premiera. Izba podejmuje też decyzję o wotum zaufania dla rządu i stawia wnioski o postawienie w stan oskarżenia prezydenta FR w celu usunięcia go z

²⁴ Umowa Federacyjna podpisana 31.03 1992 roku przez przedstawicieli podmiotów Federacji (oprócz Czeczenii i Tatarstanu, który podpisał ją w lutym 1994 roku) i prezydenta FR dotyczyła podziału kompetencji między podmiotami Federacji a Federacją Rosyjską, a nie podziału kompetencji między federalnymi organami władzy a organami władzy podmiotów Federacji.

²⁵ Od 7 lutego 1995 roku Sąd Konstytucyjny posiada już pełny skład sędziowski.

²⁶ Vera Tolz, *Russia's New Parliament and Jeltsin: Cooperation Prospects*. "RFE/RL Research Report", vol. 3, no 5, 4 Feb. 1994, s. 2.

urzędu. Ponadto Duma powołuje i odwołuje ze stanowiska Pełnomocnika Praw Człowieka, Przewodniczącego Izby Obrachunkowej i połowy jej składu (zastępcę Przewodniczącego i drugą połowę składu powołuje Rada Federacji) oraz Prezesa Banku Centralnego (w związku z czym ma znaczny wpływ na politykę banku).

W konstytucji, Dumie przypisane jest też ogłaszanie amnestii, ale - pozakonstytucyjnie - z możliwości tej skorzystał również prezydent.

IV. SYSTEM WYBORCZY

Ogólne zasady systemu wyborczego reguluje Konstytucja z 12 grudnia 1993 roku oraz Ustawa o podstawowych gwarancjach wyborczych obywateli Federacji Rosyjskiej z 6 grudnia 1994 roku.²⁷ Wybory do Zgromadzenia Federalnego w grudniu 1993 roku, odbyły się na podstawie ordynacji wyborczej do Dumy zatwierdzonej dekretem prezydenta z 1 października 1993 roku²⁸ i ordynacji wyborczej do Rady Federacji zatwierdzonej dekretem prezydenta z 11 października 1993 roku²⁹, przewidzianymi tylko dla tych jednych wyborów. Jak dotychczas, nie uchwalono jeszcze nowych ordynacji wyborczych.

Konstytucja niewiele mówi o systemie wyborczym do Zgromadzenia Federalnego (rozdział 5). Ustala przede wszystkim, że termin wyborów do Dumy wyznacza prezydent (art. 84 konst.) oraz że "tryb tworzenia Rady Federacji i tryb wyboru Dumy Państwowej określają ustawy federalne" (art. 96 konst.). Może to oznaczać, że wybory będą w przyszłości przeprowadzane tylko do Dumy. We wszystkich organach władzy państwowej rozpatrywany jest wariant, który przewiduje, że w Radzie Federacji będą zasiadali z urzędu przedstawiciele władzy wykonawczej i przedstawicielskiej z podmiotów Federacji Rosyjskiej. Chociaż obecnych członków Rady Federacji nazywa się deputowanymi, to konstytucja określa ich już, w przeciwieństwie do deputowanych Dumy, jako członków Rady Federacji.

Konstytucja ustaliła (art. 95) tylko liczbę mandatów w Dumie i zasadę, że w Radzie Federacji będzie zasiadało dwóch członków z każdego podmiotu Federacji, a także ogólne zasady niełączenia mandatów w Zgromadzeniu Federalnym z innymi stanowiskami (art. 97 konst.).

Równie nieliczne przepisy dotyczą systemu wyborczego do Dumy. Określają one tylko bierne i czynne prawo wyborcze. Bierne prawo wyborcze posiadają obywatele, który ukończyli 21 rok życia a czynne po 18 roku życia (art. 97 konst.). Czynnego i biernego prawa wyborczego nie mają obywatele ubezwłasnowolnieni przez sąd lub przebywający na mocy wyroku sądowego w zakładach karnych (art. 32 konst.).

Pozostałe sprawy związane z wyborami tak do Dumy jak Rady Federacji są regulowane ordynacjami wyborczymi uchwalonymi dekretemi prezydenta.

Każda z nich z osobna ustaliła, że wybory są powszechne, równe, bezpośrednie i tajne; konstytucja nie zawiera takiej charakterystyki wyborów.

W celu zorganizowania wyborów w grudniu 1993 roku została powołana, na podstawie ordynacji wyborczej do Dumy, na 70 dni przed wyborami wspólna dla obu izb parlamentu Centralna Komisja Wyborcza, składająca się z przewodniczącego i

²⁷ *Federalnyj zakon ob osnovnykh garantiach izbiratelnykh prav graždan Rossijskoj Federacji* podpisany przez prezydenta B. Jelcy na 6 grudnia 1994 roku i opublikowany 10 grudnia 1994 roku w "Rossijskoj Gazietie".

²⁸ *Połozhenie o wyborach deputatow Gosudarstwiennoj Dumy w 1993 gody, utwierždjeno ukazom Prezidenta Rossijskoj Federacji ot 1 oktiabria 1993 g. nr 1557*, "Rossijskaja Gazieta", 8.10.1994 r.

²⁹ *Połozhenie o wyborach deputatow Sowjeta Federacji Federalnogo Sobrania Rossijskoj Federacji w 1993 godu, utwierždjeno ukazom Prezidenta Rossijskoj Federacji ot 11 oktiabria 1993 g. nr 1626*, "Rossijskaja Gazieta", 19.10.1993 r.

20 członków. Przewodniczącego CKW powołał prezydent, po czym na wniosek przewodniczącego Komisji, prezydent powołał zastępcę przewodniczącego i członków Komisji wyłonionych (po dziesięciu) spośród kandydatów wyznaczonych przez organy przedstawicielskie i organy władzy wykonawczej podmiotów Federacji. Prawidłowość zachowania procedury przy formowaniu Komisji i działalność Komisji kontrolował Sąd Najwyższy.

Centralna Komisja Wyborcza zatwierdzała i opublikowała wykaz okręgów wyborczych ustalanych według zasady równej liczby wyborców (z odchyleniem 15%), z uwzględnieniem podziału na podmioty federacji: okręgi powinny znajdować się w ramach jednego podmiotu federacji, a każdy podmiot federacji powinien mieć przynajmniej jeden okręg wyborczy. W ramach okręgów utworzone zostały punkty wyborcze, w których miało głosować od 100 do 3 000 wyborców.

Ponadto powołano komisje okręgowe i komisje obwodowe (w lokalach wyborczych). Ordynacja ustalała, że komisje okręgowe stworzone zostały nie później niż w ciągu 50 dni przed wyborami spośród kandydatów przedstawionych przez organy przedstawicielskie i wykonawcze podmiotów Federacji. Przewodniczącymi komisji okręgowych wyznaczał przewodniczący CKW. Komisje obwodowe w lokalach wyborczych powstały nie później niż na 40 dni do wyborów, ich przewodniczącym był wybierany przez organ przedstawicielski lub samorządowy albo wyznaczany przez przewodniczącego okręgowej komisji.

W wyborach do Dumy każde ugrupowanie polityczne, które zarejestrowało swoją listę wyborczą, a także każdy deputowany miał prawo wyznaczyć do komisji wyborczej swojego przedstawiciela z głosem doradczym, a w dzień wyborów pięciu obserwatorów, z prawem obecności do czasu zakończenia podliczania głosów.

Organizacja wyborów była całkowicie finansowana z budżetu państwa. Komisje okręgowe otrzymywały też środki na finansowanie kampanii wyborczej kandydata, które przekazywały na konto funduszu wyborczego kandydata albo bloku lub partii. Na fundusz ten mogły składać się ponadto środki własne kandydata oraz wkłady osób prawnych i fizycznych w wyznaczonych przez ordynację ilościach. Nie dopuszczano się finansowania kampanii przez obce państwa, organizacje i obywatele, a także organizacje międzynarodowe. Rozliczenia z funduszy wyborczych zostały przedstawione CKW w ciągu 60 dni po wyborach.

Wybory do Dumy 12 grudnia 1993 roku odbyły się według proporcjonalno-większościowej ordynacji wyborczej z dnia 1 października 1993, liczba mandatów w Dumie powinna wynosić 450 osób.

Połowa deputowanych (225) została wybrana z listy federalnej (ogólnokrajowej) według zasady proporcjonalnej, druga połowa w jednomandatowych okręgach według zasady większościowej. Wyborca oddawał dwa głosy: na partię lub blok partyjny podkreślając jedną z wymienionych trzech osób z partii na liście federalnej i na osobę kandydującą w jednomandatowym okręgu wyborczym.

Na liście federalnej mogli się znaleźć kandydaci partii lub bloków partyjnych federalnych (ogólnokrajowych) zakwalifikowanych wcześniej przez Centralną Komisję Wyborczą do uczestnictwa w wyborach. Każda partia i blok musiały w celu rejestracji zebrać 100 tysięcy podpisów wyborców na 35 dni przed wyborami, z tym, że z każdego podmiotu federacji nie mogło być więcej niż 15% podpisów. Każda partia i blok mogły przedstawić, na jednej tylko liście wyborczej, liczbę kandydatów nie przewyższającą o 20% liczby wszystkich deputowanych (225) wybieranych z listy federalnej do Dumy.

Każdy z kandydatów musiał przedstawić oświadczenie, że zrezygnuje działalności, której nie można łączyć ze sprawowaniem mandatu deputowanego.

Do Dumy, z listy federalnej, zostali wybrani kandydaci tych partii, które otrzymały ponad pięć procent głosów. Jeśli żadna z partii nie otrzymałaby 5% głosów, to wybory zostałyby unieważnione. Podział mandatów między poszczególne partie i bloki odbywał się dopiero po uzyskaniu wyników wyborów w okręgach jednomandatowych i wykreśleniu z list poszczególnych partii lub bloków kandydatów, którzy zostali wybrani w jednomandatowych okręgach wyborczych (patrz niżej).

Druga połowa deputowanych (225) do Dumy została wybrana według zasady większościowej w jednomandatowych okręgach wyborczych. Prawo wysuwania kandydatów miały grupy wyborców i partie lub bloki partyjne, nawet te, które nie znalazły się na liście federalnej. Mogły one wystawić tylko po jednym kandydacie w każdym okręgu. Kandydat nie startujący z ramienia partii czy bloku musiał w celu rejestracji swojej kandydatury zebrać podpisy 1% wyborców danego okręgu. Przy równej liczbie głosów zwyciężył kandydat, który został wcześniej zarejestrowany.

Ordynacja wyborcza do Rady Federacji stanowiła, że w jej skład wchodzi po dwóch deputowanych z każdego podmiotu Federacji Rosyjskiej (z 89 podmiotów Federacji 178 deputowanych) wybieranych według zasady większościowej na cztery lata. Każdy wyborca głosował na dwóch kandydatów. Kandydatów wysuwały grupy wyborców i partie lub bloki partyjne ogólnokrajowe, w skład których mogły wchodzić też, w odróżnieniu od wyborów do Dumy, organizacje regionalne. Pozostałe przepisy wyborcze były takie same jak w przypadku Dumy.

Ordynacje wyborcze regulowały również proces obsadzania mandatów w wypadku ich anulowania lub przedterminowego wygaśnięcia. W przypadku, gdy mandat deputowanego do Dumy wybranego z listy federalnej byłby przedterminowo wolny, mandat, na mocy uchwały Dumy, otrzymywałby następny kandydat na liście partyjnej. Jeśli na liście nie pozostałby już żaden kandydat, mandat pozostawałby nieobsadzony. W przypadku anulowania mandatów partii z listy federalnej, CKW rozdzielałaby w ciągu siedmiu dni mandaty między pozostałe partie zgodnie z ogólnymi zasadami; jeśli została nie więcej niż jedna lista partyjna, to mandaty pozostają nieobsadzone.

Jeśli natomiast zostałyby zwolnione mandaty uzyskane w jednomandatowym okręgu wyborczym, to CKW w ciągu trzech dni wyznaczyłaby dzień wyborów uzupełniających. Jeśli do końca kadencji pozostałoby mniej niż 9 miesięcy mandat pozostaje nieobsadzony.

Wspólna dla obu izb jest procedura w przypadku, gdy wybory w okręgach wyborczych nie odbyły się lub zostały uznane za nieważne: CKW wyznaczała wtedy nowe wybory, których okres przygotowawczy mógł ulec skróceniu, ale nie więcej niż o jedną trzecią. Zmieniał się wówczas skład komisji wyborczych.

Skargi na nieprawidłowości w pracy komisji można było składać do sądu.

Ordynacja ustaliła, że oficjalne wyniki wyborów muszą być przedstawione nie później niż w ciągu miesiąca od wyborów. CKW przedstawiła je już 25 grudnia 1993 roku.

W wyborach wzięło udział 54,8% obywateli uprawnionych do głosowania; tym samym wybory zostały uznane za ważne, ponieważ, zgodnie z ordynacją, wybory są ważne jeśli frekwencja wyborcza przekroczy 25% uprawnionych do głosowania.

W wyborach 12 grudnia 1993 roku mandaty otrzymało 444 deputowanych. W tym terminie nie odbyły się wybory w Tatarstanie i Czeczenii. W marcu 1994 roku

odbyły się wybory w Tatarstanie i mandaty otrzymało pięciu deputowanych z okręgów jednomandatowych do Dumy i 2 deputowanych do Rady Federacji. Do tej pory nie zostały przeprowadzone wybory w Czeczenii, tak do Dumy jak Rady Federacji.

W związku z tym, w Dumie pozostał nieobsadzony jeden mandat, a w Radzie Federacji 2 mandaty.

W Dumie znalazło się 8 ugrupowań, których kandydaci otrzymali ponad 5% głosów wyborców:

Wybór Rosji - 96 mandatów,
Liberalno-Demokratyczna Partia Rosji - 70 mandatów,
Partia Agrarna - 47 mandatów,
Demokratyczna Partia Rosji - 21 mandatów ,
Komunistyczna Partia Rosji - 65 mandatów,
Rosyjska Partia Jedności i Zgody - 27 mandatów,
Jabłoko - 33 mandatów,
Kobiety Rosji - 25 mandatów.

Pierwsze posiedzenie Dumy zostało zwołane przez prezydenta na dzień 11 stycznia 1994 roku.

Ustawa o podstawowych gwarancjach praw wyborczych obywateli

Opisane poniżej zasady przedstawione w "Ustawie o gwarancjach praw wyborczych obywateli FR" dotyczą przyszłych wyborów.

Nieprawidłowości w działaniach komisji wyborczych w wyborach 1993 roku, wynikające w dużej mierze, z nieprecyzyjnych przepisów ordynacji wyborczych spowodowały, że Duma postanowiła przygotować kodeks wyborczy. Obejmowałby on nie tylko ordynacje wyborcze do obu izb Zgromadzenia Federalnego, ustawy o wyborach prezydenta, wyborach do samorządu i ustawę o referendum, ale przede wszystkim ustawę określającą prawa wyborcze obywateli. Jednak kłopoty z przyjęciem tak wielkiego zestawu ustaw i zbliżający się termin 13 grudnia 1994 roku³⁰, po którym prezydent mógłby rozwiązać Dumę, doprowadziły do tego, że Duma postanowiła przyjmować ustawy oddzielnie. Nową ordynację do Dumy uchwalono już w pierwszym czytaniu i nie przewiduje ona zmiany zasad systemu wyborczego; zmiany dotyczą głównie tych fragmentów poprzedniej ordynacji, które były związane z nadzwyczajnym trybem wyborów w grudniu 1993 roku.

Ustawa o podstawowych gwarancjach praw wyborczych obywateli Federacji Rosyjskiej z 6 grudnia 1994 roku dotyczy praw wyborczych przy wszelkiego rodzaju wyborach tak federalnych, jak odbywających się w podmiotach Federacji do organów przedstawicielskich i wykonawczych. Ustawa wymienia wybory prezydenta, wybory do Dumy i do organów samorządu terytorialnego. Nie zostały wymienione *expressis verbis* wybory do Rady Federacji.

Ustawa skupia się, zgodnie ze swoim celem, na szczegółowym określeniu praw wyborczych obywateli i na organizacji wyborów.

Ustala przede wszystkim pięcioprzymiotnikowe prawo wyborcze, rozszerzając o jeden punkt (wolne), w porównaniu z obowiązującą ordynacją, prawa wyborcze.

³⁰ Zgodnie z konstytucją (art. 109, p. 3), Duma nie może zostać rozwiązana w ciągu roku od momentu jej wybrania.

Wszystkie prawa wyborcze zachowują obywatele Federacji Rosyjskiej przebywający poza granicami państwa, a przedstawiciele konsularni i dyplomatyczni mają obowiązek stworzenia warunków do ich realizacji.

