

UKRAINA

ARTUR OLECHNO

Uwagi wprowadzające

Ukraina jest stosunkowo nowym państwem, powstałym w 1991 r. w wyniku rozpadu ZSRR. Pod względem terytorialnym, z obszarem wynoszącym 603 700 km², jest największym państwem w Europie po Federacji Rosyjskiej. Kraj ten, położony nad Morzem Czarnym, graniczy od zachodu z Polską (535 km), Słowacją (97 km) i Węgrami (103 km), od północy z Białorusią (891 km), od południa z Mołdawią (939 km) i Rumunią (531 km) oraz od wschodu i północnego wschodu z Rosją (1576 km). Łączna długość granicy lądowej wynosi 4558 km, a morskiej 2782 km. Ukraina zajmuje znaczną część Równiny Wschodnioeuropejskiej, będąc krajem nizinnym ze średnią wysokością 175 m n.p.m. Zaledwie 5% powierzchni zajmują tereny górskie Karpat i Gór Krymskich. Główną rzeką kraju jest Dniepr, który na długości 1205 km płynie przez Ukrainę. Wody śródlądowe zajmują 12% powierzchni kraju.

Ukrainę zamieszkuje ok. 45,5 mln obywateli, co oznacza, że w ciągu niewiele ponad 10 lat liczba ludności zmalała o ok. 10%. Gęstość zaludnienia wynosi 77 osób/km². Prawie 78% mieszkańców deklaruje narodowość ukraińską, pozostali to Rosjanie (17%), Białorusini, Mołdawianie, Tatarzy krymscy, Bułgarzy, Polacy, Żydzi. Połowa obywateli deklaruje się jako osoby wierzące, spośród których 50% należy do Ukraińskiego Kościoła Prawosławnego Patriarchatu Kijowskiego, 26% do Ukraińskiego Kościoła Prawosławnego Patriarchatu Moskiewskiego, 8% do Ukraińskiej Cerkwi Greckokatolickiej, 7% do Ukraińskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego, 2% do Kościoła rzymskokatolickiego, a 0,6% stanowią wyznawcy judaizmu.

Co najmniej 67% mieszkańców posługuje się urzędowym językiem ukraińskim, należącym do grupy języków wschodniosłowiańskich, choć odsetek ten stale rośnie od momentu ogłoszenia niepodległości Ukrainy. Język ukraiński dominuje na zachodzie kraju, w centralnej części kraju jest stosowany równolegle z językiem rosyjskim, który z kolei przeważa na wschodzie i południu kraju. Język rosyjski i krymskotatarski, obok ukraińskiego, są urzędowymi językami na Krymie.

Stolicą Ukrainy od 1934 r. jest Kijów. Miasto liczące ponad 2,7 mln mieszkańców, położone jest w centralnej części kraju nad rzeką Dniepr. Terytorium Ukrainy

dzieli się na 24 obwody, będące odpowiednikami polskich województw, 2 miasta wydzielone (Kijów i Sewastopol) oraz 1 republikę autonomiczną (Autonomiczna Republika Krymu). Niższą jednostką podziału terytorialnego są rejony w liczbie 492.

Ukraina jest państwem przemysłowo–rolniczym, znajdującym się ciągle na początkowym etapie reform strukturalnych w gospodarce. Świadczy o tym znaczący udział przemysłu (32%) oraz rolnictwa (9%) w strukturze dochodu narodowego, jak też jeden z najniższych w Europie poziom produktu krajowego brutto (PKB) w przeliczeniu na 1 mieszkańca: zaledwie 6 900 USD w 2010 r. Jednocześnie Ukraina posiada jedno z największych w świecie złoża kilku surowców: manganu, rud żelaza, uranu, rtęci, węgla kamiennego i brunatnego. Rozbudowane są także liczne gałęzie przemysłu, a zwłaszcza hutnictwo, przemysł maszynowy i środków transportu, przemysł chemiczny oraz rolno–spożywczy. Tradycyjnie znaczącym działem gospodarki na Ukrainie jest rolnictwo. Użytki rolne zajmują prawie 70% terytorium kraju, a uprawia się głównie pszenicę, jęczmień, buraki cukrowe i kukurydzę.

Ukraina jest członkiem–założycielem ONZ i członkiem większości wyspecjalizowanych agend tej organizacji. Jest też krajem członkowskim wielu innych organizacji, m.in. Światowej Organizacji Handlu, Rady Europy, Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej, OBWE, GUAM, Wspólnoty Niepodległych Państw. W 2003 r. w ustawie o zasadach polityki wewnętrznej i zewnętrznej znalazł się punkt o przyszłym członkostwie w NATO, jednak w 2010 r. głosami większości deputowanych Rady Najwyższej został uchylony. W dniu 14 czerwca 1994 r. podpisano układ o partnerstwie i współpracy między Wspólnotą Europejską a Ukrainą, by w 1998 r. powołać do życia Radę Współpracy UE–Ukraina. W 2004 r. włączono Ukrainę do Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, nadając jej miano priorytetowego partnera. Ostatnim, jak do tej pory, etapem kooperacji było pozytywne przyjęcie oświadczenia Ukrainy o ubieganie się o członkostwo w UE (2005), jednak do chwili obecnej nie przyznano jej oficjalnego statusu kraju kandydującego.

1. Geneza systemu rządów

Próbując dotrzeć do początków ukraińskich konstytucji, należy nawiązać do istniejącej na przełomie XVI i XVII w. Siczy Zaporoskiej. Za protoplastę ukraińskiego parlamentu możemy uznać działającą wówczas Radę Kozacką (właściwie Rada Siczy lub Generalna Rada Wojskowa). Składająca się ze wszystkich członków stanu kozackiego, niekiedy z udziałem chłopów i mieszczaństwa, posiadała głównie kompetencje ustawodawcze i sądownicze. W późniejszym czasie większe znaczenie posiadała wybierana w wyborach pośrednich Rada Starszyny. W 1710 r. uchwaliła ona uchodzącą za pierwszą ukraińską ustawę zasadniczą –

Konstytucję praw i wolności wojska zaporoskiego, przewidującą trójpodział władzy na ustawodawczą (Rada Generalna), wykonawczą (hetman) i sędowniczą (Sąd Generalny). Konstytucja obowiązywała jedynie 4 lata, nie stając się jednak zaczątkiem państwowości. Ziemie ukraińskie po III rozbiorze Polski weszły w większości w skład Imperium Rosyjskiego, część zaś znalazła się w posiadaniu monarchii Habsburgów.

Wydarzenia rewolucyjne z lat 1917–1920 umożliwiły próby powołania do życia państwa ukraińskiego. Dnia 17 marca 1917 r. w Kijowie utworzono Ukraińską Centralną Radę pod przewodnictwem M. Hruszewskiego. Zadaniem Rady było m.in. reprezentowanie interesów narodowych Ukrainy i powołanie ogólnoukraińskiego parlamentu. W kwietniu 1917 r. Centralna Rada zwołała I Ukraiński Zjazd Narodowy. Sama stała się parlamentem Ukrainy, władzę wykonawczą powierzając tzw. Małej Radzie.

W I Uniwersale, wydanym 23 czerwca 1917 r., Centralna Rada proklamowała autonomię Ukrainy i utworzyła rząd autonomiczny w postaci Sekretariatu Generalnego. 20 listopada 1917 r. proklamowano utworzenie niezależnej Ukraińskiej Republiki Ludowej (UNR), jednak w federacyjnych ramach Rosji (III Uniwersał).

Dnia 9 stycznia 1918 r. w IV Uniwersale Centralna Rada proklamowała pełną suwerenność Ukraińskiej Republiki Ludowej. Wobec decyzji okupujących wówczas Ukrainę wojsk niemieckich o rozwiązaniu parlamentu, 29 kwietnia 1918 r. Centralna Rada uchwaliła Konstytucję Ukraińskiej Republiki Ludowej (Statut) oraz wybrała M. Hruszewskiego na prezydenta. Jeszcze tego samego dnia doszło do zamachu stanu kozackiego atamana – gen. P. Skoropadskiego i przywrócenia przedrewolucyjnego porządku. Statut UNR ukonstytuował jedynie Zgromadzenie Ogólnonarodowe, któremu powierzał najwyższą władzę w państwie. Zgromadzenie to miało bezpośrednio wykonywać zadania władzy ustawodawczej oraz utworzyć organy władzy wykonawczej i sędowniczej

Działacze Centralnej Rady próbowali odzyskać władzę jesienią 1918 r., tworząc konkurencyjny wobec proradzieckiego Tymczasowego Rządu Robotniczo-Chłopskiego organ najwyższej władzy państwowej. Był nim Dyrektoriat UNR, będący czymś w rodzaju kolegalnej głowy państwa. Dyrektoriat utworzył rząd tymczasowy, a pod koniec 1918 r. Radę Ministrów UNR. W maju 1920 r. wszelkie uprawnienia władzy najwyższej przeszły na Semena Petlurę. Tym samym Dyrektoriat utracił swój kolektywny charakter, skupiając uprawnienia głowy państwa w jednych rękach. Formalnie rzecz biorąc, S. Petlura sprawował władzę do upadku UNR, utworzenia ZSRR i następnie na uchodźstwie we Francji, aż do śmierci w 1926 r.

Na kolejne kilkadziesiąt lat Ukraina, tracąc niepodległość, znalazła się w granicach ZSRR jako jedna z części sowieckiego imperium. Konstytucja USRR z marca

1919 r. deklarowała pełną suwerenność Ukrainy, potwierdzoną przyznaniem władzy wykonawczej, w postaci Centralnego Komitetu Wykonawczego Rad Ukrainy, prawa prowadzenia samodzielnej polityki zagranicznej, wyrażając jednocześnie nadzieję na ścisłą współpracę z pozostałymi republikami socjalistycznymi.

Deklaracją z 13 grudnia 1922 r., potwierdzoną na I Ogólnozwiązkowym Zjeździe Rad w Moskwie dnia 30 grudnia 1922 r., utworzono Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich, w skład którego włączono również Ukrainę. W ramach Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej uchwalono trzy konstytucje (1929 r., 1937 r., 1978 r.). Kolejne akty nie skutkowały zmianą podstawowych cech radzieckiego systemu politycznego, czyli brakiem wyraźnego rozdziału władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej.

