

# Frakcje parlamentarne Rady Najwyższej Ukrainy

Artur Olechno, *Uniwersytet w Białymstoku*

ORCID ID: 0000-0003-2594-0376

## Streszczenie:

Artykuł poświęcony jest problematyce funkcjonowania frakcji parlamentarnych w Radzie Najwyższej Ukrainy. Autor omawia formy zrzeszania się deputowanych ukraińskiego parlamentu, genezę obecnej regulacji prawnej, jej cele oraz praktykę parlamentarną. Ponadto wskazano rozwiązania prawne, które wyróżniają Ukrainę w tym zakresie, takie jak m.in. konstytucjonalizacja frakcji parlamentarnych, kryteria zrzeszania się parlamentarzystów, dyscyplina partyjna oraz specyficzne rozwiązania mające na celu ograniczenie zmian przynależności frakcyjnej w trakcie kadencji Rady Najwyższej.

**Słowa kluczowe:** Ukraina, Rada Najwyższa, frakcje parlamentarne

## Parliamentary faction in the Verkhovna Rada of Ukraine

### Abstract:

The article is dedicated to the subject of the parliamentary faction in the Verkhovna Rada of Ukraine. The author describes the form of organization of members of the Ukrainian parliament, the history of the regulation, the political goals of the amendments and the parliamentary practice. The article tries to point a regulation which mark the Ukraine out in the other states: such as constitutional level of the provisions alongside parliaments' internal rules of procedure, criterion for formation of associations of members of parliaments, the principle of autonomy, the essence of party discipline and a specific solution intended to reduce the problem of members of fractions leaving them during the term of the parliament.

**Keywords:** Ukraine, Verkhovna Rada, parliamentary factions

Fracja parlamentarna<sup>1</sup> (łac. *fractio* – łamanie, część ułamkowa) jest formą organizacji członków parlamentu należących do tej samej partii politycznej lub kilku partii o zbliżonych założeniach programowych i realizujących na forum parlamentu wspólne cele polityczne (Duhamel, Meny 1992: s. 474). Cele te są zróżnicowane w zależności od pozycji zajmowanej w organie przedstawicielskim. Decydujące znaczenie ma czy dana frakcja stanowi większość i jest oparciem dla działalności egzekutywy, czy też współtworzy aktualnie opozycję parlamentarną. W pierwszym przypadku podstawowym celem jest jak najdłuższe utrzymanie władzy, w drugim podstawą jest chęć przejścia władzy w państwie (Bożyk 2006: s. 179).

Zagadnienie funkcjonowania frakcji politycznych jest pojęciem bardzo szerokim, dotyczącym całego szeregu pojęć z zakresu prawa konstytucyjnego i parlamentarnego. Począwszy od zasady pluralizmu politycznego, poprzez status prawny członka parlamentu aż do szczegółowych rozwiązań związanych z rodzajem sprawowanego mandatu i konkretnego uprawnienia umożliwiającego zrzeszanie się parlamentarzystów w określonego rodzaju organizacje oraz zasady funkcjonowania tych zrzeszeń na forum parlamentu (Szmyt 2010: s. 66).

Istnienie struktur frakcyjnych stało się powszechne w dzisiejszych państwach demokratycznych. Obowiązujące regulacje prawne zasadniczo pozostawiają dość dużą swobodę co do powoływania i funkcjonowania takich zrzeszeń w ciele ustawodawczym. Rola frakcji deputowanych we współczesnych parlamentach jest zróżnicowana, ale zawsze odgrywają one istotną rolę. Począwszy od decydowania o obsadzie najważniejszych stanowisk w izbie (przewodniczących i wiceprzewodniczących), poprzez organy wewnętrzne izb, aż po zwykle proporcjonalną reprezentację w składzie i obsadzie stanowisk w komisjach parlamentarnych<sup>2</sup>.

