

Duma Państwowa Federacji Rosyjskiej. Struktura i zasady działania

1. Pozycja ustrojowa władzy ustawodawczej

Předstawicielskim i ustawodawczym organem władzy Federacji Rosyjskiej jest Zgromadzenie Federalne. Parlament składa się z dwóch izb. Izba wyższa – Rada Federacji stanowi przedstawicielski organ państwowy w skład którego wchodzą przedstawiciele wszystkich podmiotów Federacji. Izba niższa – Duma Państwowa wybierana jest w ogólnorosyjskim powszechnym głosowaniu i stanowi reprezentację suwerena, czyli narodu.

Organy przedstawicielskie pochodzą z wyborów powszechnych. Ponieważ w Rosji obowiązuje mandat wolny, wyborcy nie mają prawnych gwarancji wpływania na sposób sprawowania mandatu przez parlamentarzystów. Nie istnieją żadne formy wyrażania nieufności czy wycofania poparcia obywateli dla deputowanych. Pozostaje jedynie możliwość bezpośredniego wypowiedzenia się obywateli w formie referendum.

Konstytucja w bardzo lapidarny sposób określa zasady funkcjonowania organów władzy ustawodawczej. Zostały one natomiast dosyć precyzyjnie określone w regulaminach obydwu izb oraz w ustawie regulującej status deputowanego¹.

Niewielka ilość przepisów konstytucyjnych dotyczących parlamentu oraz ich ogólnikowość były jedną z przyczyn znacznego poszerzenia uprawnień deputowanych w ustawie o statusie deputowanego. Zaliczyć można do nich np. nie przewidziane w konstytucji prawo deputowanego do wnoszenia interpelacji, włączenie do ustawy dodatkowych gwarancji nietykalności deputowanego a także pozostawienie wojskowym, deputowanym pierwszej kadencji, możliwości tylko zawieszenia swojej służby, a nie zwolnienia z niej na czas sprawowania mandatu².

Główną sferą aktywności Rady Federacji i Dumy Państwowej jest działalność prawodawcza³.

Kompetencje władzy ustawodawczej określa Konstytucja oddzielnie dla każdej z izb Zgromadzenia Federalnego. Konstrukcja oddzielnych kompetencji izb wynika zarówno z różnej roli izb w Federacji, jak i ze względów pragmatycznych rozłącznego obradowania. Rada Federacji jako organ stojący na straży federacyjnego ustroju Rosji ma szczególne uprawnienia w zakresie spraw dotyczących państwa. Duma Państwowa z kolei, jako izba polityczna, nastawiona jest na działalność prawodawczą. Sprawuje także kontrolę nad rządem oraz podejmuje decyzje o obsadzie najwyższych stanowisk

¹ Fiederalnyj zakon „O statusie dieputata Sowjeta Fiedieracji i statusie dieputata Gosudarstwiennoj Dumy Fiederalnogo Sobranija Rossijskoj Fiedieracji”. Prinjat Gosudarstwiennoj Dumoj 8 maja 1994 g.

² Por. E. Toczek, *System parlamentarny Federacji Rosyjskiej*, Kancelaria Sejmu, Raport nr 69, luty 1995.

³ W systemie ustrojowym Rosji nie jest to jedyna możliwość stanowienia powszechnie obowiązującego prawa. Bardzo duże kompetencje w tym zakresie posiada również Prezydent Federacji Rosyjskiej.

państwie⁴. Pozycję Dumy jako ciała ustawodawczego osłabia możliwość stanowienia dekretów z mocą ustawy przez prezydenta oraz kompetencja głowy państwa do rozwiązania niższej izby parlamentu. Ponadto prezydent posiada możliwość zawetowania ustaw federalnych, a konstytucja nie przewiduje możliwości zgłoszenia *veta* przez Zgromadzenie Federalne wobec dekretów prezydenta. Tylko dekrety prezydenta wprowadzające stan wojenny i wyjątkowy podlegają zatwierdzeniu przez Radę Federacji.

W skład Rady Federacji wchodzi po dwóch deputowanych z każdego podmiotu Federacji⁵. Konstytucja stanowi, iż mają to być przedstawiciele organów władzy przedstawicielskiej i wykonawczej każdego z podmiotów Federacji. W izbie wyższej ma zatem występować parytet pomiędzy przedstawicielami władz wykonawczych i prawodawczych poszczególnych podmiotów.

Rada Federacji wypełnia w systemie politycznym Rosji szczególne funkcje. Jako wyższa izba parlamentu stoi na straży przestrzegania federacyjnego charakteru państwa. Tak więc jej zadaniem jest równoważenie racji federacyjnego państwa z dążeniami i potrzebami jego poszczególnych podmiotów. Z tego tytułu izba wyższa posiada szczególne uprawnienia w zakresie spraw dotyczących federacji⁶.

2. Struktura wewnętrzna Dumy Państwowej

Duma Państwowa składa się z 450 deputowanych. Są oni wybierani w połowie z jednomandatowych okręgów wyborczych i w połowie z partyjnych list krajowych. Każdy wyborca dysponuje dwoma głosami. Jeden oddaje bezpośrednio na kandydata, któremu udziela poparcia w okręgu wyborczym. Drugi głos natomiast oddaje na listę partyjną.

W okręgach jednomandatowych wynik głosowania ustala się na zasadzie większości względnej. W podziale mandatów pomiędzy listy partyjne stosuje się system proporcjonalny oparty na zasadzie największych resztek. W podziale mandatów uczestniczą jednak tylko te komitety wyborcze, które w skali kraju uzyskały co najmniej 5% ważnie oddanych głosów⁷.

W funkcjonowaniu Dumy najważniejszą rolę odgrywają reprezentowane w niej ugrupowania polityczne. To one nadają ton jej działalności i wywierają decydujący wpływ na jej decyzje. Ze względu na niestabilny wciąż układ sił w niższej izbie parlamentu, to znaczy brak przewagi jednego czy koalicji kilku ugrupowań nad pozostałymi, występuje duże rozchwianie polityczne parlamentu w Rosji. Można w związku z tym postawić tezę, iż brak zdecydowanej większości w Dumie generuje w konsekwencji silną władzę prezydenta.

⁴ Por. E. Zieliński, *Współczesna Rosja. Studium polityczno-ustrojowe*, Warszawa 1994, s. 162.

⁵ Z 89 podmiotów Federacji ogółem 178 deputowanych.

⁶ Konstytucja przewiduje następujące kompetencje Rady Federacji w tym zakresie: zatwierdzanie zmian granic między podmiotami Federacji Rosyjskiej; zatwierdzanie dekretu Prezydenta Federacji Rosyjskiej o wprowadzeniu stanu wojennego; zatwierdzanie dekretu Prezydenta Federacji Rosyjskiej o wprowadzeniu stanu wyjątkowego; rozstrzyganie kwestii ewentualnego użycia Sił Zbrojnych Federacji Rosyjskiej poza granicami Federacji Rosyjskiej; zarządzanie wyborów Prezydenta Federacji Rosyjskiej; składanie z urzędu Prezydenta Federacji Rosyjskiej; powoływanie sędziów Sądu Konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej, Sądu najwyższego Federacji Rosyjskiej i Naczelnego Sądu Arbitrażowego Federacji Rosyjskiej; powoływanie i odwoływanie Prokuratora Generalnego Federacji Rosyjskiej; powoływanie i odwoływanie zastępcy przewodniczącego Izby Obrachunkowej oraz połowy jej składu.