W dniu 16 lipca 1990 r. Rada Najwyższa Ukrainy proklamowała Deklarację o suwerenności Ukrainy. Pomimo braku wizji przyszłej państwowości i związków z ZSRR deklaracja głosiła „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...”. Pracę tę powierzono powołanej pod koniec października 1990 r. Komisji Konstytucyjnej, której zadaniem było opracowanie ogólnych założeń przyszłej konstytucji i przedstawienie projektu tych założeń na forum parlamentu.

Kwestia niepodległości Ukrainy miała zostać ostatecznie rozstrzygnięta w referendum państwowym, którego termin wyznaczono na dzień 1 grudnia 1991 r. W referendum wzięło udział ponad 84% uprawnionych do głosowania, z czego przeszło 95% opowiedziało się za przyjęciem Aktu o niepodległości Ukrainy. Tego samego dnia Ukraińcy po raz pierwszy mieli również wybrać swego prezydenta. Wyniki zwycięskich dla Leonida Krawczuka wyborów pokazały, że Ukraińcy w większości oddając głosy na „starą władzę w nowej formie”, nie są gotowi do radykalnych zmian.

Rozpoczął się okres nowelizacji konstytucyjnych oraz odpowiedniego dostosowania ukraińskiego ustawodawstwa w kierunku umocnienia pozycji władzy wykonawczej w systemie podziału władzy. W dniu 14 lutego 1992 r. Rada Najwyższa uchwaliła ustawę „O zmianie i nowelizacji Konstytucji Ukrainy”. Wprawdzie już Deklaracja z dnia 16 lipca 1990 r. proklamowała wprowadzenie trójpodziału władzy, ale dopiero teraz podział na władzę ustawodawczą w postaci Rady Najwyższej i wykonawczą, uosabianą przez prezydenta i Gabinet Ministrów, stawał się faktem.

Tymczasem działalność Komisji Konstytucyjnej była hamowana, a nawet kilkakrotnie zawieszana. Do prac powrócono po wyborach parlamentarnych i prezydenckich w 1994 r.

Nowo wybrany prezydent L. Kuczma zapowiedział rychle wzmocnienie uprawnień rządu i stworzenie silnego, efektywnego urzędu prezydenta jako podstawowych instrumentów realizujących politykę państwa. Za priorytetową prezydent uznał sprawę powrotu do zawieszonych od dłuższego czasu prac nad nową konstytucją.

W październiku 1994 r. powołano nowy skład Komisji Konstytucyjnej. Prowadzone przygotowania do zmiany konstytucji, rozgrzewane kluczowym sporem co do prezydenckiego bądź parlamentarnego charakteru ustroju państwa, poparte coraz przychylniejszym nastawieniem społeczeństwa do rządów silnej władzy wykonawczej, doprowadziły w maju 1995 r. do przyjęcia tzw. Porozumienia Konstytucyjnego, które zmodyfikowało obowiązującą konstytucję USRR z 1978 r. Porozumienie przewidywało zasadniczy podział władzy między prezydentem a parlamentem, zapewniając jednocześnie silniejszą pozycję głowie państwa i władzy wykonawczej.

Wejście w życie Porozumienia Konstytucyjnego po raz kolejny opóźniło prace Komisji Konstytucyjnej. Wobec tego zdecydowano się na, jak się później okazało, skuteczne rozwiązanie. W ramach Komisji Konstytucyjnej we wrześniu 1995 r. utworzono mniejszy organ odpowiedzialny za przygotowanie projektu konstytucji. Dziesięcioosobowa grupa ekspertów (4 prezydenckich, 4 parlamentarnych i 2 przedstawiciele sądownictwa) wywiązała się z tego zadania w ciągu miesiąca, już w październiku przedstawiając pełny projekt konstytucji – trzeci od października 1990 r. Niestety, ponownie pojawiło się widmo zawieszenia prac nad projektem z powodu niechęci parlamentarzystów do zaakceptowania niektórych jego postanowień, głównie mówiących o zakresie uprawnień głowy państwa i stosunków na linii prezydent – parlament. Na wniosek deputowanego centrum, M. Syroty, w parlamencie powstała nieformalna grupa mająca na celu przekształcenie marcowego projektu na bardziej wyważony. Na początku maja 1996 r. grupa ta z inicjatywy O. Moroza nabrała formalnego kształtu jako Tymczasowa Nadzwyczajna Komisja ds. Przygotowania Projektu Konstytucji. Pod koniec maja przestawiła ona tzw. projekt Syroty.

Debata nad tym projektem rozpoczęła się w czerwcu 1996 r. Wobec niechęci parlamentarzystów prezydent zdecydował się na szantaż polityczny, grożąc wniesieniem własnego projektu i poddaniem go pod referendum ogólnopństwowe. Doprowadziło to do uelastycznienia postawy parlamentu. W nocy z 27 na 28 czerwca 1996 r., po 23-godzinnej debacie parlamentarnej, udało się dojść do porozumienia.

2. Konstytucja i jej nowelizacje

Nowa Konstytucja Ukrainy została uchwalona w dniu 28 czerwca 1996 r. na piątej sesji Rady Najwyższej, a więc dopiero pod koniec piątego roku niepodległości przestała obowiązywać konstytucja Ukraińskiej SRR z 1978 r. Z dniem tym zakończył się długotrwały, pierwszy okres kształtowania się ustroju państwa, jednocześnie zamykający epokę konstytucjonalizmu sowieckiego.

Ustawa zasadnicza ustanowiła Ukrainę republiką o ustroju prezydencko–parlamentarnym. Unormowanie w konstytucji właśnie tej formy rządów wiązało się z chęcią odrzucenia radzieckiego systemu władzy (monopol partyjny), wprowadzeniem demokratycznej zasady podziału władzy oraz koniecznością stworzenia silnej władzy wykonawczej, w której widziano szansę przewyciężenia kryzysów politycznych i gospodarczych. Tworząc system prezydencko–parlamentarny, wzorowano się głównie na innych europejskich ustrojach półprezydenckich, (Francji, Finlandii czy Portugalii), nie zapominając jednakże o narodowej specyfice. Posiadał on zatem istotne różnice i zawierał cechy charakterystyczne dla ukraińskiej formy rządów, zauważalne głównie w podziale uprawnień między najwyższymi organami i statusach państwowych poszczególnych władz, jak np. wzmocnienie pozycji prezydenta w jego stosunkach z rządem.

Najobszerniej konstytucja regulowała stosunki między prezydentem a Radą Najwyższą i Gabinetem Ministrów. W miarę wyczerpująco konstytucja potraktowała także cały niezbędny zakres procedur i uprawnień ukraińskiego *check and balance*.

Prezydent otrzymał znaczący wpływ na działalność ustawodawczą, jednocześnie ograniczając w ten sposób uprawnienia parlamentu. Zgodnie z art. 106 p. 29/30 prezydent podpisywał ustawy uchwalone przez Radę Najwyższą oraz posiadał prawo weta wobec ustaw. Prezydent wydawał dekrety, w większości przypadków wymagające kontrasygnaty premiera i odpowiedniego ministra. Prezydent posiadał prawo inicjatywy ustawodawczej oraz prawo nadania wnoszonym przez siebie projektom ustaw trybu pilnego.

Ograniczona została możliwość rozwiązania parlamentu przez prezydenta. Prawo to przyznano mu wyłącznie w przypadku braku możliwości rozpoczęcia posiedzenia plenarnego w ciągu trzydziestu dni trwania sesji zwyczajnej, wprowadzając dodatkowo kolejne ograniczenia.

Natomiast Radzie Najwyższej przyznano szereg uprawnień kontrolnych wobec prezydenta: wysłuchiwanie jego dorocznych orędzi, kierowanie doń interpelacji, wypowiedanie się ostatecznie w kwestii wyboru premiera. Rada mogła wreszcie zastosować procedurę *impeachmentu*, w wypadku dopuszczenia się przez prezydenta zdrady stanu bądź popełnienia ciężkiego przestępstwa.

Prezydent musiał współpracować z Radą Najwyższą nie tylko w procedurze powołania rządu, ale również kierowników wielu innych urzędów państwowych. Także szczególnie istotne decyzje prezydenta musiały być zatwierdzone przez Radę Najwyższą, np. wprowadzenie stanu wojennego lub wyjątkowego, ogłoszenie stanu klęski żywiołowej, powszechnej lub częściowej mobilizacji, wypowiedzenie wojny, użycie sił zbrojnych czy zawarcie pokoju.

Pomimo braku w nowej ustawie zasadniczej przepisu o zwierzchnictwie prezydenta nad władzą wykonawczą *de facto* było ono sprawowane. Prezydent powoływał premiera (za zgodą Rady Najwyższej) i członków Gabinetu Ministrów oraz kierowników innych centralnych organów władzy wykonawczej, a także kierowników terenowych organów administracji państwowej. Prezydent miał prawo uchylecia uchwał i rozporządzeń Gabinetu Ministrów oraz Rady Ministrów Autonomicznej Republiki Krym.

Prezydencko–parlamentarny model ustroju ustanawiał odpowiedzialność Gabinetu Ministrów przed prezydentem, jednocześnie przyznając Radzie Najwyższej prawo kontroli działalności rządu. Dodatkowo relacje prezydent – rząd zostały uregulowane poza konstytucją w dekreście Prezydenta Ukrainy z 1996 r., który podporządkował bezpośrednio głowie państwa ministerstwa Obrony, Spraw Wewnętrznych, Spraw Zagranicznych oraz Informacji.