Zasada pluralizmu politycznego wymusza istnienie systemu wielopartyjnego, zakładającego równość partii politycznych oraz ich demokratyczną rolę w mechanizmach sprawowania władzy i tym samym zakazuje regulacji prawnych umożliwiających wprowadzanie jakiegokolwiek monopartyjności. W przypadku państw demokratycznych reprezentantem suwerena jest parlament, a zrzeszenia parlamentarne stają się podstawowym łącznikiem między mechanizmami, którymi parlament dysponuje w ramach sprawowania władzy a partiami politycznymi. Inaczej mówiąc system polityczny współczesnych państw demokratycznych zakłada wprost realizację przez partie polityczne funkcji sprawowania władzy, a zrzeszenia parlamentarzystów są reprezentacją partii politycznej w organie władzy ustawodawczej.

<sup>1</sup> W stosunku do zrzeszeń parlamentarzystów w organach władzy ustawodawczej możemy spotkać różne określenia m.in.: frakcje i grupy parlamentarne (najczęściej stosowane w doktrynie prawa konstytucyjnego oraz większości regulaminów parlamentarnych), grupy i zespoły deputowanych (występujące w niektórych regulaminach parlamentarnych) oraz rozwiązania specyficzne, jednostkowe, jak np. kluby i koła poselskie lub kluby parlamentarne.

<sup>2</sup> Wśród innych uprawnień można wskazać inicjatywę ustawodawczą (często liczba deputowanych wymaganych przy złożeniu wniosku pokrywa się z minimalną liczbą członków frakcji), wszelkiego rodzaju uprawnienia interpelacyjne, mające na celu kontrolowanie egzekutywy oraz związane z nimi uprawnienia do otrzymywania materiałów informacyjnych. Wreszcie przywileje związane z codzienną pracą izby: wnoszenie propozycji i uwag do porządku sesji lub posiedzenia, kolejności i treści omawianych spraw; prawo do zabrania głosu w trakcie debaty w imieniu klubu (niekiedy wydużonego) czy proponowanie tworzenia komisji parlamentarnych.

Poprzez realizację funkcji wyborczej partii polityczne wywierają zasadniczy wpływ na przebieg oraz ostateczny wynik wyborów (Pankevych 2008: s. 94). To partie dokonują selekcji kandydatów oraz wystawiają listy wyborcze, pośrednio kształtując skład osobowy parlamentu. Wewnątrz organu przedstawicielskiego partii polityczne, za pośrednictwem swoich frakcji parlamentarnych, wpływają na organizację wewnętrzną, działalność oraz realizację podstawowych funkcji parlamentu. Fracje służą realizacji celów partii politycznych. Konsekwencją zasady pluralizmu politycznego na poziomie parlamentu jest zatem wolność tworzenia i działania frakcji parlamentarnych.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie specyfiki ukraińskiej problematyki w tym zakresie, na tle tradycyjnych rozwiązań państw demokratycznych. Artykuł ma również za zadanie wykazanie, czy obowiązujące na Ukrainie przepisy dotyczące funkcjonowania frakcji parlamentarnych były wynikiem realizacji pierwotnie przyjętych koncepcji, czy raczej zostały wymuszone praktyką polityczną lub w najlepszym razie ewoluowały dzięki tej praktyce? Istotnym wydaje się wreszcie wskazanie, jaki wpływ na status deputowanego Rady Najwyższej miały analizowane reformy. Biorąc pod uwagę ograniczenia objętościowe, artykuł koncentruje się przede wszystkim na zmieniających się przepisach konstytucyjnych, na co pozwala, rzadko praktykowane, umieszczenie tych regulacji już na poziomie ustawy zasadniczej.

Podstawową metodą badawczą zastosowaną przy odpowiedzi na postawione pytanie była analiza prawnodogmatyczna, oraz w mniejszym stopniu prawnoporównawcza, przy czym właściwa ocena proponowanych na Ukrainie rozwiązań, nie tylko w tym przypadku, jest możliwa przy jednoczesnym ukazaniu praktyki ustrojowej (analiza czynowa i funkcjonalna).

