

**Artur Olechno**

Uniwersytet w Białymstoku

e-mail: a.olechno@uwb.edu.pl

telefon: 600 906 676

DOI: 10.15290/mhi.2017.16.01.02

## Reminiscencje ustrojowe USRR po 1990 roku

### SUMMARY

#### Political reminiscences of the Ukrainian SSR after 1990

On July 16, 1990, the Declaration of State Sovereignty of Ukraine was adopted by the Verkhovna Rada. The document proclaimed, "the basis for the new constitution and the laws of Ukraine." An urgent need arose for the state authorities to be restructure in a way appropriate for an independent state. Sources of solutions were sought in three areas: in the models of stabilized governments of Western European states, in the traditions existing in Ukraine before it was influenced by the USSR, and in the experiences and institutions that have existed so far. The purpose of this article is to look at this last source and to find the remnants of the solutions that existed during the Ukrainian Soviet Socialist Republic in the structures of the Soviet Union, and which survived Ukraine's independence in 1991.

Key words: Ukraine, Constitution of Ukraine, Verkhovna Rada, USSR. Ukraina, Konstytucja Ukrainy, Rada Najwyższa, USRR.

16 lipca 1990 r. Rada Najwyższa Ukrainy proklamowała Deklarację o suwerenności Ukrainy<sup>1</sup> oznajmującą „zwierzchnictwo, niepodległość, pełnię i niepodzielność władzy republiki w obrębie jej terytorium oraz niezależność i równoprawność w stosunkach zagranicznych”, oraz będącą „podstawą dla nowej konstytucji i praw Ukrainy...”<sup>2</sup>. Pilną potrzebą stało się ukonstytuowanie nowej struktury władzy odpowiadającej niezależnemu i samodzielnemu państwu.

---

<sup>1</sup> Zob. szerzej A. Olechno, *Instytucja prezydentaw systemie konstytucyjnych organów Ukrainy (1996–2005)*, Toruń 2009, s. 15–27.

<sup>2</sup> *Deklaracja pro derżawnyj suverenitet Ukrainy, Konstytucji i konstitucijni akty Ukrainy*, Kyjiw 2001, s. 249.

Podobnie jak w pozostałych państwach bloku wschodniego, zapoczątkowujących proces transformacji ustrojowej, źródeł rozwiązań systemowych poszukiwano w trzech obszarach: modelach rządów ustabilizowanych państw zachodnioeuropejskich, tradycji ustrojowych występujących w tych państwach przed objęciem ich wpływami ZSRR oraz nawiązując do doświadczeń i instytucji funkcjonujących dotychczas, we właśnie wygaszanym systemie<sup>3</sup>. Celem artykułu jest przyjrzenie się temu ostatniemu źródłu i odszukanie pozostałości rozwiązań istniejących w czasie trwania Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej (USRR) w strukturach ZSRR, które przetrwały po ogłoszeniu niepodległości przez Ukrainę w 1991 r.<sup>4</sup>

Tymczasowy Robotniczo-Chłopski Rząd Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej<sup>5</sup> w Charkowie w uchwale z 25 stycznia 1919 r. ogłosił połączenie Ukrainy z Rosją na zasadach federacji radzieckiej, co potwierdzała przyjęta 10 marca 1919 r. konstytucja USRR<sup>6</sup>, która deklarowała pełną suwerenność Ukrainy, potwierdzoną przyznaniem władzy wykonawczej w postaci Centralnego Komitetu (CKW) Wykonawczego Rad Ukrainy<sup>7</sup> prawo prowadzenia samodzielnej polityki zagranicznej, wyrażając jednocześnie nadzieję na ścisłą współpracę z pozostałymi republikami socjalistycznymi<sup>8</sup>.

Ukraińska Socjalistyczna Republika Radziecka jako twór państwowy zależny od Rosyjskiej Federacyjnej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej, w grudniu 1922 r. jako republika związkowa znalazła się w składzie ZSRR<sup>9</sup>. W jego ra-

<sup>3</sup> W. Sokół, *Transformacja ustrojowa państw Europy Środkowej i Wschodniej – próba bilansu*, [w:] *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Lublin 2005, s. 29.

<sup>4</sup> Ograniczenia objętościowe artykułu oraz fakt dość szerokiego czerpania z doświadczeń USRR w pierwszych latach niepodległości pozwalają w większości jedynie na wskazanie tych pozostałości. Celem autora były również przede wszystkim rozwiązania ukraińskie. Z pewnością o wiele więcej pozycji można byłoby wskazać, gdyby bliżej przejrzeć te, które funkcjonowały na poziomie ZSRR. Choć oczywiście i tak ich wpływ na USRR był decydujący.