Kolejny etap reformy ustroju miał swój początek w 2000 r. Wówczas L. Kuczma zdecydował się na zarządzenie ogólnoukraińskiego referendum w sprawie poszerzenia uprawnień głowy państwa w oparciu o ludową inicjatywę ustawodawczą. Dekret zarządzający referendum został przez deputowanych zaskarżony do Sądu Konstytucyjnego, którego orzeczenie uznało niektóre punkty za niezgodne z konstytucją, co uwzględnił kolejny dekret prezydenta. Decyzja Sądu Konstytucyjnego została przyjęta z satysfakcją przez deputowanych, obawiających się wprowadzenia rządów autorytarnych na Ukrainie.

Tymczasem wyniki referendum przyniosły pełne poparcie dla propozycji prezydenta. Co ciekawe, miało to miejsce w czasie, kiedy sam L. Kuczma był krytykowany na równi z parlamentem, co tym bardziej oznaczało zgodę Ukraińców na silne rządy prezydenckie. Jeszcze latem 2000 r. do parlamentu trafiły dwa projekty nowelizacji ustawy zasadniczej – prezydencki, uwzględniający zmiany przewidziane w referendum oraz lewicy, bardziej równoważący władze. Sąd Konstytucyjny, oceniając oba projekty, uznał, iż projekt prezydencki narusza art. 157 konstytucji, natomiast projektowi parlamentarnemu zarzucił proponowanie zmian, które bezpośrednio nie wynikały z pytań zawartych w referendum.

Kiedy wydawało się, że konflikt pomiędzy prezydentem i parlamentem będzie nadal narastał, sprawa referendum i nowelizacji konstytucji zeszła na dalszy plan z powodu tzw. afery Gongadze. Po jej uciszeniu spór na szczycie władzy przeniósł się na inne pole, skupiając się wokół rządu premiera W. Juszczenki. I choć problem

nowelizacji został dość skutecznie wyhamowany, to powracał przed kolejnymi wyborami prezydenckimi 2004 r., w których nie mógł już kandydować L. Kuczma.

Głosowanie w dniu 21 listopada 2004 r. zakończyło się zwycięstwem W. Janukowycza, przeciwko czemu protest złożył sztab wyborczy W. Juszczenki, zarzucając przeciwnikowi sfałszowanie wyborów. W. Juszczenko ogłosił, że nie uznaje wyników wyborów i wezwał swych zwolenników do wyjścia na ulice Kijowa, sam ogłaszając się prezydentem Ukrainy. W dniu 3 grudnia 2004 r. Sąd Najwyższy Ukrainy uwzględnił częściowo skargę bloku W. Juszczenki, stwierdzając wypadki naruszenia prawa wyborczego, uchylił ustalenia wyników II tury i nakazał Centralnej Komisji Wyborczej ponowne ich przeprowadzenie w ciągu trzech tygodni, licząc od dnia 5 grudnia 2004 r. Centralna Komisja Wyborcza dostosowała się do postanowienia Sądu Najwyższego i wyznaczyła wybory na dzień 26 grudnia 2004 r. Powtórzony balotaż przyniósł zwycięstwo Wiktorowi Juszczence, który 23 stycznia 2005 r. został zaprzysiężony na trzeciego prezydenta powojennej Ukrainy.

Tymczasem w dzień po rozstrzygnięciu Sądu Najwyższego, 4 grudnia 2004 r., doszło do pierwszego głosowania w Radzie Najwyższej Ukrainy nad przyjęciem pakietu ustaw o zmianie Konstytucji Ukrainy i zmianie ustawy o wyborach prezydenta. Przewodniczący Socjalistycznej Partii Ukrainy, O. Moroz, około pół roku wcześniej wystąpił z wnioskiem o uchwalenie zmian w Konstytucji Ukrainy, polegających na przekształceniu dotychczasowego ustroju prezydencko–parlamentarnego w republikę parlamentarno–prezydencką, z istotnymi uprawnieniami parlamentu i premiera oraz skromnymi uprawnieniami prezydenta, zbliżającymi go do reprezentacyjnej pozycji prezydenta Niemiec. Przed II turą wyborów, z motywów taktycznych, W. Juszczenko zawarł z O. Morozem porozumienie, w którym godził się na zmianę konstytucji zgodnie z wnioskiem Moroza, jednakże gdy w następstwie działań mediacyjnych w dniu 4 grudnia doszło do głosowania nad proponowanymi zmianami w konstytucji, popierający W. Juszczenkę deputowani głosowali przeciwko nim.

Przełom nastąpił 8 grudnia 2004 r., kiedy to Rada Najwyższa przegłosowała pakiet ustaw: zmiana składu Centralnej Komisji Wyborczej, ordynacji wyborczej oraz nowelizację ustawy zasadniczej. Ustawy weszły w życie po ich bezpośrednim podpisaniu przez Prezydenta L. Kuczmę w gmachu parlamentu, z tym że ustawa o zmianach w konstytucji obowiązywać miała od dnia 1 września 2005 r., inne jej przepisy dopiero od 1 stycznia 2006 r., a pozostała część zmian weszła w życie dopiero po wyborach parlamentarnych w 2006 r.

Do najważniejszych zmian należało ograniczenie kompetencji prezydenta, pozbawiające go prawa mianowania premiera i ministrów i przekazujące je Radzie Najwyższej. Prezydent zachował jednakże obok większości parlamentarnej uprawnienie do wnioskowania osoby na stanowisko premiera (także prawo inicjatywy

co do odwołania Gabinetu Ministrów) oraz wyznaczania ministrów tak zwanych resortów siłowych, tj. ministra obrony narodowej, ministra bezpieczeństwa publicznego i ministra spraw zagranicznych. 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. Telewizji i Radiofonii Ukrainy. Prezydent utracił zatem znaczną część kompetencji, ale uzyskał dodatkowe możliwości rozwiązania parlamentu.

Ostatnim etapem niezwykle burzliwej transformacji ustrojowej Ukrainy było orzeczenie z dnia 30 września 2010 r. (*nr 20-rp/2010*), w którym ukraiński Sąd Konstytucyjny uchylił ustawę z 8 grudnia 2004 r. wprowadzającą nowelę konstytucyjną, zmieniającą system władzy z prezydencko-parlamentarnego na parlamentarno-prezydencki. Sąd Konstytucyjny zarzucił wspomnianej nowelizacji, że została uchwalona z naruszeniem procedur przewidzianych w konstytucji. W związku z tym Sąd Konstytucyjny orzekł, że z chwilą podjęcia orzeczenia ponownie obowiązują redakcja konstytucji z 1996 r. Treść orzeczenia Sądu Konstytucyjnego wydaje się zasadna. Podczas nowelizacji konstytucji w grudniu 2004 r. złamano jej przepisy, naruszając wówczas obowiązujący tryb wprowadzania zmian do ustawy zasadniczej. W komentarzach zauważano jednak, że orzeczenie zostało podjęte w interesie (jeśli nie pod naciskiem) Prezydenta W. Janukowycza. Same zmiany były już wcześniej zaskarżone do Sądu Konstytucyjnego, który w lutym 2008 r. uchylił się od rozpatrzenia sprawy pod wątpliwym pretekstem, że z chwilą wejścia w życie zmian konstytucji ustawa o jej nowelizacji „wyczerpała się” i jej legalność nie może być rozważana. Orzeczenie z 2010 r. przywraca zdecydowaną przewagę prezydenta w państwie, osłabiając tak rząd, jak i parlament.

Jednocześnie Sąd Konstytucyjny, w celu zapewnienia ciągłości państwa, nakazał organom państwa 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 moc.

W dniu 1 lutego 2011 r. Rada Najwyższa Ukrainy przyjęła ustawę zmieniającą konstytucję, na mocy której znowelizowano niektóre przepisy dotyczące wyborów deputowanych do Rady Najwyższej, Prezydenta Ukrainy, deputowanych do Rady Najwyższej Autonomicznej Republiki Krym oraz wyborów samorządowych.

Konstytucja Ukrainy z 28 czerwca 1996 r. składa się ze 161 artykułów podzielonych na 15 rozdziałów poprzedzonych preambułą. Rozdział I obejmuje zasady ogólne (art. 1–20), rozdział II zawiera katalog praw, wolności i obowiązków człowieka i obywatela (art. 21–68), rozdział III określa zasady prawa wyborczego i trybu przeprowadzania referendum (art. 69–74), rozdział IV poświęcono Radzie Najwyższej, jej kompetencjom, zasadom działania oraz prawom i obowiąz-

kom deputowanych (art. 75–101), rozdział V reguluje tryb wyboru i uprawnienia Prezydenta Ukrainy (art. 102–112), rozdział VI wyznacza kompetencje Gabinetu Ministrów i innych organów władzy wykonawczej (art. 113–120), rozdziały VII i VIII zostały poświęcone odpowiednio prokuraturze (art. 121–123) i sądownictwu (art. 124–131), rozdział IX normuje ustrój terytorialny Ukrainy (art. 132–133), rozdział X traktuje o Autonomicznej Republice Krym (art. 134–139), rozdział XI wylicza zasady ustroju samorządu lokalnego (art. 140–146), rozdział XII normuje status Sądu Konstytucyjnego Ukrainy (art. 147–153), rozdział XIII określa procedurę wprowadzenia zmian do Konstytucji Ukrainy (art. 154–159), a rozdziały XIV i XV zawierają przepisy końcowe (art. 160–161) i przejściowe (1–14).

Wśród naczelnych zasad ustrojowych konstytucja wymienia zasadę republikańskiej formy państwa, zasadę suwerenności i niepodległości państwa, zasadę demokratycznego, socjalnego państwa prawnego, zasadę podziału władz, zasadę pluralizmu politycznego.

Suwerenność przypisywana jest w ukraińskiej konstytucji zarówno narodowi, jak i państwu. Konstytucja wspomina wprost o suwerenności państwa, które rozciąga się na terytorium całej Ukrainy. Jednocześnie suwerenem i jedynym źródłem władzy jest naród. Naród sprawuje władzę w sposób pośredni, poprzez swoich przedstawicieli oraz bezpośredni, w drodze referendum ogólnoukraińskiego. Referendum zarządza Rada Najwyższa lub prezydent na wniosek co najmniej 3 milionów obywateli uprawnionych do głosowania (art. 72). W sposób pośredni naród wyraża swoją suwerenną wolę poprzez deputowanych wybieranych do Rady Najwyższej. Parlament w imieniu narodu, w oparciu o wielowiekową historię tworzenia państwowości ukraińskiej i realizując prawo narodu do samo-określenia, uchwalił ustawę zasadniczą. Konstytucja mówi o podziale władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą i o ile nie ma wątpliwości, jak należy zaszeregować Radę Najwyższą, Gabinet Ministrów oraz sądy, to ustrojodawca nie umiejscawia prezydenta w ramach egzekutywy, co każe domniemywać możliwość istnienia czwartej władzy.

