

Artur Olechno

EWOLUCJA KONSTITUCYJNYCH PODSTAW
SYSTEMU RZĄDÓW UKRAINY



Temida2
Białystok 2019

© Copyright by Temida 2
Białystok 2019

Redaktor Naukowy Wydawnictwa Temida 2: Cezary Kosikowski

Rada Naukowa Wydawnictwa Temida 2:

Przewodniczący Rady Naukowej Wydawnictwa Temida 2: Emil W. Pływaczewski

Członkowie z Uniwersytetu w Białymstoku: Stanisław Bożyk, Leonard Eteł, Ewa M. Guzik-Makaruk, Adam Jamróz, Dariusz Kijowski, Cezary Kosikowski, Cezary Kulesza, Agnieszka Malarewicz-Jakubów, Maciej Perkowski, Stanisław Prutis, Eugeniusz Ruśkowski, Walerian Sanetra, Joanna Sieńczyło-Chlabicz, Ryszard Skarzyński, Halina Święczkowska, Jarosław Volkonovski, Mieczysława Zdanowicz

Członkowie z Polski: Marian Filar (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu), Edward Gniewek (Uniwersytet Wrocławski), Lech Paprzycki (Sąd Najwyższy)

Członkowie zagraniczni: Lilia Abramczyk (Państwowy Uniwersytet im. Janki Kupały w Grodnie, Białoruś), Vladimir Babčak (Uniwersytet w Koszycach, Słowacja), Renata Almeida da Costa (Uniwersytet La Salle, Brazylia), Chris Eskridge (Uniwersytet w Nebrasce, USA), José Luis Iriarte Ángel (Uniwersytet Navarra, Hiszpania), Marina Karasjewa (Uniwersytet w Woroneżu, Rosja), Bernhard Kitous (Uniwersytet w Rennes, Francja), Martin Krygier (Uniwersytet w Nowej Południowej Walii, Australia), Petr Mrkyvka (Uniwersytet Masaryka, Czechy), Marcel Alexander Niggli (Uniwersytet we Fryburgu, Szwajcaria), Andrej A. Novikov (Państwowy Uniwersytet w Sankt Petersburgu, Rosja), Sławomir Redo (Uniwersytet Wiedeński, Austria), Bernd Schünemann (Uniwersytet w Monachium, Niemcy), Sebastiano Tafaro (Uniwersytet w Bari, Włochy), Wiktor Trinczuk (Kijowski Narodowy Handlowo-Ekonomiczny Uniwersytet, Ukraina)

Żadna część tej pracy nie może być powielana i rozpowszechniana w jakiegokolwiek formie i w jakikolwiek sposób (elektroniczny, mechaniczny), włącznie z fotokopiuowaniem – bez pisemnej zgody wydawcy.

ISBN 978-83-65696-17-5

Recenzenci: *Andrzej Bisztyga, Konrad Składowski*

Opracowanie graficzne i typograficzne: *Jerzy Banasiuk*

Projekt okładki: *Jerzy Banasiuk*

Redakcja techniczna: *Jerzy Banasiuk*

Korekta: *Bernadeta Lekacz*

Wydawca: Temida 2

Przy współpracy i wsparciu finansowym Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku

Spis treści

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

Rozdział I.

Ukraińskie tradycje konstytucyjne

1. Chwile suwerenności (1917-1922).....	21
1.1. Powstanie Ukraińskiej Republiki Ludowej (1917)	21
1.2. Pierwszy Uniwersał	23
1.3. Drugi Uniwersał i „pierwsza konstytucja”	24
1.4. Trzeci Uniwersał	26
1.5. Projekt konstytucji Ukraińskiej Republiki Ludowej z 1917 r.....	27
1.6. Czwarty Uniwersał	31
1.7. Konstytucja Ukraińskiej Republiki Ludowej	32
2. Państwo Ukraińskie (1918).....	36
3. Powrót Ukraińskiej Republiki Ludowej	40
3.1. Dyrektoriat	41
3.2. Koncepcje konstytucyjne schyłku Dyrektoriatu.....	42
3.3. Mała Konstytucja URL z 1920 r.	44
3.4. Projekt Nikowskiego	47

Rozdział II.

Zmierzch niezależnej państwowości

1. Zachodnio-Ukraińska Republika Ludowa (1918–1920).....	53
1.1. Tymczasowa Ustawa Zasadnicza	53
1.2. Republika Galicyjska	56
2. Ukraińska Republika Ludowa na uchodźstwie (1920–1992)	57
2.1. Projekt konstytucji Eichelmana	57
2.2. Projekty Stanisława Dnistrianskiego.....	60
2.3. Rządy emigracyjne	64

3. Ruś Zakarpacka	66
4. Ukraina Karpacka i inne próby stworzenia niepodległego państwa	68
5. Korzenie XX-wiecznego ukraińskiego konstytucjonalizmu?	70

Rozdział III.

Ukraina w ramach ZSRR (79)

1. Ukraińska Ludowa Republika Rad	80
2. Konstytucja USSR z 1919 r.	81
3. Konstytucja USSR z 1929 r.	84
4. Konstytucja URSR z 1937 r.	87
5. Konstytucja URSR z 1978 r.	92
6. URSR jako jedno ze źródeł współczesnego ukraińskiego konstytucjonalizmu ..	94

Rozdział IV.

Ustrój Ukrainy w latach 1991-1993

1. Początek Republiki	101
2. Stara konstytucja w nowych czasach	105
3. Nowelizacje Konstytucji z 1992 r.	111
4. Komisja Konstytucyjna Rady Najwyższej	116
5. Prace nad projektem nowej konstytucji	122
6. Projekt konstytucji z 1 lipca 1992 r.	125

Rozdział V.

Porozumienie konstytucyjne

1. Projekt konstytucji z 26 października 1993 r.	133
2. Druga Komisja Konstytucyjna	137
3. Konieczność zmian?	143
4. Porozumienie Konstytucyjne z 18 maja 2005 r.	149
5. Finalne koncepcje ustrojowe w pracach Komisji Konstytucyjnej	154
5.1. Jednolity projekt grupy roboczej z października 1995 r.	154

5.2. Projekt Mychajło Syroty.....	159
6. Uchwalenie Konstytucji.....	161

Rozdział VI.

Konstytucja Ukrainy z 1996 r.

1. Ogólna charakterystyka Konstytucji.....	163
2. Rada Najwyższa.....	167
3. Prezydent Ukrainy.....	170
4. Gabinet Ministrów.....	175
5. Władza sądownicza i Prokuratura.....	176
6. Powstanie sądownictwa konstytucyjnego.....	179

Rozdział VII.

Pomarańczowy model rządów

1. Ku autorytaryzmowi Prezydenta – druga połowa lat 90.....	183
2. Referendum konstytucyjne.....	187
3. Projekty ustaw konstytucyjnych 2000-2002.....	190
4. Ostatnie próby reform politycznych Leonida Kuczmy.....	194
5. Nowelizacja Konstytucji z 2004 r.....	201
6. Konflikty na szczycie władzy.....	210
7. Konstytucyjna Rada Narodowa – projekty VI kadencji.....	215
8. Negatywny ustrojodawca.....	221

Rozdział VIII.

Powrót do systemu parlamentarnego

1. Konstytuanta Wiktora Janukowycza.....	227
2. Ustawa konstytucyjna Euromajdanu.....	229
3. „Samousunięcie” prezydenta Ukrainy.....	232
4. Republika Krymu.....	235
5. System rządów parlamentarno-prezydenckich.....	237

Spis treści

5.1. Rada Najwyższa Ukrainy	237
5.2. Prezydent Ukrainy.....	240
5.3. Rząd i administracja.....	242
6. Projekty zmiany Konstytucji VIII kadencji Rady Najwyższej	243
7. Nowelizacja Konstytucji z 2016 r.....	246
7.1. Komisja Konstytucyjna	246
7.2. Ustawa konstytucyjna z 2 czerwca 2016 r.....	247
8. Proponowane kierunki zmian ustrojowych.....	248
8.1. Konstytucja Ihora Juchnowskiego	248
8.2. Projekt Konstytucji Narodowej.....	249
Zakończenie	251
Bibliografia	261

WPROWADZENIE

Ukraina w znanej nam dzisiaj formie państwowej jest relatywnie młodym państwem powstałym w 1991 r. w wyniku rozpadu Związku Socjalistycznych Republiki Radzieckich. Nie był to zupełny początek państwowości, której podstaw możemy doszukiwać się znacznie wcześniej, a co znajduje swoje potwierdzenie w historii ukraińskiego konstytucjonalizmu. Próbując dotrzeć do początków ukraińskich aktów ustrojowych, należy nawiązać do istniejącej na przełomie XVI i XVII w. Si-czy Zaporoskiej¹. Za protoplastę ukraińskiego parlamentu możemy uznać działającą wówczas Radę Kozacką (właściwie Radę Siczy lub Generalną Radę Wojskową). Składająca się z wszystkich członków stanu kozackiego, niekiedy z udziałem chłopów i mieszczaństwa, posiadała główne kompetencje ustawodawcze i sądownicze. W późniejszym czasie większe znaczenie miała wybierana w wyborach pośrednich Rada Starszyzny². W 1710 r. uchwaliła ona uchodzące za pierwszą ukraińską ustawę zasadniczą³ Pakty i konstytucje praw i wolności wojska zaporoskiego (*Pacta et Constitutiones legum libertatumque Exercitus Zaporoviensis*) przewidujące trójpodział władzy na ustawodawczą (Rada Generalna), wykonawczą (hetman) i sądowniczą (Sąd Generalny)⁴. Uchwalona na uchodźstwie konstytucja nie stała się jednak zaczątkiem państwowości⁵. Ziemie ukraińskie po III rozbiórze Polski weszły w większości w skład imperium rosyjskiego, część zaś znalazła się w posiadaniu monarchii Habsburgów.

W wieku XIX i na początku XX ogłoszono kilka projektów konstytucji przyszłej państwowości. Wśród nich można wymienić projekt Michała Drahomanowa z 1884 r., Michała Hruszewskiego z 1905 r. czy Mikołaja Michnowskiego z 1905 r.⁶ Pierwsze dwa wymienione projekty zakładały federalizację imperium rosyjskiego,

1 W. Honczarenka, *Istoriјaderżawy i prawa Ukraјiny*, Charkiw 2013, s. 104 i n.

2 W. Tancjura (red.), *Polityczna istorija Ukraјiny*, Kyjiw 2002, s. 93.

3 N. Jakowenko, *Historia Ukrainy do końca XVIII wieku*, Lublin 2000, s. 280.

4 Ze względu na miejsce ogłoszenia zwana Konstytucją benderską. Zob. O. Wowk, *Konstytucyjna Pytlypa Orłyka: oryhinał ta johoistorija*, Archiw Ukraјiny 2010, nr 3-4(269), s. 145. Tekst konstytucji: http://www.archives.gov.ua/Publicat/AU/AU_3_4_2010/14.pdf (2.01.2019).

5 W. Baluk, *Ukraina*, [w:] W. Baluk, A. Czajowski (red.), *Ustroje polityczne krajów Wspólnoty Niepodległych Państw*, Wrocław 2007, s. 111.

6 W. Pohoriłko, Ju. Szemszuczenko, W. Ewdokymow (red.), *Konstytucija nezależnoji Ukraјiny*, Kyjw 2000, s. 25 i n.

z autonomiczną Ukrainą. Pierwszym nowożytnym projektem konstytucji niezależnej Ukrainy był ten trzeci: Ustawa zasadnicza niepodległej Ukrainy – Związek narodu ukraińskiego⁷. M. Michnowski proponował konstytucję dla niepodległego państwa federacyjnego z prezydenckim systemem rządów. Liczący 118 artykułów dokument był pierwszym od czasów Orlika projektem pełnej konstytucji opartym na Monteskiuszowskiej zasadzie podziału władzy. Władzę wykonawczą powierzono wybieranemu w głosowaniu powszechnym na 6-letnią kadencję Prezydentowi, który powoływał rząd odpowiedzialny przed Prezydentem. Członkostwa w rządzie nie można było łączyć z mandatem parlamentarnym. Władzę ustawodawczą miał sprawować dwuizbowy parlament złożony z Rady Przedstawicieli i Senatu, których członkom przyznano wolny mandat. Wybory do obu izb parlamentu miały charakter powszechny, odbywały się w głosowaniu tajnym w oparciu o zasady równości i bezpośredniości. Czynne prawo wyborcze przyznano obywatelom, którzy ukończyli 25 lat, a bierne osobom piśmiennym po ukończeniu przez nie 25 lat i przed ukończeniem lat 70. Kadencja Rady Przedstawicieli miała wynosić 3 lata, a Senatu lat 5. Władzę sądowniczą powierzono niezależnym sądom, w tym jednemu najwyższemu sądowi kasacyjnemu. Sędziowie mieli być powoływani przez Prezydenta na wniosek rad lokalnych i sądów II instancji. Projekt gwarantował również suwerenowi bezpośredni udział w sprawowaniu władzy, przyznając np. grupie co najmniej 25 tys. obywateli prawo inicjatywy ustawodawczej.

Kolejne projekty, a właściwie cały ich wysyp, wiązał się z próbami powołania do życia niepodległego państwa zainicjowanymi u schyłku I wojny światowej. Część z nich udało się przynajmniej tymczasowo zrealizować w formie ustaw zasadniczych. W latach 1917-1922 uchwalono szereg aktów regulujących ustrój Ukraińskiej Republiki Ludowej, Państwa Ukraińskiego i Zachodnio-Ukraińskiej Republiki Ludowej. Uchwalonym aktom towarzyszyły przygotowywane mniej lub bardziej oficjalnie projekty przyszłych konstytucji.

Do aktów i projektów tego okresu należy dołączyć też konstytucje Rusi Podkarpackiej i Ukrainy Karpackiej oraz Karpato-Ukrainy, a zakończyć losami Ukraińskiej Republiki Ludowej na uchodźstwie.

Konstytucjonalizm Ukrainy radzieckiej trudno uznać za kontynuację powyższych idei, jednak cztery ustawy zasadnicze Ukraińskiej RSR, a przede wszystkim ostatnia z nich, ta z 1978 r., miały istotne znaczenie dla konstytucyjnego procesu już niebawem niepodległego państwa. To właśnie radzieckie rozwiązania ustrojowe obok aktów konstytucyjnych z lat 1917-1922 i klasycznych modeli ustrojowych

7 Projekt został opublikowany w jedynym numerze pisma „Samostijna Ukraina” we wrześniu 1905 r. jako przygotowany przez grupę członków Ukraińskiej Partii Narodowej. Tekst projektu za: https://constituanta.blogspot.com/2011/08/1905_05.html (20.01.2018).

znanych z demokracji zachodnich były punktem wyjścia dla tworzonego systemu rządów.

„Nowożytny” okres procesu konstytucyjnego na Ukrainie, rozpoczęty na przełomie lat 80. i 90., a formalnie w 1990 r. ogłoszeniem najpierw Deklaracji o suwerenności państwowej Ukrainy i Proklamacji o niezależności z 24 sierpnia 1991 r., a następnie potwierdzony w referendum ogólnokrajowym 1 grudnia 1991 r., trwał do 1996 r., czyli do uchwalenia obecnie obowiązującej konstytucji Ukrainy. Podobnie jak w pozostałych państwach bloku wschodniego zapoczątkowujących proces transformacji ustrojowej, źródeł rozwiązań systemowych poszukiwano w trzech obszarach: modelach rządów ustabilizowanych państw zachodnioeuropejskich, tradycjach ustrojowych występujących w tych państwach przed objęciem ich wpływami ZSRR oraz nawiązując do doświadczeń i instytucji funkcjonujących dotychczas we właśnie wygaszonym systemie⁸. Nie sposób pominąć było w tym opracowaniu tego ostatniego źródła, *ergo* przedstawienia i odszukania pozostałości rozwiązań istniejących w czasie trwania Ukraińskiej RSR w strukturach ZSRR, a które przetrwały po ogłoszeniu niepodległości przez Ukrainę w 1990 r.

W doktrynie ukraińskiej proponuje się podział na kilka etapów konstytucjonalizujących nowe państwo. Według Wiktora Pohoriłko można wyróżnić trzy okresy: pierwszy obejmujący lata 1990-1993, drugi od 1994 do 1995 r. i ostatni od 1995 r. do uchwalenia nowej ustawy zasadniczej⁹.

Bardziej szczegółowo proces ten dzieli Petro Steciuk, wyróżniając w sumie cztery okresy: Etap Przygotowawczy (od 16 lipca 1990 r. do 24 sierpnia 1991 r.), na który składa się Deklaracja o suwerenności państwowej Ukrainy, powołanie komisji konstytucyjnej (24 października 1990 r.) oraz przedstawienie koncepcji nowej konstytucji Ukrainy (18 czerwca 1991 r.); Etap I trwający od sierpnia 1991 r. do jesieni 1993 r., kiedy to zaprezentowano Akt ogłoszenia niezależności Ukrainy (24 sierpnia 1991 r.) i projekt Konstytucji Ukrainy (1 lipca 1992 r.) oraz uchwalono ustawę o sukcesji prawnej Ukrainy (12 września 1991 r.); Etap II (zapoczątkowany jesienią 1993 r. i zakończony w czerwcu 1995 r.), kiedy to powołano nową komisję konstytucyjną (20 września 1994 r.), przedstawiono projekty konstytucji: Kongresu Ukraińskich Nacjonalistów (20 października 1994 r.), Ukraińskiej Republikańskiej Partii (11 stycznia 1995 r.), frakcji komunistów (27 lipca 1995 r.), Chrześcijańsko-Demokratycznej Partii Ukrainy (1 grudnia 1995 r.) oraz pozostałe projekty przygotowane przez naukowców i działaczy polityczno-społecznych. Proces konstytucyjny kończy Etap III rozpoczęty Porozumieniem Konstytucyjnym z 8 czerwca 1995 r., w ramach którego ponadto utworzono Grupę Roboczą Komisji Konstytucyjnej (19 czerwca

8 W. Sokół, *Transformacja ustrojowa państw Europy Środkowej i Wschodniej – próba bilansu*, [w:] W. Sokół, M. Żmigrodzki (red.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2005, s. 29.

9 W. Pohoriłko (red.), *Konstytucyjne prawo Ukrainy*, Kyjiw 1999, s. 112 i n.

1995 r.), przedstawiono projekty Konstytucji Ukrainy z 15 listopada 1995 r. oraz 11 marca 1996 r. Ostatni etap i cały proces konstytucyjny wieńczy uchwalenie Konstytucji Ukrainy 28 czerwca 1996 r.¹⁰

Jeszcze inny podział zaproponował Jurij Szemszuczenko¹¹. Pierwszy etap rozpoczął się od uchwalenia Deklaracji o suwerenności państwowej Ukrainy, drugi otwiera powołanie pierwszej komisji konstytucyjnej, trzeci wiąże z działalnością drugiej komisji konstytucyjnej od 2004 r., a etap czwarty to czas bezpośredniego przyjęcia nowej konstytucji Ukrainy, etap piąty to przygotowanie i uchwalenie pierwszej nowelizacji konstytucji w 2004 r., etap szósty wieńczy orzeczenie Sądu Konstytucyjnego w 2010 r. przywracające pierwotną wersję konstytucji, wreszcie etap siódmy, współczesny, rozpoczęty nowelizacją przywracającą zmiany w 2014 r.

Ten ostatni z proponowanych podziałów wydaje się najbliższy rzeczywistości z jednego powodu. Dwa pierwsze przedwcześnie kończą proces konstytucyjny w 1996 r. W przypadku Ukrainy rok ten jest z pewnością datą graniczną, ale z równie dużą pewnością należy stwierdzić, że przyjęcie nowej konstytucji nie zakończyło kształtowania ukraińskiego systemu rządów. Wręcz przeciwnie, rozpoczął się kolejny jeszcze bardziej burzliwy okres trwający właściwie do dziś.

U progu nowej państwowości ukraińskie elity polityczne, chcąc zmieścić się w demokratycznych ryzach klasycznych systemów rządów, miały do wyboru parlamentarną, prezydencką lub półprezydencką formę sprawowania władzy¹². Podnosi się, że decyzja ta nie została przemyślana, a wynikała z bieżącego układu sił politycznych¹³. Mimo tego pewnych źródeł tych wyborów można się doszukiwać, wskazując na zalety przyjętego właściwie od początku systemu mieszanego i balansowania między systemem semiprezydenckim i zrationalizowanym systemem parlamentarnym (parlamentarno-prezydenckim)¹⁴. Zgoda na półprezydencki model rządów miała jednak zupełnie inne podłoże wśród byłej komunistycznej nomenklatury i wśród rodzącej się opozycji demokratycznej. Na dalsze decyzje wpływ miała zarówno praktyka ustrojowa, jak i aktualnie zajmowana pozycja. Da się wszak zauważyć, że propozycje dalej idące, tzn. w kierunku systemu prezydenckiego i klasycznego systemu parlamentarno-gabinetowego, nie spotykały się z szerszym poparciem. Silna pozycja Prezydenta, także w ramach nowelizacji parlamentarno-

10 Por. P. Steciuk, *Osnowy teorii konstytucji ta konstytucjonalizmu*, Lwiv 2003, s. 160.

11 Ju. Szemszuczenko, *Etapy konstytucyj nohoro zwytku w nezaleznoji Ukraini*, „Zasopys Kyjiwskoho uniwersytetu prawa” 2015, nr 2, s. 4 i n.

12 Wiedząc o nieco odmiennym podejściu do definicji klasycznych systemów rządów napotkanych w doktrynie ukraińskiej, zagadnienie to autor niniejszej monografii postrzega w tradycyjny dla konstytucjonalistów sposób. Por. np. S. Bożyk (red.), *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2014, s. 146 i n. czy poszczególne opracowania (W. Brodziński, A. Puho, S. Gebethner, E. Gdulewicz, M. Domagała, P. Sarnecki i K. Skotnicki) w: M. Domagała (red.), *Konstytucyjne systemy rządów*, Warszawa 1997.

13 W. Baluk, *Koalicje gabinetowe na Ukrainie w latach 2002-2012*, Lublin 2012, s. 24.

14 Zob. A.Z. Kamiński, B. Kamiński, *Korupcja rządów. Państwa pokomunistyczne wobec globalizacji*, Warszawa 2004, s. 2015 i n.

-prezydenckich, blokowała ewentualne wzmocnienie szefa rządu i wprowadzanie elementów systemu kanclerskiego. Skrajny parlamentaryzm był natomiast wynikiem reminiscencji radzieckich, a nie odwoływaniem się do systemu rządów zgromadzenia. Faktem pozostaje, że nie można autorytatywnie stwierdzić, który z systemów rządów czy ich wariantów jest najlepszy¹⁵. Decyduje o tym w dużej mierze praktyka ustrojowa konkretnego państwa, a tę niestety możemy ocenić wyłącznie *ex post*.

Niniejsza rozprawa dotyczy stulecia 1917-2017¹⁶. Cezura czasowa ma swoje uzasadnienie. Po pierwsze, wpływ wcześniejszych aktów na ustrój Ukrainy był śladowy. Wskazuję, że i na pierwsze akty konstytucyjne z lat 1917-1921 ich oddziaływanie było niewielkie, może poza pewnymi kliszami rozwiązań zachodnich i odniesieniami w nomenklaturze. Po drugie, trudno mówić tu o aktach ustrojowych państwa ukraińskiego, skoro takiego *de iure* nie było. Po trzecie wreszcie, celem opracowania jest ukazanie ewolucji podstaw konstytucyjnych Ukrainy współczesnej i z tego powodu rozpoczęcie opracowania od aktów z roku 1917 wydaje się również uzasadnione. Oczywiście przy nieco innym założeniu niektóre z tych aktów mogłyby być do monografii włączone np. ze względu na ich „graniczne” obowiązywanie. Do takich można zaliczyć chociażby wspomnianą na początku konstytucję Michnowskiego.

Rozprawa składa się z ośmiu rozdziałów. Dwa pierwsze mają charakter częściowo historyczny, chcąc ukazać korzenie ukraińskiego konstytucjonalizmu. W rozdziale pierwszym przedstawiono ukraińskie niepodległościowe tradycje konstytucyjne, czyli konstytucje i inne akty ustrojowe głównych tworców państwowych z lat 1917-1922, przede wszystkim Ukraińskiej Republiki Ludowej i Państwa Ukraińskiego. Był to czas bogaty z punktu widzenia niniejszej monografii nie tylko od strony normatywnej, ale też ideowej, gdzie zgłaszane koncepcje konstytucyjne mogły znaleźć swoje odbicie kilkadziesiąt lat później.

Rozdział drugi uzupełnia idee konstytucyjne tego okresu o akty Zachodnio-Ukraińskiej Republiki Ludowej oraz efemerydalne akty ustrojowe Rusi Podkarpackiej i Ukrainy Karpackiej, a także przedstawia dzieje konstytucyjne Ukraińskiej Republiki Ludowej na uchodźstwie oraz proponowane w ramach jej funkcjonowania projekty konstytucyjne. W zakończeniu rozdziału znajduje się podsumowanie tego okresu dziejów konstytucyjnych Ukrainy.

Przedmiotem rozdziału trzeciego jest historia konstytucyjna Ukraińskiej RSR. Cztery ustawy zasadnicze tego okresu, oparte na wzorcowych konstytucjach związ-

15 Por. J. Szymanek (red.), *Systemy rządów w perspektywie porównawczej*, Warszawa 2014, s. 8.

16 W monografii przedstawiono również projekty ustaw konstytucyjnych zarejestrowanych później, w tym najnowszą nowelizację Konstytucji z lutego 2019 r. Z tego też tytułu można uznać, że w monografii przyjęto stan prawny na 7 lutego 2019 r.

kowych, stanowią również istotną część ewolucji ustroju. Szczególne znaczenie ma Konstytucja URSS z 1978 r. będąca nie tylko źródłem kilku rozwiązań do dzisiaj obowiązujących, ale przecież aktem obowiązującym formalnie do 1996 r., aktem, którego oddziaływanie na koncepcje głoszone przez niekiedy decydującą część ukraińskiej sceny politycznej miało niebagatelne znaczenie w trakcie procesu konstytucyjnego pierwszej połowy lat 90.

Treścią rozdziału czwartego jest analiza procesu konstytucyjnego i głoszonych koncepcji ustrojowych w pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości – z jednej strony próby demokratyzacji konstytucji URSS, z drugiej równoległe rozpoczęcie prac nad nową konstytucją suwerennej Ukrainy.

Rozdział piąty może być, podobnie jak w rzeczywistości Porozumienie konstytucyjne z 1995 r., któremu jest poświęcony, wyłomem w drodze do nowej konstytucji. Ale jest też potwierdzeniem obranej przez ukraińskiego ustrojodawcę koncepcji ustrojowej. W dalszej części omówiony został finał tej fazy procesu konstytucyjnego, gdzie szczegółowo przywołano działania i tarcia polityczne, których efektem było uchwalenie Konstytucji Ukrainy 28 czerwca 1996 r. Wprowadzony wówczas system rządów został zaprezentowany w rozdziale szóstym, gdzie przede wszystkim omówiono ukraiński klasyczny Monteskiuszowski system organów państwowych.

Jak szybko się okazało, nie był to koniec zmian ustrojowych. Rozdział siódmy przedstawia pierwsze próby reform właśnie uchwalonej konstytucji, moment w procesie konstytucyjnym szczególnie istotny jako chyba jedyny i jak na razie ostatni, w którym głosy wzywające do prezydenckiego zwrotu ustrojowego były najbliższe realizacji. Przeanalizowano także wydarzenia i ich efekty, który skutkowały dwukrotną zmianą systemu rządów na Ukrainie – najpierw pomarańczowa rewolucja i pierwsza nowelizacja konstytucji w grudniu 2004 r., a następnie jej uchylenie przez Sąd Konstytucyjny we wrześniu 2010 r. W międzyczasie chęć dalszej reformy systemu rządów była potwierdzana przez szereg składanych w Radzie Najwyższej projektów ustaw konstytucyjnych.

Powrót do systemu zaproponowanego w nowelizacji 2004 r. był możliwy wskutek kolejnej ukraińskiej rewolucji – Euromajdanu. Wprowadzenie ponownie systemu parlamentarno-prezydenckiego nie odbyło się jednak bez szeregu kontrowersji natury formalnej, czemu poświęcono rozdział ósmy. Tę część monografii kończy omówienie jedynej jak dotychczas nowelizacji pomajdanowej oraz pojawiających się stale wcześniejszych i późniejszych projektów zmian konstytucji.

Powyższe rozważania zostały podsumowane w zakończeniu, gdzie znajduje się też próba weryfikacji postawionych celów badawczych.

Celem rozprawy jest próba odpowiedzi na kilka zasadniczych pytań badawczych: 1) Jak przebiegała ewolucja systemu rządów w przypadku Ukrainy? 2) Jak

wyglądał ukraiński proces konstytucyjny, jakie są jego cechy swoiste oraz czy został on zakończony? 3) Czy można wskazać ramy ukraińskiego systemu rządów, czy w tym przypadku można mówić w ogóle o ramach systemu rządów, a jeżeli tak, to co nimi jest – czy klasyczne systemy rządów nimi są? 4) Gdzie rozpoczynają się te ramy – czy nowa konstytucja nimi jest, czy ma podstawy w przeszłości, czy jest nowym tworem? Kiedy ustrojodawca ukraiński wykracza poza te ramy?

Odpowiednio do wskazanych celów zostały sformułowane zadania badawcze. Składają się na nie: wskazanie źródeł ukraińskiego procesu konstytucyjnego od 1917 r.; na ich podstawie wyodrębnienie proponowanych systemów rządów w oparciu o klasyczne modele ustrojowe; analiza przeprowadzanych całkowitych i częściowych nowelizacji konstytucji oraz kierunków wprowadzanych lub inicjowanych zmian; ustalenie i poddanie analizie decydujących dla systemu rządów elementów praktyki ustrojowej i politycznej; na podstawie powyższych analiz wskazanie ram ukraińskiego procesu konstytucyjnego i systemu rządów; wreszcie próba wskazanie aktualnego momentu tego procesu konstytucyjnego. Poszczególne zadania badawcze były w monografii realizowane równolegle, a ich efekty i osiągnięte cele podsumowano w zakończeniu.

Biorąc pod uwagę postawione cele, autor uznał, że przy ich realizacji należy przyjąć kilka metod badawczych. W opracowaniu starano się przede wszystkim korzystać z metody historycznej i metody prawnoporównawczej. Metoda historyczna pozwoliła na prześledzenie procesu kształtowania i ewoluowania ukraińskich podstaw konstytucyjnych, przy czym właściwa ocena proponowanych na Ukrainie rozwiązań nie tylko w tym przypadku jest możliwa przy jednoczesnym ukazaniu praktyki ustrojowej, która obok teorii i podstaw normatywnych uzupełnia płaszczyznę prowadzonych rozważań (analiza przyczynowa i funkcjonalna). Druga z metod, prawnoporównawcza była z kolei pomocna przy próbach dopasowania obowiązujących lub proponowanych rozwiązań ukraińskich do klasycznych modeli ustrojowych. Mniejsze znaczenie w niniejszej monografii odegrała metoda prawnodogmatyczna, która, jednakże posłużyła do omówienia poszczególnych ukraińskich uregulowań prawnych.

Ustalenie właściwych proporcji pomiędzy analizą prawnodogmatyczną a tłem politycznym wprowadzanych rozwiązań ustrojowych dostarczało pewnych problemów przy pisaniu rozprawy. Analiza dogmatyczna w przypadku Ukrainy musiała niekiedy zawieść wobec pozaprawnych elementów kształtujących faktyczny system rządów. Zdaje sobie z tego sprawę również doktryna naszego sąsiada, doszukując się źródeł poszczególnych wyborów ustrojowych w aktualnej sytuacji politycznej, tradycji czy inspiracjach zewnętrznych bardziej niż w analizie potencjalnego materiału normatywnego i jego ewentualnych konsekwencji. Może wręcz zadziwiać, że szybciej analizy niektórych instytucji odnajdziemy w opracowaniach innych niż

ukraińskie. Efemerydalne przepisy ustrojowe nie mogły stanowić właściwego gruntu dla systemu politycznego relatywnie młodej i rwanej państwowości. Pewną pomocą mogło być tutaj wykorzystanie badań doktryny polskiej czy ogólnie zachodniej, jednak w przypadku konstytucjonalizmu ukraińskiego, jego wielu swoistych a często i pozakonstytucyjnych rozwiązań mogło być to ryzykowne. Mam nadzieję, że tę specyfikę ukraińskich podstaw systemu rządów, przejawiającą się dominacją czynników politycznych nad prawnodogmatycznymi udało się również uwypuklić.

W monografii poddano analizie kilka rodzajów źródeł. Są to przede wszystkim akty normatywne rangi konstytucyjnej ukraińskich podmiotów państwowych powstałych u schyłku I wojny światowej, w czasie istnienia Ukraińskiej Radzieckiej Republiki Socjalistycznej oraz po wyłonieniu się na gruzach rozpadającego się imperium sowieckiego niepodległej Ukrainy. Niewiele mniejszą uwagę poświęcono projektom takich aktów. Chodzi zarówno o projekty oficjalnie ogłoszone, których procedury ustrojodawcze zostały wszczęte, ale również o te, których treść znana jest jedynie z publikacji medialnych lub debaty publicznej. Na ich tle szczególnie wyraźnie widać pewne nieformalne ograniczenia ustrojowe, w jakich poruszali się autorzy owych projektów lub idei.

U źródeł opracowania leży chęć przedstawienia pewnej syntezy ewolucji koncepcji konstytucyjnej na Ukrainie, przede wszystkim po odzyskaniu niepodległości w 1991 r., i ewentualne doszukiwanie się źródeł niektórych rozwiązań w okresie wcześniejszym. Dążono do przedstawienia w miarę kompleksowo ukraińskiej myśli konstytucyjnej tego czasu, ale autor zdaje sobie sprawę, że wszystkie poruszone wątki można znacznie rozwinąć, co częściowo uczyniono już we wcześniejszych publikacjach. Subiektywna ocena ważkości przywoływanych źródeł ustrojowych skutkuje zmienną szczegółowością ich omówienia. Niekiedy zatem aktowi krótko obowiązującemu lub wręcz projektowi, który nigdy w życie nie wszedł, poświęcono wyraźnie więcej miejsca niż innemu, zdawałoby się, istotniejszemu. Taki, a nie inny wybór autor niniejszej monografii usprawiedliwia chęcią argumentacji postawionych tez badawczych i odpowiedzi na postawione pytania. Szczególnie jest to widoczne w rozdziale pierwszym poświęconym korzeniom ukraińskiego konstytucjonalizmu, ale i później przy analizie prac nad nową konstytucją niepodległej Ukrainy na początku lat 90. Trudno w tym pierwszym wypadku odwoływać się do praktyki ustrojowej nawet wobec aktów normatywnych, które w życie weszły. Sytuacja wewnętrzna często bowiem nie pozwalała na faktyczne realizowanie przepisów i system sprawowania władzy niekoniecznie pokrywał się z prawem stanowionym. W drugim zaś w ocenie autora warto było bliżej przyrzeć się ścieraniu się różnych proponowanych wówczas koncepcji ustrojowych, nawet właśnie tych, które szybko w dyskursie konstytucyjnym przepadały, i szczegółowo przedstawić w sumie nieznaną w Polsce proces konstytucyjny.

Zgodnie z powyższymi celami przedmiotem rozważań będzie zatem także próba wskazania ram ukraińskiego systemu rządów. Pewnej idei ustrojowej, idei konstytucji, której tożsamość tworzy te ramy i mimo chęci zmian oraz ich faktycznego wprowadzania nie można mówić o „rewolucji”, do której dochodzi w momencie przekroczenia pewnych ograniczeń systemowych.

Objętość materiału wystarcza na podjęcie tematu wyłącznie z punktu widzenia przepisów konstytucyjnych. Warto niekiedy jednak sięgnąć nieco szerzej i przywołać rozwiązania ustawowe, a obligatoryjnie wręcz praktykę funkcjonowania proponowanego systemu organów państwowych. Nie mogąc uwolnić powyższych rozważań od kwestii politycznych, autor zmuszony jest do przedstawienia realiów politycznych często już wcześniej szczegółowo w literaturze omówionych, w jakich poszczególne koncepcje i projekty się pojawiały. Nie sposób np. przedstawić Deklaracji o suwerenności Ukrainy w 1990 r. i jej wpływu na treść ustaw zasadniczych lat 90. bez zaprezentowania klimatu politycznego pierwszych miesięcy transformacji ustrojowej. Ciekawe wydaje się także prześledzenie współgrania pojawiających się projektów konstytucyjnych z wydarzeniami zewnętrznymi. Celem monografii nie jest jednak omówienie historii politycznej Ukrainy, a jedynie ukazanie tła dla uchwalanych aktów normatywnych. Czytelników zainteresowanych kwestiami *stricto* politycznymi autor odsyła do bogatej i częściowo wskazanej w monografii literatury przedmiotu.

Podstawą opracowania jest prawo konstytucyjne, jednak ze względu na specyfikę wybranego zagadnienia w szerokim zakresie monografia dotyka również problematyki z zakresu nauk politycznych, w mniejszym zaś stopniu teorii państwa i prawa oraz historii państwa i prawa. Praca ma być w założeniu syntezą ukraińskiej koncepcji konstytucyjnej. Przedmiot rozprawy został zgodnie z wcześniejszymi uwagami zawężony do relacji na linii parlament – Prezydent, czyli definitywnie decydującej o przyjętej formie rządów¹⁷. Relacje między władzą ustawodawczą a wykonawczą zostały przedstawione zarówno w sensie formalnoprawnym, jak i praktyki ustrojowej, co akurat na Ukrainie ma niebagatelne znaczenie. Nie można oczywiście w pełni przedstawić tych stosunków bez odniesień do innych materii prawa konstytucyjnych, które tutaj także zostały podkreślone, ale już w zróżnicowanej mierze uzależnionej od akcentów położonych w materiałach źródłowych oraz kompletności relacji podstawowej. A zatem pozostała część tzw. materii kon-

17 Nawet jeżeli w monografii użyto innych określeń, jak model rządów, ustroj polityczny, ustroj państwa, system polityczny, system władzy, to najczęściej w znaczeniu synonimicznym dla ukraińskiego systemu rządów, choć mimo wieloznaczności i w sumie pewnej niejasności tych pojęć w prawie konstytucyjnym autor przyjmuje i akceptuje przedstawione w doktrynie różnice pojęciowe. Zob. szerzej np. G. Kryszewski, K. Prokop, *Aksjologia polskiej konstytucji*, Warszawa 2017, s. 7 i n.; A. Pułto, *Wokół pojęcia ustroju politycznego*, [w:] M. Kudej (red.), *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, Katowice 1999, s. 68 czy P. Kierończyk, *Ustrój państwa*, [w:] A. Szmyt (red.), *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2010, s. 644.

stytucyjnej, jak zasady ustrojowe, system społeczno-gospodarczy, prawa i wolności jednostki, struktura terytorialna państwa i tym podobne, były przedmiotem zainteresowania, o ile miały związek z zasadniczym zakresem badań lub ewentualnie przewidywały rozwiązania nowatorskie przynajmniej z punktu widzenia regulacji ukraińskich.

Wypada w tym miejscu zauważyć, że mimo bliskości geograficznej i w pewnym sensie też ustrojowej widoczne są dość istotne różnice w definicjach z zakresu prawa konstytucyjnego dotyczących np. zasad ustrojowych, systemu źródeł prawa czy form poszczególnych aktów. W takiej sytuacji w monografii często używa się tych pojęć w znaczeniu ukraińskim, ewentualnie akcentując ich odmiennosc.

Ze względu na różne wersje tłumaczeń w opracowaniu mogą się pojawić pewne nieścisłości w sferze historiograficznej i językowej. Mając na co dzień do czynienia z publikacjami na temat historii Ukrainy i jej konstytucjonalizmu, autor wie, jak trudno ich całkowicie uniknąć. Dotyczy to np. pisowni nazwisk. Autor starał się oddać alfabet ukraiński, ale chociażby nazwisko Mychajły Hruszewskiego występuje w kilku formach w polskiej literaturze, np. Hruszewskij, Hruszewskij, Hruszewskij, Hruszewski. Dotyczy to większości nazwisk przywoływanych w tekście postaci (P. Skoropadski/Skoropadski, P. Chrystjuk/Chrystiuk itd.)¹⁸. Przyjęcie wersji ukraińskiej, co ujednotoczy pisownię, nie nastręczy Czytelnikowi problemów z identyfikacją autorów i uczestników sceny politycznej.

Według autora czytelnym rozwiązaniem będzie podanie również innych nazw, tytułów czy źródeł w transkrypcji polskiej, jednak w przypadku tytułów aktów prawnych zasadne wydaje się pozostawienie też wersji w cyrylicy (w tekście zasadniczym lub w przypisie). Tutaj problemem może być jedynie przywoływanie niekiedy w tekście źródeł w języku rosyjskim, również jednak w polskiej transkrypcji. Także pisownia miejsc publikacji podawana jest zgodnie z językiem źródła, czyli najczęściej ukraińskim lub polskim.

Bibliografię przedstawiono na końcu pracy w formie tradycyjnej z kilkoma uwagami. Autor uznaje, że czytelniejsze będzie ułożenie szeregu aktów normatywnych i projektów takich aktów przywoływanych w monografii w kolejności chronologicznej z podziałem na hierarchię źródeł prawa i fakt ich obowiązywania, ale bez podziału na rzeczywiste źródło – czy to pisane, czy elektroniczne. Szczególnie, jeżeli chodzi o akty o charakterze historycznym, z okresu przedwojennego, dostęp do oryginału jest ograniczony lub wręcz niemożliwy. Często też jest ten akt czy też jego skan w stanie, który uniemożliwia pełne jego zrozumienie. Dlatego też autor korzystał niekiedy z dostępnych w różnych źródłach (nie tylko państwowych) odtworzo-

18 Dodatkowym problemem jest niekiedy odmiennosc proponowanej przez autora pisowni zgodnej w jego ocenie z transkrypcją językową i pisowni zaproponowanej wcześniej w innej publikacji polskojęzycznej, czasem jeszcze w wersji angielskiej.

nych wersji, ufając w ich rzetelność, tym bardziej że powołują się na nie również naukowe opracowania ukraińskie.

Należy jednak zauważyć, że szczególnie w ostatnich kilku-kilkunastu latach zawiązało się od monografi i artykułów na temat ustroju Ukrainy. Dotyczy to zarówno opracowań historycznych dotyczących Ukraińskiej Republiki Ludowej, Hetmanatu, jak i wydarzeń i rozwiązań ustrojowych przyjmowanych po uzyskaniu niepodległości na początku lat 90. Opracowania te mają przede wszystkim charakter historycznych lub politologicznych, zawierają jednak elementy interesujące z punktu widzenia tego opracowania. Warto zwrócić uwagę chociażby na *Systemy polityczne Ukrainy* Emiliana Wyski, gdzie autor wnikliwie przedstawił historię polityczno-ustrojową ukraińskich organizmów państwowych od średniowiecza do początków XXI w.

Problematykę ukraińską w polskich publikacjach naukowych podejmowali autorzy polscy i ukraińscy specjalizujący się zarówno w prawie konstytucyjnym, jak i naukach politycznych czy historycznych. Wymienić można przede wszystkim K. Eckhardta oraz W. Baluka, J. Bruskiego, A. Chojnowskiego, M. Domagałę, R. Gortat, L. Hurską-Kowalczyk, R. Mojaka, T. Olszańskigo, I. Pankevycha, R. Potockiego, K. Skotnickiego, A. Steca i P. Steciuka.

Najbogatszą od strony źródłowej grupę stanowią oczywiście autorzy ukraińskojęzyczni. W tym miejscu tylko przykładowo należy przywołać chociażby A. Kudjaczekę, W. Musijakę, W. Pohoriłką, S. Serohinę A. Sljusarenko, Ju. Szemszuczenkę czy W. Szapowała.

W tym miejscu chciałbym złożyć serdeczne podziękowania Panu Profesorowi Stanisławowi Bożykowi, pełniącemu funkcję kierownika Katedry Prawa Konstytucyjnego na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, którego wkład w dotarcie do tego momentu mojej pracy naukowej jest trudny do przecenienia. Chciałbym również przywołać Ś.P. Pana Profesora Eugeniusza Zwierzchowskiego, który tematyką Ukrainy mnie zainteresował, i podziękować Panu Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu, dzięki któremu już na zawsze znalazłem swoje miejsce w problematyce ustrojowej. Wdzięczny jestem Panu Profesorowi Robertowi Ciborowskiemu, Rektorowi Uniwersytetu w Białymstoku oraz władzom dziekańskim Wydziału Prawa UwB na czele z Panem Profesorem Emilem W. Pływaczewskim, za umożliwienie opublikowania tej pracy naukowej. Dziękuję Panu Profesorowi Andrzejowi Bisztydzie i Panu Profesorowi Konradowi Składowskiemu – recenzentom wydawniczym oraz Panu Profesorowi Grzegorzowi Kryszeniowi, Panu Profesorowi Adamowi Jamrozowi, pracownikom białostockiej Katedry Prawa Konstytucyjnego i środowisku Przeglądu Prawa Konstytucyjnego za cenne dyskusje, które z pewnością wzbogaciły niniejszą monografię.

Rozdział I.

UKRAIŃSKIE TRADYCJE KONSTITUCYJNE

1. Chwile suwerenności (1917-1922)

Schyłkowy etap I wojny światowej stworzył możliwości wybicia się na niepodległość nowych państw. Niektórym z nich te warunki wystarczyły do powołania trwałych organizmów państwowych, w innych przypadkach były to rozwiązania chwilowe dla ziem cieszących się namiastką suwerenności. Podobnie jak w przypadku kilku innych państw, położenie geograficzne Ukrainy wobec imperialnych tendencji tworzącego się Związku Sowieckiego pozwoliło jedynie na krótkotrwały okres w miarę niezależnego funkcjonowania. Wystarczyło to jednak na powołanie kilku instytucji ustrojowych, do których można było się odwoływać kilkadziesiąt lat później. Pomimo faktu, że ukraińskie tradycje ustrojowe nie były podstawowym źródłem przy tworzeniu systemu organów państwowych po 1991 r., warto przywołać na początku trzy z nich, które mimo wszystko stanowiły kolejny argument za uniezależnieniem się od Rosji. Chodzi mianowicie o Ukraińską Republikę Ludową (1917-1918, 1918-1920), Państwo Ukraińskie (1918) oraz Zachodnio-Ukraińska Republikę Ludową (1918-1920).

1.1. Powstanie Ukraińskiej Republiki Ludowej (1917)

Pierwszym i najdłużej funkcjonującym „państwem” była Ukraińska Republika Ludowa¹. Zawiorowania spowodowane rewolucją lutową w Rosji dały asumpt organizmom autonomicznym do podjęcia działań. 17 (4)² marca 1917 r. w kijowskim klubie Rodyna utworzono Ukraińską Centralną Radę (Українська Центральна

1 *Ukraińska Narodna Respublika.*

2 Obok daty w kalendarzu gregoriańskim podano w nawiasie jej odpowiednik w kalendarzu juliańskim.

Рада)³. Funkcję przewodniczącego powierzono Mychajło Hruszewskiemu⁴, a jego zastępcy Wołodomyrowi Naumenko⁵. Rada będąca w zasadzie organizacją społeczną, której zadaniem było m.in. reprezentowanie interesów narodowych Ukrainy, miała za zadanie przygotowanie powołania pierwszego ogólnoukraińskiego parlamentu⁶. Wobec niepewnej sytuacji na Ukrainie, w praktyce uniemożliwiającej przeprowadzenie, jak zakładano, powszechnych, równych i bezpośrednich wyborów, zmieniono kierunek działań⁷. Na początku kwietnia 1917 r. Ukraińska Centralna Rada zwołała I Ogólnoukraiński Zjazd (Kongres) Narodowy⁸. Efektem nasilających się tendencji narodowych było przyjęcie rezolucji żądających autonomii Ukrainy w ramach federacyjnej Rosji i jednoczesne upoważnienie przyszłego Zgromadzenia Ustawodawczego do uregulowania ostatecznej relacji Ukrainy wobec Rosji. Co może dziwić, rezolucje Kongresu nie zakładały niepodległości kraju, a jedynie jakąś formę autonomii w ramach federacyjnej i demokratycznej Rosji.

W czasie obrad zjazdu Centralna Rada nabrała cech organu quasipañstwowego. Przeprowadzono wybory 150 delegatów, z czego stu reprezentujących gubernie i miasta oraz 50 przedstawicieli partii politycznych i organizacji społecznych⁹. W kolejnych miesiącach w skład rady dokooptowano jeszcze kilkuset osób¹⁰. W ten sposób zreorganizowana Centralna Rada mogła mienić się parlamentem Ukrainy lub co najmniej organem przedstawicielskim i uchwałodawczym Ukraińców.

- 3 E Wiszka podaje datę 16 marca, choć w rzeczywistości tego dnia doszło do spotkania delegatów, którzy powołanie Rady ogłosili dopiero w dniu następnym. Inicjatorami powołania tego „quasi-parlamentu” były działające na terenie Ukrainy, nielegalne wówczas, partie polityczne oraz członkowie wielu organizacji naukowych, oświatowych, spółdzielczych, studenckich i in. Por. E. Wiszka, *System polityczny Ukrainy*, Toruń 2007, s. 71.
- 4 M. Hruszewskij był wówczas znanym historykiem, działaczem politycznym i społecznikiem. Zob. szerzej: Ł. Adamski, *Prorok nowego czasu*, „Tygodnik Powszechny” 2007, nr 41.
- 5 Ponadto w skład Rady weszli ówczesni prominentni przedstawiciele ukraińskiej inteligencji, m.in. W. Wynnyczenko, S. Jefremow i S. Petlura, J. Czykałenko czy D. Doroszenko. Skład Ukraińskiej Centralnej Rady stanowili w większości działacze trzech ugrupowań: (chopskiej) Ukraińskiej Partii Socjal-Rewolucyjnej oraz reprezentujących interesy liberalnej inteligencji: Marksistowskiej Ukraińskiej Partii Socjal-Demokratów i Ukraińskiej Partii Socjalistów-Federalistów. Zob. szerzej: A. Słusarenko, M. Tomjenko, *Istoria Ukrajinskoji Konstytuciji*, Kyjw 1997, s.86 i n.; K. Wolczuk, *The Moulding of Ukraine*, London 2002, s. 36; T.A. Olszański, *Historia Ukrainy XX wieku*, Warszawa 1991, s. 38.
- 6 W tym czasie UCR musiała rywalizować o władzę zarówno z bolszewikami, jak i Rządem Tymczasowym. Deklaracją z lipca 1917 r. Rząd Tymczasowy przyznał Ukrainie autonomię, której terytorium jednak już miesiąc później ograniczył do pięciu prowincji, osłabiając w ten sposób zasięg wpływów UCR i jej rządu autonomicznego w postaci Sekretariatu Generalnego. K. Wolczuk, *The Moulding...*, s. 36.
- 7 E. Wiszka, *System polityczny...*, s. 72.
- 8 Na Zjeździe stawili się delegaci poszczególnych guberni oraz przedstawiciele Piotrogradu, Moskwy, Krymu, Kubania i Chełmszczyzny.
- 9 Za: E. Wiszką (*System polityczny...*, s. 72), który wspomina również o innej wskazywanej liczbie mandatów – 115.
- 10 Ich liczba nie jest dokładnie znana. Najczęściej podaje się od ponad 800 (Wiszka), ok. 900 (Subtelny, Olszański) do przeszło 1000 (Serczyk). E. Wiszka wskazuje, że tylko w czerwcu i lipcu 1917 r. powołano 130 delegatów rad wojskowych, 212 delegatów wsi i ok. 100 delegatów rad robotniczych. E. Wiszka, *System polityczny...*, s. 72. Według źródła ukraińskich można mówić o trzech składach UCR. Pierwszy od 20 marca liczył sobie 94 delegatów, drugi (od 21 kwietnia) – 141, wreszcie trzeci (od 20 sierpnia 1917 r.) – łącznie 655 członków. Por. np. W. Werstjuk, T. Ostaszko, *Dijaczi Ukrajinskoji Centralnoji Rady. Biohraficznyj dowidnyk*, Kyjw 1988, s. 206-227.

Na czele Centralnej Rady stanął prezydent M. Hruszewський i dwóch wiceprezydentów – Wołodymyr Wynnyczenko i Sergiusz Jefremow¹¹. Rada pracowała na posiedzeniach plenarnych lub w wąskim gronie Komitetu Wykonawczego, który tworzyło 20 osób: członkowie prezydium Centralnej Rady, sekretarze, a także po dwóch przedstawicieli ukraińskich partii politycznych¹².

1.2. Pierwszy Uniwersał

23 (10) czerwca 1917 r. Ukraińska Centralna Rada uchwaliła tzw. Pierwszy Uniwersał¹³. Był to akt o charakterze polityczno-prawnym przygotowany w formie odezwy do narodu¹⁴. Delegaci UCR, czując się reprezentantami społeczeństwa, deklarowali chęć uregulowania zasad jego funkcjonowania. Wprawdzie nie odrzuciono związków z Rosją, ale ogłoszone, że UCR tworzy nowy ład wolnej autonomicznej Ukrainy. Organem przedstawicielskim Ukrainy miało się stać Ogólnonarodowe Zgromadzenie Ukraińskie – Sejm (*Всенародні Українські Збори – Сейм*), którego członkowie mieli być wybrani w oparciu o zasady powszechności, równości, bezpośredniości i tajności głosowania. Mimo powierzenia przyszłości Ukrainy decyzji Zgromadzenia Ustawodawczego autorzy głosili, „że do tego momentu nie mogą pozostać bierni, lecz wspólnie z mniejszymi narodowościami¹⁵ muszą natychmiast przystąpić do tworzenia na Ukrainie podstaw jej bytu autonomicznego”¹⁶.

W kolejnych dniach doszło do przekształceń w funkcjonowaniu organów UCR. W czasie przerw między posiedzeniami UCR władzę ustawodawczą sprawowała licząca 40 osób tzw. Mała Rada przemianowana z Komitetu. Było to konsekwencją utworzenia 28 czerwca 1917 r. Sekretariatu Generalnego, który zaczął pełnić funkcję najwyższego organu władzy wykonawczej. Ten „rząd autonomiczny” był wybierany przez Centralną Radę (na jego czele stanął jeden z wiceprezydentów UCR – W. Wynnyczenko, a jego zastępcą został S. Jefremow) i przed nią ponosił odpowiedzialność polityczną¹⁷. Wobec przewidywanych związków z Rosją ukraiński

11 Według O. Subtelnego zjazd potwierdził prezydenturę Hruszewського, a Prezydentem Centralnej Rady został on po powrocie z zesłania w marcu 1917 r. Zob. O. Subtelny, *Ukrajina, Istorija*, Kyjw 1991, s. 438 i n.

12 Do zadań Komitetu należało m.in. prowadzenie kancelarii UCR, przygotowywanie projektów ustaw, kontrola finansów i relacje z władzami lokalnymi. Ponadto od czerwca 1917 r., czyli powołania Sekretariatu Generalnego, Komitet Rady, zwany wówczas Małą Radą, w przerwach między posiedzeniami plenarnymi UCR pełnił funkcję ustawodawczą. Liczba jego członków zwiększyła się wówczas dwukrotnie, w lipcu 1917 r. dochodząc do 40 osób. Zob. E. Wiszka, *System polityczny...*, s. 72.

13 Zob. *Uniwersał Ukrajinskoji Centralnoji Rady do ukrajinskoho narodu, na Ukraini i po-za Ukrainoj ususzczoho z 23 czerwca 2017 r., Konstytucji i konstytucyjni akty Ukrainy*, Kyjw 2001, s. 31 i n. Zob. też: O.B. Kubłaj, *Perszji uniwersał Ukrajinskoji Centralnoji Rady*, [w:] W.A. Smoliji (red.), *Encyklopedija istoriji Ukrainy*, t. 8, Kyjw 2011, s. 172.

14 Była to reakcja UCR na brak zgody Rządu Tymczasowego na autonomię Ukrainy i włączenie do jego składu ukraińskiego przedstawiciela. E. Wiszka, *System polityczny...*, s. 74.

15 Uniwersał głosił równouprawnienie wszystkich narodowości zamieszkujących Ukrainę.

16 W.A. Serczyk, *Historia Ukrainy*, Wrocław 2001, s. 253.

17 Poszczególnymi resortami kierowali sekretarze generalni. Pierwszy Sekretariat Generalny liczył 8 osób (28 czerwca – 29 lipca 1917 r.). Przewodniczący pełnił jednocześnie funkcję Ministra Spraw Wewnętrznych.

Sekretariat Generalny miał się zajmować wyłącznie polityką wewnętrzną, politykę zagraniczną pozostawiając funkcjonującemu rosyjskiemu Rządowi Tymczasowemu pod przewodnictwem Aleksandra Kiereńskiego¹⁸.

1.3. Drugi Uniwersał i „pierwsza konstytucja”

Początkowo Rząd Tymczasowy niechętnie widział działania UCR na Ukrainie, obawiając się, że są to pierwsze kroki w kierunku uniezależnienia się od Piotrogradu. Chwiejący się Rząd Tymczasowy niedługo potem przyznał jednak prawo do samostanowienia narodom Rosji oraz uznał Centralną Radę za legalnego reprezentanta ziem ukraińskich. Kilka dni po utworzeniu ukraińskiego rządu A. Kiereński przybył do Kijowa w ramach oficjalnej delegacji, która wspólnie z członkami Sekretariatu Generalnego miała zaplanować dalsze działania¹⁹. Efektem rozmów były dwa akty z 16 (3) lipca 1917 r.: Deklaracja Rządu Tymczasowego regulująca władze krajowe na Ukrainie oraz tzw. Drugi Uniwersał realizujący powyższe instrukcje²⁰. Dopiero wówczas Rząd Tymczasowy zatwierdził skład Sekretariatu Generalnego. Pierwsze tego typu „wotum zaufania” zostało udzielone dopiero nowo skompletowanemu Sekretariatowi.

Drugi Uniwersał nie poruszał nowych kwestii ustrojowych²¹. Te zostały uregulowane w przyjętym przez Małą Radę 29 lipca 1917 r. Statucie Sekretariatu Generalnego Ukrainy będącym formalnym regulaminem jego funkcjonowania, ale w rzeczywistości regulującym funkcjonowanie całości władz najwyższych Ukrainy²². Z tego też powodu opatrzony wstępem i zawierający 21 artykułów akt nazywany bywa „pierwszą konstytucją Ukrainy”²³.

Pozostali członkowie rządu odpowiadali za sprawy międzynarodowe, finanse, rolnictwo, wojskowość, sądownictwo oraz oświatę. Skład uzupełniał sekretarz (*pysar*). Rząd wydawał trzy rodzaje aktów: deklaracje, postanowienia oraz instrukcje. Zob. <http://www.archives.gov.ua/Sections/90AZ/CDAVO/index.php?32> (10.01.2017).

18 Rząd Tymczasowy Rosji, będący skutkiem rewolucji lutowej, został utworzony 15 marca 1917 r. w wyniku porozumienia Komitetu Tymczasowego Dumy i Piotrogrodzkiej Rady Delegatów Robotniczych i Żołnierskich. 14 września 1917 r. proklamował w Rosji republikę. Jego członkowie zostali aresztowani przez bolszewików 8 listopada 1917 r.

19 Rozmowy zakończyły się 15 lipca 1917 r. przyjęciem kompromisu polegającego na tym, że za cenę uznania Centralnej Rady i Sekretariatu Generalnego przez Rząd Tymczasowy strona ukraińska wycofa się z proklamowania autonomii narodowej i terytorialnej. Nie wszystkim taka ugoda odpowiadała. 17 lipca 1917 r. doszło do nieudanego zamachu stanu Ukraińskiego Pułku im. Połubotka, którego celem było zawarcie traktatu pokojowego z państwami centralnymi i ogłoszenie niepodległości Ukrainy. Zob. J. Hrycak, *Historia Ukrainy 1772-1999. Narodziny nowoczesnego narodu*, Lublin 2000, s. 126.

20 Zob. *Druhyy uniwersał Ukrainjskoji Centralnoji Rady z 16 lipca 1917 r.*, [w:] *Konstytucji i konstytucyjni akty Ukrainy*, Kijiw 2001, s. 35 i n.

21 Drugi Uniwersał podtrzymał chęć pozostania Ukrainy w ramach Rosji i odrzucał możliwość samodzielnej realizacji autonomii Ukrainy do czasu zwołania Ogólnorosyjskiego Zgromadzenia Ustawodawczego. Ponadto UCR zobowiązała się do powołania nowego składu Sekretariatu Generalnego i uzupełnienia go o przedstawicieli mniejszości narodowych.

22 Zob. *Postanowa Ukrainjskoji Centralnoji Rady pro status Heneralnehoho Sekretariatu* z 16 lipca 1917 r., <http://tsdavo.gov.ua/4/webpages/62932974.html> (11.01.2017).

23 Tak określił statut prezydent UCR M. Hruszewskij. E. Wiszka (*System polityczny...*, s. 74) mówi o ustawie zasadniczej.

Zgodnie ze statutem Ukraina gwarantowała sobie dość szeroką autonomię. Sekretariat Generalny stał się najwyższym krajowym organem władzy na Ukrainie (art. 1). Miał on być powoływany przez UCR i przed nią odpowiedzialny (art. 2, ponadto art. 17 przewidywał procedurę wotum nieufności, a art. 18 obowiązek kontrasygnowania aktów UCR przez Sekretariat), a Rząd Tymczasowy miał jedynie prawo zatwierdzania jego składu²⁴. Sekretariatowi podlegały wszystkie organy władzy na Ukrainie i do niego należała wyłączna polityka kadrowa poza składem organów pochodzących z wyborów powszechnych (art. 5-7).

Przy Rządzie Tymczasowym miał być powołany Sekretarz do spraw Ukrainy, na którego wybór zgodę wyrażała UCR. Ustawy Rządu Tymczasowego miały obowiązywać na Ukrainie po ich ogłoszeniu w języku ukraińskim i w ukraińskim dzienniku urzędowym, a akty UCR i jej sprawozdania finansowe miały być przez Piotrograd zatwierdzane (art. 8-11).

Poza tym Statut regulował relacje na linii Sekretariat Generalny-UCR (oraz w przerwach między jej sesjami z Komitetem UCR) oraz kwestie proceduralne.

Po uchwaleniu powyższego aktu przedstawiciele UCR przystąpili do kolejnych rozmów z nowym rosyjskim rządem A. Kiereńskiego, tym razem w Piotrogradzie, mających na celu zaakceptowanie Statutu Sekretariatu Generalnego przez Rząd Tymczasowy. Rosjanie opowiedzieli się przeciw zatwierdzeniu Statutu, zarzucając, że jego zapisy to „nie autonomia, nawet nie federacja, a po prostu związek państw”²⁵. Negocjacje zakończyły się podpisaniem Instrukcji dla Sekretariatu Generalnego w sprawie organizacji tymczasowego rządu na Ukrainie²⁶.

Był to akt zupełnie odmiennie regulujący problem ukraińskiej autonomii, znacznie ją ograniczając. Według krótkiej²⁷ Instrukcji Rządu Tymczasowego z 17 sierpnia 1917 r. Sekretariat Generalny był jego tymczasowym przedstawicielstwem na Ukrainie i wykonywał przekazane mu w Instrukcji kompetencje. Dokument pomijał znane ze Statutu określenie Sekretariatu Generalnego jako najwyższego organu wykonawczego. Sekretariat nie mógł już powoływać urzędników, a jedynie rekomendować ich osoby Piotrogradowi. Nie mówił nic o autonomii regionu ani o uprawnieniach prawodawczych Centralnej Rady. Można porównać pozycję organów ukraińskich w instrukcji do organów administracji terenowej. Liczbę człon-

24 Zgodnie z art. 4 skład rządu (29 lipca 1917 r. – 12 lutego 1918 r.) został poszerzony do 14 osób. W. Wynnyczenko pozostał na stanowisku szefa gabinetu i sekretarza spraw wewnętrznych. Podlegali mu sekretarze do spraw finansów, wojskowych, żywności, ziemskich, sprawiedliwości, oświaty, handlu, przemysłu, poczty i telegrafu, pracy, transportu oraz narodowych (plus trzech towarzyszy sekretarza ds. Rosjan, Żydów i Polaków), a także Kontroler Generalny i Pisarz Generalny.

25 Zob. E. Wiszka, *System polityczny...*, s. 74.

26 *Tymczasowa instrukcja generalnemu sekretariatowi tymczasowego urządu na Ukraini* z 17 sierpnia 1917 r. Zob. Ju. Pryljuk, D. Janewskij, *Konstytucyjni akty Ukrainy. 1917-1920. Nowidomi konstytucji Ukrainy*, Kyjw 1992, s. 63 i n.

27 Liczyła sobie jedynie 9 artykułów.

ków Sekretariatu Generalnego zmniejszono do 9, z czego 4 z nich miało nie być Ukraińcami, a przedstawicielami mniejszości narodowych²⁸. Wszystkie decyzje Sekretariatu Generalnego musiały być potwierdzone przez Rząd Tymczasowy, łącznie z tymi ogłoszonymi już przez UCR. Dodatkowo zasięg władzy Sekretariatu Generalnego zmniejszono z 9 do 5 prowincji²⁹.

1.4. Trzeci Uniwersał

Rewolucja bolszewicka i upadek Rządu Tymczasowego pozwoliły na podjęcie nowych działań na Ukrainie. Jeszcze 16 (3) listopada 1917 r. rząd Centralnej Rady ogłosił w deklaracji Od Sekretariatu Generalnego Ukrainy podporządkowanie sobie wszystkich agend byłego rządu rosyjskiego na terytorium Ukrainy i oznajmił, że jest najwyższą władzą wykonawczą i żąda wykonywania jego rozporządzeń³⁰. 20 (7) listopada 1917 r. Centralna Rada proklamowała utworzenie niezależnej Ukraińskiej Republiki Ludowej, jednak w federacyjnych ramach Rosji, czyli tzw. Trzeciego Uniwersału³¹.

Zgodnie z postanowieniami Uniwersału celem utworzenia republiki była chęć „ratowania całej Rosji”, by zachowała jedność i była federacją równych i wolnych narodów. Państwo miało obejmować wszystkie gubernie ukraińskie, a w przyszłości być rozszerzone o Kubań, Polesie i Stawropolszczyznę oraz część guberni kurskiej i woroneskiej³². Uniwersał zawierał też zapowiedzi przekazania ziemi chłopom, ośmiogodzinnego dnia pracy, autonomię mniejszości narodowych i zniesienie kary śmierci.

Organami republiki pozostawała Ukraińska Centralna Rada oraz Sekretariat Generalny, ale Uniwersał wyznaczał 9 stycznia 1918 r. dniem wyborów do Ukraińskiego Zgromadzenia Konstytucyjnego (Українські Установчі Збори), a na 22 (9) stycznia zaplanowano zwołanie pierwszego posiedzenia nowo wybranego parlamentu.

28 Zlikwidowano urzędy sekretarzy do spraw wojskowych, żywności, sprawiedliwości, transportu oraz poczty i telegrafu.

29 Mimo protestów Sekretarza Generalnego 20 sierpnia 1917 r. Centralna Rada potwierdziła obowiązywanie Instrukcji, a 26 sierpnia 1917 r. przyjęła dymisję W. Wynnyczenki, na jego miejsce powołując D. Doroszenkę. Ten ustąpił po kilku dniach i 31 sierpnia stanowisko Sekretarza Generalnego ponownie zaproponowano W. Wynnyczence, którego kandydaturę Rząd Tymczasowy zatwierdził 14 września 1917 r. Zob. też: W.P. Kapelusznij, *Heneralnyj Sekretariat*, [w:] I.M. Dziuba, A.J. Żukowskij, O.M. Romaniw (red.), *Encyklopedia sučasnoji Ukrainy*, t. 5, Kyjw 2006, <http://esu.com.ua> (23.12.2016).

30 P. Chrystjuk, *Zamitky i materialy do istoriji ukrajińskojj rewoluciji 1917-1920*, t. 2, Wiedeń 1921, s. 50.

31 *III uniwersał Ukraińskojj Centralnoji Rady z 20 listopada 1917 r.*, [w:] *Konstytucji i konstytucijni akty Ukrainy*, Kyjw 2001, s. 38 i n.

32 Zob. też: M. Hruszewskij, *Ukrajina i Rosija. Perehowory w sprawi nowoho tadu (lpeń-sierpień 1917 r.)*, [w:] *Szto taki ukrajińci i czoho w onych oczu?*, Kyjw 1991, s. 33.

Szczegóły miały być uchwalone w odrębnej ordynacji³³. Wybory miały się odbyć w oparciu o zasady powszechności, równości, bezpośredniości, proporcjonalności i tajności głosowania. Czynne i bierne prawo wyborcze miało przysługiwać kobietom i mężczyznom, którzy ukończyli 21. życia. Zgromadzenie miało liczyć 301 deputowanych³⁴.

W celu przeprowadzenia wyborów powołano Naczelną Komisję ds. wyborów do UZN³⁵. Narastająca burza rewolucyjna i wewnętrznoukraińskie walki o władzę nie pozwoliły jednak na przeprowadzenie wyborów³⁶.

1.5. Projekt konstytucji Ukraińskiej Republiki Ludowej z 1917 r.

Nieco wcześniej, 19-23 (6-10) grudnia 1917 r., przedstawiono projekt konstytucji Ukraińskiej Republiki Ludowej, który w dużej mierze stał się podstawą przyszłej Konstytucji URL z 1918 r.³⁷ Potrzebę uchwalenia własnej, autonomicznej konstytucji członkowie UCR dostrzegali właściwie od samego początku. 20 czerwca 1917 r. Centralna Rada powołała pierwszą ośmioosobową komisję konstytucyjną mającą przygotować projekt Statusu autonomicznej Ukrainy³⁸. Pierwszy skład komisji przygotował katalog zasad, na których miała się opierać dalsza praca, i wniósł o znaczne rozszerzenie składu komisji i włączenia do prac przedstawicieli mniejszości narodowych. Już 23 czerwca UCR przyjęła instrukcję dotyczącą utworzenia i funkcjonowania przyszłej komisji konstytucyjnej, ustalając jej skład liczbowy na 100 osób³⁹. Szybko zorientowano się, że przyjęty sposób powołania wszystkich członków komisji będzie bardzo długotrwały, wobec czego podjęto uchwałę, że komisja może rozpocząć prace po wyborze nie mniej niż 55 członków. 30 osób wybranych przez UCR miało stanowić prezydium komisji. Pierwsze posiedzenie komisji zaplanowano na 10 lipca 1917 r.⁴⁰ Z powodu wcześniej wspomnianych wydarzeń poprzedzających wydanie Drugiego Uniwersału do posiedzenia nie doszło, a po

33 Już wcześniej, 25 października, UCR przygotowała projekt ustawy o wyborach do Ukraińskiego Zgromadzenia Konstytucyjnego.

34 Jeden mandat miał przypadać na 100 tys. mieszkańców.

35 W skład komisji weszło 7 osób na czele z przewodniczącym M. Morozem.

36 Właściwie na ich dokończenie. W regionach nieobjętych walkami udało się wybrać 171 delegatów. UCR planowała uzupełnienie mandatów w późniejszym czasie, co okazało się jednak niemożliwe. J. Hrycak podaje, że na same partie ukraińskie oddano 5 mln głosów. Por. J. Hrycak, *Historia Ukrainy...*, s. 126.

37 Projekt konstytucji Ukrajinskoji Narodnoji Respubliki z 10 grudnia 1917 r., [http://www.hai-nyzhnyk.in.ua/doc2/1917%20\(12\)%2010.pr.konst.unr.php](http://www.hai-nyzhnyk.in.ua/doc2/1917%20(12)%2010.pr.konst.unr.php) (10.01.2017).

38 W skład komisji weszli: B. Babicz, M. Stasiuk, P. Bojko, S. Jefremow, M. Lewickij, H. Kos'janenko, O. Czapkiwsij i M. Szrah. Zob. szerzej: S.H. Kaszczenko, P.E. Taran, W.I. Szewczenko, *Druhyj etap formuвання konstytucijnoho prawa Ukrainy*, „Jurydyczeskyen auky” 2011, t. 24(63), nr 2, s. 40.

39 71 Ukraińców, 11 Rosjan, 8 Żydów, 2 Niemców i Polaków oraz po jednym Białorusinie, Tatarze, Mołdawianinie, Czechu, Greku i Bułgarze. B. Babicz, M. Stasiuk, P. Bojko, S. Jefremow, M. Lewickij, H. Kos'janenko, O. Czapkiwsij i M. Szrah. *Ibidem*, s. 40.

40 „Wisti z Ukrajinskoji Centralnoji Rady” 1917, nr 14.

jego wydaniu, wobec faktycznego zawieszenia autonomii, prace komisji wstrzyma-
no.

Do prac powrócono po wydaniu kolejnego Uniwersału 20 listopada 1917 r. Zadaniem komisji było przygotowanie projektu konstytucji URL, ale tym razem jako autonomicznego podmiotu federacji rosyjskiej. Punktem wyjścia stały się postanowienia Trzeciego Uniwersału oraz wnioski, które przedłożył Przewodniczący Centralnej Rady M. Hruszewskij. Dotyczyły one m.in. ustroju demokratycznego, na którym miały być oparte prawa i wolności obywateli, relacji z demokratyczną federacją rosyjską, ustawodawczego charakteru władzy Zgromadzenia Ludowego, którego przewodniczący pełni funkcję głowy państwa, statusu Gabinetu Ministrów jako organu wykonawczego i władzy sądowniczej w postaci sądu generalnego⁴¹.

Projekt składał się z 8 rozdziałów podzielonych na 72 artykuły (I – Postanowienia ogólne, II – Prawa obywateli Ukrainy, III – Relacje Republiki Ukraińskiej z organami federacji, IV – Organy władzy Republiki Ukraińskiej, V – Ogólnonarodowe Zgromadzenie Republiki Ukraińskiej⁴², VI – O Gabinetcie Ministrów Ukraińskiej Republiki, VII – Sąd Generalny Ukraińskiej Republiki Ludowej, VIII – Organizacje narodowe). Projekt nadal zakładał pozostawienie Ukrainy jako Republiki Ludowej jednocześnie w ramach Federacyjnej Republiki Rosyjskiej (art. 1)⁴³. Suwerenem miał być lud ukraiński, który sprawował władzę przez swoich przedstawicieli wybranych do Zgromadzenie Ludowego, z zastrzeżeniem, że część kompetencji ma przynależeć do organów Federacji. Terytorium Ukrainy stanowiło niepodzielną całość, a wszelkie zmiany terytorialne mogły wynikać jedynie z woli Republiki. Projekt przewidywał zasadę decentralizacji władzy państwowej i oparcie władzy w terenie na samorządności ziem i obywateli (art. 6).

W rozdziale drugim, poświęconym prawom jednostki, projekt przyznawał obywatelstwo wszystkim urodzonym na terytorium Republiki oraz tym, którzy to prawo nabędą na podstawie przepisów Federacji. Jednocześnie zakazano posiadania podwójnego obywatelstwa (art. 7)⁴⁴. Jednakowe prawa polityczne przyznano kobietom i mężczyznom po ukończeniu 20. roku życia (art. 9).

Zgodnie z rozdziałem trzecim do kompetencji organów Federacji miały należeć m.in.: polityka zagraniczna, zawieranie umów międzynarodowych i organizacja przedstawicielstw dyplomatycznych; prawo do wypowiedzenia wojny i zawarcia

41 B. Babicz, M. Stasiuk, P. Bojko, S. Jefremow, M. Lewickij, H. Kos'janenko, O. Czapkij i M. Szrah. S.H. Kaszczenko, P.E. Taran, W.I. Szewczenko, *Druhyj etap...*, s. 41-42.

42 Всенародні збори Української Республіки (ukr.)

43 E. Wiszka (*System polityczny...*, s. 75) twierdzi, że politycy ukraińscy liczyli na porażkę bolszewików.

44 Obywatel miał mieć prawo zrzeczenia się praw z niego wynikających po upływie roku od złożenia odpowiedniego wniosku. Prawo pozbawienia obywatelstwa było przewidziane jedynie w drodze orzeczenia Sądu Generalnego.

pokoju oraz prowadzenia wojny; polityka podatkowa⁴⁵; wprowadzanie niektórych wspólnych zasad prawa cywilnego, karnego i procesowego; nadzór nad przestrzeganiem praw mniejszości narodowych (art. 14). Wszystkie pozostałe sprawy poza wymienionymi w art. 14 miały należeć do kompetencji Republiki. Ukraina miała być reprezentowana w parlamencie Federacji proporcjonalnie do liczby ludności, w federalnym gabinecie ministrów przez swego przedstawiciela oraz przez swoich delegatów w federalnym organie skarbowym i sędziów w trybunale administracyjnym Federacji Rosyjskiej (art. 16).

Krótki, pięcioartykułowy (art. 20-24) rozdział czwarty wśród organów władzy Republiki wymieniał Ukraińskie Ogólnonarodowe Zgromadzenie jako najwyższy organ władzy państwowej realizujący funkcję ustawodawczą oraz kreacyjną i kontrolną wobec organów władzy wykonawczej (Gabinet Ministrów) i sędowniczej (Sąd Generalny). Władzę lokalną stanowiły rady gmin, powiatów i ziem.

Rozdział piąty (art. 25-45) w całości został poświęcony Ogólnonarodowemu Zgromadzeniu. Było ono najwyższym organem przedstawicielskim wybieranym w oparciu o wyborcze zasady powszechności, równości, bezpośredniości, proporcjonalności i tajności głosowania. Projekt przewidywał zmienną liczbę deputowanych. Na jednego delegata miało przypadać 100 tys. obywateli. Bierne prawo wyborcze przyznano obywatelom Republiki, którzy nie byli pozbawieni praw obywatelskich, po ukończeniu 24. roku życia.

Mandat miał charakter zawodowy i sprawowany miał być za wynagrodzeniem. Deputowanemu miał przysługiwać immunitet uniemożliwiający pociągnięcie go do odpowiedzialności za działalność polityczną.

Kadencja parlamentu miała trwać 3 lata i mogła zostać skrócona decyzją Ogólnonarodowego Zgromadzenia lub wolą obywateli, którzy po zebraniu miliona podpisów kierowali stosowny wniosek do Sądu Generalnego.

Wybory były zarządzane przez Przewodniczącego parlamentu na czas przypadający w ciągu 3 miesięcy od zakończenia kadencji, a ich ważność stwierdzał Sąd Generalny. Przewodniczący Ogólnonarodowego Zgromadzenia pełnił jednocześnie funkcję głowy państwa i reprezentował Republikę w relacjach wewnętrznych i zewnętrznych.

Sesje Zgromadzenia miały się odbywać nie rzadziej jak dwa razy do roku, a przerwy między sesjami nie mogły być dłuższe niż 3 miesiące. Podpisami 1/5 deputowanych Przewodniczący miał zwoływać sesję w ciągu miesiąca od otrzymania wniosku. Kworum zapewniające prawomocność podejmowanych decyzji miała stanowić większość bezwzględna deputowanych.

45 Choć wprowadzenie nowych podatków i zaciąganie pożyczek wymagało zgody Zgromadzenia Ludowego (art. 43-44).

Wszystkie głosowania miały się rozstrzygać większością zwykłą poza zmianą konstytucji i pociągnięciem do odpowiedzialności sądowej ministrów. Zmiana konstytucji mogła być dokonana głosami 3/5 deputowanych i potwierdzona zwykłą większością głosów deputowanych kolejnej kadencji Ogólnonarodowego Zgromadzenia. Pociągnięcie ministra do odpowiedzialności wymagało natomiast większości 2/3.

Prawo inicjatywy ustawodawczej przysługiwało: prezydium w porozumieniu z Radą Starszych Zgromadzenia, frakcjom deputowanych, 30 deputowanym, Gabinetowi Ministrów, organom samorządu terytorialnego reprezentującym co najmniej 100 tys. wyborców oraz obywatelom w liczbie 100 tys. Projekty ustaw w ciągu tygodnia od wniesienia miały być przekazane do prac w komisji i następnie uchwalone w drugim czytaniu. Projekty ustaw mogły być rozpatrywane na kilku kolejnych sesjach, ale wprowadzono zasadę dyskontynuacji prac nowo wybranego Zgromadzenia. Ustawa po uchwaleniu miała być podpisana przez Przewodniczącego (ewentualnie zastępcę) oraz jednego z sekretarzy Zgromadzenia i wchodziła w życie z dniem opublikowania.

Organem wykonawczym Republiki miał być Gabinet Ministrów (rozdział VI projektu) wybierany i odpowiedzialny politycznie (wotum zaufania, uprawnienia interpelacyjne) przed Ogólnonarodowym Zgromadzeniem. Przedstawiony przez Przewodniczącego Zgromadzenia w porozumieniu z Radą Starszych skład Gabinetu Ministrów miał się następnie ubiegać o wotum zaufania. W analogicznej procedurze miały się dokonywać zmiany w organie wykonawczym. Projekt przewidywał zarówno odpowiedzialność solidarną, jak i indywidualną członków Gabinetu. Odpowiednia uchwała była podejmowana większością zwykłą.

Wreszcie władzę sądowniczą miał reprezentować Sąd Generalny, który zgodnie z projektem stał na straży konstytucji. Był najwyższym organem apelacyjnym i kasacyjnym, stwierdzał ważność wyborów oraz pełnił rolę sądu konstytucyjnego (art. 59). W jego skład wchodziłi dożywotni sędziwie powołani w połowie przez Ogólnonarodowe Zgromadzenie i sądy (art. 56-57)⁴⁶.

Ostatni rozdział był poświęcony prawom mniejszości narodowych zamieszkujących URL. Przyznano w nim każdej mniejszości⁴⁷ prawo autonomii pozwalające na regulowanie życia narodowego wraz z możliwością powołania własnych organów samorządowych.

46 Poszczególne fragmenty projektu zob. <http://constituanta.blogspot.com/2012/08/1917.html> (dostęp 10.01.2017) i <http://tsdavo.gov.ua/4/webpages/63006210.html> (10.01.2017).

47 Na mocy projektu takie prawo przyznano mniejszościom: białoruskiej, żydowskiej i polskiej. W Gabinetcie Ministrów mieli być powołani trzej ministrowie ds. tych mniejszości. Pozostałe mniejszości mogły się ubiegać o ten status, wnioskując do Sądu Generalnego (art. 65), i miały być kontrolowane przez wspólnego ministra ds. mniejszości narodowych (art. 70).

1.6. Czwarty Uniwersał

Wypowiedzenie przez radziecką Radę Komisarzy Ludowych wojny Ukrainie i atak armii bolszewickiej uniemożliwiający przeprowadzenie wspomnianych wcześniej wyborów zmusiły Centralną Radę do kolejnych działań⁴⁸. Wobec niemożności zwołania Ukraińskiego Zgromadzenia Konstytucyjnego UCR wydała 22 (9) stycznia 1918 r. Czwarty Uniwersał.

W Czwartym Uniwersale Centralna Rada proklamowała pełną suwerenność Ukraińskiej Republiki Ludowej⁴⁹. Ukraina porzuciła myśli o demokratycznej Federacji Rosyjskiej i od tego momentu można było mówić o powołaniu suwerennego i niepodległego państwa⁵⁰. W niewielkim stopniu, biorąc pod uwagę działalność komisji konstytucyjnej, Uniwersał odnosił się do kwestii ustrojowych. Potwierdzał jedynie zasady ustrojowe przywołane w Drugim Uniwersale oraz prawa i wolności zawarte w Trzecim Uniwersale, a także poszerzał zakres nacjonalizacji⁵¹. Ponadto wezwano do jak najszybszego wyboru delegatów do Ukraińskiego Zgromadzenia Konstytucyjnego, które miało się zebrać w ciągu kilku tygodni. Istotną nowelizacją było przekształcenie Sekretariatu w Radę Ministrów Ludowych z premierem na czele.

W pierwszych miesiącach istnienia niepodległego państwa Centralna Rada nawiązała działalność ustawodawczą, co zapowiadał sam Uniwersał. Wprawdzie z powodu ataku bolszewickiego i konieczności ewakuacji władz państwowych niemożliwe stało się zwołanie konstytuancy, to w trakcie szybko zmieniającej się sytuacji politycznej niebawem przyspieszyły również prace nad konstytucją URL. Po powrocie do Kijowa, wobec decyzji okupujących wówczas Ukrainę wojsk niemieckich o rozwiązaniu parlamentu⁵², 29 kwietnia 1918 r. Centralna Rada uchwaliła Konstytucję Ukraińskiej Republiki Ludowej.

48 Zob. szerzej np. W. Hołubko, A. Lityński, *Ukraina na drodze do niepodległości (1918-1920). W setną rocznicę*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2017, t. 16, z. 1, s. 20.

49 Zgodnie z ust. 9 Uniwersału „od dziś Ukraińska Republika Ludowa staje się samodzielnym, od nikogo niezależnym, suwerennym Państwem Ukraińskiego Narodu”. *IV uniwersał Ukrajinskoji Centralnoji Rady z 22 stycznia 1918 r.*, [w:] *Konstytucji i konstytucyjni akty Ukrainy*, Kyjw 2001, s. 43 i n.

50 Tłem dla tej decyzji były toczące się w Brześciu nad Bugiem od początku grudnia pokojowe rozmowy między państwami centralnymi i Rosją bolszewicką (wraz z delegacją ukraińskich bolszewików pod przewodnictwem J. Medwiedewa i W. Szachraja). Do rozmów 25 grudnia 1917 r. przystąpiła również delegacja ukraińska z W. Hołubowyczem na czele, która mimo protestów strony sowieckiej została dopuszczona do obrad. Bolszewicy przeciągali rozmowy, licząc na zajęcie całego terytorium kontrolowanego przez UCR. 1 lutego 1918 r. Austro-Węgry i Niemcy uznały Ukraińską Republikę Ludową, a po zawarciu pokoju z państwami centralnymi 8 (według innych źródeł – 9) lutego 1918 r. i w konsekwencji ich interwencji na Ukrainie władze UCR powróciły do Kijowa. Podpisanie pokoju przez UCR wymagało uzyskania podmiotowości międzynarodowej, czyli całkowitego uniezależnienia się od Moskwy, co było właśnie jednym z powodów wydania Czwartego Uniwersału. J. Hrycak, *Historia Ukrainy...*, s. 130-131. Zob. też: W.J. Tacij, A.J. Porożyn (red.), *Istorija derżawy i prawa Ukrainy. Akademичnij kurs*, t. 2, Kyjw 2000, s. 50.

51 Zob. E. Wiszka, *System polityczny...*, s. 75.

52 Dowództwo niemieckie i austriackie było rozczarowane brakiem możliwości współpracy z odizolowaną i niemającą posłuchu UCR i już na początku kwietnia 1918 r. rozpoczęło rozmowy z przywódcą organizacji Ukraińska

1.7. Konstytucja Ukraińskiej Republiki Ludowej

Było to ostatnie posiedzenie Ukraińskiej Centralnej Rady, a właściwie Małej Rady. Zdecydowano się uchwalić projekt konstytucji w wersji przedstawionej przez komisję konstytucyjną⁵³. Od razu, jedno po drugim, głosowano trzy czytania⁵⁴. Akt ten został zatytułowany: Statut o ustroju państwowym, prawach i wolnościach Ukraińskiej Republiki Ludowej⁵⁵.

Konstytucja, oparta na projekcie z grudnia 1917 r. (część artykułów brzmiała identycznie), wprowadzała jednak szereg nowych rozwiązań⁵⁶. Przede wszystkim wynikało to ze zmiany sytuacji geopolitycznej i zerwania z ideą Rosji federacyjnej. Biorąc pod uwagę okoliczności przyjęcia, przepisy Statutu i samo podejście organu uchwalającego, rzeczywiście można mówić o konstytucji spełniającej wymagania tego aktu. Odejście od koncepcji funkcjonowania jako podmiotu w ramach federacji pozwalało również na potwierdzenie, że był to akt, przynajmniej teoretycznie, realizujący wizję państwa suwerennego. Wszystko to pozwala na usytuowanie Konstytucji URL z 1918 r. jako punktu wyjścia dla rozważań o źródłach myśli konstytucyjnej Ukrainy jako niepodległego państwa⁵⁷.

Tekst składa się z 83 artykułów podzielonych na 8 rozdziałów. Systematyka ogólna Konstytucji miała, można dziś powiedzieć, tradycyjny charakter i wyglądała następująco: I – Postanowienia ogólne, II – Prawa obywateli Ukrainy, III – Organy władzy URL, IV – Ogólnonarodowe Zgromadzenie Ukraińskiej Republiki Ludo-

Gromada, gen. P. Skoropadskim, na temat planowanego zamachu stanu. W. Hołubko, A. Lityński, *Ukraina na drodze...*, s. 23.

53 A.H. Słusarenko, M.W. Tomenko, *Istorijska ukrajinskoji konstytuciji*, Kyjw 1993, s. 324.

54 R. Pyrih, *Ukrajinska hetmańska derżawa 1918 roku. Istoryczni narysy*, Kyjw 2011, s. 82.

55 Statut pro derżawnyji ustrij, prawa i wolnosti Ukrajinskoji Narodnoji Respubliki z 29 kwietnia 1918 r., [w:] *Konstytucji i konstitucijni akty Ukrainy*, Kyjw 2001, s. 49 i n.

56 W literaturze wskazuje się, że autorzy wzorowali się na demokratycznych konstytucjach państw Europy Zachodniej i Stanów Zjednoczonych. Zob. np. N.M. Batanowa, *Istoriczni wytoky instytutu konstytucyjno-prawowej widowidalnosti*, „Prawowa Derżawa” 2015, wyp. 26, s. 230. E. Wiszka skazuje też jako wzór dla UCR ustrój Austrii. Zob. E. Wiszka, *System polityczny...*, s. 78.

57 Akt ten, bardzo krytycznie oceniany w czasie ZSRR, dzisiaj doczekał się bogatej literatury i mimo nadal wielu zastrzeżeń został doceniony jako istotny wkład w budowę ukraińskiej państwowości. Por. np. publikacje z pierwszego okresu: I. Lisjak-Rudnickij, *Ukrajinska rewolucija z perspektywy sorokolittja*, [w:] *Istoryczniese*, t. 2, Kyjw 1994, s. 39 i n.; M. Stachiw, *Konstytucija Ukrajinskoji Narodnoji Respubliki*, [w:] *Encyklopedija ukrajinoznawstwa: Zahalnacastytna*, t. 3, Lwiv 1994, s. 1112 i n.; M. Stachiw, *Derżawnyj ustrij Ukrajinskoji Derżawy w 1917-20 rr.*, [w:] *Encyklopedija ukrajinoznawstwa: Zahalnacastytna*, t. 2, Lwiv 1995, s. 647 i n.; P. Chrystjuk, *Zamitki i materialy...*; A. Jakowliw, *Osnowy Konstytuciji UNR*, „Rozbudowa derżawy” 1992, nr 5, s. 21 i n. oraz późniejsze, np. S.H. Kaszczenko, *Wocctanowleny egosudarstwennosti w Ukrainie w nojabre 1917 – janware 1918 gg. i jeje zakonodatelnoje oformlenije*, „Kultura narodow Priczernomorja” 1998, nr 5, s. 383 i n.; O.Ł. Kopylenko, „Sto dniw” *Centralnoji Rady*, Kyjiw 1992; O.M. Myronenko, *Wy toky ukrajinskoho konstytucjonalizmu 1917-1920 rr. Teoretyczno-metodolohicznyj aspekt*, Instytut derżawy i prawa im. W.M. Koreckoho NAN Ukrainy, Kyjw 2002; *idem*, *Konstytucija Ukrajinskoji Narodnoji Respubliki 1918*, [w:] W.A. Smolij (red.), *Encyklopedija istoriji Ukrainy*, „Naukowa dumka” 2008, t. 5; O.M. Myronenko, *Switocz ukrajinskoji derżawy. Polityczno-prawowyj analiz dijalnosti Centralnoji Rady*, Kyjw 1995; W.M., Ermolajew, *Wyszczipredstawnycki orhany władzy w Ukraini (istoryko-prawowe doslidżennja)*, Charkiw 2005; W. Rum’jancew, *Centralna Rada: Stanowlennja Ukrajinskoho parlamentaryzmu*, „Wisnyk akad. Prawowych Nauk Ukrainy” 1997, nr 4, s. 71 i n.; A.H. Słusarenko, M.W. Tomenko, *Istorijska...*

wej, V – O Radzie Ludowych Ministrów, VI – Sąd Ukrainiejskiej Republiki Ludowej, VII – Zgromadzenia narodowe, VIII – O tymczasowym zawieszeniu praw obywatelskich.

W rozdziale pierwszym, zawierającym 6 artykułów, zadeklarowano pełną suwerenność i niezależność państwa⁵⁸. Ogłoszono naród źródłem suwerennego prawa, które to prawo naród sprawuje przez swoich przedstawicieli w Ogólnonarodowym Zgromadzeniu Ukrainy. Niepodzielność państwa mogła być naruszona jedynie za zgodą 2/3 głosów obecnych członków Zgromadzenia. Obywatelom i jednostkom administracyjnym (ziemiom, powiatom) przyznano szeroką samorządność opartą na zasadzie decentralizacji władzy państwowej, a mniejszościom narodowym prawo zachowania swoich praw kulturowych.

Rozdział poświęcony prawom obywateli umieszczono, podobnie jak w projekcie z 1917 r., przed omówieniem systemu organów państwowych, co może wskazywać na przyjęcie indywidualistycznej koncepcji praw człowieka⁵⁹. Powtórzono przepisy projektu o obywatelstwie, zakazie posiadania dwóch obywatelstw oraz równouprawnieniu obywateli, w tym kobiet i mężczyzn, którzy mieli nabywać prawa polityczne wraz z ukończeniem 20. roku życia. Wskazany cenzus wieku dotyczył zarówno czynnego, jak i biernego prawa wyborczego. Choć Statut wspominał o prawach obywateli URL, to część przepisów wyraźnie odnosiła się do wszystkich, a więc również osób nieposiadających obywatelstwa URL. Na przykład taki charakter miały artykuły dotyczące nietykalności osobistej (zakaz pozbawienia wolności bez orzeczenia sądu, zakaz stosowania kary śmierci⁶⁰ oraz poddawania karom cielesnym i innym naruszającym godność człowieka, także zakaz konfiskaty mienia, nienaruszalność mieszkania), prawa przemieszczania się, ochrony korespondencji, wolności sumienia, wolności wyrażania poglądów czy prawa do strajku (art. 13-18).

Rozdział trzeci powtarzał rozwiązania przyjęte w projekcie w zakresie systemu organów państwowych. Choć w literaturze często wskazuje się na przyjęcie wówczas zasady trójpodziału władzy⁶¹, nie można stwierdzić, że była ona wyrażona wprost. Konstytucja mówiła o Radzie Ludowych Ministrów jako o władzy wykonawczej i Sądzie Generalnym URL jako o organie władzy sędowniczej, ale podkreślała, że najwyższym organem władzy państwowej, który pełni funkcję ustawodawczą, jak również kreacyjną wobec władzy wykonawczej i sędowniczej, jest Ogólnonarodo-

58 Art. 1 miał poniekąd charakter normatywnej preambuły. Obok wspomnianych zasad wskazywał on na cel utworzenia URL, jakim była chęć obrony kraju, ochrona praw i wolności oraz kultury i majątku obywateli.

59 Zob. uwagi na temat relacji pomiędzy przyjętą koncepcją praw człowieka a systematyką ogólną konstytucji np., [w:] L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 84 i n.

60 Była to prawdopodobnie pierwsza na świecie ustawa zasadnicza zakazująca stosowania kary śmierci. Por. B. Babicz, M. Stasiuk, P. Bojko, S. Jefremow, M. Lewickij, H. Kos'janenko, O. Czapkowsij i M. Szrah. S.H. Kaszczenko, P.E. Taran, W.I. Szewczenko, *Druhji etap...*, s. 44.

61 Np. N.M. Batanowa czy E. Wiszka (*System polityczny...*, s. 77).

we Zgromadzenie (art. 23)⁶². Zgodnie z art. 26 miał być utworzony samorząd terytorialny w postaci wybieralnych rad, pełniący rolę lokalnej władzy. Ministrowie URL mieli jedynie kontrolować i koordynować działalność samorządu, nie ingerując w powierzone mu kompetencje, a wszelkie spory miały rozstrzygać sądy.

Najobszerniejszy rozdział (art. 25-72) traktował o Ogólnonarodowym Zgromadzeniu. Znaczna część postanowień była wprost powtórzona za projektem grudniowym, w tym zasady prawa wyborczego i stosunek wyborców do delegatów (1:100 tys.). Znacznie obniżono natomiast próg wieku biernego prawa wyborczego i przyznano je obywatelom URL już po ukończeniu 20. roku życia⁶³.

Nie zmieniły się propozycje dotyczące kadencji (3 lata), trybu sesyjnego i liczby sesji oraz możliwości zwołania sesji nadzwyczajnej, a także mandatu zawodowego i immunitetu. O ewentualnym wygaśnięciu mandatu i przeprowadzeniu nowych wyborów miał decydować sam organ ustawodawczy. Pozostawiono obywatelom możliwość wnioskowania do Sądu o rozwiązanie zgromadzenia, ale liczbę wymaganych podpisów pod wnioskiem zwiększono z 1 mln do 3 mln. Wybory miały być zarządzane przez władzę wykonawczą, a między zarządzeniem a pierwszym posiedzeniem nowo wybranego Ogólnonarodowego Zgromadzenia nie mogły upłynąć więcej niż 3 miesiące.

Uszczegółowiona została rola Przewodniczącego Zgromadzenia (i jego zastępcy). Wybierany przez deputowanych Przewodniczący zwoływał i kierował pierwszym oraz kolejnymi posiedzeniami. Swoją funkcję pełnił do czasu wyboru nowego Przewodniczącego na posiedzeniu nowo wybranego Zgromadzenia. Zgodnie z art. 35 Konstytucji UNR Przewodniczący (*Hołowa*) Zgromadzenia Ogólnonarodowego jako jego reprezentant sprawował swe czynności w imieniu Republiki. Konstytucja wprowadzała wymóg uzyskania podpisu Przewodniczącego Zgromadzenia i jednego z Sekretarzy Zgromadzenia pod aktami parlamentu, przyznając w ten sposób M. Hruszewskiemu prawo kontroli ustaw i postanowień wydawanych przez Zgromadzenie Ogólnonarodowe (art. 43). Dzięki takim sformułowaniom w ustawie zasadniczej przewodniczący ukraińskiego parlamentu faktycznie mógł się jawić jako klasyczna głowa państwa, a nie tylko przewodniczący organu przedstawicielskiego. Z tekstu Konstytucji w porównaniu do projektu z grudnia 1917 r. zniknęły jednak przepisy przypisujące Przewodniczącemu funkcję głowy państwa.

Kworum zapewniające prawomocność podejmowanych decyzji stanowiła większość bezwzględna deputowanych. Nadal głosowania odbywały się większo-

62 Zob. też szerzej np. D.M. Czornyi, *Zakonodawcza i wykonawcza władzy w Konstytucji UNR: Problemy ociny dokumenta*, „Wicnik Charkiwskoho nacionalnoho uniwersytetu imeni W.N. Karazina” 2010, nr 906 (wyp. 13), s. 47 i n. oraz W. Rum’jancew, *Konstytucja UNR 1918 r. – spraba rozpoditu władzy*, „Wicnyk akad. Prawowych nauk Ukrainy” 1998, nr 1, s. 83 i n.

63 Zob. szerzej np. D.M. Czornyi, *Zakonodawcza i wykonawcza władzy...*, s. 49.

ścią zwykłą, ale zwiększono liczbę spraw wymagających większości kwalifikowanej. Poza zmianą konstytucji i pociągnięciem do odpowiedzialności sądowej ministrów dodano zmiany terytorialne kraju oraz wypowiedzenie wojny. Zmiana konstytucji mogła być dokonana, podobnie jak w projekcie, głosami 3/5 deputowanych i potwierdzona zwykłą większością głosów deputowanych kolejnej kadencji Ogólnonarodowego Zgromadzenia. Wypowiedzenie wojny oraz pociągnięcie ministra do odpowiedzialności sądowej wymagało natomiast większości 2/3⁶⁴.

Nie uległo zmianie wyliczenie podmiotów, którym przysługiwało prawo inicjatywy ustawodawczej, ani procedury ich rozpatrywania. Do wyłączności organu ustawodawczego należały: prawo daninowe, zaciąganie pożyczek oraz kwestie związane z powszechną służbą wojskową.

Organem wykonawczym Republiki w miejsce Gabinetu Ministrów miała stać się Rada Ludowych Ministrów. Rząd był wybierany i odpowiedzialny politycznie analogicznie do propozycji projektu, tj. Zgromadzenie Ogólnonarodowe udzielało wotum zaufania gabinetowi w składzie zaproponowanym przez Przewodniczącego Zgromadzenia w porozumieniu z Radą Starszych. Liczba ministerstw i działy administracji rządowej pozostawały w domenie Zgromadzenia. Nie zmienił się sposób ponoszenia odpowiedzialności politycznej. Solidarne i indywidualne wotum nieufności było udzielane większością głosów deputowanych Zgromadzenia. Ponadto w ramach uprawnień kontrolnych każdy deputowany mógł zwrócić się do ministra z interpelacją, na którą musiał on odpowiedzieć w terminie 7 dni.

Ciekawe rozwiązanie wprowadzał art. 59, według którego ministrowie mogli brać udział w posiedzeniach Ogólnonarodowego Zgromadzenia z prawem doradczym. Dotyczyło to również członków Zgromadzenia powołanych do rządu, którzy tym samym tracili na czas pełnienia mandatu ministra prawo do głosowań w izbie.

W rozdziale piątym, poświęconym egzekutywie, władzę w terenie przekazano organom lokalnym, które miały być jedynie nadzorowane i koordynowane przez Radę Ludowych Ministrów.

Największe zmiany w porównaniu do projektu dotknęły judykaturę. Władzę sądowniczą przyznano sądom powszechnym, których orzeczenia nie mogły być zmieniane przez ustawodawcę ani przez organy administracyjne (art. 63). Sądem najwyższym Republiki pozostawał Sąd Generalny URL, którego skład na 5-letnią kadencję był powoływany przez Zgromadzenie Ogólnonarodowe. Pełnił on rolę sądu kasacyjnego wobec orzeczeń sądów powszechnych oraz wykonywał inne przewidziane prawem funkcje⁶⁵.

64 Konstytucja nie ustanowiła kwalifikowanej większości dla zawierania pokoju, więc mógł on być zawarty zwykłą większością głosów (art. 47).

65 Konstytucja wspominała też o sądach administracyjnych, które miały rozstrzygać spory kompetencyjne (art. 78). Szczegóły dotyczące funkcjonowania sądów miała regulować stosowna ustawa (art. 68).

Tym razem w przedostatnim, dość rozbudowanym rozdziale (art. 69-78) poruszono kwestie praw mniejszości narodowych URL. Powtórzono w nim głównie postanowienia znane już z projektu. Trzem największym mniejszościom, czyli białoruskiej, żydowskiej i polskiej, przyznano autonomię narодно-personalną, o którą mogli ubiegać się również przedstawiciele pozostałych mniejszości po zebraniu 10 tys. podpisów. W ramach szerokiej autonomii można było tworzyć Związki Narodowe oraz powoływać organ przedstawicielski w postaci Zgromadzenia Narodowego, którego uchwały miały być zatwierdzane przez Zgromadzenie Ogólnonarodowe URL. Władzę wykonawczą Związków miały tworzyć Rady Narodowe powoływane przez organy uchwałodawcze i przed nimi odpowiedzialne.

Ostatni, ósmy rozdział wprowadzał możliwość ograniczenia i zawieszenia praw obywatelskich w czasie „stanu nadzwyczajnego”, co też miała szczegółowo regulować ustawa. O zawieszeniu lub ograniczeniu praw miało decydować Zgromadzenie Ogólnonarodowe, a gdyby to nie mogło się zebrać na posiedzenie – Rada Ludowych Ministrów⁶⁶.

2. Państwo Ukraińskie (1918)

Jeszcze tego samego dnia, w którym uchwalono Konstytucję URL, w nocy z 29 na 30 kwietnia 1918 r., doszło do zamachu stanu kozackiego atamana – gen. Pawła Skoropadskiego – mającego na celu przywrócenia przedrewolucyjnego porządku⁶⁷. W „Odezwie do całego narodu ukraińskiego” wyjaśniającej powody przejęcia władzy ogłoszono P. Skoropadskiego Hetmanem Państwa Ukraińskiego, rozwiązano dotychczasowe organy URL (wymieniono w tekście Centralną i Małą Radę, komitety ziemskie oraz ministrów) oraz anulowano wszystkie akty prawne byłej władzy⁶⁸. Zapowiedziano jednocześnie powołanie nowych struktur państwowych, w tym Gabinetu Ministrów powołanego przez Hetmana oraz ordynacji do organu ustawodawczego – Ukraińskiego Sejmu. Akt ten ogłaszał ponadto chęć oparcia systemu gospodarczego na wolności handlu, prywatnej własności, możliwości zakupu ziemi przez chłopów oraz obronie praw robotniczych.

66 Konstytucja URL mówiła o wprowadzeniu tych ograniczeń przez rząd na własną odpowiedzialność i przedłożeniu wniosku na najbliższym możliwym posiedzeniu organu ustawodawczego (art. 82).

67 Tego dnia w Kijowie, w cyrku Hippo Palace, odbywał się zjazd właścicieli ziemskich (Chliborobskij Kongres), którzy widząc niezdolność UCR do zarządzania państwem, wraz z przedstawicielami miejscowej burżuazji oraz dzięki pomocy niemieckich oddziałów stacjonujących w stolicy dokonali przewrotu wojskowego. Zob. szerzej na temat P. Skoropadskiego, Hetmanatu i ówczesnej sytuacji politycznej np. W.F. Soldamienko (red.), *Pawło Skoropadskij – ostatniji hetman Ukrainy (do 140-riczcza wid dnia narodzenija)*, wyp. 7, Kyjiw 2013, *passim*. Zob. też: W. Mędrzecki, *Niemiecka interwencja militarna na Ukrainie w 1918 r.*, Warszawa 2000.

68 Hramota do wsohoukrajinskoho narodu. Zob. Ju. Priljuk, D. Janewskij (red.), *Konstytucijni akty Ukrainy. 1917-1920. Newidomi konstytuciji Ukrainy*, Kyjiw 1992, s. 82. Por. też: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0003300-18> (12.03. 2017).

Drugim ważnym dokumentem państwa, wydanym także 29 kwietnia 1917 r., jego małą konstytucją, były „Ustawy o tymczasowym ustroju państwowym Ukrainy”⁶⁹. W przypisie do tytułu aktu podkreślano tymczasowość ustaw, miały one bowiem obowiązywać do momentu wybrania Sejmu i rozpoczęcia jego działalności. Składało się na nie 7 ustaw (rozdziałów) o łącznej ciągłej numeracji artykułów: O władzy hetmańskiej (art. 1-8), O wierze (art. 9-10), Prawa i obowiązki ukraińskich kozaków i obywateli (art. 11-22), O ustawach (art. 23-33), O Radzie Ministrów i Ministrach (art. 34-37), O Radzie Finansowej (art. 38-41) i O Sądzie Generalnym (art. 42-44). Zarówno treść, jak i systematyka tekstu uprawniają do określenia tego aktu mianem ustawy zasadniczej Państwa Ukraińskiego. Zgodnie z postanowieniami ustaw Hetman sprawował wyłączną władzę zwierzchnią w granicach Państwa Ukraińskiego. Pełnił on funkcje naczelnego wodza, najwyższego sędziego (posiadał prawo łaski) oraz reprezentował państwo na zewnątrz. Posiadał prawo wydawania i zatwierdzania aktów rangi ustawowej. Projekty ustaw były przygotowywane w poszczególnych ministerstwach, następnie przyjmowane na posiedzeniu Rady Ministrów i wchodziły w życie po zatwierdzeniu przez Hetmana⁷⁰. Zakres jego władzy w pełni upoważniał do stosowania innej popularnej nazwy Państwa Ukraińskiego – Hetmanat.

Do kompetencji Hetmana należało mianowanie atamanów, czyli prezesów Rady Ministrów, zatwierdzania składu rządu i jego odwoływanie. Członkowie rządu oprócz odpowiedzialności politycznej przed Hetmanem ponosili za swoją działalność również odpowiedzialność cywilną i karną. Ministrowie mieli prawo, za zgodą Rady Ministrów, wydawania rozporządzeń służących wykonaniu i wykładni ustaw.

Nowością w strukturze organów państwowych była Rada Finansowa, do zadań której należały kwestie związane z polityką finansową i kredytową państwa. W jej skład wchodziły osoby powołane przez Hetmana, uzupełnione o premiera, Ministra Finansów i Ministra Kontroli Państwowej.

Sąd Generalny był najwyższym, poza Hetmanem, organem „władzy sądowniczej” i najwyższym organem odwoławczym w sprawach cywilnych i administracyjnych. Do Sądu Generalnego należało też ogłaszanie ustaw i innych aktów normatywnych Państwa Ukraińskiego. Oczywiście sędziowie Sądu Generalnego, jak i pozostałych sądów generalnych byli powoływani przez Hetmana⁷¹. Struktura są-

69 Zarówno Odezwa do całego narodu ukraińskiego, jak i Ustawy o tymczasowym ustroju państwowym Ukrainy były autorstwa O. Pałtowa, kierownika kancelarii i radcy państwowego w rządzie Hetmanatu. Zob. tekst ustaw: Zakony pro tymczasowyj derżawnyj ustroj Ukrainy, [w:] *Konstytucji i konstytucyjni akty Ukrainy*, Kyjw 2001, s. 62 i n. Ustawy były wzorowane na „Osnownyjji zakon Rosijsko jiiimperii” z kwietnia 1906 r. Zob. R. Pyrih, *Ukrajinska hetmańska derżawa...*, s. 88.

70 Zob. szerzej: R. Pyrih, *Hetmanat Pawła Skoropadśkiego: Osoblywosti zakonotworennja (kwietń-hrudeń 1918 r.)*, „Archiwy Ukrainy” 2010, nr 1, s. 76 i n.

71 Szczegółowo strukturę Państwa Ukraińskiego zob. np. w: R. Pyrih, *Ukrajinska hetmańska derżawa...*, s. 67 i n.

dów w pierwszym okresie Hetmanatu pozostała właściwie niezmienną w porównaniu do czasów Republiki.

Do istotnej zmiany doszło w momencie utworzenia w miejsce Sądu Generalnego – Senatu Państwowego. Było to wyraźne nawiązanie do czasów carskich i właściwie skopiowanie ówczesnych rozwiązań⁷². Powołany 4 sierpnia 1918 r. 45-osobowy Senat Państwowy był najwyższym organem władzy sądowniczej. Składał się z trzech sądów generalnych (departamentów): cywilnego, karnego i administracyjnego. Przewodniczył mu wybierany przez Hetmana Prezydent, a wszyscy senatorowie musieli cechować się wykształceniem prawniczym i co najmniej 15-letnim doświadczeniem zawodowym⁷³. Pozostali senatorowie byli powoływani przez Hetmana na wniosek Rady Ministrów.

Jednocześnie zlikwidowano sądy apelacyjne, przywracając już wcześniej działające izby sądowe⁷⁴.

Podobnie jak URL, Hetmanat funkcjonował właściwie w stanie wojny. Dopiero 2 czerwca 1918 r. władze niemieckie, którym P. Skoropadski zawdzięczał władzę, uznały oficjalnie istnienie Państwa Ukraińskiego. Tego samego dnia „Ustawy o tymczasowym ustroju państwowym Ukrainy” zostały uzupełnione o nowy akt: ustawę „O porządku przygotowania projektów ustaw, wnoszenia ich do rady Ministrów, rozpatrzenia w Radzie, zatwierdzenia oraz o formach i porządku ogłoszenia ustaw”⁷⁵. Ustawą tą zunifikowano procedury przygotowania i uchwalania nowych aktów normatywnych. Nadal projekty były przygotowywane w poszczególnych ministerstwach, uchwalane przez Radę Ministrów i przedkładane do zatwierdzenia Hetmanowi⁷⁶.

W połowie czerwca 1918 r. powołano wcześniej zapowiadaną Radę Finansową oraz Kancelarię Państwową. Kancelaria była wyższym organem władzy wykonawczej, jednak pomocniczym w stosunku do Rady Ministrów⁷⁷. 18 czerwca wobec zalewu spraw utworzono tzw. małą Radę Ministrów, do której każde z ministerstw

72 Działalność Senatu Państwowego regulowały akty z czasów caratu. Por. *ibidem*, s. 97.

73 Z tych wymogów zwolnieni byli ministrowie powołani do składu Senatu Państwowego. Por. Ja. Pelenskyj (red.), *P. Skoropadskyj, Spohady. Kiniec 197 – hrudeń 1918*, Kyjiw-Filadelfia 1995, s. 170, <http://ar-cheos.org.ua/wp-content/uploads/2013/11/%D0%A1%D0%BA%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%B-F%D0%B0%D0%B4%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B8%D0%B9.pdf> (20.03.2017).

74 Zob. E. Wiszka, *System polityczny...*, s. 81.

75 Tekst ustawy opublikowano w „Derżawnyj wistnik” 1918, 9 czerwca. Zob. szerzej: R. Pyrih, *Hetmanat Pawła Skoropadśkoho...*, s. 78.

76 W praktyce dużą rolę odgrywała tzw. Mała Rada Ministrów, do której oddelegowano z wszystkich ministerstw przedstawicieli w randze wiceministrów lub dyrektorów departamentów, a którzy to na co dzień pracowali nad projektami. W ciągu kilku miesięcy trwania Hetmanatu, od maja do października 1918 r., Rada Ministrów przyjęła ok. 300 ustaw. Por. D. Doroszenko, *Istorija Ukrainy 1917-1923 rr.*, t. 2, Kyjiw 2002, s. 48.

77 W jej skład wchodził sekretarz generalny, jego zastępca, rada prawna, departament spraw ustawodawczych, archiwum i biblioteka, wydział kodyfikacji ustaw, sekretariat i drukarnia państwowa. Był to organ odpowiedzialny za przygotowanie projektów własnych ustaw, prowadzenie bazy aktów normatywnych oraz rejestrów poszczególnych organów władzy państwowej. Zob. szerzej: R. Pyrih, *Ukrajinska hetmańska derżawa...*, s. 93 i n.

delegowało jednego z przedstawicieli w randze wiceministra lub dyrektora departamentu, a która to miała odciążać prace rządu⁷⁸.

Ze wspomnianym powołaniem na początku sierpnia Senatu Państwowego wiąże się uchwalenie jeszcze jednego istotnego aktu usprawiedliwionego tym bardziej utrzymującą się niestabilną sytuacją polityczną. Chodzi o „Tymczasową ustawę o najwyższej władzy państwowej na wypadek śmierci, ciężkiej choroby i pobytu poza granicami państwa jaśnie wielmożnego Pana Hetmana całej Ukrainy”⁷⁹. W takiej sytuacji władzę najwyższą przekazać miano Kolegium Wyższych Kierowników Państwa. Składało się ono z trzech osób: przewodniczącego powołanego przez Hetmana oraz po jednym członku kolegium wskazanym przez Radę Ministrów i Senat Państwowy⁸⁰.

Zgodnie z „Ustawą o tymczasowym ustroju państwowym Ukrainy” system władzy Hetmanatu miał charakter przejściowy i miał obowiązywać „do wybrania Sejmu i rozpoczęcia jego działalności”⁸¹. Mimo że już w swoim inauguracyjnym wystąpieniu P. Skoropadski potwierdzał tę tymczasowość i zapowiadał w najbliższym czasie wydanie stosownej ordynacji, to sytuacja polityczna w kraju niejako usprawiedliwiała odwołanie wyborów do organu ustawodawczego⁸². Dopiero w listopadzie 1918 r. Rada Ministrów zapowiedziała przeprowadzanie wyborów nie później niż do 15 lutego przyszłego roku. Rząd powołał specjalną komisję mającą na celu przygotowanie projektu ordynacji, która jednak z powodu upadku Hetmanatu nie dokończyła swoich prac⁸³.

Zakończenie I wojny światowej związało się w czasie z politycznym upadkiem P. Skoropadskiego. Wobec przygotowywanego przez Ukraiński Sojusz Narodowy (USN)⁸⁴ pod przewodnictwem byłego wiceprezydenta Centralnej Rady, W. Wynnyczuki, powstania antyhetmańskiego Ministerstwo Spraw Wewnętrznych wycofało zgodę na zwołanie planowanego na 17 listopada 1918 r. Kongresu Narodowego.

78 Początkowo na czele małej Rady stał zastępca sekretarza generalnego, następnie zaś jeden z wiceministrów. *Ibidem*, s. 94.

79 Tłum. za: E. Wiszka, *System polityczny...*, s. 84.

80 Przepisy ustawy zostały raz zastosowane – w trakcie wizyty hetmana P. Skoropadskiego w Niemczech we wrześniu 1918 r. Zob. R. Pyrih, *Ukrajńska hetmańska держава...*, s. 97.

81 Zakony pro tymczasowyj derżawnyj ustrijj Ukrainy, [w:] *Konstytucji i konstytucyjni akty Ukrainy*, Kyjw 2001, s. 62.

82 Należy jednak dodać, że jednym z warunków umowy między Hetmanem a stroną niemiecką było zastrzeżenie, że w zamian za poparcie władzy P. Skoropadskiego wybory do Sejmu nie odbędą się bez zgody Niemców. W międzyczasie pojawiła się również koncepcja D. Doncowa powołania tymczasowego ciała ustawodawczego – „przedparlamentu”, który miałby przejść od Rady Ministrów uprawnienia prawodawcze. Zob. R. Pyrih, *Ukrajńska hetmańska держава...*, s. 101-106.

83 W pracach komisji ścierały się dwie koncepcje. Przewodniczący prof. M. Wasylenko opowiadał się za dotychczasową tradycyjną jedną izbą parlamentu, natomiast prof. B. Kistjakowskyj proponował po raz pierwszy na Ukrainie bikameralizm. Zob. *Derżawnyj wystnik – 1918 – 25 lipnija; 6 serpnija*.

84 Powstały w maju 1918 r. opozycyjny wobec P. Skoropadskiego blok we wrześniu przybrał nazwę Ukraińskiego Sojuszu Narodowego, za cel obierając obalenie Hetmanatu i przywrócenie URL. W. Hołubko, A. Lityński, *Ukraina na drodze...*, s. 29.

Wywołało to kryzys gabinetowy zakończony z jednej strony powołaniem nowego rządu, z drugiej zaś utworzeniem oficjalnego kierownictwa przyszłego przewrotu – tzw. Dyrektoriatu⁸⁵.

3. Powrót Ukraińskiej Republiki Ludowej

3.1. Dyrektoriat

Powstanie Dyrektoriatu było próbą odzyskania władzy przez byłych działaczy Centralnej Rady, których działanie podyktowane było nie tylko reakcją na upadający Hetmanat, ale i chęcią utworzenia konkurencyjnego ośrodka władzy wobec proradzieckiego Tymczasowego Rządu Robotniczo-Chłopskiego⁸⁶. Dyrektoriat, w skład którego weszli przedstawiciele kilku lewicowych ugrupowań opozycyjnych⁸⁷, był czymś w rodzaju kolegiatnej głowy państwa⁸⁸. Na jego czele stanął W. Wynnyczenko, którego w lutym 1919 r. zastąpił Symon Petlura⁸⁹. Jeszcze w grudniu 1918 r. Dyrektoriat ogłosił dwie deklaracje: pierwsza, z 15 grudnia, przywróciła Ukraińską Republikę Ludową oraz odrzuciła dorobek Hetmanatu⁹⁰. Do czasu pełnego odtworzenia Republiki, czyli zwołania Zgromadzenia Ustawodawczego, Dyrektoriat miał pełnić najwyższą władzę dyktatorską.

W drugiej deklaracji, z 26 grudnia, W. Wynnyczenko zawarł program swoich rządów⁹¹, zapowiadając m.in. powołanie tzw. Kongresu Pracy wobec braku możli-

85 13 listopada 1918 r., czyli w przeddzień opublikowania, spiskowcy dowiedzieli się o przygotowywanym przez Hetmana manifestie o federacji z Rosją, co było bezpośrednim powodem przyspieszenia zamachu stanu. Hramota Pawła Skoropadskiego była ostatnim aktem Hetmanatu. Dokument z 14 listopada 1918 r. formalnie likwidował niepodległość Państwa Ukraińskiego na rzecz związku federacyjnego z Rosją. Tekst dokumentu: https://vk.com/page-46239656_49730392 (11.03.2017). Zob. też: J.J. Bruski, *Petlurowcy. Centrum Państwowe Ukraińskiej Republiki Ludowej na wychodźstwie (1919-1924)*, Kraków 2004, s. 51 i n.

86 12-14 grudnia 1918 r. na spotkaniu USN z innymi organizacjami politycznymi w Winnicy zapowiedziano, że Ukraina będzie republiką parlamentarną, odrzucając propozycję współpracy z bolszewikami. Por. E. Wiszka, *System polityczny...*, s. 92 i n.

87 Socjaldemokrati W. Wynnyczenko i S. Petlura, Szwec reprezentujący eserowców F., socjalista niepodległościowiec O. Andrijewskij oraz A. Makarenko. Faktycznie władzę w Kijowie P. Skoropadskij sprawował do połowy grudnia, czyli momentu wyjścia z miasta wojsk niemieckich na podstawie układu zawartego z Dyrektoriatem. Wówczas Hetman podpisał akt zrzeczenia się władzy i wyjechał do Berlina. J. Hrycak, *Historia Ukrainy...*, s. 139.

88 Zob. A. Chojnowski *Ukraina*, Warszawa 1997, s. 41 i n. Powtórzone w: A. Chojnowski, J. Bruski, *Ukraina*, Warszawa 2006. Tak też: B. Pytlik, *Prezydent Ukrainy*, [w:] J. Osiński (red.), *Prezydent w państwach współczesnych*, Warszawa 2009, s. 658.

89 Wobec postępów bolszewików 2 lutego 1919 r. siedzibę Dyrektoriatu przeniesiono najpierw do Winnicy, a następnie do Kamieńca Podolskiego. Po upadku Kijowa Dyrektoriat przestał istnieć 10 lutego (podawana jest również data 13 lutego) 1919 r. W. Wynnyczenko, F. Szwec oraz A. Makarenko ustąpili z urzędu i wyjechali za granicę. J. Hrycak, *Historia Ukrainy...*, s. 149.

90 Deklaracja Dyrektoriji UNR 15 hruDNA 1918 r., <http://refturne.ru/184544.html> (22.11.2017).

91 Deklaracja miała ponownie bardzo antyhetmański, ale i socjalistyczny wydźwięk. Między innymi zapowiadała reformę rolną, zwrot kontrybucji nałożonych na chłopów oraz pozbawiła prawa głosu „klasy niepracującej, eksploatacyjnej, które żywią się i bawią dzięki wysiłkowi klasy pracującej”. Cyt. za: J. Hrycak, *Historia Ukrainy...*, s. 148. Tekst deklaracji: Deklaracja Ukraińskiej Dyrektoriji, szczo zrobyła Dyrektorija, <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0010300-18> (25.03.2017).

wości zwołania parlamentu. Tego samego dnia Dyrektoriat utworzył rząd tymczasowy w postaci Rady Komisarzy, a od 26 listopada 1918 r. odpowiedzialną przed nim 19-osobową Radę Ministrów Ludowych UNR⁹².

