

and measurement are used in the article. Main changes in the military-technical cooperation between these entities are summarized in the article. The main problem spheres of military-industrial complex that had been affected by the rupture of cooperation were identified.

Key words: Ukraine, Russian Federation, military-technical cooperation, war, crisis, military-industrial complex.

Стаття надійшла до редколегії
01.05.2017 р.

УДК 321.015(477)

Maryana Prokop

Stosowanie zasady trójpodziału władz na Ukrainie

Zasada trójpodziału władz oraz ich wzajemne hamowanie jest uznawana za jedną z najważniejszych cech demokracji. Artykuł przedstawia analizę stopnia realizacji zasady trójpodziału władz na Ukrainie. Autorka skupiła się na zestawieniu i weryfikacji jakie mechanizmy wzajemnej regulacji między organami są zapisane w Ukraińskiej konstytucji. Przeprowadzone badania pozwoliły autorce dojść do wniosków, że realizacja zasady podziału władz na Ukrainie była w znacznym stopniu zachwiana (głównie na mocy obowiązywania Konstytucji z 1996 r.).

Słowa kluczowe: zasada podziału władz, konstytucja, zasada hamowania, system polityczny, Ukraina.

Problem badawczy. Zagwarantowanie zasady podziału władz w systemie politycznym, ich wzajemne hamowanie się i równoważenie jest jedną z naczelných zasad systemu demokratycznego. Konstytucyjne gwarancje owych założeń są warunkiem koniecznym dla kształtowania się tradycji demokratycznej. Celem niniejszego artykułu była analiza tego, w jakim stopniu na Ukrainie jest zagwarantowania zasada podziału władz.

Przedmiot badań obejmują analizę mechanizmów wzajemnego wpływu oraz hamowania między najważniejszymi organami państwowymi (prezydent-rząd-parlament).

Stan badań. Rozpatrując dane zagadnienie w kontekście teoretycznym warto podkreślić, że literatura przedmiotu (zarówno w języku polski, angielskim czy ukraińskim) jest bardzo bogata. Badane zagadnienie znalazło swoje odbicie m. in. w pracach K. Newtona, J. W. Van Detha, M. Duvergera, B. Пігєнка, Т. Пушак. Jednakże za prekursorów myśli zasady trójpodziału władz należy uznać Platona, Arystotelesa, Cyserona. Ujęciem danej tematyki w kontekście systemu politycznego Ukrainy zajmowali się m. in. W. Baluk, T. Kapuśniak, K. Fedorowicz, A. Antoszewski, R. Herbut, T. Kuzio.

Zasada trójpodziału władzy swój początek wzięła z myśli Platona, Arystotelesa, Polibiusza, Cyserona i wywodzi się z teorii ustroju mieszanego. Jej istota polegała na rozdzieleniu władzy pomiędzy trzy stany społeczne: monarchię, możnych i lud, czyli poprzez połączeniu trzech form rządu: monarchii, arystokracji i demokracji. W tym przypadku punktem odniesienia był społeczny podział władzy, czyli stany społeczne, a nie funkcjonalno-organizacyjny podział odzwierciedlający organy państwa [1; s.44]. Obecny konstytucyjny podział władzy stoi na straży idei praworządności, polega na tym, że żaden organ państwa nie może podejmować indywidualnych decyzji wbrew zasadom powszechnie obowiązującego prawa [2; s. 215]. Ponadto dla równość władz koniecznym jest istnienie hamulców i równoważników eliminujących przewagę jednej nad innymi, ponieważ może on przesądzić o demokratyczności całego modelu [3; s. 186-188]. Wynika z tego, iż wszystkie trzy władze powinny być zrównoważone i wyposażone w kompetencje pozwalające im kontrolować i powściągać działalność każdej z pozostałych. Jak zaznacza Bogusław Banaszak, istotnym aspektem jest to, że elementy omówionej zasady powinny zostać uregulowane w konstytucji, gdyż takie ujęcia nadaje większego znaczenia praktyce konstytucjonalizacji zasady podziału władz w danym systemie [4; s. 417].

W języku angielskim używa się pojęcia *division of power* (podział władz), które jest stosowane wymiennie z *allocation of powers* (podział władzy lub rozdysponowanie władz). Alexander Hamilton, analizując zasadę hamowania władz (*checks and balances*), uważa że władze powinny mieć niewielki wpływ na powoływanie drugiej, a ich członkowie powinni być od siebie niezależni [5; s. 67-68]. W ukraińskiej literaturze stosuje się pojęcie *поділ влади* (podział władzy) lub *принцип*

поділу влади (zasada podziału władzy). W języku rosyjskim funkcjonują terminy деление власти (podział władz), разделение властей (rozdział władzy) oraz изоляция власти (separacja władzy)[6,7].