W myśl ustawy, bierne prawo wyborcze każdego wyborcy posiadają wszyscy obywatele od 21 lat, z tym, że w wyborach głowy organu władzy wykonawczej podmiotu (członka) Federacji (prezydenta) cenzura wynosi 30 lat. Ustawa ustala też, że żadna ordynacja nie może zawierać wymogów, które przedłużałaby obowiązek zamieszkiwania na określonych terytoriach rosyjskiej federacji na okres ponad jednego roku.

Czynne prawo wyborcze w każdym przypadku przysługuje obywatelom od 18 roku życia. Ustawa nie zajmuje się określeniem, jak powinny wyglądać te przepisy w stosunku do wyborów prezydenta Federacji Rosyjskiej, ponieważ Konstytucja (art. 81) ustaliła, że w tym przypadku bierne prawo wyborcze dotyczy obywateli, którzy ukończyli 35 rok życia i zamieszkują stale na terytorium Federacji Rosyjskiej przez 10 lat.

Ustawa określa organizację wyborów: organy wykonawcze lokalnej władzy państwowej powinny ustalić i opublikować granice okręgów wyborczych na 60 dni przed wyborami, a spis wyborców - na 30 dni przed wyborami. Odchylenie od normy liczby wyborców może wynosić 10-15%, a w wyjątkowych przypadkach niewielkich narodowości do 30%. Obwody wyborcze powinny obejmować nie więcej niż 3 tys. wyborców i powinny powstać na 45 dni przed wyborami.

Nowym ustaleniem, innym od dotychczasowej praktyki i nie regulowanym w ordynacji wyborczej, jest obowiązek głosowania wojskowych w lokalach wyborczych - wspólnych dla wszystkich obywateli w danym obwodzie wyborczym; można to zmienić tylko w szczególnych przypadkach ustawą federalną, ustawą i innym aktem normatywnym organów ustawodawczych władzy państwowej podmiotów Federacji.

Tworzenie komisji wyborczych

Najobszerniejsza część ustawy dotyczy prac komisji wyborczych. Ustawa tworzy podstawy prawne do niezależnej od organów państwowych i samorządowych działalności komisji przy zapewnianiu realizacji praw wyborczych obywateli. Określa ona także rodzaje komisji i ich hierarchię: Centralna Komisja Wyborcza (CKW), komisja wyborcza podmiotów federacji, okręgowa, terytorialna (rejonowa, miejska i in.), komisja obwodowa. Takie rozwiązania prawne były konieczne, ponieważ decyzje komisji mają obowiązek wypełniać: organy władzy wykonawczej, organy samorządu lokalnego, organizacje społeczne, przedsiębiorstwa, instytucje, organizacje i osoby urzędowe jak komisje niżej usytuowane.

CKW i komisje wyborcze podmiotów Federacji będą posiadały osobowość prawną, inne zaś mogą ją otrzymać na podstawie aktów ustawodawczych organów władzy przedstawicielskiej podmiotów Federacji.

Ustawa przyznaje rozszerzone uprawnienia i określa inny sposób formowania CKW, w porównaniu z dotychczasową praktyką. CKW otrzymuje uprawnienia władzy sądowniczej; realizuje ona kontrolę nad wypełnianiem praw wyborczych, przestrzeganiem prawa przy przeprowadzaniu wyborów oraz posiada prawo interpretacji ordynacji wyborczej.

CKW jest organem stałym działającym w trakcie czteroletniej kadencji; organizuje wybory prezydenta, deputowanych do Dumy i do innych federalnych organów państwowych oraz referenda. Składa się z 15 członków, wyznaczanych po pięciu

przez Dumę, Radę Federacji i Prezydenta. Członkowie Komisji muszą mieć ukończone wyższe studia prawnicze. W tajnym głosowaniu wybierają oni Przewodniczącego, jego zastępcę i sekretarza. Członkowie CKW mogą być zwolnieni ze swoich obowiązków na podstawie decyzji organu, który ich mianował, w następujących przypadkach: utraty obywatelstwa rosyjskiego, pisemnej rezygnacji z funkcji, na mocy wyroku sądowego, gdy zostaną uznani przez sąd za ubezwłasnowolnionych częściowo lub całkowicie, uznani za zmarłych, lub w przypadku śmierci.

Tryb formowania się pozostałych komisji wyborczych określają ustawy federalne lub ustawy organów przedstawicielskich podmiotów Federacji. Komisje tworzy się przy pomocy ustawodawczych i wykonawczych organów władzy państwowej podmiotów Federacji. Propozycje kandydatów na członków komisji składają organizacje społeczne, wybieralne organy samorządu lokalnego, zebrania obywateli w miejscu pracy, służby, nauki i zamieszkania. Przy czym nie mniej niż połowa członków komisji wyznaczana jest przez organy ustawodawcze władzy państwowej podmiotu Federacji. W skład komisji mogą wchodzić również przedstawiciele kandydata albo organizacji, która wysunęła jego kandydaturę. Nie mogą zaś być członkami komisji kandydaci, ich małżonkowie i bliscy krewni oraz ich podwładni.

Przedstawiciele kandydata posiadają prawo głosu doradczego i mają zagwarantowany dostęp do wszystkich materiałów komisji. Jeśli kandydat przeszedł w wyborach, ich pełnomocnictwa trwają aż do następnych wyborów, a jeśli je przegrał, to kończą się po 30 dniach od opublikowaniu ostatecznych wyników wyborów.

Posiedzenie komisji są prawomocne, jeśli wzięła w nim udział większość osób mają prawo podejmowania uchwał.

Komisje obradują jawnie. W ich posiedzeniach mają prawo brać udział kandydaci i ich osoby zaufane, przedstawiciele bloków wyborczych i środków masowej informacji.

W dniu głosowania mogą brać udział obserwatorzy (w tym międzynarodowi), aż do momentu podpisania protokołu o wynikach wyborów.³¹

Skargi na naruszenie praw wyborczych obywateli mogą być kierowane do sądu: jego decyzja jest ostateczna. Sąd podejmuje decyzje w ciągu pięciu dni w razie konieczności zebrania materiałów dowodowych - 10 dni), a w dniu wyborów - niezwłocznie.

Rejestracja i zgłaszanie kandydatów

Ustawa określa także tryb wysuwania kandydatów na członków organów przedstawicielskich i wykonawczych. Prawo do zgłaszania kandydatów przysługuje organizacjom wyborczym a bezpośrednio, wyborcom w miejscu pracy, służby, nauki i zamieszkania. Ustawa nie precyzuje jakiego rodzaju organizacje wyborcze, nazywane też społecznymi, mają prawo wysuwania kandydatów. W ustawie nie występuje określenie "partia". Mówi się natomiast o blokach wyborczych skupiających dwie lub kilka organizacji. Zdefiniowanie terminów nastąpi, prawdopodobnie, dopiero w przygotowywanych ustawach o partiach i organizacjach społecznych.

Organizacje wysuwają kandydatów lub listy kandydatów na zjazdach ogólnofederalnych, regionalnych oraz w lokalnych oddziałach tych organizacji.³²

³¹ "W celu wykluczenia możliwości fałszowania wyników" (art. 31 ustawy) wyborów do obliczania głosów przystępuje się od razu po zakończeniu wyborów i prowadzi się je bez przerwy aż do ustalenia wyników wyborów, o których należy powiadomić wszystkich członków komisji i obserwatorów.

³² W wyborach w grudniu 1993 roku wysuwano kandydatów na plenach rzeczonych organizacji.

Bloki wyborcze podlegają rejestracji i zgłaszają, na zjeździe, przedstawiciele organizacji społecznych, które weszły w skład bloku. Organizacja może wchodzić tylko do jednego bloku i w takim przypadku, nie może samodzielnie występować w tych samych wyborach. Kandydatów zgłasza się w tajnym głosowaniu.

Kandydatów niezależnych zgłaszają bezpośrednio wyborcy. W tym celu zbierają podpisy w trybie i w takiej liczbie, jaką przewidują ustawy federalne dla danego rodzaju wyborów; liczba podpisów nie może jednak być wyższa niż 2% głosów wszystkich wyborców z danego okręgu wyborczego.

Okres na zgłoszenie kandydatów wynosi 45 dni przed wyborami przy wyborach prezydenta, Dumy i innych federalnych organów, a 30 dni przy wyborach do organów władzy państwowej podmiotów Federacji i do samorządów lokalnych.

Prawa i obowiązki kandydata

W okresie wyborów kandydaci posiadają specjalne prawa i obowiązki.

Kandydaci, którzy są pracownikami administracji państwowej lub komunalnej, a także pracują w środkach masowego przekazu, są zwalniani ze swoich obowiązków, aby nie mogli wykorzystywać swojego służbowego statusu w kampanii wyborczej. Pozostali kandydaci na czas udziału w kampanii wyborczej otrzymują urlop bezpłatny na własną prośbę z pracy, ze służby wojskowej, są zwolnieni z udziału w ćwiczeniach wojskowych i z pobierania nauki.

Za ten okres komisja wypłaca im z budżetu wyborczego kompensację. W tym okresie nie mogą być zwolnieni z pracy ani przeniesieni na inne stanowisko. Kandydat zachowuje uprawnienia pracownicze, a ponadto otrzymuje przywilej nietykalności: tylko za zgodą prokuratora może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej, aresztowany, czy też podlegać rewizji.

Zasady finansowania wyborów

Ustawa reguluje też zasady finansowania kampanii wyborczej. Chociaż poszczególni kandydaci lub wysuwające ich partie lub bloki otrzymują od komisji wyborczej określone sumy na agitację wyborczą. Ich fundusz wyborczy może składać się, oprócz wyznaczonych z budżetu państwa środków, z własnych środków kandydata lub organizacji, przekazanych na ten cel, i dobrowolnych środków od osób fizycznych i prawnych. Wpłaty podlegają pewnym ograniczeniom: mogą być przekazywane tylko w formie przekazów pieniężnych i zabrania się przyjmowania funduszy od osób prawnych, jeśli reprezentują one przedsiębiorstwo, w którym udział obcego kapitału przewyższa 30%.

W ciągu 30 dni po wyborach kandydat musi się rozliczyć z wydatków, a komisja w terminie 45 dni od tego czasu powinna opublikować sprawozdanie.

Pozostałe z kampanii wyborczej fundusze przelewa się, w odpowiedniej proporcji, na rachunki bankowe tych osób i organizacji, które je ofiarowały. Przepis ten wzbudził duże niezadowolenie deputowanych, którzy są na ogół przedstawicielami małych partii, o niewielkich funduszach, którzy liczyli na znaczne dofinansowanie partii ze środków pozostałych z funduszu wyborczego.

V. STATUS DEPUTOWANEGO

Status deputowanych obu izb parlamentu określają: konstytucja, Ustawa o statusie deputowanego Rady Federacji i Dumy Państwowej Zgromadzenia Federalnego z 4 maja 1994 roku oraz inne ustawy.

Członkowie obu izb parlamentu jako przedstawiciele całego narodu, uprawnieni do sprawowania władzy ustawodawczej nie są związani żadnymi zobowiązaniami wobec wyborców (art. 1 Ustawy). Jednocześnie jednak deputowany w swojej działalności kieruje się nie tylko prawem i swoimi przekonaniem, ale również przedwyborczym programem (art. 2 Ustawy).

Zgodnie z konstytucją sprawowanie mandatu parlamentarnego nie może być łączone z udziałem deputowanego w innych organach przedstawicielskich (w tym w Radzie Federacji) i samorządowych oraz ze służbą państwową. Deputowany nie może zajmować się inną płatną formą działalności oprócz dydaktycznej, naukowej lub twórczej (art. 97 konst.). Jednocześnie tak Konstytucja w Rozdziale Drugim (Przepisy końcowe i przejściowe), jak Ustawa o statusie deputowanego, uściślają poruszone sprawy w stosunku do deputowanych do Dumy I kadencji.

Deputowani I kadencji mogą łączyć mandat deputowanego z zajmowaniem stanowiska w rządzie (rozdział II konst., punkt 9). Ponadto wojskowi, szeregowi i kadra dowódcza organów ministerstwa spraw wewnętrznych, pracownicy prokuratury zawieszają swoją służbę (a nie zwalniają się) w trybie, jaki obowiązuje pracowników oddelegowanych do organów władzy wykonawczej w Administracji Prezydenta (art. 6 Ustawy).

Deputowany w czasie pełnienia funkcji deputowanego jest zwolniony z powołania do służby wojskowej lub na ćwiczenia wojskowe (art. 23 Ustawy).

Deputowany, który po wyborach znajdzie się w sytuacji niezgodnej z ustawą, powinien złożyć pisemne oświadczenie o rezygnacji z niedozwolonej formy działalności albo składa mandat (art. 4 Ustawy).

Deputowany nie może być odwołany przez wyborców. Ważność mandatu może ustać, jeśli deputowany złoży pisemne oświadczenie o rezygnacji z mandatu, utraci obywatelstwo Federacji Rosyjskiej, jeśli zostanie skazany wyrokiem sądowym lub wyrokiem sądu uznany za ubezwłasnowolnionego albo uznany za zmarłego oraz w wypadku śmierci. Mandat wygasa także w dniu rozwiązania Dumy (art. 4 Ustawy).

We wszystkich wymienionych przypadkach, oprócz rozwiązania Dumy, pełnomocnictwa deputowanego wygasają na podstawie uchwały odpowiedniej izby.

Immunitet deputowanego

Deputowani posiadają znaczne uprawnienia, które zapewniają im ochronę prawną wynikającą z immunitetu i przywileju nietykalności poselskiej (art. 98 konstytucji).

Deputowani nie mogą odpowiadać za głoszone przez siebie poglądy lub stanowisko wyrażone w głosowaniu oraz za działalność zgodną ze statusem deputowanego, także po wygaśnięciu mandatu. Nie dotyczy to jednakże publicznych wystąpień deputowanego, w których dopuścił się on zniewag i oszczerstw, za które deputowany odpowiada na podstawie prawodawstwa federalnego. Również deputowani Dumy I kadencji, którzy są członkami rządu, odpowiadają za swoją działalność (lub zaniechanie działania) w trakcie sprawowania urzędu (art. 18 Ustawy).

Deputowany może odmówić złożenia zeznań w sprawach, o których informacje zdobył w czasie swojej działalności deputackiej (art. 19 Ustawy).

Deputowani nie mogą być pociągnięci do odpowiedzialności karnej ani karno-administracyjnej. Nie mogą być zatrzymani, aresztowani, poddani rewizji, wyjąwszy przypadki zatrzymania na miejscu przestępstwa, jak również objęci nadzorem, wyjąwszy przypadki, kiedy przewidziane jest to prawem federalnym w celu zapewnienia bezpieczeństwa innych osób (art. 18 Ustawy).

Nietykalność deputowanego rozciąga się na jego mieszkanie, jego biuro, bagaż, osobiste i służbowe środki transportu, korespondencję, środki łączności i dokumenty (art. 18 Ustawy).

Przywilej nietykalności może być uchylony na wniosek Prokuratora Generalnego przez właściwą izbę Zgromadzenia Federalnego: rozstrzyga ona w obecności zainteresowanego, w ciągu tygodnia od otrzymania wniosku o pozbawienie deputowanego nietykalności. Następnie, Duma w ciągu trzech dni przedstawia Prokuratorowi Generalnemu swoją umotywowaną decyzję. Przy rozpatrywaniu sprawy, izba może zażądać od prokuratora dodatkowych materiałów. O umorzeniu przewodu sądowego lub o uprawomocnieniu się wyroku sądowego dotyczącego deputowanego, zawiadamia właściwą izbę organ śledczy lub sąd w ciągu trzech dni (art. 20 Ustawy).

Ochrona prawna działalności deputowanego dotyczy też jego szerokich uprawnień w otrzymywaniu informacji (art. 16 Ustawy).

Udzielanie deputowanemu nieprawdziwych informacji i niewypełnienie jego prawnych żądań pociąga za sobą sankcje prawne. Także próby wpływania na deputowanego siłą lub groźbą podlegają karze (art. 20 Ustawy).

Obowiązki deputowanego

Do obowiązków deputowanego zalicza się pracę w Dumie i w okręgu wyborczym.

Działalność deputowanego obejmuje: uczestniczenie w posiedzeniach izby, we wspólnych posiedzeniach obu izb, komitetach i komisjach każdej z izb i wspólnych, w przesłuchaniach parlamentarnych, a także składanie pisemnej i ustnej interpelacji poselskiej, wypełnianie poleceń izby i ich organów, prowadzenie pracy z wyborcami, branie udziału w pracy frakcji i grup (art. 7 Ustawy).