<sup>5</sup> Początkowo bolszewicy utworzyli w Charkowie 24–25 grudnia 1917 r. Ukraińską Ludową Republikę Rad, po czym rozpoczęli inwazję Ukrainy 8 lutego 1918 roku zajmując Kijów. Jednak po traktacie brzeskim RFSRR była zmuszona uznać niepodległość Ukraińskiej Republiki Ludowej i 12 czerwca 1918 zawrzeć z tym państwem ukraińskim zawieszenie broni, preliminaryjne do traktatu pokojowego. Po kapitulacji Niemiec na froncie zachodnim 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. utworzenie w Moskwie, w celu zamaskowania agresji Rosji Sowieckiej przeciw Ukraińskiej Republice Ludowej, Tymczasowego Robotniczo-Chłopskiego Rządu Ukrainy.

<sup>6</sup> Zob. Konstytucja USRR z 14 marca 1919 r., *Konstytucji i konstytucyjni akty Ukrainy*, Kyjów 2001, s. 69 i n.

<sup>7</sup> Organ przedstawicielski w postaci Zjazdu Rad stał się najwyższym organem władzy państwowej.

<sup>8</sup> Formalnie do czasu włączenia do ZSRR w 1922 r. twór ten był niezależnym państwem. Ukraińska Socjalistyczna Republika Radziecka została uznana przez Polskę, a jej przedstawiciele brali udział w negocjacjach pokojowych z Polską w Mińsku i Rydze w 1920 r.

<sup>9</sup> Zob. E. Wiszka, *System polityczny Ukrainy*, Toruń 2007, s. 108 i n.

mach, w ciągu kilkudziesięciu lat, przyjęto kilka kolejnych aktów regulujących funkcjonowanie USRR, zwyczajowo poprzedzanych zmianami najwyższych aktów prawnych Związku Sowieckiego. Były to konstytucje USRR z 1929 r., 1937 r., 1978 r. oraz 1978 r.

Pierwszy akt konstytucyjny z 1919 r. cechował się formalnym monizmem władzy wykonawczej. Na początku 1922 r. Ukraina, podobnie jak pozostałe republiki wchodzące w skład Kraju Rad, ratyfikowały konstytucję ZSRR. W trakcie obrad IX Ogólnoukraińskiego Zjazdu Rad w 1925 r. poprawiono i przystosowano konstytucję USRR z 1919 r. do konstytucji ZSRR. Ukraina wchodziła w skład ZSRR formalnie jako niezależna republika. Władzę przedstawicielsko-ustawodawczą powierzono Zjazdowi Rad USRR, wykonawczą zaś Centralnemu Komitetowi Wykonawczemu USRR i wybieranemu przez CKW – Prezydium CKW<sup>10</sup>. Podobnie jak poprzedniczka Konstytucja Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej z 1929 r. pozostawiła egzekutywę w rękach Ogólnoukraińskiego Centralnego Komitetu Wykonawczego<sup>11</sup>.

Istotne novum w systemie organów państwowych wprowadziła Konstytucja Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej z 1937 r. Najwyższym organem władzy państwowej została Rada Najwyższa, która wybierała skład kolegiatnej „głowy państwa” w postaci Prezydium Rady Najwyższej oraz rząd republiki<sup>12</sup>. Uprawnienia jak i rola Prezydium w mechanizmach władzy państwowej były wielokrotnie modyfikowane w czasie istnienia USRR. Charakterystyczne dla Prezydium było łączenie funkcji kolegiatnej głowy państwa i wyższego organu władzy państwowej w przerwach między sesjami Rady Najwyższej.

Również uchwalenie nowej konstytucji USRR w 1978 r., nie skutkowało zmianą podstawowych cech radzieckiego systemu politycznego, tj. brakiem wyraźnego rozdziału władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej.

Po proklamowaniu suwerenności<sup>13</sup> prace nad stworzeniem nowej struktury organów państwowych toczyły się dwutorowo: z jednej strony potrzebą chwili było dostosowanie istniejącego prawa do nowej sytuacji, czyli nowelizacja obowiązującej konstytucji USRR z 1978 r., z drugiej rozpoczęcie prac nad nową, pełną wersją konstytucji. Zadanie to powierzono Komisji Konstytucyjnej, której opracowane założenia, po ewentualnej akceptacji Rady Najwyższej, miały

<sup>10</sup> Centralny Komitet Wykonawczy był najwyższym organem władzy między zjazdami „parlamentu”, a Prezydium najwyższym organem stawało się między jego sesjami. Ponadto funkcjonował rząd republiki w postaci Rady Komisarzy Ludowych USRR. Zob. E. Zieliński, *Rada Najwyższa. Parlament Ukrainy*, Warszawa 2003, s. 6.

<sup>11</sup> Zob. Konstytucja USRR z 15 maja 1929 r., *Konstytucji i konstytucyjni akty Ukrainy*, Kyjów 2001, s. 83 i n.

