

PRAWNE FORMY DZIAŁANIA PREZYDENTA UKRAINY

I. Rodzaje i charakter prawny aktów urzędowych Prezydenta

Pojęcie aktów urzędowych ewoluowało wraz z rozwojem samej instytucji prezydenta¹. Obecnie pod tym terminem rozumiemy wszelkie możliwe formy decyzji i działań prezydenta w ramach wykonywanego przez niego urzędu. Akt urzędowy jest zatem pojęciem szerszym niż akt prawny, wg L. Garlickiego obejmującym w szczególności: – akty normatywne wydawane przez prezydenta, czyli zawierające normy prawne; – inne akty prawne, czyli akty, które rodzą wiążące skutki prawne (materiałnoprawne lub proceduralne) po stronie adresatów oraz – pozostałe akty urzędowe, które wprawdzie nie wywołują skutków prawnych, ale dokonywane są w ramach wykonywania urzędu.²

Podobnie ustrojodawca ukraiński dla aktów urzędowych prezydenta przewidział zarówno formę prawną, jak i działalnie w formie faktycznych czynności konwencjonalnych. Zaznaczyć jednakże należy, iż przedstawiona systematyka aktów prezydenta wynikająca z Konstytucji i ustaw Ukrainy odbiega od podziałów i definicji przyjętych np. w Polsce. Dlatego też terminy: dekrety i rozporządzenia będą używane w rozumieniu ukraińskiego ustrojodawcy.

Konstytucja Ukrainy w ustępie 3 art. 106 przewiduje dla prawnych form realizacji kompetencji Prezydenta dwa rodzaje aktów prawnych. Działając na podstawie i w celu wykonania Konstytucji oraz ustaw Ukrainy, Prezydent wydaje dekrety (ukazy) i rozporządzenia (rozporządzenia), podlegające wykonaniu na całym terytorium Ukrainy.

Podobny podział obowiązywał również przed wejściem w życie obecnej ustawy zasadniczej. Konstytucja Ukrainy z 1978 r. (po wprowadzeniu zmian spowo-

* Dr, Uniwersytet w Białymstoku.

1 Np. wg przedwojennej definicji A. Derynga za akty urzędowe uznawano akty prawne, które podejmuje głowa państwa w charakterze naczelnego organu władzy państwowej w zakresie kontroli i działalności organów władzy państwowej lub w zakresie ustalania pozytywnie obowiązującego porządku prawnego. A. Deryng, Akty rządowe głowy państwa, Lwów 1934, s. 46.

2 L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne, zarys wykładu, Warszawa 2006, s. 267.

dowanych utworzeniem urzędu) akty normatywne prezydenta dzieliła na dekrety i rozporządzenia wydawane w granicach jego kompetencji³. Nowelizacja konstytucji w 1995 r. powołała do życia jeszcze jeden rodzaj aktów prezydenckich, mianowicie dekrety w sprawach gospodarczych nie uregulowanych ustawowo, które miały obowiązywać do czasu uchwalenia odpowiednich ustaw⁴.

Przepisy, regulujące ten rodzaj aktów prawnych, obowiązywały czasowo również w obecnej konstytucji. Otóż p. 4 rozdziału XV – Przepisy końcowe przyznał Prezydentowi prawo wydawania dekretów w sprawach gospodarczych nie uregulowanych ustawami, ograniczając je jednak do trzech lat od czasu wejścia w życie Konstytucji⁵. Dekrety te musiały być zaaprobowane przez Gabinet Ministrów Ukrainy, a następnie podpisane przez premiera. Jednocześnie prezydent był zobowiązany do złożenia odpowiedniego projektu ustawy Radzie Najwyższej Ukrainy w przewidzianym art. 93 Konstytucji trybie pilnym. Dopiero wówczas, gdy Rada Najwyższa w ciągu 30 dni od dnia przedłożenia projektu nie uchwaliłaby lub nie odrzuciła złożonego w tej samej sprawie projektu ustawy większością głosów jej konstytucyjnego składu, dekret prezydenta nabierał mocy obowiązującej. Dekret obowiązywał do czasu wejścia w życie uchwalonej przez Radę Najwyższą Ukrainy ustawy, regulującej tę samą materię.

Prezydent stosunkowo chętnie korzystał z tego uprawnienia, wydając corocznie w tym trybie ponad dwadzieścia dekretów⁶. Dotyczyły one głównie ustanowienia lub zmiany cel i podatków, tworzenia stref ekonomicznych, ale także np. w celu przeznaczenia specjalnych funduszy na usuwanie skutków katastrofy w Czarnobylu czy regulacji eksportu nasion słonecznikowych⁷.

Wracając do obecnego podziału aktów normatywnych prezydenta, wyjątek wprowadziła Ustawa o Radzie Bezpieczeństwa Narodowego i Obronie Ukrainy z 5 marca 1998 r., ustanawiając trzeci rodzaj aktów – dyrektywy Najwyższego Głównodowodzącego Sił Zbrojnych Ukrainy, którym zgodnie z p. 17 art. 106 jest Prezydent Ukrainy⁸.

Tryb przygotowania i wydawania aktów prezydenckich reguluje dekret prezydenta Ukrainy z 15 listopada 2006 r. O trybie opracowania i wniesienia projektów

3 Zgodnie ze stanem prawnym na 19 kwietnia 1995 r.

4 W czasie prac nad nową konstytucją, obok dekretów i rozporządzeń, w jednym z projektów (z 5 maja 1996 r.), zaproponowano trzeci rodzaj aktów – uniwersały.

5 Przepis przestał obowiązywać 3 czerwca 1999 r.

6 Szczególnie w 1998 r. kiedy to parlament przez kilka miesięcy nie mógł wybrać przewodniczącego, a tym samym „sparaliżowana” Rada Najwyższa nie była w stanie odrzucić prezydenckich dekretów w przewidzianym konstytucyjnie 30-dniowym terminie. Zob. też O. Suszinski, Instytut Prezydentury w Ukraini w kontekście władzy, „Wisnik – Ukrajinskoj Akademiji derżawnoho upravlinnia pri Prezidentowi Ukrainy”, UADY, 3/2001, s. 53.

7 *Ibidem*

8 Zob. Ustawa Ukrainy Pro Radu nacionalnoji bezpeky i oborony Ukrainy z 5 marca 1998 r., Nr 183/98–BP.

aktów Prezydenta Ukrainy⁹. Trzeba przyznać, iż dekret ten był aktem długo oczekiwanym przez uczestników sceny politycznej, jak i ukraińskich konstytucjonalistów. Poprzednio obowiązujący akt z 10 września 1994 r., wydany jeszcze przed wejściem w życie aktualnej Konstytucji Ukrainy, nie uwzględniał jej postanowień. Efektem był szereg sformułowań powodujących różnice interpretacyjne. Celem nowo wydanego dekretu było usunięcie tych wątpliwości i dostosowanie regulacji do obowiązującej Konstytucji.