Sama pozycja ustrojowa Dyrektoriatu była kilkakrotnie modyfikowana. W pierwszej połowie listopada 1918 r. Dyrektoriat był odpowiedzialny przed Ukraińskim Sojuszem Narodowym. W odezwie z 15 listopada 1918 r. Dyrektoriat tytułował się „najwyższym organem państwowym”, a w deklaracji z 26 grudnia 1918 r. „najwyższą władzą Ukraińskiej Republiki Ludowej” oraz „tymczasową najwyższą władzą w okresie rewolucyjnym”⁹³.

Ważne decyzje państwowe były często podejmowane na wspólnych posiedzeniach Dyrektoriatu i rządu. Prawo inicjatywy ustawodawczej przysługiwało obu tym podmiotom, a także poszczególnym ministrom i kierownikom resortów⁹⁴.

Kongres Pracy⁹⁵ rozpoczął obrady 22 stycznia 1919 r. od zatwierdzenia aktu zjednoczenia Ukraińskiej Republiki Ludowej i Zachodnio-Ukraińskiej Republiki Ludowej⁹⁶. Końcowym zaś akordem było przyjęcie 28 stycznia 1919 r. Uniwersału Kongresu Pracy Ukrainy⁹⁷. Akt ten miał pełnić rolę dość ogólnikowej, tymczasowej ustawy zasadniczej.

Zgodnie z Uniwersałem Kongres Pracy miał pozostać najwyższą władzą na Ukrainie, którą to władzę między sesjami Kongresu miał sprawować Dyrektoriat poszerzony o przedstawiciela Ukrainy Naddniestrzańskiej⁹⁸. W celu przygotowania projektów ustaw kolejnej sesji Kongresu zostało powołanych sześć komisji (obrony, rolna, oświaty, budżetowa, spraw zagranicznych i żywności)⁹⁹.

Egzekutywa nadal pozostawała w rękach Rady Ministrów Ludowych odpowiedzialnej politycznie przed Kongresem Pracy i Dyrektoriatem.

92 W.F. Sołdatenko, *Ukraińska rewolucja. Istoryczny narys*, Kyjiw 1999, s. 570 i n.

93 W. Hołubko, A. Lityński, *Ukraina na drodze...*, s. 32.

94 *Ibidem*.

95 W Kongresie wzięło udział 400 delegatów z planowanych 593. Wybory odbyły się 12-15 stycznia 1919 r. na podstawie instrukcji Dyrektoriatu z 5 stycznia 1919 r. realizującej wcześniejszą deklarację z 26 grudnia 1918 r. Prawo wyborcze przyznano obywatelom URL, którzy ukończyli 21. rok życia, a same wybory odbyły się w stosowanym już wcześniej, a zarzuconym w okresie Hetmanatu systemie kurialnym (według przynależności klasowej). Zob. M.W. Barannyk, P.W. Hołobuckyj, *Kurija*, [w:] W.A. Smolij (red.), *Encyklopedia historii Ukrainy*, t. 5: Kon-Kju, Kyjiw 2008, <http://www.history.org.ua/?termin=Kuriya> (26.01.2018)

96 Універсал Директорії Української Народної Республіки з 22 stycznia 1919 r., <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/n0004300-19> (20.02.2017). Zob. też: Rozdział II.

97 Uniwersał Kongresu Ukrainy z 28 stycznia 1919 r., <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0005300-19> (1.03.2017).

98 Wcześniej, 24 stycznia, zatwierdzono włączenie Ukrainy Naddniestrzańskiej do URL, a jej przedstawicielem w Dyrektoriacie został J. Petruszewycz.

99 Prace komisji zawieszono w lipcu 1919 r. na wniosek przewodniczącego Kongresu S. Wityka z powodu coraz częstszych absencji ich członków.

Ponadto Uniwersał wspominał o władzy lokalnej w formie przedstawicieli Republiki współpracujących z powiatowymi i gubernialnymi radami pracy, do których wybory miały się odbyć zgodnie z instrukcją przygotowaną wspólnie przez rząd i komisje Kongresu. Rada Ministrów Ludowych przy pomocy komisji miała też przygotować ordynację do parlamentu narodowego Republiki (Всенароднього Парляменту Незалежної Соборної Української Республіки).

Szczegóły współpracy między rządem a Dyrektoriatem uregulowano 14 lutego 1919 r. ustawą rządową „O porządku wnoszenia i zatwierdzania ustaw w Ukraińskiej Republice Ludowej”, zgodnie z którą akty Rady Ministrów Ludowych musiały być zatwierdzane przez Dyrektoriat, który mógł z kolei przyjmować ustawy z pominięciem rządu¹⁰⁰.

3.2. Koncepcje konstytucyjne schyłku Dyrektoriatu

Kolejne miesiące to chwiejne trwanie Dyrektoriatu, którego władzę wielokrotnie próbowano obalić. Powstawały następne, opozycyjne wobec Dyrektoriatu ośrodki polityczne, takie jak Komitet Obrony Rewolucji z M. Hruszewskim (marzec 1919 r.)¹⁰¹.

Wśród nich warto zwrócić uwagę na te nawołujące do reform ustrojowych. W pierwszej połowie marca 1919 r. trzy partie socjalistyczne (Ukraińska Socjal-Demokratyczna Partia Robotnicza, Ukraińska Partia Socjalistów-Rewolucjonistów i USDPR niezależnych) wspólnie zaproponowały zastąpienie Dyrektoriatu nowo powołaną Radą Republiki złożoną z 9 osób, po 3 delegatów z każdego ugrupowania¹⁰². Brano też pod uwagę pozostawienie nazwy Dyrektoriat, ale z nowym zakresem obowiązków i nowym składem personalnym, ewentualnie poszerzonym o przedstawicieli Galicji Wschodniej. Rada Republiki miałaby sprawować władzę ustawodawczą, egzekutywę nadal sprawowałby rząd w postaci Rady Ministrów Ludowych. Nowym organem miałaby zostać Główna Rada Wojskowa odpowiedzialna za dowodzenie armią. Rada Republiki miałaby pełnić swoją funkcję do czasu zwołania Kongresu Rad Delegatów Chłopskich i Robotniczych.

Druga koncepcja zaproponowana przez polityków UPSR i USDPR niezależnych zakładała powołanie Ukraińskiej Republiki Pracy, której system władzy zapowiadał „Zarys projektu ustroju państwowego Ukraińskiej Republiki Pracy”

100 Zob. E. Wiszka, *System polityczny...*, s. 94.

101 Komitet Obrony Rewolucji został powołany przez byłych działaczy Ukraińskiej Centralnej Rady. Obok M. Hruszewskiego w jego skład weszli m.in. W. Czechiwski, i W. Hołubowicz. Opowiadali się oni za nawiązaniem stosunków z rządem sowieckim i przekształceniem Ukraińskiej Republiki Ludowej w Ukraińską Socjalistyczną Republikę Radziecką.

102 Zob. E. Wiszka, *System polityczny...*, s. 94.

z czerwca 1919 r. autorstwa Ostapa Hałyczzanskiego¹⁰³. Ukraina miała być się stać socjalistyczną¹⁰⁴ republiką federacyjną opartą na zasadzie suwerenności narodu. Zarys O. Hałyczzanskiego zwraca uwagę przede wszystkim ze względu na zmodyfikowane podejście do zasady podziału władzy nawiązujące do koncepcji „czwartej władzy” Benjamina Constanta¹⁰⁵. O. Hałyczzanski proponował podział na władzę ustawodawczą, wykonawczą, sędziowską oraz reprezentacyjną. Ta ostatnia miała należeć do Posadnyka – głowy państwa wybieranej na 6-letnią kadencję w wyborach powszechnych¹⁰⁶ oraz Rady Najwyższej. Miała ona być jego organem doradczym też powoływanym w wyborach powszechnych. W skład Rady wchodziłoby po jednym przedstawicielu każdego z krajów¹⁰⁷. Posadnyk w trakcie pełnienia urzędu stał ponad prawem i nie ponosił odpowiedzialności karnej. Za swoje czyny odpowiadał jedynie po zakończeniu kadencji przed Ukraińską Republiką Pracy. Odpowiadał za to politycznie i na wniosek 3/4 ustawowego składu parlamentu można było przeprowadzić wybory nowego Posadnyka. Zarys dopuszczał jednak wybór na kolejne nieograniczone kadencje.

Rada Najwyższa, określana mianem organu doradczego, miała mieć jednak silniejszą pozycję. Kontrasygnowała ona wszystkie akty Posadnyka (większością bezwzględna), bez którego to współpodpisu nie mogłyby one wejść w życie.

Zgodnie z projektem parlamentem stałaby się Ukraińska Rada Republiki¹⁰⁸, a egzekutywą Ukraiński Rząd Państwowy, którego skład był wybierany przez Posadnyka i zatwierdzany przez Ukraińską Radę Republiki, z premierem (*naczelny derżawny dowirnyk*) na czele.

Inicjatywa ustawodawcza była przyznana rządowi, 1/5 deputowanych oraz 100 tys. obywateli posiadających prawa wyborcze. Posadnyk posiadał prawo weta zawieszającego, odrzucanego poprzez ponowne uchwalenia ustawy przez parlament. Niepotrzebny byłby wówczas podpis głowy państwa.

103 Należy zauważyć, że w porównaniu do wcześniej uchwalonych aktów Zarys O. Hałyczzanskiego był dość rozbudowany i nowatorski pod względem systematyki ogólnej i szczegółowej. Wykorzystano podział treści na litery duże (cztery części), liczby cyframi rzymskimi, liczby cyframi arabskimi oraz litery małe i paragrafy. Остап Галичанський. Начерк проекту Державного законодавства для Української Трудової Республіки, https://constituanta.blogspot.com/2012/10/1919_24.html (24.11.2017).

104 Rozbudowany rozdział o ustroju społeczno-gospodarczym zakładał likwidację systemu kapitalistycznego, nacjonalizację przemysłu i reformę rolną (konfiskatę majątków rolnych).

105 Zob. dalej. Rozdział IV i V. B. Constant, *O monarchii konstytucyjnej i rękomiach publicznych*, Warszawa 2016, s. 78. Autor pisze o „neutralnej” władzy królewskiej postawionej ponad władzą ustawodawczą, wykonawczą i sędziowską i mającej za zadanie utrzymanie równowagi całości. Zob. też np. M. Morabito, D. Bourmaud, *Historia konstytucyjna i polityczna Francji*, Białystok 1996, s. 205 i n.; K. Grzybowski, *Moderator Imperii*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1963, t. 15, z. 2, s. 97 i n. Nieco szerzej również: A. Craiutu, *A Virtue for a Courageous Minds: Moderation in French Political Thought, 1748-1830*, Princeton 2012, s. 198 i n.

106 Wybory miały być przeprowadzane zgodnie z zasadami powszechności, równości, bezpośredniości i w głosowaniu tajnym. Czynne prawo wyborcze przyznano wszystkim obywatelom po ukończeniu 20. roku życia.

107 Państwo miało być podzielone na kraje, których granice wyznaczały dawne gubernie i ziemie, z własnymi władzami wybieranymi w wyborach na czterech szczeblach administracyjnych.

108 Jeden mandat deputowanego miał przypadać na 400 tys. mieszkańców.

Władza sądownicza należeć miała do mieszanych sądów społecznych zawsze orzekających kolegialnie, złożonych z sędziów zawodowych mianowanych przez Posadnyka, oraz wybieralnych sędziów ludowych.

Dyrektoriat trwał w coraz mniej stabilnej sytuacji politycznej i żaden z powyższych pomysłów ustrojowych nigdy nie wyszedł poza sferę projektów. W samym Dyrektoracie dochodziło do licznych zmian personalnych i nowelizacji podstaw jego funkcjonowania. 7 maja 1919 r. na podstawie przyjętego aktu „O składzie Dyrektoriatu” do ważności postanowień potrzebna była obecność Głównego Atamana S. Petlury, który dwa dni później został wybrany przewodniczącym Dyrektoriatu. W maju 1920 r. S. Petlura anulował pełnomocnictwa pozostałym czterem członkom Dyrektoriatu. Tym samym wszelkie uprawnienia władzy najwyższej przeszły na S. Petlurę. Dyrektoriat utracił swój kolektywny charakter, skupiając nieograniczone uprawnienia w jednych rękach. Formalnie rzecz biorąc, S. Petlura sprawował władzę do upadku UNR, utworzenia ZSRR i dalej na uchodźstwie we Francji, aż do śmierci w 1926 r.¹⁰⁹

3.3. Mała Konstytucja URL z 1920 r.

W międzyczasie nie przestały się pojawiać kolejne pomysły na przyszły system rządów. Można przykładowo wspomnieć o Deklaracji Rady Ministrów Ludowych premiera Borysa Martosa z 12 sierpnia 1919 r., którą m.in. zapowiedziano przygotowanie ordynacji wyborczej do sejmu ustawodawczego, czy odezwę premiera Wiaczesława Prokopowycza z połowy 1920 r. o chęci zwołania Wielkiej Rady Państwowej, która miała się przekształcić w ukraiński parlament, którego zadaniem byłoby decydowanie o przyszłym ustroju państwa¹¹⁰.

Oficjalnym normatywnym aktem była „Tymczasowa ustawa o ustroju państwowym i porządku ustawodawstwa URL” z 14 lutego 1920 r. przyjęta przez Radę Ministrów Ludowych premiera Isaaka Mazepy. Przewidywała ona, że najpóźniej do 1 maja 1920 r. zostanie zwołany przedparlament Ukrainy – Państwowa Rada Ludowa – który przejmie władze, jednak po raz kolejny niestabilna sytuacja w kraju uniemożliwiła realizację tego projektu i jak wspomniano powyżej, S. Petlura zachował władzę dyktatorską¹¹¹.

Praca nad nową konstytucją Ukraińskiej Republiki Ludowej toczyła się dwutorowo. Rządowe zespoły przygotowywały niezależnie od siebie propozycje zarówno wersji pełnej, jak i niepełnej ustawy zasadniczej. Biorąc pod uwagę dość znaczące

109 Na temat rządów S. Petlury zob. szerzej np. S. Łytwyn, *Symon Petljura u 1917-1926 rokach. Istoriohrafija ta dżereła*, Kyjw 2000.

110 Por. E. Wiszka, *System polityczny...*, s. 96.

111 *Ibidem*.

różnice w ich treści, prace te toczyły się rzeczywiście z pominięciem jakichś większych konsultacji i tym samym w sumie je opóźniając.

W połowie 1920 r. pojawiły się nowe projekty ustaw mogące uchodzić za niepełne konstytucje. Komisja rządowa pod przewodnictwem ministra spraw wewnętrznych Ołeksandra Salikowskiego przedstawiła dwa dokumenty, które ostatecznie 12 listopada zostały uchwalone przez Radę Ministrów Ludowych premiera Andrija Liwyckiego i zatwierdzone z tym dniem antydatowaniem przez S. Petlurę (w rzeczywistości podpisane zostały dopiero 2 grudnia 1920 r., kiedy S. Petlura przebywał już na emigracji)¹¹².

Pierwszym z nich była ustawa „O tymczasowej władzy najwyższej i porządku ustawodawstwa w Ukraińskiej Republice Ludowej”¹¹³. W preambule zapowiadała ona, że ma obowiązywać do czasu uchwalenia pełnej konstytucji Ukraińskiej Republiki Ludowej. Ustawa składała się z 4 rozdziałów i 19 artykułów, które regulowały relacje między Dyrektoriatem, Państwową Radą Ludową oraz Radą Ministrów Ludowych, do których to organów miała należeć władza najwyższa w państwie. Jednoosobowy Dyrektoriat zachowywał silną pozycję z szeregiem istotnych uprawnień, takich jak: reprezentowanie państwa na zewnątrz; zatwierdzanie ustaw i umów międzynarodowych uchwalonych przez Państwową Radę Ludową oraz zatwierdzanie jej decyzji w zakresie uprawnień kreacyjnych; stosowanie na wnioski Rady Ministrów Ludowych prawa łaski; powoływanie premiera i zatwierdzanie składu rządu.

Jeżeli Przewodniczący Dyrektoriatu nie mógł sprawować swojego urzędu, zastępować miał go Przewodniczący Państwowej Rady Ludowej. Do czasu powołania Rady Ludowej jej kompetencje należały do Rady Ministrów, z tym że zastępstwo Przewodniczącego Dyrektoriatu miało być 3-osobowe i należeć do Kolegium złożonego z premiera, Przewodniczącego Sądu Najwyższego oraz reprezentanta sceny politycznej (wybieranego na wspólnym posiedzeniu komitetów partii politycznych zarejestrowanych co najmniej od roku)¹¹⁴.

Szereg nowatorskich przepisów przewidziano dla procedury ustawodawczej. Państwowa Rada Ludowa oraz Rada Ministrów Ludowych posiadały prawo inicjatywy ustawodawczej. Państwowa Rada Ludowa mogła sama uchylać ustawy albo subdelegować do tego w konkretnych przypadkach Radę Ministrów Ludowych. Konstytucja przewidywała instytucję weta zawieszającego. Uchwalone ustawy w ciągu 14 dni miały być zatwierdzone przez Dyrektoriat. W przypadku braku akceptacji ustawa mogła być ponownie przyjęta w niezmienionej redakcji, ale już

112 *Ibidem*, s. 97.

113 Zakon pro tymczasowe werchowne upravlinnja ta porjadok zakonodawstwa w Ukrajinjskij Narodnij Respubliki <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0001300-20> (24.11.2017).

114 Natomiast do czasu powołania Kolegium zastępcą był Prezes Rady Ministrów Ludowych.

wyłącznie przez Państwową Radę Ludową. W takiej sytuacji ustawa nie wymagała już zatwierdzenia i wchodziła w życie z mocy prawa (zwykle w terminie wskazanym w tekście albo w terminie otrzymania publikatora w poszczególnych urzędach – był nim Dziennik Państwowych Ustaw – Вісник Державних Законів).

Mała Konstytucja z 1920 r. również w kwestii ustawodawstwa przewidywała przepisy przejściowe mające obowiązywać do czasu powołania Państwowej Rady Ludowej. Do tego momentu jej obowiązki wykonywała Rada Ministrów Ludowych, w tym mogła wydawać akty z mocą ustawy, które miała przedstawić do zatwierdzenia Państwowej Radzie Ludowej na jej pierwszym posiedzeniu.

System konstytucyjnych organów uzupełniał Kontroler Państwowy zajmujący się kwestiami finansowymi państwa i biorący udział w posiedzeniach Rady Ministrów Ludowych z głosem doradczym.

Drugi ze wspomnianych na wstępie aktów to odrębna ustawa „O Państwowej Radzie Ludowej Ukrainińskiej Republiki Ludowej”, która uzupełniała treść Małej Konstytucji. Liczący sobie 7 rozdziałów i 45 artykułów dokument dość szczegółowo regulował tryb powoływania i zakres uprawnień Państwowej Rady Ludowej¹¹⁵. Ponownie zaznaczono jej tymczasowy charakter, czyli do momentu zwołania parlamentu Ukrainińskiej Republiki Ludowej. Kadencja Rady miała trwać nie dłużej niż rok, ale w sytuacji, gdy w tym terminie nie udałoby się powołać parlamentu, przeprowadzić należałoby nowe wybory do Państwowej Rady Ludowej.

W skład Państwowej Rady Ludowej miało wejść 161 członków wybranych przez partie polityczne oraz organizacje i instytucje społeczne, naukowe, zawodowe i spółdzielcze zgodnie z przydziałem ustalonym w aneksie do ustawy¹¹⁶. Delegatom miał przysługiwać wolny mandat, a ich odwołanie przed upływem kadencji (poza powodami naturalnymi) było możliwe tylko w przypadku unieważnienia mandatu przez samą Radę. Ustawa ta wyróżniała się właśnie pod względem regulacji statusu delegata Państwowej Rady Ludowej¹¹⁷.

115 Zakon pro Derżawnu Narodnju Radu Ukrajińskoj Narodnoji Respubliki, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-20> (24. 11.2017).

116 Додаток до закону „Про Державну Народню Раду Української Народньої Республіки” Спис організацій, які мають нестися їх представники в до Державної Народньої Радитакі лькїстьостанніхвідкожної, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-20> (24.11.2017).

117 W porównaniu do wcześniejszych aktów konstytucyjnych ustawa z 12 listopada 1920 r. bardzo precyzyjnie określiła prawa i obowiązki delegata, poświęcając im cały rozdział II (art. 8-16), który dodatkowo uzupełniał jeszcze regulamin Państwowej Rady Ludowej. *Ibidem*. Obok mandatu wolnego można tu wymienić immunitet o mieszanym materialno-formalnym charakterze, z odpowiedzialnością ponoszoną wyłącznie przed Państwową Radą Ludową; immunitet materialny nie chronił przed naruszaniem praw osób trzecich, a z formalnym naturalnie wiązała się zasada nietykalności, tj. zakaz zatrzymania i aresztowania delegata bez zgody Rady, chyba że w przypadku złapania na gorącym uczynku (na wniosek Rady delegat musiał być jednak zwolniony, a śledztwo zawieszono); ochroną stosunku pracy czy ograniczeniami antykorupcyjnymi, w tym zasadą *incompatibilitas*.

Pierwsza sesja miała być zwołana przez Przewodniczącego Dyrektoriatu, kolejne zaś były zaplanowane na 7 maja i 1 października 1921 r. i miały być zwoływane już przez Przewodniczącego Rady¹¹⁸. Przewodniczący Dyrektoriatu mógł z własnej inicjatywy, a także na wniosek Rady Ministrów Ludowych lub prezydium Rady zwoływać sesje nadzwyczajne.

Jedynym sposobem rozwiązania Państwowej Rady Ludowej było ogłoszenie aktu zwołującego pierwsze posiedzenie parlamentu Ukrainy, a przerwa między rozwiązaniem Rady a jego pierwszym posiedzeniem nie mogła być dłuższa niż miesiąc.

Wśród kompetencji Rady ustawa, częściowo powtarzając za Małą Konstytucją, wymieniała prawo inicjatyw ustawodawczej, opiniowanie projektów Rady Ministrów Ludowych, w tym ustawy budżetowej, sprawowanie funkcji kontrolnej nad Radą Ministrów oraz rozpatrzenie sprawozdania z wykonania budżetu przygotowanego przez Kontrolera Państwowego, rozpatrywanie i zatwierdzanie umów międzynarodowych, a także ogłoszenie wojny i zawarcie pokoju.

Ustrojowa dojrzałość obu aktów z 12 listopada 1920 r. nie mogła pomóc w ich trwałości. Tydzień po ich uchwaleniu władze Ukraińskiej Republiki Ludowej opuściły kraj i w praktyce akty te nigdy nie weszły w życie.

3.4. Projekt Nikowskiego

Jednocześnie z pracami komisji O. Salikowskiego odbywały się posiedzenia drugiego rządowego gremium – komisji Andrija Nikowskiego¹¹⁹, której zadaniem było opracowanie „Państwowej ustawy zasadniczej Ukraińskiej Republiki Ludowej”, czyli pełnej wersji konstytucji URL. Wynik niedokończonych prac został opublikowany w połowie listopada 1920 r., czyli tuż przed opuszczeniem terytorium URL przez jej władze.

Warto dokładniej przyjrzeć się temu projektowi. Był to zdecydowanie najobszerniejszy dokument przygotowany w Ukraińskiej Republice Ludowej. 158 artykułów zostało podzielonych na 10 rozdziałów (I – Państwo Ukraińskie, II – Cerkiew Prawosławna¹²⁰, III – Prawa i obowiązki obywateli, IV – Rada Państwowa i Sejm

118 Ustawa, mimo że wcześniej przewidywała możliwość wydłużenia kadencji Państwowej Rady Ludowej ponad pierwotny rok, w art. 18 wskazywała terminy wyłącznie na rok następny, tj. właśnie 1921 r. Nie ostatni to przypadek, kiedy ukraiński ustrojodawca ma problemy z datami w aktach normatywnych i przewidywaniem związanych z tym problemów.

119 A. Nikowski w rządzie URL w latach 1920-1922 obejmował tękę Ministra Spraw Zagranicznych, od 1921 r. łącząc ją z funkcją wicepremiera.

120 Jednoartykułowy rozdział przewidywał istnienie ukraińskiej autokefalicznej Cerkwi Prawosławnej z Patriarchatem mającym siedzibę w Kijowie.

Państwowy, V – Głowa Państwa, VI – Rząd, VII – Samorząd, VIII – Sąd, IX – Obro-
na państwa, X – Przepisy przejściowe i końcowe)¹²¹.

Według projektu Państwo Ukraińskie było suwerenną i niezależną republiką demokratyczną (art. 1). Pełnia władzy w państwie należała do ogółu obywateli, który wykonywał ją zgodnie z zasadą podziału władzy w sferze ustawodawstwa poprzez Radę Państwową, w sferze wykonawczej przez Głowę Państwa i Radę Ministrów oraz w sferze sprawiedliwości przez niezależne sądy.

Rada Państwowa miała być jednoizbowym parlamentem wybieranym na podstawie powszechnego, równego, bezpośredniego i tajnego prawa głosowania z zachowaniem zasady proporcjonalności (art. 3). Do czasu jej pierwszego posiedzenia kompetencje ustawodawcze przysługiwały Sejmowi Państwowemu. Tytuł Rozdziału IV był nieco mylący. Poza kilkoma wstępnymi artykułami całość była poświęcona Sejmowi Państwowemu. Przewidując tradycyjne kłopoty z przeprowadzeniem powszechnych wyborów do parlamentu ogólnopolskiego – Rady Państwowej, Konstytucja w znacznej mierze regulowała właśnie kwestie związane z funkcjonowaniem tymczasowego organu. W zamierzeniu jednak, aby w przyszłości były one odnoszone do parlamentu docelowego. Ordynacja sejmowa miała być uchwalona w stosownej ustawie, natomiast sam projekt ograniczał się do w miarę szczególnych zasad jego funkcjonowania i katalogu uprawnień.

Sesje Sejmu miały być zwoływane przez Głowę Państwa przy kontrasygnacie premiera, podobnie jak zamknięcie sesji i rozwiązanie Sejmu Państwowego¹²². To ostatnie było możliwie wyłącznie w przypadku skutecznego wyboru deputowanych Rady Państwowej.

Mandat sejmowy miał charakter wolny, deputowany był przedstawicielem wszystkich obywateli, nie był związany ich instrukcjami i nie mógł być odwołany przed upływem kadencji poza sytuacjami przewidzianymi w Konstytucji. Deputowany ponosił za to odpowiedzialność konstytucyjnoprawną¹²³. Za zdradę stanu lub

121 Основний Державний Закон Української Народної Республіки (проект Урядової Комісії по виробленню Конституції Української Держави) з листопада 1920 р., https://constituanta.blogspot.com/2012/10/1920_22.html (26. 11.2017).

122 Pierwszą sesję miała otworzyć Głowa Państwa lub z jej upoważnienia Przewodniczący Rady Ministrów. Do czasu przyjęcia własnego regulaminu Sejm miał obradować zgodnie z regulaminem tymczasowym przygotowanym przez Radę Ministrów. Projekt wprowadzał instytucję „Marszałka Seniora”. Przewodniczącym Sejmu pierwszej sesji miał zostawać najstarszy deputowany, którego zadaniem było prowadzenie obrad do czasu wyboru Przewodniczącego (*Hołowy*), w tym przeprowadzenie przysięgi (lub uroczystego przyrzeczenia pozbawionego w przeciwieństwie do przysięgi elementów religijnych) nowo wybranych deputowanych na ręce Głowy Państwa. Odmowa złożenia przysięgi lub uroczystego przyrzeczenia skutkowałą utratą mandatu. Ponadto pełnomocnictwa deputowanego wygasły w przypadku śmierci, zrzeczenia się mandatu, utraty biernego prawa wyborczego oraz jego unieważnienia uchwałą Sejmu. W takich wypadkach projekt zapowiadał w przyszłej ordynacji wybory uzupełniające.

123 Status deputowanego przewidywał jedno interesujące ograniczenie uprawnień. Zgodnie z projektem deputowani posiadali immunitet formalny i nie mogli być pociągnięci do odpowiedzialności karnej bez zgody Sejmu Państwowego. Jednak art. 70 *in fine* stwierdzał, że nie stosuje się przepisów o immunitecie w przypadku od-

popęlnienie innego przestępstwa mógł być postawiony przed Najwyższym Sądem Państwowym uchwałą Sejmu Państwowego.

Do kompetencji Sejmu Państwowego należało m.in.: stwierdzenia ważności własnych wyborów, uchwalanie ustaw zwykłą większością głosów (inicjatywę ustawodawczą posiadali Głowa Państwa, Rada Ministrów i grupa 10 członków Sejmu), w tym budżetu państwa¹²⁴, nowelizowanie konstytucji (większością ustawowego składu), odrzucanie weta Głowy Państwa (większością kwalifikowaną 2/3), zatwierdzanie umów międzynarodowych, udzielanie wotum nieufności Radzie Ministrów i poszczególnym ministrom, postawienie w stan oskarżenia Głowy Państwa i ministrów, stwierdzenie czasowej i trwałej niezdolności Głowy Państwa do pełnienia urzędu (również większością 2/3), wreszcie istotne funkcje kreacyjne, takie jak wybór Głowy Państwa (spoza grona deputowanych, większością bezwzględną w tajnym głosowaniu z możliwością balotażu dwóch kandydatów w II turze), wnioskowanie kandydatury premiera i Kontrolera Państwowego.

Władza wykonawcza miała się składać z Głowy Państwa i Rady Ministrów politycznie odpowiedzialnych przed Sejmem Państwowym. Głową Państwa mógł zostać wybrany obywatel URL wiary prawosławnej, posiadający pełnie praw publicznych, po ukończeniu 35. roku życia¹²⁵.

Głowa Państwa mogła być usunięta z urzędu orzeczeniem Najwyższego Sądu Państwowego na wniosek Sejmu Państwowego podjęty uchwałą 2/3 członków izby w obecności co najmniej połowy deputowanych (art. 98). Powodem wszczęcia procedury mogła być jedynie zdrada stanu lub delikt konstytucyjny. Głowa Państwa nie ponosiła natomiast odpowiedzialności przed sądami powszechnymi. Zarówno w sytuacji *sede plena*, do czasu orzeczenia przez sąd, dłuższego pobytu zagranicą czy niemożności sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia¹²⁶, jak i *sede vacanta* prawa i obowiązki Głowy Państwa przejmował Przewodniczący Sejmu Państwowego, a obowiązki tegoż w parlamencie – pierwszy zastępca Przewodniczącego.

Głowa Państwa posiadać miała prawo weta zawieszającego, które to miało być rozpatrywane na najbliższym posiedzeniu Sejmu, oraz prawo wnoszenia poprawek do ustaw, które miały być odrzucane przez Sejm analogicznie do weta, czyli kwalifikowaną większością 2/3 obecnych członków izby. Ponadto Głowa Państwa powoływała premiera i ministrów, Kontrolera Państwowego oraz innych wyższych urzęd-

powiedzialności karnej deputowanego będącego redaktorem czasopisma. Ponadto deputowany posiadał immunitet materialny, które nie obejmował jednak naruszenia praw osób trzecich.

124 Obowiązywała zasada wyłączności ustawy dla przepisów daninowych, jak też kwestii finansów i pożyczek państwowych.

125 Do czasu wyboru pierwszej Głowy Państwa zgodnie z przepisami projektu jej obowiązki miał pełnić S. Petlura (art. 151).

126 Każdorazowo miała to potwierdzać uchwała Sejmu Państwowego.

ników państwowych, w tym sędziów sądów powszechnych (na wniosek Ministra Sprawiedliwości), a także dostojników autokefalicznej cerkwi. Poza tym do Głowy Państwa należały kompetencje związane z reprezentowaniem państwa na zewnątrz, w tym zawieraniem umów międzynarodowych, przyjmowaniem listów uwierzytelniających przedstawicieli państw obcych czy ogłaszaniem na wniosek Sejmu wojny, oraz tzw. tradycyjne uprawnienia głowy państwa.

Wszystkie akty Głowy Państwa wymagały kontrasygnaty odpowiedniego ministra, który ponosił za ten akt odpowiedzialność przed Sejmem. Rada Ministrów była typowym organem wykonawczym, na czele którego stał premier (*Hołowa*), który kierował jej pracami. Na marginesie można zauważyć, że projekt nie zezwalał na łączenie funkcji premiera z teką ministra.

Najwyższy Sąd Państwowy miał mieć charakter doraźny i składać się z wszystkich sędziów Najwyższego Sądu Kasacyjnego i Najwyższego Sądu Administracyjnego. Zbierał się *ad hoc* w przypadku podjęcia stosownej uchwały Sejmu Państwowego o pociągnięciu do odpowiedzialności urzędnika. O winie oskarżonego decydował skład orzekający większością 2/3 głosów¹²⁷. Postępowanie miało być jednoinstancyjne i wyłącznie Najwyższy Sąd Państwowy mógł w przyszłości zmniejszyć lub darować karę. Podobnie mieszany skład (Najwyższego Sądu Kasacyjnego i Najwyższego Sądu Administracyjnego) miała mieć tzw. Rada Wspólna, której zadaniem byłoby rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między organami sądowymi i administracyjnymi. Szczegółową strukturę sądownictwa powszechnego oraz zakres kognicji miały uregulować odrębne ustawy.

Poza powyższymi w skład konstytucyjnych organów państwowych wchodził Bank Państwowy, Kontrola Państwowa i wspomniany Kontroler Państwowy.

Poniekąd w sposób nowatorski projekt podchodził do kwestii struktury terytorialnej państwa. Obok rozbudowanego samorządu terytorialnego przewidywał bowiem z jednej strony powołanie w ramach Ukrainy ziem autonomicznych z własnymi Radami Krajowymi jako organami uchwałodawczymi. O zasięgu terytorialnym i zakresie uprawnień autonomii miała każdorazowa decydować Rada Państwowa w formie ustawy. Ponadto dla ziem ukraińskich, które w dobie „Wielkiej Rewolucji” utworzyły własne organizmy państwowe, zezwalał na ich włączenie do Ukraińskiej Republiki Ludowej na zasadach federacyjnych na podstawie decyzji tamtejszych parlamentów.

Jak już wspomniano wcześniej, rzeczywiście prace zespołu O. Salikowskiego i A. Nikowskiego prowadzone były całkowicie niezależnie. Nie ma oczywiście obowiązku, aby propozycje przyjęte w Małej Konstytucji miałyby być podzielone

127 Obok kar przewidzianych w prawie karnym Sąd mógł orzec karę zakazu pełnienia urzędów publicznych na okres do 10 lat.

w wersji pełnej konstytucji, ale w tym przypadku trudno doprawdy usprawiedliwić brak koherentności rozwiązań w przedstawionych powyżej aktach. Biorąc pod uwagę, że Mała Konstytucja z 12 listopada 1920 r. i ustawa „O Państwowej Radzie Ludowej Ukraińskiej Republiki Ludowej” sięgały w przyszłość, regulując funkcjonowanie państwa kilka kroków ustrojowych do przodu, a jednocześnie w przygotowywanej pełnej wersji, podkreślmy – w tym samym czasie, przez ministrów tego samego rządu, także już w trakcie prac nad Małą Konstytucją i po jej uchwaleniu, musi dziwić, że koncepcje były tak odmienne.

W praktyce Dyrektoriat odrzucił wcześniejszą Konstytucję Ukraińskiej Centralnej Rady i władza w tym okresie URL była sprawowana w oparciu o przejściowe, uchwalane *ad hoc* ustawy i niektóre złoży normatywne z czasów carskich i ustawodawstwa Rządu Tymczasowego. Wobec takiego podejścia brak jakichkolwiek formalnych regulacji źródeł prawa nie miał większego znaczenia. Właściwie jedynym elementem odtworzonym z czasów Ukraińskiej Centralnej Rady była struktura sądów, na którą składał się Sąd Generalny, sądy okręgowe i apelacyjne¹²⁸.

128 Choć i tu doszło do nowelizacji polegającej na uchwaleniu w styczniu 1919 r. ustawy „O nadzwyczajnych sądach wojskowych”. Por. E. Wiszka, *System polityczny...*, s. 98.

Rozdział II.

ZMIERZCH NIEZALEŻNEJ PAŃSTWOWOŚCI

1. Zachodnio-Ukraińska Republika Ludowa (1918-1920)

1.1. Tymczasowa Ustawa Zasadnicza

Drugim państwem ukraińskim powstałym w wyniku zakończenia Wielkiej Wojny była Zachodnioukraińska Republika Ludowa¹. W czasie schyłkowych rządów Hetmana Skoropadskiego, na gruzach upadającego imperium Habsburgów, zaczęły powstawać załączki państw narodowych. Tajny protokół brzeskiego układu pokojowego między państwami centralnymi a Ukrainą z 1917 r. wobec zwycięstwa państw Ententy stał się kontrargumentem dla utworzenia państwa ukraińskiego².

Mimo tego 18 października 1918 r. na zebraniu przedstawicieli różnych środowisk ukraińskich: posłów do parlamentu austriackiego, deputowanych do sejmów krajowych Galicji i Bukowiny, delegatów partii politycznych (z Galicji, Bukowiny oraz Rusi Zakarpackiej) i przedstawicieli episkopatu Ukraińskiej Cerkwi Grekokatolickiej utworzono Ukraińską Radę Narodową (Ukrajinska Nacionalna Rada – UNR)³, której celem miało być powołanie narodowego państwa ukraińskiego⁴. Następnego dnia Rada przyjęła rezolucję o utworzenia państwa ukraińskiego jako części federacyjnej monarchii austriackiej⁵.

W ramach tego organu, łączącego w sobie cechy konwencji konstytucyjnej i tymczasowego parlamentu, ścierały się dwie koncepcje: utworzenia wspólnego z Ukrainą Wschodnią państwa lub też stworzenia niezależnego organizmu państwowego na terenie Galicji Wschodniej. Wobec wyjazdu zwolenników pierwszej

1 Zob. na ten temat: „Hałyczyny” 2014, nr 25-26.

2 Zob. J. Hrycak, *Historia Ukrainy 1772-1999. Narodziny nowoczesnego narodu*, Lublin 2000, s. 140.

3 O. Pawłyszyn, *Ukraińska Rada Narodowa, najwyższy organ ustawodawczy Zachodnio-ukraińskiej Republiki Ludowej (październik 1918 – czerwiec 1919)*, „Biuletyn Ukrainoznawczy” 1999, nr 5, s. 20.

4 Zob. też: Statut Ukraińskiej Rady Narodowej, Статут Української Національної Ради, прийнятий у Львові 18 жовтня 1918 року, <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0006300-18> (15.02.2018).

5 Była to odpowiedź na wydany 16 października 1918 r. przez cesarza Karola I manifest „Do moich wiernych austriackich ludów”, w którym zapowiedziano przekształcenie Austro-Węgier w państwo federalne.

opcji do Wiednia na rokowania tajny Ukraiński Komisariat Wojskowy zdecydował o zbrojnym zajęciu Lwowa. 1 listopada 1918 r. proklamowano niepodległość pod pierwotną nazwą Państwa Ukraińskiego⁶. 5 listopad 1918 r. w swojej deklaracji programowej Ukraińska Rada Narodowa zapowiedziała wprowadzenie w państwie władzy o charakterze demokratycznym, opartej na pięcioprzymiotnikowych wyborach powszechnych⁷.

9 listopada 1918 r. Rada powołała Sekretariat Państwowy jako organ władzy wykonawczej zastąpiony później przez Radę Sekretarzy Państwowych. Na czele tego rządu złożonego z 14 ministrów stanął Kostia Łewicki. Tego samego dnia przyjęto nową nazwę państwa, czyli Zachodnioukraińska Republika Ludowa (Zachidnoukrajinska Narodna Respublika – ZUNR).

Niebawem przyjęto tymczasową konstytucję ZURL⁸. Podstawą tego aktu był projekt opracowany prawdopodobnie już pod koniec października przez metropolitę Andrzeja Szeptyckiego, biskupów Iwana Kocyłowskiego i Hryhorija Chomyszyna oraz zakonnika Platonida Filasa⁹.

„Tymczasowa Ustawa Zasadnicza o niepodległości państwowej ziem ukraińskich byłej monarchii austro-węgierskiej uchwalona przez Ukraińską Radę Narodową na posiedzeniu 13 listopada 1918” była aktem liczącym zaledwie 5 artykułów¹⁰. Trzy pierwsze określały nazwę suwerennego państwa oraz jego granice. Ostatni artykuł określał herb (godło) oraz kolor flagi państwowej.

Z tego tylko jeden artykuł (4) był poświęcony kwestiom ustroju. Władza suwerenna należąca do narodu była sprawowana przez jego przedstawicieli wybranych w oparciu o powszechne, równe, bezpośrednie, tajne i proporcjonalne prawo wyborcze przysługujące obywatelom obu płci. Do czasu przeprowadzenia wyborów pełnię władzy w państwie miała sprawować Ukraińska Rada Narodowa oraz Sekretariat Państwowy¹¹.

Szybko okazało się, że podobnie jak w przypadku Centralnej Rady sytuacja polityczna nie pozwalała na przeprowadzenie wyborów. We Lwowie stanowiący zdecydowaną większość Polacy wypierali wojska ukraińskie, które 21 listopada 1918 r.

6 Відозва Української Національної Радивід 1 листопада 1918 року, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0008300-18> (15.02.2018).

7 Zob. E. Wiszka, *System polityczny Ukrainy*, Toruń 2007, s. 86.

8 Zob. I. Nahajewskyj, *Istoria Ukraińskoj Derżawy dwadciatoho stolittja*, Kyjiw 1994, s. 132.

9 W rezolucji z 20 października 1918 r. Ukraińska Rada Narodowa zapowiedziała opracowanie projektu konstytucji.

10 Tymczasowej osnovnyj zakon pro derżawnu Samostijnist ukraińskich zemel buwszoji awstro-uhorśkoji monarchiji, uchwalenyj Ukraińskoju Nacionalnoju radoju na zasidannju 13 padolysta 1918, <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0009300-18> (15.02.2018).

11 E. Wiszka sugeruje, że zbieżność nazw z organami Centralnej Rady Ukraińskiej Republiki Ludowej nie była przypadkowa i oznaczała gotowość do zjednoczenia z Ukrainą Naddniestrzańską. Zob. E. Wiszka, *System polityczny...*, s. 87-88.

były zmuszone opuścić miasto, a walki trwały również w Przemyślu i w Borysławsko-Drohobyckim Zagłębiu Naftowym.

Wobec tego 15 listopada 1918 r. Sekretariat Państwowy przedłożył „Ustawę o uzupełnieniu Ukraińskiej Rady Narodowej o przedstawicieli ukraińskich organizacji powiatowych i miejskich”¹². W ten sposób skład Rady stale się poszerzał, licząc 123, a na wiosnę 1919 r. już 195 deputowanych.

Wewnątrz Rady 26 października 1918 r. powołano Prezydium URN (виділ – *Wydił*). Był to organ o charakterze wykonawczym w postaci kolegialnej głowy państwa. Prezydium Ukraińskiej Rady Narodowej składało się z 10 osób, a na jego czele stał Prezydent, którym wybrano na krótko K. Łewyckiego (Konstantego Lewickiego), a następnie Jewhena Petruszewycza, wielokrotnego posła do parlamentu austriackiego i krajowego. Szczegółowo kompetencje prezydium określiła kolejna krótka, bo 6-paragrafowa ustawa URN z 4 stycznia 1919 r.¹³ Do jego uprawnień należało m.in. mianowanie składu gabinetu i jego odwoływanie, zatwierdzanie i publikowanie ustaw, mianowanie wyższych cywilnych i wojskowych urzędników oraz ogłaszanie amnestii (na wnioski Ministerstwa Sprawiedliwości)¹⁴. Kadencja prezydium związana była z kadencją URN, a sprawować miało ono swoją władzę do czasu wyboru składu nowego prezydium. Decyzje miały być podejmowane większością głosów przy 6-osobowym kworum, a w przypadku remisu głos decydujący należał do Prezydenta.

3 stycznia 1919 r., już w Stanisławowie, po zatwierdzeniu wstępnej umowy podpisanej 1 grudnia 1918 r. przez Radę Sekretarzy Państwowych, Ukraińska Rada Narodowa uchwaliła akt zjednoczenia Ukraińskiej Republiki Ludowej i Zachodnio-ukraińskiej Republiki Ludowej¹⁵. ZURL miała stać się obwodem URL z szeroką autonomią¹⁶.

Wydaje się, że sprawowanie władzy w Zachodniukraińskiej Republice Ludowej było nieco sprawniejsze niż u jej wschodniego, naddnieprzańskiego imiennika.

12 Male miasta i powiaty miały wybierać po jednym delegacie, Czerniowce i Stanisławów – po 2, a Lwów – 4. Ustawa UNR „Про доповнення складу Української Національної Ради відповідів табільших міст краю”. Por. Ch.B. Tomenczuk, *Formuвання i становлення висzych представницьких орханів władzy ZUNR za doby parlamentської демократії (zowień 1918 – czerwień 1919 rr): istoryko-politolohicznyj analiz*, „Panorama politolohicznych studij” 2012, nr 9.

13 Ustawa z 4 stycznia 1919 r. „O Wydziale UN Rady” Por. Законпро Виділ Української Ради 4 січня 1919 р. <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/n0001300-19> (19.02.2018). Stosowne regulacje znalazły się też w ustawie z 4 stycznia 1919 r. „Dopownijuczuj Statut Ukrajinskoji Nacjonalnoji Rady”, Wisnyk derżawnych zakoniv i rozporjadkiw Zachidnoji Oblasty Ukrajinskoji Narodnoji Respubliki, wyp. 1, 31 sicznja 1919, s. 2-3. Zob. też: I. Smohorzewska, *Zakonodawczadzjalnist Ukrajinskoji Nacjonalnoji Rady*, „Ukrajina: kulturna spadszczyna, nacjonalna swidomist, derżawnist” 2009, nr 18, s. 236 i n.

14 *Ibidem*.

15 O. Pawłyszyn, *Ukraińska Rada Narodowa...*, s. 23.

16 Do momentu zwolania jednolitego Zgromadzenia Ustawodawczego władzę ustawodawczą na terytorium ZURL miała sprawować URN, a wykonawczą – Rada Sekretarzy Państwowych. Zob. E. Wiszka, *System polityczny...*, s. 90-94.

W krótkim okresie uchwalono szereg ustaw regulujących funkcjonowanie szkolnictwa, urzędów czy władz lokalnych (Tymczasowa ustawa o administracji Zachodnioukraińskiej Republiki Ludowej z listopada 1919 r.). U schyłku swej działalności, a więc już po ogłoszeniu zjednoczeniu obu organizmów państwowych, przyjęto ustawy „O zwołaniu Sejmu ZURL” i „O wyborach do Sejmu”¹⁷. Akty te ze względu na toczące się działania zbrojne nie weszły w życie, ale dawały obraz wizji przyszłej władzy ustawodawczej. Parlamentarny system rządów wydawał się akceptowalny wśród wszystkich członków prezydium i zdecydowanej większości deputowanych. W skład Sejmu wybieranego w oparciu o powszechne, równe, bezpośrednie prawo wyborcze i w tajnym głosowaniu miało wejść 226 posłów. Czynne prawo wyborcze przysługiwało po ukończeniu 21 lat. Cenzus wieku przy kandydowaniu był nieco wyższy i wynosił 25 lat. Prawa wyborczego pozbawione zostały osoby chore psychicznie i skazane za przestępstwa. Podział mandatów następował w 18 okręgach wyborczych według systemu proporcjonalnego i kryterium narodowości. 160 mandatów miało przysługiwać Ukraińcom, 33 – Polakom, 27 – Żydom oraz 6 – Niemcom/Austriakom.

Zaplanowanych na czerwiec 1919 r. wyborów nie udało się przeprowadzić. W międzyczasie wobec pogarszającej się sytuacji militarnej doszło do uchwalenia kilku ustaw regulujących imienne następstwa władzy w Republice, by wreszcie 9 czerwca 1919 r. decyzją Sekretariatu przekazać władzę dyktatorską J. Petruszewyczowi¹⁸. Po przekroczeniu granicy z Rumunią przez wycofującą się Armię Halicką i J. Petruszewycza, 16 lipca 1919 r., Zachodnioukraińska Republika Ludowa przestała faktycznie istnieć.

1.2. Republika Galicyjska

Warto wspomnieć o opcji rezerwowej J. Petruszewycza i K. Łewyckiego, jaką była tzw. Republika Galicyjska (Hałycka Respublika), która miała być utworzona na terenach wschodniej Galicji, jak można się domyślać, po upadku URL. J. Petruszewycz jeszcze w listopadzie 1918 r. opracował „Podstawy ustroju państwowego Republiki Galicyjskiej”¹⁹. Projekt składał się z 13 rozdziałów zawierających 42 artykuły. System rządów został omówiony w rozdziałach od szóstego do ósmego. Można uznać, że był to system parlamentarno-prezydencki oparty na zasadzie trój-

17 Ustawa ZURL z 31 marca 1919 r. „Pro skłykannja Sejmu ZUNR” i ustawa z 13 kwietnia 1919 r. „Pro wybory do Sejmu”. Zob. O. Małanij, *Konstytucyjne zakonodawstwo ZUNR*, „Uniwersytetski naukowiy zapysky” 2010, nr 1, s. 61; I. Pankevych, *Zasady prawa wyborczego na Ukrainie*, Lublin 2008, s. 144 i n.

18 J. Petruszewycz jako dyktator Republiki miał wykonywać konstytucyjne uprawnienia wojskowe i cywilne Ukraińskiej Rady Narodowej i Sekretariatu Państwowego. W celu realizacji tych funkcji powołał bezpośrednio mu podległych komisarzy ds. wewnętrznych, zagranicznych, obrony, transportu i głównodowodzącego armią.

19 Podstawy ustroju państwowego Republiki Galicyjskiej, <http://www.archives.gov.ua/Sections/Constitution/2/index.php?33> (15.04.2018).

podziału władzy. Prawa wyborcze miały być przyznane wszystkim obywatelom niezależnie od narodowości i płci.

Na czele państwa miał stać Prezydent wybierany w wyborach powszechnych. Kadencja głowy państwa wynosiłaby 6 lat. Do jej kompetencji zaliczono m.in. wybór ministrów, reprezentowanie kraju w stosunkach międzynarodowych, zwierzchnictwo nad armią, prawo rozwiązywania parlamentu oraz prawo weta ustawodawczego. Władzę ustawodawczą wykonywałby jednoizbowy parlament w postaci Rady Państwa, w skład której wchodziłoby wybrani również w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i proporcjonalnych, w tajnym głosowaniu na 5-letnią kadencję deputowani reprezentujący trzy główne narodowości: ukraińską, polską i żydowską. Prezydent jednocześnie przewodniczyłby parlamentowi przy pomocy 4 wiceprezydentów wybieranych już przez deputowanych z własnego grona. Rząd powoływany przez Prezydenta odpowiadałby politycznie także przed Radą Państwa. Władzę sądowniczą sprawowałyby niezależne sądy²⁰.

2. Ukraińska Republika Ludowa na uchodźstwie (1920-1992)

2.1. Projekt konstytucji Eichelmana

Opuszczenie kraju przez władze Republiki pod koniec 1920 r. rozpoczęło okres wychodźstwa. W związku ze zmieniającym się miejscem pobytu na emigracji władze ukraińskie przyjęły nazwę Centrum Państwowe Ukraińskiej Republiki Ludowej²¹. Rządy te były początkowo sprawowane w oparciu o przedstawione w rozdziale I niniejszej monografii ustawy z 12 listopada 1920 r. „O tymczasowej władzy najwyższej i porządku ustawodawstwa w Ukraińskiej Republice Ludowej” oraz uzupełniającej ją ustawie „O Państwowej Radzie Ludowej Ukraińskiej Republiki Ludowej”.

Po zatwierdzeniu tych ustaw 2 grudnia 1920 r. S. Petlura jako Przewodniczący Dyrektoriatu już kilka dni później zaakceptował zwołanie przewidzianego weń przedparlamentu. Rychło doszło do modyfikacji tego systemu. 8 stycznia 1921 r. uchwałą rządu URL powołano nowy organ – Radę Republiki, która składała się z 60 posłów wybranych na półroczną kadencję. Rada Republiki miała być organem władzy ustawodawczej, czyli przejąć uprawnienia legislacyjne Rady Ministrów do momentu zebrania się Państwowej Rady Ludowej URL. W ramach swoich w sumie dość ograniczonych kompetencji Rada Republiki mogła rozpatrywać propo-

20 Zob. szerzej: M. Łytwyn, *Prohramader żawno-politycznoho rozwytku Zachidno-ukrajińskoj Narodnoj Respubliki: Dokumenty i materiały emihracijnoho periodu*, „Hajczyzna” 2014, nr 25-26, s. 52 i n.

21 Zob. E. Wiszka, *System polityczny...*, s. 100.

zycje rządu, komisji parlamentarnych i poszczególnych posłów²². Nie posiadała natomiast uprawnień ustrojodawczych. Wśród ok. 100 rozpatrzonych przez Radę Republiki projektów warto przywołać „Uniwersał do Narodu Ukraińskiego”, w którym m.in. deklarowano wolę zwołania w przyszłości parlamentu ogólnoukraińskiego.

Rada Republiki, targana kryzysami wewnętrznymi i konfliktem z S. Petlurą, została rozwiązana 5 sierpnia 1921 r., co potwierdzono rozporządzeniem Przewodniczącego Dyrektoriatu.

Był to ostatni ukraiński quasi-parlament do czasu reorganizacji Centrum Państwowego URL w 1948 r. Do tego momentu obowiązywał cały czas system zaproponowany w listopadzie 1920 r. w dwóch przywołanych na początku ustawach.

Jeszcze przed II wojną światową, pod koniec istnienia obu państw ukraińskich lub już na emigracji, pojawiło się kilka kolejnych projektów konstytucji przeszłego państwa ukraińskiego. Były to propozycje przygotowane przez Ottona Eichelmana (1921) i Stanisława Dnistrianskiego (1918 i 1920 r.). Twórcami ich byli profesoria prawa i należy zauważyć, że przynajmniej te z lat 20. mogą uchodzić za pełne konstytucje, zaawansowane merytorycznie i wprowadzające szereg specyficznych w porównaniu do wcześniejszych aktów ukraińskich rozwiązań znanych w demokracjach zachodnich, ale i rzeczywiście nowatorskich.

Profesor prawa konstytucyjnego O. Eichelman swój projekt przedstawił w 1921 r., po upadku Rady Republiki. Projekt Konstytucji – Zasadniczych Ustaw Państwowych Ukraińskiej Republiki Ludowej był aktem najobszerniejszym z dotychczas omawianych²³. Liczył 345 paragrafów podzielonych na 15 rozdziałów²⁴, poprzedzonych wprowadzeniem i obszerną preambułą, i dodatkowo paragrafy od 88 do 96 były przygotowane w dwóch wariantach. O. Eichelman opracowywał ten projekt kilka lat, od 1918 r. Na tle innych ustaw zasadniczych wyróżniała go proponowana już w przedmowie federalna struktura państwa z charakterystycznym dla tej formy bikameralnym parlamentem. Wśród innych zasad ustrojowych projekt wymieniał m.in. demokrację bezpośrednią i rządy przedstawicielskie (w takiej kolejności), system rządów parlamentarnych, zasadę legalizmu oraz niezależności władzy sądowniczej.

Władze federalne miały być odpowiedzialne m.in. za politykę zagraniczną, bezpieczeństwo państwa, w tym utrzymanie sił zbrojnych, przestrzeganie praw

22 Projekt regulaminu Rady Republiki został zatwierdzony przez S. Petlurę 9 stycznia 1921 r., a 3 lutego miało miejsce pierwsze posiedzenie Rady, która 3 marca 1921 r. ostatecznie przyjęła regulamin z zakresem uprawnień. Nie udało się powołać pełnego planowanego w uchwale składu. Na czele 47-osobowego organu stanął I. Feszczenko-Czopiwski – pracownik naukowy Politechniki Warszawskiej, późniejszy profesor. Zob. E. Wiszka, *System polityczny...*, s. 100 i n.

23 <https://constituanta.blogspot.com/2012/10/1921.html> (20.02.2018).

24 Ostatni, XV rozdział był poświęcony prawom i obowiązkom obywateli.

obywatelskich, politykę emigracyjną, relacje z podmiotami religijnymi, przemysł, banki, cła, podatki, transport oraz politykę budżetową i finansową państwa.

Zgodnie z projektem system władzy w Republice opierałyby się na: Federalno-Państwowej władzy ustawodawczej Narodu URL, Nadzwyczajnym Zgromadzeniu Narodowym URL, Federalno-Państwowym Parlamencie, Federalno-Państwowym Ministerstwie, Federalno-Państwowym Sądzie, Federalno-Państwowym samorządzie terytorialnym oraz Federalno-Państwowej Kontroli (§ 11) oraz Przewodniczącym Federalno-Państwowym (również w przepisach drugiego wariantu).

Władza Narodu sprawowana miałyby być dzięki przyznaniu obywatelom prawa głosu w wyborach i referendach²⁵. Co ciekawe, miałyby one charakter pluralny, a zatem niektórym obywatelom przysługiwałaby większa liczba głosów niż pozostałym (brak równości formalnej)²⁶. Najważniejszym uprawnieniem Narodu było wyłączone prawo do zmiany konstytucji, o co mogłyby wnosić obie izby parlamentu, głowa państwa, Rada Ministrów, Federalno-Państwowy Sąd, 1/4 parlamentów ziemskich oraz 2 mln obywateli. O przeprowadzeniu referendum decydowałoby Zgromadzenie Narodowe, czyli obie izby na wspólnym posiedzeniu.

Gdyby jednak Zgromadzenie Narodowe odmówiło przeprowadzania referendum, projekt zakładał zwołanie Nadzwyczajnego Zgromadzenia Narodowego URL. Składałoby się ono z wybieranych specjalnie w podwójnej liczbie deputowanych obu izb parlamentu i ostatecznie decydowało o zwołaniu referendum konstytucyjnego.

Parlament Federalno-Państwowy, jak wspomniano, miałby być dwuizbowy. Izbę wyższą stanowiłaby Rada Federalno-Państwowa, a izbę niższą – Izba Ziemsko-Poselska.

Rada Federalna-Państwowa, wybierana w powszechnych, pluralnych, bezpośrednich i proporcjonalnych wyborach na 4-letnią kadencję, reprezentowałaby ogół obywateli.

W skład Izby Ziemsko-Poselskiej mieli wchodzić przedstawiciele ziem, czyli części składowych federacji, a konkretnie deputowani parlamentów ziemskich. Każda z ziem w zależności od liczby mieszkańców delegowałaby 3-5 przedstawicieli. Obowiązywałby ich cenzus wieku (35 lat) i wykształcenia (co najmniej połowa delegatów musiałaby mieć wyższe wykształcenie). Zmienny charakter miała kaden-

25 Prawo głosowania otrzymali obywatele URL, którzy ukończyli 25 lat, posiadali pełną zdolność do czynności prawnych, nie zostali go pozbawieni wyrokiem sądu oraz mieli pracę i żyli na własnym utrzymaniu.

26 Przyznanie dodatkowych głosów byłoby uzależnione od wieku, statusu rodzinnego, wykształcenia oraz stażu pracy. Kwestie te miała szczegółowo regulować odrębna ustawa (§ 14 projektu). Według projektu np. w wyborach do Rady Federalno-Państwowej jeden wyborca mógł otrzymać maksymalnie 8 głosów (§ 31).

cja, która mogła wynosić od 2 do maksymalnie 6 lat, o czym decydował indywidualnie parlament ziemski.

Do kompetencji parlamentu należałaby oczywiście władza ustawodawcza, w tym uchwalanie budżetu oraz m.in. kontrola działalności władzy wykonawczej, jak również obszerne uprawnienia kreacyjne, w tym związane z pociągnięciem do odpowiedzialności przedstawicieli dwóch pozostałych władz.

Władza wykonawcza miała należeć do Przewodniczącego Federalno-Państwowego i rządu federalnego (Rady Ministrów). Przewodniczący, określony jako najwyższy organ władzy wykonawczej, był wybierany w dość skomplikowanej procedurze na okres 6 lat przez członków obu izb parlamentu i sędziów Federalno-Państwowego Sądu²⁷. W pierwszych trzech turach głosowania, przy wymaganym kworum 3/5 kolegium wyborczego, kandydat musiał otrzymać 3/4 głosów. Dopiero w czwartej turze brało udział trzech kandydatów z najwyższą liczbą głosów, a do wyboru potrzebna miała być zwykła większość. Na wniosek obywateli dodatkowo mogłoby być zwołane referendum zatwierdzające wybór głowy państwa. Do jej uprawnień należałoby m.in. zwierzchnictwo nad całą administracją państwową, przewodniczenie siłom zbrojnym, polityka zagraniczna, wnioskowanie osoby premiera i pozostałych członków rządu federalnego. Większość kompetencji „prezydenta” realizowana byłaby jako prerogatywy, ale projekt przewidywał obowiązek kontrasygnaty aktów Prezydenta przez premiera i odpowiedniego ministra w kilku enumeratywnie wskazanych przypadkach (§ 96*).

Jak już wcześniej wspomniano, projekt ten był najobszerniejszy i zdecydowanie najbardziej szczegółowy z tego typu aktów i w pozostałych paragrafach niezwykle precyzyjnie regulował sposób funkcjonowania organów państwowych, ich zakres obowiązków i sposób ponoszenia odpowiedzialności przez osoby pełniące funkcje państwowe. Tekst O. Eichelmana zawierał także alternatywną regulację paragrafów dotyczących Przewodniczącego Federalno-Państwowego, zastępując go kolegią państwa w postaci Zarządu Państwa złożonego z trzech członków i wybieranego po jednym przez obie izby parlamentu i Sąd Federalny.

2.2. Projekty Stanisława Dnistrianskiego

Autorem, co najmniej dwóch kolejnych projektów konstytucji dla państwa ukraińskiego przygotowywanych równoległe z projektem Eichelmana, ale wcześniej opublikowanych, był profesor prawa i poseł do parlamentu austriackiego oraz

27 Bierne prawo wyborcze było obarczone wieloma cenzusami, kandydat na Przewodniczącego państwa musiał mieć ukończone 40 lat, być chrześcijaninem, urodzić się Ukraińcem lub zamieszkiwać na terytorium państwa co najmniej 20 lat, w tym co najmniej 5 lat przed samymi wyborami, posiadać prawo do głosu pluralnego, posiadać wyższe wykształcenie oraz co najmniej 10-letnie doświadczenie polityczne lub pracy w administracji państwowej (§ 89' projektu).

Ukraińskiej Rady Narodowej, Stanisław Dnistrianski. Pierwszym z nich był projekt konstytucji „Ustrój Państwa Halickiego” przygotowany w połowie października 1918 r., ale już po utworzeniu Zachodnioukraińskiej Republiki Ludowej²⁸. Przyjęta nazwa państwa sugerowała odrębność wobec Ukrainy Naddniestrzańskiej i wśród członków Ukraińskiej Rady Narodowej podkreślających związek z tradycją Ukraińskiej Republiki Ludowej i liczących na przyszłe połączenie obu organizmów państwowych projekt Dnistrianskiego nie zdobył poparcia.

Projekt konstytucji składał się z dwóch rozdziałów, z czego pierwszy zawierał zasady ogólne, a drugi regulował ustrój państwa. Zakładał on powołanie władzy ustawodawczej w postaci Rady Narodowej wybranej na Zgromadzeniu Narodowym i ewentualnie uzupełnionej o przedstawicieli Węgierskiej Ukrainy oraz innych ziem. Na czele Rady Narodowej miał stać Przewodniczący pełniący jednocześnie funkcję Prezydenta państwa. Władzę wykonawczą z kolei miał stanowić Rząd Narodowy złożony z naczelników kierujących resortami. S. Dnistrianski wzorował się tu na rozwiązaniach austriackich, kopiując tamtejszy zakres pracy resortów oraz wprowadzając zasadę, że prawo austriackie miało być komplementarne wobec ustawodawstwa Państwa Halickiego.

Drugi projekt S. Dnistrianski opracował już na wychodźstwie w 1920 r. na zamówienie władz Zachodnioukraińskiej Republiki Ludowej²⁹. W tradycyjny dla tego okresu sposób projekt próbował łączyć rozwiązania proponowane w konstytucjach państw zachodnich oraz tradycje ukraińskie, ponownie z uwzględnieniem okresu przejściowego z tymczasowymi organami państwowymi³⁰. Żadnego z aktów i projektów pod względem szczegółowości nie można porównać do propozycji O. Eichelmana, ale był to również jeden z najobszerniejszych projektów powstałych w tym czasie, bo podzielony na 130 paragrafów, składał się z trzech części. Pierwsza, zatytułowana Państwo i Prawo (§ 1-42), regulowała zasady ustrojowe oraz prawa człowieka i obywatela, druga: Władza Państwowa (§ 43-125) mówiła o systemie sprawowania władzy, trzecia zaś, najkrótsza, przywoływała Prawo narodów do samostanowienia.

Proces tworzenia państwa miał się rozpocząć od zwołania sejmku ustawodawczego w postaci Zgromadzenia Narodowego, którego głównym zadaniem było zatwierdzenie projektu konstytucji. Konstytuanta miał być wybrana na maksymalnie 2-letni okres w powszechnych, równych, bezpośrednich i proporcjonalnych wyborach w głosowaniu tajnym. Czynne i bierne prawo wyborcze przysługiwało obywatelom, którzy ukończyli 21 lat, bez cenzusu płci. Projekt powtarzał też pro-

28 Zob. E. Wiszka, *System polityczny...*, s. 87.

29 Zob. A. Kowal, *Działalność naukowa, publiczna i polityczna profesora i akademika Stanisława Sewerynowicza Dnistrianskiego*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze” 2011, nr 2, s. 28.

30 Konstytucja Zachodnio-Ukraińskiej Republiki Ludowej (projekt Stanisława Dnistrianskiego) 1920, <https://constituanta.blogspot.com/2012/08/1920.html> (21.02.2018).

pozycje znane już z poprzedniego roku, z opisanych wcześniej ustaw „O zwołaniu Sejmu ZURL” i „O wyborach do Sejmu” z 1919 r. Chodziło o wprowadzenie cenzusów narodowościowych przy podziale mandatów. Analogicznie S. Dnistrianski wnosił o 4 kurie narodowe: ukraińską, polską, żydowską i niemiecką. Pozostałe narodowości musiały oddawać głosy na kandydatów jednej z wymienionych kurii³¹. Aby uzyskać mandat, kandydat musiał otrzymać bezwzględną większość głosów. W przypadku nieobsadzenia mandatu w okręgu 2 tygodnie później przeprowadzać miano drugą turę wyborów, w której do startu uprawniano dwóch kandydatów z najwyższą liczbą głosów w pierwszym głosowaniu. Ciekawy był przepis, który w razie remisu balotażu przyznawał mandat starszemu wiekiem kandydatowi (§ 47 projektu).

Po zakończeniu prac Zgromadzenia Narodowego władzę zwierzchnią w Zachodnioukraińskiej Republice Ludowej miała sprawować władza ustawodawcza w postaci Izby Ludowej. Mandaty nadal miały zostać rozdzielone w oparciu o system kurialny, a kadencja nowego parlamentu miała trwać 4 lata³². Przedstawicielstwo miało charakter wolny i zawodowy, a deputowanym przysługiwał immunitet formalny.

W przypadku Izby Ludowej rzeczywiście można mówić szerzej jako o organie władzy zwierzchniej. Oprócz podstawowej działalności, czyli ustawodawczej, parlament miał decydować o ogłaszaniu stanu wojny i zawieraniu pokoju, sprawować kontrolę nad administracją państwową i władzą sadowniczą, poprzez pracę komisji ustawodawczej stwierdzać konstytucyjność aktów egzekutywy, w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego albo w celu zaprowadzenia porządku mógł modyfikować lub uchylać uprawnienia Prezydenta, wysuwać wotum nieufności wobec Prezydenta, członków rady prezydenckiej, a nawet sędziów.

System organów państwowych miał ponadto składać się ze Zgromadzenia Ogólnonarodowego jako organu ponadustawodawczego, Prezydenta, rządu i Rady Ogólnonarodowej oraz Państwowego Trybunału Sądowego.

Zgromadzenie Ogólnonarodowe mogło być zwoływane w szczególnych wypadkach w celu uchwalenia ustawy lub potwierdzenia ustawy uchwalonej wcześniej przez Izbę Ludową. Zgromadzenie Ogólnonarodowe mógł zwołać Prezydent z własnej inicjatywy lub na wniosek np. kurii deputowanych. W razie wątpliwości co do przyjętej ustawy kurie mogły również wnieść skargę do Państwowego Trybuna-

31 Wyjątkiem byli Węgrzy zamieszkujący południowy region Zachodniej Ukrainy, stanowiący część bylej monarchii austro-węgierskiej, dla których utworzono odrębny okręg wyborczy (§ 48 projektu).

32 Już po wyborach w ramach parlamentu miały funkcjonować trzy kurie – ukraińska, polska i reszta. Na przykład komisje miały być obsadzone zgodnie z kuriami w proporcji 4:1:1, tzn. na 4 deputowanych ukraińskich miał przypadać jeden Polak i jeden przedstawiciel innych narodowości. Władzę lokalną miały stanowić wybierane też na 4-letnie kadencje organy okręgowe, powiatowe i publiczne zastępcze. Ich skład osobowy również miał być obsadzony w powyższej proporcji kurialnej. Zob. A. Kowal, *Działalność naukowa...*, s. 28.

łu Sądowego. Zgromadzenie Ogólnonarodowe musiało się zebrać w ciągu 45 dni i albo potwierdzić ustawę, albo ją odrzucić. Do ponownych prac nad taką anulowaną ustawą można było powrócić po 2-letniej karencji.

Nowością projektu Dnistrianskiego było wprowadzenie elementów demokracji bezpośredniej. Naród miał sprawować władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio w formie referendum (народнихрiшень – decyzji narodowych, § 53 ust. 1). Przepis projektu doprecyzowywał, że decyzje narodowe miały być przyjmowane na zjazdach ludowych. Budzi to pewne wątpliwości, czy autorowi chodziło zatem o instytucję referendum, czy instytucję zgromadzenia ludowego, w jednym bowiem ustępie używa zamiennie obu sformułowań.

S. Dnistrianski stosuje w projekcie także inne własne określenia, niekoniecznie w rozumieniu znanym w języku prawnym zarówno wcześniejszych, jak i późniejszych tekstów ukraińskich.

Na przykład ustawy dzieli na konstytucyjne, które miały dotyczyć kwestii ustrojowych lub obywateli w całości, oraz zwyczajne, czyli te odnoszące się do wszystkich pozostałych gałęzi ustawodawstwa. Ponadto wskazuje, że ustawy mogą mieć różny zasięg terytorialny, obejmujący obszar całego państwa lub tylko jego części.

Razem z wyborami do Zgromadzenia Narodowego miały być przeprowadzone pierwsze wybory Prezydenta Republiki. Kandydatem mógł zostać obywatel państwa, który ukończył 35 lat i którego akces poparło, najpóźniej na 4 tygodnie przed wyborami, co najmniej 10 tys. obywateli uprawnionych do głosowania.

Wybrany w oparciu o powszechne, bezpośrednie i tajne głosowanie Prezydent miał zwołać pierwsze posiedzenie Zgromadzenia Narodowego³³ i Izby Ludowej oraz jak wspomniano wyżej, Zgromadzenie Ogólnonarodowe. Równowagę systemu miało zapewnić przyznane Prezydentowi prawo rozwiązania Izby Ludowej przed upływem kadencji, ale oznaczało to przeprowadzanie nowych wyborów deputowanych i samego Prezydenta.

Prezydent reprezentował kraj na zewnątrz, stał na czele rady przybocznej (prezydenckiej) i rządu, był głównodowodzącym sił zbrojnych oraz posiadał tradycyjne uprawnienia głowy państwa.

Sześciuosobowa rada prezydencka była organem doradczym. Również 6 członków liczyła Rada Państwowa będąca kolegialnym organem władzy wykonawczej, ale swoimi uprawnieniami obejmowała wyłącznie sprawy wewnętrzne³⁴. Członków

33 W tym miejscu projekt nie precyzował systemu wyborczego *sensu stricto* (§ 49).

34 W jej skład wchodziłi ministrowie spraw wewnętrznych, finansów, religii i oświaty, rolnictwa i leśnictwa, handlu i przemysłu oraz transportu (§ 108 ust. 2 projektu).

obu rad powoływał prezydent, również w oparciu o proporcje kurialne, w drugim przypadku po wysłuchaniu Izby Ludowej.

Na wniosek Izby Ludowej lub Zgromadzenia Ogólnonarodowego Prezydent miał obowiązek zwołać Radę Ogólnonarodową. W jej skład wchodził po połowie deputowani parlamentu oraz delegaci regionów i Zjazdu Ogólnonarodowego w proporcjach kurialnych. Do jej uprawnień należało m.in. podjęcie na wniosek parlamentu uchwały o usunięciu z urzędu Prezydenta.

Państwowy Trybunał Sądowy miał być najwyższym organem władzy sędziowskiej. Był to organ pełniący również funkcję sądu konstytucyjnego, badający konstytucyjność ustaw i innych aktów normatywnych oraz rozstrzygający spory kompetencyjne pomiędzy organami państwowymi.

Projekt zakładał też w przyszłości połączenie Zachodnioukraińskiej Republiki Ludowej z tzw. Wielką Ukrainą.

2.3. Rządy emigracyjne

Po II wojnie światowej władze Ukraińskiej Republiki Ludowej znalazły się na Zachodzie. W 1946 r. powołano Komisję Koordynacyjno-Konsolidacyjną URL. Komisja ta, pracując pod przewodnictwem Isaaka Mazepy, przygotowała projekt „Tymczasowej ustawy o reorganizacji Centrum Państwowego URL na wychodźstwie”, którą rząd URL przyjął w 1948 r., a zaakceptował 11 czerwca 1948 r., po podpisaniu przez następcę S. Petlury na stanowisku Przewodniczącego Dyrektoriatu, Andrija Liwyckiego³⁵. Aktem tym przedstawiciele ukraińskich partii na uchodźstwie odrzucili uznanie władz Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej za jedyną reprezentację państwa, uważając Centrum Państwowe URL.

Tymczasowa ustawa o reorganizacji Centrum Państwowego URL na wychodźstwie składała się z 31 artykułów podzielonych na 4 rozdziały³⁶. Akt ten odwoływał się do przepisów uchwalonych w latach 1918-1919 i obowiązywał do końca istnienia Centrum. Kilkakrotnie, w latach 1949, 1954, 1957, 1973 i 1989, był nowelizowany przez powołaną na jego mocy Ukraińską Radę Narodową, czyli kolejny przedparlament. Ten tymczasowy organ ustawodawczy miał funkcjonować do czasu zwołania Zgromadzenia Ustawodawczego. W skład Rady wchodziłi powo-

35 W literaturze ukraińskiej przywoływane są różne daty uchwalenie „Tymczasowej ustawy o reorganizacji Centrum Państwowego URL na wychodźstwie”. Za prawdopodobne wytłumaczenie za W. Jablonskijim uznano daty 23 maja 1948 r. jako pierwszego popisu złożonego przez A. Liwyckiego na projekcie, a 11 czerwca 1948 r. jako daty drugiego podpisu, już po zaakceptowaniu treści projektu przez partie tworzące Centrum Państwowe URL. Por. W. Jablonskij, „Konstytucja” *Derżawnoho centru UNR w ekzyli u 1948-1992 rr.*, [w:] *Problemy wywyczennja istoriji Ukrajinškoji rewoluciji 1917-1921 rokiw*, Kyjw 2014, s. 334.

36 Tymczasowyj Zakon pro reorganizaciju Derżawnoho Centru UNR w ekzyli, [w:] L.R. Wynar, N. Pazunjak, *Derżawny Centr Ukrajinškoji Narodnoji Respubliki w ekzyli: statti i materiały*, Filadelfija-Kyjw-Waszyngton 1993, s. 311.

tywni na 5-letnią kadencję przedstawiciele trzech tzw. sektorów. Do pierwszego, 12-osobowego, należeli reprezentanci partii politycznych, do drugiego (24 mandaty) – wybrani w wyborach delegaci diaspory ukraińskiej z Europy, Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych, Kanady, Argentyny i Australii oraz wreszcie w trzecim zasiadali nominowani przez cerkwie, instytucje naukowe i społeczne (od 16 do 24 osób)³⁷.

W związku z dużym rozproszeniem deputowanych Ukraińska Rada Narodowa zbierała się na sesje raz na kilka lat w różnych miejscach w Niemczech, Wielkiej Brytanii, Kanadzie i Stanach Zjednoczonych. Łącznie zorganizowano 10 sesji zwyczajnych i jedną nadzwyczajną, w których brało udział od 36 do 57 posłów. Do kompetencji Rady należała władza ustrojodawcza (zmiana konstytucji następowała większością 2/3 członków Rady) i ustawodawcza, w tym uchwalanie budżetu, przyjmowanie przedstawicieli nowych ugrupowań politycznych, ratyfikowanie umów międzynarodowych oraz powoływanie Prezydenta, wiceprezydenta, Prezydium URN i jego przewodniczącego, członków rady kontrolnej i trybunału konstytucyjnego, a także udzielanie wotum zaufania i wotum nieufności rządowi.

Między sesjami władzę Centrum sprawowało Prezydium Ukraińskiej Rady Narodowej powoływane przez UNR, które raz do roku spotykało się na posiedzeniach z udziałem Prezydenta i wiceprezydenta oraz, już bez prawa głosu, członków rządu. Kompetencje Prezydium były ograniczone właściwie do zadań ustawodawczych. Pozostałe, wymienione powyżej kompetencje Ukraińskiej Rady Narodowej, nie mogły być w większości wykonywane między jej sesjami³⁸.

Rząd składał się z 10 powoływanych przez Radę ministrów³⁹. Na jego czele stał premier, a siedzibą było Monachium, a następnie Filadelfia, choć normalną sytuacją było podejmowanie decyzji w drodze korespondencyjnej.

Z punktu widzenia nowatorskich rozwiązań w systemie organów państwowych najciekawszy był bez wątpienia Prezydent (i wiceprezydent) po raz pierwszy oficjalnie pojawiający się w przepisach ukraińskich konstytucji⁴⁰. Prezydent był wybierany przez Ukraińską Radę Narodową na 5-letnią kadencję. Pełnił on funkcję

37 Od 1976 r. przedstawiciele społecznych trzeciego sektora wybierał Światowy Kongres Wolnych Ukraińców. Zob. E. Wiszka, *System polityczny...*, s. 104-105.

38 Prezydium nie mogło zmieniać konstytucji, przyjmować przedstawicieli nowych ugrupowań politycznych, ratyfikować umów międzynarodowych oraz powoływać Prezydenta, wiceprezydenta czy dokonywać zmian w Prezydium URN.

39 Początkowo w rządzie utworzono 6 ministerstw. Dopiero w wyniku kolejnych przekształceń liczbę resortów zwiększono do 10. Byli to ministrowie spraw wewnętrznych, spraw zagranicznych, wojskowych, gospodarczych i krajowych, sprawiedliwości, finansów, kultury, informacji oraz sekretarza państwowego. W. Jablonski, *„Konstytucja” Derżawnoho centru...*, s. 346.

40 *Ibidem*, s. 344. Zob. też na ten temat wątpliwości np. A. Olechno, *Instytucja Prezydenta w systemie konstytucyjnych organów Ukrainy (1996-2005)*, Toruń 2009, s. 12 i n.

przedstawicielską, prawotwórczą i kontrolną⁴¹. Był reprezentantem Centrum Państwowego na zewnątrz, Głównym Atamanem, zatwierdzał ustawy Ukraińskiej Rady Narodowej i jej Prezydium. Prezydent posiadał prawo weta zawieszającego. Odmowa podpisania ustawy oznaczała konieczność jej powtórnego uchwalenia. Wówczas Prezydent nie mógł już jej zawetować i zobowiązany był do jej podpisu. Posiadał prawo rozwiązania Rady Narodowej i Prezydium we wskazanych przypadkach⁴², powoływał premiera i zatwierdzał skład rządu, który mógł również odwołać. Akty Prezydenta wymagały kontrasygnaty prezesa rządu.

Wiceprezydent był powoływany również na 5-letnią kadencję przez Radę na wniosek Prezydenta. Gdyby Rada nie poparła kandydatury zaproponowanej przez Prezydenta, inicjatywa przechodziła na sam organ ustawodawczy. Wiceprezydent zastępował Prezydenta w trakcie opróżnienia urzędu lub w przypadku chwilowej niemożności jego sprawowania.

Mimo wspomnianych kilkakrotnych nowelizacji Tymczasowej ustawy wprowadzony system sprawowania władzy nie uległ istotnym zmianom oraz uzupełnieniom i w tej formie przetrwał do zakończenia działalności Centrum Państwowego w 1992 r.

3. Ruś Zakarpacka

Ukraińskie organizmy państwowe powstawały również w innych miejscach. Nie miały i nadal chyba nie mają takiego znaczenia w historii konstytucyjnej tego kraju jak akty konstytucyjne Ukraińskiej Republiki Ludowej i Zachodnioukraińskiej Republiki Ludowej czy nawet przedstawione w poprzednim podrozdziale projekty konstytucyjne powstałe na uchodźstwie. Warto jednak je przedstawić, aby uzupełnić przedwojenne ukraińskie idee konstytucyjne⁴³.

Jeszcze jesienią 1918 r. podjęto działania zmierzające do połączenia pozostającej przez ok. tysiąc lat w granicach Królestwa Węgier Rusi Zakarpackiej z Ukrainą. 9 listopada tego roku utworzono Ruską Radę Ludową, która początkowo zabiegała o jak najszerszą autonomię w ramach republikańskich Węgier. Przychylając się do tych zabiegów, władze w Budapeszcie powołały do życia tzw. Ruską Krainę, a 21 grudnia 1918 r. parlament węgierski uchwalił ustawę „O autonomii ruskiego narodu mieszkającego na Węgrzech”⁴⁴. Dokument ten przyznawał władzom auto-

41 I. Ju. Panowa, *Hołowa Derżowno centru UNR w Ekzylu: polityko-prawowyj status*, „Derżawa i Prawo” 2010, nr 49, s. 87.

42 Prezydent miał prawo rozwiązać Ukraińską Radę Narodową na wniosek rządu w stanie wojny lub w sytuacji naruszenia przez nią przepisów Tymczasowej ustawy.

43 Zakarpacie było na początku XX w. pod względem etniczności nie mniej zróżnicowane niż obszary Galicji i Naddnieprza. Poza tematem rozważań pozostawiam jednak kwestie tożsamości narodowej Rusinów i innych nacji zamieszkujących ten obszar.

44 E. Wiszka, *System polityczny...*, s. 121.

mii szerokie uprawnienia i częściowo odrębny system organów władzy. Ruski Sejm Ludowy pełnił rolę legislatywy. Był on powoływany w oparciu o powszechne, równe i bezpośrednie wybory w głosowaniu tajnym. Władzę wykonawczą miało natomiast zostać specjalnie w tym celu utworzone centralne ministerstwo ds. Ruskiej Krainy z siedzibą w Budapeszcie, ale podlegające zarówno parlamentowi węgierskiemu, jak i autonomii. Na terenie Zakarpacia przedstawicielem ministerstwa pozostawało Namiestnictwo Państwowe Ruskiej Krainy w Mukaczewie.

Brak zgody na poszerzenie granic autonomii sprowokował jej władze do szukania innych, już wcześniej widzianych jako alternatywne, rozwiązań. Już w listopadzie 1918 r. lokalne ruskie rady ludowe zaczęły występować z wnioskami o połączenie z Zachodnioukraińską Republiką Ludową. W odpowiedzi galicyjska Ukraińska Rada Narodowa uchwaliła 13 listopada wspomnianą już w poprzednim rozdziale Tymczasową Ustawę Zasadniczą o niepodległości państwowej ziem ukraińskich byłej monarchii austro-węgierskiej⁴⁵, co pozwoliło na prowadzenie rozmów zjednoczeniowych między Ukraińską Republiką Ludową i Zachodnioukraińską Republiką Ludową obejmującą też ziemie Rusi Zakarpackiej.

Odbywało się to w zgodzie z wolą zakarpaccich Ukraińców, którzy 21 stycznia 1919 r. na Ogólnonarodowym Kongresie Węgierskich Rusinów zwołanym w Chustcie odrzucili węgierską ustawę o autonomii regionu i potwierdzili uchwałą zjednoczenie z Ukrainą⁴⁶. Odtąd ich interesy w kontaktach z władzami węgierskimi miała reprezentować Centralna Rada Ludowa. Ze swojej strony Dyrektoriat URL w uniwersale z 22 stycznia 1919 r. wymienił Ruś Węgierską jako część Republiki.

Tymczasem na konferencji pokojowej w Paryżu zorganizowanej po zakończeniu I wojny światowej terytorium Ukrainy Karpackiej włączono do Czechosłowacji. Mimo oporu części polityków w maju 1919 r. doszło do połączenia rad ludowych z Chustu, Užhorodu i Preszowa i w ten sposób powołania Centralnej Ruskiej Rady Ludowej. Organ ten 8 maja 1919 r. oficjalnie ogłosił połączenie Zakarpacia jako regionu autonomicznego z Czechosłowacją⁴⁷. Zakres autonomii Rusi Podkarpackiej (bo tak brzmiała oficjalna nazwa) był porównywalny z propozycją węgierską. Władzę ustawodawczą sprawował lokalny sejm, władzę wykonawczą natomiast Gubernator mianowany przez Prezydenta i odpowiedzialny przed sejmem autonomii. Do

45 Тимчасовий основний закон про державну самостійність українських земель бувшої австро-угорської монархії, ухвалений Українською Національною Радою на засіданню 13 листопада 1918, <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0009300-18> (15.02. 2018).

46 Ухвала Всенародних Зборів угорських українців 21 січня 1919 року, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0003300-19> (19.02.2018).

47 Plan autonomii przygotowany przez E. Benesza i zaakceptowany przez Radę Ministrów Spraw Zagranicznych konferencji paryskiej jako punkty 10-13 traktatu pokojowego stał się podstawą przyszłej regulacji określającej uprawnienia autonomii. Traktat pokoju między mocarstwami sprzymierzonymi i skojarzonymi i Niemcami, podpisany w Wersalu 28 czerwca 1919 roku, Dz.U. 1920, nr 35, poz. 200, http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19200350200/O/D/19200200_PL.pdf (16.02.2018).

uprawnień Gubernatora należało przedstawianie do akceptacji Prezydentowi kandydatów wyższych urzędników autonomii oraz mianowanie tych niższego szczebla. Ponadto w rządzie Republiki Czechosłowacji miał zasiadać minister bez teki reprezentujący interesy autonomii i stamtąd się wywodzący⁴⁸.

Podobnie jak wcześniej regulacje dotyczące autonomii nie były jednak realizowane i rychło terytorium poddano faktycznej centralizacji.

4. Ukraina Karpacka i inne próby stworzenia niepodległego państwa

Sytuacja zmieniła się dopiero w 1938 r., po wrześniowej konferencji monachijskiej, na której Czechosłowacja musiała poddać się dyktatowi III Rzeszy. Powołana w 1919 r. Pierwsza Rуска Centralna Rada Ludowa w porozumieniu z prorosyjską Centralną Ruską Radą Narodową wystąpiła z żądaniem respektowania postawień dotyczących autonomii. Po utracie Sudetów i ustąpieniu prezydenta Edwarda Benesza ze stanowiska rząd Republiki Czesko-Słowackiej podjął decyzję o przekształceniu kraju w federację. 7 października 1938 r. potwierdzono prawa autonomii zakarpackiej, które włączono do tekstu nowo uchwalonej 22 listopada tego roku Konstytucji Republiki Czesko-Słowackiej⁴⁹. 11 października powołano pierwszy rząd ukraiński Andrija Brodija, a po jego aresztowaniu za poparcie przyłączenia Rusi Zakarpackiej do Królestwa Węgier premierem 26 października wybrano Awhustyna Wołoszyna⁵⁰. W ten sposób terytorium to stało się jednym z autonomicznych krajów federacji jako Ukraina Karpacka⁵¹ ze stolicą w Użhorodzie, a następnie w Chuście⁵².

System władz autonomii regulowała ustawa konstytucyjna, również przyjęta 22 listopada 1938 r.⁵³ Składający się z dwóch części dokument w pierwszej regulował kwestie związane ze sposobem sprawowania rządów w autonomii. Władza ustawodawcza we wszystkich sprawach niezastrzeżonych dla parlamentu centralnego należała do Sejmu Rusi Podkarpackiej, do którego wybory miały być przeprowadzone w ciągu 5 miesięcy. Czynne prawo wyborcze przyznano osobom, które najpóźniej

48 E. Wiszka, *System polityczny...*, s. 124.

49 O. Kordoniec (red.), *Chronika Zakarpattja 1867-2010*, Użhorod 2011, s. 73, <http://mek.oszk.hu/09600/09645/09645.pdf> (19.02.2018).

50 M. Wehesz, *Karpatska Ukrajina: dokumenty i fakty*, Użhorod 2004, s. 217 i n.

51 Prawodawstwo Republiki używało konsekwentnie nazwy Ruś Podkarpacka. Ustawa konstytucyjna z 22 listopada stwierdzała, że ostateczną nazwę państwa jako części składowej federacji określi jego parlament, ale już 30 grudnia 1938 r. rząd wydał rozporządzenie o używaniu obu nazw: Ruś Podkarpacka i Ukraina Karpacka.

52 10 listopada 1938 r. rząd i kancelaria A. Wołoszyna przeniosły się do Chustu. P. Mirczyk, *Karpatska Ukrajina*, Kyjw 2009, s. 12.

53 Ustawa konstytucyjna Republiki Czechosłowackiej z 22 listopada 1938 r. o autonomii Ukrainy Karpackiej, <http://www.memory.gov.ua/publication/konstitutsiini-zakon-chekho-slovatskoi-respubliki-pro-avtonomiyu-karpatskoi-ukraini-22-> (19.02.2018).

w dniu wyborów ukończyły 21 lat. Organem wykonawczym był rząd powoływany przez Prezydenta Republiki po ukonstytuowaniu się Sejmu na wniosek jego prezydium. Do rządu należały kompetencje niezastrzeżone dla władz centralnych, w tym przejęte po gubernatorze, którego urząd Ustawa Konstytucyjna likwidowała (część druga).

Wybory do 32-osobowego Sejmu rozporządzenie premiera autonomii z 12 stycznia 1939 r. wyznaczyło na 12 lutego⁵⁴. W wyborach kandydowali przedstawiciele właściwie jednego, powołanego *ad hoc* ugrupowania – Ukraińskiego Zjednoczenia Narodowego. Inne albo nie zostały zarejestrowane, albo jak Węgrzy zbojkotowały wybory. Głosowanie przyniosło całkowite zwycięstwo UZN (92,4%). Pierwsze posiedzenie Sejmu Prezydent Republiki Emil Hacha wyznaczył na 15 marca 1939 r.

Trwający nieprzerwanie spór terytorialny z Węgry odbudowującymi swoją pozycję w regionie w wyniku zmian geopolitycznych doprowadził najpierw 2 listopada 1938 r. do aneksji części ziem Ukrainy Karpackiej przez Węgry⁵⁵, a następnie do ataku w nocy z 13 na 14 marca 1939 r., czyli w przeddzień pierwszego posiedzenia Sejmu, na resztę terytorium. 14 marca wieczorem, po ogłoszeniu tego samego dnia niepodległości przez Słowację, premier autonomii A. Wołoszyn zdecydował się na proklamację niepodległości Karpackiej Ukrainy, którą posłowie mieli potwierdzić nazajutrz. Faktycznie następnego dnia Sejm po zebraniu się zatwierdził tę decyzję. Następnie parlament przyjął ustawę nr 1 będącą czymś w rodzaju deklaracji konstytucyjnej⁵⁶. Państwo miało mieć republikańską formę z Prezydentem jako głową państwa i wybieranym Sejmem. Od razu dokonano wyboru Prezydenta, którym, co nie było niespodzianką, został A. Wołoszyn. Powołał on skład rządu z Julianem Rawajem jako premierem⁵⁷. Wiedząc o wkroczeniu wojsk węgierskich, rząd otrzymał od parlamentu szerokie pełnomocnictwa. Efemeryczne państwo Karpato-Ukraina przetrwało zaledwie kilka godzin. 18 marca organizm państwowy przestał istnieć. 23 czerwca terytorium Rusi Zakarpackiej zostało włączone do Węgier, a następnie po zakończeniu II wojny światowej wchłonięte przez Związek Radziecki jako obwód zakarpacki Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej.

54 M. Wehesz, M. Tokar, M. Basarab, *Karpatśka Ukrajinna w konteksti Ukrajińśkoho derżawotworennja*, Užhorod 2008, s. 75.

55 Tzw. pierwszy arbitraż wiedeński – traktat pomiędzy Niemcami, Włochami, Węgry i Czechosłowacją, na mocy którego przyznano Węgrom pas ziemi wcześniej należącej do Słowacji i Ukrainy Karpackiej. Zob. A.O. Peganow, *Czecho-Słowacko-Węgierskie pergowory w najabre 1938 – marte 1939 g. O realizaciji wenskeho arbitrażnoho reszenija*, „Rossijskije i slawjanskije isslebowanija” 2009, nr 3, s. 205 i n.; A.P. Salkow, *Perwyjwenskij arbitraż i problema jużnoj Słowakii (Werchejwengrii) w nojabre 1938 – marte 1939 g.*, *Wesnik BDU* 2011, seria 3, wyp. 2, s. 26 i n.

56 E. Fedaka (red.), *Karpatśka Ukrajinna: Dokumenty i Materialy. Chronika podij. Personaliji*, t. 2, Užhorod 2010, s. 99 i n.

57 W skład rządu wchodził ministrowie spraw zagranicznych, oświaty i wyznań religijnych, obrony, finansów i komunikacji, gospodarki, opieki zdrowotnej i socjalnej.

W czasie II wojny światowej próbę niepodległościową podjęła również współpracująca z III Rzeszą Organizacja Ukraińskich Nacjonalistów. Po rozpoczęciu planu „Barbarossa” i ataku Niemiec na ZSRR 30 czerwca 1941 r. działacze OUN powołali Ukraiński Komitet Narodowy, który proklamował niepodległość państwa ukraińskiego⁵⁸. Powstał rząd tymczasowy J. Stečki złożony z 13 ministerstw (Ukraiński Rząd Narodowy)⁵⁹. Na terenach zajętych przez Niemców rozpoczęto tworzenie ukraińskiej administracji, które szybko zakończono wskutek żądania władz niemieckich o odwołanie aktu z 30 czerwca i aresztowania przywódców OUN 5 lipca 1941 r.

Inny Ukraiński Komitet Narodowy ukonstytuował się 17 marca 1945 r. w Weimarze, chcąc uchodzić za jedyną reprezentację niepodległego państwa, ale został uznany wyłącznie przez Niemcy i niebawem wskutek ofensywy Armii Czerwonej rozwiązany⁶⁰.

5. Korzenie XX-wiecznego ukraińskiego konstytucjonalizmu?

Upadek europejskich potęg w wyniku I wojny światowej dał ukraińskim elitom politycznym długo oczekiwaną szansę na urzeczywistnienie wizji niepodległego państwa. Szansę, jak się okazało, chwilową, którą jednak starano się wykorzystać. Nie ma potrzeby odwoływania się do decyzji ustrojowych rosyjskiego Rządu Tymczasowego. Miały one na celu osłabianie niezależności Ukrainy i biorąc pod uwagę upadek rewolucji lutowej, nie miały przełożenia nawet na konstytucje URSS. Pierwszym źródłem nowożytnych rozwiązań pozostaje niewątpliwie Statut o ustroju państwowym, prawach i wolnościach Ukraińskiej Republiki Ludowej, czyli Konstytucja z kwietnia 1918 r. Dotyczy to zarówno ogólnych postanowień ustrojowych, jak i konkretnych rozwiązań instytucjonalnych.

Wśród zasad ustrojowych można wyróżnić te charakterystyczne dla demokracji zachodnich: zasada republikańskiej formy rządów, zasada parlamentaryzmu, decentralizacja władzy państwowej, samorządność i autonomizacja.

Również systematyka ogólna Konstytucji nawiązywała do zachodnich, demokratycznych rozwiązań, czego przykładem jest umieszczenie aż dwóch rozdziałów poświęconych prawom i wolnościom jednostki, w tym jednego, podstawowego, przed częściami omawiającymi system organów państwowych. Prawa i wolno-

58 F. Grelka, *Polityka III Rzeszy wobec ukraińskich zmagani niepodległościowych w latach 1939-1941*, „Biuletyn Ukrainoznawczy” 2006, nr 12, s. 77.

59 Zob. A. Stec, *Pozycja ustrojowa prezydenta w systemie konstytucyjnym Ukrainy (1991-2012)*, Lwów 2014, s. 38 i n.

60 Przez niemal cały okres II wojny światowej w Krakowie działał ponadto Ukraiński Komitet Centralny będący reprezentacją Ukraińców wobec władz Generalnego Gubernatorstwa. *Encyklopedia ukrajinoznawstwa*, t. 9, Lwiv 2000, s. 3441.

ści jednostki oparto w tekście Konstytucji na klasycznych dziś zasadach: godności, wolności i równouprawnienia. Dokonano podziału podmiotów praw i wolności na wszystkich i obywateli, regulując sposób nabycia i utraty obywatelstwa. Wszystkim obywatelom przy uwzględnieniu cenzusu wieku przyznano prawo polityczne, w tym wyborcze. Znaczna część przepisów była poświęcona mniejszościom narodowym, którym w teorii gwarantowano szeroką autonomię.

Do dziś pozycja ustrojowa Przewodniczącego Ogólnonarodowego Zgromadzenia, a właściwie wprost samego M. Hruszewskiego w Konstytucji URL z 1918 r., budzi pewne kontrowersje. Chodzi o odpowiedź na pytanie, czy był on Prezydentem Republiki i czy te kilkanaście godzin obowiązywania Konstytucji UNR zmuszają do przyjęcia istnienia urzędu Prezydenta na Ukrainie przed rokiem 1991. Z jednej strony wskazuje się na szczególną pozycję M. Hruszewskiego w strukturach władzy URL, akcentując, że wybranie go Prezydentem było aktem raczej formalnym, co sugeruje, iż już wcześniej jego rola nie ograniczała się li tylko do przewodniczenia organowi przedstawicielskiemu, jakim była Centralna Rada. Należy zaznaczyć, iż dosłownie Konstytucja UNR nie mówiła o urzędzie Prezydenta ani o innym odpowiednim organie egzekutywy, jednak także część ukraińskich konstytucjonalistów widzi początek instytucji Prezydenta w Statutach o ustroju państwowym, prawach i wolnościach Ukraińskiej Republiki Ludowej, czyli Konstytucji z 1918 r.⁶¹ Z drugiej strony M. Hruszewski twierdził, że na posiedzeniu Małej Rady 29 kwietnia 1918 r. nie wybrano go na żadne stanowisko, ponieważ był już Przewodniczącym UCR, a Ogólnonarodowe Zgromadzenie miało być dopiero zwołane, o czym informuje E. Wiszka, wskazując, że pierwsze wzmianki o rzekomym wyborze Prezydenta pojawiły się dopiero w 1930 r. i mogły pochodzić od tego, że już wcześniej, przed przyjęciem Konstytucji, M. Hruszewski był nieformalnie tytułowany „prezydentem”⁶².

Jeżeli chodzi o władzę sądowniczą, to w miarę szczegółowo jej wizja została przedstawiona już w projekcie Konstytucji URL z 1917 r., jak i w Statucie o ustroju państwowym, prawach i wolnościach Ukraińskiej Republiki Ludowej z 1918 r. Poza Sądem Generalnym URL istniało 15 sądów (generalnych), każdy z nich obejmujący swoim zasięgiem co najmniej dwie ziemie, czyli ówczesne jednostki podziału ad-

61 Zob. np. L. Kriwienko, *Prezydent Ukrainy: ewolucja konstytucyjno-prawowego statusu*, „Wicze” 1998, nr 10(79), s. 77. Częściej jednak można odnaleźć odmienne podejście, zgodne z faktyczną treścią przepisów. W. Fedorenko wskazuje, że tytułowanie M. Hruszewskiego „pierwszym prezydentem Ukrainy” wynika z chęci zaakcentowania jego roli w budowie państwowości i ma oczywiście charakter „alegoryczny”. Por. W.L. Fedorenko, *Konstytucyjne prawo Ukrainy*, Kyjw 2016, s. 377. Według innych pomysł o powołaniu monarchatycznej głowy państwa upadł pomimo kontynuowania tej idei po przedstawieniu projektu z 1917 r., ponieważ, jak to często bywa wśród polityków, doszło do partyjnych sporów co do nazwiska przyszłego „prezydenta”. Z tego samego powodu nie zdecydowano się na ustanowienie instytucji premiera. B. Babicz, M. Stasiuk, P. Bojko, S. Jefremow, M. Lewickij, H. Kos’janenko, O. Czapkiwsij i M. Szrah. S.H. Kaszczenko, P.E. Taran, W.I. Szewczenko, *Druhijj etap formuwannja konstytucijnoho prawa Ukrainy*, „Jurydyczeskyen auky” 2011, t. 24(63), nr 2, s. 45-46.

62 Zob. E. Wiszka, *System polityczny...*, s. 77.

ministracyjnego⁶³. Sądy te tworzyły trzy wydziały: cywilny, karny i administracyjny. Pod koniec 1917 r. dawne izby sądowe zastąpiono sądami apelacyjnymi, a wobec nadzwyczajnej sytuacji Centralna Rada URL pozwalała na powoływanie sądów wojkowo-rewolucyjnych⁶⁴.

Na szczeblu lokalnym UCR tworzyły ukraińskie rady na poziomie guberni, powiatu i miast oraz z czasem w gminach i we wsiach. Rady były złożone z ok. 70-80 członków wybieranych w połowie przez partie polityczne oraz w połowie przez organizacje gospodarcze, oświatowe, zawodowe i pozostałe⁶⁵. Po upadku rosyjskiego Rządu Tymczasowego ich komisarzy w terenie zastąpili komisarze powoływani w ostatnim kwartale 1917 r. przez Centralną Radę. Zadaniem organów lokalnych było reprezentowanie UCR w terenie i realizowanie jej postanowień. W praktyce wobec sytuacji wewnętrznej i słabości rządów system władzy lokalnej wyraźnie nie domagał.

W marcu 1918 r. UCR przyjęła ustawę „O podziale Ukrainy na ziemie”⁶⁶. Likwidowała ona podział na gubernie i powiaty, tworząc 32 ziemie podzielone na gminy i gromady. Jednostki te były lub miały być odtąd podstawą dla systemu wyborczego oraz sądownictwa. Ziemie, gminy i gromady były jednostki samorządowymi, w których mieszkańcy wybierali swoich przedstawicieli do organów uchwałodawczych – rad lokalnych, i wykonawczych – zarządów. Jak podkreślała Konstytucja z 1918 r., władze centralne miały wobec nich wyłącznie uprawnienia kontrolne.

Spotykane w literaturze określenie „republika parlamentarna”, stosowane wobec ustroju proponowanego przez Konstytucję URL, wydaje się trafne, ale przyjęcie w tamtym czasie takiego rozwiązania było przyczyną jej szybkiego upadku. Na wspomnianym wcześniej Kongresie, w konsekwencji którego powołano Państwo Ukraińskie, wznoszono okrzyki nawołujące do ustanowienia silnej władzy, władzy dyktatorskiej, hetmańskiej⁶⁷. Miała ona być przeciwwagą dla często bezwładnej w trudnym okresie, dzisiaj powiedzielibyśmy transformacji ustrojowej – Ukraińskiej Centralnej Rady. Wydaje się, że te wydarzenia mogły mieć większe znaczenie dla dzisiejszego systemu rządów Ukrainy, niż to się wydaje. Przyjęcie Hetmanatu jako swoistego systemu władzy tylko z nazwy nawiązywało do tradycji, historycznego urzędu Hetmana – głównodowodzącego armią⁶⁸.

63 Zob. *ibidem*, s. 79.

64 Zob. *ibidem*.

65 Zob. *ibidem*, s. 78.

66 Zob. *ibidem*.

67 R. Pyrih, *Ukrajńska hetmańska derżawa 1918 roku. Istoryczni narysy*, Kyjw 2011, s. 83.

68 Hetmani zaporoscy byli faktycznie naczelnikami wojsk rejestrowych służących na żoździe Rzeczypospolitej. Sami Kozacy używali wobec tych dowódców miana „starszy”, podobnie jak wobec naczelników powstań kozackich. Dopiero B. Chmielnicki po ugodzie zborowskiej w 1649 r. otrzymał zgodę na tytułowanie się hetmanem. Zob. też: W.A. Serczyk, *Historia Ukrainy*, Wrocław 2001, s. 99.

W okresie Państwa Ukraińskiego nie można mówić o podziale władzy. Miała ona charakter autorytarny, zapewniając Hetmanowi pełnię władzy państwowej. W literaturze przyznaje się, że obowiązujące wówczas akty prawne miały charakter tymczasowy i trudno jednoznacznie określić charakter ustroju, który chciał wprowadzić P. Skoropadski. Jarosław Hrycak wskazuje, że miała to być monarchia konstytucyjna „odmienna od tradycyjnego systemu autokratycznego w Rosji”⁶⁹. Powiązania Hetmanatu z carską Rosją były bardzo silne⁷⁰. P. Skoropadski uważał się przede wszystkim za wiernego carowi i póki było to możliwe, zarówno on sam, jak i jego urzędnicy walczyli z bolszewikami o powrót do państwa o przedrewolucyjnym charakterze⁷¹.

W rzeczywistości mieliśmy tu do czynienia z rządami autorytarnymi i podporządkowaniem całego państwa wraz ze wszystkimi organami głowie państwa. Struktura administracji Hetmana miała charakter wojskowy, na czele ze sztabem Hetmana, której to były w zasadzie podległe pozostałe organy państwowe (mimo pozorów formalnej niezależności)⁷². Jednocześnie sam P. Skoropadski, przynajmniej na początku, odrzucał możliwości ogłoszenia Państwa Ukraińskiego monarchią⁷³.

Trudno z okresem Hetmanatu wiązać rozwiązania ustrojowe, które pojawiły się u schyłku XX w. Warto jednak pamiętać, że był to kolejny czas, gdzie funkcjonowała bardzo silna egzekutywa z głową państwa, której podporządkowano cały system organów państwowych. Powiązania P. Skoropadskiego z Cesarstwem Rosyjskim uniemożliwiły jakiegokolwiek odwoływanie się do Państwa Ukraińskiego w koncepcjach, które pojawiły się u schyłku URSS czy na początku niepodległości. Widać jednak zmianę postrzegania tego okresu i nawet jeżeli brak jest bezpośrednich odniesień do konkretnych pomysłów ustrojowych, to autorzy ukraińscy zauważają, że czas rządów Hetmana przynajmniej wpisuje się w tradycję kozactwa i samej państwowości ukraińskiej⁷⁴. Nie da się oczywiście ukryć, że ta ukraińskość

69 J. Hrycak, *Historia Ukrainy...*, s. 132-135.

70 Również na poziomie prawodawstwa carskiej Rosji, z którego P. Skoropadski chętnie korzystał, szczególnie w początkowej fazie Hetmanatu. Nie tylko, jak wspomniano powyżej, wzorowano się na rosyjskich aktach normatywnych, tworząc m.in. „Ustawy o tymczasowym ustroju państwowym Ukrainy”, ale też wznowiono obowiązywanie całego szeregu carskich ustaw, takich jak „Uczreźdzenie Rossijskowo Prawitelstwujuszczewo Senata”, „Uczreźdzenie Sudebnych ustanowienij”, „Ustawy Uhołownoho i Graždanskowo sudoproizwodstwa”, „Swoda wojennych postanowienij 1869 goda” czy „Ułożenja o nakazanich”. R. Pyrih, *Ukrajinska hetmańska derżawa...*, s. 111.

71 W połowie maja 1918 r. w Kijowie powołano Ukraiński Związek Narodowo-Państwowy, który był ruchem opozycyjnym wobec władzy Hetmanatu. Utworzyli go przedstawiciele głównych partii ukraińskich, łącznie z włościanami-demokratami, którzy pomogli P. Skoropadskiemu dojść do władzy, oraz członkowie największych związków zawodowych. Powodem powołania ruchu było ratowanie ukraińskiej państwowości zagrożonej rządami Hetmana. Zob. J. Hrycak, *Historia Ukrainy...*, s. 137.

72 R. Pyrih, *Ukrajinska hetmańska derżawa...*, s. 96 i n.

73 Por. np. W. Soldatenko, *Ukraina w rewolucyjnu dobu*, t. 2, Rik 2018, Kyjw 2010, s. 156 i n.; *Encykłopedija istoriji Ukrainy*, Kyjw 2008.

74 Publikacji na temat Państwa Ukraińskiego w ostatnich latach pojawiło się mnóstwo, a wśród nich ocen P. Skoropadskiego jest niemal tyle co autorów. Jako pozytywne lub co najmniej usprawiedliwione historycz-

była dość powierzchowna, formalna i nomenklaturowa, gdy wszystkie właściwie pozostałe aspekty życia państwa, w tym przepisy prawne i praktyka ustrojowa, były nawiązaniem do carskiej Rosji, a istnienie państwowości w tej formie możliwe wyłącznie dzięki „niemieckim bagnetom”⁷⁵. Z pewnością natomiast jest to okres chyba najbardziej spolaryzowany, jeżeli chodzi o jego ocenę przez historyków czy w ogóle ukraińskich ludzi nauki.

Interesującym, a mało poruszonym tematem związanym z tymi wydarzeniami są projekty konstytucji powstałych za rządów Hetmanatu. Mimo że Hetmanat jako jedyny spośród form państwowych na Ukrainie w latach 1917-1921 proponował nierepublikański system sprawowania władzy, to nie traktował tego rozwiązania jako ostatecznego. Niewykluczone, że sam P. Skoropadski brał pod uwagę ewolucyjny charakter Hetmanatu, który w zależności od okoliczności politycznych i społecznych będzie kierował się w stronę republiki lub monarchii.

Pierwszy z projektów, napisany oryginalnie w języku rosyjskim i zatytułowany „Projekt Ustaw Zasadniczych Państwa Ukraińskiego”, wprowadzał na Ukrainie monarchię konstytucyjną⁷⁶. Pierwszym dziedzicznym królem miał zostać P. Skoropadski⁷⁷. Warto też pamiętać o przywołanym pomysle powołania na Ukrainie dwu-

nie działania Hetmana ocenia np. A. Buraczenkow, *Czas widowlennja istorycznoji pamjatia bodeszo pro Hetmanat z pohljadu sohodennja*, [w:] *Ostanniji Hetman: Jubilejniji zbirnyk Pawła Skoropadskiego (1873-1945)*, Kyjw 1993; Ju. Bartadjanu-Byriadnyk, *Powstannja proty P. Skoropadskoho. Pryczyny i naslidky*, [w:] *Ostanniji Hetman: Jubilejniji zbirnyk Pawła Skoropadskiego (1873-1945)*, Kyjw 1993; O. Biłodid, W. Panczenko, *Pawło Skoropadskij i Ukrainja*, Kyjw 1997; Ł. Osaulenko, W. Zasekin, *Hetman Ukrainy Pawło Skoropadskij*, ks. 1, Luck 2003; H. Papakin, *Pawło Skoropadskij: patriot, derżawotworeń, ljudyňa. Istoryko-archiwni narysy*, Kyjw 2003; Ju. Tereszczenko, *Hetmanat Pawła Skoropadskoho*, [w:] *Hetmanskyj almanach*, cz. 2, Kyjw 2003, s. 4; Ju. Pawlenko, Ju. Chramow, *Ukrajnińska derżawnist u 1917-1919 rr. Istoryko-henetycznyj analiz*, Kyjw 1995, s. 124; K. Bondarenko, *Do pyttannja pro „moskowsku orientaciju” hetmana Pawła Skoropadskoho*, [w:] *Ostanniji Hetman: Jubilejniji zbirnyk Pawła Skoropadskiego (1873-1945)*, Kyjw 1993, s. 94 i n. Krytyczne podejście można odnaleźć np. w pracach: O. Myronenko, *Ukrajnińska Derżawa*, [w:] *Ukrajnińskie derżawotworennja. Ne wytrebuwanyj potencjał. Słownyk-dowidnyk*, Kyjw 1997; W.F. Soldatenko, *Ukrajnińska rewolucija. Istorycznyj narys*, Kyjw 1999; W. Soldatenko, *Ukrajina...*, s. 156 i n.; *Polityczna istorija Ukrainy XX stolittja. U 6-ty tomach*, t. 2, Kyjw 2003. Śladów powiązań z tradycją ukraińską doszukują się autorzy w np. Ju. Tereszczenko, *Hetmanat Pawła Skoropadskoho jak projaw konserwatywnej rewoluciji*, „Ukrajnińskij historycznyj żurnal” 2008, nr 3, s. 19 i n.; W. Potulnyckij, *Ukrajnińskij konserwatyzm – ideolożyczna i socialno-ekonomiczna peredumowa stanovlennja 2-ho Ukrajnińskoho Hetmanatu (1789-1914)*, „Wisnyk Kyjiwskoho Derżawnoho inhwistycznoho uniwersytetu” 2000, nr 4, s. 106.

75 Stąd można odnaleźć określenie Państwa Ukraińskiego: jako prorosyjskie (por. np. Ja. Katakura, *Obraz hetmanatu w nowitnijistoriohrafiji*, [w:] *Hetmanat Pawła Skoropadskoho: istorija, postati, kontrowersiji*, Kyjw 2008, s. 74) lub matorosyjskie (W. Werstjuk, *Hetmańska derżawa 1918 r. w konteksti ukrajnińskoji rewoluciji*, „Ukrajnińskij historyk” 1999, nr 2-4, s. 26); jako dyktatura powołana w sposób bezprawny (M. Stachiw, *Ukrajina w dobi Dyrektoriji UNR*, t. 1, Skrenton 1962, s. 14), państwo marionetkowe (W. Wynnyczenko, *Widrożennja naciji*, cz. 3, Kyjw-Wiedeń 1920, s. 26; W. Soldatenko, *Ukrajina...*, s. 156) czy wreszcie państwo satelickie (O. Fedjuszyn, *Ukrajnińska rewolucija 1917-1918*, Moskwa 2007, s. 294).

76 Проект Основних законів Української Держави.

77 Miał to być projekt O. Płatowa przygotowany jeszcze na początku istnienia Hetmanatu, a wzorowany na projekcie Ustawy Zasadniczej Imperium Rosyjskiego z 1905 r. czy wręcz był jej kopią z niewielkimi zmianami. Państwo rosyjskie zastąpiono ukraińskim, a cara królem. F. Prodanjuk, *Do pyttannja pro wnutrisznju polityku derżawy Pawła Skoropadskoho*, [w:] *Ostanniji Hetman: Jubilejniji zbirnyk Pawła Skoropadskiego (1873-1945)*, Kyjw 1993, s. 56 i n.

izbowego Sejmu, który w tym projekcie po raz pierwszy zaproponowano⁷⁸. Dwu-izbowy Sejm miał się składać z izby wyższej – Rady Generalnej i izby niższej – Rady Deputatów.

Projekt ten mimo zaangażowania się w jego redakcję samego Hetmana ostatecznie nie został przez niego zaakceptowany. P. Skoropadski stwierdził, że władzę dyktatorską pełni tymczasowo, a o przyszłym ustroju Ukrainy powinien wiążąco wypowiedzieć się dopiero wybrany w przyszłości Sejm.

Drugi dokument przedstawiony przez opozycyjnych wobec władzy Hetmana polityków to „Projekt Konstytucji Państwa Ukraińskiego” z listopada 1918 r.⁷⁹ Wprowadzał on zasadę suwerenności narodu (art. 2), przyznawał bierne i czynne prawa polityczne wszystkim obywatelom (kobietom i mężczyznom) po ukończeniu 20. roku życia (art.6) i w znacznej mierze był poświęcony statusowi jednostki w państwie oraz proponowanej formie rządów⁸⁰. Mimo skromnej objętości zawierał on właściwie wszystkie elementy tzw. pełnych konstytucji, proponując republikańską formę rządów⁸¹. Najwyższym organem władzy ustawodawczej miał być parlament wybierany w powszechnych, równych, bezpośrednich i proporcjonalnych wyborach w głosowaniu tajnym. Jeden mandat deputowanego przypadać miał na 10 tys. mieszkańców. Kadencja deputowanego, któremu przyznawano immunitet, planowana była na 4 lata. Parlament kierowany przez Prezydenta (Hołowa) wybieranego większością bezwzględną głosów miał pracować co najmniej na dwóch sesjach zwyczajnych w ciągu roku. Przy podejmowaniu uchwał obowiązywała większość zwykła, zastępowana kwalifikowaną większością w przypadku zmiany konstytucji, ogłoszenia wojny (3/4). Prawo inicjatywy ustawodawczej przyznano Prezydentowi, deputowanym w liczbie 20, Radzie Ministrów oraz 10 tys. obywateli, a przyjęte ustawy miały być zatwierdzane przez Prezydenta.

Władza wykonawcza miała należeć do Rady Ministrów powoływanej przez głowę państwa i odpowiedzialnej politycznie (solidarnie i indywidualnie) przed parlamentem, natomiast władza sądownicza do sądów z Sądem Najwyższym na czele, którego sędziów wybierał parlament, a do którego kompetencji należało również stwierdzanie ważności wyborów.

78 O.M. Myronenko, *Wytoki ukraińsoho rewolucijnoho konstytucjonalizmu 1917-1929 rr. Teoretyko-metodohiczynji aspekt*, Kyjw 2002, s. 142 i n.

79 Autorstwo projektu nie jest znane. M.W. Czubata sugeruje, że był to S.P. Szeluchin, m.in. członek UCR, Minister Sprawiedliwości i Prokurator Generalny. Zob. M.W. Czubata, *Derżawotvorchi nowacii u konstytucijnomu zakonodawstwi ukrajinskohoi derżawy 1918 r.: Interpretacii zarubiznych ta witoziznianych istorikiw prava*, <http://lclslaw.knu.ua/index.php/item/180-derzhavotvorchi-novatsi-yi-u-konstytutsiynomu-zakonodavstvi-ukrayinskoyi-derzhavy-1918-r-interpretatsi-yi-zarubiznykh-ta-vitczyznyanykh-istorykiv-prava-chubata-m-v> (14.03.2017)

80 Zob. Проект Конституції Української Держави, ЦДАВО України, ф. 3766, оп. 1, спр. 42, арк. 28-29, <http://tsdavo.gov.ua/4/webpages/63006318.html> (20.02.2017).

81 Zob. szerzej: np. O.M. Myronenko, *Wytoki ukraińsoho rewolucijnoho konstytucjonalizmu...*, s. 146 i n.

Nowym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie sztywnej procedury zmiany konstytucji, do uchwalenia której potrzebna była kwalifikowana większość 2/3 obecnych na posiedzeniu parlamentarzystów, oraz potwierdzenie nowelizacji przez nowo wybrany parlament już zwykłą większością.

Na czele państw miał zatem stać Prezydent, zastępując dotychczasowego Hetmana, jednak zachowujący dość silną pozycję z uprawnieniami wpływającymi zarówno na władzę ustawodawczą, jak i wykonawczą. P. Skoropadski był przeciwny takim rozwiązaniom, twierdząc, że ustroj republikański i osłabienie dyktatorskiej władzy Hetmana nie jest w tym momencie korzystne dla państwa⁸².

Warto też pamiętać o inicjatywie Ostapa Hałycańskiego z 1919 r. co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, o czym jeszcze będzie mowa, o przywołanej przez niego koncepcji – ukraińskiej *pouvoir intermédiaire* – czwartej, reprezentacyjnej z nazwy władzy. Po drugie, z przyczyn już czysto nomenklaturowych, ze względu na użycie miana Rady Najwyższej dla kolegialnego, wybieralnego organu doradczego Posadnyka.

Również w Małej Konstytucji czy może nawet w bloku konstytucyjnym z 1920 r. można doszukać się kilku rozwiązań, które mogły mieć wpływ na podstawy ustrojowe współczesnej Ukrainy. Mimo że na pierwszy plan wybija się wręcz wielopoziomowa tymczasowość proponowanych rozwiązań ustrojowych (Dyrektoriat – Rada Ministrów Ludowych – Państwowa Rada Ludowa – parlament), to właśnie w nich można wskazać na tradycyjne dla demokracji zachodnich stosowanie rozwiązań nadzwyczajnych, z modelem monarchicznym skutkującym prekluzyjnym wzmocnieniem władzy wykonawczej, aktami egzekutywy z mocą ustawy czy instytucją zastępstwa głowy państwa.

Zwraca też uwagę szczegółowe omówienie statusu delegata tymczasowego parlamentu w drugim z aktów wspomnianego bloku, czyli ustawie „O Państwowej Radzie Ludowej”.

Projekt konstytucji Nikowskiego z 1920 r. wydaje się mieć na tle pozostałych dokumentów charakter dojrzały i zbliżony do współczesnych ustaw zasadniczych. Kilka instytucji zostało weń omówionych bardzo szczegółowo i dostrzec można właśnie tam jeśli nie korzenie, to pierwsze ukraińskie wersje takich instytucji, jak *impeachment* czy prawo weta zawieszającego.

Dorobek innych organizmów państwowy, takich jak Zachodnioukraińska Republika Ludowa, jest już jeśli nie szcążkowy, to wobec przyszłych planów zjedno-

82 E. Wiszka przywołuje przypuszczenie, że zaakceptowanie projektu przez P. Skoropadskiego było jednym z warunków przystąpienia do jego rządów socjalistów, co jest o tyle wątpliwe, że socjaliści wnosili o przyjęcie Konstytucji Ukraińskiej Centralnej Rady. Zob. E. Wiszka, *System polityczny...*, s. 82.

zeniowych w zamierzeniu tworzących je polityków celowo nieodległy od projektów Republiki Naddniestrzańskiej⁸³.

Brak stabilności politycznej nie sprzyjał normalizacji systemu prawnego, jednak w sferze ustrojowej zwraca uwagę pewna prawidłowość. Jak widać, brak było wśród ukraińskich elit politycznych w miarę jednolitej wizji co do kształtu przyszłej państwowości. Te różnice były widoczne właściwie na każdym polu idei nowego ustroju. I zdają się, że powodem tych różnic nie było li tylko inne postrzeganie systemów rządów, które pasowałyby do nowego organizmu państwowego, ale i zwykłe ludzkie ułomności. Jak bowiem wytłumaczyć chociażby fakt, że praktycznie każdy nowy projekt o charakterze ustrojowym proponował inne nazwy ukraińskiego parlamentu. Trudno oprzeć się wrażeniu, że jeżeli na tak w sumie błahym polu politycy unikali powielania wcześniejszych pomysłów, to czy na innych, dużo ważniejszych, nie kierowali się tym samym i nie tyle szukali rozwiązania idealnego, co na siłę różniącego się od poprzednich. Ewidentnym przykładem takiego podejścia było chociażby odrzucenie przez Ukraińską Republikę Ludową w okresie Dyrektoriatu własnego wcześniejszego dorobku na czele z Konstytucją URL z czasów Ukraińskiej Centralnej Rady. Nie można było też w żaden sposób ocenić praktyki ustrojowej. Nawet wobec aktów, które zostały uchwalone i weszły w życie, ich czas obowiązywania nie upoważniał do realnej oceny. Nie mówiąc już o tych, które w sferze projektów pozostały.