⁷ Szerzej na temat zasad prawa wyborczego w Rosji zob. A. Stelmach, *Ogólne zasady prawa wyborczego Federacji Rosyjskiej*, w: *Między historią a politologią*, pr. zbior., Poznań 1998.

Tabela 1

Wyniki wyborów do Dumy Państwowej Federacji Rosyjskiej z 19 grudnia 1999 r.

L.p.	Nazwa komitetu wyborczego	Liczba głosów w okręgu federalnym	% uzyskanych głosów	Liczba mandatów z okręgu federalnego	Liczba mandatów z okręgów jednomandatowych
1	Komunistyczna Partia Federacji Rosyjskiej	16 195 569	24,29	67	46
2	Międzyregionalny Ruch „Jedność” („Niedzwiedź”)	15 548 707	23,32	64	9
3	„Ojczyzna – Cała Rosja”	8 886 697	13,33	37	31
4	Związek Sił Prawicowych	5 676 982	8,52	24	5
5	Blok Żyrinowskiego	3 989 932	5,98	17	
6	Zjednoczenie „Jablko”	3 955 457	5,93	16	4
7	Komuniści, Pracująca Rosja – Za Związek Radziecki	1 482 018	2,22		
8	Kobiety Rosji	1 359 042	2,04		
9	Partia Emerytów	1 298 948	1,95		
10	Nasz Dom – Rosja	791 160	1,19		
11	Rosyjska Partia Obrony Kobiet	536 015	0,80		
12	Kongres Rosyjskich Wspólnot i Ruchu Jurija Bołdyriewa	405 295	0,61		
13	Stalinowski Blok – Za ZSRR	404 259	0,61		
14	Za Obywatelską Godność	402 856	0,60		
15	Ogólnorosyjski Polityczny Ruch „Poparcie dla Armii”	384 392	0,58		
16	Pokój. Praca. Maj	383 351	0,58		
17	Blok Generała Andrieja Nikołajewa, Akademika Swiatosława Fiedorowa	371 959	0,56		
18	Partia Pokoju i Jedności	247 039	0,37		
19	Rosyjski Związek Ogólnonarodowy	245 266	0,37		
20	Rosyjska Partia Socjalistyczna	156 735	0,24		
21	Rosyjska Sprawa	112 330	0,17		
22	Konserwatywny Ruch Rosji	87 658	0,13		
23	Wszecchrosyjska Polityczna Partia Narodu	69 694	0,10		
24	Wszecchrosyjski Ogólno-Polityczny Ruch „Duchowa Spuścizna”	67 417	0,10		
25	Socjalistyczna Partia Rosji	61 776	0,09		
26	Socjal-Demokrati	51 434	0,08		
	Liczba głosów oddanych przeciwko wszystkim kandydatom	2 198 667	3,30		
	Niezależni			225	119
	Razem	66 840 603	100,00		214*

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Postanowienie Centralnoj izbiratelnoj komisji Rossijskoj Fiedieracji ot 29 dienabria 1999 goda (Nr 65/764-3) ob ustanowlenii obščich rezul'tatow wyborow dieputatow Gosudarstwennoj Dumy Fiedieralnogo Sobranija Rossijskoj Fiedieracii tretiego sozywa.*

* W 11 okręgach jednomandatowych wybory nie odbyły się lub nie zostały rozstrzygnięte. W terminie późniejszym obsadzone zostały jeszcze dwa mandaty.

W celu realizacji zadań stojących przed izbą niższą parlamentu tworzone są w niej komitety i komisje⁸. Do ich kompetencji należy przygotowywanie i wstępne rozpatrywanie projektów ustaw, organizowanie przesłuchań parlamentarnych, kontrola realizacji ustawodawstwa, formułowanie opinii i wniosków odnośnie stosownych rozdziałów projektu budżetu federalnego oraz rozstrzyganie kwestii związanych z organizacją własnej działalności. Duma może także powoływać komisje, których działalność ogranicza się do określonych ram czasowych lub wykonania konkretnego zadania.

Na czele komitetów i komisji stoją ich przewodniczący. Wybierani są oni przez izbę na wniosek frakcji lub grup deputowanych. Głosowanie może mieć charakter blokowy, tzn. może dotyczyć zatwierdzenia listy zawierającej nazwiska przewodniczących poszczególnych komitetów czy komisji. Decyzja zapada w formie uchwały podjętej zwykłą większością głosów.

Również skład poszczególnych komitetów jest zatwierdzany w powyżej przedstawionym trybie. Wymaga on jednak wcześniejszego uzgodnienia z frakcjami i grupami deputowanych. Każdy deputowany, z wyjątkiem Przewodniczącego Dumy, jego zastępców, przywódców ugrupowań parlamentarnych oraz parlamentarzystów będących członkami Rządu Federacji Rosyjskiej, musi pracować w jednym (i tylko w jednym) Komitecie Dumy.

Liczebność każdego komitetu i komisji określa Duma. W obecnej kadencji liczą one od 7 do 52 deputowanych. Najliczniejszy jest Komitet ds. Budżetu i Podatków. Najmniej osób zasiada w Komitecie ds. Problemów Północy i Dalekiego Wschodu oraz w Komitecie ds. Kobiet, Rodziny i Młodzieży. W tym ostatnim pracuje tylko 7 deputowanych z czego aż pięciu sprawuje funkcje kierownicze (przewodniczący i jego zastępcy)⁹.

Stosuje się zasadę proporcjonalnej reprezentacji parlamentarnych ugrupowań deputowanych w poszczególnych komitetach. Jest to jednak bardziej kwestia zwyczajowa niż wynikająca z regulaminu.

Duma Państwowa może powoływać stałe lub doraźne komisje. Najczęściej powoływana jest doraźna komisja do sprawdzenia określonych informacji o wydarzeniach i osobach urzędowych, komisja do obliczania wyników tajnego głosowania oraz komisja do wydania orzeczenia w sprawie złożenia z urzędu Prezydenta Federacji Rosyjskiej. W razie potrzeby Duma może powoływać także inne komisje. Tylko komisja mandatowa powoływana jest na czas trwania całej kadencji Dumy i ma status komitetu Dumy Państwowej. W skład tej komisji w obecnej kadencji wchodzi 21 deputowanych. Każdy z nich należy równocześnie do jednego z komitetów Dumy.

3. Organy Dumy Państwowej

Pracami Dumy kieruje przewodniczący Dumy Państwowej. Jest on wybierany przez deputowanych. Izba wybiera także, również spośród deputowanych, pierwszego zastępcę

⁸ Konstytucja powierza Dumie realizację następujących zadań: udzielanie zgody Prezydentowi Federacji Rosyjskiej na powołanie Premiera Rządu Federacji Rosyjskiej; udzielanie wotum zaufania Rządowi Federacji Rosyjskiej; powoływanie i odwoływanie Prezesa Banku Centralnego Federacji Rosyjskiej; powoływanie i odwoływanie Przewodniczącego Izby Obrachunkowej oraz połowy jej składu; powoływanie i odwoływanie Pełnomocnika ds. Praw Człowieka; ogłaszanie amnestii; wysuwanie oskarżenia pod adresem Prezydenta Federacji Rosyjskiej w celu złożenia go z urzędu.

