

---

## ОСОБЕННОСТИ СТАНОВЛЕНИЯ ИНСТИТУТА ПРЕЗИДЕНТСТВА НА УКРАИНЕ

К.Г. Ильинова

Кафедра политических наук  
Российский университет дружбы народов  
*ул. Миклухо-Маклая, 10а, Москва, Россия, 117198*

В статье проанализированы основные этапы становления института президентства на Украине. Исследована роль института президента в политической системе современного украинского государства.

**Ключевые слова:** президент Украины, институт президентства, Конституция, конституционный договор, политическая реформа.

В начале 1990-х гг. Украина, как и все страны постсоветского пространства, стала перед выбором, какую политическую модель целесообразно развивать в государстве. Независимая Украина имела немало оснований для введения и развития института президентства. К ним, в первую очередь, можно отнести наличие на Украине исторических традиций республиканской формы правления и разделения власти (за исключением времен УНР [12. С. 11]); во-вторых, необходимо отметить институализацию поста президента СССР в 1990 г. и неспособность руководства СССР остановить процесс распада СССР; в-третьих, субъективные основания для введения института президентства и избрание президента Украины были вызваны столкновением интересов политических сил, которые в начале 90-х гг. XX в. получили большинство в парламенте и имели возможность влиять на президента. Вышеперечисленные факторы играли важную роль в становлении института президента Украины и были ключевыми в реформировании государственной власти [11. С. 10].

После провозглашения 24 августа 1991 г. независимости был основан институт президентства Украины как орган государственной власти и как часть государственного механизма. Введение поста президента Украинской ССР было впервые закреплено Законом УССР от 5 июня 1991 г. № 1293-ХІІ «Об основании поста Президента Украинской ССР и внесении изменений и дополнений к Конституции (Основного Закона) Украинской ССР».

Институт президентства на Украине сложился не сразу. Первоначально президент по своему статусу и названию был высшим должностным лицом в государстве, затем главой государства и главой исполнительной власти.

В своем развитии институт президентства на Украине прошел несколько этапов.

Первый этап становления института президентства пришелся на 1991—1995 гг. В этот период были заложены основные принципы функционирования полупрезидентской (президентско-парламентской) формы правления.

Процесс реформирования государственной власти на Украине начался с Декларации о государственном суверенитете Украины, которая была принята Верховным Советом Украинской РСР 16 июля 1990 г. Декларация провозглашала, что государственная власть в республике осуществляется по принципу ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Это обусловило введение института президентства. 25 июня 1991 г. Верховная Рада Украины приняла постановление «О выборах Президента УССР», что признавало целесообразным учредить пост Президента Украины (Украинской ССР) до принятия новой Конституции и провести выборы Президента в 1991 г.

1 декабря 1991 г. одновременно с проведением всеукраинского референдума прошли выборы президента Украины. 1 декабря 1991 г. был избран первый президент независимой Украинской республики — Л. Кравчук. Теоретическим основанием становления института президентства на этом этапе была концепция новой Конституции Украины, одобренная и принятая Верховной Радой УССР 19 июня 1991 г. Однако принятие новой конституции растянулось на несколько лет. Проекты Конституции 1992, 1993 гг. стали предметом новой дискуссии между различными политическими силами, которые рассматривали институт президента в качестве ключевого фактора влияния в борьбе за власть и экономические активы [9. С. 10].

Летом 1994 г. по результатам вторых президентских выборов победу одержал Л. Кучма, опиравшийся на поддержку промышленного директората, части номенклатуры и левых политических сил.

Л. Кучма проводил предвыборную борьбу под лозунгами радикальных экономических реформ, восстановления связей с Россией и странами СНГ, предоставления русскому языку статуса официального, борьбы с коррупцией и организованной преступностью [7. С. 10]. Его приход к власти активизировал процесс подготовки принятия новой конституции, которой предшествовал Конституционный договор. Он был подписан в июне 1995 г. между Верховной Радой и президентом и зафиксировал разделение полномочий. К основным полномочиям президента по Конституционному договору относились: право назначать премьер-министра, формировать правительство, назначать и увольнять высшее командование Вооруженных Сил; представлять кандидатуры для назначения Верховной Радой Председателя Конституционного Суда, право назначать половину состава Конституционного Суда, представлять кандидатуры для назначения Верховной Радой на должности председателя Верховного Суда, председателя Высшего арбитражного суда и председателя Национального банка Украины; создавать, реорганизовывать и ликвидировать министерства, ведомства и другие органы государственной исполнительной власти; отменять акты центральных и местных органов исполнительной власти и другое. В результате по Конституционному договору политическая система Украины становилась президентско-парламентской, т.е. получала «сильного» президента и «слабого» премьер-министра. По Конституционному договору следовало, что «премьер-министр организует и координирует работу правительства, действуя в пределах, определенных президентом». «Слабость» премьер-министра по сравнению с «мощью» президента выражалась еще

в том, что правительство вообще, и глава правительства в частности, были выведены за пределы парламентского влияния и контроля. Президенту уже не требовалось согласие парламента для того, чтобы назначить премьер-министра или отправить его в отставку [13. С. 11].