Czytelne w sferze konstytucyjnych organów państwowych wydają się za to dwie kwestie. Po pierwsze, zwraca uwagę przewaga projektów zakładających jakąś formę systemu parlamentarnego z władzą wykonawczą wybieraną i odpowiedzialną przed deputowanymi pochodzącymi z wyborów powszechnych. Po drugie, egzekutywa nawet poza okresami dyktatury posiada dość istotne uprawnienia o charakterze władczym. Mimo że głównie mieliśmy w tych dwóch rozdziałach do czynienia z aktami tymczasowymi, to dominacja systemów parlamentarnych jest wyraźna. Takie postrzeganie systemu rządów potwierdzają też każdorazowo właściwie wszystkie projekty i planowane w konstytucjach przyszłe organy przedstawicielskie.

Natomiast co do pozycji ustrojowej egzekutywy to oczywiście można ją tłumaczyć niestabilną sytuacją państw ukraińskich tego okresu i naturalną chęcią wzmocnienia organów mogących podejmować szybkie decyzje. Dlatego też warto było prześledzić koncepcje pojawiające się w okresie rządów wygnańczych oraz innych niekomunistycznych tworów państwowych.

Wydaje się, że projekty konstytucji przygotowane na emigracji były często dojrzalsze i gruntowniej przemyślane niż lakoniczne akty pierwszych ukraińskich or-

83 Potwierdza to porównanie powyżej omówionych koncepcji i projektów konstytucyjnych powstałych u schyłku Ukraińskiej Republiki Ludowej i Zachodnioukraińskiej Republiki Ludowej.

ganizmów państwowych. Ich autorzy mogli przygotowywać je w spokoju i mając na względzie wizję przyszłych, spokojniejszych czasów. Za charakterystyczne już należy uznać łączenie pomysłów tradycyjnych parlamentarnych demokracji zachodnich z elementami lokalnymi, nie tylko z nazwy, ale również pod względem relacji między najwyższymi organami państwowymi, sposobem ich obsadzenia i zakresem kompetencji. Projekty O. Eichelmana czy S. Dnistrianskiego i dziś nie straciły na aktualności i mogłyby rywalizować z tymi pisanymi już w latach 90. ubiegłego wieku.

Późniejsze akty, jak Tymczasowa ustawa o reorganizacji Centrum Państwowego URL na wychodźstwie z 1948 r., wyraźnie wskazują nie tylko w tytule na jej temporalny charakter. W założeniu akt ten był od początku „konstytucją na uchodźstwie”, a co za tym idzie – jego twórcy musieli uwzględniać specyfikę tej formy rządów. Choć z pewnością warto o niej pamiętać ze względu na wprowadzony po raz pierwszy oficjalnie urząd Prezydenta. Relacje między organami Centrum pozwalają na określenie systemu rządów zaproponowanego przez Tymczasową ustawę jako republiki prezydencko-parlamentarnej⁸⁴. Potwierdza to wprowadzona zasada trójpodziału władzy czy instytucja kontrasygnaty. Najważniejsze jednak wydaje się, wobec zupełnej odmienności systemu sowieckiego, podtrzymywanie przez władze Ukraińskiej Republiki Ludowej idei rządów demokratycznych, zasad konstytucjonalizmu i parlamentaryzmu.

Po ogłoszeniu przez Ukrainę niepodległości w 1991 r. władze Centrum Państwowego URL uznały swoją misję za zakończoną. 14-15 marca 1992 r. zwołana została nadzwyczajna sesja Ukraińskiej Rady Narodowej, na której przyjęto uchwałę o wstrzymaniu działalności oraz wystosowano wnioski do władz niepodległego już państwa uznający je za prawnego spadkobiercę Ukraińskiej Republiki Ludowej i przekazujący insygnia prezydenckie (klejnot hetmana Iwana Mazepy, pieczęć i sztandar prezydencki). Uroczystość przekazania insygniów odbyła się w pierwszą rocznicę odzyskania niepodległości na uroczystej sesji Rady Najwyższej⁸⁵.

84 Tak twierdzą np. O.J. Wowk, Ż.O. Dzejko, *Polityczno-hromadski orhany Ukrajinskoji Narodnoji Respubliki w ekzylu w 1920-1992 rr (istoryczno-praowyj aspekt)*, „Czasopys Kyjiwskoho uniwersyteta prawa” 2002, nr 4, s. 65 i n.

85 E. Wiszka, *System polityczny...*, s. 106.

Rozdział III.

UKRAINA W RAMACH ZSRR

Mniej więcej w tym samym czasie obok dwóch państw ukraińskich pojawiła się marionetkowa Ukraińska Socjalistyczna Republika Radziecka jako twór państwowy zależny od Rosyjskiej Federacyjnej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej, który w 1922 r. jako republika związkowa znalazła się w składzie ZSRR. Umieszczenie tego podrozdziału wśród tradycji ukraińskiego konstytucjonalizmu wydaje się być uzasadnione. Kilkuletnie doświadczenia różnorodnych, mniej lub bardziej suwerennych organizmów państwowych z lat 1917-1921 uchodzą w ocenie wielu przedstawicieli nauki ukraińskiej za źródła dzisiejszego ustroju. Nie da się jednak ukryć, że tak jak wówczas pojawiające się tam rozwiązania miały swoje podstawy w zachodnioeuropejskich tradycyjnych systemach rządów, tak drugim strumieniem było czerpanie z doświadczeń Ukrainy sowieckiej. Można wręcz obrazowo określić, że w momencie transformacji ustrojowej z przełomu lat 80. i 90. Ukraińska Socjalistyczna Republika Radziecka zaczęła sobie przypominać instytucje demokratyczne znane na Zachodzie, ale częściowo już występujące przed wchłonięciem do Związku Radzieckiego. Punktem wyjścia zawsze będą jednak konstytucje USRR nie tylko dlatego, że ostatnia z nich, z 1978 r., formalnie przecież obowiązywała do 1995 czy nawet 1996 r., ale dotychczasowe doświadczenia miały niebagatelny wpływ na akty ustrojowe pierwszej dekady niepodległości.

Po upadku nadziei na suwerenne państwo na kolejne kilkadziesiąt lat Ukraina, tracąc niepodległość, znalazła się w granicach ZSRR jako jedna z części sowieckiego imperium. Pomimo iż można uznać istnienie przedwojennego państwa ukraińskiego w różnych formach w latach 1917-1921, za okres pozostawania Ukrainy w ramach ZSRR podaje się lata 1919-1991, a to z powodu działającego od 1919 r. proradzieckiego rządu w Charkowie. Abstrahując od zagadnienia suwerenności i niepodległości części składowych sowieckiej federacji, w rozdziale tym przyjrzymy się organizacji władzy państwowej w Ukraińskiej Socjalistycznej Republice Radzieckiej, występującym tam organom państwowym i ich wzajemnym relacjom, szczególnie zaś tym, które pozostawiały swój ślad w aktach konstytucyjnych lat 90. XX w., czyli może nieco rozszerzając – w pierwszej dekadzie niepodległości. Ciekaw-

we wydaje się również tło historyczno-polityczne, które pozwoli na ukazanie momentu pojawienia się tych rozwiązań.

W ramach Ukrainy radzieckiej przyjęto kilka kolejnych aktów regulujących funkcjonowanie USRR, zwyczajowo poprzedzanych zmianami najwyższych aktów prawnych Związku Sowieckiego. Były to konstytucje USRR z 1919, 1929, 1937, 1978 oraz 1978 r.

1. Ukraińska Ludowa Republika Rad

W czasie funkcjonowania Ukraińskiej Republiki Ludowej na terenie jej podległym cały czas były czynne oddziały ukraińskich bolszewików. Nie godząc się na powstanie URL i nie uzyskując poparcia na zwołanym w Kijowie 17 (4) grudnia 1917 r. Wszuchukraińskim Zjeździe Rad Delegatów Chłopskich, Żołnierskich i Robotniczych, grupa 127¹ działaczy bolszewickich przeniosła się do zajętego przez Armię Czerwoną Charkowa i wraz z delegatami z Doniecka i Krzywego Rogu² ogłosiła się I Wszuchukraińskim Zjazdem Rad Robotniczych i Żołnierskich, celowo nawiązując nazwą do obrad zwołanych w Kijowie przez Ukraińską Centralną Radę. Na zjeździe tym w krótkim czasie ogłoszono szereg dokumentów o charakterze polityczno-prawnym. W „Manifeście do wszystkich robotników, żołnierzy i chłopów Ukrainy” ogłoszonym 25 grudnia uczestnicy Zjazdu poinformowali o wzięciu na siebie pełni władzy państwowej w Ukraińskiej Republice Ludowej³. Kompetencje i zadania Sekretariatu Generalnego URL otrzymał Sekretariat Ludowy mianowany przez Centralny Komitet Wykonawczy Wszuchukraińskiej Rady Delegatów⁴. Jednocześnie utworzono Centralny Komitet Wykonawczy Rad Ukrainy będący odpowiednikiem kijowskiej Centralnej Rady. Tym samym została utworzona Ukraińska Republika Ludowa Rad (Українська Народна Республіка Рад) ze stolicą w Charkowie, która przejęła pełnomocnictwa organów państwowych Ukraińskiej Republiki Ludowej, jednak nie jako odrębny suwerenny organizm państwowy, ale jako podmiot w ramach federacyjnej sowieckiej Rosji⁵. Szczegóły obwieszczone w kolejnym dokumencie „O organizacji władzy na Ukrainie”. Władza miała na-

1 Zob. E. Wiszka, *System polityczny Ukrainy*, Toruń 2007, s. 108.

2 Już w listopadzie powołano tam komitet wykonawczy Rad Basenu Krzyworsoko-Donieckiego, który ogłosił wystąpienie tego terytorium z URL i przyłączenie do Rosji. W styczniu 1918 r. proklamowano tam odrębną od URLR Republikę Krzyworsoko-Doniecką z własnym rządem, chociaż przedstawiciele tych ziem brali udział w proklamowaniu komunistycznej władzy w Charkowie.

3 Zob. E. Wiszka, *System polityczny...*, s. 108.

4 Jak trafnie zauważają W. Hołubko i A. Lityński, nazwy poszczególnych tek rządowych skopiowane zostały nie z piotrogrodzkiej Rady Komisarzy Ludowych, ale na wzór Ukraińskiej Centralnej Rady. Zob. W. Hołubko, A. Lityński, *Ukraina na drodze do niepodległości (1918-1920). W setną rocznicę*, „Miscellanea Historico-luridica” 2017, t. 16, z. 1, s. 19.

5 Przyjęta nazwa miała być świadomym nawiązaniem do kijowskiej URL. Rosja sowiecka uznawała odrębność Republiki Ukraińskiej w jej granicach, ale w ramach Rosji. Zob. szerzej: R. Potocki, *Idea restytucji Ukraińskiej Republiki Ludowej (1920-1939)*, Lublin 1999, s. 29. Por. też: J.J. Burski, *Petlurowcy*, Kraków 2004, s. 37 i n.

leżeć wyłącznie do Rad, centralna władza do Zjazdu Rad i jego Centralnego Komitetu Wykonawczego⁶.

Najwyższym organem władzy URLR został Wszechukraiński Centralny Komitet Wykonawczy złożony z 41 członków, którego podstawowym zadaniem było wprowadzenie w życie dekretów radzieckiej Rady Komisarzy Ludowych.

Po utworzeniu Ukraińskiej Ludowej Republiki Rad bolszewicy rozpoczęli inwazję na Ukrainę, 8 lutego 1918 r. zajmując Kijów⁷. Jednak po traktacie brzeskim terytorium te znalazło się pod okupacją wojsk niemieckich i austro-węgierskich, zaś RFSRR była zmuszona uznać niepodległość Ukraińskiej Republiki Ludowej i 12 czerwca 1918 r. zawrzeć z tym państwem ukraińskim zawieszenie broni preliminaryjne do traktatu pokojowego. Wobec postępujących działań wojennych Komitet często zmieniał swoją siedzibę, przebywając po Kijowie jeszcze w Połtawie i Katerynosławiu, by w marcu 1918 r. przenieść się do rosyjskiego Taganrogu. Po zajęciu miasta przez Niemców władzę na kilka miesięcy przekazano „Wszechukraińskiemu biurze dla kierownictwa walką powstańczą przeciwko niemieckiemu okupantowi” Mykoły Skrypnyka formalnie pełniącego nadal funkcję premiera i Ministra Spraw Zagranicznych URLR.

Zmiany w strukturze władzy nastąpiły w lipcu 1918 r., kiedy to na zjeździe w Moskwie założono Komunistyczną Partię (bolszewików) Ukrainy jako część Rosyjskiej Komunistycznej Partii. Dotychczasowe władze URLR zostały rozwiązane i zastąpione przez instytucję partyjną Wszechukraiński Centralny Komitet Wojskowo-Rewolucyjny.

2. Konstytucja USSR z 1919 r.

Po kapitulacji Niemiec na froncie zachodnim, co miało miejsce 11 listopada 1918 r., rząd bolszewicki uznał traktat brzeski za niebyły i równolegle do wycofywania się wojsk niemieckich z tzw. Ober-Ostu rozpoczął zajmowanie opuszczanych przez Niemców terytoriów siłami Armii Czerwonej i proklamowanie w tym celu marionetkowych republik sowieckich. W tę praktykę wpisało się 30 listopada 1918 r. powołanie w Moskwie w celu zamaskowania agresji Rosji sowieckiej przeciw Ukraińskiej Republice Ludowej Tymczasowego Robotniczo-Chłopskiego Rządu Ukrainy. Utworzyli go członkowie Komunistycznej Partii (bolszewików) Ukrainy oraz Wszechukraińskiego Centralnego Komitetu Wojskowo-Rewolucyjnego, faktycznie przebywający wówczas w Kursku, z Christianem Rakowskim jako prze-

6 Zob. E. Wiszka, *System polityczny...*, s. 109.

7 W latach 1918-1920 Kijów przechodził wielokrotnie z rąk do rąk, znajdując się kolejno we władaniu Ukraińskiej Republiki Ludowej, Hetmanatu, ponownie URL, bolszewików, Armii Ochotniczej gen. A. Denikina, ponownie URL, bolszewików, sił URL sprzymierzonych z Polską, by od czerwca 1920 r. ostatecznie znaleźć się w posiadaniu Sowieców.

wodniczącym. Gabinet ten 6 stycznia 1919 r. proklamował powstanie Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej, a rządy w Republice przejęła w jego imieniu Rada Komisarzy Ludowych, nadal z Ch. Rakowskim na czele.

Pierwszą stolicą USRR po zajęciu na początku stycznia 1919 r. przez Armię Czerwoną został Charków. Tymczasowy Robotniczo-Chłopski Rząd Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej w Charkowie w uchwale z 25 stycznia 1919 r. ogłosił połączenie Ukrainy z Rosją na zasadach federacji radzieckiej, co potwierdzić miała projektowana konstytucja USRR. Kolejnym etapem budowania nowego ustroju miało być zatem jej uchwalenie. Zrezygnowano z pomysłu, by po prostu skopiować Konstytucję RFSRR z 1918 r., i zadanie to powierzono formalnie Zjazdowi Rad. Kolejny, III Wszechukraiński Zjazd Rad przyjął projekt ustawy zasadniczej 10 marca 1919 r. Po dokonaniu poprawek ostateczna wersja została przyjęta 14 marca⁸. Akt ten uchodzi za pierwszą konstytucję Ukrainy Radzieckiej.

W 4 rozdziałach i 35 artykułach zawarto Postanowienia ogólne (rozdział I), Konstrukcję władzy sowieckiej (rozdział II), Deklarację praw i obowiązków pracującego i eksploatowanego narodu Ukrainy (rozdział III) oraz artykuły O herbie i fladze USRR (rozdział IV). Rozdział I miał silne zabarwienie ideologiczne, wprost deklarując „twardy zamiar wejścia w skład jedynej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej, jak tylko pojawią się warunki dla jej utworzenia” oraz chęć zniszczenia istniejącego ładu ekonomicznego, likwidację prywatnej własności ziemi i środków produkcji. Konstytucja USRR z marca 1919 r. deklarowała suwerenność Ukrainy (wyrażając jednocześnie nadzieję na ścisłą współpracę z pozostałymi republikami socjalistycznymi) potwierdzoną przyznaniem władzy najwyższej Wszechukraińskiemu Zjazdowi Rad Robotniczych, Chłopskich i Czerwonoarmijnych, a między jego posiedzeniami – Wszechukraińskiemu Centralnemu Komitetowi Wykonawczemu Rad Ukrainy. Formalnie do czasu włączenia do ZSRR w 1922 r. twór ten był zatem niezależnym państwem⁹.

Do uprawnień władz ukraińskich należało m.in. uchwalenie i zmiana konstytucji, zatwierdzanie i zmiana granic, prawo prowadzenia samodzielnej polityki zagranicznej, w tym ogłaszanie wojny i zawarcie pokoju, organizacja sił zbrojnych, polityka wewnętrzna (w tym prawodawstwo cywilne, karne i procesowe, gospodarka i finanse państwa).

Wszechukraiński Zjazd Rad miał się zbierać nie mniej niż dwa razy do roku. Nadzwyczajny Zjazd mógł być zwołany w dowolnym momencie na wniosek Cen-

8 Podpisy pod aktem złożyli Ch. Rakowski, J. Pjatakow, A. Bubnow i E. Kwiring. Zob. Konstytucja USRR z 14 marca 1919 r., [w:] *Konstytucji i konstytucyjni akty Ukrainy*, Kyjw 2001, s. 69 i n.

9 USRR została uznana przez Polskę, a jej przedstawiciele brali udział w negocjacjach pokojowych z Polską w Mińsku i Rydze w 1920 r. Przedstawicielstwa Ukrainy powstały w Polsce, Niemczech, Austrii, Czechosłowacji, Turcji, krajach bałtyckich oraz, co ciekawe, w Moskwie. Zob. J. Bruski, *Między prometeizmem a Realpolitik. II Rzeczpospolita wobec Ukrainy Sowieckiej 1921-1926*, Kraków 2010, s. 60.

tralnego Komitetu Wykonawczego. Do jego wyłącznej kompetencji, niedelegowanej na Komitet, należało ogłaszanie stanu wojny i zawarcie pokoju. Poza Zjazdami kompetencje władzy ustawodawczej, wykonawczej i kontrolnej były sprawowane przez Wszechukraiński Centralny Komitet Wykonawczy Rad Ukrainy. Wybrany na III Zjeździe WCKW liczył 99 członków, w zdecydowanej większości (88) przedstawicieli partii bolszewickiej. Formalnie władzę wykonawczą pełniła Rada Komisarzy Ludowych powoływana przez CKW ze swojego składu. W ramach delegowanych uprawnień Rada KL wydawała dekrety i postanowienia obowiązujące na całym terytorium państwa. W marcu 1919 r. powołano Prezydium CKW z Grigorijem Pietrowskim na czele. Władzę lokalną powierzono radom robotniczym, chłopskim i wojskowym jako organom uchwałodawczym i powoływanym przez nie komitetom.

W praktyce postanowienia Konstytucji miały charakter wielopłaszczyznowej fikcji i wyglądało to nieco inaczej. Właściwie władzę sprawowało Prezydium będące stałym organem, które samo nie będąc przewidziane w Konstytucji, przejęło uprawnienia wszystkich pozostałych organów konstytucyjnych, czyli Zjazdu Rad, CKW i Rady Komisarzy Ludowych¹⁰. Prezydium wydawało dekrety i rozporządzenia, zatwierdzało projekty aktów przygotowanych przez rząd, wprowadzało nowelizację konstytucji itd.

Komunistyczny charakter miał wprowadzony system wyborczy. Prawa głosu pozbawiono wszystkich, którzy wykonywali pracę najemną, prywatnych kupców, duchownych, byłych pracowników policji i bezrobotnych, co skutkowało posiadaniem praw wyborczych przez jedynie część obywateli. Ci otrzymywali je po ukończeniu 18 lat.

Zmiany w tym i tak w założeniu tymczasowym systemie rządów zaszły jesienią 1919 r. po wycofaniu się bolszewików z Ukrainy i miały całkowicie charakter pozakonstytucyjny. Na żądanie Rosyjskiej Partii Komunistycznej rząd USRR rozwiązał się i przekazał swoje uprawnienia Rosji sowieckiej (tzw. trójce)¹¹. Pomimo tego nieistniejące *de facto* i *de iure* Wszechukraiński Centralny Komitet Wykonawczy Rad i Rada Komisarzy Ludowych USRR na polecenie Włodzimierza Lenina i na podstawie rezolucji KC RKP(b) przyjęły uchwałę „O utworzeniu Wszechukraińskiego Komitetu Rewolucyjnego”¹².

Wszechukraiński Komitet Rewolucyjny przetrwał do 13 lutego 1920 r., kiedy to ponownie wskutek interwencji RKP(b) przywrócono Wszechukraiński Centralny

10 Zob. E. Wiszka, *System polityczny...*, s. 111.

11 Zob. R. Potocki, *Idea restytucji...*, s. 30.

12 28 grudnia 1920 r. sowiecka Ukraina i Rosja zawarły traktat sojuszniczy, który według R. Potockiego sprowadzał ośrodek charkowski do roli protektoratu w ramach imperium komunistycznego. Zob. *ibidem*. Zob. też: E. Wiszka, *System polityczny...*, s. 111.

Komitet Wykonawczy Rad i Radę Komisarzy Ludowych USRR. Datę tę uważa się za początek III Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej. W dwa miesiące później Moskwa po raz drugi rozwiązała WCKW i zwołała IV Wszechukraiński Zjazd Rad, który 7 kwietnia 1920 r. „przyjął” uchwałę o zjednoczeniu Rosji i Ukrainy, *nota bene* niezgodnie i z Konstytucją USRR, i ówczesną Konstytucją RFSRR, które nie przewidywały takich procedur¹³.

3. Konstytucja USSR z 1929 r.

Deklaracją z 13 grudnia 1922 r. potwierdzoną na I Ogólnozwiązkowym Zjeździe Rad w Moskwie 30 grudnia 1922 r. utworzono Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich, w skład którego weszła również Ukraina, która podobnie jak pozostałe republiki tworzące Kraj Rad ratyfikowała Konstytucję ZSRR¹⁴. Po uchwaleniu Konstytucji ZSRR w 1924 r. rozpoczęto fazę dostosowywania do niej konstytucji poszczególnych republik związkowych. Odpowiednią nowelizację przeszła również Konstytucja USRR, którą przygotowano w trakcie obrad IX Wszechukraińskiego Zjazdu Rad w maju 1925 r.¹⁵ Wówczas poprawiono i przystosowano Konstytucję USRR z 1919 r. do Konstytucji ZSRR¹⁶. Ukraina wchodziła w skład ZSRR jako niezależna republika. Wprowadzono formalny podział kompetencji pomiędzy władze związkowe i republiki¹⁷. Nadal władzą najwyższą miał być Wszechukraiński Zjazd Rad, ale związany był dyrektywami Wszechzwiązkowych Zjazdów Rad oraz Wszechzwiązkowej Partii (bolszewików)¹⁸. Rada Komisarzy Ludowych została zobowiązana do składania sprawozdań organom związkowym, a Prezydium Centralnego Komitetu Wykonawczego otrzymało prawo uchylania wszystkich aktów władz ukraińskich¹⁹.

13 1 czerwca 1920 r. Wszechrosyjski Centralny Komitet Wykonawczy uchwalił dekret „O wojskowo-politycznym związku republik radzieckich oraz połączeniu najważniejszych gałęzi gospodarki”. Chodziło o Ukrainę oraz Litwę, Łotwę i Białoruś.

14 W międzyczasie decyzją W. Lenina odrzucono przygotowany przez J. Stalina w sierpniu 1922 r. projekt rezolucji KC RKP(b) „O stosunkach RFSRR z niezawisłymi republikami”, która proponowała włączenie wszystkich republik nierosyjskich w skład Rosji. Por. J. Hrycak, *Historia Ukrainy 1772-1999. Narodziny nowoczesnego narodu*, Lublin 2000, s. 172.

15 E. Zieliński, *Rada Najwyższa. Parlament Ukrainy*, Warszawa 2003, s. 6.

16 Na temat konstytucji „wzorcowych” zob. np. A. Lityński, *Prawo Rosji i ZSRR 1917-1991, czyli historia wszechzwiązkowego komunistycznego prawa (bolszewików)*. Krótki kurs, Warszawa 2010, s. 29 i *passim*.

17 R. Mojak, *Republika Ukrainy*, [w:] E. Gdulewicz (red.), *Ustroje państw współczesnych*, t. 2, Lublin 2005, s. 254 i n.

18 Zob. E. Wiszka, *System polityczny...*, s. 113.

19 Elementem zmian zachodzących w systemie konstytucyjnych organów państwowych była również reforma sądownictwa na wzór sowiecki. Na mocy dekretu Wszechrosyjskiego Komitetu Wykonawczego jeszcze w 1918 r. zniesiono sądownictwo carskie i wprowadzono sądownictwo rewolucyjne. Następnie w lutym 1919 r. Rada Komisarzy Ludowych USRR zlikwidowała wszelkie organy władzy sądowniczej Ukraińskiej Centralnej Rady, Hetmanatu i Dyrektoriatu. W ramach sądownictwa rewolucyjnego działały początkowo trybunały rewolucyjne i organy odwoławcze w postaci Najwyższego Sądu Kasacyjnego i Najwyższego Trybunału Rewolucyjnego, które w grudniu 1922 r. zostały zastąpione przez trzyszczeblowy system sądów: ludowych, gubernialnych (potem okręgowych) i Sąd Najwyższy. Ponadto przy Radzie Komisarzy Ludowych funkcjonował Państwowy Zarząd Polityczny (GPU), który powoływał kolegia orzekające w sprawach „wrogów narodu”. *Ibidem*.

Formalnym efektem formowania się totalitarnego systemu władzy „dyktatury proletariatu” oraz wprowadzanych zmian gospodarczych w drugiej połowie lat 20. było uchwalenie nowej konstytucji USRR. Wśród bezpośrednich przyczyn jej przygotowania wskazuje się chęć dostosowania przepisów ustawy zasadniczej do zmian w strukturze państwa: utworzenia ZSRR, wyodrębnienia Mołdawskiej Autonomicznej Republiki Radzieckiej oraz reformy administracyjnej (utworzenia okręgów)²⁰. Przygotowana na XI Wszechukraiński Zjazd Rad, została tamże zatwierdzona 15 maja 1929 r. W stosunku do poprzedniczki jej treść została rozbudowana do 5 rozdziałów i 82 artykułów, jednak w sferze systemu rządów nie wprowadzała diametralnych zmian²¹. Rozdział pierwszy zawierał zasady (ogólne), drugi traktował o organizacji władzy radzieckiej, następny o prawach wyborczych, czwarty – o budżecie USRR i ostatni – o herbie, fladze i stolicy. Brak było zatem części poświęconej prawom jednostki oprócz wyodrębnionego rozdziału trzeciego, który w 4 artykułach informował o zakresie czynnego i biernego prawa wyborczego.

Zasady rozdziału pierwszego obok deklarowania kolejnego etapu budowy komunizmu potwierdzały suwerenność państwową Republiki, która na zasadzie całkowitej dobrowolności i równoprawności tworzy Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich i zastrzega sobie prawo wolnego wyjścia ze Związku (art. 3). W praktyce zakres uprawnień organów Republiki w porównaniu do Konstytucji z 1919 r. został zawężony. Ustawodawstwo USRR musiało być wszak zgodne z aktami ogólnozwiązkowymi.

Konstytucja Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej z 1929 r. pozostała prawie niezmieniony system organów państwowych. Najwyższym organem władzy państwowej nadal był Wszechukraiński Zjazd Rad, którego delegatów wybierały lokalne zjazdy. Jego kompetencje poszerzono (lub uszczegółowiono) o zatwierdzanie konstytucji i granic Mołdawskiej Autonomicznej Republiki Radzieckiej, wybory Wszechukraińskiego Centralnego Komitetu Wykonawczego Rad oraz przedstawicieli USRR do Rady ZSRR.

Poza Zjazdami władzę ustawodawczą i wykonawczą realizował Wszechukraiński Centralny Komitet Wykonawczy, a w praktyce jego Prezydium, tym razem już uregulowane na poziomie konstytucji. WCKW nie był organem pracującym permanentnie, a jedynie na zwyczajnych i nadzwyczajnych sesjach. Zwyczajne miały się odbywać co najmniej trzy razy do roku, a nadzwyczajne były zwoływane na wniosek Prezydium. WCKW miał prawo zatwierdzania lub anulowania działań

20 W październiku (grudniu) 1924 r. w granicach USRR została utworzona Autonomiczna Mołdawska Socjalistyczna Republika Radziecka, która posiadała własną konstytucję zatwierdzaną przez Wszechukraiński Zjazd Rad, uchwaloną 23 kwietnia 1925 r. i zatwierdzoną na Wszechukraińskim Zjeździe Rad 10 czerwca tegoż roku. W.A. Smolij (red.), *Encyklopedia istoriji Ukrainy*, t. 5: *Kon-Kju*, Kyjw 2008, <http://www.history.org.ua/?termin=Kuriya> (10.03.2018).

21 Zob. Konstytucja USRR z 15 maja 1929 r., [w:] *Konstytucji i konstytucyjni akty Ukrainy*, Kyjw 2001, s. 83 i n.

Prezydium oraz m.in. zatwierdzał budżet USRR²² i realizował politykę gospodarczą, kulturalną, zatrudnienia, podatkową i finansową Republiki (art. 30). Oczywiście funkcjonowanie w ramach ZSRR pozostawiało te przepisy w dużej mierze fikcyjnymi²³.

Organem egzekutywy (nie Republiki, a WCKW) formalnie pozostała Rada Komisarzy Ludowych. Pomimo deklarowania suwerenności wśród 12 komisariatów nie było resortu spraw zagranicznych. Rząd ten odpowiadał przed WCKW, a poszczególni komisarze przed Radą Komisarzy Ludowych jako organem kolegialnym. Organami władzy lokalnej pozostały zjazdy rad, rady i komitety wykonawcze dostosowane do podziału administracyjnego kraju²⁴. Stosownie do modelu administracji formułowano sądy: ludowe w rejonach, obwodowe w obwodach i Sąd Najwyższy jako organ centralny. Kompetencje kreacyjne nadal były dzielone z moskiewskim centrum. Przykładowo sędziów Sądu Najwyższego wybierał WCKW, ale Prokuratora Republiki oraz prokuratorów obwodowych mianował Prokurator Generalny ZSRR.

W 1935 r. doszło do zmiany nomenklaturowej najwyższych organów Republiki, które odtąd nosiły nazwy Zjazdu Rad USRR, Centralnego Komitetu Wykonawczego USRR i Prezydium CKW USRR.

Konstytucja utrzymała cenzus wieku czynnego i biernego prawa wyborczego na poziomie 18 lat. Nadal bez prawa głosu pozostały całe grupy społeczne, w tym osoby wykonujące pracę najemną, przedsiębiorcy, kupcy i duchowni (art. 67). System wyborczy do Wszechukraińskiego Zjazdu Rad promował delegatów regionów miejskich, gdzie jeden mandat przypadał na 10 tys. osób, przy jednym delegacie na 50 tys. mieszkańców na wsi²⁵.

Czas obowiązywania Konstytucji USRR z 1929 r. to okres bodajże największej fikcyjności jej postanowień. Rozpoczęta w listopadzie 1929 r. kolektywizacja i przeprowadzane w jej ramach „rozkułaczanie” doprowadziły faktycznie do wojny domowej, którą usankcjonowano rekwizycją plonów i ziarna siewnego Republiki. Efektem tych działań był tzw. Wielki Głód oraz przeprowadzone w kierownictwie Republiki czystki. Faktyczną władzą na Ukrainie od stycznia 1933 r. przejął oddelegowany z Moskwy Pawło Postyszew, formalnie drugi sekretarz KP(b)U, któ-

22 Przy czym zgodnie z rozdziałem IV Konstytucji z 1929 r. budżet USRR był częścią budżetu ZSRR, a Konstytucja ZSRR upoważniała organy centralne Związku do regulacji dochodów i wydatków poszczególnych republik związkowych.

23 Na ten temat zob. szerzej np. J. Baszkiewicz, *Władza*, Wrocław 1999, s. 158.

24 W latach 1922-1930 obowiązywał trójstopniowy podział administracyjny Republiki, który został zastąpiony modelem dwuszczeblowym (centrum i rejony), by w 1932 r. ponownie powrócić do trzystopniowej organizacji administracji (centrum, obwody i rejony). Wówczas też Charków po raz pierwszy został formalnie nazwany stolicą Republiki.

25 Zob. E. Wiszka, *System polityczny...*, s. 115.

ry jak sam twierdził, podlegał wyłącznie J. Stalinowi²⁶. W ciągu niespełna półtora roku, do października 1933 r., wymieniono 75% wszystkich urzędników miejscowych rad i 80% sekretarzy organizacji partyjnych²⁷. Do końca 1938 r. aresztowano niemal wszystkich członków partyjnego kierownictwa Republiki. Moskwa ciągle żonglowała składem rządu, a nawet istniały okresy, w których Rada Komisarzy Ludowych nie miała przewodniczącego, a Komitet Centralny nie zbierał się z powodu braku kworum.

4. Konstytucja URSR z 1937 r.

Temu burzliwemu okresowi towarzyszyła kolejna zmiana konstytucji. Uchwalenie nowej Konstytucji ZSRR w grudniu 1936 r. oznaczało konieczność dostosowania doń praw republik związkowych, które zgodnie z jej tekstem były dobrowolnymi członkami federacji 11 socjalistycznych republik. Konstytucja ta wprowadziła szereg zmian na poziomie ustrojowym. Partia komunistyczna została uznana za „ośrodek kierowniczy” wszystkich organizacji społecznych i państwowych, władzę ustawodawczą przekazano nowo powstałej Radzie Najwyższej ZSRR, która zastąpiła Ogólnorosyjski Centralny Komitet Wykonawczy Rad, władzę wykonawczą zaś Radzie Komisarzy Ludowych (od 1946 r. Radzie Ministrów ZSRR). W praktyce istotne role odgrywały: Prezydium Rady Najwyższej, które przejmowało funkcje rady między jej sesjami, oraz Centralny Komitet Wszechrosyjskiej Komunistycznej Partii (bolszewików).

Zmiana Konstytucji USRR nastąpiła niemal natychmiast. 30 stycznia 1937 r. XIV Nadzwyczajny Zjazd Rad Ukraińskiej Radzieckiej Socjalistycznej Republiki zatwierdził Konstytucję Ukraińskiej Radzieckiej Socjalistycznej Republiki (właśnie pod taką zmodyfikowaną nazwą Republiki)²⁸. Identycznie (!) jak radziecka konstytucja wzorcowa liczyła 146 artykułów podzielonych na 13 rozdziałów (I – Ustrój społeczny, II – Ustrój państwowy, III – Wyższe organy władzy państwowej URSR, IV – Organy państwowego zarządu (egzekutywy) URSR, V – Wyższe organy władzy państwowej Mołdawskiej Autonomicznej Socjalistycznej Radzieckiej Republiki, VI – Organy państwowego zarządu MARRS, VII – Lokalne organy władzy państwowej, VIII – Budżet URSR, IX – Sąd i Prokuratura, X – Główne prawa i obowiązki obywateli, XI – System wyborczy, XII – Herb, flaga i stolica²⁹ oraz XIII – Tryb zmiany konstytucji).

26 Od wyjazdu w 1928 r. Kaganowicza rolę pierwszego sekretarza pełnił Stanisław Kosior, którego w styczniu 1938 r. zastąpił Nikita Chruszczow. Wówczas też na czele Dnieprodzierżyńskiego Komitetu Obwodowego stanął Leonid Breżniew. Zob. J. Hrycak, *Historia Ukrainy...*, s. 183-186.

27 Zob. *ibidem*, s. 186.

28 Zob. Konstytucja (ustawa zasadnicza) Ukraińskiej Radzieckiej Socjalistycznej Republiki z 30 stycznia 1937 r., [w:] *Konstytucji i konstytucyjni akty Ukrainy*, Kyjw 2001, s. 131 i n.

29 Od 1934 r. stolicą był ponownie Kijów, co potwierdził art. 145 Konstytucji z 1937 r.

Zgodnie z postanowieniami Konstytucji podstawą polityczną ustroju społecznego URSSR były rady delegatów pracujących powstałych w następstwie obalenia kapitalizmu i wyzwolenia spod władzy caratu. Analogicznie do Konstytucji ZSRR podkreślono rolę partii komunistycznej, wskazując na jej przewodnią rolę wśród pozostałych organizacji społecznych i państwowych. Relacje wewnątrzwiązkowe zostały oparte na zasadach: delegowania na rzecz Moskwy uprawnień określonych w art. 14 Konstytucji ZSRR³⁰ (m.in. polityka zagraniczna, ogłaszanie stanu wojny i pokoju, ustalanie granic republik, handel oparty na monopolu państwowym, uchwalanie państwowych planów gospodarczych, jednolity budżet, transport, komunikacja, polityka pieniężna i kredytowa itp.), obowiązywania ustaw radzieckich na terenie Republiki oraz przewidzianej w Konstytucji, ale w rzeczywistości fikcyjnej możliwości wyłączenia URSSR ze składu ZSRR (art. 14)³¹.

Rekonfiguracji musiał ulec również system organów państwowych. Najwyższym i jedynym organem władzy ustawodawczej została Rada Najwyższa URSSR wybierana w wyborach powszechnych na 4-letnią kadencję. Jeden mandat miał przypadać na 100 tys. obywateli.

Na czele „parlamentu” stał przewodniczący oraz dwóch jego zastępców, którzy wspólnie z sekretarzem prezydium i wybieranymi 15 członkami tworzyli Prezydium Rady Najwyższej URSSR.

Konstytucja bardzo skromnie wypowiadała się o kompetencjach Rady Najwyższej, przyznając jej wszystkie niezastrzeżone dla pozostałych organów władzy związkowej i Republiki uprawnienia. Obok podstawowej działalności prawodawczej (ustawy były uchwalane zwykłą większością głosów) do kompetencji Rady Najwyższej należała nowelizacja konstytucji uchwalana większością 2/3 deputowanych oraz powoływanie rządu republiki – Rady Komisarzy Ludowych.

Rada Najwyższa (podobnie jak i organy uchwałodawcze niższego szczebla) pracowała w trybie sesyjnym, na dwóch sesjach zwyczajnych rocznie. Sesje nadzwyczajne mogły być zwoływane na wniosek Prezydium lub 1/3 deputowanych Rady Najwyższej.

Akty z 1919 i 1929 r. cechowały się formalnym monizmem władzy wykonawczej. Dopiero Konstytucja z 1937 r. utworzyła instytucję kolegialnej głowy państwa w postaci Prezydium Rady Najwyższej³². Uprawnienia i rola Prezydium w mechanizmach władzy państwowej były wielokrotnie modyfikowane w czasie istnienia

30 Konstytucja ZSRR z 5 grudnia 1936 r., <http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1936/> (24.09.2018).

31 Zgodnie z art. 14 „Ukraińska Radziecka Socjalistyczna Republika zastrzega sobie prawo wystąpienia ze Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich” (tłum. autora). Por. Konstytucja (ustawa zasadnicza) Ukraińskiej Radzieckiej Socjalistycznej Republiki z 30 stycznia 1937 r., [w:] *Konstytucji i konstytucyjni akty Ukrainy*, Kyjw 2001, s. 134.

32 Zob. szerzej na temat kolegialnej głowy państwa w konstytucjach związkowych np. S. Gardocki, *Instytucja prezydenta w polityce Federacji Rosyjskiej*, Toruń 2009, s. 23 i n.

Republiki związkowej. Charakterystyczne dla Prezydium, formalnie podległego Radzie Najwyższej URSS, było łączenie funkcji kolegialnej głowy państwa i wyższego organu władzy państwowej w przerwach między sesjami Rady Najwyższej URSS. Wśród kompetencji Prezydium Konstytucja wymieniała m.in. zwoływanie zwyczajnych i nadzwyczajnych sesji Rady Najwyższej, dokonywanie wykładni ustaw URSS, wydawanie dekretów, przeprowadzanie ogólnonarodowego referendum, ocenę zgodności z prawem i ewentualne uchylanie postanowień i rozporządzeń Rady Komisarzy Ludowych URSS oraz aktów lokalnych rad delegatów pracujących, między sesjami Rady Najwyższej dokonywanie zmian na wniosek przewodniczącego rządu w składzie Rady Komisarzy Ludowych (co zatwierdzać miała na najbliższej sesji Rada Najwyższa), nadawanie obywatelstwa Republiki, stosowanie prawa łaski oraz nadawanie tytułów i odznaczeń.

W skład rządu – Rady Komisarzy Ludowych – wchodził: Przewodniczący, jego zastępcy, Przewodniczący Państwowej Komisji Planowania, 16 komisarzy ludowych (m.in. ds. wewnętrznych, handlu, finansów, sprawiedliwości, zdrowia, edukacji i trzech ds. przemysłu: lekkiego, spożywczego i lokalnego) oraz pełnomocnicy komisariatów ogólnozwiązkowych i pełnomocnik Komitetu Skupu ZSRR.

Do jego kompetencji należało wydawanie aktów wykonawczych do ustaw ZSRR i URSS oraz kierowanie gałęziami administracji państwowej, które podzielono na republikańskie (oświata, przemysł lokalny, gospodarka komunalna i system zabezpieczeń socjalnych) oraz związkowo-republikańskich (pozostałe), które podlegały jednocześnie Komisariatowi Ludowemu ZSRR. Realizując postanowienia o kompetencjach delegowanych, Konstytucja ani wśród gałęzi administracji, ani w gronie komisarzy ludowych URSS nie wymieniała spraw zagranicznych, obrony czy transportu. Rada Komisarzy Ludowych nadzorowała ponadto wszystkie organy wykonawcze niższego szczebla (komitety) oraz rady delegatów pracujących, w tym Radę Komisarzy Ludowych Mołdawskiej Autonomicznej Socjalistycznej Radzieckiej Republiki, których akty mogła uchylać.

Organy Mołdawskiej Autonomicznej Socjalistycznej Radzieckiej Republiki odpowiadały strukturze organów URSS, w skład której Republika autonomiczna wchodziła. Obok rządu, czyli wspomnianej Rady Komisarzy Ludowych MASRR, system organów autonomii tworzyła Rada Najwyższa Mołdawskiej ASRR określana jako najwyższy organ władzy państwowej w Republice autonomicznej. Do jej uprawnień należało m.in. uchwalenie konstytucji MASRR³³, powoływanie składu Rady Komisarzy Ludowych MASRR, decydowanie o granicach jednostek admini-

33 Po uchwaleniu Konstytucji ZSRR w 1936 r. i Konstytucji URSS w 1937 r. Konstytucja Autonomicznej Mołdawskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej uchwalona 23 kwietnia 1925 r. została zastąpiona przez Konstytucję Mołdawskiej Autonomicznej Socjalistycznej Radzieckiej Republiki w styczniu 1938 r.

stracyjnych autonomii, uchwalanie budżetu oraz wybieranie ze składu Rady Najwyższej MASRR jej Prezydium.

Organami władzy sądowniczej Republiki były Sąd Najwyższy URSS, Sąd Najwyższy MASRR, sądy okręgowe, rejonowe, administracyjne oraz sądy specjalne. Skład obu Sądów Najwyższych obierała Rada Najwyższa URSS na okres 5 lat. Podobnie 5-letnia kadencja obowiązywała w pozostałych sądach, których obsadę wybierały lokalne rady delegatów pracujących. Postępowania przed wszystkim sądami (z pewnymi wyjątkami) miały być prowadzone z udziałem czynnika społecznego w postaci ławników.

System prokuratury był bezpośrednio podporządkowany Moskwie. Prokurator URSS (i Prokurator MASRR) był wskazywany przez Prokuratora ZSRR na czas 5-letni, a na jego wniosek po zatwierdzeniu przez Prokuratora ZSRR byli powoływani pozostali prokuratorzy Republiki, również na 5-letnie kadencje.

Konstytucja zaproponowała zupełnie nową ordynację wyborczą. Dotychczas obowiązujący system elekcji pośredniej, wielostopniowej zastąpiono wyborami bezpośrednimi, równymi i powszechnymi, w których prawo głosu przyznano wszystkim obywatelom po ukończeniu 18 lat, niezależnie od rasy, narodowości, wyznania, wykształcenia, pochodzenia społecznego, statusu majątkowego, a nawet przeszłej działalności. W praktyce przepisy wyborcze pozostawały w państwie totalitarnym równie nierzeczywiste jak postanowienia rozbudowanego rozdziału X Konstytucji gwarantującego takie swobody obywatelskie, jak wolność słowa, druku, zgromadzeń, tajemnicę korespondencji czy nietykalność osobistą.

W trakcie obowiązywania Konstytucji i w wyniku wydarzeń II wojny światowej doszło do kilku zmian granic Republiki. Po zajęciu przez Armię Czerwoną w ramach realizacji paktu Ribbentrop-Mołotow kresowych województw II Rzeczypospolitej we wrześniu 1939 r. zwołane natychmiast Zgromadzenie Ludowe Zachodniej Ukrainy przyjęło uchwały „O władzy państwowej w Zachodniej Ukrainie” i „O wejściu Zachodniej Ukrainy do składu URSS”³⁴. 30 października 1939 r. uchwały te zatwierdziła Rada Najwyższa ZSRR, a następnie 15 listopada 1939 r. Rada Najwyższa URSS³⁵. W 1940 r. przeprowadzono kolejną reformę granic Republiki. Po aneksji rumuńskiej Besarabii przez ZSRR z tych terytoriów oraz blisko połowy ziem Mołdawskiej Autonomicznej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej 2 sierpnia tego roku utworzono Mołdawską Socjalistyczną Republikę Radziecką jako odrębny podmiot administracji związkowej.

34 Wyniki wyborów zostały jednak „doszczętnie zafalszowane”, a wybrańcami zostali „komunistyczni aktywiści, wsparci pospolitymi przestępcami i anonimowymi dla wyborców osobnikami, których kandydatury przywieziono w teczkach NKWD”. Por. P. Wiczorkiewicz, „Bohaterowie, renegaci, zdrajcy...”, Łomianki 2018, s. 300.

35 Zob. E. Wiszka, *System polityczny...*, s. 117

W czasie II wojny światowej, podobnie jak w pozostałych republikach, powołano szereg organów specjalnych odpowiadających i powiązanych z nowo utworzonymi nadzwyczajnymi organami związkowymi, jak np. Sztab Obrony Kijowa czy Rada ds. Ewakuacji, lub zwiększono uprawnienia innych, np. Ludowego Komisariatu Spraw Wewnętrznych (NKWD). Uprawnienia Rady Komisarzy Ludowych poszerzono kosztem Rady Najwyższej URSS, która jednak nadal funkcjonowała w ramach wydłużonej do zakończenia wojny kadencji. W 1944 r. w rządzie powołano dwa nowe komisariaty republikańskie mające podkreślić suwerenność Republiki: obrony i spraw zagranicznych³⁶.

Mimo szeregu zmieniających się okoliczności politycznych, społecznych, ale i prawnych Konstytucja URSS z 1937 przetrwała i czas wojny światowej, i kilkadziesiąt lat powojennych, co nie tyle świadczy o akceptacji jej postanowień w elitach władzy i społeczeństwie czy sztywności trybu zmiany, co o braku chęci dostosowywania do fikcyjnych w sumie przepisów. Przede wszystkim o trwałości konstytucji republikańskich decydowała jednak Moskwa i ustawa zasadnicza ZSRR³⁷. Uchylenie po kilkudziesięciu latach Konstytucji ZSRR z 1936 r. musiało skutkować tradycyjnym już dostosowywaniem zasadniczych praw części związkowych. W ukraińskiej RSR zmiany zapoczątkowano nieco wcześniej i w ten sposób odbyło się to tym razem dwuetapowo. Najpierw zmianą Konstytucji z 1937 r. Przeprowadzona w 1976 r. nowelizacja polegała na wprowadzeniu uzupełnień i modyfikacji powstałych w ciągu czterech dekad w praktyce, a których nigdy nie inkorporowano do tekstu Konstytucji³⁸. Dopiero wówczas uwzględniono w przepisach zmiany terytorialne, w tym wspomniane powyżej z lat 1939-1940. Usunięto chociażby dwa rozdziały Konstytucji poświęcone Mołdawskiej Autonomicznej Socjalistycznej Republici Radzieckiej. Pozostałe zmiany granic dotyczyły Zakarpacia (na mocy umowy między ZSRR a Czechosłowacją podpisanej 29 czerwca 1945 r.) i Krymu³⁹ (uchwała Rady Najwyższej ZSRR z 19 lutego 1954 r. włączająca dotychczasowe terytorium RFSSR w granice URSS)⁴⁰. W nowej redakcji Konstytucja została zatem okrojona do 11 rozdziałów i 127 artykułów.

Kontynuowano kurs zapoczątkowany w 1944 r. utworzeniem komisariatów obrony i spraw zagranicznych poprzez formalne, ale jednak przyznanie URSS pra-

36 Ponadto działania wojenne skutkowały tymczasową zmianą przynależności części ziem wchodzących w skład URSS w latach 1941-1943 i ich włączeniem do Rumunii, Generalnego Gubernatorstwa, Komisariatu Rzeszy Ukrainy bądź bezpośrednim podporządkowaniem niemieckim władzom wojskowym.

37 Mylnie niektóre źródła podają, że do nowelizacji Konstytucji URSS doszło dopiero po uchwaleniu Konstytucji ZSRR w 1977 r.

38 Zob. Konstytucja (ustawa zasadnicza) ukraińskiej Radzieckiej Socjalistycznej Republiki z 30 stycznia 1937 r. w redakcji z 19 listopada 1976 r., http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/001_001 (24.09.2018).

39 Zob. też: A. Gil, *Dekret prezydenta Leonida Kuczmy o obchodach 350. rocznicy Kozackiej Rady Perejasławskiej 1654 r. i jego znaczenie dla wewnętrznej i zewnętrznej sytuacji Ukrainy*, Lublin 2003, s. 29.

40 Ponadto kształt zachodniej granicy URSS zmienił się w wyniku umowy z 16 sierpnia 1945 r. pomiędzy ZSRR a Polską Rzeczpospolitą Ludową.

wa posiadania własnych formacji wojskowych i prawa do nawiązywania bezpośrednich stosunków zewnętrznych z innymi państwami, w tym zawierania umów i wymiany przedstawicielstw dyplomatycznych. Rada Komisarzy Ludowych URSS już w 1946 r. została zastąpiona Radą Ministrów URSS, co również uwzględniono w przepisach nowelizacji.

Ponadto w nowej numeracji systematyki ogólnej w rozdziale IX System wyborczy rozróżniono cenzus wieku przy czynnym i biernym prawie wyborczym. W przypadku tego ostatniego podniesiono wymóg do 21 lat.

5. Konstytucja URSS z 1978 r.

Uchwalenie nowej konstytucji ZSRR 7 października 1977 r. oznaczało, że nowelizacja Konstytucji URSS z 1937 r. jest już niewystarczająca, i rychło przystąpiono do przygotowanie nowego projektu konstytucji, który uchwalony 20 kwietnia 1978 r. przez Radę Najwyższą URSS, stał się czwartą i jak się okazało, ostatnią konstytucją sowieckiej Ukrainy, obowiązującą formalnie aż do 28 czerwca 1996 r.

Projekt konstytucji przygotowany został przez komisję pod przewodnictwem ówczesnego Pierwszego Sekretarza CK KPU Wołodymyra Szczerbyckiego, tradycyjnie był kopią rozwiązań przyjętych w Konstytucji ZSRR. Konstytucja składała się z rozbudowanej preambuły i 171 artykułów. Zwraca uwagę specyficzna systematyka ogólna aktu, którego tekst podzielono jednocześnie i niezależnie od siebie na 10 rozdziałów i 19 części⁴¹. Poszczególne rozdziały zatytułowano: I – Podstawy porządku społecznego i polityki Ukraińskiej RSR, II – Państwo i osoba, III – Narodowo-państwowy i administracyjno-terytorialny ustrój Ukraińskiej RSR, IV – Rady deputowanych ludowych i tryb ich wyboru, V – Najwyższe organy władzy państwowej i administracji Ukraińskiej RSR, VI – Lokalne organy władzy państwowej i administracji Ukraińskiej RSR, VII – Państwowy plan rozwoju ekonomicznego i społecznego Ukraińskiej RSR i Budżet państwowy Ukraińskiej RSR, VIII – Sądownictwo, arbitraż i nadzór prokuratorski, IX – Herb, flaga, hymn i stolica Ukraińskiej RSR oraz X – Obowiązywanie Konstytucji Ukraińskiej RSR i procedura jej zmiany, co niemal dokładnie kopiowało tytuły rozdziałów Konstytucji ZSRR. Podobnie było z zawartością części zasadniczej, w dużej mierze będącej dokładnym powtórzeniem tekstu ustawy zasadniczej z 1977 r. z wielokrotnie użytym sformułowaniem „zgodnie z Konstytucją ZSRR”.

Tekst arengi przywoływał idee i zasady wcześniejszych konstytucji sowieckiej Ukrainy z lat 1919, 1929 i 1937 oraz Konstytucji ZSRR z 1977 r. w formie powtórzonych haseł o zwycięstwie robotniczo-chłopskiej Ukrainy nad kontrrewolucją. Re-

41 Zob. Konstytucja (ustawa zasadnicza) Ukraińskiej Radzieckiej Socjalistycznej Republiki 20 kwietnia 1978 r., [w:] *Konstytucji i konstytucyjni akty Ukrainy*, Kyjw 2001, s. 156 i n.

publikę (w rozdziale II) określono jako suwerenne radzieckie państwo socjalistyczne, co miało podkreślać prawo swobodnego wystąpienia ze Związku (art. 69). Co do realności tego przepisu można mieć było jednak wątpliwości. Konstytucja nie przewidywała procedury, przy użyciu której decyzja o opuszczeniu ZSRR miałyby być podjęta. Jednocześnie zaś stwierdzała m.in., że prawo ZSRR obowiązuje na terytorium URSS, budżet państwowy URSS jest częścią składową budżetu ZSRR, a Komunistyczna Partia Związku Radzieckiego jest kierowniczą siłą społeczeństwa radzieckiego (art. 71 i art. 6 Konstytucji).

Konstytucja władzę w Republice przyznawała narodowi, który miał ją sprawować przez swoich przedstawicieli wybieranych w powszechnych, równych, bezpośrednich wyborach, w tajnym głosowaniu. Ponownie obniżono cenzus wieku w przypadku biernego prawa wyborczego do wcześniej obowiązującego, tj. 18 lat. Te i inne przepisy dotyczące chociażby nieco rozproszonego katalogu praw i wolności obywatelskich w konfrontacji z rzeczywistością decydowały o kolejnej fikcyjnej „demokracji”.

Uchwalenie nowej konstytucji URSS w 1978 r. nie skutkowało zmianą podstawowych cech radzieckiego systemu politycznego, tj. brakiem wyraźnego rozdziału władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej. Najwyższym organem władzy pozostała Rada Najwyższa URSS, w skład której wchodziło 650 deputowanych wybieranych na 5-letnią kadencję. Do wyłącznej kompetencji tego organu należały: zmiana konstytucji (większością 2/3 ustawowego składu Rady), uchwalanie ustaw⁴², uchwalanie budżetu Republiki oraz planów ekonomicznego i społecznego rozwoju, powoływanie rządu, powoływanie sędziów Sądu Najwyższego i formowanie innych (pozakonstytucyjnych) organów państwowych. Konstytucja więcej niż zwykle miejsca poświęciła statusowi deputowanego, wyposażając go np. w immunitet formalny.

Dwie zwyczajne⁴³ sesje rocznie oznaczały, że na co dzień decyzje podejmowało 25-osobowe Prezydium z Przewodniczącym Rady Najwyższej na czele. Ponadto grono członków uzupełniali trzej wiceprzewodniczący, Sekretarz Prezydium i 12 deputowanych. Zgodnie z art. 106 konstytucji URSS Prezydium było stale działającym organem Rady Najwyższej URSS, podporządkowanym jej w całej swojej działalności i realizującym, w ramach określonych przez konstytucję, funkcję najwyższego organu władzy państwowej w okresie między jej sesjami⁴⁴. Prezydium m.in.

42 Ustawy mogły być przyjęte także w drodze głosowania ludowego (referendum) zwoływanego na wniosek Rady Najwyższej URSS (art. 97 ust. 3 Konstytucji). Prawo inicjatywy ustawodawczej posiadali (w kolejności wskazanej w Konstytucji): Prezydium Rady Najwyższej, Rada Ministrów, komisje Rady Najwyższej, deputowani, Sąd Najwyższy i Prokurator URSS (art. 101 Konstytucji).

43 Sesje nadzwyczajne były zwoływane na wniosek Prezydium lub grupy co najmniej 1/3 deputowanych (art. 100 Konstytucji).

44 Zob. szerzej np. S. Bożyk, *Ewolucja pozycji ustrojowej głowy państwa i rządu Ukrainy w latach 1989-2014*, [w:] M. Paździor, B/ Szmulik, *Ewolucja władzy wykonawczej w krajach Europy Środkowej i Wschodniej w okresie transformacji ustrojowej 1989-2014*, Lublin 2015, s. 40 i n.

zwoływało sesje Rady Najwyższej, ogłaszało terminy wyborów do Rady Najwyższej, rad i sądów lokalnych, koordynowało działalność komisji Rady, dokonywało wykładni ustaw, nadzorowało działalność Rady Ministrów i lokalnych rad deputowanych ludowych z możliwością uchylania ich aktów oraz posiadało tzw. tradycyjne uprawnienia głowy państwa, z prawem ratyfikacji umów międzynarodowych, akredytowaniem przedstawicieli dyplomatycznych i przyjmowaniem listów uwierzytelniających, nadawaniem obywatelstwa, orderów oraz stosowaniem prawa łaski i co ciekawe – aktów amnestii (art. 108 Konstytucji).

Rada Ministrów URSSR zasadniczo nie zmieniła swego kształtu, dzieląc swoje resorty na związkowo-republikańskie (podległe też odpowiedniemu ministerstwu ZSRR) oraz republikańskie. Władzę państwową w terenie wykonywały rady delegatów ludowych jako organy uchwałodawcze i komitety wykonawcze wybierane spośród delegatów. Organy państwowego arbitrażu miały natomiast rozstrzygać spory handlowe między przedsiębiorcami. Rada Ministrów odpowiadała przed Radą Najwyższą i była jej podporządkowana, a w okresie międzysesyjnym odpowiadała przez Prezydium.

Obok Sądu Najwyższego system sądownictwa uzupełniały sądy obwodowe, Kijowski Sąd Miejski oraz sądy ludowe, których składy wybierały rady lokalne odpowiedniego szczebla, a ławników sami obywatele. Prokurator URSSR nadal był wybierany (prokuratorzy obwodowi także) przez Prokuratora Generalnego ZSRR, który nadzorował przestrzeganie prawa w Republice. Prokuratorów rejonowych i miejskich powoływał już Prokurator URSSR, ale zgodnie z art. 165 Konstytucji wszystkie organy prokuratury wykonywały swoje kompetencje niezależnie od innych organów i podlegały wyłącznie Prokuratorowi Generalnemu ZSRR.

Konstytucja przetrwała okres URSSR bez zmian aż do czasu transformacji ustrojowej. Natomiast od 27 października 1989 r. do jej uchylenia, a właściwie do 1995 r., znowelizowano tekst Konstytucji 24 razy, w tym 6 nowelizacji uchwalono do momentu ogłoszenia niezależności. Formalnie część jej przepisów obowiązywała do uchwalenia obecnie obowiązującej konstytucji, czyli do 1996 r.

6. URSSR jako jedno ze źródeł współczesnego ukraińskiego konstytucjonalizmu

Na pytanie o to, co zostało z okresu Ukrainy sowieckiej w dzisiejszym systemie rządów lub co w niepodległej Ukrainie zostało przynajmniej na jakiś czas przejęte do systemu rządów czy nawet szerzej – do systemu politycznego, należy odpowiedzieć po wcześniejszym rozróżnieniu czasu obowiązywania i wersji konstytucji URSSR. Wiedząc o opisanej w kolejnym rozdziale dwutorowości prac dotyczących reformy konstytucyjnej w pierwszych latach niepodległości, w tym miejscu nale-

ży wskazać na pewne cechy wspólne, które zasugerują rozwiązania zaakceptowane przez ustrojodawcę zarówno w momencie dostosowania istniejącego prawa do nowej sytuacji, czyli nowelizację obowiązującej Konstytucji USRR z 1978 r., ale i przywoływane w trakcie prac nad nową, pełną wersją konstytucji.

Cezura czasowa w postaci daty 19 czerwca 1991 r., kiedy to Rada Najwyższa uchwaliła projekt założeń, rozpoczęła jednocześnie okres rewizji Konstytucji USRR i faktycznie dopiero od tego momentu można zacząć analizę pozostałości poprzedniego systemu w ustroju niepodległej Ukrainy⁴⁵. Wcześniejsze rozwiązania były naturalną kontynuacją odziedziczonego systemu, jego instytucje i procedury w późniejszym okresie jawiły się jako podstawowe z kilku powodów. Po pierwsze, były to przepisy wówczas obowiązujące, znane z doświadczenia i praktykowane przez pierwsze kilkanaście miesięcy niepodległego państwa. Ich pozostawienie nie wymagało żadnych dodatkowych działań. Po drugie, Ukraina nie miała właściwie tradycji przedwojennych, nie licząc istniejących chwilowo u schyłku I wojny światowej, omówionych wcześniej organizmów państwowych – Ukraińskiej Republiki Ludowej, Zachodnioukraińskiej Republiki Ludowej oraz hetmańskiego Państwa Ukraińskiego. Po trzecie wreszcie, podobnie jak w innych państwach regionu, szczególnie tych powstałych na gruzach ZSRR, elity polityczne kraju w początkowym okresie suwerenności nie uległy zasadniczej wymianie⁴⁶.

Forsowany właściwie od początku transformacji systemowej ustrój Ukrainy, oczywiście wzorowany na innych, zachodnich doświadczeniach, jeżeli nabrał swobodnego charakteru, zauważalnego głównie w podziale uprawnień między najwyższymi organami i statusie państwowym poszczególnych władz, to właśnie w wyniku pozostawienia w nim elementów z okresu sowieckiego.

Przedtransformacyjne pozostałości widać chociażby w pozycji parlamentu i relacji władzy ustawodawczej i wykonawczej. Biorąc pod uwagę obowiązującą w URSS, podobnie jak w pozostałych republikach, system radziecki oparty na zasadzie centralizmu demokratycznego⁴⁷, brak podziału władzy, wybory niespełniające wymogów demokratycznych oraz fikcyjność przepisów konstytucji, parlament był organem przedstawicielskim i najważniejszym organem władzy państwowej wyłącznie *de iure*, gdy faktycznie władza ta należała do KPU-KPZR⁴⁸. Trudno zatem mówić o parlamentarystyce radzieckiej⁴⁹. Sytuacja zmieniła się w momencie,

45 Zob. na ten temat szerzej wykorzystany tu częściowo: A. Olechno, *Reminiscencje ustrojowe USRR po 1990 r.*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2017, t. 16, z. 1, s. 55.

46 Zob. szerzej np. A. Borkowski, B. Popławski, *Formowanie się elit politycznych Ukrainy*, [w:] R. Potocki, M. Domagała, D. Miłoszewska (red.), *Czas EuroMajdanu*, Warszawa 2014, s. 169 i n.

47 W. Baluk, *System polityczny*, [w:] B.J. Albin, W. Baluk (red.), *Ukraina*, Wrocław 2002, s. 11.

48 70% deputowanych było członkami KPU, z czego 14% to członkowie Komitetu Centralnego oraz obwodowych i powiatowych władz partii. *Ibidem*.

49 Zob. szerzej np. P. Kistyj, C. Zwajjs, *Stanowlenija parlamentaryzmu w Ukraini na tle switwehodoswidu*, Kyjiw 2000, s. 66 i n.

formalnego przynajmniej, odrzucenia starych zasad. Rada Najwyższa w oczach komunistycznej nomenklatury jawiła się jako potencjalny organ zachowania dotychczasowych wpływów. Widać to we wspomnianych nowelizacjach konstytucji zapoczątkowanych u schyłku 1989 r., jeszcze przed uchwaleniem Deklaracji o suwerenności. Zmiany ustawy zasadniczej wzmocniły pozycję Przewodniczącego parlamentu, który stał się formalnie najwyższym urzędnikiem w państwie, wprowadzono nowy tryb pracy oraz zmniejszono liczbę deputowanych z 650 do 450 (która to liczba obowiązuje do dziś)⁵⁰, przygotowując się w ten sposób do wprowadzenia systemu wielopartyjnego⁵¹.

Częstym argumentem po 1991 r. na Ukrainie przy próbach reformowania systemu było odrzucanie modelu radzieckiego. Motywacja ta, szczególnie początkowo, spotykała się z oporem części środowisk politycznych oraz samego społeczeństwa. Jednym z przykładów niech będą próby zaproponowania wprowadzenia na Ukrainie parlamentu dwuizbowego. Takie projekty pojawiały się zarówno w trakcie prac nad nową konstytucją, przed 1996 r. (Izba Deputowanych i Senat)⁵², jak i później, w 2000 r., kiedy to Leonida Kuczma chciał rozstrzygnąć swój spór z parlamentem zwołując ogólnoukraińskie referendum⁵³, oraz w 2003 r., kiedy to druga izba pojawiła się w prezydenckim projekcie zmiany konstytucji⁵⁴. Parlament jednoizbowy na Ukrainie jest wskazywany wprost jako pozostałość poprzedniego spojrzenia na Radę Najwyższą⁵⁵.

Podobnych reliktyw można się doszukać w przypadku egzekutywy. Część z nich pojawiła się w ostatnich miesiącach URSS, ale w sytuacji, kiedy przyszłość Republiki nie była jeszcze przesądzona. W kolejnym rozdziale bliżej przyjrzymy się zmianom z tego okresu, takim jak przemianowanie w pierwszej połowie 1991 r. Rady Ministrów na Gabinet Ministrów, który od tego momentu stał się najwyższym organem zarządzającym państwem; przywrócenie Krymskiej Autonomicznej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej⁵⁶, utworzenie stanowiska Prezydenta Ukrainiejskiej RSR wraz z nowelizacją Konstytucji z 1978 r. dodającą rozdział XII zawie-

-
- 50 Ustawa URSS z 27 października 1989 r. „Pro zmiany ta dopownjenja Konstytucyjii URSS”, WWR 1989, nr 45, s. 624.
- 51 Ustawa URSS z 24 października 1990 r., „Pro zmiany ta dopownjenja Konstytucyjii URSS”, WWR 1990, nr 45, s. 606.
- 52 A.J. Madera, *Między Rosją a Europą. Ukraina na rozdrożu*, Rzeszów 2000, s. 54.
- 53 Jednym z postawionych wówczas pytań było: czy jesteś za ustanowieniem dwuizbowego parlamentu, gdzie jedna z izb reprezentowałaby interesy regionów, i wprowadzeniem w związku z tym odpowiednich zmian do Konstytucyjii i ustawodawstwa? Zob. szerzej: Rozdział VII.
- 54 Dekret Prezydenta Ukrainy z 6 marca 2003 r. „O zmianie Konstytucyjii Ukrainy”. Zob. O.F. Skakun, *Proces reform konstytucyjnych na Ukrainie*, [w:] M. Granat, J. Sobczak (red.), *Problemy stosowania konstytucyjii Polski i Ukrainy w praktyce*, Lublin 2004, s. 275.
- 55 Według E. Zielińskiego chodziło o „skupienie sił nacjonalistycznych w okresie walki o niezawisłość państwa w jednym organie i stworzenie jednego ośrodka kierowniczego w okresie radzieckim”, który to pogląd wciąż jest żywy w elitach ukraińskich. Por. E. Zieliński, *System konstytucyjny Ukrainy*, Warszawa 2007, s. 58.
- 56 Odpowiednio ustawy z 21 maja i 19 czerwca 1991 r., „Pro zmiany ta dopownjenja Konstytucyjii URSS”, WWR 1991, nr 26, s. 294 i WWR 1991, nr 35, s. 467.

rający podstawowe unormowania nowej instytucji. Od tego czasu Prezydent przejmował kolejne uprawnienia parlamentu (lub jego Przewodniczącego), a sama Rada Najwyższa ostatecznie przestała pełnić funkcję najwyższego organu władzy państwowej, stając się jedynym organem władzy ustawodawczej w systemie tradycyjnego Monteskiuszowskiego podziału władzy.

Abstrahując od faktycznego (nie)działania systemu wyborczego w czasach radzieckich, liczne dzisiaj obowiązujące zasady ukraińskiego prawa wyborczego pojawiły się pierwotnie przed 1991 r. Do 1978 r. członków parlamentu wybierano formalnie na zasadach powszechnego, bezpośredniego i równego prawa wyborczego wprowadzonych przez Konstytucję ZSRR z 1936 r. Konstytucja USRR z 1937 r. przyznała bierne i czynne prawo wyborcze wszystkim mieszkańcom od ukończenia 18. roku życia, bez względu na płeć, rasę, narodowość, wyznanie itd. Nowe regulacje ukraińskie przyjęto dopiero po uchwaleniu ostatniej konstytucji URSR. Prawa te już od 1985 r., na fali „pierestrojki”, zaczęto demokratyzować⁵⁷. W 1989 r. wprowadzono na Ukrainie mieszany system wyborczy: większościowo-proporcjonalny⁵⁸, możliwość tworzenia komitetów wyborczych oraz potwierdzono bierne i czynne prawo wyborcze od ukończenia 18. roku życia. Ponadto przyznano sądową ochronę praw wyborczych, precyzyjnie uregulowano procedurę wyborczą oraz, co chyba najistotniejsze, zagwarantowano powszechnie obowiązujące w świecie demokratycznym zasady prawa wyborczego⁵⁹. Zmiany te mimo późniejszych licznych nowelizacji stanowią do dziś podstawę ukraińskich ordynacji⁶⁰.

Dalekich powiązań z wcześniejszymi rozwiązaniami można się również doszukać w przyjętym rodzaju mandatu parlamentarnego. Po odzyskaniu niepodległości Ukraina odeszła od tradycyjnego w państwach demokracji ludowej mandatu imperatywnego w jego socjalistycznej wersji (mandat ramowo związany). Przez kilkanaście lat w Radzie Najwyższej obowiązał tzw. mandat wolny, potwierdzony w Konstytucji z 1996 r. W wyniku zmiany Konstytucji z 8 grudnia 2004 r. wprowadzony został mandat mieszany⁶¹. Z przerwami model ten obowiązuje także obecnie⁶².

57 I. Pankevych, *Zmiany w prawie wyborczym Ukrainy*, „Colloquium WNHiS” 2012, nr II, s. 192.

58 W. Baluk, *System...*, s. 17.

59 Por. ustawa USRR z 1 grudnia 1988 r. „O wyborach narodowych deputatów SSSR”, WWS SSSR, 1988, nr 49, poz. 729.

60 Zob. szerzej np. S. Sydun, *Efektywność zmian w ukraińskim systemie wyborczym w procesie transformacji*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2011, nr 2, s. 144 i n.

61 Niektóre opracowania mówią nawet o mandacie imperatywnym. Por. np. S. Zubrzycka, *Status prawno-polityczny deputowanego Rady Najwyższej Ukrainy po 2005 roku*, „Biuletyn Ukrainoznawczy” 2006, nr 12, s. 81-82.

62 O jego mieszanym charakterze świadczy poszerzenie możliwości wygaszenia mandatu przed upływem kadencji Rady Najwyższej (art. 81 Konstytucji) o przypadek odmowy ze strony deputowanego wybranego z listy partii politycznej (bloku wyborczego) wejścia w skład frakcji parlamentarnej tej partii lub opuszczenie takiej frakcji w trakcie kadencji. W takiej sytuacji mandat wygasa na wniosek organu kierowniczego partii z dniem jego sporządzenia. W ten sposób związano deputowanych z partią wyborczą, z listy której otrzymali mandat, a pośrednio też z wyborcami poprzez powiązanie z głoszonym przez partię programem wyborczym.

Początków ukraińskiej demokracji bezpośredniej można też się doszukać w poprzednim ustroju prawnym. Wprawdzie w URSSR do 1991 r. nie przeprowadzono żadnego referendum, to możliwość taka istniała zarówno na mocy Konstytucji z 1937 r., jak i 1978 r.⁶³ Referendum niepodległościowe z 1 grudnia 1991 r. zostało przeprowadzone w oparciu o przepisy nowo uchwalonej ustawy URSSR o ogólnoukraińskim i lokalnym referendum⁶⁴.

Pozostałością starego systemu mającą pośredni wpływ na działania polityczne stał się także w zasadzie wprost odziedziczony po czasach URSSR ustrój terytorialny Ukrainy⁶⁵. Składa się nań Autonomiczna Republika Krym oraz obwody, rejony, miasta, rejony w miastach, osiedla i wsie. W latach 1922-1923 wprowadzono na Ukrainie trójstopniowy podział administracyjny kraju na centrum, obwody i rejony, po II wojnie światowej poszerzony o pewną samodzielność miast i wsi⁶⁶. System ten w prawie niezmienionej formie został w 1991 r. adaptowany do nowych warunków wraz z modelem rad terenowych⁶⁷.

Konsekwencją powyższego była obowiązująca od 1932 r. struktura sowieckiego systemu sędziowskiego, na który na Ukrainie składały się Sąd Najwyższy Ukrainy, sądy obwodowe, sądy ludowe (rejonowe)⁶⁸, a także struktura prokuratury (Prokurator Generalny oraz prokuratorzy obwodowi podlegający bezpośrednio Prokuratorowi Generalnemu ZSRR). Mimo wielu zmian w tym względzie w okresie transformacji ustrojowej tu również można odnaleźć pewne pozostałości, szczególnie w organizacji terytorialności poszczególnych sądów, ale i w strukturze organów⁶⁹ (Sąd Najwyższy Ukrainy, sądy apelacyjne, sądy lokalne oraz Prokurator Generalny, który pozostał organem konstytucyjnym)⁷⁰.

Podobnych naleciałości można się doszukiwać na kilku innych polach, chociażby kwestii katalogu praw i wolności jednostki czy działalności organów szczebla lokalnego. Pokazuje to, że nadchodząca transformacja ustrojowa na Ukrainie

63 Również jako następstwo regulacji radzieckich. Instytucja referendum została pierwotnie przewidziana w art. 49 Konstytucji ZSRR z 1936 r. Zob. http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfr/1936/red_1936/3958676/ (8.03.2017). Zob. też: I. Pankevych, *Referendum na Ukrainie: teoria i praktyka*, „Studia Wyborcze” 2009, t. 9, s. 76.

64 Ustawa USRR z 3 lipca 1991 r. „Pro wseukrajinskyj ta miscewi referendumy”, WWR URSSR 1991, nr 33, poz. 443.

65 W. Baluk, *System...*, s. 31.

66 Obwody czasowo zniesiono w latach 1930-1932. Zob. E. Wiszka, *System polityczny...*, s. 115.

67 Właściwie do 1996 r. obowiązywał ustrój wprowadzony postanowieniem WUCWK z 12 kwietnia 1923 r. „Pro nowyj administratywno-terytorialnyj podіл Ukrainy”. W.I. Juszczenko, I. Ja. Zajac, *Konstytucyjne prawo Ukrainy*, Kyjiv 2009, s. 238.

68 Od 1978 r. także Kijowski Sąd Miejski.

69 Ustawa USRR z 5 czerwca 1981 r. o ustroju sadownictwa na Ukrainie obowiązywała aż do 2002 r., WWR 1981, nr 24, s. 357.

70 Zupełnie nowymi rozwiązaniami na Ukrainie po 1991 r. zostały Sąd Konstytucyjny oraz Najwyższa Rada Sądownictwa. Zob. też: A. Kosyło, *Władza sędziowska w konstytucjach Polski i Ukrainy (analiza prawno-porównawcza)*, [w:] M. Granat, J. Sobczak (red.), *Problemy stosowania konstytucji Polski i Ukrainy w praktyce*, Lublin 2004, s. 228 i n.

nie oznaczała absolutnego zerwania z poprzednimi instytucjami czy wprowadzenia wyłącznie rozwiązań nieznanymi w tym rejonie. Sytuacja ta nie odbiegała od innych państw bloku wschodniego, szczególnie tych powstałych na gruzach Związku Radzieckiego. Cechą charakterystyczną jest jednak przede wszystkim trwałość pomysłów, które pojawiły się u schyłku poprzedniego systemu. To mieszanka trzech okresów: kilkadziesiąt lat USRR, kilkanaście miesięcy przed uzyskaniem niepodległości oraz pierwsze jej lata dały podstawy kompozycji organów państwowych Ukrainy w pierwszych dwóch dekadach jej istnienia⁷¹.

71 Choć naturalne jest, że kolejne nowelizacje raczej zrywają z tymi pozostałościami, niż je cementują. Będzie to szczególnie widoczne na przykładzie reformy administracji państwowej i struktury administracyjnej kraju oraz jej konsekwencji w postaci organizacji władzy terenowej. Zob. szerzej: R. Kęsek, *Ukraina*, [w:] A.K. Piasecki (red.), *Samorząd terytorialny w wybranych państwach europejskich*, Kraków 2010, s. 204 i n.

Rozdział IV.

USTRÓJ UKRAINY W LATACH 1991-1993

1. Początek Republiki

Schyłek lat 80. przyniósł początek zmian ustrojowych w ZSRR, co rychło znalazło swoje odbicie w sytuacji politycznej republik związkowych. Na fali głośności i pierestrojki 27 października 1989 r. Rada Najwyższa URSR uchwaliła nowelizację ordynacji wyborczej, która dopuszczała w miarę pluralistyczne zgłaszanie kandydatów w kolejnych wyborach. W drodze elekcji bezpośredniej miały być przeprowadzone wybory do rad wszystkich szczebli, w których miało rywalizować co najmniej dwóch kandydatów na jedno miejsce. Dzień później została uchwalona nie mniej ważna z perspektywy późniejszych wydarzeń ustawa o nadaniu językowi ukraińskiemu statusu języka państwowego w Republice, co stanowiło ważny krok w kierunku odrodzenia państwowej niezależności¹.

Warto podkreślić, że decyzje Rady Najwyższej nie były wynikiem wyłącznie wydarzeń moskiewskich. Kryzys czarnobylski spowodował aktywizację oddolnych ruchów społecznych alternatywnych wobec partii komunistycznej, domagających się reformy systemu, zniesienia cenzury i wymiany kadr nieudolnie okłamujących własnych obywateli². Swoją działalność wznowiły lub rozpoczęły takie organizacje, jak Ukraiński Związek Helsiński (wcześniej w latach 70. i 80. pod szyldem Ukraińska Grupa Helsińska)³, Ukraiński Klub Kulturoznawczy, skupiające młodzież Towa-

- 1 E. Zieliński zwrócił uwagę, że trafnym działaniem ówczesnej Rady Najwyższej było uchylenie się od przyjęcia, wzorem dotychczas bezrefleksyjnie kopiowanej Konstytucji ZSRR, nowelizacji ustawy zasadniczej polegającej na zwołaniu Zjazdu Deputowanych Ludowych, co uchroniło Ukrainę od powstania dwóch rywalizujących ze sobą ośrodków decyzyjnych w strukturze najwyższych organów państwowych. Por. E. Zieliński, *System konstytucyjny Ukrainy*, Warszawa 2007, s. 13.
- 2 26 kwietnia 1986 r. wskutek awarii elektrowni atomowej w Czarnobylu doszło do katastrofalnego w rozmiarach skażenia radioaktywnego, o czym poinformowano opinię publiczną dopiero po kilku dniach. Decyzja ta z pewnością miała wpływ na liczbę ofiar śmiertelnych i dotkniętych chorobą popromienną.
- 3 Deklaracja zasad Ukraińskiego Związku Helsińskiego wydana w 1988 r. stała się początkowo podstawą programową większości tych organizacji. Głosiła ona przekształcenie ZSRR w konfederację niezależnych państw, przekazanie władzy KPZR w ręce demokratycznie wybranych rad oraz prawo URSR do prowadzenia własnej polityki dyplomatycznej, legalizacji wyznań, wprowadzenia gospodarki rynkowej i kontroli obywateli nad wy-

rzystwo Lwa, studencka „Hromada”, Towarzystwo Języka Ukraińskiego im. Tarasa Szewczenki, Ukraińskie Stowarzyszenie Niezależnej Inteligencji Twórczej, Stowarzyszenie „Zielony Świt” czy wreszcie utworzony w lutym 1989 r. Ludowy Ruch Ukrainy na rzecz Przebudowy będący pierwszą masową organizacją opozycyjną, nawiązujący do europejskich wartości politycznych⁴. Na przełomie lat 80. i 90. powstają kolejne partie dążące do uzyskania niepodległości, jak np. Ukraińska Partia Narodowa i Ukraińskie Zgromadzenie Międzypartyjne.

Wiosenne wybory parlamentarne pokazały jednak, że o natychmiastową transformację systemu nie będzie łatwo⁵. Opozycja otrzymała 118, czyli ok. 1/4 mandatów, a największym ugrupowaniem zostało „O suwerenną Ukrainę Radziecką” Ołeksandra Moroza liczące 239 deputowanych na ogólną liczbę 442. Słabnąca pozycja nomenklatury komunistycznej zarówno w USRR, jak i sąsiednich republikach spowodowała, że znaczna część jej przedstawicieli w Radzie Najwyższej była gotowa iść na ustępstwa, co pozwoliła na kontynuowanie reform. Blok Demokratyczny otrzymał w sumie 118 mandatów.

Wybory zapoczątkowały prawdziwy rozkwit pluralizmu politycznego. W krótkim czasie powstały: Ukraińska Partia Chrześcijańsko-Demokratyczna, Ukraińska Partia Republikańska (były Związek Helsiński), Konfederacja Anarchistów Ukrainy, Zjednoczona Socjaldemokratyczna Partia Ukrainy, Ukraińska Demokratyczna Partia Chłopska, Ukraińska Partia Ludowo-Demokratyczna i Demokratyczna Partia Ukrainy⁶. Postępowała erozja partii komunistycznej, w łonie której część deputowanych o liberalnych poglądach powołała Partię Demokratycznego Odrodzenia Ukrainy. Wszystkie te ugrupowania zapowiedziały współpracę z działaniami Lu-

miarem sprawiedliwości. Zob. J. Hrycak, *Historia Ukrainy 1772-1999. Narodziny nowoczesnego narodu*, Lublin 2000, s. 312.

- 4 Grupa inicjatywna „Ruchu”, utworzona jeszcze w listopadzie (23) 1988 r. przez literatów i ukraińskich dysydentów (w tym członków KPZR) na czele z poetą I. Draczem, 16 lutego 1989 r. w trakcie wizyty na Ukrainie M. Gorbaczowa opublikowała w „Literaturnoj Ukrainie” swój program społeczno-polityczny. Zjazd założycielski „Ruchu” odbył się w Kijowie 8-10 września 1989 r. Uchwalony na zjeździe statut wśród najważniejszych celów organizacji wskazywał zbudowanie na Ukrainie demokratycznego i obywatelskiego społeczeństwa oraz stworzenie suwerennego państwa na podstawie nowej umowy związkowej tworzącej federację suwerennych państw Związku Radzieckiego. Program nie zawierał żądania niepodległości. 12 lutego 1990 r. Ruch został formalnie zarejestrowany, stając się wiodącą siłą polityczną Ukrainy. W 1992 r. został przekształcony w partię polityczną – Ludowy Ruch Ukrainy. Zob. na ten temat: W.A. Serczyk, *Historia Ukrainy*, Wrocław 2001, s. 369; T.A. Olszański, *Trud niepodległości. Ukraina na przełomie tysiącleci*, Kraków 2003, s. 26; H.I. Honczaruk, *Narodnyj Ruch Ukrainy*, Odesa 1997, s. 12 i n. Zob. też: A. Słjusarenko, M. Tomczenko, *Nowi polityczni partii Ukrainy*, Kyjw 1990; W.H. Kowtun, *Istorija Narodnoho Ruchu Ukrainy*, Kyjw 1995. Na temat transformacji demokratycznej w Europie Wschodniej zob. np. A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, Wrocław 1998, *passim*.
- 5 Charakterystykę ukraińskiej sceny politycznej pierwszych lat niepodległości i specyfikę bloków skupiających po kilka partii i deputowanych jednocześnie często zmieniających przynależność partyjną opisuje np. R. Gortat, *Ukraińskie wybory. Elekcja parlamentarna '98 a partie polityczne*, Warszawa 1998, s. 29.
- 6 W.A. Serczyk, *Historia Ukrainy*, s. 372.

dowego Ruchu Ukrainy na rzecz Przebudowy⁷. Początki lat 90. to także pierwsze podziały Komunistycznej Partii Ukrainy dotyczące głównie sprawy niepodległości.

Jak wspomniano wcześniej, jeszcze w 1989 r. nowelizacją z 27 października dokonano stosownych uzupełnień do Konstytucji URSS, które zgodnie z treścią preambuły miały na celu rozwój demokracji socjalistycznej, samorządności, poprawę systemu wyborczego, struktury i funkcjonowania rad delegatów oraz sądownictwa⁸. Wówczas to zmniejszono liczbę deputowanych Rady Najwyższej do zachowanej w kolejnych aktach rangi konstytucyjnej 450. Po raz pierwszy akt ten wspominał również o powołaniu Sądu Konstytucyjnego, na który trzeba było jednak poczekać nie tylko do ogłoszenia formalnej niepodległości, ale i do nowej konstytucji.

11 lipca 1990 r. reprezentujący większość komunistyczną dotychczasowy Pierwszy Sekretarz KC KPU, a następnie Przewodniczący Rady Najwyższej USRR – Wołodymyr Iwaszko powołany na stanowisko zastępcy sekretarza KC KPZR wyjechał z Kijowa, co odbiło się na postawie deputowanych⁹. Kolejnym Przewodniczącym Rady Najwyższej został Leonid Krawczuk – wprawdzie były kierownik ideologiczny KC KPU, ale jednocześnie przedstawiciel partii komunistycznej na zjeździe założycielskim Ludowego Ruchu Ukrainy na rzecz Przebudowy.

Kiedy 11 czerwca 1990 r. Rada Najwyższa Rosyjskiej FSRR przyjęła Deklarację Niezależności, do podobnego ruchu zaczęła się przygotowywać i Ukraina¹⁰. „Deklaracja o suwerenności państwowej Ukrainy” została proklamowana przez Radę Najwyższą 16 lipca 1990 r. Nie przesądzając o przyszłej formie państwowości i związków z ZSRR, głosiła ona „suwerenność państwową Ukrainy, czyli zwierzchnictwo, niepodległość, pełnię i niepodzielność władzy republiki w obrębie jej terytorium oraz niezależność i równoprawność w stosunkach zagranicznych”, oraz była „podstawą dla nowej konstytucji i praw Ukrainy”¹¹. Ponadto w 10 raczej związanych rozdziałach¹² wprowadzała takie fundamentalne zasady ustrojowe, jak suwerenność narodu (rozumianego jako obywatele Ukrainy wszystkich narodowości), nadrzędność konstytucji, trójpodział władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, odrębność obywatelstwa ukraińskiego (przy możliwym zachowaniu obywatelstwa

7 W kontrze do Ruchu pozostawały odwołujące się do banderyzmu ugrupowania, które w 1990 r. wystąpiły pod zjednoczonym szyldem Ukraińskiego Zgromadzenia Międzynarodowego.

8 Ustawa URSS z 27 października 1989 r. „Pro zmiany i dopowienienia Konstytucji (Osnownoho Zakonu) Ukraińskoj RSR”, WWU 1989, nr 45, s. 624. Zob. też: W. Baluk, *System polityczny*, [w:] B. J. Albin, W. Baluk (red.), *Europa Wschodnia – dekada transformacji – Ukraina*, Wrocław 2002, s. 5.

9 W. Iwaszko pełnił następnie obowiązki ostatniego Sekretarza Generalnego KC KPZR formalnie od 24 do 29 sierpnia, kiedy to Komunistyczna Partia Związku Radzieckiego został rozwiązana.

10 O możliwym podjęciu takiej decyzji mówiono na posiedzeniu plenarnym KC KPU już w marcu 1990 r. Zob. W.A. Serczyk, *Historia Ukrainy*, s. 373.

11 Deklaracja pro derżawnyj suwerenitet Ukrainy, [w:] *Konstytucji i konstytucyjni akty Ukrainy*, Kyjw 2001, s. 249.

12 I – Samostanowienie Narodu Ukraińskiego, II – Ludowładztwo, III – Władza państwowa, IV – Obywatelstwo Ukraińskiej RSR, V – Zwierzchnictwo terytorialne, VI – Niezależność ekonomiczna, VII – Bezpieczeństwo ekologiczne, VIII – Rozwój kultury, IX – Bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne, X – Relacje międzynarodowe.

ZSRR), równość obywateli (niezależnie od ich pochodzenia, stanu społecznego i majątkowego, przynależności rasowej i narodowościowej, płci, wykształcenia, języka, poglądów politycznych i religijnych, zawodu, miejsca zamieszkania i innych) oraz gwarancja ich praw i wolności, nienaruszalność terytorium oraz neutralność polityczna i wojskowa (!).

Symptomatyczne, że tego samego dnia Rada Najwyższa ustanowiła dzień 16 lipca Dniem Niezależności Ukrainy, co zwiastowało kolejne kroki w kierunku nowej formy relacji związkowych. Deklaracja zakładała wprawdzie podpisanie nowej umowy związkowej opartej na zasadach dobrowolności i równorzędności jej podmiotów, jednak okoliczności międzynarodowe i wewnętrzne skutkowały zmianą podejścia do tematu relacji z Moskwą i w sumie odejściem od tych planów. 24 października 1990 r. w wyniku nowelizacji Konstytucji wykreślono zasadę kierowniczej roli partii komunistycznej, a kilka dni później na drugim zjeździe Ludowego Ruchu na rzecz Przebudowy, 25-28 października, jako nowy cel wskazano ogłoszenie niepodległości Ukrainy na drodze pokojowej i wykluczono z udziału w nim organizacje z siedzibą poza granicami kraju (czyli KPU-KPZR)¹³. Przywołana zmiana Konstytucji z października 1990 r. miała wyraźnie wskazane podłoże w postaci ogłoszonej deklaracji¹⁴.

Działania opozycji przybrały wyraźnie antykomunistyczny charakter, co spotkało się z antyreformatorską odpowiedzią większości politycznej Rady Najwyższej. Jednak użycie siły przez Moskwę w stosunku do separatystów w Wilnie i Rydze w styczniu 1991 r. oraz tzw. pucz Janajewa w Rosji 19-21 sierpnia 1991 r. ostatecznie przechyliły szalę na stronę zwolenników zerwania ze strukturami związkowymi, mimo że jeszcze w zorganizowanym 17 marca 1991 r. referendum ogólnozwiązkowym 70% głosujących deklarowało chęć utrzymania ZSRR, a ponad 80% pozostanie Ukrainy w nowym związku z poszanowaniem zasad Deklaracji o suwerenności¹⁵.

13 Zob. J. Hrycak, *Historia Ukrainy...*, s. 317. KPU została zdelegalizowana 30 sierpnia 1991 r. uchwałą prezydium Rady Najwyższej Ukrainy. Zob. P. Bilski, *System polityczny Ukrainy*, [w:] *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2005, s. 547. Jej byli członkowie stali się fundamentem tzw. partii władzy. Zob. W. Baluk, *Kształtowanie systemu partyjnego Ukrainy w okresie transformacji ustrojowej 1987-2002*, Wrocław 2006, s. 36; W. Pawluczuk, *Ukraina. Polityka i mistyka*, Kraków 1998, s. 41.

14 Ustawa URSR z 24 października 1990 r. „Pro zmiany i dopowiniennja Konstytucji (Osnownoho Zakonu) Ukrajinijskoji RSR”, WWR 1990, nr 45, s. 606.

15 Obywatele Ukrainy po raz pierwszy i zarazem jedyni wzięli udział w referendum Związku Radzieckiego właśnie 17 marca 1991 r. w sprawie dalszego istnienia ZSRR jako „zreformowanej federacji suwerennych republik”. W celu przeprowadzania referendum uchwalono uprzednio ustawę ZSRR o ogólnonarodowym głosowaniu. Na terytorium URSR dołączono pytanie: „Czy zgadza się Pan/Pani na to, aby Ukraina była częścią Związku Radzieckich Suwerennych Państw na podstawie Deklaracji o suwerenności państwowej Ukrainy?”. W trzech obwodach galicyjskich, gdzie władzę sprawowała opozycja, dodano trzecie pytanie: „Czy Pan/ Pani chce, aby Ukraina stała się niepodległym państwem?”. Zob. szerzej I. Pankevych, *Referendum na Ukrainie: teoria i praktyka*, „Studia Wyborcze” 2009, t. 9, s. 78 i n. i J. Hrycak, *Historia Ukrainy...*, s. 319.

Na zwołanej 24 sierpnia 1991 r. nadzwyczajnej sesji Rady Najwyższej URSS deputowani niemal jednomyślnie¹⁶ proklamowali niepodległość Ukrainy¹⁷. Na wniosek Przewodniczącego parlamentu Ihora Juchnowskiego kwestia niepodległości Ukrainy miała zostać ostatecznie rozstrzygnięta w referendum państwowym, którego termin ustalono na 1 grudnia 1991 r.¹⁸

Nie czekając na wynik referendum ani nawet na odpowiednią nowelizację konstytucji, 12 września 1991 r. Rada Najwyższa uchwaliła ustawę o sukcesji prawnej Ukrainy¹⁹. Według jej wybranych postanowień najwyższym organem władzy państwowej została w miejsce Rady Najwyższej URSS – Rada Najwyższa Ukrainy w niezmienionym składzie deputowanych, Konstytucja URSS miała obowiązywać do czasu uchwalenia nowej Konstytucji Ukrainy (art. 2), potwierdzono aktualny system organów państwowych, zobowiązania międzynarodowe państwa powstałe w czasie Republiki związkowej oraz przyznano obywatelstwo ukraińskie wszystkim dotychczasowym obywatelom Związku Radzieckiego zamieszkałym w momencie ogłoszenia niezależności na terytorium Republiki.

Ostatnim akordem rozstania z ZSRR było spotkanie w Puszczy Białowieskiej prezydentów: Rosji – Borysa Jelcyna i Ukrainy – Leonid Krawczuka oraz przewodniczącego Rady Najwyższej Białorusi – Stanisława Szuszkiewicza, którzy 8 grudnia 1991 r. podpisali porozumienie o utworzeniu Wspólnoty Niepodległych Państw, stwierdzając jednocześnie, że ZSRR przestał istnieć. Dwa tygodnie później prezydent ZSRR Michaił Gorbaczow, akceptując ten fakt, podał się do dymisji. Porozumienie białowieskie Ukraina ratyfikowała już 10 grudnia 1991 r., zaznaczając, iż jako państwo stanowi podmiot prawa międzynarodowego w przeciwieństwie do WNP. Na potwierdzenie tego władze kijowskie podporządkowały wszystkie stacjonujące na terytorium ukraińskim siły zbrojne prezydentowi L. Krawczukowi²⁰.

2. Stara konstytucja w nowych czasach

Wydarzenia z sierpnia 1991 r. można uznać za początek drugiego etapu kształtowania się ukraińskiej państwowości²¹. Jak wcześniej wspomniano, do czasu roz-

16 Przy 346 głosach „za” przeciw jednemu.

17 Akt ogłoszenia niezależności Ukrainy deklarował niepodzielność i nienaruszalność terytorium Ukrainy, uchylał prawo związkowe i utrzymywał w mocy jedynie konstytucję ustawy Ukrainy. Zob. Akt prohołoszennja nezaleznosti Ukrainy, [w:] *Konstytucji i konstytucyjni akty Ukrainy*, Kyjw 2001, s. 256.

18 Razem z Aktem ogłoszenia niezależności Rada Najwyższa URSS przyjęła postanowienie „O ogłoszeniu niezależności Ukrainy”, w którym potwierdziła proklamację i zwoływała referendum republikańskie. Zob. Postanowa Werchownoji Rady Ukrainjskoji RSR Pro prohołoszennja nezaleznosti Ukrainy, WWR 1991, nr 38, s. 502, http://gska2.rada.gov.ua/site/postanova/akt_nz.htm (17.03. 2017).

19 Czyli 5 dni przed odpowiednią ustawą konstytucyjną. Zob. też: ustawa Ukrainy z 12 września 1991 r. „Pro prawonastupnyctwo Ukrainy”, WWR 1991, nr 46, s. 617.

20 W.A. Serczyk, *Historia Ukrainy*, s. 376.

21 Zob. na ten temat szereg artykułów numeru dwumiesięcznika w dużej mierze poświęconego sprawie odrodzenia państwowego na Ukrainie, „Więź” 1991, nr 11-12(397).

poczęcia transformacji ustrojowej Konstytucja URSS z 1978 r. nie była mimo coraz większego odrealnienia nowelizowana. Z tego m.in. tytułu tempo i ilość zmian od 1989 r. były dość gwałtowne. Sześć pierwszych nowelizacji uchwalono od 27 października 1989 r. do ogłoszenia niezależności. Kolejnych 18 już w trakcie istnienia niepodległej Ukrainy. Proklamowanie suwerenności i w konsekwencji niepodległości Ukrainy spowodowało, że prace nad stworzeniem nowej struktury organów państwowych toczyły się dwutorowo: z jednej strony potrzebą chwili było dostosowanie istniejącego prawa do aktualnej sytuacji, czyli nowelizacja obowiązującej Konstytucji URSS z 1978 r., z drugiej rozpoczęcie prac nad nową, pełną wersją konstytucji.

Od lipca 1991 rozpoczął się decydujący etap rewizji Konstytucji URSS połączony z uchwalaniem nowych, odpowiadających nowelizacji konstytucji ustaw²². Sytuacja co do przyszłości kraju nie była cały czas przesądzona. Prace nad ustawodawstwem państwa toczyły się pod silnym naciskiem Moskwy liczącej jeszcze na odwrócenie tendencji niepodległościowej i odrodzenie Związku Radzieckiego w przypadku negatywnej odpowiedzi społeczeństwa w przewidywanym referendum niepodległościowym²³.

Pierwszą nowelizacją prawnoustrojową przyniosła nowelizacja konstytucji z 21 maja 1991 r. Na jej mocy Gabinet Ministrów zastąpił Radę Ministrów²⁴. Gabinet Ministrów został najwyższym organem władzy wykonawczej i zarządzającej w państwie²⁵. Nadal jednak władze funkcjonowały w oparciu o jedność władzy państwowej, co oznaczało pozostawienie podporządkowania Gabinetu Ministrów Radzie Najwyższej URSS²⁶.

Pomimo rosnących wpływów niezależnych organizacji oraz rodzącego się faktycznego pluralizmu politycznego wpływ starego reżimu na ośrodki decyzyjne był na tyle silny, że podobnie jak w innych krajach regionu pomysły na nowy system rządów oscylowały wokół sposobu na zachowanie władzy przez partyjną nomenklaturę, a więc kontynuację władzy w nowej formie²⁷. Tak też należy chyba postrzegać propozycję wprowadzenia w Republice silnej instytucji Prezydenta. Istotnym czynnikiem kształtującym semiprezycjonalizm ukraiński była z jednej strony dominująca pozycja Rady Najwyższej URSS w jednolitym systemie władzy pań-

22 M.in. ustawa Ukrainy z 5 lipca 1991 r. „Pro zasnuwannja posta Prezydenta Ukrajinjskoji RCR i wnesennja zmina dopowneń do Konstytuciji (Osnownoho Zakonu) Ukrajinjskoji RCR”, WWR URSS 1991, nr 33, s. 445.

23 Szerzej: K. Wolczuk, *The moulding of Ukraine: the constitutional parties of state formation*, Budapeszt 2002, s. 60.

24 Ustawa Ukraińskiej RSR z 21 maja 1991 r. „Pro zminy i dopowniennja Konstytuciji (Osnownoho Zakonu) Ukrajinjskoji RSR u zw'jazku z wdoskonalennjam systemy derżawnoho upravlinnja”, WWR 1991, nr 26, s. 294.

25 Por. M. F. Orzich, *Konstytucjonna reforma w Ukraini*, Odessa 2003, s. 29 i n.

26 L. Krywienko, *Werchowna Rada Ukrainy*, Kyjiv 1997, s. 10.

27 B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2003, s. 47.

stwowej, z drugiej faktyczny zakres władzy Pierwszego Sekretarza partii komunistycznej²⁸. Utworzenie republiki półprezydenckiej może być zatem oceniane jako wypadkowa dwóch rozwiązań ustrojowych poprzedniego systemu. Pozycja parlamentu była w momencie transformacji ustrojowej zbyt silna, żeby można było myśleć o modelu prezydenckim. W silnej prezydenturze widziano natomiast i ważny akcent niepodległościowy: Prezydent reprezentował odrębność władzy kijowskiej od Moskwy, posiadając wyraźne kompetencje wobec śladowej władzy prezydenta M. Gorbaczowa, co miało niebagatelne znaczenie w obliczu zbliżającego się referendum niepodległościowego, i zaletę sprawnego podejmowania decyzji w okresie przemian. Na pozycję Prezydenta miały też wpływ osobiste ambicje przewodniczącego parlamentu, L. Krawczuka, który jako Przewodniczący Komisji Konstytucyjnej, widząc siebie jako pełniącego tworzonego właśnie urząd, tłumaczył: „Ważną rolę (na tym etapie – być może najważniejszą), którą prezydent musi wypełnić, jest wzmocnienie rzeczywistej suwerenności. Republika jest słabo chroniona, nieprzygotowana na ataki centrum (...) Prezydent, wyposażony w prawo skutecznego i niezależnego decydowania, jest z pewnością lepszą ochroną interesów Republiki”²⁹.

Takie rozwiązanie cieszyło się, wprawdzie z różnych powodów, poparciem większości deputowanych. Opozycja szukała nowej struktury władzy właściwej dla samodzielnej i suwerennej państwowości. Doświadczenia innych państw, a także te ukraińskie, z początku XX w., kiedy to zabrakło „ustrojowej” odwagi i nie zdecydowano się na powołanie *expressis verbis* głowy państwa w osobie Prezydenta, wskazywały na istotną rolę władzy wykonawczej u początków narodzin niepodległej państwowości. Można zaryzykować twierdzenie, że silna jednostka wyposażona w odpowiedni zakres władzy może przechylić szalę na swoją stronę³⁰. Wątku historycznego nie można bagatelizować. Dla opozycji instytucja Prezydenta Centralnej Rady w czasach Ukraińskiej Republiki Ludowej, a więc krótkich i jedynych wcześniej dni suwerennej państwowości, nawet mimo istniejących wątpliwości, czy ówczesny Prezydent był rzeczywiście głową państwa, czy tylko przewodniczącym organu przedstawicielskiego, nasuwała oczywiste skojarzenia z okresem niepodległości³¹. Ponadto pamiętamy, że po 1921 r. przez cały czas funkcjonowały organy Ukraińskiej Republiki Ludowej na uchodźstwie.

Prezydent uosabiający nową państwowość, aktywnie działający na rzecz reform, choćby i wywodzący się ze środowisk starej władzy, byłby pomocny przy

28 Tak widział to np. W. Baluk, *Koalicje gabinetowe na Ukrainie w latach 2002-2012*, Lublin 2012, s. 24.

29 Wypowiedź L. Krawczuka w trakcie prac Komisji Konstytucyjnej, *K woprosu o buchrezdeniji posta prezidenta*, Archiwum Komisji Konstytucyjnej, II p. z 4 grudnia 1990 r.

30 Choć akurat w przypadku Ukraińskiej Republiki Ludowej czy Zachodnioukraińskiej Republiki Ludowej nawet gdyby ich twórcy zdecydowali się na takie rozwiązanie, ówczesna sytuacja geopolityczna nawet państwu posiadającemu konstytucyjną prezydenturą nie dawała większych szans na przetrwanie.

31 Zob. szerzej: A. Olechno *Instytucja prezydenta na tle początków państwowości ukraińskiej*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2009, t. 8. Zob. też: E. Wiszka, *Systemy polityczne Ukrainy*, Toruń 2007, s. 72 i n.

realizacji podstawowego celu, czyli uniezależnienia się od roszczonego sobie prawa sąsiada³². Zdawano sobie sprawę, że dotychczasowa struktura władzy może nie podołać zachodzącym zmianom. Nie była to zwykła reforma ustroju państwa, ale przejście od komunistycznej „jedności władzy państwowej” do dotychczas „niepożądanego zjawiska”³³, jakim był podział władz. Swego czasu powielony na Ukrainie radziecki model ustroju ześrodkował władzę w rękach Rady Najwyższej, a właściwie jej absolutnej większości – partii komunistycznej. To jej członkowie będący deputowanymi decydowali o obsadzie stanowisk państwowych, w tym oczywiście składzie rządu, do niej należało zatwierdzenie decyzji organów władzy wykonawczej i nadzór nad działalnością rad lokalnych, włącznie z prawem ich rozwiązania nawet na najniższym szczeblu³⁴. Tak zwana demokratyczna postać jednolitej władzy państwowej nie mogła jednak przetrwać transformacji. Można przyjąć, że powołanie urzędu Prezydenta było pierwszym krokiem w kierunku Monteskiuszowskiego, demokratycznego podziału na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą³⁵.

Ustawa (konstytucyjna) z 5 lipca 1991 r. „O utworzeniu urzędu Prezydenta Ukraińskiej RSR i wniesieniu zmian i uzupełnień do Konstytucji (Ustawy Zasadniczej) Ukraińskiej RSR” była formalnym urzeczywistnieniem tych idei i początkiem faktycznej rewizji ustrojowej³⁶. W pierwszym artykule zapowiedziała utworzenie stanowiska Prezydenta (wtedy jeszcze oczywiście) Ukraińskiej RSR. Ten sam akt poprawiał Konstytucję URSS z 1978 r., uzupełniając jej treść o rozdział 12-1 zatytułowany Prezydent Ukrainy. Nowelizacja Konstytucji dotyczyła wyłącznie instytucji Prezydenta i jego relacji z innymi organami państwowymi, których zakres uprawnień ulegał zmianie wyłącznie wskutek przejścia ich przez nowo utworzony urząd.

Na podstawie przepisów Konstytucji oraz pierwszych ustaw pozycja ustrojowa Prezydenta Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej jawiła się następująco:

- 32 Po uchwaleniu Aktu o niepodległości Ukrainy, 26 sierpnia 1991 r., rzecznik prasowy prezydenta Rosji B. Jelcyna – P. Woszczanow – oznajmił, że po ewentualnym rozpadzie Związku Radzieckiego Rosja zastrzeżę sobie prawo do rewizji granic, mając na myśli m.in. Zagłębie Donieckie oraz Krym. Groźbę w przeddzień referendum niepodległościowego powtórzył prezydent ZSRR M. Gorbaczow. Por. W.A. Serczyk, *Historia Ukrainy*, s. 374-375.
- 33 Jak to określili: A. Ławniczak, *Dywagacje na temat zasady jedności państwowej*, [w:] R. Balicki, M. Jabłoński (red.), *Dookoła Wojtek...*, *Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, Wrocław 2018, s. 437.
- 34 Konstytucja USRR z 20 kwietnia 1978 r., [w:] *Konstytucji i konstytucyjni akty Ukrainy*, Kyjw 2001.
- 35 Na marginesie tych argumentów wskazuje się jeszcze jeden, mianowicie powszechność (sprawdzonej w różnych formach ustrojowych) instytucji Prezydenta na świecie. W 1993 r. spośród 183 państw wchodzących w skład ONZ ponad 130, w tym zdecydowana większość europejskich, przewidywała w swoim ustroju urząd Prezydenta. Rozwiązanie takie przyjęto w szeregu państw z byłego bloku wschodniego: Polsce, Rumunii, Bułgarii, Rosji, Chorwacji, Słowenii, Słowacji, Litwie i Białorusi. Wybór Prezydenta przez parlament wprowadzono zaś w Republice Czeskiej, Estonii oraz na Węgrzech i Łotwie. Zob. N.A. Sacharow, *Institut prezidentstwa w sowremennom mire*, Moskwa 1994, s. 3.
- 36 Ustawa Ukrainy z 5 lipca 1991 r. „Pro zasnuwanija posta Prezydenta Ukrainińskoj RSR i wnesennja zmin ta dopowneń do Konstytucji (Osnownoho Zakonu) Ukrainińskoj RSR”, WWR URSS 1991, nr 33, s. 445. Tego samego dnia Rada Najwyższa uchwaliła również ustawę „O Prezydencie Ukraińskiej RSR” („Pro Prezydenta Ukrainińskoj RSR”, nr 1295-XII) i ustawę „O wyborach Prezydenta Ukraińskiej RSR” („Pro wybory Prezydenta Ukrainińskoj RSR”, nr 1297-XII).

Prezydent miał być wybierany w drodze wyborów powszechnych³⁷, równych, bezpośrednich, w głosowaniu tajnym, na 5-letnią kadencję z możliwością ponownego wyboru, nie więcej jednak niż dwukrotnie z rządu. Kandydat na urząd Prezydenta musiał mieć ukończone 35 lat, nie mógł pełnić żadnej funkcji w organach władzy, organizacjach społecznych ani prowadzić działalności gospodarczej, nie mógł również zajmować stanowiska posła ludowego. Prawo zgłaszania kandydatów posiadali obywatele Ukrainy poprzez partie polityczne i ich bloki wyborcze pod warunkiem zebrania 100 tys. głosów poparcia pod kandydaturą. Wstępując na urząd, Prezydent składał przysięgę na plenarnym posiedzeniu Rady Najwyższej Ukrainy.

Zgodnie z art. 114-1 ust. 1 Prezydent był „najwyższym urzędnikiem Państwa Ukraińskiego i zwierzchnikiem władzy wykonawczej” oraz integralności Republiki (art. 114-5). Na podstawie przyznanych kompetencji Prezydent w stosunkach między Radą Ministrów, władzą ustawodawczą i sądowniczą: podpisywał ustawy, posiadał słabe prawo weta zawieszającego (odrzuconego większością głosów), przedstawiał deputowanym sprawozdanie z realizacji przyjętych przez Radę Najwyższą programów politycznych i społeczno-gospodarczych, stał na czele systemu organów państwowej władzy wykonawczej oraz zapewniał ich współdziałanie z Radą Najwyższą URSR. Przedstawiał Radzie Najwyższej do zatwierdzenia kandydaturę na premiera³⁸ i wnosił o jego zwolnienie ze stanowiska, za zgodą Rady Najwyższej powoływał ministrów obrony, spraw wewnętrznych, spraw zagranicznych, finansów, sprawiedliwości oraz Przewodniczącego Komitetu Bezpieczeństwa Państwowego URSR, a na wniosek premiera pozostałych członków rządu³⁹, ogłaszał mobilizację i wprowadzenie stanu wyjątkowego, stanu klęski żywiołowej oraz wykonywał tzw. klasyczne uprawnienia głowy państwa (nadawanie tytułów, orderów i odznaczeń, nadawanie obywatelstwa, prawo łaski).

W celu realizacji swoich kompetencji Prezydent URSR wydawał zgodne z konstytucją i ustawami dekryty, których konstytucyjność badał Sąd Konstytucyjny URSR; posiadał prawo uchylania rozporządzeń Gabinetu Ministrów URSR i Rządu Krymskiej ARSR, aktów ministrów i innych podporządkowanych mu organów,

37 Był to kolejny punkt spomy. W powszechnych wyborach prezydenckich komuniści zrzeszeni w tzw. grupie 239 (komuniści promoskiewscy i narodowcy) widzieli zagrożenie dla systemu rad, obawiając się, że władzę w terenie przejmą przedstawiciele „silnego” Prezydenta. Rozwiązanie przyniósł rozpad w tonie „grupy 239”, kiedy to narodowcy poparli proponowane przez L. Krawczuka i opozycję wybory powszechne, których wprowadzenie argumentowano m.in. w ten sposób: „Władza prezydencka personalizuje odpowiedzialność, czego brak jest we władzy kolektywnej. W sowieckim systemie *narodowładii* nie było podziału pomiędzy legislatywą, egzekutywą i władzą sądowniczą. Odpowiedzialność zbiorowa skutkowałą brakiem jakiegokolwiek odpowiedzialności... Jedyne dzięki wprowadzeniu elekcji powszechnej nie tylko personalizujemy odpowiedzialność, ale i sprawimy, iż ludzie staną się odpowiedzialni za swoje czyny”. Biuletyn Rady Najwyższej Ukrainy (III sesji) 1991, nr 52, s. 10.

38 Tytuł Premier-ministra pojawił się w Konstytucji w wyniku nowelizacji z 18 kwietnia 1991 r. Ustawa Ukraińskiej Radjańskiej Socialistycznej Republiki (wyjątkowo użyto pełnej nazwy) „Pro wnesennjazmin do punktu 4 statii 108 Konstytuciji (Osnownoho Zakonu) Ukraińskiej RSR”, WWR 1991, nr 19, s. 233.

39 Gabinetu Ministrów Ukraińskiej RSR od nowelizacji Konstytucji z 21 maja 1991 r.

w tym rad lokalnych URSS, oraz organów władzy wykonawczej ZSRR, o ile naruszały prawodawstwo URSS.

W przypadku naruszenia konstytucji lub ustaw Prezydent mógł być odwołany przed upływem kadencji w dwojaki sposób: na wniosek Sądu Konstytucyjnego poparty przez Radę Najwyższą większością 2/3 głosów bądź też w wyniku referendum ogólnokrajowego zarządzanego przez Radę Najwyższą na wniosek obywateli.

Zaproponowane zmiany miały wejść w życie po zaprzysiężeniu pierwszego Prezydenta URSS. Elekcję zaplanowano na 1 grudnia 1991 r. wspólnie z referendum niepodległościowym, które miało ostatecznie rozstrzygnąć kwestię niepodległości Ukrainy. W międzyczasie okazało się, że wybierany będzie już Prezydent Ukrainy, a nie Prezydent URSS, bowiem 17 września 1991 r. Rada Najwyższa dokonała odpowiedniej nowelizacji Konstytucji, uchylając związkową preambułę, zmieniając częściowo katalog zasad ustrojowych oraz zastępując w ustawie zasadniczej słowa „Ukraińska Radziecka Socjalistyczna Republika” i „Ukraińska RSR” nową nazwą państwa – Ukraina⁴⁰. W referendum wzięło udział ponad 84% uprawnionych do głosowania, z czego przeszło 90% opowiedziało się za przyjęciem Aktu o niepodległości Ukrainy.

Równoległe przeprowadzone wybory prezydenckie obok swego zasadniczego celu miały sprecyzować poglądy Ukraińców na temat kierunku i szybkości reform. W wyborach wystartowało 6 kandydatów: przewodniczący Rady Najwyższej, a wcześniej sekretarz ideologiczny KC KPU, konserwatywny Leonid Krawczuk oraz 5 przedstawicieli opozycji parlamentarnej: Wiaczesław Czornowił, Lewko Łukjanienko oraz Ihor Juhnowski reprezentujący poglądy reformatorsko-narodowe, Wołodimir Hrynow, jedyny w tym gronie Rosjanin z pochodzenia, również opowiadający się za reformami, oraz Leopold Taburianijski z Partii Ludowej⁴¹. Wyniki wyborów pokazały, że Ukraińcy, w większości oddając głosy na „starą władzę w nowej formie”, nie są gotowi do radykalnych zmian. Uzyskawszy 61,5% głosów L. Krawczuk został wybrany pierwszym Prezydentem niepodległej Ukrainy. Drugi w kolejności W. Czornowił otrzymał zaledwie 23,7% głosów, a pozostali kandydaci nie zdobyli więcej niż 5%, co świadczyło o niezwykle silnej pozycji L. Krawczuka⁴². Wybory pokazały, że mocna pozycja parlamentarna liberałów i narodowych demokratów nie ma odzwierciedlenia w elektoracie.

Podobnie jak w Polsce, pierwsze powszechne wybory prezydenckie były jednocześnie dowodem dla rządu emigracyjnego na odradzenie się niezależnej państwowości. 22 sierpnia 1992 r. ostatni prezydent URL na uchodźstwie, Mykoła Pławiuk,

40 Ustawa Ukrainy z 17 września 1991 r. „Pro wnesennjazmin i dopownień do Konstytuciji (Osnownoho Zakonu) Ukraińskoji RSR”, WWR 1991, nr 46, s. 619.

41 Zob. S. Birch *Elections and Democratization in Ukraine*, Basingstoke 2000, s. 77.

42 *Ibidem*, s. 78.

przekazał L. Krawczukowi insygnia władzy oraz akt stwierdzający, że proklamowane w 1991 r. państwo ukraińskie jest prawnym następcą Ukraińskiej Republiki Ludowej.

2. Nowelizacje Konstytucji z 1992 r.

Zaprzysiężony 5 grudnia 1991 r. na pierwszego Prezydenta Ukrainy L. Krawczuk „otrzymał” model prezydentury nie do końca doprecyzowany, można rzec – w zarysie. Miał zapewnić w miarę płynne odejście od jednowładztwa Rady Najwyższej. Z tego też powodu wybory zapoczątkowały nowy okres nowelizacji konstytucyjnych oraz odpowiedniego dostosowania ukraińskiego ustawodawstwa – system wzorowany na rozwiązaniach semiprezydenckich (głównie Francji i Rosji), idący w kierunku umocnienia pozycji władzy wykonawczej w systemie podziału władzy.

Na pierwsze zmiany nie trzeba było długo czekać. Wprowadzenie w życie wyników referendum niepodległościowego było jednocześnie okazją do kontynuacji reform dalej skupionych na pozycji ustrojowej nowo utworzonego urzędu Prezydenta. W odezwie do parlamentów i narodów świata Rada Najwyższa ogłosiła założenia polityki niepodległej i suwerennej Ukrainy (Ukraińska RSR przestała oficjalnie istnieć 16 grudnia 1991 r.) respektującej normy prawa międzynarodowego oraz zobowiązania podjęte przez Związek Radziecki i URSS⁴³. Już 14 lutego 1992 r. Rada Najwyższa uchwaliła ustawę „O zmianie i nowelizacji Konstytucji Ukrainy”⁴⁴, dostosowując jej treść do nowych warunków politycznych i nieco modyfikując relacje Rady Najwyższej i Prezydenta Ukrainy. W nowej redakcji art. 114-1 brzmiał: „Prezydent Ukrainy jest głową państwa i zwierzchnikiem władzy wykonawczej Ukrainy”. Zastąpienie wcześniej istniejącego, nieco enigmatycznego zwrotu „najwyższy urzędnik Państwa Ukraińskiego” nowym „Prezydent – głową państwa” oraz dodanie tytułu „zwierzchnika” władzy wykonawczej było wyraźnym sygnałem kierunku tych zmian⁴⁵, których potwierdzenie odnajdujemy w marcowych ustawach prezydenckich „O Przedstawicielu Prezydenta Ukrainy” oraz „O lokalnych radach posłów ludowych Ukrainy i o samorządzie lokalnym i regionalnym”⁴⁶. Już Deklaracja

43 Ziwrnennja Werchowoji Rady Ukrainy do Parlamentiw i narodiwswity, WWR 1992, nr 8 s. 199, <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1927-12/sp:max100> (3.04.2018).

44 Ustawa Ukrainy z 14 lutego 1992 r. „Pro wnesennjazmin i dopownień do Konstytuciji (Osnownoho Zakonu) Ukrainy”, WWR 1992, nr 20, s. 271. W międzyczasie pomniejsza zmiana Konstytucja uściśliła podporządkowanie Prokuratora Generalnego Ukrainy Radzie Najwyższej. Zob. ustawa Ukrainy z 5 listopada 1991 r. „Pro wnesennjazmin i dopownień do Konstytuciji (Osnownoho Zakonu) Ukrainy”, WWR 1992, nr 4, s. 12.

45 Zob. L. Krywienko, *Prezident Ukrainy: ewolucija konstytucyjno-prawowowo statusu*, „Wiczcie” 1998, nr 10(79), s. 78.

46 Ustawa Ukrainy z 5 marca 1992 r. „Pro Predstawnyka Prezydenta Ukrainy”, WWR 1992, nr 23, s. 335 i ustawa Ukrainy z 26 marca 1992 r. „Pro wnesennjazmin do Zakonu Ukrainjskoj RSR Pro miscewi Rady narodnych deputatiw URSS ta miscewe samowrjaduwannja”, WWR 1992, nr 28, s. 387. O praktyce tych rozwiązań autor niniejszej monografii pisał wcześniej: „Ustawy wprowadzały pionowy model władzy wykonawczej złożonej

o suwerenności państwowej Ukrainy z 16 lipca 1990 r. proklamowała wprowadzenie trójpodziału władzy, ale na faktyczne jego urzeczywistnienie trzeba było czekać półtora roku. Podział na władzę ustawodawczą w postaci Rady Najwyższej i wykonawczą uosabianą przez Prezydenta i Gabinet Ministrów stawał się faktem. Szereg ustaw konstytucyjnych z czerwca i drugiej połowy 1992 r. ukształtował ukraiński ustrój polityczny w pierwszym okresie istnienia niepodległego państwa zamykającym się w latach 1991-1994. W ramach nowelizacji, niekiedy kosmetycznych⁴⁷, uchwalanych dwa razy dziennie⁴⁸, w nieco przypadkowych zestawieniach⁴⁹, ale i o charakterze tymczasowym doprecyzowywał rodzący się swoisty system rządów⁵⁰.

Centralną postacią stawał się Prezydent. Wyraźnie rozszerzony w porównaniu do tworzącej urząd ustawy konstytucyjnej zakres prezydenckich uprawnień w oczach reformatorów, a przede wszystkim samego Prezydenta był uzasadniony

z Prezydenta i jego przedstawicieli w obwodach i rejonach. Stanowisko przedstawicieli Prezydenta stało się najwyższym urzędem w strukturze władzy wykonawczej zarówno w obwodach, jak i w rejonach. Przejęli oni większość uprawnień, należących wcześniej do Rad Lokalnych, które w rzeczywistości były sztucznymi organami podporządkowanymi strukturom partyjnym (zbierały się dwa razy do roku na jednodniowe sesje). Stąd też rady te trafnie określano mianem «radzieckich matroszek». Od wprowadzenia nowej ustawy do przedstawicieli Prezydenta należało kierowanie państwową administracją lokalną, wykonywanie rejonowych i obwodowych budżetów, kontrola przestrzegania konstytucji i ustaw. Ponadto wszelkie akty wykonawcze do ustaw miały być z biegiem czasu wydawane w formie Aktów Prezydenta Ukrainy. Wadą nowej struktury władzy była niedostateczna komunikacja pomiędzy Radą Ministrów a dolnymi szczeblami władzy wykonawczej, czego nie była w stanie zabezpieczyć Administracja Prezydenta. Nominacje przedstawicieli Prezydenta odbywały się według partyjnego klucza, stąd w wielu okręgach i rejonach dochodziło do sytuacji, gdzie na czele Rady i odpowiadającej jej administracji stali odpowiednio pierwszy i drugi sekretarz komitetu rejonowego bądź też komitetu obwodowego. To plus niedostateczne zrozumienie podziału kompetencji między Radami a Administracją Prezydenta prowadziło do ostrej rywalizacji, co rodziło stałe konflikty na poszczególnych szczeblach lokalnej władzy». Zob. szerzej: A. Olechno, *Instytucja Prezydenta w systemie konstytucyjnych organów Ukrainy (1996-2005)*, Toruń 2009, s. 19.