⁹ Przypadki, w których liczba członków kierownictwa komitetu przewyższa liczbę członków, którzy nie pełnią w nim funkcji nie należy w Dumie do wyjątków.

cę przewodniczącego Dumy Państwowej oraz zastępców przewodniczącego. Zasadą jest, iż każda z tych osób reprezentuje inną frakcję lub grupę parlamentarną. W Dumie obecnej kadencji zasadę tę zmodyfikowano i każdej frakcji przyznano prawo do obsadzenia stanowiska wiceprzewodniczącego Dumy.

Kandydatów na przewodniczącego mogą zgłaszać frakcje, grupy deputowanych i poszczególni parlamentarzyści. Za wybranego uznaje się tego z kandydatów, który uzyskał bezwzględną większość głosów¹⁰.

Jeszcze przed oficjalnym posiedzeniem Dumy obecnej kadencji ukształtował się wyraźny podział deputowanych na dwa przeciwstawne obozy. Największe pod względem liczby posiadanych mandatów ugrupowania porozumiały się co do podziału wpływów i stanowisk w Dumie. Koalicje zawiązały w tej kwestii frakcje Komunistycznej Partii Federacji Rosyjskiej (Kommunističeskaja partija Rossijskoj Fiedieracji – KPRF) i „Jedność” („Jedinstwo”) oraz powiązane z nimi grupy deputowanych: „Narodowy Deputowany” („Narodnyj dieputat” – ND) oraz Agropromysłowa Grupa Deputowanych (Agropromysłennaja dieputatskaja gruppa – APG). Do porozumienia przystąpiła również frakcja Liberalno Demokratycznej Partii Rosji (Libieralno diemokratičeskaja partija Rossiji – LDPR). W ten sposób powstała arytmetyczna „większość”. Pozostałe ugrupowania zostały całkowicie pominięte w negocjacjach dotyczących podziału stanowisk w niższej izbie parlamentu.

Już na pierwszym posiedzeniu Dumy w dniu 18 stycznia 2000 r. pojawiły się trudności proceduralne. Ugrupowania zaliczane do „mniejszości” w izbie wycofały gremialnie swych kandydatów na przewodniczącego Dumy. Swoją kandydaturę wycofał J. Primakow z frakcji „Ojczyzna – Cała Rosja” (Otiečiestwo – Wsja Rossija – OWR), W. Łukin z „Jabloka” i W. Pochmielkin ze Związku Sił Prawicowych (Sojuz prawych sił – SPS). Deputowani tych frakcji oraz członkowie frakcji „Regiony Rosji (Związek Niezależnych Deputowanych)” [„Rieiony Rossii (Sojuz niezawisimych dieputatow) – RR] zapowiedzieli powstrzymanie się od udziału w pracach Dumy. Wobec demonstacyjnego wycofania kandydatów jedynym pretendentem do godności przewodniczącego izby pozostał Giennadij Sieliezniew z Komunistycznej Partii Federacji Rosyjskiej.

Następnego dnia, przy absencji mniejszości parlamentarnej, Duma wybrała zastępców przewodniczącego spośród biorących udział w posiedzeniu ugrupowań politycznych. Przedstawiciele mniejszości w izbie początkowo odżegnywali się od udziału w pracach Dumy, ale już 26 stycznia swego kandydata na wiceprzewodniczącego izby przedstawiła grupa deputowanych „Regiony Rosji”. Następne frakcje 11 lutego zgłosiły swych kandydatów.

Do kompetencji przewodniczącego Dumy należy prowadzenie posiedzeń izby, sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem wewnętrznego porządku izby, organizacja jej pracy oraz powoływanie i odwoływanie kierownika Aparatu Dumy Państwowej. To ostatnie uprawnienie realizuje w uzgodnieniu z Radą Dumy i na wniosek odpowiedniego komitetu Dumy. Przewodniczący reprezentuje Dumę na zewnątrz, w szczególności w stosunkach z innymi organami państwowymi. Uczestniczy w procedurach pojednawczych, z których korzysta Prezydent Federacji Rosyjskiej.

¹⁰ Zasada ta w Regulaminie Dumy Państwowej jest określona w następujący sposób: *Kandydat zostaje wybrany, jeśli w rezultacie głosowania otrzymał ponad połowę głosów wybranych deputowanych do Dumy Państwowej.*

Tabela 2

Kierownictwo Dumy Państwowej Federacji Rosyjskiej

L.p.	Stanowisko	Imię i nazwisko	Frakcja parlamentarna
1	Przewodniczący	Gienadij Sieliezniew	Komunistyczna Partia Federacji Rosyjskiej
2	Pierwszy Zastępca Przewodniczącego	Liubow Sliska	„Jedność”
3	Zastępca Przewodniczącego	Pietr Romanow	Komunistyczna Partia Federacji Rosyjskiej
4	Zastępca Przewodniczącego	Władimir Awierczienko	„Narodowy Deputowany”
5	Zastępca Przewodniczącego	Gieorgij Boos	„Ojczyzna – Cała Rosja”
6	Zastępca Przewodniczącego	Gienadij Siemigin	Agroprzemysłowa Grupa Deputowanych
7	Zastępca Przewodniczącego	Artur Czilingarow	„Regiony Rosji (Związek Niezależnych Deputowanych)”
8	Zastępca Przewodniczącego	Boris Niemcow	„Związek Sił Prawicowych”
9	Zastępca Przewodniczącego	Władimir Łukin	„Jabłoko”
10	Zastępca Przewodniczącego	Władimir Żyrinowski	Liberalno Demokratyczna Partia Rosji

Źródło: opracowanie własne.

Szczególnym uprawnieniem przewodniczącego jest zdolność do wydawania rozporządzeń w kwestiach leżących w jego kompetencjach. Wprawdzie Duma może uchylć każde rozporządzenie wydane w tym trybie, ale niemniej jednak jest to element silnej kompetencji szefa niższej izby parlamentu, rzadko spotykany w rozwiązaniach ustrojowych innych państw.

Ważnym organem parlamentu jest Rada Dumy Państwowej. W jej skład wchodzi przewodniczący Dumy Państwowej oraz liderzy frakcji i grup parlamentarnych. W pracach rady uczestniczą z głosem doradczym zastępcy przewodniczącego Dumy oraz przewodniczący komitetów. W posiedzeniach mogą uczestniczyć również pełnomocni przedstawiciele prezydenta Federacji Rosyjskiej, rządu oraz przedstawiciele podmiotów uprawnionych do inicjatywy ustawodawczej, o ile na posiedzeniu rozpatrywana jest kwestia wniesionych przez nie projektów ustaw. W posiedzeniu rady może uczestniczyć również każdy deputowany do Dumy Państwowej.