Конституционный договор зафиксировал положение, согласно которому принятие новой Конституции должно произойти в срок не позднее одного года со дня подписания этого документа.

Второй этап начинается с 1996 г., когда была принята конституция Украины, которая определяла статус президента. Согласно Конституции президент приобретал статус главы государства и выступал главной исполнительной власти [14. С. 11]. Как глава государства президент Украины был гарантом национальной безопасности, свободы граждан, государственного суверенитета, соблюдения Конституции и законов.

Президент должен был приводить в жизнь Конституцию и законы Украины, представлять государство в международных отношениях, принимать меры по обеспечению обороноспособности и национальной безопасности. Как глава исполнительной власти президент Украины осуществлял руководство и давал вектор развития исполнительной деятельности правительства (Кабинета министров). За президентом закреплялось право предлагать для утверждения Верховной Радой Украины кандидатуры премьер-министра и вносить в парламент предложение об освобождении от должности премьер-министра; увольнять с должностей всех членов правительства (кроме премьер-министра, согласие на увольнение которого должна дать Верховная Рада), право отменять акты Кабинета Министров, министерств, право на реорганизацию и ликвидацию министерств, ведомств и других органов государственной исполнительной власти и право на назначение и освобождение от должностей руководителей этих органов, право подавать на рассмотрение Верховной Рады проект госбюджета, что давало президенту возможность руководить деятельностью правительства. Президент стал субъектом законодательного процесса, поскольку имел право принимать участие в пленарных заседаниях Верховной Рады и право как подписывать законы, так и накладывать на них вето.

Новая Конституция формально выводила президента Украины за пределы исполнительной власти, и правительства в частности. Статья 102 Конституции определяла президента главой государства, наделяла его широкими полномочиями, отводила ему важную роль в политической системе Украины. Как глава государства президент выступал от имени государства, гарантировал государственный суверенитет, территориальную целостность Украины, соблюдение Конституции, прав и свобод граждан. Президент Украины избирался гражданами Украины на основе общего, равного и прямого избирательного права путем тайного голосования сроком на пять лет, что закреплялось в статье 103 Конституции.

Президент осуществлял руководство внешней политикой, представляя Украину на международной арене, являясь Главнокомандующим Вооруженных Сил Украины и Совета национальной безопасности.

Полномочия президента Украины, закрепленные в ст. 106 Конституции, можно разделить на несколько групп, среди которых прежде всего следует выделить представительские полномочия; полномочия, касающиеся деятельности Верхов-

ной Рады (прекращение ее полномочий, если в течение 30 дней одной очередной сессии пленарные заседания не могут начаться); полномочия в сфере законодательства (назначения всеукраинского референдума относительно изменений Конституции Украины, право вето относительно принятых Верховной Радой законов с последующим возвращением их на повторное рассмотрение Верховной Радой); полномочия, связанные с назначением на должности и освобождением от должностей членов Кабинета Министров и других должностных лиц; полномочия в сфере обеспечения государственной независимости, национальной безопасности и обороны страны; полномочия в области правосудия (назначает треть состава Конституционного Суда Украины, а также создает суды в определенном законом порядке) и другое.

Второй президентский срок Л. Кучмы начался с попыток реформировать политическую систему за счет расширения полномочий президента. В результате в апреле 2000 г. состоялся всеукраинский референдум, участники которого поддержали расширение полномочий президента за счет уменьшения роли парламента. Однако из-за отсутствия законодательной базы, которая позволяла бы приводить итоги референдума в действие, итоги референдума не получили практического воплощения.

В 2003 г., в силу сложившейся политической ситуации, когда обострились отношения между президентом и парламентом, Л. Кучма выступил с проектом конституционной реформы, в котором предложил ограничить полномочия президента. В результате был разработан так называемый «компромиссный вариант», который предполагал, что в 2004 г. президент Украины должен избраться путем прямого голосования сроком на два года, а с 2006 г. главу государства должна избирать Верховная Рада. Парламент данные предложения президента не поддержал.