Zasadę trójpodziału władz można sprowadzić do kilku tez: podział władzy opiera się na rozróżnieniu trzech podstawowych funkcji państwa, tj. stanowienie ustaw (funkcja ustawodawcza), stosowanie ustaw (funkcja egzekutywa) oraz rozstrzyganie na ich podstawie sporów (funkcja jurysdykcyjna). Każdej z nich odpowiada aktywność wyodrębnionych organów państwowych; obowiązuje niepołączalność tych władz, czyli każda z nich musi być wykonywana przez odrębny organ państwowy; mechanizmy regulujące stosunki między nimi przewidują wzajemne hamowanie i oddziaływanie [8; s. 128]. Wzajemne oddziaływanie na siebie władz może mieć różny zakres, jednakże niedopuszczalna jest ich całkowita separacja. Zupełne rozdzielenie zadań i kompetencji pomiędzy poszczególnymi organami państwowymi, może zakłócić funkcjonowanie państwa jako jednolitej całości. Podobnie jak w przypadku supremacji jednego organu czy grupy organów – jest to sytuacja zaprzeczająca zasadzie trójpodziału władz [9; s. 280].

Badania nad zagwarantowaniem zasady podziału władz na Ukrainie wymagały w pierwszej kolejności analizy Konstytucji Ukrainy w kontekście mechanizmów hamulców między organami władzy. Model władzy, który wprowadziła Konstytucja z 1996 r., był w pewnym stopniu kompromisem politycznym między głównymi aktorami na ukraińskiej scenie politycznej. Widoczne było także niezadowolenie stron z osiągniętego kompromisu i przejawy dążeń do rozszerzenia swoich kompetencji. Aczkolwiek to dopiero 8 grudnia 2004 r. uchwalono Ustawę o wniesieniu zmian do Konstytucji Ukrainy, co było wynikiem porozumienia politycznych elit podczas „pomarańczowej rewolucji”. Natomiast 2010 r. Sąd Konstytucyjny Ukrainy uznał przyjętą w ramach „pomarańczowego kompromisu” ustawę konstytucyjną za niezgodną z Konstytucją Ukrainy i przywrócił obowiązywanie zapisów sprzed 2004 r. Na skutek wydarzeń tzw. Euromajdanu 21 lutego 2014 r. Rada Najwyższa Ukrainy większością konstytucyjną 386 głosów podjęła uchwałę o przywróceniu niektórych zapisów z Konstytucji Ukrainy, po dokonanej nowelizacji w 2004 r. Ewolucja procesu stanowienia i zmian Konstytucji Ukrainy prezentuje balansowanie systemu politycznego Ukrainy między parlamentarną i prezydencką formą rządów.

Poszukiwanie odpowiedniego rozwiązania przyczyniło się także do przekształcenia relacji między naczelnymi organami państwowymi. W związku z powyższym dla zbadania kwestii zagwarantowania zasady trójpodziału władz koniecznym była analiza Konstytucji Ukrainy z 1996 r. [10]. oraz konstytucyjnej reformy z 2004 r. [11]. W tej części pracy skupiono się na analizie zasady podziału władz na Ukrainie oraz ustaleniu mechanizmów ich wzajemnej regulacji i hamowania się organów państwowych.

W analizie hamulców w relacjach prezydent–parlament, należało rozróżniać je w kontekście tego, stosowania mechanizmów wpływu na inny organ. Możemy więc wyróżnić mechanizmy wpływu prezydenta na funkcjonowanie parlamentu oraz mechanizmy wpływu parlamentu na kompetencje prezydenta. Do pierwszej grupy należą hamulce stosowane przez prezydenta względem Rady Najwyższej. Wśród nich należy wyróżnić możliwość przedterminowego rozwiązania parlamentu przez prezydenta. Według Konstytucji z 1996 r. Prezydent Ukrainy mógł rozwiązać Radę Najwyższą tylko w sytuacji, gdy posiedzenia plenarne nie rozpoczęły się w ciągu trzydziestu dni pierwszej sesji zwykłej (art. 90). W Nowelizacji z 2004 r. prezydent otrzymał większe możliwości rozwiązania parlamentu, co stało się jakoby przeciwwagą dla możliwości odwołania przez Radę Najwyższą Prezydenta Ukrainy za pomocą procedury impeachmentu. Na jej mocy prezydent rozwiązuje parlament jeśli: w ciągu 30 dni w Radzie Najwyższej nie utworzono większości parlamentarnej; w ciągu 60 dni po dymisji Gabinetu Ministrów Ukrainy nie utworzono składu nowego Gabinetu Ministrów; w ciągu 30 dni pierwszej sesji zwykłej nie rozpoczęto posiedzeń (art. 90) [12; s. 83-88].