Do kompetencji Rady Dumy Państwowej należy min. opracowanie projektu ogólnego programu działania Dumy na kolejną sesję, ustalanie kalendarza debat, zwoływanie, na wniosek uprawnionego organu¹¹, nadzwyczajnych posiedzeń izby. Rada rozpatruje wstępnie projekty ustaw i podejmuje decyzję o skierowaniu ich do komitetów Dumy Państwowej lub odesłaniu do wnioskodawcy w celu uzupełnienia. Podejmuje decyzje w sprawie przeprowadzenia przesłuchań parlamentarnych, dokonuje podziału obowiązków pomiędzy zastępców przewodniczącego Dumy. Rozstrzyga inne kwestie związane z organizacją pracy izby.

4. Ugrupowania parlamentarne

Regulamin Dumy Państwowej przewiduje możliwość swobodnego organizowania się deputowanych. Mogą oni, na bazie ugrupowania wyborczego, jakie weszło do

¹¹ Tj. Prezydenta Federacji Rosyjskiej, ugrupowania deputowanych, jeżeli uzyskali oni w tej sprawie poparcie co najmniej jednej piątej ogólnej liczby deputowanych, lub na wniosek Rządu Federacji Rosyjskiej.

Dumy z ogólnofederalnego okręgu wyborczego i jednomandatowych okręgów wyborczych, utworzyć frakcję. Dotyczy to tylko tych komitetów wyborczych, którym w okręgu ogólnofederalnym udało się przekroczyć 5% próg poparcia. Parlamentarzyści, którzy nie weszli w skład żadnej frakcji mogą utworzyć grupy deputowanych. Są one tworzone przez tych deputowanych, którzy kandydowali jako niezależni lub ich macierzysty komitet wyborczy nie uzyskał prawa do podziału mandatów z listy ogólnofederalnej. Grupa taka musi skupiać minimum 35 parlamentarzystów. Status frakcji i grupy jest identyczny. Jedne i drugie muszą zostać zgłoszone na początku kadencji parlamentu do Tymczasowego Sekretariatu Dumy Państwowej, a po wygaśnięciu jego pełnomocnictw rejestracji dokonuje Komitet Dumy Państwowej ds. Organizacji Pracy Dumy Państwowej. Każdy parlamentarzysta może należeć tylko do jednego ze wspomnianych ugrupowań.

W Dumie obecnej kadencji utworzono sześć frakcji i trzy grupy deputowanych. Te ostatnie w praktyce są satelitami frakcji, z którymi blisko współpracują.

Tabela 3

Frakcje i grupy deputowanych w Dumie Państwowej Federacji Rosyjskiej

Lp	Ugrupowanie parlamentarne	Liczba członków frakcji lub grupy
1	Komunistyczna Partia Federacji Rosyjskiej	88
2	„Jedność”	83
3	„Narodowy Deputowany”	57
4	„Ojczyzna – Cała Rosja”	47
5	Agroprzemysłowa Grupa Deputowanych	42
6	„Regiony Rosji (Związek Niezależnych Deputowanych)”	41
7	„Związek Sił Prawicowych”	32
8	„Jabłoko”	21
9	Liberalno-Demokratyczna Partia Rosji	16
10	Nie należący do żadnej frakcji	12
	Ogółem	439*

Źródło: Na podstawie A. Zapiekljy, *Trietja Gosudarstwiennaja Duma*, Moskwa 2000, s. 45.

* W 11 okręgach jednomandatowych wybory nie odbyły się lub uznano je za nieważne.

W Dumie nie ma trwałej koalicji, która mogłaby wypracować jednoznaczną koncepcję realizowanego przez parlament programu politycznego. Tak jak to miało miejsce we wszystkich dotychczasowych kadencjach Dumy Państwowej, tak również obecnie, tworzone są jedynie taktyczne porozumienia między różnymi siłami politycznymi w celu załatwienia konkretnej sprawy.

Największą frakcję parlamentarną utworzyła KPRF. Cechą charakterystyczną tego ugrupowania jest silna dyscyplina wewnętrzna wynikająca m.in. z jednolitości organizacyjnej. Wszak frakcja tworzona jest przez członków jednej partii politycznej, która na dodatek słynie z wewnętrznej dyscypliny. Zdobycie w sumie 113 mandatów (67 na dodatek słynie z wewnętrznej dyscypliny. Zdobycie w sumie 113 mandatów (67 z okręgu federalnego i 46 w okręgach jednomandatowych), dało komunistom szansę na odegranie ważnej roli przy podziale wpływów w Dumie Państwowej trzeciej kadencji. Komuniści wprowadzili do izby niższej parlamentu dużą liczbę deputowanych, którzy formalnie kandydowali jako niezależni, ale byli w sposób jawny lub ukryty popierani przez partię komunistyczną. W skład frakcji KPRF wchodzi obecnie 88 deputowa-

nych¹². Z listy federalnej partii było ich wybranych 51. Z okręgów jednomandatowych frakcję zasililo 32 parlamentarzystów członków KPRF. Dodatkowo do ugrupowania przystąpiły cztery osoby, które kandydowały jako bezpartyjne i jedna osoba kandydująca z listy ruchu „Poparcie dla Armii”.

Frakcja KPRF, jako największa, ma silną pozycję we władzach Dumy. Jej przedstawiciele zajmują stanowisko przewodniczącego Dumy Państwowej i jednego z zastępców. Są przewodniczącymi aż dziewięciu komitetów Dumy.

Frakcja „Jedność” została utworzona w Dumie spośród deputowanych, którzy kandydowali z list bloku wyborczego Międzyregionalne Porozumienie „Jedność” (Mieżieregionalnoje dwiżenije „Jedinstwo”), który w trakcie kampanii wyborczej bardziej był znany pod nazwą „Niedźwiedź” („Miedwied”). Na czele bloku stał Siergiej Szojgu¹³. Ugrupowanie w sposób jawny było wspomagane przez władzę wykonawczą: administrację prezydencką i rządową. W sposób niejawny kampanię wyborczą tego ugrupowania wspomagali szefowie władzy wykonawczej wielu podmiotów Federacji Rosyjskiej. Można więc mówić o „Niedźwiedziu” jako ugrupowaniu władzy.

W skład utworzonej w parlamencie frakcji weszło ogółem 73 deputowanych. W okręgu federalnym „Niedźwiedź” uzyskał 64 mandaty. Zaś w okręgach jednomandatowych udało się zdobyć dziewięć mandatów. Poza parlamentarzystami, którzy uzyskali mandaty z tego komitetu wyborczego w skład frakcji weszli także deputowani niezależni oraz tacy, którzy kandydowali z innych komitetów wyborczych. Ogółem dodatkowo doszło 10 osób. Tak więc frakcja liczy ogółem 83 deputowanych¹⁴.

Frakcja „Ojczyzna – Cała Rosja” powstała wprawdzie z jednolitego bloku wyborczego, ale jego geneza była dosyć złożona. Został on utworzony jako efekt porozumienia dwóch różnych ugrupowań politycznych regionalnej nomenklatury. Jedna z tworzących blok organizacji „Ojczyzna” powstała jeszcze w roku 1998 jako zaplecze polityczne mera Moskwy Jurija Łużkowa. Druga organizacja utworzona została w roku 1999 pod nazwą „Cała Rosja”. Na jej czele stał gubernator Sankt Petersburga W. Jakowlew.