W granicach swoich kompetencji prezydent wydaje dekryty oraz rozporządzenia. Wg S.Ł. Lisenkowa zarówno dekryty, jak i rozporządzenia mogą przyjąć formę normatywną lub indywidualną.¹⁰ Aktami normatywnymi Prezydenta Ukrainy są akty o charakterze ogólnym, które przysługują tylko Prezydentowi Ukrainy i są wydawane na podstawie i w celu realizacji przepisów Konstytucji i ustaw oraz prowadzą do utworzenia, zmiany lub uchylecia stosunków prawnych¹¹. Aktami indywidualnymi, są akty o charakterze jednorazowym wydawane w konkretnych sytuacjach lub dotyczące konkretnych osób (nominacje, przyznawanie orderów i odznaczeń).

Rozporządzenia Prezydenta Ukrainy są aktami o charakterze indywidualnym i wykonawczym, skierowane są do konkretnych organów państwowych lub osób, na które nakładają obowiązek ich wykonania.

Cel aktów (realizacja Konstytucji i ustaw) oznacza, iż zarówno dekryty, jak i rozporządzenia są aktami o charakterze podustawowym.

We wspomnianym dekrecie określono w katalogu otwartym zakres spraw regulowanych w formie dekretów (p. 3) i rozporządzeń (p. 4)¹². I tak Prezydent Ukrainy dekretom: powołuje i odwołuje szefów przedstawicielstw dyplomatycznych w innych krajach i przy organizacjach międzynarodowych; zwołuje ogólnoukraińskie

9 Zaznaczyć należy, że przedstawiona systematyka aktów prezydenta wynikająca z Konstytucji i ustaw Ukrainy odbiega od podziałów przyjętych np. w Polsce. Dlatego też terminy: dekryty i rozporządzenia będą używane w rozumieniu ukraińskiego ustrojodawcy. Zob. Położenia pro porządek pidgotowki i wnesennia projektiv aktiv Prezidenta Ukrainy, zatwierdzone dekretom Prezydenta z 15 listopada 2006 r. nr 970/2006, uchylającym jednocześnie poprzednio obowiązujący dekret z 10 września 1994 r. nr 512/94 Położenia pro porządek pidgotowki i wnesennia projektiv ukaziv i rozporiadzeń Prezidenta Ukrainy.

10 Por. Komentarz do Konstytucji Ukrainy, Instytut Zakonodawstwa „WWR”, Kyjiw 1998, s. 254.

11 *Ibidem*

12 Dla porównania – poprzedni dekret z 1994 r. wyróżniał następujące rodzaje dekretów: akty normatywne Prezydenta Ukrainy, tzn. stale obowiązujące; w sprawie powoływania lub odwoływania kierowników odpowiednich organów państwowych, urzędów lub organizacji; uchylanie aktów Gabinetu Ministrów Ukrainy, Rady Ministrów Autonomicznej Republiki Krym oraz decyzji kierowników terenowych organów administracji państwowej; nagradzanie nagrodami państwowymi i tytułami; nadawanie wyższych stopni wojskowych, rang dyplomatycznych oraz innych wyższych specjalistycznych tytułów i stopni; ustanawianie odznak prezydenckich i ich nadawanie; nadawanie oraz wyrażenie zgody na utratę obywatelstwa ukraińskiego oraz nadawanie prawa azylu; ułaskawienie; wyjaśnianie aktów Prezydenta Ukrainy; i rozporządzeń: polecenia wydawane Gabinetowi Ministrów Ukrainy, poszczególnym ministerstwom i innym centralnym organom władzy wykonawczej; decyzje w sprawach organizacyjnych, kadrowych i operacyjnych oraz dotyczące działalności Administracji Prezydenta Ukrainy; wyznaczenie przedstawicieli Ukrainy w działalności na forum międzynarodowym i w rozmowach z przedstawicielami (delegacjami) innych państw; wyznaczenie przedstawicieli Prezydenta Ukrainy reprezentujących interesy Prezydenta w odpowiednich organach państwowych, urzędach i organizacjach.

referendum w sprawie zmiany konstytucji lub referendum z inicjatywy obywateli; zarządza przedterminowe wybory do Rady Najwyższej Ukrainy; rozwiązuje Radę Najwyższą Ukrainy; powołuje i odwołuje Prokuratora Generalnego, członków Rady Narodowego Banku Ukrainy, członków Narodowej Rady Ukrainy ds. Telewizji i Radiofonii, sędziów Sądu Konstytucyjnego Ukrainy, przewodniczących kijowskiej, sewastopolskiej oraz lokalnych administracji, członków Najwyższej Rady Sprawiedliwości, administracyjnych pracowników sądów, Szefa Sekretariatu Prezydenta Ukrainy, Pierwszych Zastępców Szefa Sekretariatu, zastępców Szefa Sekretariatu, Przedstawiciela Prezydenta przy Radzie Najwyższej Ukrainy, Przedstawiciela Prezydenta przy Gabinetcie Ministrów, Przedstawiciela Prezydenta przy Sądzie Konstytucyjnym, rzecznika prasowego i doradców oraz powołuje sędziów i odwołuje ich w ciągu pięciu lat od pierwszej nominacji; zawiesza obowiązywanie aktów Gabinetu Ministrów Ukrainy i Rady Najwyższej Autonomicznej Republiki Krym; uchyla akty Rady Ministrów Autonomicznej Republiki Krym i postanowienia przewodniczących terenowej administracji; powołuje i odwołuje wyższe dowództwo Sił Zbrojnych Ukrainy i innych formacji wojskowych; podejmuje decyzje o użyciu Sił zbrojnych Ukrainy w razie napaści zbrojnej na Ukrainę, ogłoszeniu powszechnej lub częściowej mobilizacji oraz wprowadzeniu stanu wojennego; podejmuje decyzję o wprowadzeniu stanu wyjątkowego oraz ogłoszenie określonych terenów obszarami nadzwyczajnej sytuacji ekologicznej; tworzy i likwiduje sądy, określa liczbę sędziów w poszczególnych sądach; nadaje najwyższe stopnie wojskowe, najwyższe rangi dyplomatyczne i inne najwyższe tytuły szczególne oraz stanowiska służbowe; przyznaje nagrody państwowe, ustanawia odznaczenia prezydenckie i nagradza nimi; podejmuje decyzje o nadaniu i utracie obywatelstwa Ukrainy, o przyznaniu azylu na Ukrainie; stosuje prawo łaski; tworzy, reorganizuje i likwiduje organy i służby konsultacyjne, doradcze i pomocnicze; decyduje o składzie personalnym Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy oraz wejściu w życie uchwalonych przez nią aktów; tworzy Przedstawicielstwo Prezydenta w autonomicznej Republice Krym, powołuje i odwołuje Tymczasowego Przedstawiciela Prezydenta Ukrainy w Autonomicznej Republice Krym; wprowadza zmiany, uchyla i interpretuje akty Prezydenta Ukrainy.