Kolejnym z hamulców stosowanym przez prezydenta jest możliwość stosowania prawa weta wobec uchwalonych przez prezydenta ustaw (art. 94) [13,14]. Ponadto głowa państwa posiada pierwszeństwo w rozpatrywaniu projektów ustaw. W przypadku realizacji danego hamulca, zarówno w Konstytucji Ukrainy z 1996 r., jak i w Nowelizacji z 2004 r., widnieje zapis, iż Radą Najwyższą Ukrainy ma obowiązek rozpatrzenia projektu ustawy zgłoszonego prezydentem w pierwszej kolejności (art. 93).

Do hamulców parlamentu względem prezydenta, należy wcześniej wspomniana procedura impeachmentu, która przewiduje postawienie prezydenta w stan oskarżenia i usunięcia z urzędu w związku z

popętnieniem przez niego zdrady stanu lub innego ciężkiego przestępstwa. Jednakże należy zaznaczyć, że ta procedura w ukraińskim prawodawstwie nie jest wystarczająco uregulowana, dlatego też trudna w realizacji (art. 111).

Prezydent Ukrainy otrzymał możliwość rozwiązania parlamentu, a Rada Najwyższa posiada kompetencje usunięcia prezydenta z urzędu, względem tych hamulców organy władzy nie mogą zastosować mechanizmów retorsji. Warto podkreślić także, że pojawia się pewien dysonans, gdyż z jednej strony te dwa hamulce działają na zasadzie przeciwwagi i powinny służyć zahamowaniu autorytarnych dążeń sprawujących władzę. Z drugiej strony, jak już zaznaczono, procedura impeachmentu jest trudna w realizacji, a Nowelizacja z 2004 r. nadała prezydentowi więcej przesłanek do rozwiązania Rady Najwyższej, zatem prezydent otrzymał przewagę nad hamulcem parlamentu.

Badanie mechanizmów wpływu prezydenta na rząd wymaga zwrócenia uwagi na fakt, iż w Konstytucji z 1996 r. jest zapis że Gabinet Ministrów jest odpowiedzialny przed prezydentem oraz podlega kontroli, składa sprawozdania Radzie Najwyższej Ukrainy w zakresie przewidzianych w art. 85 Konstytucji. Natomiast w Nowelizacji z 2004 r. nieco zmieniono brzmienie art. 113, Gabinet Ministrów jest odpowiedzialny przed Prezydentem i Radą Najwyższą oraz podlega kontroli Radzie Najwyższej w granicach danej Konstytucji.

Zgodnie z Konstytucją z 1996 r. prezydent posiadał kompetencję mianowania i dymisjonowania premiera za zgodą parlamentu. Natomiast na wniosek Premiera Ukrainy mógł powoływać członków Gabinetu Ministrów Ukrainy, kierowników innych urzędów centralnych organów władzy wykonawczej, a także kierowników lokalnej administracji państwowej oraz posiadał możliwość uchylać ich uprawnienia (art. 106). Według Nowelizacji z 2004r. uprawnienie powołania i odwołania premiera i rządu przeszło na parlament, a prezydent otrzymał tylko prawo zgłaszania kandydatów na wniosek frakcji poselskich (art. 106).

Rozpatrując katalog hamulców, który posiada Gabinet Ministrów względem Prezydenta Ukrainy należy zwrócić uwagę na instytucję kontrasygnaty. Akty Prezydenta Ukrainy, wydane w ramach jego uprawnień, wymagają kontrasygnaty Premiera Ukrainy i ministra odpowiedzialnego za akt i jego wykonanie. Zapis ten znalazł się zarówno w Konstytucji jak i w nowelizacji, jednakże w drugiej znacznie

zmniejszono liczbę aktów urzędowych prezydenta wymagających kontrasygnaty z 13 do 4. Zarówno Konstytucja, jak i nowelizacja (pozostawiając bez zmian) dają możliwość wnioskowania Gabinetu Ministrów na powołanie i odwołanie kierujących lokalną administracją państwa, którzy są odpowiedzialni przed Prezydentem Ukrainy i Gabinetem Ministrów (art. 108).