Konstytucja podkreśla, że Ukraina jest państwem unitarnym, a jej terytorium stanowi nienaruszalną całość (art. 2). W ramach Ukrainy jej nieodłączną część składową stanowi Autonomiczna Republika Krymu, podejmująca decyzje należące do jej zakresu działania i określone w Konstytucji Ukrainy. Autonomiczna Republika Krym posiada własną konstytucję, parlament i rząd, których akty nie-sprzeczne z konstytucją i ustawami Ukrainy muszą być ponadto wykonywane zgodnie z aktami prezydenta i Gabinetu Ministrów Ukrainy. Posiada zatem pewne atrybuty państwowości, ale nie posiada suwerenności państwowej.

Językiem państwowym jest ukraiński, jednak konstytucja gwarantuje prawo używania i swobodnego rozwoju języka rosyjskiego i innych języków mniejszości narodowych (art. 10).

Zdecydowanie najwięcej miejsca konstytucja poświęca prawom, wolnościom i obowiązkom człowieka i obywatela, których ustanowienie i zabezpieczenie stanowi główny obowiązek państwa (art. 3). Rozdział II – Prawa, wolności i obowiązki człowieka i obywatela 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: 1) osobiste, 2) polityczne, 3) ekonomiczne, 4) socjalne, 5) kulturalne oraz 6) ekologiczne. Ustrojodawca stwierdza też, że katalog praw i wolności nie stanowi „listy zamkniętej” i może być rozszerzony. Obok tradycyjnych praw i wolności konstytucja, na tle doświadczeń związanych z katastrofą w Czarnobylu, gwarantuje prawo do przebywania w bezpiecznym dla życia i zdrowia otoczeniu oraz gwarantuje jawność informacji o stanie środowiska (art. 50). Przyznane prawa i wolności nie mogą być zmieniane, a ograniczane jedynie w pewnym zakresie w czasie obowiązywania stanu wojennego lub wyjątkowego.

Konstytucja nie wypowiada się wprost na temat przyjętego systemu rządów. W swojej pierwszej wersji przyjmowała ustrój parlamentarno–prezydencki czy nawet prezydencko–parlamentarny, jednak nowelizacja z 8 grudnia 2004 r. przesunęła zauważalnie akcent władzy w stronę parlamentu, tworząc indywidualny system mieszany, odchodzący od poprzedniego systemu półprezydenckiego. Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego z 2010 r. przywraca zatem system pierwotnie w niej przewidziany.

Według art. 154 Konstytucji 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 za 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 opowiedziało się za nimi co najmniej 2/3 konstytucyjnego składu Rady Najwyższej Ukrainy. Projekty ustaw szczególnych, tj. proponujące zmianę rozdziału I „Zasady ogólne”, rozdziału III „Wybory, Referendum” lub rozdziału XII „Wprowadzenie zmian do Konstytucji Ukrainy”, przedkłada w Radzie Najwyższej co najmniej 2/3 konstytucyjnego składu parlamentu lub Prezydent Ukrainy. W razie uchwalenia projektu większością co najmniej 2/3 głosów konstytucyjnego składu Rady Najwyższej musi być on zatwierdzony w referendum ogólnoukraińskim, zarządzonym 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 do-

piero w Radzie Najwyższej następnej kadencji. Przepis ten ma za zadanie ochronę konstytucyjnego porządku prawnego oraz pośrednio poddanie proponowanych zmian ocenie narodu, którą może on wyrazić, oddając głosy w najbliższych wyborach parlamentarnych na partie opowiadające się za bądź przeciwne 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, zmierzając do likwidacji niepodległości lub do naruszenia integralności terytorialnej Ukrainy. Konstytucja nie może zostać zmieniona w czasie obowiązywania stanu wojennego lub wyjątkowego (art. 157 konstytucji). 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 nie uchwalony przez Radę Najwyższą, może być przedłożony ponownie nie wcześniej niż po upływie roku od dnia głosowania nad tym projektem. 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 rozstrzygania o zgodności 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 artykułach 157 i 158 konstytucji, nad przestrzeganiem których czuwa Sąd Konstytucyjny z urzędu. Kto

zatem ma 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

3. System partyjny i system wyborczy

Biorąc pod uwagę istotne znaczenie partii politycznych dla sprawnego i demokratycznego funkcjonowania państwa oraz konfrontując ten fakt z zachodzącymi na Ukrainie procesami, należy przyznać rację R. Gortat, która słusznie zauważa, że partie polityczne „nie należą do najsilniejszych aktorów tamtejszej sceny politycznej”. Jako powody takiej sytuacji wskazuje się charakterystyczne dla państw postkomunistycznych: brzemień totalitarnego dziedzictwa, równoległość zmiany systemu politycznego i gospodarczego, brak czytelnych podziałów społecznych czy organizacji grupowych interesów oraz – w przypadku Ukrainy – brak własnej państwowości i wspólnej dla całego kraju tradycji historycznej. Silnej pozycji partii politycznych nie sprzyjały również półprezydencki system polityczny oraz obowiązująca do grudnia 1997 r. większościowa ordynacja wyborcza, akurat w warunkach ukraińskich utrudniająca ugruntowanie swych pozycji poszczególnym partiom politycznym. Za główny powód takiego stanu rzeczy uznać jednak należy utrzymanie władzy w rękach radzieckiej nomenklatury, której bezpartyjni już przedstawiciele zaczęli sprawować rządy w niepodległym państwie. Utrzymanie władzy ułatwiła im słabość nowo powstałych partii, niestanowiących większego zagrożenia postradzieckiemu establishmentowi.

Początków ukraińskiej sceny politycznej doszukuje się w 1988 r., kiedy to na fali *perestrojki* i *glasnosti*, spotęgowanej jeszcze katastrofą w Czarnobylu, pojawiły się demokratyczne ruchy obywatelskie, alternatywne wobec rządzącej partii komunistycznej. W lutym 1989 r. powstał Ludowy Ruch Ukrainy na Rzecz Przebudowy (LRU), będący pierwszą masową organizacją opozycyjną, nawiązującą do tradycji państwa ukraińskiego z lat 1917–1921 oraz europejskich wartości politycznych.

W tym samym czasie powstawały kolejne partie, m.in. w latach 1989–1990 założono kilka ugrupowań nacjonalistycznych, które zaczęły przejawiać dążenia niepodległościowe, jak np. Ukraińska Partia Narodowa czy Ukraińskie Zgromadzenie Międzypartyjne.

Początek lat dziewięćdziesiątych XX stulecia to także pierwsze rozdźwięki w łonie Komunistycznej Partii Ukrainy, dotyczące głównie sprawy niepodległości.

Zwolennicy suwerenności państwa gromadzili się wokół późniejszego prezydenta L. Krawczuka oraz I. Pluszcza. Środek sceny politycznej zajęła Demokratyczna Partia Odrodzenia Ukrainy, zrzeszająca partyjnych reformatorów pozostających poza Ruchem. Rok 1990 przyniósł rozłam w Ruchu, wynikiem którego było powstanie dwóch odrębnych ugrupowań – Ukraińskiej Partii Republikańskiej oraz Demokratycznej Partii Ukrainy. W ciągu następnych miesięcy powstają Ukraińska Partia Chrześcijańsko–Demokratyczna, Socjaldemokratyczna Partia Ukrainy, Liberalno–Demokratyczna Partia Ukrainy, Ukraińska Wiejska Partia Demokratyczna oraz Partia Zielonych Ukrainy.

Akt proklamujący niepodległość Ukrainy z 24 sierpnia 1991 r. oraz dekret o delegalizacji KPU (342 deputowanych w parlamencie) dają początek trzeciej fazie rozwoju pluralizmu politycznego. Dochodzi do kolejnych rozłamów zarówno wśród byłych już komunistów, jak i w szeregach opozycji demokratycznej. Rok 1991 to również czas pierwszych wyborów prezydenckich na Ukrainie, które pogłębiły dzieło fragmentaryzacji opozycjonistów. Powstały po wyborach prezydenckich kryzys w Ludowym Ruchu Ukrainy, dotyczący dalszej formy działalności (ponadpartyjność czy rejestracja) oraz stosunku do rządzącej „partii władzy” (wobec zagrożenia niepodległości ze strony byłego imperium) zakończył się w 1993 r. zarejestrowaniem LRU jako partii politycznej. Niszę po przeprowadzonej dekomunizacji wypełniła Socjalistyczna Partia Ukrainy O. Moroza (1991 r.) oraz Wiejska Partia Ukrainy (1992 r.) S. Dowhania.

Od 1992 r. rozpoczęły się próby stworzenia szerszych koalicji partii o zbliżonych poglądach, czego przykładem jest Nowa Ukraina grupująca partie proreformatorskie o liberalnym i socjaldemokratycznym programie.

W 1993 r. doszło do reaktywacji Komunistycznej Partii Ukrainy, która w szybkim tempie odbudowywała swoje wpływy. Pod koniec XII kadencji Rady Najwyższej miała już 160-osobową reprezentację w parlamencie. Kolejnych 70 deputowanych identyfikowało się z partiami orientacji komunistycznej.

Tworzące się postnomenklaturowe ugrupowania o zasięgu regionalnym (m.in. Międzyregionalny Blok Reform związany z L. Kuczma), przeciwstawne L. Krawczukowi, zapełniły ukraińską scenę polityczną. W latach 1993 i 1994 było zarejestrowanych odpowiednio 19 i 35 partii politycznych.