Natomiast w formie rozporządzenia Prezydent Ukrainy m.in.: nominuje na stanowiska, podpisuje umowy międzynarodowe, upoważnia do prowadzenia negocjacji i podpisania umów międzynarodowych, wydaje pełnomocnictwa i polecenia, wydaje decyzje w sprawach organizacyjnych, kadrowych i operacyjnych oraz dotyczące działalności Sekretariatu Prezydenta Ukrainy, a także wnosi zmiany do rozporządzeń Prezydenta Ukrainy i je uchyla.

Prawo przygotowywania i składania projektów dekretów i rozporządzeń przysługuje Gabinetowi Ministrów Ukrainy, poszczególnym ministerstwom, innym centralnym organom władzy wykonawczej w przypadkach przewidzianych pra-

wem, Sekretarzowi Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy, Radzie Ministrów Autonomicznej Republiki Krym, Szefowi Sekretariatu Prezydenta, Pierwszym Zastępcom Szefa Sekretariatu i Zastępcom Szefa Sekretariatu, jego doradcom, konsultantom i innym organom i służbom utworzonym przez Prezydenta oraz strukturom podporządkowanym Sekretariatowi Prezydenta Ukrainy (art. 5 Dekretu). Ponadto za pośrednictwem Sekretariatu projekty lub wnioski dotyczące dekretów i rozporządzeń głowy państwa mogą wносить obywatele, deputowani Rady Najwyższej, organy samorządu terytorialnego i administracji rządowej oraz inne organizacje i przedsiębiorstwa.

Składane projekty winny być spójne z Konstytucją, obowiązującym ustawodawstwem i wydanymi aktami prezydenta, a także umowami międzynarodowymi, których Ukraina jest stroną oraz *acquis communautaire*.

Wraz z projektem załącza się uzasadnienie co do konieczności jego wprowadzenia w życie, obecną i przyszłą sytuację prawną, kosztorys, analizy i inne dodatkowe informacje, w tym również niewymagane, które według projektodawcy uzasadniają konieczność jego wniesienia. Dodatkowo projekty dotyczące materii regulowanych przez prawo międzynarodowe, w tym prawo Unii Europejskiej, są opiniowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości.

Jeżeli projekt tego wymaga, należy również podać osoby odpowiedzialne za jego wykonanie po wprowadzeniu w życie. Projekty, niespełniające podanych wymagań, zwracane są wnioskodawcy przez Szefa Sekretariatu (ewentualnie zastępców).

Projekty rozpatrywane są w terminie 30 dni¹³. W tym czasie dopracowuje się tekst pod względem prawnym i językowym¹⁴. Jeżeli zmiany wprowadzone w tym czasie są istotne, projekt należy jeszcze raz uzgodnić z odpowiednimi ministerstwami i osobami. Dopuszcza się też możliwość przeprowadzenia ogólnonarodowej dyskusji nad niektórymi projektami, szczególnie dotyczącymi sytuacji prawnej człowieka i obywatela.

Po zakończeniu prac nad projektem Szef Sekretariatu przedkłada ostateczny tekst do podpisu Prezydentowi. Ostatnim etapem jest publikacja dekretu. Zadaniem Szefa Sekretariatu jest ponadto wydawanie aktów, służących wykonaniu dekretów oraz rozporządzeń głowy państwa¹⁵. Jeżeli Prezydent odmówi podpisu, projekt w ciągu trzech dni jest zwracany wnioskodawcy wraz ze stosowną informacją.

13 W razie konieczności Szef Sekretariatu, Pierwsi Zastępcy lub Zastępcy mogą zdecydować o skróceniu lub wydłużeniu tego terminu.

14 Szef Sekretariatu jest zobowiązany do informowania Prezydenta o wszelkich rozbieżnościach wynikłych w czasie prac nad projektem.

15 Akty Szefa Sekretariatu (wcześniej Administracji) zatwierdzane są następnie dekretami Prezydenta Ukrainy, np. Położenia pro porządek organizacji ta zdijsnennia kontrolju za wikonanniam ukaziw, rozporządzeń i doruczeń Prezydenta Ukrainy zatwierdzone dekretem Prezydenta Ukrainy nr 155/2002 z 19 lutego 2002 r.

Wydanie odpowiedniego aktu jest kulminacyjnym etapem działalności prezydenta. Dekrety prezydenta wchodzą w życie z upływem dziesięciu dni od czasu ich opublikowania, jeżeli sam dekret nie stanowi inaczej, jednak w tym przypadku nie wcześniej niż z dniem ogłoszenia¹⁶.

Jedną z najistotniejszych form działania prezydenta jest działalność normotwórcza. Zakres przyznanych w tej dziedzinie uprawnień, charakterystycznych przecież dla władzy ustawodawczej, świadczy m.in. o pozycji prezydenta w systemie podziału władzy. Szeroki zakres uprawnień wzmacnia urząd, jednakże prowadzi też do zachwiania klasycznego demokratycznego trójpodziału władzy, co w skrajnych przypadkach może doprowadzić do reżimu totalitarnego.

Konstytucja Ukrainy nie przewidziała stanowienia prawa w formie dekretów (rozporządzeń) z mocą ustawy, znanych konstytucjom europejskim, co mogło nawet wcześniej budzić pewne zdziwienie wobec innych wyjątkowo przychylnych Prezydentowi decyzji ustrojodawcy. Umieszczenie takiej formy aktów głowy państwa w pierwotnej wersji konstytucji przesunęłoby jednak zdecydowanie ciężar władzy w kierunku prezydenta, czego prawdopodobnie twórcy konstytucji chcieli uniknąć. Po nowelizacji Konstytucji z 8 grudnia 2004 r., osłabiającej pozycję głowy państwa, brak rozporządzeń z mocą ustawy nie jest już tak zauważalny.

