

INTERACCIÓN ENTRE EL PARLAMENTO Y EL  
GOBIERNO EN UCRANIA:  
PROBLEMAS DE CARÁCTER TEÓRICO Y  
PRÁCTICO Y LOS MODOS DE SUPERARLOS

INTERACTION OF THE GOVERNMENT AND PARLIAMENT IN  
UKRAINE:  
THEORETICAL AND PRACTICAL PROBLEMS AND WAYS TO  
OVERCOME THEM

OLGA SVOGYRIA \*

Doctora en Derecho, Profesora de la cátedra del Derecho Constitucional  
Universidad Nacional de Kiev Taras Shevchenko

**Resumen:** Proclamada la independencia del país en el año 1991, Ucrania intenta construir un sistema del poder público basado en los principios de la democracia y la regla de derecho, ateniéndose a los altos estándares de la democracia en los países de Europa Occidental. Durante este proceso resultan extremadamente importantes la reglamentación jurídica de las relaciones entre el parlamento y el gobierno y la formación de los altos estándares de la cultura política en las relaciones entre estos sujetos.

Es importante aplicar varios métodos en los estudios de estos problemas: histórico, comparativo, método de síntesis y de análisis, etc. Precisamente este complejo de métodos favorece a la creación del concepto íntegro de la perspectiva de relaciones entre los organismos legislativos y ejecutivos.

Además, estudiando estos problemas, no se puede olvidarse del ajuste, ocasionado por los factores políticos en las relaciones efectivas

---

\* Cátedra del Derecho Constitucional. Facultad de Derecho Universidad Nacional de Kiev Taras Shevchenko calle Vladimir, 60. 01601 Kiev (Ucrania). Email: olga\_sovgyria@ukr.net

entre el parlamento y el gobierno. Se trata de la distribución de las fuerzas políticas, correlación entre la mayoría parlamentaria y la oposición que pueden considerablemente repercutir en la implementación de cierta norma legal que regula las relaciones entre los organismos del poder legislativo y ejecutivo.

**Abstract:** After proclaiming independence in 1991, Ukraine tries to build a system of organization of state power on the principles of democracy and the headship of law, particularly focusing on the high standards of democracy of Western European states. In the process of this construction, the legal regulation of relations between the parliament and the government and the formation of high standards of the political culture of relations between the abovementioned subjects are extremely important.

It is important to research this problem using different methods: historical, comparative, method of synthesis and analysis, etc. It is the complex methodology that allows us to formulate a coherent understanding of the problems of relations between legislative and executive authorities.

Furthermore, a factor that cannot be neglected when conducting research on such issues is the correction factor influenced by political factors of real relations between parliament and government. This means the alignment of political forces, the ratio between the parliamentary majority and the opposition, which can significantly affect the implementation of a certain legal norm governing the relations between the legislative and executive body.

**Palabras clave:** el poder legislativo y el ejecutivo, el Parlamento y el Gobierno de Ucrania.

**Keywords:** legislative and executive power, Parliament and the Government of Ukraine.

Recepción original: 08/09/2017

Aceptación original: 27/10/2017

**Sumario:** I. Transformación de la forma de gobierno de Ucrania en la actualidad. II. Control parlamentario: Aspecto teórico. III. Formas del control parlamentario: experiencia mundial y Ucrania. IV. Influencia de la oposición política en Ucrania en el poder ejecutivo supremo. V. La conclusión general.

**Summary:** I. Transformation of the form of the board in Ukraine on the modern stage. II. Parliamentary control: theoretical aspects. III. Forms of the parliamentary control: World experience and Ukraine. IV. Influence of the political opposition in Ukraine on the supreme executive body. V. General conclusion.

## I. TRANSFORMACIÓN DE LA FORMA DE GOBIERNO DE UCRAÑA EN LA ACTUALIDAD

Para la mayoría de los estados postsoviéticos la búsqueda de un modelo equilibrado de interacción entre las ramas del poder legislativo y el ejecutivo sigue siendo un problema. En Ucrania esta cuestión de descubrir las mejores formas de las relaciones entre el parlamento (que lleva el nombre de la Rada Suprema (Verjovna Rada) de Ucrania) y el Gobierno (que se llama el Gabinete de Ministros de Ucrania) es extremadamente importante, ya que desde la aprobación de la Constitución de la Ucrania independiente (es decir, a partir del año 1996) la forma de gobierno se ha cambiado varias veces debido a las modificaciones de la Constitución de Ucrania. De modo que, desde el año 1996 hasta el año 2004<sup>1</sup> Ucrania fue la república semipresidencial, entre los años 2004 y 2010<sup>2</sup> la forma de gobierno de Ucrania fue la república semiparlamentaria, en los años 2010 y 2014<sup>3</sup> la forma de gobierno en Ucrania volvió a la república semipresidencial y a partir del año 2014 hasta la actualidad Ucrania tiene el régimen semiparlamentario.

Se sabe que la correlación entre las facultades de las ramas del poder legislativo y ejecutivo constituyen una de las principales características de la forma de gobierno y del régimen político en el estado.

<sup>1</sup> El 8 de diciembre del año 2004 fue aprobada la Ley de Ucrania «Sobre las modificaciones de la Constitución de Ucrania», con la que se modificaron los procedimientos de formación del Gobierno, cese de sus actividades, facultades del Parlamento, Gobierno y del presidente de Ucrania, lo que ocasionó el paso desde la forma de gobierno semipresidencial hasta el régimen semiparlamentario. Véase en: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2222-15>

<sup>2</sup> El 30 de septiembre del año 2010 conforme al fallo del Tribunal Constitucional núm. 20-pn/2010 reconocieron inconstitucional esta Ley del 8 de diciembre del año 2004 debido a las infracciones en los procedimientos constitucionales de su conocimiento y formulación. Véase en: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-10>. El contenido de este fallo del Tribunal Constitucional de Ucrania era controvertible por muchas razones, las principales son que desde la introducción de las modificaciones en la Constitución de Ucrania en el año 2004 y hasta que reconocieron inconstitucional esta Ley habían pasado 6 años, y, por lo tanto, nacieron las relaciones jurídicas, cuyas consecuencias legales quedaron sin definir debido a la adopción de este fallo del Tribunal Constitucional. Además, la Ley sobre las modificaciones de la Constitución en el sistema legal de Ucrania es una ley especial que al entrar en vigor empieza a formar parte de la Constitución, es decir, uno de los artículos de la Constitución y en adelante no se podrá separarla de esta.

<sup>3</sup> En el año 2014 tras los acontecimientos de la Revolución de la Dignidad de los años 2013-2014 se restablecieron algunas disposiciones de la Constitución con las modificaciones, aprobadas el 8 de diciembre del año 2004. Véase en: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/742-18/paran2#n2>

Actualmente a los principales factores que determinan las peculiaridades y la eficiencia en la interacción entre el poder legislativo y el ejecutivo en un estado particular pertenecen el tipo del sistema electoral que determina la estructura del organismo legislativo, nivel de desarrollo del sistema de partidos políticos en este estado y el volumen de facultades que las constituciones o leyes atribuyen al parlamento o al gobierno. Sin embargo, el estudio de las disposiciones constitucionales o legales en sí, sin tener en cuenta la situación política del país, crea una imagen de las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo deficiente.

Por lo tanto, hablando de las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno de Ucrania nos fijaremos en la influencia del factor político en este proceso en aquellos aspectos de este problema, donde esta influencia se repercute en las normas legales.

Además, es importante no olvidar que entendemos la interacción entre el Parlamento y el Gobierno de Ucrania en el contexto de la formación (es decir, la organización y el cese de actividades de este último)<sup>4</sup> como una de las formas de su interacción, pero esta cuestión es algo especial y ha de someterse a una investigación particular, ya que la determinan otros factores que no tienen nada que ver con la interacción entre el Parlamento y el Gobierno a la hora de ejercer sus actividades. De modo que en este artículo estudiaremos aquellas formas de interacción típicas para el Gobierno ya formado y en funcionamiento.

Ha de destacar un aspecto condicional en la interacción entre el gobierno y el parlamento que es característico para algunos países, entre ellos Ucrania (los artículos 113, 115 de la Constitución de Ucrania), se trata de la correlación entre la dimisión de parlamento anticipada, ante el que el gobierno rinde cuentas, y la imposibilidad del parlamento de formar el gobierno. También consideramos estos procesos como una parte de los procedimientos de formación, por eso no

---

<sup>4</sup> Conforme al artículo 114 de la Constitución de Ucrania, los procedimientos de formación del Gobierno de Ucrania tienen previsto que la Rada Suprema de Ucrania nombra al primer ministro a presentación del presidente de Ucrania. El presidente de Ucrania propone el candidato para el cargo de primer ministro de Ucrania a presentación de la coalición de los grupos parlamentarios en la Rada Suprema de Ucrania, formada conforme a las disposiciones de la Constitución de Ucrania, o de un grupo parlamentario, compuesto por la mayoría de los diputados de Ucrania de la totalidad de los parlamentarios en la Rada Suprema de Ucrania. La Rada Suprema de Ucrania a presentación del presidente de Ucrania nombra al ministro de Defensa de Ucrania, ministro de Asuntos Exteriores, a otros miembros del Gabinete de Ministros de Ucrania los nombra la Rada Suprema a presentación del primer ministro de Ucrania.

los vamos a analizar en nuestra investigación por las razones arriba expuestas.

Además, en el preámbulo de este artículo consideramos oportuno describir el modelo de la reglamentación jurídica de la organización y las actividades del Parlamento y del Gobierno de Ucrania.