Na posiedzeniach parlamentu deputowany ma prawo uczestniczyć w debatach, zgłaszać wnioski, uwagi, poprawki, proponować kandydatury i wypowiadać własne zdanie na temat kandydatur osób na stanowiska kierownicze, wybieranych, mianowanych lub zatwierdzonych przez Dumę, zadawać pytania, udzielać odpowiedzi (art. 12,13,14 Ustawy).

Deputowani mają obowiązek podejmować środki w celu zapewnienia praw, wolności i interesów prawnych swoich wyborców (art. 8 Ustawy). Dla umożliwienia wypełnienia tych obowiązków deputowanym stwarza się odpowiednie warunki tak w Dumie, jak i w okręgu wyborczym, aby wyborcy mogli się zwracać do nich z pytaniami i skargami w wyznaczone dni miesiąca.

Każdy deputowany ma prawo (art. 31 Ustawy) do posiadania w siedzibie odpowiedniej izby parlamentu w Moskwie oddzielnego, umeblowanego pomieszczenia służbowego, wyposażonego w niezbędne urządzenia techniczne i środki łączności, w tym rządowe. Również w okręgu wyborczym deputowanego przedstawiciele władzy wykonawczej danego okręgu lub podmiotu Federacji, udostępniają deputowanemu odpowiednie pomieszczenie, a także zajmują się publikowaniem ogłoszeń o miejscu i czasie spotkań deputowanego z wyborcami i wydzielają w tym celu lokal. Odpowiedzialność za zapewnienie tych warunków ponoszą kierownicy organów wykonawczych lub samorządowych w danym okręgu wyborczym (art. 8 Ustawy).

Deputowany ma prawo korzystać poza kolejnością i z (opłacanych z budżetu federalnego) środków łączności, jakie pozostają w dyspozycji organów władzy, samorządu, przedsiębiorstw (w tym hoteli), urzędów, organizacji na terytorium Federacji Rosyjskiej. Jego rozmowy telefoniczne są bezpłatne. Wszystkie przesyłki deputowanych traktuje się jako przesyłki rządowe i w ten sposób się je przesyła (art. 32 Ustawy).

Deputowany korzysta z bezpłatnego transportu, z wyjątkiem taksówek. Otrzymuje on, poza kolejnością, bilety kolejowe dla siebie a jeśli jest inwalidą pierwszej grupy, dla osoby towarzyszącej. W samolocie przysługuje mu miejsce w *business class*, w pociągu w wagonie sypialnym lub wagonie z przedziałami, pierwszej lub drugiej klasy. Deputowany ma prawo także korzystać z pomieszczeń na dworcach, przeznaczonych dla oficjalnych delegacji. Na całym terytorium Federacji organy władzy wykonawczej udostępniają mu samochody, a do przejazdów w Moskwie i w obwodzie moskiewskim transport służbowy. Opłata za te usługi jest wydzielana z budżetu federalnego przez Ministerstwo Finansów na wydatki izby (art. 33 Ustawy).

Ponadto administracja hoteli państwowych i miejskich hoteli musi w ciągu 1 godziny udostępnić deputowanemu oddzielny pokój z telefonem (art. 34 Ustawy).

W celu wywiązania się ze swoich obowiązków, deputowany ma prawo zatrudnić maksymalnie 5 asystentów do pracy: jednego w izbie, a pozostałych do pracy w okręgu wyborczym lub rejonie wybranym przez jego partię. Deputowany sam określa liczbę asystentów i zakres ich obowiązków; może też mieć pomocników pracujących społecznie. Wszyscy asystenci pracują w biurze deputowanego w siedzibie parlamentu i w okręgach wyborczych (art. 38 Ustawy).

Asystenci są przyjmowani i zwalniani z pracy (z wyjątkiem przypadku rozwiązania Dumy) przez kierownika Aparatu Dumy na wniosek deputowanego. Asystent posiada wszystkie prawa i przywileje pracowników administracji izby (art. 39).

W okręgach wyborczych asystent jest zatrudniony, na takich samych zasadach, przez odpowiedni organ władzy wykonawczej lub samorządowej. Zwolnienie odbywa się na wniosek deputowanego i zgodnie z prawem pracy lub wraz z ustaniem mandatu deputowanego, niezależnie od umowy o pracę (art. 39 Ustawy).

Asystent wypełniając swoje obowiązki w terenie ma prawo do bezpłatnego korzystania z komunikacji miejskiej (oprócz taksówek), (art. 40 Ustawy).

Na płace asystentów deputowany otrzymuje miesięcznie sumę w wysokości dwumiesięcznego wynagrodzenie deputowanego i sam wyznacza wysokość zarobków asystentów. W czasie delegacji asystent otrzymuje diety i zwrot kosztów zakwaterowania według prawa o delegacjach; są one finansowane z budżetu federalnego (art. 41 Ustawy).

Deputowany dostaje paszport dyplomatyczny, używany przez deputowanego w czasie oficjalnych delegacji zagranicznych i zwykły paszport zagraniczny (art. 37).

Wynagrodzenie deputowanych

Deputowani do Dumy są zawodowymi deputowanymi. Natomiast deputowani pierwszej kadencji Rady Federacji nie są zawodowymi deputowanymi; jeśli są pracownikami państwowymi mogą być zwolnieni ze swoich obowiązków tylko za zgodą Rady Federacji (art. 6 Ustawy).

Deputowani Dumy Państwowej otrzymują jednakowe wynagrodzenie składające się z pensji podstawowej i dodatków w takiej wysokości, jaka przysługuje ministrowi federalnemu. Tylko Przewodniczący Dumy i Rady Federacji otrzymują pensję i do-

datki w wymiarze takim jak premier. Ponadto deputowany ma prawo do premii kwartalnej w wysokości jednej pensji, a także otrzymuje miesięcznie sumę, odpowiadającą pięciu minimalnym pensjom, na swoje wydatki związane z działalnością deputowanego. Te przychody nie są obłożone podatkiem dochodowym. Deputowany otrzymuje także diety i zwrot wydatków związanych przebywaniem poza miejscem swojego stałego zamieszkiwania, jeśli łączy się to z jego działalnością jako deputowanego. Deputowani, którzy są jednocześnie członkami rządu, nie otrzymują z racji wypełniania mandatu żadnych wynagrodzeń (art. 28 Ustawy).

W przypadku rozwiązania Dumy, deputowani, którzy nie są członkami rządu, otrzymują jednorazowo zapomogę pieniężną, która jest sumą wszystkich wynagrodzeń miesięcznych, jakie przysługiwałyby deputowanemu do końca kadencji: wysokość wynagrodzenia miesięcznego jest obliczana w takiej wysokości, jaka obowiązywała w dniu rozwiązania Dumy (art. 27 Ustawy).

Z budżetu opłacane są wydatki związane z powrotem do stałego miejsca zamieszkania (10 ton bagażu) po wygaśnięciu mandatu (art. 27 Ustawy).

Deputowany, który w momencie rozwiązania Dumy ma pełny staż pracy, potrzebny do otrzymania emerytury (wliczając w to wcześniejsze emerytury), może otrzymać wcześniejszą emeryturę państwową, ale nie wcześniej niż na dwa lata przez osiągnięciem wieku emerytalnego. Wysokość emerytury nie może być mniejsza niż 75% miesięcznego uposażenia deputowanego. W tym przypadku wypłata emerytury odbywa się na koszt Funduszu Emerytalnego Federacji Rosyjskiej (art. 27 Ustawy).

Z wynagrodzeniem deputowanego związane są też uprawnienia deputowanego do państwowego ubezpieczenia na zdrowie i życie z budżetu państwa. Jeśli deputowany utraci zdolność do pracy otrzymuje co miesiąc kompensację w wysokości różnicy między miesięcznym wynagrodzeniem deputowanego Dumy w momencie wypłaty kompensacji i wyznaczoną mu emeryturą, nie licząc sum wypłacanych mu z ubezpieczenia państwowego (art. 21 Ustawy).

Deputowani muszą przedstawić informację instytucji podatkowych o swoich dochodach i świadectwa o zmianie swojej sytuacji majątkowej. W przypadku zaistnienia nieprawidłowości w zeznaniach podatkowych, informację na ten temat umieszcza się w "Wiadomościach Zgromadzenia Federalnego Rosyjskiej Federacji" (art. 10 Ustawy).

Uprawnienia pracownicze deputowanego

Na okres pełnienia funkcji deputowani zachowują wszelkie uprawnienia pracownicze.

Deputowanym przysługuje prawo do corocznego urlopu płatnego w wysokości 48 dni roboczych wraz z wypłatą zapomogi na leczenie w rozmiarze dwukrotnego wynagrodzenia miesięcznego. Członek Rady Federacji może mieć urlop w większym wymiarze (art. 29 Ustawy).

Czas pełnienia przez deputowanego obowiązków zalicza się do w jego stażu pracy czy służby oraz stażu w jego specjalności, pod warunkiem, że deputowany wraca do swojej pracy w ciągu trzech miesięcy po wygaśnięciu mandatu. Deputowany ma prawo wrócić do poprzedniej pracy i na to samo stanowisko; jeśli stanowisko to zostało zlikwidowane to powinna mu być zaproponowana praca na podobnym stanowisku lub, za jego zgodą, w innym przedsiębiorstwie, instytucji lub organizacji (art. 24 Ustawy).

Małżonkowie deputowanych, którzy musieli zrezygnować z pracy w swoim miejscu zamieszkania wraz z przeniesieniem się deputowanego do Moskwy posiadają podobne prawa dotyczące zaliczania stażu pracy i powrotu do poprzedniej pracy (art. 24 Ustawy).

Uprawnienia bytowe deputowanego

Inne uprawnienia deputowanych Dumy związane są z koniecznością ich stałego zamieszkania w Moskwie. Obecnie około 270 deputowanych stanowią osoby mieszkające stale poza Moskwą.³³

Deputowany otrzymuje na koszty przeprowadzki zasiłek w wysokości jednego uposażenia miesięcznego, powiększony o sumę połowy uposażenia wypłacanego na każdego członka rodziny (art. 28 Ustawy).

Deputowanemu spoza Moskwy w ciągu trzech miesięcy od czasu rozpoczęcia pracy Dumy, powinno być zapewnione mieszkanie (umeblowane z telefonem) dla niego i jego rodziny, które musi opuścić w ciągu miesiąca po wygaśnięciu mandatu. Do tego czasu uzyskania mieszkania, deputowany otrzymuje dwupokojowy apartament lub otrzymuje pieniądze za wynajmowanie mieszkania w takiej wysokości, jak by mieszkał w hotelu najwyższej klasy. Jeśli deputowanemu nie zostanie przydzielone mieszkanie, może otrzymać na zakupienie mieszkania sumę pieniędzy w wysokości, która równałaby się jego wydatkom na hotel najwyższej klasy w ciągu całej kadencji. Mieszkanie deputowanego w miejscu jego stałego zamieszkania pozostaje do jego dyspozycji (art. 35 Ustawy).

Oprócz odpowiednich warunków mieszkaniowych deputowani mają prawo do opieki społecznej i warunków bytowych takich, jakie przysługują członkom rządu (art. 30 Ustawy).

Duma nie posiada majątku nieruchomego, ponieważ wszystko, co należało do Rady Najwyższej zostało po jej rozwiązaniu w 1993 roku przejęte przez Urząd Prezydenta i *de facto* administracja prezydenta obsługuje członków Dumy. Urząd Prezydenta zapewnia nawet transport obsługujący deputowanych, którzy mają prawo skorzystać z samochodu o każdej porze.³⁴

W 1994 roku jednak Sekretariat Dumy zakupił kilka domów przeznaczonych dla deputowanych i ich rodzin.

Oprócz wymienionych w ustawach uprawnień, Aparat Dumy dba także o inne usługi socjalne dla deputowanych. Zalicza się do nich przede wszystkim możliwość organizacji wypoczynku. Większość deputowanych otrzymała skierowania do domów wczasowych i do sanatoriów, jednak nie wystarczyło miejsc dla wszystkich chętnych zwłaszcza dla tych, którzy pragnęli spędzić wakacje nad Morzem Czarnym, na Krymie. Domy wczasowe pod Moskwą i w Centralnej Rosji dysponują tylko 120 pokojami i domkami letniskowymi. Należy odnotować, że wszystkie sanatoria, domy wypoczynkowe i pensjonaty, gdzie wypoczywają deputowani należą do Urzędu Prezydenta. Opłaty w tych domach są ulgowe, ponieważ kierujący nimi utrzymują je nie tylko z dotacji państwowych, ale także z zysków, jakie osiągają z działalności gospodarczej.³⁵

³³ I. Rodin, *Riemont Dumy k osieni, widimo, nie zakończytstia*, "Niezawisimaja Gazieta", 5.08. 1994 r.

³⁴ I. Dunajewa, *Gosduma i prezident stolknutsia - no bez krowi i nie zawtra*, "Niezawisimaja gazieta", 5.10.1994 r.

³⁵ S. Czugajew, *Deputaty Gosdumy otdochnut s komfortom, i eto im obojdietsia sowsiem niegorogo*, "Izwistia", 22.07.1994.

VI. UGRUPOWANIA PARLAMENTARNE

Sposób formowania ugrupowań parlamentarnych: frakcji i grup parlamentarnych, określa Rozdział V części I Regulaminu Dumy.

Frakcje tworzone są spośród partii i bloków partyjnych, które weszły do Dumy z federalnej listy wyborczej i deputowani z owych partii, którzy zdobyli mandaty w jednomandatowych okręgach wyborczych. Na pierwszym posiedzeniu frakcje są rejestrowane. (art. 28 Reg.) w Sekretariacie Tymczasowym.

W celu zarejestrowania frakcji (art. 29) przygotowuje się pisemną informację o jej utworzeniu, celach, składzie, a także o osobach upoważnionych do występowania w imieniu frakcji albo grupy lub reprezentowania jej na posiedzeniach Dumy i wobec organów państwowych oraz społecznych. Po wygaśnięciu pełnomocnictw Sekretariatu Tymczasowego rejestracji dokonuje Komitet ds. Organizacji Pracy Dumy.

Deputowani, którzy nie należą do żadnej frakcji mogą tworzyć grupy deputowanych - muszą one liczyć co najmniej 35 deputowanych. Są one rejestrowane podobnie jak frakcje i posiadają takie same prawa. Ponieważ nie ma wymogu, aby wszyscy deputowani z jednej partii tworzyli jedną frakcję, część z nich, dla uzyskania większej reprezentacji w organach parlamentu i lepszych warunków pracy, może stworzyć grupę parlamentarną. Zarejestrowanie frakcji czy grupy łączy się bowiem z zapewnieniem odpowiednich warunków lokalowych i środków technicznych, potrzebnych do funkcjonowania ugrupowań parlamentarnych. Tak się stało w przypadku "Wyboru Rosji", którego członkowie oprócz frakcji posiadali na początku kadencji grupę "12 grudnia".³⁶

W praktyce, stosuje się okresowe przeglądy przynależności do poszczególnych grup. Grupy te nawet, jeśli ich liczebność spadnie poniżej 35 członków, mogą istnieć nadal, ale nie posiadają już odpowiednich uprawnień.

Deputowani mogą należeć tylko do jednego ugrupowania, ale mogą go opuścić i wejść skład innego ugrupowania za zgodą jego członków. Liczba ugrupowań może ulegać zmianie.

Frakcje według stanu w dniu 10.05.1994 r.(w nawiasach) i 27.10.1994 r.:

Partia Agrarna - 55 (55) - M. J. Łapszyn,
Kobiety Rosji - 23 (23) - J. F. Łachowa,
Komunistyczna Partia FR - 45 (45) G. A. Ziuganow,
Rosyjska Partia Zgody i Jedności - 31 (32) - M. Szachraj,
Liberalno-Demokratyczna Partia Rosji - 64 (61) - W. W. Żyrynowski,
Demokratyczna Partia Rosji - 15 (15) - N. I. Trawkin,
Wybór Rosji - 74 (76) - J. T. Gajdar,
Jabłoko - 29 (27) - G. A. Jawliński.

Grupy parlamentarne:

Rosyjska Droga - 13 (13) - S. N. Baburin,
Związek Liberalno-demokratyczny 12 grudnia - 32 (30) - B. Fiodorow,
Nowa Polityka Regionalna - 60 (67) - W. S. Miedwiediew

³⁶ Część członków grupy jednak zrezygnowała później z członkostwa partii "Wybór Rosji". 8 grudnia 1994 Duma pozbawiła grupę uprawnień ugrupowania parlamentarnego, ale ponieważ odbyło się to z naruszeniem regulaminu (wniosek o likwidację grupy nie znajdował się w porządku dnia), nie wiadomo, jakie będą dalsze losy tej grupy.