Za S. Seroginą można wyróżnić trzy podstawowe funkcje działalności normotwórczej: nowelizacyjną (wydawanie nowych praw, uchylanie istniejących), wyjaśniającą (konkretyzacja, detalizacja) i porządkującą (unifikacja, systematyzacja).¹⁷ W sferze tej, oprócz inicjatywy ustawodawczej, Konstytucja przyznała prezydentowi prawo wydawania własnych aktów o normotwórczym charakterze. Jednakże w Rozdziale V Ustawy Zasadniczej, poświęconym prezydentowi, nie ma *expressis verbis* przepisu mówiącego o tego rodzaju uprawnieniu, a większość kompetencji wymienionych w art. 106 również nie wymaga działalności normotwórczej, a jedynie wspomnianych dekretów i rozporządzeń. Natomiast o przyznaniu innym organom prawa działalności normotwórczej konstytucja mówi wyraźnie: Rada Najwyższa Ukrainy (art. 85 i 92), Gabinet Ministrów Ukrainy, ministerstwa i inne centralne organy władzy wykonawczej (art. 117), organy Autonomicznej Republiki Krym (art. 137), samorząd lokalny (art. 140 i 143). Charakter taki miały wspomniane

16 W opracowaniach ukraińskich możemy spotkać również pewne specyficzne kryteria podziału aktów prezydenta, jak np. wg kryterium miejsca w procesie kreacyjnym, akty prezydenta możemy podzielić na pierwotne (początkowe), np. dekret o przeprowadzeniu przedterminowych wyborów do Rady Najwyższej Ukrainy, pośrednie np. dekret o powierzeniu obowiązków premierowi, prokuratorowi generalnemu etc. i końcowe np. dekrety o utworzeniu, reorganizacji lub likwidacji centralnych organów władzy wykonawczej; lub podział wg kryterium podmiotu: na dekrety prowadzące do utworzenia organów władzy państwowej i dekrety decydujące o składzie osobowym organów państwowych. Przykładem pierwszego typu jest dekret tworzący nowe ministerstwo, drugiego zaś dekret o powołaniu na stanowisko. Por. S.G. Serogina, Teoretyczno-prawowi ta organizacyjny zasady funkcjonowania instytutu prezydentstwa w Ukraini, Nacionalna Juridyczna Akademia Ukrainy, Charkiw 2001, s. 153.

17 S.G. Serogina, *op. cit.*, s. 154.

ne dekrety prezydenta w sprawach gospodarczych, których już jednak prezydent nie może wydawać.

Niewielki ślad możemy odnaleźć w art. 106 p. 17, przyznającym prezydentowi stanowisko Najwyższego Głównodowodzącego Sił Zbrojnych Ukrainy, m.in. kierującego sprawami bezpieczeństwa narodowego i obrony państwa, co w połączeniu z przepisami w ustawach O obronie Ukrainy i O zbrojnych Siłach Ukrainy¹⁸, pozwala wyróżnić działalność normotwórczą prezydenta, zarówno samoistną, jak i wymagającą akceptacji parlamentu. Tak możemy określić realizację takich przykładowych uprawnień, jak: zatwierdzanie planu rozwoju i wykorzystania Sił Zbrojnych Ukrainy, akt mobilizacji czy zatwierdzenie uprawnień Sztabu Generalnego Ukrainy (decyzje te nie wymagają akceptacji parlamentu). Z drugiej strony szereg decyzji wymagających zgody Rady Najwyższej, jak: koncepcja doktryny wojennej, państwowy program modernizacji armii czy plan struktury Sił Zbrojnych Ukrainy, gdzie Prezydent jest jednym z elementów procesu normotwórczego¹⁹.

W p. 3 art. 106, przyznającym prezydentowi kierowanie polityką zagraniczną państwa, również możemy doszukać się elementów działalności normotwórczej. Przykładem dekrety O rozmieszczeniu przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych innych państw i przedstawicielstw organizacji międzynarodowych oraz O przedstawicielstwie Ukrainy przy Wspólnocie (Unii) Europejskiej²⁰.

Jeszcze inna sfera normotwórczej działalności prezydenta wynika z p. 28 art. 106, nadającym Głowie Państwa prawo tworzenia w granicach środków przewidzianych w budżecie państwa, organów i służb konsultacyjnych, doradczych i pomocniczych dla wypełniania swoich funkcji.

Wreszcie należy zasygnalizować kwestię o charakterze pierwotnym, mianowicie inicjatywę ustawodawczą. Prezydent, zgodnie z Konstytucją, jest jednym z podmiotów, posiadających prawo zgłaszania projektów ustaw w Radzie Najwyższej Ukrainy²¹. W uprzywilejowanej pozycji stawia projekty prezydenta obowiązek ich rozpatrywania przez parlament w pierwszej kolejności²². Przy sprzyjających okolicznościach, tj. większości parlamentarnej pochodzącej z tej samej opcji politycznej

18 Ustawa Ukrainy Pro obronu Ukrajiny z 6 grudnia 1991 r., Nr 1932–XII; Ustawa Ukrainy Pro Zbrojni Siły Ukrajiny z 6 grudnia 1991 r., Nr 1934–XII.

19 Wspomnieć należy, iż nie wszystkie decyzje w sprawie obronności kraju powstają przy współudziale Prezydenta, przykładem art. 92 zastrzegający formę ustawy Rady Najwyższej Ukrainy, w punkcie 12 mówi o organizacji i działalności organów władzy wykonawczej (czyli także organy wojskowe).

20 Dekret Pro programu rozmieszczenia dyplomatycznych przedstawnictw, konsularskich ustanow inozemnych de-rżaw i przedstawnictw miżnarodnych organizacij w Ukrajiny z 12 września 1994 r., Nr 517/94; Dekret Pro Przedstawnictwo Ukrajiny pri Europejskich Spiwtowariśtwach z 21 kwietnia 1997 r., Nr 354/97.

21 Wg art. 93 Konstytucji obok deputowanych ludowych Ukrainy, Gabinetu Ministrów Ukrainy. Nowelizacja Konstytucji pozbawiła tego prawa Narodowy Bank Ukrainy.

22 W przypadku uznania swoich aktów przez prezydenta za pilne.

co głowa państwa lub po prostu popierającej działalność prezydenta, może skutkować przyjęciem ustaw w formie przygotowanej przez prezydenta.

Zatem, mimo wspomnianego braku przepisu konstytucyjnego, działalność normotwórcza prezydenta nie może być w żadnej mierze zagadnieniem spornym. Należy nawet stwierdzić, iż ustrojodawca wprawdzie nie ujął tego problemu wprost, ale tak zorganizowana sfera działalności prezydenta była jego intencją i praktyka konstytucyjna w tym zakresie nie stanowi politycznego nadużycia. Idąc dalej, możemy stwierdzić, że do czasu ustanowienia nowej konstytucji prezydenci sprawowali władzę przede wszystkim za pomocą dekretów²³.