<sup>12</sup> W 1946 r. Radę Komisarzy Ludowych USRR przemianowano na Radę Ministrów USRR.

<sup>13</sup> *Deklaracja pro derżawnyj suwerenitet Ukrainy, Konstytucji i konstytucyjni akty Ukrainy*, Kyjów 2001, s. 249.

być podstawą projektu nowej konstytucji Ukrainy. W skład, powołanej w październiku 1990 r. komisji weszło 49 deputowanych, w większości członków Komunistycznej Partii Ukrainy (KPU)<sup>14</sup> oraz 10 ekspertów, głównie pracowników kijowskiej Akademii Nauki. Na czele komisji stanął ówczesny przewodniczący parlamentu Leonid Krawczuk<sup>15</sup>.

Warto podkreślić, że miało to miejsce formalnie przed ostatecznym rozstrzygnięciem kwestii niepodległości w referendum państwowym, którego termin ustalono nieco później na 1 grudnia 1991 r.<sup>16</sup>

Komisja pracując w małych podkomisjach, bardzo szybko, bo już w ciągu dwóch miesięcy przygotowała oczekiwane założenia<sup>17</sup>. Pominęto w nich w ogóle fakt istnienia ZSRR oraz zaproponowano wprowadzenia na Ukrainie systemu prezydenckiego. Pomimo wielu uwag krytycznych Rada Najwyższa przyjęła projekt założeń 19 czerwca 1991 r.<sup>18</sup> Od lipca 1991 rozpoczął się decydujący etap rewizji konstytucji USRR połączony z uchwalaniem nowych odpowiadających nowelizacji konstytucji ustaw<sup>19</sup>. Sytuacja co do przyszłości kraju nie była wówczas przesądzona. Prace nad ustawodawstwem państwa toczyły się pod silnym naciskiem Moskwy, liczącej jeszcze na odwrócenie tendencji

---

<sup>14</sup> Komunistyczna Partia Ukrainy 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.

<sup>15</sup> Były sekretarz Komitetu Centralnego KPU do spraw ideologicznych.

<sup>16</sup> W referendum wzięło udział ponad 84% uprawnionych do głosowania, z czego przeszło 95% opowiedziało się za przyjęciem Aktu o niepodległości Ukrainy. Ostatnim aktem rozstania z ZSRR było spotkanie w Puszczy Białowieskiej prezydentów: Rosji – B. Jelcyna i Ukrainy – L. 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 M. 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 Krawczukowi (ukazem prezydenta). W.A. Serczyk, *Historia Ukrainy*, Wrocław 2001, s. 376.

<sup>17</sup> Były one oparte przede wszystkim na opublikowanym w listopadzie 1990 projekcie konstytucji Federacji Rosyjskiej, którego twórcy odcięli się od rozwiązań radzieckich. K. Wolczuk *The Moulding of Ukraine*, Londyn 2002, s. 72.

<sup>18</sup> Początkowo debatę odroczone do czasu przeprowadzenia zarządzanego przez M. Gorbaczowa na 17 marca 1991 referendum w sprawie przyszłości ZSRR. 70% głosujących opowiedziało się za utrzymaniem ZSRR, a ponad 80% za członkostwem Ukrainy w nowym związku przy jednoczesnym zachowaniu zasad zawartych w Deklaracji o suwerenności. Jednak po ogłoszeniu w Moskwie projektu nowej umowy związkowej, parlament ukraiński odroczył debatę nad nim na trzy miesiące, w międzyczasie przyspieszając prace nad ustawami wprowadzającymi w życie zasady Deklaracji. Zob. W. A. Serczyk op. cit., s. 374.

<sup>19</sup> Między innymi Ustawa Ukrainy z dnia 5 lipca 1991 r. *Pro zasnuwannja posta Prezydenta Ukrajinskoji RCR i wnesennja zmin ta dopowneń do Konstytuciji (Osnownoho Zakonu) Ukrajinskoji RCR*, WWR URSR – 1991 – nr 33, s. 445.

niepodległościowej i odrodzenie Związku Radzieckiego w przypadku negatywnej odpowiedzi społeczeństwa w przewidywanym referendum niepodległościowym<sup>20</sup>.

Faktycznie, dopiero od tego momentu, czyli od lipca 1991 r., można zacząć analizę pozostałości poprzedniego systemu w ustroju niepodległej Ukrainy. Oczywiście jest, że wcześniejsze rozwiązania były naturalną kontynuacją odziedziczonego systemu. Interesujące nas źródło, jakim były instytucje i procedury USRR, w późniejszym okresie jawiło 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 u schyłku I wojny światowej, dwóch, trzech organizmów państwowych – Ukraińskiej Republiki Ludowej i Zachodnioukraińskiej Republiki Ludowej oraz ewentualnie hetmańskiego Państwa Ukraińskiego<sup>21</sup>. 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 wymianie<sup>22</sup>.