Najważniejszym hamulcem ustrojowym, który posiada Rada Najwyższa względem Gabinetu Ministrów jest uprawnienie do powoływania rządu. Jednakże owe uprawnienie nadaje ukraińskiemu parlamentowi dopiero nowelizacja z 2004 r. Jak już wcześniej zaznaczono, rolę prezydenta w kontekście kreowania składu personalnego rządu, sprowadzono do zgłaszania kandydatów na wniosek frakcji poselskich (art. 106). W Konstytucji z 1996 r. powoływanie premiera i za jego zgodą całego Gabinetu Ministrów, leżało w gestii prezydenta za zgodą większości konstytucyjnego składu parlamentu. Kolejnym narzędziem wpływu na rząd jest uprawnienie parlamentu do odwołania rządu poprzez uchwalenie wotum nieufności, bądź nieudzielenia wotum zaufania. Według Konstytucji z 1996 r. Rada Najwyższa na wniosek nie mniej niż 1/3 konstytucyjnego składu deputowanych Ukrainy (w przypadku nowelizacji z takim wnioskiem może wystąpić także Prezydent Ukrainy) może rozpatrzyć wniosek o wotum zaufania dla rządu lub uchwalić wotum nieufności większością głosów konstytucyjnej liczby deputowanych parlamentu. Zarówno w Konstytucji jak i w nowelizacji jest zapis, że wniosek o wotum zaufania do Gabinetu Ministrów Rada Najwyższa nie może rozpatrywać więcej niż raz w ciągu jednej sesji zwykłej, a także w ciągu roku od uchwalenia programu działania Gabinetu Ministrów Ukrainy (art. 141). Jest to skuteczne zabezpieczenie, gdyż w sytuacji wyrażenia przez parlament wotum nieufności dla rządu, bądź nieudzielenia mu wotum zaufania, możliwa jest dymisja całego rządu, a w konsekwencji powołanie nowego Gabinetu Ministrów przez Radę Najwyższą. Należy także zaznaczyć, że Konstytucja Ukrainy nie przewiduje możliwości odwołania poszczególnych członków Gabinetu Ministrów, a więc traktuje rząd jak ciało kolegialne. Jak zaznacza Grzegorz Kuca, koresponduje to z przyjętą konstrukcją rozdziału władzy, ponieważ poszczególnych członków Gabinetu Ministrów nie należy traktować jako elementów z udziałem których równoważy się władzę [15; s.171-172].

Rozpatrując pod kątem mechanizmów wpływu Gabinetu Ministrów na parlament należy zaznaczyć, że hamulców ustrojowych w tej gestii w zasadzie nie ma (art. 116). Konstytucja Ukrainy określa Gabinet Ministrów Ukrainy jako najwyższy organ w systemie organów władzy wykonawczej. Jest on odpowiedzialny przez Prezydentem Ukrainy, podlega kontroli i składa sprawozdania Radzie Najwyższej Ukrainy (art. 113). Nowelizacja Konstytucji w dużym stopniu przyczyniała się do przywrócenia równowagi między władzą wykonawczą i ustawodawczą oraz prezydentem, ponieważ powoływanie rządu przeszło gestii legislatywy, a prezydent otrzymał możliwość zgłaszania propozycji kandydatur.

Podsumowanie. Uchwalenie konstytucji było istotnym czynnikiem na drodze kształtowania ukraińskiej państwowości. Należy zaznaczyć, że w przypadku Ukrainy był to proces w dużym stopniu niestabilny. Można także doszukiwać się prób wzmocnienia tendencji wprowadzenia monopolu jednego z organów państwowych oraz chęci dokonywania reformy konstytucyjnej w kontekście zbliżających się wyborów.

Konstytucja Ukrainy z 1996 r. posiadała wiele mechanizmów, które pozwalały niektórym organom nadużywać władzy: przede wszystkim brak gwarantów zapewnienia równowagi między organami władzy, brak możliwości wpływu legislatywy na egzekutywę oraz ograniczone możliwości rozwiązania Rady Najwyższej przez prezydenta, a przede wszystkim szeroki zakres kompetencji głowy państwa. Z kolei reforma konstytucyjna w 2004 r. w dużym stopniu potwierdza niedojrzałość ukraińskiego systemu politycznego. Ponieważ mimo wielu znaczących zmian, takich jak rozszerzenie możliwości rozwiązania parlamentu przez prezydenta czy częściowe ograniczenie kompetencji prezydenta na rzecz parlamentu, nie przetrwały próby czasu. Decyzja Sądu Konstytucyjnego z 2010 r. przywróciła obowiązywanie Konstytucji z 1996 r. Nawiasem mówiąc, kolejne przywrócenia reformy konstytucyjnej w 2014 r. dają przesłanki twierdzić, że dany system konstytucyjny w dużym stopniu jest niedoskonały i potrzebuje gruntownych zmian. Jednakże nie mogą one być kształtowane w celu zachowania wpływu politycznego na bazie rozgrywek na arenie politycznej, lecz być rezultatem długotrwałych prac.