Deputowani poza frakcjami - 7.

Grupy interesów frakcyjnych czy grup parlamentarnych czasami pokrywają z interesami dużych grup społecznych. Jednak bardzo często oprócz nich tworzą się nieformalne grupy lobbistyczne w interesie wąskich grup społecznych, co szczególnie widoczne jest w okresie prac nad ustawą budżetową. Brak ustaw o rządzie i organach władzy państwowej, o partiach politycznych i organizacjach społecznych, o służbie państwowej, korupcji i zorganizowanej przestępczości powoduje, że grupy interesów i nacisku nie mają wyznaczonych ram oficjalnego działania w parlamencie. Dotyczy to tak lobby nierentownych przedsiębiorstw Kompleksu Wojskowo-Przemysłowego, Agrarno-Przemysłowego, Techniczno-Ekonomicznego jak i popierania inwestorów zagranicznych lub podmiotów szarej sfery gospodarki przez poszczególne partie czy też grupy nacisku; w przyszłości może to prowadzić do deformacji gospodarki i przekształcenia Dumy przede wszystkim w instytucję lobbistyczną.³⁷

Przygotowywana ustawa **"O regulowaniu działalności lobbistycznej w federalnych organach władz"** ma ustalić formy działalności lobistycznej, a przede wszystkim określić sposób udziału grup interesu i nacisku w przygotowaniu ustaw, aktów normatywnych i innych decyzji organów władzy państwowej i zarządzania.

VII. ORGANIZACJA WEWNĘTRZNA ZGROMADZENIA FEDERALNEGO

Organy Dumy Państwowej

Organami kierującymi działalnością Dumy jest Przewodniczący Dumy, Rada Dumy i komisje.

Przewodniczący Dumy

Przewodniczący Dumy, jego pierwszy zastępca i zastępcy wybierani są spośród deputowanych. Nie mogą oni reprezentować jednej frakcji. (art. 8 Regulaminu). Liczba zastępców nie została ustalona ani w konstytucji, ani w regulaminie. W czasie I kadencji wybranych zostało pięciu zastępców. Przewodniczącym Dumy jest Iwan P. Rybkin (Agrarna Partia Rosji). Pierwszym zastępcą jest M. A. Mitiukow (Wybór Rosji). Pozostali zastępcy to Genadij Selezniow (Komunistyczna Partia Rosji), A. W. Fiedutowa (Kobiety Rosji), A. D. Wengierowski (LDPR) i jeden z liderów Nowej Polityki Regionalnej.

Przewodniczący i jego zastępcy przewodniczą posiedzeniom i czuwają nad przestrzeganiem regulaminu izby (art. 11 Reg.).

Kandydatów na przewodniczącego Dumy mają prawo wysuwać frakcje, ugrupowania deputowanych oraz deputowani (art. 8 Reg. nie uściśla czy takie prawo posiada jeden deputowany czy określona ich liczba). Po umieszczeniu nazwisk kandydatów na liście, deputowani przystępują do głosowania tajnego przy pomocy kart do głosowania; na mocy uchwały Dumy można też przeprowadzić głosowanie jawne. Przewodniczący musi uzyskać ponad połowę głosów ogólnej liczby deputowanych. Jeśli pierwsza tura nie przyniesie rozstrzygnięć, do drugiej tury przechodzą dwaj

³⁷ A. Ługowskaja, *Dikij Lobbizm stanovitsia w Rossii realnoj własniu*, "Izwestia", 21.06.1994 r.; W. Wyżutowicz, *Iskustwo trebowat žertw. TEK, WPK, APK: tri istocznika i tri sostawnych czasti posijskogo lobbizma*, "Izwestia", 6.12.1994 r.; M. Maliutin, A. Hieszczadin, *Lobbizm - wsiego lisz sredstvo obogaszczenia*, "Izwestia", 17.11.1994 r.

kandydaci, którzy uzyskali największą liczbę głosów. W przypadku, gdy w drugiej turze żaden z kandydatów nie otrzyma większości głosów, Duma przystępuje do wyborów zastępców Przewodniczącego. Po wyborze chociażby jednego zastępcy procedura wyborów Przewodniczącego powtarza się od początku (art. 9 Reg.).

Przygotowanie listy kandydatów na zastępców przewodniczącego odbywa się podobnie, ale głosowanie jest jawne i może się odbyć na poszczególnymi kandydatami lub nad listą kandydatów. Po wyborze Przewodniczącego i jego zastępców Duma uchwałą zatwierdza wybór każdej z tych osób (art. 10 Reg.).

Do obowiązków Przewodniczącego Dumy należy przewodniczenie posiedzeniom izby, sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem regulaminu, organizowanie pracy Rady Dumy, powoływanie i odwoływanie Kierownika Aparatu Dumy po uzgodnieniu jego kandydatury z Radą Dumy i na wniosek Komitetu Dumy Państwowej ds. Organizacji Pracy Dumy. Przewodniczący Dumy reprezentuje Dumę w kontaktach z władzą wykonawczą i sądowniczą, oraz wobec organizacji społecznych i w kontaktach międzynarodowych (art. 11 Reg.).

Przewodniczący wydaje rozporządzenia, które mogą być uchylone przez Dumę (art. 11 Reg.).

Specjalne uprawnienia Przewodniczącego dotyczą prawa do umieszczania w porządku dziennym posiedzenia spraw odnoszących się do wyboru zastępcy Przewodniczącego i wakujących miejsc w komitetach i komisjach Dumy. Do obowiązków Przewodniczącego należy również przedstawianie Dumie sprawozdania z minionej sesji i planu posiedzeń izby, które następnie omawiane są przez izbę niższą (art. 11 Reg.).

Uprawnienia Przewodniczącego nie ograniczają się wyłącznie do spraw związanych z działalnością parlamentu. Uczestniczy on także (na takich samych prawach jak prezydent) w rozstrzyganiu sporów między federalnymi organami władzy państwowej a organami podmiotów federacji, lub między organami podmiotów Federacji (art. 11 Reg.).

Oprócz zapisanych w regulaminie uprawnień Przewodniczącego Dumy, Przewodniczący Dumy I kadencji Iwan Rybkin (jak również Przewodniczący Rady Federacji W. F. Szumiejko) na mocy dekretu prezydenta z 10 stycznia 1995 roku stał się członkiem Rady Bezpieczeństwa.³⁸

Na polecenie Przewodniczącego, jego zastępcy przewodniczą posiedzeniom izby, zastępują go w czasie jego nieobecności oraz rozstrzygają kwestie związane z wewnętrznym porządkiem izby zgodnie z podziałem obowiązków (art. 12 Reg.).

Rada Dumy Państwowej

Rada Dumy Państwowej powoływana jest w celu wstępnego przygotowania rozwiązań organizacyjnych dotyczących działalności izby. Obradom Rady Dumy przewodniczy Przewodniczący Dumy.

W skład Rady Dumy wchodzi Przewodniczący Dumy oraz przywódcy frakcji i grup parlamentarnych. W pracach Rady uczestniczą z głosem doradczym zastępcy Przewodniczącego oraz przewodniczący komitetów. W czasie nieobecności przewodniczących ugrupowań parlamentarnych lub komitetów w posiedzeniach biorą udział ich przedstawiciele. W posiedzeniach Rady Dumy mają prawo uczestniczyć

³⁸ Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacji o Rybkinie I. P. oraz Ukaz Prezidenta Rossijskoj Fedreacji o Szumiejko W. F. opublikowany w "Rossijskoj Gaziecie" z 11. 01. 1995 roku.

także: pełnomocny przedstawiciel Prezydenta, przedstawiciele rządu, przedstawiciele podmiotów uprawnionych do inicjatywy ustawodawczej (o ile rozpatrywana jest kwestia wniesionego przez nich projektu), a także deputowani (art. 13 Reg.).

Obowiązki Rady Dumy obejmują określanie kalendarza i programu prac Dumy, a także kierowanie projektów ustaw do odpowiednich komitetów. Ponadto Rada Dumy zwołuje nadzwyczajne posiedzenia izby i podejmuje decyzje o przeprowadzeniu przesłuchań parlamentarnych. Zatwierdza również podział obowiązków między zastępcami przewodniczącego (art. 14 Reg.).

Postanowienia Rady przedstawiane są w formie protokołów, a Przewodniczący Dumy informuje o nich deputowanych, ugrupowania parlamentarne i komitety. Postanowienia Rady mogą być zmienione przez Dumę.

Rada Dumy zbiera się co tydzień.

Komitety i Komisje

Komitety są stałymi organami Dumy, działającymi w okresie całej kadencji. Duma może też powoływać komisje, które mogą działać w określonym czasie lub w celu dla wykonania określonego zadania (art. 16 Reg.). Tak komitety jak komisje są tworzone z uwzględnieniem zasady proporcjonalnego uczestnictwa poszczególnych ugrupowań. W wyniku ustaleń przewodniczących frakcji, następuje przyznanie poszczególnym ugrupowaniom odpowiedniej liczby stanowisk przewodniczących komitetów i ich zastępców (art. 18 Reg.).

Na wniosek frakcji i grup, w trybie przewidzianym dla wyborów zastępców Przewodniczącego Dumy, Duma wybiera większością głosów przewodniczących i zastępców komitetów i komisji. Głosowanie może odbywać się tak nad kandydaturami poszczególnych przewodniczących jak na wspólną listę kandydatów. Wybór przewodniczących, podobnie jak składy osobowe, komitetów i komisji, sankcjonuje uchwała. Zmiany w składach komitetów dokonuje się na mocy uchwały Dumy za uprzednią zgodą odpowiednich ugrupowań. W skład komitetów i komisji nie mogą wchodzić Przewodniczący Dumy i jego zastępcy (art. 19 Reg.).

Każdy deputowany ma obowiązek być członkiem jednego i tylko jednego z komitetów (art. 20 Reg.).

Liczba członków komitetów i komisji zostały ustalone w regulaminie: nie powinny one liczyć mniej niż 12 i nie więcej niż 35 osób. Komitety mogą powoływać podkomitety (art. 18 Reg.).

Posiedzenia komisji i komitetów zwołuje się w zależności od potrzeb, nie rzadziej niż dwa razy w miesiącu. Posiedzenia nadzwyczajne zwołuje przewodniczący tych organów z własnej inicjatywy, na polecenie Przewodniczącego Dumy, Rady Dumy, żądania ugrupowania lub wniosku co najmniej jednej czwartej ogólnej liczby członków komisji. Deputowany jest zobowiązany uczestniczyć w posiedzeniach komisji; o swojej nieobecności powinien poinformować z wyprzedzeniem. Postanowienia komisji zapadają większością głosów (art. 21 Reg.).

Komitety i komisje mają prawo zgłaszać propozycje do porządku dziennego na posiedzeniach Rady Dumy, a ich przedstawiciele wygłaszać na posiedzeniach Dumy i innych komitetów i komisji, referaty i koreferaty dotyczące spraw, jakimi komisja się zajmuje (art. 22 Reg.).

W posiedzeniach komisji, z głosem doradczym, mają prawo brać udział deputowani z innych komisji i komitetów, a także pełnomocny przedstawiciel Prezydenta, przedstawiciele rządu oraz przedstawiciele uprawnionych do inicjatywy ustawodaw-

czej podmiotów, jeśli komisja rozpatruje zgłoszone przez nich projekty ustaw. Na posiedzenia mogą być zaproszeni eksperci, a także przedstawiciele zainteresowanych organów państwowych i organizacji społecznych oraz środków masowego przekazu (art. 23 Reg.).

Komitety i komisje mają prawo zwoływać wspólne posiedzenia (art. 23 Reg.).

Komitety i komisje mają prawo angażować ekspertów, a także zlecać im wykonanie niezależnej ekspertyzy. Komisje i komitety mają prawo zwracać się do organów władzy państwowej, organizacji społecznych, przedsiębiorstw, urzędów oraz osób piastujących w ich stanowiska o udostępnienie im niezbędnych dla ich działalności dokumentów i materiałów, w terminie dziesięciodniowym (art. 26 Reg.).

Zadania komisji, okres jej działalności, a także uprawnienia i skład osobowy określa uchwała izby. Jedynie Komisja Mandatowa jest powoływana na okres kadencji parlamentu i ma status Komitetu (art. 27 Reg.), co wynika z jej uprawnień do obliczania wyników tajnego głosowania, do wydawania wniosku o wysunięciu aktu oskarżenia o zdradę stanu lub o inne ciężkie przestępstwo popełnione przez prezydenta, a także do sprawdzania określonych informacji o wydarzeniach i osobach.

Duma powołała, zgodnie z art. 17 Reg. następujące Komitety:

Komitet ds. Ustawodawstwa i Reformy Prawno-Sądowniczej (W. B. Isakow - Partia Agrarna),

Komitet ds. Pracy i Pomocy Społecznej (S. W. Kałasznikow - LDPR),

Komitet ds. Ochrony Zdrowia (B. A. Denisienko - Wybór Rosji),

Komitet ds. Ekologii (M. J. Diemieszew-LDPR),

Komitet ds. Oświaty Kultury i Nauki (L. P. Rożkowa - Nowa Polityka Regionalna),

Komitet ds. Kobiet, Rodziny i Młodzieży (G. N. Klimantowa - Kobiety Rosji),

Komitet ds. Budżetu, Podatków, Bankowości i Finansów (M. M. Zadornow - Jabłoko),

Komitet ds. Polityki Gospodarczej (S. J. Głaziew - Demokratyczna Partia Rosji),

Komitet ds. Stosunków Własnościowych, Prywatyzacji i Działalności Gospodarczej (S. W. Burkow - Nowa Polityka Regionalna),

Komitet ds. Zagadnień Agrarnych (A. G. Nazarczuk - Partia Agrarna),

Komitet ds. Przemysłu, Budownictwa, Komunikacji i Energetyki (W. K. Gusiew - LDPR),

Komitet ds. Zasobów Naturalnych i Eksploatacji Przyrody (N. P. Astafiew - LDPR),

Komitet ds. Obronności (S. N. Juszenkow - Wybór Rosji),

Komitet ds. Bezpieczeństwa (W. I. Iliuchin - Komunistyczna Partia Rosji),

Komitet ds. Międzynarodowych (W. P. Łukin - Jabłoko),

Komitet ds. Wspólnoty Niepodległych Państw i Łączności z Rodakami (K. F. Zatul'in - Partia Jedności i Zgody),

Komitet ds. Narodowościowych (B. B. Chamsujew - Nowa polityka regionalna),

Komitet ds. Federacji i Polityki Regionalnej (S. A. Szapowałow - Partia Jedności i Zgody),

Komitet ds. Samorządu Lokalnego (A. J. Sliwa - Partia Jedności i Zgody),

Komitet ds. Organizacji Społecznych i Wspólnot Religijnych (W. I. Zorkalcew - Komunistyczna Partia Rosji),

Komitet ds. Organizacji Pracy Dumy Państwowej (W. A. Bauer - Wybór Rosji),

Komitet ds. Polityki Informacyjnej i Łączności (M. I. Połtoranin - Wybór Rosji),

Komitet ds. Geopolityki (W. I. Ustinow - LDPR).³⁹

Nowy komitet może być powołany, w razie potrzeby, na podstawie uchwały Dumy.

VIII. ZASADY DZIAŁANIA DUMY

Kadencja, rozwiązanie Dumy

Według konstytucji (art. 96 konst.), kadencja Dumy trwa cztery lata. Ustawa zasadnicza nie określa czasu trwania kadencji Rady Federacji. Jednak pierwsza kadencja tak Dumy jak Rady Federacji winna trwać dwa lata; stwierdzają to Przepisy końcowe i przejściowe konstytucji zamieszczone w Rozdziale II.

Pierwsze posiedzenie Dumy winno odbywać się trzydziestego dnia po wyborach, chociaż prezydent może zwołać posiedzenie izby przed upływem tego terminu (art. 99 konst.).

Według konstytucji, Zgromadzenie Federalne jest organem stałym. Kadencja Dumy kończy się z chwilą rozpoczęcia pracy nowo wybranej izby.⁴⁰ Konstytucja nie zajmuje się sprawą kadencyjności Rady Federacji (art. 99 konst.).

Duma może zostać rozwiązana przed upływem kadencji przez prezydenta, który musi wyznaczyć nowe wybory w odpowiednim terminie, tak aby nowo wybrana Duma mogła się zebrać w ciągu czterech miesięcy od rozwiązania poprzedniej (art. 109 konst). Konstytucja nie mówi, kiedy kończy się kadencja Dumy w wypadku jej rozwiązania. Natomiast Ustawa o statusie deputowanego (art. 4) stwierdza, że w dniu rozwiązania izby mandaty tracą ważność.