Na pierwszy rzut oka może się wydawać, że pomimo tego Ukraina szukała wzorców przede wszystkim gdzie indziej. Tak bowiem może być oceniany system półprezydencki, właściwie od początku forsowany i dominujący w okresie ukraińskiej transformacji ustrojowej. Należy zwrócić jednak uwagę, że pomimo dość wyraźnych odniesień do innych europejskich republik półprezydenckich (Francja, Finlandia czy Portugalia), wersja ukraińska posiada istotne różnice i zawiera cechy charakterystyczne swoistej formy rządów, zauważalne głównie w podziale uprawnień między najwyższymi organami i statusach państwowych poszczególnych władz.

Powodu tej odmienności można się doszukiwać również w okresie przedtransformacyjnym. Istotnym czynnikiem kształtującym semiprezydenchalizm ukraiński była z jednej strony dominująca pozycja Rady Najwyższej USRR w jednolitym systemie władzy państwowej, z drugiej faktyczny zakres władzy I sekretarza partii komunistycznej<sup>23</sup>. 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 sil-

<sup>20</sup> Szerzej K. Wolczuk, op. cit., s. 60.

<sup>21</sup> Zob. szerzej np. A. Słusarenko, M. Tomjenko, *Istorijska Ukrajinjskoji Konstytuciji*, Kyjiw 1997, s. 86 i n.

<sup>22</sup> Zob. szerzej np. A. Borkowski, B. Popławski, *Formowanie się elit politycznych Ukrainy*, [w:] *Czas EuroMajdanu*, red. R. Potocki, M. Domagała, D. Miłoszewska, Warszawa 2014, s. 169 i n.

<sup>23</sup> Tak widział to np. W. Baluk, *Koalicje gabinetowe na Ukrainie w latach 2002–2012*, Lublin 2012, s. 24.

nej 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 skutecznie przygotowywał nową instytucję widząc w przyszłości siebie na tym urzędzie<sup>24</sup>.

Odbywające się tego samego dnia, 1 grudnia 1991 r., referendum konstytucyjne i wybory prezydenckie potwierdziły chęć posiadania własnego państwa (w referendum wzięło udział ponad 84% uprawnionych do głosowania, z czego przeszło 95% opowiedziało się za przyjęciem Aktu o niepodległości Ukrainy) ale pozostawiły władzę w rękach starej nomenklatury, co miało duży wpływ na późniejszą reformę organów państwowych.

Porównanie, czy raczej może wyliczenie tytułowych reminiscencji, należy zacząć od pozycji parlamentu i relacji władzy ustawodawczej i wykonawczej. Porównując Radę Najwyższą przed i po 1991 r. należy podkreślić, że w USRR, podobnie jak w pozostałych republikach, obowiązywał system radziecki oparty na zasadzie centralizmu demokratycznego<sup>25</sup>. Wobec braku podziału władzy, wyborów niespełniających wymogów demokratycznych oraz fikcyjności przepisów konstytucji, parlament był organem przedstawicielskim i najważniejszym organem władzy państwowej wyłącznie *de iure*, gdy faktycznie władza ta należała do KPU-KPZR<sup>26</sup>. Trudno zatem mówić o parlamentarystyce radzieckim<sup>27</sup>. Ale to właśnie w Radzie Najwyższej po rozpoczęciu transformacji ustrojowej stara nomenklatura upatrywała możliwości zachowania wpływów. Jeszcze przed uchwaleniem Deklaracji o suwerenności, najpierw w 1989 r., Rada Najwyższa dokonała zmiany konstytucji: wzmacniając pozycję przewodniczącego parlamentu, który stał się formalnie najwyższym urzędnikiem w państwie, wprowadzając nowy tryb pracy oraz zmniejszając liczbę deputowanych

<sup>24</sup> Wypowiedź L. Krawczuka w trakcie prac Komisji Konstytucyjnej: „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”, *K woprosu ob uchrezdeniji posta prezidenta*, Archiwum Komisji Konstytucyjnej, II p. z 4 grudnia 1990 r.

<sup>25</sup> W. Baluk, *System polityczny*, [w:] *Ukraina*, red. B.J. Albin i W. Baluk, Wrocław 2002, s. 11.

<sup>26</sup> 70% deputowanych było członkami KPU, z czego 14% to członkowie Komitetu Centralnego oraz obwodowych i powiatowych władz partii. Ibidem.

<sup>27</sup> Zob. szerzej np. P. Kisłyj, Cz. Zwajs, *Stanowlennja parlamentaryzmu w Ukraini na tle switweho doswidu*, Kyjiw 2000, s. 66 i n.

z 650 do 450 (która to liczba obowiązuje do dziś)<sup>28</sup>. A następnie w kolejnej nowelizacji wprowadziły system wielopartyjny<sup>29</sup>.