## Geneza przepisów

Odrębne regulacje dotyczące funkcjonowania frakcji parlamentarnych stosunkowo rzadko występują w konstytucjach, a i w aktach niższej rangi nie są obligatoryjne. W sytuacji braku konkretnych przepisów dotyczących frakcji politycznych często występują regulacje uszczegóławiające funkcjonowanie partii politycznych w parlamencie. Z rzadka mamy do czynienia z przepisami rangi konstytucyjnej, które *nota bene* zwykle zawierają mniej lub bardziej szczegółowe rozstrzygnięcia w zakresie funkcjonowania partii politycznych.

W swojej pierwotnej wersji konstytucja Ukrainy z 1996 roku nie przewidywała przepisów regulujących funkcjonowanie frakcji w parlamencie (Konstytucja 1996). Podobnie było we wcześniejszych aktach tej rangi, czyli w znowelizowanej konstytucji USRR oraz w uchwalonym w 1995 roku Porozumieniu Konstytucyjnym.

Częstym rozwiązaniem w takiej sytuacji są przepisy konstytucyjne, które nie odnosząc się bezpośrednio do frakcji parlamentarnej, dotyczą kwestii funkcjonowania grup politycznych w parlamencie albo jeszcze ogólniej regulują na poziomie konstytucyjnym działalność partii politycznych. I to tam można doszukiwać się refleksów dotyczących działalności grup politycznych w parlamencie.

Oryginalna wersja konstytucji jednak również z tej perspektywy potraktowała grupy polityczne śladowo. W art. 36 wprowadzono zasadę pluralizmu politycznego, zgodnie z którą „Obywatele Ukrainy mają prawo do swobodnego zrzeszania się w partie polityczne (...) celem realizacji i ochrony swoich praw i wolności oraz w celu zaspokojenia interesów politycznych, ekonomicznych, społecznych, kulturalnych i innych (...). Partie polityczne na Ukrainie współuczestniczą w formułowaniu i wyrażaniu woli politycznej obywateli oraz biorą udział w wyborach”, ograniczając prawo tworzenia i działalności struktur organizacyjnych partii politycznych do organów władzy ustawodawczej (art. 37 konstytucji *a contrario*).

W ciągu kilku pierwszych lat obowiązywania konstytucji, w Radzie Najwyższej były zgłaszane projekty jej nowelizacji, które już na poziomie ustawy zasadniczej proponowały mniej lub bardziej szczegółowe regulacje dotyczące istnienia lub funkcjonowania frakcji deputowanych. Przykładowo można przywołać projekt nr 0999 zakładający utworzenie w Radzie Najwyższej stabilnej większości parlamentarnej, projekt nr 3207, wg którego utworzenie większości parlamentarnej byłoby obligatoryjne, czy projekt nr 4105, wskazujący na uprawnienia koalicji większościowej deputowanych (Hurska-Kowalczyk, 2011: s. 342).

Jednakże do istotnych zmian w kwestii konstytucyjnej regulacji frakcji politycznych doszło dopiero w trakcie wydarzeń znanych pod nazwą „pomarańczowej rewolucji”<sup>3</sup>. W trakcie jej trwania toczyły się prace nad nowelizacją konstytucji mającą wzmocnić pozycję Rady Najwyższej kosztem uprawnień prezydenta. 8 grudnia 2004 roku Rada Najwyższa przegłosowała pakiet ustaw: zmiana składu Centralnej Komisji Wyborczej, ordynacji wyborczej oraz nowelizację konstytucji (Ustawa 2004/2222-IV), która w interesującym nas zakresie miała wejść w życie po wyborach parlamentarnych w 2006 roku (Stelmach, 2015: s. 11).

Wówczas to w konstytucji pojawiły się nowe treści związane z obligatoryjnym funkcjonowaniem w ramach parlamentu większościowej frakcji parlamentarnej.