Konstytucja przewiduje pewne ograniczenia przy rozwiązaniu Dumy. Dotyczy to sytuacji, w której rozwiązanie mogłyby utrudnić funkcjonowania państwa (art. 109 konst.). I tak, Duma nie może zostać rozwiązana przed upływem roku od jej wyboru; konstytucja (art. 9 i 117) wyjaśnia to możliwymi komplikacjami przy wyborze nowego rządu. Duma nie może też zostać rozwiązana w okresie między wysunięciem przez nią oskarżenia przeciwko prezydentowi, a podjęciem stosownej decyzji przez Radę Federacji, jak również w czasie obowiązywania na całym terytorium Federacji Rosyjskiej stanu wojennego lub wyjątkowego, a także w ciągu sześciu miesięcy przed upływem kadencji prezydenta.⁴¹

Sesje

W ciągu roku Duma zbiera się na dwóch sesjach: wiosennej (od 12 stycznia do 20 lipca) i jesiennej (od 1 października do 25 grudnia) (art. 38 Reg.).

W trakcie sesji odbywają się posiedzenia izby, posiedzenia Rady Dumy, komitetów i komisji oraz przesłuchania parlamentarne.

Dla sprawnej organizacji pracy Dumy wydzielone zostały określone dni dla pracy poszczególnych organów parlamentu. W środę i piątek odbywają się posiedzenia

³⁹ Komitet ds. Geopolityki został powołany na wniosek przewodniczącego frakcji LDPR, W. Zyrinowskiego; celem Komitetu ma być sformowanie celów strategicznych polityki globalnej Federacji Rosyjskiej.

⁴⁰ Według Regulaminu Dumy (art. 198), pełnomocnictwa Dumy I kadencji, wybranej na dwa lata, zachowują ważność po przekroczeniu tego terminu, do czasu pierwszego posiedzenia nowo wybranej izby.

⁴¹ Dotychczas, rozwiązanie parlamentu rosyjskiego nastąpiło tylko raz we wrześniu 1993 roku na podstawie dekretu prezydenta, przed ustanowieniem obowiązującej konstytucji w grudniu 1993 roku.

plenarne izby, komitety i komisje obradują w poniedziałek i czwartek, we wtorek zaś przewidziany jest czas na pracę w komitetach i komisjach, we frakcjach oraz grupach deputowanych, a także na przesłuchania parlamentarne (art. 38 Reg.). W każdy piątek na posiedzeniu izby zarezerwowana jest "godzina dla rządu" (art. 39 Reg.).

Ostatni tydzień każdego miesiąca przeznaczony jest na pracę deputowanych z wyborcami (art. 38 Reg.) w okręgach wyborczych.

Posiedzenia izb

W ramach sesji odbywają się posiedzenia izby. Posiedzenia są z reguły jawne i relacjonowane przez środki masowego przekazu (art. 35 Reg.).

Duma może jednak obradować także na **posiedzeniach zamkniętych**, jeśli wniosek w tej sprawie zgłosi przewodniczący posiedzenia Dumy, prezydent, komitet, ugrupowanie, przewodniczący Dumy, lub premier, a większość obecnych na posiedzeniu deputowanych poprze wniosek. Informacji o treści niejawnego posiedzenia izby nie rozpowszechnia się; jest to informacja wewnętrzna izby. Na posiedzeniu zamkniętym mogą być obecne jedynie osoby uprawnione do stałej obecności na posiedzeniach, które mają stałe, wydzielone miejsca w sali posiedzeń Dumy: poza deputowanymi, prezydent lub jego pełnomocny przedstawiciel, premier i członkowie rządu, członkowie Sądu Konstytucyjnego, Arbitrażowego Najwyższego, Przewodniczący izby obrachunkowej i jego zastępca, Rzecznik Praw Człowieka, Prokurator Generalny, Przewodniczący Centralnej Komisji Wyborczej. Inne osoby mogą być obecne tylko na podstawie zaproszenia imiennego (art. 35 Reg.).

Posiedzenia izby są prawomocne, jeśli uczestniczy w nim większość deputowanych izby. Rejestrację deputowanych przeprowadza się po każdej przerwie w posiedzeniu izby.

Regulamin dopuszcza też posiedzenia nadzwyczajne, które zwołuje Rada Dumy na wniosek prezydenta oraz na żądanie ugrupowania, które uzyskało poparcie jednej piątej deputowanych (art. 14 i 40 Reg.).

Pierwsze posiedzenie Dumy otwiera deputowany najstarszy wiekiem. Następnie aż do wyboru przewodniczącego i jego zastępców posiedzeniom Dumy przewodniczą po kolei przedstawiciele wszystkich ugrupowań wyborczych. Na pierwszym posiedzeniu przewodniczący posiedzenia odczytuje izbie nazwiska wybranych deputowanych, według listy dostarczonej przez Centralną Komisję Wyborczą (art. 31 Reg.).

Następnie Duma przystępuje do wyboru i ukonstytuowania organów niezbędnych do jej dalszej działalności: Komisji Skrutacyjnej, Tymczasowej Komisji ds. Kontrolowania Elektronicznej Aparatury do Głosowania, Komisji ds. Regulaminu Dumy i Komisji Mandatowej (art. 32 Reg.).

Na pierwszym posiedzeniu deputowani wybierają przewodniczącego i jego zastępców (art. 34 Reg.).

Posiedzenia odbywają się według opracowanego przez Radę Dumy ogólnego programu pracy sesji, zatwierdzonego na pierwszym posiedzeniu Dumy, jak również według kalendarza debat na kolejny miesiąc lub kolejne dwa tygodnie zatwierdzonego przez deputowanych większością głosów ogólnej liczby deputowanych. Na pisemne żądanie większości frakcji i grup deputowanych Duma może wprowadzić zmiany porządku obrad (art. 45 Reg.).

Deputowani są informowani o sprawach przedkładanych izbie do rozpatrzenia. Projekty ustaw federalnych i uchwał Dumy a także niezbędne materiały są przedkładane deputowanym nie później niż na trzy dni przed ich rozpatrzeniem (art. 44 Reg.).

Ogólnym przebiegiem posiedzenia Dumy kieruje przewodniczący posiedzenia. Udziela on głosu według kolejności zgłoszeń, zgodnej z porządkiem posiedzenia i regulaminem lub w kolejności ustalonej uchwałą izby. Poddaje on pod głosowanie każdy wniosek, przeprowadza głosowanie i ogłasza wynik, kontroluje pracę Aparatu Dumy i czuwa nad protokolarnym i stenograficznym zapisem przebiegu posiedzeń i poświadcza swoim podpisem protokoły z posiedzeń Dumy. Przewodniczący posiedzenia czuwa nad porządkiem obrad oraz zachowaniem się deputowanych zgodnie z regulaminem i zasadami etyki deputowanego. W razie naruszenia zasad, przewodniczący udziela upomnienia, po powtórnym ich naruszeniu odbiera deputowanym głos. Sygnalizuje on także przypadki naruszenia w czasie posiedzenia konstytucji i prawodawstwa federalnego i Regulaminu (art. 47 Reg.).

Przewodniczący czuwa także nad przestrzeganiem zasad etyki deputowanego, a przypadku jej złamania ostrzega mówcę, a w razie powtórniego jej naruszenia pozbawia go głosu do końca obrad.(art. 42 Reg.)

Przewodniczący nie ma prawa wygłaszania własnych opinii ani komentowania wystąpień innych deputowanych. Jeśli pragnie zabrać głos, zapisuje się do głosu, a w czasie swojego wystąpienia przekazuje przewodnictwo swojemu zastępcy (art. 48 Reg.).

Przy przeprowadzaniu jawnego głosowania, bez używania aparatury elektronicznej, przewodniczący posiedzenia oddaje głos jako ostatni.

Językiem posiedzeń jest język rosyjski. Jeśli jednak deputowany pragnie zabrać głos w jednym z języków narodów Federacji Rosyjskiej, to uprzedza o tym zawczasu Radę Dumy, aby można było przygotować tłumaczenie (art. 49 Reg.).

Posiedzenia Dumy odbywają się z reguły w dni robocze, przedpołudniowe od 10 do 14, z przerwą od godziny 12 do 12.30, popołudniowe od godziny 16 do godziny 18. Izba może wyznaczyć też inne godziny posiedzeń, co często ma miejsce (art. 50 Reg.).

Regulamin szczegółowo reguluje (art. 51) czas przeznaczony na wypowiedzi: czas trwania referatów, koreferatów i słowa końcowego uzgadnia z referentami przewodniczący posiedzenia; nie mogą one przekraczać 30 minut w przypadku referatu, 20 minut w przypadku koreferatu i 15 w przypadku słowa końcowego.

W przypadku dyskusji nad projektami ustaw zabierający głos w dyskusji mają do dyspozycji 10 minut, a przy powtórnym zabraniu głosu - 5 minut. Wypowiedzi w kwestii formalnej, wnioski, oświadczenia, zapytania, komunikaty i informacje oraz inne sprawy nie mogą przekraczać 3 minut.

Za zgodą większości deputowanych może zostać określony czas przewidziany na debatę, czas trwania dyskusji, wypowiedzi, zapytań i odpowiedzi; czas ten może być przedłużony.

Na posiedzeniach plenarnych, przedstawiciel frakcji lub grupy może zabrać głos na ten sam temat najwyżej dwa razy (art. 52 Reg.). Deputowani, którzy nie zdążyli zabrać głosu, mogą dołączyć podpisane teksty swoich wystąpień do stenogramu posiedzeń (art. 53 Reg.).

Po otrzymaniu wniosku o zakończeniu debaty, przewodniczący ustala, którzy przedstawiciele frakcji, za zgodą deputowanych, mogą jeszcze zabrać głos. Po przyjęciu uchwały o zakończeniu debaty, prawo do słowa końcowego mają referent i koreferent. Dopuszcza się także udzielenie głosu przedstawicielom ugrupowań parlamentarnych dla przedstawienia przez nich motywów ich głosowania (art. 54 Reg.).

Z posiedzeń Dumy sporządza się protokoły i stenogramy; jeśli dotyczą posiedzeń jawnych, podlegają urzędowej publikacji. Deputowany ma prawo za poznać się z tekstem swojego wystąpienia przed opublikowaniem go (art. 37 Reg.).

Posiedzenia Dumy są relacjonowane przez środki masowego przekazu. Deputowani niezadowoleni z radiowych i telewizyjnych sprawozdań z posiedzeń i działalności Dumy przyjęli w maju 1994 roku uchwałę⁴² o stworzeniu własnej służby radio-telewizyjnej parlamentu; nie wiadomo jednak dokładnie, jak ma wyglądać jej realizacja. Jak dotychczas, nie ma ustawy, która przyznawałaby Dumie prawo do samodzielnych przekazów radiowo-telewizyjnych.

IX. INNE FORMY DZIAŁANIA DUMY

Przesłuchania parlamentarne

Jedną z form działalności Dumy są przesłuchania parlamentarne (Rozdział 7 Reg.). Komitety i komisje organizują je z inicjatywy własnej, z inicjatywy Rady Dumy lub ugrupowań parlamentarnych. Przesłuchania są z zasady otwarte dla przedstawicieli środków masowego przekazu i publiczności, chociaż komisja lub komitet mogą podjąć decyzję o przeprowadzeniu ich przy drzwiach zamkniętych. Wynikiem przesłuchań parlamentarnych może być podjęcie większością głosów deputowanych założeń odnośnie omawianej kwestii.

Przesłuchania parlamentarne mogą być organizowane tylko między posiedzeniami Dumy i mogą dotyczyć każdej sprawy, która znajduje się w jej kompetencji: projektów ustaw wymagających publicznej debaty, umów międzynarodowych przedstawionych do ratyfikacji, projektu budżetu federalnego i sprawozdań z jego wykonania, oraz innych ważnych kwestii dotyczących polityki wewnętrznej i zagranicznej (art. 55 Reg.).

Rada Dumy powierza zorganizowanie przesłuchania bądź odpowiedniemu komitetowi lub komisji, bądź kilku komitetom lub komisjom.

"Godzina dla rządu"

W każdy piątek na posiedzeniu Dumy jest zarezerwowana godzina dla rządu, w czasie której członkowie rządu (nie więcej niż dwóch) odpowiadają na pytania deputowanych (art. 39).

Wnioski pisemne deputowanych o zaproszenie ministrów i zapytania deputowanych rozpatruje Rada Dumy i wysyła zaproszenie nie później niż na trzy dni przed terminem. Odpowiedzi członków rządu na każde pytanie nie mogą trwać dłużej niż 15 minut. Członkowie rządu mogą też odpowiadać na ustne pytania deputowanych, ale nie ma po nich dyskusji. Członkowie rządu mogą też udzielać odpowiedzi pisemnych.

Kwestie polityki zagranicznej

Duma poświęca sprawom związanym z polityką zagraniczną państwa dużą część czasu swojej działalności. Wynika to tak z jej funkcji ustawodawczych, nakła-

⁴² *Postawnowlenie Gosudarstwiennoj Dumy Federalnogo Sobrania RF o sozdanii Teleradioslužby Gosudarstwiennoj Dumy Federalnogo Sobrania RF, 27 maja 1994 goda.* w: "Rossijskaja gazieta", 30.06.1994.

dających na nią obowiązek ratyfikacji umów międzynarodowych w formie ustaw federalnych, jak też z tradycji Rady Najwyższej.

Duma rozpatruje kwestie polityki zagranicznej z własnej inicjatywy lub w związku z apelem prezydenta bądź raportami i informacjami rządu i komitetów izby (art. 170 Reg.). Uchwala także apele i oświadczenia dotyczące tak całokształtu stosunków międzynarodowych jak poszczególnych kwestii czy spraw ogólnych. Projekty apeli i oświadczeń mogą przedkładać Dumie podmioty uprawnione do inicjatywy ustawodawczej: są one wstępnie rozpatrywane przez Komitet ds. Międzynarodowych lub/i Komitet ds. WNP i Łączności z Rodakami lub inne odpowiednie komitety (art. 172. Reg.).

Prawie wszystkie umowy międzynarodowe wymagają ratyfikacji przez Dumę. Zostają one przedłożone Dumie przez prezydenta wraz z projektem ustawy federalnej, notami wyjaśniającymi i wszystkimi niezbędnymi dokumentami i materiałami (art. 173 Reg.). Przy ich rozpatrywaniu obowiązuje procedura taka, jak w przypadku ustaw federalnych (art. 178 Reg.), z tym, że materiały zawsze przesyłane są do komitetu ds. Międzynarodowych i komitetu ds. WNP, niezależnie od tego jaki komitet zostanie wyznaczony jako odpowiedzialny (art. 173 Reg.); wymienione dwa komitety przygotowują opinię w trybie obligatoryjnym. Odpowiedzialny Komitet przedkłada opinię w sprawie ratyfikacji wraz z propozycjami uzupełnienia jej ewentualnymi, dopuszczalnymi przez prawo międzynarodowe, deklaracjami, oświadczeniami lub zastrzeżeniami, a także zaleceniami przyjmowanymi przez Dumę w formie protokołu (art. 176 Reg.).

Uchwalona większością głosów i podpisana przez Przewodniczącego Dumy ustawa federalna o ratyfikacji jest przesyłana do Rady Federacji. Gdyby Duma postanowiła odroczyć rozpatrzenie kwestii ratyfikacji porozumienia międzynarodowego, decyzja taka powinna być umotywowana (art. 181 Reg.). Jeśli do Sądu Konstytucyjnego wpłynął wniosek o zbadanie umowy z konstytucją, to Duma nie rozpatruje umowy, aż do czasu wyjaśnienia sprawy. Ze względu na to, że prawie każda umowa jest ratyfikowana, umowy czekają w długiej kolejce do ratyfikacji (art. 182 Reg.).

Inną formą działalności Dumy w kształtowaniu polityki międzynarodowej jest opiniowanie kandydatur na przedstawicieli dyplomatycznych RF. Wnioski odnośnie powołania i odwołania przedstawicieli dyplomatycznych składane są przez Kolegium Ministerstwa Spraw Zagranicznych lub innego ministerstwa FR do Rady Dumy (art. 192 Reg.). Wnioski są rozpatrywane przez Komitet ds. Międzynarodowych i Komitet ds. WNP i Łączności z Rodakami, przy drzwiach zamkniętych i w obecności zainteresowanego. Opinie komitetu są przesyłane do prezydenta, który ma prawo mianować i odwoływać przedstawicieli dyplomatycznych (art. 193 Reg. oraz 83 art. konst.); nie są one wiążące dla prezydenta.⁴³

X. FUNKCJA USTAWODAWCZA DUMY

Zasadniczym i konstytucyjnym zadaniem Dumy jest rozpatrywanie i uchwalanie ustaw federalnych (art.105, 106, 107 konst.) i konstytucyjnych ustaw federalnych (art. 108) oraz wprowadzanie do nich poprawek i zmian.