II. Instytucja kontrasygnaty

Pod pojęciem kontrasygnaty rozumiemy konstytucyjny wymóg podpisania aktu urzędowego głowy państwa przez premiera lub ministra, którzy biorą przez to na siebie odpowiedzialność polityczną i prawną za dany akt. Szerzej w literaturze kontrasygnata jest określana jako „1) potwierdzenie zgodności aktu z wolą wyrażoną przez głowę państwa, względnie zgodność formy aktu z przyjętymi zasadami demokracji; 2) konsekwencja zasady nieodpowiedzialności głowy państwa, przy równoczesnym przyjęciu zasady odpowiedzialności w życiu publicznym; 3) forma odpowiedzialności ministrów jako represji politycznej za dokonane naruszenie prawa; 4) sposób poddania całości spraw państwa kontroli parlamentu; 5) forma współdziałania ministrów i głowy państwa, gdy władza spoczywa w rękach gabinetu, a współpodpis głowy państwa ma charakter środka kontroli; 6) realizowanie zasady rządów prawa w drodze prewencji politycznej”²⁴.

Porównanie zakresu aktów podlegających kontrasygnacie z zakresem aktów zwolnionych z tego obowiązku jest ważnym argumentem w ustaleniu rzeczywistej ustrojowo-politycznej pozycji głowy państwa. Regulacja tej instytucji w znacznej mierze determinuje stosunki na linii prezydent – rząd, jak również wpływa na pozycje innych organów władzy państwowej. Jest ona z jednej strony niejako odbiciem konstytucyjnego mechanizmu sprawowania władzy zaplanowanego przez ustrojodawcę, z drugiej – pierwotnym wyznacznikiem pozycji prezydenta zakładającym: nieodpowiedzialność parlamentarną i niezaangażowanie polityczne prezydenta, przejście odpowiedzialności za kontrasygnowany akt przez premiera i (bądź) ministrów, uzależnienie skuteczności prawnej aktu prezydenta od udziału czynnika rządowego, wydanie aktu w wyniku przedłożenia rządowego, co miałyby wskazywać

23 Szczególnie prezydent Kuczma, który właśnie drogą dekretów podporządkował sobie Gabinet Ministrów i władze lokalne. Zob. K. Wolczuk, *Presidentialism In Ukraine: a Mid-term Review of the Second Presidency*, Democratization 1997, vol. 4, nr. 3, s. 159 i n.

24 A. Deryng, *op. cit.*, s. 47.

bierną postawę prezydenta²⁵. Stąd też stała się ona regułą systemu w relacjach głośno państwa i rządu w krajach demokracji parlamentarnej²⁶.

Konstytucja ukraińska przyjęła następujące rozwiązanie. Art. 106 ust. 4 stwierdza, iż (wyszczególnione) akty Prezydenta Ukrainy, wydane w ramach jego uprawnień, wymagają kontrasygnaty Premiera Ukrainy i ministra odpowiedzialnego za akt i jego wykonanie²⁷. Przyjęty sposób kontrasygnowania aktów miał na celu doprowadzenie do współpracy na linii Prezydent – Gabinet Ministrów, z drugiej strony – zdjęcie z prezydenta odpowiedzialności parlamentarnej za treść jego dekrety i rozporządzeń, właśnie poprzez przeniesienie jej na Premiera i ministrów²⁸. Rozwiązanie to jest stosunkowo często spotykane w państwach o ustroju prezydencko–parlamentarnym (półprezydenckim)²⁹.

Zmiana Konstytucji z 8 grudnia 2004 r. znacznie ograniczyła liczbę uprawnień Prezydenta wymagających kontrasygnaty. Z wcześniejszych trzynastu do zaledwie czterech: powoływania i odwoływania szefów przedstawicielstw dyplomatycznych Ukrainy w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych; przyjmowania listów uwierzytelniających i odwołujących przedstawicieli dyplomatycznych innych państw; kierowania Radą Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy; podejmowania decyzji, zatwierdzanych przez Radę Najwyższą Ukrainy, o wprowadzeniu na Ukrainie lub na określonych jej terenach stanu wyjątkowego oraz ogłaszania określonych terenów obszarami nadzwyczajnej sytuacji ekologicznej oraz tworzenia sądów³⁰.

25 Zob. J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999, s. 329 i n.

26 Wyjątkiem Konstytucja Słowenii z 1991 r. rezygnująca w ogóle z instytucji kontrasygnaty.

27 Jest to jeden z czterech przyjętych wariantów. Inne konstrukcje kontrasygnaty to: a) kontrasygnata udzielana wyłącznie przez szefa rządu (Konstytucja RP z 1997 r.); b) kontrasygnata dokonywana przez premiera lub właściwego ministra (polska Mała konstytucja z 1992 r.); c) kontrasygnata udzielana tylko przez właściwego ministra (Konstytucja Finlandii z 1919 r.).

28 N.G. Plachotniuk, *Instytut prezydentury w Ukraini*, Kyjów 1999, s. 81.

29 Zob. S. Gebethner, *System rządów parlamentarno–gabinetowych, system rządów prezydenckich oraz rozwiązania pośrednie, (w:) Konstytucyjne systemy rządów*, pod red. M. Domagały, Warszawa 1997, s. 80 i n.

30 Przed nowelizacją również takie uprawnienia, jak: reprezentowanie państwa w stosunkach międzynarodowych, sprawowanie kierownictwa nad polityką zagraniczną państwa, prowadzenie rozmów oraz zawieranie międzynarodowych umów Ukrainy; podejmowanie decyzji o uznaniu państw obcych, rozwiązanie Rady Najwyższej Ukrainy, jeżeli jej posiedzenia nie mogą rozpocząć się w ciągu trzydziestu dni pierwszej zwyczajnej sesji plenarnej; powoływanie na wniosek Premiera Ukrainy członków Gabinetu Ministrów Ukrainy, kierowników innych urzędów centralnych organów władzy wykonawczej, a także kierowników lokalnej administracji państwowej i ich odwoływanie; powoływanie i odwoływanie za zgodą Rady Najwyższej Ukrainy Przewodniczącego Komitetu Antymonopolowego Ukrainy, Przewodniczącego Funduszu Majątku Państwowego Ukrainy, Przewodniczącego Państwowego Komitetu ds. Telewizji i Radiofonii Ukrainy; powoływanie jednej trzeciej składu Sądu Konstytucyjnego Ukrainy; nadawanie najwyższych stopni wojskowych, najwyższych rang dyplomatycznych i innych najwyższych tytułów szczególnych i stanowisk służbowych; tworzenie, reorganizowanie i likwidowanie na wniosek Premiera Ukrainy ministerstw i innych centralnych organów władzy wykonawczej, działających w granicach środków przewidzianych na utrzymanie organów władzy wykonawczej; powoływanie i odwoływanie wyższego dowództwa Sił Zbrojnych Ukrainy oraz innych formacji wojskowych, kierowanie sprawami bezpieczeństwa narodowego i obrony państwa jako Najwyższy Głównodowodzący Sił Zbrojnych Ukrainy.