Po 1991 r. na Ukrainie przy próbach reformowania systemu często używanym argumentem było odrzucanie modelu radzieckiego. Motywacja ta, szczególnie początkowo, spotykała się jednak z pewnym 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)<sup>30</sup>, jak i później, w 2000 r., kiedy to L. Kuczma chciał rozstrzygnąć swój spór z parlamentem zwołując ogólnoukraińskie referendum<sup>31</sup> oraz w 2003 r., kiedy to druga izba pojawiła się w prezydenckim projekcie zmiany konstytucji<sup>32</sup>. W tej drugiej sytuacji obywatele opowiedzieli się nawet za parlamentem bikameralnym, jednak wyniki referendum nie zostały uwzględnione, a prezydent z czasem wycofał się ze swej propozycji. Parlament jednoizbowy na Ukrainie jest wskazywany wprost jako pozostałość poprzedniego spojrzenia na Radę Najwyższą<sup>33</sup>.

Podstaw dotyczących funkcjonowania egzekutywy również można się doszukać w schyłkowym okresie USRR. W pierwszej połowie 1991 r. Radę Ministrów zastąpiono Gabinetem Ministrów, który to stał się najwyższym organem zarządzającym państwem, a także przywrócono Krymską Autonomiczną Socjalistyczną Republikę Radziecką<sup>34</sup>.

Następnie, 5 lipca 1991 r., Rada Najwyższa USRR przyjęła fundamentalną ustawę przewidującą utworzenie na Ukrainie instytucji prezydenta<sup>35</sup>. Pierw-

<sup>28</sup> Ustawa USRR z 27 października 1989 r., *Pro zminy ta dopownjenja Konstytucyi URSR*, WWR nr 45, 1989, s. 624.

<sup>29</sup> Ustawa USRR z 24 października 1990 r., *Pro zminy ta dopownjenja Konstytucyi URSR*, WWR, nr 45, 1990, s. 606.

<sup>30</sup> A. J. Madera, *Miedzy Rosją a Europą. Ukraina na rozdrożu*, Rzeszów 2000, s. 54.

<sup>31</sup> 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 Konstytucji i ustawodawstwa? Zob. szerzej A. Olechno, *Instytucja...*, s. 41 i n.

<sup>32</sup> Dekret Prezydenta Ukrainy z 6 marca 2003 r. *O zmianie Konstytucji Ukrainy*. Zob. O. F. Skakun, *Proces reform konstytucyjnych na Ukrainie*, [w:] *Problemy stosowania konstytucji Polski i Ukrainy w praktyce*, red. M. Granat, J. Sobczak, Lublin 2004, s. 275.

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> Odpowiednio ustawy z 21 maja i 19 czerwca 1991 r., *Pro zminy ta dopownjenja Konstytucyi URSR*, WWR, nr 26, 1991, s. 294 i WWR, nr 35, 1991, s. 467.

<sup>35</sup> Ustawa Ukrainy z 5 lipca 1991 r. *Pro zasnuwannja posta Prezydenta Ukrajinškoji RCR...*, s. 445.

szy artykuł ustawy zapowiadał „utworzenie stanowiska Prezydenta Ukraińskiej SRR”. Jednocześnie ustawa zmieniała Konstytucję USRR z 1978 r., dodając rozdział 12 zawierający podstawowe unormowania nowej instytucji. Zgodnie z art. 114 ust. 1 Prezydent stał się „najwyższym urzędnikiem państwa ukraińskiego i zwierzchnikiem władzy wykonawczej”<sup>36</sup>. 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.

Nowe regulacje ukraińskie przyjęto dopiero po uchwaleniu ostatniej konstytucji USRR. Prawa te już od 1985 r., na fali „pierestrojki” zaczęto demokratyzować<sup>37</sup>. W 1989 r. wprowadzono na Ukrainie mieszany system wyborczy: większościowo-proporcjonalny<sup>38</sup>, możliwość tworzenia komitetów wyborczych oraz potwierdzono bierne i czynne prawo wyborcze od ukończenia 18 lat. Ponadto, przyznano sądową ochronę praw wyborczych, precyzyjnie uregulowano procedurę wyborczą oraz, co chyba najistotniejsze, zagwarantowano powszechnie obowiązujące w świecie demokratycznym zasady prawa wyborczego<sup>39</sup>. Zmiany te, mimo późniejszych licznych nowelizacji, stanowią do dziś podstawę ukraińskich ordynacji<sup>40</sup>.

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 dnia

<sup>36</sup> Od 14 lutego 1992 r. zaś „głową państwa i władzy wykonawczej”, Ustawa Ukrainy *Pro zminy ta dopowynjenja Konstytuciji URSR*, WWR nr 20, 1992, s. 271.