De tal forma, la reglamentación jurídica de la organización y las actividades del Parlamento, Rada Suprema de Ucrania, incluye: la Constitución de Ucrania, Ley de Ucrania «Sobre el Reglamento de la Rada Suprema de Ucrania»<sup>5</sup> y otras leyes que determinan ciertas actividades del Parlamento (por ejemplo, la Ley de Ucrania «Sobre los comités de la Rada Suprema de Ucrania»<sup>6</sup>, Ley de Ucrania «Sobre el estatus del diputado de Ucrania»<sup>7</sup>). La reglamentación jurídica del estatus del Gobierno de Ucrania, Gabinete de Ministros de Ucrania, incluye: la Constitución de Ucrania, Ley de Ucrania «Sobre el Gabinete de Ministros de Ucrania»<sup>8</sup> y el Reglamento del Gabinete de Ministros de Ucrania aprobado por el decreto del Gabinete de Ministros de Ucrania<sup>9</sup>.

## II. CONTROL PARLAMENTARIO: ASPECTO TEÓRICO

El estudio de la problemática expuesta empieza con la constatación de que actualmente en los países desarrollados la cuestión de correlación entre los poderes legislativo y ejecutivo, con el dominio del primero, ha dejado de ser palpitante en la teoría de Derecho. Al contrario, en los países con el régimen parlamentario a menudo estudian el problema del dominio efectivo del poder ejecutivo (gobierno) y afirman que es necesario conseguir mayor importancia para el parlamento en el proceso de la gestión del país. Una constancia original de este estado podemos considerar el hecho de que la literatura política e, incluso, jurídica ha empezado a recurrir al término «poder gubernamental» para sustituir el concepto del poder ejecutivo. Al

<sup>5</sup> Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10. 02. 2010 р., зі змінами en: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1861-17/page>

<sup>6</sup> Закон України «Про комітети Верховної Ради України» в редакції від 22. 12. 2005 р., зі змінами en: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%D0%B2%D1%80>

<sup>7</sup> Закон України «Про статус народного депутата України» в редакції від 22. 03. 2001 р., зі змінами en: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/main/2790-12>

<sup>8</sup> Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 р., зі змінами en: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/794-18>

<sup>9</sup> Регламент Кабінету Міністрів України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 18. 07. 2007 р., зі змінами en: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF/paran13#n13>

mismo tiempo, entre los motivos para argumentar «la primacía» del poder legislativo se destacan: el poder ejecutivo debe cumplir los acuerdos que haya adoptado el poder legislativo y los preceptos de las leyes que el parlamento haya aprobado son de cumplimiento obligatorio; en las constituciones de los países desarrollados las disposiciones sobre el parlamento comienzan los capítulos donde se establece el sistema de las autoridades públicas; los parlamentos a veces disponen de las facultades de formar los órganos del poder ejecutivo. En particular, la Rada Suprema de Ucrania, ejerciendo su función legislativa, puede decidir la estructura y las actividades de los órganos ejecutivos; el parlamento cuenta con las facultades de formar el Gobierno y controlar sus actividades<sup>10</sup>.

Según nosotros, actualmente el debate entre los científicos sobre la prioridad de uno u otro poder parece escolástico. Es evidente que hoy en día, en primer lugar, la tarea de legislador reside en establecer las óptimas y eficientes formas de interacción entre los poderes legislativo y ejecutivo. En segundo lugar, es imposible desarrollar una sola doctrina que inequívocamente «explique» y caracterice todos los aspectos de esta interacción. Está demostrado que algunas formas de esta interacción pueden tener algunas tendencias de desarrollo específicas en un país en particular, lo que en adelante vamos a ver en Ucrania, a modo de ejemplo.

Desde la aprobación de la Constitución de Ucrania en el año 1996, como arriba hemos determinado, han existido dos tipos del régimen mixto: forma de gobierno semipresidencial y semiparlamentaria. En el primer régimen el modelo general de las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento de Ucrania se atenía a la «fórmula» constitucional: el Gabinete de Ministros era responsable ante el presidente de Ucrania y se sometía a la Rada Suprema de Ucrania y le rendía cuentas en términos previstos por la Constitución de Ucrania. Conforme a otra forma de gobierno, semipresidencial, esta fórmula era así: el Gabinete de Ministros era responsable ante el presidente de Ucrania y la Rada Suprema, se sometía y le rendía cuentas a esta última en términos previstos por la Constitución.

Opinamos que esta doble responsabilidad del Gobierno de Ucrania ante la Rada Suprema y el presidente de Ucrania, estipulada por la Constitución vigente, en términos generales contradice a la demanda de que los entes correspondientes ejerzan sus facultades con cierta independencia. Además, este modelo crea los motivos adicionales

<sup>10</sup> Єрмолін, В. Конституційні засади виконавчої влади в Україні (проблеми теорії і практики): дисертація кандидата юридичних наук. Київ, 2002, с. 24-25.

para el enfrentamiento político entre todos los entes del poder público, pero, en primer término, entre el presidente de Ucrania y la Rada Suprema de Ucrania.

En las repúblicas parlamentarias y las de régimen mixto la subordinación es inseparable del concepto de la responsabilidad. A menudo las constituciones de tales países establecen solamente las formas de control del gobierno, ya se considera que esto obligatoriamente implica la subordinación. El concepto de subordinación supone tales procedimientos formales como el informe con los resultados de sus actividades (es decir, la subordinación siempre supone las relaciones de responsabilidad, pero la responsabilidad en sí no siempre coincide con la subordinación)<sup>11</sup>.

Consideramos que más representativo desde el punto de vista del contenido de las formas de interacción resulta la graduación de las formas de interacción entre el Parlamento y el Gobierno en las formas que existen en el marco del control parlamentario y fuera de este. La principal diferencia radica en los resultados de esta interacción. Así, conforme a los resultados del control parlamentario, el Parlamento puede plantear la cuestión sobre la responsabilidad del Gobierno, mientras que la implementación de las formas de interacción fuera del control no lleva al planteamiento de esta cuestión.

Compartimos el punto de vista que determina el control parlamentario como la inspección y especificación (o influencia) de la forma de comportamiento de los demás, en concreto, del gobierno u órganos de gestión con la posibilidad inmediata (la mayoría parlamentaria) o indirecta (oposición) de aplicar sanciones o adoptar un acuerdo obligatorio desde el punto de vista jurídico y, además, la expresión de su actitud política como resultado de haber recibido, tratado y evaluado la información, lo que incluye la aprobación y crítica<sup>12</sup>. Uno de los principales métodos del eficiente control parlamentario de la política gubernamental radica en el control de la hacienda.

Opinamos que, caracterizando el contenido del fenómeno del control parlamentario, en primer lugar, ha de basarse en que el principal objetivo de este control es determinar hasta qué punto el contenido y las actividades del Gobierno de Ucrania se atienen a la tarea prioritaria del Gabinete de Ministros de Ucrania: garantizar los derechos y libertades de cada persona y ciudadano.

---

<sup>11</sup> Цветков, В, Кресіна, І, Коваленко, А. Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти. Київ, Ін Юре, 2003, с. 339.

<sup>12</sup> Современный парламент: теория, мировой опыт, российская практика / Под общ. ред. Булакова, О. Б.в.д., Москва, 2005, с. 80-81.

Durante el estudio del control parlamentario de las actividades gubernamentales hemos de hacer hincapié en la tendencia del poder ejecutivo y, especialmente, del gobierno de velar sus actividades, lo que en parte se puede explicar con la actividad, algunas veces, desbordante de los agentes sociales para conseguir el control de sus actividades. Esto y, además, la complejidad y burocratización del control de las actividades de los organismos ejecutivos y administrativos mantiene al día la tarea de aplicar con eficiencia todas las formas y métodos del control parlamentario, conocidos en la práctica legal de todo el mundo<sup>13</sup>.

El fenómeno polifacético del control parlamentario precisa una clasificación.

Así, se ha difundido la clasificación de las formas del control parlamentario en las universales (por ejemplo, los requerimientos de los diputados, discusiones, etc.) y excepcionales que se usan exclusivamente en aquellos casos que necesiten la especial atención del poder legislativo debido a su gran importancia social y pública. Entre las instituciones excepcionales del control parlamentario podemos mencionar, por ejemplo, las investigaciones parlamentarias. En función de los resultados del control parlamentario distinguen el control informativo, jurídico, político. En función del momento de implementación de las medidas de control distinguen el control previo (por ejemplo, en Ucrania se trata de la aprobación del Programa de Actividades del Gobierno<sup>14</sup>, aprobación anual de la Ley de Ucrania «Sobre

---

<sup>13</sup> Керимов, А. Современное государство: вопросы теории. Москва, Норма, 2007, с. 110-111.