OWR wprowadziła do Dumy z listy federalnej tylko 37 deputowanych. W okręgach jednomandatowych uzyskano 31 miejsc w izbie. Jak wynika z wypowiedzi przywódców ugrupowania około dwudziestu innych deputowanych nie należących do OWR cieszyło się jego poparciem.

Ostatecznie do frakcji OWR weszło 30 deputowanych, którzy uzyskali mandat z listy federalnej i 13 z okręgów jednomandatowych. Dodatkowo frakcję zasililo czterech deputowanych, którzy kandydowali jako niezależni. Tak więc w ostatecznym rozrachunku frakcja liczy 47 członków. Jej pracami kieruje Jewgienij Primakow.

Frakcja „Związek Sił Prawicowych” reprezentuje interesy różnych ugrupowań prawicowych. Ponieważ trudno jest zdefiniować wspólny interes w ogóle, a prawicy chyba w szczególności, napotymano spore trudności ze stworzeniem w miarę zwartej formacji politycznej. Początek porozumieniu dało utworzenie w końcu 1998 roku komitetu

¹² Jeszcze na pierwszym posiedzeniu Dumy frakcja liczyła 93 deputowanych, ale podjęto decyzję o „oddelegowaniu” 7 deputowanych do Agropromysłowej Grupy Deputowanych. W zamian do frakcji KPRF przeszedł jeden deputowany z APG i doszedł jeszcze jeden, który dotychczas deklarował się jako nie należący do żadnego ugrupowania w Dumie.

¹³ W tym czasie był on ministrem Federacji Rosyjskiej ds. Sytuacji Nadzwyczajnych.

¹⁴ Wszystkie dane dotyczące układu sił w Dumie Państwowej oraz personaliów dotyczą stanu na 2 marca 2000 r. i pochodzą z oficjalnych dokumentów Dumy Państwowej lub z wydawnictwa: *Структура государственной власти РФ* (rusko-angielskaja wiersija), 6-je izdanije. Asejnstwo „Biznies – Priess”, Moskwa 2000.

organizacyjnego pod nazwą „Prawoje Dieło”. Wiosną następnego roku ugrupowanie uzyskało oficjalną legalizację. Nośnikiem koalicji stała się partia polityczna Demokratyczny Wybór Rosji (Diemokratyczieskij wybor Rossii).

Wynik wyborów był dla bloku pomyślny. Z listy federalnej uzyskał on 24 mandaty, zaś z okręgów jednomandatowych dalszych pięć. Wszyscy deputowani weszli do wspólnej frakcji. Ugrupowanie parlamentarne SPS zostało zasilone przez dwóch deputowanych, którzy kandydowali jako niezależni. Obydwaj byli bliskimi współpracownikami S. Kirienki. Do frakcji wstąpił także jedyny w Dumie przedstawiciel Partii Emerytów (Partija pensjonierow). Przewodniczącym frakcji został S. Kirienko.

Frakcja „Jabłoko” jest jednorodnym ugrupowaniem parlamentarnym reprezentującym partię polityczną działającą w Rosji od okresu pierwszej Dumy. Powstała ona z frakcji parlamentarnej z tamtego okresu, utworzonej z bloku wyborczego Jawliński-Bołdyriew-Łukin. Ugrupowanie zaliczane jest do demokratycznej opozycji. Nie kwestionowanym liderem „Jabłoka” pozostaje jego współtwórca Grigorij Jawliński. Do Dumy udało się wprowadzić zaledwie 20 deputowanych. Z tego 16 osób uzyskało mandaty z listy federalnej a pozostałe cztery z okręgów jednomandatowych¹⁵. Wszyscy wybrani z list „Jabłoka” deputowani weszli do jego frakcji parlamentarnej. Została ona nawet dodatkowo zasilona przez jednego deputowanego niezależnego i skupia obecnie 21 osób¹⁶.

Frakcja LDPR została utworzona spośród deputowanych wybranych z list komitetu wyborczego „Blok Żyrinowskiego”. Na pierwszym swym posiedzeniu Duma wyraziła zgodę na utworzenie frakcji o nazwie zbieżnej z nazwą partii, której liderem jest Władimir Żyrinowski¹⁷. Frakcja LDPR liczy 16 osób. Początkowo należało do niej 17 deputowanych. Z listy federalnej obsadzono 16 mandatów i jedna osoba została wybrana w okręgu jednomandatowym. Dwóch deputowanych opuściło jednak frakcję. Jeden odszedł do „Niedźwiedzia” a drugi zdeklarował się jako deputowany nie należący do żadnej grupy. Do frakcji przystąpiła natomiast jedna osoba bezpartyjna. Frakcja LDPR zaliczana jest do tzw. „większości” w parlamencie. Lider partii zajmuje stanowisko wiceprzewodniczącego Dumy. Przewodniczącym jednego z komitetów Dumy jest członek frakcji liberalnych demokratów. W parlamencie ugrupowaniem kieruje syn W. Żyrinowskiego Igor Liebidiew.

Kolejne ugrupowanie parlamentarne to grupa deputowanych „Narodowy Deputowany”. Porozumienie to powstało jako wspólna płaszczyzna działania w Dumie deputowanych niezależnych. W praktyce było jasne, iż pozostaje ono pod silnym wpływem federalnej władzy wykonawczej w Rosji. W grupie znaleźli się deputowani, którzy w kampanii wyborczej nie zawsze utożsamiali się z „partią władzy”. Po wyborach jednak zdecydowali się na wstąpienie do frakcji „Jedność”. W takich przypadkach jednak najczęściej proponowano im przynależność do grupy „Narodowy Deputowany”. W efe-

¹⁵ O prawdziwym pechu mogą mówić kandydaci „Jabłoka” w trzech okręgach jednomandatowych, w których wybory uznano za nieważne, a w których kandydaci tego ugrupowania zdobyli największą liczbę głosów.

¹⁶ Deputowany niezależny to członek Centralnej Rady „Jabłoka”, który tradycyjnie już kandyduje w okręgu jednomandatowym jako kandydat niezależny.

¹⁷ Centralna Komisja Wyborcza Federacji Rosyjskiej odmówiła zarejestrowania komitetu wyborczego LDPR, ponieważ partia ta utworzyła siostrzane organizacje o nazwach: Partia Duchowego Odrodzenia Rosji i Rosyjskiego Związku Wolnej Młodzieży i nie stosowała się do przepisów ordynacji wyborczej.

kie grupa stała się *alter ego* swego politycznego mocodawcy, jakim wobec niej pozostaje frakcja „Jedność”.

W chwili obecnej grupa „Narodowy Deputowany” jest najliczniejszą grupą deputowanych i trzecim co do wielkości ugrupowaniem parlamentarnym w Dumie. Zrzesza aż 57 parlamentarzystów. Z tego 44 zostało wybranych do parlamentu jako kandydaci niezależni. Wśród osób, które do Dumy kandydowały w ramach konkretnych komitetów wyborczych największą grupę stanowią członkowie ugrupowania Nasz Dom Rosja oraz Ojczyzny – Całej Rosji, którzy zdecydowali się odejść od swego macierzystego ugrupowania¹⁸. W „Narodowym Deputowanym” znalazło się po jednym deputowanym z pięciu innych komitetów wyborczych.