Większościowe wybory w jednomandatowych okręgach były niekorzystne dla młodych demokratycznych partii, słabo zakorzenionych w społeczeństwie. Ich szanse minimalizował wysoki próg wyborczy – wymóg uzyskania bezwzględnej większości głosów przy 50% frekwencji w okręgu, który nie pozwalał „magazynować” poparcia niższego niż wymagane progiem wyborczym. Dodatkowo, aby zostać deputowanym, należało uzyskać co najmniej 25% głosów wyborców w swoim okręgu.

Potwierdziły to wyniki wyborów w 1994 r. Na 403 deputowanych jedynie 176 pochodziło z rekomendacji partyjnej. Resztę (227 mandatów) obsadzili bezpartyjni lub osoby luźno powiązane z jakąś partią. Z powodu wysokich progów wyborczych obsadzono jedynie 387 mandatów, a do końca roku w wyniku wyborów ponownych liczba deputowanych zwiększyła się jedynie do 403. Wszystkich mandatów, pomimo parokrotnych wyborów uzupełniających, nie udało się obsadzić do końca kadencji. Dodatkową konieczność uzupełnienia składu parlamentu powodowały nominacje deputowanych na ministrów, wobec zasady zakazu łączenia mandatu deputowanego z pracą zawodową, również w aparacie państwowym.

W następnych latach doszło do kolejnych przetarasowań na ukraińskiej scenie politycznej. Wybory parlamentarne w 1998 r. poprzedziła parlamentarna i pozaparlamentarna dyskusja na temat obowiązującej ordynacji wyborczej, a konkretnie potrzeby jej zmiany. Proponowano zmianę ordynacji większościowej na mieszaną, a grupa deputowanych z mniejszych partii żądała wprowadzenia ordynacji proporcjonalnej. Przeciwny zmianom był natomiast Prezydent L. Kuczma. Debata zakończyła się 24 września 1997 r. uchwaleniem Ustawy o wyborach ludowych deputowanych Ukrainy, zmieniającej system wyborczy na mieszany.

Według nowej ordynacji połowę mandatów obsadzano w jednomandatowych okręgach, drugą zaś pozostawiono do rozdziału między listy partyjne na zasadzie proporcjonalności. Do wyborów stanęło 30 ugrupowań na 32, które wówczas były zarejestrowane w Ministerstwie Sprawiedliwości. W wyniku wyborów z dnia 29 marca 1998 r., oprócz 121 deputowanych bezpartyjnych, do parlamentu dostali się przedstawiciele m.in. KPU (w liczbie 117), LRU (44), SPU i WPU (34).

Do istotnych zmian w składzie ukraińskiego parlamentu doszło w wyniku wyborów parlamentarnych z 30 marca 2002 r. Parlament w 60% obsadzili nowi deputowani. Odbyły się one na podstawie znowelizowanej mieszanej ordynacji wyborczej z 1997 r. Wyniki wyborów dały następującą liczbę mandatów zwycięskim partiom: Blok Wiktora Juszczenki „Nasza Ukraina” – 122 mandaty (70 deputowanych z listy krajowej i 42 z okręgów jednomandatowych), KPU – 65 (odpowiednio 59 i 6), Blok Wyborczy „Za jedną Ukrainę” – 101 (35 i 66), Wyborczy Blok Julii Tymoszenko – 22 (wyłącznie z listy krajowej), SPU – 23 (20 i 3) oraz SdPU(Z) – 24 (19 i 5). Ponadto mandaty w okręgach jednomandatowych otrzymało 11 kandydatów z mniejszych ugrupowań i aż 92 kandydatów niezależnych.

Kolejne zmiany na scenie politycznej nastąpiły po wyborach prezydenckich w 2004 r. Doszło do konsolidacji Naszej Ukrainy, Bloku Julii Tymoszenko oraz SPU, które wspólnie utworzyły tzw. obóz „pomarańczowych”. Swoje wpływy zaczęły tracić partie lewicy: KPU, SPU i SdPU. Partia Regionów przegranego W. Janukowycza po początkowym regresie odbudowała pozycję na ukraińskiej scenie politycznej na skutek kryzysu w obozie „pomarańczowych”. Część dzia-

łaczy Naszej Ukrainy powołała nową partię pod nazwą Ludowy Sojusz „Nasza Ukraina”. Z bloku najsilniejszą pozycję wydawał się mieć BJuT.

W wyborach parlamentarnych z 2006 r. po raz pierwszy zgodnie z nowelizacją konstytucji wybierano deputowanych na pięcioletnią kadencję. Kolejny raz zmieniono ordynację, rezygnując z okręgów jednomandatowych. Do parlamentu weszły partie i bloki, które przekroczyły 3% próg wyborczy: Partia Regionów (186 mandatów), BJuT (129), NU (81), SPU (33) i KPU (21). Po nieudanych próbach utworzenia koalicji byłych pomarańczowych, głosami SPU i KPU premierem został wybrany W. Janukowycz.

Na kolejne wybory nie trzeba było długo czekać. Prezydent W. Juszczenko w kwietniu 2007 r. wydał dekret rozwiązujący Radę Najwyższą i ogłaszający przedterminowe wybory parlamentarne na maj 2007 r. Prezydent swoją decyzję argumentował tym, że Partia Regionów, tworząca główny trzon koalicji rządowej, narusza konstytucję, przyciągając do swoich szeregów deputowanych partii socjalistycznej, komunistycznej oraz niezależnych, w zamian oferując stanowiska polityczne. Celem tego procesu było stworzenie bezwzględnej większości (300 deputowanych) zdolnej przeprowadzić zmianę konstytucji i odrzucać weto prezydenta. W tej sytuacji, wskutek protestów zwolenników W. Janukowycza, doszło do kilkutygodniowego kryzysu politycznego, zakończonego porozumieniem ustalającym termin przedterminowych wyborów na 30 września 2007 r. Swoją pozycję w powtórzonych wyborach podtrzymały dwa wiodące ugrupowania. Partia Regionów uzyskała 175 mandatów, BJuT – 156, blok prezydencki Nasza Ukraina–Ludowa Samoobrona – 72, KPU – 27 i Ludowy Blok Łytwyna 20. Poza parlamentem znalazła się SPU.

Powyżej pominięto krymską scenę polityczną ze względu na ukształtowany w Autonomicznej Republice Krym odrębny od ukraińskiego system partyjny. Większość partii ukraińskich nie funkcjonuje na terenie Krymu, a partie krymskie nie dążą do uzyskania wpływów poza autonomią, za wyjątkiem Partii Odrodzenia Ekonomicznego i lewicowej Partii Związek Mirimskiego i Sawczenko (1 mandat w wyborach z 1998 r.).

Według konstytucji wybory parlamentarne są wolne, powszechne, równe i bezpośrednie oraz odbywają się w głosowaniu tajnym. Wyborcom gwarantuje się również swobodne wyrażanie swojej woli (art. 71). Czynne prawo wyborcze posiadają obywatele Ukrainy, którzy w dniu przeprowadzenia wyborów ukończyli 18 lat. Bierne zaś obywatel Ukrainy, który ukończył 21 lat, jest uprawniony do głosowania i zamieszkuje na terenie Ukrainy nieprzerwanie przez ostatnie pięć lat. Prawa wyborczego pozbawione są osoby ubezwłasnowolnione prawomocnym wyrokiem sądu. Do Rady Najwyższej nie może być wybrany również obywatel, który został skazany przez sąd za umyślne popełnienie przestępstwa (art. 76).

Listę wyborczą, liczącą do 450 osób, mogą wystawiać wyłącznie zarejestrowane partie polityczne lub bloki wyborcze będące koalicją takich partii, a obszar całego kraju stanowi jeden okręg wyborczy. Zgłoszenie listy poprzedza wymóg zebrania 200 tysięcy podpisów poparcia obywateli uprawnionych do głosowania. Mandaty dzielone są proporcjonalnie pomiędzy te ugrupowania, które przekroczą wynoszący 3% próg wyborczy.

Zgodnie z nowelizacją konstytucji wybory miały odbywać się w ostatnią niedzielę ostatniego miesiąca piątego roku kadencji Rady Najwyższej. Tymczasem pierwotna wersja mówiła o wyborach odbywających się w ostatnią niedzielę marca w czwartym roku kadencji. Powstało pytanie, czy obecna kadencja ma zatem trwać pięć lat, czy też zostać skrócona. Rozwiązaniem była wspomniana już, następna nowelizacja konstytucji. W głosowaniach podczas dwóch kolejnych sesji parlamentu – 19 listopada 2010 r. oraz 1 lutego 2011 r. – deputowani opowiedzieli się za wydłużeniem kadencji parlamentu do 5 lat i przeprowadzaniem wyborów parlamentarnych w ostatnią niedzielę października.

Wybory terminowe, zgodnie z ustawą wyborczą, nie muszą być zarządzane. Odbywają się w konstytucyjnym terminie z mocy samego prawa. Procedura wyborcza rozpoczyna się na 120 dni przed wyborami, o czym pięć dni wcześniej informuje Centralna Komisja Wyborcza. Wybory przedterminowe zaś przeprowadza się po zarządzeniu przez prezydenta w ciągu sześćdziesięciu dni od dnia opublikowania decyzji o przedterminowym rozwiązaniu Rady Najwyższej. Wybory przeprowadzają Centralna Komisja Wyborcza, okręgowe oraz obwodowe komisje wyborcze. Należy przy tym podkreślić, że CKW, podobnie jak w Polsce, jest organem stałym, a pozostałe komisje wyborcze są tworzone przed poszczególnymi wyborami i składają się z samych wyborców.

4. Rada Najwyższa

Parlament – Rada Najwyższa Ukrainy, zgodnie z art. 75 konstytucji, jest jedynym organem władzy ustawodawczej na Ukrainie. Składa się z 450 deputowanych ludowych Ukrainy, wybieranych na podstawie powszechnego, równego i bezpośredniego prawa wyborczego w głosowaniu tajnym na pięć lat. Parlament uważa się za ukonstytuowany pod warunkiem wyboru nie mniej niż 2/3 jej konstytucyjnego składu (art. 82).