- 47 Ustawa Ukrainy z 3 czerwca 1992 r. „Pro zminy czastyny perszojstatti 112 Konstytuciji (Osnownoho Zakonu) Ukrainy”, WWR 1992, nr 33, s. 473.
- 48 Ustawa Ukrainy z 17 czerwca 1992 r. „Pro wnesennja zmin do statti 149 Konstytuciji (Osnownoho Zakonu) Ukrainy”, WWR 1992, nr 35, s. 506; ustawa Ukrainy z 17 czerwca 1992 r. „Pro wnesennja zmin do statti 152 Konstytuciji (Osnownoho Zakonu) Ukrainy”, WWR 1992, nr 35, s. 507; ustawa Ukrainy z 27 października 1992 r. „Pro wnesennja zmin do Konstytuciji (Osnownoho Zakonu) Ukrainy”, WWR 1992, nr 49, s. 670; ustawa Ukrainy z 27 października 1992 r. „Pro wnesennja zmin do Konstytuciji (Osnownoho Zakonu) Ukrainy”, WWR 1992, nr 49, s. 671.
- 49 Ustawa Ukrainy z 19 czerwca 1992 r. „Pro wnesennja zmin i dopownien do Konstytuciji (Osnownoho Zakonu) Ukrainy”, WWR 1992, nr 35, s. 514.
- 50 Ustawa Ukrainy z 18 listopada 1992 r. „Pro tymczasowe deleguwannja Kabinetu Ministriw Ukrainy pownoważen wydawaty dekrety w sferi zakonodawczoho reguljuwannja”, WWR 1993, nr 2, s. 6. W formie tzw. dekretów Gabinetu Ministrów Ukrainy od 2 grudnia 1992 r. do 20 maja 1993 r. rząd wydał 83 akty na podstawie art. 97-1 ust. 2 i 3 Konstytucji z 1978 r. w wersji znowelizowanej w 1992 r. Zgodnie z tym artykułem Rada Najwyższa większością kwalifikowaną 2/3 głosów ogólnej liczby deputowanych mogła delegować na określony czas prawo uchwalania dekretów w sprawach ekonomicznych. Akty te uchwalane w celu realizacji uprawnień delegowanych miały moc ustaw, a więc wyższą od dekretów (ukazów) i rozporządzeń Prezydenta. Dekrety rządu mogły uchylać lub nowelizować ustawy. W ciągu 10 dni od otrzymania dekretu Rada Najwyższa mogła zastosować prawo weta, w przeciwnym razie wchodziły one w życie. Ocena zgodności dekretów Gabinetu Ministrów z konstytucją należała do parlamentu, który mógł w drodze ustawy je uchylać w całości lub części. Po tym terminie oraz w kolejnych aktach o najwyższej mocy prawnej Gabinetowi Ministrów przysługiwało jedynie prawo wydawanie rozporządzeń i uchwał hierarchicznie niższych od dekretów i rozporządzeń Prezydenta (obecnie art. 116). Zob. szerzej: *Prawotwórcza formy działalności władzy wykonawczej na Ukrainie*, „Białostockie Studia Prawnicze/Białystok Legal Studies” 2016, z. 20/B, s. 331.

przypisaną mu konstytucyjnie funkcją głowy państwa, szefa władzy wykonawczej oraz gwaranta przestrzegania konstytucji i ustaw. Katalog jego kompetencji sprawiał, że pozycja Prezydenta wykraczała poza klasyczny constantowski arbitraż głowy państwa w systemach prezydencko-parlamentarnych, czyniąc go bezpośrednim zwierzchnikiem kierowania państwem. Stąd poszukiwanie w doktrynie na oznaczenie ustroju Ukrainy w pierwszych latach niepodległości specyficznych określeń typu system „neoprezydencki” lub „hiperprezydencki”⁵¹.

W ramach swoich konstytucyjnych uprawnień Prezydent miał wpływ na funkcjonowanie całego aparatu państwowego. W relacjach z parlamentem posiadał m.in. prawo inicjatywy ustawodawczej, prawo zwoływania nadzwyczajnej sesji Rady Najwyższej oraz prawo weta zawieszającego (Rada Najwyższa mogła odrzucić weto, powtórnie przyjmując ustawę większością głosów jej konstytucyjnego składu, zobowiązując w ten sposób Prezydenta do podpisania ustawy w terminie 10-dniowym), podpisywał ustawy, przedstawiał do rozpatrzenia Radzie Najwyższej projekt budżetu państwowego Ukrainy i sprawozdanie z jego wykonania oraz coroczne sprawozdania z wykonania uchwalonych przez Radę Najwyższą programów społeczno-gospodarczych i innych, informujących o sytuacji Ukrainy, i programach wewnątrzpaństwowej i zagranicznej działalności Prezydenta i rządu.

Jako zwierzchnik władzy wykonawczej stał na czele systemu organów egzekutywy i zapewniał ich współdziałanie z Radą Najwyższą, której przedstawiał do zatwierdzenia kandydaturę na premiera i wnosił o zwolnienie go ze stanowiska, za zgodą Rady Najwyższej mianował na szereg innych stanowisk państwowych (w tym kierowników organów wykonawczych). Prezydent tworzył, reorganizował i likwidował ministerstwa, zarządy i inne organy państwowej władzy wykonawczej (wprawdzie w ramach środków budżetowych zatwierdzanych przez Radę Najwyższą), w przypadku niezgodności z konstytucją, ustawami bądź dekretami Prezydenta uchylał akty Gabinetu Ministrów, poszczególnych ministerstw i innych centralnych organów władzy wykonawczej oraz rządu Autonomicznej Republiki Krymu.

Ponadto Prezydent jako głównodowodzący sił zbrojnych Ukrainy oraz Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych Ukrainy przewodniczył Radzie Obrony Ukrainy, miał prawo użycia wszelkich dostępnych środków mających zapewnić bezpieczeństwo państwowe i społeczne, podejmował decyzję o przeprowadzeniu mobilizacji w wypadku wojny lub zagrożenia suwerenności państwa, ogłaszał wprowadzenie stanów nadzwyczajnych na części lub całości terytorium Ukrainy w związku z zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi. Prezydent reprezentował państwo na zewnątrz w stosunkach z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi, podpisywał układy międzynarodowe, wymagające jednak ratyfikacji Rady Najwyż-

51 Terminy powołane przez H. Baro i E. Lesera, *Das semipräsidentale System – 'Bastard' oder Regierungsform sui generis*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen” 1999, no. 3, s. 420.

szej, powoływał i odwoływał przedstawicieli dyplomatycznych Ukrainy w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych, przyjmował listy uwierzytelniające i odwoławcze przedstawicieli dyplomatycznych innych państw akredytowanych przy Prezydencie. Posiadał klasyczne uprawnienia głowy państwa, takie jak nadawanie obywatelstwa ukraińskiego i przyjmowanie zrzeczenia się go, nadawanie orderów i odznaczeń oraz udzielenie azylu czy stosowanie prawa łaski i amnestii wobec osób skazanych przez sądy.

Postanowienia Konstytucji dotyczące uprawnień Rady Najwyższej nie ustępowały oczywiście prezydenckim. Wprawdzie Rada Najwyższa przestała być najwyższym organem władzy państwowej⁵², ale zgodnie z Konstytucją była jedynym organem władzy ustawodawczej⁵³ i to na jej rzecz Konstytucja proponowała domniemanie kompetencji (art. 97 Konstytucji). Do jej wyłącznych uprawnień należało ponadto m.in. uchwalanie konstytucji i jej nowelizacja, decydowanie o ustroju państwowym, systemie społeczno-gospodarczym, granicach państwa, określanie kierunków wewnętrznej i zewnętrznej polityki państwa.

W ramach uprawnień kreacyjnych Rada Najwyższa zatwierdzała propozycje Prezydenta na kandydatów na premiera, ministrów spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych, obrony, finansów, sprawiedliwości oraz przewodniczących Państwowego Komitetu ds. ochrony granic i Państwowego Komitetu Celnego. Powoływała skład Centralnej Komisji Wyborczej i ustalała skład Rady Obrony Ukrainy, Sądu Najwyższego Ukrainy, arbitrów Sądu Arbitrażowego Ukrainy oraz pozostałych sędziów sądów i sądów arbitrażowych, Prokuratora Generalnego Ukrainy, Szefa Służby Bezpieczeństwa Narodowego Ukrainy, Prezesa Narodowego Banku Ukrainy, Przewodniczącego, wiceprzewodniczących i komisarzy Komitetu Antymonopolowego Ukrainy i miała powoływać sędziów Sądu Konstytucyjnego Ukrainy.

Parlament pracował w trybie sesyjnym, a sesje nadzwyczajne mogły być zwołane na wniosek Prezydenta, Przewodniczącego Rady Najwyższej, Prezydium lub 1/3 deputowanych.

Zwracają uwagę współdzielone kompetencje kreacyjne, w tym te dotyczące składu Gabinetu Ministrów. Pamiętajmy, że cały czas mowa o nowelizowanej Konstytucji URSS odchodzącej od jednowładztwa. Każda zatem jej nowelizacja oznaczała osłabianie pozycji parlamentu i wzmacnianie innych organów państwowych, w tym oczywiście Prezydenta. Coraz wyraźniejszy przechył wykraczający ponad klasyczny semiprezydenccjalizm w kierunku systemu prezydenckiego, ale jednocze-

52 E. Toczek, *Wstęp do konstytucji Ukrainy*, [w:] *Konstytucja Ukrainy z 28 czerwca 1996 r.*, Warszawa 1999, s. 14.

53 Obok Prezydenta, deputowanych, prezydium, Przewodniczącego Rady Najwyższej i komisji parlamentarnych prawo inicjatywy ustawodawczej przysługiwało Gabinetowi Ministrów, Sądowi Konstytucyjnemu, Prokuratorowi Generalnemu, Radzie Najwyższej Autonomicznej Republiki Krym oraz, co ciekawe, Akademii Nauk Ukrainy (art. 103 Konstytucji).

śnie z pominięciem separowania władz, musiał prędzej czy później doprowadzić do wewnętrznych waśni. Ukraińska wersja podziału władzy pozostawiała możliwość ich zachodzenia na siebie, co było polem tarcia ośrodka prezydenckiego i parlamentarnego. Jeżeli dodamy do tego czynniki subiektywne, jak współzawodnictwo pomiędzy Prezydentem a Przewodniczącym Rady Najwyższej Iwanem Pluszczem, które stanowiło preludium do kolejnych wyborów prezydenckich, oraz wzrastającą pozycję premiera Leonida Kuczmy⁵⁴, mamy obraz praktyki ustrojowej pierwszych kilkunastu miesięcy funkcjonowania państwa⁵⁵.

Według przepisów ustawy zasadniczej pozycja parlamentu nie wyglądała najgorzej, jednak obowiązująca, wielokrotnie nowelizowana Konstytucja coraz bardziej odbiegała od rzeczywistości niepodległego państwa⁵⁶. Jej fikcyjność polegała niestety na naruszaniu zasady legalizmu. Powszechnie lekceważono jej postanowienia nie tylko na niskich szczeblach władzy, ale także przez centralne organy państwowe. Instytucje, których władza pochodziła właśnie z przepisów konstytucyjnych, w ten sposób tworzyły wręcz próżnię prawa konstytucyjnego na Ukrainie, która trwała właściwie do 1996 r. Konflikt trzech wspomnianych ośrodków władzy, którego główną przyczyną był podział kompetencji, skutkowało w sferze polityki i relacji z wyborcami odmiennymi spojrzeniami na kwestie polityki społecznej, zagranicznej oraz wizji przyszłych stosunków z Rosją w ramach Wspólnoty Niepodległych Państw⁵⁷, ale i w naturalny sposób musiał się odbić na pracach Komisji Konstytucyjnej.

L. Krawczuk dążył do pełnej koncentracji władzy w rękach prezydenckich i zachowaniu zetatywowanego modelu gospodarki kierowanej przez urzędnicze centrum. Ustawa „O przedstawicielach Prezydenta Ukrainy” spowodowała, że posiadał on możliwość utworzenia silnego zaplecza w postaci uzależnionej od siebie administracji terenowej. Rada Najwyższa, początkowo podzielona na blok komunistyczny i opozycyjny, w trakcie trwania kadencji ulegała dalszym rozłamom. Obok przedstawicieli opozycji skupionych w Demokratycznym Bloku Wyborczym Ukrainy pojawiały się nowe ugrupowania wywodzące się z komunistycznej części parlamentu, takie jak Ludowy Ruch Ukrainy, Kongres Narodowo-Demokratycznych Sił Ukrainy, Partia Socjalistyczna oraz blok koalicyjny „Nowa Ukraina”. Wzrost roli Przewodniczącego parlamentu I. Pluszcza miał właśnie związek z jego umiejętnością

54 Brak współpracy we władzy wykonawczej był spowodowany osobowością premiera, który pragnął na czele rządu prowadzić własną politykę, niezależną od prezydenckiej, szczególnie w sferze reform gospodarczych. Sytuacja ta była zaskoczeniem dla prezydenta L. Krawczuka posiadającego wcześniej całkowite poparcie ze strony poprzedniego premiera W. Fokina, którego ambicje nie sięgały wyżej pełnienia roli dosłownego wykonawcy polityki prezydenckiej. Zob. A. Olechno, *Instytucja Prezydenta...*, s. 23.

55 Zob. też: A.J. Madera *Między Rosją a Europą. Ukraina na rozdrożu*, Rzeszów 2000, s. 78.

56 Zob. też: P. Steciuk, *Ogólna charakterystyka konstytucji Ukrainy z 1996 r.*, [w:] M. Granat, W. Sobczak (red.), *Problemy stosowania konstytucji Polski i Ukrainy w praktyce*, Lublin 2004, s. 21.

57 Zob. P.K. Zalewski, *Ukraina*, „Europa Środkowo-Wschodnia” 1993, R. III, s. 167.

współpracy z wszystkimi partiami. Sprzyjał mu fakt, że prace Rady nie opierały się na działaniach całych ugrupowań, lecz pojedynczych parlamentarzystów reprezentujących określone grupy nacisku⁵⁸. Pamiętać jednak należy, iż istniejąca sytuacja nie sprzyjała sprawnemu funkcjonowaniu parlamentu, co być może uniemożliwiło przechylenie szali zwycięstwa w konflikcie na korzyść Rady.

4. Komisja Konstytucyjna Rady Najwyższej

Przygotowanie projektu rozpoczęto niedługo po deklaracji suwerenności, a co warte podkreślenia, jeszcze przed ogłoszeniem niezależności i oczywiście przed ostatecznym rozstrzygnięciem kwestii niepodległości w referendum państwowym. Już zawarte jednak w deklaracji zasady można było uznać za podstawowe źródło dla prac przyszłego zespołu. Zadanie to powierzono Komisji Konstytucyjnej, której opracowane założenia po ewentualnej akceptacji Rady Najwyższej miały być podstawą projektu nowej konstytucji Ukrainy. Pierwotnie komisję próbowano powołać 3 sierpnia 1990 r. Prezydium Rady Najwyższej zaproponowało wówczas, żeby do składu Komisji włączyć Przewodniczącego Rady Najwyższej, jego zastępców, przewodniczących wszystkich rad obwodowych, przewodniczących komisji parlamentarnych, przedstawicieli wszystkich partii politycznych oraz profesorów prawa⁵⁹. W sumie liczba członków komisji spokojnie przekroczyłaby pół setki. Pomysł ten nie spotkał się jednak z aprobatą deputowanych. Przedstawiciele opozycji zrzeszeni w tzw. Radzie Ludowej (Народна Рада)⁶⁰ zdecydowanie sprzeciwili się temu pomysłowi, argumentując, że w skład Komisji Konstytucyjnej Rady najwyższej mogą wejść wyłącznie jej deputowani. Osoby z zewnątrz mogą ewentualnie wejść w skład grup eksperckich powołanych przy Komisji.

Poddane pod głosowanie stanowisko Prezydium poparła jednak większość deputowanych (233 głosów „za” i 120 „przeciw”), którzy następnie po burzliwej dyskusji przegłosowali personalny skład Komisji Konstytucyjnej (246 głosów „za” i 36 „przeciw”)⁶¹. Wyniki głosowań zostały jednak zaskarżone przez opozycję, której przedstawiciele twierdzili, że doszło do wielokrotnych głosowań „na dwie i więcej rąk”. W efekcie właśnie powołani członkowie Komisji reprezentujący opozycję za-

58 Zob. A.J. Madera, *Między Rosją a Europą...*, s. 79 i n.

59 W. Szapował, A. Korneew, *Istoria Osnownoho Zakonu (konstytucyjny proces w Ukraini u 1990-1996 rokach)*, Charkiw 2011, s. 13.

60 Rada Ludowa w latach 1990-1994 była główną frakcją opozycyjną w Radzie Najwyższej. 125 deputowanych w większości wywodziło się z Bloku Demokratycznego (Демократичний Блок). W końcu maja 1990 r. sformowali oni oficjalnie Radę Ludową jako przeciwagę komunistycznej „grupy 239” (Za suwerenną radziecką Ukrainą). W skład Bloku Demokratycznego weszli deputowani Ludowego Ruchu Ukrainy, Helsińskiego Związku Krainy i kilku pomniejszych ugrupowań. To właśnie członkowie Rady Ludowej w znacznej mierze przyczynili się do przyjęcia deklaracji suwerenności i Aktu ogłoszenia niezależności Ukrainy. Zob. szerzej: O. Subtelny, *Ukraine: A History*, Toronto 2000, s. 577.

61 W. Szapował, A. Korneew, *Istoria Osnownoho...*, s. 13.

częli składać swoje rezygnacje, a właściwie odmawiać zgody na kandydowanie, bo jak się okazało, treść postanowienia o powołaniu składu Komisji nie była uzgodniona z deputowanymi będącymi kandydatami. Wobec braku kworum nie udało się przeprowadzić kolejnych głosowań, a że był to ostatni dzień pierwszej sesji Rady Najwyższej URSS I kadencji, ostatecznie Komisji Konstytucyjnej nie udało się powołać.

Do tematu powrócono na kolejnej sesji Rady Najwyższej 24 października 1990 r. Głosowania z 3 sierpnia uznano za niebyłe i prace rozpoczęto poniekąd od początku. Najpierw ustalono liczebność członków Komisji na 51 (236 głosami „za”), a następnie przystąpiono do kompletowania jej składu personalnego. Zdecydowano się na jeszcze inne rozwiązanie niż dwa proponowane wcześniej. W skład Komisji mieli wejść deputowani z Przewodniczącym Rady Najwyższej na czele, w tym przewodniczący stałych komisji parlamentarnych, których przedmiotem prac były zagadnienia będące przedmiotem materii konstytucyjnej, deputowani prawnicy, liderzy lub przedstawiciele partii politycznych reprezentowanych w parlamencie oraz spoza grona deputowanych – przedstawiciele nauk prawnych, ekonomicznych i politycznych.

Ostatecznie przegłosowana tego samego dnia liczba członków Komisji Konstytucyjnej wyniosła 59 osób („za” opowiedziało się tym razem aż 332 deputowanych)⁶². W jej skład weszło 48 deputowanych, w większości członków istniejącej jeszcze Komunistycznej Partii Ukrainy („grupa 239”)⁶³, oraz 11 ekspertów, głównie pracowników kijowskiej Akademii Nauk z prof. Jurijem Juzkowem włącznie. Na czele Komisji stanął ówczesny Przewodniczący parlamentu L. Krawczuk.

Według postanowienia Rady Najwyższej Komisja Konstytucyjna miała przygotować projekt założeń nowej konstytucji już w grudniu 1990 r., a zatem na ukończenie pierwszego etapu prac pozostawało niewiele ponad miesiąc. Jednak pracując w małych podkomisjach, członkom Komisji w ciągu 2 miesięcy udało się przedłożyć oczekiwaną koncepcję. Już 4 grudnia przedstawiono ją na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej. Projekt proponował radykalne zmiany w ustroju Republiki. Były one oparte na opublikowanym w listopadzie 1990 r. projekcie Konstytucji Federacji Rosyjskiej, którego twórcy odcięli się od rozwiązań radzieckich⁶⁴. Jak już wcześniej zaznaczono, to właśnie 24 października 1990 r., w dniu powołania Komisji, usunięto z Konstytucji art. 6 traktujący o kierowniczej roli partii komunistycznej,

62 Postanowienie Rady Najwyższej URSS z 24 października 1990 r. „Pro Komisiju po rozrobcinowoi Konstytuciji Ukrajinśkoji RSR”, WWR 1990, nr 45, s. 607.

63 J. Hrycak i P. Bilski podają, że Komunistyczna Partia Ukrainy została zdelegalizowana 30 sierpnia 1991 r. uchwałą Prezydium Rady Najwyższej Ukrainy. Zob. P. Bilski, *System polityczny...*, s. 547; J. Hrycak, *Historia Ukrainy...*, s. 322. Natomiast W.A. Serczyk jako datę delegalizacji KPU podaje 25 sierpnia 1991 r. Por. W.A. Serczyk, *Historia Ukrainy*, s. 374.

64 K. Wolczuk, *The Moulding of Ukraine...*, s. 72.

co było drogowskazem i dla twórców owych założeń. Z Konstytucji miały zniknąć wszelkie zwroty o charakterze ideologicznym, takie jak „socjalizm”, „socjalistyczny”. Nowa ustawa zasadnicza miała być aktem typowo normatywnym, gwarantującym przestrzeganie praw i wolności jednostki zgodnie ze standardami międzynarodowymi⁶⁵. Koncepcja proponowała wprowadzenie systemu prezydenckiego z monizmem egzekutywy i instytucją wiceprezydenta. Władzę ustawodawczą sprawować miał dwuizbowy parlament – Rada Państwa Ukrainy złożona z Izby Ludowej i Izby Przedstawicieli. Na poziomie lokalnym projekt przewidywał powstanie samorządu terytorialnego⁶⁶.

Chęć wprowadzania systemu prezydenckiego uzasadniano w następujący sposób: „Ta forma rządu umożliwi wprowadzenie jasnego systemu podziału władz na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą wraz ze wszystkimi niezbędnymi mechanizmami równowagi, wzajemnej kontroli i hamowania, aby nie dopuścić do indywidualnej lub kolegialnej uzurpacji władzy i jej niekompetentnego wykorzystania. Prezydencka forma rządów realizuje zasadę nadrzędności ustawy, wykluczając jej konflikt z innymi aktami normatywnymi, szczególnie wykonawczymi, wzmacnia prawnoochronną działalność sądów, zapewnia normalną współpracę władz centralnych i samorządu, rozsądnie łączy centralizację i decentralizację, demokrację i rządy prawa”⁶⁷.

Nie dziwi więc, że przedłożone rozwiązania wywołały niezadowolenie komunistów. Ich sprzeciw budziło odejście od systemu rad i całego systemu władzy radzieckiej, a nawet chęć zerwania z nazwą Ukrainy Radzieckiej. W tym okresie negatywnie oceniali też wprowadzenie systemu prezydenckiego, co musiało oznaczać osłabienie pozycji parlamentu, w którym posiadali wszak większość mandatów. Ale rozczarowania nie kryli również liderzy opozycji, którzy oczekiwali wyraźnego zerwania wszelkich więzi ze Związkiem Radzieckim, a w tle prac Komisji nadal to zagrożenie widzieli. Według planowanej procedury przygotowana koncepcja nowej konstytucji miała zostać przedłożona Prezydium Rady Najwyższej z uwzględnieniem zgłoszonych poprawek, jednak jeszcze na posiedzeniu Komisji nie sposób było dojść do konsensusu. Przedstawiciele opozycji pozostający w mniejszości sabotowali prace Komisji, chcąc w ten sposób wymusić jednoznaczny deklarację utworzenia niezależnego i suwerennego państwa⁶⁸.

Na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej 14 lutego 1990 r. L. Krawczuk oznajmił, że ostateczny projekt nadal nie jest gotowy, a prof. J. Juzkow potwierdził wpro-

65 W. Szapował, A. Korneew, *Istorija Osnownoho...*, s. 15.

66 A. Korneew, W. Szapował, *Istorija konstytucijnoho uporjadkuwannja suczasniju krajińskoji derżawy. Do 15-ji ricznicy pryjnjattja Konstytuciji Ukrainy*, „Wysnyk CVK” 2011, nr 1, s. 9.

67 Stenogram posiedzenia Komisji Konstytucyjnej z 4 grudnia 1990 r. *Konstytucija niezaleznoji Ukrainy. U troch knyhad. Knyha tretja. Czastyta persza. Dokumenty. Stenohramy*, Kyjiv 1998, s. 27.

68 W. Szapował, A. Korneew, *Istorija Osnownoho...*, s. 16.

wadzenie do koncepcji części zgłoszonych uwag, m.in. pozostawienie Rady Najwyższej jako jedyne go organu władzy ustawodawczej oraz rad ludowych łączących w sobie status organów administracji rządowej i samorządowej. Jedno i drugie miało na celu osłabienie pozycji Prezydenta. Kwestiami nierozstrzygniętymi pozostawały: przyszła forma państwa nawiązująca do rozwiązań radzieckich lub republiki prezydenckiej, unitarna czy federalna struktura państwa oraz bikameralizm parlamentu. W ciągu miesiąca Komisja miała dać odpowiedź na te pytania i w marcu 1990 r. przedłożyć koncepcję Radzie Najwyższej⁶⁹, co oznaczało, że debata parlamentarna zostanie odłożona do zarządzanego przez M. Gorbaczowa na 17 marca 1991 r. referendum w sprawie przyszłości ZSRR. Jednak wynik referendum, w którym zdecydowana większość głosujących opowiedziała się za pozostaniem Ukrainy w nowym, będącym wszak spadkobiercą ZSRR związku, nie rozwiązał wątpliwości co do dalszego kierunku reform. Kiedy Moskwa, realizując postanowienia referendum związkowego, ogłosiła projekt odpowiedniej umowy, parlament ukraiński odroczył debatę nad nim na 3 miesiące, jednocześnie przyspieszając prace nad ustawami wprowadzającymi w życie zasady deklaracji⁷⁰.

Komisja zebrała się ponownie 29 marca 1991 r. zdeterminowana do podjęcia ostatecznych rozstrzygnięć uwzględniających jedynie częściowo wynik referendum⁷¹. Dyskusja zdawała się sugerować zwycięstwo opcji wprowadzającej suwerenne, unitarne państwo (z autonomiczną Republiką Krymską) oraz system prezydencki z dwuizbowym parlamentem. Co do szczegółów dotyczących nazwy państwa, kadencji organów oraz władz lokalnych, zdecydowano się na pozostawienie kilku wariantów, o których decydowałby już parlament. Oczywiście natychmiast pojawiły się głosy, że aktualna koncepcja zrywa z radziecką Ukrainą, co stało w sprzeczności z decyzją obywateli wyrażoną w referendum ogólnozwiązkowym. Właściwie konsensusu nie można było osiągnąć w żadnym punkcie projektu. Przewodniczący Komisji L. Krawczuk stwierdził, że nigdy nie dojdzie do ostatecznego ujednoczenia stanowiska członków Komisji, i żeby mogła ona wywiązać się ze swojego obowiązku, zaproponował, aby propozycję koncepcji nowej konstytucji przedstawić Prezydium i samej Radzie Najwyższej w formie pytań zawierających alternatywne odpowiedzi⁷². Należy dodać, że Komisja Konstytucyjna, przygotowując finalną koncepcję nowej konstytucji, wzięła również pod uwagę uwagi pochodzące z innych źródeł.

69 Stenogram posiedzenia Komisji Konstytucyjnej z 14 lutego 1991 r. *Konstytucja niezależnoji Ukrainy. U troch knyhad*, s. 51.

70 Zob. W.A. Serczyk, *Historia Ukrainy*, s. 374.

71 W. Szapował, A. Korneew, *Istoria Osnownoho...*, s. 18.

72 Stenogram posiedzenia Komisji Konstytucyjnej z 29 marca 1991 r. *Konstytucja niezależnoji Ukrainy. U troch knyhad...*, s. 77.

Po pierwsze, zanim projekt został przedstawiony na forum parlamentu, 19-20 kwietnia 1991 r. odbyła się konferencja naukowa zorganizowana przez Prezydium Rady Najwyższej, Radę Ministrów i kijowską Akademię Nauk pt. „Koncepcja i zasady nowej Konstytucji Ukrainińskiej RSR”, na którą zaproszono deputowanych Rady Najwyższej URSS, deputowanych związkowych, delegatów republik ZSRR (m.in. z Rosji, Białorusi, Kazachstanu i Uzbekistanu) oraz przedstawicieli świata nauki. Debatowano na temat przyszłego ustroju Ukrainy, co nie uszło uwadze członków Komisji, którzy z jednej strony aktywnie w konferencji uczestniczyli, z drugiej zaś wynik debaty odzwierciedlili następnie w przygotowywanym projekcie⁷³.

Po drugie, członkowie Komisji Konstytucyjnej mieli okazję zapoznać się z kilkoma funkcjonującymi już wówczas w debacie publicznej projektami konstytucji. Były to projekty przygotowane przez Komitet Centralny Komunistycznej Partii Ukrainy, drugi przedstawiony przez deputowanych Mykołę Artmenko i Ołeksandra Kociubę, trzeci – Instytut Państwa i Prawa im. W. Korećkoho, czwarty – firmowany przez Akademię Nauk oraz projekt późniejszego Przewodniczącego Sądu Konstytucyjnego Iwana Tymczenko. Ponadto Komisja Konstytucyjna otrzymała uwagi na temat przyszłego ustroju państwa od ośrodków naukowych: Charkowskiej Akademii Prawa oraz Wydziału Prawa Uniwersytetu Państwowego im. Iwana Franki we Lwowie. Warto zwrócić uwagę m.in. na tzw. projekt „Marzec 1991” (KPU) najwyraźniej chyba odwołujący się do rozwiązań amerykańskich, powołujący instytucje Prezydenta oraz wiceprezydenta wybieranych w wyborach powszechnych i sprawujących przyznaną im władzę wykonawczą przez przedstawicieli niższych szczebli. Władza ustawodawcza należałaby do dwuizbowego parlamentu: obok Rady – izba wyższa w postaci *Narodnej Palaty*, w skład której wchodziłoby po 3 przedstawicieli poszczególnych *oblasti*. Podział władzy opierałby się również na amerykańskim systemie *checks and balances*. Opozycja w zasadzie akceptowała „amerykańską” drogę, odrzucając jednak bikameralizm i zastępując wiceprezydenta premierem.

Efekt prac Komisji pod obrady Rady Najwyższej trafił ostatecznie 14 maja 1991 r. W tym dniu zgodnie zaakceptowano, że u podstaw nowej Konstytucji Ukrainy znajdują się: prawa i wolności jednostki jako centrum życia społecznego, idea suwerenności oparta na zasadzie suwerenności narodu, który sprawuje władzę w drodze demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej, oraz zasada podziału władz⁷⁴. L. Krawczuk wezwał do znalezienia kompromisowego rozwiązania przyszłej formy rządów, pośredniej między radzieckim systemem władzy i republiką prezydencką⁷⁵, ponieważ ten wątek budził chyba największe emocje. Przeciwnicy opcji prezyden-

73 A. Korneew, W. Szapował, *Istorija konstytucijnoho...*, s. 10.

74 W. Szapował, A. Korneew, *Istorija Osnownoho...*, s. 19.

75 Stenogram 50 posiedzenia Rady Najwyższej z 14 maja 1991 r., <http://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/4552.html> (18.08.2018).

kiej wskazywali, że jedno wyklucza drugie, żaden kompromis nie jest tu możliwy i wprowadzenie systemu prezydenckiego po prostu oznacza likwidację systemu radzieckiego⁷⁶. Zwolennicy natomiast odpowiadali, że radzieckiej formy władzy już właściwie na Ukrainie nie ma. Na zakończenie posiedzenia dyskutowane kwestie sporne poddano głosowaniom, których wynik, jak się okazało, miał jednak charakter kompromisowy. Wskazuje to na poczynione w trakcie głosowań ustępstwa jednej i drugiej strony. Znamienne, że Rada Najwyższa głosowała wówczas koncepcję projektu pod nazwą „Konstytucji Ukrainy”, w preambule której miało się znaleźć odwołanie do socjalizmu (jednocześnie wśród praw obywatelskich znalazła się własność prywatna). Deputowani opowiedzieli się ponadto za Prezydentem wybieranym w wyborach powszechnych, pozostawieniem systemu rad lokalnych, unitarną formą państwa i jednoizbowym parlamentem. W referendum ogólnopaństwowym obywatele mieli natomiast dokonać wyboru formy i nazwy państwa oraz symboli państwowych.

Wyniki głosowań zostały następnie uwzględnione w dalszych pracach Komisji Konstytucyjnej i ponownie przedstawione na forum izby. Wszystkie te działania zwiastowały zmianę spojrzenia większości parlamentarnej na dotychczasowe wyniki działań Komisji Konstytucyjnej i rzeczywiście, projekt założeń został w końcu przyjęty większością głosów 19 czerwca 1991 r.⁷⁷ „Za” opowiedziało się 300 deputowanych. Na zakończenie Komisja Konstytucyjna została zobowiązana do przygotowania do końca 1991 r. projektu konstytucji na podstawie przyjętych założeń. Według założeń systematyka ogólna konstytucji miała wyglądać następująco: preambuła, rozdział I – Zasady konstytucyjne, II -Prawa człowiek i obywatela, III – Społeczeństwo obywatelskie i Państwo, IV – Ustrój terytorialny, V – Władza państwowa, VI – Krymska ARSR, VII – Bezpieczeństwo narodowe, VIII – Ochrona konstytucji, IX – Tryb zmiany i uzupełnień konstytucji i ustaw konstytucyjnych. Następnie w formie opisowej przedstawiono założenia dotyczące przyszłej treści preambuły i poszczególnych rozdziałów konstytucji.

Warto zauważyć, że Rada Najwyższa nie czuła się do końca związana przyjętą przez siebie koncepcją. Na przykład w przywołanej wcześniej nowelizacji Konstytucji z 5 lipca 1991 r., którą ustanowiono instytucję Prezydenta, pominięto zaakceptowany w założeniach urząd wiceprezydenta.

76 Por. wypowiedzi S. Hurenko, M. Dudyka czy O. Moroza, <http://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/4552.html> (19.08.2018).

77 Postanowienie Rady Najwyższej Ukraińskiej RSR z 19 czerwca 1991 r. „Pro Koncepcji nowoży Konstytucji Ukrainy”, WWR 1991, nr 35, s. 466. Tego samego dnia przegłosowano również kolejną obszerną nowelizację Konstytucji URSS koncentrującą się na doprecyzowaniu sfery kompetencji Rady Najwyższej i Gabinetu Ministrów. Zob. ustawa URSS z 19 czerwca 1991 r. „Pro wnesennja zmin i dopownien do Konstytucji (Osnownoho Zakonu) Ukraińskoj RSR”, WWR 1991, nr 35, s. 467.

5. Prace nad projektem nowej konstytucji

Komisja Konstytucyjna wróciła do pracy, ale wskazany termin okazał się nie-realny, choć opóźnienie nie było duże. 23 stycznia 1992 r. grupa robocza działająca w ramach Komisji przesłała propozycję projektu jej członkom⁷⁸. Fakt delegalizacji partii komunistycznej wpłynął na aktywność jej członków w trakcie marcowego posiedzenia. Dominującą rolę przejęli deputowani opozycyjnej Rady Ludowej. Podano w wątpliwość dalsze przewodniczenie Komisji, będącej wszak organem parlamentu, przez L. Krawczuka, który w poprzednim miesiącu został wybrany na urząd Prezydenta. Dało to asumpt do hamowania prac Komisji. Rada Najwyższa nie wyraziła zgody na zmianę Przewodniczącego Komisji Konstytucyjnej, co spowodowało, że z racji nowych obowiązków Prezydenta jej prace zostały praktycznie wstrzymane⁷⁹. Do rozpatrzenia projektu (z małymi modyfikacjami) Komisja Konstytucyjna przystąpiła dopiero 23 marca 1992 r.

Projekt, z pewnością oparty na założeniach, w niektórych miejscach jednak się z nimi rozmiął. Na przykład ponownie zaproponowano utworzenie dwuizbowego parlamentu w postaci Zgromadzenia Narodowego składającego się z Rady Deputowanych i Rady Poselskiej. Jako alternatywę przedstawiono Zgromadzenie Narodowe w wersji jednoizbowej. Temat ten budził największe rozbieżności wobec braku możliwości wyboru wersji kompromisowej. Projekt nie wspominał o wiceprezydencie, co akurat można uznać za przejaw przyjęcia pośredniej uwagi przekazanej przez parlament 5 lipca ubiegłego roku. Proponowano nowy system władz lokalnych z przedstawicielami Prezydenta (czyli ponownie uwzględniono uchwaloną niespełna 3 tygodnie wcześniej ustawę) i radami samorządowymi. W ramach władzy sędziowskiej funkcjonować miała Prokuratura.

Zaniepokojenie budził fakt coraz wyraźniejszego odchodzenia od przyjętej wcześniej przez Radę Najwyższą koncepcji. Pojawił się pomysł, aby albo przygotować wersję koncepcji i przedłożyć ją do przegłosowania Radzie Najwyższej, albo pracować dalej, wskazując wyraźnie listę rozbieżności między założeniami a opracowanym projektem konstytucji wraz z uzasadnieniem⁸⁰. Na zakończenie zdecydowano się na ten drugi wariant.

W międzyczasie postanowieniem Rady Najwyższej jej ówczesny Przewodniczący, I. Pljuszcz, został wybrany współprzewodniczącym Komisji Konstytu-

78 Była to trzecia wersja projektu konstytucji przygotowanego przez grupę roboczą. Dwa wcześniejsze były jedynie konsultowane z pozostałymi członkami Komisji Konstytucyjnej celem przygotowania ewentualnych zmian i uzupełnień. Zob. A. Korneew, W. Szapował, *Istorija konstytucijnoho...*, s. 11.

79 J. Szemszuczenko, *Teoretyczne problemy projektu nowej Konstytucji Ukrainy*, [w:] A. Łopatka (red.), *Ku konstytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Warszawa 1995, s. 19 i n.

80 Zob. A. Korneew, W. Szapował, *Istorija konstytucijnoho...*, s. 12.

cyjnej⁸¹. Kolejne posiedzenie Komisji miało się zebrać 24 kwietnia. Grupa robocza przedstawiła na nim propozycję projektu według przegłosowanego wcześniej wzoru. W odrębnej tabeli wypunktowano różnice między koncepcją a projektem. W dyskusji wracały te same tematy – dwuizbowość parlamentu, a nawet powrót do koncepcji federalizmu, co uzasadniałoby proponowany bikameralizm⁸². Do konsensusu nadal było daleko. Niebudząca sporów część postanowień projektu została przyjęta. Pozostałe miały wrócić na warsztat grupy roboczej.

Planowane na 13 maja posiedzenie Komisji nie odbyło się i zostało przełożone na 5 czerwca 1992 r. Mimo dalszych sporów co do zasadniczych kwestii wobec już półrocznego opóźnienia prac zdecydowano się na głosowanie całego projektu, który został przyjęty 26 głosami członków Komisji⁸³. Wraz z nim Radzie Najwyższej przedstawiono stanowisko Komisji Konstytucyjnej w sprawie rozbieżności między projektem nowej konstytucji Ukrainy a koncepcją nowej konstytucji Ukrainy. Co ciekawe, w stanowisku oznajmiano, że projekt „w całości odpowiada koncepcji”, a ewentualne rozbieżności „są uzasadnione, ponieważ wynikają z nowych historycznych i politycznych okoliczności, które pojawiły się na obecnym etapie prawotwórstwa”⁸⁴. Ostatnią przegłosowaną poprawką na wniosek L. Krawczuka było usunięcie z projektu przepisu dotyczącego języka ukraińskiego jako państwowego.

Jeszcze w tym samym miesiącu, 30 czerwca 1992 r., rozpatrzenie projektu znalazło się w porządku dziennym Rady Najwyższej. Projekt przedstawił współprzewodniczący Komisji Konstytucyjnej, prezydent L. Krawczuk, oraz przewodniczący grupy roboczej, prof. J. Juzkow. Zreferowano prace Komisji i grupy roboczej, metodologiczne, ideologiczne i teoretycznoprawne zasady, którymi się kierowały, za fundament wskazując prawa i wolności jednostki oraz chęć ich ochrony⁸⁵. Projekt według słów L. Krawczuka potwierdzał budowę państwa otwartego, demokratycznego i prawnego, którego struktura organów państwowych jest oparta na klasycznej Monteskiuszowskiej zasadzie podziału władz oraz samorządzie terytorialnym. Przewodniczący Komisji odniósł się również do struktury administracyjnej państwa, wskazując, że wprowadzenie zasady federalizmu mimo posiadania wielu zwo-

81 Postanowienie Rady Najwyższej Ukrainy z 22 kwietnia 1992 r. „Pro obrannja spiw hołowuju Komisiji na rozrobcinowuju Konstytuciji Ukrainy Hołowy Werchownoji Rady Ukrainy Pijuszczu I.S., WWR 1992, nr 30, s. 424.

82 Jako jedną z przyczyn powolnych prac nad nową konstytucją wskazuje się też brak odpowiedniej bazy naukowej. Chodziło głównie o stworzenie odpowiedniej teorii przyszłej ustawy zasadniczej, o którą wcześniej, mimo iż w skład Komisji wchodzili wykwalifikowani prawnicy, nikt się nie zatroszczył. Również współprzewodniczący Komisji nie potrafili wskazać jednoznacznie, jaki ustrój jest potrzebny Ukrainie, dość niekonsekwentnie wysuwając propozycje pójścia w stronę systemu prezydenckiego bądź też parlamentarnego. J. Szemszuczenko, *Teoretyczne problemy...*, s. 20.

83 W. Szapował, A. Korneew, *Istorja Osnownoho...*, s. 25.

84 Stenogram posiedzenia Komisji Konstytucyjnej z 5 czerwca 1992 r. *Konstytucija niezaleznoji Ukrainy. U troch knyhad...*, s. 195.

85 Stenogram 93 posiedzenia Rady Najwyższej z 30 czerwca 1992 r., <http://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/4750.html> (23.08.2018).

lenników wydaje się przedwczesne. Na zakończenie L. Krawczuk wezwał deputowanych do przyjęcia projektu.

W swoim wystąpieniu J. Juzkow jako podstawy prac grupy roboczej wymienił m.in. zasady konstytucjonalizmu, legalizmu, hierarchiczności norm prawnych, społeczeństwa obywatelskiego i samorządności oraz oczywiście prawa i wolności jednostki, oparte na zasadach godności, równości i wolności człowieka będących punktem wyjścia dla całego katalogu praw i wolności oraz wskazując na ich naturalnoprawny charakter. Jeżeli chodzi o system władzy, to według przewodniczącego grupy roboczej został on oparty na zasadzie suwerenności narodu i podziale władz na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. J. Juzkow zaakcentował, że projekt konstytucji innych władz nie przewiduje i że wszystkie organy państwowe zostały przyporządkowane do jednej z trzech wymienionych władz. Taka wykładnia zasady podziału władz miała usprawiedliwiać mniej lub bardziej kontrowersyjne zaliczenie np. Prezydenta do władzy wykonawczej czy Prokuratury do władzy sądowniczej. Parlament zaproponowano w wersji dwuizbowej jako najlepszą gwarancję interesów państwowych i regionalnych, a także ze względu na jakość legislacji. Stojący na czele całego systemu organów egzekutywy Prezydent miał kierować pracami Gabinetu Ministrów i zostać wyposażony w cały szereg prerogatyw. Władzę Prezydenta miała równoważyć rozbudowana i swoiście realizowana funkcja kontrolna parlamentu przejawiająca się np. interpelacjami do Prezydenta i prawem weta wobec dekretów głowy państwa w przypadku negatywnej oceny ich konstytucyjności. Organy sądowe i Prokuratury miały tworzyć władzę sądowniczą, przy czym wymiar sprawiedliwości powierzono wyłącznie sądom. W ocenie przewodniczącego grupy roboczej proponowana forma rządów nie była klasycznym systemem prezydenckim, a republiką parlamentarno-prezydencką.

Jak się okazało, deputowani nie zostali przekonani. Mimo że dyskusja nad projektem była znacznie mniej burzliwa niż rok wcześniej nad jego założeniami, przedstawiona wizja państwa spotkała się z wieloma głosami krytycznymi, które nie ominęły nawet kwestii dotyczących praw i wolności jednostki. Projektowi zarzucano, że jest za mało ukraiński i bardziej dba o prawa obywateli rosyjskojęzycznych niż rdzennych Ukraińców⁸⁶. Nie było również zgody co do pozycji Prezydenta, która w ocenie niektórych deputowanych (Anatołij Jahoferow) oznaczała rządy autorytarne, a nawet dyktatorskie. System rządów oceniano (Ołeksandr Kociuba) jako kompilację rozwiązań zachodnich z pominięciem własnej tradycji. Głosy w dyskusji wskazywały, że wbrew projektowi większość deputowanych jest za pozostawieniem parlamentu jednoizbowego, słabszą pozycją Prezydenta i zachowaniem

86 Zob. np. wypowiedzi deputowanych S. Chmara i W. Kolińca. Stenogram 95 posiedzenia Rady Najwyższej z 1 lipca 1992 r., <http://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/4752.html> (24.08.2018).

wpływów rad lokalnych⁸⁷. Chodziło zatem o zachowanie jak największej liczby elementów starego ustroju, co wobec składu politycznego nie dziwi. W związku z tym deputowani opozycji podnieśli zarzut braku legitymacji obecnej Rady Najwyższej (pierwotnie URSS) złożonej w większości z byłych już członków Komunistycznej Partii Ukrainy. Padła propozycja samorozwiązania parlamentu, przeprowadzenia nowych wyborów i powierzenia uchwalenia konstytucji nowej Radzie Najwyższej. Konieczność zarządzania przedterminowych wyborów parlamentarnych zasugerował we wstępnej mowie L. Krawczuk, ale chodziło o wybory przeprowadzone już w oparciu o przepisy nowej konstytucji.

Temat ten wzbudził ogromne emocje. Większość należąca do komunistycznej „grupy 239” była całkowicie przeciwna przedczesnym wyborom, nie ukrywając, że rozwiązanie partii i transformacja spowodowały utratę wcześniejszych posad i praca w Radzie Najwyższej jest ich aktualnym źródłem dochodu. Wątek projektu szedł na dalszy plan.

Wobec braku szans na przyjęcie projektu członkowie Komisji Konstytucyjnej zaproponowali przegłosowanie podstawowych zasad przyszłej konstytucji i poddanie szczegółów ogólnonarodowej dyskusji. Deputowani zgodzili się jedynie na drugą część propozycji. Ogólnonarodowa debata nad projektem miała trwać do 1 listopada 1992 r.

6. Projekt konstytucji z 1 lipca 1992 r.

Zaprezentowany obywatelom projekt był lekko zmodyfikowany poprzez uwzględnienie niektórych uwag wniesionych w trakcie debaty parlamentarnej i został zaprezentowany w formie postanowienia Rady Najwyższej z 1 lipca 1992 r.⁸⁸ Składał się z preambuły i 10 rozdziałów (I – Zasady ogólne ustroju państwowego, II – Prawa człowiek i obywatela, III – Społeczeństwo obywatelskie i Państwo, IV – Ustrój terytorialny, V – Władza państwowa, VI – Samorząd lokalny i regionalny, VII – Obrona i bezpieczeństwo narodowe, VIII – Ochrona konstytucji, IX – Symbole państwowe, X – Tryb zmiany i uzupełnień konstytucji i ustaw konstytucyjnych) podzielonych niezależnie na 21 części i 258 artykułów. Tekst projektu uzupełniał wariant z jednoizbowym parlamentem. Jak widać, w porównaniu do wcześniej przyjętej koncepcji małe zmiany dotknęły również struktury konstytucji. Rozdział poświęcony Krymowi został zdegradowany do podrozdziału (część 17) i umieszczony wśród ustroju terytorialnego (rozdział IV) pod zmienionym tytułem „Republika Krym”. Wyodrębniono natomiast rozdział poświęcony symbolicznie państwowej.

87 Zob. A. Korneew, W. Szapował, *Istoria konstytucyjnoho...*, s. 14.

88 Za przeprowadzenie debaty publicznej nad projektem odpowiadały: Prezydium Rady Najwyższej i parlamentarne komisje. Uchwała Rady Najwyższej Ukrainy z 1 lipca 1992 r. „Pro projekt nowoji Konstytuiji Ukrainy”, WWR 1992, nr 37, s. 550.

Mimo nieuniknięcia w tekście nielicznych pomyłek, błędnych sformułowań i nieprawidłowych terminów odzwierciedlających ówczesny stan teorii prawa konstytucyjnego sam projekt konstytucji niepodległej Ukrainy był sukcesem nowo powstałego państwa⁸⁹. Warto przyjrzeć mu się nieco bliżej.

Według projektu Ukraina była demokratycznym, prawnym i socjalnym państwem. Wśród zasad ustrojowych można wyróżnić suwerenność narodu, podział władz (wyłącznie Zgromadzeniu Narodowemu przysługiwało prawo wypowiedziania się w imieniu narodu), legalizm, samorządność terytorialną, unitarność i poszanowanie prawa międzynarodowego. Obszerny rozdział poświęcony prawom i wolnościom jednostki podzielono na 6 części zawierających postanowienia ogólne, zasady dotyczące obywatelstwa, prawa osobiste i polityczne, prawa ekonomiczne, socjalne, ekologiczne i kulturalne, gwarancje praw i wolności oraz obowiązki jednostki. W odrębnym rozdziale poruszono kwestie dotyczące funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego i ustroju gospodarczego (prawo własności, swoboda działalności gospodarczej, bezpieczeństwo ekologiczne, rodzina, oświata, nauka i kultura, wolność zrzeszeń, prawo do informacji). Ustrój terytorialny państwa w zgodzie z zasadą jednolitości dzielił administracyjnie państwo na obwody (ziemie), rejony, miasta, osady i wsie, których granice na wniosek organów samorządowych wyznacza izba wyższa parlamentu oraz jednostka autonomiczna – Republika Krym (z własną konstytucją i organami autonomii).

Najbardziej rozbudowany był rozdział poświęcony władzom państwowym. Dzielił się na podrozdziały: postanowienia ogólne, władza ustawodawcza Zgromadzenia Narodowego Ukrainy (struktura i wybory, kompetencje i tryb pracy, procedura ustawodawcza, budżet i kontrola finansowa), władza wykonawcza (Prezydent Ukrainy, Gabinet Ministrów Ukrainy, lokalne organy państwowej władzy wykonawczej), władza sądownicza (organy sądowe, Prokuratura).

Zgodnie z zasadą suwerenności narodu naród miał sprawować władzę w drodze referendum ogólnokrajowego, wyborów oraz poprzez system organów państwowych. Jako pierwszy ze sposobów realizacji władzy suwerenna projekt wymieniał właśnie referendum ogólnokrajowe, wprowadzając je obligatoryjnie w przypadku podjęcia decyzji w sprawie członkostwa Ukrainy w organizacjach międzynarodowych, paktach wojskowo-politycznych oraz zmiany granic państwowych. Ograniczenie przedmiotowe referendum ogólnokrajowego dotyczyło kwestii podatkowych, budżetu państwa, mianowania i odwoływania urzędników państwowych, wprowadzania i znoszenia stanów wojennego i nadzwyczajnego, amnestii, ułaskawienia oraz spraw związanych z funkcjonowaniem władzy sądowniczej.

89 W. Szapował, A. Korneew, *Istoria Osnownoho...*, s. 32.

Wybory do Zgromadzenia Narodowego odbywać się miały na podstawie powszechnego, równego, bezpośredniego i wolnego prawa wyborczego, w głosowaniu tajnym. Czynne prawo wyborcze przysługiwało obywatelom Ukrainy, którzy ukończyli 18 lat. Praw wyborczych nie posiadały osoby pozbawione ich wyrokiem sądu, a prawa wyborcze więźniów były zawieszane na czas pozbawienia wolności.

System wyborczy *sensu stricto* był nieco problematyczny. Zakładał, że w wyborach musiała wziąć udział ponad połowa uprawnionych do głosowania, a mandat otrzymywał kandydat, który uzyskał bezwzględną większość głosów w jednomandatowych okręgach wyborczych.

Dwuizbowy parlament składał się z Rady Deputowanych i Rady Poselskiej wybieranych na 5-letnią kadencję. W skład Rady Deputowanych wchodziło 350 parlamentarzystów. Bierne prawo wyborcze przyznano obywatelom stale zamieszkującym na terytorium Ukrainy, którzy najpóźniej w dniu wyborów ukończyli 25 lat i legitymowali się co najmniej obowiązkowym wykształceniem. Rada Poselska miała być organem reprezentacji terytorialnej. Z każdego obwodu, Republiki Krym oraz miasta Kijowa pochodziłoby 5 posłów. Cenzus wieku był wyższy i wynosił 35 lat, natomiast gwarancją powiązania posła z ziemią, z której pochodził, był 10-letni cenzus domicylu. Wymóg minimalnego wykształcenia również obowiązywał.

Mandat miał mieć charakter mieszany. Wprawdzie parlamentarzyści reprezentowali wszystkich wyborców, ale byli przed nimi odpowiedzialni. Na wniosek izby członkowie Zgromadzenia Narodowego mogli być odwołani w drodze referendum. Przysługiwał im zarówno immunitet materialny, jak i formalny.

Obok realizacji funkcji ustawodawczej Zgromadzenie Narodowe miało zatwierdzać budżet państwa i sprawozdanie z jego wykonania, realizować funkcję ustrojodawczą, kreacyjną i kontrolną.

Na wspólnym posiedzeniu Izba Deputowanych i Izba Poselska otwierały i zamykały sesje Zgromadzenia Narodowego, dokonywały zmian konstytucji, ogłaszały decyzje podjęte w drodze referendum ogólnokrajowego, ratyfikowały i wypowiadały umowy międzynarodowe, zarządzały wybory prezydenckie i przyjmowały przysięgę od nowo wybranego Prezydenta, jak też zarządzały referendum w sprawie odwołania Prezydenta (z własnej inicjatywy lub na wniosek co najmniej 2 mln obywateli), dokonywały samorozwiązania parlamentu lub jednej z izb, powoływały na wniosek premiera członków Gabinetu Ministrów, powoływały Przewodniczącego Sądu Konstytucyjnego, zatwierdzały dekrety Prezydenta o wprowadzaniu stanów wojennego i nadzwyczajnego oraz użyciu sił zbrojnych.

Do wyłącznej kompetencji Rady Deputowanych należała parlamentarna kontrola w sferze ochrony praw i wolności, wybór Ombudsmana, kontrola działalności Banku Narodowego i Komitetu Kontroli Państwowej, wybór Prezesa BN I KKP

oraz kontrolerów państwowych; wyrażanie zgody na zawieranie umów międzynarodowych w zakresie praw i wolności jednostki oraz tych obciążających budżet państwa; wyrażanie zgody na powołanie i odwołanie przez Prezydenta Ministra Finansów, Ministra Spraw Zagranicznych, Ministra Sprawiedliwości, Ministra Spraw Wewnętrznych oraz Ministra Obrony, a także szefa Służby Bezpieczeństwa Ukrainy i przedstawicieli dyplomatycznych; powołanie zastępcy Przewodniczącego i 11 członków Sądu Konstytucyjnego oraz przedstawienie wniosku inicjującego procedurę impeachmentu w stosunku do Prezydenta, premiera lub innych urzędników państwowych.

Rada Poselska natomiast odpowiadała za tworzenie granic i likwidację jednostek administracyjnych państwa, zatwierdzała statuty samorządu regionalnego, powoływała na wniosek przewodniczącego izby Prezesa i sędziów Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Gospodarczego i Prokuratora Generalnego Ukrainy, powoływała zastępcę Przewodniczącego i 11 członków Sądu Konstytucyjnego, wyrażała zgodę na ratyfikację umów międzynarodowych dotyczących członkostwa w organizacjach międzynarodowych, sojuszy politycznych i wojskowych oraz przebiegu granic państwowych, wreszcie decydowała o winie w sprawach impeachmentu.

Izby pracować miały w trybie sesyjnym i przy wysokim kworum wynoszącym 2/3 konstytucyjnego składu.

Prawo inicjatywy ustawodawczej przysługiwało obywatelom (w liczbie 300 tys.), parlamentarzystom, izbom parlamentu, ich prezydiom i komisjom stałym, Prezydentowi i Radzie Najwyższej Republiki Krym. Ustawy były uchwalane większością ustawowego składu w obu izbach parlamentu bez względu na kolejność prac. W przypadku rozbieżności miała być powoływana komisja wspólna Zgromadzenia Narodowego, której zadaniem było opracowanie jednolitego projektu ustawy. Gdyby i taki projekt nie został zaakceptowany przez jedną lub obie izby, ustawę uważało się za odrzuconą. Słabym prawem weta dysponować miał Prezydent, którego sprzeciw mógł być odrzucony poprzez ponowne uchwalenie ustawy większością ustawowego składu obu izb. Procedurę mógł ewentualnie przedłużyć wniosek Prezydenta skierowany do Sądu Konstytucyjnego o kontrolę konstytucyjności ustawy.

Zmiana konstytucji wymagała inicjatywy 2 mln obywateli lub 1/3 konstytucyjnego składu jednej z izb parlamentu. Inicjatywa obywateli skutkowałaby zwołaniem w tej sprawie referendum ogólnokrajowego, natomiast wniosek deputowanych pozostawiałby procedurę ustrojodawczą Zgromadzeniu Narodowemu, w której większość 2/3 konstytucyjnego składu każdej z izb musiałaby przyjąć ustawę konstytucyjną. Rada Najwyższa zaproponowała w projekcie, że ustawy zmieniające konstytucję nie wymagają podpisu Prezydenta.

Głową państwa i zwierzchnikiem władzy wykonawczej był Prezydent. Wybory prezydenckie przewidywały identyczne przymiotniki wyborcze, ale projekt wprowadzał zakaz organizowania jednocześnie wyborów parlamentarnych i prezydenckich. Bierne prawo wyborcze przysługiwało na analogicznych zasadach jak w przypadku posłów. Czas pełnomocnictw również wynosił 5 lat przy zakazie kandydowania na więcej niż dwie kadencje pod rząd.

Wśród uprawnień Prezydenta można wymienić: prawo inicjatywy ustawodawczej, z upoważnienia Zgromadzenia Narodowego prawo wydawania dekretów w sprawach ekonomicznych i innych nieuregulowanych ustawowo, przygotowanie projektu budżetu i sprawozdania z jego wykonania, prawo zawieszającego weta ustawodawczego; ogólne kierownictwo nad Gabinetem Ministrów i całym systemem władzy wykonawczej, przedstawianie kandydatury premiera i wniosku o jego odwołanie, powoływanie i odwoływanie wspólnie z Radą Deputowanych wcześniej wymienionych ministrów (finansów, spraw zagranicznych, sprawiedliwości, spraw wewnętrznych i obrony) oraz szefa Służby Bezpieczeństwa Ukrainy i przedstawicieli dyplomatycznych, a także już samodzielnie pozostałych członków rządu i urzędników egzekutywy, w tym m.in. przewodniczących urzędów w obwodach i miastach oraz przedstawiciela Prezydenta w Republice Krym, uchylanie aktów organów władzy wykonawczej, wnioskowanie do parlamentu o rozwiązanie organów stanowiących samorządu terytorialnego; prowadzenie polityki zagranicznej, negocjowanie i podpisywanie umów międzynarodowych, przyjmowanie listów uwierzytelniających przedstawicieli państw obcych; zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi, przewodniczenie Narodowej Radzie Obrony Ukrainy, ogłaszanie mobilizacji, wprowadzanie stanu wojny, stanów wojennego, wyjątkowego i katastrofy ekologicznej oraz wykonywanie tzw. tradycyjnych kompetencji głowy państwa.

Prezydent mógł być odwołany przed upływem kadencji w drodze referendum ogólnokrajowego zwołanego na wniosek co najmniej 2 mln obywateli decyzją większości parlamentarzystów w obu izbach Zgromadzenia Narodowego lub na wniosek samego parlamentu podjęty wówczas większością 2/3 konstytucyjnego składu w obu izbach. W tym drugim przypadku, jeżeli obywatele opowiedzieliby się przeciwko usunięciu Prezydenta, oznaczałoby to przyznanie głowie państwa prawa do rozwiązania parlamentu i zarządzenia nowych wyborów do Zgromadzenia Narodowego.

Projekt przewidywał też instytucję impeachmentu, gdzie wobec naruszenia przez Prezydenta konstytucji lub ustaw Rada Deputowanych występowałaby z aktem oskarżenia, a Rada Poselska decydowałaby o winie i usunięciu z urzędu 2/3 jej konstytucyjnego składu. W razie przedterminowego wygaśnięcia pełnomocnictw Prezydenta jego obowiązki przejmowałby premier.

Rząd w postaci Gabinetu Ministrów był podporządkowany Prezydentowi, przed nim odpowiadał i w swojej działalności kierował się programem i decyzjami głowy państwa (art. 190 projektu).

W skład organów władzy sądowniczej wchodziły: Sąd Konstytucyjny Ukrainy, sądy powszechne (Sąd Najwyższy Ukrainy, Sąd Najwyższy Republiki Krym, sądy pokoju, okręgowe, miejskie i obwodowe) i gospodarcze (Miejski Kijowski Sąd Gospodarczy, Sąd Gospodarczy Republiki Krym, Naczelny Sąd Gospodarczy i sądy obwodowe). Prokuratura stanowiła część władzy sądowniczej. Na jej czele stał wybierany przez Radę Poselską Prokurator Generalny, który powoływał prokuratorów obwodowych, rejonowych i miejskich oraz na wniosek Rady Najwyższej Republiki Krym – Prokuratora Republiki Krym.

Jak wspomniano, projekt zawierał aneks z alternatywnym wariantem części 19 Konstytucji, czyli „Władza ustawodawcza Zgromadzenia Narodowego”, który przewidywał parlament jednoizbowy. W tej wersji Zgromadzenie Narodowe miałyby się składać z 450 deputowanych wybieranych na 5-letnią kadencję w jednomandatowych okręgach wyborczych. Cenzus wieku przy biernym prawie wyborczym ustanowiono na 25 lat.

W przeprowadzonej następnie debacie najczęściej pojawiały się zarzuty dotyczące potrzeby zdefiniowania na poziomie konstytucji specyfiki ukraińskiego społeczeństwa, wyeliminowania sformułowań o charakterze ideologicznym, poszerzenia gwarancji praw i wolności. Zwrócono także uwagę na pewną niekonsekwencję pomiędzy proponowaną demokratyczną formą rządów a zachowaną centralizacją władzy państwowej lub może bardziej śladową jedynie decentralizację. Oczywiście emocje budziły relacje między władzą ustawodawczą i wykonawczą, kwestia równoważenia uprawnień Prezydenta i parlamentu. Przeważały oceny pozytywne, aczkolwiek znaczna część, bo 3271 uwag, zawierała wspomniane głosy krytyczne (w tym 7 pochodzących z obwodów, 51 z rad miejskich, rejonowych i wiejskich, 2580 głosów obywatelskich i 16 uwag sformułowanych przez stowarzyszenia)⁹⁰.

W następstwie debaty publicznej do projektu konstytucji wprowadzono szereg zmian. Nowe brzmienie otrzymało aż 188 artykułów, 48 zostało z tekstu usuniętych, a 30 dodanych⁹¹. W projekcie pojawił się nowy rozdział, który jako jedyne źródło władzy w państwie wskazywał naród ukraiński rozumiany jako obywatele Ukrainy wszystkich narodowości. Do zmian doszło również w systemie konstytucyjnych organów państwowych. Prezydent przestał pełnić funkcję zwierzchnika władzy wykonawczej, wobec czego najwyższym organem egzekutywy stał się Gabinet Ministrów. Na nowo przedyskutowano temat struktury terytorialnej państwa

90 *Ibidem.*

91 *Ibidem.*

i rzeczywistej decentralizacji wprowadzonej jako autonomia administracyjna. Rady obwodowe i ich komitety miały być organami władzy państwowej w terenie, a rady miejskie, rejonowe i wiejskie organami samorządu terytorialnego. Przedstawiciele prezydenta mieli pełnić zaś przede wszystkim funkcję kontrolną.

Nad nową wersją projektu konstytucji komisja pracowała 17 marca i 20 kwietnia 1993 r., ale dopiero na posiedzeniu z 3 maja 1993 r. grupa robocza przedstawiła projekt uwzględniający kolejny etap debaty⁹². Wszystko to odbywało się już jednak w zmienionych warunkach politycznych spowodowanych pogłębieniem kryzysu gospodarczego. Objawiły się one konfliktem wśród najwyższych urzędników państwa. Ugrupowania komunistyczne, torpedując próby przeprowadzenia reform przez rząd premiera L. Kuczmy, zorganizowały w całym kraju manifestacje antyrządowe domagające się wstrzymania reform⁹³. L. Krawczuk dążąc do zażegnania konfliktu z komunistyczną częścią parlamentu, przyczynił się do dymisji pierwszego wicepremiera – Ihora Juhnowskiego reprezentującego ugrupowania demokratyczne. Na wspomnianym majowym posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej Prezydent oznajmił, że zarówno on, jak i ówczesny Przewodniczący Rady Najwyższej – I. Pljuszcz są zgodni, że obecne władze nie mają przekonania co do możliwości zakończenia procesu konstytucyjnego w tym momencie i w oparciu o dotychczasowy efekt prac Komisji. Skoro uchwalenie nowej konstytucji jest nierealne, a potrzeba zmiany systemu władzy nie przebrzmiała, to jedynym rozwiązaniem jest uchwalenie specjalnej ustawy, która uregulowałaby nowy sposób sprawowania władzy, oraz odpowiadających jej nowych ordynacji wyborczych. Uchwaleniem właściwej konstytucji miałyby się zająć przyszły, wybrany już w niepodległym państwie, parlament. Głos Prezydenta wprost zatem proponował przyjęcie konstytucji niepełnej o tymczasowym charakterze. W dyskusji przewodniczący grupy roboczej J. Juzkow użył natomiast sformułowania „konstytucja niepisana” jako zbiór ustaw konstytucyjnych o fundamentalnym znaczeniu regulujących właśnie system sprawowania władzy, prawo wyborcze czy prawa i wolności jednostki⁹⁴.

Zdania członków Komisji były podzielone, część poparła wnioszek L. Krawczuka, ale część opowiedziała się za konstytuowaniem prac w dotychczasowej formie. Zwrócono m.in. uwagę (Iwan Zajec), że przy rozpatrywaniu jednej czy kilku ustaw konstytucyjnych pojawią się dokładnie te same problemy co dotychczas. Jak się okazało, to stanowisko znalazło zrozumienie u większości obecnych członków

92 A. Korneew, W. Szapował, *Istorija konstytucijnoho...*, s. 15.

93 W miejsce zdelegalizowanej KPU powstały Socjalistyczna Partia Ukrainy O. Moroza (1991) oraz Agrarna Partia Ukrainy (1992) S. Dowhania. Do reaktywacji Komunistycznej Partii Ukrainy doszło w 1993 r. Od tego momentu zaczęła ona odzyskiwać popularność. Scenę polityczną zaczęły ponadto wypełniać postnomenklaturowe ugrupowania o zasięgu regionalnym. W latach 1993 i 1994 było zarejestrowanych odpowiednio 19 i 35 partii politycznych.

94 Czyli używając tego terminu odmiennie niż klasyczna definicja „konstytucji niepisanej” zaproponowana w 1885 r. przez A.V. Dicey'a. Por. A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution, Indianapolis 1982* (reprint of the eight-edition published by Macmillan 1915), s. lxxix i n.

Komisji i zdecydowano zgodnie z pierwotnym planem prac o przedłożeniu kompleksowego projektu konstytucji deputowanym parlamentu w terminie do 25 maja 1993 r. Projekt ponownie trafił do „obróbki” grupy roboczej, która efekty przedstawiła w dwa tygodnie później, na posiedzeniu komisji 17 maja 1993 r. Wówczas to dopracowano i rozstrzygnięto istniejące rozbieżności, a nawet pojawiły się całkiem nowe propozycje, które znalazły się w projekcie. Na przykład zmieniono nazwę bikameralnego parlamentu z wcześniejszej „Zgromadzenie Narodowe” na nową – „Rada Ludowa” (Всенародна Рада). Nowa wersja miała być przekazana Radzie Najwyższej tym razem do 10 czerwca 1993 r., zatem 1 czerwca 1993 projekt konstytucji w brzmieniu z 27 maja 1993 r. rozesłano deputowanym.

Tymczasem w ciągu kolejnych miesięcy walki wewnątrzparlamentarne przybrały na sile, co wstrzymało prace nad projektem, którym Rada Najwyższa przez ten czas w ogóle się nie zajmowała⁹⁵. Próbując zażegnać kryzys państwowy, premier L. Kuczma zażądał dla swego rządu przedłużenia o rok specjalnych pełnomocnictw do wydawania dekretów, a także przyznania rządowi zwierzchnictwa nad Bankiem Centralnym, Komitetem Antymonopolowym i funduszem zarządzającym majątkiem państwowym. W swych pomysłach na reformę państwa zagroził interesom i Prezydenta, i deputowanych, proponując podporządkowanie Gabinetowi Ministrów administracji terenowej. Licząc na poparcie społeczne, żądania przedstawił premier w formie szantażu, zapowiadając rezygnację ze stanowiska w przypadku niezrealizowania jego wniosków. Zaiścia okoliczności pragnął wykorzystać Prezydent, proponując wprowadzenie monizmu egzekutywy i podporządkowania mu całej władzy wykonawczej. Rada Najwyższa odrzuciła propozycje premiera i Prezydenta, ale też nie przyjęła złożonej przez L. Kuczmę dymisji⁹⁶.

Trwający kryzys doprowadził do szybkiego wzrostu cen, licznych strajków i w konsekwencji do przyjęcia 21 września 1993 kolejnej rezygnacji L. Kuczmy⁹⁷. Trzy dni później Rada Najwyższa podjęła decyzję o przeprowadzeniu przedterminowych wyborów parlamentarnych i prezydenckich, odpowiednio 27 marca i 17 czerwca 1994 r. Rzeczywista władza wykonawcza przeszła w ręce prezydenta L. Krawczuka, a Rada Najwyższa wreszcie mogła powrócić do pracy nad projektem konstytucji.

95 Sytuację polityczną i ekonomiczną tego okresu przedstawia np. M. Leusz, *Transformacja demokratyczna współczesnej Ukrainy*, „Wschodnioznawstwo” 2009, nr 3, s. 147.

96 Zob. P.K. Zalewski, *Ukraina...*, s. 170.

97 Zob. W. Baran, *Istoria Ukrainy: wid dawnyyny do suchasnosti*, Kyjw 2002, s. 430.

Rozdział V.

POROZUMIENIE KONSTYTUCYJNE

1. Projekt z 26 października 1993 r.

Po przyjęciu 21 września 1993 r. przez Radę Najwyższą Ukrainy decyzji o przedterminowych wyborach I. Pljuszcz przedstawił sprawozdanie na temat projektu ustawy zasadniczej przygotowanego przez Komisję Konstytucyjną. Powrócił temat zasadności prac nad nową konstytucją obecnego parlamentu wobec planowanych elekcji¹. Okazało się, że nowa konstytucja w proponowanej wersji nie jest potrzebna żadnemu z ośrodków władzy, co w praktyce oznaczało początek końca projektu, mimo że jeszcze na początku października 1993 r. Rada Najwyższa go omawiała. Po raz n-ty wnioskowano o zaakceptowanie choćby podstawowych założeń i pojęć w nowej konstytucji przynajmniej w stosunku do władzy ustawodawczej (nazwa parlamentu, jedno- czy dwuizbowość, liczba deputowanych), ale tradycyjnie już pojawiały się i uwagi dotyczące zakresu uprawnień Prezydenta, administracji terenowej, samorządu czy statusu Prokuratury. Łącznie wyrażono ponad 200 komentarzy i propozycji do projektu, co wskazuje, że przynajmniej zaangażowanie indywidualnych deputowanych w sprawie przyszłości systemu rządów nie osłabło mimo nadchodzącego końca kadencji². Warto tu przywołać chociaż wystąpienie Ołeha Moroza, który zaproponował uchwalenie małej konstytucji, a nawet przedstawił jej przykładową systematykę ogólną (rozdział I – Suwerenność narodu, II – Deklaracja praw i wolności obywatela Ukrainy, III – System wyborczy Ukrainy, IV – Ustrój państwowy Ukra-

1 W. Szapował i A. Korneew twierdzą, że niechęć do kontynuowania prac nad projektem konstytucji wynikała również z kryzysu konstytucyjnego w Rosji zapoczątkowanego we wrześniu 1993 r., kiedy to wobec sporów B. Jelcyna z rosyjską Radą Najwyższą na temat przyszłego ustroju państwa prezydent słynnym Dekretem nr 1400 rozwiązał pochodzący, podobnie jak na Ukrainie, jeszcze z czasów radzieckich parlament. W odpowiedzi deputowani odwołali prezydenta, co spotęgowało konflikt i skutkowało krótkotrwałą, jednodniową wojną domową 4 października 1993 r. W. Szapował, A. Korneew, *Istorja Osnownoho Zakonu (konstytucyjnyj proces w Ukraini u 1990-1996 rokach*, Charkiw 2011, s. 36.

2 Stenogram 9 posiedzenia Rady Najwyższej z 5 października 1993 r., <http://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/4907.html> (7.09.2018).

iny, V – Procedura zmiany do ustawy konstytucyjnej³. Deputowany dodał, że taki okres przejściowy mógłby trwać od 6 do 8 lat, kiedy to spokojnie można przygotować pełną ustawę zasadniczą.

Ostatecznie przegłosowano jedynie te punkty, które dotyczyły parlamentu. Parlamentarzyści w formie ustawy opowiedzieli się za jednoizbową Radą Najwyższą Ukrainy złożoną z 450 deputowanych wybieranych na 4-letnią kadencję. Deputowanym mógł zostać obywatel Ukrainy posiadający czynne prawo wyborcze, po ukończeniu najpóźniej w dniu wyborów 25 lat, stale zamieszkujący na terenie Ukrainy⁴.

Ponadto odpowiednią uchwałą zgodzono się na opublikowanie aktualnej wersji projektu, czyli po uwzględnieniu uwag zgłoszonych w czasie konsultacji ogólnopństwowych i przyjętych przez Radę Najwyższą. Deputowani postkomunistyczni parlamentu I kadencji byli usatysfakcjonowani dotychczasową znowelizowaną ustawą zasadniczą z 1978 r., opozycja liczyła na zwycięstwo w przyszłorocznych wyborach i swobodę w kształtowaniu nowej konstytucji. 26 października 1993 r. projekt w nowej wersji został opublikowany w prasie i pod taką nazwą jest dzisiaj znany⁵.

Projekt ten różnił się wyraźnie od wcześniejszych wersji, ale i od dokumentu rozpatrywanego na początku miesiąca przez Radę Najwyższą, uwzględniał natomiast wspomnianą wcześniej ustawę z 7 października 1993 r. To chyba też pierwszy dokument, który w warstwie ideologicznej i językowej zrywał z charakterystyczną dla poprzedniego ustroju lakonicznością, ogólnikowością czy wręcz wieloznacznością pojęć, czego nie udało się do końca uniknąć w projekcie lipcowym. Autor niniejszej monografii sugeruje wręcz podejście, które w tej prasowej wyłącznie wersji konstytucji upatruje jedną z dat granicznych ukraińskiego procesu konstytucyjnego. Nawet pomimo że nie przybrał on nigdy formy aktu parlamentu i jak się wkrótce okazało, miał niewielki wpływ na ostateczny kształt nowo uchwalonej Konstytucji Ukrainy, warto nań zerknąć, przynajmniej porównując do sformalizowanego poprzednika.

3 Stenogram 11 posiedzenia Rady Najwyższej z 6 października 1993 r., <http://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/4909.html> (7.09.2018).

4 Największe rozbieżności dotyczyły nazwy przyszłego parlamentu i jego jednoizbowej formy, co zostało przyjęte odpowiednio 298 i 294 głosami. Ustawa Ukrainy z 7 października 1993 r. „Pro nazwu, strukturze i składzie nowego parlamentu Ukrainy”, WWR 1993, nr 42, s. 395.

5 Autorstwo tej wersji projektu przypisuje się grupie deputowanych, w skład której wchodziło: M. Hołubiec, Ju. Hroszewyj, W. Wasiljenko, A. Zajec, W. Kampo, M. Kozjubra, W. Kopejczykow, M. Kornienko, P. Martynienko, A. Maciuk, W. Nosow, M. Puchtyńskij, E. Tychonowa, W. Puszkina, M. Cwik, Ł. Juzkow. Za: W. Szapował, A. Korneew, *Istoria Osnownoho...*, s. 39-40.

Nie dokonano istotnych zmian w katalogu zasad ustrojowych⁶. Projekt konstytucji z 1993 r. jako jedną z podstawowych zasad ustroju przyjął zasadę podziału władz, ale w charakterystyczny dla wcześniejszych wersji i w ogóle dla państw byłego ZSRR sposób, koncentrując się na jednym tylko elemencie zasady Monteskiusza, mianowicie rozdziale władz, zapominając o jej drugiej części, tzn. współdziałaniu i równowadze władz. Projekt nie mówił otwarcie o przyszłej formie rządów, jednak z analizy tego dokumentu możemy wysnuć wniosek, że byłby to ustrój parlamentarno-prezydencki, w którym Prezydent miał pełnić „rolę głowy państwa i osoby występującej w jego imieniu”. Wpływ na takie sformułowanie miało niezdecydowanie prezydenta L. Krawczuka, który raz żądał zwiększenia uprawnień Prezydenta, a innym razem godził się z przyjęciem typowej funkcji reprezentacyjnej⁷.

Wyraźniej zaakcentowano natomiast m.in. indywidualistyczną koncepcję praw jednostki i rolę państwa w ochronie praw i wolności człowieka i obywatela, zasadę decentralizacji władzy publicznej, samorządność, zasadę legalizmu, unitarności państwa czy pozycję języka ukraińskiego jako państwowego. Już wcześniej obszerny rozdział II poświęcony prawom i wolnościom jednostki rozrósł się o prawie 30 artykułów, w dużej mierze zachowując wcześniejszy kształt podrozdziałów.

Rozdział dotyczący władz państwowych został podzielony i w strukturze ogólnej konstytucji poszczególnym organom poświęcono odrębne części. W rozdziale V omówiono parlament, czyli starą-nową Radę Najwyższą w kształcie zaproponowanym we wcześniej uchwalonej ustawie, której tekst „wdrukowano” do projektu, a zatem bez większych różnic w porównaniu do obowiązującego stanu, ale odmienne niż w projekcie lipcowym. Jednocześnie przy zachowaniu struktury podrozdziałów. Prawo inicjatywy ustawodawczej odebrano Prezydium, a inicjatywie ustawodawczej obywateli przyznano priorytet. Słabym prawem weta dysponować miał Prezydent, którego sprzeciw mógł być odrzucony poprzez ponowne uchwalenie ustawy większością ustawowego składu obu izb. Prezydent zachował prawo do inicjowania przed Sądem Konstytucyjnym prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustawy.

Prezydent, jak wspomniano, został zgodnie z propozycjami wyodrębniony z egzekutywy i określony głową i najwyższym przedstawicielem państwa, gwarantem jego jedności, niezależności, bezpieczeństwa i niepodzielności terytorium. (Przypomnijmy, że obowiązująca Konstytucja URSS mówiła o „głowie państwa i głowie władzy wykonawczej”). Wśród jego uprawnień, w dużej mierze powtórzonych (choć liczbowo zawężonych), można wyróżnić te, które wyraźnie wzmocniały jego

6 Projekt nowożyty konstytucyjy Ukrainy (wersja prasowa opublikowana 26 października 1993 r.) w oparciu o tekst opublikowany na stronie internetowej: <https://constituanta.blogspot.com/2012/10/1993.html> (28.05.2018).

7 J. Szemszuczenko, *Teoretyczne problemy projektu nowożyty Konstytucyjy Ukrainy*, [w:] A. Łopátka (red.), *Ku konstytucyjy społeczeństwa obywatelskiego*, Warszawa 1995, s. 21.

pozycję ustrojową. Prawo weta Prezydenta ze słabego, odrzuconego większością głosów, stałoby się jego głównym orężem, bo ustawa mogła być ponownie uchwalona przy wymogu poparcia ze strony 2/3 konstytucyjnego składu Rady Najwyższej. Ponadto Prezydent otrzymał prawo do zwołania referendum ogólnoukraińskiego w sprawie rozwiązania Rady Najwyższej. Jego niepowodzenie jednak mogło skutkować usunięciem Prezydenta z urzędu decyzją deputowanych podejmowaną już tylko większością ich ustawowego składu. Za to głosowanie w sprawie usunięcia Prezydenta z urzędu w trybie impeachmentu wymagało tym razem inicjatywy 1/3 członków Rady Najwyższej, zaś uchwała o pozbawieniu urzędu musiała być podjęta głosami 3/4 izby, co każe nam się zastanowić, czy w praktyce byłoby to w ogóle możliwe⁸. Tym bardziej iż Prezydentowi przyznano jeszcze prawo zaskarżenia decyzji parlamentu w Sądzie Konstytucyjnym. Bardzo ogólnie projekt wypowiadał się w kwestii wyborów, w tym prezydenckich, zaznaczając jednak, iż szczegółowe uregulowanie tej materii znajdzie się w ustawach.

Tradycyjnie już wiele kontrowersji wzbudziła sprawa organizacji władz terenowych. Ostatecznie w projekcie zrezygnowano z instytucji terenowych przedstawicieli Prezydenta, w ich miejsce ustanawiając rady rejonowe, miejskie, wiejskie i osiedlowe. Przewodniczący tych rad i komitety wykonawcze miały być podporządkowane nie Prezydentowi, lecz Gabinetowi Ministrów i komitetom wykonawczym rad nadrzędnych. Projekt wyraźniej, tzn. szczegółowo, określał zakres uprawnień Republiki Krym.

Najwyższym organem władzy wykonawczej był zatem Gabinet Ministrów podporządkowany Radzie Najwyższej, ale projekt pozostawił uwagę o podporządkowaniu jego działalności programowi Prezydenta.

System organów władzy sądowniczej pozostawiono właściwie bez zasadniczych zmian, precyzując jedynie niektóre sformułowania.

Zmiana konstytucji nadal mogła być inicjowana przez 1/3 konstytucyjnego składu parlamentu i obywateli, ale w tym drugim przypadku liczbę podpisów obniżono do miliona. Inicjatywa obywateli skutkowałaby zwołaniem w tej sprawie referendum ogólnokrajowego.

W sumie projekt „prasowy” liczył blisko 50 artykułów mniej, bo 211, ale w wyniku innego podejścia do struktury organów państwowych w systematyce ogólnej konstytucji aż 12 rozdziałów.

Po kilku miesiącach ciszy temat powrócił na początku 1994 r. Współprzewodniczący Komisji Konstytucyjnej, czyli L. Krawczuk i I. Pljuszcz, wystąpili z propozycją zwołania w dniu nadchodzących wyborów parlamentarnych referendum ogólnokrajowego.

8 Prezydent mógł być odwołany w przypadku przestępczego naruszenia konstytucji lub ustaw w czasie pełnienia urzędu. Projekt nie precyzował, kto i w jaki sposób miałby te naruszenia udowodnić.

nopaństwowego i poddania ocenie obywateli podstawowych założeń konstytucji w zakresie organizacji władzy państwowej i samorządu terytorialnego. Chodziło jednak nie o zadanie kilku pytań, ale poddanie pod referendum ustawy konstytucyjnej, która miałaby zastąpić obecnie obowiązującą. Projekt ustawy zaproponowano po posiedzeniu Komisji 12 stycznia 1994 r., kiedy to grupa robocza przedstawiła kolejny pakiet zmian do projektu konstytucji oraz przygotowanego przez administrację Prezydenta projektu zmiany konstytucji w postaci ustawy „O organizacji władzy na Ukrainie”. Ustawa (nawiązując do projektu z marca 1991 r.) określałaby jednoznacznie struktury organów wszystkich szczebli władzy w państwie oraz zakres ich kompetencji, w tym oczywiście parlamentu i Gabinetu Ministrów. Prezydent zaproponował m.in. utworzenie stanowiska wiceprezydenta, który jednocześnie pełniłby funkcję szefa rządu.

Deputowani nad propozycją zwołania referendum obradowali 26 stycznia i 1 lutego 1994 r., kiedy to zdecydowano o jej odrzuceniu. I. Pljuszcz próbował ratować swój pomysł i wniósł o dopracowanie projektu. 2 lutego 1994 r. idea zwołania referendum ostatecznie upadła. Był to zarazem ostatni akord prac pierwszej Komisji Konstytucyjnej.

2. Druga Komisja Konstytucyjna

W grze pozostał natomiast projekt ustawy konstytucyjnej prezydenta, którą przedstawił na forum parlamentu. Nie wszystko poszło zgodnie z przewidywaniami L. Kuczmy, ponieważ deputowani w trakcie prac nad tym projektem, korzystając ze słabej pozycji Prezydenta, przetworzyli projekt ustawy w niewielki objętością, aczkolwiek bardzo ważny dla Ukrainy, jak i dla przyszłych losów prezydenta i przewodniczącego I. Pljuszczą akt prawny, ponieważ ustawa z 3 lutego 1994 r. „O tworzeniu lokalnych organów władzy i samorządu” znosiła instytucję przedstawicieli Prezydenta, pozbawiając go w ten sposób wpływów w terenie⁹. Uchodziło to za sukces postkomunistów. Interesujący jest fakt, że w trakcie parlamentarnej kampanii wyborczej w 1994 r. niektóre ugrupowania opowiadały się za całkowitą likwidacją urzędu Prezydenta, wskazując na problemy związane z walką polityczną między prezydentem a parlamentem, co miało być dowodem na to, że w warunkach ukraińskich ta instytucja się nie sprawdza¹⁰. Postkomuniści, optując w debacie konstytucyjnej za zniesieniem instytucji Prezydenta, wierzyli, iż przekonają obywateli

9 Ustawa z 3 lutego 1994 r. „Pro formuwannja miscewych orhaniv władzy i samowrjaduwannja”, WWR 1997, nr 24, s. 170. Ustawa przywracała jednolitość struktur samorządowych w postaci rad wiejskich, osiedlowych, miejskich, rejonowych i obwodowych. Przewodniczący rad mieli być wybierani w wyborach powszechnych, wraz z komitetami wykonawczymi byli odpowiedzialni przed radami, a w zakresie wykonywania uprawnień delegowanych przed Radą Ministrów oraz organami wykonawczymi rad wyższych szczebli. Zob. też: M. Kornijenko, *Samowrjaduwannja – bilsze praw, menszewymoh wid centru*, „Holos Ukrainy” z 25 lutego 1994 r.

10 J. Szemszuczenko, *Teoretyczne problemy...*, s. 21.

o tymczasowości powstałego w 1991 r. systemu rządów lub przynajmniej doprowadzą do kompromisu polegającego na prezydenturze czysto reprezentacyjnej¹¹. Taki efekt przybliżyła właśnie uchwalona ustawa, co zauważał sam L. Kuczma¹².

Jej podpisanie przez prezydenta przesądziło o braku reelekcji w przyszłych wyborach, ponieważ likwidując instytucję przedstawicieli, utracił poparcie wyborców związanych z działaniem starego aparatu terenowych organów władzy. Sami przedstawiciele, będąc jeszcze niedawno najbliższymi i najwierniejszymi urzędnikami prezydenta, skupili się na starcie w wyborach do zreformowanego samorządu, opuszczając L. Krawczuka w wyborach prezydenckich. W tej sytuacji prezydent rozważał możliwość rezygnacji z kandydowania lub zmiany terminu wyborów do czasu przyjęcia nowej konstytucji, która określiłaby wyraźnie podział kompetencji między głównymi organami państwowymi¹³. W orędziu skierowanym do Rady Najwyższej Ukrainy uzasadnił swoje propozycje brakiem dostatecznych podstaw konstytucyjnych. Zgodnie z obowiązującą Konstytucją USRR wybory zakładały przedterminowe wygaśnięcie pełnomocnictw Prezydenta, a taka sytuacja mogłaby nastąpić „tylko na podstawie wyników ogólnokrajowego referendum rozpisanego przez Radę Najwyższą z inicjatywy obywateli”¹⁴.

Jednocześnie w trakcie parlamentarnej i prezydenckiej kampanii wyborczej na czołowe miejsce wysunął się problem nowej konstytucji. Wszystkie właściwe programy wyborcze odnosiły się do konieczności przyjęcia i treści przyszłej ustawy zasadniczej. Ich wynik w znacznej mierze miał wskazać dalsze kierunki procesu konstytucyjnego na Ukrainie.

Wybory parlamentarne odbyły się w oparciu o większośćową ordynację wyborczą w jednomandatowych okręgach wyborczych. W pierwszych dwóch turach z powodu niskiej frekwencji obsadzono 338 mandatów. Z tej potyczki teoretycznie zwycięsko wyszła Komunistyczna Partia Ukrainy, wprowadzając 86 deputowanych, ale aż 168 mandatów otrzymali kandydaci niezależni¹⁵.

11 K. Wolczuk, *The moulding of Ukraine: the constitutional parties of state formation*, Budapeszt 2002, s. 142.

12 Por. *Orędzie prezydenta Krawczuka skierowane do Rady Najwyższej Ukrainy*, „Ukrinform” z 11 maja 1994 r.

13 N. Gill, *Wybory parlamentarne na Ukrainie (27 marca i 3 kwietnia 1994 r.) oraz Wybory prezydenckie na Ukrainie (26 czerwca i 10 lipca 1994 r.)*, [w:] S. Zydorowicz (red.), *Polska i państwa sąsiedzkie. Wybory parlamentarne i prezydenckie 1993-1995*, Poznań 1997, s. 134.

14 Zob. *Orędzie prezydenta Krawczuka skierowane do Rady Najwyższej Ukrainy*, „Ukrinform” z 11 maja 1994 r.

15 Większościowe wybory w jednomandatowych okręgach były niekorzystne dla młodych partii słabo zakorzenionych w społeczeństwie. Ich szanse minimalizował wysoki próg wyborczy – wymóg uzyskania bezwzględnej większości głosów przy 50-procentowej frekwencji w okręgu, który nie pozwalał „magazynować” poparcia niższego niż wymagane progiem wyborczym. Dodatkowo, aby zostać deputowanym, należało uzyskać co najmniej 25% wyborców w swoim okręgu. Znalazło to potwierdzenie w wynikach wyborów z 1994 r. Jedyńie 176 deputowanych pochodziło z rekomendacji partyjnej. Resztę mandatów obsadzili bezpartyjni lub osoby luźno powiązane z partiami. W kolejnych miesiącach 1994 r. przeprowadzano wybory uzupełniające, w wyniku których miano obsadzić pozostałych 67 mandatów, jednak do końca roku liczba deputowanych zwiększyła się jedynie do 405. Na temat samej ordynacji zob. np. O. Kowal, K. Składowski, *Transformacja systemu wyborczego a Konstytucyjna reforma na Ukrainie*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Zmiana ordynacji wyborczej*

Przedterminowe wybory prezydenckie odbyły się według zmodyfikowanej ordynacji wyborczej uchwalonej ustawą z 24 lutego 1994 r. „O wprowadzeniu zmian i uzupełnień do Ustawy Ukraińskiej RSR o wyborach Prezydenta Ukraińskiej RSR”¹⁶. Prezydent Ukrainy miał być wybrany w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i tajnych¹⁷. Bierne prawo wyborcze przysługiwało obywatelom Ukrainy, którzy najpóźniej w dniu wyborów ukończyli 35. rok życia, zamieszkiwali na terytorium Ukrainy co najmniej przez 10 lat, w tym nieprzerwanie przez ostatnie 5 lat, oraz władali językiem ukraińskim¹⁸.

I tura wyborów przyniosła zwycięstwo dotychczasowego prezydenta, jednak uzyskany przez niego wynik (37,72%) oznaczał konieczność balotażu¹⁹. Przeciwnikiem w II turze został L. Kuczma z 31,27% głosów, któremu udało się odwrócić losy kampanii i pokonać L. Krawczuka 10 lipca 1994 r.,²⁰ głównie dzięki głosom rosyjskojęzycznych obywateli ze wschodniej i południowej Ukrainy, którzy spodziewali się, że nowy prezydent opowie się za ścisłymi związkami z Moskwą²¹.

Jednak L. Kuczma w swoim pierwszym przemówieniu wygłoszonym podczas ceremonii zaprzysiężenia wyraził wolę budowy silnego, demokratycznego państwa oraz szybkie przezwyciężenie kryzysu gospodarczego. Zapowiedział rychłe wzmocnienie uprawnień rządu i stworzenie silnego, efektywnego urzędu Prezydenta jako podstawowych instrumentów realizujących politykę państwa. Za priorytetową uznał sprawę powrotu do zawieszonych od dłuższego czasu prac nad nową konstytucją, jednak po uprzednim szczegółowym przygotowaniu samej procedury jej opracowania²².

a zmiana konstytucji. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Rzeszów, 3-4 marca 2008 r., Rzeszów 2008, s. 255.

16 Ustawa z 24 lutego 1994 r. „Pro wnesennjazmin i dopownień do Zakonu Ukraińskojji RSR «Pro wybory Prezydenta Ukraińskojji RSR»”, WWR 1994, nr 8, s. 40.

17 Ordynacja wprowadzała ciekawą gwarancję tajności głosowania. Lokal wyborczy musiał być urządzony w taki sposób, aby wyborcy nie mogli podejść do urny inaczej niż przez kabinę. W ten sposób obywatele mieli oduczyć się sowieckiego sposobu głosowania, w którym wejście za kotarę było źle widziane.

18 Wprowadzono dwustopniową rejestrację kandydatów. Pierwszym etapem było zgłaszanie tzw. pretendentów. Prawo to posiadały partie polityczne bądź też bloki wyborcze mające nie mniej niż 1000 członków oraz zebrania wyborców liczące co najmniej 500 osób posiadających czynne prawo wyborcze. Pretendenci mieli być zgłoszeni w terminie 60 dni przed dniem wyborów. Kolejnym etapem było zebranie pod nazwiskiem pretendenta 100 tys. podpisów wyborców, z czego co najmniej 1500 podpisów w 2/3 okręgów wyborczych, tj. w 18 okręgach. Zob. szerzej: A. Olechno, *Instytucja Prezydenta w systemie konstytucyjnych organów Ukrainy (1996-2005)*, Toruń 2009, s. 29.

19 Co mimo wszystko było zaskoczeniem, ponieważ L. Krawczuk był już właściwie pozbawiony własnej bazy politycznej. Zob. S. Sydun, *Efektowność zmian w ukraińskim systemie wyborczym w procesie transformacji*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2011, nr 2, s. 147. Dobry wynik L. Krawczuka był zastęgą obwodów zachodnich, które widziały w nim obrońcę niepodległości państwowej. J. Krawulski, *Wybory parlamentarne i prezydenckie u wschodnich sąsiadów Polski w latach 1992-1995 (Litwa, Rosja, Ukraina, Białoruś)*, Poznań 1995, s. 108 i n.

20 Zob. S. Birch *Elections and Democratization in Ukraine*, Basingstoke 2000, s. 93 i n.

21 Zob. W.A. Serczyk, *Historia Ukrainy*, Wrocław 2001, s. 380.

22 Za „Urządowyj Kur’jer” z 21 lipca 1994 r.

Taki sam cel przyświecał deputowanym II kadencji. Od lipca 1994 r., czyli praktycznie od początku funkcjonowania parlamentu, tuż po ukonstytuowaniu się jego organów wewnętrznych podniesiono kwestię powrotu do projektu konstytucji. Utworzono specjalną podkomisję w ramach Komisji ds. polityki prawnej i prawno-sądowej reformy, która miała przygotować propozycję składu personalnego nowej Komisji Konstytucyjnej. 24 lipca 1994 r. na ostatnim posiedzeniu pierwszej sesji kwestię tę poruszono na forum całej izby na wniosek przewodniczącego komisji parlamentarnej W. Stretowycza²³. Powstały spór dotyczył parytetów politycznych w przyszłej Komisji Konstytucyjnej. Wizje deputowanych co do systemu rządów były odmienne i nie chciano już na samym początku ustąpić pola.

Zanim je przedstawimy, warto podkreślić, że w nowej debacie konstytucyjnej często używano własnej klasyfikacji systemów politycznych odzwierciedlającej specyficzne preferencje parlamentarzystów, w wielu miejscach niepokrywającej się z klasyfikacją ogólnie przyjętą, co znamy już z prac poprzedniej kadencji Rady Najwyższej i pierwszej Komisji Konstytucyjnej²⁴. Komuniści, zdając sobie sprawę, iż zlikwidowanie instytucji Prezydenta będzie coraz trudniejsze, opowiadali się za parlamentarną czy wręcz komitetową formą rządów odwołującą się do Konstytucji URSS z 1978 r. z typową reprezentacyjną głową państwa. Socjaliści i tzw. partie agrarne proponowały klasyczną republikę parlamentarno-gabinetową z wybieranym przez parlament Prezydentem i rządem politycznie odpowiedzialnym przed Radą Najwyższą. Ku systemowi prezydencko-parlamentarnemu skłaniali się natomiast demokraci²⁵. Tradycyjnie różnica poglądów dotyczyła natomiast kształtu parlamentu – była ona dodatkowo spotęgowana wynikiem ostatnich wyborów. Demokraci wraz z prezydentem L. Kuczma w tym momencie opowiadali się za parlamentem bikameralnym, pierwsi w izbie wyższej – Senacie – widząc przeciwwagę nie tylko dla władzy prezydenckiej, ale i zdominowanej przez lewicę izbie niższej, prezydent zaś, licząc na jeszcze większe rozdrobnienie polityczne parlamentu. Przeciwnicy tego rozwiązania oponowali, argumentując, że druga izba jeszcze bardziej spowolni proces legislacyjny i tak już krytykowanej z tego powodu „niedoświadczonej i mało profesjonalnej” Rady Najwyższej²⁶. Centrum zaś, akceptując „panującego i rządzącego” prezydenta, odmawiało mu prawa do rozwiązania parlamentu, najlepiej parlamentu jednoizbowego.

W debacie z 24 lipca zgłoszono wnioski, w przypadku realizacji których nowa Komisja Konstytucyjna liczyłaby 78 osób, jeszcze przed uwzględnieniem propozy-

23 W. Szapował, A. Korneew, *Istorijska konstytucijno houporjadkuwannja suchasznji ukrajińskoji derżawy. Do 20-ji ricznicy pryjnattja Konstytuciji Ukrainy*, „Wysnyk CVK” 2011, nr 2, s. 7.

24 Zob. też: Rozdział I, pkt 5.2.

25 Zob. np. *Koncepcja derżawotworenija w Ukraini* – dokument wydany przez IV Ogólnoukraiński Kongres Ruchu 2-4 grudzień 1992, w którym odwołując się do ukraińskiej historii, podniesiono, że republika parlamentarno-prezydencka z głową państwa niebędącą szefem egzekutywy jest najlepszym rozwiązaniem.

26 K. Wolczuk, *The moulding of Ukraine...*, s. 146.

cji prezydenta. Do porozumienia było daleko, wobec czego temat odroczone do kolejnej sesji.

Przerwę w obradach wykorzystał L. Kuczma, najpierw wydając dwa dekrety w sierpniu 1994 r. wzmacniające pozycję Prezydenta, co w połączeniu z argumentacją o ulepszeniu w ten sposób działania organów państwowych miało przekonywać twórców przyszłej konstytucji do silnej prezydentury. Celem prezydenta było przywrócenie stanu sprzed lutego 1994 r., tj. wejścia w życie ustawy znoszącej instytucję przedstawicieli Prezydenta. Pierwszym z nich Prezydentowi jako szefowi władzy wykonawczej bezpośrednio podporządkowano działalność Gabinetu Ministrów. Drugim również bezpośrednio Prezydentowi podporządkowano wybieralnych przewodniczących rad lokalnych na szczeblu obwodów i rejonów, czyniąc ich personalnie odpowiedzialnymi za wykonywanie powierzonych im zadań²⁷. Następnie w liście-odezwie do parlamentu z 7 września 1994 r. prezydent skrytykował ideę parlamentarnej Komisji Konstytucyjnej, twierdząc, że nie uwzględni ona obecnej rzeczywistej sytuacji w kraju. L. Kuczma zaproponował utworzenie pozaparlamentarnej Komisji Konstytucyjnej złożonej z 39 osób, w skład której wchodziłoby on sam i przewodniczący parlamentu jako współprzewodniczący Komisji, wybrany przez nich Sekretarz Komisji, po 9 przedstawicieli każdej z władz (ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej), 8 przedstawicieli regionów oraz osoba wskazana przez władze Republiki Krym.

12 września 1994 r. po zapoznaniu się z treścią odezwy Prezydium Rady Najwyższej przyjęło uchwałę o przekazaniu parlamentarnej Komisji ds. polityki prawnej i prawno-sądowej reformy uwag prezydenta wraz z wnioskiem o nową propozycję co do sposobu skompletowania Komisji Konstytucyjnej²⁸. Nie można było inaczej postąpić, ponieważ zgodnie z obowiązującą cały czas ustawą konstytucyjną Komisję Konstytucyjną mogła powołać wyłącznie Rada Najwyższa. Dodatkowo ryzyko opóźnienia prac wynikało z uprawnienia każdego podmiotu posiadającego inicjatywę ustawodawczą do złożenia projektu konstytucji pod obrady parlamentu z obowiązkiem jego rozpatrzenia. W samej zaś Radzie Najwyższej nie doszło po wyborach do utworzenia na tyle stabilnej większości, aby uniknąć dalszych jałowych dyskusji znanych z poprzednich kadencji.

W trakcie debaty konstytucyjnej pojawiły się również głosy o uchwaleniu nowej konstytucji w innym trybie, np. poprzez powołanie konstytuanty mającej za za-

27 Dekret Prezydenta Ukrainy nr 429/94 z 6 sierpnia 1994 r. „O wprowadzeniu zmian w strukturze i sprawowaniu kierownictwa w sferze państwowej władzy wykonawczej” oraz dekret Prezydenta Ukrainy nr 430/94 z 6 sierpnia 1994 r. „O sprawowaniu kierownictwa w strukturach państwowej władzy wykonawczej w terenie”. Niedługo potem w celu uspokojenia głosów przeciwnych takim rozwiązaniom powołano do życia Radę Regionów będącą organem doradczo-konsultacyjnym pod przewodnictwem Prezydenta, złożonym z przewodniczących obwodów, merów Kijowa i Sewastopola oraz premiera Republiki Krym. Zob. dekret Prezydenta Ukrainy nr 534/94 z 20 września 1994 r. „O Radzie Regionów”.

28 W. Szapował A. Korneew, *Istorija konstytucijnoho...*, s. 7.

danie opracowanie nowej konstytucji (ewentualnie Zgromadzenia Konstytucyjnego), jednak nie znalazły one szerszego poparcia. Brak było też porozumienia co do sposobu powołania takiego organu (wybory czy nominacja)²⁹.

Wreszcie ze strony byłego przewodniczącego grupy roboczej J. Juzkowa, szefa sektora prawa konstytucyjnego Sekretariatu Rady Najwyższej – Aleksandra Korneewa i doradcy przewodniczącego parlamentu Ołeksija Juszczyka padła propozycja utworzenia Komisji Konstytucyjnej w składzie reprezentującym wszystkie podmioty uprawnione do inicjatywy ustawodawczej zgodnie z art. 103 ustawy zasadniczej (według niego, przypomnijmy, prawo te posiadali: Prezydent, Gabinet Ministrów, deputowani i organy wewnętrzne Rady Najwyższej, Sąd Konstytucyjny, Sąd Najwyższy, Najwyższy Sąd Arbitrażowy, Prokurator Generalny, Rada Najwyższa Autonomicznej Republiki Krym i Akademia Nauk Ukrainy). Stanowisko to uzgodniono z Komisją ds. polityki prawnej i prawno-sądowej reformy i uszczegółowiono, że po powołaniu Komisji Konstytucyjnej powołane powinny być podkomisje opracowujące poszczególne rozdziały nowej ustawy zasadniczej i korzystające z pomocy zewnętrznych ekspertów³⁰. Następnie propozycja ta została przedstawiona przez Przewodniczącego Rady Najwyższej na posiedzeniu Prezydium i 19 września 1994 r. przesłana do Prezydenta.

Nazajutrz sprawą zajęła się Rada Najwyższa na posiedzeniu plenarnym. Sprawozdawca, przewodniczący Komisji ds. polityki prawnej i prawno-sądowej reformy – Wołodimir Stretowycz zreferował projekt i zaproponował powołanie Komisji Konstytucyjnej złożonej z 40 lub 41 osób w zależności od zgody współprzewodniczących na powołanie Sekretarza z członków Komisji lub spoza ich grona. 16 członków miało reprezentować władzę ustawodawczą, 12 – władzę wykonawczą (w tym Prezydent i przedstawiciele Gabinetu Ministrów) oraz po 2 – Sąd Najwyższy, Najwyższy Sąd Arbitrażowy, Prokuraturę Generalną i Przewodniczącego Sądu Konstytucyjnego.

21 września 1994 r.³¹ po odbyciu kolejnej tury konsultacji z prezydentem Rada Najwyższa przyjęła uchwałę „O składzie Komisji ds. opracowania projektu nowej Konstytucji Ukrainy (Komisji Konstytucyjnej)”³² z nieco zmodyfikowaną liczbą przedstawicieli poszczególnych władz. Zgodnie z jej treścią Komisja miała liczyć 40 osób: Przewodniczący parlamentu, Prezydent, 15 członków delegowanych przez Radę Najwyższą, 15 delegowanych przez Prezydenta, jeden przedstawiciel Rady

29 Zob. A. Tkaczuk, *Nowij derżawjinowu konstituciju*, „Polityka i Czas” 1994, nr 10, s. 30-37.

30 W. Szapował, A. Korneew, *Istorija Osnownoho...*, s. 46.

31 Tego samego dnia dokonano jednej z ostatnich nowelizacji ustawy zasadniczej z 1978 r., wprowadzając w miejsce poprzednio obowiązujących nazw termin: Autonomiczna Republika Krym. Ustawa Ukrainy z 21 września 1994 r. „Pro wnesennjazmin i dopownień do Konstytuciji (Osnownoho Zakonu) Ukrainy”, WWR 1994, nr 40, s. 361.

32 Uchwała została antydatowana na 20 września 1994 r. „Pro czyselnij skład Komisiji z opracjuwannja projektu nowoji Konstytuciji Ukrainy (Konstytucijnoji komisiji)”, WWR 1994, nr 42, s. 387.

Najwyższej Autonomicznej RK i 7 wskazanych przez sądy i Prokuraturę (Sąd Konstytucyjny – jednego³³, Sąd Najwyższy, Najwyższy Sąd Arbitrażowy i Prokurator Generalny po 2). W ten sposób Komisja nie była organem parlamentu, a jak to określano – „tymczasową ogólnopaństwową komisją”³⁴.

Członkowie parlamentu mieli być zaproponowani przez poszczególne frakcje na zasadzie proporcjonalności. Zgodnie z powyższą zasadą Rada Najwyższa powołała 4 deputowanych z KPU, 2 z frakcji agrarnej i po jednym przedstawicielu z pozostałych ugrupowań. Swoich przedstawicieli zgłosiła władza sądownicza a następnie prezydent. Ostatecznie skład nowej Komisji Konstytucyjnej został powołany uchwałą Rady Najwyższej z 10 listopada 1994 r. w liczbie 41 członków, ponieważ na Sekretarza Komisji współprzewodniczący powołali Aleksandra Korneewa³⁵. Uchwała przewidywała, że Komisja Konstytucyjna będzie pracować do czasu uchwalenia nowej konstytucji lub zakończenia kadencji Rady Najwyższej tudzież Prezydenta.

3. Konieczność zmian?

Pierwsze posiedzenie Komisji odbyło się już 28 listopada 1994 r. Zgodnie wyrażono wolę przygotowania projektu konstytucji w wyznaczonym kadencjami terminie. Prezydent zaznaczył, że wprawdzie priorytetem jest oczywiście nowa konstytucja, jednak niezbędne jest wcześniejsze uchwalenie ustawy konstytucyjnej, która uregulowałaby relacje między władzą wykonawczą a legislatywą, ponieważ obecne rozwiązania prawne utrudniają wyjście państwa z kryzysu ekonomicznego³⁶. L. Kuczma *expressis verbis* użył sformułowania „mała konstytucja”, która miała w przyszłości stać się częścią pełnej konstytucji Ukrainy³⁷. Nie spotkało się to z aprobatą przewodniczącego Rady Najwyższej i współprzewodniczącego Komisji Konstytucyjnej O. Moroza, który zwrócił uwagę, że nowy akt, proponujący inne rozwiązania niż przewidziane w obowiązującej ustawie zasadniczej, nie rozwiąże problemów, a spowoduje ich nawarstwienie i jeszcze większy dysonans kompetencyjny. Deputowany Serhij Hołowaty, stając w obronie idei prezydenta, podkreślił, że chodzi właśnie o „porozumienie konstytucyjne” między trzema gałęziami władzy, które dzięki tej formie byłoby akceptowane i przestrzegane przez wszystkich uczestników władzy (a nie jest tak w przypadku przepisów starej konstytucji), a miałyby

33 W teorii wobec braku Sądu Konstytucyjnego w tym czasie.

34 W. Szapował A. Korneew, *Istoria konstytucyjnoho...*, s. 8.

35 Uchwała Rady Najwyższej z 10 listopada 1994 r. „Pro skład Komisiji z opracjuwannja projektu nowoji Konstytuciji Ukrainy (Konstytucijnoji komisiji)”, WWR 1994, nr 46, s. 419. 24 członków komisji miało wykształcenie prawnicze, 4 – ekonomiczne, 4 – historyczne, 6 – techniczne i 3 – rolne.

36 Stenogram posiedzenia Komisji Konstytucyjnej z 28 listopada 1994 r. *Konstytucija niezaleznoji Ukrainy. U troch knyhad. Knyha tretja. Czastyna druha*, Kyjw 1998, s. 81.

37 *Ibidem*.

obowiązywać jedynie w okresie przejściowym, do czasu uchwalenia nowej konstytucji³⁸.

Mimo tego większość członków Komisji opowiedziała się za kontynuowaniem prac nad nową konstytucją, za punkt wyjścia uznając projekt konstytucji z 26 października 1993 r. Komisja konstytucyjna przyjęła plan pracy i powołała 7 podkomisji reprezentowanych mniej więcej po równo przez trzy gałęzie władzy: sekcja 1 – Zasady ogólne porządku konstytucyjnego miała być kierowana przez J. Juzkova, przewodniczącego Sądu Konstytucyjnego, sekcja 2 – Prawa, obowiązki człowieka i obywatela przez deputowanego Wołodymyra Butkiewicza, sekcja 3 – Społeczeństwo obywatelskie i Państwo przez deputowanego Ołeksandra Karpowa, sekcja 4 – Demokracja bezpośrednia, Władza ustawodawcza przez deputowanego Antona Butejkę, sekcja 5 – Władza wykonawcza. Prezydent Ukrainy. Gabinet Ministrów Ukrainy przez deputowanego Ołeksandra Jemca, sekcja 6 – Władza sądownicza. Ochrona Konstytucji przez deputowanego W. Stretowycza, wreszcie sekcja 7 – Ustrój terytorialny i terytorialna organizacja władzy przez doradcę prezydenta Wołodymyra Hrynowa.

Wśród przewodniczących-koordynatorów sekcji wyraźnie widać przewagę przedstawicieli Rady Najwyższej kierujących nawet pracami nad rozdziałami poświęconymi judykaturze i władzy wykonawczej. Zwraca również uwagę przyjęte założenie umiejscawiające Prezydenta w ramach dwuczłonowej egzekutywy.

Do każdej z podkomisji z czasem powołano grono ekspertów: urzędników państwowych, sędziów, deputowanych, członków rządu czy przedstawicieli świata nauki, głównie prawników.

Członkom Komisji i jej ekspertom przekazano materiały dotyczące wszystkich dotychczasowych projektów i propozycji konstytucyjnych – obok znanych efektów pracy pierwszej Komisji Konstytucyjnej prace Instytutu Państwa i Prawa Narodowej Akademii Nauk Ukrainy, projekty konstytucji przygotowane przez podmioty zewnętrzne, np. Kongres Ukraińskich Nacjonalistów z 20 października 1994 r. czy Chrześcijańsko-Demokratyczną Partię Ukrainy, a także konstytucje i stosowane procedury konstytucyjne państw obcych.

Na pracę Komisji i przeforsowanie swojej wizji, również poprzez opinię publiczną, próbował wpływać ciszący się w sondażach popularnością L. Kuczma. Głosił w swoich wystąpieniach potrzebę ustanowienia silnej prezydentury mającej być państwowym panaceum: „Analiza sytuacji ekonomicznej na Ukrainie prowadzi do konkluzji, że degradacja ekonomiczna nie jest spowodowana przyczynami ekono-

38 *Ibidem.*

micznymi. Zła organizacja władzy państwowej i niedokończony podział władz stanowią dwie podstawowe przeszkody na drodze ekonomicznej stabilizacji”³⁹.

Pracom Komisji Konstytucyjnej bacznie przyglądała się także Rada Najwyższa, wysłuchując jej sprawozdań na swoich posiedzeniach plenarnych, np. 27 grudnia 1994 r. J. Juzkow informował o postępach prac, których podstawą był, jak zakładano, projekt październikowy, ale przy uwzględnieniu innych propozycji. Zaproponowano m.in. wprowadzenie zmian w tekście preambuły, nowe, węższe brzmienie tytułu rozdziału I – Zasady ogólne – i zmniejszenie liczby jego artykułów. Zakładano, że projekt preambuły i rozdziału I będzie gotowy na drugą dekadę stycznia 1995 r.⁴⁰

Padła wówczas jeszcze propozycja alternatywnej procedury uchwalenia konstytucji. J. Juzkow zaproponował, żeby w przypadku odrzucenia projektu przez Radę Najwyższą wobec braku kwalifikowanej większości wykorzystać Porozumienie Konstytucyjne do wejścia nowej konstytucji w życie, odpowiednio kształtując w tym zakresie jego treść, np. poprzez obniżenie wymogu głosów do większości zwykłej⁴¹.

W sekcji 3 powstały wątpliwości co do zasadności wyodrębnienia w ogóle takiego rozdziału w kontekście podejrzenia o powtórzeniu jego treści w innych rozdziałach. Ewentualne pozostawienie rozdziału wymagało jednak w ocenie członków Komisji całkowitego jego przerehablowania. Uznano, że taką decyzję powinna podjąć Komisja Konstytucyjna w pełnym składzie.

Sekcja 4 potwierdziła, że fundamentem jej prac jest projekt z października 1993 r. – co ciekawe, zarówno w sferze instytucji demokracji bezpośredniej, jak i organizacji władzy ustawodawczej, czyli m.in. dwuizbowego parlamentu, ale przy tym zmniejszenia liczby deputowanych i utrzymania Prezydium jako organu konstytucyjnego. Jednocześnie podano w wątpliwość sens uchwalania małej konstytucji w formie porozumienia.

Członkowie sekcji 5 opowiedzieli się za zmodyfikowanym systemem prezydenckim, przyznaniem Prezydentowi zwierzchnictwa nad egzekutywą, w tym przewodniczeniem posiedzeniom Gabinetu Ministrów i wprowadzeniem odpowiedzialności politycznej rządu (ale z premierem) przed Prezydentem. Proponowano również wyposażenie Prezydenta w szerokie uprawnienia kreacyjne oraz kontrolne, z rozwiązaniem izby niższej parlamentu w enumeratywnie wymienionych przypadkach. Przeciwwagą miało być zachowanie instytucji impeachmentu. Zaznaczono, że poszczególne propozycje muszą być oczywiście uzgodnione z pozostałymi

39 Wypowiedź L. Kuczmy, „Urządowy Kur'er” z 24 grudnia 1994 r., s. 1-3.

40 W. Szapował, A. Korneew, *Istorja Osnownoho...*, s. 51.

41 Stenogram posiedzenia Komisji Konstytucyjnej z 27 grudnia 1994 r. *Konstytucija niezaleznoji Ukrainy. U troch knyhadh...*, s. 114.

sekcjami, co nie może dziwić, ponieważ przynajmniej na tym pierwszym etapie nie były z nimi do końca koherentne.

Co do władzy sądowniczej pojawiły się dwie propozycje: albo powołanie jednolitego systemu sądów podporządkowanych Sądowi Najwyższemu, albo w sumie niezależnych pionów sądów wyspecjalizowanych. Drugą wątpliwość budziło miejsce Prokuratury w systemie organów państwowych. Tu padły aż trzy propozycje: włączenie Prokuratury w skład władzy wykonawczej, w skład judykatury bądź też wyodrębnienie jej poza klasyczny trójpodział władzy.

Postępy prac pozostałych sekcji nie były zbyt zaawansowane i nie zaproponowały one konkretnych rozwiązań, zobowiązując się jednak do przygotowania projektów swoich rozdziałów do końca stycznia.

Mimo burzliwej dyskusji nad dotychczasowymi osiągnięciami Komisji deputowani na wniosek O. Morozu zgodzili się nie poddawać ich pod głosowanie izby, ale zająć się nimi na kolejnym posiedzeniu Rady Najwyższej⁴². Mimo pewnych różnic w efektach prac poszczególnych sekcji wyraźnie widać dwa dążenia: po pierwsze, oparcie projektu na wcześniejszej „prasowej” wersji z października 1993 r., po drugie, wbrew największemu ugrupowaniu w Radzie Najwyższej (KPU) zaakceptowanie przez większość członków komisji co najmniej semiprezydencjonalnej formy rządów. Jeżeli już pojawiły się, jak w sekcji 5, nieco inne poglądy, to w kierunku wyraźnej zarysowanej separacji władz, a zatem prezydenjalizmu.

I jeszcze jedna uwaga natury ogólnej. Na przykładzie dotychczasowych rezultatów prac pierwszej i drugiej Komisji Konstytucyjnej, potwierdzanych w wypowiedziach poszczególnych ich członków, widać pewną regułę krystalizowania się swobodnego systemu rządów poprzez odwrócenie kolejności działań. Nie było to najpierw szukanie zgody co do przyszłego systemu rządów, a następnie jego uszczegółowienie i dopasowanie do warunków ukraińskich, ale kształtowanie się systemu poprzez próby przepchnięcia zakresu uprawnień poszczególnych władz i w ten sposób efekt docierania się tych relacji miał zdefiniować przyjęty model polityczny.

W tym samym czasie trwały prace nad prezydenckim projektem ustawy konstytucyjnej. Wstrzemięźliwość L. Kuczmy na posiedzeniu z 27 grudnia 1994 r. co do głosowań w sprawie projektów poszczególnych sekcji była tłumaczona właśnie chęcią zdobycia poparcia dla swojej „małej konstytucji”⁴³ i zwrotu ku republice prezydenckiej⁴⁴. Im szybsze w tym momencie byłyby prace nad pełną wersją, tym mniejsze byłyby szanse dla przyjęcia ustawy konstytucyjnej. Brak głosowań nad projektem konstytucji połączony z kularowymi działaniami prezydenta doprowa-

42 W. Szapował A. Korneew, *Istorija konstytucijnoho...*, s. 10.

43 W. Szapował, A. Korneew, *Istorija Osnownoho...*, s. 54.

44 K. Wolczuk, *The moulding of Ukraine...*, s. 192.

dził już następnego dnia, czyli 28 grudnia 1994 r., do przegłosowania w pierwszym czytaniu zgłoszonego projektu prezydenta ustawy konstytucyjnej „O władzy państwowej i samorządzie terytorialnym w Ukrainie”⁴⁵.

Notabene wnosząc swój projekt pod obrady parlamentu, prezydent osiągnął podwójny efekt. Zaangażowanie członków Komisji Konstytucyjnej w prace parlamentarne nad ustawą konstytucyjną spowodowało, że mimo gotowości sekcji w styczniu lub najpóźniej w lutym następnego roku Komisja zebrała się dopiero 6 marca 1995 r., a i to być może wyłącznie w wyniku innego wydarzenia⁴⁶.

Niemniej prace kontynuowano. Wysłuchano sprawozdań koordynatorów sekcji, a następnie na wniosek L. Kuczmy podzielono sekcje na trzy grupy obradujące wspólnie celem usunięcia powstałych różnic. W dalszej kolejności miała być powołana mieszana grupa robocza mająca przygotować jeden spójny tekst projektu konstytucji.

Z istotnych propozycji w tym dniu ponownie zanegowano sens wyodrębnienia rozdziału poświęconego społeczeństwu obywatelskiemu, w zamian sugerując nowy rozdział, w którym omówiono by organy spoza tradycyjnego trójpodziału władz: Konstytucyjne Organy Kontroli lub ochrona Konstytucji. Wrócił temat parlamentu jednoizbowego z zachowaną nazwą Rada Najwyższa i zmniejszoną do 300 liczbą deputowanych.

Swoje przekonanie o konieczności wprowadzenia na Ukrainie systemu prezydenckiego na wzór Stanów Zjednoczonych powtórzył koordynator sekcji 5 – O. Jemec. Prezydent stałby na czele Gabinetu Ministrów i powoływałby jego członków, z których jeden, Pierwszy Minister, w imieniu Prezydenta szefowałby rządowi na co dzień. Negatywny oddźwięk większości członków Komisji już wówczas sugerował, że system prezydencki jest supozycją zbyt daleko idącą. Główne zarzuty dotyczyły naruszenia zasady podziału władzy, do której w warunkach ukraińskich doszłoby poprzez podporządkowanie służb i organów władzy sądowniczej Prezydentowi⁴⁷. Jak się okazało system półprezydencki był bliższy również prezydentowi, co potwierdzały wypowiedzi jego przedstawicieli w Komisji Konstytucyjnej. L. Kuczma widział siebie – prezydenta – raczej jako arbitra znajdującego się poza klasycz-

45 Uchwała Rady Najwyższej Ukrainy z 28 grudnia 1994 r. „Pro projekt konstytucyjnoho Zakonu Ukrainy pro derżawnu wladu i miscewe samowrjaduwanja w Ukraini”, nr 332/94-WR. Warto też odnotować, że nieco później, bo 25 stycznia 1995 r., Rada Najwyższa uchwaliła przedostatnią poprawkę do ustawy zasadniczej z 1978 r., wprowadzającą kosmetyczne zmiany związane z funkcjonowaniem Antymonopolowego Komitetu Ukrainy. Ustawa Ukrainy z 25 stycznia 1995 r. „Pro wnesennja dopownień do statej 97, 108, 110, 117 Konstytuciji (Osnownoho Zakonu) Ukrainy”, WWR 1995, nr 5, s. 31.