Problematyka kontrasygnaty nie została do tej pory odpowiednio omówiona ani w orzecznictwie Sądu Konstytucyjnego, ani też w pracach ukraińskich konstytucjonalistów. Przykładowo: nie przewidziano w prawodawstwie dalszego losu dekretów i rozporządzeń, które pomimo wymogu kontrasygnaty nie zostały podpisane przez premiera i (lub) odpowiedniego ministra, chociaż trudno przypuszczać, aby kontrasygnata, skoro już została wprowadzona, nie była warunkiem ważności aktu³¹. Odmowa kontrasygnaty skutkowałaby jednak najprawdopodobniej poniesieniem odpowiedzialności politycznej przed prezydentem, po nowelizacji jednakże znacznie ograniczonej, właściwie do Ministra Obrony i Ministra Spraw Zagranicznych.

Oddzielnym zagadnieniem jest sprawa odpowiedzialności ministrów za akty, które choć wymagają kontrasygnaty, nie zostają przez nich podpisane. Innymi słowy, czy premier lub (i) minister odpowiadają za zaniechanie, tj. dopuszczenie do wykonania lub nawet wydania aktów nie kontrasygnowanych. A. Deryng odpowiada na to pytanie twierdząco w przypadku państw o parlamentarnym systemie rządów³². Przekładając to na obecny system rządów Ukrainy, wprowadzie zmiana konstytucji nie dotknęła art. 113 zakładającego, iż ministrowie odpowiadają przed prezydentem, ale i podlegają kontroli Rady Najwyższej, to również należy przyjąć taki zakres odpowiedzialności Gabinetu Ministrów. Podkreślając jednakże, iż przed Prezydentem odpowiedzialność poniesie co najwyżej Minister Obrony i Minister Spraw Zagranicznych, a pozostali członkowie gabinetu przede wszystkim przed parlamentem (art. 113 w związku z art. 114 Konstytucji).

Zakres i tematyka aktów podlegających kontrasygnacie nie są już tak szerokie, co oznacza, iż akty zwolnione przez konstytucję z tego obowiązku, czyli tzw. prerogatywy, pozostawiają prezydentowi znaczne pole do samodzielnego działania. Świadczą też w równej mierze o rzeczywistej pozycji prezydenta, który nie musi uzgadniać swej decyzji z rządem ani z parlamentem, a odpowiedzialność za taki akt zostaje ograniczona do sytuacji, w których zostało naruszone prawo. Biorąc pod uwagę całokształt nowelizacji, mylące jest jednak spostrzeżenie, iż zwiększenie liczby prerogatyw miało skutkować wzmocnieniem pozycji prezydenta. Chodziło raczej o poszerzenie odpowiedzialności głowy państwa, odciążając jednocześnie premiera i Gabinet Ministrów.

Wydaje się, że pozycję prezydenta Ukrainy umacnia również sam sposób, w jaki ustrojodawca ukraiński ujął instytucję kontrasygnaty w Konstytucji. Otóż np. Konstytucja francuska z 1958 r., jak również polska z 1997 r., wprowadziły kontrasygnowanie aktów prezydenta jako zasadę ogólną (art. 19 konstytucji francu-

31 Przykładowo Konstytucja RP z 1997 r., w art. 144 ust. 2 ujęła instytucję kontrasygnaty dość wyraźnie: „akty urzędowe Prezydenta Rzeczypospolitej wymagają dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem”, a Akt o Formie Rządu Finlandii w § 34 podaje: „Dla swej ważności decyzje Prezydenta powinny być przez niego podpisane i kontrasygnowane przez ministra... który ... jest odpowiedzialny za poprawność aktu, w którym zawarta jest decyzja.”

32 Zob. A. Deryng, *op. cit.*, s. 51.

skiej i art. 144 ust. 2 konstytucji polskiej), by następnie niektóre, enumeratywnie wyliczone uprawnienia głowy państwa zwolnić z tego obowiązku. Ustrojodawca ukraiński postąpił odwrotnie. Wskazał tylko te uprawnienia prezydenta, które wymagają podpisu premiera i odpowiedniego ministra. Oznacza to, iż poza wymienionymi wszelkie pozostałe uprawnienia, wywodzące się czy to z Konstytucji, czy też z ustaw zwykłych, nie wymagają dla swej ważności kontrasygnaty. Obecnie, chociażby z racji liczby aktów kontrasygnowanych (4) wydaje się to rozwiązaniem naturalnym, ale pamiętajmy, iż w wersji pierwotnej Konstytucji z 31 punktów określających kompetencje prezydenta w art. 106, kontrasygnacie podlegało trzynaście. Konstytucja ukraińska przewiduje zatem aż dwadzieścia siedem wyłączeń aktów prezydenta spod kontrasygnaty rządowej³³.

Zwolnienie z obowiązku kontrasygnaty grupy uprawnień, które prezydent stosuje uosabiając państwo (przyznawanie nagród, nadanie obywatelstwa, przyznanie azylu, stosowanie prawa łaski), czy uprawnień, niemających bezpośredniego wpływu na pozostałe organy państwowe (zwracanie się z orędziami i powoływanie własnych organów doradczych), jest rozwiązaniem spotykanym zarówno w państwach o parlamentarnym, jak i półprezydenckim systemie rządów³⁴. Natomiast prerogatywy, związane z funkcjonowaniem Rady Najwyższej (zarządzanie przedterminowych wyborów), rządu (powoływanie ministrów) oraz z obsadzaniem wyższych stanowisk państwowych (Prokuratora Generalnego Ukrainy, członków Rady Banku Narodowego Ukrainy i Narodowej Rady Ukrainy ds. Telewizji i Radiofonii), świadczą o rzeczywistej pozycji głowy państwa wobec pozostałych organów władzy. O sile urzędu świadczy również możliwość samodzielnej decyzji prezydenta w sprawie zarządzania referendum ogólnoukraińskiego w sprawie zmiany konstytucji oraz zarządzania referendum z inicjatywy obywateli.

Obowiązkowi kontrasygnaty nie podlegają również uprawnienia Prezydenta, zawarte w innych przepisach Konstytucji, np. dotyczące procesu ustawodawczego (inicjatywa, uznanie projektu za pilny, weto), a także ujęte w przepisach rangi ustawowej.