<sup>14</sup> Conforme al artículo 11 de la Ley de Ucrania «Sobre el Gabinete de Ministros de Ucrania» el programa de actividades del Gabinete de Ministros se basa en los criterios políticos acordados y las tareas del programa de la coalición de las fracciones parlamentarias en la Rada Suprema de Ucrania. El primer ministro de Ucrania durante un mes después de haber formado el Gabinete de Ministros de Ucrania presenta ante la Rada Suprema de Ucrania el Programa de Actividades del Gabinete de Ministros. El primer ministro en persona presenta el Programa de Actividades en la sesión plenaria de la Rada Suprema de Ucrania y contesta a las preguntas de los parlamentarios de Ucrania. El Programa de Actividades del Gabinete de Ministros de Ucrania se considera aprobado, siempre y cuando lo haya apoyado la mayoría de la totalidad de los parlamentarios de la Rada Suprema de Ucrania. El acuerdo sobre la aprobación del programa de actividades del Gabinete de Ministros de Ucrania se adopta en forma de un decreto de la Rada Suprema de Ucrania. La peculiaridad de esta forma del control parlamentario en Ucrania es que no siempre está relacionada con algunas dudas sobre la implementación del Programa de Actividades del Gobierno, ya que no todos los gobiernos de Ucrania cuentan con su Programa de Actividades aprobado por el Parlamento. Así, entre los años 1993 y 2005 la Rada Suprema de Ucrania con sus decretos aprobó 6 Programas de Actividades del Gobierno, aunque en este periodo hubo 10 gobiernos distintos, es decir, habría habido que aprobar 10



el presupuesto estatal»), corriente (en Ucrania es la actividad de la Cámara de Cuentas para inspeccionar los gastos del presupuesto estatal de uno u otro organismo del poder ejecutivo) y el control posterior (por ejemplo, conforme al artículo 87 de la Constitución de Ucrania, la Rada Suprema de Ucrania a presentación del presidente de Ucrania o a presentación de no menos de una tercera parte de los parlamentarios de Ucrania de la totalidad de los diputados de la Rada Suprema de Ucrania puede conocer la cuestión sobre la responsabilidad del Gabinete de Ministros de Ucrania y adoptar una resolución sobre la desconfianza al Gabinete de Ministros de Ucrania por la mayoría de la totalidad de los parlamentarios de la Rada Suprema de Ucrania).

Describiendo las formas del control parlamentario, hemos de resaltar que casi todos los tipos del control parlamentario en los países extranjeros se implementan a discreción del parlamento. Al mismo tiempo, existen ciertas formas de control de carácter obligatorio que no dependen de la voluntad de los parlamentarios ni de la estructura de gobierno. En particular, se trata del informe de gobierno sobre el cumplimiento del presupuesto.

### III. FORMAS DEL CONTROL PARLAMENTARIO: EXPERIENCIA MUNDIAL Y UCRAANIA

Vamos a describir las formas del control parlamentario en función de las actividades del gobierno en Ucrania y en los países extranjeros, vamos a determinar las tendencias de su implementación y las perspectivas para optimizar su regulación jurídica.

La Ley de Ucrania «Sobre el Reglamento de la Rada Suprema de Ucrania» tiene previstas las cuestiones relacionadas con el control parlamentario de las actividades del Gabinete de Ministros de Ucrania: conocimiento de la cuestión sobre la aprobación del Programa de Actividades del Gabinete de Ministros de Ucrania; conocimiento de informes y ponencias del Gabinete de Ministros de Ucrania por la Rada Suprema de Ucrania; organización de «Una hora de preguntas al Gobierno»; conocimiento de la cuestión sobre la responsabilidad del Gabinete de Ministros de Ucrania por la Suprema Rada.

---

Programas. En estos casos las razones para realizar el control parlamentario pueden ser la observación de la Constitución y la legislación por parte del Gobierno u algunas razones de carácter político. Esta diversidad de las razones para realizar el control parlamentario en Ucrania es posible debido a que en la Constitución de Ucrania y la legislación faltan motivos para la implementación del control parlamentario.

Sin embargo, antes de hablar de las características de algunas formas del control parlamentario en particular, analicemos los modos mediante los cuales el Parlamento de Ucrania recibe la información sobre las actividades del Gobierno. De esta manera, la legislación vigente tiene prevista una serie de mecanismos para que los parlamentarios reciban la información sobre las actividades del Gobierno de Ucrania. Conforme a la Ley de Ucrania «Sobre el estado del diputado de Ucrania» (artículo 19), los funcionarios de la Rada Suprema de Ucrania han de facilitarle al parlamentario los actos jurídicos del Gabinete de Ministros de Ucrania. Según la Ley de Ucrania «Sobre los comités de la Rada Suprema de Ucrania» (artículo 28), durante los preparativos y la celebración de las audiencias en la Rada Suprema los comités tienen derecho a su discreción iniciar su celebración en la Rada Suprema de Ucrania para conocer las cuestiones que son del interés social y precisan la reglamentación jurídica, observación por el Gabinete de Ministros de Ucrania de la Constitución de Ucrania, legislación de Ucrania, decretos de la Rada Suprema de Ucrania en los límites de sus facultades que establezca la Constitución de Ucrania y esta Ley; preparan los resúmenes de los materiales analíticos y de referencia que el Gabinete de Ministros presenta ante la Rada Suprema de Ucrania para difundir estos materiales entre los parlamentarios de Ucrania a más tardar cinco días antes de que se celebren las audiencias.

Consideramos razonable el enfoque según el que los miembros del Gabinete de Ministros de Ucrania en función de sus facultades deben asumir la responsabilidad personal por la interacción con los comités parlamentarios, fracciones, grupos de la Rada Suprema de Ucrania, pero a condición de que esto no les prive a otros miembros del Gobierno del derecho a interactuar con los sujetos arriba mencionados.

Es positivo el trabajo realizado para explicar la actitud del Gabinete de Ministros de Ucrania ante las cuestiones políticas palpitantes en el Parlamento. Incluso en el año 1997 el Gabinete de Ministros de Ucrania aprobó estas órdenes. Pero, en adelante, el Gobierno dejó de aprobar tales órdenes, lo que, desde nuestro punto de vista, no es bueno, ya que el único organismo del poder legislativo no recibe de carácter sistemático la información sobre las actividades del Gobierno de Ucrania. Es oportuno prestar atención a que, según la Ley de Ucrania vigente «Sobre el Gabinete de Ministros de Ucrania», el artículo 35 («Información a la Rada Suprema de Ucrania sobre las actividades del Gabinete de Ministros de Ucrania») está completamente dedicado a los procedimientos de celebración de «Una hora de preguntas al Gobierno», lo que se puede interpretar erróneamente, considerando

que esta forma de interacción entre el Gobierno y el parlamento es el único modo con el cual la Rada Suprema puede recibir la información sobre las actividades del organismo supremo del poder ejecutivo. Pero no es así.

Por lo tanto, vamos a analizar las más usadas formas del control parlamentario en nuestro país. Con eso, a la hora de caracterizarlas hemos de tener en cuenta que tales formas del control parlamentario como los requerimientos y las peticiones de los diputados de Ucrania, constitución de las comisiones investigadoras provisorias, en parte, las actividades del Defensor del Pueblo nombrado por la Rada Suprema, en menor grado, las actividades de la Cámara de Cuentas se someten a la influencia política y, como consecuencia, durante su análisis es preciso no solo basarse en las disposiciones de los actos jurídicos precedentes, sino en la realidad política, acontecimientos que tienen lugar en el estado en cuestión.

Vamos a empezar nuestra investigación con las características del requerimiento de diputados y la petición de diputados. En Ucrania el requerimiento de diputados no es una interpelación, ya que no prede-termina sus consecuencias típicas, pero es la más usada forma del control parlamentario entre los diputados en Ucrania<sup>15</sup>. En nuestro país la eficiencia de tales mecanismos de control como los requerimientos y las peticiones de diputados se caracterizan por la posibilidad de usarlos una sola vez y, además, en la mayoría de los casos se suele utilizarlos para formar la imagen política de un parlamentario, no para conseguir algunos resultados determinados. Las peticiones de diputados también ha de considerarlas una herramienta eficiente a la recurre la oposición parlamentaria para recibir la información del

---

<sup>15</sup> Conforme a la Ley de Ucrania «Sobre el estatus del diputado de Ucrania», el requerimiento de diputados en un reclamo presentado por un parlamentario, parlamentarios o un comité de la Rada Suprema en la sesión de la Rada Suprema ante el presidente de Ucrania, los organismos de la Rada Suprema de Ucrania, Gabinete de Ministros de Ucrania, jefes de otras autoridades públicas y autoridades locales y, además, ante los jefes de las empresas, entidades y organizaciones, domiciliadas en el territorio de Ucrania, sin perjuicio de su subordinación y titularidad, de dar una respuesta formal a las preguntas que sean de su incumbencia; y la petición de diputados es la propuesta de un parlamentario, expuesta por escrito, presentada ante las autoridades públicas y autoridades locales, sus funcionarios, jefes de empresas, entidades y organizaciones, asociaciones de ciudadanos de ejercer ciertas acciones, dar una explicación formal o expresar su actitud hacia las preguntas que sean de su incumbencia. Así, a partir del año 2014 ante la Rada Suprema de la 8.<sup>a</sup> convocatoria han presentado 10 471 requerimientos de diputados (en [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/pkg\\_depzap.listses=10009&request\\_num\\_s=2&request\\_num=&date1=&date2=&request\\_body=&av\\_nd=&executive\\_type=](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/pkg_depzap.listses=10009&request_num_s=2&request_num=&date1=&date2=&request_body=&av_nd=&executive_type=))

poder ejecutivo sobre unas cuestiones importantes de la gestión del estado, controlar el cumplimiento de leyes.

Por esta razón, es racional establecer las restricciones legales sobre la cantidad de requerimientos y peticiones de diputados que han de conocer simultáneamente dentro del mismo organismo o lo ha de hacer una sola persona.

La siguiente forma es «Una hora de preguntas al Gobierno» o, como la llaman también, «Una hora de preguntas» que cumple dos tareas principales. La primera es controlar. Haciendo a los jefes de gobierno contestar a las preguntas, los diputados y la sociedad pueden conocer la política gubernamental (y en adelante adoptar los acuerdos necesarios). Otro objetivo es político. Las preguntas les dan la posibilidad a los partidos en poder y los opositores de defender sus puntos de vista en diferentes preguntas, expresando a menudo la opinión de las organizaciones sociales.