Duma uchwala ustawy federalne i federalne ustawy konstytucyjne w odniesieniu do spraw znajdujących się w kompetencji Federacji Rosyjskiej (art.

⁴³ W. Michiejew, *Rekomendacji Dumy po kandydatam posłom nie budut nosit obiazatelного charaktiera*. "Izwestia", 8.02.1994 r.

76 konst.). Natomiast w odniesieniu do spraw, które znajdują się we wspólnej kompetencji Federacji Rosyjskiej i podmiotów Federacji uchwała się tylko ustawy federalne (art. 76 konst.).

W hierarchii prawnej federalne ustawy konstytucyjne zajmują miejsce między konstytucją i ustawami federalnymi; ustawy federalne nie mogą być z nimi sprzeczne (art. 76 konst.).

Konstytucja nie określa materii obu wymienionych rodzajów ustaw, ale mówi w art. 108, że federalne ustawy konstytucyjne są uchwalane "w sprawach przewidzianych przez Konstytucję". W poszczególnych artykułach konstytucji zostały wymienione wszystkie przypadki odnośnie ustroju i trybu funkcjonowania państwa, w jakich regulacja prawna powinna opierać się na podstawie federalnej ustawy konstytucyjnej.

Wyłącznie w formie ustawy konstytucyjnej mogą być uregulowane sprawy dotyczące organizacji i zakresu działania wyraźnie wskazanych przez konstytucję organów lub warunki związane z określonymi sytuacjami lub z piastowaniem urzędów i funkcji publicznych.

Tak więc, tylko w trybie ustawy konstytucyjnej powinno nastąpić przyjęcie flagi, herbu, hymnu Federacji Rosyjskiej oraz tryb ich oficjalnego używania (art. 70), przyjęcie i utworzenie nowego podmiotu Federacji (art. 65 & 2) oraz zmiana jego statusu (art. 66 & 5), tryb działania rządu (art. 114 & 2), system sądowniczy (art. 118 & 3), w tym uprawnienia, tryb działania i tworzenia Sądu Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Arbitrażowego oraz innych sądów federalnych (art. 128). Ustawa konstytucyjna określa także tryb działania Rzecznika praw człowieka (art. 103 konst.).⁴⁴

Federalne ustawy konstytucyjne powinny także określać tryb zarządzania referendum (art. 84) i zwołania Zgromadzenia Konstytucyjnego (art. 135 & 2). One też winny ustalać okoliczności i tryb wprowadzenia stanu wyjątkowego (art. 56) oraz warunki funkcjonowania stanu wojennego (art. 87).

Ustawy konstytucyjne uchwalane są w szczególnym trybie: Duma przyjmuje je dwiema trzecimi, a Rada Federacji trzema czwartymi głosów. Ustawy federalne przyjmuje się większością głosów ogólnej liczby deputowanych Dumy.

Ponadto konstytucja, dopuszczając możliwość weta prezydenta wobec ustaw federalnych (art. 107), nie przewiduje takiej możliwości wobec federalnych ustaw konstytucyjnych. Dotyczy to także poprawek do 3-8 rozdziałów konstytucji, które przyjmowane są w formie ustaw konstytucyjnych, chociaż uchwalane są w innym trybie (potrzeba dwie trzecie ogólnej liczby członków Zgromadzenia Federalnego) (art. 130-134 konst.).

Inicjatywa ustawodawcza

Prawo inicjatywy ustawodawczej reguluje konstytucja w art. 4 i Regulamin w art. 94. Przewiduje ona dwa rodzaje inicjatywy ustawodawczej: w każdej materii i w ramach określonych kompetencji.

Prawo w każdej materii przysługuje prezydentowi, Radzie Federacji i jej członkom, deputowanym Dumy, rządowi, organom ustawodawczym (przedstawicielskim) podmiotów Federacji. Inicjatywa w ramach ich kompetencji przysługuje także Sądowi

⁴⁴ Konstytucyjna ustawa federalna określająca tryb działania Rzecznika praw człowieka nie została jeszcze uchwalona, chociaż projekt przeszedł już w pierwszym czytaniu: Duma nie wybrała więc Rzecznika praw człowieka. Został natomiast powołany przez prezydenta Pełnomocnik do praw człowieka; jest nim **Siergiej Kowaliov**, deputowany Dumy.

Konstytucyjnemu, Sądowi Najwyższemu i Najwyższemu Sądowi Arbitrażowemu. Ograniczenia w przedkładaniu projektów ustaw przewidują, że wszystkie ustawy związane z wydatkami budżetowymi (o wprowadzeniu i zmianie wysokości podatków, zwolnieniu od ich zapłaty, o emisji obligacji państwowych, o zmianie zobowiązań finansowych państwa lub innych ustaw przewidujących wydatki pokrywane z budżetu federalnego) mogą być przedłożone tylko na wniosek rządu.

Niezbędnym warunkiem przedłożenia Dumie projektu ustawy jest przedstawienie tekstu projektu ustawy wraz uzasadnieniem celowości uchwalenia ustawy, z charakterystyką jej celów, zmian, jakie wprowadzi we wszystkich dziedzinach jakie obejmuje, porównanie z obowiązującą ustawą, przedstawienie konieczności zmian innych aktów prawnych w przypadku uchwalenia ustawy, a także z oceną finansowo-ekonomiczną. W tym ostatnim przypadku konieczna jest opinia rządu, którą dostarcza on w ciągu 14 dni lub w ciągu 30 dni, jeśli wymaga dodatkowych wyjaśnień inicjatora lub informacji (art. 96 Reg.).

Tekst projektu ustawy powinien zawierać termin i tryb wejścia w życie ustawy, klauzule derogacyjne, zmiany czy uzupełnienia wcześniejszych ustaw i innych normatywnych aktów prawnych oraz wnioski skierowany do prezydenta i polecenie dla rządu w sprawie zgodności ich aktów prawnych z nowouchwaloną ustawą federalną (art. 97 Reg.).

Projekty ustaw wpływające do Dumy rejestruje Komitet Dumy ds. Organizacji Pracy Dumy. Jeśli spełniają one wszystkie wymogi przewidziane w regulaminie i konstytucji, to Rada Dumy kieruje go do odpowiedniego Komitetu Dumy lub kilku komitetów, wyznaczając komitet odpowiedzialny za pracę nad projektem ustawy. Rada Dumy może określić termin w jakim projekt powinien być rozpatrzony (art. 100 Reg.).

Tryb sporządzania i rozpatrzenia projektów ustaw określa samodzielnie Komitet. Powołuje on grupy robocze do pracy nad projektem (lub wspólną grupę kilku komitetów), w skład których wchodzi deputowani (nawet spoza komitetów) i zaproszeni przedstawiciele organów państwowych i organizacji, a także eksperci. Jeśli w tej samej kwestii wpłynął więcej niż jeden projekt ustawy, są one rozpatrywane jednocześnie (art. 101 Reg.).

Projekty ustaw dotyczące spraw pozostających we wspólnych kompetencjach Federacji Rosyjskiej i podmiotów Federacji, są przesyłane do podmiotów Federacji w celu przedstawienia wniosków i uwag. Projekty przesyła się także do rządu, odpowiednich ministerstw i resortów, organów państwowych i społecznych, a także do odpowiednich jednostek w celu przeprowadzenia ekspertyzy naukowej. Komitet ustala terminy przedstawienia opinii oraz wyników ekspertyzy (art. 102 Reg.).

Na każdym etapie rozpatrywania projektów ustaw, wydział prawny Aparatu Dumy przeprowadza prawną i językową ekspertyzę projektu, a także kontrolę wykazu aktów prawnych przewidzianych do zmiany w przypadku uchwalenia ustawy.

Następnie, wnioski i uwagi dotyczące projektu rozpatrywane są na posiedzeniach odpowiedzialnego komitetu, na którym są obecne wszystkie osoby i przedstawiciele organów, do których został przesłany projekt. W wyniku dyskusji komitet podejmuje odpowiednią decyzję. Jeśli komitet podejmuje decyzję o skierowaniu projektu do pierwszego czytania, to projekt ustawy i wszelkie materiały jego dotyczące komitet kieruje do Rady Dumy w celu przedłożenia go do rozpatrzenia Dumie, podając jednocześnie listę osób, które należałoby zaprosić na posiedzenie, na którym będzie się rozpatrywać projekt. Jeśli komitety różnią się w ocenie projektu ustawy, to w przypadku, gdy nie uda się osiągnąć porozumienia, sprawa ta przedkładana jest Radzie Dumy (art. 102, 103, 104 Reg.).

Debata nad projektami ustaw toczy się w sposób jawny i może być relacjonowana przez środki masowego przekazu.

Na wniosek odpowiedniego komitetu projekt ustawy wraz odpowiednimi materiałami towarzyszącymi są przekazywane deputowanym.

Projekty ustaw i ich uchwalanie odbywa się albo w **trybie zwyczajnym** albo **trybie pilnym** (nadzwyczajnym).

W **trybie pilnym** rozpatrywane są posłania i orędzia prezydenta, projekty ustaw uznane za pilne (złożone przez prezydenta lub rząd), projekty ustaw budżetowych lub systemu budżetowego, ustawy federalne do powtórnego rozpatrzenia przez Dumę, projekty ustaw federalnych dotyczących ratyfikowania porozumień międzynarodowych, projekty Regulaminu Dumy oraz wprowadzanych do niego zmian i uzupełnień, wniosek o udzielenie wotum zaufania rządowi. Inne projekty ustaw i sprawy mogą być rozpatrywane w trybie nadzwyczajnym tylko na podstawie uchwały izby podjętej większością głosów ogólnej liczby deputowanych Dumy (art. 46 Reg.).

Rozpatrywanie projektów ustaw

O ile Duma nie postanowi inaczej, rozpatrywanie projektów ustaw odbywa się w trzech czytaniach (art. 105 Reg.). Tylko w przypadku ustawy budżetowej odbywają się cztery czytania.

W pierwszym czytaniu rozpatrywane są ogólne założenia projektu, motywy jego uchwalenia: ocenia się również jego ogólną koncepcję. Dyskusję rozpoczyna referat (sprawozdanie) inicjatora projektu (wnioskodawcy) oraz koreferat odpowiedzialnego komitetu Dumy. Możliwe są także koreferaty komitetów, które nie zgadzają się z ocenami zawartymi w sprawozdaniu. W toku dyskusji wysłuchiwane są wnioski i uwagi frakcji i grup deputowanych, deputowanych, pełnomocnego przedstawiciela prezydenta, przedstawicieli rządu, podmiotów Federacji oraz innych zaproszonych osób. W debacie nad projektami wymagającymi wydatków budżetowych, w trybie obligatoryjnym wysłuchiwana jest opinia rządu (art. 107 Reg.).

Następnie Duma podejmuje decyzję w formie uchwały: może przyjąć projekt w pierwszym czytaniu i kontynuować nad nim pracę, odrzucić projekt lub ustawę uchwalić. Przy jednoczesnym rozpatrywaniu kilku projektów dotyczących tej samej kwestii Duma większością głosów wszystkich deputowanych rozstrzyga, który projekt należy przyjąć jako podstawę do dalszych prac (art. 108 Reg.).

W praktyce, 70% projektów jest przyjmowanych w pierwszym czytaniu bez dyskusji, a to znaczy, że nie omawia się samych założeń ustawy.⁴⁵

W przypadku przyjęcia ustawy w pierwszym czytaniu, Duma może ustalić termin wniesienia poprawek i skierowania go drugiego czytania. Może też podjąć decyzję o przeprowadzeniu ogólnonarodowej dyskusji nad projektem (art. 108).

W ciągu pięciu dni projekt jest przedstawiany Radzie Dumy. Następnie poprawki do projektu mogą wносить uprawnieni do inicjatywy ustawodawczej (art. 110 Reg.). Komitet ma prawo do niezależnej ekspertyzy dokonanych poprawek na temat ich zgodności z konstytucją i innymi ustawami. Osoby, które wnoszą poprawki mogą je uściślać w trakcie debaty w komitecie. Po rozpatrzeniu poprawek, komitet włącza do projektu zatwierdzone przez siebie poprawki i przekazuje projekt ustawy (wraz z wy-

⁴⁵ Lidery "Jabloka" w radzie Dumy nie udowlietworieni, "Niezawisimaja Gazieta", 23.07.1994 r.

kazem zatwierdzonych i zalecanych do odrzucenia poprawek) Radzie Dumy w celu umieszczenia go w kalendarzu spraw do drugiego czytania (art. 111 Reg.).

Po opracowaniu projektu przez wydział prawny Aparatu Dumy, komitet przesyła projekt wraz z wykazem poprawek do inicjatora ustawy - nie później niż na 30 dni przed rozpatrzeniem w drugim czytaniu, a także kieruje go w celu zaopiniowania do prezydenta, do inicjatora projektu oraz do rządu. Następnie, Rada Dumy wyznacza termin drugiego czytania i referenta będącego przedstawicielem odpowiedzialnego komitetu. Dostarcza też deputowanym (nie później niż na 15 dni przed drugim czytaniem) projekt ustawy wraz z wykazem aktów, które ulegną zmianie w razie uchwalenia ustawy (art. 112 Reg.).

W drugim czytaniu (art. 113 Reg.) referat wygłasza przedstawiciel odpowiedzialnego komitetu, a następnie głos zabiera pełnomocny przedstawiciel prezydenta, przedstawiciele inicjatora projektu oraz rządu. Jeśli przedstawiciele frakcji lub grup mają zastrzeżenia do poprawek, przewodniczący udziela im głosu, po czym zarządza głosowanie nad poprawkami, oraz głosowanie w kwestii uznania projektu za podstawę dalszych prac.

Jeśli projekt zostanie przyjęty za podstawę dalszych prac, to przewodniczący poddaje pod głosowanie kwestię odrzucenia poprawek, które komitet zalecił do odrzucenia. Jeśli poprawki zostaną odrzucone, głosuje się przyjęcie projektu w drugim czytaniu.

W przypadku, gdy projekt nie zostanie uznany za podstawę, to głosuje się sprawę kontynuowania dyskusji bądź odrzucenia projektu.

W przypadku gdy Duma kontynuuje pracę nad projektem, rozpoczyna rozpatrywanie poprawek odrzuconych przez odpowiedzialny komitet. Po podjęciu uchwały na temat odrzuconych poprawek przeprowadza się głosowanie nad przyjęciem projektu w drugim czytaniu.

Potem projekt kierowany jest do odpowiedniego komitetu, który przy udziale Wydziału Prawnego Aparatu Dumy usuwa wewnętrzne sprzeczności i opracowuje go redakcyjnie. Po zakończeniu prac, w ciągu siedmiu dni komitet przedkłada projekt Radzie Dumy w celu umieszczenia go w porządku obrad (art. 114 Reg.).

W trzecim czytaniu przeprowadza się tylko głosowanie projektu w całości; nie-dopuszczalne jest wprowadzanie poprawek do projektu i ponowne omawianie go w całości lub części. W wyjątkowych przypadkach, na wniosek ugrupowań reprezentujących większość w parlamencie, może być jednak zastosowana procedura drugiego czytania (art. 115 Reg.)

Ustawę federalną przyjmuje się zwykłą większością głosów, natomiast federalną ustawę konstytucyjną większością co najmniej dwóch trzecich ogólnej liczby deputowanych (art. 116 Reg.).

Na podstawie uchwały Dumy, ustawa federalna w ciągu pięciu dni przekazywana jest Radzie Federacji. Jeśli ustawa, która nie podlega obowiązkowemu rozpatrzeniu przez Radę Federacji, w ciągu 14 dni nie została rozpatrzona przez Radę Federacji, wówczas w ciągu pięciu dni jest kierowana do Prezydenta w celu podpisania i ogłoszenia. Prezydent, zgodnie z konstytucją (art. 107 konst.), ma 14 dni na podpisanie ustawy.

Prezydent może zgłosić sprzeciw do ustawy odsyłając ją do Dumy lub nie podpisując jej w terminie dwutygodniowym; wtedy Duma oraz Rada Federacji ponownie rozpatrują ustawę (art. 107 konst.).

Powtórne rozpatrywanie ustaw federalnych

Odrębna procedura obowiązuje przy odrzuceniu ustaw przez Radę Federacji i przez prezydenta.