Tryb pracy parlamentu reguluje konstytucja oraz regulamin Rady Najwyższej Ukrainy. Posiedzenia są jawne, a ich utajnienie może nastąpić uchwałą większości konstytucyjnego składu deputowanych.

Parlament pracuje w trybie sesyjnym. Na pierwszą sesję deputowani zbierają się nie później niż trzydziestego 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 jednej trzeciej 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 dziesięciu 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.

W porównaniu do nowelizacji z 2004 r. pierwotne przepisy konstytucji „ograniczają” możliwość rozwiązania parlamentu przez prezydenta. Prawo to przyznano wyłącznie w przypadku braku możliwości rozpoczęcia posiedzenia plenarnego w ciągu trzydziestu dni trwania sesji zwyczajnej, wprowadzając dodatkowo kolejne ograniczenia. Konstytucja nie wspomina natomiast o możliwości samorozwiązania się parlamentu.

Do podstawowych zadań Rady Najwyższej należy realizacja funkcji ustawodawczej, kreacyjnej i kontrolnej. Podstawową pozostaje oczywiście działalność ustawodawcza.

Inicjatywa ustawodawcza przysługuje prezydentowi, deputowanym ludowym, Gabinetowi Ministrów i Narodowemu Bankowi Ukrainy (art. 93 ust. 1 konstytucji). Przy tym projekty ustaw uznane przez prezydenta za pilne Rada Najwyższa rozpatruje w pierwszej kolejności. Oznacza to włączenie do porządku obrad bezwzględnie 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 Ukrainy. Prezydent w ciągu piętnastu dni od otrzymania ustawy podpisuje ją, a następnie kieruje do wykonania i urzędowej promulgacji. Akty parlamentu, które nie wymagają podpisu prezydenta, wchodzi w życie na mocy rozporządzeń przewodniczącego Rady Najwyższej.

Prezydentowi przysługuje prawo weta ustawodawczego, tzn. zwrócenia ustawy Radzie Najwyższej ze swoimi umotywowanymi i sformułowanymi zaleceniami, w celu powtórnego rozpatrzenia (art. 94 ust. 2, art. 106 p. 30 konstytucji). Jeżeli w terminie piętnastu dni nie zwróci ustawy do powtórnego rozpatrzenia, ustawę uznaje się 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 niezmienionym kształcie) uchwalona przez Radę Najwyższą kwalifikowaną większością dwóch trzecich głosów jej konstytucyjnego składu (tj. 301 deputowanych ludowych), prezydent zobowiązany jest ją podpisać i urzędowo promulgować w terminie dziesięciu dni (art. 94 ust. 4 konstytucji). Podobnie rzecz ma się w sytuacji uwzględnienia zmian prezydenta (wszystkich lub części) i niezaproponowaniu poprawek ze strony parlamentu (również kwalifikowaną większością dwóch trzecich 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 wprowadzono możliwość promulgacji ustawy podpisanej przez przewodniczącego Rady Najwyższej. Jednak na skutek orzeczenia Sądu Konstytucyjnego z 2010 r. nowelizacja ta przestała obowiązywać.

Jeżeli ustawa nie przewiduje inaczej, wchodzi w życie w ciągu dziesięciu dni od dnia jej urzędowej promulgacji, jednak nie wcześniej niż w dniu jej opublikowania. Zgodnie z art. 92 konstytucji wyłącznie ustawy regulują 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, funkcjonowanie organów władzy państwowej i samorządowej, bezpieczeństwa i sił zbrojnych, granic i ustroju terytorialnego, odpowiedzialności cywilnoprawnej, karnej i wykroczeń administracyjnych czy systemu wyborczego.

Funkcja kreacyjna przejawia się w wyrażaniu zgody na powołanie premiera przez prezydenta. Ponadto Rada Najwyższa powołuje 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 wyraża zgodę na powołanie przez prezydenta prokuratora generalnego, przewodniczących Komitetu Antymonopolowego, Funduszu Majątku Państwa i przewodniczącego Komitetu ds. Telewizji i Radiofonii. Ponadto parlament powołuje i odwołuje połowę składu Rady NBU i NRU ds. Telewizji i Radiofonii, powołuje 1/3 składu Sądu Konstytucyjnego oraz powołuje sędziów na stałe. 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. Kontroluje działalność Rady Najwyższej ARKrym i na wniosek Sądu Konstytucyjnego może skrócić jej kadencję, i zarządzić przedterminowe wybory (art. 85 p. 28). Powołuje Pełnomocnika RN ds. Praw Człowieka, który sprawuje kontrolę nad poziomem przestrzegania praw i wolności człowieka i obywatela. Może wreszcie tworzyć komisje specjalne i śledcze mające na celu wyjaśnienie spraw ważnych ze względu na interes państwa.

Ponadto Rada Najwyższa określa generalne zasady polityki wewnętrznej i międzynarodowej oraz z zakresu bezpieczeństwa, ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe, zatwierdza wprowadzenie stanu wojennego i stanu wyjątkowego, wyraża zgodę na udzielenie pomocy wojskowej przez Ukrainę i stacjonowanie obcych wojsk na jej terytorium.

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 mandatu deputowanego wygasa na podstawie odpowiedniego postanowienia sądu.

5. Prezydent Ukrainy

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”. Konstytucja nie określa prezydenta jako organu władzy wykonawczej. Fakt umieszczenia prezydenta poza tradycyjnym trójpodziałem władzy nie oznacza jego naruszenia. Zarówno konstytucja ogólnie *expressis verbis*, dzieląc władzę państwową na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą (art. 6), jak i przepisy poświęcone prezydentowi, gdzie możemy wyróżnić uprawnienia wobec tych trzech gałęzi władzy, przekonuje nas o istnieniu tradycyjnej koncepcji trójpodziału władzy. Podział ten opiera się na trzech głównych funkcjach, które dzielą między sobą poszczególne organy państwowe. Funkcją prezydenta jest natomiast zabezpieczenie, niejako od wewnątrz, normalnego funkcjonowania państwa oraz zabezpieczenie jedności władzy państwowej, działającej na podstawie i w celu wykonania konstytucji. Prezydent należy zatem do władzy wykonawczej jedynie funkcjonalnie, poprzez obszar swoich uprawnień, natomiast nie wchodzi w skład egzekutywy strukturalnie, jako wyodrębniona część w systemie organów władzy wykonawczej.

Prezydent Ukrainy jest wybierany na pięcioletnią 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 dziesięć lat przed dniem wyborów oraz władać językiem państwowym. Ta sama osoba nie może być wybrana prezydentem dłużej niż przez dwie kolejne kadencje. Wybory po nowelizacji przeprowadza się w ostatnią niedzielę ostatniego miesiąca pięcioletniej kadencji prezydenta. Prezydent w czasie sprawowania urzędu korzysta z immunitetu, a tytuł zachowuje dożywotnio, chyba że zostanie złożony z urzędu w trybie *impeachmentu* (art. 105).

Realizacji funkcji ustrojowych służą uprawnienia zawarte w art. 106 konstytucji. Zostały one znacznie uszczuplone w wyniku nowelizacji konstytucji z 8 grudnia 2004 r. i przywrócone ponownie orzeczeniem Sądu Konstytucyjnego z 2010 r. Z punktu widzenia organu państwowego, określanego mianem głowy państwa, do najbardziej istotnych uprawnień należy: w stosunkach zewnętrznych – 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, prawo wstrzymania wykonania aktów Gabinetu Ministrów i uchYLENIA aktów AR Krym, prawo inicja-

tywy ustawodawczej, prawo podpisywania ustaw, prawo rozwiązania parlamentu, 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 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 wyjątkowego.

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, powołuje i odwołuje 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 wymaga kontrasygnaty premiera Ukrainy i ministra odpowiedzialnego za akt powołania i jego wykonanie.

Dodatkowo, na mocy art. 85 konstytucji, prezydent wnioskuje do Rady Najwyższej Ukrainy o powołanie i odwołanie prezesa Banku Narodowego Ukrainy oraz powołanie i odwoływanie członków Centralnej Komisji Wyborczej.

Prezydent w czasie sprawowania urzędu korzysta z przywileju nietykalności. Zasada ta, będąca jednocześnie jedną z gwarancji zabezpieczających realizację kompetencji, przyznaje szefowi państwa immunitet, którego może go pozbawić dopiero parlamentarna procedura *impeachmentu*. Nietykalność oznacza zakaz zatrzymania, aresztowania, rewizji oraz użycia wobec prezydenta przymusu bezpośredniego czy innego środka przymusu. Oznacza to również brak odpowiedzialności karnej, administracyjnej i cywilnoprawnej, poza wyjątkami przewidzianymi w ustawie zasadniczej. Wyłączenie odpowiedzialności ma charakter czasowy i ekspiruje wraz z upływem kadencji lub wygaśnięciem pełnomocnictw prezydenckich w inny sposób.

Konstytucja z 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 *impeachmentu* (art. 111). Konstytucja nie używa zwrotu „odpowiedzialność konstytucyjna”, ograniczając odpowiedzialność prawną do odpowiedzialności karnej z wykluczeniem *expressis verbis* odpowiedzialności za naruszenie konstytucji i ustaw.

Postępowanie w trybie *impeachmentu* rozpoczyna się z inicjatywy większości konstytucyjnego składu Rady Najwyższej Ukrainy, 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 dwóch trzecich 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, czyli „za” musi głosować co najmniej 338 posłów.

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, jednak konstytucja wymienia łącznie 13 uprawnień wymagających kontrasygnaty premiera i ministra odpowiedzialnych za akt i jego wykonanie.

Pozycję Rady Najwyższej po nowelizacji wzmacniała również zmiana art. 112 konstytucji, który pierwotnie, a zatem i obecnie, w przypadku przedterminowego zaprzestania sprawowania obowiązków przez prezydenta przekazywał jego uprawnienia premierowi Ukrainy. W czasie obowiązywania zmian obowiązki te miałyby przejmować przewodniczący Rady Najwyższej.