En Ucrania antes de la implementación de «Una hora de preguntas al Gobierno» existía otra forma del control parlamentario que se llamaba «Un día del Gobierno en la Rada Suprema de Ucrania». Esta forma del control parlamentario se implementó en el año 1992 como la obligación del Gabinete de Ministros de Ucrania de informar cada trimestre a los parlamentarios sobre los problemas palpitantes relacionados con el desarrollo social y económico, política interior y exterior y dar respuestas a las preguntas formuladas. Durante los años 1996-2005 los días del Gobierno se celebraron ateniéndose al Reglamento aprobado por el decreto de la Rada Suprema de Ucrania el 01 de febrero del año 1996<sup>16</sup>.

«Una hora de preguntas al Gobierno» como una de las formas del control parlamentario se ha implementado en Ucrania hace poco, según el Reglamento de la Rada Suprema de Ucrania, aprobado por el decreto de la Rada Suprema de Ucrania el 19 de septiembre del año 2008<sup>17</sup> (hoy en día este Reglamento del Parlamento ha perdido su vigencia). La Ley de Ucrania en vigor «Sobre el Reglamento de la Rada Suprema de Ucrania» incluye las disposiciones sobre esta forma del control parlamentario<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> En <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/23/96-%D0%B2%D1%80>

<sup>17</sup> En <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/547-17>

<sup>18</sup> Así, con arreglo a los artículos 229, 230 de la Ley de Ucrania «Sobre el Reglamento de la Rada Suprema de Ucrania» cada semana, asignada a las audiencias en la Rada Suprema, el viernes entre las 10 y 11 de la mañana se celebra «una hora de preguntas al Gobierno». Durante la celebración de «una hora de preguntas al Gobierno» todos los miembros del Gabinete de Ministros de Ucrania participan en la sesión de la Rada Suprema, a excepción de aquellos miembros que no hayan asistido por

En suma, tal forma del control parlamentario de las actividades del Gobierno de Ucrania como «Una hora de preguntas» resulta eficiente en función del nivel general de la cultura jurídica de los parlamentarios, lo que es apremiante para Ucrania y los estados postsoviéticos en general que tienen carecen de unas costumbres parlamentarias estables de observancia de la ética y cultura parlamentarias.

En vista de las experiencias actuales en Ucrania de la reglamentación jurídica de tales formas del control parlamentario como «El

---

justa causa. Durante «una hora de preguntas al Gobierno» solo se puede formular preguntas relacionadas con el tema en cuestión. Cada semana asignada a las audiencias en la Rada Suprema las fracciones parlamentarias (grupos parlamentarios) le proponen al Consejo de coordinación mociones para determinar el tema de «una hora de preguntas al Gobierno». «Una hora de preguntas al Gobierno» incluye: 1) preguntas a los miembros del Gabinete de Ministros de Ucrania que formulan las fracciones parlamentarias (grupos parlamentarios) y sus respuestas –no más de 30 minutos; 2) preguntas de los parlamentarios a los miembros del Gabinete de Ministros de Ucrania y sus respuestas –no más de 30 minutos–. Las preguntas a los miembros del Gabinete de Ministros de Ucrania han de formularse oralmente o por escrito y expresarse de forma breve y clara. La fracción parlamentaria (grupo parlamentario) puede con antelación notificarles por escrito a los miembros del Gabinete de Ministros de Ucrania sobre las preguntas a formular. Las fracciones parlamentarias (grupos parlamentarios) entregan las preguntas en forma escrita a los funcionarios de la Rada Suprema a más tardar a las 2 de la tarde el martes, en vísperas del día de celebración de «una hora de preguntas al Gobierno». Siempre y cuando en este martes caiga un día festivo o no laborable, las fracciones parlamentarias (grupos parlamentarios) entregarán sus preguntas en forma escrita hasta las 2 de la tarde del siguiente día hábil. Los funcionarios de la Rada Suprema de Ucrania le envían al Gabinete de Ministros de Ucrania estas preguntas que las fracciones parlamentarias (grupos parlamentarios) hayan formulado para los miembros del Gabinete de Ministros de Ucrania hasta las 6 de la tarde del último día hábil previsto para la entrega de las preguntas por escrito. Antes de que se celebre «una hora de preguntas al Gobierno», el presidente de la audiencia comunica los nombres de los miembros del Gabinete de Ministros de Ucrania que no hayan asistido a la audiencia de la Rada Suprema y las causas de su ausencia. «Una hora de preguntas al Gobierno» comienza con las preguntas en forma oral o escrita de los representantes de las fracciones parlamentarias (grupos parlamentarios) para los miembros del Gabinete de Ministros de Ucrania. Cada fracción parlamentaria (grupo parlamentario) tiene derecho a formular una pregunta en forma oral o escrita para los miembros del Gabinete de Ministros de Ucrania. En el periodo de tiempo previsto los miembros del Gabinete de Ministros de Ucrania contestan a las preguntas que les hayan formulado en forma oral o escrita los representantes de las fracciones parlamentarias (grupos parlamentarios), observando la orden expuesta en el Reglamento a la hora de inscribir el requerimiento con la pregunta. La respuesta a la pregunta ha de ser precisa y breve. Después de que los miembros del Gabinete de Ministros de Ucrania contesten a las preguntas de los representantes de las fracciones parlamentarias (grupos parlamentarios), se concede el tiempo para las preguntas de los parlamentarios a los miembros del Gabinete de Ministros de Ucrania y sus respuestas. Durante este periodo destinado para formular las preguntas para los miembros del Gabinete de Ministros de Ucrania los representantes de las fracciones parlamentarias (grupos parlamentarios) tienen igual posibilidad de formular la misma cantidad de preguntas en forma oral o escrita.

día del Gobierno» y «Una hora de preguntas al Gobierno», existe una opinión que defiende la necesidad de implementar estas formas del control parlamentario conjuntamente, ya que ambas disponen de muchas capacidades progresivas a implementar con la debida organización<sup>19</sup>.

Sin embargo, desde nuestro punto de vista, teniendo en cuenta que la vigente Ley de Ucrania «Sobre el Reglamento de la Rada Suprema de Ucrania» tiene prevista la celebración de «Una hora de preguntas» cada semana y según los actos que regulaban sus procedimientos, había de celebrar los «Días del Gobierno» cada mes, es más razonable recurrir a tal forma del control parlamentario como «Una hora de preguntas».

Además, la legislación vigente debe establecer los mecanismos mediante los que el parlamento puede reaccionar a la información que haya obtenido durante «Una hora de preguntas al Gobierno», por ejemplo, las disposiciones que tienen previsto que al cierre de la discusión de las cuestiones durante «Una hora de preguntas al Gobierno de Ucrania» la Rada Suprema puede adoptar un decreto a fin de controlar las actividades del Gabinete de Ministros de Ucrania, presentarle al Gabinete de Ministros de Ucrania o a sus miembros las propuestas de mejorar el trabajo del Gabinete de Ministros de Ucrania o de algunos organismos del poder ejecutivo, dirigirse al presidente de Ucrania con las propuestas sobre la responsabilidad personal de algunos miembros del Gabinete de Ministros de Ucrania.

Además, consideramos útil la proposición presentada<sup>20</sup> de concederle al Gabinete de Ministros el derecho de adoptar acuerdos sobre la celebración en el parlamento de los días del Gobierno extraordinarios, lo que le asegura al Gobierno la posibilidad de movilizar en su apoyo a la mayoría en el parlamento.

Uno de los principales mecanismos del control parlamentario son los informes sobre las actividades del Gabinete de Ministros de Ucrania en su totalidad y las actividades de algunos miembros del Gabinete de Ministros en particular. Se evalúa el estado general del país o de un sector de la política estatal y, además, la aceptabilidad y eficiencia de las actividades del Gobierno. Una evaluación negativa del informe debe llevar al conocimiento de la cuestión sobre la res-

<sup>19</sup> Парламентське право України: [Навч. посібник] / Кол. Авт.; За ред. Ярмиша, О. Харків, Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2007, с. 123.

<sup>20</sup> Véase Кафарський, В. Політичні партії в Україні: конституційно-правове регулювання організації та діяльності. Київ, Логос, 2008, с. 522.

ponsabilidad del Gabinete de Ministros de Ucrania (o de algunos de sus miembros).

Con arreglo a la Constitución de Ucrania el Gobierno rinde cuentas ante el parlamento, informándolo sobre el cumplimiento del presupuesto estatal de Ucrania (artículo 97, 6.º apartado del artículo 116 de la Constitución de Ucrania). La Ley de Ucrania «Sobre el Gabinete de Ministros de Ucrania» (artículo 30) establece que además de este informe el Gobierno, junto con el informe sobre el cumplimiento del presupuesto estatal de Ucrania de año anterior, le entrega a la Rada Suprema de Ucrania los informes sobre el cumplimiento de los programas estatales aprobados por la ley, es decir por el parlamento. La Ley de Ucrania «Sobre el Reglamento de la Rada Suprema de Ucrania» (artículo 228) determina los procedimientos para el conocimiento de estos informes.

Una forma peculiar de interacción entre el parlamento y el gobierno es la actividad de las comisiones o comités investigadores respecto a las actividades del gobierno. Estas gestiones son típicas para todos los parlamentos sin perjuicio de la forma de gobierno del estado.