## Zakres regulacji konstytucyjnej

Parlament – Rada Najwyższa Ukrainy, zgodnie z art. 75 konstytucji, jest jedynym organem władzy ustawodawczej na Ukrainie. Składa się ona z czterystu pięćdziesięciu deputowanych ludowych Ukrainy, wybieranych na podstawie powszechnego, równego i bezpośredniego prawa wyborczego w głosowaniu tajnym, na cztery lata.

Wg znowelizowanych w 2004 roku przepisów (rozbudowany art. 83 konstytucji) w Radzie Najwyższej Ukrainy, odpowiednio do wyniku wyborów i na podstawie uzgodnień

<sup>3</sup> Wybory prezydenckie z 21 listopada 2004 roku wygrane przez W. Janukowycza, zostały oprotestowane przez sztab wyborczy jego rywala, byłego premiera W. Juszczenki, który ogłosił, że nie uznaje wyników wyborów. Juszczenko wezwał swych wyborców do wyjścia na ulice Kijowa, sam ogłaszając się prezydentem Ukrainy. 3 grudnia 2004 roku Sąd Najwyższy Ukrainy uwzględnił częściowo skargę bloku W. Juszczenki, stwierdzając wypadki naruszenia prawa wyborczego, uchylił ustalenia wyników drugiej tury i nakazał ponowne ich przeprowadzenie. Powtórzone wybory 26 grudnia 2004 roku przyniosły zwycięstwo W. Juszczence, a wydarzenia te znane pod nazwą „pomarańczowej rewolucji” zakończyło jego zaprzysiężenie na prezydenta Ukrainy 23 stycznia 2005 roku.

partii politycznych, tworzy się koalicja frakcji parlamentarnych, w skład której wchodzi większość deputowanych ludowych Ukrainy zasiadających w konstytucyjnym składzie Rady Najwyższej Ukrainy. Koalicja frakcji parlamentarnych musi powstać w ciągu miesiąca od dnia inauguracji pierwszego posiedzenia Rady Najwyższej, zwołanego po zakończeniu zwykłych lub przedterminowych wyborów parlamentarnych, bądź w ciągu miesiąca od dnia ustania działalności poprzedniej koalicji frakcji parlamentarnych (Czuszchenko, Zajac 2009; s. 453). Koalicji frakcji parlamentarnych w Radzie Najwyższej przyznano kompetencję przedkładania Prezydentowi Ukrainy kandydatury na stanowisko premiera oraz członków rządu.

Ponadto konstytucja zaznaczyła, że frakcja, którą tworzy większość deputowanych konstytucyjnego składu Rady Najwyższej Ukrainy, działa na prawach koalicji frakcji parlamentarnych w Radzie Najwyższej Ukrainy oraz że zasady formowania, organizacji i ustania działalności koalicji frakcji parlamentarnych w Radzie Najwyższej, poza przepisami konstytucji, ma uszczegółowić Regulamin Rady Najwyższej Ukrainy (Ustawa 2014/742-VII: art. 83).

Zwraca tu niestety uwagę pewna nieprecyzyjność regulacji. Z jednej strony ustawodawca wskazuje, że musi powstać koalicja większościowa frakcji deputowanych, ale z dalszej części artykułu wynika, że jednak nie musi to być koalicja kilku frakcji, lecz może to być jedna frakcja parlamentarna, posiadająca większość bezwzględną ustawowej liczby członków Rady Najwyższej, czyli 226 mandatów (Baluk 2012: s. 50).