46 2 marca 1995 r. zmarł jeden z głównych uczestników procesu konstytucyjnego, J. Juzkow, były przewodniczący grupy roboczej Komisji Konstytucyjnej I kadencji i przewodniczący sekcji 1 Komisji II kadencji. Jego miejsce w tym drugim gremium zajął sekretarz komisji A. Korneew.

47 Stenogram posiedzenia Komisji Konstytucyjnej z 6 marca 1995 r. *Konstytucija niezaleznoji Ukrainy. U troch knyhadh...*, s. 167.

nym trójpodziałem władzy niż monistyczną egzekutywę systemu prezydenckiego. Jednocześnie ówczesny prezydent nadal opowiadał się za parlamentem bikameralnym, licząc w ten sposób na osłabienie pozycji Przewodniczącego jednoizbowej Rady Najwyższej, którego status upoważniał do bycia głównym interlokutorem politycznym głowy państwa⁴⁸.

Na posiedzeniu z 6 marca 1995 r. mimo poruszania tych wątków nie doszło też do uzgodnienia wcześniej zasygnalizowanych wątpliwości co do struktury sądownictwa, miejsca Prokuratury, organizacji samorządu i systemu władz lokalnych. Część prezydencka Komisji Konstytucyjnej nie ukrywała już, że prace nad ustawą konstytucyjną są tak daleko zaawansowane, że musi ona być przyjęta i nie ma pośpiechu w pracach Komisji.

Wobec takiego podejścia prace Komisji zostały właściwie wstrzymane. Oczywiście nie wszystkim takie podejście było w smak. Część opinii publicznej była zaniepokojona i nie rozumiała, dlaczego tak daleko posunięty proces konstytucyjny nie ma być natychmiast sfinalizowany, a już na pewno znacznie odłożony w czasie poprzez uchwalenie ustawy konstytucyjnej. Komisja Konstytucyjna przez cały ten czas otrzymywała uwagi i wnioski obywateli, stowarzyszeń czy partii politycznych, a nawet publikowano gotowe projekty konstytucji, np. autorstwa Ukraińskiej Republikańskiej Partii z 11 stycznia 1995 r., frakcji komunistów z 27 lipca 1995 r., Chrześcijańsko-Demokratycznej Partii Ukrainy z 1 grudnia 1995 r.⁴⁹ i inne przygotowane przez naukowców i działaczy polityczno-społecznych⁵⁰. Swoje zaniepokojenie przedłużającym się procesem konstytucyjnym zaczęły wyrażać organizacje międzynarodowe (m.in. Rada Europy) i przedstawiciel państw obcych⁵¹. Sytuację pogarszała niezmiennie zła kondycja gospodarczo-finansowa państwa i nawet jeżeli nie było w tym fakcie bezpośredniego przełożenia, część obywateli winiła za ten stan brak nowej konstytucji, który firmował trwający u sterów władzy konflikt. Publiczne wypowiedzi współprzewodniczących Komisji O. Moroza i L. Kuczmy, znacznie się między sobą różniące, tylko to potwierdzały⁵².

W ten sposób korzystne mimo wszystko warunki do uchwalenia konstytucji w pierwszej połowie 1995 r. zostały mniej lub bardziej celowo przegapione. 10 maja 1995 r. sekretarz Komisji A. Korneew zwrócił się do współprzewodniczących Ko-

48 W debacie politycznej przewodniczący parlamentu O. Moroz, nawiązując do czasów radzieckich, a wbrew obowiązującym przepisom konstytucji, bardzo często określał Radę Najwyższą „najwyższym organem władzy państwowej”, co oczywiście nie było przyjmowane przez L. Kuczmy z życzliwością. W. Szapował A. Korneew, *Istoria konstytucyjnoho...*, s. 11.

49 Współautorem tego projektu był P. Martynenko, przyszły członek grupy roboczej drugiej Komisji Konstytucyjnej.

50 Projekt przesłał m.in. Instytut Państwa i Prawa im. W.M. Koraćko NAN Ukrainy. Jego współtwórcą był kolejny przyszły członek grupy roboczej – W. Pohoriłko.

51 E. Zieliński podaje, że nacisk międzynarodowy miał duże znaczenie wobec groźby powstrzymania procesu przyjęcia Ukrainy do Rady Europy i związanego z tym niebezpieczeństwa ograniczenia zachodniej pomocy finansowej dla kraju. Zob. E. Zieliński, *System konstytucyjny Ukrainy*, Warszawa 2007, s. 16.

52 W. Szapował A. Korneew, *Istoria konstytucyjnoho...*, s. 12.

misji o zwołanie posiedzenia koordynatorów sekcji i ekspertów Komisji, na którym miano poruszyć temat dalszych prac Komisji, w tym utworzenia w końcu grupy roboczej, której zadaniem, jak pamiętamy, było przygotowanie jednolitego projektu konstytucji.

4. Porozumienie Konstytucyjne z 18 maja 2005 r.

Wniosek A. Korneewa z jednej strony został uwzględniony, posiedzenie zostało zwołane na koniec maja, z drugiej przyniósł chyba nie do końca oczekiwany przezeń efekt – przyspieszył decyzję o uchwaleniu ustawy konstytucyjnej, choć odbyło się to w dość enigmatycznej i chyba nie do końca konstytucyjnej formule. 18 maja 1995 r. Rada Najwyższa uchwaliła ustawę „O władzy państwowej i samorządzie terytorialnym w Ukrainie”. Jej przepisy zawierały postanowienia sprzeczne z obowiązującą ustawą zasadniczą z 1978 r., wobec czego postanowiono ją sanować uchwaleniem kolejnej ustawy konstytucyjnej „O stosowaniu Ustawy Ukrainy «O władzy państwowej i samorządzie terytorialnym w Ukrainie» i zmianie Konstytucji (Ustawy Zasadniczej) Ukrainy w związku z jej przyjęciem” wymaganą dla zmiany konstytucji zgodnie z art. 171 kwalifikowaną większością 2/3 głosów konstytucyjnego składu parlamentu.

Wymaganej większości jednak w głosowaniu nie osiągnięto, przez co sytuacja stała się dość problematyczna. Pojawiły się głosy natychmiastowego kontynuowania i zakończenia procedury uchwalania nowej konstytucji. Rekomendowano niezwłoczne powołania grupy roboczej. Z drugiej strony szukano sposobu na ratowanie uchwalonej ustawy „O władzy państwowej i samorządzie terytorialnym w Ukrainie”. Po przeprowadzeniu szeregu rozmów najpierw między deputowanymi, a następnie na początku czerwca po spotkaniu z prezydentem zdecydowano się na podpisanie Porozumienia Konstytucyjnego, którego wspomniana ustawa była by częścią.

7 czerwca 1995 r. na posiedzeniu plenarnym Rady Najwyższej doszło do głosowania w sprawie Porozumienia Konstytucyjnego przyjętego głosami 240 deputowanych. „Porozumienie Konstytucyjne między Radą Najwyższą i Prezydentem Ukrainy w sprawie podstawowych zasad organizacji i funkcjonowania władzy państwowej i samorządu terytorialnego w Ukrainie na czas do uchwalenia nowej Konstytucji Ukrainy”, bo tak brzmiała pełna nazwa aktu, którego integralną część stanowiła „Ustawa o władzy państwowej i samorządzie terytorialnym w Ukrainie”, zmodyfikowało obowiązującą Konstytucję USRR z 1978 r.⁵³

53 Konstytucyjni Dohowirmiz Werchownoju Radoju Ukrainy ta Prezidentom Ukrainypro osnowni zasady orhancizacji ta funkcionowanija derżawnojwłady i miscewoho samowrjadowanija w Ukraini na period do prynjattjanowoji Konstytuciji Ukrainy, WWR 1995, nr 18, s. 133.

Biorąc pod uwagę treść Porozumienia, należy uznać, że z konfliktu między parlamentem a prezydentem zwycięsko wyszedł L. Kuczma. Wykorzystując kluczowy spór co do prezydenckiego bądź parlamentarnego charakteru ustroju państwa, przy coraz przychylniejszym nastawieniu społeczeństwa do rządów silnej władzy wykonawczej to bardziej on przeforsował swoją wizję władzy ujętą w ustawie, a następnie w Porozumieniu Konstytucyjnego. Należy dodać, że to poparcie społeczne prezydent wykorzystał bezwzględnie i wejście w życie Porozumienia odbyło się na drodze swoistego szantażu politycznego z jego strony⁵⁴. Znając wynik poprzednich dwóch głosowań i rozłożenie akcentów w Radzie Najwyższej, L. Kuczma musiał wcześniej „zadbać” o wymaganą większość kwalifikowaną. Wobec tego zagroził zarządzeniem referendum w sprawie wotum zaufania do Prezydenta i parlamentu, oczywiście mając uzasadnione podstawy wygranej, co skłoniło posłów do stosownych ustępstw⁵⁵. W przemówieniu do narodu tłumaczył: „wielokrotnie duża część parlamentarzystów okazywała brak chęci do jakiegokolwiek współpracy, dążąc do konfrontacji na linii parlament-prezydent, jak i wewnątrz parlamentu”⁵⁶.

Działanie to zwiastowało dalsze losy relacji między Prezydentem a Radą Najwyższą oparte na skutecznym mechanizmie odwoływania się w razie konfliktu z parlamentem (niczym generał Charles de Gaulle w początkowym okresie V, dodajmy półprezydenckiej, Republiki) do zdania obywateli.

Porozumienie Konstytucyjne weszło w życie następnego dnia, czyli 8 czerwca 1995 r., po uroczystym podpisaniu przez Prezydenta, Przewodniczącego Rady Najwyższej i deputowanych. Tekst Porozumienia poprzedzała rozbudowana preambuła wskazująca strony umowy oraz okoliczności, w jakich doszło do jej podpisania (brak nowej konstytucji i odrzucenie ustawy o władzy uniemożliwiający prawidłowe funkcjonowanie mechanizmu państwowego i wstrzymujące wprowadzenie reform oraz powodujące nasilenie kryzysu politycznego i gospodarczego), oraz cele, jakie im przyświecały (m.in. usunięcie sprzeczności między obowiązującą konstytucją i ustawą o władzy oraz włączenie do porządku konstytucyjnego tego drugiego aktu, co umożliwi pomyślne zakończenie procesu konstytucyjnego, zapewni prawidłową ochronę praw i wolności jednostki, stworzy gwarancje suwerenności Ukrainy i jej integralności terytorialnej).

Część zasadnicza liczyła 61 artykułów podzielonych na 8 rozdziałów (rozdział I – Zasady ogólne, II – Rada Najwyższa Ukrainy, III – Prezydent Ukrainy, IV – Rząd Ukrainy – Gabinet Ministrów Ukrainy, V – Sądy Ukrainy, VI – Prokura-

54 Zob. T.A. Olszański, *Ukraiński system partyjny*, Warszawa 1999, s. 14.

55 Obywatele mieli odpowiedzieć na dwa pytania: Czy ufasz prezydentowi? Czy ufasz Radzie Najwyższej? Odpowiedź 2 razy „nie” byłaby głosem nieważnym.

56 „Holos Ukrainy” z 2 czerwca 1995 r., s. 2.

tura Ukrainy, VII – Terenowe organy władzy wykonawczej i samorządu terytorialnego w Ukrainie, VIII – Postanowienia końcowe).

Porozumienie Konstytucyjne przewidywało zasadniczy podział władzy między Prezydentem a parlamentem przypominający nieco system oparty na separacji, zapewniając jednocześnie silniejszą pozycję głowie państwa i władzy wykonawczej⁵⁷. Nie zmieniono struktury będącego w trakcie kadencji parlamentu, ale ograniczono kompetencje Rady Najwyższej poprzez zawężenie zakresu materii, którą parlament miałby się zajmować⁵⁸. Otóż nie mógł on rozpatrywać dowolnych problemów, a jedynie te, które nie były sprzeczne z tą ustawą. Parlament został pozbawiony prawa ingerencji w sprawy przyznane od tej pory do wyłącznej kompetencji władzy wykonawczej, sądowniczej bądź samorządowi terytorialnemu. Utrudnione zostało prawo wetowania dekretów prezydenckich – wcześniejszy wymóg stanowiący o uchwaleniu weta większością zwykłą zastąpiono większością kwalifikowaną 2/3 głosów. Biorąc pod uwagę tymczasowość aktu i wyrażoną wprost chęć jego zastąpienia nową pełną konstytucją, mogą zastanawiać szczegółowe przepisy dotyczące wyborów, kadencji i trybu pracy, będące jednak powtórzeniem zasad wcześniej obowiązujących.

Nowością, nie tylko w skali Ukrainy, było wprowadzenie górnego cenzusu wieku w wyborach prezydenckich na poziomie 65 lat. Jak w przypadku kadencji parlamentu, zwracają uwagę szczegółowe przepisy dotyczące kadencji i ograniczenia możliwości sprawowania urzędu przez więcej niż dwie kadencje z rzędu. Biorąc pod uwagę, że nie mógł być to przepis mający ograniczyć imiennie urzędującego od roku L. Kucznię, jedynym wytłumaczeniem może być wzięcie pod uwagę przez strony porozumienia, mimo zastrzeżenia o roku obowiązywania, innego scenariusza, w którym umowa obowiązuje dłużej, nawet znacznie dłużej niż jeden rok⁵⁹.

Pełnomocnictwa Prezydenta ograniczono do kierowania władzą wykonawczą i funkcji reprezentacyjno-nominacyjnych głowy państwa. Natomiast w zakresie określania strategii społeczno-gospodarczej Prezydent otrzymał jedynie prawo wydawania dekretów dotyczących reformy gospodarczej w zakresie nieuregulowanym obowiązującym ustawodawstwem⁶⁰. Trzeba jednak zaznaczyć, iż zakres nieuregulowanej materii pozostał niewielki, a uchylene tych dekretów przez parla-

57 Jednak biorąc pod uwagę całokształt postanowień, za zbyt daleko idące należy uznać określenie wprowadzonego przez Porozumienie Konstytucyjne porządku mianem systemu prezydenckiego. Zob. np. takie podejście reprezentowane zarówno w ukraińskich, jak i polskich źródłach: W. Andruszczenko, *Orhanizowane suspilstwo. Problema orhanizaciji ta susilnoji samoorhanizaciji w period radykalnych transformaciji w Ukraini na rubieży stolit. Doswid socialno-filosofskoho analizu*, Kijów 2006, s. 314 i n.; E. Wiszka, *System polityczny Ukrainy*, Toruń 2007, s. 135.

58 O. Wyszniak, *Co daje prezydentowi Ustawa o władzy?*, „Biuletyn Ukraiński” 1995, wrzesień, s. 16 i n.

59 Porozumienie Konstytucyjne utrzymało 5-letnią kadencję Prezydenta.

60 Zob. szerzej: A. Olechno, *Prawne formy działania prezydenta Ukrainy*, [w:] S. Bożyk (red.), *Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów*, Białystok 2009, s. 302.

ment miało następować bez konieczności przeprowadzenia procedury weta, lecz zwykłą większością.

Umowa nie przewidywała niektórych rozwiązań tzw. kontroli i równowagi, np. Prezydent nie uzyskał prawa rozwiązania Rady Najwyższej. Z drugiej strony Porozumienie pozostawiło silne prawo weta ustawodawczego (odrzuconego kwalifikowaną większością 2/3 obecnych deputowanych), prawo zarządzenia referendum oraz nie wprowadzało instytucji impeachmentu. Porozumienie nie mówiło też nic na temat ewentualnego zastępstwa Prezydenta w przypadku opróżnienia urzędu. Doprowadziło to wobec braku nowej konstytucji i Sądu Konstytucyjnego do stworzenia urzędu „nietykalnego” Prezydenta, co do czasu uchwalenia nowej ustawy zasadniczej było zalążkiem konfliktów na szczepku najwyższych organów władzy państwowej⁶¹.

Stosunki między Prezydentem a rządem pozostały bez większych zmian. Pozostawiono stanowisko premiera w poprzednim kształcie, Rada Najwyższa utrzymała prawo wyrażenia wotum nieufności wobec Gabinetu Ministrów, jak i poszczególnych jej członków ograniczone do jednego wotum na 12 miesięcy prac. Prezydent otrzymał za to prawo mianowania i odwoływania bez zgody parlamentu nie tylko ministrów, ale i samego premiera. Ponadto Prezydent tworzył, reorganizował i likwidował ministerstwa, departamenty i inne centralne i lokalne organy władzy wykonawczej oraz mianował i odwoływał ich kierowników, a także posiadał prawo uchylania aktów egzekutywy⁶².

Silnym orężem było przyznanie Prezydentowi prawa mianowania na wniosek Ministra Sprawiedliwości wszystkich sędziów sądów miejskich, rejonowych oraz obwodowych (czyli poza Sądem Najwyższym, Naczelnym Sądem Arbitrażowym i Sądem Konstytucyjnym, na które wpływ miał w inny sposób), tym bardziej że w owym czasie na wielu stanowiskach sędziowskich były wakaty. Uzasadnione, choć nie potwierdziły się do końca, były obawy, że stanowiska te obsadzą ludzie nie tyle wybrani przez Prezydenta, co przez lokalny establishment, który za wcześniejsze poparcie w wyborach prezydenckich oczekiwałby „wzajemności”.

W stosunku do władzy lokalnej uprawnienia Prezydenta zostały ponownie zwiększone. Szefowie obwodowych administracji – wybrani wcześniej przez naród – zostali bezpośrednio podporządkowani głowie państwa⁶³. Prezydent mógł ich odwołać nie tylko jak poprzednio za naruszenie ustaw, ale także za naruszenie dekretów prezydenckich i aktów rządowych. Prezydent otrzymał również prawo mia-

61 *Ibidem*.

62 Mimo że formalnie relacje Prezydent-rząd-parlament należy uznać za charakterystyczne dla systemu półprezydenckiego, to praktyka zbliżała Ukrainę w latach 1996-1996 do systemu prezydenckiego. Por. W. Andruszczenko, *Orhanizowane suspilstwo...*, s. 314 i n.

63 Na wzór obowiązujący za czasów prezydenta L. Krawczuka.

nowania nowych szefów administracji, co spowodowało, że pojawiły się podobne obawy jak przy obsadzaniu stanowisk sędziowskich. W ten sposób Prezydent skupił w swoich rękach wystarczającą władzę, aby wymienić nieprzychylnych mu urzędników na „swoich”. Na marginesie warto zauważyć, że rozdział VII poświęcony władzom lokalnym był zdecydowanie najobszerniejszy zarówno pod względem liczby artykułów, jak i treści, co pokazuje wagę, jaką do tej regulacji przykładał Prezydent. Praktyka urzędowania Prezydenta za czasów obowiązywania Porozumienia tylko potwierdziła, że to właśnie głowa państwa była głównym beneficjentem tego aktu⁶⁴.

Porozumienie Konstytucyjne rozdzieliło wreszcie sądy i Prokuraturę. Struktura sądów też się zmieniła. Władzę sądowniczą reprezentowały Sąd Konstytucyjny (nadal bez odpowiednich ustaw i nominacji pozostający instytucją martwą), sądy powszechne i arbitrażowe. Wśród uprawnień Prokuratury może budzić wątpliwości zadanie „nadzoru nad przestrzeganiem konstytucji” przez organy państwowe i osoby sprawujące funkcje publiczne (art. 43 Porozumienia).

Dokument ten obowiązywał ponad rok, czyli do czasu wejścia w życie nowej konstytucji Ukrainy. Będąc małą konstytucją, zastąpił obowiązującą od 1978 r. ustawę zasadniczą URSR i unormował dalsze prace Komisji Konstytucyjnej, co można postrzeć jako wyraźny krok w kierunku uchwalenia nowej konstytucji niepodległego państwa. Jego przyjęcie zakończyło wcześniejsze, trwające miesiącami swary i pozwoliło na ponowne zaangażowanie stron w prace nad projektem pełnej konstytucji. W tekście czytamy wprost o konieczności stworzenia odpowiednich warunków do przyspieszenia i pomyślnego zakończenia procesu konstytucyjnego w Ukrainie, którego celem jest przyjęcie nowej konstytucji w terminie nie dłuższym niż jeden rok od dnia podpisania Porozumienia Konstytucyjnego. Strony Porozumienia zgadzały się ponadto na wstrzymanie się z wnioskami o zwołanie referendum ogólnopaństwowego w innych sprawach niż przyjęcie nowej konstytucji Ukrainy. Wypada też zauważyć, że sam tekst Porozumienia był efektem usunięcia pewnych rozbieżności, co było pomocne przy dalszych pracach Komisji Konstytucyjnej.

Nie można jednak zapominać, że po pierwsze, chęć jego uchwalenia właściwie czasowo przesłoniło prace konstytucyjne, prawdopodobnie znacznie je opóźniając. Po drugie, jego przyjęcie odbyło się z pominięciem przepisów konstytucji, niestety nie pierwszy i nie ostatni raz na Ukrainie. I autor niniejszej monografii nie ma tu na myśli opisywanego poniżej galimatiasu proceduralnego czy szantażu Prezydenta przed samym głosowaniem 7 czerwca 1995 r. Chodzi o brak uprawnień Prezydenta i Rady Najwyższej do „uchwalenia” konstytucji w drodze umowy,

64 Prezydent L. Kuczma jeszcze 8 czerwca 1995 r. na stanowisko premiera mianował Je. Marczuka, swojego wieloletniego współpracownika, niebawem dokonując podobnych nominacji w organach lokalnych. Zob. W. Pohorliko, W. Fedorenko, *Konstytucyjne Prawo Ukrainy*, Kyjw 2000, s. 87 i n.

a może i brak wówczas legitymacji do takiego działania z pominięciem suwerena. Prezydent i parlament są przedstawieni w Porozumieniu Konstytucyjnym jako podmioty prawa konstytucyjnego działające na podstawie dobrej woli stron, wzajemnych ustępstw i kompromisów, choć zaznaczono, że ich uprawnienia pochodzą bezpośrednio od narodu. Nie było wówczas obowiązującej konstytucji przepisów, na które można by się było powołać, zatem nie dziwi, że w tekście Porozumienia Konstytucyjnego nie ma żadnego do niej odwołania.

Wreszcie w efekcie wejścia w życie Porozumienia zawieszono, ale nie uchylono przepisów starej konstytucji⁶⁵. *De iure* obowiązywały dwa sprzeczne ze sobą akty normatywne, choć *do facto* wszyscy byli zgodni co do obowiązywania tylko tego późniejszego. Ten stan defektu konstytucyjnego trwał do czasu formalnego uchylecia jednego i drugiego aktu Konstytucją z 1996 r.

5. Finalne koncepcje ustrojowe w pracach Komisji Konstytucyjnej

5.1. Jednolity projekt grupy roboczej z października 1995 r.

Przyjęcie Porozumienia Konstytucyjnego mimo wszystko przybliżyło uchwalenie nowej konstytucji, nad którą prace trwały już szósty rok, bo od października 1990 r. Realizując postulaty A. Kornnewa, koordynatorów sekcji i samych deputowanych, już 19 czerwca 1995 r. współprzewodniczący Komisji Konstytucyjnej powołał grupę roboczą, której podstawowym zadaniem potwierdzonym w akcie powołania było przygotowanie jednolitego projektu konstytucji w oparciu o dotychczasowe materiały i wyniki prac poszczególnych sekcji. W skład grupy roboczej weszło 10 członków⁶⁶. W pracach grupy mieli brać udział również wybrani eksperci Komisji Konstytucyjnej.

18 września 1995 r. na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej członkowie grupy roboczej przedstawili projekt preambuły i rozdziału I konstytucji. Tekst preambuły zawierał znaną skądinąd definicję suwerena: naród ukraiński to obywatele Ukrainy wszystkich narodowości. Jako cel uchwalenia konstytucji (przeredagowany w stosunku do wcześniejszych wersji) wskazano ustanowienie socjalnego demokratycznego państwa prawnego jako integralnej części społeczności międzynarodowej⁶⁷. Zmieniono tytuł rozdziału I z Zasad systemu konstytucyjnego na Postanowienia ogólne, w ślad za czym poszła też modyfikacja jego zawartości. Zwiększono liczbę artykułów poprzez podział wcześniejszych rozbudowanych treści na jednostki bar-

65 Zgodnie z przepisami końcowymi ustawa zasadnicza z 1978 r. obowiązywała jedynie w zakresie niesprzecznym z Porozumieniem Konstytucyjnym, co dotyczyło całego ustawodawstwa Ukrainy (art. 61 Porozumienia).

66 V. Averjanow, W. Pohoriłko, F. Burczak, W. Kopejczykow, A. Zajec, M. Kozjubra, W. Szapował, P. Martynenko, M. Puchtyńskij z sekretarzem Komisji i koordynatorem sekcji 1 A. Korneewem jako kierownikiem.

67 W. Szapował, A. Korneew, *Istoria Osnownoho...*, s. 63.

dziej lakoniczne. Dodano m.in. zasady suwerenności państwa oraz przeniesiono do tego rozdziału postanowienia o symbolach i stolicy państwa. Propozycje grupy roboczej zostały zaakceptowane mimo pewnych mniej lub bardziej realnych uwag⁶⁸. Członkowie grupy roboczej zaproponowali, żeby na następnych posiedzeniach Komisji Konstytucyjnej rozpatrywać propozycje kolejnych rozdziałów jednolitego projektu. Większość członków Komisji Konstytucyjnej była innego zdania i ustalono, że w ciągu miesiąca grupa robocza przedstawi cały projekt od razu.

Żeby podołać zadaniu, członkowie grupy roboczej pracowali w odosobnieniu, mierząc się z problemami do tej pory nierozstrzygniętymi przez parlament czy Komisję Konstytucyjną⁶⁹. Podstawą były zatwierdzone wstępnie preambuła i rozdział zawierający zasady ustrojowe, ale przykładowo nadal nie podjęta, a w sumie polityczna decyzja o parlamencie jedno- lub dwuizbowym miała wpływ na praktycznie cały pozostały tekst konstytucji. Nie wiedząc, którą opcję preferują w tym momencie deputowani, przygotowano właściwie dwa projekty – z jednoizbową Radą Najwyższą oraz dwuizbowym Zgromadzeniem Narodowym (tym razem podzielonym na Izbę Deputowanych i Senat)⁷⁰.

Zgodnie z wcześniejszymi pomysłami zrezygnowano z odrębnego rozdziału Społeczeństwo obywatelskie i Państwo, co biorąc pod uwagę umieszczenie już części jego postanowień w rozdziale I, było nieuniknione. Pozostała jego zawartość została naturalnie przeniesiona do rozdziału II: Prawa, obowiązki człowieka i obywatela, co zmieniło nieco jego strukturę⁷¹.

Przepisy wyborcze i instytucje demokracji bezpośredniej umieszczono w jednym rozdziale zatytułowanym: Wybory. Referendum. Ludowa inicjatywa ustawodawcza. Jednocześnie zmieniono zasady dotyczące referendum ogólnopaństwowego. Prezydent oraz Rada Najwyższa mogli zwoływać referenda wyłącznie w przypadkach enumeratywnie wyliczonych w konstytucji. Prawo inicjatyw obywatelskiej zaproponowano w innej formie. Wymóg 2 mln podpisów zmieniono na podpisy zebrany w 2/3 obwodów, co najmniej po 100 tys. w każdym.

Obie wersje rozdziału o parlamencie nie zawierały przepisu o najwyższym organie władzy państwowej, o co cały czas wnosili niektórzy deputowani (głównie z KPU), ale sformułowanie o najwyższym organie władzy ustawodawczej. Deputowani jako przedstawiciele całego narodu otrzymali mandat wolny. W porównaniu

68 Padła podobna propozycja tytułu aktu: Konstytucja URSS oraz zachowania w niezmienionym kształcie instytucji referendum. *Ibidem*, s. 64.

69 Pracowali w podkijowskim sanatorium „Puszcza-Ozerna”.

70 W. Szapował A. Korneew, *Istoria konstytucyjnoho...*, s. 15.

71 Usunięto z tego rozdziału znaczną część przepisów o charakterze ideologicznym, w zamian wzmacniając jego stronę normatywną i rozszerzając katalog praw podmiotowych i system gwarancji ich ochrony. Wówczas też m.in. zdecydowano się na usunięcie z rozdziału II projektu przepisu o możliwości stosowania kary śmierci. *Ibidem*.

do projektu październikowego rozdział został okrojony. Członkowie grupy roboczej uznali, że szereg szczegółowych postanowień powinien być uregulowany w regulaminie lub regulaminach parlamentarnych.

W przypadku pozycji ustrojowej Prezydenta pierwotny problem polegał na przyznaniu mu lub nie funkcji zwierzchnika władzy wykonawczej. Chodziło o Prezydenta-arbitra lub jakąś odmianę systemu prezydenckiego. Nie brano właściwie po uwagę dualizmu egzekutywy w formie parlamentarno-gabinetowej. Grupa robocza, nie chcąc wyraźnie odchodzić od modelu przyjętego w Porozumieniu Konstytucyjnym, próbowała osłabić pozycję Prezydenta i ograniczyła jego funkcję do roli głowy państwa, próbując jednocześnie wzmocnić pozycję Gabinetu Ministrów poprzez obowiązek kontrasygnaty większości aktów Prezydenta przez premiera i ministra odpowiedzialnego za akt i jego wykonanie. Było to zupełną nowością, ponieważ żaden z poprzednich projektów takiego wymogu nie wprowadzał. Zawsza można było przewidzieć, że pomysł ten nie zyska aprobaty L. Kuczmy, tym bardziej że kontrasygnata dotyczyła nie tylko dużej liczby uprawnień Prezydenta, ale i tych istotnych wagowo, np. polityki międzynarodowej, rozwiązania parlamentu, a nawet powoływania i odwoływania ministrów oraz szeregu innych uprawnień o charakterze kreacyjnym. Odwołanie Prezydenta z urzędu mogło nastąpić w wyniku procedury impeachmentu na wniosek 1/3 Izby Deputowanych (lub Rady Najwyższej w wersji alternatywnej), a uznanie winnym – większością kwalifikowaną 2/3 składu Senatu (Rady Najwyższej)⁷².

W pozostałych rozdziałach wprowadzono dotychczasowe zalecenia Komisji Konstytucyjnej. Wyodrębniono rozdział poświęcony Sądowi Konstytucyjnemu. System sądów powszechnych miał się opierać na zasadach terytorialności i specjalizacji. Uregulowano funkcjonowanie samorządu terytorialnego. W sumie projekt z 15 listopada 1995 r. (pod taką nazwą wszedł do historii ukraińskiego procesu konstytucyjnego) można uznać za kontynuację i sformalizowanie projektu prasowego z października 1993 r. Z pewnością ten tekst był jednak bardziej przejrzysty. Główna różnica polegała na odrzuceniu rozbudowanej warstwy ideologicznej, bardziej lakonicznej treści – projekt liczył 12 rozdziałów i tylko 159 artykułów, podziale treści zgodnie z przyjętymi instytucjami i systemem organów państwowych, a także usunięciu nagłówków mniejszych jednostek redakcyjnych. Co do proponowanego systemu rządów, zwracała uwagę słabsza pozycja głowy państwa w przeciwieństwie do zyskującego w porównaniu do wcześniejszej wersji Gabinetu Ministrów⁷³.

72 Na podstawie: W. Szapował A. Korneew, *Istoria konstytucijnoho...*, s. 16-17.

73 Mógł mieć na to wpływ fakt, że zgodnie z rekomendacją Rady Europy i Komisji Weneckiej konsultantami grupy roboczej byli eksperci zagraniczni, głównie z niemieckich fundacji Deutsche Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit i Konrada Adenauera. *Ibidem*, s. 18.

Jeszcze przed końcem tego etapu prac na życzenie L. Kuczmy w październiku 1995 r. przedstawiono mu tymczasowy wynik. Następnie w połowie miesiąca w obecności mediów spotkał się on z członkami grupy roboczej, wyraził zadowolenia z postępów prac, a swoje uwagi ograniczył do inicjatywy ludowej (proponował wymóg 3 mln podpisów) oraz struktury parlamentu (oczywiście dwuizbowego), na koniec wyrażając nadzieję, że za 2 tygodnie projekt będzie gotowy.

Dwa dni po prezydencie na spotkanie z grupą roboczą przybył drugi ze współprzewodniczących Komisji Konstytucyjnej, O. Moroz, i w przeciwieństwie do prezydenta przekazał szereg uwag krytycznych na czele z bezsensownością wprowadzania na Ukrainie bikameralizmu, ale proponował również dualizm egzekutywy i bardziej skuteczny system hamulców i równowagi⁷⁴. Część tych uwag przewodniczącego Rady Najwyższej została uwzględniona w dalszych pracach grupy roboczej.

3 listopada 1995 r. doszło do ponownego spotkania z prezydentem, które nie przyniosło zmian w projekcie⁷⁵. W ciągu następnych dni dokonano ostatecznej redakcji projektu i 15 listopada 1995 r. przekazano go Komisji Konstytucyjnej.

Posiedzenie Komisji Konstytucyjnej odbyło się 23 listopada 1995 r. pod przewodnictwem L. Kuczmy. Zadowolenie z zakończenia prac grupy roboczej przesłoniła dyskusja, z której wynikało, że w tej wersji projekt nie będzie przyjęty. Członkowie Komisji reprezentujący KPU zarzucili, że projekt likwiduje radziecki system władzy (w tym lokalnej), który w ich mniemaniu potrzebował jedynie dostosowania do warunków niepodległego państwa. Pojawiły się wypowiedzi, także przedstawicieli innych frakcji, oceniające projekt jako gorszy niż punkt wyjścia w postaci projektu październikowego⁷⁶.

Minister sprawiedliwości S. Hołowatyj zaproponował powołanie nowej grupy roboczej złożonej z 10 osób: po 4 przedstawicieli władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz 2 reprezentujących judykaturę. Ich zadaniem byłoby przygotowanie kolejnego jednolitego projektu, który usatysfakcjonowałby Komisję Konstytucyjną jeszcze w bieżącym roku.

Przewodniczący Rady Najwyższej w końcowym wystąpieniu podniósł, że grupa robocza nie wprowadziła do projektu jego postulatów sprzed miesiąca, ale realne jest poprawienie diskutowanego projektu w ciągu miesiąca i przedstawienie go

74 *Ibidem*.

75 W międzyczasie, 31 października 1995 r. zakończył się proces nowelizacji starej konstytucji. Ostatnia zmiana przeredagowała treść art. 56 Ustawy Zasadniczej z 1978 r. Zob. Ustawa Ukrainy z dnia 31 października 1995 r. Pro wnesennjazmin do statti 56 Konstytuciji (Osnownoho Zakonu) Ukrainy, WWR 1995, N 42, s. 303.

76 W. Szapował, A. Korneew, Istorja Osnownoho..., *op. cit.*, s. 85.

Radzie Najwyższej. W tej sytuacji członkowie Komisji na zakończenie posiedzenia przegłosowali projekt jako podstawę dalszych prac⁷⁷.

Następnego dnia współprzewodniczący powołali tzw. podkomisję roboczą składem odpowiadającą propozycji S. Hołowatego: 4 przedstawiciele frakcji i grup deputowanych, 4 wskazanych przez Prezydenta i Gabinet Ministrów oraz 2 reprezentujących władzę sądowniczą (Sąd Najwyższy i Najwyższy Sąd Arbitrażowy)⁷⁸. Mimo bezzwłocznego przystąpienia do pracy termin grudniowy okazał się nierealny. Każdy artykuł projektu był analizowany po kolei, co jak się okazało, zajęło 3 miesiące. Istotne zmiany dotyczyły m.in. usunięciu z projektu instytucji ludowej inicjatywy ustawodawczej oraz pozbawienia prawa inicjatywy ustawodawczej Gabinetu Ministrów, modyfikacji procedury impeachmentu (podwyższającej wymóg liczby głosów do 3/4) oraz zmiany nazwy Autonomicznej Republiki Krym na Autonomię Krymu. Poprawiono również systematykę ogólną projektu, dodając dwa rozdziały: Wniesienie zmian do Konstytucji Ukrainy⁷⁹ i Przepisy przejściowe.

Wyniki zostały przesłane członkom Komisji jako „projekt Konstytucji Ukrainy uzgodniony z przedstawicielami Prezydenta Ukrainy, Rady Najwyższej Ukrainy, Sądu Najwyższego Ukrainy i Najwyższego Sądu Arbitrażowego Ukrainy”⁸⁰ w redakcji z 24 lutego 1996 r., po czym omówiony na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej 11 marca 1996 r. Projekt był już wówczas powszechnie znany, ponieważ na wniosek S. Hołowatego został opublikowany w prasie. Członkowie Komisji otrzymali wykaz różnic w porównaniu do wersji listopadowej wraz z propozycją jednego lub kilku nowych brzmień poszczególnych artykułów⁸¹. Po dyskusji zdecydowano się na przekazanie projektu konstytucji Ukrainy wraz z uwagami Radzie Najwyższej⁸².

77 Nieznany szerzej projekt konstytucji Ukrainy już 7 grudnia 1995 r. opublikowała rosyjska Niezawisimaja Gazeta. Za. <https://prolviv.com/blog/2017/06/28/tsikavi-fakty-pro-konstytutsiiu-ukrainy/>

78 Odpowiednio W. Butkewycz, S. Hmyrja, I. Zajec, W. Stretowycz, F. Burczak, S. Hołowatyj, O. Jemec, Ł. Pidpałow, W. Stefaniuk i D. Prytyka, Koordynatorami grupy zostali Butkewycz i Pidpałow, zaś tzw. sekretarzem specjalnym został S. Hołowatyj. W pracach grupy stale uczestniczył też A. Korneew jako sekretarz komisji konstytucyjnej oraz nieregularnie inni członkowie komisji.

79 Zaproponowany wówczas sztywny tryb zmiany konstytucji pozostał niemal niezmienny w Konstytucji z 1996 r., co gwarantowało stabilność konstytucji, ale i było w przyszłości źródłem szeregu problemów.

80 Tak szczegółowy tytuł nie był przypadkowy, wypełniał wymóg ustanowiony przepisami Porozumienia Konstytucyjnego poddania referendum ogólnopaństwowego wyłącznie uzgodnionego przez strony projektu. W. Szapował A. Korneew, *Istoria konstytucijnoho...*, s. 21.

81 W tej wersji projekt można określić jako łagodną formę rządów prezydenckich. J. Kozakiewicz, *System polityczny Ukrainy*, „Warszawskie Zeszyty Ukrainoznawcze” 2000, nr X, s. 40.

82 Tutaj też nie obyło się bez problemów. Początkowo tytuł uchwały brzmiał: „Projekt opracowany przez roboczą podkomisję Komisji konstytucyjnej z uwagami i propozycjami członków Komisji konstytucyjnej przyjęty jako podstawa dla dalszego opracowania i rozpatrzenia przez Radę Najwyższą”. Szybko zwrócono uwagę, że w ten sposób do parlamentu trafi projekt podkomisji, a nie zgodnie procedurą – Komisji Konstytucyjnej, a poza tym deputowani mieli się zapoznać z projektem Komisji a nie opcjami projektu. Ostatecznie przegłosowano uchwałę o treści: „Po rozpatrzeniu i omówieniu projektu Konstytucji Ukrainy opracowanego przez roboczą podkomisję powołaną 24 listopada 1995 r. Komisja Konstytucyjna postanawia: projekt Konstytucji Ukrainy przyjąć i przekazać do rozpatrzenia Radzie Najwyższej Ukrainy wraz z uwagami i propozycjami członków Komisji Konstytucyjnej”.

18 marca 1996 r. Komisja Konstytucyjna spotkała się po raz ostatni celem uregulowania pewnych kwestii proceduralnych, m.in. przygotowania listu przewodniego do Rady Najwyższej⁸³, oraz ustaliła, że projekt jednocześnie zostanie oficjalnie opublikowany jako dokument Komisji Konstytucyjnej.

5.2. Projekt Mychajło Syroty

Wreszcie 20 marca 1996 r. projekt został przedstawiony na specjalnym, wieczornym posiedzeniu Rady Najwyższej. Pod obrady parlamentu zdecydowano się przesłać wariant z jednoizbową Radą Najwyższą i nad taką wersją deputowani rozpoczęli prace. 22 marca 1996 r. wskazano trzy stałe komisje parlamentarne, które przede wszystkim miałyby się zająć projektem, a na początku kwietnia powołano nieformalną specjalną grupę parlamentarną złożoną z przedstawicieli 9 frakcji i grup deputowanych, następnie poszerzoną do reprezentantów 11 ugrupowań. Jej zadaniem było opracowanie projektu przesłanego przez Radę Najwyższą poprzez uzgodnienie ostatecznego kształtu dyskusyjnych fragmentów konstytucji i przygotowanie tekstu projektu do pierwszego czytania zaplanowanego na 17 kwietnia.

Należy dodać, że w tym czasie w parlamencie znajdowało się kilka projektów. Oprócz tego przygotowanego przez Komisję Konstytucyjną był też projekt zarejestrowany pod datą 21 marca 1996 r., wniesiony przez deputowanych, który stanowił kopię wcześniej wspomnianego projektu Konstytucji URSS przygotowanego przez Frakcję Komunistów 25 maja 1995 r., w którym proponowali oni wprowadzenie dawnego systemu sowieckiego, z głową państwa w osobie Przewodniczącego Rady Najwyższej⁸⁴. Drugi był projekt Socjaldemokratycznej Partii Ukrainy przedstawiony przez deputowanego Jurija Buzduhana i zarejestrowany 2 kwietnia 1996 r., który w rzeczywistości był projektem konstytucji z 26 października 1993 r. Trzeci to zgłoszony 5 kwietnia, a zarejestrowany 8 kwietnia 1996 r. projekt deputowanych Chrześcijańsko-Demokratycznej Partii Ukrainy. Oprócz tego w Radzie Najwyższej były złożone projekty niepełne lub wręcz fragmentaryczne, odnoszące się jedynie do pojedynczych instytucji⁸⁵. Poprawki zgłaszane przez przedstawicieli tych ugrupowań w trakcie debaty parlamentarnej pochodziły najczęściej właśnie z ich partyjnych projektów.

83 L. Kuczma jako współprzewodniczący Komisji wystosował list przewodni do Rady Najwyższej o przesłaniu projektu konstytucji, jednak drugi współprzewodniczący odmówił jego podpisania. O. Moroz uważał, że Komisja Konstytucyjna nie zatwierdziła projektu, a jedynie jego szkic nakreślony przez roboczą podkomisję, zaś protokoły posiedzeń Komisji są dokumentami wewnętrznymi i nie powinny być załączone do projektu. Wobec kategorycznej odmowy podpisania listu członkowie Komisji ustalili, że list oficjalnie wystosuje i podpisze jedynie Sekretarz Komisji, co też się stało 19 marca 1996 r.

84 T.A. Olszański, *Uchwalenie Konstytucji Ukrainy*, „Biuletyn Ukraiński” 1996, nr 3(27), s. 2.

85 W. Szapował A. Korneew, *Istorija konstytucijnoho...*, s. 24.

Zgodnie z planem do prac nad projektem w wersji przedłożonej przez Komisję Konstytucyjną przystąpiono 17 kwietnia 1996 r. Przedstawiono opinię komisji stałych wraz z uwagami krytycznymi i z wskazaniem zauważonych błędów w projekcie. Następnie wypowiedzieli się przedstawiciele frakcji. Wśród głosów ok. 40 zgłoszonych deputowanych obok uwag merytorycznych do projektu i procedury przyjęcia konstytucji Ju. Buzdyhan i Mykoła Karnauch (jeden z autorów projektu niepełnego) zaprezentowali swoje alternatywne wersje ustawy zasadniczej⁸⁶. Wśród uwag merytorycznych zwracał uwagę głos prokuratora generalnego Hryhorija Worsinowa, który opowiedział się za utrzymaniem obecnego statusu Prokuratury. W podsumowaniu postanowiono powołać specjalną komisję Rady Najwyższej, powierzyć jej opracowanie projektu i wrócić do czytania 23 kwietnia 1996 r. Wobec sporów co do składu komisji jej powołanie również odroczone.

Uchwałę w sprawie powołania specjalnej komisji przyjęto dopiero 24 kwietnia, ale zgody co do jej składu dalej nie udało się osiągnąć jeszcze przez niemal 2 tygodnie. Ostatecznie Tymczasowa Specjalna Komisja do opracowania projektu Konstytucji Ukrainy została powołana 5 maja 1996 r.⁸⁷ W jej skład weszło 29 deputowanych z 12 grup i frakcji parlamentarnych. Przewodniczącym komisji został Mychajło Syrota.

Komisja rozpoczęła pracę 12 maja 1996 r. i przygotowując projekt do powtórnego pierwszego czytania, rozpatrzyła ok. 2 tys. uwag, co siłą rzeczy musiało nieco potrwać. Cały czas zgodnie z wymogami Porozumienia Konstytucyjnego pracom specjalnej komisji towarzyszyli przedstawiciele prezydenta, z którymi uzgadniano finalną wersję. Niekiedy swoje uwagi zgłaszał bezpośrednio sam L. Kuczma⁸⁸. W trakcie obrad porzucono⁸⁹ i z czasem nie brano już pod uwagę pomysłu z parlamentem dwuizbowym, ale pojawiły się nowe propozycje nazwy dla jednej izby: Zgromadzenie Narodowe, Parlament Ukrainy, Rada Ludowa Ukrainy⁹⁰. W nocy z 27 na 28 maja 1996 r., jak się okazało definitywnie, zatwierdzono dotychczasową nazwę, czyli Rada Najwyższa Ukrainy.

86 *Ibidem*, s. 25.

87 Uchwała Rady Najwyższej z 5 maja 1996 r. „Pro stworennya Tymczasowoi specialnoji komisji po opracjuwanju projektu Konstytuciji Ukrainy”, nr 169/96 – WR.

88 Na przykład projekt Komisji Konstytucyjnej proponował otwarcie rozdziału poświęconego Gabinetowi Ministrów określeniem go mianem „centralnego kolegialnego organu władzy wykonawczej”. Strona prezydenta przeformułowała inną definicję, która ostatecznie znalazła się w konstytucji (art. 113): Gabinet Ministrów jest najwyższym organem w systemie organów władzy wykonawczej.

89 Jak podają W. Szapował i A. Korneew, spór, który budził może i największe kontrowersje w trakcie poprzednich miesięcy, a nawet lat, został zakończony w sposób wręcz anegdotyczny. Któregoś dnia materiały dotyczące prac Komisji zostały przekazane prezydentowi celem uzgodnienia. Było wśród nich uzasadnienie istnienia parlamentu dwuizbowego na Ukrainie. Po omówieniu wszystkich zagadnień oprócz właśnie bikameralizmu prezydent zaczął dziękować obecnym, na co jeden z nich zapytał: „A co z parlamentem dwuizbowym?”. „Już podjęto decyzję – będzie jednoizbowy” – odpowiedział niezwłocznie prezydent i do tematu już nie wracano. W. Szapował A. Korneew, *Istorija konstytucijnoho...*, s. 27.

90 *Ibidem*, 26.

17 maja 1996 r. Tymczasowa Specjalna Komisja zatwierdziła nową wersję projektu i przekazała ją Radzie Najwyższej. W porównaniu do poprzedniej wersji zmian nie było dużo⁹¹. Systematyka ogólna konstytucji nie uległa zmianie⁹². Dodano 12 artykułów, 6 przeredagowano, zmieniono treść 29 artykułów, a 54 uzupełniono. W 34 artykułach dokonano poprawek redakcyjnych i terminologicznych.

6. Uchwalenie Konstytucji

Projekt trafił pod obrady parlamentu 21 maja, a ponowne pierwsze czytanie rozpoczęło się 28 maja 1996 r., jednak w wyniku obstrukcyjnych działań części deputowanych, głównie z KPU i socjalistów, rozpatrzenie projektu przez pierwsze 2 tygodnie właściwe stanęło w miejscu. Dopiero 4 czerwca 1996 r. Rada Najwyższa przegłosowała uchwałę zaproponowaną przez Tymczasową Specjalną Komisję, która pozwoliła kontynuować prace nad projektem w Komisji. Czas jednak płynął i sytuacja zaczęła się komplikować. 10 czerwca 1996 r. przewodniczący Rady Najwyższej O. Moroz ogłosił na forum parlamentu, że właśnie upłynął roczny termin obowiązywania Porozumienia Konstytucyjnego i wobec jego nieprzedłużenia przestało ono obowiązywać z mocy prawa.

W końcu po 2 tygodniach na posiedzeniu parlamentu 19 czerwca 1996 r. Tymczasowa Specjalna Komisja przedstawiła kolejną wersję projektu uwzględniającą ostatnie uwagi deputowanych. Jednak projekt nadal nie był akceptowany przez lewicowych deputowanych, którzy wychodząc z sali, nie pozwalali na przeprowadzenie głosowania. Do rozpatrywania projektu powrócono 21 czerwca, kiedy to udało się przyjąć pierwszych kilka artykułów. W ciągu kilku kolejnych dni sytuacja nie uległa większej zmianie. Obrady nadal były bojkotowane, już nie tylko przez komunistów. Pojawił się pomysł zwrócenia się do prezydenta o zarządzenie ogólnopolskiego referendum w sprawie przyjęcia konstytucji, który 26 czerwca rano poparło ok. 240 deputowanych⁹³. Wobec niechęci części parlamentarzystów prezydent zgodził się na ten szantaż polityczny, grożąc wniesieniem własnego projektu i poddaniem go pod referendum ogólnopolskowe⁹⁴. Jeszcze tego samego dnia L. Kuczma podpisał dekret zwołujący referendum, w którym obywatele mieli wypowiedzieć się w sprawie przyjęcia nowej konstytucji w wersji przyjętej przez Komisję Konstytucyjną 11 marca 1995 r. i Radę Najwyższą 24 kwietnia 1996 r. Referendum miało się odbyć 25 września⁹⁵. Doprowadziło to do uelastycznienia postawy parlamentu. 27 czerwca 1996 r. Rada Najwyższa przystąpiła ponownie do rozpatrywa-

91 Komuniści uznali wręcz proponowane zmiany za „kosmetyczne”. „Kommunist” 1996, nr 24, s. 3.

92 Między innymi powrócono do nazwy Autonomiczna Republika Krym.

93 W. Szapował A. Korneew, *Istoria konstytucijnoho...*, s. 28.

94 Zob. T.A. Olszański *Ukraiński system...*, s. 14.

95 Dekret Prezydenta Ukrainy z 26 czerwca 1996 r. „Pro prowadzenija wseukrajińskoho referendum z pytannja pryjnjattja nowoji Konstytuciji Ukrainy, nr 467 (nieopublikowany).

nia projektu w drugim czytaniu. Tym razem prace szły sprawniej i po 24 godzinach obrad rankiem 28 czerwca 1996 r. udało się dojść do porozumienia. Trzecie czytanie odbyło się o godz. 9.18. Za głosowało 315 deputowanych, co przewodniczący Rady Najwyższej O. Moroz podsumował słowami: „Jest Konstytucja!”

Tego samego dnia Rada Najwyższa uchwaliła ustawę o przyjęciu konstytucji i wejściu jej w życie⁹⁶. Aktem tym uchylono Konstytucję Ukrainy z 20 kwietnia 1978 r. i Porozumienie Konstytucyjne z 1995 r. Konstytucja weszła w życie z dniem uchwalenia, co każe stwierdzić, że nie obyło się bez kolejnych kontrowersji wokół legalności procesu konstytucyjnego na Ukrainie. Uchylenie obu wcześniejszych aktów rangi konstytucyjnej nastąpiło wyłącznie na mocy powyższej ustawy z 28 czerwca 1996 r. Przepisy nowej konstytucji zagadnienie to przemilczały. Oznacza to, że ustawa zasadnicza z 1978 r. i Porozumienie Konstytucyjne zostały uchylone aktem rangi wyłącznie ustawowej, co naruszyło obowiązującą na Ukrainie zasadę nadrzędności konstytucji i hierarchiczność aktów normatywnych.

Ponadto w pracach ukraińskich konstytucjonalistów zwraca się uwagę, że art. 1 ustawy informujący o uchwaleniu konstytucji w tym momencie nie miał racji bytu, bo uchwalenie nastąpiło nie wskutek ustawy, a głosowania Rady Najwyższej nad projektem w trzecim czytaniu⁹⁷. O wejściu w życie Konstytucji z dniem uchwalenia oznajmia ona sama w rozdziale XIV Przepisy końcowe, w art. 160: „Konstytucja wchodzi w życie z dniem uchwalenia”. Potwierdził ten fakt Sąd Konstytucyjny w orzeczeniu z 3 października 1997 r., uznając, że momentem wejścia konstytucji w życie było ogłoszenie wyników głosowania⁹⁸. Wreszcie zwraca się uwagę na fakt podpisania ustawy zarówno przez Prezydenta, jak i Przewodniczącego Rady Najwyższej, czego nie przewidywała ani poprzednia ustawa zasadnicza, ani Porozumienia Konstytucyjne, ani też obecna konstytucja.

Dopełnieniem związanych z uchwaleniem Konstytucji niezręcznych faktów niech będzie to, że została ona oficjalnie opublikowana dopiero blisko połowy lipca 1996 r. a zatem przez kilkanaście dni była w mocy z pominięciem tego wymogu.

Dodać jeszcze należy, że jednocześnie 28 czerwca 1996 r. parlament wystąpił do prezydenta z wnioskiem o uchyleniu zarządzenia referendum w związku z uchwaleniem nowej Konstytucji Ukrainy przez organ przedstawicielski, co L. Kuczma uczynił stosownym dekretem z 1 lipca 1996 r.⁹⁹

96 Zob. ustawa Ukrainy z 28 czerwca 1996 r. „Pro pryjnattja Konstytuciji Ukrainy i wwedennjajiji w diju”, WWR 1996, nr 30, s. 142.

97 W. Szapował, A. Korneew, *Istorja Osnownoho...*, s. 102.

98 Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z 3 października 1997 r. w sprawie wniosku Ołeksandra Leonidowicza Barabasza co do oficjalnej wykładni ust. 5 art. 94 i art. 160 Konstytucji Ukrainy, nr 18/183-97, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-97> (12.09.2018).

99 Dekret Prezydenta Ukrainy z 1 lipca 1996 r. „Pro wyznannja takim, szczołowtratiwczynnist”, Ukazu Prezydenta Ukrainy wid 26 czerwnja 1996 r., nr 467, 489/96.

Rozdział VI.

KONSTYTUCJA UKRAINY Z 1996 R.

1. Ogólna charakterystyka Konstytucji

Postanowienia obecnej Konstytucji Ukrainy były wielokrotnie omawiane w szeregu różnych opracowań¹, nie sposób jednak ich tutaj pominąć ze względu na prowadzony wywód. Jej treść była wynikiem kilkuletnich tarć politycznych między Prezydentem a Radą Najwyższą oraz tych toczonych w łonie samego parlamentu. Autor niniejszej monografii ma nadzieję, że wcześniejsze rozdziały wykazały kierunek kształtowania się systemu rządów, który zakończył proces konstytucyjny w tym momencie. Można mówić, jak w przypadku wielu innych państw przechodzących transformację ustrojową, o osiągnięciu pewnego punktu kulminacyjnego. Jednak w przypadku Ukrainy był to jednocześnie początek następnego etapu ewolucji systemu rządów, dla którego Konstytucja Ukrainy w wersji uchwalonej 28 czerwca 1996 r. była punktem wyjścia.

Konstytucja Ukrainy z 28 czerwca 1996 r. składała się i mimo kilku rewizji i nowelizacji nadal się składa z 161 artykułów podzielonych na 15 rozdziałów poprzedzonych preambułą². Rozdział I zatytułowany Zasady ogólne obejmuje art. 1-20, rozdział II – Prawa, wolności i obowiązki człowieka i obywatela – art. 21-68³, rozdział III – Wybory. Referendum – art. 69-74, rozdział IV – Rada Najwyższa Ukrainy

1 Zob. np. R. Mojak, *Republika Ukrainy*, [w:] E. Gdulewicz (red.), *Ustroje państw współczesnych*, t. 2, Lublin 2005, s. 251 i n.; A. Olechno, *Ukraina*, [w:] M. Grzybowski, S. Bożyk (red.), *Systemy konstytucyjne państw współczesnych*, Kraków 2012, s. 309.

2 Konstytucja Ukrainy z 28 czerwca 1996 r., WWR 1996, nr 30, s. 141. W monografii korzystano z tekstu źródłowego oraz *Konstytucji Ukrainy z 28 czerwca 1996 r.* ze wstępem E. Toczek, Warszawa 1999, a także w kolejnych rozdziałach: *Konstytucja Ukrainy*, tłum. E. Toczek, A. Kubik (tłum. zmian), Kancelaria Sejmu 2014, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/Ukraina2014.pdf> (15.09.2018).

3 Rozdział II składa się z 48 artykułów i jest najobszerniejszym rozdziałem Konstytucji. Zakres przedstawionych tam przepisów nie odbiega od katalogu praw i wolności zawartych w konstytucjach innych państw demokratycznych. Możemy wśród nich wyróżnić prawa i wolności: osobiste, polityczne, ekonomiczne, socjalne, kulturalne oraz ekologiczne (na tle doświadczeń związanych z katastrofą w Czarnobylu gwarantuje się prawo do przebywania w bezpiecznym dla życia i zdrowia otoczeniu oraz jawność informacji o stanie środowiska). Przyznane prawa i wolności nie mogą być zmieniane, a ograniczane jedynie w pewnym zakresie w czasie obowiązywania stanu wojennego lub wyjątkowego.

– art. 75-101, rozdział V – Prezydent Ukrainy – art. 102-112, rozdział VI – Gabinet Ministrów Ukrainy. Inne organy władzy wykonawczej – art. 113-120, Rozdział VII – Prokuratura – art. 121-123, rozdział VIII – Sądownictwo – art. 124-131, rozdział IX – Ustrój terytorialny Ukrainy – art. 132-133, rozdział X – Autonomiczna Republika Krym – art. 134-139, rozdział XI – Samorząd lokalny – art. 140-146, rozdział XII – Sąd Konstytucyjny Ukrainy – art. 147-153, rozdział XIII – Wprowadzenie zmian do Konstytucji Ukrainy – art. 154-159, a rozdziały XIV i XV zawierają Przepisy końcowe (art. 160-161) i Przejściowe (odrębna numeracja 1-16, w tym pkt 15 i 16 dodane nowelizacją z 2011 r.).

Wśród naczelných zasad ustrojowych Konstytucja wymienia m.in. zasadę republikańskiej formy państwa, zasadę suwerenności⁴ i niepodległości państwa, zasadę socjalnego, demokratycznego państwa prawnego, zasadę pluralizmu politycznego oraz zasadę podziału władz⁵. Suwerenem i jedynym źródłem władzy jest naród, który sprawuje władzę w sposób pośredni, poprzez swoich przedstawicieli, oraz bezpośredni, w drodze referendum ogólnoukraińskiego. Mimo zachowania tej instytucji w porządku prawnym Ukrainy trudno potwierdzić jej akceptację w praktyce ustrojowej⁶. Świadczy o tym fakt skutecznego zorganizowania referendum ogólnoukraińskiego tylko raz, w 2010 r., oraz faktyczne zniesienie instytucji referendum lokalnego w 2012 r.⁷

W sposób pośredni naród wyraża swoją suwerenną wolę poprzez deputowanych wybieranych do Rady Najwyższej, a tym samym parlament właśnie w imieniu narodu uchwalił ustawę zasadniczą.

Zarówno konstytucja ogólnie *expressis verbis*, dzieląc władzę państwową na ustawodawczą, wykonawczą i sędziowską, jak i przepisy poświęcone Prezydentowi, gdzie możemy wyróżnić uprawnienia wobec tych trzech gałęzi władzy, przekonuje nas o istnieniu tradycyjnej koncepcji trójpodziału władzy⁸. Podział ten opierał się na trzech głównych funkcjach, które dzielą między sobą poszczególne organy państwowe (aspekt przedmiotowy i podmiotowy). O ile nie ma wątpliwości, jak zaszerzować należy Radę Najwyższą, Gabinet Ministrów oraz sądy, to ustrojodawca nie umiejscawiał Prezydenta w ramach egzekutywy, co pozwala na wyodrębnienie czwartej władzy, o charakterze arbitrażowym.

4 Suwerenność przypisywana jest w ukraińskiej Konstytucji zarówno narodowi, jak i państwu. Konstytucja wprost mówi o suwerenności państwa, które rozciąga się na terytorium całej Ukrainy.

5 Zob. szerzej: E. Zieliński, *System konstytucyjny Ukrainy*, Warszawa 2007, s. 26 i n.

6 I. Pankevych, *Referendum na Ukrainie: teoria i praktyka*, „Studia Wyborcze” 2009, t. 9, s. 80.

7 Pomimo dość dużej popularności referendum lokalnego do tego czasu. Zob. szerzej: A. Olechno, *Referendum lokalne w Polsce i na Ukrainie – uwagi prawnoporównawcze*, [w:] Z. Czarnik, J. Posłuszny, L. Żukowski (red.), *Internacjonalizacja administracji publicznej*, LEX 2015, s. 520-529.

8 Zob. szerzej K. Eckhardt, *Zasady podziału władzy na Ukrainie*, [w:] S. Garbowska, R. Grabowski (red.) *Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich T. II*, Rzeszów 2016, s. 199 i n.

Konstytucja nie wypowiedała się wprost na temat przyjętego systemu rządów, można jednak ocenić, że w swojej pierwszej wersji przyjmowała ona prezydencko-parlamentarny (bardziej niż parlamentarno-prezydencki) system rządów wzorowany na zachodnioeuropejskich ustrojach półprezydenckich (Francja, Portugalia, Finlandia), z uwzględnieniem dotychczasowej specyfiki ukraińskiej formy rządów przejawiającej się m.in. wzmocnieniem pozycji głowy państwa. Z jednej strony doszło zatem do akceptacji formy rządów w dotychczasowych, półprezydenckich ramach, z drugiej zaś do uchwalenia rozwiązań swoistych, odróżniających Ukrainę od innych europejskich republik w sferach podziału uprawnień między władzami, statusu władzy ustawodawczej i egzekutywy, impeachmentu Prezydenta, rozwiązania parlamentu, kompetencji Prezydenta i rządu w procedurze legislacyjnej, wpływu głowy państwa na formowanie i kontrolowanie rządu oraz systemu wymiaru sprawiedliwości⁹.

Jak się w przyszłości okazało, jednym z najbardziej newralgicznych miejsc w postanowieniach Konstytucji, podobnie jak w przypadku jej poprzedniczki, była procedura nowelizacji. Kolejne zmiany Konstytucji z 1996 r. nie modyfikowały artykułów temu poświęconych, a zatem powinny to być przepisy wiążące w całości ustrojodawcę w decydujących dla ukraińskiego systemu rządów latach 2004 i 2014, w mniejszym stopniu w 2010 r. Można by rzec, że wprowadzając skomplikowaną i angażującą aż kilka konstytucyjnych organów państwowych, przez co rozwlekła w czasie procedurę, ustrojodawca skrępował sobie możliwości działania, co pokonywał, podając w wątpliwość konstytucyjność swoich działań. Z drugiej strony nie jest to procedura szczególnie wyjątkowa, prezentuje raczej charakterystyczne rozwiązania dla unitarnych państw chcących usztywnić ustawę zasadniczą.

Zgodnie z rozdziałem XIII wprowadzenie zmian do konstytucji Ukrainy wygląda następująco¹⁰. Projekt o zmianie ustawy zasadniczej może przedłożyć w Radzie Najwyższej co najmniej 1/3 składu konstytucyjnego Rady Najwyższej lub Prezydent Ukrainy. Konstytucja przewiduje dwie kategorie ustaw o zmianie konstytucji Ukrainy: zwykłe – dotyczące zmiany Konstytucji Ukrainy z wyjątkiem rozdziałów I, III i XII oraz szczególne – o zmianie trzech powyższych rozdziałów.

Projekty pierwszego typu uchwalone uprzednio większością głosów konstytucyjnego składu Rady Najwyższej uważa się za przyjęte, jeżeli na następnej sesji zwyczajnej opowiedziały się za nimi co najmniej 2/3 konstytucyjnego składu Rady Najwyższej Ukrainy. Projekty ustaw szczególnych przedkładają w Radzie Najwyższej co najmniej 2/3 konstytucyjnego składu parlamentu lub Prezydent

9 Por. R. Mojak, *Republika Ukrainy*, s. 267.

10 Art. 154-159 Konstytucji Ukrainy.

Ukrainy. W razie uchwalenia projektu większością co najmniej 2/3 głosów konstytucyjnego składu Rady Najwyższej musi być on zatwierdzony w referendum ogólnoukraińskim zarządzanym obligatoryjnie przez Prezydenta Ukrainy (art. 156 Konstytucji). Powtórne przedłożenie projektu ustawy dotyczącego zmiany rozdziałów I, III i XIII, którego przedmiotem jest ta sama materia, możliwe jest dopiero w Radzie Najwyższej następnej kadencji. Przepis ten ma za zadanie ochronę konstytucyjnego porządku prawnego oraz pośrednio poddanie proponowanych zmian ocenie narodu, którą może wyrazić, oddając głosy w najbliższych wyborach parlamentarnych na partie opowiadające się za bądź przeciw zmianom w konstytucji.

Rozpatrzenie przez Radę Najwyższą projektu ustawy o wprowadzeniu zmian do Konstytucji Ukrainy poprzedza wydanie orzeczenia Sądu Konstytucyjnego o zgodności projektu z poniższymi ograniczeniami. Zmiany nie mogą polegać na uchyleniu lub ograniczeniu praw i wolności człowieka i obywatela, zmierzać do likwidacji niepodległości lub do naruszenia integralności terytorialnej Ukrainy. Konstytucja nie może zostać zmieniona w czasie obowiązywania stanu wojennego lub wyjątkowego (art. 157 Konstytucji)¹¹. Ustrojodawca ukraiński dopuścił zatem taką możliwość w czasie obowiązywania nadzwyczajnej sytuacji ekologicznej będącej odpowiednikiem polskiego stanu klęski żywiołowej.

Projekt rozpatrywany, lecz z powodu braku większości nieuchwalony przez Radę Najwyższą może być przedłożony ponownie nie wcześniej niż po upływie roku od dnia głosowania nad nim. Ostatnim wprowadzonym ograniczeniem jest zakaz zmiany jednego i tego samego przepisu konstytucji dwukrotnie w czasie jednej kadencji Rady Najwyższej (art. 158 Konstytucji).

Wprowadzone w art. 157 ograniczenia nie oznaczają, iż rozdział II Konstytucji Ukrainy jest nienaruszalny. Zgodnie z art. 22 Konstytucji katalog praw i wolności nie został wyczerpany, zatem rozszerzenie konstytucyjnych praw i wolności czy też wzmocnienie gwarancji tych praw wymaga zmiany konstytucji i jest dopuszczalne. Zakaz zmian przewidujących likwidację niepodległości lub naruszenie integralności terytorialnej Ukrainy oznacza w praktyce zakaz wnoszenia projektów zmiany art. 1 i 2 Konstytucji.

Projekt zmiany konstytucji Sąd Konstytucyjny bada pod względem jego zgodności z art. 157 i 158 Konstytucji. Procedura ta nie wymaga wniosku organu przedkładającego projekt ani żadnego innego o zbadanie zgodności z konstytucją. Sąd Konstytucyjny Ukrainy zobowiązany jest na mocy art. 147 do rozstrzygnięcia o zgod-

¹¹ Na temat regulacji stanów nadzwyczajnych na Ukrainie zob. K. Eckhardt, *Zasady wprowadzania stanów szczególnego zagrożenia w świetle Konstytucji i ustawodawstwa Ukrainy*, [w:] R.M. Czarny, K. Spryszak, red. *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Współczesne ustroje państwowe i rozwój demokracji w Polsce*. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni, Toruń 2012, s. 98 i n.

ności ustaw i innych aktów z konstytucją i po wniesieniu takiego projektu do Rady Najwyższej bada go pod tym kątem z urzędu. Oczywiście orzeczenie Sądu Konstytucyjnego nie decyduje jeszcze o przyszłości projektu. Może on nie uzyskać wymaganej większości w Radzie Najwyższej, a już uchwalony, może nie zostać zatwierdzony w ogólnoukraińskim referendum.

Zwraca uwagę, że z powyższych zastrzeżeń dotyczących możliwości zmiany konstytucji jeden – zakaz powtórnego przedłożenia w ciągu jednej kadencji Rady Najwyższej projektu ustawy dotyczącego zmiany rozdziałów I, III i XIII, którego przedmiotem jest ta sama materia – nie znajduje się w art. 157 i 158 Konstytucji, nad przestrzeganiem których czuwa Sąd Konstytucyjny z urzędu. Pojawia się pytanie, kto ma zatem decydować, czy wniesiony projekt konstytucji dotyczy „tej samej materii”, czy też nie. Wydaje się, iż nadal będzie to należało do kompetencji Sądu Konstytucyjnego, jednak orzeczenie wydane zostanie na wniosek innego uprawnionego do tego organu, tj. na mocy art. 150 Konstytucji byłoby to: Prezydent Ukrainy, grupa co najmniej 45 deputowanych Rady Najwyższej, Sąd Najwyższy, Pełnomocnik Rady Najwyższej ds. Praw Człowieka oraz Rada Najwyższa Autonomicznej Republiki Krym. Konstytucja wyraźnie podkreśla, że prezydenckie prawo weta nie może być stosowane w przypadku projektu zmiany konstytucji.

2. Rada Najwyższa

Parlament – Rada Najwyższa Ukrainy – zgodnie z art. 75 Konstytucji pozostała jedynym organem władzy ustawodawczej na Ukrainie¹². Składa się z 460 deputowanych ludowych Ukrainy¹³ wybieranych na podstawie powszechnego, równego i bezpośredniego prawa wyborczego w głosowaniu tajnym na 5 lat¹⁴. Konstytucja nie zawierała szczegółowych postanowień dotyczących systemu wyborczego. Jak się wydaje, było to spowodowane wcześniejszymi problema-

12 Przepisy konstytucji w momencie jej uchwalenia uzupełniał Regulamin Rady Najwyższej z 27 lipca 1994 r. – Rehlament Wierhownoji Rady Ukrainy, WWR 1994, nr 129. Biorąc pod uwagę kilkakrotne późniejsze zmiany Konstytucji przejawiające się przede wszystkim w zmianie znacznej części, ale jednak nie wszystkich, uprawnień konstytucyjnych organów państwowych, autor niniejszej monografii uznał za zasadne omówienie pozycji ustrojowej tychże przy zastosowaniu czasu przeszłego (z nielicznymi wyjątkami) aż do ostatniej rewizji Konstytucji w 2014 r., która wprowadziła stan obecnie obowiązujący.

13 Deputowani rozpoczynają sprawowanie mandatu z chwilą złożenia przysięgi przed otwarciem pierwszej sesji nowo wybranej Rady Najwyższej. Mandat deputowanego ma charakter zawodowy. Nie może on pełnić innej funkcji państwowej ani piastować innego mandatu przedstawicielskiego poza działalnością naukową, dydaktyczną i artystyczną. Deputowanym przysługuje immunitet parlamentarny, a zgodę na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej, zatrzymanie lub aresztowanie może wyrazić jedynie uchwała izby. Mandat deputowanego wygasa wraz z upływem kadencji Rady Najwyższej oraz przedterminowo w wypadku: rezygnacji, uznania przez sąd za ubezwłasnowolnionego lub zaginionego, utraty obywatelstwa lub wyjazdu za granicę w celu stałego pobytu oraz śmierci. W przypadku niespełnienia wymogu niepołączalności stanowisk w ciągu 21 dni od wyboru mandat deputowanego wygasa na podstawie odpowiedniego postanowienia sądu.

14 Zob. szerzej: I. Pankevych, *Zasady...*, s. 175 i n.

mi i pozostawieniem większej swobody ustawodawcy zwykłemu co do kształtu przyszłej optymalnej ordynacji¹⁵. Biorąc pod uwagę wcześniejsze problemy ze skompletowaniem składu parlamentu, chociażby wybory z 1994 r., w art. 82 wprowadzono przepis naprawczy. Parlament uważa się za ukonstytuowany pod warunkiem wyboru nie mniej niż 2/3 konstytucyjnego składu. Istniał tylko jeden sposób na skrócenie kadencji Rady Najwyższej. Prezydent posiadał prawo do rozwiązania parlamentu wyłącznie w przypadku braku możliwości rozpoczęcia posiedzenia plenarnego w ciągu 30 dni trwania sesji zwyczajnej¹⁶. Konstytucja stanowiła, że Rada Najwyższa (podobnie jak Prezydent Ukrainy) sprawuje funkcję do końca swoich kadencji, zaś wybory do Rady Najwyższej zostaną przeprowadzone w marcu 1998 r. (wybory prezydenckie w ostatnią niedzielę października 1999 r.)¹⁷.

Radzie Najwyższej przyznano szereg uprawnień o charakterze ustawodawczym, kreacyjnym i kontrolnym¹⁸. Podstawową funkcją parlamentu pozostała oczywiście działalność ustawodawcza¹⁹. Inicjatywa ustawodawcza przysługiwała Prezydentowi²⁰, deputowanym ludowym, Gabinetowi Ministrów i Narodowemu Bankowi Ukrainy (art. 93 ust. 1 Konstytucji), a Rada Najwyższa rozpatrywała pro-

- 15 O. Kowal, K. Składowski, *Transformacja systemu wyborczego a Konstytucyjna reforma na Ukrainie*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana konstytucji. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Rzeszów, 3-4 marca 2008 r.*, Rzeszów 2008, s. 254.
- 16 T. Włodek, *Instytucja rozwiązania Rady Najwyższej Ukrainy w Konstytucji z dnia 28 czerwca 1996 r.*, [w:] M. Granat, J. Sobczak (red.), *Problemy stosowania konstytucji Polski i Ukrainy w praktyce*, Lublin 2004, s. 276 i n. Zob. też: A. Stec, *Pozycja ustrojowa prezydenta w systemie konstytucyjnym Ukrainy (1991-2012)*, Lwów 2014, s. 202 i n.
- 17 Punkt 2 przepisów przejściowych.
- 18 Parlament pracuje w trybie sesyjnym. Na pierwszą sesję deputowani zbierają się nie później niż trzydzieste-go dnia po urzędowym ogłoszeniu wyników wyborów. Otwiera ją najstarszy parlamentarzysta. Sesje zwyczajne, odbywające się dwa razy do roku, zwoływane są na pierwszy wtorek lutego i pierwszy wtorek września. Pracami izby kieruje wybrany przez deputowanych Przewodniczący Rady Najwyższej, któremu pomagają Pierwszy Zastępca przewodniczącego i Zastępca przewodniczącego. Sesje nadzwyczajne mogą być zwołane na żądanie Prezydenta lub co najmniej 1/3 konstytucyjnego składu deputowanych przez Przewodniczącego Rady Najwyższej, który proponuje określony porządek obrad. Regulamin Rady Najwyższej dodaje, że wraz z żądaniem należy podać motywy, jakimi kierował się Prezydent lub deputowani, zwołując sesję nadzwyczajną, oraz przedstawić sprawy i projekty dokumentów, których rozpatrzenia oczekują. W przypadku spełnienia powyższych wymogów sesja nadzwyczajna zwołana zostaje w ciągu 10 dni. Oznacza to, że Przewodniczący Rady Najwyższej nie może odmówić zwołania sesji nadzwyczajnej. Parlament zbiera się na sesję nadzwyczajną bez zwoływania również w przypadku wprowadzenia stanu wojennego lub stanu wyjątkowego. W przypadku obowiązywania powyższych stanów nadzwyczajnych Konstytucja przedłuża kadencję parlamentu do dnia pierwszego posiedzenia pierwszej sesji Rady Najwyższej wybranej po zakończeniu stanu wojennego lub stanu wyjątkowego. Zob. też: J. Nikołajew, *Funkcjonowanie Rady Najwyższej Ukrainy (1996-2011). Wybrane aspekty*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2016, nr XIV, 3, s. 209 i n.
- 19 E. Zieliński, *Rada Najwyższa. Parlament Ukrainy*, Warszawa 2003, s. 20 i n.
- 20 Przy tym projekty ustaw uznane przez Prezydenta za pilne Rada Najwyższa rozpatruje w pierwszej kolejności. Oznacza to włączenie do porządku obrad bezzwłocznie po ich wniesieniu. Prezydent musi zaznaczyć, że dany projekt ma być traktowany jako pilny, tzn. nie wszystkie wnoszone przez niego propozycje czy projekty ustaw są automatycznie za takie uznawane. Prezydent może za pilny uznać też projekt ustawy wniesiony przez inny uprawniony organ. Rada Najwyższa nie może odmówić uznania projektu za pilny, może natomiast za takowy uznać każdy wniesiony projekt na mocy własnej uchwały.

jekty ustaw w trzech czytaniach²¹. Przewodniczący Rady Najwyższej²² podpisywał ustawę w ciągu 5 dni, po czym niezwłocznie przysyłał ją Prezydentowi. Prezydent w ciągu 15 dni od otrzymania ustawy podpisywał ją, a następnie kierował do wykonania i urzędowej promulgacji²³. Akty parlamentu, które nie wymagały podpisu Prezydenta, wchodziły w życie na mocy rozporządzeń Przewodniczącego Rady Najwyższej.

Prezydentowi przysługiwało prawo weta ustawodawczego, tzn. zwrócenia ustawy Radzie Najwyższej ze swoimi umotywowanymi i sformułowanymi zaleceniami w celu powtórnego rozpatrzenia (art. 94 ust. 2, art. 106 pkt 30 Konstytucji). Jeżeli w terminie 15 dni nie zwróci ustawy do powtórnego rozpatrzenia, ustawę uznawało się za zaaprobowaną i musiała zostać podpisana. Rada Najwyższa mogła uwzględnić uwagi Prezydenta (choćby ich część) lub je odrzucić. W pierwszym przypadku po uwzględnieniu poprawek projekt ustawy ponownie przekazywany był Prezydentowi, który mógł go podpisać lub gdy Rada Najwyższa dokonała swoich poprawek obok poprawek Prezydenta, wnieść kolejne uwagi. Jeżeli podczas powtórnego rozpatrywania ustawy została ona w niezmienionym kształcie ponownie uchwalona przez Radę Najwyższą kwalifikowaną większością 2/3 głosów jej konstytucyjnego składu (tj. 301 deputowanych ludowych), Prezydent zobowiązany był ją podpisać i urzędowo promulgować w terminie 10 dni (art. 94 ust. 4 Konstytucji). Podobnie rzecz miała się w sytuacji uwzględnienia zmian Prezydenta (wszystkich lub części) i niezaproponowania poprawek ze strony parlamentu (również kwalifikowaną większością 2/3 głosów jej konstytucyjnego składu). Było to zatem weto suspensywne. Powtórnie uchwalona ustawa nie mogła zostać zawetowana ponownie.

Funkcja kreacyjna przejawiała się w wyrażaniu zgody na powołanie przez Prezydenta premiera. Ponadto Rada Najwyższa powoływała Przewodniczącego i innych członków Trybunału Obrachunkowego, Pełnomocnika ds. Praw Człowieka, a także na wniosek Prezydenta Przewodniczącego Narodowego Banku Ukrainy oraz członków Centralnej Komisji Wyborczej. Parlament wyrażał zgodę na powołanie przez Prezydenta Prokuratora Generalnego, przewodniczących Komitetu An-

- 21 Wniesione projekty lub propozycje ustaw mogą być przez wnioskodawcę wycofane, jeżeli nie zostały jeszcze uwzględnione w porządku dziennym obrad. W przeciwnym wypadku ich wycofanie możliwe jest jedynie za zgodą parlamentu. Jeżeli już po złożeniu projektu, a przed pierwszym czytaniem w Radzie Najwyższej z jakiegokolwiek powodu wygasną uprawnienia wnioskodawcy (Prezydenta, Gabinetu Ministrów), projekt ów uważa się za odrzucony.
- 22 Pozycja Przewodniczącego Rady Najwyższej wzrosła m.in. wskutek likwidacji wraz z uchwaleniem nowej Konstytucji Prezydium Rady Najwyższej – jednej z pozostałości radzieckiej formy władzy. Zob. L. Hurska-Kowalczyk, *Ewolucja form rządów na Ukrainie*, [w:] L. Hurska-Kowalczyk (red.), *Dylematy rozwoju Ukrainy*, Szczecin 2011, s. 17.
- 23 Jeżeli ustawa nie przewidywała inaczej, wchodziła w życie w ciągu 10 dni od dnia jej urzędowej promulgacji, jednak nie wcześniej niż w dniu jej opublikowania. Zgodnie z art. 92 Konstytucji wyłącznie ustawy regulowały m.in. kwestie: praw, wolności i obowiązków obywateli, zrzeszania się w organizacjach społecznych i partiach politycznych, obywatelstwa, własności, polityki społecznej i gospodarczej, w tym budżetu i finansów, funkcjonowania organów władzy państwowej i samorządowej, bezpieczeństwa i sił zbrojnych, granic i ustroju terytorialnego, odpowiedzialności cywilnoprawnej, karnej i wykroczeń administracyjnych czy systemu wyborczego.

tymonopolowego, Funduszu Majątku Państwa i Komitetu ds. Telewizji i Radiofonii. Ponadto parlament powoływał i odwoływał połowę składu Rady NBU i NRU ds. Telewizji i Radiofonii, powoływał 1/3 składu Sądu Konstytucyjnego oraz sędziów na stałe. Wreszcie w trybie impeachmentu Rada Najwyższa mogła usunąć z urzędu Prezydenta głosami co najmniej 3/4 jej konstytucyjnego składu.

Do kompetencji kontrolnych parlamentu należały przyjmowanie i kontrola wykonania budżetu, sprawowanie kontroli nad działalnością Gabinetu Ministrów, zatwierdzanie decyzji o udzieleniu kredytów i pomocy finansowej innym państwom i organizacjom międzynarodowym. Kontrolował on działalności Rady Najwyższej Autonomicznej Republiki Krym i na wniosek Sądu Konstytucyjnego mógł skrócić jej kadencję i zarządzić przedterminowe wybory (art. 85 pkt 28). Powoływał Pełnomocnika Rady Najwyższej ds. Praw Człowieka (ombudsmana), który sprawował kontrolę nad poziomem przestrzegania praw i wolności człowieka i obywatela. Mógł wreszcie tworzyć komisje specjalne i śledcze mające na celu wyjaśnienie spraw ważnych ze względu na interes państwa²⁴.

Ponadto Rada Najwyższa określała generalne zasady polityki wewnętrznej i międzynarodowej oraz z zakresu bezpieczeństwa, ratyfikowała i wypowiadała umowy międzynarodowe, zatwierdzała wprowadzenie stanu wojennego i stanu wyjątkowego, wyrażała zgodę na udzielenie pomocy wojskowej przez Ukrainę i stacjonowanie obcych wojsk na jej terytorium.

3. Prezydent Ukrainy

Wbrew systematyce ogólnej Konstytucji jej pierwotna wersja upoważniała do zmiany kolejności przedstawienia konstytucyjnych organów państwowych, bowiem pozycja ustrojowa Prezydenta pozwalała mu na skuteczne rywalizowanie z parlamentem o miano głównego ośrodka władzy. Konstytucja ustanawiała silną władzę Prezydenta mającego wpływ na wszystkie pozostałe organa państwowe, ograniczając tym samym uprawnienia parlamentu i rządu.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji „Prezydent Ukrainy jest głową państwa i występuje w jej imieniu. Prezydent Ukrainy jest gwarantem suwerenności państwa, integralności terytorialnej Ukrainy, przestrzegania Konstytucji Ukrainy oraz praw i wolności człowieka i obywatela”. Jak wspomniano, Konstytucja nie określała Prezydenta jako organu władzy wykonawczej. Fakt umieszczenia Prezydenta poza tradycyjnym trójpodziałem władzy nie oznaczał jego naruszenia. Zarówno Konstytucja ogólnie *expressis verbis*, dzieląc władzę państwową na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą (art. 6), jak i przepisy poświęcone Prezydentowi, gdzie możemy wy-

24 E. Zieliński, *System konstytucyjny...*, s. 63.

różnić uprawnienia wobec tych trzech gałęzi władzy, przekonuje nas o istnieniu tradycyjnej koncepcji trójpodziału władzy. Podział ten opierał się na trzech głównych funkcjach, które dzielą między sobą poszczególne organy państwowe. Funkcją Prezydenta było natomiast zabezpieczenie, niejako od wewnątrz, normalnego funkcjonowania państwa oraz jedności władzy państwowej działającej na podstawie i w celu wykonania Konstytucji. Prezydent należał zatem do władzy wykonawczej jedynie funkcjonalnie, poprzez obszar swoich uprawnień, natomiast nie wchodził w skład egzekutywy strukturalnie, jako wyodrębniona część w systemie organów władzy wykonawczej.

Prezydent Ukrainy był wybierany na 5-letnią kadencję na podstawie powszechnego, równego i bezpośredniego prawa wyborczego w głosowaniu tajnym. Kandydat musiał mieć ukończone 35 lat, posiadać czynne prawo wyborcze, zamieszkiwać na terytorium Ukrainy przez 10 lat przed dniem wyborów oraz władać językiem państwowym. Ta sama osoba nie mogła być wybrana Prezydentem dłużej niż przez dwie kolejne kadencje. Konstytucja zezwoliła ówczesnemu prezydentowi na kontynuowanie kadencji, zaznaczając, że wybory prezydenckie odbędą się w ostatnią niedzielę października 1999 r.²⁵

Realizacji funkcji ustrojowych służyły uprawnienia zawarte w art. 106 Konstytucji²⁶. Do najbardziej istotnych uprawnień należały: w stosunkach zewnętrznych²⁷ – reprezentowanie państwa w stosunkach międzynarodowych, w tym zawieranie umów międzynarodowych Ukrainy, prawo czynnej i biernej legacji, tj. powoływania i odwoływania szefów przedstawicielstw dyplomatycznych Ukrainy w innych państwach, oraz przyjmowanie listów uwierzytelniających i odwołujących przedstawicieli innych państw na Ukrainie, natomiast w stosunkach wewnętrznych – prawo łaski, prawo powoływania sędziów, powoływanie za zgodą parlamentu premiera, a na jego wniosek członków Gabinetu Ministrów oraz kierowników innych centralnych organów władzy wykonawczej, a także kierowników terenowych organów administracji państwowej, prawo wstrzymania wykonania aktów Gabinetu Ministrów i uchylecia aktów Autonomicznej Republiki Krym, prawo przyznawania nagród państwowych oraz odznaczeń prezydenckich, nadawanie najwyższych stopni wojskowych, najwyższych rang dyplomatycznych, tytułów szczególnych, prawo nadania obywatelstwa i wyrażenia zgody na zrzeczenie się obywatelstwa, jako Najwyższy Głównodowodzący Sił Zbrojnych Ukrainy – powoływanie i odwoływanie

25 Punkt 3 przepisów przejściowych.

26 Podział kompetencji Prezydenta Ukrainy może przybrać różną formę. Zob. np. odmiennie: B. Jagusiak, *Systemy polityczne państw sąsiednich Polski*, Warszawa, 2011, s. 168. Wskazywanym problemem art. 106 jest również nieprecyzyjność treści i nieuporządkowanie przewidzianych tam kompetencji. Por. O. Fryćkyj, *Konstytucyjne prawo Ukrainy*, Kyjw 2002, s. 364 i n.

27 Konstytucja przyznała Prezydentowi prawo kierowania polityką zagraniczną państwa. Sformułowanie to nie jest zbyt precyzyjne i budzi na Ukrainie spory kompetencyjne między Prezydentem a rządem. Wymusza to współpracę głowy państwa i Gabinetu Ministrów. S.G. Serohina, *Teoretyczno-prawowi ta orhanizacijni zasady funkcionowaninja instytutu prezydenstwa w Ukraini*, Charkiw 2001, s. 116.

wyższego dowództwa Sił Zbrojnych Ukrainy, przewodniczenie Radzie Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy, prawo podjęcia decyzji o użyciu sił zbrojnych, prawo wprowadzenia stanu wojennego i stanu wyjątkowego²⁸.

Ponadto Prezydent w świetle art. 106 Konstytucji powoływał połowę składu Rady Banku Narodowego Ukrainy, połowę składu Narodowej Rady Ukrainy ds. Telewizji i Radiofonii oraz 1/3 składu Sądu Konstytucyjnego, powoływał i odwoływał za zgodą Rady Najwyższej Ukrainy Przewodniczącego Komitetu Antymonopolowego Ukrainy, Przewodniczącego Funduszu Majątku Państwowego Ukrainy, Przewodniczącego Państwowego Komitetu ds. Telewizji i Radiofonii Ukrainy.

Powołanie Przewodniczącego Komitetu Antymonopolowego Ukrainy, Przewodniczącego Funduszu Majątku Państwowego Ukrainy oraz Przewodniczącego Państwowego Komitetu ds. Telewizji i Radiofonii Ukrainy wymagało kontrasygnaty premiera i ministra odpowiedzialnego za akt powołania i jego wykonanie.

Dodatkowo na mocy art. 85 Konstytucji Prezydent wnioskował do Rady Najwyższej Ukrainy o powołanie i odwołanie Prezesa Banku Narodowego Ukrainy oraz powołanie i odwoływanie członków Centralnej Komisji Wyborczej.

Jak wspomniano w poprzednim podrozdziale, Prezydent posiadał prawo inicjatywy ustawodawczej, podpisywał ustawy uchwalone przez Radę Najwyższą, posiadał prawo weta wobec ustaw, wydawał dekrety (w większości przypadków wymagające kontrasygnaty premiera i odpowiedniego ministra), posiadał prawo inicjatywy ustawodawczej oraz prawo nadania wnoszonym przez siebie projektom ustaw trybu pilnego.

W ramach przeciwwagi Radzie Najwyższej przyznano szereg uprawnień kontrolnych wobec Prezydenta, m.in. możliwość zastosowania procedury impeachmentu (w wypadku dopuszczenia się przez Prezydenta zdrady stanu bądź popełnienia ciężkiego przestępstwa), interpelacji oraz zatwierdzania wyboru premiera, wprowadzenia stanu wojennego lub wyjątkowego, ogłoszenia stanu klęski żywiołowej, powszechnej lub częściowej mobilizacji, wypowiedzenia wojny, użycia sił zbrojnych czy zawarcia pokoju.

Wprawdzie Konstytucja uchwalona w 1996 r. zachowała przewidzianą w projektach instytucję kontrasygnaty, ale w porównaniu np. do propozycji grupy roboczej z października 1995 r. liczba aktów wymagających współpodpisania została

28 Dodatkowo pozycję Prezydenta wzmacniał rozbudowany system organów doradczych. W jego skład wchodziły zarówno organy konstytucyjne, jak i powoływane aktami niższego rzędu, swym zakresem zainteresowań obejmujące znakomitą większość działalności nie tyle Prezydenta, co całego państwa. Status tychże organów określała konstytucja lub dekrety Prezydenta. Do pierwszej grupy należały dwa organy: Rada Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy oraz Przedstawicielstwo Prezydenta Ukrainy w Autonomicznej Republice Krym.

znacznie zawężona²⁹. Artykuł 106 ust. 4 stwierdzał, iż (wyszczególnione) akty Prezydenta Ukrainy, wydane w ramach jego uprawnień, wymagały kontrasygnaty premiera Ukrainy i ministra odpowiedzialnego za akt i jego wykonanie. Przyjęty sposób kontrasygnowania aktów miał na celu doprowadzenie do współpracy na linii Prezydent-Gabinet Ministrów, z drugiej oczywiście strony zdjęcie z Prezydenta odpowiedzialności parlamentarnej za treść jego dekretów i rozporządzeń właśnie poprzez przeniesienie jej na premiera i ministrów³⁰. Faktyczny zakres władzy Prezydenta jest często oceniany właśnie poprzez porównanie jego prerogatyw do aktów wymagających kontrasygnaty³¹. Z 31 punktów określających w art. 106 kompetencje Prezydenta jedynie 13 podlegało kontrasygnacji³². Dodatkowo Prezydent Ukrainy na okres 3 lat od wejścia w życie Konstytucji otrzymał prawo wydawania dekretów z mocą ustawy w sprawach gospodarczych nieuregulowanych ustawami. Akty te wymagały podpisu premiera Ukrainy oraz przedłożenia ich przez Prezydenta Radzie Najwyższej w formie projektu ustawy. Dekrety nabierały mocy prawnej, jeżeli

29 Co jest rozwiązaniem jak najbardziej akceptowalnym w przyjętym semiprezydenckim systemie rządów. Por. np. M. Domagała (red.), *Konstytucyjne systemy rządów*, Warszawa 1997, s. 80 i n.

30 N.G. Płachotniuk, *Instytut prezydentstwa w Ukraini*, Kyjw 1999, s. 81.

31 W momencie uchwalenia Konstytucji do prerogatyw Prezydenta zaliczono: zwracanie się z wystąpieniami do narodu i ośrodkami do Rady Najwyższej Ukrainy; zarządzanie referendum ogólnoukraińskiego w sprawie zmiany Konstytucji, zarządzanie referendum z inicjatywy obywateli; zarządzanie przedterminowych wyborów do Rady Najwyższej Ukrainy; powoływanie za zgodą Rady Najwyższej premiera Ukrainy, odwoływanie go (samodzielnie) i podejmowanie decyzji w razie złożenia przez niego dymisji; powoływanie za zgodą Rady Najwyższej Prokuratora Generalnego Ukrainy i odwoływanie go; powoływanie połowy składu Rady Banku Narodowego Ukrainy i Narodowej Rady Ukrainy ds. Telewizji i Radiofonii; uchylenie aktów Gabinetu Ministrów Ukrainy i Rady Ministrów Autonomicznej Republiki Krym; złożenie wniosku do Rady Najwyższej o ogłoszenie stanu wojny i podejmowanie decyzji o użyciu Sił Zbrojnych Ukrainy w razie napaści zbrojnej na Ukrainę; podejmowanie decyzji o powszechnej lub częściowej mobilizacji, o wprowadzeniu stanu wojennego; przyznawanie nagród i odznaczeń państwowych; podejmowanie decyzji o nadaniu i utracie obywatelstwa, o przyznaniu azylu; stosowanie prawa łaski; tworzenie organów i służb konsultacyjnych, doradczych i pomocniczych dla wypełniania swoich funkcji; podpisywanie ustaw uchwalonych przez Radę Najwyższą i prawo weta wobec nich.

32 Natomiast kontrasygnacji podlegały akty Prezydenta dotyczące następujących dziedzin jego działalności: reprezentowania państwa w stosunkach międzynarodowych, sprawowania kierownictwa nad polityką zagraniczną państwa, prowadzenia rozmów oraz zawierania międzynarodowych umów Ukrainy; podejmowania decyzji o uznaniu państw obcych; powoływania i odwoływania szefów przedstawicielstw dyplomatycznych Ukrainy w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych; przyjmowania listów uwierzytelniających i odwołujących przedstawicieli dyplomatycznych innych państw; rozwiązania Rady Najwyższej Ukrainy, jeżeli jej posiedzenia nie mogą rozpocząć się w ciągu 30 dni pierwszej zwyczajnej sesji plenarnej; powoływania na wniosek premiera członków Gabinetu Ministrów Ukrainy, kierowników innych urzędów centralnych organów władzy wykonawczej, a także kierowników lokalnej administracji państwowej i ich odwoływania; powoływania i odwoływania za zgodą Rady Najwyższej Ukrainy Przewodniczącego Komitetu Antymonopolowego Ukrainy, Przewodniczącego Funduszu Majątku Państwowego Ukrainy, Przewodniczącego Państwowego Komitetu ds. Telewizji i Radiofonii Ukrainy; tworzenia, reorganizowania i likwidowania na wniosek premiera ministerstw i innych centralnych organów władzy wykonawczej działających w granicach środków przewidzianych na utrzymanie organów władzy wykonawczej; powoływania i odwoływania wyższego dowództwa Sił Zbrojnych Ukrainy oraz innych formacji wojskowych, kierowania sprawami bezpieczeństwa narodowego i obrony państwa jako Najwyższy Głównodowodzący Sił Zbrojnych Ukrainy; kierowanie 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; powoływania 1/3 składu Sądu Konstytucyjnego Ukrainy, tworzenia sądów; nadawania najwyższych stopni wojskowych, najwyższych rang dyplomatycznych i innych najwyższych tytułów szczególnych i stanowisk służbowych.

w ciągu 30 dni od dnia przedłożenia projektu Rada Najwyższa nie uchwaliła lub nie odrzuciła przedłożonego projektu ustawową większością głosów³³.

Prezydent w czasie sprawowania urzędu korzystał z przywileju nietykalności. Konstytucja nie przewidywała odpowiedzialności politycznej głowy państwa, natomiast w wypadku dopuszczenia się zdrady państwa lub popełnienia ciężkiego przestępstwa dopuszczała możliwość złożenia Prezydenta z urzędu w trybie impeachmentu³⁴. Konstytucja nie użyła zwrotu „odpowiedzialność konstytucyjna”, ograniczając odpowiedzialność prawną do odpowiedzialności karnej z wykluczeniem *expressis verbis* odpowiedzialności za naruszenie konstytucji i ustaw.

Postępowanie w trybie impeachmentu rozpoczynać by się miało z inicjatywy większości konstytucyjnego składu Rady Najwyższej, tj. co najmniej 226 głosów. Kolejnym etapem jest utworzenie tymczasowej komisji śledczej, w skład której wchodzi zawodowy prokurator i zawodowi śledczy powołani przez Radę Najwyższą Ukrainy z zadaniem przeprowadzenia śledztwa w sprawie wysuwanych wobec Prezydenta podejrzeń. Postanowienia i zalecenia tymczasowej komisji śledczej rozpatrywane są na posiedzeniu Rady Najwyższej Ukrainy. W przypadku zaistnienia odpowiednich podstaw Rada Najwyższa przeprowadza kolejne głosowanie. Większością 2/3 konstytucyjnego składu deputowani podejmują decyzję o postawieniu Prezydenta w stan oskarżenia.

Sprawa trafia następnie do Sądu Konstytucyjnego Ukrainy. Ten ocenia jedynie formalny przebieg procesu, ocenę merytoryczną pozostawiając Sądowi Najwyższemu. Sąd Konstytucyjny po rozpatrzeniu sprawy wydaje orzeczenia o spełnieniu wymogów procedury konstytucyjnej podczas rozpoznania i rozpatrywania sprawy. Następnym elementem procedury jest wydanie orzeczenia przez Sąd Najwyższy, w którym stwierdza on wystąpienie znamion zdrady państwa lub innego przestępstwa w działaniach, o jakie oskarża się Prezydenta Ukrainy.

Ostatnim aktem jest ponowne głosowanie, tym razem imienne, na posiedzeniu Rady Najwyższej. Decyzję o złożeniu z urzędu Prezydenta w trybie impeachmentu deputowani podejmują głosami co najmniej 3/4 swego konstytucyjnego składu, tj. nie mniej niż 338.

W przypadku przedterminowego zaprzestania sprawowania obowiązków przez Prezydenta Konstytucja przekazywała jego uprawnienia premierowi Ukrainy.

33 W latach 1996-1999 uprawnienie przewidziane w punkcie 4 przepisów przejściowych było chętnie wykorzystywane przez L. Kucznię, a ich liczba wielokrotnie przewyższyła liczbę ustaw. L. Hurska-Kowalczyk, *Ewolucja form...*, s. 28.

34 Zob. szerzej: L. Zhuk, *Relacje Rady Najwyższej i Prezydenta Ukrainy: instytucja impeachmentu*, [w:] T. Moldowa, J. Zalesny (red.), *Parlamentaryzm w świecie współczesnym. Między ideą a rzeczywistością*, Warszawa 2011, s. 352 i n.

4. Gabinet Ministrów

Konsekwencją zmian statusu Prezydenta były kolejne dostosowujące do nich modyfikacje pozycji ustrojowej rządu. Przypomnijmy, że ustawa zasadnicza z 1978 r. po nowelizacjach określała Gabinet Ministrów Ukrainy jako organ państwowej władzy wykonawczej Ukrainy (art. 115), a Porozumienie Konstytucyjne – jako centralny, kolegialny organ państwowej władzy wykonawczej podporządkowany Prezydentowi Ukrainy i przed nim odpowiedzialny (art. 29). Konstytucja z 1996 r. użyła zwrotu „najwyższy organ w systemie organów władzy wykonawczej” (art. 113)³⁵. Zmiany te wbrew nomenklaturze wcale nie oznaczały silniejszej pozycji rządu ani tym bardziej większej niezależności od Prezydenta.

Konstytucja wymusiła dymisję ówczesnego premiera Pawła Łazarenki i jego gabinetu, zobowiązując do powołania nowego rządu w terminie 3 miesięcy od jej wejścia w życie³⁶.

W skład Gabinetu Ministrów Ukrainy weszli premier, pierwszy wicepremier, wicepremierzy oraz ministrowie (art. 114 Konstytucji)³⁷. Kandydaturę premiera przedstawiał Prezydent, który następnie brał udział w posiedzeniu parlamentu, podczas którego była ona rozpatrywana. W dowolnym momencie, ale przed przejściem do głosowania, Prezydent mógł kandydaturę premiera wycofać.

Rada Najwyższa wyrażała zgodę na powołanie premiera większością swego konstytucyjnego składu (art. 114 ust. 2) w głosowaniu tajnym, w formie postanowienia. Wobec nieuzyskania wymaganej większości nie można było zaproponować tej samej osoby ponownie, a Prezydent w ciągu 10 dni przedstawiał kolejną, inną kandydaturę. Następnie na wniosek premiera Prezydent powoływał pozostałych członków Gabinetu Ministrów.

Prezydent samodzielnie, tj. bez zgody Rady Najwyższej, mógł odwołać premiera, jak i poszczególnych członków rządu, którzy mogli złożyć indywidualnie dymisję. Dymisja premiera oznaczała odwołanie całego Gabinetu Ministrów. Dymisją rządu (poszczególnych ministrów) skutkowało również uchwalenie przez Radę Najwyższą wotum nieufności³⁸. W tym wypadku dymisja premiera oznaczała rów-

35 Zob. też: A. Szkołyk, *Organy władzy wykonawczej na Ukrainie i problem ich reformy*, [w:] M. Granat, J. Sobczak (red.), *Problemy stosowania konstytucji Polski i Ukrainy w praktyce*, Lublin 2004, s. 123.

36 P. Łazarenko powrócił na urząd 14 lipca 1996 r. R. Mojak, *Republika Ukrainy*, s. 262.

37 Zob. też S. Bożyk, *Ewolucja pozycji...*, s. 48 i n.

38 Rząd, ponosząc odpowiedzialność polityczną przed parlamentem, w każdej chwili mógł być odwołany w drodze wotum nieufności. Na wniosek co najmniej 1/3 konstytucyjnego składu deputowanych ludowych Rada Najwyższa mogła rozpatrzyć wniosek o udzielenie wotum zaufania dla Gabinetu Ministrów lub uchwalić wotum nieufności większością głosów jej konstytucyjnego składu. Wniosek o wotum zaufania nie mógł być rozpatrywany więcej niż raz w ciągu jednej sesji zwyczajnej, a także w ciągu roku od zaaprobowania programu działania Gabinetu Ministrów (art. 87 Konstytucji).

niez odwołanie całego gabinetu. Rząd ponadto składał swe pełnomocnictwa na ręce nowo wybranego Prezydenta³⁹.

Pracami rządu kierował premier, realizując program polityki wewnętrznej i zewnętrznej przedstawiony przez Radę Najwyższą. Posiedzenia rządu były zwoływane co najmniej raz w tygodniu przez premiera, który przedstawiał porządek obrad i im przewodniczył⁴⁰.

Ponadto do konstytucyjnych kompetencji Gabinetu Ministrów, głównie zawartych w art. 116 Konstytucji, należało m.in.: zapewnienie suwerenności i niezależności gospodarczej państwa, realizacja polityki wewnętrznej i zagranicznej, przestrzeganie konstytucji, ustaw i aktów Prezydenta Ukrainy; wykonanie polityki finansowej, cenowej, inwestycyjnej i podatkowej; opracowanie projektu Budżetu Państwowego Ukrainy i zapewnienie jego wykonania przez Radę Najwyższą oraz przedłożenie sprawozdania z wykonania budżetu; kierowanie i koordynowanie pracą ministerstw i innych organów władzy wykonawczej.

Wykonanie budżetu z ramienia Rady Najwyższej kontrolowała powołana przez nią Izba Obrachunkowa. Do 15 września każdego roku Gabinet Ministrów był zobowiązany do przedstawienia Radzie Najwyższej projektu przyszłorocznego budżetu, a do 31 marca – sprawozdania z wykonania budżetu za rok ubiegły.

Rząd w granicach swoich kompetencji stanowił uchwały i rozporządzenia podlegające obowiązkowemu wykonaniu. Akty te podpisywane były przez premiera i mogły być uchylone przez Prezydenta.

5. Władza sędziowska i Prokuratura

Konstytucja z 1996 r. ostatecznie zerwała z jednolitością sądownictwa i Prokuratury charakterystyczną dla poprzedniego ustroju⁴¹. Zgodnie z art. 124 ust. 3 wymiar sprawiedliwości na Ukrainie sprawują Sąd Konstytucyjny i sądy powszechne⁴². Sądy otrzymały wyłączność w tej kwestii, co oznaczało zakaz delegowania funkcji sądowych oraz przywłaszczania tych funkcji przez inne organy lub osoby urzędowe (art. 124 ust. 1 Konstytucji).

39 Zob. też szerzej E. Zieliński, Rząd Ukrainy, [w:] E. Zieliński, J. Zieliński, Rządy w państwach Europy, Warszawa 2006, s. 344.

40 Rząd był władny podejmować decyzje (zwykłą większością głosów) w przypadku zebrania się kworum wynoszącego 2/3 członków ogólnego składu Gabinetu Ministrów. Posiedzenia rządu mogły być też zwoływane z inicjatywy Prezydenta, którym sam wówczas przewodniczył i przedstawiał porządek obrad.

41 O. Bantyszew, S. Kuźmin, K. Kołosowa, *Sudovi ta prawoochronni orhany Ukrainy*, Kyjw 2010, s. 88 i n.

42 Stwierdzenie, iż Sąd Konstytucyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości (*sudoczynstwo*), wydaje się być nieco niezręczne, nie powtarza go ani Konstytucja w rozdziale mu poświęconym, ani ustawy zwykłe, Sądowi Konstytucyjnemu powierzając sądownictwo konstytucyjne, a sądom powszechnym wymiar sprawiedliwości. Zdaje się to potwierdzać sama systematyka ogólna Konstytucji, sytuując przepisy dotyczące sądów powszechnych i trybunału w odrębnych rozdziałach.

Sądy powszechne miały być tworzone na zasadzie terytorialności i specjalizacji⁴³. System sądów powszechnych był trójinstancyjny. W ich skład wchodziły sądy I instancji, sądy apelacyjne i sądy kasacyjne. W ramach sądów I instancji funkcjonowały sądy lokalne (powiatowe, miejskie i wojskowe), sądy gospodarcze (Autonomicznej Republiki Krym, obwodowe, Kijowa i Sewastopola) oraz administracyjne (okręgowe).

Najwyższym organem w systemie sądów powszechnych pozostał Sąd Najwyższy Ukrainy (a w systemie sądów szczególnych – odpowiednie sądy najwyższe). Jego członków powoływała Rada Najwyższa na czas nieokreślony. Ze swego grona w głosowaniu tajnym wybierany był Przewodniczący. W skład Sądu Najwyższego wchodzić miało 5 izb: spraw cywilnych, kryminalnych, gospodarczych, administracyjnych i wojskowych. Sąd Najwyższy rozpatrywał kasacje od wyroków niższej instancji, udzielał wyjaśnień sądom w sprawie stosowania prawa oraz wyjątkowo, w przewidzianych prawem sytuacjach, rozpatrywał sprawy cywilne lub karne jako sąd I instancji.

Konstytucja nadała Prezydentowi prawo tworzenia sądów w trybie określonym w ustawie, tj. na wniosek Ministra Sprawiedliwości po uzgodnieniu z przewodniczącym parlamentu lub przewodniczącym odpowiedniego sądu najwyższego. Oznaczało to prawo Prezydenta do tworzenia i likwidowania sądów powszechnych w drodze dekretów. Konstytucja zakazała tworzenia sądów wyjątkowych i specjalnych, tj. organów pozasądowych (będących poza siecią sądów powszechnych) posiadających uprawnienia sądów, co miało miejsce w przeszłości, a prowadziło do nadużyć. Wszelkie zmiany w strukturze sądów powszechnych, zmniejszenie bądź zwiększenie ich liczby, przeniesienie siedziby sądu, dokonywane były również na podstawie prezydenckich dekretów. Prezydent dokonywał także pierwszego powołania na stanowisko sędziego zawodowego na okres 5 lat⁴⁴.

Sędziom przyznano gwarancje niezawisłości przewidziane w art. 126 Konstytucji i właściwych ustawach⁴⁵: zakaz wywierania nacisku na sędziów oraz immunitet formalny obejmujący nietykalność i immunitet procesowy. Tradycyjnie sędziowie nie mogą należeć do partii politycznych ani do związków zawodowych,

43 Sądy te swoją jurysdykcją obejmowały sprawy cywilne, karne, rodzinne i administracyjne.

44 Następnie sędziowie byli wybierani przez Radę Najwyższą już na czas nieokreślony (art. 128 ust. 1 Konstytucji). Rekomendacji udzielała Komisja Kwalifikacyjna sędziów. Sędzią mógł zostać obywatel Ukrainy, który ukończył 25 lat, miał wyższe wykształcenie prawnicze, 3-letni staż pracy, władał językiem państwowym oraz nieprzerwanie od 10 lat mieszkał w kraju. Sędzia mógł zostać odwołany ze stanowiska przez Prezydenta Ukrainy na podstawie ust. 5 art. 126 Konstytucji, tj. jako organ, który go powołał, w przypadku zakończenia kadencji, na jaką został wybrany lub powołany, ukończenia przez sędziego 65 lat, niezdolności do wykonywania swoich obowiązków ze względu na stan zdrowia, naruszenia przez sędziego zakazu łączenia stanowisk, złamania przysięgi sędziowskiej, uprawnocnienia się wyroku skazującego sędziego, utraty przez sędziego obywatelstwa, uznania go za zaginionego lub zmarłego lub złożenia przez sędziego oświadczenia o zrzeczeniu się stanowiska albo dymisji.

45 Zob. ustawa Ukrainy z 15 grudnia 1992 r. „Pro status suddiw”, WWR 1993, nr 2862-XII, którą 1 stycznia 2012 r. zastąpiła ustawa Ukrainy z 7 lipca 2010 r. „Pro sudoustriji i status suddiw” (2010, nr 2453-VI).

nie mogą brać udziału w jakiegokolwiek działalności politycznej, piastować mandat przedstawicielski i obejmować jakiegokolwiek stanowiska, z którymi łączy się pobieranie wynagrodzenia, oraz wykonywać innej pracy zarobkowej z wyjątkiem pracy naukowej, dydaktycznej lub twórczej.

Do zadań konstytucyjnego organu, jakim została Najwyższa Rada Sądownictwa, należało składanie wniosków o powoływanie i odwoływanie sędziów, orzekanie w sprawie naruszenia przez sędziów i prokuratorów zakazu łączenia stanowisk oraz orzekanie o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów i prokuratorów (art. 131 Konstytucji). W skład Rady wchodził z urzędu Przewodniczący Sądu Najwyższego, Minister Sprawiedliwości, Prokurator Generalny oraz po trzech sędziów delegowanych przez Prezydenta, Radę Najwyższą, Zjazd Sędziów, Zjazd Adwokatów i Zjazd Szkół Prawniczych, a także dwóch przedstawicieli Ogólnoukraińskiej Konferencji Prokuratorów (art. 131).

Prokuraturze Konstytucja poświęciła odrębny rozdział (VII, czyli pomiędzy tym poświęconym Gabinowi Ministrów a sądownictwu). Na przykładzie Prokuratury widać, jak zmieniały się relacje między Radą Najwyższą a Prezydentem w kolejnych aktach konstytucyjnych Ukrainy. Konstytucja Ukrainy (z 1978 r. ze zmianami, w stanie na 21 września 1994 r.) stwierdzała, iż Prokuratora Generalnego powołuje Rada Najwyższa Ukrainy, dodatkowo podkreślając, że jest on odpowiedzialny tylko przed Radą i tylko jej podlega. Nieco odmiennie sytuacja wyglądała w poprzednim akcie rangi konstytucyjnej, tj. w Porozumieniu Konstytucyjnym, kiedy to Prokuratora Generalnego powoływała i odwoływała Rada Najwyższa na wniosek Prezydenta Ukrainy. Według art. 121 Konstytucji z 1996 r. Prokuratura stanowiła jednolity system, którego zadaniem było występowanie w sądzie w roli oskarżyciela publicznego; reprezentowanie interesów obywatela albo państwa w sądach; nadzór nad przestrzeganiem prawa przez organy, które prowadzą działalność operacyjno-rozpoznawczą, dochodzenie, wstępne śledztwo, oraz nadzór nad przestrzeganiem prawa przy wykonywaniu wyroków sądowych w sprawach karnych, a także przy stosowaniu innych środków o charakterze przymusowym związanych z ograniczeniem wolności osobistej obywateli.

Na czele Prokuratury stał Prokurator Generalny Ukrainy powoływany i odwoływany przez Prezydenta Ukrainy za zgodą Rady Najwyższej Ukrainy. Jego kadencja trwała 5 lat. Zdymisjonować Prokuratora Rada Najwyższa mogła również samodzielnie poprzez wyrażenie wobec niego wotum nieufności.

6. Powstanie sądownictwa konstytucyjnego

Konsekwencją uchwalenia Konstytucji i milowym krokiem, niejako zamykającym mijający okres chwiejności ustrojowej, było w końcu uchwalenie 16 października 1996 r. nowej ustawy o Sądzie Konstytucyjnym Ukrainy uwzględniającej przepisy nowej ustawy zasadniczej⁴⁶. Jej uchwalenie pozwoliło wreszcie na rozpoczęcie funkcjonowania sądownictwa konstytucyjnego na Ukrainie przewidzianego już w 1990 r. i pomimo ustawy z 1992 r. pozostającego cały czas w sferze idei⁴⁷. Przypomnijmy, że Sąd Konstytucyjny Ukrainy został powołany po raz pierwszy⁴⁸ w 1990 r. na mocy wcześniej przywoływanej nowelizacji konstytucji URSS z 24 października 1990 r. Wcześniej przewidywała ona istnienie Komitetu Konstytucyjnego Nadzoru. Jego posiedzenia odbywały się w trakcie zjazdów deputowanych Rady Najwyższej URSS. Po zmianie Konstytucji z 1989 r. nie był on już jednak zwoływany. Mimo wprowadzenia odpowiednich przepisów do ustawy zasadniczej w latach 1990-1992 Sąd Konstytucyjny był instytucją całkowicie martwą, ponieważ wbrew art. 97 pkt 10, 110 i 112 Rada Najwyższa nie uchwaliła stosownej ustawy. Taka została przyjęta dopiero 3 czerwca 1992 r., ale jak się okazało, niewiele to zmieniło. Wprawdzie 1 lipca 1992 r. przewodniczącym Sądu Konstytucyjnego wybrano J. Juzkova, jednak na tym działalność trybunału właściwie się zakończyła. Mimo niezbyt chętnie ponawianych prób nie dokonano wyboru ani jego zastępcy, ani pozostałych członków Sądu Konstytucyjnego. Po śmierci J. Juzkova 2 marca 1995 r. również fotel przewodniczącego pozostawał nieobsadzony.

Według pierwotnych postanowień Sąd Konstytucyjny miał się składać z 15 osób: Przewodniczącego, dwóch jego zastępców i 12 sędziów. Mieli oni być powołani na 10-letnią kadencję spośród wybitnych specjalistów z dziedziny prawa. Znowelizowana Konstytucja nie umieściła przepisów dotyczących Sądu Konstytucyjnego w jednym odrębnym rozdziale, a jego kompetencje można odnaleźć w częściach poświęconych parlamentowi, Prezydentowi czy władzy sądowniczej. Należały do nich m.in. inicjatywa ustawodawcza, badanie konstytucyjności aktów urzędowych Prezydenta i Gabinetu Ministrów czy wnioskowanie o postawienie Prezydenta w stan oskarżenia przed Radą Najwyższą.

Brak sędziów oznaczał, że w praktyce dalej można było mówić o parlamentarnej kontroli konstytucyjności, mimo że art. 1 ustawy wprost mówił o kognicji Sądu Konstytucyjnego w sprawie kontroli konstytucyjności ustaw i innych aktów wła-

46 Zob.A. Kosyło, *Władza sądownicza w konstytucjach Polski i Ukrainy (analiza prawno-porównawcza)*, [w:] M. Granat, J. Sobczak (red.) *Problemy stosowania konstytucji Polski i Ukrainy w praktyce*, Lublin 2004, s. 228 i n.

47 Zob. ustawa Ukrainy z 3 czerwca 1992 r. „Pro Konstytucyjnyj Sud Ukrainy”, WWR 1992, nr 33, s. 272.

48 P.A. Czeberjak, *Artykuł 147*, [w:] M.T. Krawczuk (red.), *Komentarz do Konstytucji Ukrainy*, Kyjiv 1998, s. 356.

dzy ustawodawczej i wykonawczej⁴⁹. Sytuacji nie zmieniło również wejście w życie wspomnianego powyżej Porozumienia Konstytucyjnego z 1995 r., choć doszło wówczas do nowelizacji niektórych postanowień dotyczących Sądu Konstytucyjnego Ukrainy. Sędziowie mieli składać przysięgę przed Radą Najwyższą, która powoływała już tylko połowę jego składu. Drugą połowę wskazywał Prezydent, który wspólnie z przewodniczącym parlamentu wysuwał kandydaturę Przewodniczącego Sądu Konstytucyjnego.

Bezwzględna zapowiedź zmiany systemu kontroli konstytucyjności zwiastowała wreszcie nowa ustawa zasadnicza, która wchodząc w życie z dniem uchwalenia, przewidywała w punkcie 6 przepisów przejściowych, że w ciągu 3 miesięcy zostanie utworzony Sąd Konstytucyjny. Wyraźnie też zaznaczono, można powiedzieć – lepiej późno niż wcale, że do tego czasu Radzie Najwyższej przyznano jedną z jego kompetencji, a mianowicie dokonywanie wykładni konstytucji oraz ustaw Ukrainy⁵⁰.

Przyjęcie europejskiego modelu sądownictwa konstytucyjnego nie wiązało się z próbą utworzenia jakiegoś specyficznego rozwiązania. Widać chęć wzorowania się ukraińskiego ustrojodawcy na praktyce zarówno krajów Europy Zachodniej, jak i państwach naszego regionu po 1989 r. Mając na uwadze rolę, jaką odegrał Sąd Konstytucyjny w kształtowaniu przyszłego ustroju Ukrainy, należy mu poświęcić nieco więcej uwagi. Trybunałowi ustawa zasadnicza poświęciła odrębny rozdział XII (art. 147-159), choć przepisy go dotyczące odnajdziemy również w innych częściach Konstytucji. Zgodnie z jej art. 147 i 148 wyłącznym organem sądownictwa konstytucyjnego na Ukrainie stał się Sąd Konstytucyjny Ukrainy składający się z 18 sędziów⁵¹ powoływanych po 6 przez Prezydenta, Radę Najwyższą oraz Zjazd Sędziów Ukrainy, co miało uniemożliwić nadmierny wpływ jakiegokolwiek z organów państwowych⁵². Podkreśla się w ten sposób jego odrębność od systemu sądów powszechnych i niezależność od władzy ustawodawczej, wykonawczej i są-

49 Co ciekawe, znowelizowane przepisy ustawy zasadniczej z 1978 r. nie zawierały postanowień o możliwości badania konstytucyjności ustaw uchwalanych przez Radę Najwyższą. Dopiero art. 38 Porozumienia Konstytucyjnego z 1995 r. powtórzył treść art. 1 ustawy z 1992 r., przyznając w ten sposób trybunałowi na poziomie konstytucyjnym prawo kontroli ustaw.

50 Odejście od systemu kontroli parlamentarnej i omówienie funkcjonowania Sądu Konstytucyjnego Ukrainy właściwie od samego początku było przedmiotem opracowań poświęconych sądownictwu konstytucyjnemu w naszym regionie. Zob. np. M. Granat, *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2003; W. Sadurski, *Prawo przed sądem: studium sądownictwa konstytucyjnego w postkomunistycznych państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2008; A.M. Ludwikowska, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Środkowo-Wschodniej w okresie przekształceń demokratycznych: studium porównawcze*, Toruń 1997.

51 W ten sposób organ ten miał się stać jednym z najliczniejszych sądów konstytucyjnych w Europie.

52 Prezydent powołuje sędziego w drodze dekretu wymagającego kontrasygnaty premiera i Ministra Sprawiedliwości. Sędziowie wybierani są przez Radę Najwyższą w głosowaniu tajnym większością konstytucyjnego składu. Kandydatów mogą zgłaszać przewodniczący izby oraz co najmniej 1/4 konstytucyjnego składu deputowanych. Również delegaci Zjazdu Sędziów Ukrainy dokonują wyboru w głosowaniu tajnym, zwykłą większością głosów. Sędziowie obejmują mandat w ciągu miesiąca od wyboru, z dniem złożenia przysięgi na posiedzeniu Rady Najwyższej, w obecności Prezydenta, premiera oraz Prezesa Sądu Najwyższego.

downiczej⁵³, a jednocześnie odrzucono skrajny, jednoorganowy tryb powoływania sędziów, decydując się na model włoski odzwierciedlający konstytucyjnie przyjęty trójpodział władzy, również poprzez podkreślenie zasady obsady równej liczby stanowisk przez każdy z uprawnionych organów⁵⁴. Sędzią Sądu Konstytucyjnego mógł zostać obywatel Ukrainy, który w dniu powołania miał ukończone 40 lat, wyższe wykształcenie prawnicze oraz staż pracy w zawodzie nie krótszy niż 10 lat, zamieszkiwał na Ukrainie przez ostatnie 20 lat oraz władał językiem państwowym⁵⁵. W tym wypadku ukraińska specyfika, determinowana uwarunkowaniami historycznymi i demograficznymi, zdecydowała o wprowadzeniu cenzusu domicylu i językowego⁵⁶.

Kadencję sędziego zaplanowano na 10 lat bez możliwości reelekcji. Choć w trakcie debaty konstytucyjnej pojawiły się i głosy optujące za kadencją dłuższą na wzór niemiecki, natomiast zakaz reelekcji nie budził sporów i był popierany przez zdecydowaną większość uczestników ukraińskiej sceny politycznej jako jedna z podstawowych gwarancji niezależnej linii orzeczniczej⁵⁷. Sędziowie nie mogli być odwołani przed upływem kadencji poza sytuacją, gdy ich stan zdrowia nie pozwalał im na dalsze wykonywanie obowiązków, naruszyli zasadę *incompatibilitas*, złamali przysięgę sędziowską, uprawomocnił się wyrok skazujący sędziego, złożyli oświadczenie o zrzeczeniu się urzędu, zostali uznani za zaginionych lub umarli. Warto zwrócić uwagę, że wiek emerytalny sędziego został ustalony na 65 lat i jego przekroczenie oznaczało odejście ze stanowiska, nawet jeżeli miało to miejsce w trakcie odbywanej kadencji, co stało się w miarę częstym powodem zmian w składzie trybunału⁵⁸.