El análisis del contenido de los decretos de la Rada Suprema de Ucrania dedicados a la formación de las comisiones investigadoras relacionadas con la estructura y las actividades del organismo supremo del poder ejecutivo evidencia que las cuestiones directamente vinculadas con las actividades del Gobierno llegaron a ser el objeto de conocimiento en la comisión investigadora solamente en el año 1999, cuando, según el decreto de la Rada Suprema de Ucrania<sup>21</sup> se formó la Comisión investigadora provisoria para inspeccionar las actividades del Gabinete de Ministros de Ucrania, del Ministerio de Energía de Ucrania y sus unidades de abastecimiento de energía eléctrica a la población de Ucrania.

Entre las formas de interacción entre el gobierno y el parlamento que se realizan fuera del control parlamentario ha de nombrar las siguientes.

En primer lugar, es la elaboración de leyes. De tal modo, en los países de Europa occidental existen las estadísticas parlamentarias, conforme a las cuales más del 90% de los proyectos de ley, que llegan a ser leyes, los presenta el gobierno (así, por ejemplo, en la República

---

<sup>21</sup> Véase: Про утворення Тимчасової слідчої комісії для перевірки діяльності Кабінету Міністрів України, Міністерства енергетики України та його підрозділів по забезпеченню населення України електроенергією: Постанова Верховної Ради України від 04 лют. 1999 р. № 426-XIV, Відомості Верховної Ради України, 1999, № 15, Ст. 92.

Federal de Alemania por término medio a iniciativa del gobierno federal se aprueba un 80 % de todas las leyes, a iniciativa del Parlamento Federal («Bundestag»), un 15 % y del Consejo Federal («Bundesrat»), el 5%<sup>22</sup>. En Francia el gobierno también juega un papel importante en el área legislativa, ya que 9 de cada 10 de sus proyectos de ley llegan a ser leyes<sup>23</sup>). Israel<sup>24</sup> y Japón<sup>25</sup> también se caracterizan por la tendencia en el crecimiento de la importancia del papel del gobierno en la elaboración de leyes.

Para los países de régimen parlamentario es normal que el gobierno presente ante el parlamento entre el 95 y 100 por ciento de todos los proyectos de ley, y en los países escandinavos esta cifra alcanza el 99 por ciento. La constitución de muchos países fija el derecho a la iniciativa legislativa del gobierno (Grecia, Estonia, Lituania, Macedonia, Portugal, Federación de Rusia, Croacia). En lo que se refiere a Ucrania, atrae la atención un hecho de que entre los sujetos de la iniciativa legislativa el gobierno ocupa solamente el tercer puesto, tras el presidente y los parlamentarios. Por ejemplo, según la Federación de Rusia, el gobierno se encuentra en el quinto puesto, pero las constituciones de Italia y España le asignan al gobierno el primer puesto entre los sujetos mencionados<sup>26</sup>.

La causa de esta situación reside en la influencia de la teoría del «parlamentarismo racionalizado» en la elaboración de leyes. Existe una opinión de que la pérdida de la independencia del parlamento en realidad y la transferencia de una parte considerable de las facultades en el área legislativa al gobierno contradice al principio de la soberanía del pueblo que es una de las bases del régimen constitucional de un estado democrático en la actualidad<sup>27</sup>.

Otros analistas, evaluando las tendencias mundiales de hoy en el desarrollo de las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo, destacan un proceso contrario: actualmente resulta difícil hablar sobre la ampliación del poder ejecutivo como sobre la tendencia inter-

---

<sup>22</sup> Fuente: Створення коаліційних урядів. Права опозиції. Форми парламентського контролю. Кив, Б.В., 2006, с. 35.

<sup>23</sup> Fuente: Уряд Франції. Лекції Державного Радника Уряду Франції Д. Манделькерна. Київ, Інститут державного управління і самоврядування при КМ України, 1993, с. 7.

<sup>24</sup> Fuente: Воробьев, В, Чайко, И. Израильский парламентаризм: конституционно-правовой анализ. Москва, МГИМО (У) МИД России, 2006, с. 60.

<sup>25</sup> Fuente: Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. Авер'янова, В. Київ, Ін-Юре, 2002, с. 300.

<sup>26</sup> Véase Коваленко, А. Розвиток виконавчої влади в Україні на сучасному етапі: теорія та практика. Київ, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002, с. 291.

<sup>27</sup> Дахова, І. Конституційно-правовий статус уряду в зарубіжних країнах: порівняльно-правовий аспект: дис.... кандидата юрид. наук. Харків, 2006, с. 7.



nacional de desarrollo de los sistemas políticos que se observaba muy claramente hace unas décadas (aunque las normas imperativas destinadas a contribuir en la lucha contra el terrorismo internacional ocasionen sus ajustes). Los mecanismos políticos actuales tienen prevista una interacción más amplia de las principales instituciones a la hora de ejercer sus facultades, fomentan la interacción entre las ramas del poder legislativo y ejecutivo, las orientan a encontrar las transacciones mutuas<sup>28</sup>.

Además, se nota que en la realidad los organismos legislativos a menudo intervienen en el campo del poder ejecutivo. Por ejemplo, los comités del Parlamento Ruso intentan de vez en cuando sustituir a los ministerios. Esto viola las marcas legales<sup>29</sup>.

Siempre y cuando el parlamento se entrometa en el área de la competencia administrativa, el jefe del poder ejecutivo (en ciertos casos, incluso, algunos ministros) tienen derecho a exigir que se examinen las actas legislativas o se recurra a los procedimientos de control de la constitucionalidad de los actos parlamentarios. Por lo tanto, la Constitución de Polonia establece que el presidente del Consejo de Ministros tiene derecho a dirigirse al Tribunal Constitucional (artículos 188, 189, 191)<sup>30</sup>. Conforme al artículo 61 de la Constitución de Francia las leyes antes de su promulgación se le entregan al Consejo Constitucional, ya que una de sus tareas es impedir que el poder legislativo se entrometa en el área del poder reglamentario<sup>31</sup>.

El Gobierno de Ucrania carece de estos derechos. Por esta razón, consideramos oportuno concederle las mismas facultades, lo que hará posible equilibrar las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo.

En muchos países la importancia del gobierno en la elaboración de leyes se debe, además, a que se restringen (de modo efectivo y constitucional) las cuestiones, sobre las cuales el parlamento puede aprobar leyes. El resto de las cuestiones son de la competencia del poder reglamentario, es decir, se regulan por los actos legales del poder ejecutivo<sup>32</sup>.

<sup>28</sup> Черкасов, А. Глава государства и правительство в странах современного мира (конституционно-правовое регулирование и практика). Москва, Экзамен, 2006, с. 191-192.

<sup>29</sup> Исполнительная власть в Российской Федерации / Под редакцией Ноздрачева, А, Тихомирова, Ю. Москва, БЕК, 1996, с. 7.

<sup>30</sup> Fuente: <http://www.wipo.int/wipolex/es/details.jsp?id=7539>

<sup>31</sup> Fuente: [https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/lng/constitution-espagnol\\_juillet2008.pdf](https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/lng/constitution-espagnol_juillet2008.pdf)

<sup>32</sup> Керимов, А. Современное государство: вопросы теории. Москва, Норма, 2007, с. 104.

En cuanto a la posterior influencia del poder ejecutivo en el proyecto de ley que se haya entregado, no hay un enfoque uniforme para resolver esta cuestión. En la mayoría de los casos el gobierno garantiza la aprobación de las leyes mediante la mayoría que haya constituido este gobierno. Sin embargo, ciertas constituciones cuentan con los mecanismos más precisos. En particular, merece la pena destacar el derecho del gobierno a señalar algunos proyectos de leyes como inaplazables (Grecia, Irlanda, Alemania, República Checa). En Alemania y Francia los proyectos de leyes y decretos se reconocen inaplazables solamente a instancia del gobierno, al mismo tiempo, en España, Italia y Rumanía esta propuesta la puede hacer un miembro o un grupo de miembros del parlamento<sup>33</sup>.

Conforme a la 4.<sup>a</sup> parte del artículo 25 de la Ley de Ucrania «Sobre el Gabinete de Ministros de Ucrania», el Gabinete de Ministros de Ucrania le presenta un recurso ante el presidente de Ucrania de reconocer los proyectos de leyes inaplazables a fin de que la Rada Suprema los conozca en una sesión extraordinaria. Es decir, según la legislación vigente, la decisión definitiva sobre la utilidad de presentar este recurso ante el parlamento la reserva el jefe de estado.

Opinamos que el Gobierno de Ucrania ha de gozar de su propio derecho a reconocer el proyecto de ley inaplazable con las consecuencias<sup>34</sup> que tenga previstas la legislación de Ucrania para conocer los proyectos de ley que el jefe de estado haya reconocido inaplazables.

Además de determinar el destino de sus propios proyectos de ley, el gobierno también puede ejercer influencia en el proceso legislativo en su totalidad. Por ejemplo, en Alemania el gobierno hace resúmenes de los proyectos de ley que los diputados de Bundesrat presentan ante Bundestag. En la República Checa, siempre y cuando el gobierno no

<sup>33</sup> *Створення коаліційних урядів. Права опозиції. Форми парламентського контролю.* Київ, Б.В., 2006, с. 36.