Przepisy znowelizowanego art. 83 wymusiły dostosowanie pozostałej treści konstytucji do nowych wymogów, co sprawiło, że takich wątpliwości zresztą pojawiło się więcej. I tak, zgodnie z art. 81 ustęp 6, w przypadku niewiejsia deputowanego, wybranego z listy partii politycznej (bloku wyborczego partii politycznych), w skład frakcji parlamentarnej tejże partii politycznej (lub bloku wyborczego partii politycznych), bądź w przypadku opuszczenia przez deputowanego składu takiej frakcji, jego mandat wygasa przedterminowo na wniosek organu kierowniczego odpowiedniej partii politycznej z dniem sporządzenia takiego wniosku (Ustawa 2014/742-VII: art. 81). W wyniku wspomnianej nowelizacji prezydent utracił znaczną część kompetencji<sup>4</sup>, ale uzyskał dodatkowe możliwości rozwiązania parlamentu. Zgodnie ze znowelizowanym art. 90 prezydent może przedterminowo rozwiązać Radę Najwyższą Ukrainy w sytuacji, gdy: po pierwsze, w ciągu miesiąca po wyborach w parlamencie nie powstanie koalicja deputowanych (w skład której wchodziłaby większość parlamentarzystów); po drugie, jeżeli w ciągu sześćdziesięciu dni Rada Najwyższa nie byłaby w stanie powołać Gabinetu Ministrów; po trzecie, jeżeli Rada Najwyższa nie będzie mogła zebrać się na posiedzenie w ciągu trzydziestu

<sup>4</sup> Do najważniejszych zmian należało wszak 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 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. Ponadto prezydenta pozbawiono, 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.

dni pierwszej sesji plenarnej. Decyzję o przedterminowym rozwiązaniu Rady Najwyższej prezydent podejmuje po konsultacji z przewodniczącym Rady Najwyższej Ukrainy, jego zastępcami oraz szefami frakcji parlamentarnych w Radzie Najwyższej Ukrainy.

Ponadto nowelizacja konstytucji zastrzegła, że Rada Najwyższa wybrana w wyborach przedterminowych, przeprowadzonych po przedterminowym rozwiązaniu przez prezydenta parlamentu poprzedniej kadencji, nie może zostać rozwiązana w ciągu roku od dnia tych wyborów oraz nie może zostać przedterminowo rozwiązana przez prezydenta w ciągu ostatnich sześciu miesięcy trwania kadencji Rady Najwyższej lub kadencji prezydenta (Ustawa 2014/742-VII: art. 90). Wreszcie do powyższych treści dostosowano artykuł 106 konstytucji mówiący o kompetencjach prezydenta (Ustawa 2014/742-VII: art. 106)<sup>5</sup> oraz art. 114 dotyczący funkcjonowania Gabinetu Ministrów (Ustawa 2014/742-VII: art. 114)<sup>6</sup>.

### Sinusoida konstytucyjna

Wobec powyższego należało zadać kilka nowych pytań ustawodawcy. Po pierwsze, jeżeli prezydent nie może rozwiązać Rady Najwyższej w ciągu ostatnich sześciu miesięcy swojej lub parlamentu kadencji oraz w ciągu roku od ukonstytuowania się Rady Najwyższej w wyniku wyborów przedterminowych, to jak miałby rozwiązać parlament, gdyby jednak koalicja nie powstała? Ponadto biorąc pod uwagę różną liczbę dni w poszczególnych miesiącach (28 –31), jaki właściwie był termin na utworzenie koalicji frakcji (Baluk 2012: s. 50)?

Kwestie te zostały rozstrzygnięte z pewnym opóźnieniem w nowym regulaminie Rady Najwyższej, przyjętym 16 marca 2006 roku, który spróbował również rozwiązać powstałe wątpliwości. Chodzi głównie o fakt, że konstytucyjny miesiąc miał liczyć 30 dni kalendarzowych. Dodatkowo regulamin precyzował, że deputowani mieli prowadzić konsultacje zmierzające do utworzenia frakcji, w wyniku których powstawała Umowa koalicyjna (Umowa o koalicji frakcji deputowanych w Radzie Najwyższej). W dokumencie tym powinny się znaleźć ustalenia dotyczące pozycji poszczególnych podmiotów frakcji w sprawach polityki wewnętrznej i zagranicznej oraz zasad funkcjonowania i ustania działalności frakcji. Umowa miała być podpisana przez wszystkich deputowanych, którzy