<sup>37</sup> I. Pankevych, *Zmiany w prawie wyborczym Ukrainy*, „Colloquium WNHIS” 2012, nr II, s. 192.

<sup>38</sup> W. Baluk, *System...*, op. cit., s. 17.

<sup>39</sup> Por. Ustawa USRR z 1 grudnia 1988 r. *O wyborach narodnych deputatów SSSR*, WWS SSSR, 1988, Nr 49, poz. 729.

<sup>40</sup> Zob. szerzej np. S. Sydun, *Efektywność zmian w ukraińskim systemie wyborczym w procesie transformacji*, SP 2011, nr 2, s. 144 i n.



8 grudnia 2004 r. wprowadzony został mandat mieszany<sup>41</sup>. Z przerwami model ten obowiązuje również obecnie<sup>42</sup>. O jego mieszanym charakterze świadczy poszerzenie możliwości wygaszenia mandatu przed upływem kadencji Rady Najwyższej (art. 81 konstytucji) o przypadek odmowy 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, z której otrzymali mandat, a pośrednio również z wyborcami, przez powiązanie z głoszonym przez partię programem wyborczym.

Warto też jeszcze raz powrócić do referendum niepodległościowego i wspomnieć, że początków ukraińskiej demokracji bezpośredniej również można się doszukać w poprzednim ustroju prawnym. Wprawdzie w USRR do 1991 nigdy nie przeprowadzono żadnego referendum, to możliwość taka istniała zarówno na mocy konstytucji z 1937 r., jak i 1978 r.<sup>43</sup> Obywatele Ukrainy po raz pierwszy i zarazem jedyny wzięli udział w referendum Związku Radzieckiego 17 marca 1991 r. we wspomnianej powyżej sprawie zachowania ZSRR<sup>44</sup>. Kolejne referendum – właśnie niepodległościowe z 1 grudnia 1991 r. zostało przeprowadzone na podstawie przepisów nowo uchwalonej ustawy USRR o ogólnoukraińskim i lokalnym referendum<sup>45</sup>. Mimo zachowania tej instytucji w porządku prawnym Ukrainy (rozdział III konstytucji) trudno potwierdzić jej akceptację w praktyce ustrojowej<sup>46</sup>. Świadczy o tym fakt skutecznego zorganizowania referendum ogólnoukraińskiego tylko raz, w 2010 r. oraz faktyczne zniesienie instytucji referendum lokalnego w 2012 r.<sup>47</sup>

<sup>41</sup> 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.

<sup>42</sup> Ustawa Ukrainy z 8 grudnia 2004 r. *O wniesieniu zmian do Konstytucji Ukrainy*, nr 2222 – IV została najpierw uchylona w 2010 r. orzeczeniem Sądu Konstytucyjnego z dnia 30 września (Nr 20-rp/2010), a następnie przywrócona kolejną nowelizacją konstytucji z 21 lutego 2014 r., nr 742-VII.

<sup>43</sup> 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/](http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfr/1936/red_1936/3958676/) (dostęp: 8.03.2017).

<sup>44</sup> W celu przeprowadzania referendum uchwalono uprzednio ustawę ZSRR o ogólnonarodowym głosowaniu. Zob. szerzej I. Pankevych, *Referendum na Ukrainie: teoria i praktyka*, „Studia Wyborcze” 2009, t. 9, s. 78 i n.

<sup>45</sup> Ustawa USRR z 3 lipca 1991 r. *Pro vseukrajinskyj ta miscevi referendumy*, WWR URSR, 1991, nr 33, poz. 443.

<sup>46</sup> I. Pankevych, *Referendum...*, op. cit., s. 80.

<sup>47</sup> Pomimo dość dużej popularności referendum lokalnego do tego czasu. Zob. szerzej A. Olechno, *Referendum lokalne w Polsce i na Ukrainie – uwagi prawnoporównawcze*, [w:] *Internacjonalizacja administracji publicznej*, red. Z. Czarnik, J. Połuszny, L. Żukowski, Warszawa 2015, s. 520–529.

Potwierdzony w art. 133 konstytucji ustrój terytorialny Ukrainy ma swoje źródło w czasach USRR i w zasadzie został wprost odziedziczony<sup>48</sup>. Składa się nań Autonomiczna Republika Krym oraz obwody, rejony, miasta, rejony w miastach, osiedla i wsie. W latach 1922–23 wprowadzono na Ukrainie trójstopniowy podział administracyjny kraju na centrum, obwody i rejony, po II wojnie światowej poszerzony o pewną samodzielność miast i wsi<sup>49</sup>. System ten w prawie niezmienionej formie został w 1991 r. adoptowany do nowych warunków wraz z modelem rad terenowych<sup>50</sup>.