Do zadań Sądu Konstytucyjnego należało m.in. wydawanie orzeczeń o zgodności z Konstytucją Ukrainy: ustaw i innych aktów prawnych Rady Najwyższej Ukrainy; aktów Prezydenta Ukrainy; aktów Gabinetu Ministrów Ukrainy; aktów prawnych Rady Najwyższej Autonomicznej Republiki Krym⁵⁹. W każdym wypadku chodziło o akty już przyjęte. Konstytucja nie przewidywała wniosków do Sądu

53 W.F. Pohoriłko (red.), *Konstytucyjne Prawo Ukrainy*, Kyjw 2000, s. 550.

54 P.A. Czeberjak, *Artykuł 148*, [w:] M.T. Krawczuk (red.), *Komentarz do Konstytucji Ukrainy*, Kyjw 1998, s. 357.

55 Staż pracy obejmuje zatrudnienie na stanowisku o profilu prawniczym w naczelnych organach państwowych, organach ochrony prawa lub ośrodkach naukowych. *Ibidem*, s. 358.

56 Należy zaznaczyć, że art. 10 Konstytucji z 1996 r., mimo że gwarantuje swobodny rozwój i ochronę języka rosyjskiego, to za państwowy uznaje jedynie język ukraiński.

57 Konstytucja przedstawiła status sędziego Sądu Konstytucyjnego analogicznie do sytuacji prawnej sędziów sądów powszechnych, z tym że sędziowie nie mogli być zatrzymani ani aresztowani bez zgody Rady Najwyższej. S. Zubrzycka, *Ukraińskie sądownictwo konstytucyjne*, „Biuletyn Ukrainoznawczy” 2012, nr 15, s. 185 i n.

58 W każdej z powyższych sytuacji organ uprawniony do powołania sędziów ma obowiązek uzupełnienia składu: Prezydent i parlament w ciągu miesiąca, natomiast Zjazd Sędziów Ukrainy – w terminie 3 miesięcy

59 Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego uznawało ustawy i inne akty prawne za niekonstytucyjne w całości lub w części, jeżeli nie były zgodne z Konstytucją Ukrainy lub naruszona została ustanowiona w niej procedura ich rozpatrzenia, uchwalenia lub nabrania mocy obowiązującej. Ustawy i inne akty prawne lub ich poszczególne przepisy uznane za niekonstytucyjne traciły ważność w dniu wydania orzeczenia o ich niekonstytucyjności przez Sąd Konstytucyjny. Orzeczenia miały mieć charakter ostateczny i nie podlegały zaskarżeniu.

Konstytucyjnego o dokonanie kontroli prewencyjnej. Badanie konstytucyjności aktów normatywnych odbywać się miało się na wniosek Prezydenta Ukrainy, co najmniej 45 deputowanych, Sądu Najwyższego Ukrainy, Pełnomocnika Rady Najwyższej Ukrainy ds. Praw Człowieka oraz Rady Najwyższej Autonomicznej Republiki Krym (art. 150 Konstytucji). Ponadto na wniosek Prezydenta lub Gabinetu Ministrów Sąd Konstytucyjny miał wydawać orzeczenia o zgodności z konstytucją obowiązujących umów międzynarodowych lub umów międzynarodowych zgłoszonych w Radzie Najwyższej do ratyfikacji oraz wydawać orzeczenie w sprawie przestrzegania procedury rozpoznania i rozpatrzenia sprawy o złożenie z urzędu Prezydenta w trybie impeachmentu (art. 151 Konstytucji). Do zadań Sądu Konstytucyjnego należeć miała też urzędowa wykładnia konstytucji i ustaw Ukrainy⁶⁰.

16 października 1996 r. Rada Najwyższa związana art. 153 Konstytucji i wspomnianym punktem 6 jej przepisów końcowych uchwaliła stosowną ustawę, która miała określać tryb organizacji i działalności oraz procedurę rozpatrywania przypisanych Sądowi Konstytucyjnemu spraw⁶¹. Tym razem do wyboru członków trybunału przystąpiono jeszcze przed uchwaleniem ustawy. Od 27 września 1996 r. do 25 września 1997 r. obsadzono wszystkie 18 miejsc. 18 października 1996 r. sędziowie złożyli przysięgę, a następnego dnia Przewodniczącym Sądu Konstytucyjnego został wybrany profesor prawa Iwan Tymczenko, sędzia SKU z nominacji Prezydenta⁶². Oficjalnie Sąd Konstytucyjny Ukrainy rozpoczął działalność 1 stycznia 1997 r. Faktycznie pierwsze posiedzenie zostało zwołane na 13 maja 1997 r.⁶³ i z tą datą należy utożsamiać początek pozaparlamentarnej zinstytucjonalizowanej kontroli konstytucyjności.

60 Przykładowo w latach 1997-2002 Sąd Konstytucyjny 38 razy wypowiadał się w sprawie wykładni konstytucji. W. Baluk, *Ukraina*, [w:] W. Baluk, A. Czajowski (red.), *Ustroje polityczne krajów Wspólnoty Niepodległych Państw*, Wrocław 2007, s. 128.

61 Ustawa Ukrainy z 16 października 1996 r. „Pro Konstytucyjnyj Sud Ukrainy”, WWR 1996, nr 49, s. 272.

62 Stojący na czele trybunału Przewodniczący wybierany był na 3-letnią kadencję spośród sędziów Sądu Konstytucyjnego w tajnym głosowaniu na specjalnym posiedzeniu plenarnym (bez możliwości powołania na następną kadencję). Wyboru dokonywali sędziowie większością głosów konstytucyjnego składu. W razie potrzeby przeprowadzana miała być druga tura wyborów, w której uczestniczyliby dwaj kandydaci, którzy w pierwszym głosowaniu uzyskali największą liczbę głosów. Na wniosek Przewodniczącego Sąd Konstytucyjny powoływał dwóch zastępców w głosowaniu tajnym, na okres 3 lat i również bez możliwości reelekcji.

63 Podstawę prawną funkcjonowania organu uzupełnił Regulamin Sadu Konstytucyjnego Ukrainy z 5 marca 1997 r. Zob. Regulamin Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z 5 marca 1997 r. (v001z710-97).

Rozdział VII.

POMARAŃCZOWY MODEL RZĄDÓW

1. Ku autorytaryzmowi Prezydenta – druga połowa lat 90.

Pierwsze miesiące obowiązywania Konstytucji łączyły się z dalszymi próbami reformowania systemu, przede wszystkim na poziomie ustawowym¹. Inicjatywa wychodziła zarówno od Prezydenta, w stosunku do egzekutywy, oraz parlamentu wobec, jak pokazała praktyka, wadliwej ordynacji wyborczej. Relacje Prezydent-rząd zostały uregulowane poza Konstytucją w uchwalonym wkrótce dekretem Prezydenta, który podporządkował bezpośrednio głowie państwa ministerstwa obrony, spraw wewnętrznych, spraw zagranicznych oraz informacji². Nie było to do końca potrzebne, ponieważ podporządkowanie czy wręcz uzależnienie całego systemu egzekutywy na czele z Gabinetem Ministrów było cechą charakterystyczną w pierwszych miesiącach i latach po 1996 r. Wpływ miała na to sytuacja w parlamencie, gdzie brak stabilnej większości podtrzymywany ogromną liczbą posłów niezależnych prowadził do chwiejnej postawy parlamentu i tworzonych *ad hoc* większości „ustawowych”. Okazało się, że przepisy nowej Konstytucji nie złagodziły, a wprost przeciwnie – podtrzymały sporne relacje w systemie organów państwowych. Konflikt z Prezydentem narastał i już we wrześniu 1997 r. osiągnął stopień wrzenia. Deputowani próbowali wszcząć procedurę impeachmentu, kierując zapytania do parlamentarnej Komisji ds. polityki prawnej i reformy sędowoprawnej, a Prezydent analizował możliwość rozwiązania Rady Najwyższej³.

1 Samo wejście w życie Konstytucji nie napotkało większych problemów. Spory polityczne wybuchły jedynie wokół wprowadzenia w praktyce parlamentarnej zakazu łączenia mandatu deputowanego z pełnieniem służby państwowej wynikającego z art. 78, co ostatecznie Sąd Konstytucyjny potwierdził 17 listopada 1996 r., oraz art. 79 Konstytucji nakazującego deputowanym ludowym Ukrainy złożenie przysięgi przed Radą Najwyższą, 66 deputowanych, w tym 58 deputowanych frakcji komunistycznej, odmówiło złożenia przysięgi, argumentując, że art. 79 nakłada taki obowiązek na nowo wybranych deputowanych, którzy obejmują mandat. R. Mojak, *Republika Ukrainy*, [w:] E. Gdulewicz (red.), *Ustroje państw współczesnych*, t. 2, Lublin 2005, s. 265.

2 Zob. A.P. Zajec, *Nowa Konstytucja Ukrainy*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 6(23), s. 59.

3 T. Czubara, *Proces konstytucyjny na Ukrainie w latach 1990-2006*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczna” 2010, nr 3, s. 122.

Jednocześnie w Radzie Najwyższej szukano rozwiązania dręczącego ją problemu braku stabilnej większości. Wybory parlamentarne w 1998 r. poprzedziła parlamentarna i pozaparlamentarna dyskusja na temat obowiązującej ordynacji wyborczej, a konkretnie potrzeby jej zmiany. Niewątpliwie aspekt ten wymagał modyfikacji, czego dowodem była trwająca kadencja parlamentu, przez cały okres której nie udało się obsadzić kilkudziesięciu mandatów. Podnoszono głosy o zmianie ordynacji większościowej na mieszaną, a grupa deputowanych z mniejszych partii żądała wprowadzenia ordynacji proporcjonalnej⁴. Przeciwny zmianom był natomiast prezydent L. Kuczma, któremu na zakończeniu rozwarstwienia parlamentu nie zależało. Debata zakończyła się 24 września 1997 r. uchwaleniem nowej ordynacji zmieniającej jednak system wyborczy na mieszany⁵, jak na razie ostatecznie kończąc trwającą od uzyskania niepodległości erę systemu większości bezwzględnej⁶. Nowy system można określić mianem mieszanego (kombinowanego) w wersji segmentowej, czyli zakładał on dwa odrębne systemy rozdziału mandatów⁷. Według nowych zasad elekcji połowę mandatów obsadzano w jednomandatowych okręgach, drugą zaś pozostawiono do rozdziału między listy partyjne na zasadzie proporcjonalności (przy 4-procentowym progu wyborczym).

Do wyborów stanęło 30 ugrupowań na 32, które wówczas były zarejestrowane w Ministerstwie Sprawiedliwości. W wyniku wyborów z 29 marca 1998 r. oprócz 145 deputowanych bezpartyjnych do parlamentu dostali się przedstawiciele m.in. KPU (w liczbie 121), Ludowy Ruch Ukrainy (46) oraz blok Socjalistycznej Partii Ukrainy i Chłopskiej Partii Ukrainy – WPU (34)⁸.

Bezpośrednio po wyborach parlamentarnych rozpoczęły się przygotowania do trzecich już wyborów prezydenckich, których data przypadała na następny rok. Rozpoczynając kampanię wyborczą na rzecz reelekcji, urzędujący prezydent L. Kuczma nie cieszył się zbyt dużym poparciem społeczeństwa (poniżej 10%), jednak w oparciu o rosyjską kampanię wyborczą B. Jelcyna z 1996 r. stopniowo

4 Miała ona również zakończyć wynikające z ordynacji większościowej rozdrobnienie parlamentu. W. Sokół, *Ewolucja systemów wyborczych na Ukrainie*, [w:] L. Hurska-Kowalczyk (red.), *Dylematy rozwoju Ukrainy*, Szczecin 2011, s. 62 i n.

5 Ustawa Ukrainy z 24 września 1997 r. „Pro wybory narodnych deputatiw Ukrainy”, WWR 2001, nr 51-52, s. 265.

6 W. Honczaruk, *Osoblywosti transformacji wyborczoji systemy suchasnoji Ukrainy: Awto-ref. Kand. Polit. Nauk*, Kyjiv 2001, *passim*. Zob. też: N. Barabaszwowa, Ju. Kljuczkwoskij, *Ewolucija wyborczoji systemy w Ukraini*, „Wisnyk Centralnoji wyborczoji komisiji” 2005, nr 1, s. 44.

7 Zob. W. Rafałowski, *Klasyfikacje systemów wyborczych państw pokomunistycznych: porównanie mocy analitycznej i predykcyjnej*, „Studia Wyborcze” 2010, t. 10, s. 50.

8 Wynik wyborów pokazał wady nowego systemu. Partia zwycięska w segmencie proporcjonalnym pozostawała w opozycji ze względu na segment większościowy, który zmienił układ sił w Radzie Najwyższej. Zob. np. I. Koliuszko, *Ohljad zakonodawstwa pro wybory narodnych deputatiw Ukrainy*, [w:] P. Steciuk, J. Buczkowski (red.), *Reformy prawa wyborczego w Polsce i na Ukrainie*, „Zeszyty Naukowe” (Przemysł) 2004, nr 14, s. 130 i n.

odbudowywał zaufanie obywateli⁹. Wobec tradycyjnego rozbitcia ukraińskiej sceny politycznej i braku zgody opozycji co do wysunięcia wspólnego kandydata stratega L. Kuczmy przyniosła efekty. W głosowaniu 31 października 1999 r. uzyskał on 36,49% głosów¹⁰. Natomiast kandydaci centrolewicy, mimo że wspólnie zdobyli ok. 50%, to żaden z nich nie zdołał wyprzedzić L. Kuczmy, a do balotażu z drugim wynikiem stanął Petro Symonenko (22,24%). Kandydatura przywódcy komunistów była jednak nie do przyjęcia dla większości społeczeństwa i drugą turę (14 listopada) pewnie wygrał dotychczasowy prezydent z wynikiem 56,25% głosów wobec 37,8% Symonenki¹¹.

Nowa kadencja Prezydenta zaczęła się dosłownie od próby sił. W przeciwieństwie do lat 1991 i 1994 L. Kuczma postanowił złamać tradycję i przenieść miejsce ceremonii zaprzysiężenia Prezydenta z parlamentu do wyremontowanego w 1997 r. pałacu Ukraina, na co nie chcieli się zgodzić deputowani, przyjmując nawet stosowną uchwałę. Konstytucja mówi wprawdzie, że Prezydent składa przysięgę na uroczystym posiedzeniu parlamentu, nie precyzując jednak miejsca. Rada Najwyższa, widząc, że Prezydent nie ustąpi, podjęła salomonową decyzję, iż parlament na uroczyste posiedzenie przenosi się do pałacu Ukraina, co oznaczało „zwycięstwo” Prezydenta w tej konfrontacji¹².

Jak pokazał dzień zaprzysiężenia, wybór L. Kuczmy oznaczał, że spór będzie kontynuowany. Mimo iż wielu wyborców oddało głosy przeciw komuniście, a nie za reelekcją L. Kuczmy, Prezydent postanowił wykorzystać poparcie społeczeństwa do wzmocnienia swoich uprawnień kosztem parlamentu. Jeszcze w trakcie kampanii wyborczej wspominał o referendum w sprawie uchylenia immunitetów „niektórych deputowanych, których miejsce jest nie w parlamencie, ale za kratkami”¹³. Kiedy po reelekcji Rada Najwyższa odrzuciła zgłoszoną przez Prezydenta kandydaturę Walerija Pustowojtenki na urząd premiera, L. Kuczma ogłosił, że skoro w par-

9 Abstrahując od zagadnień ekonomicznych i złego stanu gospodarki państwa, L. Kuczma oparł swoją kampanię wyborczą na strachu przed powrotem „czerwonego widma”. K. Wolczuk, *The moulding of Ukraine: the constitutional parties of state formation*, Budapeszt 2002, s. 270.

10 Do wyborów stanęło 13 kandydatów. Jeszcze w sierpniu 1999 r. doszło do porozumienia 4 z nich – O. Moroz, O. Tkaczenki, J. Marczuka i P. Olijnyka – mającego na celu wysunięcie jednego kontrkandydata dla L. Kuczmy. Do czego jednak nie doszło, na dodatek O. Tkaczenko, który w ostatniej chwili wycofał swoją kandydaturę, nie poparł nikogo z pozostałej trójki, lecz lidera komunistów P. Symonenkę. Szerzej o wyborach 1999 r. zob. *Wibori Prezydenta Ukrainy. Informacyjno-analityczna widania*, Kyjiw 2000.

11 Na temat nieprawidłowości wyborczych zob. D. Wąsik, *Prawnokarna ochrona wyborów i referendum w ustawodawstwach niektórych państw obszaru postsowieckiego*, „Studia Wyborcze” 2013, t. 16, s. 123.

12 Pojawiły się nawet odosobnione głosy, że było to „działaniem sprzecznym z konstytucją i legalność całej ceremonii może zostać podważona” – wypowiedź eksperta grupy Związku Prawników Ukrainy, W. Nikazakowa. Sytuację tę autor niniejszej monografii omawiał wcześniej w wykorzystanym tu częściowo artykule: A. Olechno, *Rola prezydenta Ukrainy w procesie transformacji ustrojowej*, [w:] T. Moidawa, J. Szymanek (red.), *Instytucja prezydenta. Zagadnienia teorii i praktyki na tle doświadczeń polskich oraz wybranych państw obcych*, Warszawa 2010, s. 167.

13 „Kyjiw Post” z 3 listopada 1998 r.

lamencie nie ma większości popierającej właśnie wybranego przez naród Prezydenta, to państwo nie potrzebuje takiego parlamentu¹⁴.

W odpowiedzi deputowani składali projekty nowelizacji konstytucji *sui generis*, np. uzupełnienia treści art. 111 regulującego procedurę impeachmentu o stwierdzenie, że dodatkowymi powodami usunięcia Prezydenta z urzędu miały być następujące efekty: podczas sprawowania urzędu Prezydenta przez co najmniej 3 lata nastąpił spadek poziomu życia ludności; działania Prezydenta, których konsekwencją jest załamanie się potencjału ekonomicznego państwa; wzrost zadłużenia wewnętrznego i zewnętrznego państwa; naruszenie przepisów konstytucji lub obowiązującego ustawodawstwa; tworzenie zagrożeń utraty ekonomicznego, informacyjnego, narodowego bezpieczeństwa, suwerenności i obronności państwa¹⁵.

W innych, dużo dalej idących propozycjach planowano usunięcie urzędu Prezydenta¹⁶, a przy okazji i Sądu Konstytucyjnego¹⁷. O ile drugi z tych projektów ograniczył się do wzmiankowanych generalistów, nie proponując nic w zamian, to ten pierwszy, przedłożony przez 10 deputowanych na czele z P. Symonenką, Wałentynem Matweewem i Heorhijem Ponomarjenką zakładał kompleksową rewizję systemu. Prezydenta miało zastąpić kilka podmiotów, w tym Przewodniczący Rady Najwyższej i Prezydium Rady Najwyższej, w skład którego weszliby z urzędu Przewodniczący, pierwszy zastępca Przewodniczącego, zastępcy Przewodniczącego i szefowie komitetów parlamentarnych. Prezydium przejęłoby część uprawnień Prezydenta, łącznie ze zwierzchnością nad organami pomocniczymi, jak np. Radą Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy. Oczywiście większość ówczesnych kompetencji Prezydenta przejęłaby sama Rada Najwyższa, a szczególnie status posiadałby przewodniczący parlamentu i jednocześnie Prezydium, który zajęłby miejsce głowy państwa. Otrzymałby on prawo wskazywania kandydatur premiera, sędziów Sądu Najwyższego, Sądu Konstytucyjnego, Sądu Arbitrażowego, Izby Rachunkowej, Komitetu Kontroli i Prokuratora Generalnego oraz prawo wydawania rozporządzeń. Ponadto Przewodniczący Rady Najwyższej kierowałby polityką międzynarodową państwa i dzierżyłby zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi. Byłby wybierany przez deputowanych na 4-letnią kadencję z możliwością jednego ponownego wyboru z rządu. W dowolnym momencie w tym samym trybie mógł być odwołany. Najwyższym organem egzekutywy pozostałby Gabinet Ministrów odpowiedzialny politycznie i całkowicie podporządkowany parlamentowi.

Należy zauważyć, że Prezydent prowokował deputowanych do takich inicjatyw nie tylko swoimi wypowiedziami, ale i czynami, wydaje się, że celowo utrud-

14 K. Wolczuk, *The moulding of Ukraine...*, s. 272.

15 Projekt ustawy konstytucyjnej z 11 czerwca 1999 r. zarejestrowany 18 czerwca 1999 r., nr 3366. Projekt następnie ponowiono 14 maja 2002 r., nr 0997.

16 Projekt ustawy konstytucyjnej z 22 grudnia 1998 r. zarejestrowany 22 grudnia 1998 r., nr 2339.

17 Projekt ustawy konstytucyjnej z 21 października 1998 r. zarejestrowany 21 października 1998 r., nr 2181.

niając prace parlamentu, także w sposób mający znamiona deliktu konstytucyjnego. Dobrym przykładem będzie sposób korzystania przez L. Kuczmę z prawa weta, kiedy to parokrotnie naruszył przepisy art. 94 ust. 1 Konstytucji, a konkretnie przewidziany w niej 15-dniowy termin na podpisanie lub zwrócenie ustawy do ponownego rozpatrzenia. Prezydent wetował ustawy osiemnastego, dwudziestego, a nawet dwudziestego pierwszego dnia po jej otrzymaniu¹⁸. Stało to w sprzeczności również z art. 94 ust. 3 o uznaniu z upływem 15-dniowego terminu ustawy za zaaprobowaną i nakładającym na głowę państwa obowiązek jej podpisania. Co więcej, niektóre z ustaw były zwracane Radzie Najwyższej dwu-, a nawet trzykrotnie¹⁹.

Napięcie zostało chwilowo zażegnane w grudniu 1999 r., kiedy to parlament poparł kandydaturę na premiera Wiktora Juszczenki, jednak na niedługo, bo parlament naraził się prezydentowi już w następnym miesiącu, odmawiając przyjęcia projektu budżetu. Wówczas L. Kuczma zdecydował się na zarządzenie ogólnoukraińskiego referendum w sprawie poszerzenia uprawnień głowy państwa w oparciu o ludową inicjatywę ustawodawczą²⁰. Jeszcze w styczniu zebrano więcej niż wymagane 3 mln podpisów pod wnioskiem o referendum, którego datę dekret prezydencki wyznaczył na 16 kwietnia 2000 r.

2. Referendum konstytucyjne

Zgodnie z treścią inicjatywy obywatelskiej dekret Prezydenta proponował następujące pytania referendalne:

1. Czy jesteś za wotum nieufności wobec Rady Najwyższej Ukrainy XIV kadencji i w związku z tym za zmianą art. 90 Konstytucji (mówiącego o końcu kadencji parlamentu) poprzez dodanie zdania: „a także w przypadku wyrażenia wotum nieufności w ogólnoukraińskim referendum, co daje podstawę Prezydentowi Ukrainy do rozwiązania Rady Najwyższej?”
2. Czy jesteś za zmianą art. 90 Konstytucji poprzez dodanie zdania: „Prezydent Ukrainy może przedterminowo rozwiązać Radę Najwyższą, jeżeli ta w ciągu miesiąca od dnia wyborów nie była w stanie uformować stałej zdolnej do działania większości lub w przypadku nieprzyjęcia w ciągu 3 miesięcy bu-

18 Odpowiednio ustawy: „Pro rachunkowu pałatu”, „Pro derżawni harantiji widnowlennja zaoszczadzeń hromadjan Ukrainy” i „Pro zupinenja spadu silsko hospodarskoho wyrobnictwa ta prodowolcze zabezpečennja krajiny u 1997-1998 r.”. Zob. na ten temat: S.G. Serogina, *Teoretyczno-prawowi ta organizacijni zasady funkcjonowania instytutu prezidenstwa w Ukraini*, Charkiw 2001, s. 90.

19 Na przykład ustawy: „Pro miscewi derżawni administraciji” i „Pro osobliwostki priwatizaciji majna w agropromyslowomu kompleksi”. Zob. też: W.I. Hołowatenko *Weto Prezydenta jak ważył zabezpečennja derżawnoprawowoji reformy w Ukraini, Derżawnoprawowa reforma w Ukraini – materiały konf.* 1997 r., Instytut zakonodawstwa WRU 1997, s. 137.

20 Dekret Prezydenta Ukrainy z 15 stycznia 2000 r., nr 65/2000 „Pro prohołoszennja wseukrajińskoho referendumu za narodnoju inicyatywoju”.

dżetu państwa przedstawionego przez Gabinet Ministrów w ustalonym trybie?

3. Czy jesteś za ograniczeniem immunitetu deputowanych Rady Najwyższej i w związku z tym skreśleniem ust. 3 art. 80 Konstytucji mówiącego, iż „deputowanych ludowych Ukrainy nie można pociągnąć do odpowiedzialności karnej, zatrzymać ani aresztować bez zgody Rady Najwyższej?
4. Czy jesteś za zmniejszeniem liczby deputowanych ludowych z 450 do 300 i wprowadzeniem w związku z tym odpowiednich zmian do art. 76 Konstytucji i ustawodawstwa?
5. Czy jesteś za ustanowieniem dwuizbowego parlamentu, gdzie jedna z izb reprezentowałaby interesy regionów, i wprowadzeniem w związku z tym odpowiednich zmian do Konstytucji i ustawodawstwa?
6. Czy jesteś za możliwością zmiany Konstytucji na drodze ogólnoukraińskiego referendum?

Dekret zarządzający referendum został przez deputowanych zaskarżony do Sądu Konstytucyjnego, który orzeczeniem z 27 marca 2000 r. uznał pytania zawarte w punktach 1 i 6 za niezgodne z Konstytucją²¹. W uzasadnieniu Sąd Konstytucyjny argumentował, iż „obowiązująca konstytucja Ukrainy nie przewiduje instytucji wyrażenia w drodze ogólnoukraińskiego referendum (...) wotum nieufności Radzie Najwyższej Ukrainy lub jakiegokolwiek innemu konstytucyjnemu organowi władzy państwowej (...) Dlatego wniesienie pod ogólnoukraińskie referendum pytania w sprawie wyrażenia wotum nieufności dla Rady Najwyższej Ukrainy w przypadku, kiedy ustawa zasadnicza Ukrainy nie zna takiej instytucji, byłoby naruszeniem konstytucyjnej zasady realizacji przez organy władzy państwowej swoich kompetencji w zakresie ustanowionym przez konstytucję Ukrainy, a tym samym – zasady państwa prawnego, jakim jest Ukraina. Ponieważ sformułowane w art. 2 pkt 1 dekretu pytanie w sprawie wyrażenia wotum nieufności Radzie Najwyższej Ukrainy XIV kadencji jest – w przyjętym sformułowaniu – nierozzerwalnie związane z propozycją wprowadzenia odpowiedniej zmiany do konstytucji Ukrainy, Sąd Konstytucyjny Ukrainy doszedł do wniosku, że postanowienia art. 2 pkt 1 dekretu są w całości niezgodne z konstytucją Ukrainy”.

Co do pytania 6 Sąd Konstytucyjny uznał, że „konstytucja Ukrainy zastrzega prawo określania i zmieniania ustroju konstytucyjnego wyłącznie dla ludu i ustanawia precyzyjny tryb dokonywania zmian w konstytucji Ukrainy. Pytanie sformułowane w art. 2 pkt 6 dekretu zostaje poddane pod ogólnoukraińskie referendum bez wykazania, że wolą ludu jest przyjęcie nowej konstytucji Ukrainy, tym samym podaje ono w wątpliwość obowiązującą ustawę zasadniczą, co może doprowadzić do

21 Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z 27 marca 2000 r., nr 3-rp/2000 (v003r710-00).

osłabienia ustanowionego w niej konstytucyjnego ustroju Ukrainy, praw i wolności człowieka i obywatela”²².

Negatywną ocenę dekretu wystosowała również Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka), wskazując na niezgodność ustawy referendalnej z konstytucją oraz różny charakter sformułowanych pytań, sugerujących bądź to wiążący, bądź to opiniodawczy, uznając pierwsze pytanie wprost za niekonstytucyjne, a pozostałe za niejasne lub kontrowersyjne²³. W tej sytuacji prezydent *nolens volens* musiał uwzględnić sentencję orzeczenia w dekreście korygującym²⁴.

Nie może dziwić, że orzeczenie Sądu Konstytucyjnego została przyjęte z ulgą znacznej części deputowanych obawiających się wprowadzenia na wzór północnego sąsiada rządów autorytarnych na Ukrainie²⁵.

Tymczasem wyniki referendum przyniosły pełne poparcie dla pozostałych propozycji prezydenta – odpowiednio 85,9% odpowiedzi „tak” na pytanie pierwsze (w oryginalnym dekreście prezydenta – drugie), 90,2% na drugie (oryginalnie trzecie), 91,1% na trzecie (czwarte) i 82,9% na czwarte (pierwotnie piąte)²⁶. Anulowanie pytania szóstego oznaczało, że nadal jedynie parlament może dokonać zmian w konstytucji, co z jednoczesnym uznaniem przez trybunał wyników referendum za wiążące było trudne do pogodzenia, tym bardziej że w dwóch kolejnych orzeczeniach wydanych kilka lat po referendum Sąd Konstytucyjny stwierdził, że wyniki głosowania ogólnopństwowego nie wymagają zatwierdzenia przez parlament, jego rezultat jest obligatoryjny dla organów państwowych i właściwie ma moc ustawy²⁷.

Abstrahując od braku formalnych regulacji, które pozwoliłyby na obowiązywanie wyników referendum, pokazało ono nowe lub może bardziej niewykorzystywane dotąd pole rywalizacji politycznej. W owym okresie było to szczególnie ważne z punktu widzenia prezydenta. L. Kuczma tracił na popularności, był krytykowany

22 Por. K. Skotnicki (tłum i oprac.), *Ukraina: Konstytucyjność Dekretu Prezydenta O Zarządzeniu Ogólnopństwowego Referendum z Inicjatywy Ludowej dotyczącego zmiany Konstytucji (wyrok Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z dnia 27 marca 2000 r.)*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1(42), s. 128 i n.

23 Komisja stwierdziła też, że zgodnie z obowiązującym na Ukrainie prawem referendum nie może bezpośrednio wprowadzać zmian do konstytucji. Wnioski Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo z 31 marca 2000 r. w sprawie konstytucyjnego referendum na Ukrainie, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2000\)005-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2000)005-e) (26.10.2018).

24 Dekret Prezydenta Ukrainy z 29 marca 2000 r., nr 65/2000, „Pro wnesennja zmin do Ukazu Prezydenta Ukrainy z 15 Janwarja 2000 roku”.

25 Deputowany S. Hołowatyj w Radzie Europy stwierdził: „możliwość wprowadzenia nowej konstytucji Ukrainy na drodze referendum została powstrzymana. Uderza to w te siły, które chciały skierować Ukrainę na te same tory, którymi zmierza Łukaszenko. Swoją decyzją Sąd Konstytucyjny poparł parlament”. *RFE/RL Poland, Belarus, Ukraine Report* z 31 marca 2000 r.

26 Por. Powidomlennja Centralnoji Wyborczoji Komisiji pro pidsumku wseukrajińskoho referendumu 16 kwitnja 2000 roku, <http://www.cvk.gov.ua/ows-doc/doc-ref/rez.htm> (27.10.2018).

27 Por. orzeczenie Sądu Konstytucyjnego z 5 października 2005 r. i orzeczenie Sądu Konstytucyjnego z 16 kwietnia 2008 r., nr 6-rp/2008.

na równi z parlamentem, a zatem wyniki referendum obiektywnie wykazały przyzwolenie obywateli na rządy prezydenckie. Niemal bezpośrednio po ogłoszeniu Centralnej Komisji Wyborczej zarówno strona prezydencka, jak i parlamentarna przystąpiły do próby zdyskontowania wyników referendum.

3. Projekty ustaw konstytucyjnych 2000-2002

Jeszcze wiosną 2000 r. do parlamentu trafiły dwa projekty nowelizacji ustawy zasadniczej. Swój projekt L. Kuczma złożył kilka dni po ogłoszeniu wyników referendum, 25 kwietnia 2000 r., co każe podejrzewać, że był on przygotowywany znacznie wcześniej, a przynajmniej równoległe z opracowywaniem pytań referendalnych. Projekt prezydencki koncentrował się na uwzględnieniu zmian zaproponowanych i przyjętych w referendum, zaś projekt deputowanych lewicowych, w tytule również odwołujący się do wyników głosowania, proponował rozwiązania równoważące władze. Zgodnie z art. 159 Konstytucji oba projekty trafiły do Sądu Konstytucyjnego, który orzekł, że zarówno jeden, jak i drugi nie spełnia wymogów, ponieważ projekt prezydencki narusza art. 157 Konstytucji, a projekt deputowanych proponuje zmiany, które bezpośrednio nie wynikały z pytań zawartych w referendum²⁸. Po uwzględnianiu orzeczeń trybunału obaj wnioskodawcy złożyli zmodyfikowane projekty nowelizacji konstytucji.

Projekt 152 deputowanych z 10 maja 2000 r. (firmowany m.in. przez O. Moroz, M. Syrotę, S. Hołowatego czy Heorhija Krjuczkowa) dokonywał właściwie zmiany systemu rządów z semiprezydenckiego na parlamentarno-prezydencki²⁹. Zgodnie z pierwszym pytaniem referendalnym projekt potwierdzał możliwość rozwiązania przez Prezydenta Rady Najwyższej, jeżeli ta w ciągu miesiąca od dnia wyborów nie będzie w stanie uformować stałej zdolnej do działania większości lub w przypadku nieprzyjęcia w ciągu 3 miesięcy budżetu państwa przedstawionego przez Gabinet Ministrów. Projekt zakładał realizację pytania drugiego i trzeciego poprzez powołanie dwuizbowego Parlamentu Ukrainy składającego się z Rady Najwyższej i Senatu. Liczbę deputowanych izby niższej zmniejszał zgodnie z wynikiem głosowania do 300, izba wyższa miała natomiast liczyć 150 senatorów wybieranych docelowo na 4-letnią kadencję. W wyborach przeprowadzanych co 2 lata obsadzano by 1/3 mandatów. Do uprawnień Senatu należałoby m.in. rozpatrzenie ustaw przedłożonych przez Radę Najwyższą, ich zatwierdzenie lub zastosowanie prawa weta; uchwalenie ustawy budżetowej; wybór członków Centralnej Komisji Wyborczej; wyrażanie zgody na powołanie i odwołanie przez Prezydenta Przewodniczącego Komitetu Antymonopolowego, szefa Funduszu Mienna Państwowego, Prze-

28 Orzeczenia Sądu Konstytucyjnego nr N1-38/2000 z 27 czerwca 2000 r. i nr N1-39/2000 z 11 lipca 2000 r.

29 Projekt ustawy konstytucyjnej z 10 maja 2000 r. zarejestrowany 10 maja 2000 r., nr 5300-1.

wodniczącego Komitetu ds. Telewizji i Radiofonii, szefa Służby Bezpieczeństwa Ukrainy; powoływanie Prokuratora Generalnego i sędziów sądów powszechnych oraz jako organu reprezentacji terytorialnej: tworzenie i likwidacja okręgów, ustalanie i zmiana ich granic oraz stosowanie prawa weta wobec dekretów Prezydenta dotyczących problemów polityki regionalnej.

Prezydent otrzymał odrębnie prawo skrócenia kadencji Senatu w przypadku, jeżeli w ciągu 30 dni od rozpoczęcia sesji nie zbierze się na posiedzenie lub w przypadku nieprzyjęcia w ciągu miesiąca budżetu państwa przedstawionego przez Radę Najwyższą.

W projekcie pojawiły się ponadto idee zrealizowane w nieco innej formie dopiero kilka lat później w pierwszej rewizji Konstytucji w 2004 r., czyli np. obowiązek ukształtowania się w Radzie Najwyższej, odpowiednio do wyniku wyborów, większości deputowanych, w skład której wchodzi więcej niż połowa deputowanych ludowych Ukrainy zasiadających w konstytucyjnym składzie Rady Najwyższej Ukrainy. Koalicja frakcji parlamentarnych musiałaby powstać w ciągu miesiąca od dnia inauguracji pierwszego posiedzenia parlamentu. Do uprawnień tej większości deputowanych należałoby przedkładać Radzie Najwyższej kandydatury na stanowisko premiera oraz na jego wniosek członków rządu. Dwukrotnie w ciągu kadencji większość deputowanych mogłaby udzielić wotum nieufności rządowi. Oznaczało to, że Gabinet Ministrów politycznie podporządkowany zostałby parlamentowi.

Projekt prezydencki pierwotnie przewidywał nowelizację Konstytucji powiązaną jedynie z jednym (pierwszym) pytaniem referendum, a zatem wprowadzał on wskazaną wcześniej dodatkową możliwość przedterminowego rozwiązania Rady Najwyższej. Pozostałe kwestie projekt przemilczał. Próba wprowadzania tego projektu pod obrady parlamentu 18 stycznia 2001 r. na wniosek Tymczasowej Specjalnej Komisji Rady Najwyższej zakończyła się niepowodzeniem³⁰. Nie jest jasne, dlaczego L. Kuczma nie zdecydował się na ujęcie w projekcie od razu wszystkich postanowień wynikających z referendum, a jak sądzono, rozłożenie ich „na raty” – prawdopodobnie kilka kolejnych ustaw konstytucyjnych³¹. Nie spotkało się to z aprobatą deputowanych, którzy nie poparli projektu.

Brak realizacji postanowień referendum i zaprzestanie prób reformy systemu po raz kolejny były efektem wydarzeń spoza samego procesu konstytucyjnego. Kiedy wydawało się, że narastający konflikt spowoduje przechylenie szali w jedną (system prezydencki?) lub drugą (parlamentarny) stronę, sprawa referendum i nowelizacji Konstytucji zesłała na dalszy plan z powodu tzw. afery kasetowej³². Jej

30 Projekt ustawy konstytucyjnej z 25 kwietnia 2000 r. zarejestrowany 18 stycznia 2001 r., nr 5300.

31 W. Musijaka (red.), *Antołohija konstytucij noho procesu w suchasnij Ukraini*, Kyjw 2017, s. 165.

32 28 listopada 2000 r. deputowany O. Moroz upublicznił nagrania pracownika urzędu bezpieczeństwa M. Melnycenki, sugerujące związek prezydenta ze śmiercią dziennikarza H. Gongadze, który opisywał m.in.

rezultatem był kolejny już wniosek o wszczęcie procedury impeachmentu wobec urzędującego prezydenta. Sprawa została wyciszona (spór na szczycie władzy przeniósł się na inne pole, skupiając się wokół rządu premiera W. Juszczenki), ale sposobność na wprowadzenie w życie decyzji suwerena została ostatecznie zaniechana na początku 2001 r. Politycznym efektem sprawy Gongadze było niekorzystne dla prezydenta zjednoczenie sił opozycyjnych, czyli większości parlamentu, socjalistów, nacjonalistów i deputowanych z kręgu odsuniętych od władzy byłych premierów – W. Juszczenki (konserwatywna Nasza Ukraina) i J. Tymoszenko (centrowy Blok Julii Tymoszenko).

Nie oznaczało to zupełnego porzucenia planów nowelizacji Konstytucji. W marcu 2001 r. Prezydent wydał rozporządzenie „O przygotowaniu projektu Koncepcji reformy systemu politycznego Ukrainy”³³. Zgodnie z tym aktem przedstawiciele organów władzy i świata nauki mieli przygotować założenia reformy. W tym celu akt Prezydenta powoływał 20-osobową grupę roboczą ds. przygotowania projektu Koncepcji reformy systemu politycznego Ukrainy, której przewodniczył Iwan Kurasa, wiceprezydent Państwowej Akademii Nauk Ukrainy. O planowanych kierunkach działań można domniemywać z publicznych wypowiedzi L. Kuczmy, który w wywiadzie telewizyjnym mówił: „wierzę, że w okresie przejściowym musi być wprowadzony pełny system prezydencki. Dlaczego USA nie odrzuciły prezydenckiej formy rządów i nikomu to nie przeszkadza? Oznacza to, że tylko prezydent Ukrainy nie może rozwiązać parlamentu nawet, jeżeli jest on kompletnie nieefektywny”³⁴. Mimo tych planów właściwie do końca 2001 r. żadne praktyczne działania w tym względzie nie zostały podjęte.

Na ewentualną zmianę Konstytucji L. Kuczma miał coraz mniej czasu. Zgodnie z postanowieniami art. 103 Konstytucji ta sama osoba nie mogła sprawować urzędu dłużej niż przez dwie kolejne kadencje. Posiadający coraz większe wpływy w rozbudowywanej administracji i co za tym idzie – w części społeczeństwa w ten czy inny sposób powiązanej z ośrodkiem prezydenckim, L. Kuczma zaczął brać pod uwagę nowelizację Konstytucji mającą na celu umożliwienie mu kandydowania na trzecią z rzędu kadencję³⁵.

nieprawidłowości przy pozyskiwaniu głosów podczas kwietniowego referendum oraz inne nadużycia władzy. Wywołało to falę protestów wzywających prezydenta L. Kucznię do ustąpienia ze stanowiska. Ostatecznie prezydentowi udało się obronić przed zarzutami, ale obywatele stojący za organizacją protestów stanowili potniję trzon opozycji, która w 2004 r. doprowadziła do Pomarańczowej Rewolucji. Zob. szerzej np. Śmierć Heorhija Gongadzego, <http://antykorupcja.gov.pl/ak/aktualnosci/12950,Smierc-Heorhija-Gongadzego.html> (18.09.2018).

33 Rozporządzenie Prezydenta Ukrainy z 27 marca 2001 r. „Pro pidgotowku projektu Konceptiji reformuwannja politycznoji systemy Ukrainy”, nr 73/2001.

34 Wypowiedź z 12 czerwca 2001 r. dla Programu 2 ukraińskiej telewizji.

35 W okresie dwóch kadencji L. Kuczmy liczba urzędników zatrudnionych w samej tylko Kancelarii Prezydenta wzrosła prawie 14-krotnie, z 180 osób do 2,5 tys. Był to również czas powstania i ugruntowania lokalnych rządów tzw. klanów, czyli nieformalnych związków oligarchów, polityków i urzędników, którzy w terenie przejęli

Odpowiedź w sprawie możliwości takiej zmiany miały dać wybory parlamentarne z 30 marca 2002 r., w wyniku których doszło do istotnych przetasowań w składzie Rady Najwyższej – mandaty w 60% obsadzili nowi deputowani. Odbyły się one na podstawie znowelizowanej mieszanej ordynacji z 1997 r., czyli na podobnych zasadach jak w 1998 r. Połowa mandatów była obsadzona proporcjonalnie przy 4-procentowym progu wyborczym z listy krajowej, którą mogły wystawić wyłącznie partie polityczne lub ich bloki wyborcze. Pozostałe mandaty rozdzielono w jednomandatowych okręgach wyborczych. Zmiana ordynacji uniemożliwiła kandydowanie zarówno z listy krajowej, jak i w okręgu.

Poprzedzająca wybory kampania parlamentarna miała bardzo burzliwy przebieg i obfitowała w liczne oskarżenia o fałszerstwa. Komisje wyborcze skreślały kandydatów z list, aby po wyrokach sądowych ponownie dokonywać wpisów. Nie pojawiły się żądania unieważnienia wyborów, ponieważ zarówno opozycja, która liczyła na mniej, jak i siły rządzące, znając swoje poparcie w społeczeństwie, były zadowolone z wyników. Na powyborczej konferencji prasowej W. Juszczenko ocenił, iż fałszerstwa wypaczyły aż 8-12% głosów³⁶.

Mimo tego wyniki wyborów nie były dla prezydenta korzystne. Zwycięski Blok Wiktora Juszczenki „Nasza Ukraina” otrzymał 122 mandaty (70 deputowanych z listy krajowej i 42 z okręgów jednomandatowych), KPU – 65 (odpowiednio: 59 i 6), Blok Wyborczy „Za jedną Ukrainę” – 101 (odpowiednio: 35 i 66), Wyborczy Blok Julii Tymoszenko – 22 (wyłącznie z listy krajowej), SPU – 23 (odpowiednio: 20 i 3) oraz SdPU(Z) – 24 (odpowiednio: 19 i 5). Ponadto mandaty w okręgach jednomandatowych otrzymało 11 kandydatów z pomniejszych ugrupowań i tradycyjnie aż 92 kandydatów niezależnych.

W nowych warunkach politycznych L. Kuczma zmieniał taktykę. Im bliżej wyborów, tym opcja pozostania u steru władzy była brana pod uwagę dzięki innym działaniom. Do tematu reformy systemu prezydent powrócił w wystąpieniu do narodu z okazji 11. rocznicy ogłoszenia niezależności 24 sierpnia 2002 r. Oznajmił wówczas niezbedność przejścia do systemu parlamentarno-prezydenckiego, z rządem podporządkowanym Radzie Najwyższej i okrojonymi uprawnieniami głowy państwa oraz uchwalenia nowej, proporcjonalnej ordynacji parlamentarnej³⁷. Słowa prezydenta spotkały się z ambiwalentnym przyjęciem. Uznano, że L. Kuczma chodzi o odzyskanie poparcia co najmniej części deputowanych. Jednocześnie część opozycji (skupionej wokół O. Moroza) powiedziała „sprawdzam” i złożyła projekt

wplywy partii politycznych. Najsilniejszą pozycję osiągnęły klany z Doniecka, Dniepropietrowska i Kijowa. Zob. E. Mironowicz, *Polityka zagraniczna Ukrainy 1990-2010*, Białystok 2012, s. 98-99.

36 P. Koniński, *Demokracja na 90 procent*, „Gazeta Wyborcza” z 2 kwietnia 2002 r.

37 Zob. A. Kudrjaczenko (red.), *Polityczna systema i hromdżanskesuspilstwo: ewropejski i ukrajinški realiji*, Kyjw 2007, s. 134.

zmiany Konstytucji uwzględniający właściwie w całości zapowiedzi prezydenta³⁸. Po pozytywnej ocenie projektu przez Sąd Konstytucyjny miał on być rozpatrywany przez deputowanych, ale jak się okazało, zwolennicy prezydenta i niektórzy posłowie opozycyjni byli temu przeciwni. Projekt przepadł u jego zarania, ale jednocześnie obnażył hipokryzję prezydenta.

W grudniu 2002 r. L. Kuczma wrócił do tematu, zapowiadając reformę systemu rządów jako jeden z priorytetów na nadchodzący rok. W związku z tym, że do parlamentu trafiały kolejne projekty nowelizacji Konstytucji lub takowe były zapowiadane, Rada Najwyższa zdecydowała się na powołanie Specjalnej Tymczasowej Komisji ds. opracowania projektów ustaw³⁹. W składzie Komisji znalazło się 21 deputowanych reprezentujących 12 z 13 działających wówczas frakcji i grup parlamentarnych. Przewodniczącymi Komisji zostali wybrani O. Moroz i Hennadij Wasiliew (pierwszy zastępca Przewodniczącego Rady Najwyższej).

W tym czasie w Radzie Najwyższej były zarejestrowane dwa projekty ustaw konstytucyjnych – z 23 lutego 2001 r. (nr 7091) oraz zalegający od lipca 1999 r. (nr 3442)⁴⁰. Pierwszy podpisany przez 168 deputowanych i firmowany przez O. Moroza i P. Symonienkę zakładał osłabienie pozycji Prezydenta m.in. poprzez podporządkowanie Gabinetu Ministrów parlamentowi i obniżenie liczby głosów wymaganej do odrzucenia weta Prezydenta do 250. Drugi, sygnowany m.in. przez deputowanych Romana Zwarycza i Serhija Sasa, potwierdzał prawo Rady Najwyższej do dokonywania wykładni ustaw.

Do tej specjalnej komisji miały trafić wszystkie następne projekty ustaw konstytucyjnych, które częściowo zostały już zapowiedziane. Na początku lutego 2003 r. m.in. L. Kuczma ogłosił przygotowywanie nowego projektu ustawy konstytucyjnej, który w ciągu miesiąca miał trafić do parlamentu.

4. Ostatnie próby reform politycznych Leonida Kuczmy

Swoją wizję prezydent ujawnił 5 marca 2003 r., uszczegółowiając zapowiedzi ogłoszone w sierpniu 2002 r.⁴¹ Ponownie padła propozycja utworzenia dwuizbowego parlamentu⁴², w którym zostanie utworzona niższa izba wybierana w powszech-

38 W. Musijaka (red.), *Antołohija konstytucij noho procesu w suczasnij Ukraini*, Kyjiv 2017, s. 166.

39 Postanowienie Rady Najwyższej z 26 grudnia 2002 r. „Pro utworennya Tymczasowoi spećjalnoji komisiji Werchownoji Rady Ukrainy pro oprowannja proektiw zakoniw Ukrainy pro wnesennja zmin do Konstytuciji Ukrainy”, nr 381.

40 Projekt ustawy konstytucyjnej z 23 lutego 2001 r. zarejestrowany 23 lutego 2001 r., nr 7091; Projekt ustawy konstytucyjnej z 29 czerwca 1999 r. zarejestrowany 1 lipca 1999 r., nr 3442.

41 Pisał o tym wcześniej m.in. T. Czubara, *Proces konstytucyjny...*, s. 126.

42 Zob. argumenty z tego okresu za bikameralizmem: W. Czuszenko, *Problemy realizaciji Konstytuciji Ukrainy u sferi zdjissnennja derżawnoji władzy*, [w:] P. Steciuk, J. Buczkowski (red.), *Problemy stosowania Konstytucji Ukrainy i Polski*, Przemysł 2003, s. 50.

nych wyborach proporcjonalnych oraz izba wyższa, w której zasiadałyby reprezentanci 24 obwodów, Autonomicznej Republiki Krymu, Kijowa i Sewastopola (po 3 posłów z każdej jednostki administracyjno-terytorialnej). W parlamencie łącznie miało zasiadać 300 parlamentarzystów, co oznacza, że w izbie niższej miało zasiadać 219 deputowanych (300 – 27 x 3), a w wyższej – 81.

Izba niższa otrzymałaby prawo do przedłożenia Prezydentowi i zatwierdzania kandydatury premiera, zatwierdzania na wniosek premiera składu Gabinetu Ministrów oraz udzielałaby wotum nieufności. Prezydent posiadałby prawo do rozwiązania parlamentu w następujących sytuacjach: gdy posłowie nie potrafiliby utworzyć zdolnej do działania większości w terminie przewidzianym w konstytucji; jeżeli większość nie jest w stanie utworzyć rządu oraz jeżeli parlament nie może przyjąć budżetu w odpowiednim czasie. Samodzielnie Prezydent wyznaczałby Ministra Spraw Zagranicznych, Ministra Obrony, Ministra Spraw Wewnętrznych oraz ministra ds. sytuacji nadzwyczajnych, a także kierowników służb i organów kontroli oraz na wniosek premiera przewodniczących terenowej administracji państwowej.

Kadencja wszystkich centralnych i lokalnych organów władzy byłaby jednolita – 5-letnia. Wybory przeprowadzane miały być w różnych dniach, ale na przestrzeni jednego roku.

Wyniki referendum ogólnokrajowego miałyby bezpośrednie zastosowanie bez potrzeby zatwierdzania przez jakikolwiek organ państwowy. Dotyczyć to miało również zmiany konstytucji.

Następnego dnia po przedstawieniu założeń reformy prezydent wydał dekret, w którym zapowiedział, że odpowiedni projekt ma być poddany konsultacjom obywatelskim i jednocześnie przekazany Radzie Najwyższej⁴³. Przedłożony projekt mimo zapowiedzi przejścia do systemu parlamentarno-prezydenckiego w ocenie opozycji, ale i niektórych deputowanych lojalnych wobec L. Kuczmy skutkować miał raczej wzmocnieniem pozycji Prezydenta. Nie przewidywał żadnych możliwości wpływania na Prezydenta przez parlament, uniemożliwiając w praktyce przeprowadzanie procedury impeachmentu. Przedstawiciele regionów w izbie wyższej mogli blokować procedurę ustawodawczą, a Prezydent mógł uchylać prawa, łącznie ze zmianą konstytucji, z pominięciem parlamentu, w drodze zarządzanego referendum ogólnopaństwowego.

W międzyczasie zgodnie z dekretem Prezydenta projekt 3207 został poddany ogólnonarodowej dyskusji, której powszechny charakter miał zapewnić poparcie dla propozycji prezydenta w ewentualnym referendum⁴⁴. Obywatele opowiedzie-

43 Dekret prezydenta Ukrainy z 6 marca 2003 r. „Pro wyneśennja na wsenarodne obwohorenija projektu Zakonu Ukrainy «Pro wneśennja zmin do Konstytucyjii Ukrainy»”, nr 197/2003.

44 Według informacji Ministerstwa Sprawiedliwości w debacie wzięło udział ponad 823 tys. obywateli, z czego ponad 500 tys. poparło projekt prezydenta. Natomiast według badań socjologicznych Centrum Razumkova 1/3

li się za wprowadzeniem odpowiedzialności politycznej rządu przed parlamentem w zamian za rozszerzenie możliwości skrócenia kadencji Rady Najwyższej przez Prezydenta, wprowadzenie mandatu imperatywnego deputowanych i 5-letniej kadencji. Większość biorących udział w konsultacjach odrzuciła natomiast bikameralizm i kompetencję Prezydenta do obsadzania połowy składu Sądu Konstytucyjnego⁴⁵.

Mimo że dwuizbowy parlament ze zmniejszoną łączną liczbą mandatów nie cieszył się poparciem nawet w kręgach prezydenckich, to wariant ten był sondowany w ramach jeszcze jednej opcji rezerwowej. Bikameralizm miał zagwarantować mandat w izbie wyższej – Senacie byłym prezydentom, co z kolei zapewniało L. Kuczmię trwały immunitet po zakończeniu kadencji⁴⁶.

Wobec ówczesnego składu politycznego Rady Najwyższej trudno ocenić, na co liczył prezydent, przedstawiając taką drogę reformy. Projekt w tej formie oczywiście nie mógł przejść, ale deputowani SPU i KPU sondowali możliwość dalszego procedowania projektu w zmienionej wersji, po usunięciu części kontrowersyjnych artykułów. „Nasza Ukraina” i BJuT zdecydowanie odrzucały możliwość nowelizacji Konstytucji w tym momencie, planując powrót do debaty na ten temat po przeprowadzeniu wyborów prezydenckich, licząc pewnie na to, że jeden z ich liderów obejmie urząd.

W corocznym orędziu do parlamentu L. Kuczma jeszcze raz próbował przekonać deputowanych do przeprowadzenia reformy, powołując się na badania opinii publicznej w zdecydowanej większości opowiadającej się za zmianami⁴⁷. Powtarzając swoje postulaty, wezwał do nowelizacji Konstytucji do końca jego kadencji, zorganizowania „okrągłego stołu”, utworzenia dwuizbowego parlamentu po wcześniejszej reformie administracyjno-terytorialnej czy bezpośredniej mocy referendum.

16 maja 2003 r. L. Kuczma wyraził gotowość do kompromisu w sprawie parlamentu dwuizbowego, ale potwierdził swoje przekonanie co do systemu proporcjonalnego⁴⁸. Zapewniał też, że ewentualne zmiany Konstytucji będą przeprowadzone zgodnie z obowiązującą procedurą, a nie w drodze kontrowersyjnego referendum.

Miesiąc później L. Kuczma poinformował o przekazaniu projektu nowelizacji Konstytucji do parlamentu. Z pewnym opóźnieniem, bo dopiero 20 sierpnia 2003 r., w Radzie Najwyższej został zarejestrowany nowy, nieco zmodyfikowany prezyden-

obywateli przyznała, że zapoznała się z propozycją prezydenta, a zaledwie 8% potwierdziło, że wzięło udział w konsultacjach. Zob. A. Kudrjaczenco (red.), *Polityczna systema...*, s. 137.

45 *Ibidem*.

46 E. Mironowicz, *Polityka zagraniczna...*, s. 104.

47 Orędzie Prezydenta Ukrainy z 15 kwietnia 2003 r., nr 10. „Pro wnutriszne i zowniszne stanowysze Ukrainy u 2002 roci: Posłannja Prezydenta Ukrainy do Werchownoji Rady Ukrainy”.

48 A. Kudrjaczenco (red.), *Polityczna systema...*, s. 137.

ki projekt ustawy konstytucyjnej⁴⁹. Najważniejsze punkty dekretu z 5 marca zostały podtrzymane. Projekt wydłużał kadencję Rady Najwyższej do 5 lat, podobnie jak Prezydenta, planując przeprowadzanie ich wyboru w ciągu jednego roku (również wyborów samorządowych i wyborów w Autonomicznej Republice Krym). Oznaczało to wydłużenie kadencji urzędującego prezydenta tudzież skrócenie kadencji ówczesnej Rady Najwyższej. Na rzecz parlamentu projekt przeniósł prawo powoływania rządu, Prezydentowi pozostawiając możliwość przedstawienia kandydatury premiera, ale związanego głosami większości deputowanych. Na wniosek premiera Prezydent powoływał za to m.in. ministrów obrony, spraw wewnętrznych i spraw zewnętrznych oraz zapewniał sobie zwierzchnictwo nad pozarządowymi, centralnymi i lokalnymi organami władzy wykonawczej.

Co chyba w tym projekcie najistotniejsze, zgodnie z nowelizacją art. 87 Konstytucji Rada Najwyższa mogła proponować głosowanie nad wotum nieufności Gabinetowi Ministrów pod warunkiem przedstawienia kandydatury nowego premiera, czyli w drodze konstruktywnego wotum nieufności. Wniosek w tej sprawie mógłby złożyć Prezydent lub 1/3 konstytucyjnego składu Rady Najwyższej, co najmniej 150 deputowanych.

Prezydent otrzymywał prawo do skrócenia kadencji parlamentu w przypadku: gdy posłowie nie potrafili utworzyć zdolnej do działania większości w terminie jednego miesiąca; jeżeli w ciągu 60 dni od udzielenia wotum nieufności rządowi Rada Najwyższa nie powołała nowego Gabinetu Ministrów oraz gdyby do 1 grudnia nie uchwaliła budżetu na następny rok.

Ponadto projekt przyznawał prawo inicjatywy ustawodawczej Sądowi Najwyższemu Ukrainy, a projekty ustaw w sprawach finansowych wymagały opinii Gabinetu Ministrów i Izby Rachunkowej. Podwyższał także wiek przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego.

Opozycja niechętnie odniosła się do tego projektu, zarzucając mu tylko życzeniowe wprowadzenie systemu parlamentarnego. Wprawdzie w projekcie zrezygnowano z bikameralizmu, ograniczenia liczby mandatów i najbardziej kontrowersyjnego pomysłu, czyli przyjmowania aktów rangi ustawowej w drodze referendum, ale ponieważ w praktyce proponowane przepisy miały raczej wzmocnić pozycję Prezydenta poprzez zachowanie ministerstw prezydenckich, szerokie uprawnienia kreacyjne, podporządkowanie izby wyższej administracji lokalnej, czyli Prezydentowi, a tym samym możliwość blokowania ustaw przez głowę państwa, oraz brak równowagi w relacjach Prezydent-parlament przejawiający się m.in. tym, że Prezydent posiadał wspomniane prawo rozwiązania parlamentu, a procedura impeachmentu

49 Projekt ustawy konstytucyjnej z 5 marca 2003 r. zarejestrowany 20 sierpnia 2003 r., nr 3207.

w wersji prezydenckiej była w praktyce nierealna⁵⁰. Wersję alternatywną do projektu L. Kuczmy zarejestrowano pod numerem 3207-1 z inicjatywy O. Moroza, Anatolija Matwiejki, Wiktora Misijaka, Adama Martniuka i innych⁵¹. Deputowani chcieli m.in. ograniczenia uprawnień kreacyjnych Prezydenta poprzez powoływanie urzędników przez niego proponowanych lub wyrażanie zgody na powołanie lub odwoływanie ich przez Prezydenta (np. Prokuratora Generalnego), przede wszystkim zaś podporządkowania Gabinetu Ministrów Radzie Najwyższej. Swoją drogą projekt przewidywał ciekawe opcje formowania rządu, w pierwszej turze przyznając prawo wysuwania kandydata na premiera największej frakcji w parlamencie, następnie drugiej co do wielkości frakcji, potem zaś koalicji większościowej. Zachowane zostały resorty prezydenckie (spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych, obrony, sytuacji nadzwyczajnych i następstw katastrofy czarnobylskiej). Jednocześnie uprawnienia parlamentu wzrastały poprzez możliwość odwoływania urzędników powoływanych przez Radę Najwyższą właściwie w dowolnym momencie.

Zawężono również możliwości skrócenia kadencji parlamentu do sytuacji, w której nie może on rozpocząć prac w ciągu miesiąca od początku sesji oraz nie jest w stanie powołać nowego rządu w ciągu 60 dni od dymisji poprzedniego Gabinetu Ministrów. Przewodniczący Rady Najwyższej mógł w zastępstwie Prezydenta podpisywać ustawy. Właściwie z istotnych uprawnień głowy państwa pozostało w miarę silne weto zawieszające, odrzucane kwalifikowaną większością 2/3 głosów konstytucyjnego składu parlamentu. Prawo weta ograniczało się wyłącznie do ustaw zwykłych, tym samym Prezydent nie mógł blokować reform konstytucyjnych. Pozycję Prezydenta ograniczano także poprzez osłabienie jego wpływów w terenie, realne podporządkowanie administracji lokalnej Gabinetowi Ministrów i rozbudowę samorządu terytorialnego (którego rady stanowiące same powoływałyby organy wykonawcze).

Zrezygnowano też z przepisu ustalającego termin wyborów prezydenckich i parlamentarnych na jeden rok. W projekcie zaproponowano wprowadzenie mandatu imperatywnego, a właściwie mieszanego i wygaśnięcie mandatu deputowanego w przypadku wystąpienia z frakcji parlamentarnej lub nieprzystąpienia do frakcji utworzonej przez jego komitet.

W stosunku do władzy sędziowskiej istotną zmianą było wprowadzenie 10-letniej kadencji dla sędziów sądów powszechnych.

W trakcie prac nad projektami 3207 i 3207-1 pojawiła się próba stworzenia projektu kompromisowego, do czego jednak nie doszło wskutek dość dużych rozbieżności co do przyszłej wersji konstytucji, jak i niepewności co do osoby przysze-

50 *Konstytucyjna reforma w Ukraini: perebih, stan i perspektywy (Analityczna dopowidź)*, „Nacionalna Bezpeka i Oborona” 2007, nr 1(85), s. 9.

51 Projekt ustawy konstytucyjnej z 23 grudnia 2003 r. zarejestrowany 1 lipca 2003 r., nr 3207-1.

go prezydenta⁵². 26 sierpnia 2003 r. prezydent wycofał z parlamentu swój czerwony projekt.

Innym pomysłem prezydenta była przeprowadzana równolegle próba nowelizacji Konstytucji polegająca m.in. na zmianie trybu wyboru głowy państwa⁵³. Projekt jesienny został przygotowany przez Wiktora Medwedczuka – szefa prezydenckiej administracji i liderów lewicowych frakcji KPU oraz SPU i realizował odmienny scenariusz, w którym L. Kuczma przestaje pełnić urząd, a zastępuje go jeden z kandydatów opozycyjnych (według sondaży Wiktor Juszczenko). Elekcja powszechna miała być zastąpiona przez wybór Prezydenta przez parlament kwalifikowaną większością 2/3 głosów konstytucyjnego składu Rady Najwyższej. Kadencja Prezydenta miała być też wydłużona do 5 lat, podobnie jak i Rady Najwyższej. Co istotne i co wzbudzało chyba najwięcej kontrowersji, przepisy końcowe nowelizacji przewidywały, że wejdzie ona w życie 4 miesiące po przyjęciu przez Radę Najwyższą, a więc wszystko wskazywało na to, że przed planowanymi na koniec 2004 r. wyborami prezydenckimi. W tej sytuacji przewidziano, że prawo wyboru Prezydenta zgodnie z nowymi przepisami otrzyma dopiero nowa Rada Najwyższa wybrana w 2006 r., co oznaczało, że Prezydent wybrany w grudniu 2004 r. będzie sprawował urząd jedynie 2 lata.

Wypada zauważyć, że projekt ten miał charakter eklektyczny. Z jednej strony za zmianą sposobu wyboru Prezydenta i co za tym szło – osłabieniem jego legitymizacji zaproponowano ograniczenie jego kompetencji, m.in. z podporządkowaniem politycznym Gabinetu Ministrów wyłącznie parlamentowi. Z drugiej jednak strony pozostawiono głowie państwa kilku uprawnień o charakterze arbitrażu politycznego, np. prawo weta ustawodawczego; prawa skrócenia kadencji parlamentu w aż czterech przypadkach: w razie niesformowania koalicji deputowanych w ciągu miesiąca od wyborów, w przypadku niewybrania Prezydenta w terminie 3 miesięcy lub nieudzielenia wotum zaufania Gabinetowi Ministrów w ciągu 60 dni od podania się do dymisji poprzedniego rządu oraz jeżeli w ciągu 30 dni od rozpoczęcia sesji parlament nie zbierze się na posiedzenie; możliwość uchylania aktów władzy wykonawczej, a także silne uprawnienia kreacyjne, z wyborem ministrów prezydenckich (Minister Obrony oraz Minister Spraw Zagranicznych) i połowy składu Sądu Konstytucyjnego. W przypadku opróżnienia urzędu obowiązki Prezydenta miał przejąć Przewodniczący Rady Najwyższej, który otrzymał również prawo podpisywania

52 Kiedy nieco później, 1 września 2003 r., liderzy 4 frakcji parlamentarnych („Nasza Ukraina”, BJuT, KPU i SPU) przedstawili zamiar przygotowania wspólnego dokumentu w sprawie przyszłej reformy politycznej, W. Juszczenko wskazał 5 warunków stawianych przez swoje ugrupowanie. Obok kwestii dotyczących terminów wyborów i administracji lokalnej lider „Naszej Ukrainy” wymienił powszechne wybory Prezydenta na 5-letnią kadencję (czyli bez zmian) oraz zakaz zmiany frakcji w trakcie kadencji parlamentu. Jak widać, pole do negocjacji było ogromne, więc chyba decydujące znaczenie miało jednak oczekiwanie na wynik wyborów. Zob. szerzej: *Konstytucyjna reforma...*, s. 14-15.

53 Projekt ustawy konstytucyjnej z 4 września 2003 r. zarejestrowany 4 września 2003 r., nr 4105.

ustaw w razie niedotrzymania terminu przez Prezydenta. Projekt powtarzał szereg nieco zmodyfikowanych rozwiązań zaproponowanych w projektach 3207 i 3207-1.

W tym wypadku do przeprowadzenia zmiany Konstytucji zabrakło naprawdę niewiele. Projekt został przyjęty w dwóch pierwszych czytaniach, by zostać odrzucony dopiero w trzecim czytaniu 8 kwietnia 2004 r., kiedy to do wymaganej większości 2/3 zabrakło jedynie 6 głosów (294 przy wymaganych 300). W wyniku prac legislacyjnych projekt głosowany w trzecim czytaniu różnił się nieco od złożonego jesienią poprzedniego roku. Niektóre istotne zmiany wynikały z burzliwych protestów części deputowanych powołujących się na zdanie obywateli. Między innymi dlatego w grudniu 2003 r. i w lutym 2004 r. dokonano pewnych poprawek – w tym drugim terminie np. ostatecznie zrezygnowano z parlamentarnego trybu wyboru głowy państwa.

Wreszcie szukano rozwiązania w próbie dokonania nieco ekwilibrystycznej wykładni przepisów obowiązującej Konstytucji. Deputowani proprezydenci zwrócili się z zapytaniem do Sądu Konstytucyjnego o możliwość kandydowania L. Kuczmy na kolejną, trzecią już kadencję. Argumentowano to faktem, że wyłącznie druga kadencja była w pełni objęta obowiązaniem aktualnej Konstytucji Ukrainy, a zatem jej art. 103 ograniczający możliwość sprawowania urzędu Prezydenta do dwóch kolejnych kadencji ma zastosowanie tylko do wyborów z 1999 r. Rozwiązanie sporu było dość niespodziewane. Sąd Konstytucyjny potwierdził, że rzeczywiście obowiązuje zakaz wielokrotnej reelekcji, ale jednocześnie uznał możliwość kandydowania L. Kuczmy na kolejną kadencję, zgadzając się z wnioskodawcami, że ograniczenie nie obejmuje wyborów z 1994 r., a więc tych sprzed wejścia Konstytucji w życie⁵⁴.

Sprawa zakończyła się w niecodzienny sposób mimo odnalezienia skutecznej z punktu widzenia polityki drogi – sam zainteresowany zrezygnował ze startu i w nadchodzących wyborach poparł W. Janukowycza, premiera i jednego z liderów klanu donieckiego. Odrzucenie prezydenckiego projektu nowelizacji Konstytucji było w dużej mierze zasługą przywódcy największego ugrupowania opozycyjnego – W. Juszczenki, który w ten sposób stał się głównym kontrkandydatem W. Janukowycza w wyborach prezydenckich. Choć problem nowelizacji został dość skutecznie wyhamowany, to powracał co i rusz w obliczu kolejnych wyborów prezydenckich 2004 r.⁵⁵

54 Por. orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z 25 grudnia 2003 r., nr 22-rp/2003.

55 Zbliżone mniej lub bardziej do wcześniej wspomnianych projekty nowelizacji ustawy zasadniczej zostały złożone kilkakrotnie. Zob. Projekt ustawy konstytucyjnej z 23 lutego 2001 r. zarejestrowany 14 maja 2002 r., nr 0999; Projekt ustawy konstytucyjnej z 26 czerwca 2003 r. zarejestrowany 26 czerwca 2003 r., nr 0999-d.

5. Nowelizacja Konstytucji z 2004 r.

Można, uprzedzając nieco chronologię wydarzeń, powiedzieć, że wybory prezydenckie w 2004 r. były początkiem końca systemu zaproponowanego w 1996 r. Pierwsza tura wyborów zaplanowana na 31 października nie przyniosła rozstrzygnięcia. Minimalnie zwyciężył W. Juszczenko przed W. Janukowyczem⁵⁶. Druga tura wyborów przeprowadzona 21 listopada 2004 r. zakończyła się triumfem W. Janukowycza, co zostało oprotestowane przez sztab wyborczy konkurenta⁵⁷. Po porażce w głosowaniu W. Juszczenko ogłosił, że nie uznaje wyników wyborów, i wezwał swych zwolenników do wyjścia na ulice Kijowa, sam ogłaszając się Prezydentem Ukrainy. Takie zachowanie mogło być spowodowane wpływem przewidzianych prawem terminów, co pozwala ocenić, że dalsze działania również były naciąganiem prawa. Otóż w przypadku stwierdzonych naruszeń podczas głosowania każdy z kandydatów miał prawo złożenia skargi do Centralnej Komisji Wyborczej w ciągu 24 godzin następujących po zakończeniu głosowania, a także zwrócenia się do Sądu Najwyższego Ukrainy z wnioskiem o anulowanie wyborów. Podczas wyborów W. Juszczenko nie zgłosił do Centralnej Komisji Wyborczej ani jednej skargi na naruszenie. Dopiero 25 listopada 2003 r., po 5-dniowych ulicznych protestach, jego sztab złożył w Sądzie Najwyższym wniosek, który miał być rozpatrzony 29 listopada. Obie strony dołączyły do skarg ponad 2 tys. dokumentów, co spowodowało, że Sąd Najwyższy opóźniał moment wydania rozstrzygnięcia w sprawie ważności wyborów⁵⁸.

- 56 W. Juszczenko zdobył 39,87% głosów, a W. Janukowycz-39,32%. Pozostali kandydaci się nie liczyli: O. Moroz (SPU) uzyskał 5,81%, P. Symonenko (KPU) – 4,97%, a N. Witrenko (Postępowa Partia Socjalistycznej Ukrainy) – 1,53%. W wyborach wzięła udział rekordowa liczba kandydatów, bo aż 26. Było to wynikiem kolejnej nowelizacji ordynacji wyborczej polegającej m.in. na zmianie wymogów stawianych kandydatom przy rejestracji. W latach 1991, 1994 i 1999 kandydaci byli rejestrowani na podstawie zebranych podpisów poparcia wyborców. Początkowo było to nie mniej niż 100 tys. podpisów, w 1999 r. obowiązywał już wymóg przedłożenia 1 mln podpisów. W wyborach z 2004 r. nie zrezygnowano jeszcze z obowiązku zbierania podpisów, ale obniżono ich liczbę do 500 tys. W zamian wprowadzono kaucję wyborczą w wysokości 500 tys. hrywien. Artykuł 49 ust. 1 ustawy Ukrainy „Pro wybory Prezidenta Ukrainy”, WWR 1999, nr 14, s. 81. Na temat konstytucyjności kaucji i jej wysokości wypowiedział się Sąd Konstytucyjny w orzeczeniu z 2002 r., twierdząc, że nie jest cenzusem wyborczym, a warunkiem rejestracji kandydata, ale jednocześnie wskazując na zagrożenia wynikające z nadmiernej jej wysokości. Por. orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z 30 stycznia 2002 r. „Pro wyborczu zastawu”, nr 2-rp/2002.
- 57 Według rezultatów opublikowanych przez CKW 49,46% do 46,61%. <http://www.cvk.gov.ua/pls/vp2004/wp300?PT001F01=501> (3.11.2018).
- 58 Tymczasem w Kijowie doszło do obrad ukraińskiego „okrągłego stołu” z udziałem szefa dyplomacji Unii Europejskiej J. Solany, prezydentów Polski i Litwy, prezydenta Ukrainy, obu kandydatów na prezydentów Ukrainy, przewodniczącego Rady Najwyższej Ukrainy oraz przewodniczącego Dumy Federacji Rosyjskiej. Pierwszy „okrągły stół” nie zmienił sytuacji, nadal trwało oblężenie budynku Rady Najwyższej, Rządu, Sądu Najwyższego, siedziby Prezydenta w Kijowie i siedziby jego rezydencji w Koncza-Zaspie pod Kijowem, a 30 listopada doszło nawet do powstrzymanego szturmu siedziby Rady Najwyższej. Pojawiło się kilka projektów rozwiązań kryzysu: 1) ponowne przeliczenie głosów w niektórych obwodach wschodu i zachodu Ukrainy; 2) przeliczenie wszystkich głosów z drugiej tury, 3) powtórzenia drugiej tury wyborów; 4) przeprowadzenie nowych wyborów Prezydenta, co miałoby nastąpić wiosną 2005 r. 1 grudnia 2004 r. „okrągły stół” uzgodnił, że: nie do przyjęcia jest stosowanie siły do rozstrzygnięcia politycznego konfliktu; opozycja odblokuje siedziby organów władzy państwowej i stworzy warunki do wykonywania przez nie wszystkich jej funkcji; powołana będzie grupa ekspertów celem wniesienia zmian w ustawach niezbędnych do podejmowania decyzji po podjęciu przez Sąd Najwyższy postanowień co do wyborów; reforma polityczna skierowana na ograniczenie pełnomoc-

3 grudnia 2004 r. Sąd Najwyższy Ukrainy uwzględnił częściowo skargę bloku W. Juszczenki, stwierdzając wypadki naruszenia prawa wyborczego, uchylił wynik drugiej tury i nakazał Centralnej Komisji Wyborczej ponowne ich przeprowadzenie w ciągu 3 tygodni, licząc od 5 grudnia 2004 r.⁵⁹ Centralna Komisja Wyborcza dostosowała się do postanowienia Sądu Najwyższego i wyznaczyła powtórzone wybory na 26 grudnia 2004 r.⁶⁰ W drugim już balotażu zwyciężył W. Juszczenko, a wydarzenia te, znane pod nazwą „pomarańczowej rewolucji”⁶¹, zakończyło zaprzysiężenie go na trzeciego prezydenta powojennej Ukrainy 23 stycznia 2005 r.⁶²

W tle kontynuowano prace nad nowelizacją Konstytucji. Po fiasku procedury uchwalenia ustawy konstytucyjnej znanej jako projekt 4105 w kwietniu 2004 r. postanowiono wrócić do wcześniejszych propozycji. Na pierwszy plan wysunął się projekt zarejestrowany 19 września 2003 r., złożony przez deputowanych Stepana Hawrysza, Raisę Bohatyrową, Katerinę Waszczuk, Mykołę Hapoczka i innych⁶³. Jak informowali wnioskodawcy, projekt miał za zadanie reformę systemu politycznego w celu zwiększenia efektywności jego funkcjonowania. Miało to nastąpić wskutek modyfikacji mechanizmu sparowania władzy, udoskonalenia zasady trójpodziału władzy i zapewnienia równowagi w strukturze konstytucyjnych organów państwowych, szczególnie Prezydenta, parlamentu i rządu. Zgodnie z oryginalną wersją projektu Prezydent miał być wybierany przez Radę Najwyższą, podobnie jak premier, wprowadzie wnioskowany przez Prezydenta, ale w oparciu o istniejącą w parlamencie większość. To Rada Najwyższa miała powoływać wszystkich ministrów, z tym że Prezydent posiadałaby prawo przedstawiania kandydatur trzech resortów (obrony, spraw wewnętrznych i spraw zewnętrznych). Politycznie Gabinet Ministrów odpowiadałby wyłącznie przed parlamentem.

Projekt przewidywał skrócenie kadencji Rady Najwyższej w dwóch sytuacjach: jeżeli w ciągu miesiąca nie powstanie koalicja większościowa, jeżeli w ciągu 3 miesięcy parlament nie dokona wyboru Prezydenta lub jeżeli w ciągu 60 dni od dymisji poprzedniego rządu nie powoła nowego Gabinetu Ministrów.

nictw Prezydenta dokonana będzie jednocześnie ze zmianami prawa o wyborach – na tej podstawie utworzony będzie nowy rząd; strony konfliktu zobowiązane są uwzględniać zasadę nienaruszalności terytorialnej i jednolitości Ukrainy; wszystkie siły polityczne dołożą starań w kierunku normalizacji sytuacji społecznej i ekonomicznej w kraju.

59 W orzeczeniu Sąd Najwyższy nie stwierdził sfałszowania wyników wyborów, a jedynie właśnie przypadki naruszenia prawa wyborczego. Por. orzeczenie Sądu Najwyższego Ukrainy z 3 grudnia 2004 r., nr 0090700-04.

60 Rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego spotkało się z kolejnymi protestami, m.in. prezydenta L. Kuczmy, argumentujących, że powtórzenia drugiej tury wyborów nie przewiduje ukraińskie prawo.

61 Zob. na ten temat np. B. Berdychowska, Jesień obywateli, Biuletyn Ukrainoznawcy 2004, Nr 10, s. 29 i inne artykuły tego numeru poświęcone wydarzeniom z 2004 r. i ich konsekwencjom.

62 10 stycznia 2005 r. CKW opublikowała oficjalne wyniki II tury, zgodnie z którymi W. Juszczenko otrzymał 51,99% głosów, a W. Janukowycz 44,20%. <http://www.cvk.gov.ua/pls/vp2004/wp300?PT001F01=502>

63 Projekt ustawy konstytucyjnej z 19 września 2003 r. zarejestrowany 19 września 2003 r., nr 4180.

Ponadto m.in. Przewodniczącemu Rady Najwyższej przyznano prawo podpisywania ustaw w zastępstwie Prezydenta, zwiększono uprawnienia Prokuratury i zmieniono tryb powoływania sędziów Sądu Konstytucyjnego, proponując zgłaszanie kandydatów w równej liczbie przez parlament i Prezydenta.

Projekt uzyskał pozytywną opinię Sądu Konstytucyjnego i do końca 2003 r. był niespiesznie procedowany. Następnie z wcześniej wskazanych powodów (nieudane ostatecznie procedowanie projektu 4105) na ok. pół roku prace zawieszono, by wrócić do nich w drugiej połowie czerwca 2004 r. W tej wersji projekt nabrał już nieco mniej parlamentarnego charakteru, pozostawiając powszechny wybór głowy państwa i większość jej uprawnień bez zmian, ale nadal pozbawiając ją realnego wpływu na rząd. Wówczas też poszerzono katalog sytuacji skrócenia kadencji parlamentu przez Prezydenta, usunięto z projektu m.in. dodatkowe propozycje wygaśnięcia mandatu deputowanego czy możliwość odwołania sędziego sądów powszechnych.

Na posiedzeniu piątej sesji 23 czerwca 2004 r. deputowani przyjęli projekt zwykłą większością głosów, co pozwoliło na kontynuowanie prac w sesji następnej, gdzie zgodnie z art. 155 Konstytucji projekt nowelizacji musiał uzyskać już 2/3 głosów konstytucyjnego składu Rady Najwyższej⁶⁴. 4 września 2004 r. prezydent uznał projekt za pilny, a 12 października tego roku Sąd Konstytucyjny orzekł o jego zgodności z art. 157 i 158 Konstytucji⁶⁵.

4 grudnia 2004 r., czyli dzień po decyzji Sądu Najwyższego w sprawie protestów wyborczych oraz wyznaczeniu przez CKW terminu powtórzonych wyborów, Rada Najwyższa na wniosek Tymczasowej Specjalnej Komisji powróciła do pracy nad nowelizacją Konstytucji. Tego samego dnia doszło do pierwszego głosowania w Radzie Najwyższej nad przyjęciem pakietu ustaw o zmianie konstytucji i nowelizacji ustawy o wyborach Prezydenta. Na wniosek Przewodniczącego Rady Najwyższej głosowano łącznie projekt nr 4180, projekt 3207-1 i projekt nowelizacji ordynacji⁶⁶. Przed drugą turą wyborów z motywów taktycznych W. Juszczenko zawarł z O. Morozem porozumienie, w którym godził się na zmianę Konstytucji zgodnie z jego wnioskiem, jednak gdy w następstwie działań mediacyjnych doszło do głosowania nad proponowanymi zmianami w Konstytucji, projuszczenkowscy deputowani ich nie poparli. Widząc szanse na objęcie urzędu Prezydenta, W. Juszczenko stał się wstrzemięźliwy wobec projektów O. Morozę i proponowanej przez SPU koncepcji, która przewidywała przekształcenie dotychczasowego ustroju pre-

64 Stenogram 70 posiedzenia Rady Najwyższej z 23 czerwca 2004 r., <https://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogram/show/1768.html> (5.11.2018).

65 Sąd Konstytucyjny orzekł o zgodności projektu nr 4180 z 23 czerwca 2004 r., co jak się okazało, miało mieć w przyszłości decydujące znaczenie. Por. orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z 12 października 2004 r., nr 2-w/2004.

66 Na temat nowelizacji ordynacji zob. np. A. Stec, *Wybory prezydenckie na Ukrainie – kilka uwag*, [w:] red. A. Sokala, Z. Witkowski (red.), *Przemiany prawa wyborczego – doświadczenia nowych demokracji: Republika Czeska, Republika Słowacka, Republika Ukraińska, Rzeczpospolita Polska*, Bydgoszcz 2007, s. 206.

zydencko-parlamentarnego w republikę parlamentarno-prezydencką z szerokimi uprawnieniami parlamentu i premiera oraz skromnymi uprawnieniami Prezydenta. Na porozumienie z O. Morozem liczyła natomiast stojąca u boku W. Juszczenki J. Tymoszenko typowana na stanowisko premiera. Za pakietem nowelizacyjnym zagłosowało 249 deputowanych, co oznaczało, że bez głosów „Naszej Ukrainy” nie ma szans na zmiany. Zgodnie z planem prac kolejne posiedzenie miało się rozpocząć 14 grudnia⁶⁷.

W tym czasie miały miejsce dwa wątpliwe prawnie i aksjologicznie, a w konsekwencji ważkie działania parlamentu. Po pierwsze, w wyniku negocjacji sił opozycyjnych i proprezydenckich doszło do ugody, w ramach której ci pierwsi mieli poprzeć projekt zmiany Konstytucji w zamian za zgodę na nowelizację ordynacji wyborczej przed powtórzoną drugą turą wyborów prezydenckich⁶⁸. Nowelizacja ordynacji miała na celu paraliż mechanizmów pozwalających na fałszerstwa wyborcze, zauważonych w poprzednim głosowaniu. Efektem było jednak nie ostatnie, jak się okazało, wprowadzanie zmian do ordynacji wyborczej w trakcie wyborów. Druga kontrowersja miał mieć w przyszłości dużo istotniejsze skutki prawne. Wobec braku odpowiedniej liczby głosów potrzebnych do uchwalenia nowelizacji Konstytucji przeprowadzono kolejną turę negocjacji, w wyniku której do projektu wniesiono kilka wyraźnie różniących się od wersji wcześniejszej zmian.

Odkonstytucyjnym to tuż przed ostatecznym głosowaniem i uzgodnione zmiany zostały bezpośrednio implementowane do tekstu projektu. Było wśród nich przywrócenie uprawnień Prezydenta do mianowania i odwoływania szefów lokalnej administracji państwowej oraz połowy składu Rady Narodowego Banku Ukrainy, a także zaniechanie proponowanych wcześniej w projekcie zmian w procedurze powoływania sędziów Sądu Konstytucyjnego (i powrót do obowiązujących w oryginalnej wersji Konstytucji przepisów). Łącznie można wskazać 16 mniej lub bardziej istotnych zmian i nowych redakcji artykułów ustawy konstytucyjnej zmieniających w sumie 9 artykułów Konstytucji (art. 78, 81, 85, 90, 106, 116, 118, 120, 126) oraz dodatkowo przepisów przejściowych⁶⁹.

Po przełamaniu impasu posiedzenie zwołano na 7 grudnia, a 8 grudnia 2004 r. w kolejnym głosowaniu Rada Najwyższa poparła 302 głosami⁷⁰ pakiet ustaw: nowe-

67 Stenogram 46 posiedzenia Rady Najwyższej z 4 grudnia 2004 r., <https://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogram/show/1824.html> (6.11.2018).

68 A. Kudrjaczenco (red.), *Polityczna systema...*, s. 142.

69 Zob. *Konstytucyjna reforma...*, s. 17.

70 Wstrzymali się od głosu deputowani z bloku J. Tymoszenko (16 głosów). Z bloku W. Juszczenki „Nasza Ukraina” za głosowało 78, wstrzymało się 2. Za pakietem ustaw głosowali deputowani: Janukowyczowskie „Regiony Ukrainy: – 59, KPU – 58, SDPU(o) – 33, NAPU – 20, SPU – 20, „Jedyna Ukraina” – 19, „Sojuz” – 16, „Trudowa Ukraina” – 16, NDP-PPPU – 16, „Centrum: – 14, „Demokratyczne Inicjatywy” – 14, niezrzeszeni – 38.

lizację Konstytucji zgodnie z projektem nr 4180 i projektem 3207-1 oraz zmianę ordynacji⁷¹. Nowelizacja weszła w życie po podpisaniu przez prezydenta L. Kuczmę w gmachu parlamentu, z tym że ustawa o zmianach w ustawie zasadniczej obowiązywać miała częściowo od 1 września 2005 r., a inne jej przepisy dopiero od 1 stycznia 2006 r.,⁷² natomiast pozostała część zmian weszła w życie dopiero po następnym wyborach parlamentarnych, czyli jak się okazało, od 25 maja 2006 r.

W trakcie procedury zmiany Konstytucji doszło zatem do istotnych naruszeń obowiązujących przepisów. Pomimo wprowadzania do projektu poprawek w ostatniej fazie negocjacji nie zwrócono się do Sądu Konstytucyjnego o ponowną ocenę ich zgodności z art. 157 i 158 Konstytucji. Ponadto 8 grudnia nie przegłosowano tych poprawek do projektu, ale od razu Rada Najwyższa głosowała nad projektem w całości, a takiej „pakietowej” nowelizacji Konstytucja nie przewiduje⁷³.

Pierwsza nowelizacja Konstytucji Ukrainy objęła 22 artykuły, ale istota dokonanych zmian skutkująca przejściem z systemu półprezydenckiego do parlamentarno-prezydenckiego pozwala na użycie określenia rewizji ustawy zasadniczej. Przede wszystkim doszło do modyfikacji systemu naczelnych organów władzy państwowej. Nowelizacja Konstytucji z 8 grudnia 2004 r. istotnie zmieniła sposób powoływania rządu i ponoszenia przez niego odpowiedzialności, osłabiając pozycję Prezydenta na rzecz Rady Najwyższej, która wcześniej nie miała w zasadzie wpływu na skład i pracę rządu.

Właśnie ograniczenie kompetencji Prezydenta pozbawiające go prawa mianowania premiera i ministrów i przekazujące je Radzie Najwyższej należy uznać za kluczową zmianę dla systemu rządów. Prezydent zachował w tym względzie ograniczone uprawnienie wnioskowania osoby premiera (ale i inicjatywy co do odwołania Gabinetu Ministrów oraz wyznaczania Ministra Obrony Narodowej i Ministra Spraw Zagranicznych). Nadal uczestniczył w pracach rządu i przed nim, jak i przed Radą Najwyższą odpowiadali ministrowie. Prezydenta pozbawiono również na rzecz Rady Najwyższej prawa powoływania i odwoływania Przewodniczącego Komitetu Antymonopolowego Ukrainy, Przewodniczącego Funduszu Majątku Państwowego Ukrainy oraz Przewodniczącego Państwowego Komitetu ds. Telewi-

71 Ustawa Ukrainy z 8 grudnia 2004 r. „Pro wneszenja zmin do Konstytucyjii Ukrainy:”, WWR 2005, nr 2, s. 44, 2222-IV.

72 1 września był pierwszym określonym w ustawie terminem wprowadzenia zmian do Konstytucji. Warunkiem, aby nowe regulacje nabrały mocy prawnej, było przyjęcie do tego czasu ustawy o reformie samorządowej. Natomiast 1 stycznia 2006 r. był ostatecznym terminem wejścia w życie zmian do Konstytucji przyjętych 8 grudnia 2004 r., niezależnie od stanu reformy samorządowej.

73 Konsekwencje prawne tych naruszeń były przewidywane niemal natychmiast. Por. np. Wynowok Nacionalnoji komisji iż zmnicennja demokracji i utwrdżennja werchowenstwa prawa szczodo dotrymannja wymoh konstytucyjnosji procedury pid czas wnesennja zmin do Konstytucyjii Ukrainy 1996r . szlachomu chwaliennja Zakonu „Pro wnesennja zmin do Konstytucyjii Ukrainy” wid 8 hrudnja 2004 r. ta wid powidnostii ohopożożen zahalnym zasadam Konstytucyjii Ukrainy 1996 r. i ewropejskim standartam, <http://www.minjust.gov.ua>. (20.11.2018); K. Bałon, *Podstawowe problemy reformy Konstytucyjii Ukrainy (ustawa z 8 grudnia 2004 r.)*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych” 2005, nr 93, s. 1577.

zji i Radiofonii Ukrainy. Prezydent utracił zatem znaczną część kompetencji, ale uzyskał dodatkowe możliwości rozwiązania parlamentu. Zgodnie ze znowelizowanym art. 90 mógł przedterminowo rozwiązać Radę Najwyższą w sytuacji, gdy: po pierwsze, w ciągu miesiąca po wyborach w parlamencie nie powstanie koalicja deputowanych (w skład której wchodziłaby większość parlamentarzystów), po drugie, jeżeli w ciągu 60 dni Rada Najwyższa nie byłaby w stanie powołać Gabinetu Ministrów, po trzecie, jeżeli Rada Najwyższa nie będzie mogła zebrać się na posiedzenie w ciągu 30 dni pierwszej sesji plenarnej⁷⁴.

Ponadto nowelizacja Konstytucji zastrzegła, że Rada Najwyższa wybrana w wyborach przedterminowych przeprowadzonych po przedterminowym rozwiązaniu przez Prezydenta parlamentu poprzedniej kadencji nie może zostać rozwiązana w ciągu roku od dnia tych wyborów oraz nie może zostać przedterminowo rozwiązana przez Prezydenta w ciągu ostatnich 6 miesięcy trwania kadencji Rady Najwyższej lub kadencji Prezydenta.

Nowelizacja zmniejszyła również liczbę aktów prezydenckich wymagających kontrasygnaty do czterech: powoływanie i odwoływanie szefów przedstawicielstw dyplomatycznych Ukrainy w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych, odebranie listów uwierzytelniających i odwołujących przedstawicieli dyplomatycznych innych państw; związanych z działalnością Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy; wprowadzenie stanu wyjątkowego lub ogłoszenie określonych terenów obszarami klęski żywiołowej oraz tworzenie sądów.

Powyższe zmiany wzmocniły przede wszystkim Radę Najwyższą, która przejęła dotychczasowe uprawnienia Prezydenta, poszerzając jej prawodawcze, kreacyjne i kontrolne uprawnienia, co wpłynęło na samodzielność parlamentu⁷⁵. Pozycję parlamentu wzmocniała też zmiana art. 112 Konstytucji, który w przypadku przedterminowego zaprzestania sprawowania obowiązków przez Prezydenta przekazywał jego uprawnienia w okresie do wyboru nowego Prezydenta premierowi – w nowym brzmieniu obowiązki te przejął przewodniczący parlamentu. To również „na ręce” nowo wybranej Rady Najwyższej swoją dymisję składał premier. Do istotnych zmian doszło także w pozostałych regulacjach dotyczących Rady Najwyższej. Niektóre z nich miały charakter wyjątkowy, nieznanymi w konstytucjach europejskich. W parlamencie odpowiednio do wyniku wyborów i na podstawie uzgodnień partii politycznych musiała być utworzona koalicja frakcji parlamentarnych, w skład której wchodziła większość deputowanych konstytucyjnego składu Rady Najwyższej. Koalicja ta musiała powstać w ciągu miesiąca od dnia inauguracji pierwszego

74 Zob. G. Kuca, *Rada Najwyższa – Prezydent – Gabinet Ministrów. System hamulców w trójkącie władzy na Ukrainie*, [w:] J. Zaleśny (red.), *Zagadnienia ustrojowe państw poradzieckich*, Warszawa 2010, s. 126 i n.

75 Zob. G. Kuca, *Rada Najwyższa jako parlament Ukrainy*, [w:] J. Czajowski, M. Grzybowski (red.), *Parlamente państw europejskich*, Kraków 2005, s. 139 i n.

posiedzenia zwołanego po zakończeniu zwykłych lub przedterminowych wyborów parlamentarnych bądź w ciągu miesiąca od dnia ustania działalności poprzedniej koalicji frakcji parlamentarnych⁷⁶. Koalicji przyznano kompetencję przedkładania Prezydentowi kandydatury na stanowisko premiera oraz członków rządu. Przepisy znowelizowanego art. 83 wymusiły dostosowanie pozostałej treści Konstytucji do nowych wymogów, co sprawiło, że takich wątpliwości pojawiło się więcej. Na przykład zgodnie z art. 81 ust. 6 w przypadku niewzięcia deputowanego wybranego z listy partii politycznej (bloku wyborczego partii politycznych) w skład frakcji parlamentarnej tejże partii politycznej (lub bloku wyborczego partii politycznych) bądź w przypadku opuszczenia przez deputowanego składu takiej frakcji jego mandat wygasł przedterminowo⁷⁷.

Wreszcie do powyższych treści dostosowano pozostałe artykuły Konstytucji, w tym te mówiące o funkcjonowaniu Gabinetu Ministrów, którego można uznać za drugiego beneficjenta reformy. Rząd stał się faktycznym, a nie jedynie formalnym najwyższym organem władzy wykonawczej. Nowelizacji Konstytucji uniezależniła Gabinet Ministrów od Prezydenta poza pozostawieniem części wpływów w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, co jak się okazało nie było najszcześniejszym rozwiązaniem⁷⁸. Kierunki polityki rządu zależeć miały od wyłonionej w wyborach powszechnych większości parlamentarnej, w której Gabinet Ministrów miał mieć trwałe oparcie legislacyjne. Wyjaśnienie zależności między organami władzy miało też zapewnić skuteczne wskazanie winnego ewentualnych niepowodzeń i ponoszenie odpowiedzialności politycznej rządu w trakcie kadencji i quasi-politycznej odpowiedzialności przed suwerenem partii wchodzących w skład koalicji większościowej w kolejnych wyborach.

76 Ponadto Konstytucja zaznaczyła, że frakcja, którą tworzy większość deputowanych konstytucyjnego składu Rady Najwyższej, działa na prawach koalicji frakcji parlamentarnych oraz że zasady formowania, organizacji i ustania działalności koalicji frakcji parlamentarnych w Radzie Najwyższej poza przepisami Konstytucji ma uszczegółowić Regulamin Rady Najwyższej Ukrainy. Zwraca tu niestety uwagę pewna nieprecyzyjność regulacji. Z jednej strony ustrojodawca wskazuje, że musi powstać koalicja większościowa frakcji deputowanych, ale z dalszej części artykułu wynika, że jednak nie musi to być koalicja kilku frakcji, lecz może to być jedna frakcja parlamentarna posiadająca większość bezwzględną ustawowej liczby członków Rady Najwyższej, czyli 226 mandatów. Zob. W. Baluk, *Koalicje gabinetowe na Ukrainie w latach 2002-2012*, Lublin 2012, s. 50.

77 Zob. szerzej na temat statusu deputowanego: K. Eckhardt, *Status prawny deputowanego w świetle Konstytucji i ustawodawstwa Ukrainy (wybrane elementy regulacji)*, [w:] M. Serowanec, A. Bień-Kacała, A. Kustrarogacka (red.) *Potentia non est nisi da bonum*. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Zbigniewowi Witkowskiemu, Toruń 2018, s. 219 i n.; K. Eckhardt, *Mandat przedstawicielski a tzw. klauzula czechosłowacka (rozważania na tle przepisów Konstytucji Ukrainy)*, [w:] R. Balicki, M. Jabłoński (red.), *Dookoła Wojtek...*, Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi, Wrocław 2018, s. 572 oraz S. Zubrzycka, *Status prawno-polityczny deputowanego Rady Najwyższej Ukrainy po 2005 r.*, „Biuletyn Ukrainoznawczy” 2006, nr 12, s. 80 i n.

78 Prezydent mógł celowo opóźnić skompletowanie rządu w celu uniemożliwienia powołania Gabinetu Ministrów w konstytucyjnym terminie. Ustawa zasadnicza nie precyzowała, w którym momencie rząd należy uznać za utworzony. Sytuacja taka w praktyce pojawiła się już po przywróceniu znowelizowanych przepisów w wyniku Euromajdanu po dymisji rządu A. Jaceniuka w 2016 r.

Ponadto nowelizacja Konstytucji przewidywała wydłużenie kadencji Rady Najwyższej z 4 do 5 lat oraz wprowadzenie na Ukrainie samorządu terytorialnego po przewidzianych na marzec 2006 r. wyborach samorządowych.

Dokonano również może i kosmetycznej, ale koniecznej zmiany wobec problematycznego w oryginalnej wersji przepisu Konstytucji mówiącego o terminie wyborów⁷⁹. Terminowe wybory parlamentarne i prezydenckie miały się odtąd odbywać w ostatnią niedzielę ostatniego miesiąca 5-letniej kadencji Rady Najwyższej i Prezydenta, a w przypadku przedterminowego skrócenia kadencji wybory miały być przeprowadzone w ostatnią niedzielę 90-dniowego terminu liczonego od dnia ustania jego pełnomocnictw. Zmiana tych przepisów, z pewnością korzystnych dla jakości aktu, stała się później zarzewiem konfliktu między prezydentem a parlamentem w 2009 r.

Niestety nowe przepisy również wzbudziły szereg wątpliwości interpretacyjnych. Przykładowo skoro Prezydent nie może rozwiązać Rady Najwyższej w ciągu ostatnich 6 miesięcy swojej lub parlamentu kadencji oraz w ciągu roku od ukonstytuowania się Rady Najwyższej w wyniku wyborów przedterminowych, to jak miałby parlament rozwiązać, gdyby jednak koalicja nie powstała. Ponadto biorąc pod uwagę różną liczbę dni w poszczególnych miesiącach (28-31), jaki właściwie był termin na utworzenie koalicji frakcji?⁸⁰ Konstytucja nie mówiła też nic na temat ewentualnego wpływu na rząd zmian w koalicji większościowej. W przypadku pojawienia się sytuacji skrócenia kadencji Rady Najwyższej znowelizowane przepisy w każdym przypadku mówią o prawie („Prezydent ma prawo”), a nie obowiązku, co pozwala na trwanie zdymisjonowanego rządu i parlamentu bez utworzenia koalicji większościowej, powołania nowego gabinetu czy w ogóle bez zwoływania posie-

79 Zgodnie z oryginalną treścią art. 103 Konstytucji wybory parlamentarne odbywały się w ostatnią niedzielę marca w czwartym roku kadencji Rady Najwyższej, a Prezydenta w ostatnią niedzielę października w piątym roku kadencji. W trakcie prac nad nową konstytucją nie zwrócono uwagi, że 5-letnia kadencja L. Kuczmy wybranego w lipcu 1994 r. zakończy się blisko 5 miesiące przed planowanymi wyborami, i mimo że nie miało to większego znaczenia w praktyce, ponieważ Konstytucja stwierdza, że Prezydent wykonuje swe obowiązki do czasu wstąpienia na urząd następcy, to było powodem do krytykowania poziomu merytorycznego Konstytucji. Zmiana ta miała zastosowanie po raz pierwszy po wygaśnięciu kadencji W. Juszczenki w 2009 r. W obu natomiast przypadkach problem zaistniałby w momencie pojawienia się wyborów przedterminowych, kiedy to z dużą dozą prawdopodobieństwa można było założyć w zależności od miesiąca ich przeprowadzenia krótsze lub dłuższe od terminów konstytucyjnych kadencje organów przedstawicielskich. Zob. szerzej: A. Olechno, *Instytucja Prezydenta w systemie konstytucyjnych organów Ukrainy (1996-2005)*, Toruń 2009, s. 68 i n.; T.A. Olszański *Ukraiński system partyjny*, Warszawa 1999, s. 14.

80 Kwestie te zostały wyjaśnione z pewnym opóźnieniem w nowym Regulaminie Rady Najwyższej przyjętym 16 marca 2006 r., który spróbował również odpowiedzieć na powstałe wątpliwości. Na przykład konstytucyjny miesiąc miał liczyć 30 dni kalendarzowych. Dodatkowo Regulamin precyzował, że deputowani mieli prowadzić konsultacje zmierzające do utworzenia frakcji, w wyniku których powstawała Umowa koalicyjna (Umowa o koalicji frakcji deputowanych w Radzie Najwyższej). W dokumencie tym powinny się znaleźć ustalenia dotyczące pozycji poszczególnych podmiotów frakcji w sprawach polityki wewnętrznej i zagranicznej oraz zasad funkcjonowania i ustania działalności frakcji. Umowa miała być podpisana przez wszystkich deputowanych, którzy mieli się stać członkami frakcji, i następnie opublikowana w dzienniku urzędowym „Holos Ukrainy” w ciągu 4 dni. Zob. W. Baluk, *Koalicje gabinetowe...*, s. 50 i n.

dezeń w zależności od woli Prezydenta. Takich wątpliwości szczegółowa analiza nowelizacji mogła dostarczyć więcej.

Jednak głównym zarzutem postawionym nowym przepisom bezpośrednio po ich uchwaleniu była ich zbieżność z wcześniejszymi propozycjami L. Kuczmy, które w ten sposób zostały wprowadzone tylnymi drzwiami. Wśród opinii nie brakowało i bardzo negatywnych zarzucających nowelizacji antydemokratyczne i fikcyjne rozwiązania⁸¹. Przeniesienie ciężaru władzy i zwierzchności nad rządem na parlament oznaczało odejście od półprezydenckiego systemu rządów. Jednak pozostawienie Prezydentowi nadal dużego wpływu na funkcjonowania państwa w ramach zmodyfikowanego systemu parlamentarnego pozwoliło na używanie dla Ukrainy po reformie konstytucyjnej z 2004 r. terminu „republika parlamentarno-prezydencka”.

Występujące w praktyce, a pozakonstytucyjne relacje w systemie organów państwowych sprawiały, że do 2004 r. trudno było mówić o charakterystycznej dla półprezydenckiego systemu rządów koabitacji. Dość przewrotnie jej występowanie lub nie nabrało znaczenia dopiero po reformie, ale również, co charakterystyczne dla Ukrainy, w swoistej formie. Właściwie do dzisiaj trudno mówić w kontekście Ukrainy o większości parlamentarnej wywodzącej się z tej samej opcji politycznej co Prezydent. Wynika to z kilku powodów. Na pewno z rozdrobnienia parlamentu i obowiązku tworzenia koalicji frakcji, ale także z przyczyn subiektywnych. Nawet w sytuacji wyboru Prezydenta wywodzącego się z aktualnej większości parlamentarnej tak naprawdę reprezentuje on przede wszystkim swoją frakcję czy nawet wężej – swoją partię. Tuż po wyborach okazuje się, że trudno mówić o większości proprezydenckiej, ponieważ dotychczasowi koalicjanci zaczynają kolejną grę przedwyborczą na własną rękę. Parlament funkcjonuje w oparciu o tworzone *ad hoc* koalicje „ustawowe”, czego egzemplifikacją były również proponowane i w końcu dokonane w 2004 r. nowelizacje Konstytucji. W tej sytuacji urząd Prezydenta jest sprawowany w okresie quasi-koabitacji non stop. Wobec tego wzmocnienie Rady Najwyższej kosztem głowy państwa miało na celu rozwiązanie wcześniej występujących problemów (pozwalających na ciągoty autorytarne), co może i się udało, ale nie przewidziano problemów nowych, powstałych już na styku zmienionych przepisów Konstytucji. Przede wszystkim zaś, ocenia-

81 W Polsce bardzo krytyczny artykuł dotyczący reformy konstytucyjnej na Ukrainie w 2004 r. opublikował np. O. Szmorhun: „W rzeczywistości projekt, który przeszedł ekspertyzę Sądu Konstytucyjnego, nie jest niczym innym, aniżeli nieco zmienionym pod naciskiem okoliczności (ogólnonarodowe wybory prezydenckie zamiast parlamentarnych) projektem o numerze 4105/4180, który swego czasu zaproponował Kuczma, a przygotowali jego poplecznicy po to, aby władzę na Ukrainie jeszcze bardziej pozbawić kontroli. Właśnie w tym celu (nie zważając na obniżenie rangi urzędu prezydenta, co zgodnie z regułami prawdziwej demokracji miałoby pociągnąć za sobą uproszczony mechanizm przedterminowego pozbawienia prezydenta jego pełnomocnictw, jak określa to na przykład konstytucja niemiecka) w nowym projekcie zachowano stary zapis o impiczmentie, zgodnie z którym głowa państwa nie ponosi żadnej odpowiedzialności”. Zob. O. Szmorhun, *Reforma konstytucyjna w Ukrainie: problem projektu zorientowanego narodowo*, „Nowa Ukraina. Zeszyty Historyczno-Politologiczne” 2006, nr 1, s. 150.

jąc z perspektywy czasu, problemem Konstytucji w wersji z 1996 r. nie był proponowany system rządów, ale praktyka pozaprawna. Warto też zwrócić uwagę na to, że ten wariant Konstytucji obowiązywał do czasu reformy wyłącznie pod rządami jednego prezydenta wywodzącego się z komunistycznej nomenklatury i nie pozwolono na jego weryfikację w przypadku rządów przedstawiciela demokratycznej opozycji. Z drugiej strony forma sprawowania władzy po 2004 r. może uznać te nadzieje za złudne, a parafrazując łacińskie *neminem laedit, qui suo iure utitur*, za skrzywdzonego uważali się ci, których wola nie była realizowana, nawet zgodnie z obowiązującymi przepisami.

6. Konflikty na szczycie władzy

Po wyborach prezydenckich Ukraina znalazła się w nowych warunkach politycznych, jak się szybko okazało – wcale nie daleko odmiennych od czasów rządów L. Kuczmy. Na scenie partyjnej doszło do konsolidacji „Naszej Ukrainy”, Bloku J. Tymoszenko oraz SPU, które wspólnie utworzyły tzw. obóz „pomarańczowych”. Swoje wpływy zaczęły tracić partie lewicy: KPU, SPU i SdPU. Partia Regionów przegranej W. Janukowycza po początkowym regresie odbudowywała swoją pozycję, co ułatwiał postępujący kryzys w obozie „pomarańczowych”. Część działaczy „Naszej Ukrainy” powołała nową partię pod nazwą Ludowy Sojusz „Nasza Ukraina”. Z bloku najsilniejszą pozycję wydawała się mieć J. Tymoszenko i jej BJuT.

Właściwie od początku rządów W. Juszczenki państwo funkcjonowało w trakcie notorycznego kryzysu politycznego. Wspomniany kryzys prowokował sam prezydent swoimi działaniami stającymi na granicy legalizmu lub wprost decydując się na ruchy pozaprawne. Z pominięciem przepisów Konstytucji odbyło się powołanie przez prezydenta 4 lutego 2005 r. nowych gubernatorów, którzy nie zostali wcześniej zatwierdzeni przez rząd. Mianowanie nastąpiło bezpośrednio po powołaniu (na posiedzeniu Rady Najwyższej) rządu, który nie mając możliwości zebrania się, nie przedstawił kandydatów na stanowiska przewodniczących obwodowych administracji⁸². Kilka dni później prezydent wydał dekret zmieniający kompetencje Sekretarza Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony, pomimo że Konstytucja przyznaje mu prawo wydawania dekretów tylko w kwestiach nieuregulowanych ustawowo, a działalność Rady i zakres pełnomocnictw Sekretarza regulowała oczywiście odpowiednia ustawa⁸³.

82 Zob. A. Górską. *Dokąd zmierzasz Ukraino?*, Warszawa 2005, s. 12. http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/punkt_widzenia_11.pdf (25.08. 2014). Publikacja zawiera również inne przykłady naruszeń prawa, np. ze strony administracji rządowej, co autorka trafnie komentuje słowami: „w decyzjach prezydenta i rządu cel polityczny bywa nadrzędny wobec obowiązujących norm prawnych”.

83 Pojawiły się też zastrzeżenia natury etycznej, gdyż uważano, że W. Juszczenko wydał dekret na żądanie ówczesnego Sekretarza Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony, P. Poroszenki (obecnego prezydenta). Dekret Prezydenta Ukrainy z 8 lutego 2005 r., nr 208/2005; ustawa Ukrainy z 3 kwietnia 1998 r. „Pro

Innym problemem z punktu widzenia prezydenta stała się instytucja kontrasygnaty. Do reformy ustroju pozostawała ona jedynie formalnością, jednak W. Juszczenko sprawował urząd już w nowych warunkach konstytucyjnych pozwalających na zdecydowanie większą swobodę i niezależność działań Gabinetu Ministrów, a w tym wypadku konieczność faktycznego konsultowania z rządem treści aktów prezydenckich wymagających kontrasygnaty premiera i odpowiedniego ministra. Jak zaznaczono powyżej, liczba tych aktów została po nowelizacji ograniczona do czterech, ale znalazły się wśród nich te kluczowe o charakterze kreacyjnym. Z drugiej strony niektóre przepisy nie były wcześniej przestrzegane lub Prezydent korzystał z nich w sposób dorozumiany. Chodzi np. o powoływanie przez prezydenta kierowników lokalnej administracji państwowej, zgodnie z Konstytucją na wniosek Gabinetu Ministrów, co do 2004 r. było właściwie fikcją, ponieważ to rząd wykonywał polecenia głowy państwa. Drugi przykład to powoływanie zastępców tych kierowników przez Prezydenta, a czego ani w wersji pierwotnej, ani w znowelizowanej Konstytucji nie przewidywała. W nowych warunkach prezydent był zmuszony do konsultowania swoich działań z premierem już niebezkrytycznym wobec głowy państwa. Przykładowo 4 grudnia 2006 r. W. Juszczenko wydał dekret wyliczający urzędy kierownicze w administracji, których obsada musiałaby być uzgodniona z Prezydentem⁸⁴. Treść dekretu stała w oczywisty sposób w sprzeczności z przepisami obowiązujących Konstytucji i ustaw, ale W. Juszczenko liczył, że podobnie jak w przeszłości dekret po prostu wejdzie w życie i w ten pozaprawny jednak sposób odzyska część wpływów. Tymczasem dekret spotkał się z odmową i został uznany przez rząd za niekonstytucyjny⁸⁵.

Praktyka potwierdzała w ten sposób zarzuty stawiane reformie o nieprecyzyjności i braku spójności niektórych jej postanowień uwidaczniających się tym razem w relacjach między Prezydentem a Gabinetem Ministrów. Podejmowane przez W. Juszczenkę kolejne próby „reformowania systemu” nie przynosiły rezultatu, a powodowały wątpliwości co do ich legalności⁸⁶.

W przeddzień wyborów, 16 marca 2006 r., Rada Najwyższa przyjęła nowy regulamin, *nota bebe* niebawem uznany za niekonstytucyjny⁸⁷, jednak zawierał on ważne z punktu widzenia reformy ustroju postanowienie. Zgodnie z art. 144 ust.

Radu nacionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy”, nr 183/98-WR/WWR 1998, nr 35. Zob. „Hołos Ukrainy” 1998, nr 63(1813).

84 Dekret Prezydenta Ukrainy z 4 grudnia 2006 r. „Pro Perelik posad keriwny kiwwijskowych formowań, prawochronnych orhaniv, orhaniv dyplomatyčnoji służby, kandydatury dlja pryznaczennja na jaki pohodżujutsja z Prezydentom Ukrainy”, nr 1025.

85 W. Musijaka (red.), *Antołohija konstytucij noho procesu w suchasnij Ukraini*, Kyjw 2017, s. 185 i n.

86 Jednym z pomysłów prezydenta było podpisanie Uniwersału narodowej jedności między głową państwa, premierem i liderami frakcji parlamentarnych, który miał potwierdzić chęć realizacji postanowień opracowanych w ramach „okrągłego stołu”. W praktyce idea zrodziła kolejne pole do sporów. Zob. *ibidem*, s. 190.

87 Uchwała Rady Najwyższej Ukrainy z 16 marca 2006 r. „Pro Reglament Wierhownoji Rady Ukrainy”, WWR 2006, nr 14-15, 23, 24-25, s. 202.

3 nowo wybrana Rada Najwyższa nie mogła rozpatrywać projektów ustaw konstytucyjnych, które w kontekście art. 155 Konstytucji zostały uchwalone uprzednio większością głosów, ale następnie nieprzyjęte. Oznaczało to, że deputowani powinni zaprzestać prac nad zalegającymi w parlamencie projektami poprzednich kadencji, w tym np. projektem 3207-1⁸⁸.

Relacje w obozie „pomarańczowych” u schyłku kadencji parlamentu źle wróżyły sytuacji powyborczej wobec sondaży wskazujących na zbliżające się kolejne przetasowania w składzie parlamentu. W wyborach parlamentarnych 2006 r. po raz pierwszy zgodnie z nowelizacją Konstytucji wybierano deputowanych na 5-letnią kadencję. Ponownie zmieniono ordynację, rezygnując z okręgów jednomandatuowych. Wobec wejścia w życie 1 stycznia 2006 r. całości znowelizowanych 2 lata wcześniej przepisów konstytucji nowy podział mandatów w Radzie Najwyższej miał mieć decydujący wpływ co do przyszłości reformy ustrojowej. Wynik wyborów z 26 marca 2006 r. rzeczywiście zmienił obraz sceny politycznej. Do parlamentu weszły partie i bloki, które przekroczyły 3-procentowy próg wyborczy. Sukces odniosła Partia Regionów, zdobywając 186 mandatów i w ten sposób stając się główną siłą w parlamencie. BJuT uzyskał 129 mandatów, „Nasza Ukraina” urzędującego prezydenta zanotowała największą stratę, wprowadzając tylko 81 deputowanych, SPU – 33 i KPU – 21. Zastąpienie wyborów większościowych systemem proporcjonalnym spowodowało, że w Radzie Najwyższej nie znaleźli się deputowani niezależni do tej pory mający znaczny wpływ na działalność parlamentu⁸⁹. Po nieudanych próbach utworzenia koalicji byłych „pomarańczowych” głosami SPU i KPU premierem został wybrany W. Janukowycz. Powstała w ten sposób koalicja oczywiście nie wróżyła dobrze współpracy na linii Prezydent-Rada Najwyższa.

Te przepychanki w 2007 r. przybrały już formę otwartego konfliktu między nowym prezydentem a Radą Najwyższą⁹⁰. I co istotne, konfliktu spowodowanego pozaprawnym działaniem obu jego stron. 2 kwietnia 2007 r. prezydent, próbując w ten sposób zakończyć wielomiesięczny spór, wydał dekret o rozwiązaniu Rady

88 Tu też doszło do wątpliwych prawnie działań, ponieważ Rada Najwyższa V kadencji kontynuowała prace nad projektem 3207-1 pod przerejestrowanym numerem 0900 z 25 maja 2006 r. aż do jego odrzucenia 23 listopada 2007 r. Por. Projekt ustawy konstytucyjnej zarejestrowany 26 maja 2006 r., nr 0900. W tym czasie w Radzie Najwyższej był zarejestrowany jeszcze jeden projekt zmiany Konstytucji wniesiony przez deputowanych w grudniu 2005 r. i zakładający zmiany w statusie sędziego. Zob. Projekt ustawy konstytucyjnej z 1 grudnia 2005 r. zarejestrowany 1 grudnia 2005 r., nr 8526.

89 Zob. szerzej na temat wyborów w 2006 r.: K. Kowalczyk, Ł. Tomczak (red.), *Czechy, Polska, Ukraina. Partie i systemy partyjne. Stan i perspektywy*, Toruń 2007, szczególnie: A. Kolodij, *Prawica, lewica i centrum w politycznym spektrum Ukrainy: retrospektywa okresu niepodległości*, 59 i n.; A. Romaniuk, *Wybory parlamentarne 2006 na Ukrainie a perspektywy systemu partyjnego*, s. 123; Ł. Dunaj, *Wybory parlamentarne na Ukrainie w 2006 roku – kontynuacja czy zaprzeczenie Pomarańczowej Rewolucji?*, s. 140.

90 Szerzej na ten temat zob. A. Olechno *Prezydent Ukrainy jako gwarant Konstytucji na tle sporu z parlamentem wiosną 2007 roku*, [w:] J. Czajkowski (red.), *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiiego*, Kraków 2007, s. 233 i n.

Najwyższej i zarządzeniu przedterminowych wyborów do parlamentu⁹¹. Według prezydenta koalicja rządząca (Partia Regionów, socjaliści i komuniści) zaczęła namawiać deputowanych opozycji do przejścia na swoją stronę, dążąc do utworzenia 300-osobowej większości w 450-osobowej izbie, co dałoby możliwość przełamania weta prezydenta i nowelizacji Konstytucji zmierzającej do dalszych ograniczeń władzy prezydenckiej lub wręcz likwidacji urzędu, czego nie ukrywali deputowani KPU. Było to rzeczywiście niezgodne z omówionym powyżej znowelizowanym art. 83 Konstytucji. Niemniej ustawa zasadnicza przewidywała możliwość rozwiązania parlamentu przez Prezydenta w trzech enumeratywnie wyliczonych przypadkach, z których żaden nie dotyczył zaistniałej sytuacji. Wobec braku konkretnej podstawy prawnej W. Juszczenko przywołał ogólne funkcje ustrojowe głowy państwa zawarte w art. 102 Konstytucji (m.in. gwaranta konstytucji oraz praw i wolności człowieka i obywatela). Według niego przystępowanie do koalicji parlamentarzystów będących członkami klubów opozycyjnych było naruszeniem Konstytucji, zniekształcało wolę wyborców i stanowiło uzurpację władzy oraz zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego.

Trudno było oczekiwać akceptacji parlamentu dla dyktatu głowy państwa. Rada Najwyższa na naprędcie zwołanym posiedzeniu nadzwyczajnym odmówiła podporządkowania się dekretowi, kontynuując prace, które to stanowisko poparł następnie Gabinet Ministrów pod przewodnictwem premiera W. Janukowycza. Tym samym jedna i druga strona sporu zlekceważyły przepisy Konstytucji. Parlament nie czekał na orzeczenie Sądu Konstytucyjnego w sprawie niekonstytucyjności dekretu ani nie wszczął procedury impeachmentu, „zapominając”, że przepisy ustawy zasadniczej nie przewidują możliwości badania konstytucyjności dekretów głowy państwa przez parlament. Doszło do, swoją drogą, interesującego pata. Prezydent, uważając działania deputowanych za bezprawne, nie chciał ich wetować, gdyż w ten sposób uznałby pośrednio ich legalność.

Stan zawieszenia miał przerwać Sąd Konstytucyjny, orzekając w sprawie konstytucyjności dekretu na wniosek deputowanych złożony 3 kwietnia 2007 r. Mimo bezzwłocznego podjęcia sprawy już 5 kwietnia prace trybunału się opóźniały, co leżało w interesie prezydenta (trudno było oczekiwać korzystnego dlań rozstrzygnięcia) i co postanowił on skrzętnie wykorzystać. Obie strony już tradycyjnie zaczęły zwoływać swoich zwolenników do stawienia się na placu Niepodległości i wywarcia presji na przeciwniku. Po osiągnięciu porozumienia z częścią opozycji 26 kwietnia 2007 r. prezydent wydał ponowny dekret o skróceniu kadencji i przeprowadzeniu

91 Dekret Prezydenta Ukrainy z 2 kwietnia 2007 r. „Pro dostrokové pryypinienia pownoważen' Wierchownoy Rady Ukrainy”, nr 264/2007.

wyborów⁹², tym razem sformułowany na sposób, który mimo powtórnego zaskarżenia pozwolił trybunałowi na uznanie go za konstytucyjny⁹³.

Przedterminowe wybory do Rady Najwyższej zaplanowano pierwotnie na 24 czerwca 2007 r., jednak w wyniku przedłużających się negocjacji między prezydentem a deputowanymi porozumienie osiągnięto dopiero 27 maja i ostatecznie termin wyborów ustalono na 30 września 2007 r.⁹⁴ Wszystko to odbywało się w niesprzyjającej sytuacji parlamentarnej, ponieważ Partia Regionów nie zaprzestała prób nakłaniania kolejnych deputowanych do przejścia na stronę koalicji w celu uzyskania wymaganej większości konstytucyjnej. Ostatecznie uniemożliwiono te działania w ten sposób, że 160 deputowanych opozycji złożyło swoje mandaty, a dwa główne bloki opozycyjne unieważniły swoje listy wyborcze z wyborów parlamentarnych w poprzednim roku, w ten sposób zapobiegając ewentualnym uzupełnieniom składu parlamentu.

Tym razem nie było czasu na nowelizację ordynacji wyborczej, więc wybory odbyły się w oparciu o te same zasady. Swoją pozycję w przedterminowych wyborach podtrzymały dwa wiodące ugrupowania – Partia Regionów, uzyskując 186 mandatów, oraz BJuT (w skład którego weszły Batkiwszczyna, Reformy i Porządek oraz Ukraińska Partia Socjaldemokratyczna) z 156 mandatami. Ponadto deputowanych wprowadził blok prezydencki Nasza Ukraina-Ludowa Samoobrona – 72, KPU – 27 i Ludowy Blok Łytwyna – 20. Poza parlamentem znalazła się SPU O. Moroz. W wyniku powyborczych rozmów udało się utworzyć koalicję opartą na starym obozie „pomarańczowych” i w grudniu 2007 r. na stanowisko premiera powołać J. Tymoszenko.