Gdy Rada Federacji odrzuca ustawę, Rada Dumy przekazują ją odpowiedzialnemu komitetowi, który rozpatruje zastrzeżenia Rady Federacji i opiniuje je, a następnie przedkłada Dumie własne propozycje w celu przewyciężenia rozbieżności (art. 117 Reg.). Jedną z nich jest powołanie przez Dumę większością głosów komisji rozjemczej składającej się z deputowanych Dumy i członków Rady Federacji (art. 118 Reg.).

Dążąc do opracowania jednolitego tekstu ustawy, komisja rozpatruje każde zastrzeżenie z osobna. Członkowie komisji każdej z izb głosują oddzielnie w głosowaniu jawnym, a postanowienie zapada, jeśli głosowała na nie większość członków komisji z ramienia każdej z izb. Po przewyciężeniu rozbieżności, protokół zostaje przedstawiony Radzie Dumy, która umieszcza ustawę w planie posiedzeń sesji (art. 119 Reg.).

Przy powtórным rozpatrywaniu ustawy, omawiane są wyłącznie propozycje zawarte w protokole. W przypadku odrzucenia choćby jednej poprawki komisja, w ciągu dziesięciu dni, ponownie rozpatruje ustawę i procedura się powtarza; po przyjęciu propozycji komisji większością głosów składu Dumy, Przewodniczący Dumy kieruje ustawę do Rady Federacji (art. 120 Reg.).

Jeśli Duma nie przyjęła poprawek komisji rozjemczej, zostaje poddana pod głosowanie ustawa w wersji wcześniej przyjętej przez Dumę. Zostaje ona przyjęta, gdy będzie za nią głosowało dwie trzecie ogólnej liczby deputowanych. Następnie, Przewodniczący Dumy w ciągu pięciu dni kieruje ustawę do Prezydenta w celu jej podpisania i ogłoszenia: jednocześnie powiadamia o skierowaniu ustawy do prezydenta Przewodniczącego Rady Federacji (art. 122 Reg.).

W przypadku gdy prezydent w ciągu 14 dni odrzuci ustawę, wówczas Duma rozpatruje ją ponownie. Rada Dumy kieruje ją do odpowiedniego komitetu albo powołuje specjalną komisję do rozpatrzenia ustawy w ciągu dziesięciu dni. Następnie komitet (lub komisja) zaleca Dumie, aby zaaprobowała ją w wersji zaproponowanej przez prezydenta lub uznała, na wniosek prezydenta, że przyjęcie tej ustawy jest niecelowe, albo zaaprobowała ustawę we wcześniejszej wersji. Rada Dumy umieszcza ustawę w programie posiedzeń sesji jako pilną i powiadamia o tym, nie później niż na trzy dni przed zwołaniem posiedzenia, prezydenta oraz jego pełnomocnego przedstawiciela, (art. 124 Reg.).

Powtórne rozpatrywanie ustawy rozpoczyna wystąpienie pełnomocnego przedstawiciela prezydenta i prezentacja stanowisk komitetu lub komisji. Propozycja prezydenta uznania ustawy za niecelową może być poddana pod głosowanie i zostaje przyjęta, jeśli głosuje za nią większość ogólnej liczby deputowanych. Jeśli zaś izba postanawia przeprowadzić debatę, głos zabierają w niej wyłącznie przedstawiciele ugrupowań parlamentarnych; na zakończenie debaty głos zabiera pełnomocny przedstawiciel prezydenta (art. 125 Reg.).

Po zakończeniu debaty, pod głosowanie zostaje poddany wniosek, aby przyjąć uchwałę w wersji prezydenta. Jeśli wniosek upadnie, głosuje się wcześniejszą wersję Dumy; do jej przyjęcia potrzebna jest kwalifikowana większość dwóch trzecich (art. 126 Reg.). Następnie, ustawa kierowana jest do prezydenta, który w ciągu siedmiu dni ustawę podpisuje i ogłasza.

W przypadku nie podjęcia wymienionych wyżej decyzji, głosuje się poszczególne części, rozdziały i artykuły w wersji proponowanej przez prezydenta. Przed każ-

dym głosowaniem głos zabiera pełnomocny przedstawiciel prezydenta i przedstawiciel odpowiedniego komitetu lub komisji. Po zaaprobowaniu propozycji prezydenta powtórne rozpatrzenie ustawy zostaje przeniesione na następne posiedzenie Dumy. Odbywa się wtedy głosowanie nad ustawą w całości. Po zaaprobowaniu jej większością głosów składu izby, przewodniczący Dumy kieruje ją do Rady Federacji (art. 126 Reg.).

Rozpatrywanie wniosków o zmianę konstytucji i wprowadzenie do niej poprawek

Wnioski o zmianę konstytucji i wprowadzenie do niej poprawek mogą zgłaszać prezydent, Rada Federacji, Duma, rząd, ustawodawcze (przedstawicielskie) organy podmiotów Federacji, a także grupa licząca co najmniej jedną piątą liczby członków Rady Federacji (36) albo deputowanych do Dumy (90) (art. 134 konst.).

Przy rozpatrywaniu wniosków o zmianę przepisów konstytucyjnych i przy wnoszeniu do niej poprawek obowiązują odrębne tryby ustawodawcze (Rozdział 16 Regulaminu Dumy).

Według konstytucji (Rozdział 9, art. 135) Rozdziały 1, 2, 9, dotyczące odpowiednio podstaw ustroju konstytucyjnego, praw człowieka i obywatela oraz wprowadzania poprawek i zmian konstytucji, nie mogą zostać zmienione przez Zgromadzenie Federalne. Wymienione wyżej podmioty uprawnione do inicjatywy ustawodawczej w tej sprawie mogą zgłaszać do Rady Dumy albo do Rady Federacji jedynie umotywowane wnioski zawierające nową redakcję wymienionych rozdziałów, części lub punktów. Konstytucja nie mówi, do której izby w pierwszej kolejności mają być składane wnioski. Jednak w regulaminach obu izb przewiduje się złożenie wniosku w pierwszej kolejności do Dumy (art. 128 Reg. Dumy) albo do Rady Federacji (art. 113 Reg. Rady Federacji). Tylko w przypadku wniosków o zmianę przepisów konstytucji może ulec zmianie zwykły tryb ustawodawczy, który dopuszcza rozpatrywanie wniosków ustawodawczych w pierwszej kolejności przez Dumę.⁴⁶

Rada Dumy kieruje wniosek do zaopiniowania do Komitetu Dumy ds. Ustawodawstwa Reformy Sądowiczo-Prawnej, po czym umieszcza w programie posiedzeń sesji. Stosownie od wyniku posiedzenia Duma postanawia odrzucić albo przyjąć wniosek. Wniosek zostaje przyjęty, jeśli głosowało za nim co najmniej trzy piąte ogólnej liczby deputowanych. Następnie, uchwała Dumy w tej sprawie przesyłana jest w terminie pięciu dni do Rady Federacji (art. 129 Reg. Dumy). Jeśli Rada Federacji wcześniej niż Duma rozpatrywała wniosek, to po przyjęciu go przez co najmniej dwie trzecie członków rady Federacji przechodzi on do Dumy (art. 116 Reg. Rady Federacji).

Jeśli wniosek otrzyma, w sumie, trzy piąte głosów ogólnej liczby deputowanych Dumy i członków Rady Federacji, zwołuje się Zgromadzenie Konstytucyjne. Konstytucja nie przewiduje głosowania nad wnioskiem na wspólnym posiedzeniu Zgromadzenia Federalnego.

Poprawki do rozdziałów 3-8 Konstytucji są uchwalane w trybie przewidzianym dla federalnych ustaw konstytucyjnych. Projekt federalnej ustawy konstytucyjnej dotyczącej wniesienia poprawek do konstytucji Rada Dumy przekazuje do zaopiniowania Komitetowi ds. Ustawodawstwa i Reformy Sądowiczo-Prawnej. Komitet wraz z

⁴⁶ Tylko w przypadku wniosków o zmianę przepisów konstytucji zwykły tryb ustawodawczy, który dopuszcza rozpatrywanie wniosków ustawodawczych w pierwszej kolejności przez Dumę, może ulec zmianie.

udziałem inicjatora projektu, pełnomocnego przedstawiciela prezydenta, przedstawiciela rządu, przedstawicieli innych komitetów oraz innych osób przewidzianych w regulaminie, rozpatruje wstępnie projekt, po czym kieruje projekt wraz z opinią komitetu do Rady Dumy w celu umieszczenia go w porządku obrad (art. 130 Reg.). Duma przyjmuje projekt w trzech czytaniach. Poprawki są omawiane i poddawane pod głosowanie oddzielnie: do ich przyjęcia potrzeba co najmniej dwie trzecie głosów ogólnej liczby deputowanych.

Po przygotowaniu całej ustawy obejmującej wszystkie poprawki i po usunięciu sprzeczności Duma uchwała ustawę w całości, jeśli zaaprobowało ją co najmniej dwie trzecie deputowanych (art. 133 Reg.). Po czym w ciągu pięciu dni ustawa jest przekazywana do rozpatrzenia Radzie Federacji. Jeśli Rada Federacji ją odrzuci, to wówczas następuje procedura przewidziana do powtórnego rozpatrywania federalnych ustaw konstytucyjnych. Poprawka musi być zaaprobowana dwiema trzecimi głosów ogólnej liczby deputowanych Dumy i ponownie przekazana w ciągu pięciu dni Radzie Federacji.

Po zakończeniu tej procedury ustawy nie nabierają jeszcze mocy prawnej: osiąga ją dopiero po zaaprobowaniu ich przez organy władzy przedstawicielskiej dwóch trzecich podmiotów Federacji (art. 136 konstytucji).

Odrębne postępowanie towarzyszy zmianie art.65 Konstytucji dotyczącego ustanowienia podmiotu Federacji. Zmiany są wprowadzane bez dodatkowej uchwały Dumy - na podstawie uchwalonej federalnej ustawy konstytucyjnej o przyjęciu do Federacji Rosyjskiej i ukonstytuowaniu w jej ramach nowego podmiotu lub o zmianie konstytucyjno-prawnego statusu podmiotu Federacji Rosyjskiej. (art. 137 konst.)

XI. PARLAMENT A INNE ORGANY WŁADZY

Konstytucja nie wyjaśnia w sposób dostateczny wielu wzajemnych relacji między poszczególnymi władzami i podziału kompetencji; odsyła w tej sprawie do ustaw federalnych i federalnych ustaw konstytucyjnych, które nie zostały dotychczas uchwalone.

Parlament a prezydent

Wzajemne stosunki między prezydentem i parlamentem dotyczą głównie materii ustawodawczej we wszystkich etapach procesu ustawodawczego.

Prezydent posiada uprawnienia do wydawania dekretów, których zakres przedmiotowy jest nieograniczony i zbliżony do zakresu uprawnień parlamentu. Projekty ustaw są bardzo często przygotowywane równoległe z dekretami prezydenta: dekrety zwykle ukazują się wcześniej, gdyż nie muszą przechodzić długiej procedury ustawodawczej w parlamencie. Ponadto, prezydent może zawetować ustawy federalne, ale parlament nie może tego uczynić w stosunku do dekretów prezydenta.⁴⁷ Izba wyższa parlamentu zatwierdza wyłącznie dekrety prezydenta dotyczące wprowadzenia stanu wojennego i wyjątkowego.

⁴⁷ Zgromadzenie Federalne zgodnie z dekretem prezydenta nr 1400 "O etapowej konstytucyjnej reformie w Rosyjskiej Federacji" z 21 września 1993 roku powinno rozpatrzyć dekrety prezydenta, które były wydane w okresie od rozwiązania Rady Najwyższej we wrześniu 1993 roku aż do ukonstytuowania się Zgromadzenia Federalnego. Ani w wymienionym wyżej dekrete, ani w konstytucji nie ma przepisów w jakim trybie ma się to dokonać. S. Awakian, *Zakon ili ukaz: chto glawnije?* "Niezawisimaja Gazieta", 20.01.1994 r; także C. Thorson, *Russia's Draft Constitution*, op.cit., s. 12.

Silna pozycja prezydenta, który jest gwarantem konstytucji, praw i wolności człowieka i obywatela, a także działa w obronie suwerenności państwa, została (art.80) wzmocniona przepisami konstytucyjnym, które nakładają na niego obowiązek zapewnienia koordynacji i współdziałania organów władzy państwowej. W odniesieniu do parlamentu przejawia się to w ustanowieniu przedstawiciela prezydenta w Zgromadzeniu Federalnym. Stanowisko to powstało na podstawie artykułu 83 konstytucji, w którym mówi się, że prezydent "mianuje i odwołuje pełnomocnych przedstawicieli prezydenta", a rola pełnomocnika prezydenta przy Zgromadzeniu Federalnym została określona w regulaminach obu izb. Ponadto utworzona została (w lipcu 1994 roku) nowa struktura w administracji prezydenta: wydział do wzajemnych kontaktów z deputowanymi Zgromadzenia Federalnego. Jego pracownicy nazywani są rzecznikami interesów prezydenta.⁴⁸

W ramach swoich kompetencji prezydent przedstawia do zatwierdzenia kandydatury na kierownicze stanowiska w urządach federalnych: a) Dumie - kandydatury premiera, przewodniczącego Banku Centralnego Rosji, b) Radzie Federacji - sędziów Sądu Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Najwyższego Sądu Arbitrażowego i Prokuratora Generalnego.

Trudne stosunki prezydenta z parlamentem wynikają między innymi z jego uprawnienia do rozwiązania Dumy, a z drugiej strony z uprawnień Dumy i Rady Federacji do złożenia prezydenta z urzędu. Konstytucja dla obu przypadków przewiduje specjalną procedurę.

Prezydent może rozwiązać Dumę w przypadku powtórnego uchwalenia w ciągu trzech miesięcy przez izbę niższą wotum nieufności dla rządu (art.117 konst.). Podobnie może postąpić, jeśli Duma uchwali odrzucenie postawionego przez premiera wniosku o wotum zaufania dla rządu; prezydent w ciągu siedmiu dni podejmuje decyzję o zdymisjonowaniu rządu lub rozwiązaniu Dumy i wyznacza termin nowych wyborów (art. 117 konst.). Prezydent może rozwiązać Dumę również wtedy, gdy Duma po raz trzeci nie wyrazi zgody na przedstawioną przez prezydenta kandydaturę na szefa rządu (art. 111 konst.).

Tryb złożenia prezydenta z urzędu, określony w konstytucji (art. 93), przewiduje, że izba wyższa może podjąć w tej sprawie uchwałę tylko na podstawie uchwały Dumy o wysunięciu oskarżenia o zdradę stanu lub popełnienie innego ciężkiego przestępstwa. Uchwała może być przyjęta większością dwóch trzecich ogólnej liczby głosów w każdej z izb.

Regulamin obu izb szczegółowo określa całą procedurę złożenia prezydenta z urzędu.

Duma (rozdział 22 Regulaminu) wysuwa wniosek o oskarżenie prezydenta z inicjatywy co najmniej jednej trzeciej deputowanych. Wniosek powinien wskazywać konkretne znamiona przestępstwa i związek prezydenta z tym przestępstwem (art. 163 Reg.). Duma kieruje ten wniosek do zaopiniowania przez specjalną komisję, a także do Sądu Najwyższego (art. 164 Reg.). Nad zachowaniem właściwej procedury wysunięcia wniosku czuwa Sąd Konstytucyjny (art. 93 Konst.).

Komisja wyłoniona w tej sprawie przez Dumę składa się z przewodniczącego, jego zastępcy i 10-12 członków komisji. Komisję tworzy się na zasadzie równej reprezentacji frakcji i grup deputowanych. Przewodniczący wybierany jest w głosowaniu jawnym, większością głosów wszystkich deputowanych, zaś członkowie komisji na wspólną listę na wniosek frakcji i grup, listę przyjmowaną większością głosów

⁴⁸ A. Ostapczuk, *Prezidentskije lobbisty gotowy diejstwowat. Im uže izwiestny "tajnyje struny" dieputackich dusz.* "Niezawisimaja gazieta", 3.08 1994 r.

ogólnej liczby deputowanych. Zastępca przewodniczącego jej wybierany na posiedzeniu komisji (art. 164 Reg.).

Komisja bada zasadność oskarżenia, wysłuchuje świadków i stwierdza istnienie faktycznych okoliczności leżących u podstaw wysunięcia wniosku. Następnie, wniosek o postawienie w stan oskarżenia prezydenta oraz opinia komisji są rozpatrywane na posiedzeniu Dumy, które może być zamknięte. Referat wygłasza przedstawiciel grupy Dumy, która wystąpiła z oskarżeniem, a koreferat, przewodniczący komisji specjalnej. Następnie izba wysłuchuje opinii Sądu Najwyższego, w której stwierdza się, czy w postępowaniu prezydenta są znamiona przestępstwa, po czym następuje dyskusja. Pierwszeństwo przy zabieraniu głosu mają przedstawiciele frakcji i grup. Pełnomocnemu przedstawicielowi prezydenta oraz przedstawicielowi rządu Przewodniczący udziela głosu poza kolejnością (art. 166 Reg.).