Pomimo złożonej wewnętrznej struktury politycznych układów w grupie, zachowała ona wewnętrzną spójność organizacyjną i programową. Na rosyjskiej scenie politycznej należy uznać to za zjawisko wyjątkowe. Pracami grupy kieruje Giennadij Rajkow.

Agroprzemysłowa Grupa Deputowanych jest efektem realizacji idei utworzenia satelickich wobec frakcji parlamentarnych grup deputowanych. W jej strukturze znalazło się 42 deputowanych. Z pośród nich 16 zostało wybranych z listy federalnej KPRF a 14 z jednomandatowych okręgów wyborczych¹⁹. W grupie znalazło się również dwóch deputowanych, z których jeden kandydował z ramienia OWR, a drugi z ruchu „Poparcie dla Armii”. W grupie znalazło się również 10 deputowanych niezależnych.

Na czele grupy stanął Nikołaj Charitonow z KPRF. Dla stworzenia wrażenia, iż grupa nie jest ściśle związana z partią komunistyczną, ale stanowi jednak niezależną strukturę wewnątrz parlamentu, wybrano aż siedmiu zastępców przewodniczącego grupy. Wśród nich znalazło się czterech deputowanych niezależnych. Pozostali trzej są członkami KPRF.

Grupa deputowanych „Regiony Rosji (Związek Niezależnych Deputowanych)” reprezentuje bardzo zróżnicowane interesy. Można uznać ją za kontynuację działającego w Dumie poprzedniej kadencji ugrupowania o nazwie „Rosyjskie Regiony”.

Grupa liczy obecnie 41 deputowanych. Prawie połowa z nich to osoby, które kandydowały z list OWR. Z tego 6 osób uzyskało mandaty z listy federalnej a 14 z jednomandatowych okręgów wyborczych. Jeden z członków grupy parlamentarnej uzyskał mandat kandydując z ramienia Rosyjskiego Związku Ogólnonarodowego (Rossijskij obszczienarodnyj sojuz). Pozostali deputowani (20 osób) mają status niezależnych. W tej liczbie znajduje się sześciu deputowanych, którzy w poprzedniej kadencji Dumy należeli do grupy „Regiony Rosji” oraz siedmiu dawnych członków grupy parlamentarnej „Ludowładztwo”. Przewodniczącym grupy jest Oleg Morozow.

Deputowani nie należący do żadnej frakcji stanowią niewielką grupę. Jest ich zaledwie dwunastu. Dziesięciu kandydowało jako niezależni, jeden z listy KPRF a jeden z LDPR. Przyczyn, iż nie znaleźli oni swego miejsca w żadnej frakcji jest wiele. Niekiedy były to ich zbyt wybujałe ambicje polityczne, innym razem to frakcja miała opory przed przyjęciem konkretnego polityka w swoje szeregi obawiając się jego złej reputacji.

¹⁸ Po czterech deputowanych z każdego z nich.

¹⁹ Pięciu deputowanych kandydowało jako niezależni, ale zgłosili swą przynależność partyjną. Wyborca orientował się więc, iż kandydat formalnie niezależny jest jednak członkiem partii komunistycznej.

5. Tryb pracy Dumy Państwowej

Pierwsze posiedzenie nowo wybranej Dumy Państwowej zwołuje Prezydent Federacji Rosyjskiej najpóźniej po trzydziestu dniach od jej wyboru. Pierwsze posiedzenie otwiera najstarszy wiekiem deputowany. Aż do chwili wyboru przewodniczącego lub zastępcy przewodniczącego Dumy jej obradom przewodniczą kolejno przedstawiciele wszystkich ugrupowań parlamentarnych. Duma wybiera spośród siebie: Komisję Skrutacyjną Dumy Państwowej, Tymczasową Komisję ds. Kontrolowania Elektronicznej Aparatury do Głosowania, Tymczasową Komisję ds. Regulaminu Dumy Państwowej, Tymczasowy Sekretariat Dumy Państwowej oraz Komisję Mandatową Dumy Państwowej. Na pierwszym posiedzeniu Duma wybiera Przewodniczącego Dumy Państwowej i jego zastępców.

Posiedzenia Dumy mają charakter otwarty. Na jej obradach mogą być obecni deputowani do Rady Federacji²⁰. Duma może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu posiedzenia przy drzwiach zamkniętych. Wniosek w tej sprawie może zgłosić przewodniczący posiedzenia Dumy Państwowej, Prezydent Federacji Rosyjskiej, komitet Dumy Państwowej lub ugrupowanie deputowanych do Dumy, a także Przewodniczący Dumy Państwowej oraz Premier Rządu Federacji Rosyjskiej. Decyzja w sprawie zamkniętego charakteru posiedzenia Dumy zapada większością głosów tych deputowanych, którzy wzięli udział w głosowaniu.

Duma Państwowa obraduje metodą sesyjną. Sesja wiosenna trwa zazwyczaj od 12 stycznia do 20 lipca. Sesja jesienna natomiast zaczyna się 1 października i trwa do 25 grudnia. W trakcie trwania sesji dwa razy w tygodniu (w środę i piątek) odbywają się posiedzenia izby²¹. W każdy piątek zarezerwowana jest „godzina dla rządu”. W jej trakcie członkowie rządu odpowiadają na zadane pytania deputowanych na piśmie. Zasada jest, iż wypowiada się co najwyżej dwóch członków rządu²².

Językiem roboczym Dumy Państwowej jest język rosyjski. Możliwe są wystąpienia deputowanych w języku innych narodów Federacji Rosyjskiej. W takim przypadku mówca zawczasu powinien powiadomić Przewodniczącego Dumy. Wystąpienia są wte-

dy tłumaczone na język rosyjski. Regulamin Dumy reguluje kwestie dotyczącego trybu pracy izby w sposób bardzo szczegółowy. Podaje się np. godziny rozpoczęcia i zakończenia obrad, terminy przerw czy sposób udzielania głosu oraz maksymalny czas trwania poszczególnych wystąpień. Wiele uwagi poświęca się zasadom dobrego wychowania i obyczajów w Dumie oraz wyglądowi deputowanych²³.

²⁰ W każdym posiedzeniu Dumy Państwowej, jawnym i niejawnym, mogą uczestniczyć: Prezydent Federacji Rosyjskiej lub jego pełnomocny przedstawiciel w Zgromadzeniu Federalnym, Premier i członkowie Rządu Federacji Rosyjskiej, członkowie Sądu Konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej, Sądu Najwyższego Federacji Rosyjskiej, Naczelnego Sądu Arbitrażowego Federacji Rosyjskiej, Przewodniczący Izby Obrachunkowej oraz jego zastępca, Rzecznik Praw Człowieka, Prokurator Generalny Federacji Rosyjskiej, Przewodniczący Centralnej Komisji Wyborczej Federacji Rosyjskiej. Dla wszystkich powyżej wymienionych osób w sali posiedzeń Dumy wyznaczone są specjalne, stałe miejsca.