Warunkiem wejścia w życie aktów prezydenta jest ich publikacja zgodnie z dekretem Prezydenta Ukrainy. O trybie publikacji aktów normatywnoprawnych i ich wejściu w życie³⁵. Przyjęte w prawidłowym trybie i podpisane akty, nie później jak w ciągu 15 dni, muszą być opublikowane w języku urzędowym w oficjalnych wydawnictwach państwowych. Są nimi: Oficjalny Dziennik Ukrainy, Kurier Urzędowy oraz Oficjalny Dziennik Prezydenta Ukrainy³⁶. W sytuacjach szczegól-

33 Dla porównania konstytucja V Republiki zaledwie osiem, a polska Mała konstytucja z 1992 r. dwadzieścia.

34 Choć np. akt ulaskawienia wydany przez prezydenta Francji wymaga kontrasygnaty (art. 17 i 19 Konstytucji).

35 Pro poriadok oficjinoho opriljudniennia normatiwno–prawowych aktiw ta nabrannia nymy czynnosti, Nr 503/97 z dnia 10.06.1997 r. „OWU” Nr 27/97.

36 Akty innych organów są publikowane również w Wiadomościach Rady Najwyższej Ukrainy i Głosie Ukrainy.

nych akty państwowe mogą być oficjalnie opublikowane poprzez środki masowego przekazu. Akty te zostają włączone do Głównego Państwowego Rejestru Aktów Normatywnych z zaznaczeniem ich kodu rejestracyjnego. Normatywnoprawne akty mogą być opublikowane w innych wydawnictwach dopiero po ich publikacji w powyższych oficjalnych wydawnictwach i nie stanowią podstawy do oficjalnego zastosowania. Ponadto akty Prezydenta Ukrainy, nieposiadające charakteru normatywnego lub ogólnego nie wymagają publikacji w oficjalnych wydawnictwach, a jedynie poinformowania dotyczących tych aktów urzędów, przedsiębiorstw, organizacji czy osób.

Kwestia mocy prawnej aktów prezydenta jest dyskusyjna, jednakże można pokusić się o jej ocenę. Przede wszystkim przepisy Konstytucji nadają aktom i rozporządzeniom obowiązek ich wykonywania na całym terytorium Ukrainy (ustęp 3 art. 106), jednocześnie zaznaczając, iż są wydawane na podstawie i w celu wykonania Konstytucji oraz ustaw Ukrainy, co świadczy o ich podustawowym charakterze. Art. 113 Konstytucji w ust. 3 stwierdza natomiast, iż „Gabinet Ministrów Ukrainy kieruje się w swojej działalności Konstytucją i ustawami Ukrainy, aktami Prezydenta Ukrainy”, co daje aktom prezydenta wyższą pozycję od innych aktów władzy wykonawczej. Potwierdza to również art. 116 p. 1 Konstytucji, do zadań Gabinetu Ministrów zaliczając zapewnienie przestrzegania Konstytucji, ustaw i aktów Prezydenta Ukrainy. Wreszcie art. 150 Konstytucji, dający Sądowi Konstytucyjnemu Ukrainy prawo wydawania orzeczeń o zgodności z Konstytucją Ukrainy, umieszcza akty prezydenta pomiędzy ustawami i innymi aktami Rady Najwyższej a aktami Gabinetu Ministrów Ukrainy. Świadczy to o w miarę silnej pozycji prezydenta w procesie normatywnym, na co składa się przede wszystkim prawo wydawania własnych aktów z dość szerokim prawem regulacji, jak i prawo inicjatywy ustawodawczej, dotyczące wszystkich sfer działalności ustawodawczej.

III. Inne formy działania prezydenta

Na uwagę zasługują jeszcze inne formy, tzn. działalność polegająca na stosowaniu prawa, działalność kontrolna i interpretacyjna, a także zagadnienie działalności organizacyjnej prezydenta.

Stosowanie prawa przez prezydenta związane jest z omawianym powyżej uprawnieniem do wydawania własnych aktów prawnych. W przypadku stosowania prawa nie chodzi tylko o akty prezydenckie, ale należy wziąć pod uwagę całokształt systemu prawnego w państwie. Możemy wyróżnić trzy stadia tego procesu:

- 1) ustalenie stanu faktycznego w konkretnej sprawie, wymagającej działania prezydenta;
- 2) wybór i analiza normy prawnej, którą można zastosować w tym przypadku;

- 3) rozstrzygnięcie, polegające na wydaniu stosownego aktu na podstawie odpowiedniej normy (norm) prawnej i przekazanie go zainteresowanym osobom, urzędom czy organizacjom³⁷.

Realizacja tej formy działalności prezydenta ma zastosowanie podczas wykonywania niektórych uprawnień, wynikających z art. 106 Konstytucji³⁸. Działania te możemy podzielić na nadające prawo (np. nadanie obywatelstwa) i chroniące prawo (np. uchylenie aktów Rady Ministrów Autonomicznej Republiki Krym).

Dodać należy, iż znaczna część powyższych uprawnień jest uregulowana nie tylko w rozdziale „Prezydent Ukrainy”, ale i w innych przepisach konstytucji, jak i w ustawodawstwie, np. wprowadzenie stanu wojennego (art. 106 p. 21, art. 85 p. 31 i ustawa „O ustroju prawnym stanów nadzwyczajnych”). Niektóre z wymienionych uprawnień mogą być wykonywane tylko w formie dekretów Prezydenta Ukrainy³⁹.

Przyjęty akt, kończący proces stosowania prawa, ma oczywiście charakter indywidualny, tzn. rozstrzygający konkretną sprawę i niemający zastosowania w innym, nawet bardzo zbliżonym przypadku, gdzie konieczne jest przeprowadzenie całej procedury od nowa (np. akt łaski czy uznanie państwa obcego).

Kontrola sprawowana przez prezydenta nie została wyszczególniona w przepisach ustawy zasadniczej, jednakże naturalnym jest, że zakres uprawnień kierowniczych prezydenta łączy się z możliwością kontroli podporządkowanych mu organów. Prezydentowi, jako szefowi władzy wykonawczej, przysługuje prawo oceny działalności egzekutywy i wydawanych przez nią aktów.

W art. 106 konstytucji odnajdujemy dwa rodzaje kontroli. Pierwszy – dotyczący uprawnień prezydenta, związanych z powoływaniem i odwoływaniem na stanowiska państwowe, czyli oceną (pozytywną lub negatywną) pracy i umiejętności osób, mających pełnić lub już pełniących wyższe funkcje państwowe, np. wnioskowanie o powołanie Ministra Obrony (p. 10) czy wyższego dowództwa Sił Zbrojnych Ukrainy (p. 17). Drugim rodzajem jest kontrola wydawanych przez egzekutywę aktów, np. prawo uchylania aktów Rady Ministrów Autonomicznej Republiki Krym (p. 17). Ten rodzaj kontroli, i to w stosunku nie tylko do władzy wykonawczej, możemy odnaleźć również w art. 102 konstytucji uznającym prezydenta gwarantem Konstytucji Ukrainy.