<sup>5</sup> Wg znowelizowanych przepisów prezydent: „rozwiązuje Radę Najwyższą Ukrainy w przypadkach przewidzianych przez niniejszą Konstytucję” (punkt 8 ustępu pierwszego); „przedkłada na wniosek koalicji frakcji parlamentarnych w Radzie Najwyższej Ukrainy, utworzonej zgodnie z art. 83 Konstytucji Ukrainy, wnioski odnośnie powołania przez Radę Najwyższą Ukrainy premiera Ukrainy w terminie nie krótszym niż w piętnastym dniu od chwili otrzymania takiego wniosku” (punkt 9 ustępu pierwszego).

<sup>6</sup> „Premier Ukrainy zostaje powołany przez Radę Najwyższą Ukrainy na wniosek Prezydenta Ukrainy. Kandydaturę do powołania na stanowisko premiera Ukrainy przedkłada Prezydent Ukrainy na wniosek koalicji frakcji parlamentarnych w Radzie Najwyższej Ukrainy, utworzonej zgodnie z art. 83 Konstytucji Ukrainy bądź frakcji parlamentarnej, w skład której wchodzi większość deputowanych ludowych Ukrainy zasiadających w konstytucyjnym składzie Rady Najwyższej Ukrainy. Minister obrony oraz minister spraw zagranicznych powoływani są na stanowisko przez Radę Najwyższą Ukrainy na wniosek prezydenta; pozostali członkowie Gabinetu Ministrów powoływani są przez Radę Najwyższą Ukrainy na wniosek premiera. Premier kieruje pracą Gabinetu Ministrów wykonując program działania Gabinetu Ministrów przyjęty przez Radę Najwyższą Ukrainy”.

mieli stać się członkami frakcji i następnie opublikowana w dzienniku urzędowym *Hotos Ukrainy* w ciągu czterech dni (Baluk 2012: s. 51–52).

Powyższe przepisy obowiązywały, już w marcu, z mniejszymi lub większymi problemami, do 2010 roku i przywrócenia orzeczeniem Sądu Konstytucyjnego Ustawy Zasadniczej w wersji pierwotnej z 1996 roku (z niewielkimi modyfikacjami) (Olechno 2013: s. 498)<sup>7</sup>. Oznaczało to uchylenie wszystkich przepisów w konstytucji odwołujących się do funkcjonowania frakcji deputowanych.

Kolejny raz temat frakcji powrócił wraz z formalnym efektem tzw. Euromajdanu, którym było przywrócenie (w zdecydowanej większości) przez Radę Najwyższą 21 lutego 2014 roku przepisów konstytucji w wersji z 2004 roku (Ustawa 2014/742-VII: art. 114). Artykuły zostały na nowo zredagowane, a sama nowelizacja zawierała także przepisy przejściowe dotyczące frakcji. Zgodnie z nimi Rada Najwyższa Ukrainy siódmej kadencji, wybrana w kolejnych wyborach w październiku 2012 roku, „miała wykonywać swoje uprawnienia przewidziane przepisami konstytucji, uchwalonej na piątej sesji Rady Najwyższej Ukrainy 28 czerwca 1996 roku, ze zmianami i uzupełnieniami wprowadzonymi przez ustawy Ukrainy z 8 grudnia 2004 roku (No 2222-IV), z 1 lutego 2011 roku (No 2952-VI) i z 19 września 2013 roku (No 586-VII), do chwili nabycia uprawnień przez Radę Najwyższą Ukrainy wybraną w kolejnych wyborach w ostatnią niedzielę października 2017 roku”. Natomiast wg art. 4, koalicja frakcji parlamentarnych w Radzie Najwyższej Ukrainy siódmej kadencji miała być utworzona w ciągu dziesięciu dni poczynając od dnia następującego po dniu wejścia w życie nowelizacji<sup>8</sup>.