System organów doradczych przy Prezydencie Ukrainy jest znacznie rozbudowany. W jego skład wchodzi zarówno organy konstytucyjne, jak i powoływane aktami niższego rzędu, obejmujące swym zakresem zainteresowań znakomitą większość działalności nie tyle prezydenta, co całego państwa. Status tychże organów określa Konstytucja Ukrainy lub dekrety Prezydenta Ukrainy. Do pierwszej grupy należą jedynie dwa organy: Rada Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy oraz Przedstawicielstwo Prezydenta Ukrainy w Autonomicznej Republice Krym.

Szczególne miejsce wśród tych organów zajmuje Rada Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy. W art. 106 p. 18 konstytucja stawia prezydenta na czele Rady, zaś w art. 107 w całości już poświęconym Radzie Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy stwierdza, że jest ona organem koordynującym sprawę bezpieczeństwa narodowego i obrony przy prezydencie, koordynuje i kontroluje działania organów władzy wykonawczej w sferze bezpieczeństwa narodowego i obrony. W skład Rady ustalonej przez Prezydenta Ukrainy wchodzi z urzędu: premier Ukrainy, minister Obrony Ukrainy, przewodniczący Służby Bezpieczeństwa Ukrainy, minister Spraw Wewnętrznych Ukrainy oraz minister Spraw Zagranicznych Ukrainy. Dodatkowo w jej posiedzeniach może uczestniczyć przewodniczący Rady Najwyższej Ukrainy. Ponadto konstytucja mówi, iż postanowienia Rady wchodzi w życie za pośrednictwem dekretów prezydenckich oraz odsyła w sprawie kompetencji i funkcji Rady do ustawy.

W Autonomicznej Republice Krym działa Przedstawicielstwo Prezydenta Ukrainy o statusie określonym w ustawie Ukrainy (art. 139 Konstytucji Ukrainy). Przedstawicielstwo podporządkowano Prezydentowi Ukrainy oraz Gabinetowi Ministrów Ukrainy w zakresie mu przynależnym. Przedstawicielstwo tworzone jest przez prezydenta i jemu bezpośrednio podporządkowane. Zadania, dla których powołano przedstawicielstwo, nie uległy zmianie. W tym zakresie działalność Przedstawicielstwa możemy podzielić na: informacyjno–analityczną, wykonawczą, nominacyjną, ochronę prawa oraz *stricte* przedstawicielską.

W granicach kosztów przewidzianych środkami budżetowymi prezydent ma prawo tworzyć kolejne organy o charakterze konsultacyjnym, doradczym lub innym (art. 106 p. 28 konstytucji). Najczęściej noszą one nazwę komisji, rady lub urzędu. Przykładem są Konsultacyjna Rada ds. inwestycji zagranicznych na Ukrainie czy Międzyresortowa komisja ds. prywatyzacji strategicznych gałęzi przemysłu. W pewnym okresie działało blisko czterdzieści takich organów. Na czele każdego z nich stoi powołany przez prezydenta kierownik (szef) komisji, rady bądź urzędu, który przedstawia mu do akceptacji pozostałych członków danego organu

6. Gabinet Ministrów

Konstytucja z 1978 r. po nowelizacjach określała Gabinet Ministrów Ukrainy jako organ państwowej władzy wykonawczej Ukrainy (art. 115), Porozumienie Konstytucyjne jako centralny, kolegialny organ państwowej władzy wykonawczej, podporządkowany Prezydentowi Ukrainy i przed nim odpowiedzialny (art. 29). Obecnie obowiązująca ustawa zasadnicza użyła zwrotu „najwyższy organ w systemie organów władzy wykonawczej” (art. 113). Zmiany te, wbrew nomenklaturze, wcale nie oznaczały silniejszej pozycji rządu Ukrainy ani – tym bardziej – większej niezależności od prezydenta. Dopiero nowelizacja konstytucji z 8 grud-

nia 2004 r. istotnie zmieniła sposób powoływania i ponoszenia odpowiedzialności przez rząd, osłabiając pozycję prezydenta na rzecz Rady Najwyższej, która wcześniej nie miała w zasadzie wpływu na skład i pracę rządu. Prezydent jednak nadal uczestniczył w formowaniu rządu, brał udział w jego pracach i przed nim, jak i przed Radą Najwyższą odpowiadali ministrowie. Od 2010 r. relacje na linii prezydent – rząd oparte są ponownie na założeniach zaproponowanych przez twórców konstytucji.

W skład Gabinetu Ministrów Ukrainy wchodzi premier Ukrainy, pierwszy wicepremier, Wicepremierzy oraz ministrowie (art. 114 konstytucji). W praktyce struktura tego organu jest bardzo rozbudowana, a liczący 29 osób obecny Gabinet Ministrów Ukrainy jest najliczniejszym rządem w Europie. Od 1999 r., kiedy to zreformowano Gabinet Ministrów, zmniejszając liczbę resortów do 15, jego liczebność prawie stale się powiększa. Ma na to wpływ zarówno tworzenie nowych (starych) ministerstw, jak i powoływanie dużej liczby wicepremierów. Powołany w marcu 2010 r. rząd premiera M. Azarowa składał się, oprócz premiera, z pierwszego wicepremiera, aż sześciu wicepremierów oraz 21 ministrów.

Kandydaturę premiera przedstawia prezydent. Czyni to jako głowa państwa a nie zwierzchnik władzy wykonawczej. Prezydent, po przedstawieniu kandydatury Premiera Radzie Najwyższej, bierze udział w posiedzeniu parlamentu, podczas którego rozpatrywana jest kandydatura premiera. W dowolnym momencie, ale przed przejściem do głosowania, prezydent może wycofać kandydaturę premiera.

Rada Najwyższa wyraża zgodę na powołanie premiera większością swego konstytucyjnego składu (art. 114 ust. 2) w głosowaniu tajnym, w formie postanowienia. Wobec nieuzyskania wymaganej większości nie można zaproponować tej samej osoby ponownie, a prezydent w ciągu dziesięciu dni przedstawia kolejną kandydaturę. Prezydent powołuje następnie na wniosek premiera członków Gabinetu Ministrów.

Prezydent samodzielnie, tj. bez zgody Rady Najwyższej może odwołać premiera jak i poszczególnych członków Gabinetu Ministrów. Premier oraz pozostali członkowie rządu mają prawo złożenia dymisji Prezydentowi Ukrainy. Dymisja premiera oznacza odwołanie całego Gabinetu Ministrów. Dymisję rządu (poszczególnych ministrów) oznacza również uchwalenie przez Radę Najwyższą wotum nieufności dla Gabinetu Ministrów. Gabinet Ministrów składa swe pełnomocnictwa na ręce nowo wybranego prezydenta (w nowelizacji była to nowo wybrana Rada Najwyższa). W każdym momencie członkowie rządu mogą zgłosić swoją dymisję Radzie Najwyższej, a dymisja premiera oznacza odwołanie całego Gabinetu.

Rząd, ponosząc odpowiedzialność polityczną przed parlamentem, w każdej chwili może być odwołany w drodze wotum nieufności. Na wniosek co najmniej 1/3 konstytucyjnego składu deputowanych ludowych Rada Najwyższa może roz-

patrzyć 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 (art. 87 konstytucji).

Pracami rządu kieruje premier, realizując program polityki wewnętrznej i zewnętrznej, przedstawiony przez Radę Najwyższą. Ponadto do konstytucyjnych kompetencji Gabinetu Ministrów, głównie 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 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 kontroluje powołana przez nią Izba Obrachunkowa. Do 15 września każdego roku Gabinet Ministrów jest zobowiązany do przedstawienia Radzie Najwyższej projektu przyszłorocznego budżetu, a do 31 marca sprawozdania z wykonania budżetu za rok ubiegły.

Posiedzenia rządu są zwoływane co najmniej raz w tygodniu przez premiera, który przedstawia porządek obrad i im przewodniczy. Rząd jest władny podejmować decyzje (zwykłą większością głosów) w przypadku zebrania się *quorum*, wynoszącego dwie trzecie członków ogólnego składu Gabinetu Ministrów. Posiedzenia rządu mogą być również zwoływane z inicjatywy prezydenta, którym sam wówczas przewodniczy i przedstawia porządek obrad.

Rząd w granicach swoich kompetencji stanowi uchwały i rozporządzenia podlegające obowiązkowemu wykonaniu. Akty te podpisywane są przez premiera i mogą być obecnie uchylone przez prezydenta. W czasie obowiązywania nowelizacji z 2004 r. prezydent mógł jedynie wnioskować do Sądu Konstytucyjnego o zbadanie ich konstytucyjności.

7. Władza sądownicza i prokuratura

Zgodnie z art. 124 ustęp 3 wymiar sprawiedliwości na Ukrainie sprawują Sąd Konstytucyjny i sądy powszechne. Sądy mają wyłączność w tej kwestii, co oznacza zakaz delegowania funkcji sądowych oraz przywłaszczania tych funkcji przez inne organy lub osoby urzędowe (art. 124 ustęp 1 konstytucji). Stwierdzenie, iż Sąd Konstytucyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości (*sudoczynstwo*), wydaje się być nieco niezręczne, nie powtarza go zresztą ani konstytucja w rozdziale mu po-

święconym, ani ustawy zwykłe, Sądowi Konstytucyjnemu powierzając sądownictwo konstytucyjne, a sądom powszechnym wymiar sprawiedliwości.

Wyłącznym organem sądownictwa konstytucyjnego na Ukrainie jest Sąd Konstytucyjny Ukrainy, składający się z osiemnastu sędziów, powoływanych po sześciu przez Prezydenta Ukrainy, Radę Najwyższą oraz zjazd sędziów Ukrainy (art. 147 i 148 konstytucji), co ma uniemożliwić zbyt duży nań wpływ jakiegokolwiek z organów państwowych. Sędzią Sądu Konstytucyjnego może zostać obywatel Ukrainy, który w dniu powołania ma ukończone czterdzieści lat, wyższe wykształcenie prawnicze oraz staż pracy w zawodzie nie krótszy niż dziesięć lat, zamieszkuje na Ukrainie przez ostatnie dwadzieścia lat oraz włada językiem państwowym. Kadencja sędziego Sądu Konstytucyjnego trwa dziewięć lat bez możliwości powołania na następną kadencję.