Biorąc pod uwagę hamulce między organami państwowymi, to reforma konstytucyjna z 2004 r. (w porównaniu z zapisami Konstytucji 1996 r.) w większym stopniu sprzyjała zachowaniu zasady równowagi

владз, ponieważ skuteczniej służyła hamowaniu prób uzyskaniu przewagi któregoś z organów. Najważniejszą kwestią stało się uregulowanie relacji pomiędzy Prezydentem Ukrainy i Radą Najwyższą Ukrainy. Prezydent otrzymał szersze możliwości rozwiązania parlamentu, z kolei w gestii Rady Najwyższej nadal pozostała możliwość złożenia prezydenta z urzędu w drodze impeachmentu. Zarazem do kompetencji prezydenta należy prawo wetowania uchwalonych przez parlament ustaw, z kolei parlament dysponuje możliwością odrzucenia owego weta. W relacjach między głową państwa a Gabinetem Ministrów też widoczne są istotne zmiany, w głównej mierze dotyczące pozbawienia tego pierwszego możliwości mianowania i dymisjonowania rządu, przy zachowaniu możliwości wnioskowania o powołaniu premiera i dymisję rządu, a także możliwość zawieszania wydanych przez niego aktów. Zatem biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić że realizacji zasady trójpodziału władz na Ukrainie była w znacznym stopniu zachwiana.

Lista używanych źródeł:

1. Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym//R. M. Małajny, Warszawa: 2013.
2. Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej//D. Dudek, Warszawa: 2009.
3. Ludwikowski R. R., Prawo konstytucyjne porównawcze, Toruń: 2000.
4. Banaszak B., Prawo konstytucyjne, Warszawa: 2012, wyd. 6.
5. Hamilton A., Madison J., John J./The Federalist, Wesleyan University Press, 1961.
6. Краснов Ю., Принцип разделение властей в России: теория и практика/ „Право и управление. XXI век „, 2005, nr 1.
7. Арановский К., Разделение властей как условие конституционной демократии, “Журнал конституционного правосудия” 2012, nr 6.
8. Polskie prawo konstytucyjne// W. Skrzydło, Lublin 2002.
9. Banaszak, B. Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych, Warszawa: 2012, wyd. 3.
10. Конституція України, (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141, - [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>,
11. Закон України Про внесення змін до Конституції України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005, N 2, ст.44, - [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2222-15>,

12. Kolodii A., Pawlenko R., Ewolucja relacji między władzą wykonawczą a ustawodawczą Ukrainy/ Transformacja w Polsce i na Ukrainie. Wybrane aspekty// A. Antoszewski, A. Kolodii, K. Kowalczyk, Wrocław: 2010.

13. Mojak R., Republika Ukrainy/ Ustroje państw współczesnych// E. Gdulewicz, Lublin: 2002, t. 2.

14. Baluk W., Ukraina/ Ustroje polityczne krajów Wspólnoty Niepodległych Państw// W. Baluk, A. Czajowski, Wrocław: 2007.

15. Kuca G., Zasada podziału i równowagi władzy a inne organy państwowe/ Ustroje – doktryny – instytucje polityczne. Księga Jubileuszowa Prof. zw. dra. Hab. Mariana Grzybowskiego// J. Czajowski, J. Karp, G. Kuca, A. Kulig, A. Opałek, Kraków: 2007.

Прокоп Маряна. Реалізація принципу поділу влади в Україні. Реалізація принципу поділу влади та її взаємного гальмування вважається однією з найбільш важливих особливостей демократії. У статті представлений аналіз реалізації принципу поділу влади в Україні. Автор зосередився на превентації механізмів взаємної регуляції між органами влади записаних в Конституції України. Дослідження дозволило авторові прийти до висновку, що реалізація принципу поділ влади в Україні не задоволена в повному обсязі (в основному під впливом Конституції з 1996).

Ключові слова: принцип поділу влади, Конституція, принцип гальмування, політична система, Україна

Prokop Maryana. The implementation of the principle of division of power in Ukraine. The principle of the division of power and checks and balance is considered to be one of the most important features of democracy. The article shows an analysis implementation of the principle of division of power in Ukraine. The author presents and verifies the implementation of the principle of division of power in the Constitution of Ukraine. After studies author come to the conclusion that the implementation of the principle of the division of powers in Ukraine was greatly shaken (mainly under of the Constitution of 1996).

Key words: principle of division of power, constitution, checks and balances, political system, Ukraine

Стаття надійшла до редколегії
09.05.2017 р.