W międzyczasie na Ukrainie przyjęto nowy Regulamin Rady Najwyższej. Został on uchwalony 10 lutego 2010 roku, a więc tuż przed wspomnianym orzeczeniem Sądu Konstytucyjnego. W związku z tym, już w marcu 2010 roku doszło do jego gruntownej nowelizacji, uwzględniającej zmianę konstytucji. Powtórzyło się to w roku 2014. Łącznie do początku 2017 roku Regulamin był nowelizowany 34 razy (Regulamin 2010).

## Podsumowanie

Przepisy, które pojawiły się w Konstytucji Ukrainy w wyniku nowelizacji w 2004 roku, nie odbiegają znacząco od tego typu regulacji w innych państwach. Wśród zagadnień

<sup>7</sup> Orzeczeniem tym ukraiński trybunał uchylił ustawę z 8 grudnia 2004 roku wprowadzającą nowelę konstytucyjną. Sąd Konstytucyjny zarzucił wspomnianej nowelizacji, że została ona uchwalona z naruszeniem procedur przewidzianych w konstytucji, wobec czego z dniem wydania orzeczenia ponownie obowiązuje redakcja konstytucji z 1996 roku. I rzeczywiście, w trakcie procedury zmiany konstytucji w grudniu 2004 roku złamano jej przepisy, naruszając wówczas obowiązujący tryb wprowadzania zmian do ustawy zasadniczej. Konkretnie przywołano art. 159 konstytucji, który nakazuje Radzie Najwyższej rozpatrzenie projektu nowelizacji ustawy zasadniczej dopiero po podjęciu przez Sąd Konstytucyjny orzeczenia o zgodności projektu z wymogami art. 157 i 158 konstytucji. W rzeczywistości orzeczenie Sądu Konstytucyjnego zostało podjęte, po czym Rada Najwyższa wprowadziła kolejne poprawki do projektu a sprawa nie wróciła ponownie do trybunatu.

<sup>8</sup> „Z uwzględnieniem Postanowienia Sądu Konstytucyjnego Ukrainy (No11-rp/2010) z 6 kwietnia 2010 roku w sprawie zapytań konstytucyjnych 68 deputowanych ludowych Ukrainy odnośnie oficjalnej wykładni przepisów ustępu szóstego artykułu 83 Konstytucji Ukrainy oraz części czwartej artykułu 59 Regulaminu Rady Najwyższej Ukrainy”.

dotyczących funkcjonowania frakcji parlamentarnych znajdują się najczęściej takie jak: kryterium, na podstawie którego mogą być tworzone frakcje parlamentarne, minimalna liczba deputowanych konieczna do utworzenia frakcji, przyznane frakcjom prawa i przywileje, zasada reprezentacji frakcji w organach wewnętrznych parlamentu. Niemniej jednak łatwo będzie zauważyć pewne specyficzne rozwiązania zaproponowane na Ukrainie.

Podstawowym kryterium tworzenia zrzeczeń parlamentarzystów pozostaje kryterium polityczne. Frakcja jest dobrowolną formą organizacji członków należących do tej samej partii lub kilku partii o zbliżonym charakterze. Istnieje jednak kilka rozwiązań, które wyróżniają Ukrainę pod tym względem na tle innych państw. Postanowienia ukraińskie wymuszają powstanie jedynie jednej, rządzącej frakcji (bloku), skupiającej większość deputowanych ludowych Ukrainy. Nie wymagane jest zatem tworzenie jakichkolwiek frakcji opozycyjnych, co wobec wymogu większościowego jest oczywiste. Wobec powyższego niemożliwe jest również tworzenie różnych rodzajów frakcji, poza możliwością powołania frakcji jednopartyjnej lub bloku partii politycznych.