<sup>34</sup> Así, según el artículo 110 de la Ley de Ucrania «Sobre el Reglamento de la Rada Suprema de Ucrania» son inaplazables los proyectos de ley que así los haya declarado el presidente de Ucrania o el acuerdo de la Rada Suprema. La Rada Suprema puede adoptar el acuerdo de que el proyecto de ley es inaplazable después de haberlo incluido en el orden del día de la sesión de la Rada Suprema o durante su siguiente conocimiento. La Rada Suprema puede adoptar un acuerdo relacionado con los proyectos de ley inaplazables, sobre las variaciones *ad hoc* en los procedimientos de conocimiento, previstos por el Reglamento, y reducir los plazos de entrega de los contraproyectos, presentación de propuestas y enmiendas y, además, los plazos de entrega del proyecto a los parlamentarios para su conocimiento en este u otro debate. No se admite la reducción de los plazos previstos más que a la mitad. El proyecto de ley inaplazable, después de que se acabe su conocimiento primario o la elaboración definitiva, se incluye en el orden del día de la siguiente audiencia de la Rada Suprema y se somete al conocimiento en orden extraordinario.

haya expresado su opinión sobre el proyecto de ley transcurridos 30 días desde su presentación ante el gobierno, entonces se considera que el gobierno ha aprobado este proyecto. A veces se prevé que el gobierno tiene derecho a hacer enmiendas en los proyectos de ley (por ejemplo, en Letonia los ministros, sin perjuicio de que sean los miembros de la Asamblea, además, los funcionarios, autorizados por los ministros, tienen derecho a participar en las sesiones de la Asamblea y de sus comisiones y presentar las cláusulas adicionales y enmiendas a los proyectos de ley), con menor frecuencia, el jefe de gobierno firma las leyes junto con el presidente y el jefe del parlamento (Eslovaquia, República Checa)<sup>35</sup>.

Con la tendencia del dominio del gobierno, como un sujeto de la iniciativa legislativa, está estrechamente relacionada la cuestión de su participación en la organización del orden del día en el parlamento. De tal forma, en el Bundestag, Alemania, durante las sesiones el 60 % del orden del día lo constituyen las discusiones de los proyectos de ley que la mayoría haya presentado (se suele ser del gobierno)<sup>36</sup>.

Conforme a la 4.<sup>a</sup> parte del artículo 93 de la Ley de Ucrania «Sobre el Reglamento de la Rada Suprema de Ucrania», antes del conocimiento primario de un proyecto de ley, proyecto de otro acto, en su sesión el comité principal tiene derecho a ofrecerle al Gabinete de Ministros de Ucrania expresar su opinión sobre su utilidad. De tal forma, en Ucrania la participación del Gobierno en los preparativos del proyecto de ley depende exclusivamente de la voluntad del parlamento.

Según la legislación vigente de Ucrania, el Gabinete de Ministros de Ucrania puede influir en el parlamento durante la elaboración de leyes de dos formas: declarar que, en caso de no aprobar uno u otro proyecto de ley propuesto por el Gabinete de Ministros de Ucrania, este dimitirá; dirigirse al presidente de Ucrania solicitando que este ejerza su derecho de veto respecto a la ley que el parlamento haya aprobado hace poco y que resulte desventajosa para el organismo superior del poder ejecutivo (incluso, sometiendo sus actividades posteriores a la decisión del jefe del estado de recurrir/no recurrir a su derecho a veto). Sin embargo, este tipo de influencia es posible a condición de que se hayan establecido las relaciones procedentes entre las fuerzas políticas.

<sup>35</sup> Створення коаліційних урядів. Права опозиції. Форми парламентського контролю. Київ, Б.В., 2006, с. 37.

<sup>36</sup> Корнієнко, М. Цікавий досвід парламентської роботи. Право України, 1994, № 3-4, с. 53.

Teniendo en cuenta el problema que estamos estudiando, no podemos dejar desapercibida una cuestión importante, es decir, al mismo tiempo que incoa los proyectos de ley, el poder ejecutivo aprueba los decretos con fuerza de ley.

En muchos países es común recurrir a la delegación en el parlamento. Hay muchos autores que argumentan su necesidad. Suelen invocar la complejidad de la gestión del estado, la necesidad de contar con una posibilidad de solucionar rápidamente ciertas cuestiones, etc. Todavía en el siglo XIX John Locke llegó a la conclusión de que «el organismo legislativo no puede disponer del derecho a transferir sus facultades de elaborar leyes a otras manos». Es necesario establecer en la Constitución la prohibición de delegar facultades de una rama de poder a otra. Al mismo tiempo, esta prohibición no excluye las posibilidades y en algunos casos, las necesidades, de redistribuir las facultades entre los organismos del poder legislativo y ejecutivo mediante la Constitución u otorgarles los mandatos individuales en la elaboración de leyes<sup>37</sup>, a lo que se refiere el 4.º apartado de las «Disposiciones Transitorias» de la Constitución de Ucrania<sup>38</sup>. Sin admitir la delegación del poder legislativo a la rama ejecutiva, algunas publicaciones científicas arguyen a su favor, señalando la influencia favorable de esta delegación en la economía, vida social y la política del estado, especialmente en los tiempos de crisis (por ejemplo, los partidarios de esta actitud invocan la experiencia norteamericana en los tiempos de Franklin Roosevelt, la argentina, de Juan Perón)<sup>39</sup>.

En el contexto de lo arriba expuesto ha de diferenciar dos conceptos: 1) la delegación del poder legislativo. Es inadmisibles, ya que viola la misma esencia de la distribución del poder. Ninguna rama de poder puede sustituir a otra en sus facultades; 2) la delegación de las facultades que forman parte del poder legislativo. Es admisible, ya que no viola el aspecto funcional de la distribución del poder y se realiza bajo

<sup>37</sup> Колодій, А. Принципи права України. Київ, Юрінком Інтер, 1998, с. 134-135.

<sup>38</sup> El 4.º apartado de las «Disposiciones Transitorias» de la Constitución de Ucrania dice que el presidente de Ucrania durante tres años seguidos, después de que la Constitución de Ucrania entra en vigor, tiene derecho a emitir las órdenes ejecutivas, que haya aprobado el Gabinete de Ministros de Ucrania y haya firmado el primer ministro de Ucrania, relacionadas con las cuestiones de economía que no regulan las leyes, con la presentación simultánea ante la Rada Suprema del proyecto de ley precedente en términos previstos por la Constitución. Sin embargo, debido a que la Constitución de Ucrania fue aprobada en el año 1996, en el año 1999 esta disposición perdió su vigencia.

<sup>39</sup> Симонишвили, Л. Формы правления: история и современность. Москва, Флинта, 2007, с. 77.

el control del mismo parlamento o las autoridades judiciales, sin que se rompa el equilibrio entre los poderes legislativo y ejecutivo.

La historia política contemporánea de Ucrania ha conocido los casos, cuando al poder ejecutivo le han delegado las facultades más amplias. Como ejemplo podemos citar la Ley de Ucrania «Sobre la delegación provisoria al Gabinete de Ministros de Ucrania de las facultades para aprobar decretos en el área de la regulación legal», aprobada el 18 de noviembre del año 1992, modificada por la Ley del 19 de diciembre del año 1992<sup>40</sup> en la cual la Rada Suprema con carácter transitorio, estableciendo un periodo fijo, le delegó al Gabinete de Ministros de Ucrania las facultades de aprobar decretos en el área de la regulación legal en determinadas cuestiones.

Evalutando el periodo cuando el Gobierno desempeñó las funciones del poder legislativo, ha de destacar que entre el 18 de noviembre del año 1992 y el 21 de mayo del año 1993 en Ucrania se creó una forma especial de la gestión de estado, cuando dos organismos contaban con las funciones para elaborar las leyes. Esta práctica solamente le perjudicó a Ucrania. En los años 1993-1994 el país atravesó la mayor crisis económica y política que llevó a la sustitución del presidente y de la Rada Suprema de Ucrania.

Los decretos del Gabinete de Ministros eran los actos prioritarios en la reglamentación jurídica, es decir, podían suspender algunos actos legislativos particulares o introducir enmiendas y modificaciones en estos, es decir, eran los actos que el organismo legislativo en el periodo, cuando el gobierno ejercía las facultades delegadas, podía suspender solamente en caso de su inconstitucionalidad. Por supuesto que la Rada Suprema seguía controlando el contenido de los decretos, disponiendo del derecho a su veto; al mismo tiempo, teniendo en cuenta su cantidad que se le presentaban simultáneamente y el tipo de las cuestiones que regulaban, resultaba casi imposible analizar su mayoría en el plazo previsto de diez días para vetar estos decretos. En primer lugar, carecían de los criterios desarrollados para valorar el contenido de los decretos, además, en aquel entonces el sistema legal no se desarrollaba, basándose en la Constitución (ya que en el año 1990 suspendieron la Cláusula de la Constitución «Sistema económico» del año 1978). En estas condiciones el gobierno elaboraba decretos a gran escala. Solamente en diciembre del año 1992 se publicaron

<sup>40</sup> Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети у сфері законодавчого регулювання: Закон України від 18 лист. 1992 р. № 2796–XII, в редакції Закону від 19 груд. 1992 р. № 2886–XII. Відомості Верховної Ради України, 1993, № 2, Ст. 6.

26 decretos, entre enero y mayo del año 1993 el Gabinete de Ministros aprobó 57 decretos más. Durante el periodo de la delegación de las facultades los decretos modificaron o suspendieron decenas de leyes, lo que por poco llevó a un caos total en el sistema legislativo de Ucrania. Las personas que debían aplicar las leyes, no sabían qué leyes y a qué nivel estaban en vigor<sup>41</sup>.

Sin embargo, esta práctica de la «ampliación» de los derechos del poder ejecutivo en Ucrania fue una excepción condicionada por la ausencia de las bases establecidas por la Constitución de funcionamiento de las instituciones del nuevo estado (ya que la Constitución de la Ucrania independiente se aprobó solo en el año 1996, aunque la independencia se proclamó en el año 1991), suficiente base legal y fue un fenómeno provisorio. Aunque, se sabe que a menudo los gobiernos internacionales se dedican a la elaboración de leyes, lo que en la teoría de política y Derecho consiguió el nombre de la así llamada legislación delegada.