²¹ Rada Dumy zbiera się co tydzień. Komitety i komisje obradują w poniedziałki i czwartki. We wtorki deputowani pracują w komitetach i komisjach oraz frakcjach i grupach deputowanych. Również we wtorki odbywają się przesłuchania parlamentarne. Ostatni tydzień miesiąca przeznaczany jest na kontakty deputowanych z wyborcami.

²² Członek rządu otrzymuje zaproszenie na posiedzenie Dumy nie później niż trzy dni przed posiedzeniem. Jego odpowiedź na pytanie nie może przekraczać 15 minut. Deputowany, który złożył interpelację, może zadać ministrowi jeszcze jedno pytanie uściślające.

²³ W trakcie pracy w Dumie Państwowej deputowanych obowiązuje strój oficjalny, stosowny do charakteru działalności Dumy Państwowej – stanowi jej regulamin.

Interesującą instytucją w wewnętrznej działalności Dumy są przesłuchania parlamentarne, przeprowadzane z inicjatywy Rady Dumy Państwowej, komitetów i komisji Dumy oraz ugrupowań deputowanych. W toku przesłuchań parlamentarnych mogą być omawiane projekty ustaw, które wymagają publicznej debaty. Taka sama procedura obowiązuje w przypadku umów międzynarodowych przedstawionych Dumie do ratyfikacji. Również projekt budżetu federalnego i sprawozdanie z jego wykonania wymagają przeprowadzenia przesłuchania. Ta forma pracy nad aktami prawnymi może być wymagana także w przypadku innych doniosłych kwestii, dotyczących polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa. Na zakończenie przesłuchań parlamentarnych mogą być przyjmowane zalecenia odnośnie omawianej kwestii. Zalecenia przesłuchań parlamentarnych przyjmowane są w drodze akceptacji przez większość deputowanych, którzy wzięli udział w przesłuchaniach.

Duma dysponuje bardzo rozbudowanym aparatem urzędniczym. Na jego czele stoi Kierownik Aparatu Dumy Państwowej²⁴. Powoływany jest on w drodze rozporządzenia Przewodniczącego Dumy w uzgodnieniu z Radą Dumy Państwowej na podstawie wniosku Komitetu Dumy Państwowej ds. Organizacji Pracy Dumy Państwowej. Ten sam komitet sprawuje nadzór nad działalnością Aparatu Dumy Państwowej.

W skład aparatu Dumy Państwowej wchodzi, jako samodzielne jednostki organizacyjne, aparaty komitetów i komisji Dumy Państwowej oraz frakcji i grup deputowanych. Kierownicy tych jednostek są powoływani przez kierownika Aparatu Dumy Państwowej na wniosek zainteresowanych podmiotów.

Strukturę, liczbę etatów, wysokość wynagrodzeń oraz techniczne warunki pracy personelu Aparatu Dumy Państwowej, jak również kwotę przeznaczoną na jego utrzymanie określa przewodniczący Dumy w uzgodnieniu z Komitetem Dumy Państwowej ds. Organizacji Pracy Dumy Państwowej w ramach preliminarza wydatków na utrzymanie niższej izby parlamentu.

Aparat frakcji i grup deputowanych tworzony jest po zarejestrowaniu ugrupowania. Frakcja lub grupa deputowanych samodzielnie dobiera kadry swego aparatu i określa jego strukturę, zakres obowiązków oraz sprawuje nad nim kierownictwo. Przyjęcie do pracy i zwolnienie z niej pracowników aparatu frakcji odbywa się w drodze rozporządzenia kierownika Aparatu Dumy Państwowej na wniosek przywódcy odpowiedniej frakcji czy grupy deputowanych.

Każdy deputowany ma prawo do zatrudnienia swego doradcy ds. działalności w Dumie Państwowej. Deputowany samodzielnie decyduje o liczbie swoich doradców, ale musi zmieścić się w kwocie przewidzianej na ten cel w preliminarzu wydatków na utrzymanie Dumy Państwowej. Ta sama zasada dotyczy także frakcji parlamentarnych. Mogą jednak uzyskiwać one dotacje z innych źródeł niż budżet Dumy np. z partii politycznych, organizacji społecznych czy darowizn od osób prywatnych. Stwarza to korzystne warunki dla korupcji oraz uzależnienia polityków i nawet całych ugrupowań od organizacji politycznych, biznesu i osób prywatnych.

Obok Aparatu Dumy Państwowej na rzecz obsługi organizacyjnej, informatycznej i eksperckiej obydwu izb Zgromadzenia Federalnego działa cały szereg państwowych instytucji i przedsiębiorstw. Są to m.in.: Biblioteka Parlamentarna, Centrum Parlamentarne, Wydawnictwo Zgromadzenia Federalnego i in.

Z wyjątkiem przypadków szczególnych, decyzje są podejmowane przez Dumę Państwową w drodze głosowania. Obowiązuje zasada większości głosów ogólnej liczby

²⁴ W obecnej kadencji Dumy jest nim Nikołaj Troszkin.

wybranych deputowanych²⁵. Oznacza to większość bezwzględną. Tylko w kwestiach proceduralnych uchwała zapada większością głosów deputowanych, którzy wzięli udział w głosowaniu.

W przypadku wysunięcia kilku kandydatur lub przedstawienia więcej niż dwóch wariantów rozwiązania kwestii rozpatrywanej przez izbę, głosowanie, na mocy decyzji Dumy, może być przeprowadzone w dwóch turach. W pierwszej turze dopuszczalne może być głosowanie na dowolną liczbę wysuniętych kandydatur lub przedstawionych wariantów rozwiązania konkretnej kwestii. W turze drugiej przedmiotem głosowania są już tylko dwie kandydatury, lub dwa warianty rozwiązania, które w pierwszej turze głosowania uzyskały największą liczbę głosów. W turze drugiej za wybranego uważa się tego z kandydatów lub ten z wariantów, który uzyskał największą liczbę głosów, nie mniejszą jednak niż wynosi liczba głosów deputowanych ustalona dla przyjęcia odpowiedniej uchwały²⁶.

Głosowanie jawne przeprowadza się zazwyczaj przy użyciu elektronicznego systemu obliczania głosów. Dopuszcza się jednak możliwość odstąpienia od użycia aparatury elektronicznej. W tym przypadku izba powołuje specjalną komisję skrutacyjną. Decyzją Dumy głosowanie jawne może być przeprowadzone w drodze zebrania wypowiedzi deputowanych ze wskazaniem, za jakim rozwiązaniem głosują²⁷.

Większością głosów Duma może podjąć decyzję o przeprowadzeniu głosowania tajnego. Przeprowadza się je przy użyciu elektronicznego systemu obliczania głosów lub specjalnych kart do głosowania. Na mocy decyzji podjętej przez co najmniej jedną piątą deputowanych, którzy wzięli udział w głosowaniu, można przeprowadzić w Dumie głosowanie imienne.