Konsekwencją powyższego była obowiązująca od 1932 r. struktura sowieckiego systemu sądowniczego, na który na Ukrainie składały się Sąd Najwyższy Ukrainy, sądy obwodowe, sądy ludowe (rejonowe)<sup>51</sup>, a także struktura prokuratury (Prokurator Generalny Ukrainy oraz prokuratorzy obwodowi podlegający bezpośrednio Prokuratorowi Generalnemu ZSRR). Mimo wielu zmian w tym względzie w okresie transformacji ustrojowej tu także można odnaleźć pewne pozostałości, szczególnie w organizacji terytorialności poszczególnych sądów, ale i w strukturze organów<sup>52</sup> (Sąd Najwyższy Ukrainy, sądy apelacyjne, sądy lokalne oraz Prokurator Generalny, który pozostał organem konstytucyjnym)<sup>53</sup>.

Podobnych naleciałości można doszukiwać się na kilku innych polach, którymi interesuje się prawo konstytucyjne, chociażby kwestie katalogu praw i wolności jednostki czy działalność organów szczebla lokalnego. Ale i powyższe wyliczenie pokazuje, że transformacja ustrojowa na Ukrainie nie oznaczała absolutnego zerwania z poprzednimi instytucjami czy wprowadzenia wyłącznie rozwiązań nieznanych w tym rejonie. Sytuacja ta nie odbiega 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 mieszanina trzech okresów: kilkudziesięciu lat USRR, kilkunastu miesięcy przed uzyskaniem niepodległości oraz pierwsze jej lata dały podstawy kompozycji organów państwowych Ukrainy w pierwszych dwóch dekadach jej istnienia. Naturalnym jest, że kolejne nowelizacje raczej zrywają z tymi pozostałościami niż je

<sup>48</sup> W. Baluk, *System...*, op. cit., s. 31.

<sup>49</sup> Obwody czasowo zniesiono w latach 1930–1932. Zob. E. Wiszka, op. cit., s. 115.

<sup>50</sup> Właściwie do 1996 r. obowiązywał ustrój wprowadzony Postanowieniem WUCWK z 12 kwietnia 1923 r. *Pro nowy administratywno-terytorialny podіл Ukrainy*. W. I. Juszczenko, I. Ja. Zajac, *Konstytucyjne prawo Ukrainy*, Kyjw 2009, s. 238.

<sup>51</sup> Od 1978 r. także Kijowski Sąd Miejski.

<sup>52</sup> Ustawa USRR z 5 czerwca 1981 r. o ustroju sądownictwa na Ukrainie obowiązywała aż do 2002 r., WWR 1981, nr 24, s. 357.

<sup>53</sup> Zupełnie nowymi rozwiązaniami na Ukrainie po 1991 r. są Sąd Konstytucyjny oraz Najwyższa Rada Sądownictwa. Zob. też A. Kosyło, *Władza sądownicza w konstytucjach Polski i Ukrainy (analiza prawnoporównawcza)*, [w:] *Problemy stosowania konstytucji Polski i Ukrainy w praktyce*, red. M. Granat, J. Sobczak, Lublin 2004, s. 228 i n.

cementują. Widać to szczególnie na przykładzie reformy administracji państwowej i strukturze administracyjnej kraju oraz jej konsekwencjom w postaci organizacji władzy terenowej. Obecne zmiany coraz bardziej wpisują się w konstrukcje sugerowane przez instytucje zachodnie i wzory tam zaproponowane. Nie oznacza to jednak, że nie będzie można jeszcze przez wiele lat doszukiwać się źródeł ukraińskich instytucji przed 1991 r.

## Bibliografia

- Konstytucja USRR z 14 marca 1919 r., *Konstytucji i konstytucyjni akty Ukrainy*, Kyjiw 2001.
- Konstytucja USRR z 15 maja 1929 r., *Konstytucji i konstytucyjni akty Ukrainy*, Kyjiw 2001.
- Deklaracja pro derżawnyj suwerenitet Ukrainy, Konstytucji i konstytucyjni akty Ukrainy*, Kyjiw 2001.
- Konstytucji ZSRR z 1936 r. [http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1936/red\\_1936/3958676/](http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1936/red_1936/3958676/).
- Ustawa USRR z 5 czerwca 1981 r. *Pro sudoustrij Ukrainy*, WWR 1981, nr 24.
- Ustawa USRR z 1 grudnia 1988 r. *O wyborach narodnych deputatow SSSR*, WWS SSSR, 1988, nr 49, poz. 729.
- Ustawa USRR z 27 października 1989 r. *Pro zminy ta dopownjenja Konstytucyjji URSR*, WWR nr 45, 1989.
- Ustawa USRR z 24 października 1990 r., *Pro zminy ta dopownjenja Konstytucyjji URSR*, WWR, nr 45, 1990.
- Ustawa Ukrainy z dnia 14 lutego 1991 r. *Pro zminy ta dopownjenja Konstytucyjji URSR*, WWR nr 20, 1992, s. 271.
- Ustawa USRR z 21 maja 1991 r., *Pro zminy ta dopownjenja Konstytucyjji URSR*, WWR, nr 26, 1991.
- Ustawa USRR z 19 czerwca 1991 r., *Pro zminy ta dopownjenja Konstytucyjji URSR*, WWR nr 35, 1991.
- Ustawa USRR z 3 lipca 1991 r. *Pro wseukrajinskyj ta miscewi referendumy*, WWR URSR, 1991, nr 33, poz. 443.
- Ustawa Ukrainy z dnia 5 lipca 1991 r. *Pro zasnuwannja posta Prezydenta Ukrainśkoji RCR i wnesennja zmin ta dopowneń do Konstytucji (Osnownoho Zakonu) Ukrainśkoji RCR*, WWR URSR – 1991 – nr 33.
- Ustawa Ukrainy z 8 grudnia 2004 r. *O wniesieniu zmian do Konstytucji Ukrainy*, nr 2222-IV.
- Ustawa Ukrainy z 21 lutego 2014 r. *O wniesieniu zmian do Konstytucji Ukrainy*, nr 742-VII.