Caracterizando las formas «no controladas» de interacción entre el gobierno y el parlamento ha de mencionar tal forma como el planteamiento y el conocimiento de la moción de confianza al gobierno. La naturaleza de la moción de confianza al gobierno reside en que el gobierno para conseguir el apoyo de los parlamentarios en sus actos de gran importancia y antes de realizarlos plantea la moción de confianza. Puede haber otro motivo para aplicar esta moción de confianza, pero siempre se debe a los motivos políticos. Todas las mociones de confianza se diferencian de las mociones de censura por el sujeto que las inicia: esta última suele plantearla la oposición parlamentaria. Según Jacquet, planteando la moción de confianza, el gobierno amenaza con su dimisión, siempre y cuando el parlamento no le brinde la oportunidad de llevar a cabo la política gubernamental precedente. Es decir, se trata del chantaje con la dimisión. El chantaje en sí es una herramienta para presionar el parlamento para conseguir su apoyo de la política pública<sup>42</sup>.

Además, entre las formas del sistema de contenciones y contrapesos en las relaciones entre el parlamento y el gobierno, en particular, se destacan: la institución de los representantes de estos organismos, implantación de los cargos de ministros delegados que se dedican a las relaciones con el parlamento, a la aprobación de las cuestiones

---

<sup>41</sup> Ющик, О. Теоретичні основи законодавчого процесу. Парламентське видавництво, Київ, 2004, с. 347.

<sup>42</sup> Жакке, Ж.-П. Конституционное право и политические институты. Москва, Юристь, 2002, с. 99.

discutibles o complejas que deben a su interacción, resúmenes del parlamento sobre los actos jurídicos que el Gabinete de Ministros haya elaborado.

Describiendo las relaciones entre el gobierno y el parlamento de Ucrania, ha de mencionar que la interacción de estos organismos en muchos casos depende de las relaciones entre los comités de la Rada Suprema y las instituciones públicas, ya que precisamente la colaboración con el gobierno especificada y no política ha de constituir la base de su interacción.

Las últimas décadas corroboran que a menudo a los parlamentarios no les informan sobre los acuerdos gubernamentales y el gobierno a menudo no tiene en cuenta el ánimo social.

Analizando las relaciones entre el Gobierno y el parlamento en lo que se refiere a la distribución de información al único órgano legislativo sobre las actividades del Gabinete de Ministros de Ucrania ha de prestar atención a tal cuestión como la baja eficiencia en el uso de las audiencias<sup>43</sup> en Ucrania. En primer lugar, se debe a que Ucrania carece de los mecanismos que contribuyan a la implementación de las recomendaciones que se adoptan durante las audiencias.

Por consiguiente, el papel especial en la interacción entre el gobierno y el parlamento y sus autoridades han de desempeñar las instituciones conciliadoras, es decir, las herramientas directas para establecer, desarrollar y profundizar la comprensión mutua y colaboración entre las autoridades públicas procedentes.

Con esto la legislación ha de establecer las bases, garantías de tal interacción. Los demás aspectos se establecen conforme a las actitudes de los sujetos políticos, debido a que se refieren a la política.

Por esta razón, las relaciones entre el poder legislativo y ejecutivo, cuya autoridad superior es el Gobierno, ha de estudiarlas desde el punto de vista de la capacidad de conflictividad durante su interacción. Así, una de las causas que puede provocar conflictos entre las ramas legislativa y ejecutiva del poder público es la ausencia de la reglamentación prevista por la Constitución y los procedimientos de las relaciones entre las ramas del poder público.

---

<sup>43</sup> Conforme al artículo 233 de la Ley de Ucrania «Sobre el Reglamento de la Rada Suprema de Ucrania» las audiencias en la Rada Suprema se celebran para conocer las cuestiones que sean del interés social y precisen la regulación legislativa. Las audiencias se suelen celebrar en el periodo de sesiones, no más de una vez al mes, aquellos días que estén asignados para trabajar en los comités, fracciones parlamentarias (grupos parlamentarios).

Entre las formas preventivas de estos conflictos debemos destacar, en particular, la organización de algunas dependencias para garantizar la interacción entre las ramas del poder público. Entre los eficientes procedimientos organizativos y legales para parar estos conflictos de carácter estatal y jurídico destacan los reglamentos de relaciones entre las autoridades legislativas y ejecutivas del poder público. La sociedad puede recurrir a los medios eficientes, tales como las elecciones extraordinarias y el referéndum popular, para solucionar los conflictos entre las ramas legislativa y ejecutiva del poder público. Además, se considera que sería conveniente concederle al Tribunal Constitucional de Ucrania el derecho a solucionar los conflictos entre las ramas legislativa y ejecutiva del poder público<sup>44</sup>.

#### IV. INFLUENCIA DE LA OPOSICIÓN POLÍTICA EN UCRANIA EN EL PODER EJECUTIVO SUPREMO

Estudiando la cuestión de las situaciones de conflictividad en las actividades de las ramas legislativa y ejecutiva, es muy importante analizar la cuestión de la influencia de la oposición política en el poder ejecutivo supremo.

Conforme a la Constitución vigente, la oposición parlamentaria, compuesta por una tercera parte de la totalidad de los parlamentarios de la Rada Suprema, lo único que puede realizar a través del parlamento es hacer llegar su posición y mostrar su actitud hacia el gobierno.

En general, Ucrania está buscando el mejor modelo para la reglamentación jurídica del estatus de la oposición parlamentaria. Se sabe que los países democráticos carecen o tienen muy pocos preceptos legales que regulen el estado de la oposición parlamentaria. En tales estados las normas políticas, obligatorias debido a la alta cultura legal, tradiciones parlamentarias estables y el sistema político desarrollado y seguro, determinan el estatus de la oposición parlamentaria.

Teniendo en cuenta el pasado postsoviético de Ucrania, la oposición parlamentaria en nuestro país necesita apoyo en forma de las normas imperativas incondicionales que han de existir en Ucrania, antes de que se formen las condiciones políticas civilizadas que garanticen la existencia de la oposición parlamentaria.

---

<sup>44</sup> Веніславський, Ф. Конституційні основи взаємовідносин законодавчої та виконавчої влади в Україні: автореф. дис.... канд. юрид. наук. Харків, 2000, с. 14.



Uno de los aspectos de interacción entre la Rada Suprema y el Gabinete de Ministros de Ucrania ha de considerar la interacción del Gabinete de Ministros oficial y el gobierno opositor «clandestino»<sup>45</sup>.

Ucrania cuenta con cierta experiencia en el funcionamiento de los «gobiernos opositores». El primer gobierno opositor en la historia ucraniana se considera el gobierno opositor que formaron con base en el partido «Gromada», tras la dimisión del primer ministro de Ucrania Pavlo Lazarenko en el año 1997. La «primera ministra clandestina» de aquel entonces, Yulia Tymoshenko, señaló el valor práctico de lo que haya creado ese gobierno en el campo intelectual. Después de la dimisión del gobierno de Víktor Yanukovich se formó el gobierno opositor (en diciembre del año 2007) con base en el mayor partido opositor, el Partido de Regiones, encabezado por su líder. Ese gobierno anunció su propia doctrina de las reformas públicas, disponía de una oficialía para recibir a los ciudadanos, de una página web en Internet. El gobierno opositor de Yanukovich solía divulgar el contenido de los protocolos de sus sesiones, donde se conocían las cuestiones palpitantes del desarrollo de Ucrania, aprobaban las resoluciones y proyectos de leyes relevantes, presentados por los parlamentarios de Ucrania, los materiales analíticos sobre el desarrollo de Ucrania. En marzo del año 2010 se formó el gobierno opositor encabezado por el parlamentario Sóbolev. A principios del año 2015, acabada la Revolución de la Dignidad, en Ucrania se formó otro gobierno opositor encabezado por el vice primer ministro del ex Gabinete de Ministros oficial, Yuriy Boiko. Pero la última sesión de este gobierno opositor tuvo lugar hace más de un año<sup>46</sup>, lo que confirma poca actividad política de este organismo.

Antes de que se modificara el Reglamento de la Rada Suprema de Ucrania el 8 de octubre del año 2010, en sus actividades el gobierno opositor se atenía a la Ley de Ucrania «Sobre el Reglamento de la Rada Suprema de Ucrania», aprobada el 10 de febrero del año 2010 con modificaciones. El modelo de la reglamentación jurídica del estatus del gobierno opositor que tenía previsto esa ley provocó una serie de preguntas que ha de estudiar. En primer lugar, la cuestión discutible era la necesidad de la reglamentación legislativa del estatus del gobierno «clandestino», ya que, sin ser una autoridad pública o alguna dependencia suya, ese sujeto no debe actuar solamente conforme,

<sup>45</sup> En Ucrania con mayor frecuencia recurren al término «gobierno opositor», ya que entre los ciudadanos el nombre «clandestino» provoca una actitud negativa debido a que este término asuena con los nombres de tales fenómenos como la «economía clandestina», «tributación clandestina», etc.