Do zadań Sądu Konstytucyjnego należy 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 Krym. W każdym wypadku chodzi o akty już przyjęte. Konstytucja nie przewiduje wniosków do Sądu Konstytucyjnego o dokonanie kontroli prewencyjnej.

Badanie konstytucyjności aktów normatywnych odbywa się na wniosek Prezydenta Ukrainy, co najmniej czterdziestu pięciu deputowanych ludowych Ukrainy, 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 Ukrainy, Sąd Konstytucyjny wydaje orzeczenia o zgodności z Konstytucją Ukrainy obowiązujących umów międzynarodowych lub umów międzynarodowych zgłoszonych w Radzie Najwyższej do ratyfikacji oraz wydaje orzeczenie w sprawie przestrzegania procedury rozpoznania i rozpatrzenia sprawy o złożenie z urzędu prezydenta Ukrainy w trybie *impeachmentu* (art. 151 konstytucji).

Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego uznaje ustawy i inne akty prawne za niekonstytucyjne w całości lub w części, jeżeli nie są zgodne z Konstytucją Ukrainy lub naruszona została ustanowiona w konstytucji procedura ich rozpatrzenia, uchwalenia lub nabrania mocy obowiązującej. Ustawy i inne akty prawne lub ich poszczególne przepisy uznane za niekonstytucyjne tracą ważność w dniu wydania orzeczenia o ich niekonstytucyjności przez Sąd Konstytucyjny.

Sądy powszechne tworzone są na zasadzie terytorialności i specjalizacji. Sądy te swoją jurysdykcją obejmują sprawy cywilne, karne, rodzinne i administracyjne. Najwyższym organem w systemie sądów powszechnych jest Sąd Najwyższy Ukrainy, a w systemie sądów szczegółowych – odpowiednie sądy najwyższe. Jego członków powołuje Rada Najwyższa na czas nieokreślony. Ze swego grona w głosowaniu tajnym wybierany jest przewodniczący. W skład Sądu Najwyższego

wchodzi pięć izb: spraw cywilnych, kryminalnych, gospodarczych, administracyjnych i wojskowych. Sąd Najwyższy rozpatruje kasacje od wyroków niższej instancji, udziela wyjaśnień sądów w sprawie stosowania prawa oraz wyjątkowo, w przewidzianych prawem sytuacjach, rozpatruje sprawy cywilne lub karne jako sąd pierwszej instancji.

System sądów powszechnych jest trójinstancyjny. W ich skład wchodzi sądy I instancji, sądy apelacyjne i sądy kasacyjne. W ramach sądów I instancji funkcjonują sądy lokalne (powiatowe, miejskie i wojskowe), sądy gospodarcze (ARK, obwodowe, Kijowa i Sewastopola) oraz administracyjne (okręgowe).

Ponadto na Ukrainie funkcjonują wspomniane sądy szczególne, a od 2004 r. sądy polubowne rozwiązujące spory cywilne i gospodarcze. Konstytucja nadaje prezydentowi prawo tworzenia sądów w trybie określonym w ustawie, tj. na wniosek ministra sprawiedliwości po uzgodnieniu z przewodniczącym parlamentu lub przewodniczącym odpowiedniego sądu najwyższego. Oznacza to prawo prezydenta do tworzenia i likwidowania sądów powszechnych na drodze dekretów. Konstytucja zakazała tworzenia sądów wyjątkowych i specjalnych, tj. organów pozasądowych (będących poza siecią sądów powszechnych) posiadających uprawnień 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 są również na podstawie dekretów prezydenckich.

Zgodnie z konstytucją postępowanie sądowe przeprowadza się w oparciu o zasady: praworządności, równości wszystkich uczestników procesu, obowiązku udowodnienia winy, kontradiktoryjności, swobody stron w przedstawianiu dowodów, występowaniu prokuratora w roli oskarżyciela, zapewnieniu prawa do obrony, apelacji i kasacji, jawności procesu oraz mocy obowiązującej orzeczeń sądowych (art. 129).

Sędziowie są niezawisli i nietykalni, zakazane jest wywieranie na nich jakiegokolwiek nacisku. Prezydent Ukrainy dokonuje pierwszego powołania na stanowisko sędziego zawodowego na okres pięciu lat. Następnie sędziowie są wybierani przez Radę Najwyższą na czas nieokreślony (art. 128 ust. 1 konstytucji). Rekomendacji udziela Komisja kwalifikacyjna sędziów. Sędzią może zostać obywatel Ukrainy, który ukończył 25 lat, ma wyższe wykształcenie prawnicze, 3-letni staż pracy, włada językiem państwowym oraz nieprzerwanie od 10 lat mieszka w kraju. Sędzia może zostać odwołany ze stanowiska przez Prezydenta Ukrainy na podstawie ustępu 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, uprawomocnienia 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.

Sędziowie winni być apolityczni, a tym samym nie mogą należeć do partii politycznych i związków zawodowych, nie mogą również prowadzić działalności zarobkowej czy piastować mandatu przedstawicielskiego. Do dopuszczalnych wyjątków należy praca naukowa, dydaktyczna oraz działalność twórcza.

Do zadań konstytucyjnego organu, jakim jest Najwyższa Rada Sądownictwa, należy 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 wchodzi 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 Ukrainy poświęciła odrębny rozdział (VII). Wg art. 121 stanowi ona jednolity system organów państwowych, którego zadaniem jest 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 stoi Prokurator Generalny Ukrainy powoływany i odwoływany przez Prezydenta Ukrainy za zgodą Rady Najwyższej Ukrainy. Jego kadencja trwa pięć lat. Zdymisjonować Prokuratora Rada Najwyższa może również samodzielnie poprzez wyrażenie wobec niego wotum nieufności. Na przykładzie Prokuratury widać, jak zmieniały się relacje między Radą Najwyższą a prezydentem w kolejnych aktach konstytucyjnych Ukrainy. Konstytucja Ukrainy (1978 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 z maja 1995 r., kiedy to Prokuratora Generalnego powoływała i odwoływała Rada Najwyższa na wniosek Prezydenta Ukrainy.

Wybrana literatura

- B.J. Albin, W. Baluk (red.), *Ukraina*, Wrocław 2002.
- A. Antoszewski (red.) *Systemy polityczne Europy Środkowej i Wschodniej. Perspektywa porównawcza*, Wrocław 2006.
- W. Baluk, *Ukraina*, (w:) W. Baluk i A. Czajowski (red.) *Ustroje polityczne krajów Wspólnoty Niepodległych Państw*, Wrocław 2007.
- P. Bilski, *System polityczny Ukrainy*, (w:) W. Sokół i M. Żmigrodzki (red.) *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2005.
- Konstytucja Autonomicznej Republiki Krymu*, wstęp i tłum. G. Bonusiak, Rzeszów 2009.
- Konstytucja Ukrainy*, wstęp i tłum. E. Toczek, Warszawa 1999.
- B. Dziemidok–Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo–Wschodniej*, Lublin 2003.
- R. Gortat, *Ukraińskie wybory. Elekcja parlamentarna '98 a partie polityczne*, Warszawa 1998.
- M. Granat, J. Sobczak (red.), *Problemy stosowania konstytucji Polski i Ukrainy w praktyce*, Lublin 2004.
- S.P. Hołowatyj, A. H. Słjusarenko, M.W. Tomenko, *Istorijska Ukrajinjskoji Konstytuciji*, Kyjiv 1997.
- M.T. Krawczuk (red.), *Komentar do konstytucji Ukrainy*, Kyjiv 1998.
- G. Kuca, *Rada Najwyższa jako parlament Ukrainy*, (w:) red. J. Czajowski, M. Grzybowski, *Parlamente państw europejskich*, Kraków 2005.
- G. Kuca, *Rada Najwyższa – Prezydent – Gabinet Ministrów. System hamulców w trójkącie władzy na Ukrainie*, (w:) J. Zaleśny (red.), *Zagadnienia ustrojowe państw porażonych*, Warszawa 2010.
- O.G. Kusznirenko, T. M. Slinko, *Prawa i swobody ludziny ta gromadjanyna*, Charkiw 2001.
- R. Mojak, *Republika Ukrainy* (w:) E. Gdulewicz (red.) *Ustroje państw współczesnych 2*, Lublin 2002.
- A. Olechno, *Instytucja prezydenta w systemie konstytucyjnych organów Ukrainy (1996–2005)*, Toruń 2009.
- A. Olechno, *Pozycja ustrojowa Prezydenta Ukrainy ze szczególnym uwzględnieniem funkcji głowy państwa*, (w:) A. Nowakowski (red.) *Księga pamiątkowa prof. Eugeniusza Smoktunowicza*, Rzeszów 2008.

- A. Olechno, *Prawne formy działania Prezydenta Ukrainy*, (w:) S. Bożyk (red.), *Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów*, Białystok 2009.
- T.A. Olszański, *Sąd Konstytucyjny przywraca system prezydencki na Ukrainie*, „Tydzień na Wschodzie” 2010, nr 33.
- T.A. Olszański, *Ukraiński System Partyjny*, Warszawa 1999.
- S.G. Serogina, *Teoretyczno–prawowi ta organizacyjni zasady funkcjonowania instytutu prezydentstwa w Ukraini*, Charkiw 2001.
- V. Shishkin, *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.
- P. Steciuk, J. Buczkowski (red.), *Problemy stosowania Konstytucji Ukrainy i Polski*, Przemysł 2003.
- J.S. Szemszuczenko (red.), *Konstytucji i konstytucyjni akty Ukrainy*, Kyjiw 2001.
- E. Wiszka, *Systemy polityczne Ukrainy*, Toruń 2007.
- A.P. Zajec, *Nowa Konstytucja Ukrainy*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 6.
- E. Zieliński, *Rada Najwyższa Parlament Ukrainy*, Warszawa 2003.
- E. Zieliński, *System konstytucyjny Ukrainy*, Warszawa 2007.