Po zakończeniu dyskusji przedstawiciele frakcji mogą jeszcze raz zabrać głos, aby przedstawić motywy swojego głosowania. Następnie Duma przystępuje do głosowania tajnego przy użyciu kart do głosowania. Po czym uchwała w ciągu piętnastu dni zostaje skierowana do Rady Federacji (art. 167 Reg.).

Jeśli wniosek nie uzyska poparcia Dumy, podejmuje ona uchwałę o rezygnacji z wysunięcia oskarżenia; uchwała ta jest ostateczna i podlega oficjalnej publikacji. Przewodniczący Dumy przesyła ją do Rady Federacji i prezydenta (art. 167 Reg.).

Złożenie prezydenta z urzędu oddala możliwość rozwiązania Dumy, ponieważ do czasu wyborów nowego prezydenta w terminie nie dłuższym niż trzy miesiące, funkcje prezydenta sprawuje premier, który jednak nie może w tym czasie rozwiązać Dumy, zarządzić referendum, zgłaszać propozycji poprawek i zmian do konstytucji. (art. 92 konst.)

Parlament a rząd

Duma i Rada Federacji mają niewielki udział w procesie tworzeniu rządu. Duma zatwierdza kandydaturę premiera, ale tak wicepremierów jak ministrów powołuje i odwołuje prezydent na wniosek premiera. Rząd składa swe pełnomocnictwa na ręce nowowybranego prezydenta. W przypadku konfliktu z prezydentem, uprawnienia Dumy przy uchwalaniu wotum nieufności dla rządu mogą stanowić broń obosieczną (jak wyżej).

Procedura związana z zatwierdzaniem kandydatury premiera przewiduje, że prezydent może trzykrotnie składać propozycje. Duma każdą z nich rozpatruje je w ciągu 7 dni, a po odrzuceniu kolejnej kandydatury prezydent w ciągu 7 dni przedkłada następną. Głosowanie w tej sprawie jest tajne, może być przeprowadzone z użyciem kart do głosowania lub systemu elektronicznego. Duma udziela zgody prezydentowi na powołanie premiera, jeśli za kandydaturą głosowała większość ogólnej liczby deputowanych.

Wniosek o wotum nieufności dla rządu może złożyć frakcja lub grupa deputowanych, której liczebność równa jest co najmniej jednej piątej ogólnej liczby deputowanych. Wniosek rozpatrywany jest w ciągu 7 dni, w trybie pilnym, a głosowania nad nim jest jawne. Wniosek jest przyjęty, jeśli opowiedziała się za nim większość ogólnej liczby deputowanych. Taka sama procedura obowiązuje przy złożeniu wniosku przez rząd o wotum zaufania.

Konstytucja nie określa rządu jako najwyższego organu władzy wykonawczej, co próbują wprowadzić deputowani do przygotowywanej ustawy konstytucyjnej o rzą-

dzie Federacji Rosyjskiej; dlatego też, główne kontakty parlamentu z władzą wykonawczą oznaczają *de facto* stosunki z prezydentem.

Kontakty rządu z Dumą dotyczą przede wszystkim współpracy przy opracowywaniu projektów ustaw. W związku z tym, w sierpniu 1994 roku rząd uchwałą (znowelizowaną w grudniu 1994 roku) stworzył stanowisko pełnomocnego przedstawiciela rządu przy obu izbach Zgromadzenia Federalnego.

Do obowiązków rządu wobec Dumy należy: przedstawienie jej budżetu i sprawozdania z jego wykonania do zatwierdzenia. Duma nie może bez zaopiniowania rządu rozpatrywać projektów ustaw dotyczących wprowadzenia czy zniesienia podatków, zwolnienia od ich, emisji pożyczek państwowych, zmiany zobowiązań finansowych państwa oraz przewidujących wydatki pokrywane z budżetu państwowego. (art. 104 konst.)

Parlament a władza sędziowska

Według konstytucji, sędziowie są niezawisli, nieusuwalni i nietykalni oraz podlegają wyłącznie konstytucji i prawu federalnemu, a ich uprawnienia mogą zostać cofnięte lub zawieszono wyłącznie na podstawie praw federalnych (art. 120, 121, 122 konst.). Rozpoznawanie spraw odbywa się w sądach jawnie (art. 123 konst.). Finansowanie odbywa się wyłącznie z budżetu państwa.

Główny związek władzy sędziowskiej z parlamentem polega na powoływanie sędziów najwyższych organów sędziowskich i Prokuratora Generalnego na wniosek prezydenta przez Radę Federacji.

Szczególna rola w kontaktach z parlamentem przypada Sądowi Konstytucyjnemu, który może rozpatrywać zgodność ustaw z konstytucją na wniosek uprawnionych do tego osób i instytucji.

Sąd Konstytucyjny

Działania i uprawnienia Sądu Konstytucyjnego określa federalna ustawa konstytucyjna z 21 lipca 1994 roku.⁴⁹

Ustawa o Sądzie Konstytucyjnym podkreśla przede wszystkim, że Sąd Konstytucyjny jest instytucją niezależną, jego orzeczenia dotyczą wyłącznie spraw natury prawnej, są ostateczne i podlegają natychmiastowemu wykonaniu.⁵⁰

Sąd Konstytucyjny składa się z 19 sędziów⁵¹ wybieranych przez Radę Federacji spośród kandydatów przedstawionych przez prezydenta z rekomendacji deputowanych Rady Federacji i Dumy, ustawodawczych organów podmiotów FR, naczelnych organów sędziowskich i federalnych urzędów prawniczych, prawniczych organizacji ogólnorosyjskich oraz naukowych instytucji.

⁴⁹ Federalnyj konstytucyjny zakon o Konstitucionnom Sude Rossijskoj Federacji podpisany 21 lipca 1994 roku przez prezydenta B. Jelcyna i opublikowany 23 lipca 1994 roku w "Rossijskoj Gazietie". Sąd Konstytucyjny istniał już na podstawie znowelizowanej konstytucji z 1978 roku. Jego działalność została przerwana na jesieni 1993 roku, kiedy prezydent zawiesił jego działalność w wyniku uwikłania się Przewodniczącego Sądu w spory polityczne. Uchwalona w lipcu ustawa miała zapobiec podobnym działaniom w przyszłości.

⁵⁰ Ustawa nie przewiduje rozpatrywania zgodności z konstytucją aktów prawnych z własnej inicjatywy Sądu Konstytucyjnego. Takie uprawnienia posiadał poprzedni Sąd Konstytucyjny. Mógł on ponadto występować z własną inicjatywą oceny zgodności z konstytucją nie tylko ustaw i aktów normatywnych, ale także np. przemówień prezydenta.

⁵¹ Poprzedni Sąd Konstytucyjny składał się z 13 sędziów. Stąd też wynikała potrzeba wyboru 6 sędziów.

Każdy sędzia otrzymuje nominację po uzyskaniu większości głosów Rady Federacji. Sędziowie sami wybierają ze swojego grona przewodniczącego, jego zastępcę i sekretarza Sądu Konstytucyjnego w tajnym głosowaniu na trzy lata.

Inicjatywę składania wniosków z żądaniem orzeczenia zgodności z konstytucją posiadają: prezydent, Duma i Rada Federacji, jedna piątej każdej z izb parlamentu. rząd, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Arbitrażowy, organy władzy wykonawczej i ustawodawczej podmiotów FR.

Sąd Konstytucyjny bada zgodność z konstytucją ustaw i aktów normatywnych prezydenta, konstytucji i statutów podmiotów federacji i innych aktów normatywnych w sprawach kompetencji organów państwowych podmiotów FR albo wspólnych z federalnymi, porozumień między organami władzy państwowej FR a organami władzy państwowej podmiotów Federacji oraz między organami władzy państwowej podmiotów FR, umowy międzynarodowe.

Sąd Konstytucyjny rozstrzyga spory kompetencyjne między federalnymi organami władzy państwowej, między nimi i organami władzy państwowej podmiotów Federacji, a także między naczelnymi organami władzy państwowej a organami władzy państwowej podmiotów FR. Sąd Konstytucyjny ma uprawnienia do wykładni konstytucji.

Orzeka też na temat spełnienia wszystkich wymogów procedury przy oskarżeniu prezydenta o zdradę stanu lub ciężkie przestępstwo. Sąd Konstytucyjny rozpatruje też skargi obywateli na naruszenia praw człowieka i obywatela w poszczególnych ustawach.

Sąd Konstytucyjny składa się z dwóch równoprawnych izb: będą one mogły rozpatrzeć większą ilość spraw niż w przypadku jednej izby.

13 lutego 1994 roku sędziowie wybrali Władimira A. Tumanowa Przewodniczącym Sądu Konstytucyjnego. Od tego momentu Sąd zaczął funkcjonować.

Funkcje kontrolne Dumy

Zgromadzenie Federalne nie ma możliwości bezpośredniej kontroli organów wykonawczych. Sprawuje jednak funkcje kontrolne wobec organów władzy państwowej poprzez podlegającą jej Izbę Obrachunkową powołaną wspólnie przez obie izby parlamentu.⁵²

Duma Państwowa na wniosek Komitetu ds. Budżetu, Podatków, Bankowości i Finansów przedstawia kandydatury Przewodniczącego Izby i połowy składu jej członków. Zostają oni nominowani na swoje funkcje, po przedstawieniu programu działania przez kandydata na przewodniczącego i jeśli uzyskali większość głosów deputowanych Dumy. Zastępcę przewodniczącego Izby i drugą połowę członków wybiera Rada Federacji. Odwołanie następuje z inicjatywy Komitetu.

Do obowiązków Izby Obrachunkowej należy regularne (kwartalne i coroczne) przedstawianie Zgromadzeniu Federalnemu informacji o wykonaniu budżetu Federalnego i rezultatach kontroli. Tak kwartalne jak coroczne sprawozdania Izby Obrachunkowej zatwierdza Duma za zgodą Rady Federacji (art. 14 Ustawy).

Forma prawna uchwalenia budżetu

⁵² Federalnyj zakon o Szciotnoj Pałatie Rossijskoj Federacji podpisany przez prezydenta B. Jelcyna 11 stycznia 1995 roku. Ustawa nabrała mocy prawnej po opublikowaniu jej w "Rossijskiej Gazecie" 14 stycznia 1995 roku.

Projekt budżetu federalnego przygotowuje rząd. Konstytucja nie precyzuje, co się stanie, jeśli ustawa budżetowa nie zostanie uchwalona przed rozpoczęciem roku budżetowego, który rozpoczyna się 1 stycznia. W praktyce, Duma przyjmuje wtedy kwartalne ustawy federalne: **"O finansowaniu wydatków państwowych z budżetu federalnego w ...kwartale 199 ... roku"**. Tak było w 1994 roku, kiedy ustawa budżetowa została przyjęta dopiero w połowie roku.

W ustawie o trybie rozpatrzenia i zatwierdzenia budżetu federalnego na rok 1995 mówi się, że projekt budżetu powinien zostać przedstawiony przez rząd Dumie do 1 października.⁵³

Projekt ustawy budżetowej rozpatruje się w czterech czytaniach. **W pierwszym** Duma rozpatruje tylko koncepcję budżetu, a deputowani słuchają referatów rządu i Komitetu do spraw budżetu. Duma podejmuje decyzję czy przyjąć projekt za podstawę do dalszych prac nad budżetem czy też go odrzucić. Jeśli Duma odrzuci projekt to może ona pracować nad zmianą budżetu albo wspólnie z rządem, albo rząd może pracować nad nim samodzielnie, uwzględniając zalecenia Dumy.

Ustawa o trybie rozpatrzenia przewiduje, że Duma może tylko raz odrzucić projekt ustawy budżetowej (art. 5). W przypadku powtórnego odrzucenia projektu Duma może wyrazić wotum nieufności dla rządu⁵⁴ lub podjąć decyzję o odpowiedzialnej komisji i rozjemczej.

W drugim czytaniu następuje zatwierdzenie unormowań systemowych budżetu: rozdzielenie dochodów między centralnymi i regionalnymi budżetami, określenie dochodów, wydatków i deficytu budżetowego.

W trzecim czytaniu odbywa się głosowanie nad poszczególnymi działami i artykułami, programem federalnym, rozdzieleniem według kwartałów i określeniem wyroku tych artykułów projektu budżetu, który Duma zaaprobowała.

Czwarte czytanie jest ostateczne; przyjmuje się budżet w całości. Budżet izba uchwała większością głosów ogólnej liczby deputowanych.

Następnie uchwalona przez Dumę federalna ustawa budżetowa podlega obligatoryjnemu rozpatrzeniu przez Radę Federacji (art. 106 konst.). Po czym przesyłana jest do prezydenta, który może ją podpisać i ogłosić lub zawetować w trybie przewidzianym dla ustaw federalnych.

XII. APARAT DUMY

Aparat jest powołany do udzielenia pomocy prawnej, organizacyjnej, dokumentacyjnej, informacyjnej, materiałowo-technicznej deputowanym Dumy, wszystkim jej organom i frakcjom. Zajmuje się też socjalną stroną ich działalności. Pracownicy Aparatu opracowują, rejestrują projekty ustaw i działalność organów Dumy oraz przechowują dokumenty (art. 69 Reg.).

Kierownik Aparatu Dumy jest powoływany i odwoływany rozporządzeniem Przewodniczącego Dumy na podstawie wniosku Komitetu ds. Organizacji Pracy Dumy, który sprawuje kontrolę nad działalnością Aparatu. Kierownik Aparatu nie może być deputowanym (art. 70 Reg.).

⁵³ Federalny zakon o poriadkie rosmatrienia i utwierżdzenia federalnogo budżeta na 1995 god. Ustawa została podpisana przez prezydenta B. Jelcyna 5.11.1994 roku i opublikowana w "Rossijskoj Gazietie", 12.11.1994 r. Patrz także: I. Rodin, *Zakon o CB izmienien i dopolnien. Raccmotrienu projekta biudżeta na 1995 god poswiaszczeny czetyrie dumskich czenia*. "Niezawisimaja gazieta", 21.07. 1994 r.

⁵⁴ Konstytucja nie podaje, z jakich powodów Duma może zgłosić wniosek o udzielenie wotum nieufności dla rządu.

Uprawnienia, obowiązki i zakres odpowiedzialności pracowników reguluje regulamin Aparatu zatwierdzany przez Przewodniczącego Dumy za zgodą Rady Dumy i na wniosek Komitetu ds. Organizacji Pracy Dumy. Strukturę Aparatu, wysokość zatrudnienia i wynagrodzeń i materiałowo-techniczne warunki pracy określa przewodniczący Dumy w ramach preliminarza wydatków przeznaczonych na utrzymanie Dumy (art. 70 Reg.).

W skład Aparatu wchodzi jako samodzielne jednostki strukturalne aparaty komitetów i komisji Dumy oraz ugrupowań parlamentarnych. Ich kierownicy powoływani są na stanowisko rozporządzeniem Kierownika Aparatu Dumy na wniosek przewodniczących odpowiednich komitetów i komisji oraz ugrupowań.

Obok Aparatu Dumy zadania związane z informacyjną, prawną i ekspercką działalnością wykonują instytucje państwowe: Biblioteka Parlamentarna, Centrum Parlamentarne, wydawnictwo Zgromadzenia Parlamentarnego oraz inne państwowe instytucje i przedsiębiorstwa, które Duma i Rada Federacji mogą tworzyć i likwidować. Ich kierownicy są mianowani i odwoływani uchwałami Dumy i Rady Federacji (art. 71 Reg.).

Aparaty frakcji i grup parlamentarnych pełnią swoje funkcje do chwili zaniechania przez nie działalności. Pracownicy tych aparatów są przyjmowani do pracy przez Kierownika Aparatu Dumy na wniosek przewodniczącego odpowiedniego ugrupowania. Wydatki na utrzymanie aparatu ugrupowań przewidziane są w preliminarzu wydatków na utrzymanie Dumy. Aparat może też korzystać z funduszy partii politycznych i innych organizacji społecznych, a także z datków osób prywatnych (art. 72).

W Aparacie Dumy jest zatrudnionych około 1200 osób.⁵⁵

⁵⁵ *Apparat - kak teszcza. Z niej płocho, abez niej niełzia*, "Rossijskaja gazieta", 1.09. 1994 r.