Tradycyjnym rozwiązaniem jest możliwość przynależności deputowanego tylko do jednej frakcji parlamentarnej, natomiast już sporadycznie można spotkać obligatoryjny wymóg członkostwa deputowanego we frakcji parlamentarnej tworzonej przez deputowanych z własnej listy wyborczej. Zwraca uwagę sankcja w postaci utraty mandatu deputowanego, wskutek nieprzystąpienia do takiej frakcji lub wystąpienia z niej w trakcie trwania kadencji, choć decyzję pozostawia się właściwie władzom partyjnym. Takie podejście niejako zostało wymuszone wobec powszechnego na Ukrainie we wcześniejszym okresie procederu opuszczania lub zmiany partii politycznych w trakcie trwania kadencji.

Mimo zatem dokonywania zmian o charakterze systemowym, ostateczny kształt przepisów służyć ma stabilizowaniu rządów opartych na większości parlamentarnej. Ma to tym bardziej znaczenie wobec kolejnego przejścia Ukrainy w roku 2014 z prezydencko-parlamentarnej do parlamentarno-prezydenckiej formy rządów.

Można tu wreszcie mówić o istotnej konsekwencji spowodowanej zmianami w zakresie funkcjonowania frakcji parlamentarnych dla statusu deputowanego Rady Najwyższej. W wyniku przeprowadzonych nowelizacji doszło mianowicie do przekształcenia klasycznego parlamentarnego mandatu wolnego w mandat mieszany, czy wręcz imperatywny (Sowhyrja, Szuklina 2012: s. 317).

**Artur Olechno** – dr nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego na Uniwersytecie w Białymstoku, autor kilkudziesięciu artykułów z zakresu prawa konstytucyjnego ze szczególnym uwzględnieniem ustroju politycznego Ukrainy i innych państw Europy Wschodniej.  
Adres e-mail: a.olechno@uwb.edu.pl

**Artur Olechno** – PhD in law, adjunct professor in Department of Constitutional Law, Faculty of Law, University of Białystok, The author of many articles about political systems of the Eastern European countries (Ukraine in particular).  
E-mail: a.olechno@uwb.edu.pl

## ➔ Bibliografia

- BALUK Walenty (2012), *Koalicje gabinetowe na Ukrainie w latach 2002-2012*, Lublin.
- BOŻYK Stanisław (2005), *Prawnoustrojowy status opozycji parlamentarnej w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok.
- CZUSZENKO Witalij, ZAJAC Ihor (2009), *Konstytucyjne Prawo Ukrainy*, Kijów.
- DUHAMEL Olivier, MENY Yves (1992), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris.
- HURSKA-KOWALCZYK Liana (2011), *Opozycja polityczna na Ukrainie (1991–2006)*, Toruń.
- KONSTYTUCJA Ukrainy (1999), Wstęp i tłumaczenie: Ewa Toczek, Warszawa.
- OLECHNO Artur (2011), *Zmiany konstytucji Ukrainy*, w: Stanisław Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok.
- PANKEVYCH Ivan (2008), *Zasady prawa wyborczego Ukrainy*, Lublin.
- REGULAMIN Rady Najwyższej Ukrainy – Zakon Ukrainy O Reglamentje Wierchownoji Rady Ukrainy, WWR 2010, roz. 14-15, nr 16-17.
- SOWHYRJA Olha, SZUKLINA Natlija (2012), *Konstytucyjne Prawo Ukrainy*, Kijów.
- STELMACH Andrzej (2015), *Legalność zmiany władzy na Ukrainie*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, nr 4.
- SZMYT Andrzej (red.) (2010), *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa.
- USTAWA (2004/2222 – IV) Ukrainy z dnia 8 grudnia 2004 r. o wniesieniu zmian do Konstytucji Ukrainy, Nr 2222 – IV.
- USTAWA (2014/742-VII) Ukrainy z dnia 21 lutego 2014 r. o przywróceniu mocy obowiązującej niektórych przepisów Konstytucji Ukrainy Nr 742-VII.