Nowy rok mijał w podobnej atmosferze. Tym razem obok konfliktu między prezydentem a Partią Regionów dodatkowa linia sporu przebiegała między prezydentem a rządem. Między innymi w lipcu doszło do pierwszej próby zdymisjonowania gabinetu. Różnica zdań w koalicji doprowadziła we wrześniu 2007 r. do wyjścia z niej proprezydenckiej frakcji Nasza Ukraina-Ludowa Samoobrona. Kiedy

92 Dekret Prezydenta Ukrainy z 26 kwietnia 2007 r. „Pro dostrokové pryypinienia pownoważen Wierchownoji Rady Ukrainy”, nr 355/2007.

93 Uchwała Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z 6 lutego 2008 r., nr 1-14/2008.

94 Na początku września w Radzie Najwyższej z inicjatywy deputowanych I. Bokyja (SPU) i M. Zamkowenki (BJuT) został złożony projekt ustawy konstytucyjnej znoszący immunitet Prezydenta i deputowanych, ale jak łatwo przewidzieć, nie spotkał się z akceptacją. Projekt ustawy konstytucyjnej z 4 września 2007 r. zarejestrowany 4 września 2007 r., nr 4058. Deputowani ponowili inicjatywę po wyborach. Projekt ustawy konstytucyjnej z 4 września 2007 r. zarejestrowany 23 listopada 2007 r., nr 0850. Podobny projekt pojawił się też później: Projekt ustawy konstytucyjnej z 22 maja 2012 r. zarejestrowany 12 grudnia 2012 r., nr 0977. Rozszerzenia immunitetu parlamentarnego i prezydenckiego oczekiwał natomiast dalekowzrocznie deputowany W. Janukowycz. Projekt ustawy konstytucyjnej z 3 października 2008 r. zarejestrowany 12 grudnia 2012 r., nr 0976. Zob. też inne projekty dotyczące immunitetu złożone w Radzie Najwyższej VI kadencji, np.: Projekt ustawy konstytucyjnej z 18 stycznia 2008 r. zarejestrowany 18 stycznia 2008 r., nr 1375; Projekt ustawy konstytucyjnej z 8 lutego 2008 r. zarejestrowany 8 lutego r., nr 1375-1; Projekt ustawy konstytucyjnej z 3 października 2008 r. zarejestrowany 3 października 2008 r., nr 3251; Projekt ustawy konstytucyjnej z 3 października 2008 r. zarejestrowany 3 października 2008 r., nr 3252.

w ciągu miesiąca nie udało się utworzyć nowej większości parlamentarnej, W. Juszczenko zgodnie z przepisami Konstytucji wydał dekret o skróceniu kadencji Rady Najwyższej⁹⁵. Drugie w ciągu kilkunastu miesięcy przedterminowe wybory miały się odbyć 7 grudnia 2008 r.⁹⁶

Tymczasem w Radzie Najwyższej powstały warunki do utworzenia nowej koalicja większościowej. Deputowani BJuT rozpoczęli tzw. wojnę sądową, zaskarżając dekret prezydenta do Administracyjnego Sądu Okręgowego w Kijowie. 10 października sąd ten zawiesił obowiązywania dekretu Prezydenta i zabronił Centralnej Komisji Wyborczej zebrania się na posiedzenie w sprawie organizacji przedterminowych wyborów parlamentarnych⁹⁷. Abstrahując od późniejszych działań prezydenta, przykład ten pokazuje instrumentalne traktowanie władzy sądowniczej, które już niedługo miało doprowadzić do zmiany ustroju⁹⁸. Ostatecznie nowa koalicja powstała oficjalnie 9 grudnia 2008 r. w składzie BJuT, Nasza Ukraina-Ludowa Samoobrona i znajdujący się wcześniej poza koalicją – Ludowy Blok Łytwyna.

7. Konstytucyjna Rada Narodowa – projekty VI kadencji

Spory na szczycie władzy zachęcały wszystkie strony konfliktu do kontynuowania prac nad reformą ustroju. Na forum publicznym przedstawiono projekty Ogólnoukraińskiego Zjednoczenia „Swoboda” na XVIII zjeździe partii 5 sierpnia 2007 r., projekt autorski Petra Matwienki, Ołeksandra Fiłatowycza i Mariji Humenjuk z 14 września 2007 r. czy projekt ekspertów Charkowskiej grupy Wsewołoda Reczyckiego⁹⁹.

W. Juszczenko wzorem poprzedników również powołał grupę roboczą w sprawie przygotowania zmiany Konstytucji. Wśród jej członków znaleźli się znani konstytucjoniści: Wołodymyr Szapował, Wadym Awerjanow, Mykoła Kuzjubra i Aleksandr Korneew. Od nazwiska tego pierwszego, byłego zastępcy Przewodni-

95 Dekret Prezydenta Ukrainy z 9 października 2008 r. „Pro dostrokové pryypinienia pownoważen Wierchownoji Rady Ukrainy”, nr 911/2008.

96 Jak widać, pierwsze przedterminowe wybory do Rady Najwyższej w 2007 r. nie zażegnały konfliktu politycznego, a wręcz go zaogniły. Potwierdzeniem tłącego się kryzysu była w tej kadencji nadchodząca w 2010 r. zmiana systemu rządów. Zob. J. Wojnicki, *Rozwiązywanie sporów politycznych między legislatywą a egzekutywą: na przykładzie wyborów przedterminowych*, [w:] Z. Kiełmiński, J. Szymanek (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego z perspektywy politologicznej*, Warszawa 2013, s. 298 i n.; A. Antoszewski, *Przedterminowe wybory parlamentarne w Europie Środkowej i Wschodniej. Model normatywny, przyczyny i konsekwencje*, „Studia Wyborcze” 2014, t. 17, s. 22.

97 Zob. szerzej np. https://zaxid.net/yushhenko_likviduvav_sud_yakiy_prizupiniv_vibori_n1062917 (12.11.2018); M. Stanczew, Ju. Felsztynskij, *Tretjaswitowa: Bitwa za Ukrainu*, Kyjów 2015, s. 120 i n.

98 Warto przywołać w tym miejscu reakcję W. Juszczenki na orzeczenie sądu. Jeszcze tego samego dnia, 10 października 2008 r., odwołał on ze stanowiska sędziego W. Kelberda, który wydał orzeczenie, a następnie zlikwidował Administracyjny Sąd Okręgowy miasta Kijowa, w jego miejsce powołując dwa inne sądy. Dekret Prezydenta Ukrainy z 13 października 2008 r., nr 922/2008.

99 N. Ahafonowa, *Pytannja rozwytku konstytucyjnoji reformy w suczasnij Ukraini*, „Teorija i praktyka intelektualnoji własności” 2016, nr 2, s. 126.

czącego Sądu Konstytucyjnego i ówczesnego przedstawiciela prezydenta przy Sądzie Konstytucyjnym, przygotowany przez grupę projekt ustawy konstytucyjnej z 2008 r. nazwano „Konstytucją Szapowała”. Celem projektu było usunięcie z Konstytucji Ukrainy błędów umieszczonych w pierwotnej wersji w 1996 r. oraz wad powstałych w wyniku nowelizacji, sugerując powrót do systemu półprezydenckiego. W rzeczywistości projekt szedł krok dalej i można mówić wręcz o systemie hiperprezydenckim lub wprost prezydenckim. Tekst nowelizacji koncentrował się zatem na urzędzie Prezydenta. Prezydent mógł wydawać dekrety powołujące premiera i na jego wniosek pozostałych członków Gabinetu Ministrów oraz ich odwoływać, uchylać akty rządowe w sprawach bezpieczeństwa i polityki zewnętrznej, mógł skrócić kadencję Rady Najwyższej, ponownie otrzymał prawo mianowania i odwoływania szefa Służby Bezpieczeństwa Ukrainy, mógł powoływać i odwoływać sędziów, Prokuratora Generalnego, wskazywać kandydatów na sędziów Sądu Konstytucyjnego powoływanych większością 2/3 deputowanych na 9 lat, zawieszać akty organów lokalnych wraz z wnioskiem o zbadanie ich konstytucyjności.

Projekt wprowadzał rzadko spotykaną instytucję weta ludowego. Prezydent otrzymał prawo zwoływania referendum ogólnopolskiego na wniosek co najmniej 1,5 mln obywateli w sprawie uchylecia w całości lub w części obowiązującej ustawy. Prezydent otrzymał również prawo inicjatywy ustrojodawczej w sprawie zmiany artykułów rozdziałów I, III i X Konstytucji oraz w sprawie nowej redakcji ustawy zasadniczej. Zmiany w pozostałych rozdziałach Konstytucji mogli inicjować deputowani w liczbie 100, Prezydent oraz co najmniej milion obywateli, a nową redakcję – 200 deputowanych i co najmniej 1,5 mln obywateli¹⁰⁰.

Jak się okazało, „Konstytucja Szapowała” nie znalazła szerszego uznania, nie trafiła oficjalnie do Rady Najwyższej m.in. z powodu napotkanej wewnętrznej i zewnętrznej krytyki¹⁰¹.

Kiedy po wyborach parlamentarnych 2007 r. okazało się, że W. Juszczenko nie mógł liczyć na poparcie Rady Najwyższej w kwestii swoich planów rewizji czy może nawet restytucji systemu półprezydenckiego, ośrodek prezydencki zaczął szukać innego, pozaparlamentarnego rozwiązania. 27 grudnia 2007 r. została powołana Konstytucyjna Rada Narodowa, której zadaniem było przygotowanie systemowej koncepcji reformy konstytucyjnej i projektu nowej redakcji Konstytucji Ukrainy¹⁰². Szczegółowe oficjalne cele przedstawił sam prezydent, wskazując, że Konstytucja

100 Projekt nie wyjaśniał, co oznacza „nowa redakcja”, ale na poniżej omówionym przykładzie projektu W. Juszczenki nr 4290 można stwierdzić, że chodzi tu po prostu o swobodną nowelizację Konstytucji.

101 Negatywnie projekt oceniła m.in. Komisja Wenecka. Por. Opinion on the Draft Constitution of Ukraine (prepared by a working group headed by Mr V.M. Shapoval) adopted by the Venice Commission at its 75th Plenary Session (Venice, 13-14 June 2008), CDL-AD(2008)015-e. [http://www.venice.coe.int/webforms/document-s/?pdf=CDL-AD\(2008\)015-e](http://www.venice.coe.int/webforms/document-s/?pdf=CDL-AD(2008)015-e) (27.10.2018).

102 Dekret Prezydenta Ukrainy z 27 grudnia 2007 r. „Pro Nacionalnu Konstytucijnu radu”, nr 1294.

potrzebuje udoskonalień polegających na poszerzeniu ochrony praw i wolności jednostki, rozbudowie instytucji demokracji bezpośredniej, zwiększeniu efektywności funkcjonowania mechanizmu państwowego, reformie ustroju terytorialnego i samorządu oraz wyznaczeniu zachodniego kursu w procesach światowej i europejskiej integracji¹⁰³. Grupa robocza tej Rady przygotowała tzw. projekt Juszczenki. W ocenie W. Szapowała była to zmodyfikowana wersja jego projektu¹⁰⁴. Głównym jednak celem proponowanych zmian, rzeczywiście niezbyt odległych co do systemu rządów od projektu W. Szapowała, było znowelizowanie procedury zmiany Konstytucji¹⁰⁵. Projekt W. Juszczenki wyłączał z niej parlament, umożliwiając nowelizację Konstytucji wyłącznie w drodze referendum. W ten sposób prezydent na początek chciał się zabezpieczyć przed nieakceptowalnym kierunkiem zmian, można się domyślać, że idących w kierunku systemu parlamentarnego.

W ostatnich miesiącach kadencji W. Juszczenko próbował sfinalizować reformę konstytucyjną. 31 marca w Radzie Najwyższej został zarejestrowany jego projekt nowej redakcji Konstytucji z 1996 r., ale z dość poważnymi zmianami¹⁰⁶. Odrzucony jeszcze przed wyborami, w październiku 2009 r. projekt 4290 proponował m.in. zmiany w instytucjach demokracji bezpośredniej, w tym wprowadzenie obywatelskiej inicjatywy ustrojodawczej, dwuizbowy parlament Zgromadzenie Narodowe Ukrainy złożony z Izby Deputowanych i Senatu. Szczególną rolę planowano dla Senatu, wyraźnie marginalizując izbę niższą. W jej składzie znalazłoby się 300 deputowanych wybieranych na 4-letnią kadencję, w Senacie zaś po 3 reprezentantów obwodów, miast i Autonomicznej Republiki Krym na 6-letnią kadencję (co 2 lata następowałaby wymiana 1/3 składu) oraz dożywotnio byli prezydenci Ukrainy. Do kompetencji Izby Deputowanych należałoby m.in. przyjmowanie ustaw, w tym budżetowej i kontrola jej wykonania, udzielanie wotum zaufania i wotum nieufności rządowi (na wniosek 1/3 izby) i poszczególnym ministrom, powoływanie i odwoływanie Przewodniczącego i połowy składu Izby Rachunkowej oraz Rzecznika Praw Obywatelskich. Senat natomiast m.in. uchwalałby ustawy przyjęte przez izbę niższą, zwoływał referendum ogólnokrajowe, zarządzał wybory prezydenckie i lokalne, na wniosek Prezydenta rozwiązywał Radę Najwyższą Autonomicznej Republiki Krym, zatwierdzał dekrety Prezydenta o wprowadzaniu stanów nadzwyczajnych, wysłaniu sił zbrojnych poza granice kraju i przeprowadzaniu mobilizacji, a na wniosek Prezydenta wypowiadał wojnę i ogłaszał pokój, wyrażał zgodę na powołanie przez Prezydenta Prokuratora Generalnego, szefa Służby Bezpieczeństwa Ukrainy i innych służb oraz powoływał na wniosek Prezydenta m.in. wszystkich sędziów

103 W. Juszczenko. *Ukrajini potribna Konstytucija nacionalnoho tworennja*, „Dzerkałotyżnja” 2008, nr 7(686).

104 W. Szapowała miał pretensje również o to, że Komisja Wenecka dużo przychylniej oceniła projekt W. Juszczenki mimo niewielkich między nimi różnic. Zob. W. W. Musijaka (red.), *Antołohija konstytucij noho procesu w suczasnij Ukraini*, Kyjw 2017, s. 297; <http://glavred.info/archive/2009/06/17/174501-2.html> (10.11.2018).

105 Spora część artykułów była dosłowną kopią „Konstytucji Szapowała”.

106 Projekt ustawy konstytucyjnej z 31 marca 2009 r. zarejestrowany 31 marca 2009 r., nr 4290.

dziów Sądu Konstytucyjnego (większością 2/3 konstytucyjnego składu), Przewodniczącego Komitetu Antymonopolowego. Samodzielnie izba wyższa powoływałaby połowę Izby Rachunkowej, połowę Rady Narodowego Banku Ukrainy, połowę Rady ds. Radiofonii i Telewizji.

Na wspólnym posiedzeniu obu izb Zgromadzenie Narodowe przyjmowałoby przysięgę nowo wybranego Prezydenta, wysłuchiwałoby orędzi Prezydenta oraz wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich i najwyższych przedstawicieli państw obcych.

Prezydent nadal byłby wybierany w wyborach powszechnych na 5-letnią kadencję. Zgodnie z projektem głowa państwa odpowiadałaby za politykę międzynarodową i bezpieczeństwo państwa, łącznie z prawem uchylania aktów Gabinetu Ministrów w tych obszarach. Nowością była proponowana procedura powołania rządu. Wskazany przez Prezydenta kandydat reprezentujący największe ugrupowanie w Radzie Najwyższej kompletowałby rząd i ubiegałby się o wotum zaufania. Gdyby go nie otrzymał, misję tworzenia rządu Prezydent powierzałby kandydatowi z drugiej największej partii parlamentu, a w ewentualnej trzeciej turze miałby już swobodę co do wskazania osoby przyszłego premiera.

Prezydent otrzymał prawo rozwiązywania Izby Deputowanych w przypadku niepowołania rządu, prawo weta zawieszającego, zwoływałby referendum ogólnokrajowe oraz posiadał rozbudowane kompetencje kreacyjne dzielone z Senatem. Mógł być usunięty z urzędu w trybie impeachmentu na wniosek większości deputowanych izby niższej, a stawiany w stan oskarżenia głosami 2/3 jej konstytucyjnego składu. O winie Prezydenta decydowałby Senat również większością 2/3 konstytucyjnego składu. W przypadku opróżnienia urzędu obowiązki głowy państwa przejmowałby Przewodniczący Senatu.

To, co najistotniejsze w projekcie, jak wspomniano, znalazło się na końcu w rozdziale poświęconym procedurze zmiany konstytucji. Prezydent usztywnił ją wyjątkowo, wprowadzając obowiązek uchwalenia zmiany na wniosek wspólny co najmniej 1/3 deputowanych i 1/3 senatorów lub na wniosek co najmniej 1,5 mln obywateli zaakceptowany przez obie izby parlamentu większością kwalifikowaną 2/3 i wreszcie przyjęty w obligatoryjnym referendum ogólnopaństwowym.

Nowa redakcja Konstytucji także miała być przyjęta w drodze referendum. Nie może zaskakiwać jednak, że takowe się nie odbyło, ponieważ Rada Najwyższa jeszcze tego samego roku, 22 października, czyli przed wyborami prezydenckimi, zakończyła procedurę, odrzucając „Konstytucję Juszczenki”.

Jeszcze w połowie 2008 r. swoją propozycję zmiany Konstytucji wniosła do Rady Najwyższej Partia Regionów¹⁰⁷. Projekt sygnowany przez Wiktora Janukowycza, Ołeksandra Ławrynowycza i Olenę Łukasz zwiększał uprawnienia koalicji większościowej, przyznając jej prawo powoływania premiera i rządu bez udziału Prezydenta. Parlament otrzymał dodatkową możliwość zwoływania referendum w sprawie wstąpienia Ukrainy do organizacji międzynarodowej. Ciekawe rozwiązanie zawierał proporcjonalny system wyborczy. Jeżeli partia, która wygrała wybory, nie uzyskuje bezwzględnej większości mandatów, otrzymywała 226 mandatów z mocy prawa, co miało zawsze zagwarantować istnienie stabilnej większości.

Prezydent tracił nie tylko wpływ na powoływanie rządu, ale i prawo do uchylania jego aktów. Ułatwiono oczywiście procedurę impeachmentu, ograniczając ją wyłącznie do parlamentu (czyli wyłączając Sąd Najwyższy, Sąd Konstytucyjny i Prokuraturę) oraz wprowadzając nową, enigmatyczną kategorię winy – „naruszenie narodowych interesów Ukrainy”.

Sędziowie wszystkich sądów, w tym Sądu Najwyższego, Sądu Najwyższego Autonomicznej Republiki Krym i Sądu Konstytucyjnego, mieli być powoływani i odwoływani w wyborach (referendach) powszechnych, państwowych lub lokalnych, na okres 5 lat.

Skrajnie parlamentarny a jednocześnie wyraźnie naruszający chociażby zasadę równości wyborów projekt został odrzucony tego samego dnia co „Konstytucja Juszczenki”.

Kolejny projekt opracowała Partia Regionów, tym razem wspólnie z BJuT. Przygotowanie projektu przez dwóch antagonistów nie musiało spodobać się ich wyborcom. Może z tego powodu był to projekt nowelizacji Konstytucji opublikowany wyłącznie w prasie („Dzerkałatyznja” z 4 czerwca 2009 r.) i niepotwierdzony oficjalnie, ale i niezdemontowany¹⁰⁸. Również wprowadzał system parlamentarno-gabinetowy z Prezydentem wybieranym na 5 lat przez Radę Najwyższą większością 2/3 głosów i Gabinetem Ministrów przed nią odpowiedzialnym. Prezydent pełnił przede wszystkim funkcje reprezentacyjne i posiadał znacznie ograniczone kompetencje kreacyjne.

W projekcie dalej szukano rozwiązania pozwalającego na zapewnienie jednopartyjnej większości. Tym razem system wyborczy był dużo bardziej skomplikowany. Wybory deputowanych miały się odbywać w dwóch turach, z czego ta druga miał być rezerwową. Nie przeprowadzono jej, jeżeli w pierwszej w oparciu o proporcjonalny system i przy 3-procentowym progu wyborczym zwycięska par-

107 Projekt ustawy konstytucyjnej z 8 lipca 2008 r. zarejestrowany 8 lipca 2008 r., nr 2722.

108 Projekt Konstytucji Tymoszenko-Janukowycz, <https://www.unian.ua/politics/229368-proekt-konstitutsiji-timoshenko-yanukovicha-tekst.html> (30.11.2018).

tia otrzymała co najmniej 226 mandatów. W przeciwnym wypadku organizowana miała być druga tura, w której kandydatów wystawiają wyłącznie dwie zwycięskie w pierwszej turze partie. Ostateczny zwycięzca otrzymywałby co najmniej 226 mandatów, a przegrany w balotażu brałby udział w podziale pozostałych mandatów wraz z przegranymi z tury pierwszej. Po wyborach projekt pozwalał na dołączenie frakcji do większości parlamentarnej. Opozycja parlamentarna była uregulowana konstytucyjnie i posiadała wcale niemałe uprawnienia własne. Wewnętrzne to np. powoływanie pierwszego zastępcy Przewodniczącego Rady Najwyższej i przewodniczących enumeratywnie wskazanych komisji, w tym śledczej oraz w pozostałych komisjach - wiceprzewodniczących. W ramach uprawnień zewnętrznych opozycja parlamentarna wybierała Rzecznika Praw Obywatelskich, Przewodniczącego i członków Izby Rachunkowej, przedstawiciela w Gabinetie Ministrów, 1/4 składow: Rady Narodowego Banku Ukrainy, Narodowej Rady Radiofonii i Telewizji, Komisji Regulacji Elektroenergetyki, Narodowej Komisji Związkowej. Wśród innych można jeszcze wymienić gabinet cieni.

Ostateczny kres wspólnym rozmowom między Partią Regionów i BJuT położyły oświadczenia o starcie w wyborach prezydenckich najpierw W. Janukowycza, a następnie J. Tymoszenko.

Nieco wcześniej, w lutym 2009 r., swój projekt nowelizacji Konstytucji upublicznił Anatolij Hrycenko, deputowany Naszej Ukrainy-Ludowej Samoobrony, były Minister Obrony i późniejszy lider konserwatywnej Pozycji Obywatelskiej¹⁰⁹. Projekt objął zmianą 76 ze 161 artykułów Konstytucji, koncentrując się na systemie rządów¹¹⁰. Według autora problemem państwa była rozproszona odpowiedzialność, która powinna zostać skupiona w instytucji Prezydenta, za czym powinno pójść przyznanie wymaganych uprawnień. Oznaczało to wprowadzenie zmodyfikowanego systemu prezydenckiego z głową państwa stojącą na czele rządu. Z tego tytułu projekt usuwał z Konstytucji wszystkie pozostałości parlamentarnej formy rządu z obowiązkiem tworzenia koalicji większościowej na czele. Na wzór klasycznego systemu prezydenckiego A. Hrycenko zaproponował swoją wersję systemu *checks and balances*. Deputowany brał pod uwagę ryzyko związane z przekształceniem silnej prezydentury w rządu autorytarne. Aby temu zapobiec, oba podmioty posiadające najsilniejszą legitymizację, czyli parlament i Prezydent, mogły się zwrócić bezpośrednio do suwerena o udzielenie „wotum nieufności” odpowiednio Prezydentowi i Radzie Najwyższej.

Projekt tzw. Konstytucji Porządku A. Hrycenki nie trafił w ówczesnym parlamencie na podatny grunt. Wydaje się, że nie był to najlepszy czas dla propono-

109 <http://grytsenko.com.ua/parlament-activity/view-anatolij-hrytsenko-prezentuvav-vlasnukonstytutsiju-porzadku.html> (12.02.2018).

110 W. Musijaka (red.), *Antołohija konstytucij noho procesu w suchasnij Ukraini*, Kyjiv 2017, s. 307.

wania systemu prezydenckiego, od którego akurat w tym momencie wszystkie siły polityczne oprócz ośrodka prezydenckiego i części kandydatów w wyborach prezydenckich się odzęgowały¹¹¹.

Wówczas swoją poprzednią propozycję ponowiła Komunistyczna Partia Ukrainy, już w tytule projektu nawiązując do minionego stanu prawnego: Konstytucja – Ustawa Zasadnicza Państwa Ukraińskiego¹¹². Projekt wprowadzał rozwiązania znane jeszcze z Konstytucji URSS, w tym jednolitość władzy państwowej i likwidację urzędu Prezydenta. Najwyższym organem władzy państwowej Republiki Rad Deputowanych Ludowych zostałaby Rada Najwyższa, której projekt przyznawał 40 wyłącznych kompetencji. Państwo w relacjach wewnętrznych i zewnętrznych reprezentowałby przewodniczący parlamentu będący jednocześnie zwierzchnikiem sił zbrojnych i przewodniczącym RBNiOU. Pozostałe uprawnienia Prezydenta przejęłoby Prezydium Rady Najwyższej, do którego kompetencji należałoby także rozwiązywanie parlamentu.

8. Negatywny ustrojodawca

W tym samym czasie nie wygasł konflikt wewnątrz parlamentu. W lutym 2009 r. doszło do kolejnej próby zdymisjonowania rządu. Zgodnie z art. 87 Konstytucji Rada Najwyższa wniosła o udzielenie wotum nieufności Gabinetowi Ministrów popierała większością jej konstytucyjnego składu, czyli 226 głosami¹¹³. Pierwszy wniosek poparło 174 deputowanych, drugi – 203¹¹⁴. Sytuacja gabinetu wydawała się zatem w miarę stabilna, przynajmniej do czasu zbliżających się wyborów prezydenckich. W ciągu najbliższych miesięcy ponownie doszło do kilku sytuacji wskazujących na lekceważące podejście uczestników poszczególnych gałęzi władzy do zasady legalizmu.

111 Za wzmocnieniem władzy prezydenckiej w kampanii wyborczej opowiedzieli się S. Tihpko, J. Tymoszenko i W. Janukowycz. L. Hurska-Kowalczyk, *Ewolucja form rządów na Ukrainie*, [w:] L. Hurska-Kowalczyk (red.), *Dylematy rozwoju Ukrainy*, Szczecin 2011, s. 44 i n.

112 W. Musijaka (red.), *Antołohija konstytucyj noho procesu w suczasnij Ukraini*, Kyjw 2017, s. 307.

113 W pierwotnej wersji Konstytucji, obowiązującej w latach 1996-2004 oraz 2010-2014, wniosek taki mogli złożyć jedynie deputowani w liczbie 1/3 konstytucyjnego składu Rady Najwyższej. Nowelizacja Konstytucji z 2004 r. poszerzyła możliwość wnioskowania o dymisję rządu, przyznając to uprawnienie również Prezydentowi. Druga zmiana dotyczyła terminu złożenia wniosku. W wersji pierwotnej wniosek nie mógł być rozpatrywany więcej niż raz w ciągu jednej sesji zwyczajnej, a także w ciągu roku od zaaprobowania programu działania rządu. Wspomniane nowelizacje nie pozwalały także na rozpatrywanie wniosku w czasie trwania ostatniej sesji Rady Najwyższej. Por. odpowiednio: Konstytucja Ukrainy z 28 czerwca 1996 (254k/96-WR); ustawa (2004/2222-IV) Ukrainy z 8 grudnia 2004 r. „O wniesieniu zmian do Konstytucji Ukrainy”, nr 2222-IV; ustawa (2014/742-VII) Ukrainy z 21 lutego 2014 r. „O przywróceniu mocy obowiązującej niektórych przepisów Konstytucji Ukrainy”, nr 742-VII.

114 <http://www.pravda.com.ua/news/2008/07/11/3489757/>, <http://www.pravda.com.ua/news/2009/02/5/3714265/> (25.11.2017).

Kluczowe dla dalszych wydarzeń okazały się wybory prezydenckie pierwotnie zarządzane na 25 października 2009 r.¹¹⁵ Postanowienie Rady Najwyższej zostało zaskarżone do Sądu Konstytucyjnego przez prezydenta wraz ze słuszną argumentacją, że termin wskazany przez deputowanych jest niezgodny ze znowelizowaną 2004 r. Konstytucją. Prezydent w wypowiedziach medialnych nie ukrywał pewności co do rozstrzygnięcia trybunału i miał rację¹¹⁶. 12 kwietnia 2009 r. Sąd Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności postanowienia, wobec czego wybory miały się odbyć zgodnie z treścią Konstytucji 17 stycznia 2010 r.¹¹⁷

Ponownie dokonano nowelizacji ordynacji prezydenckiej. Obowiązująca kaucja wyborcza w 2010 r. została podwyższona aż do 2,5 mln ukraińskich hrywien¹¹⁸. Uchylono wówczas obowiązek zbierania podpisów, co spowodowało, że właściwie jedynym wymogiem rejestracji kandydata stał się wspomniany depozyt¹¹⁹.

W pierwszej turze wygrał W. Janukowycz z poparciem 35,32% głosów. Drugie miejsce, zapewniające udział w balotażu, zajęła J. Tymoszenko z wynikiem 25,05%. Druga tura wyborów 7 lutego 2010 r. przyniosła zwycięstwo W. Janukowyczowi (48,95% do 45,47% głosów), który mimo protestów sztabu kontrkandydatki w lutym 2010 r. objął urząd Prezydenta Ukrainy.

Tuż po styczniowo-lutowych wyborach prezydenckich, 3 marca 2010 r., J. Tymoszenko jednak straciła po raz drugi fotel premiera w wyniku udzielonego jej rządowi wotum nieufności w bardzo kontrowersyjnych z punktu widzenia Konstytucji okolicznościach. W pierwotnej wersji art. 115 Gabinet Ministrów składał swe pełnomocnictwa na ręce nowo wybranego Prezydenta Ukrainy. Jednak wówczas, od czasu nowelizacji Konstytucji z 2004 r., dymisje premiera rządu wymuszały wybory parlamentarne, a nie prezydenckie („Gabinet Ministrów składa swoje pełnomocnictwa na ręce nowo wybranej Rady Najwyższej Ukrainy”). Po drugie, zgodnie z innym wcześniej już przywoływanym przepisem nowelizacji (art. 83 ust. 6 i 7) w Radzie Najwyższej odpowiednio do wyniku wyborów i na podstawie uzgodnień partii politycznych tworzyła się koalicja frakcji parlamentarnych, w skład której wchodzić miała większość deputowanych zasiadających w konstytucyjnym składzie parlamentu. Koalicja frakcji parlamentarnych musiała powstać w ciągu miesiąca od dnia inauguracji pierwszego posiedzenia Rady Najwyższej zwołanego po zakoń-

115 Postanowienie Rady Najwyższej Ukrainy z 1 kwietnia 2009 r. „Pro przyznaczennja czerhowych wyboriw Prezydenta Ukrainy”, nr 1214-VI.

116 Zob. np. *Juszczenko wpevnenyjji, szczo wyboriw u żovtni ne bude*, UNIAN z 8 kwietnia 2009 r., <https://www.unian.ua/politics/209166-yuschenko-vpevneniy-scho-vivoriv-u-jovtni-ne-bude.html> (10.11.2018).

117 Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z 12 kwietnia 2009 r., nr 10-rp/2009.

118 Art. 49 ust. 1 ustawy Ukrainy „Pro wybory Prezidenta Ukrainy”, WWR 1999, nr 14, s. 81. <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/474-14/print1299070987132750> (11.02.2015).

119 Celem tej nowelizacji była chęć uniemożliwienia startu kandydatom „niepoważnym” po ostatnich wyborach w 2004 r., kiedy to kandydowało aż 26 osób. Nie przyniosło to oczekiwanych rezultatów, ponieważ do wyborów tym razem stanęło 18 osób. Zob. też: J. Kljuczowski, *Treść i podmioty praw wyborczych w prawie konstytucyjnym Ukrainy*, „Studia Wyborcze” 2014, t. 17, s. 73.

czeniu zwykłych lub przedterminowych wyborów parlamentarnych bądź w ciągu miesiąca od dnia ustania działalności poprzedniej koalicji frakcji parlamentarnych. Oznacza to, że frakcję mogła utworzyć albo jedna zwycięska partia, albo zwycięska koalicja partii – w obu wypadkach obligatoryjnie posiadająca większość mandatów w Radzie Najwyższej. Niemożliwe było zatem utworzenie takiej nowej frakcji większościowej bez przeprowadzenia nowych wyborów lub w trakcie kadencji bez udziału jednej z partii tworzących dotychczasową koalicję¹²⁰.

Tymczasem kilka dni później Partia Regionów, pozyskawszy brakujących deputowanych z innych ugrupowań (m.in. z dotychczas prorządowego Ludowego Bloku Łytwyna), uchwaliła nowy Regulamin Rady Najwyższej, który pozwalał na tworzenie koalicji większościowej w trakcie kadencji dzięki zmianie orientacji politycznej deputowanych¹²¹. Następnego dnia tak utworzona koalicja „Stabilność i Reformy”, złożona z deputowanych Partii Regionów oraz Komunistycznej Partii Ukrainy, Ludowego Bloku Łytwyna i kilku posłów, którzy zmienili barwy klubowe, powołała nowy rząd premiera Mykoły Azarowa. Posiadając poparcie w częściowo zrekonstruowanym Sądzie Konstytucyjnym, deputowani Partii Regionów ponownie wystąpili o wykładnię art. 83 Konstytucji, ignorując poprzednie orzeczenie w tej materii¹²². Podobnie uczynił i trybunał, stwierdzając tym razem, że do składu większości parlamentarnej mogą wchodzić pojedynczy parlamentarzyści z tych partii, które nie należą do koalicji¹²³.

A wszystko to było dopiero preludium do nadchodzącej zmiany ustroju, w której decydującą rolę odegrał Sąd Konstytucyjny. Orzeczenia Sądu z lat ubiegłych prowokowały pojawiające się zarzuty o upolitycznienie tego organu i niedoskonałość ukraińskiego systemu kontroli konstytucyjności, których zwieńczeniem było orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z 30 września 2010 r.¹²⁴

Na wniosek 252 deputowanych złożony w lipcu 2010 r. Sąd Konstytucyjny miał rozpatrzyć konstytucyjność ustawy nowelizującej Konstytucję 6 lat wcześniej. Orzeczeniem z 30 września 2010 r. Sąd Konstytucyjny uchylił ustawę konstytucyjną z 8 grudnia 2004 r.¹²⁵ Tym razem wątpliwości prawnych nie budziła sama treść orzeczenia, która opierała się na słusznych podstawach, ale okoliczności jej wydania i konsekwencje, które zrodziła. Według Sądu Konstytucyjnego uchwalenie no-

120 Taką interpretację treści Konstytucji potwierdził również Sąd Konstytucyjny Ukrainy orzeczeniem z 17 września 2008 r., nr 16-rp/2008.

121 Regulamin Rady Najwyższej Ukrainy – Zakon Ukrainy O Reglamentje Wierchownoji Rady Ukrainy, WWR 2010, nr 14-15, 16-17, 1861-VI.

122 Zob. szerzej: np. W. Baluk, *Koalicje gabinetowe...*, s. 236 i n.

123 Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z 6 kwietnia 2010 r., nr 11-rp/2010.

124 Zob. np. Z. Łuń, *Do pitanija udoskonalenija garantiji prawowojo chorony Konstytuciji Ukrainy*, [w:] P. Steciuk, J. Buczkowski (red.), *Problemy stosowania Konstytucji Ukrainy i Polski*, Przemysł 2003, s. 136 i n. Zob. też: L. Hurska-Kowalczyk, *Ewolucja form...*, s. 36 i n.

125 Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z 30 września 2010 r., nr 20-rp/2010.

welizacji Konstytucji nastąpiło z naruszeniem procedury, wobec czego z dniem wydania orzeczenia ponownie obowiązywała redakcja Konstytucji w jej pierwotnej wersji, tj. z 1996 r. Mimo wspomnianych zarzutów o upolitycznianie w tym wypadku orzeczenie miało podstawy merytoryczne, rzeczywiście bowiem w trakcie procedury zmiany Konstytucji w grudniu 2004 r. doszło do złamania art. 159 Konstytucji, który obliguje parlament do rozpatrzenia projektu nowelizacji ustawy zasadniczej dopiero po podjęciu przez Sąd Konstytucyjny orzeczenia o zgodności projektu z wymogami art. 157 i 158 Konstytucji. Faktycznie orzeczenie Sądu Konstytucyjnego w trakcie procedury nowelizacyjnej zostało wydane, jednak Rada Najwyższa wprowadziła kolejne poprawki do projektu, których trybunał już nie oceniał. W 2010 r. Sąd Konstytucyjny porównał zatem ustawę konstytucyjną nr 2222 z projektem nr 4180, który był jej podstawą. Jak już powyżej wykazano, oba akty w zasadniczej mierze się różniły. Istotnie doszło zatem w 2004 r. do naruszenia procedury zmiany Konstytucji.

Było to uchybienie, które zauważono jednak blisko 6 lat później, a raczej należy stwierdzić, że po wyborach prezydenckich z początku roku pojawiła się koniunktura i w końcu chciano zauważyć ten błąd, gdyż przyniosło to konkretne korzyści polityczne. Wcześniej ani trybunał, ani żaden inny organ państwowy nie dostrzegł nieprawidłowości w przeprowadzonej procedurze. Warto poprzeć tę tezę kilkoma argumentami. Według wielu komentatorów orzeczenie zostało podjęte w interesie (jeśli nie pod naciskiem – *is fecit, cui prodest?*) prezydenta W. Janukowycza, którego pozycja została w ten sposób wzmocniona kosztem rządu i parlamentu¹²⁶.

Zarzuty na niekonstytucyjność orzeczenia trybunału również warto przytoczyć. Po pierwsze, Sąd Konstytucyjny miał już okazję orzekać w tej sprawie kilka lat wcześniej, jednak w lutym 2008 r. uchylił się od rozpatrzenia sprawy, argumentując, że z chwilą wejścia w życie zmian Konstytucji ustawa o jej nowelizacji „wyczerpała się” i jej legalność nie może być rozważana, ponieważ stanowi część Konstytucji z 1996 r. i tym samym jest podstawą kontroli konstytucyjności¹²⁷. Ponowne podjęcie sprawy przez trybunał było zatem według opozycji naruszeniem zasady *res iudicata* (zgodnie z art. 150 Konstytucji orzeczenia Sądu Konstytucyjnego są ostateczne i nie podlegają zaskarżeniu), a ze strony samego Sądu zignorowaniem wcześniejszego własnego orzeczenia.

Po drugie, argumentowano, że Konstytucja nie upoważnia Sądu Konstytucyjnego do badania prawidłowości procedury wnoszenia zmian do konstytucji.

126 Zob. A. Olechno, *Zmiany Konstytucji Ukrainy*, [w:] S. Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013, s. 498 i n.

127 Uchwała Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z 5 lutego 2008 r. „Pro widmowu u widkrytti konstytucyjnoho prowadzennja u sprawi za konstytucyjnym podannjam 102 narodnych eputatiw Ukrainy szczo do widpowidnosti Konstytuciji Ukrainy (konstytucijnosti) Zakonu Ukrainy «Pro wnesennja zmin do Konstytuciji Ukrainy», Zakonu Ukrainy «Pro wnesennja zminy do rozditu IV 'Prikincewi ta perechidni polożennja' Zakonu Ukrainy 'Pro Konstytucijnij Sud Ukrainy'”, nr 6-u/2008.

Po trzecie wreszcie, że kontrola konstytucyjności ustawy zmieniającej konstytucję przewidziana w art. 159 Konstytucji ma charakter prewencyjny. Ani Konstytucja, ani inny akt prawny nie przewidywała natomiast następczej kontroli konstytucyjności ustawy konstytucyjnej po jej wejściu w życie. Takie uprawnienia trybunał skonstruował sam w wydanym niewiele wcześniej orzeczeniu¹²⁸.

Po czwarte, rozdział XII Konstytucji poświęcony Sądowi Konstytucyjnemu nie przewiduje kontroli ustaw konstytucyjnych na wniosek deputowanych, a jedynie kontrolę ustaw zwykłych i innych aktów rangi podustawowej. Takiego wniosku nie przewiduje też rozdział XIII regulujący wprowadzanie zmian do konstytucji, a stosowanie wybranych przepisów rozdziału XII do procedury zmiany konstytucji jest wątpliwe. Ogół działań trybunału świadczy o tym, że ustawę o zmianie konstytucji potraktował jak ustawę zwykłą. Ale jeżeli tak, to dlaczego nie zastosowano znanej również w Polsce konstrukcji utrzymania w mocy części kontrolowanych przepisów. Zmiany wprowadzone przez parlament w ostatniej fazie były znaczne, ale jednak w porównaniu do całości projektu 4180 i ustawy konstytucyjnej niewielkie. Można było uznać zatem za niekonstytucyjne wyłącznie te zmiany, które nie zostały zaopiniowane przez Sąd Konstytucyjny w 2004 r.

Z czasem pojawiły się też wątpliwości, czy rzeczywiście w grudniu 2004 r. doszło do naruszenia procedury, ponieważ art. 159, na który powoływał się Sąd Konstytucyjny, mówi o konieczności wydania orzeczenia przez trybunał, ale nie ma tam obowiązku powtórnego zwrócenia się do Sądu Konstytucyjnego w przypadku wniesienia do projektu zmian. Taki obowiązek podniósł we wrześniowym orzeczeniu trybunał, powołując się na przepis Konstytucji, w którym *expressis verbis* tego wymogu nie ma. Patrząc z tego punktu widzenia, Rada Najwyższa wystąpiła do Sądu Konstytucyjnego zgodnie z art. 159 Konstytucji i wymagane orzeczenie zostało wydane. *Roma locuta, causa finita*.

Ani to, ani inne protesty nie powstrzymały jednak wejścia w życie orzeczenia uchylającego zmiany ustawy zasadniczej¹²⁹. Jednocześnie Sąd Konstytucyjny w celu zapewnienia ciągłości państwa nakazał organom państwowym doprowadzenie wydanych przez nie aktów prawnych do zgodności z przywróconą wersją ustawy zasadniczej, tym samym choć pośrednio stwierdzając, że akty prawne i inne decyzje podejmowane przed 1 października 2010 r. na podstawie wersji Konstytucji z 2004 r. zachowują moc¹³⁰. Jednak takie podejście przy uchyleniu całości ustawy

128 Por. orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z 26 czerwca 2008 r., nr 13.

129 Dodatkowe kontrowersje wzbudzało ustąpienie 4 sędziów trybunału opowiadających się przeciw uchyleniu zmian Konstytucji i zastąpienie ich nowymi, którzy jak się później okazało, poparli cofnięcie nowelizacji. Ponadto w tym czasie został aresztowany bratanek Przewodniczącego Sądu Konstytucyjnego, a wobec jego córki wszczęto postępowanie karne. Zob. Raport Komisarza Praw Człowieka Rady Europy z kwietnia 2011 r., *Sounding the Alarm: Protecting Democracy in Ukraine, A Freedom House Report on the State of Democracy and Human Rights in Ukraine*, s. 11.

130 Zob. M. Orzich, A. Ezerow, D. Terleckyj, *Konstytucja Ukrainy u sądowych riszennjach*, Kyjw 2011, s. 401.

konstytucyjnej z 2004 r. oznaczało, że przynajmniej do czasu kolejnej niezbędnej nowelizacji niektóre przepisy Konstytucji były zwyczajnie fikcyjne.

Orzeczenie z 30 września 2010 r. przywracało pierwotną treść Konstytucji uchwalonej 28 czerwca 1996 r., co wobec obowiązywania w tym momencie trudnych do odwrócenia postanowień nowelizacji zmusiło Radę Najwyższą do uchwalenia szybkiej poprawki do Konstytucji. W głosowaniach podczas dwóch kolejnych sesji parlamentu – 19 listopada 2010 r. i 1 lutego 2011 r. – Rada Najwyższa Ukrainy przyjęła ustawę zmieniającą Konstytucję, na mocy której znowelizowano przepisy dotyczące kadencji i wyborów deputowanych do Rady Najwyższej, Prezydenta, deputowanych do Rady Najwyższej Autonomicznej Republiki Krym oraz wyborów samorządowych. Potwierdzono 5-letnie kadencje organów przedstawicielskich i wprowadzone w 2004 r. terminy tych wyborów, w przepisach przejściowych wskazując już konkretnie październik 2012 r. dla wyborów parlamentarnych i marzec 2015 r. dla wyborów prezydenckich¹³¹. Ustalono ponadto kadencję Rady Najwyższej Autonomicznej Republiki Krym oraz organów samorządowych na 5 lat. Zmiana ta miała zatem na celu jedynie zalegalizowanie istniejącego stanu faktycznego.

131 Ustawa (konstytucyjna) Ukrainy z 1 lutego 2011 r. „Pro wnesennja zmin do Konstytuciji Ukrainy szczo do provedennja czerhowych wyboriw narodnych deputatiw Ukrainy, Prezydenta Ukrainy, deputatiw Werchownoji Rady Awtonomnoji Respubliki Krym, miscewych rad ta silskich, sełyszcznych, miskych hoiw”, WWR 2011, nr 10, s. 68.

Rozdział VIII.

POWRÓT DO SYSTEMU PARLAMENTARNEGO

1. Konstytuanta Wiktora Janukowycza

Nieustająca debata publiczna na temat przywrócenia Konstytucji w jej oryginalnej formie nie pozwoliła prezydentowi na zarzucenie prób reformowania systemu. 17 maja 2012 r. W. Janukowycz powołał do życia Konstytuantę (Konstytucyjna Asambleja)¹. Zgodnie z dekretem był to organ doradczy przy Prezydencie Ukrainy. W skład Konstytuanty weszli prawnicy, przedstawiciele organizacji społecznych i partii politycznych oraz eksperci zagraniczni.

Przewodniczącym został mianowany pierwszy prezydent niepodległej Ukrainy L. Krawczuk, a jego zastępcą – Jurij Szemszuczenko. Zadaniem Konstytuanty było przeprowadzenie kolejnych etapów nowelizacji ustawy zasadniczej: przeanalizowanie dotychczasowej praktyki ustrojowej, przedstawienie propozycji udoskonalenia systemu rządów, przygotowanie i przyjęcie Koncepcji wniesienie zmian do Konstytucji Ukrainy, na podstawie Koncepcji przygotowanie projektu ustawy konstytucyjnej, przeprowadzenie nad projektem debaty publicznej, uwzględnienie wyników debaty w projekcie i przekazanie gotowego projektu Radzie Najwyższej².

Prezydent tymczasem zaczął działać dwutorowo. Zmiana podejścia do procedury nowelizacji Konstytucji była prawdopodobnie spowodowana wynikami przeprowadzonych jesienią wyborów parlamentarnych. Przyniosły one niewielkie zmiany sceny politycznej, ale ugruntowały pozycję Partii Regionów. W oparciu o przywróconą ordynację mieszaną i powiększony do 5% próg wyborczy 28 października 2012 r. zwycięska Partia Regionów uzyskała 72 mandaty z listy krajowej i 114 w okręgach mandatowych, co dało łącznie 186 mandatów³. Drugie miej-

1 Dekret Prezydenta Ukrainy z 17 maja 2012 r. „Pro Konstytucyjnu Asambleju”, nr 328/2012.

2 Zob. Ju. Szemszuczenko (red.), *Teorija i praktyka konstytucjonalizaciji Hałuzewoho zakonodawstwa Ukrainy*, Kyjw 2013, s. 22.

3 W. Sokół, *Polityka reform wyborczych na Ukrainie w latach 1990-2014*, „Wschód Europy” 2015, nr 1(2), s. 87 i n.

sce i 105 mandatów uzyskała Wszechukraińska Koalicja Batkiwszczyna, wcześniej wchodząca w skład BJuT, którą tworzyła część byłych polityków BJuT, a także działacze Frontu Zmian, NRU, Reform i Porządku, Za Ukrainę oraz Ludowej Samoobrony. Nowością, z trzecim wynikiem, było ugrupowanie boksera Witalija Kłyczki – UDAR (40 deputowanych). Ponadto mandaty zdobyła KPU (32), nacjonalistyczna Swoboda Ołeha Tiahnyboka (37) oraz kilka pomniejszych ugrupowań i 43 kandydatów niezależnych. Po raz pierwszy od lat poza parlamentem znalazła się „Nasza Ukraina”, która nie przekroczyła progu wyborczego. Dzięki przejściu części deputowanych niezależnych Partii Regionów udało się zebrać większość w Radzie Najwyższej i powołać własny rząd M. Azarowa.

Jego administracja, nie czekając na pierwsze efekty pracy Konstytuanty, przedstawiła jej do zaopiniowania własne projekty ustaw konstytucyjnych, z czego drugi, nowelizujący art. 98 Konstytucji, został bezpośrednio złożony przez prezydenta⁴. Wbrew przyjętym etapom pracy Konstytuanta zaopiniowała drugi projekt pozytywnie i rekomendowała jego uchwalenie Radzie Najwyższej.

Takich przykładów bagatelizowania ze strony prezydenta Konstytuanty poprzez dublowanie jej pracy było więcej. Zgodnie z jeszcze przedwyborczymi wystąpieniami W. Janukowycza sugerującymi konieczność reformy sądownictwa niemal jednocześnie Szef Administracji Prezydenta Serhij Lowoczkin przesłał Konstytuancie gotowy projekt ustawy konstytucyjnej w sprawie poszerzenia gwarancji niezależności sądów, a w Konstytuancie powołano Komisję ds. wymiaru sprawiedliwości, która 4 grudnia 2012 r. przedstawiła na forum Konstytuanty swoje uwagi. Następnie 2 dni później Konstytuanta przyjęła koncepcję konstytucyjnej regulacji sądownictwa. Za bliskie prawdy można uznać stwierdzenie, że działalność Konstytuanty została sprowadzona do legalizacji projektów prezydenta. W wyniku takiego podejścia w Konstytuancie dochodziło do trudnych do uzasadnienia działań. W sprawie reformy wymiaru sprawiedliwości Konstytuanta jednocześnie opiniowała pozytywnie projekt Administracji Prezydenta i własną koncepcję, mimo że oba dokumenty się od siebie różniły. W koncepcji wskazano m.in. na potrzebę uregulowania w Konstytucji zasad dotyczących wymiaru sprawiedliwości, uwzględnienia wśród nich tych wynikających z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r., odejścia od struktury sądów powiązanej z ustrojem terytorialnym w celu uniezależnienia go od państwowej administracji, konstytucjonalizacji Sądu Najwyższego oraz umieszczenia wszystkich przepisów dotyczących

4 Pierwszy był przerejestrowanym projektem przygotowanym przez W. Janukowycza jeszcze jako deputowanego – Projekt ustawy konstytucyjnej z 3 października 2008 r. zarejestrowany ponownie 12 grudnia 2012 r., nr 0976. Drugim – Projekt ustawy konstytucyjnej z 18 stycznia 2013 r. zarejestrowany 13 stycznia 2013 r., nr 2049, uchwalony następnie jako ustawa Ukrainy z 19 września 2013 r., WWR 2014, nr 11, s. 142. Po nowelizacji art. 98 Konstytucji brzmiał „Izba Obrachunkowa kontroluje w imieniu Rady Najwyższej Ukrainy wpływ środków do budżetu państwowego Ukrainy oraz ich wykorzystanie. Organizację, uprawnienia i tryb działania Izby Obrachunkowej określa ustawa”.

Sądu Konstytucyjnego w jednym rozbudowanym rozdziale konstytucji⁵. Tymczasem projekt prezydenta proponował inne rozwiązania np. w kwestii struktury sądów czy kompetencji Sądu Najwyższego⁶.

Co do swojej koncepcji komisja Konstytuanty zaczęła przygotowywać propozycje konkretnych zmian Konstytucji, które miały być gotowe do końca 2013 r., ale 4 lipca 2013 r. pozytywnie zaopiniowany projekt prezydencki trafił do Rady Najwyższej⁷. Ostatecznie do reformy wymiaru sprawiedliwości za kadencji W. Janukowycza nie doszło. Już po tzw. Euromajdanie projekt 2522a został odrzucony przez Radę Najwyższą 3 lipca 2014 r., a Konstytuanta rozwiązana na mocy dekretu nowego prezydenta P. Poroszenki z 1 grudnia 2014 r.⁸

2. Ustawa konstytucyjna Euromajdanu

Wydarzenia z przełomu 2013 i 2014 r., zwane powszechnie Euromajdem lub Rewolucją Godności, spowodowane 21 listopada odmową podpisania przez W. Janukowycza umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską, miały swoje konsekwencje ustrojowe⁹. Za ich początek należy uznać zawartą 21 lutego 2014 r. ugodę między prezydentem a liderami opozycyjnych frakcji parlamentarnych Witalijem Kliczką (UDAR), Arsenijem Jaceniukiem (Batkiwszczyna) i Ołehiem Tiahnybkiem (Swoboda). Zgodnie z postanowieniami ugody w ciągu 48 godzin miała zostać przyjęta, podpisana i ogłoszona ustawa o przywróceniu ważności Konstytucji Ukrainy w wersji z 2004 r. wraz z późniejszymi zmianami, a w ciągu 10 dni – powołana koalicja i rząd jedności narodowej. Według kolejnych punktów do września 2014 r. miała zostać przeprowadzona reforma Konstytucji, która zrównoważy kompetencje Prezydenta, parlamentu i rządu; niezwłocznie po uchwaleniu nowej konstytucji odbędą się wybory prezydenckie, a najpóźniej w grudniu 2014 r. zostanie przyjęta nowa ordynacja wyborcza i wybrany nowy skład Centralnej Komisji Wyborczej (na zasadzie proporcjonalności i w oparciu o zasady OBWE i Komisji Weneckiej)¹⁰.

Jeszcze tego samego dnia Rada Najwyższa, realizując postanowienia punktu 1 ugody, przyjęła Specjalną Ustawę Ukrainy o przywróceniu obowiązywania nie-

5 W. Musijaka (red.), *Antołohija konstytucij noho procesu w suczasnij Ukraini*, Kyjw 2017, s. 323.

6 *Ibidem*, s. 333.

7 Projekt ustawy konstytucyjnej z 4 lipca 2013 r. zarejestrowany 4 lipca 2013 r., nr 2522a.

8 Dekret Prezydenta Ukrainy z 1 grudnia 2014 r. „Pro likwidaciju Konstytucijnoji Asambleji”, nr 901/2014.

9 Na temat Euromajdanu zob. np. chyba najszerze polskie opracowania: R. Potocki, M. Domagała, D. Miłoszewska (red.), *Czas EuroMajdanu*, Warszawa 2014; M. Domagała, *Bibliografia EuroMajdanu*, Warszawa 2016. Zob. też G. Skrukwa, M. Studenna-Skrukwa (red.) *Rewolucja w imię godności. Ukraiński Euromajdan 2013-2014*, Toruń 2015.

10 Pozostałe punkty ugody nie dotyczyły kwestii ustrojowych. Tekst ugody za: Uhoda prō wreholjuwannja kryzy w Ukraini, [w:] W. Musijaka (red.), *Antołohija konstytucij noho procesu w suczasnij Ukraini*, Kyjw 2017, s. 562.

których postanowień Konstytucji Ukrainy¹¹. Działanie to budzi jednak szereg kontrowersji¹². Zgodnie z art. 1 przywołanej ustawy przywrócono moc obowiązującą „niektórych przepisów Konstytucji Ukrainy ze zmianami wprowadzonymi ustawami Ukrainy z 8 grudnia 2004 r. nr 2222-IV, z 1 lutego 2011 r. nr 2952-VI i z 19 września 2013 r. nr 586-VII”.

Zmianę Konstytucji Ukrainy szczegółowo omawia przytaczany już rozdział XIII. Szczególny tryb zmiany ustawy zasadniczej (a właściwie dwa) przewidziany art. 154-159 nie został uwzględniony. Biorąc pod uwagę, że nie dokonano zmiany artykułów z rozdziałów I, III i XIII, dla których przewidziano sztywniejszy tryb zmiany Konstytucji, to zgodnie z art. 155 projekt zmiany konstytucji musi zostać uchwalony dwoma głosowaniami na dwóch kolejnych sesjach (z czego co najmniej druga ma być zwyczajną) odpowiednio: większością konstytucyjnego składu i większością 2/3 konstytucyjnego składu Rady Najwyższej. Ponadto rozpatrzenie projektu zmiany konstytucji wymaga wcześniejszego podjęcia orzeczenia przez Sąd Konstytucyjny o zgodności projektu z wymogami art. 157 i 158 Konstytucji. Autor niniejszej monografii przywoła tę procedurę jeszcze raz, ponieważ ustawa specjalna z 21 lutego 2014 r. nr 742-VII naruszyła właściwie wszystkie punkty procedury ustrojodawczej.

Nie znajdziemy oczywiście w ustawie zasadniczej instytucji przywracania wcześniej obowiązujących przepisów konstytucji. Mimo wszelkich wątpliwości związanych z wydaniem orzeczenia Sądu Konstytucyjnego we wrześniu 2010 r. było ono zgodne z Konstytucją, obowiązujące, ostateczne i nie podlegało zaskarżeniu¹³. Nie dość zatem, że doszło do nieznanego Konstytucji przywrócenia ustawy konstytucyjnej, to jeszcze dokonało się tego wskutek niezgodnego z prawem uchylenia obowiązującego orzeczenia Sądu Konstytucyjnego.

Nie było to również mimo powtórzenia w ustawie specjalnej z 2014 r. przepisów ustawy konstytucyjnej z 2004 r. w nowej redakcji ponowne uchwalenie ustawy konstytucyjnej, nie odbyło się to bowiem w oparciu o konstytucyjną procedurę nowelizacji ustawy zasadniczej ani nawet w oparciu o zwykłą procedurę ustawodawczą. Brak było projektu ustawy, inicjatywy ustawodawczej i odpowiedniej liczby

11 Ustawa Ukrainy z 21 lutego 2014 r., nr 742-VII, WWR 2014, nr 11, s. 143.

12 Już wcześniej wskazywanych w polskich publikacjach. Zob. A. Olechno, *Instytucja prezydenta w ukraińskim systemie rządów*, [w:] R. Potocki, M. Domagała, D. Miłoszewska (red.), *Czas EuroMajdanu*, Warszawa 2014, s. 261; *idem*, *Państwo w stanie zagrożenia – zasada konstytucjonalizmu na Ukrainie*, [w:] E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra (red.), *25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2015, s. 487 i n.; A. Stelmach, *Legalność władzy na Ukrainie*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2015, nr 4, s. 7 i n.; G. Kowalski, *Przewrót konstytucyjny na Ukrainie w 2014 roku. Analiza konstytucyjno-prawna*, „Przegląd Sejmowy” 2018, nr 1(144), s. 31 i n.

13 Zob. szerzej np. W. Tychyj, *Statcja 150*, [w:] W. Tychyj (red.), *Konstytucja Ukrainy. Naukowo-praktyczny komentarz*, Charkiw 2011, s. 1055 i n.

czytań, a nawet sesji i promulgacji¹⁴, chyba że za projekt i inicjatywę ustawodawczą uznamy przedłożenie ustawy specjalnej przez trzech deputowanych współpodpisujących ugodę z 21 lutego. Brak też orzeczenia Sądu Konstytucyjnego wymaganego w art. 159 Konstytucji. Co ciekawe, Rada Najwyższa, dokonując w przyszłości kolejnych nowelizacji konstytucji, procedury zawartej w rozdziale XIII dochowała. Pod ustawą brak jest również wymaganego w art. 94 ust. 2 i art. 106 ust. 1 p. 29 podpisu Prezydenta. Widnieje pod nią podpis przewodniczącego parlamentu wykonującego obowiązki prezydenta, Ołeksandra Turczynowa, mimo że w tym momencie urzędującym prezydentem był W. Janukowycz.

Wynika z tego, że same organy państwowe nie traktowały i nie traktują ustawy specjalnej jako części procedury zmiany konstytucji. Mimo tego ustawa specjalna jest jedną z ustaw konstytucyjnych trwale zmieniających przepisy konstytucji¹⁵.

Następnego dnia doszło do uchwalenia kilku kolejnych aktów o wątpliwej treści i legalności. Najpierw Rada Najwyższa podjęła uchwałę w sprawie tekstu Konstytucji Ukrainy w wersji z 28 czerwca 1996 r., ze zmianami i uzupełnieniami wprowadzonymi ustawami Ukrainy z 8 grudnia 2004 r., 1 lutego 2011 r. i 19 września 2013 r., czyli tzw. uchwałę przywracającą, mającą obowiązywać do czasu wejścia w życie ustawy specjalnej¹⁶. Ustawa specjalna miała wejść w życie w następnym dniu po jej opublikowaniu, ale na podstawie uchwały przywracającej Rada Najwyższa z dniem podjęcia uznała za obowiązujące postanowienia Konstytucji w wersji przywróconej. Ustawa przywracająca została opublikowana 1 marca 2014 r., a zatem powinna obowiązywać od 2 marca 2014 r., jednak w ocenie parlamentu obowiązywała już od 22 lutego 2014 r., nie mając przecież podstaw prawnych. Ponownie trudno powiązać jakąkolwiek procedurę konstytucyjną z tą uchwałą przywracającą. Dodatkowo wypada zauważyć, że skoro uchwała miała obowiązywać do czasu wejścia w życie ustawy specjalnej, to oznacza, że w tym okresie przepisy rangi konstytucyjnej obowiązywały na podstawie aktu rangi podustawowej¹⁷.

Nieco później, 24 lutego, doszło do przyjęcia jeszcze jednej uchwały związanej z nowelizacją Konstytucji w 2014 r. i orzeczeniem ją uchylającym w 2010 r., również wątpliwej z punktu widzenia konstytucyjności. I choć sama uchwała, na mocy której skrócono kadencje i zwolniono z funkcji sędziów Sądu Konstytucyjnego, którzy wzięli udział w wydaniu wyroku z 30 września, nie dotyczyła

14 Szczegółowo wszelkie wątpliwości dotyczące kolejnych stadiów procedury omówił G. Kowalski, *Przewrót konstytucyjny...*, s. 33.

15 *Ibidem*.

16 Uchwała Rady Najwyższej z 22 lutego 2014 r. „Pro tekst Konstytucji Ukrainy w redakcji 28 czerwca 1996 roku, iż zminamy i dopowennjamy, wnessenymy zakonamy Ukrainy wid 8 hrudnja 2004 roku Nr 2222-IV, wid 1 ljutoho 2011 roku Nr 2952-VI, wid weresnja 2013 roku Nr 586-VII”, WWR 2014, nr 11, s. 151.

17 Zob. szerzej: G. Kowalski, *Przewrót konstytucyjny...*, s. 42 i n.

kwestii ustrojowych, to zawierała uzasadnienie, które warto przytoczyć¹⁸. Zgodnie z nim sędziowie sprzeniewierzyli się przysiędze sędziowskiej, dopuszczając się poprzez wydanie orzeczenia nr 20-rp/2010 m.in. następujących naruszeń: po pierwsze, poprzez przywłaszczenie przez Sąd Konstytucyjny wyłącznej kompetencji parlamentu do wprowadzania zmian do konstytucji, przez dokonanie takiej zmiany wyrokiem z 30 września 2010 r. i naruszenie w ten sposób podstawowych konstytucyjnych zasad ludowładztwa i podziału władzy oraz zmianę ładu konstytucyjnego Ukrainy, po drugie, poprzez niedopuszczalność orzekania przez Sąd Konstytucyjny o konstytucyjności nowelizacji z 2004 r. ze względu na wcześniej podjętą przez ten organ uchwałę z 5 lutego 2008 r., po trzecie, brak konstytucyjnych podstaw do badania przez Sąd Konstytucyjny konstytucyjności przepisów ustawy zasadniczej oraz wprowadzania do niej zmian; po czwarte, powołując się na opinię Komisji Weneckiej wskazującą na konsekwencję orzeczenia w postaci problemu legitymizacji organów władzy państwowej powołanych w drodze uchylonych przepisów oraz po piątę, przez nieprzestrzeganie zasady nadrzędności konstytucji, naruszenie obowiązku ochrony konstytucyjnego ładu państwa oraz praw i wolności człowieka i obywatela, zaprzeczając tym samym treści złożonej przez siebie przysięgi sędziego Sądu Konstytucyjnego w zakresie uczciwości i sumiennosci wykonywania przez nich obowiązków¹⁹.

3. „Samousunięcie” prezydenta Ukrainy

Wracając do uchwał z 22 lutego, Rada Najwyższa najpierw podjęła uchwałę o przejęciu odpowiedzialności politycznej za sytuację w kraju²⁰, a następnie, kilka godzin później, odsunęła od władzy urzędującego prezydenta W. Janukowycza, w konsekwencji czego na 25 maja 2014 r. zarządzono przedterminowe wybory głowy państwa²¹. Według parlamentu powodem było samowolne usunięcie się od wypełniania konstytucyjnych uprawnień, co przejawiało się opuszczeniem przez prezydenta kraju poprzedniego wieczoru²².

Skomplikowana procedura złożenia z urzędu, uczestnictwo trzech organów, z czego w samej Radzie Najwyższej odbywają się aż trzy głosowania, miała ochronić prezydenta przed nieprzemysłanymi i bezpodstawnymi oskarżeniami. I chro-

18 Uchwała Rady Najwyższej z 24 lutego 2014 r. „Pro reahuwannja na fakty poruszennja suddjamy Konstytucijnoho Sudu Ukrainy, prysjahy suddi”, WWR 2014, nr 12, s. 201.

19 Zob. szerzej: G. Kowalski, *Przewrót konstytucyjny...*, s. 50-51.

20 Uchwała Rady Najwyższej z 22 lutego 2014 r. „Pro wzattja politycznoji widpowidalnosti za sytuaciju w Ukraini”, WWR 2014, nr 11, s. 154.

21 Uchwała Rady Najwyższej z 22 lutego 2014 r. „Pro samousunennja Prezydenta Ukrainy wid wykonannja konstytucyjnych pownoważenja ta pryznaczennja pozaczernihowych wyboriw Prezydenta Ukrainy”, WWR 2014, nr 11, s. 158.

22 Tego terminu „faktyczne samousunięcie od wykonywania swoich uprawnień” użyła już uchwała o przejęciu odpowiedzialności politycznej za sytuację w kraju.

niła na tyle skutecznie, że nigdy jej efektywnie nie przeprowadzono. Kiedy w lutym 2014 r. zdecydowano się na usunięcie ówczesnego prezydenta W. Janukowycza z urzędu, uczyniono to po raz kolejny w ciągu kilku dni z pominięciem przepisów Konstytucji²³. Konstytucja Ukrainy nie zna bowiem zastosowanej wówczas instytucji usunięcia Prezydenta z powodu niewykonywania przez niego obowiązków²⁴. Nie przewiduje takiego rozwiązania ani w wersji pierwotnej, z 1996 r., ani w wersji z 2004 r., przywróconej w 2014 r. Według postanowienia o samousunięciu się Prezydenta Ukrainy doszło do niego poprzez niewykonywanie konstytucyjnych uprawnień, co miało zagrażać władzy państwowej, integralności terytorialnej i suwerenności państwa oraz skutkować naruszeniem praw i wolności obywateli. Uprawnienia Prezydenta Ukrainy wygasają przedterminowo na podstawie art. 108-111 Konstytucji w przypadkach: zrzeczenia się urzędu, niezdolności do wykonywania urzędu ze względu na stan zdrowia potwierdzonej uchwałą podjętą większością głosów konstytucyjnego składu parlamentu (procedurę inicjuje Rada Najwyższa, po czym na podstawie orzeczenia lekarskiego odpowiedni wniosek kieruje Sąd Najwyższy), złożenia z urzędu w trybie impeachmentu (w procedurze szczegółowo omówionej w art. 111 z udziałem deputowanych, komisji śledczej, Sądu Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego) oraz śmierci²⁵. Do żadnej zatem ewentualności z Konstytucji postanowienie parlamentu się nie odwoływało. Najbliżej „samousunięcia” jest punkt 1 art. 108, czyli zrzeczenie się urzędu, jednak Konstytucja rozwija ten sposób wygaśnięcia uprawnień w art. 109, wyraźnie stwierdzając, że owo zrzeczenie się urzędu nabiera mocy w drodze wygłoszenia osobiście oświadczenia na posiedzeniu Rady Najwyższej. Oczywiście w lutym 2014 r. taka sytuacja nie miała miejsca, wręcz przeciwnie, W. Janukowycz, przebywając za granicą, twierdził, że nadal uważa się za legalnego prezydenta.

Można się zastanowić, czy preambuła postanowienia, dłuższa niż sam tekst postanowienia, i to dwukrotne powtórzenie, zaakcentowanie (i w preambule, i w art. 1) owego „samousunięcia” to nie jest pewna podświadoma wątpliwość prawodawcy co do słuszności tworzonego prawa lub co najmniej pomysł uznający za konieczne wyraźne wytłumaczenie swoich działań odbiorcom. Działania, których nie można usprawiedliwić prostym podaniem podstawy prawnej. Co ciekawe, o podstawie prawnej mowa jest dopiero w art. 2, który już słusznie czy może tylko konsekwentnie zauważa (skoro urząd Prezydenta został opróżniony), że potrzebne są przedterminowe wybory Prezydenta Ukrainy, i takowe zarządza na podstawie art. 85

23 Wydarzenia te szczegółowo opisano na łamach PPK. Zob. G. Kowalski, *Pozbawienie władzy prezydenta Ukrainy przez parlament w 2014 r. (analiza konstytucyjna)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 3(37), s. 97 i n.; A. Olechno, *Instytucja prezydenta...*, s. 261 i n.

24 Zob. szerzej na temat zakresu ukraińskiego impeachmentu: L. Zhuk, *Relacje Rady Najwyższej i Prezydenta Ukrainy: instytucja impeachmentu*, [w:] T. Młodowa, J. Zalesny (red.), *Parlamentaryzm w świecie współczesnym. Między ideą a rzeczywistością*, Warszawa 2011, s. 357.

25 Wylczenie ma charakter enumeratywny. Zob. szerzej np. S. Serohina, *Stattja 112*, [w:] W. Tychyj (red.), *Konstytucja Ukrainy. Naukowo-praktyczny komentarz*, Charkiw 2011, s. 783 i n.

ust. 1 pkt 7. Wracając do powodu usunięcia, czyli uchylania się od wykonywania obowiązków (prezydent nie podpisywał aktów prawnych uchwalonych przez Radę Najwyższą²⁶), to nie można również uznać, że Konstytucja zupełnie nie przewiduje takiej sytuacji. Przecież temu właśnie służy procedura impeachmentu z art. 111. Nie wspomina ona wprawdzie o delikcie konstytucyjnym głowy państwa, a jedynie zdradzie państwa lub popełnieniu przestępstwa jako powodach wszczęcia postępowania. Ale skoro uznano, że działania prezydenta (czy raczej ich brak) powodują wymienione zagrożenia, to można stwierdzić, że przynajmniej dostrzegano podstawy do zainicjowania impeachmentu. Faktycznie ukraińska procedura złożenia Prezydenta z urzędu jest dość skomplikowana, co oznacza, że prawdopodobnie i dość długa, ale nie może to usprawiedliwić pominięcia przepisów ustawy zasadniczej.

Można wskazać jeszcze inne wątpliwości co do intencji działań parlamentu. Uchwałę o samousunięciu się Prezydenta Ukrainy poparło 328 deputowanych z liczącej 450 członków Rady Najwyższej. Decyzja o złożeniu Prezydenta z urzędu w trybie impeachmentu wymaga większości co najmniej 3/4 jej konstytucyjnego składu, czyli 338 głosów. Wreszcie podobnie jak dzień wcześniej decyzje o znaczeniu ustrojowym były podejmowane w formie uchwał.

Kontynuując wydarzenia z lutego 2014 r., należy wspomnieć o uchwale z 23 lutego 2014 r., na mocy której ówczesny przewodniczący Rady Najwyższej O. Turczynow został wybrany na stanowisko pełniącego obowiązki Prezydenta Ukrainy²⁷, i uchwale z 25 lutego 2014 r. o upoważnieniu wykonującego obowiązki Prezydenta do podpisywania ustaw²⁸. Konstytucja Ukrainy nie zna instytucji wyboru pełniącego obowiązki Prezydenta. W przypadku przedterminowego zaprzestania sprawowania obowiązków głowy państwa z urzędu przejmuje je premier Ukrainy (w wersji z 1996 r.) lub Przewodniczący Rady Najwyższej (w wersji z 2004 r.).

Wreszcie kończąc wątek formalnych konsekwencji Euromajdanu, należy przywołać ustawę z 4 lutego 2015 r. o pozbawieniu W. Janukowycza tytułu Prezydenta Ukrainy mimo braku konstytucyjnych podstaw²⁹. W myśl bowiem art. 105 ust. 3 tytuł Prezydenta Ukrainy zachowuje się na zawsze, jeżeli nie doszło do złożenia z urzędu w trybie impeachmentu³⁰.

26 Warto zaznaczyć, że zgodnie z art. 94 ust. 2 Konstytucji Prezydent ma 15 dni od otrzymania ustawy na jej podpisanie lub zastosowanie prawa weta. Zawetowaną i uchwaloną powtórnie ustawę Prezydent podpisuje w terminie 10 dni.

27 Uchwała Rady Najwyższej z 23 lutego 2014 r. „Pro pokładennja na Hołowu Werchownoji Rady wykonannja obowjaziw Prezydenta Ukrainy zhidnoizstatteju 112 Konstytuciji Ukrainy”, WWR 2014, nr 11, s. 163.

28 Uchwała Rady Najwyższej z 25 lutego 2014 r. „Pro upownoważennja wykonujuczoho obowjazki Prezydenta Ukrainy, Hołowu Werchownoji Rady Ukrainy Turczynowa O.W. na pidpysannja zakoniw Ukrainy”, WWR 2014, nr 11, s. 176.

29 Ustawa Ukrainy z 4 lutego 2015 r. „Pro pozbawlennja W. Janukowycza zwannja Prezydenta Ukrainy”, WWR 2015, nr 28, s. 235.

30 Następca W. Janukowycza zaskarżył ustawę do Sądu Konstytucyjnego, jednak do dzisiaj ona obowiązuje. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/144-19> (5.12.2018).

4. Republika Krymu

Euromajdan i jego konsekwencje w postaci usunięcia prezydenta W. Janukowycza dały początek kolejnej i jak na razie ostatniej zmianie statusu Krymu. Dotychczasową historię prawnoustrojowego statusu Krymu możemy podzielić na szereg etapów: okres niepodległości Krymskiej Republiki Ludowej (1917-1920/1921), autonomię KSRR (1921-1929), czas pozornej autonomii KASRR (1929-1945), obwód krymski w ramach RFSRR (1945-1954) i w ramach URSR (1954-1990), a następnie co najmniej 4 etapy różnicujące autonomię krymską z punktu widzenia stosunku do niej władz centralnych Ukrainy: okres początkowy (1990-1992), kiedy to ponownie pojawiła się autonomia; lata 1992-1995/1996, w których można mówić o istnieniu szerokiej autonomii z własną konstytucją³¹ oraz prezydentem; okres po uchwaleniu obecnie obowiązującej Konstytucji Ukrainy i ograniczeniu zadań autonomii (1996-2014); wreszcie czwarty, trwający formalnie od 2014 r., w efekcie którego państwo ukraińskie straciło kontrolę nad regionem autonomicznym, a faktycznie mamy do czynienia z niezależną Republiką Krymu będącą częścią składową Federacji Rosyjskiej.

Od początku kijowskich protestów w 2014 r. prorosyjscy mieszkańcy Krymu opowiedzieli się przeciwko „majdanowcom”, a sam konflikt napędził nastroje separatystyczne. Mimo że przed Rewolucją Godności Moskwa oficjalnie nie wspominała, poza nielicznymi wyjątkami, o secesji Krymu, to wydarzenia w Kijowie spowodowały zmianę tej polityki i właściwie niezawołowane poparcie idei niezależności³². Formalne konsekwencje Euromajdanu Moskwa uznała za zamach stanu i oficjalnie w celu ochrony baz Floty Czarnomorskiej siły rosyjskie wraz z separatystami przejęły kontrolę nad Krymem.

Wkrótce potem Rada Najwyższa Autonomicznej Republiki Krym odmówiła uznania nowego rządu Ukrainy i przyjęła deklarację niepodległości Republiki Krym, która miała zostać potwierdzona w zaplanowanym na 16 marca 2014 r. referendum na temat przyszłości półwyspu³³. Zgodnie z przewidywaniami oficjalny wynik kontrowersyjnego referendum był jednoznaczny – aż 97% głosowało za przyłączeniem Republiki do Federacji Rosyjskiej³⁴.

31 *Konstytucja Autonomicznej Republiki Krymu*, wstęp i tłum. G. Bonusiak, Rzeszów 2009, s. 62.

32 I. Katchanowski, *Crimea: People and Territory Before and After Annexation*, [w:] A. Pikulicka-Wilczewska (red.), *Ukraine and Russia: People, Politics, Propaganda and Perspectives*, Bristol 2015, s. 84.

33 N. Cwicinskaja, *Problem legalności secesji Krymu w 2014 roku w świetle prawa międzynarodowego*, [w:] G. Skrukwa, M. Studenna-Skrukwa (red.) *Rewolucja w imię godności. Ukraiński Euromajdan 2013-2014*, Toruń 2015, s. 187.

34 Uznająca referendum za ważne, Moskwa była w zdecydowanej mniejszości. Ukraina oczywiście nie uznała wyników referendum, słusznie ze swego punktu widzenia zauważając, że było ono niezgodne z przepisami ukraińskiej Konstytucji i ustaw, które takiej możliwości nie przewidywały. Podobnie referendum ocenili kraje Unii Europejskiej i Stany Zjednoczone. Według przekazu ukraińskiego, ale także wielu mediów zachodnich, ruch separatystyczny na Krymie miał mniejszościowe poparcie, referendum było nielegalne oraz sfalszowane, a secesja Krymu była wynikiem militarnej interwencji Rosji. W świetle podanych wyżej badań nie jest to

Już 17 marca 2014 r., czyli dzień po przeprowadzonym referendum, ogłoszono niepodległość. Tego samego dnia Republika Krym została uznana przez Federację Rosyjską za suwerenne i niepodległe państwo i następnego dnia podpisano traktat pomiędzy Federacją Rosyjską i Republiką Krym o przyjęciu Republiki Krymu do Federacji Rosyjskiej i utworzeniu w Federacji Rosyjskiej nowych podmiotów³⁵, na mocy którego inkorporowano do Federacji Rosyjskiej Republikę Krymu i miasto Sewastopol jako podmioty federacji. Po ratyfikacji 21 marca umowa weszła w życie.

Również 21 marca 2014 r., tuż po podpisaniu przez prezydenta Władimira Putina aktu ratyfikacyjnego traktat o przyjęciu Republiki Krymu do Federacji Rosyjskiej, dokonano odpowiednich zmian w Konstytucji Rosji, dopisując do niej dwa nowe podmioty federacji – Republikę Krymu i miasto federalnego znaczenia Sewastopol. Z tym dniem Republika Krymu przestała być podmiotem prawa międzynarodowego i stała się „tylko” podmiotem Federacji Rosyjskiej.

11 kwietnia Rada Państwowa Republiki Krym (przekształcona po ogłoszeniu niepodległości z Rady Najwyższej Autonomicznej Republiki Krym) przyjęła nową Konstytucję potwierdzającą jej status jako nowego podmiotu Federacji Rosyjskiej³⁶. Zgodnie z tym aktem Republika Krym jest demokratycznym państwem prawnym w składzie Federacji Rosyjskiej i jej równoprawnym podmiotem. Władza ustawodawcza jest sprawowana przez Państwową Radę Republiki Krym składającą się z 75 deputowanych wybieranych w wyborach powszechnych według ordynacji mieszanej (50 mandatów zgodnie z zasadą proporcjonalności i 25 mandatów zgodnie z zasadą większości w okręgach jednomandatowych). Jest to organ o charakterze ustawodawczym. Na czele Republiki Krym jako szef władzy wykonawczej stoi Przewodniczący wybierany przez Państwową Radę Republiki Krym na okres 5 lat na wniosek Prezydenta Federacji Rosyjskiej. Przewodniczący Republiki formuje rząd Republiki i podejmuje decyzję o jego dymisji. Ma także prawo rozwiązać parlament Krymu. Warto przy okazji wspomnieć, że po 2014 r. administracja publiczna zachowała swoją ciągłość – większość urzędników pozostała na swoich stanowiskach. Zachowano dotychczasowy podział administracyjny – Krym nadal dzieli się na 14 rejonów i 11 miast wydzielonych. Odrębny status jako miasto federalne ma Sewastopol. Władza sądownicza jest sprawowana przez sądy funkcjonujące jako

prawdą, a obecny również wcześniej na półwyspie ruch separatystyczny szczególnie zyskał na poparciu po Euromajdanie i obaleniu prorosyjskiego rządu. Warto także mieć na uwadze, że spora część stacjonującego na Krymie ukraińskiego wojska, policji, sił bezpieczeństwa itp. przeszła na stronę separatystów, a następnie Rosji. Co więcej, po przyłączeniu do Rosji na Krym wróciła część funkcjonariuszy służb ukraińskich, którzy uprzednio nie zdecydowali się przejść na stronę Rosji.

35 Dogovor między Rossijskoj Federacieju Respublikoj Krymo Prinjattiw Rossijskiju Federaciju Respubliki Krymi Obrazowanii w Sostawie Rossijskoj Federacii Nowych Subjektow. Pełny tekst: <http://kremlin.ru/events/president/news/20605> (30.08.2017).

36 Konstytucja Republik Krymu. Pełny tekst w języku rosyjskim: <https://rg.ru/2014/05/06/krim-konstituciya-reg-dok.html> (31.08.2017).

część systemu sądownictwa Federacji Rosyjskiej. Także w tym przypadku judykatura na Krymie zasadniczo nie zmieniła się w sensie personalnym i strukturalnym, ważność zachowały również wyroki wydane przez sądy funkcjonujące jako organy ukraińskiej władzy sądowniczej.

Jednocześnie w mocy pozostają wszystkie artykuły Konstytucji dotyczące Autonomicznej Republiki Krym, według których stanowi ona nieodłączną część składową Ukrainy, która nie uznaje aktów wydawanych przez Republikę Krym i zawartych z Federacją Rosyjską. Na mocy postanowień ukraińskich nadal istnieje Autonomiczna Republika Krym³⁷, która posiada własną konstytucję, parlament i rząd, których akty, niesprzeczne z Konstytucją i ustawami Ukrainy, muszą być ponadto wykonywane zgodnie z aktami Prezydenta i Gabinetu Ministrów Ukrainy³⁸. W praktyce przepisy te nie są realizowane.

5. System rządów parlamentarno-prezydenckich

Obowiązujący od 2014 r. system rządów istotnie różni się od przedstawionego w rozdziale VI, pierwotnie przyjętego w 1996 r. Jego modyfikacja nastąpiła w wyniku przywrócenia przepisów nowelizacji z 2004 r. w nowej redakcji, dwóch ustaw konstytucyjnych przyjętych w 2011 i 2013 r. i zachowanych ustawą przywracającą. Najważniejsze relacje na linii parlament-Prezydent-rząd przedstawiają się następująco.

5.1. Rada Najwyższa Ukrainy

Rada Najwyższa jest jedynym organem władzy ustawodawczej na Ukrainie. Ponownie obowiązują nieco zmodyfikowane (w porównaniu do wersji z 2004 r.) przepisy rozszerzające możliwości skrócenia kadencji parlamentu przez głowę państwa, co stanowi element równoważenia władz³⁹. Prezydent po konsultacjach z przewodniczącym parlamentu, jego zastępcami oraz szefami frakcji parlamentarnych może przedterminowo rozwiązać Radę Najwyższą w przypadku, gdy: w ciągu miesiąca po wyborach w parlamencie nie powstanie koalicja frakcji parlamentarnych (lub w ciągu miesiąca od zaprzestania działalności poprzedniej koalicji), jeżeli w ciągu 60 dni od chwili powołania Gabinetu Ministrów nie zostanie wyznaczony jego skład osobowy oraz jeżeli Rada Najwyższa nie będzie mogła zebrać się na posiedzenie w ciągu 30 dni pierwszej sesji plenarnej. Rozwiązanie parlamentu nie jest dopuszczalne w trakcie ostatnich 6 miesięcy jego kadencji lub kadencji Prezyden-

37 Na temat podwójnej regulacji prawnej Krymu zob. np. K. Eckhardt, Status prawny Krymu w świetle orzeczeń sądów konstytucyjnych Ukrainy i Rosji, „Przegląd Sejmowy” 2014, Nr 3 (122), s. 249 i n.

38 Zob. np. O. Sowhyrja, N. Szuklina, *Konstytucyjne prawo Ukrainy*, Kyjiv 2018, s. 462 i n.

39 Zob. szerzej K. Eckhardt, Przedterminowe zakończenie kadencji jako instrument poszukiwania efektywnej większości parlamentarnej. Uwagi w świetle przepisów Konstytucji Ukrainy, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, Tom 5, s. 143 i n.”

ta oraz w ciągu roku od wyborów przedterminowych Rady Najwyższej. Konstytucja nie przewiduje możliwości samorozwiązania się parlamentu.

Do głównych zadań Rady Najwyższej należą obowiązki związane z realizacją funkcji ustawodawczej, kreacyjnej i kontrolnej. Inicjatywa ustawodawcza przysługuje Prezydentowi, deputowanym ludowym i Gabinetowi Ministrów. Projekty ustaw uznane przez Prezydenta za pilne Rada Najwyższa rozpatruje w pierwszej kolejności. Oznacza to włączenie do porządku obrad bezzwłocznie po ich wniesieniu. Prezydent musi zaznaczyć, że dany projekt ma być traktowany jako pilny, tzn. nie wszystkie wnoszone przez niego propozycje czy projekty ustaw są automatycznie za takie uznawane. Prezydent może za pilny uznać również projekt ustawy wniesiony przez inny uprawniony organ. Rada Najwyższa nie może odmówić uznania projektu za pilny, może natomiast za takowy uznać każdy wniesiony projekt na mocy własnej uchwały.

Rada Najwyższa rozpatruje projekty ustaw w trzech czytaniach. Wniesione projekty lub propozycje ustaw mogą być przez wnioskodawcę wycofane, jeżeli nie zostały jeszcze uwzględnione w porządku dziennym obrad. W przeciwnym wypadku ich wycofanie możliwe jest jedynie za zgodą parlamentu. Jeżeli już po złożeniu projektu, a przed pierwszym czytaniem w Radzie Najwyższej z jakiegokolwiek powodu wygasną uprawnienia wnioskodawcy (Prezydenta, Gabinetu Ministrów), projekt ów uważa się za odrzucony.

Przewodniczący Rady Najwyższej podpisuje ustawę w ciągu 5 dni, po czym niezwłocznie przesyła ją Prezydentowi. Ten w ciągu 15 dni od otrzymania ustawy podpisuje ją, a następnie kieruje do wykonania i urzędowej promulgacji. Prezydentowi przysługuje prawo weta ustawodawczego, tzn. zwrócenia ustawy Radzie Najwyższej ze swoimi umotywowanymi i sformułowanymi zaleceniami w celu powtórnego rozpatrzenia. Jeżeli w terminie 15 dni nie zwróci ustawy do powtórnego rozpatrzenia, uznaje się ją za zaaprobowaną i ma ona zostać podpisana. Rada Najwyższa może uwzględnić uwagi Prezydenta (choćby ich część) lub je odrzucić. W pierwszym przypadku po uwzględnieniu poprawek projekt ustawy ponownie przekazywany jest Prezydentowi, który może go podpisać, lub gdy Rada Najwyższa dokonała swoich poprawek obok poprawek Prezydenta, wnieść kolejne uwagi. Jeżeli podczas powtórnego rozpatrywania ustawy zostanie ona ponownie (w niezmiennym kształcie) uchwalona przez Radę Najwyższą kwalifikowaną większością 2/3 głosów jej konstytucyjnego składu (tj. 301 deputowanych ludowych), Prezydent zobowiązany jest ją podpisać i urzędowo promulgować w terminie 10 dni. Podobnie rzecz ma się w sytuacji uwzględnienia zmian Prezydenta (wszystkich lub części) i niezaproponowania poprawek ze strony parlamentu (również kwalifikowaną większością 2/3 głosów jej konstytucyjnego składu). Jest to zatem weto suspensywne. Powtórnie uchwalona ustawa nie może zostać zawetowana ponownie. Ponieważ

w przeszłości mimo jasnych przepisów dochodziło do odmowy podpisania ustawy przez prezydenta (L. Kuczma), w drodze nowelizacji i po pewnych perturbacjach wprowadzono możliwość promulgacji ustawy podpisanej jedynie przez Przewodniczącą Rady Najwyższej.

Funkcja kreacyjna przejawia się aktualnie w przedstawianiu Prezydentowi kandydatury premiera, a także powoływaniu na wniosek Prezydenta premiera, Ministra Spraw Zagranicznych i Ministra Obrony oraz na wniosek premiera pozostałych członków Gabinetu, Przewodniczącego Komitetu Antymonopolowego, Przewodniczącego Komitetu ds. Telewizji i Radiofonii, Przewodniczącego Funduszu Majątku Państwowego oraz ich odwoływaniu. Na wniosek Prezydenta Rada Najwyższa powołuje i odwołuje szefa Służby Bezpieczeństwa Ukrainy, Przewodniczącego Narodowego Banku Ukrainy oraz członków Centralnej Komisji Wyborczej. Ponadto Rada Najwyższa powołuje Przewodniczącego i innych członków Trybunału Obrachunkowego, Rzecznika Praw Człowieka, powołuje i odwołuje połowę składu Rady NBU i NRU ds. Telewizji i Radiofonii, 1/3 składu Sądu Konstytucyjnego oraz powołuje sędziów na czas nieokreślony. Parlament wyraża zgodę na powołanie przez Prezydenta Prokuratora Generalnego i wyraża mu wotum nieufności. Wreszcie w trybie impeachmentu Rada Najwyższa może usunąć z urzędu Prezydenta głosami co najmniej 3/4 jej konstytucyjnego składu.

Do kompetencji kontrolnych parlamentu należy przyjmowanie i kontrola wykonania budżetu, sprawowanie kontroli nad działalnością Gabinetu Ministrów, zatwierdzanie decyzji o udzieleniu kredytów i pomocy finansowej innym państwom i organizacjom międzynarodowym. Rada Najwyższa kontroluje działalność parlamentu Autonomicznej Republiki Krym i na wniosek Sądu Konstytucyjnego może skrócić jej kadencję i zarządzić przedterminowe wybory. Może wreszcie tworzyć komisje specjalne i śledcze mające na celu wyjaśnienie spraw ważnych ze względu na interes państwa oraz tworzyć i likwidować rejony będące jednostkami podziału administracyjnego kraju.

Ponadto Rada Najwyższa określa generalne zasady polityki wewnętrznej i międzynarodowej oraz z zakresu bezpieczeństwa, zatwierdza wprowadzenie stanu wojennego i stanu wyjątkowego, strukturę i liczebność Służby Bezpieczeństwa i sił zbrojnych, wyraża zgodę na udzielenie pomocy wojskowej przez Ukrainę i stacjonowanie obcych wojsk na jej terytorium.

Wobec obowiązujących regulacji mandat deputowanego można określić jako mieszany⁴⁰. Nowelizacja Konstytucji z 2014 r. poszerzyła listę przypadków przedterminowego wygaśnięcia mandatu z art. 81 o dwa przypadki. Pierwszym jest na-

40 Zob. K. Eckhardt, *Immunitet parlamentarny na Ukrainie*, [w:] S. Grabowska, J. Juchniewicz (red.), *Immunitet parlamentarny w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2017, s. 292.

ruszenie zasady *incompatibilitas*, kiedy to w ciągu 20 dni od powstania podejrzenia deputowany musi zawiesić kwestionowaną działalność lub zrezygnować z mandatu. Druga możliwość to odmowa deputowanego wybranego z listy partii politycznej (bloku wyborczego) wejścia w skład frakcji parlamentarnej tej partii lub opuszczenie takiej frakcji w trakcie kadencji. W takiej sytuacji mandat wygasa na wniosek organu kierowniczego partii z dniem jego sporządzenia.

5.2. Prezydent Ukrainy

Prezydent Ukrainy jest wybierany na 5-letnią kadencję na podstawie powszechnego, równego i bezpośredniego prawa wyborczego w głosowaniu tajnym. Kandydat musi mieć ukończone 35 lat, posiadać czynne prawo wyborcze, zamieszkiwać na terytorium Ukrainy przez 10 lat przed dniem wyborów oraz władać językiem państwowym. Ta sama osoba nie może być wybrana Prezydentem dłużej niż przez dwie kolejne kadencje. Według obecnych przepisów wybory przeprowadza się w ostatnią niedzielę marca piątego roku kadencji Prezydenta, a przedterminowe – w ciągu 90 dni od dnia ustania jego pełnomocnictw. Prezydent w czasie sprawowania urzędu korzysta z immunitetu, a tytuł zachowuje dożywotnio, chyba że zostanie złożony z urzędu w trybie impeachmentu.

Uprawnienia zawarte w art. 106 Konstytucji zostały znacznie uszczuplone. Prezydent, działając na podstawie i w celu wykonania konstytucji i ustaw, ma prawo wydawania dekretów i rozporządzeń. Co do zasady akty Prezydenta mają charakter prerogatyw, a jedynie 4 uprawnienia wymagają kontrasygnaty premiera i ministra odpowiedzialnych za akt i jego wykonanie: zawieranie umów międzynarodowych, powoływanie i odwoływanie szefów przedstawicielstw dyplomatycznych w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych; odebranie listów uwierzytelniających i odwołujących przedstawicieli dyplomatycznych innych państw; uprawnienia związane z działalnością Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy, a także wprowadzenie stanu wyjątkowego lub ogłoszenie określonych terenów obszarami klęski żywiołowej oraz tworzenie sądów. Wśród kompetencji głowy państwa możemy ponadto wyróżnić: przedkładanie kandydatury premiera na wniosek koalicji frakcji parlamentarnych, wnioskowanie o powołanie Ministra Obrony i Ministra Spraw Zagranicznych, prawo uchylania aktów Gabinetu Ministrów z powodu ich niekonstytucyjności (wraz z odpowiednim wnioskiem do Sądu Konstytucyjnego) oraz uchylenia aktów Rady Ministrów Autonomicznej Republiki Krym, prawo inicjatywy ustawodawczej, prawo podpisywania ustaw, prawo rozwiązania parlamentu w enumeratywnie wskazanych sytuacjach, prawo przyznawania nagród państwowych oraz odznaczeń prezydenckich, nadawania najwyższych stopni wojskowych, najwyższych rang dyplomatycznych, tytułów szczególnych, prawo nadania obywatelstwa i wyrażenia zgody na zrzeczenie

się obywatelstwa oraz prawo łaski. Prezydent jako Najwyższy Głównodowodzący Sił Zbrojnych Ukrainy powołuje i odwołuje wyższe dowództwo sił zbrojnych, przewodniczy Radzie Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy, podejmuje decyzję o wprowadzenia stanu wojennego oraz przedkłada parlamentowi wnioski w sprawie powołania i odwołania szefa Służby Bezpieczeństwa Ukrainy, użycia sił zbrojnych i ogłoszenia stanu wojny.

Ponadto Prezydent w świetle art. 106 Konstytucji powołuje połowę składu Rady Banku Narodowego Ukrainy, połowę składu Narodowej Rady Ukrainy ds. Telewizji i Radiofonii oraz 1/3 składu Sądu Konstytucyjnego, a także bierze udział we wspólnych z Radą Najwyższą procedurach kreacyjnych omówionych w poprzednim podrozdziale.

Swoje uprawnienia głowa państwa wykonuje do czasu objęcia urzędu przez nowo wybranego Prezydenta, a przedterminowo wygasają one w przypadku śmierci, zrzeczenia się urzędu (osobiste oświadczenie na forum parlamentu), niezdolności do wykonywania uprawnień ze względu na stan zdrowia oraz złożenia w trybie impeachmentu.

Konstytucja 1996 r. nie przewiduje odpowiedzialności politycznej głowy państwa, natomiast w wypadku dopuszczenia się zdrady państwa lub popełnienia ciężkiego przestępstwa dopuszcza możliwość złożenia Prezydenta z urzędu w trybie wspomnianego impeachmentu⁴¹. Postępowanie w trybie impeachmentu rozpoczyna się z inicjatywy większości konstytucyjnego składu Rady Najwyższej, tj. co najmniej 226 głosów. Zasadność wniosku bada tymczasowa komisja śledcza, którą tworzą prokurator i śledczy powołani przez Radę Najwyższą. Postanowienia i zalecenia tymczasowej komisji śledczej rozpatrywane są na posiedzeniu Rady Najwyższej. W przypadku zaistnienia odpowiednich podstaw większością 2/3 konstytucyjnego składu deputowani podejmują decyzję o postawieniu Prezydenta w stan oskarżenia. Wówczas Sąd Konstytucyjny wydaje orzeczenia o spełnieniu wymogów procedury konstytucyjnej podczas rozpoznania i rozpatrywania sprawy, a Sąd Najwyższy w orzeczeniu stwierdza wystąpienie znamion zdrady państwa lub innego przestępstwa w działaniach głowy państwa.

Ostatnim etapem jest imienne głosowanie na posiedzeniu Rady Najwyższej. Decyzję o złożeniu z urzędu Prezydenta w trybie impeachmentu deputowani podejmują głosami co najmniej 3/4 swego konstytucyjnego składu, tj. nie mniej jak 338.

41 Na temat odmienności ukraińskiej koncepcji odpowiedzialności konstytucyjno-prawnej zob. np. K. Eckhardt, *Koncepcja odpowiedzialności konstytucyjno-prawnej we współczesnej ukraińskiej doktrynie prawa konstytucyjnego*, [w:] R. Balicki, M. Jabłoński (red.), *Państwo i jego instytucje. Konstytucja-sądownictwo-samorząd terytorialny*, Wrocław 2018, s. 427 i n.

W przypadku przedterminowego wygaśnięcia uprawnień Prezydenta jego obowiązki przejmuje Przewodniczący Rady Najwyższej.

5.3. Rząd i administracja

Na podstawie art. 113 Konstytucji Gabinet Ministrów jest „najwyższym organem w systemie organów władzy wykonawczej”. Nowelizacja Konstytucji zmieniła sposób powoływania i ponoszenia odpowiedzialności przez rząd.

W skład Gabinetu Ministrów wchodzi: premier, pierwszy wicepremier, wicepremierzy oraz ministrowie. Cechą charakterystyczną rządu Ukrainy jest często zmieniająca się liczba członków. W latach 1999-2014 ich liczba wahała się między 15 a 29 osobami. Obecnie w skład rządu wchodzi premier, pierwszy wicepremier, 5 wicepremierów, z czego pierwszy wicepremier i dwóch wicepremierów dzierżą jednocześnie teki ministra, i pozostałych 18 ministrów (rząd Wołodymyra Hrojsmana).

Według znowelizowanej procedury kandydaturę premiera (oraz składu Gabinetu Ministrów) przedstawia Prezydentowi frakcja parlamentarna lub koalicja frakcji parlamentarnych utworzona na mocy art. 83 Konstytucji (większość konstytucyjnego składu Rady Najwyższej)⁴². Dwaj ministrowie: obrony oraz spraw zagranicznych powoływani są przez parlament na wniosek Prezydenta, pozostali zaś na wniosek premiera. Gabinet Ministrów składa swe pełnomocnictwa nowo wybranej Radzie Najwyższej. Premier oraz pozostali członkowie rządu mają prawo złożenia dymisji Radzie Najwyższej w każdym momencie, a dymisja premiera oznacza odwołanie całego Gabinetu Ministrów. W każdym przypadku rząd sprawuje swoją funkcję do czasu rozpoczęcia pracy przez nowo uformowany Gabinet Ministrów.

Gabinet ponosi ograniczoną odpowiedzialność przed Prezydentem i pełną przed Radą Najwyższą. W sytuacji przyjęcia dymisji rządu przez Prezydenta ten powierza mu dalsze sprawowanie funkcji do czasu powołania nowego gabinetu, ale nie dłużej niż na okres 60 dni. Rząd, ponosząc odpowiedzialność polityczną przed parlamentem, w każdej chwili może być odwołany w drodze wotum nieufności. Na wniosek Prezydenta lub co najmniej 1/3 konstytucyjnego składu deputowanych ludowych Rada Najwyższa może rozpatrzyć wniosek o udzielenie wotum zaufania dla Gabinetu Ministrów lub uchwalić wotum nieufności większością głosów jej konstytucyjnego składu. Wniosek o wotum zaufania nie może być rozpatrywany więcej niż raz w ciągu jednej sesji zwyczajnej, a także w ciągu roku od zaaprobowania programu działania Gabinetu Ministrów oraz na ostatniej sesji Rady Najwyższej.

42 K. Eckhardt, *Konstytucjonalizacja instytucji większości parlamentarnej na Ukrainie*, „Współczesne Prawo” 2017, Zeszyt 2, s. 35 i n.

Na czele rządu stoi premier, który kieruje jego pracami, realizując program polityki wewnętrznej i zewnętrznej przedstawiony przez Radę Najwyższą. Ponadto do konstytucyjnych zadań rządu zawartych w art. 116 Konstytucji należy m.in.: zapewnienie suwerenności i niezależności gospodarczej państwa, realizacja polityki wewnętrznej i zagranicznej, przestrzeganie konstytucji, ustaw i aktów Prezydenta; wykonanie polityki finansowej, cenowej, inwestycyjnej i podatkowej; opracowanie projektu Budżetu Państwowego Ukrainy i zapewnienie jego wykonania przez Radę Najwyższą oraz przedłożenie sprawozdania z wykonania budżetu; kierowanie i koordynowanie pracą ministerstw i innych organów władzy wykonawczej oraz, po nowelizacji, reorganizacja i likwidacja ministerstw oraz innych organów władzy wykonawczej, a także powoływanie i odwoływanie na wniosek premiera kierowników centralnych organów władzy wykonawczej. W ramach swoich kompetencji rząd wydaje podpisywane przez premiera uchwały i rozporządzenia podlegające obowiązkowemu wykonaniu. W pierwotnej wersji Konstytucji akty te mogły być bezwarunkowo uchylone przez Prezydenta, który obecnie może jedynie je uchylać z powodu niezgodności z konstytucją, jednocześnie wnioskując do Sądu Konstytucyjnego o kontrolę ich konstytucyjności.

Wykonanie budżetu z ramienia Rady Najwyższej kontroluje powołana przez nią Izba Obrachunkowa. Do 15 września każdego roku Gabinet Ministrów jest zobowiązany do przedstawienia Radzie Najwyższej projektu przyszlórocznego budżetu, a do 31 marca – sprawozdania z wykonania budżetu za rok ubiegły.

Władzę wykonawczą w terenie sprawują obwodowe i rejonowe organy lokalnej administracji państwowej. Konstytucja zastrzega odrębność jej wykonywania w miastach Kijów i Sewastopol. Kierowników lokalnej administracji powołuje Prezydent na wniosek premiera, a ci formują skład osobowy podległej im administracji. Lokalna administracja państwowa podlega kontroli organów władzy wykonawczej wyższego szczebla oraz radom samorządowym (rejonowym i obwodowym) w zakresie przekazanych im uprawnień. Na wniosek 2/3 deputowanych Rady Prezydent dymisjonuje odpowiedniego kierownika administracji lokalnej. Obok wspomnianych powyżej, w ramach organów samorządu terytorialnego funkcjonują rady wiejskie, osiedlowe oraz miejskie, a na czele organu wykonawczego rady stoi przewodniczący wybierany również w wyborach powszechnych.

6. Projekty zmiany Konstytucji VIII kadencji Rady Najwyższej

W ciągu kilku miesięcy po ponownym przekształceniu Ukrainy w republikę parlamentarno-prezydencką pojawiły się nowe pomysły na dalszą reformę systemu sprawowania władzy, którym towarzyszyły wybory prezydenckie i parlamentarne, po raz kolejny przetasowując tamtejszą scenę polityczną. Zapowiedzią dalszych prób nowelizacji Konstytucji było przyjęcie przez rząd 1 kwietnia 2014 r. „Koncep-

cji reformy samorządu terytorialnego i terenowej organizacji władzy na Ukrainie” przewidującej wprowadzenie do Konstytucji przedstawionych przez wicepremiera W. Hrojsmana 14 kwietnia 2014 r. na posiedzeniu Tymczasowej Specjalnej Komisji Parlamentu propozycji rządu dotyczących zmian w zakresie reformy samorządu terytorialnego⁴³. Komisja projektem się nie zajęła, mimo że został on poddany debacie publicznej i zawierał częściowo nowatorskie, a częściowo znane już rozwiązania dla władzy lokalnej. Proponowano m.in. powrót do systemu przedstawicieli Prezydenta w formie rozszerzenia jego konstytucyjnych uprawnień. Cały szereg zarzutów, które pojawiły się w trakcie dyskusji nad projektem, spowodował, że wymagał on dalszego opracowania⁴⁴. Do kwestii reformy administracji na szczeblu ustawy zasadniczej powrócono już po wyborach prezydenckich.

W terminie wskazanym w uchwale odwołującej prezydenta W. Janukowycza, czyli 25 maja 2014 r., przeprowadzono wybory głowy państwa. Już w pierwszej turze, uzyskując 54,7% głosów, wybory wygrał P. Poroszenko. Jedną z pierwszych jego decyzji było złożenie w Radzie Najwyższej projektu ustawy konstytucyjnej nr 4178a, w którym ponowiono większość propozycji znanych z projektu W. Hrojsmana⁴⁵. Do najważniejszych zmian należało konstytucyjne uregulowanie instytucji przedstawicieli Prezydenta, którzy np. kontrolowaliby konstytucyjność aktów organów samorządu terytorialnego i terenowych organów władzy wykonawczej, koordynowali współpracę pomiędzy organami terenowymi władzy wykonawczej czy organizowali działalność organów terenowych władzy wykonawczej i organów samorządu terytorialnego w warunkach stanu nadzwyczajnego lub stanu wojennego oraz wprowadzenie nowego systemu ustroju administracyjno-terytorialnego (złożonego z regionów, rejonów i hromad)⁴⁶. Projekt ustawy konstytucyjnej przewidywał ponadto prawo Prezydenta do samodzielnego odwoływania Prokuratora Generalnego, ale jednocześnie utratę prawa do wnioskowania o powołanie Ministra Obrony i Ministra Spraw Zagranicznych. Poza tym projekt znosił wygaśnięcie mandatu deputowanego, jeżeli nie wejdzie on w skład frakcji parlamentarnej utworzonej przez partię polityczną lub koalicję wyborczą, z list której kandydował, bądź gdy podejmie decyzję o wyjściu z takiej frakcji.

43 *Konstytucyjny proces w Ukraini: nowi realiji, nowi wyklyky, nowi pidchody (Analityczna dopowidz Centru Razumkova)*, „Nacionalna Bezpeka i Oborona” 2015, nr 4-5 (153-154), s. 23.

44 Por. zarzuty przedstawione, [w:] W. Musijaka (red.), *Antołohija konstytucijnoho procesu w suchasnij Ukraini*, Kyjw 2017, s. 496 i n.

45 Projekt ustawy konstytucyjnej z 26 czerwca 2014 r. zarejestrowany 26 czerwca 2014 r., nr 4178a.

46 Na szczeblu hromad miały funkcjonować następujące organy samorządowe: przewodniczący hromady (przewodniczący wsi, osiedla, miasta), rada hromady (rada wsi, rada osiedla, rada miasta) i organ wykonawczy rady. Natomiast w przypadku rejonu i regionu rolę organów samorządowych pełniłyby rady rejonowe i rady obwodowe oraz ich organy wykonawcze. Przepisy projektu ustawy zakładały, iż przewodniczący wsi, osiedla i miasta byłiby wybierani przez mieszkańców hromad, zaś przewodniczący rady obwodowej oraz rady rejonowej mieli być wybierani ze składu rady. Przewodniczący rady rejonowej i rady obwodowej, podobnie jak przewodniczący hromad, obejmowałby kierownictwo nad organem wykonawczym, którego skład byłby wyłaniany przez radę na wniosek jej przewodniczącego. Szczegółowo zob. P. Pietnoczka, *Proces konstytucyjny na Ukrainie w latach 2014-2016*, „Przegląd Wschodnioeuropejski” 2017, nr VIII/2, s. 147 i n.

Tak zwany projekt Poroszenki został wprowadzony do porządku dziennego sesji Rady Najwyższej, ale w związku z zamieszczeniem związanym z chwiejną sytuacją gabinetu A. Jaceniuka nie rozpoczęto jego czytania, a później sam P. Poroszenko projekt wycofał⁴⁷.

Tymczasem nowo wybrany prezydent w obliczu problemów wewnątrz koalicji rządzącej skrócił kadencję Rady Najwyższej i zarządził przedterminowe wybory⁴⁸. Mimo kilku propozycji nowelizacji, szczególnie w 2014 r., Rada Najwyższa nie zdecydowała się na wprowadzenie kolejnych modyfikacji do uchwalonej w listopadzie 2011 r. ordynacji. Nadal 450 mandatów jest w połowie obsadzanych systemem proporcjonalnym, w jednym wielomandatowym okręgu, z krajowych list kandydatów zgłaszanych przez partie polityczne przy 5-procentowym progu wyborczym. Druga połowa obsadzana jest w jednomandatowych okręgach wyborczych w jednej turze zwykłą większością głosów. Obywatel posiada zatem dwa głosy – po jednym w systemie proporcjonalnym i większościowym. Co ciekawe, ordynacja zniósła możliwość głosowania przeciwko wszystkim kandydatom, z czego we wcześniejszych wyborach korzystało nawet do 15% głosujących.

26 października 2014 r. zostało wybranych 423 deputowanych przy 27 nieobsadzonych mandatach. Zwyciężył dość zdecydowanie Blok Petra Poroszenki, zdobywając 132 miejsca w Radzie Najwyższej (63 z listy krajowej i aż 69 w okręgach jednomandatowych). W skład szerokiego zaplecza politycznego obecnego prezydenta weszli m.in. W. Kłyuczko i J. Łucenko, a w Radzie Najwyższej partia stała się podstawą koalicji rządowej współtworzącej gabinet A. Jaceniuka.

W dalszej kolejności w parlamencie znalazły się pozostałe dwa ugrupowania koalicyjne: liberalno-demokratyczny Blok Ludowy na czele z A. Jaceniukiem (82 mandaty, odpowiednio: 64 i 18) oraz chrześcijańsko-demokratyczna Samopomoc (33, odpowiednio: 32 i 1). Ponadto w Radzie Najwyższej zasiedli m.in. deputowani prorosyjskiego Bloku Opozycyjnego (29, odpowiednio: 27 i 2), Partii Radykalnej Ołeha Laszki (22, odpowiednio: 22 i 0), Batkiwyszczyzny (19, odpowiednio: 17 i 2) i Swobody (6, odpowiednio: 0 i 6). Progu wyborczego nie przekroczyła m.in. KPU.

Po wyborach parlamentarnych Prezydent powrócił do reformy ustroju z nową propozycją nowelizacji dotyczącą nietykalności deputowanych ludowych Ukrainy i sędziów⁴⁹. Projekt zakładał zniesienie immunitetu formalnego deputowanych Rady Najwyższej przy dalszym zachowaniu immunitetu materialnego. Po-

47 Pod koniec VII kadencji Rady Najwyższej został złożony jeszcze jeden projekt ustawy konstytucyjnej, w którym deputowani proponowali uzupełnienie art. 124 Konstytucji o możliwość przekazania przez Ukrainę jurysdykcji Międzynarodowego Trybunału Karnego w Hadze. Projekt ustawy konstytucyjnej z 14 maja 2014 r. zarejestrowany 14 maja 2014 r., nr 4873 (w Radzie Najwyższej VIII kadencji ponownie zarejestrowany pod nr. 1788).

48 Dekret Prezydenta Ukrainy z 27 sierpnia 2014 r. „Pro dostrokové pryppennnja pownoważen Werchownoji Rady Ukrainy ta pryznaczennja pozacherhowych wyboriw”, nr 690/2014.

49 Projekt ustawy konstytucyjnej z 16 stycznia 2015 r. zarejestrowany 16 stycznia 2015 r., nr 1776.

nadto zgody na zatrzymanie lub aresztowanie sędziego udzielałaby Najwyższa Rada Sądownictwa, a nie jak dotychczas parlament. Jak można było przewidzieć, projekt nie spotkał się z entuzjazmem deputowanych i ostatecznie pod koniec marca 2018 r. został zarzucony.

7. Nowelizacja Konstytucji z 2016 r.

7.1. Komisja Konstytucyjna

3 marca 2015 r. dekretem Prezydenta została powołana kolejna już Komisja Konstytucyjna, tym razem jako organ doradczy Prezydenta⁵⁰. Przewodniczącym Komisji z urzędu był przewodniczący Rady Najwyższej, wówczas W. Hrojsman. Ponadto w skład komisji weszło łącznie 59 osób z wiceprzewodniczącym parlamentu, Ministrem Sprawiedliwości, trzema byłymi prezydentami oraz 12 przedstawicieli frakcji parlamentarnych, świata nauki, sądownictwa i organizacji społecznych. W ramach Komisji Konstytucyjnej utworzono trzy grupy robocze. Zadaniem pierwszej było opracowanie zmian w zakresie zasad organizacji i sprawowania władzy państwowej, ustroju administracyjnego, decentralizacji i samorządu terytorialnego. Druga grupa robocza zajęła się tematem władzy sądowniczej, trzecia zaś prawami i wolnościami człowieka i obywatela.

Już 26 czerwca 2015 r. po przygotowaniu przez pierwszą grupę roboczą Komisja Konstytucyjna przedstawiła prezydentowi projekt ustawy konstytucyjnej w zakresie decentralizacji władzy, który został następnie skierowany przez P. Poroszenkę do parlamentu⁵¹. Treść nawiązywała do proponowanych przez W. Hrojsmana i już przedtem P. Poroszenkę idei decentralizacji władzy publicznej i wzmocnienia niezależności samorządu terytorialnego na wzór Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego⁵². Proponowanych wcześniej w projektach przedstawicieli prezydenta, a funkcjonujące wówczas terenowe administracje państwowe mieli zastąpić prefekci jako organy władzy wykonawczej w rejonach i obwodach, a także w Kijowie i Sewastopolu, powoływani i odwoływani przez Prezydenta na wniosek rządu⁵³.

50 Dekret Prezydenta Ukrainy z 3 marca 2015 r. „Pro Konstytucijnju Komisiju”, nr 119/2015.

51 Projekt ustawy konstytucyjnej z 1 lipca 2015 r. zarejestrowany 1 lipca 2015 r., nr 2217a.

52 Europejska Karta Samorządu Lokalnego podpisana w Strasburgu w 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607, sprostowanie: Dz.U. z 2006 r., nr 154, poz. 1107).

53 Do zadań prefekta miało należeć: 1) sprawowanie kontroli nad działalnością organów samorządu terytorialnego pod względem przestrzegania konstytucji i ustaw; 2) koordynacja działalności organów terenowych władzy wykonawczej oraz sprawowanie kontroli w zakresie przestrzegania przez nie konstytucji i ustaw; 3) zapewnienie realizacji programów państwowych; 4) ukierunkowywanie i organizowanie działalności organów terenowych władzy wykonawczej i zapewnianie współpracy pomiędzy nimi a organami samorządu terytorialnego w warunkach stanu wojennego, stanu nadzwyczajnego i nadzwyczajnej sytuacji ekologicznej; 5) realizacja innych uprawnień wynikających z ustawodawstwa ukraińskiego. Prezydentowi przysługiwałoby prawo uchylania aktów wydanych w celu realizacji uprawnień wskazanych w punkcie 1 i 4, zaś rządowi aktów dotyczących uprawnień określonych przez punkt 2 i 3. Natomiast akty wydane przez prefekta w celu realizacji uprawnień

Projekt zakładał ponownie nowy podział administracyjny, znany już z poprzedniej inicjatywy prezydenta.

Ustawa konstytucyjna przewidywała przyznanie szczególnego statusu obwodom donieckiemu i ługańskiemu, co spotkało się z ostrą krytyką części deputowanych i małym kryzysem w koalicji większościowej. Mimo uchwalenia 31 sierpnia 2015 r. do dzisiaj tej ustawy konstytucyjnej nie przyjęto w rozumieniu art. 155 Konstytucji.

7.2. Ustawa konstytucyjna z 2 czerwca 2016 r.

Drugim projektem zmiany Konstytucji przyjętym przez Komisję Konstytucyjną 30 października 2015 r. była propozycja reformy sądownictwa częściowo zgodna z projektem 1776. 25 listopada 2015 r. projekt ustawy konstytucyjnej został przedłożony w Radzie Najwyższej przez prezydenta⁵⁴. Według niego przeprowadzenie reformy konstytucyjnej w zakresie sądownictwa było zobowiązaniem wynikającym z umowy stowarzyszeniowej Ukrainy z Unią Europejską, co zostało odpowiednio nagłośnione w kampanii parlamentarnej. W efekcie projekt uzyskał wymagane 244 głosy w pierwszym czytaniu i aż 335 w głosowaniu nad przyjęciem ustawy konstytucyjnej 2 czerwca 2016 r.⁵⁵ Przyjęta przez parlament nowela konstytucyjna weszła w życie 30 września 2016 r., przede wszystkim nowelizując i uzupełniając rozdziały VIII – Sądownictwo, XII – Sąd Konstytucyjny Ukrainy oraz uchylając rozdział VII – Prokuratura. Nowelizacja dotknęła ponadto przepisy przejściowe.

Wśród najważniejszych zmian i uzupełnień można wymienić⁵⁶: wprowadzenie instytucji skargi konstytucyjnej, możliwość przekazania przez Ukrainę jurysdykcji Międzynarodowemu Trybunałowi Karnemu, przyznanie Najwyższej Radzie Sądownictwa prawa wyrażania zgody na zatrzymanie lub aresztowanie sędziego do czasu wydania przez sąd wyroku skazującego i pozbawienie tej kompetencji Rady Najwyższej, powoływanie na stanowisko sędziego przez Prezydenta na wniosek Najwyższej Rady Sądownictwa, która ponadto otrzymała prawo do podejmowania decyzji w sprawie odwołania sędziego ze stanowiska oraz przenoszenia go do innego sądu. Liczbę członków Rady poszerzono do 21, spośród których 10 wybiera Zjazd Sędziów Ukrainy, a po dwóch deleguje Prezydent, Rada Najwyższa, Zjazd Adwokatów Ukrainy, ogólnoukraińska konferencja pracowników prokuratury oraz

wynikających z punktu 5 mógłby uchylić Prezydent lub rząd w zależności od tego, który organ zostanie upoważniony przez ustawę. Za: P. Pietnoczka, *Proces konstytucyjny...*, s. 150.

54 Projekt ustawy konstytucyjnej z 25 listopada 2015 r. zarejestrowany 25 listopada 2015 r., nr 3524.

55 Ustawa Ukrainy z 2 czerwca 2016 r. „Pro wnesennja zmin do Konstytuciji Ukrainy (szczodo prawosuddja)”, WWR 2016, nr 28, s. 532.

56 Zob. W. Musijaka (red.), *Antołohija konstytucijnoho procesu w suczasnij Ukraini*, Kyjiv 2017, s. 526 i n.

zjazd przedstawicieli wyższych szkół prawniczych i placówek naukowych. Jedynym członkiem Rady z urzędu pozostał Przewodniczący Sądu Najwyższego.

Przepisy dotyczące Prokuratury zostały ujęte w art. 131¹ uzupełniającym rozdział VIII Konstytucji. Kadencję Prokuratora Generalnego wydłużono z 5 do 6 lat i wprowadzono ograniczenie do dwóch kadencji z rządu.

W art. 149 wprowadzono zasadę, w świetle której do czasu wydania przez sąd wyroku skazującego sędziego Sądu Konstytucyjnego nie może bez zgody trybunału zostać zatrzymany lub aresztowany, chyba że zatrzymanie nastąpi w trakcie popełniania ciężkiego lub bardzo ciężkiego przestępstwa oraz bezpośrednio po jego popełnieniu. W nowym art. 149¹ wyliczono przypadki wygaśnięcia mandatu (zakończenie kadencji, ukończenie 70. roku życia, utrata obywatelstwa ukraińskiego lub uzyskanie obywatelstwa innego państwa, uznanie przez sąd za zaginionego, zmarłego lub ubezwłasnowolnionego, uprawomocnienie się wyroku skazującego sędziego, śmierć sędziego) oraz podstawy zwolnienia (niezdolność do wykonywania obowiązków ze względu na stan zdrowia, złamanie przepisów dotyczących niepołączalności stanowisk, poważne naruszenie dyscypliny, nienależyte wykonywanie obowiązków, złożenie przez sędziego podania o dymisję lub oświadczenia o zrzeczeniu się stanowiska).

Według przepisów przejściowych do czasu utworzenia Najwyższej Rady Sądownictwa jej kompetencje miała wykonywać Najwyższa Rada Sprawiedliwości, zaś wybór członków Najwyższej Rady Sądownictwa miał nastąpić najpóźniej do 30 kwietnia 2019 r.⁵⁷

8. Proponowane kierunki zmian ustrojowych

8.1. Konstytucja Ihora Juchnowskiego

Obok projektów sformalizowanych, zakładających reformę systemu rządów, pojawiały się propozycje uchwalenia nowej ustawy zasadniczej. Jednym z pomysłodawców był Ihor Juchnowski, wieloletni deputowany Rady Najwyższej. Uznał on, że naturalnym ustrojem Ukrainy jest republika parlamentarna i taki powinna wprowadzić konstytucja, ale dopiero w przyszłości⁵⁸. W tym momencie jest na to zbyt wcześnie i muszą obowiązywać pewne modyfikacje. I. Juchnowski twierdził, że należy np. tymczasowo utrzymać powszechne wybory głowy państwa. Nieco później były deputowany przedstawił dwie wersje konstytucji: pierwszą z systemem pre-

57 Na temat zaawansowania zmian konstytucyjnych przewidzianych w nowelizacji z 2 czerwca 2016 r. zob. np. *Implementacja konstytucyjnych zmian szcodo prawosuddja: stan i problemy (Analityczna dopowidż Centru Razumkova)*, „Nacionalna Bezpeka i Oborona” 2015, nr 1-2(173-174), s. 2 i n

58 W. Musijaka (red.), *Antolohija konstytucijnoho procesu w suchasnij Ukraini*, Kyjw 2017, s. 501.

zydencko-parlamentarnym, a drugą z wcześniej sygnalizowanym systemem parlamentarno-gabinetowym.

Szczególnie druga wersja proponowała wprowadzenie szeregu nowych rozwiązań ustrojowych. Dwuizbowy parlament składałby się ze Zgromadzenia Narodowego i Senatu. Izba niższa, w skład której weszłoby 325 deputowanych, odpowiadałaby m.in. za funkcję ustawodawczą, w tym za nowelizacje konstytucji. Izba wyższa zaś kontrolowałaby jakość i konstytucyjność uchwalanych ustaw, współdzieliłaby władzę ustawodawczą w określonej materii ustawowej, weryfikowałaby wykonanie budżetu.

W wariacie parlamentarnym widać pewne cechy kanclerskie, np. rząd byłby podporządkowany solidarnie parlamentowi, który wybierałby premiera i pozostawiał mu swobodę w zakresie składu Gabinetu Ministrów. Według I. Juchnowskiego idealnym rozwiązaniem byłby premier wyłaniany na wzór angielski, czyli aktualny lider największego ugrupowania parlamentarnego. Zadaniem rządu byłoby prowadzenie bieżącej polityki wewnętrznej i zewnętrznej.