Podsumowanie

Izba niższa parlamentu Federacji Rosyjskiej odgrywa w systemie organów państwowych bardzo ważną rolę. Nie mniej jednak system polityczny państwa jest tak skonstruowany, iż faktyczna władza jest skoncentrowana w rękach prezydenta. Silna pozycja ustrojowa głowy państwa wynika nie tylko z zapisów konstytucji, ale w dużej mierze jest także rezultatem określonego układu sił politycznych w państwie. Nie ma w tym systemie silnego ugrupowania politycznego, które byłoby w stanie przeciwstawić się prezydentowi. Stąd też administracja centralna praktycznie pozostaje poza kontrolą parlamentu. Pochodzący z powszechnych wyborów Prezydent Federacji Rosyjskiej otrzymuje mandat bezpośrednio od suwerena. Stawia go to w równej pozycji z Dumą Państwową. Jeżeli zważymy, iż prezydent jest organem jednoosobowym staje się jasne, iż uzyskuje on przewagę nad podzieloną licznymi konfliktami wewnętrznymi izbą niższą parlamentu. Prezydent dysponuje skutecznymi mechanizmami zmuszania Dumy do przyjmowania zaproponowanych przez niego rozwiązań. To prezydent mianu-

²⁵ Regulamin Dumy Państwowej przewiduje następujące większości głosów niezbędne do podjęcia decyzji przez izbę: większość głosów ogólnej liczby deputowanych; wybranych deputowanych; deputowanych, którzy wzięli udział w głosowaniu; inną przepisaną większość głosów.

²⁶ Jeżeli w drugiej turze żaden z wariantów nie uzyskał wymaganej większości, dana kwestia jest wycofywana z dyskusji.

²⁷ Każdy deputowany może zażądać od Komisji Skrutacyjnej okazania arkusza do głosowania dowolnego deputowanego, aby zapoznać się z odpowiedzią, którą ten wybrał.

je premiera i powołuje ministrów. Wprawdzie musi dla skuteczności swej decyzji uzyskać poparcie Dumy, ale jeżeli izba po trzykroć odrzuci jego propozycje co do obsady stanowiska premiera, może on rozwiązać parlament.

Duma ma kompetencje do uchwalenia wotum nieufności do rządu²⁸. Jednakże również w tej kwestii głos decydujący należy do prezydenta, który może przyjąć dymisję rządu lub nie. Jeżeli w przypadku niekorzystnej dla Dumy decyzji prezydenta izba przed upływem trzech miesięcy powtórnie uchwali wotum nieufności do rządu to prezydent albo przyjmuje dymisję rządu albo rozwiązuje Dumę Państwową. Jak łatwo się domysleć jest to wystarczająco przekonujący argument, aby deputowani dokładnie przemyśleli swoje decyzje odnośnie krytycznego stanowiska wobec rządu. Z powyższego jasno wynika, iż w Rosji w praktyce nie występuje zależność rządu od parlamentu. Duma ma znikomy wpływ na działalność władzy wykonawczej²⁹.

Duma pozostaje nadal silnie zatamizowana wewnątrz. Brak ugrupowania czy chociażby koalicji większościowej znacznie osłabia jej znaczenie w systemie politycznym współczesnej Rosji. Demokratyczne przeobrażenia ustrojowe napotykają na ciągłe przeszkody. Silne jest nadal przyzwyczajenie społeczeństwa do zcentralizowanego systemu rządów. Dowodem na to jest przebieg kampanii wyborczej i wynik głosowania w ostatnich wyborach prezydenckich. Zwycięstwo już w pierwszej turze Władimira Putina znacznie umocniło i tak silną przeciw władzę prezydencką.

W Rosji nadal demokratyczne instytucje polityczne z trudem torują sobie drogę do trwałej obecności w polityce. Wystarczy przyrzeć się funkcjonowaniu Dumy. Ciągłe wąśnie i nie dające szans na porozumienie spory zdominowały pracę parlamentu. Jeżeli do tego dodamy jeszcze niską kulturę polityczną elit to będziemy mieli czarny obraz rosyjskiej demokracji. Powstaje więc pytanie, czy demokracja w Rosji ma szansę powodzenia? Z pewnością tak. Stworzono już zupełnie sensowne przepisy prawa gwarantujące obywatelom udział w demokratycznych procedurach i zapewniających im wszelkie prawa obywatelskie. Wydaje się jednak, że politycy nie dorośli jeszcze do demokratycznych procedur parlamentarnych i nadal swoje prawa traktują jako instrument dla realizacji własnych, partykularnych interesów. Interesy te realizują obok, a niekiedy wręcz wbrew interesom ogółu obywateli i państwa.

W Rosji stworzono dobre prawo dotyczące uprawnień, funkcji i sposobu działania poszczególnych organów państwa. Niestety jego przepisy pozostają nadal tylko na papierze. Elity polityczne nie potrafią jeszcze korzystać z dobrodziejstw demokracji w taki sposób, aby przynosiło to pożytek wszystkim obywatelom a nie tylko nielicznym. Trójpodział władzy w wydaniu rosyjskim nadal oznacza przewagę egzekutywy nad legislatywą i nawet najlepsze prawo dotyczące funkcjonowania parlamentu nie jest w stanie zmienić tego stanu rzeczy. Przynajmniej na razie, dopóki elity polityczne nie dojrzeją do jedności w imię wspólnej realizacji celów ogólnospołecznych czy państwowych. Jak długo w Dumie nie uda się, na podbudowie wspólnego programu politycznego, stworzyć sensownej większości parlamentarnej, tak długo Prezydent Federacji Rosyjskiej będzie postępował według starej zasady: dziel i rządź i to bez potrzeby liczenia się z opinią przedstawicieli narodu zasiadających w Dumie Państwowej.

²⁸ Uchwała zapada bezwzględną większością głosów.

²⁹ Rozwiązanie Dumy może być spowodowane przez władzę wykonawczą. Wystarczy, że premier zwróci się do Dumy o wyrażenie wotum zaufania kierowanemu przez niego rządowi, a izba takiego poparcia Radzie Ministrów nie udzieli. W takiej sytuacji prezydent w ciągu siedmiu dni przyjmuje dymisję rządu lub rozwiązuje Dumę Państwową.

Summary

The paper presents political position of the Russian Federation State Duma and its internal structure. The power and principles of operation of the Lower House of the Russian parliament internal bodies are discussed. Particular attention is paid to political groups represented in the Duma. The fractions and groups of deputies have a profound influence on the parliament operations. They affect the mode of operation of the House and its results. The conflict or convergence of interests causes individual groups of deputies to enter into alliances. These alliances, however, are not permanent in character and result from tactical movements.

The Lower House of the Russian Federation plays a significant role in the system of state offices. Nevertheless, the state political system is constructed so that the actual authority lies in the hands of the President of the Russian Federation. Strong political position of the head of the state results both from the stipulations in the constitution and also from a certain distribution of political power in the country. The system lacks a strong political group that would be able to oppose the president. Therefore central administration is beyond the control of parliament. In Russia there is no practical dependence of the government on the parliament. The Duma has little influence over the executive power.

Democratic political institutions in Russia are still fighting to assume a permanent position in political life. It is sufficient to analyze the operations of the Duma. Constant disputes and arguments that deny any chance for agreement dominate the work of the parliament. The Duma remains highly atomized internally. The lack of a group or at least a majority coalition diminishes its significance in the political system of contemporary Russia.