Oczywiście prezydent nie jest w stanie samodzielnie sprawować kontroli nad wszystkimi szczeblami władzy wykonawczej, dokonywana jest ona w jego imieniu przez Sekretariat Prezydenta. Z tego względu w Sekretariacie Prezydenta powoła-

37 S.G. Serogina, *op. cit.*, s. 165.

38 Konkretnie p. 4, 16, 19–21, 24–27.

39 Wspomniane wcześniej Położenia pro porządek pidgotowki i wnesennia projektiv aktiv Prezidenta Ukrainy, zatwierdzone dekretem Prezydenta z 15 listopada 2006 r. nr 970/2006.

no specjalne organy, których głównym zadaniem jest właśnie sprawowanie funkcji kontrolnej⁴⁰.

Efektom kontroli jest również wydanie odpowiedniego aktu przez prezydenta. W tym przypadku także chodzi o akt o charakterze indywidualnym, rozstrzygającym konkretną sytuację. Forma aktu zależy od samego prezydenta, z następującymi zastrzeżeniami: uchylanie aktów Rady Ministrów Autonomicznej Republiki Krym, szefów lokalnej administracji państwowej; zawieszenie wykonania aktów normatywnych Rady Najwyższej Autonomicznej Republiki Krym i decyzje w sprawie odwołania ze stanowiska kierowników odpowiednich organów państwowych dokonywane jest w formie dekretów Prezydenta Ukrainy. Natomiast np. decyzje w sprawach organizacyjnych i kadrowych są wydawane w formie rozporządzeń Prezydenta Ukrainy. Innym sposobem kontroli jest zwrócenie się do Sądu Konstytucyjnego Ukrainy w sprawie zbadania konstytucyjności aktów Rady Najwyższej Ukrainy i Rady Najwyższej Autonomicznej Republiki Krym (art. 150 Konstytucji).

Trzecią ze wspomnianych form działalności prezydenta jest interpretacja norm prawnych. Polega ona na wyjaśnianiu sensu i celów aktów prawnych z jednej strony, z drugiej zaś jest jedną z prawnych form realizacji kompetencji organów władzy publicznej. Podstawą prawną tego typu aktów jest Postanowienie o trybie opracowania i wniesienia projektów aktów Prezydenta Ukrainy (punkt 3 ustęp 29). Do roku 2000 został wydany tylko jeden interpretacyjny akt Prezydenta – dekret O interpretacji odrębnych postanowień Dekretu Prezydenta Ukrainy z 18 czerwca 1998 r. Nr 651, wydany 27 stycznia 1999 r. i oznaczony numerem 71/99⁴¹. Wyłuszczeniem tak znikomego zainteresowania Prezydenta tą formą działalności mogła być praktyka interpretacji aktów Prezydenta przez Gabinet Ministrów Ukrainy, np. Postanowienie GMU z 16 marca 2000 r. O interpretacji dekretu Prezydenta Ukrainy z 3 lipca 1998 r. Nr 727⁴².

Regulacja prawna dotycząca tych form realizacji kompetencji prezydenta, obowiązująca do czasu wydania dekretu z 15 listopada 2006 r., była z pewnością niedostateczna. Nie wszystkie kwestie były wyjaśnione w wystarczający sposób i należało się liczyć (o czym nadmieniali konstytucjonaliści ukraińscy) z powstaniem nowych regulacji w tej materii. Istniały wprawdzie wyjątki, jak temat obywatelstwa czy nagród i odznaczeń prezydenckich, ale potwierdzały tylko braki w innych sferach działalności prezydenta. Nowe regulacje nie tylko wypełniły istniejącą „lukę”, ale i spowodowały efektywniejsze ich zastosowanie.

40 Zob. Dekret Prezydenta Ukrainy z dnia 14 października 2005 r. Pro Stworennja Sekretariatu Prezydenta Ukrajiny (nr 1445/2005).

41 Na podstawie pkt 1 ustępu 9 wcześniej obowiązującego dekretu z 10 września 1994 r. nr 512/94 Położenia pro poriadok pidgotowki i wnesennia projektiv ukaziw i rozporiadzeń Prezidenta Ukrainy.

42 Oficjalny Dziennik Ukrainy 2000, nr 12, s. 461.

Na zakończenie pozostała kwestia organizacyjnych form realizacji kompetencji prezydenta. Przede wszystkim należy je rozróżnić na działalność osobistą prezydenta oraz na działalność jego Sekretariatu. Oczywiście, w większości przypadków Sekretariat Prezydenta ma także swój udział w osobistych działaniach prezydenta, jak chociażby na etapie opracowywania projektów dekretów i rozporządzeń prezydenckich.

Wśród organizacyjnych form działalności prezydenta możemy wyróżnić: prowadzenie zebrań koordynacyjnych, narad lub konferencji naukowych; odbywanie wizyt roboczych w kraju; odbywanie roboczych i oficjalnych wizyt zagranicznych; prowadzenie międzynarodowych spotkań oraz osobistych i telefonicznych rozmów; udział w pracach organizacji międzynarodowych i konferencjach międzynarodowych; wystąpienia na posiedzeniach plenarnych Rady Najwyższej Ukrainy oraz udział w posiedzeniach Gabinetu Ministrów Ukrainy; przewodniczenie Radzie Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy; wysłuchiwanie sprawozdań kontrolnych podległych mu organów; osobiste spotkania z obywatelami i przedstawicielami organów władzy państwowej; rozpatrywanie pism obywateli; oficjalne i robocze spotkania z osobami pełniącymi funkcje państwowe i specjalistami różnych dziedzin; prowadzenie konferencji prasowych i innych form kontaktowania się z obywatelami⁴³.

Niektóre z tych form mają swoje szczegółowe omówienie w aktach prawnych, np. dekret Prezydenta Ukrainy O Radzie Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy czy W sprawie przygotowania i przeprowadzenia wizyt roboczych Prezydenta Ukrainy⁴⁴.

Swoj udział w tych działaniach mają także inne organy, jak np. Gabinet Ministrów Ukrainy i poszczególne ministerstwa (kontakty międzynarodowe) czy centralne i lokalne organy władzy wykonawczej (spotkania z obywatelami, wizyty krajowe).

Zakres organizacyjnych form działania Prezydenta Ukrainy jest zatem dość szeroki, co nawiązywało przede wszystkim do jego pozycji w pierwotnej wersji Konstytucji, ale odpowiada również do jego miejscu w obecnych strukturach władzy. Innym problemem jest efektywne wykorzystanie przysługujących mu uprawnień, co w równej mierze zależy od osoby prezydenta, jego aparatu, jak i współpracy z innymi organami władzy państwowej.

43 S.G. Serogina, *op. cit.*, s. 175.

44 Dekret Prezydenta Ukrainy z 9 grudnia 1995 r., nr 1144/95 (ze zmianami wniesionymi dekretem Prezydenta Ukrainy z dnia 27 stycznia 1999 r., nr 70/99).