Projekt zakładał ciekawy mieszany tryb wyboru głowy państwa. Prezydent, reprezentujący kraj w stosunkach międzynarodowych i odpowiedzialny za politykę bezpieczeństwa, wybierany byłby w wyborach powszechnych, ale zawsze spośród jedynie trzech kandydatów – dwóch wskazanych przez Zgromadzenie Narodowe i jednego wskazanego przez Senat. Z czasem system mieszany powinien zostać zastąpiony przez klasyczny wybór głowy państwa przez parlament. Administracja Prezydenta odpowiadałaby politycznie przed Senatem. Projekt zakładał również nowy system sprawowania władzy w terenie, współdzielony między samorząd terytorialny i reprezentujących władzę centralną – gubernatorów. Idee I. Juchnowskiego nie zdobyły sobie większej popularności, zarzucano im wręcz utopijność.

8.2. Projekt Konstytucji Narodowej

Szerszym echem odbił się projekt obywatelski Konstytucji Narodowej przygotowany przez komitet „Za Narodową Ukrainę”⁵⁹. Był on opracowany na podstawie wcześniej wspomnianego projektu Konstytuanty W. Janukowycza z 2012 r. Twórcy projektu akcentowali jego pozaparlamentarne pochodzenie i konieczność przyjęcia nowej redakcji Konstytucji w drodze bezpośredniej decyzji suwerena, czyli w referendum ogólnopaństwowym. Projekt był oficjalnie ustawą konstytucyjną o zmianie obowiązującej ustawy zasadniczej z 1996 r., ale biorąc pod uwagę, że nowelizował właściwie wszystkie jej artykuły, można mówić o nowej konstytucji. Tekst zakładał osłabienie pozycji Prezydenta i wprowadzenie zracjonalizowanego systemu parlamentarno-gabinetowego.

59 Tekst projektu opublikowano, [w:] „Jurydyczny Wiśnyk Ukrainy” 2014, nr 42.

Zmiana konstytucji należałaby do kompetencji Ogólnoukraińskiego Zgromadzenia Ustawodawczego złożonego z deputowanych parlamentu i przedstawicieli rad lokalnych. Łącznie Zgromadzenie mogło liczyć ok. 3500 delegatów, 450 deputowanych ludowych Rady najwyższej i po ok. 75-150 delegatów z każdej określonej jednostki administracyjnej. Zatwierdzenie nowelizacji konstytucji lub uchwalenie nowej ustawy zasadniczej następowaloby wyłącznie w drodze obligatoryjnego referendum ogólnopaństwowego. Procedurę zmiany konstytucji szczegółowo określiłaby ustawa organiczna, co oznaczało wprowadzenie nowego rodzaju źródeł prawa, jak można domniemywać – pośrednich między konstytucją a ustawami. Ustawa organiczna byłaby przyjmowana przez Radę Najwyższą kwalifikowaną większością 2/3 lub 3/5 głosów deputowanych ludowych.

Ogólnoukraińskie Zgromadzenie Narodowe byłoby organem stałym, nadrzędnym wobec parlamentu, posiadającym własne kompetencje. Poza realizacją funkcji ustrojodawczej zbierałoby się w celu wysłuchania orędzia Prezydenta i innych ważnych wystąpień w imieniu Rady Najwyższej lub Gabinetu Ministrów; udzielenia wotum nieufności centralnym organom państwowym lub ewentualnie wyboru Prezydenta.

Co do władzy sądowniczej, to projektodawcy odpowiedzieli się za powołaniem sędziów pokoju, nowym trybem wyboru członków Najwyższej Rady Sądownictwa i Sądu Konstytucyjnego (przez parlament na wniosek Prezydenta).

Nowy system władz lokalnych wprowadzałby powszechny wybór radnych i imperatywny charakter ich mandatu⁶⁰. Jednoosobowe organy wykonawcze, przewodniczący rad okręgowych i rejonowych wybierani byłiby przez radnych, ale spośród kandydatur przedstawionych przez rząd za zgodą Prezydenta.

60 12 grudnia 2012 r. w parlamencie zarejestrowano projekt nr 1012 (w formie ustawy zwykłej), w którym proponowano wprowadzenie mandatu imperatywnego deputowanych Rady Najwyższej, którzy mogliby być odwoływani przez wyborców w drodze referendum. Zob. szerzej: O. Szczerbanjuk, *Widkykannja deputata jak forma bezposerednioho zdzijsniennja suwerennoji władzy narodu*, [w:] W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckhardt, P. Steciuk (red.), *Prawo naszych sąsiadów*, t. 1: *Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie – dobre praktyki*, Rzeszów-Przemyśl 2013, s. 297.

ZAKOŃCZENIE

Celem niniejszego opracowania było prześledzenie konstytucyjnych podstaw ukraińskiego systemu rządów i na podstawie przebiegu procesu konstytucyjnego oraz jego wyników próba zaszeregowania w ramach klasycznych znanych nam systemów rządów. Przeprowadzony wywód pozwala na dokonanie oceny podejmowanych na Ukrainie działań.

Powstające w ostatnich miesiącach I wojny światowej i w czasach rewolucji bolszewickiej ukraińskie organizmy państwowe od początku swojego istnienia szukały potwierdzenia swojej państwowości na zasadzie konstytucjonalizmu¹. Realizując tym samym potwierdzone w XX stuleciu rozszerzenia definicji państwa Geорга Jellinka o dodatkowy element – konstytucję pisaną. Właściwie wszystkie te państwa pragnęły oprzeć praktykę swoich rządów na podstawach pozytywnych w postaci właśnie ustawy zasadniczej. W dużej mierze zasadę konstytucjonalizmu realizowano również poprzez przyjęcie charakterystycznego katalogu podstawowych zasad ustrojowych, takich jak suwerenność narodu, nadrzędność konstytucji, podział władz czy system gwarancji praw i wolności jednostki.

Co do wyboru formy rządów w tej fazie to również wykorzystano przede wszystkim rozwiązania znane już w istniejących i jak na tamte czasy utrwalo-nych demokracjach. Twórcy Ukraińskiej Republiki Ludowej czy Zachodniukraińskiej Republiki Ludowej powielali tym samym idee konstytucyjne z przełomu XIX i XX w. M. Draho-manowa, M. Michnowskiego czy M. Hruszewskiego, któremu było dane spróbować wprowadzić w życie swoje pomysły ustrojowe. Z jednej strony może dziwić tak chętnie nawiązanie do republik zachodniej Europy. Wszak od znanych tam zasad ustrojowych odcięło się wyraźnie jedynie Państwo Hetmańskie. Z drugiej jednak strony czy nie było to podejście naturalne, można zacząć używać zwrotu – ewolucyjne, biorąc pod uwagę doświadczenia rad kozackich, a nawet konstytucji 3 maja. W tle proponowanych aktów rangi konstytucyjnej przebrzmiewały w formie nomenklaturowej, a nieraz i kompetencyjnej nawiązania do okresu przedpaństwowego.

1 P. Kierończyk, *Konstytucjonalizm*, [w:] A. Szmyt (red.), *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2010, s. 194 i n.

Natomiast na plan pierwszy od początku wysunął się spór pomiędzy parlamentarnym systemem rządów i pewną wersją prezydenjalizmu, od zarania jednak zdominowany przez propozycje o charakterze mieszanym. Hetmanat Pawło Skoropadkiego, mimo swego nawiązania do tradycji ukraińskiej, nie zdobył oczekiwanego poparcia, chyba z powodu odwołania się bardziej do czasów carskich niż rzeczywiście atamańskich. Cień samodzierżawia popychał ukraińskich polityków bardziej w stronę parlamentaryzmu, nawet w obliczu notorycznej sytuacji wojennej zachęcającej do wzmacniania egzekutywy. Właśnie stan konfliktu i kres republik ukraińskich w drodze porażki zbrojnej nie pozwalają na kategorię wskazaniami drogi ustrojowej, którą państwo ukraińskie obrałoby w dwudziestolecie międzywojennym. Nie sposób wykluczyć jednak najbardziej prawdopodobnego scenariusza opartego na propozycjach konstytucyjnych z lat 1917-1922 oraz doświadczeniach państw, którym niepodległość wówczas udało się uzyskać, czyli wzorem Rzeczypospolitej i państw nadbałtyckich, przynajmniej w początkowej fazie, oparcie władzy w Republice na systemie parlamentarno-gabinetowym.

Ukraińska Socjalistyczna Republika Radziecka jako republika związkowa w składzie ZSRR nie zdecydowała się, bo nie mogła, na tworzenie własnych modeli rządów. W jej ramach w ciągu kilkudziesięciu lat przyjęto kilka kolejnych ustaw zasadniczych regulujących funkcjonowanie URSS, które były jedynie odbiciem zyczajowo poprzedzających je najwyższych aktów prawnych Związku Radzieckiego. Okresu tego nie można jednak bagatelizować, ponieważ radziecki system sprawowania władzy odegrał znaczącą rolę w pierwszych latach po uzyskaniu niepodległości, ale też, co w rozprawie ukazano, w koncepcjach prac nad konstytucją suwerennej Ukrainy, którą zapoczątkowało odejście od charakterystycznej dla ustroju ZSRR i innych państw realnego socjalizmu zasady jednolitości władzy państwowej.

Podobnie jak pozostałe państwa stojące u progu transformacji ustrojowej, Ukraina musiała rozstrzygać na trzech poziomach rozwiązań prawnych: po pierwsze, w makroskali dokonać wyboru ustroju politycznego, decydując się na rozwiązania demokratyczne lub pozostając w sferze rządów autorytarnych, po drugie, w medioskali obrać konkretną formę danego ustroju (system rządów parlamentarno-gabinetowy, prezydencki czy mieszany) i wreszcie w mikroskali zdecydować się na szczegółowe rozwiązania instytucjonalne². Wydaje się, że różnice polityczne tamtejszej sceny wymagały rozmów na każdym z tych szczebli. A ich wynik pozwala na uznanie również za proces specyficzny, odróżniający Ukrainę od pozostałych państw Europy Środkowej i Wschodniej. Początek lat 90. to spór na temat wizji powstałej właśnie państwowości. Wybór między demokracją i autorytaryzmem³.

2 W. Sokolewicz, *Konstytucjonalizm europejski i przyszła polska konstytucja*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 8, s. 5.

3 K.A. Wojtaszczyk użył na określenie systemu politycznego Ukrainy pierwszej dekady po ogłoszeniu niepodległości zwrotu „między autorytaryzmem a demokracją”. K.A. Wojtaszczyk, *System polityczny Ukrainy: między autorytaryzmem a demokracją*, „Rocznik Nauk Politycznych” 2002, nr 4, s. 159.

I na początku drogi ku państwu demokratycznemu odwołanie do czasów Ukraińskiej Republiki Ludowej mogło mieć istotny wpływ, obok oczywiście powstałej w tym czasie sytuacji międzynarodowej i warunków geopolitycznych. Ciężko uciec od wrażenia, że mimo zmieniających się projektów i aktów konstytucyjnych koncepcja zauważalna w pierwszym okresie republikańskim ma swoje odzwierciedlenie w kolejnych epokach ustrojowych.

Jednak oddziaływanie kilkudziesięcioletnich rządów partii komunistycznej i gospodarki planowej okazało się poważnym utrudnieniem dla zapanowania nowych wartości i wzorców zachowań oraz ukształtowania elit politycznych na miarę demokracji zachodnich. Brak odpowiedniej kultury politycznej społeczeństwa i wieloletnie indoktrynacje myślenia spowodowały, że jednym ze skutków nowego ładu społeczno-politycznego było też idealizowanie poprzedniego systemu, podzielane przez sporą część społeczeństwa.

Mimo tych oporów dość konsekwentnie realizowano działania skutkujące zmianą ustroju. Możemy tu wymienić wprowadzenie zasady alternacji władzy i zasady pluralizmu politycznego, tworzenie opartego na mechanizmach wolnorynkowych ustroju społeczno-gospodarczego oraz wchodzenie do nowych sojuszy polityczno-militarnych i zachodnich struktur międzynarodowych. Normatywnym przejawem tych działań było uchwalenie nowych konstytucji, ordynacji wyborczych i ustaw o partiach politycznych.

Sedno sporu co do przyszłej formy rządów nowego państwa ukraińskiego było dość zagmatwane. Słychać było echa dyskusji sprzed 70 lat, między modelem parlamentarnym a prezydenckim, podtrzymane już nie carskim, a radzieckim systemem władzy. Właściwie główne ośrodki tego sporu były trzy: zwolennicy republiki parlamentarnej, orędownicy silnej władzy prezydenckiej oraz nawołujący do pozostawienia systemu radzieckiego opartego na jednolitej władzy państwowej. Najbardziej rezolutnie w tej sytuacji zachował się L. Krawczuk i jego stronnicy, którzy podobnie jak w kilku innych państwach regionu, w silnej władzy prezydenckiej dostrzegli sposób na zachowanie wcześniejszych wpływów. Mogło być to wydarzenie decydujące dla obrania systemu półprezydenckiego, ale i najbardziej prawdopodobne także przy innym wyborze obywateli, biorąc pod uwagę doświadczenia Rosji czy Białorusi.

Przedstawiona w monografii kolejność i treść zmian konstytucyjnych podstaw systemu rządów każe wskazać kilka cech swoistych ukraińskiego modelu sprawowania władzy. Model rządów z lat 1991-1995 był wzorowany na systemach półprezydenckich, a nawet w praktyce przypominał zmodyfikowany, bo poszerzony o dualizm egzekutywy, system rządów prezydenckich. Silna pozycja Prezydenta wykraczająca poza klasyczny arbitraż głowy państwa w systemach prezydenc-

ko-parlamentarnych⁴, czyniąca go niemal bezpośrednim zwierzchnikiem kierowania państwem, spowodowała, że ustroj Ukrainy można było określić przywołanym w monografii terminem „hiperprezydencki”.

W tym czasie zaczęły się ujawniać późniejsze negatywne cechy charakterystyczne dla systemu rządów na Ukrainie. Wielokrotnie zmieniana i nowelizowana konstytucja coraz bardziej odbiegała od rzeczywistości niepodległego państwa. Konsekwencją takiego stanu rzeczy było powszechne jej lekceważenie przez organy państwowe. Instytucje, których władza pochodziła właśnie z przepisów konstytucyjnych, w ten sposób tworzyły wręcz próżnię prawa konstytucyjnego na Ukrainie. Sytuacji nie pomógł praktycznie stały konflikt między ośrodkami prezydenckim, rządowym i parlamentarnym.

Symbolem zakończenia formowania się demokratycznych podstaw ustroju i ostatecznego odejścia od radzieckiej formy władzy miała być uchwalona w 1996 r. Konstytucja. Na przykładzie efektów prac pierwszej i drugiej Komisji Konstytucyjnej, potwierdzanych w wypowiedziach poszczególnych ich członków, widać pewną regułę krystalizowania się swoistego systemu rządów poprzez odwrócenie kolejności działań. Nie było to najpierw szukanie zgody co do przyszłego systemu rządów, a następnie jego uszczegółowienie i dopasowanie do warunków ukraińskich, ale kształtowanie się systemu poprzez próby przepchnięcia zakresu uprawnień poszczególnych władz. W ten sposób rezultat docierania się tych relacji miał zdefiniować przyjęty model polityczny. Funkcjonowanie obowiązującej Konstytucji jest dobrym przykładem, jakie trudności pojawiają się we wprowadzaniu rozwiązań demokratycznych w państwach byłego bloku wschodniego, jednocześnie z pewnych względów wyróżniając się na tym tle. Ukraina jest jedynym przykładem państwa, które po transformacji ustrojowej z przełomu lat 80. i 90. *de iure* i *de facto* kilkakrotnie zmieniła system rządów. W swojej pierwotnej wersji Konstytucja z 1996 r. wyraźnie realizowała kierunek nakreślony nowelizacjami ustawy zasadniczej z URSSR z 1978 r. i zawartym w 1995 r. Porozumieniem Konstytucyjnym, przyjmując ustroj parlamentarno-prezydencki czy nawet prezydencko-parlamentarny. Rozwiązania przyjęte w obowiązującej od 1996 r. Konstytucji zdawały się być akceptowane przez główne siły polityczne, choć doświadczenie lat poprzednich podpowiadało, iż w przypadku młodej ukraińskiej demokracji owa stabilność może okazać się myląca. Tak też się stało. Wydarzenia z ostatnich lat na Ukrainie zwróciły uwagę całego świata na szereg problemów, z którymi boryka się nasz wschodni sąsiad. Pierwsza nowelizacja Konstytucji z 8 grudnia 2004 r. przesunęła zauważalnie akcent władzy w stronę parlamentu, tworząc indywidualny system mieszany, odchodzący od poprzedniego systemu półprezydenckiego. W zasadzie był to zrationalizowany sys-

4 System prezydencko-parlamentarny na określenie epoki przed uchwaleniem konstytucji z 1996 r. jest chyba najczęściej spotykanym. Zob. np. A. Jonak, *Urząd prezydenta Ukrainy w pierwszych latach transformacji ustrojowej państwa: od deklaracji suwerenności Ukrainy do ugody konstytucyjnej*, „Politeja” 2012, nr 21, s. 309 i n.

tem parlamentarny. Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego z 2010 r. przywróciło system pierwotnie w 1996 r. przewidziany. Jak się okazało, znowu na krótko, ponieważ w 2014 r. ponownie Ukraina powróciła do modelu parlamentarno-prezydenckiego, przywracając nowelizację sprzed dekady.

W tej sytuacji uzasadnione jest stwierdzenie, że na Ukrainie można mówić o permanentnym procesie konstytucyjnym, którego nie przerywały żadne z uchwalanych aktów rangi konstytucyjnej. Obok zmian dokonanych to również kilkadziesiąt zarejestrowanych projektów ustaw konstytucyjnych oraz ok. 100 projektów konstytucji i nowelizacji konstytucji przewijających się w debacie publicznej. Oczywiście przywrócenie modelu parlamentarnego w 2014 r. i nowelizacja konstytucji z 2016 r. tego procesu nie zakończyły. W momencie oddawania monografii do druku została uchwalona kolejna zmiana ustawy zasadniczej. Projekt ustawy konstytucyjnej⁵ wniesiony przez prezydenta P. Poroszenkę we wrześniu 2018 r. został przyjęty przez Radę Najwyższą najpierw 22 listopada 2018 r. i następnie uchwalony 7 lutego 2019 r.

Od kilku lat Ukraina za jeden z głównych celów polityki zewnętrznej uważa uzyskanie członkostwa w Unii Europejskiej⁶ i potwierdzeniu tego faktu w ustawie zasadniczej służyć ma ostatnia nowelizacja⁷. Zgodnie z jej treścią preambułę poszerzono o „potwierdzenie europejskiej tożsamości narodu ukraińskiego i nieodwracalność europejskiego i euroatlantyckiego kursu Ukrainy”. Do kompetencji parlamentu w art. 85 dodano „ustalenie zasad polityki wewnętrznej i zewnętrznej, realizację strategicznego kursu państwa w sprawie pełnoprawnego członkostwa Ukrainy w Unii Europejskiej oraz w Pakcie Północnoatlantyckim”. Prezydent Ukrainy został gwarantem realizacji strategicznego kursu państwa w sprawie pełnoprawnego członkostwa Ukrainy w Unii Europejskiej oraz w Pakcie Północnoatlantyckim” (art. 102), którą to realizację ma zapewnić Gabinet Ministrów (art. 116).

Ponadto obecnie w Radzie Najwyższej Ukrainy znajduje się kilka projektów ustaw konstytucyjnych. Są to: projekt nr 4357 zarejestrowany 1 kwietnia 2016 r., którego celem jest rozszerzenie w stosunku do deputowanych Rady Najwyższej zasady *incompatibilitas* zarówno w jej formalnym, jak i materialnym aspekcie; projekt nr 8380 z maja 2018 r. i projekt nr 9310 z listopada 2018 r. proponujący zmiany nazw jednostek administracyjnych; projekt nr 7203 dotyczący immunitetu materialnego deputowanych; projekt nr 6773 z lipca 2017 r. znoszący immunitet formalny parlamentarzystów oraz projekt nr 5303 z października 2016 r. rozszerzający

5 Projekt ustawy konstytucyjnej z 3 września 2018 r. zarejestrowany 3 września 2018 r., nr 9037.

6 S. Sydun, *Ewolucja stosunków pomiędzy Ukrainą i UE*, „Środkoeuropejskie Studia Polityczne” 2010, nr 3, s. 201.

7 Ustawa Ukrainy z 7 lutego 2019 r. „Pro wnesennja zmin do Konstytuciji Ukrainy (szczodo stratehicznoho kursu derżawy na nabuttja pownowprawnoho czenstwa Ukrainy w Ewropejskomu Sojuzi ta w Orhanizaciji Piwnicznoatlantycznoho dohoworu”, nr 2680-VIII.

konstytucyjne funkcje Narodowego Banku Ukrainy⁸. Oprócz tego tematem ewentualnych zmian konstytucji pozostaje trwający konflikt wokół statusu Krymu⁹.

Niestety, komentując ukraiński proces konstytucyjny, nie sposób pominąć nagminnego już konfliktu prawodawcy z zasadami legalizmu i konstytucjonalizmu¹⁰. Spośród trzech głównych zmian ustrojowych z lat 2004, 2010 i 2014 żadna nie przebiegła w sposób niebudzący wątpliwości. Nie można ich zatem utożsamiać wyłącznie z jednym ośrodkiem politycznym, ale traktować jako negatywny element praktyki ustrojowej. Nie jest to także cecha charakterystyczna dla czasu obowiązywania obecnej Konstytucji ani dotycząca wyłącznie aktu o najwyższej mocy obowiązującej. Regularne naruszanie zasady legalizmu stało się już wcześniej niechlubną tradycją tego państwa. Zachowanie takie miało swoje korzenie w minionym ustroju i na początku niepodległości, kiedy to ukraińskie prawodawstwo w czasach obowiązywania Konstytucji z 1978 r. uchwalało zmiany w aktach prawnych, łącznie z tymi rangi konstytucyjnej, uchwałami odrębnymi od przedmiotowej ustawy czy ustawy konstytucyjnej. Nic się też nie zmieniło w ostatnich latach. Swoboda ukraińskiego prawodawcy co do zakresu uregulowań i używanych sformułowań wydaje się nadal wykraczać poza reguły hierarchiczności¹¹. Rzadkością jest zwracanie uwagi na ten fakt w relacjach politycznych i w głosach doktryny ukraińskiej¹².

- 8 Odpowiednio: Projekt ustawy konstytucyjnej z 31 marca 2016 r. zarejestrowany 1 kwietnia 2016 r., nr 4357; Projekt ustawy konstytucyjnej z 18 maja 2018 r. zarejestrowany 18 maja 2018 r., nr 8380; Projekt ustawy konstytucyjnej z 21 listopada 2018 r. zarejestrowany 21 listopada 2018 r., nr 9310; Projekt ustawy konstytucyjnej z 17 października 2017 r. zarejestrowany 17 października 2017 r., nr 7203; Projekt ustawy konstytucyjnej z 19 lipca 2017 r. zarejestrowany 19 lipca 2017 r., nr 6773; Projekt ustawy konstytucyjnej z 21 października 2016 r. zarejestrowany 21 października 2016 r., nr 5303.
- 9 Spór rosyjsko-ukraiński przeniósł się do Donbasu, co może sprawić wrażenie pogodzenia się z sytuacją na półwyspie. Jednak powracające co jakiś czas wypowiedzi decydentów Kijowa lub Moskwy przypominają o nieugaszeniu problemu Krymu. W 2017 r. pojawiły się informacje na temat rozpoczęcia na wniosek prezydenta Ukrainy P. Poroszenki prac Komisji Konstytucyjnej na temat zmian w statusie Krymu. W maju 2017 r. ukraińska Komisja Konstytucyjna powołała grupę roboczą mającą przygotować projekt zmiany rozdziału X Konstytucji Ukrainy poświęconego Autonomicznej Republice Krym. W lipcu projekt ten został przyjęty przez Komisję Konstytucyjną i ma być konsekwentnie procedowany. W odpowiedzi wicepremier rządu Republiki Krym Gieorgij Muradow podniósł, że prace Kijowa są bezprzedmiotowe, ponieważ od 2014 r. Krym nie jest już częścią Ukrainy. Zob. <https://pl.sputniknews.com/swiat/201707045803699-sputnik-ukraina-krym-konstytucja/> (30.09.2018).
- 10 Konstytucja Ukrainy z 1996 r. przyjęła właściwie wszystkie reguły wprowadzające zasady konstytucjonalizmu i legalizmu znane i ukształtowane w demokracjach: art. 1: „Ukraina jest (...) demokratycznym (...) państwem prawnym”; art. 5: „Prawo do określenia i zmiany ustroju konstytucyjnego Ukrainy należy wyłącznie do ludu i państwa, jego organy albo funkcjonariusze (...) nie mogą go sobie usurpować”; art. 6: „Organy władzy (...) sprawują swoje funkcje w granicach określonych w niniejszej Konstytucji”; art. 8: „Konstytucja Ukrainy jest najwyższym prawem” oraz art. 79 i 104 zawierające rotę przysięgi deputowanych Rady Najwyższej oraz Prezydenta Ukrainy „Przysięgam przestrzegać przepisów Konstytucji Ukrainy”. A. Olechno, *Państwo w stanie zagrożenia – zasada konstytucjonalizmu na Ukrainie*, [w:] E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra (red.), *25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2015, s. 498 i n.
- 11 Zob. np. uwagi na temat poszczególnych dekrétów Prezydenta dotyczących stosowania prawa łaski i ich komplementarności z przepisami wyższej rangi, [w:] K. Kaczmarczyk-Kłak, *Prawo łaski i amnestia na Ukrainie po nowelizacji z lat 2014-2016*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2017, nr 96, s. 27 i n.
- 12 Choć są wyjątki. Por. np. Z. Łuń, *Do pitanijau doskonalenija garantiji prawowej ochorony Konstituciji Ukrajiny*, [w:] P. Steciuk, J. Buczkowski (red.), *Problemy stosowania Konstytucji Ukrainy i Polski*, Przemyśl 2003, s. 136 i n.

Z powodu tej praktyki w przypadku Ukrainy musimy rozróżnić dwa aspekty funkcjonującego systemu rządów: formalny (przewidziany przepisami konstytucji i ustaw konstytucyjnych) oraz faktyczny (wynikający jedynie pośrednio z treści konstytucji, a w rzeczywistości kształtowany poprzez personalne i polityczne rozgrywki na szczeblach centralnym i lokalnym). Dodać należy, że zwykle przy biernej postawie organów państwowych i suwerena, który jednak raz na jakiś czas, przy okazji mniej lub bardziej motywowany z zewnątrz, zgłasza swój sprzeciw wobec sytuacji w państwie.

Pomimo tych rozbieżności formalnie ukraińskie przepisy konstytucyjne nie wykraczają poza ramy klasycznych systemów rządów i nawet jeżeli praktyka rozmija się z przepisami prawa, to właśnie dzięki przepisom Konstytucji dowiadujemy się o ewentualnych naruszeniach zaplanowanego systemu władzy¹³. Z pewnością punktem wyjścia dla oceny przebiegu procesu konstytucyjnego są właśnie klasyczne modele rządów. Poza okresem radzieckim Ukraina odrzucała i jak się wydaje – skutecznie odrzuciła zasadę jednolitości władzy państwowej. To właśnie trójpodział władzy, znany już w Ukraińskiej Republice Ludowej, pozwolił chyba na uchronienie państwa od popadnięcia w autorytaryzm. Konflikt między parlamentem, Prezydentem i rządem nie jest czymś pożądanym, ale w przypadku Ukrainy pozwolił na zachowanie pewnej równowagi instytucjonalnej i w tej sytuacji najważniejsze zmiany ustrojowe miały nie tyle charakter ewolucyjny, co rewolucyjny. Biorąc jednak pod uwagę taką formę przemian konstytucyjnych, widać wyraźniej związanie ustrojodawcy ramami ustrojowymi.

Monteskiuszowska zasada podziału władzy wraz z jej modyfikacją B. Constant'a może być uznana za aksjomat ustrojowy. Wprowadzane w życie modele ograniczały się właściwie do republiki prezydencko-parlamentarnej lub parlamentarno-prezydenckiej. Jeżeli wykraczały poza te ramy, to wskutek praktyki niepokrywającej się z normami prawnymi, a przy tym w sumie krótkotrwałej. Granicą pozostawała polityczna odpowiedzialność Gabinetu Ministrów, którego podporządkowanie parlamentowi lub Prezydentowi decydowało o kolejności użytych na określenie ukraińskiego systemu rządów przymiotników. Ale co ciekawe, w dużej mierze do tego te zasadnicze zmiany ustrojowe się ograniczały. Prezydent, tracąc wpływ na rząd, nie był pozbawiany innych istotnych uprawnień, a niekiedy wręcz je poszerzano, jak w przypadku prawa do skrócenia kadencji parlamentu. Podobnie z punktu widzenia Rady Najwyższej, która przejmując wpływ na ministrów, nie była gotowa nadmiernie osłabiać głowy państwa.

13 Zob. uwagi z tym związane w Ju. Szemszuczenko, O. Skrypniuk, *Suczasnna konstytucyjno-prawowa doktryna Ukrainy: pytannja teorii i praktyka realizaciji*, [w:] A. Szmyt, J. Boszycki, J. Stelina, W. Iwanow (red.), *Aktualne problemy prawa Polski i Ukrainy*, Gdańsk 2018, s. 246 i n.

Negatywnie natomiast należy zweryfikować pierwotne przepisy Konstytucji z 1996 r. jako początek współczesnych ram ustrojowych. Można zaryzykować stwierdzenie wręcz przeciwne. Konstytucja była właściwie końcem procesu konstytucyjnego, który dążył do ustanowienia prezydenckiej formy rządów na Ukrainie. Proponowany w niej system rządów był konsekwencją rozwiązań przyjętych w nowelizowanej ustawie zasadniczej URSR i Porozumieniu Konstytucyjnym, ale uchwalenie nowej konstytucji ustanowiło granicę dla dalszego rozwoju prezydenccjalizmu. W porównywaniu do dwóch wcześniejszych, wspomnianych aktów rangi konstytucyjnej pozycja Prezydenta już jawiła się jako nieco słabsza, co było wynikiem istniejącej równowagi sił politycznych i autentycznego kompromisu społecznego. W tym momencie kierunek dalszej ewolucji systemu był jeszcze otwarty, czego dowodem wyniki referendum ogólnokrajowego w 2000 r. Przyszłość pokazała jednak, że Ukraina nie chce ryzykować dalszego wzmocnienia pozycji ustrojowej Prezydenta, do czego zniechęcała też praktyka ustrojowa. Zarówno scena polityczna, jak i obywatele widzieli dalej nie prezydencki system rządów, a autorytarny i zrealizowane nowelizacje Konstytucji polegały już wyłącznie na wzmocnieniu parlamentu. Wyjątkiem potwierdzającym tę regułę była zmiana systemu rządów z 2010 r., przeprowadzono nie wskutek procedury ustrojodawczej, a w niespotykanej wcześniej drodze orzeczenia sądu konstytucyjnego.

Kierunek dalszych zmian konstytucyjnych podstaw ustroju jest w tej sytuacji dość trudny do określenia. Skoro uznało się, że proces konstytucyjny na Ukrainie nadal trwa, co znajduje potwierdzenie nie tylko w przedkładanych co i rusz projektach nowelizacji ustawy zasadniczej, ale i w debacie politycznej, gdzie nie ustają propozycje uchwalenia zupełnie nowej konstytucji, należy oczekiwać kolejnych zmian. Z tego też tytułu również w doktrynie ukraińskiego prawa konstytucyjnego bardzo wstrzemięźliwie formułuje się wnioski *de lege ferenda* uzasadnione doktrynalnie. Podstawą projektów są nadal emocje polityczne. Nie da się w tym przypadku, wobec gwałtowności i braku konsekwencji zmian ustrojowych wskazać trwałych podstaw systemowych. Ewolucja ukraińskiego systemu rządów zawiera w sobie cechy rewolucyjne oraz inwolucyjne i trudno uznać, że wyszła ona, mimo już kilkudziesięciu lat doświadczeń poza fazę inicjalną. Biorąc jednak pod uwagę, że prezasowania na scenie politycznej nie są duże raczej trudno się spodziewać przejścia Ukrainy do klasycznego parlamentarno-gabinetowego systemu rządów¹⁴. Tak jak konstytucja z 1996 r. była ograniczeniem z jednej strony, tak obecny stan prawny może stanowić limes z drugiej strony. Sinusoida ustrojowa każe wręcz zakładać ponowne wzmocnienie prezydenta. Zwracają uwagę głosy wskazujące system prezydencki nie jako przeżytek, rudyment ustrojowy, współcześnie zbyt kryzysogenny

14 Należy jednak pamiętać o charakterystycznym dla młodych demokracji braku odporności na różnego rodzaju populistów, na których wyborca o wyższej kulturze politycznej wydaje się uodporniony. R. Rose, *Ex-Communists In post-communist societies*, Glasgow, 1995, s. 3 i n.

i nieefektywny, ale jako model nadal najbardziej przystosowany do czasów kryzysu, w których Ukraina cały czas tkwi¹⁵. Czyli od ogłoszenia niepodległości i przedednia uchwalenia nowej konstytucji niewiele się zmieniło. Wówczas również w ten sposób uzasadniano proponowaną formę rządów.

15 W tej sytuacji niektórzy autorzy największe zagrożenie widzą w republice parlamentarnej, która w warunkach ukraińskich przerodzi się w „obieralną monarchię klanową” kierowaną przez oligarchów. Zob. O. Szmorhun, *Reforma konstytucyjna w Ukrainie: problem projektu zorientowanego narodowo*, „Nowa Ukraina. Zeszyty historyczno-politologiczne” 2006, nr 1, s. 151.

BIBLIOGRAFIA

Konstytucje i ustawy konstytucyjne

Konstytucja Filipa Orlika z 1710 r., http://www.archives.gov.ua/Publicat/AU/AU_3_4_2010/14.pdf.

Projekt konstytucji Mikołaja Michnikowskiego z 1905 r., https://constituanta.blogspot.com/2011/08/1905_05.html.

Zakon pro tymczasowe werchowne upravlinnja ta porjadok zakonodawstwa w ukrajińskij narodnik respubliki z 12 listopada 1920 r., <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0001300-20> (24. 11.2017).

Zakon pro Derżawnu Narodnju Radu Ukrajińskoji Narodnoji Respubliki z 12 listopada 1920 r., <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-20> (24.11.2017).

Tymczasowyj osnovnyj zakon pro derżawnu samostijnist ukrajińskich zemel buwszoji awstro-uhorskoji monarchiji, uchwalenyj Ukrajińskoju Nacionalnoju radoju na zasidannju 13 padołysta 1918, <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0009300-18>.

Ustawa konstytucyjna Republiki Czechosłowackiej z 22 listopada 1938 r. o autonomii Ukrainy karpackiej, <http://www.memory.gov.ua/publication/konstitutsiinii-z-akon-chekho-slovatskoj-respubliki-pro-avtonomiyu-karpatskoj-ukraini-22->.

Konstytucja Republik Krymu, <https://rg.ru/2014/05/06/krim-konstituciya-reg-dok.html> (31.08.2017).

Tymczasowyj Zakon pro reorganizaciju Derżawnoho Centru UNR w ekzyli, [w:] L.R. Wy-nar, N. Pazunjak, *Derżawny Centr Ukrajinskoji Narodnoji Respubliki w ekzyli: statti i materialy*, Filadelfija-Kyjiw-Waszyngton 1993.

Konstytucja (ustawa zasadnicza) Ukraińskiej Radzieckiej Socjalistycznej Republiki z 30 stycznia 1937 r., [w:] *Konstytucji i konstytucyjni akty Ukrainy*, Kyjiw 2001.

Konstytucja ZSRR z 5 grudnia 1936 r., <http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1936/>.

Konstytucja (ustawa zasadnicza) Ukraińskiej Radzieckiej Socjalistycznej Republiki z 20 kwietnia 1978 r., [w:] *Konstytucji i konstytucyjni akty Ukrainy*, Kyjiw 2001.

Ustawa URSS z 27 października 1989 r. „Pro zminy ta dopownjenja Konstytucyj URSS”, WWR 1989, nr 45, s. 624.

- Ustawa USRR z 24 października 1990 r. „Pro zmiany ta dopowńnenja Konstytucyji USRR”, WWR 1990, nr 45, s. 606.
- Ustawa Ukraińskoj Radjańskoj Socialistycznjoj Respubliky z 18 kwietnia 1991 r. „Pro wnesennja zmin do punktu 4 statti 108 Konstytucyji (Osnownoho Zakonu) Ukraińskoj RSR”, WWR 1991, nr 19, s. 233.
- Ustawa Ukraińskiej RSR 21 maja 1991 r. „Pro zmiany i dopowniennja Konstytucyji (Osnownoho Zakonu) Ukraińskoj RSR u zw’jazku z wdoskonalennjam systemu derżawnoho uprawlinnja”, WWR 1991, nr 26, s. 294.
- Ustawa USRR z 19 czerwca 1991 r. „Pro wnesennja zmin i dopownień do Konstytucyji (Osnownoho Zakonu) Ukraińskoj RSR”, WWR 1991, nr 35, s. 467.
- Ustawa Ukrainy z 17 września 1991 r. „Pro wnesennja zmin i dopownień do Konstytucyji (Osnownoho Zakonu) Ukraińskoj RSR”, WWR 1991, nr 46, s. 619.
- Ustawa Ukrainy z 5 listopada 1991 r. „Pro wnesennja zmin i dopownień do Konstytucyji (Osnownoho Zakonu) Ukrajiny”, WWR 1992, nr 4, s. 12.
- Ustawa Ukrainy z 14 lutego 1992 r. „Pro wnesennja zmin i dopownień do Konstytucyji (Osnownoho Zakonu) Ukrajiny”, WWR 1992, nr 20, s. 271.
- Ustawa Ukrainy z 5 marca 1992 r. „Pro Predstawnyka Prezydenta Ukrajiny”, WWR 1992, nr 23, s. 335.
- Ustawa Ukrainy z 26 marca 1992 r. „Pro wnesennja zmin do Zakonu Ukrajinskoji RSR Pro miscewi Rady narodnych deputatiw USRR ta miscewe samowrjaduwannja”, WWR 1992, nr 28, s. 387.
- Ustawa Ukrainy z 3 czerwca 1992 r. „Pro zmiany czastyny perszoji statti 112 Konstytucyji (Osnownoho Zakonu) Ukrajiny”, WWR 1992, nr 33, s. 473.
- Ustawa Ukrainy z 17 czerwca 1992 r. „Pro wnesennja zmin do statti 149 Konstytucyji (Osnownoho Zakonu) Ukrajiny”, WWR 1992, nr 35, s. 506.
- Ustawa Ukrainy z 17 czerwca 1992 r. „Pro wnesennja zmin do statti 152 Konstytucyji (Osnownoho Zakonu) Ukrajiny”, WWR 1992, nr 35, s. 507.
- Ustawa (konstytucyjna) Ukrainy z 1 lutego 2011 r. „Pro wnesennja zmin do Konstytucyji Ukrajiny szczo do provedennja czerhowych wyboriw narodnych deputatiw Ukrajiny, Prezydenta Ukrajiny, deputatiw Werchownoji Rady Awtonomnoji Respubliky Krym, miscewych rad ta silskych, sełyszcznych, miskych hołiw”, WWR 2011, nr 10, s. 68.
- Ustawa Ukrainy z 27 października 1992 r. „Pro wnesennja zmin do Konstytucyji (Osnownoho Zakonu) Ukrajiny”, WWR 1992, nr 49, s. 670.
- Ustawa Ukrainy z 27 października 1992 r. „Pro wnesennja zmin do Konstytucyji (Osnownoho Zakonu) Ukrajiny”, WWR 1992, nr 49, s. 671.
- Ustawa Ukrainy z 19 czerwca 1992 r. „Pro wnesennja zmin i dopownień do Konstytucyji (Osnownoho Zakonu) Ukrajiny”, WWR 1992, nr 35, s. 514.

- Ustawa Ukrainy z 24 lutego 1994 r. „Pro wnesennja zmin i dopownień do Zakonu Ukrajińskoj RSR«Pro wybory Prezydenta Ukrajińskoj RSR»”, WWR 1994, nr 8, s. 40.
- Konstytucijniji Dohowir miż Werchownoju Radoju Ukrainy ta Prezidentom Ukrainy pro osnowni zasady orhanizaciji ta funkcionuwannja derżawnoji władzy i miscewoho samowrjaduwannja w Ukraini na period do pryjnattja nowoji Konstytuciji Ukrainy, WWR 1995, nr 18, s. 133.
- Ustawa Ukrainy z 21 września 1994 r. „Pro wnesennja zmin i dopownień do Konstytuciji (Osnownoho Zakonu) Ukrainy”, WWR 1994, nr 40, s. 361.
- Ustawa Ukrainy z 25 stycznia 1995 r. „Pro wnesennja dopownień do statej 97, 108, 110, 117 Konstytuciji (Osnownoho Zakonu) Ukrainy”, WWR 1995, nr 5, s. 31.
- Ustawa Ukrainy z 31 października 1995 r. „Pro wnesennja zmin do statti 56 Konstytuciji (Osnownoho Zakonu) Ukrainy”, WWR 1995, nr 42, s. 303.
- Ustawa Ukrainy z 28 czerwca 1996 r. „Pro pryjnattja Konstytuciji Ukrainy i wwedennja JIJI w diju”, WWR 1996, nr 30, s. 142.
- Konstytucja Ukrainy z 28 czerwca 1996 r., WWR 1996, nr 30, s. 141.
- Konstytucja Ukrainy z 28 czerwca 1996 r. ze wstępem E. Toczek*, Warszawa 1999.
- Ustawa Ukrainy z 8 grudnia 2004 r. „Pro wnessenja zmin do Konstytuciji Ukrainy”, WWR 2005, nr 2, s. 44, 2222-IV.
- Konstytucja Autonomicznej Republiki Krymu*, wstęp i tłum. G. Bonusiak, Rzeszów 2009.
- Ustawa Ukrainy z 1 lutego 2011 r. „Pro wnesennja zmin do Konstytuciji Ukrainy szczo do provedennja czerhowych wyboriw narodnych deputatiw Ukrainy, Prezydenta Ukrainy, deputatiw Werchownoji Rady Awtonomnoji Respubliki Krym, miscewych rad ta silskich, sełszczychnych, miskych hołiw”, WWR 2011, nr 10, s. 68.
- Konstytucja Ukrainy*, tłum. E. Toczek, A. Kubik (tłum. zmian), Kancelaria Sejmu 2014, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/Ukraina2014.pdf>.
- Dogovor między Rossijskoj Federaciej u Respublikoj Krym o Prinjatti w Rossijskuju Federaciju Respubliki Krym i ObrazowaniiwSostawieRossijskojFederacijiNowych Subjektow, pełny tekst: <http://kremlin.ru/events/president/news/20605>.
- Ustawa Ukrainy z 2 czerwca 2016 r. „Pro wnesennja zmin do Konstytuciji Ukrainy (szczo do prawosuddja)”, WWR 2016, nr 28, s. 532.
- Ustawa Ukrainy z 7 lutego 2019 r. „Pro wnesennjazmin do KonstytucijiUkrainy (szczodo-stratehicznohulersuderżawy na nabuttjapownopravnohoczeństwaUkrainy w EwropejskomuSojuzi ta w OrhanizacijiPiwnicznoatlantycznohodohoworu”, nr 2680-VIII.

Projekty konstytucji i ustaw konstytucyjnych

Основний Державний Закон Української Народної Республіки (проект Урядової Комісії по виробленню Конституції Української Держави) z listopada 1920 r., https://constituanta.blogspot.com/2012/10/1920_22.html (26.11.2017).

Konstytucja Zachodnio-Ukraińskiej Republiki Ludowej (projekt Stanisława Dnistrianskiego) 1920, <https://constituanta.blogspot.com/2012/08/1920.html>.

Projekt Konstytucji – Zasadniczych Ustaw Państwowych Ukraińskiej Republiki Ludowej (projekt Otto Eichelmana) 1921, <https://constituanta.blogspot.com/2012/10/1921.html>.

Uchwała Rady Najwyższej Ukraińskiej RSR z 19 czerwca 1991 r. „Pro Koncepciju nowoji Konstytuciji Ukrajiny”, WWR 1991, nr 35, s. 466.

Projekt ustawy konstytucyjnej z 29 czerwca 1999 r. zarejestrowany 1 lipca 1999 r., nr 3442.

Uchwała Rady Najwyższej Ukrainy z 1 lipca 1992 r. „Pro projekt nowoji Konstytuiji Ukrajiny”, WWR 1992, nr 37, s. 550.

Projekt nowoji konstytucji Ukrainy (wersja prasowa opublikowana 26 października 1993 r.), <https://constituanta.blogspot.com/2012/10/1993.html>.

Projekt ustawy konstytucyjnej z 11 czerwca 1999 r. zarejestrowany 18 czerwca 1999 r., nr 3366 (Projekt następnie ponowiono 14 maja 2002 r., nr 0997).

Projekt ustawy konstytucyjnej z 11 czerwca 1999 r. zarejestrowany 18 czerwca 1999 r., nr 3366.

Projekt ustawy konstytucyjnej z 22 grudnia 1998 r. zarejestrowany 22 grudnia 1998 r., nr 2339.

Projekt ustawy konstytucyjnej z 21 października 1998 r. zarejestrowany 21 października 1998 r., nr 2181.

Projekt ustawy konstytucyjnej z 23 lutego 2001 r. zarejestrowany 23 lutego 2001 r., nr 7091.

Projekt ustawy konstytucyjnej z 4 września 2003 r. zarejestrowany 4 września 2003 r., nr 4105.

Projekt ustawy konstytucyjnej z 23 lutego 2001 r. zarejestrowany 14 maja 2002 r., nr 0999.

Projekt ustawy konstytucyjnej z 26 czerwca 2003 r. zarejestrowany 26 czerwca 2003 r., nr 0999-d.

Projekt ustawy konstytucyjnej z 5 marca 2003 r. zarejestrowany 20 sierpnia 2003 r., nr 3207.

Projekt ustawy konstytucyjnej z 19 września 2003 r. zarejestrowany 19 września 2003 r., nr 4180.

Projekt ustawy konstytucyjnej zarejestrowany 26 maja 2006 r., nr 0900.

- Projekt ustawy konstytucyjnej z 1 grudnia 2005 r. zarejestrowany 1 grudnia 2005 r., nr 8526.
- Projekt ustawy konstytucyjnej z 4 września 2007 r. zarejestrowany 4 września 2007 r., nr 4058.
- Projekt ustawy konstytucyjnej z 4 września 2007 r. zarejestrowany 23 listopada 2007 r., nr 0850.
- Projekt ustawy konstytucyjnej z 3 października 2008 r. zarejestrowany 12 grudnia 2012 r., nr 0976.
- Projekt ustawy konstytucyjnej z 22 maja 2012 r. zarejestrowany 12 grudnia 2012 r., nr 0977.
- Projekt ustawy konstytucyjnej z 18 stycznia 2008 r. zarejestrowany 18 stycznia 2018 r., nr 1375.
- Projekt ustawy konstytucyjnej z 8 lipca 2008 r. zarejestrowany 8 lipca 2008 r., nr 2722.
- Projekt ustawy konstytucyjnej z 3 października 2008 r. zarejestrowany 3 października 2008 r., nr 3251.
- Projekt ustawy konstytucyjnej z 3 października 2008 r. zarejestrowany 3 października 2008 r., nr 3252.
- Projekt Konstytucji Tymoszenko-Janukowycz, <https://www.unian.ua/politics/229368-proekt-konstitutsiji-timoshenko-yanukovicha-tekst.html>.
- Projekt ustawy konstytucyjnej z 18 stycznia 2008 r. zarejestrowany 18 stycznia 2008 r., nr 1375.
- Projekt ustawy konstytucyjnej z 8 lutego 2008 r. zarejestrowany 8 lutego r., nr 1375-1.
- Projekt ustawy konstytucyjnej z 3 października 2008 r. zarejestrowany ponownie 12 grudnia 2012 r., nr 0976.
- Projekt ustawy konstytucyjnej z 18 stycznia 2013 r. zarejestrowany 13 stycznia 2013 r., nr 2049.
- Projekt ustawy konstytucyjnej z 4 lipca 2013 r. zarejestrowany 4 lipca 2013 r., nr 2522a.
- Projekt ustawy konstytucyjnej z 14 maja 2014 r. zarejestrowany 14 maja 2014 r., nr 4873.
- Projekt Konstytucji Narodowej, „Jurydyczny Wisnyk Ukrainy” 2014, nr 42.
- Projekt ustawy konstytucyjnej z 1 lipca 2015 r. zarejestrowany 1 lipca 2015 r., nr 2217a.
- Projekt ustawy konstytucyjnej z 16 stycznia 2015 r. zarejestrowany 16 stycznia 2015 r., nr 1776.
- Projekt ustawy konstytucyjnej z 25 listopada 2015 r. zarejestrowany 25 listopada 2015 r., nr 3524.
- Projekt ustawy konstytucyjnej z 31 marca 2016 r. zarejestrowany 1 kwietnia 2016 r., nr 4357.
- Projekt ustawy konstytucyjnej z 26 czerwca 2016 r. zarejestrowany 26 czerwca 2016 r., nr 4178a.

Projekt ustawy konstytucyjnej z 21 października 2016 r. zarejestrowany 21 października 2016 r., nr 5303.

Projekt ustawy konstytucyjnej z 19 lipca 2017 r. zarejestrowany 19 lipca 2017 r., nr 6773.

Projekt ustawy konstytucyjnej z 17 października 2017 r. zarejestrowany 17 października 2017 r., nr 7203.

Projekt ustawy konstytucyjnej z 18 maja 2018 r., zarejestrowany 18 maja 2018 r., nr 8380.
Projekt ustawy konstytucyjnej z 3 września 2018 r. zarejestrowany 3 września 2018 r., nr 9037.

Projekt ustawy konstytucyjnej z 21 listopada 2018 r. zarejestrowany 21 listopada 2018 r., nr 9310.

Ustawy

Ustawa z 4 stycznia 1919 r. „O Wydziale UN Rady”. Por. Закон про Виділ Української Ради 4 січня 1919 р, <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/n0001300-19>.

Ustawa Ukrainy z 5 lipca 1991 r. „Pro zasnuwannja posta Prezydenta Ukrajnśkoji RSR i wnesennja zmin ta dopowneń do Konstytucji (Osnownoho Zakonu) Ukrajnśkoji RCR”, WWR URSR 1991, nr 33, s. 445.

Ustawa Ukrainy z 5 lipca 1991 r. „O Prezydencie Ukraińskiej RSR” („Pro Prezydenta Ukrajnśkoji RSR”), nr 1295-XII.

Ustawa Ukrainy z 5 lipca 1991 r. „O wyborach Prezydenta Ukrainy” („Pro wybory Prezydenta Ukrainy”), nr 1297-XII.

Ustawa Ukrainy z 12 września 1991 r. „Pro prawonastupnyctwo Ukrainy”, WWR 1991, nr 46, s. 617.

Ustawa Ukrainy z czerwca 1992 r. „Pro Konstytucyjnyj Sud Ukrainy”, WWR 1992, nr 33, s. 272.

Ustawa Ukrainy z 18 listopada 1992 r. „Pro tymczasowe deleguwannja Kabinetu Ministriw Ukrainy pownoważeń wydawaty dekrety w sferi zakonodawczo reguljuwannja”, WWR 1993, nr 2, s. 6.

Ustawa Ukrainy z 15 grudnia 1992 r. „Pro status suddiw”, 1993, nr 2862-XII.

Ustawa Ukrainy z 7 października 1993 r. „Pro nazwu, strukturu i kilkisnyji skład nowoho parlamentu Ukrainy”, WWR 1993, nr 42, s. 395.

Ustawa z 3 lutego 1994 r. „Pro formuwannja miscewych orhaniw władzy i samowrjadywannja”, WWR 1997, nr 24, s. 170.

Ustawa Ukrainy z 16 października 1996 r. „Pro Konstytucyjnyj Sud Ukrainy”, WWR 1996, nr 49, s. 272.

Ustawa Ukrainy z 3 kwietnia 1998 r. „Pro Radu nacionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy”, WWR 1998, nr 35.

Ustawy Ukrainy z 5 marca 1999 r. „Pro wybory Prezidenta Ukrainy”, WWR 1999, nr 14, s. 81.

Ustawa Ukrainy z 7 lipca 2010 r. „Pro sudoustriji i status suddiw”, 2010, nr 2453-VI.

Dekrety i rozporządzenia Prezydenta Ukrainy

Dekret Prezydenta Ukrainy z 6 sierpnia 1994 r. „O wprowadzeniu zmian w strukturze i sprawowaniu kierownictwa w sferze państwowej władzy wykonawczej” (nr 429/94).

Dekret Prezydenta Ukrainy z 6 sierpnia 1994 r. „O sprawowaniu kierownictwa w strukturach państwowej władzy wykonawczej w terenie” (nr 430/94).

Dekret Prezydenta Ukrainy z 20 września 1994 r. „O Radzie Regionów” (nr 534/94).

Dekret Prezydenta Ukrainy z 26 czerwca 1996 r. „Pro prowadzenija wseukrajińskoho referendum z pytanija pryjnattja nowoji Konstytuciji Ukrainy”, nr 467 (nieopublikowany).

Dekret Prezydenta Ukrainy z 1 lipca 1996 r. „Pro wyznannja takim, szczo wtratiw czynnist, Ukazu Prezydenta Ukrainy wid 26 czerwnja 1996 roku”, nr 467, 489/96.

Dekret Prezydenta Ukrainy z 15 stycznia 2000 r. „Pro prohołoszenija wseukrajińskoho referendumu za narodnoju inicjatywoju”, nr 65/2000.

Dekret Prezydenta Ukrainy z 29 marca 2000 r. „Pro wnesennja zmin do Ukazu Prezydenta Ukrainy z 15 Janwarja 2000 roku”, nr 65/2000.

Rozporządzenie Prezydenta Ukrainy z 27 marca 2001 r. „Pro pidgotowku projektu Koncepciji reformuwanija politycznoji systemy Ukrainy”, nr 73/2001.

Dekret Prezydenta Ukrainy z 6 marca 2003 r. „Pro wynesenija na wsenarodne obwohorenija projektu Zakonu Ukrainy «Pro wnesennja zmin do Konstytuciji Ukrainy»”, nr 197/2003.

Dekret Prezydenta Ukrainy z 8 lutego 2005 r., nr 208/2005.

Dekret Prezydenta Ukrainy z 2 kwietnia 2007 r. „Pro dostrokowe prypinienia pownoważenń Wierchownoji Rady Ukrainy”, nr 264/2007.

Dekret Prezydenta Ukrainy z 26 kwietnia 2007 r. „Pro dostrokowe prypinienia pownoważenń Wierchownoji Rady Ukrainy”, nr 355/2007.

Dekret Prezydenta Ukrainy z 17 maja 2012 r. „Pro Konstytucijnu Asambleju”, nr 328/2012.

Dekret Prezydenta Ukrainy z 1 grudnia 2014 r. „Pro likwidaciju Konstytucijnoji Asambleji”, nr 901/2014.

Dekret Prezydenta Ukrainy z 13 października 2008 r., nr 922/2008.

Dekret Prezydenta Ukrainy z 4 grudnia 2006 r. „Pro Perelik posad keriwnykiw wijskowych formowań, prawoochronnych orhaniw, orhaniw dyplomatycznoji służby,

kandydatury dla przyznaczenia na jaki podożujutsja z Prezydentom Ukrainy”, nr 1025.

Dekret Prezydenta Ukrainy z 27 grudnia 2007 r. „Pro Nacionalnu Konstytucijnu radu”, nr 1294.

Dekret Prezydenta Ukrainy z 27 sierpnia 2014 r. „Pro dostrokové prypynennja pownoważeń Werchownoji Rady Ukrainy ta przyznaczenia pozaczerhowych wyboriw”, nr 690/2014.

Dekret Prezydenta Ukrainy z 3 marca 2015 r. „Pro Konstytucijnu Komisiju”, nr 119/2015.

Pozostałe akty normatywne

Deklaracja Dyrektoriji UNR 15 hruđnja 1918 r., <http://reftur.e.ru/184544.html>.

Deklaracja Ukraińskoj Dyrektoriji, szczo zrobyła Dyrektorija, z 26 grudnia 1918 r., <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0010300-18>.

Hramota (manifest) hetmana Pawła Skoropadśkiego, https://vk.com/page-46239656_49730392.

Uchwała Ogólnonarodowego Kongresu Węgierskich Rusinów – Ухвала Всенародних Зборів угорських українців 21 січня 1919 року, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0003300-19> (19.02.2018).

Uniwersał Kongresu Ukrainy z 28 stycznia 1919 r., <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0005300-19>.

Uchwała Rady Najwyższej URSS z 24 października 1990 r. „Pro Komisiju po rozrobci nowoji Konstytuciji Ukraińskoj RSR”, WWR 1990, nr 45, s. 607.

Uchwała Rady Najwyższej Ukraińskiej RSR z 19 czerwca 1991 r. „Pro Konceptiju nowoji Konstytuciji Ukrainy”, WWR 1991, nr 35, s. 466.

Akt prohołoszennja niezależnosti Ukrainy, Konstytucji i konstitucijni akty Ukrainy, Kyjiw 2001.

Postanowa Werchownoji Rady Ukraińskoj RSR Pro prohołoszennja niezależnosti Ukrainy, WWR 1991, nr 38, s. 502.

Zwiernennja Werchownoji Rady Ukrainy Do Parlamentiw i narodiw swity, WWR 1992, nr 8 s. 199, <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1927-12/sp:max100>.

Postanowienie Rady Najwyższej Ukrainy z 22 kwietnia 1992 r. „Pro obrannja spiwołowoju Konisiji na rozrobci nowoji Konstytuciji Ukrainy Hołowy Werchownoji Rady Ukrainy Pljuszcza I.S.”, WWR 1992, nr 30, s. 424.

Uchwała Rady Najwyższej z 10 listopada 1994 r. „Pro skład Komisiji z opracjuwannja projektu nowoji Konstytuciji Ukrainy (Konstytucijnoji komisiji)”, WWR 1994, nr 46, s. 419.

- Uchwała Rady Najwyższej Ukrainy z 28 grudnia 1994 r. „Pro projekt konstytucyjnoho Zakonu Ukrainy pro derżawnu władu i miscewe samowrjaduwannja w Ukraini”, nr 332/94-WR.
- Uchwała Rady Najwyższej z 5 maja 1996 r. „Pro stworennja Tymczasowoji specjalnoji komisji po opracjuwannju projektu Konstytuciji Ukrainy”, nr 169/96-WR.
- Regulamin Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z 5 marca 1997 r. (v001z710-97).
- Powidomlennja Centralnoji Wyborczoji Komisiji pro pidsumku wseukrajińskoho referendumu 16 kwitnja 2000 roku, <http://www.cvk.gov.ua/ows-doc/doc-ref/rez.htm>.
- Postanowienie Rady Najwyższej z 26 grudnia 2002 r. „Pro utworennja Tymczasowoji specjalnoji komisji Werchownoji Rady Ukrainy pro opraowannja proektiw zakoniw Ukrainy pro wnesennja zmin do Konstytuciji Ukrainy”, nr 381.
- Uchwała Rady Najwyższej Ukrainy z 16 marca 2006 r. „Pro Reglament Wierchownoji Rady Ukrainy”, WWR 2006, r 14-15, nr 23, 24-25, s. 202.
- Uchwała Rady Najwyższej z 22 lutego 2014 r. „Pro tekst Konstytuciji Ukrainy w redakcji 28 czerwnja 1996 roku, iż zminamy i dopownennjamy, wnessenymy zakonomy Ukrainy wid 8 hru dnja 2004 roku nr 2222-IV, wid 1 ljutoho 2011 roku nr 2952-VI, wid weresnja 2013 roku nr 586-VII, WWR 2014, nr 11, s. 151.
- Uchwała Rady Najwyższej z 22 lutego 2014 r. „Pro wzattja politycznoji widpowidalnosti za sytuaciju w Ukraini”, WWR 2014, nr 11, s. 154.
- Uchwała Rady Najwyższej z 22 lutego 2014 r. „Pro samousunennja Prezydenta Ukrainy wid wykonannja konstytucyjnych pownoważeń ta przyznacennja pozaczernihowych wyboriw Prezydenta Ukrainy”, WWR 2014, nr 11, s. 158.
- Uchwała Rady Najwyższej z 23 lutego 2014 r. „Pro pokładennja na Hołowu Werchownoji Rady wykonannja obowjazkiw Prezydenta Ukrainy zhidno iz statteju 112 Konstytuciji Ukrainy”, WWR 2014, nr 11, s. 163.
- Uchwała Rady Najwyższej z 23 lutego 2014 r. „Pro pokładennja na Hołowu Werchownoji Rady wykonannja obowjazkiw Prezydenta Ukrainy zhidno iz statteju 112 Konstytuciji Ukrainy”, WWR 2014, nr 11, s. 163.
- Uchwała Rady Najwyższej z 25 lutego 2014 r. „Pro upownoważennja wykonujuczoho obowjazki Prezydenta Ukrainy, Hołowu werchownoji Rady Ukrainy Turczynowa O. W. na pidpysannja zakoniw Ukrainy”, WWR 2014, nr 11, s. 176.
- Ustawa Ukrainy z 4 lutego 2015 r. „Pro pozbawlennja W. Janukowycza zwannja Prezydenta Ukrainy”, WWR 2015, nr 28, s. 235.

Monografie

- Albin B.J., Baluk W. (red.), *Ukraina*, Wrocław 2002.
- Andruszczenko W., *Orhanizowane suspilstwo. Problema orhanizaciji ta suspilnoji samoorhanizaciji w period radykalnych transformacij w Ukraini na rubezi stolic. Doswid socialno-filosofskoho analizu*, Kyjiw 2006.
- Antoszewski A., Herbut R. (red.), *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, Wrocław 1998.
- Awerjanow W.B., *Orhany wykonawczoji władzy w Ukraini*, Kyjiw 1997.
- Baluk W., Czajowski A. (red.), *Ustroje polityczne krajów Wspólnoty Niepodległych Państw*, Wrocław 2007.
- Baluk W., *Koalicje gabinetowe na Ukrainie w latach 2002-2012*, Lublin 2012.
- Baluk W., *Kształtowanie systemu partyjnego Ukrainy w okresie transformacji ustrojowej 1987-2002*, Wrocław 2006.
- Bantyszew O., Kuźmin S., Kołosowa K., *Sudowi ta prawoochronni orhany Ukrainy*, Kyjiw 2010.
- Baran W., *Istorija Ukrainy: wid dawnyny do suczasnosti*, Kyjiw 2002.
- Baszkiewicz J., *Władza*, Wrocław 1999.
- Biłodid O., Panczenko W., *Pawło Skoropadskij i Ukrainia*, Kyjiw 1997.
- Birch S., *Elections and Democratization in Ukraine*, Basingstoke 2000 .
- Boszycki Ju. Ł., Stelin Ja., Kuderśka N., Szymt A. (red.), *Aktualni problemy suczasnoho konstytucjonalizmu (na przykładi Ukrainy ta Respubliki Polszcza)*, Kyjiw 2017.
- Bruski J.J., *Między prometeizmem a Realpolitik. II Rzeczpospolita wobec Ukrainy Sowieckiej 1921-1926*, Kraków 2010.
- Bruski J.J., *Petlurowcy. Centrum Państwowe Ukraińskiej Republiki Ludowej na wychodźstwie (1919-1924)*, Kraków 2004.
- Chojnowski A., Bruski J., *Ukraina*, Warszawa 2006.
- Chojnowski A., *Ukraina*, Warszawa 1997.
- Constant B., *O monarchii konstytucyjnej i rękojmiach publicznych*, Warszawa 2016.
- Craiutu A., *A Virtue for a Courageous Minds: Moderation in French Political Thought, 1748-1830*, Princeton 2012.
- Dicey A.V., *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Indianapolis 1982 (reprint of the eight-edition published by Macmillan 1915).
- Domagała M. (red.), *Konstytucyjne systemy rządów*, Warszawa 1997.

- Domagała M., *Bibliografia EuroMajdanu*, Warszawa 2016.
- Doroszenko D., *Istoriya Ukrainy 1917-1923 rr*, t. 2, Kyjiv 2002.
- Dziemidok-Olszewska B., *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2003.
- Ermolajew W.M., *Wyszczzi predstavnycki orhany władzy w Ukraini (istoryko-prawowe dosliżennja)*, Charkiw 2005.
- Fedaka E. (red.), *Karpatśka Ukrajina: Dokumenty i Materiały. Chronika podij. Personaliji*, t. 2, Užhorod 2010.
- Fritz V., *State-Building. A Comparative Study of Ukraine, Lithuania, Belarus, and Russia*. Budapest 2007.
- Gardocki S., *Instytucja prezydenta w polityce Federacji Rosyjskiej*, Toruń 2009.
- Gil A., *Dekret prezydenta Leonida Kuczmy o obchodach 350. rocznicy Kozackiej Rady Perejaśławskiej 1654 r. i jego znaczenie dla wewnętrznej i zewnętrznej sytuacji Ukrainy*, Lublin 2003.
- Gortat R., *Ukraińskie wybory. Elekcja parlamentarna '98 a partie polityczne*, Warszawa 1998.
- Górska A., *Dokąd zmierzasz Ukraino?*, Warszawa 2005.
- Granat M., *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2003.
- Granat M., Sobczak J. (red.), *Problemy stosowania konstytucji Polski i Ukrainy w praktyce*, Lublin 2004.
- Hetman W. P., *Jak przyjął Konstytucja Ukrainy*, Kujiw 1996.
- Hnatiuk O., *Pozegnanie z imperium. Ukraińskie dyskusje o tożsamości*, Lublin 2003.
- Hołowatyj S. (red.), *Konstytucja niezależnoji Ukrainy: Knyha persza, Dokumenty, Komentary*, Statti, Kyjiw 1995.
- Hołowatyj S. P., Sljusarenko A. H., Tomenko, M. W., *Istoriya Ukrainjskoji Konstytuciji*, Kyjiw 1997.
- Honczaruk H.I., *Narodnyj Ruch Ukrainy*, Odesa 1997.
- Hrycak J., *Historia Ukrainy 1772-1999. Narodziny nowoczesnego narodu*, Lublin 2000.
- Hurska-Kowalczyk L. (red.), *Dylematy rozwoju Ukrainy*, Szczecin 2011.
- Jagusiak B., *Systemy polityczne państw sąsiednich Polski*, Warszawa 2011.
- Jakowenko N., *Historia Ukrainy (Od czasów najdawniejszych) do końca XVIII wieku*, Lublin 2000.
- Janewśkyj D., *Polityczni systemy Ukrainy 1917-1920 rokiw: sproby tworennja i pryczyny porazky*, Kyjiw 2003.

- Kamiński A.Z., Kamiński B., *Korupcja rządów. Państwa pokomunistyczne wobec globalizacji*, Warszawa 2004.
- Kamp W. M., Sawczyn M., *Konstytucja i narodny suwerenitet w Ukraini: problemy teorii i praktyki realizacji*, Kyjiw 2008.
- Kislyj P., Zwajz C., *Stanowlennja parlamentaryzmu w Ukraini na tle switwego doswidu*, Kyjiw 2000.
- Konstytucja Ukrainy. Naukowo-praktyczny komentar, Charkiw – Kyjiw 2003.
- Kopylenko O.Ł., „*Sto dniw*” *Centralnoji Rady*, Kyjiw 1992.
- Kordonjec O. (red.), *Chronika Zakar pattja 1867-2010*, Užhorod 2011.
- Kowtun W.H., *Istorija Narodnoho Ruchu Ukrainy*, Kyjiw 1995.
- Kozyrska A., *Pluralizm wyznaniowy a intergracja narodu ukraińskiego po 1991 roku*, Toruń 2014.
- Kusznirenko O.G., Slinko T. M., *Prawa i swobody ljudyny ta gromadjanyna*, Charkiw 2001.
- Krawczuk M.T. (red.), *Komentar do konstytuciji Ukrainy*, Kyjiw 1998.
- Krawulski J., *Wybory parlamentarno I prezydenckie u wschodnich sąsiadów Polski w latach 1992-1995 (Litwa, Rosja, Ukraina, Białoruś)*, Poznań 1995.
- Krusjan A. R., *Suczasnij ukraiński konstytucjonalizm: monohrafija*, Kyjiw 2010.
- Kryszęń G., Prokop K., *Aksjologia polskiej konstytucji*, Warszawa 2017.
- Krywienko L., *Werchowna Rada Ukrainy*, Kyjiw 1997.
- Kudrjaczenko A. (red.), *Polityczna systema i hromdjanśke suspilstwo: ewropejski i ukraiński realiji*, Kyjiw 2007.
- Kuśnierz R., *Czystki i terror na Ukrainie (1934 – 1938)*, Toruń 2016.
- Kyslyj P., Zwajz Cz., *Stanowlennja parlamentaryzmu w Ukraini na tli switowoho doswidu*, Kyjiw 2000.
- Lityński A., *Prawo Rosji i ZSRR 1917-1991 czyli historia wszechzwiązkowego komunistycznego prawa (bolszewików). Krótki kurs*, Warszawa 2010.
- Ludwikowska A.M., *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Środkowo-Wschodniej w okresie przekształceń demokratycznych: studium porównawcze*, Toruń 1997.
- Łopatka A., *Ku konstytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Warszawa 1995.
- Łytwyn S., *Symon Petljura u 1917-1926 rokach. Istoriohrafija ta dżereła*, Kyjiw 2000.
- Madera A.J., *Między Rosją a Europą. Ukraina na rozdrożu*, Rzeszów 2000.
- Mędrzecki W., *Niemiecka interwencja militarna na Ukrainie w 1918 r.*, Warszawa 2000.
- Mirczyk P., *Karpacka Ukraina*, Kyjiw 2009.

- Mironowicz E., *Polityka zagraniczna Ukrainy 1990-2010*, Białystok 2012.
- Morabito M., Bourmaud D., *Historia konstytucyjna i polityczna Francji*, Białystok 1996.
- Musijaka W. (red.), *Antołohija konstytucijnoho procesu w suchasnij Ukraini*, Kyjiw 2017.
- Myronenko O.M., *Switocz ukrajinskoji derżawy. Polityczno-prawowyj analiz dijalnosti Centralnoji Rady*, Kyjiw 1995.
- Myronenko O.M., *Wytoky ukrajinskooho rewolucijnoho konstytucjonalizmu 1917-1929 rr. Teoretyko-metodołohicznyj aspekt*, Kyjiw 2002.
- Nahajewsky I., *Istorija Ukrajinskoji Derżawy dwadciatoho stolittja*, Kyjiw 1994.
- Nowakowski J. M. (red.) *Ukraina na zakręcie. Drogi i bezdroża pomarańczowej rewolucji*, Warszawa 2005.
- Olechno A., *Instytucja Prezydenta w systemie konstytucyjnych organów Ukrainy (1996-2005)*, Toruń 2009.
- Olszański T.A., *Historia Ukrainy XX wieku*, Warszawa 1991.
- Olszański T.A., *Trud niepodległości. Ukraina na przełomie tysiącleci*, Kraków 2003.
- Olszański T.A., *Ukraiński system partyjny*, Warszawa 1999.
- Orzich M., Ezerow A., Terleckyj D., *Konstytucija Ukrainy u sudowych riszennjach*, Kyjiw 2011.
- Orzich M., *Konstytucjonnaja reforma w Ukraini*, Odessa 2003.
- Osaulenko Ł., Zasekin W., *Hetman Ukrainy Pawło Skoropadskij*, Kn. 1, Łuck 2003.
- Pankevych I., *Zasady prawa wyborczego na Ukrainie*, Lublin 2008.
- Papakin H., *Pawło Skoropadskij: patriot, derżawotworeń, ljudyna. Istoryko-archiwni narysy*, Kyjiw 2003.
- Pawlenko Ju., Chramow Ju., *Ukrajinska derżawnist u 1917-1919 rr. Istoryko-henetycznyj analiz*, Kyjiw 1995.
- Pawluczuk W., *Ukraina. Polityka i mistyka*, Kraków 1998.
- Pelenski J. (red.), *P. Skoropadskij, Spohady. Kiniec 1917 – hrudeń 1918*, Kyjiw-Filadelfia 1995, <http://archeos.org.ua/wp-content/uploads/2013/11/%D0%A1%D0%BA%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B0%D0%B4%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B8%D0%B9.pdf>.
- Płachotnjuk N.H., *Instytut prezidentstwa w Ukraini: konstytucyjno-prawowyj aspekt*, Char-kiw 1999.
- Pohoriłko W. F., Szemszuczenko Ju., Ewdokymow W. (red.), *Konstytucija nezależnoji Ukrainy*, Kyjiw 2000.
- Pohoriłko W.F., Hołowczenko W.W., Siryj M.I. *Prawa ta swobody ljudyny i hromadjanyna w Ukraini*, Kyjiw 1997.

Polityczna istorija Ukrainy XX stolittja. U 6-ty tomach, t. 2, Kyjiw 2003.

Potocki R., Domagała M., Miłoszewska D. (red.), *Czas EuroMajdanu*, Warszawa 2014.

Potocki R., *Idea restytucji Ukraińskiej Republiki Ludowej (1920-1939)*, Lublin 1999.

Pyrih R., *Ukrajinska hetmańska derżawa 1918 roku. Istoryczni narysy*, Kyjiw 2011.

Sacharow N.A., *Institut prezidentstwa w sowremennom mire*, Moskwa 1994.

Sadurski W., *Prawo przed sądem: studium sądownictwa konstytucyjnego w postkomunistycznych państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2008.

Semenow W. S., Prahnjuk O. Ja., *Miżnarodno-prawowi aspekty Konstytucji Ukrainy*, Kyjiw 1997.

Serczyk W.A., *Historia Ukrainy*, Wrocław 2001.

Serohina S.G., *Teoretyczno-prawowi ta orhanizacijni zasady funkcionowannja instytutu prezydenstwa w Ukraini*, Charkiw 2001.

Skrukwa G., Studenna-Skrukwa M. (red.) *Rewolucja w imię godności. Ukraiński Euromajdan 2013-2014*, Toruń 2015.

Skrzydło W., Szapował W., Eckhardt K. (red.), *O potrzebie zmian Konstytucji Polski i Ukrainy. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Krasiczyn-Rzeszów 19-21 IX 2005*, Przemyśl 2006.

Skrzydło W., Szapował W., Eckhardt K. (red.), *Problemy prawa wyborczego Polski i Ukrainy: materiały drugiego posiedzenia Polsko-Ukraińskiego Klubu Konstytucjonalistów (Sieniawa 29 września – 1 października 2008 r.)*, Przemyśl 2010.

Skrzydło W., Szapował W., Eckhardt K., Steciuk. P. (red.), *Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie – dobre praktyki*, Przemyśl 2013.

Skrzydło W., Szapował W., Eckhardt K., Steciuk. P. (red.), *Podstawy wolności zrzeszania się oraz zasada samorządności w prawie konstytucyjnym Polski i Ukrainy*, Przemyśl 2013.

Sljusarenko A.H., Tomczenko M.W., *Nowi polityczni partii Ukrainy*, Kyjiw 1990.

Sljusarenko A.H., Tomenko M.W., *Istorija ukrajinskoji Konstytuciji*, Kyjiw 1993.

Sljusarenko A.H., Tomjenko M.W., *Istorija Ukrajinskoji Konstytuciji*, Kyjiw 1997.

Soldamienko W.F. (red.), *Pawło Skoropadśkyj – ostanniji hetman Ukrainy (do 140-riczczja wid dnia narodzeniija)*, Wypusk 7, Kyjiw 2013.

Soldatenko W.F., *Ukrajina w rewolucijnju dobu*, t. 2: *Rik 2018*, Kyjiw 2010.

Soldatenko W.F., *Ukrajinska rewolucija. Istorycznyj narys*, Kyjiw 1999.

Stachiw M., *Ukrajina w dobi Dyrektoriji UNR*, t. 1, Skrenton 1962.

Stanczew M., Felsztynskij Ju., *Tretja switowa: Bitwa za Ukrainu*, Kyjiw 2015.

- Stec A., *Pozycja ustrojowa prezydenta w systemie konstytucyjnym Ukrainy (1991-2012)*, Lwiv 2014.
- Steciuk P., Buczkowski J. (red.), *Problemy stosowania Konstytucji Ukrainy i Polski*, Przemysł 2003.
- Steciuk P., *Osnovy teoriji konstytuciji ta konstytucjonalizmu*, Lwiv 2003.
- Subtelny O., *Ukraine: A History*, Toronto 2000.
- Subtelny O., *Ukrajina, istorija*, Kyjiv 1991.
- Szapował W. M., *Wyszczci orhany suczasnoji derżawy*, Kyjiv 1995.
- Szapował W. M., Korneew A., *Istorja Osnownoho Zakonu (konstytucyjny proces w Ukrajini u 1990-1996 rokach)*, Charkiw 2011.
- Szemszuczenko Ju. (red.), *Teorija i praktyka konstytucjonalizacji Hałuzewoho zakonodawstwa Ukrainy*, Kyjiv 2013.
- Szewczyk S., *Osnovy konstytucijnoji jursprudenciji*, Kyjiv 2001.
- Szymanek J. (red.), *Systemy rządów w perspektywie porównawczej*, Warszawa 2014.
- Tacij W. Ja., Hroszewyj Ju. M., *Prawowi zasoby ochorony Konstytuciji*, Charkiw 1995.
- Tieslenko M. (Teslenko Myrosława), *Sudiebnyj konstytucyonnyj kontrol w Ukrainie*, Kijew 2001.
- Tychyj W. (red.), *Konstytucija Ukrainy. Naukowo-praktycznyj komentar*, Charkiw 2011.
- Velychenko S., *State Building in Revolutionary Ukraine. A Comparative Study of Governments and Bureaucrats, 1917 – 1922*, Toronto 2011.
- Wehesz M., *Karpatśka Ukrajina: dokumenty i fakty*, Użhorod 2004.
- Wehesz M., Tokar M., Basarab M., *Karpatśka Ukrajina w konteksti Ukraińśkoho derżawotworennja*, Użhorod 2008.
- Wibori Prezydenta Ukrainy. Informacyjno-analiticzna widania*, Kyjiv 2000.
- Wieczorkiewicz P., *„Bohaterowie, renegaci, zdrajcy...”*, Łomianki 2018.
- Wilson A. *Ukraińcy*, Warszawa 2002.
- Wiszka E., *Systemy polityczne Ukrainy*, Toruń 2007.
- Whitmore S., *State Building in Ukraine: The Ukrainian parliament, 1990-2003*, London 2004.
- Wolczuk K., *The moulding of Ukraine: the constitutional parties of state formation*, Budapest 2002.
- Wynnyczenko W., *Widrożennja naciji*, cz. 3, Kyjiv-Wideń 1920.
- Zieliński E., *Rada Najwyższa. Parlament Ukrainy*, Warszawa 2003.

Zieliński E., *System konstytucyjny Ukrainy*, Warszawa 2007.

Encyklopedie

Encyklopedija ukrajinoznawstwa, t. 9, Lwów 2000, <http://litopys.org.ua/encycl/euui.htm>.

http://resource.history.org.ua/cgi-bin/eiu/history.exe?&I21DBN=ELIB&P21DBN=ELIB&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=elib_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=ID=&S21COLORTERMS=0&S21STR=0000056.

Smolij W.A. (red.), *Encyklopedija istoriji Ukrainy*, t. 5: *Kon-Kju*, Kyjiv 2008, <http://www.history.org.ua/?termin=Kuriya>.

Artykuły w czasopismach/artykuły w monografiach

Ahafonowa N., *Pytannja rozwytku konstytucijnoji reformy w suczasnij Ukraini*, „Teoria i praktyka intelektualnoji własności” 2016, nr 2.

Antoszewski A., *Przedterminowe wybory parlamentarne w Europie Środkowej i Wschodniej. Model normatywny, przyczyny i konsekwencje*, „Studia Wyborcze” 2014, t. 17.

Baluk W., *System polityczny*, [w:] B.J. Albin, W. Baluk (red.), *Europa Wschodnia – dekada transformacji – Ukraina*, Wrocław 2002.

Baluk W., *Ukraina*, [w:] W. Baluk, A. Czajowski (red.), *Ustroje polityczne krajów Wspólnoty Niepodległych Państw*, Wrocław 2007.

Bałon K., *Podstawowe problemy reformy Konstytucji Ukrainy (ustawa z 8 grudnia 2004 r.)*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych” 2005, nr 93.

Bałynskij I., Kyczer P., Markow I., Porytko A., Skaraba R., Tiurdio J., *Ukraińska scena polityczna w latach 1998-1999*, Biblioteka Instytutu Wschodniego, Nr 2 (22) 1999.

Barabaszowa N., Kljuczkowski Ju., *Ewolucija wyborczoji systemy w Ukraini*, „Wisnyk Centralnoji wyborczoji komisiji” 2005, nr 1.

Barładjanu-Byrładnyk Ju., *Powstannja proty P. Skoropadśkoho. Pryczyny i naslidky*, [w:] *Ostanniji Hetman: Jubilejnyji zbirnyk Pawła Skoropadśkiego (1873-1945)*, Kyjiv 1993.

Baro H., Leser E., *Das semipräsidentale System – ‘Bastard’ oder Regierungsform sui generis*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen” 1999, no. 3.

Berdychowska B., *Jesień obywateli*, „Biuletyn Ukrainoznawczy” 2004, nr 10.

Bilski P., *System polityczny Ukrainy*, [w:] *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2005.

Biłoskurska O. B., *Aktualni pytannja mechanizmu zabezpečennja wykonannja konstytucijnoho obowjazuq doderżuwatysja Konstytuciji Ukrainy ta zakoniw Ukrainy*, „Czasopis Kyjiwśkoho uniwersytetu prawa 2007, nr 3.

- Biłoskurńska O. B., Cinnnist konstytuuiji, „Czasopis Kyjiwśkoho uniwersytetu prawa 2012, nr 1.
- Bondarenko K., *Do pytannja pro „moskowsku orientaciju” hetmana Pawła Skoropadśkoho*, [w:] *Ostanniji Hetman: Jubilejnyji zbirnyk Pawła Skoropadśkiego (1873-1945)*, Kyjiw 1993.
- Bojko N., Ukraiński system wyborczy: wyłączność w reprezentacji, [w:] D. Dudek, D. Kała, P. Potakowski (red.), *Jakiej ordynacji potrzebuje Rzeczpospolita*, Lublin 2008.
- S. Bożyk, *Ewolucja pozycji ustrojowej głowy państwa i rządu Ukrainy w latach 1989-2014*, [w:] M. Paździor, B/ Szmulik, *Ewolucja władzy wykonawczej w krajach Europy Środkowej i Wschodniej w okresie transformacji ustrojowej 1989-2014*, Lublin 2015.
- Buraczenkow A., *Czas widnowlennja istorycznoji pamjati abo deszo pro Hetmanat z pohljadu sohodennja*, [w:] *Ostanniji Hetman: Jubilejnyji zbirnyk Pawła Skoropadśkiego (1873-1945)*, Kyjiw 1993.
- Butkewycz W., *Konstytucja Ukrainy: Problemy wyroblennja nowoho projektu*, „Prawo Ukrainy” 2014, No. 7.
- Chrystjuk P., *Zamitky i materijaly do istoriji ukrajinskoji rerwoluciji 1917-1920 rr*, [w:] *Ukrajinskij socjolożicznyj instytut*, t. 2, Wiedeń 1921.
- Cwicinskaja N., *Problem legalności secesji Krymu w 2014 roku w świetle prawa międzynarodowego*, [w:] G. Skrukwa, M. Studenna-Skrukwa (red.) *Rewolucja w imię godności. Ukraiński Euromajdan 2013-2014*, Toruń 2015.
- Czernecka O. W., *Konstytucja Ukrainy ta konstytucyjna reforma w nacionalnomu konstytucijnomu wymiri*, „Czasopis Kyjiwśkoho uniwersytetu prawa 2012, nr 3.
- Czornyji D.M., *Zakonodawcza i wykonawcza władzy w Konstytuciji UNR: Problemy ocinky dokumenta*, „Wicnik Charkiwskoho nacionalnoho uniwersytetu imeni W.N. Karazina” 2010, nr 906, wyпуск 13.
- Czubara T., *Proces konstytucyjny na Ukrainie w latach 1990-2006*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2010, nr 3.
- Derewjanko S. M., *Modeli konstytucijnoho referendumu za konstytucyjamy Ukrainy ta derżaw Ewropejskoho Sojuzu: poriwjalno-typołożiczna charakterystyka*, „Czasopis Kyjiwśkoho uniwersytetu prawa 2008, nr 3.
- Domaradzki S., *W drodze do autorytaryzmu? Wybory parlamentarne i polityczna przyszłość Ukrainy*, [w:] B. Piskorska (red.) *Ukraina po wyborach parlamentarnych 2012. Proeuropejska perspektywa?* Lublin 2013.
- Eckhardt K., *Immunitet parlamentarny na Ukrainie*, [w:] S. Grabowska, J. Juchniewicz (red.), *Immunitet parlamentarny w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2017.

- Eckhardt K., Katalog i klasyfikacja zasad oraz gwarancji konstytucyjnego ładu Ukrainy w świetle poglądów doktryny (przegląd wybranych podręczników prawa konstytucyjnego), „Rzeszowskie Studia Prawnicze” 2011, 1(1).
- Eckhardt K., Koncepcja odpowiedzialności konstytucyjno-prawnej we współczesnej ukraińskiej doktrynie prawa konstytucyjnego, [w:] R. Balicki, M. Jabłoński (red.), Państwo i jego instytucje. Konstytucja-sądownictwo-samorząd terytorialny, Wrocław 2018.
- Eckhardt K., Konstytucjonalizacja instytucji większości parlamentarnej na Ukrainie, „Współczesne Prawo” 2017, Zeszyt 2.
- Eckhardt K., Mandat przedstawicielski a tzw. klauzula czechosłowacka (rozważania na tle przepisów Konstytucji Ukrainy), [w:] R. Balicki, M. Jabłoński (red.), Dokoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi, Wrocław 2018.
- Eckhardt K., Przedterminowe zakończenie kadencji jako instrument poszukiwania efektywnej większości parlamentarnej. Uwagi w świetle przepisów Konstytucji Ukrainy, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, Tom 5.
- Eckhardt K., Status prawny deputowanego w świetle Konstytucji i ustawodawstwa Ukrainy (wybrane elementy regulacji), [w:] M. Serowaniec, A. Bień-Kacała, A. Kustra-Rogatka (red.) Potentia non est nisi da bonum Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Zbigniewowi Witkowskiemu, Toruń 2018.
- Eckhardt K., Status prawny Krymu w świetle orzeczeń sądów konstytucyjnych Ukrainy i Rosji, „Przegląd Sejmowy” 2014, Nr 3 (122).
- Eckhardt K., Zasady podziału władzy na Ukrainie, [w:] S. Garbowska, R. Grabowski (red.) Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich T. II, Rzeszów 2016.
- Eckhardt K., Zasady wprowadzania stanów szczególnego zagrożenia w świetle Konstytucji i ustawodawstwa Ukrainy, [w:] R.M. Czarny, K. Spryszak, red. Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Współczesne ustroje państwowe i rozwój demokracji w Polsce. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni, Toruń 2012.
- Eckhardt K., Zasady zmiany Konstytucji Republiki Ukrainy, [w:] S. Garbowska, R. Grabowski (red.) Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich, Warszawa 2008.
- Ezerow A. A., Tłumaczeniija Konstytuciji Ukrainy: Sposoby, meži, зміst, „Czasopis Kyjiwśkoho uniwersytetu prawa 2011, nr 3.
- Filipenko A., The Long-Suffering Constitution, “Statutes and Decisions” 2011, vol. 46, no. 2.
- Fryčkyj Ju. O., Znczeniija konstytuszczynoho dohoworu miz Werchownoju Radoju Ukrainy i ta Prezydentom Ukrainy „Pro osnovni zasady orhanizaciji ta funkcionuwannja derżawnoji władzy ta miscewoho samowrjaduwannja w Ukraini na

- period do pryjnattja nowoji Konstytuciji Ukrainy” dlja podalszoho rozwytku orhanizaciji ta funkcionowannja derżawnoji władzy w Osnownomu Zakoni Ukrainy 1996 r., „Czasopis Kyjiwśkoho uniwersytetu prawa 2006, nr 4.
- Futey B. A., Comments on the Constitution of Ukraine, “East European Constitutional Review” 1996, nr 29.
- Futey B. A., Ukraine’s Draft Constitution Meets Political Reality, “East European Constitutional Review” 1993, nr 14.
- Geda Y, Sidorenko S., It All Went Splendidly for the President. Ukraine Returned to the 1996 Constitution, “Statutes and Decisions” 2011, vol. 46, no. 3.
- Gill N. *Wybory parlamentarne na Ukrainie (27 marca i 3 kwietnia 1994 r.) oraz Wybory prezydenckie na Ukrainie (26 czerwca i 10 lipca 1994 r.)*, [w:] S. Zydorowicz (red.), *Polska i państwa sąsiedzkie. Wybory parlamentarne i prezydenckie 1993-1995*, Poznań 1997.
- Grelka F., *Polityka III Rzeszy wobec ukraińskich zmaganiń niepodległościowych w latach 1939-1941*, „Biuletyn Ukrainoznawczy” 2006, nr 12.
- Grzybowski K., *Moderator Imperii*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1963, t. 15, z. 2.
- Grzybowski M., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej na tle doświadczeń konstytucyjnych państw Europy Środkowej i Wschodniej (kilka uwag o unormowaniu relacji państwo-obywatel), „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 5 (52).
- Hohol K. H., The Draft Constitution of Ukraine: An Overview, “Review of Constitutional Studies” vol. 1, No. 2.
- Hołubko W., Lityński A., *Ukraina na drodze do niepodległości (1918-1920). W setną rocznicę*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2017, t. 16, z. 1.
- Honczaruk W., *Osoblywosti transformacji wyborczoji systemy suczasnoji Ukrainy: Awtoeref. Kand. Polit. Nauk Kyjiw* 2001.
- Hruszewśkyj M., *Ukrajina i Rosija. Perehowory w sprawi nowoho ładu (lipień-sierpień 1917 r.)*, [w:] *Szto taki ukrajińnci i czoho wony choczuć?*, Kyjiw 1991.
- Hurska-Kowalczyk L., *Ewolucja form rządów na Ukrainie*, [w:] L. Hurska-Kowalczyk (red.), *Dylematy rozwoju Ukrainy*, Szczecin 2011.
- Implementacija konstytucyjnych zmin szczodo prawosuddja: stan i problemy (Analityczna dopowidź Centru Razumkowa)*, „Nacionalna Bezpeka i Oborona” 2015, nr 1-2(173-174).
- Jabłonskij W., „Konstytucija” Derżawnoho centru UNR w ekzyli u 1948-1992 rr., [w:] *Problemy wywczennja istoriji Ukrajinskoji rewoluciji 1917-1921 rokuw*, Kyjiw 2014.
- Jakowliw A., *Osnowy Konstytuciji UNR*, „Rozbudowa derżawy” 1992, nr 5.

- Jonak A., *Urząd prezydenta Ukrainy w pierwszych latach transformacji ustrojowej państwa: od deklaracji suwerenności Ukrainy do ugody konstytucyjnej*, „Politeja” 2012, nr 21.
- Juszczak O., Ehfrafow P., Tepljuk M., *Do metodologii wyznaczenia struktury nowelacji Konstytucji Ukrainy*, „Prawo Ukrainy” 2013, No. 12.
- Kaczmarczyk-Kłak K., *Prawo łaski i amnestia na Ukrainie po nowelizacji z lat 2014-2016*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2017, nr 96.
- Kalakura Ja., *Obraz hetmanatu w nowitnij istoriohrafiji*, [w:] *Hetmanat Pawła Skoropadśko-ho: istorija, postati, kontrowersji*, Kyjiw 2008.
- Karatnycky A., *Ukraine’s Orange Revolution*, “Foreign Affairs” 2005, vol. 84, no. 2.
- Kaszczenko S.H., *Wocctanowlenye gosudarstwenności w Ukrainje w nojabre 1917-janware 1918 gg. i jeje zakonodatelnoje oformlenije*, „Kultura narodow Priczernomor-ja” 1998, nr 5.
- Katchanowski I., *Crimea: People and Territory Before and After Annexation*, [w:] A. Pikulicka-Wilczewska (red.), *Ukraine and Russia: People, Politics, Propaganda and Perspectives*, Bristol 2015.
- Kęsek R., *Ukraina*, [w:] A.K. Piasecki (red.), *Samorząd terytorialny w wybranych państwach europejskich*, Kraków 2010.
- Kierończyk P., *Konstytucjonalizm*, [w:] A. Szmyt (red.), *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2010.
- Kierończyk P., *Ustrój państwa*, [w:] A. Szmyt (red.), *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2010.
- Kik K., *Kształtowanie się systemów partyjnych Rosji, Ukrainy i Białorusi*, „Polityka Wschodnia” 1996 nr 1.
- Ključzkowski J., *Treść i podmioty praw wyborczych w prawie konstytucyjnym Ukrainy*, „Studia Wyborcze” 2014, t. 17.
- Koliuszko I., *Ohljad zakonodawstwa pro wybory narodnych deputatiw Ukrainy*, [w:] P. Steciuk, J. Buczkowski (red.), *Reformy prawa wyborczego w Polsce i na Ukrainie*, „Zeszyty Naukowe” (Przemysł) 2004, nr 14.
- Konstytucyjna reforma w Ukraini: perebih, stan i perspektywy (Analityczna dopowiedź)*, „Nacjonalna Bezpeka i Oborona” 2007, nr 1(85).
- Konstytucyjny proces w Ukraini: nowi realij, nowi wyklyky, nowi pidchody (Analityczna dopowiedź Centru Razumkowa)*, „Nacjonalna Bezpeka i Oborona” 2015, nr 4-5(153-154).
- Korneew A., Szapował W., *Istorija konstytucijnoho uporjadkuwannja suczasnji ukrajińskoj derżawy. Do 15-ji ricznyci pryjnattja Konstytuciji Ukrainy*, „Wysnyk CVK” 2011, nr 1.

- Kosyło A., *Władza sędownicza w konstytucjach Polski i Ukrainy (analiza prawno-porównawcza)*, [w:] M. Granat, J. Sobczak (red.), *Problemy stosowania konstytucji Polski i Ukrainy w praktyce*, Lublin 2004.
- Kowal A., *Działalność naukowa, publiczna i polityczna profesora i akademika Stanisława Sewerynowicza Dnistrianskiego*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze” 2011, nr 2.
- Kowal O., Składowski K., *Transformacja systemu wyborczego a Konstytucyjna reforma na Ukrainie*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana konstytucji. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Rzeszów, 3-4 marca 2008 r.*, Rzeszów 2008.
- Kowalczyk K., Tomczak Ł. (red.), *Czechy, Polska, Ukraina. Partie i systemy partyjne. Stan i perspektywy*, Toruń 2007.
- Kowalski G., *Pozbawienie władzy prezydenta Ukrainy przez parlament w 2014 r. (analiza konstytucyjna)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 3(37).
- Kowalski G., *Przewrót konstytucyjny na Ukrainie w 2014 roku. Analiza konstytucyjno-prawna*, „Przegląd Sejmowy” 2018, nr 1(144).
- Kozakiewicz J., *Systemy polityczny Ukrainy*, „Warszawskie Zeszyty Ukrainoznawcze” 2000, nr X.
- Krywienko Ł. T., *Prezydent Ukrainy: ewolucja konstytucyjno-prawowego statusu*, „Wiczie” 1998, nr 10(79).
- Krywienko Ł. T., *Rozpodził wład i procesualni prawa parlamentu*, „Wiczie”, 1998, Nr 3.
- Kuca G., *Rada Najwyższa – Prezydent – Gabinet Ministrów. System hamulców w trójkącie władzy na Ukrainie*, [w:] J. Zalesny (red.), *Zagadnienia ustrojowe państw poradczych*, Warszawa 2010.
- Kuca G., *Rada Najwyższa jako parlament Ukrainy*, [w:] J. Czajowski, M. Grzybowski (red.), *Parlamente państw europejskich*, Kraków 2005.
- Leusz M., *Transformacja demokratyczna współczesnej Ukrainy*, „Wschodnioznawstwo” 2009, nr 3.
- Lis-Staranowicz D., *Glosa do orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie M. Melnychenko przeciwko Ukrainie*, Nr skargi 17707/02, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3 (68).
- Lisjak-Rudnickij I., *Ukrajinska rewolucja z perspektywy sorokolittja*, [w:] *Istoriczni ese*, t. 2, Osnowy, Kyjiw 1994.
- Ławniczak A., *Dywagacje na temat zasady jedności państwowej*, [w:] R. Balicki, M. Jabłoński (red.), *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, Wrocław 2018.
- Łemak W., *Udoskonalennja demokratycznych instytucji w kontekście reformy rozdiłu i Konstytucji Ukrainy*, „Prawo Ukrainy” 2013, No. 8.

- Luń Z., *Do pitanija udoskonalenija garantiji prawowej ochorony Konstytuciji Ukrainy*, [w:] P. Steciuk, J. Buczkowski (red.), *Problemy stosowania Konstytucji Ukrainy i Polski*, Przemysł 2003.
- Łytwyn M., *Prohrama derżawno-politycznoho rozwytku Zachidno-ukrajińskoj Narodnoji Respubliki: Dokumenty i materialy emihracijnoho periodu*, „Hałyczyna” 2014, nr 25-26.
- Małanij O., *Konstytucyjne zakonodawstwo ZUNR*, „Uniwersytetski naukowi zapysky” 2010, nr 1.
- Martynjuk R., *Ponowlennja czynnosti położeń redakcji Konstytucji Ukrainy wid 8 hrudnja 2004 r: Pytannja konstytucyjnosti ta lehitymnosti*, „Prawo Ukrainy” 2016, No. 2.
- Mojak R., *Republika Ukrainy*, [w:] E. Gdulewicz (red.), *Ustroje państw współczesnych*, t. 2, Lublin 2005.
- Monołatij I. *Między autonomią a państwowością. Próby instytucjonalizacji struktur przedstawicielskich i wykonawczych w Ukrainie po I wojnie światowej*, „Przegląd Sejmowy” 2019, nr 1 (150).
- Monołatij I., Walak M., *Ukraińska idea państwowa – próby urzeczywistnienia*, [w:] W. Paruch (red.), *Wprowadzenie do studiów wschodnioeuropejskich*, t. 2, Ukraina i Białoruś: przeszłość i współczesność ziem między Rzeczypospolitą a Rosją, Lublin 2013.
- Moshes A., *The Constitution of Counterreforms, “Statutes and Decisions”* 2011, vol. 46, no. 3.
- Motyka G., *Ukraina, „Europa Środkowo-Wschodnia”* 2000, R. VII-VIII (1997-1998).
- Myronenko O., *Ukraińska Derżawa*, [w:] *Ukraińskie derżawotorennja. Ne wytrebuwanyj potencjał. Słownik-dowidnyk*, Kyjiw 1997.
- Myronenko O.M., *Konstytucija Ukrajinskoji Narodnoji Respubliki 1918*, [w:] W.A. Smolij (red.), *Encykłopedija istoriji Ukrainy*, „Naukowa dumka” 2008, t. 5.
- Myronenko O.M., *Ukraińska Derżawa*, [w:] *Ukraińskederżawotorennja. Ne wytrebuwanyj potencjał. Słownik-dowidnyk*, Kyjiw 1997.
- Nieścioruk J., *Ustrój i polityka wewnętrzna Zachodnio-Ukraińskiej Republiki Ludowej w latach 1918-1919*, [w:] J. Marszałek Kawa, Z. Karpus (red.) *Stosunki Polsko-Ukraińskie. Historia i pamięć*, Toruń 2008.
- Nikołajew J., *Funkcjonowanie Rady Najwyższej Ukrainy (1996-2011). Wybrane aspekty*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2016, nr XIV, 3.
- Olechno A., *Instytucja prezydenta na tle początków państwowości ukraińskiej*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2009, tom 8.

- Olechno A., *Państwo w stanie zagrożenia – zasada konstytucjonalizmu na Ukrainie*, [w:] E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra (red.), *25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2015.
- Olechno A., *Prawne formy działania prezydenta Ukrainy*, [w:] S. Bożyk (red.), *Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów*, Białystok 2009.
- Olechno A., *Prezydent Ukrainy jako gwarant Konstytucji na tle sporu z parlamentem wiosną 2007 roku*, [w:] J. Czajkowski (red.), *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*, Kraków 2007.
- Olechno A., *Reminiscencje ustrojowe USRR po 1990 r.*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2017, t. 16, z. 1.
- Olechno A., *Rola prezydenta Ukrainy w procesie transformacji ustrojowej*, [w:] T. Mołdawa, J. Szymanek (red.), *Instytucja prezydenta. Zagadnienia teorii i praktyki na tle doświadczeń polskich oraz wybranych państw obcych*, Warszawa 2010.
- Olechno A., *Ukraina*, [w:] M. Grzybowski, S. Bożyk (red.), *Systemy konstytucyjne państw współczesnych*, Kraków 2012.
- Olechno A., *Zmiany Konstytucji Ukrainy*, [w:] S. Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013.
- Olszański T.A., *Uchwalenie Konstytucji Ukrainy*, „Biuletyn Ukraiński” 1996, nr 3(27).
- Pankevych I., *Referendum na Ukrainie: teoria i praktyka*, „Studia Wyborcze” 2009, t. 9.
- Pankevych I., *Zmiany w prawie wyborczym Ukrainy*, „Colloquium WNHIS” 2012, nr II.
- Panowa Ju., *Hołowa Derżwnoho centru UNR w Ekzyli: poltyko-prawowyj status*, „Derżawa i Prawo” 2010, nr 49.
- Pastuszko G., *Modele kierownictwa wewnętrznego w izbach pierwszych parlamentów*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 3 (140).
- Pawłyszyn O., *Ukraińska Rada Narodowa, najwyższy organ ustawodawczy Zachodnio-ukraińskiej Republiki Ludowej (październik 1918 – czerwiec 1919)*, „Biuletyn Ukrainoznawczy” 1999, nr 5.
- Peganow A.O., *Czecho-Słowacko-Węgierskie pergowory w najabre 1938 – marte 1939 g. O realizacii wenskeho arbitrażnoho reszenija*, „Rossijskije i slawjanskije isslebowanija” 2009, nr 3.
- Pietnoczka P., *Proces konstytucyjny na Ukrainie w latach 2014-2016*, „Przegląd Wschodnio-europejski” 2017, nr VIII/2.
- Potulnyčkyj W., *Ukrajniškyj konserwatyzm – ideolożična i socialno-ekonomiczna peredomowa stanovlennja 2-ho Ukrajniškoho Hetmanatu (1789-1914)*, „Wisnyk Kyjiwškoho Derżawnoho lnhwistycznoho uniwersytetu” 2000, nr 4.

- Prieszkinia O. W., *Osnowy konstytucyjnoho ładu w systemi Konstytuciji Ukrainy*, „Czasopis Kyjiwśkoho uniwersytetu prawa 2010, nr 4.
- Prodanjuk F., *Do pyttannja pro wnutrisznju polityku derżawy Pawła Skoropadśkiego*, [w:] *Ostanniji Hetman: Jubilejniji zbirnyk Pawła Skropadśkiego (1873-1945)*, Kyjiw 1993.
- Pułło A., *Wokół pojęcia ustroju politycznego*, [w:] M. Kudej (red.), *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, Katowice 1999.
- Pyrih R.Ja., *Hetmanat Pawła Skoropadśkoho: osoblywosti zakonotworennja (kwiteń-hrudeń 1918 r.)*, „Archiwy Ukrainy” 2010, nr 1.
- Pytlik B., *Prezydent Ukrainy*, [w:] J. Osiński (red.), *Prezydent w państwach współczesnych*, Warszawa 2009.
- Rabinowych P, Honcharov V., *Protection of the Constitution of Ukraine by means of the constitutional adjudication*, “Law of Ukraine” 2011, No. 7-8.
- Rafałowski W., *Klasyfikacje systemów wyborczych państw pokomunistycznych: porównanie mocy analitycznej i predykcyjnej*, „Studia Wyborcze” 2010, t. 10.
- Rudyk P. A., *Prewentywnyj kontrol Konstytucyjnoho Sudu Ukrainy szczodo wnesennja zmin do Osnownoho Zakonu Ukrainy*, „Czasopis Kyjiwśkoho uniwersytetu prawa 2014, nr 1.
- Rudyk P. A., *Pro zminy prawowoho statusu Kabinetu Ministriw Ukrainy widpowidno do nowoji redakcji Konstytuciji Ukrainy*, „Czasopis Kyjiwśkoho uniwersytetu prawa 2007, nr 1.
- Rudyk P. A., *Wyswitlennja Konstytuciji Pyłypa Orłyka w istoryko-prawowij literaturi w period do prohołoszennja nezależnosti Ukrainy*, „Czasopis Kyjiwśkoho uniwersytetu prawa 2011, nr 4.
- Rum’jancew W., *Centralna Rada: Stanowlennja Ukrajinskoho parlamentaryzmu*, *Wisnyk akad. Prawowych Nauk Ukrainy*” 1997, nr 4.
- Rum’jancew W., *Konstytucija UNR 1918 r. – sproba rozpoditu władzy*, „Wisnyk akad. Prawowych Nauk Ukrainy” 1998, nr 1.
- Rychłowski P., *Niepodległość Ukrainy*, „Polityka Wschodnia” 1993, nr, 1.
- Salkow A.P., *Perwyj wenskiej arbitraż i problema jużnoj Słowakii (Werchej wengrii) w no jabre 1938 – marte 1939 g.*, „Wesnik BDU” 2011, seria 3, wypusk 2.
- Sarnecki P., *Prezydent Republiki w rozwiązaniach konstytucyjnych państw Europy Środkowej*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 1(18).
- Sawczyn M. W., Marczuk R. W., *Osnowni pryncypy dijalnosti Konstytucyjnoho Sudu Ukrainy po tłumaczennju Konstytuciji Ukrainy*, „Czasopis Kyjiwśkoho uniwersytetu prawa 2009, nr 2.

- Shevchuk S., Principle of the Rule of law and the Highest Legal Force of the Constitution of Ukraine, "Law of Ukraine" 2011, no. 7-8.
- Shishkin V., *The Status of President In the System of Government of Ukraine*, [w:] K. Działocha, R. Mojak, K. Wójtowicz (red.), *Ten Years of Democratic Constitutionalism in Central and Eastern Europe*, Lublin 2001.
- Skotnicki K., Modele i źródła finansowania partii politycznych, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 1 (120).
- Skotnicki K. (tłum. i oprac.), *Ukraina: Konstytucyjność Dekretu Prezydenta O Zarządzeniu Ogólnoparłamentowego Referendum z Inicjatywy Ludowej dotyczącego zmiany Konstytucji (wyrok Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z dnia 27 marca 2000 r.)*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1(42).
- Skrypnjuk O., Konstytucyjna reforma w Ukraini: Etapy postępu ta metodolohija suczasnoji modernizaciji Osnownoho Zakonu, „Prawo Ukrainy” 2014, No. 7.
- Smohorzewska I., *Zakonodawcza dijalnist Ukrainjskoji Nacionalnoji Rady*, „Ukraina: kulturalna spadszczyna, nacionalna swidomist, derżawnist” 2009, nr 18.
- Sokół W., *Polityka reform wyborczych na Ukrainie w latach 1990-2014*, „Wschód Europy” 2015, nr 1(2).
- Stachiw M., *Derżawnij ustrij Ukrainjskoji Derżawy w 1917-20 rr.*, [w:] *Encyklopedija ukrajinoznawstwa: Zahalna czastynta*, t. 2, Lwiw 1995.
- Stachiw M., *Konstytucija Ukrainjskoji Narodnoji Respubliki*, [w:] *Encyklopedija ukrajinoznawstwa: Zahalna czastynta*, t. 3, Lwiw 1994.
- Stec A., *Wybory prezydenckie na Ukrainie – kilka uwag*, [w:] A. Sokala, Z. Witkowski (red.), *Przemiany prawa wyborczego – doświadczenia nowych demokracji: Republika Czeska, Republika Słowacka, Republika Ukrainńska, Rzeczpospolita Polska*, Bydgoszcz 2007.
- Stelmach A., *Legalność władzy na Ukrainie*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2015, nr 4.
- Śydun S., *Efektywność zmian w ukraińskim systemie wyborczym w procesie transformacji*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2011, nr 2.
- Śydun S., *Ewolucja stosunków pomiędzy Ukrainą i UE*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2010, nr 3.
- Szapował W., Konstytucja ukrainy: Az dwadcać rokiw abo łysze dwadcać rokiw!?, „Prawo Ukrainy” 2016, No. 6.
- Szapował W., Wykonawcza władza w Ukraini u konteksti formy derżawnoho prawlinnja, „Prawo Ukrainy” 2016, No. 4.
- Szczerbanjuk O., *Widklykannja deputata jak forma bezposerednioho zdzijsniennja suwerennoji władzy narodu*, [w:] W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckhardt, P. Steciuk (red.), *Prawo naszych sąsiadów*, t. 1: *Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju*

społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie – dobre praktyki, Rzeszów-Przemyśl 2013.

- Szemszuczenko Ju., *Etapy konstytucyjnego rozwoju w niezależnej Ukrainie*, „Czasopys Kyjiwskoho uniwersytetu prawa” 2015, nr 2.
- Szemszuczenko Ju., Skrypnjuk O., *Suczasnaja konstytucyjno-prawowa doktryna Ukrainy: pytannja teorii i praktyka realizaciji*, [w:] A. Szmyt, J. Boszycki, J. Stelina, W. Iwanow (red.), *Aktualne problemy prawa Polski i Ukrainy*, Gdańsk 2018.
- Szemszuczenko Ju., *Teoretyczne problemy projektu nowej Konstytucji Ukrainy*, [w:] A. Łopatka (red.), *Ku konstytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Warszawa 1995.
- Szmorhun O., *Reforma konstytucyjna w Ukrainie: problem projektu zorientowanego narodo-wo*, „Nowa Ukraina. Zeszyty historyczno-politologiczne” 2006, nr 1.
- Szmorhun O., *Reforma konstytucyjna w Ukrainie: problem projektu zorientowanego narodo-wo*, „Nowa Ukraina. Zeszyty historyczno-politologiczne” 2006, nr 1.
- Tepljuk M., *Wnesennja zmin do Konstytucji Ukrainy: problema konstytucyjnosti*, „Prawo Ukrainy” 2013, No. 8.
- Tereszczenko Ju., *Hetmanat Pawła Skoropadśkoho*, [w:] *Hetmanskyj almanach*, cz. 2, Kyjiw 2003.
- Tereszenko Ju., *Hetmanat Pawła Skoropadśkoho jak projaw konserwatywnojej rewoluciji*, „Ukraińskijskij istorycznyj żurnal” 2008, nr 3.
- Tkaczuk A., *Nowij derżawji nowu konstituciju*, „Polityka i Czas” 1994, nr 10.
- Tomenczuk Ch.B., *Formuwannja i stanowlennja wiszczych predstavnyckych orhaniw władzy ZUNR za doby parlamentskojej demokratiji (żowteń 1918 – czerwień 1919 rr): istoryko-politolożyczynyj analiz*, „Panorama politolożicznych studij” 2012, nr 9.
- Tymchenko I., *Mechanism of constitutional jurisdiction in Ukraine*, “Law of Ukraine” 2012, No. 3-4.
- Wąsik D., *Prawnokarna ochrona wyborów i referendów w ustawodawstwach niektórych państw obszaru postsowieckiego*, „Studia Wyborcze” 2013, t. 16.
- Werstjuk W., *Hetmańska derżawa 1918 r. w konteksti ukraińskijskojej rewoluciji*, „Ukraińskijskij istoryk” 1999, nr 2-4.
- Wojaszczyk K.A., *System polityczny Ukrainy: między autorytaryzmem a demokracją*, „Rocznik Nauk Politycznych” 2002, nr 4.
- Wojnicki J., *Rozwiązywanie sporów politycznych między legislatywą a egzekutywą: na przykładzie wyborów przedterminowych*, [w:] Z. Kiełmiński, J. Szymanek (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego z perspektywy politologicznej*, Warszawa 2013.

- Wolczuk K., *Presidentialism In Ukraine: a Mid-term Review of the Second Presidency*, „Democratization” 1997, vol.4 n.3.
- Wowk O., Dzejko Ź., *Polityczno-hromadski orhany Ukrajinskoji Narodnoji Respubliki w ekzyli w 1920-1992 rr (istoryczno-praowyj aspekt)*, „Czasopys Kyjiwskoho uniwersyteta prawa” 2002, nr 4.
- Wowk O., *Konstytucyjia Pyłypa Orłyka: oryhinal ta joho istorija*, „Archiw Ukrainy” 2010, nr 3-4(269).
- Wyszniak O., *Co daje prezidentowi Ustawa o władzy?*, „Biuletyn Ukraiński, Ośrodek Studiów Wschodnich” 1995, wrzesień.
- Zajec A.P., *Nowa Konstytucja Ukrainy*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 6(23).
- Zalewski P.K., *Ukraina*, „Europa Środkowo-Wschodnia” 1993, R. III.
- Zhuk L., *Relacje Rady Najwyższej i Prezydenta Ukrainy: instytucja impeachmentu*, [w:] T. Mołdowa, J. Zaleśny (red.), *Parlamentaryzm w świecie współczesnym. Między ideą a rzeczywistością*, Warszawa 2011.
- Zieliński E., *Rząd Ukrainy*, [w:] E. Zieliński, J. Zieliński, *Rządy w państwach Europy*, Warszawa 2006.
- Zubrzycka S., *Status prawno-polityczny deputowanego Rady Najwyższej Ukrainy po 2005 r.*, „Biuletyn Ukrainoznawczy” 2006, nr 12.
- Zubrzycka S., *Ukraińskie sądownictwo konstytucyjne*, „Biuletyn Ukrainoznawczy” 2012, nr 15.
- Zushchik I., *The Constitution of Notions*, “Statutes and Decisions” 2011, vol 46, no. 3.

Podręczniki

- Bałakirewa R. S., *Konstytucyjne prawo Ukrainy*, Kyjiw 2003.
- Bożyk S. (red.), *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2014.
- Fedorenko W.L., *Konstytucyjne prawo Ukrainy*, Kyjiw 2016.
- Fedorow M. P., Naulik N. S., *Konstytucyjne prawo Ukrainy*, Ternopil 2003.
- Fryćkyj O. F., *Konstytucyjne prawo Ukrainy*, Kyjiw 2002.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006.
- Hołowaneć W. F., *Konstytucyjne prawo Ukrainy*, Kyjiw 2005.
- Honczarenka W., *Istorija derżawy i prawa Ukrainy*, Charkiw 2013.
- Juszczenko W.I., Zajac I.Ja., *Konstytucyjne prawo Ukrainy*, Kyjiw 2009.
- Krawczenko W. W., *Konstytucyjne prawo Ukrainy: Nawczalnyj posibnyk*, Kyjiw 2004.
- Pohoriłko W.F. (red.), *Konstytucyjne prawo Ukrainy*, Kijów 1999.
- Pohoriłko W.F., Fedorenko W.L., *Konstytucyjne prawo Ukrainy*, Kyjiw 2000.

Sowhyrja O., Szuklina N., *Konstytucyjne prawo Ukrainy*, Kyjiw 2018.

Szapował W. M., *Konstytucyjne prawo zarubiznych krajow*, Kyjiw 1997.

Szapował W. M., *Srawnitelnoje konstitutionnoje prawo*, Kijew 2007.

Tacij W.J., Porożyn A.J. (red.), *Istorija derżawy i prawa Ukrainy. Akademycznyj kurs*, t. 2, Kyjiw 2000.

Todyka Ju. M., Żurawskij W. S., *Konstytucyjne prawo Ukrainy*, Kyjiw 2002.

Inne materiały źródłowe

Начерк проекту державного законодаду для Української Трудової Республіки, https://constituanta.blogspot.com/2012/10/1919_24.html (24.11.2017).

Priljuk Ju., Janewskyji D. (red.), *Konstytucijni akty Ukrainy. 1917-1920. Newidomi konstytucji Ukrainy*, Filosofska i socjologiczna dumka, Kyjiw 1992.

Konstytucija niezaleznoji Ukrainy. U troch knihach. Knyha tretja. Czastyna persza. Dokumenty. Stenohramy, Kyjiw 1998.

Statut Ukrainśkiej Rady Narodowej, Statut Ukrainśkoї Naціональної Ради, прийнятий у Львові 18 жовтня 1918 року, <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0006300-18> (15.02.2018).

Stenogramy posiedzeń Rady Najwyższej Ukrainy, <http://iportal.rada.gov.ua/meeting/stenogr>.

Відозва Української Національної Ради від 1 листопада 1918 року, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0008300-18> (15.02.2018).

Podstawy ustroju państwowego Republiki Galicyjskiej, <http://www.archives.gov.ua/Sections/Constitution/2/index.php?33>.

Deklaracija pro derżawnyj suverenitet Ukrainy, Konstytucji i konstytucijni akty Ukrainy, Kyjiw 2001.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego podpisana w Strasburgu w 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607, sprostowanie: Dz.U. z 2006 r., nr 154, poz. 1107).

Report Komisarza Praw Człowieka Rady Europy z kwietnia 2011 r., Sounding the Alarm: Protecting Democracy in Ukraine, A Freedom House Report on the State of Democracy and Human Rights in Ukraine.

Opinion on the Draft Constitution of Ukraine (prepared by a working group headed by Mr V.M.Shapoval) adopted by the Venice Commission at its 75th Plenary Session (Venice, 13-14 June 2008), CDL-AD(2008)015-e, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2008\)015-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2008)015-e).

Draft Opinion on the Constitution of Ukraine, European Commission For Democracy Through Law, Strasbourg 1997.

Koncepcja derżawotworenija w Ukraini – dokument wydany przez IV Oğólnoukraiński Kongres „Ruchu”, 2-4 grudzień 1992 r.

Orędzie prezydenta L. Krawczuka skierowane do Rady Najwyższej Ukrainy, „Ukrinform” z 11 maja 1994 r.

Regulamin Rady Najwyższej Ukrainy z 27 lipca 1994 r.- Rehlament Wierhownoji Rady Ukrainy, WWR 1994, nr 35.

Wypowiedź prezydenta L. Kuczmy, „Urjadowyj Kur'er” z 24 grudnia 1994 r.

Orzeczenia i uchwały Sądu Konstytucyjnego

Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z 3 października 1997 r. w sprawie wniosku Ołeksandra Leonidowicza Barabasza co do oficjalnej wykładni ust. 5 art. 94 i art. 160 Konstytucji Ukrainy, nr 18/183-97, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-97>.

Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z 19 maja 1999 r. dotyczącego uprawnień interpelacyjnych posłów, nr 1-12/99, polskie tłum. A. Sołomiewicz, opracowanie i weryfikacja L. Garlicki, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 1 (36).

Orzeczenia Sądu Konstytucyjnego nr N1-38/2000 z 27 czerwca 2000 r.

Orzeczenia Sądu Konstytucyjnego nr N1-39/2000 z 11 lipca 2000 r.

Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z 30 stycznia 2002 r. „Pro wyborczu zastawu”, nr 2-rp/2002.

Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z 25 grudnia 2003 r., nr 22-rp/2003.

Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z 12 października 2004 r., N2-w/2004.

Orzeczenie Sądu Najwyższego Ukrainy z 3 grudnia 2004 r. nr 0090700-04.

Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego z 5 października 2005 r.

Uchwała Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z 5 lutego 2008 r. „Pro widmowu u widkrytti konstytucyjnoho prowadżennja u sprawi za konstytucyjnym podannjam 102 narodnych deputatiw Ukrainy szczo do widpowidnosti Konstytuciji Ukrainy (konstytucijnosti) Zakonu Ukrainy «Pro wnesennja zmin do Konstytuciji Ukrainy», Zakonu Ukrainy «Pro wnesennja zminy do rozdiłu IV 'Prikincewi ta perechidni położennja'», Zakonu Ukrainy «Pro Konstytucijnyj Sud Ukrainy»”, nr 6-u/2008.

Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z 26 czerwca 2008 r., nr 13. English translation M. E. Sharpe, „Statutes and Decisions” 2009, vol 44, no. 5.

Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z 12 kwietnia 2009 r., nr 10-rp/2009.

Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego z 16 kwietnia 2008 r., nr 6-rp/2008.

Wyrok Sądu Konstytucyjnego z dnia 14 marca 2014 r. dotyczący konstytucyjności uchwały Rady Najwyższej Autonomicznej Republiki Krymu o przeprowadzeniu na

Krymie i w Sewastopolu referendum w sprawie włączenia do Federacji Rosyjskiej, nr 2-rp/2014, polskie tłum. M. Rulka, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 3 (122).

Publikacje prasowe

„Derżawnyji wystnik”

„Gołos Ukrainy” 1998, nr 63(1813).

Czubata M.W., Derżawotworczy nowaciji u konstytucijnomu zakonodawstwi ukrajinskoi derżawy 1918 r.: Interpretaciji zarubiznych ta wıtcyznianych istorikiw prawa, <http://lclslaw.knu.ua/index.php/item/180-derzhavotvorchi-novatsiyi-u-konstytutsijnomu-zakonodavstvi-ukrayinskoyi-derzhavy-1918-r-interpretatsiyi-zarubiznykh-ta-vıchyznyanykh-istorykiv-prava-chubata-m-v> (14.03.2017).

Wypowiedź L. Krawczuka w trakcie prac Komisji Konstytucyjnej, *K woprosu ob uchrezdeniji posta prezidenta*, Archiwum Komisji Konstytucyjnej, II p. z 4 grudnia 1990 r.

Kornijenko M., *Samowrjaduwanija – bilsze praw, mensze wymoh wid centru*, „Hołos Ukrainy” z 25 lutego 1994 r.

„Kommunist” 1996, nr 24.

Koniński P., *Demokracja na 90 procent*, „Gazeta Wyborcza” z 2 kwietnia 2002 r.

„Kyjiw Post” z 3 listopada 1998 r.

RFE/RL Poland, Belarus, Ukraine Report z 31 marca 2000 r.

Orędzie Prezydenta Ukrainy z 15 kwietnia 2003 r., nr 10. „Pro wnutriszne i zowniszne stanowysze Ukrainy u 2002 roci: Posłannja Prezydenta Ukrainy do Werchownoji Rady Ukrainy”.

Śmierć Heorhija Gongadzego, <http://antykorupcja.gov.pl/ak/aktualnosci/12950,Smierc-Heorhija-Gongadzego.html> (18.09.2018).

Wysnowok Nacionalnoji komisiji iż zmicnennja demokracji ta utwerdzennja werchowenstwa prawa szczodo dotrymannja wymoh konstytucyjnosji procedury pid czas wnesennja zmin do Konstytucyi Ukrainy 1996r. szljachom uchwalennja Zakonu „Pro wnesennja zmin do Konstytucyi Ukrainy” wid 8 hrudnja 2004r. ta widpowidnosti ioho położeń zahalnym zasadam Konstytucyi Ukrainy 1996 r. i ewropejskym standartam, <http://www.minjust.gov.ua>.

W. Juszczenko. *Ukrajini potribna Konstytucija nacionalnoho tworennja*, „Dzerkało tyżnja” 2008, nr 7(686).