<sup>46</sup> Fuente: <http://opposition.org.ua/zasidannya-opozicijnogo-uryadu-30032016.html>

en términos de las facultades y de forma establecidos por la Constitución y la legislación de Ucrania (como lo tiene previsto la 2.<sup>a</sup> parte del artículo 19 de la Constitución de Ucrania). Es decir, aquel listado de los derechos del gobierno opositor que le asignó la Ley «Sobre el reglamento de la Rada Suprema de Ucrania» incluye solamente una parte de los derechos que este sujeto puede ejercer. En segundo lugar, era discutible la norma que exigía la formación del gobierno opositor entre los parlamentarios. Desde nuestro punto de vista, esta disposición no compagina con el objetivo del gobierno «clandestino» – ser un equipo formado y capacitado que pueda rápida y eficientemente asumir el poder y formar el Gobierno oficial, siempre y cuando las ex fracciones opositoras formen la mayoría parlamentaria. Es evidente que no todos los profesionales que representan senda fuerza política, que puedan llegar a ser los miembros del Gobierno, son parlamentarios. Las actividades del gobierno opositor de Ucrania ya han sido afectadas por esta norma. Así, tras las elecciones presidenciales en el año 2010 y la formación de la Coalición de las fracciones parlamentarias «Estabilidad y reformas», encabezada por Yulia Timoshenko, en la Rada Suprema de Ucrania, Timoshenko no alcanzó llegar a ser la jefa formal del gobierno «clandestino», ya que carecía del mandato, como consecuencia, al primer ministro del gobierno opositor nombraron al subjefe de la fracción BIYUT, Sóbolev. Al mismo tiempo, en los países extranjeros con el sistema de partidos formado existe el concepto del «líder de la oposición» que dispone de una serie de las facultades representativas en las relaciones con el parlamento y el gobierno oficial. Además, en la mayoría de los casos esta persona encabeza el gobierno oficial, cuando su fuerza política llega al poder.

En el año 1906 el primer ministro del partido conservador de Gran Bretaña, Stanley Baldwin, propuso que en el «gabinete clandestino» participaran obligatoriamente los miembros del gobierno anterior. Pero estas prácticas no llegaron a ser obligatorias<sup>47</sup>.

Hablando de la estructura del gobierno opositor, no ha de olvidar tal cuestión como la cantidad de sus ministros opositores. Es lógico que la cantidad de los ministros y sus actividades en el gobierno «clandestino» deba similar a los ministros del gobierno opositor. Sin embargo, por ejemplo, el gobierno opositor de BIYUT, formado en el año 2010, se posicionaba como un gobierno europeo compuesto por 16 ministros. Mientras que a la hora de formar el gobierno opositor el Gobierno oficial incluía 27 miembros. Además, el gobierno opositor

<sup>47</sup> Конончук, С. Уряд і «тіньовий кабінет»: як можлива вестмінстерська модель у політичному полі України? Дослідження проблеми. Київ, Український незалежний центр політичних досліджень, 2007, с. 15.

ha de incluir a los *vis a vis* «clandestinos» de los funcionarios en aquellas actividades de la política oficial que no administran directamente los ministros como, por ejemplo, la gestión de los bienes públicos o, digamos, la política antimonopolio.

Debido a las modificaciones de la Ley de Ucrania «Sobre el Reglamento de la Rada Suprema de Ucrania» del 27 de abril del año 2010<sup>48</sup> (que ya han perdido su vigencia), la Rada Suprema podía disponer de varios sujetos de la oposición (como una fracción parlamentaria o su unión), cada uno de los cuales gozaba del derecho a formar el gobierno opositor.

Consideramos que, siempre y cuando la Rada Suprema tenga varios sujetos de la oposición, cada uno de los que tiene su gobierno «clandestino», esto afectará sus actividades, su percepción en la sociedad y, además, la interacción de estos sujetos con el Gobierno oficial.

Entre los derechos del gobierno opositor que le asigna la legislación de los países extranjeros hemos de destacar el derecho a concederle la palabra al ministro del gabinete «clandestino» después de la declaración del ministro, que puede hacer en cualquier sesión de la Cámara en Gran Bretaña. Además, los ministros del «gobierno clandestino» se someten a la doctrina de la responsabilidad colectiva de ministros, aunque no en su totalidad (así, el líder de la oposición no debe explicar sus divergencias con la política oficial)<sup>49</sup>.

De modo general, a pesar de que la Ley de Ucrania «Sobre el Reglamento de la Rada Suprema de Ucrania» declarara el listado de derechos del gobierno opositor, este no encontraba apoyo del gobierno oficial que carecía de las obligaciones previstas por la legislación de contribuir al gobierno opositor en el ejercicio de estos derechos. Incluso más, el apartado VII de la Ley de Ucrania «Sobre el Gabinete de Ministros de Ucrania», vigente en aquel entonces, que aprobaron el 16 de mayo del año 2008 con modificaciones<sup>50</sup> dedicado a las facultades del Gabinete de Ministros de Ucrania en sus relaciones con la Rada Suprema de Ucrania y sus organismos no mencionaban a tal sujeto como la oposición parlamentaria o el gobierno que esta formaba. En esta situación con las garantías legislativas para que el gobier-

<sup>48</sup> Véase Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України: Закон України від 27 квіт. 2010 р. № 2157-VI, Відомості Верховної Ради України, 2010, № 21, Ст. 223.

<sup>49</sup> Бромхед, П. Эволюция Британской Конституции. Москва, Юридическая литература, 1978, с. 150.

<sup>50</sup> Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 16 трав. 2008 р. № 279-VI, Голос України, 21. 05. 2008 р., № 95., Зі змінами; ост. ред. 19 бер. 2009 р. (втратив чинність).

no opositor ejerza sus derechos, no valía la pena esperar que sus actividades y colaboración con el Gobierno formal resultaran eficientes.

Opinamos que en adelante Ucrania optará por el modelo de la reglamentación jurídica del estatus de la oposición parlamentaria y del gobierno opositor; las leyes sobre el estatus habrán de determinar el mecanismo de interacción entre el Gabinete de Ministros de Ucrania tanto con la minoría parlamentaria como con el gobierno que esta forma.

Además, la condición jurídica de todos los sujetos y, en particular, del gobierno opositor prevé no solo los derechos, sino también las obligaciones. Entre tales obligaciones se propone elevar a ley la obligación del gobierno «clandestino» de publicar en el periódico «Golos de Ucrania» («Voz de Ucrania») durante un mes un programa de desarrollo de Ucrania facultativo al programa oficial.

Intentando «ajustarse» absolutamente a las actividades del gobierno oficial, el gobierno «clandestino» de Ucrania aprueba los decretos<sup>51</sup> que a diferencia de los decretos del Gabinete de Ministros de Ucrania tienen las características puramente políticas.

Al mismo tiempo, ha de desaconsejar recurrir a la excesiva reglamentación jurídica de las actividades de la oposición parlamentaria. Así, la Ley de Ucrania «Sobre el Reglamento de la Rada Suprema de Ucrania» aprobada el 10 de febrero del año 2010 incluso tenía prevista la reglamentación de abastecimiento del gobierno opositor en sus actividades con la técnica e información. Pero, desde nuestro punto de vista, estas cuestiones se refieren a la estructura interna del mencionado sujeto, lo que no ha de someterse a la reglamentación jurídica.

Durante el análisis de la interacción entre los gobiernos oficial y opositor no se puede olvidarse de la situación, cuando la oposición parlamentaria no forma el gobierno opositor. En esta situación han de existir los mecanismos de interacción eficientes directamente entre la oposición parlamentaria y el Gobierno. Así, cuando la oposición parlamentaria no consigue formar el gobierno opositor, es necesario reconocer razonable la proposición, concederle a su representante autorizado el derecho a participar en las sesiones del Gabinete de Ministros que goza del derecho a la ponencia.

En lo que se refiere al derecho a formar el gobierno «clandestino» mediante los partidos políticos opositores que tengan la minoría en el parlamento o aquellos que trabajan fuera de la Rada Suprema de Ucrania, hay una opinión de que también tienen derecho a formar

---

<sup>51</sup> <http://www.nru.org.ua/print/?id=319&t=documents>

separada o solidariamente sus gobiernos opositores, pero sin contar con una gama amplia de las garantías de la interacción práctica con el Gabinete de Ministros de Ucrania en poder<sup>52</sup>. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, esta actitud es controvertida, ya que la formación de varios gobiernos opositores llevará a que la sociedad no los asimilará, ya hemos hecho hincapié en esto. Los partidos con pocos representantes en el parlamento o los que trabajen fuera del parlamento, tienen derecho a la libertad en su actividad opositora (según el artículo 12 de la Ley de Ucrania «Sobre los partidos políticos en Ucrania»<sup>53</sup>), para llevarla a cabo no es obligatorio formar un gobierno opositor.

## V. LA CONCLUSIÓN GENERAL

En términos generales, hemos de ponernos de acuerdo con que el papel clave para optimizar la interacción entre el parlamento y el gobierno reside en la organización de las condiciones que fomenten el desarrollo del sistema de partidos políticos, estructuración política del parlamento, desmonopolización del espacio informativo, de las tradiciones de la cultura política común y la parlamentaria, aprobación de leyes de determinen las bases de interacción entre el parlamento y el gobierno.

---

<sup>52</sup> Лагутов Ю. Е. *Особливості створення та функціонування «опозиційного уряду» в умовах парламентсько-президентської моделі державного устрою*. [Електронний ресурс] Режим доступу: [http://sd.net.ua/2009/09/09/opozicijniij\\_urjad\\_v\\_suchasnikh\\_umovakh.html](http://sd.net.ua/2009/09/09/opozicijniij_urjad_v_suchasnikh_umovakh.html)

<sup>53</sup> Закон України «Про політичні партії в Україні» від 05. 04. 2001 р., зі змінами. Урядовий кур'єр, 28. 04. 2001, № 77.