- Deklaracja pro derżawnyj suwerenitet Ukrainy, Konstytucji i konstitucijni akty Ukrainy*, Kyjiw 2001.
- Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z dnia 30 września (Nr 20-rp/2010).
- W. Baluk, *Koalicje gabinetowe na Ukrainie w latach 2002–2012*, Lublin 2012.
- W. Baluk, *System polityczny*, [w:] *Ukraina*, red. B.J. Albin i W. Baluk, Wrocław 2002.
- P. Bilski, *System polityczny Ukrainy*, [w:] *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2005.
- A. Borkowski, B. Popławski, *Formowanie się elit politycznych Ukrainy*, [w:] *Czas Euro-Majdanu*, red. R. Potocki, M. Domagała, D. Miłoszewska, Warszawa 2014.
- W. I. Juszczenko, I. Ja. Zajac, *Konstytucyjne prawo Ukrainy*, Kyjiw 2009.
- P. Kisłyj, Cz. Zwajns, *Stanowlennja parlamentaryzmu w Ukraini na tle switweho doswidu*, Kyjiw 2000.
- A. Kosyło, *Władza sądownicza w konstytucjach Polski i Ukrainy (analiza prawno-porównawcza)*, [w:] *Problemy stosowania konstytucji Polski i Ukrainy w praktyce*, red. M. Granat, J. Sobczak, Lublin 2004.
- A. J. Madera, *Między Rosją a Europą. Ukraina na rozdrożu*, Rzeszów 2000, s. 54.
- A. Olechno, *Instytucja prezydentaw systemie konstytucyjnych organów Ukrainy (1996–2005)*, Toruń 2009.
- A. Olechno, *Referendum lokalne w Polsce i na Ukrainie – uwagi prawno-porównawcze*, [w:] *Internacjonalizacja administracji publicznej*, red. Z. Czarnik, J. Pośluszny, L. Żukowski, Warszawa 2015.
- I. Pankevych, *Referendum na Ukrainie: teoria i praktyka*, „*Studia Wyborcze*” 2009, t. 9.
- I. Pankevych, *Zmiany w prawie wyborczym Ukrainy*, „*Colloquium WNHIS*” 2012, nr II.
- W.A. Serczyk, *Historia Ukrainy*, Wrocław 2001.
- O. F. Skakun, *Proces reform konstytucyjnych na Ukrainie*, red. M. Granat, J. Sobczak, Lublin 2004.
- A. Sljusarenko, M. Tomjenko, *Istorija Ukrajinskoji Konstytuciji*, Kyjiw 1997.
- W. Sokół, *Transformacja ustrojowa państw Europy Środkowej i Wschodniej – próba bilansu*, [w:] *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Lublin 2005.
- S. Sydun, *Efektywność zmian w ukraińskim systemie wyborczym w procesie transformacji*, SP 2011, nr 2.
- E. Wiszka, *System polityczny Ukrainy*, Toruń 2007.
- K. Wolczuk, *The Moulding of Ukraine*, Londyn 2002.
- E. Zieliński, *Rada Najwyższa. Parlament Ukrainy*, Warszawa 2003.
- E. Zieliński, *System konstytucyjny Ukrainy*, Warszawa 2007.
- S. Zubrzycka, *Status prawno-polityczny deputowanego Rady Najwyższej Ukrainy po 2005 roku*, „*Biuletyn Ukrainoznawczy*” 2006, nr 12.
- K woprosu ob uchrezdeniji posta prezydenta*, Archiwum Komisji Konstytucyjnej, II p. z 4 grudnia 1990 r.