Новый, третий этап развития института президентства, начался в 2004 г. и связан с президентскими выборами. Политический кризис, возникший после второго тура президентских выборов, которые прошли в ноябре 2004 г., поставил вопрос о проведении политических преобразований [18. С. 11]. Основные политические силы выступили за пересмотр полномочий президента Украины. К подобным изменениям Верховную Раду и президента подталкивала угроза раскола страны. Компромисс был найден 8 декабря 2004 г. Верховная Рада приняла пакет изменений в Конституцию, дав старт преобразованию Украины в парламентско-президентскую республику [8. С. 10]. За политическую реформу проголосовали 402 депутата (при необходимом минимуме в 300 голосов), и соответствующий закон был подписан президентом в стенах украинского парламента.

Согласно принятому пакету законов были значительно расширены конституционные полномочия парламента и его возможность влиять на правительство, которое теперь президент не мог отправить в отставку.

Президент получил право распускать Верховную Раду, если через 60 дней после отставки Кабинета Министров она не утвердит персональный состав правительства, а также если за месяц не была образована коалиция депутатских фракций. Решение о досрочном роспуске Верховной Радой могло быть принято президентом после консультаций с председателем парламента, его заместителями

и лидерами депутатских фракций. При этом парламент не мог быть распущен в последние шесть месяцев срока его полномочий и в течение года со дня внеочередных выборов. Возрастал политический вес премьер-министра — именно он предлагал на рассмотрение Верховной Рады кандидатуры членов правительства (за исключением министров обороны и иностранных дел, а также главы СБУ, кандидатуры которых вносит президент) [17. С. 11].

В результате принятых законов Украина превратилась из парламентско-президентской в парламентскую республику, что предусматривало перераспределение полномочий между ветвями власти [16. С. 11]. В то же время механизм власти оставался «гибридным», поскольку законом не были урегулированы полномочия президента и правительства, что создавало условия для новых политических конфликтов [15. С. 11].

В целом можно констатировать, что политическая реформа, проведенная в декабре 2004 г. и вступившая в действие в марте 2006 г., носила половинчатый и неоднозначный характер [4. С. 10]. С одной стороны, она положила конец существовавшей в стране системе с сильным президентом, «безответственной» Радой и беспомощным правительством, с другой стороны — под видом демократизации и укрепления разделения властей фактически цементировала клановый характер украинской политики [1. С. 10].

Освободившись от давления со стороны президента, премьер-министр все равно не мог проводить самостоятельный курс, поскольку члены его кабинета были зависимы от Верховной Рады, а точнее — от выдвинувших их кланов-партий [5. С. 10].

В 2010 г. начался четвертый этап развития института президентства, который снова был связан с президентскими выборами на Украине. Победа В. Януковича положила начало процесса возврата страны к президентско-парламентской форме правления. Изменение формы правления через проведение референдума предполагало реализацию длительной и громоздкой процедуры, которая к тому же не была подкреплена законодательством. В Верховной раде президент не располагал поддержкой конституционного большинства. В итоге был выбран самый короткий путь — через Конституционный суд, который 30 сентября 2010 г. упразднил изменения, внесенные в Конституцию в 2004 г. и обязал власть привести законодательство в соответствие с нормами Основного закона (Конституции) образца 1996 г.

После отмены политической реформы 2004 г. глава государства получил полный контроль над правительством, мог без участия парламента определять кандидатуру премьер-министра, назначать и увольнять министров, руководить непосредственной работой правительства и отменять любые его акты.

Пятый период берет свое начало с февраля 2014 г., когда В. Янукович самоустранился от выполнения своих прямых конституционных полномочий. Этому предшествовало решение украинских властей не подписывать Соглашение об ассоциации с Евросоюзом на саммите «Восточного партнерства» в конце ноября 2013 г. Данное решение привело к протестам в Киеве и западных регионах, впоследствии распространившимся на Юго-Восток Украины [6. С. 10].

18 февраля 2014 г. произошло резкое обострение ситуации, столкновения между радикалами Евромайдана и правоохранительными органами в центре Киева. Оппозиция потребовала немедленного возвращения парламентско-президентской формы правления и восстановления конституции 2004 г. Протестующие от угроз перешли к активным наступлениям, приступив к захвату помещений, в которых располагались органы государственной власти [10. С. 10].

21 февраля 2014 г., ввиду эскалации конфликта, Президентом В. Януковичем и главами трех оппозиционных партий в присутствии министров иностранных дел Польши, Германии и Франции было подписано Соглашение об урегулировании политического кризиса. Согласно первому пункту Соглашения в течение 48 часов должен был быть принят, подписан и обнародован специальный закон, восстанавливающий действие Конституции Украины 2004 г. В тот же день Верховная Рада приняла соответствующий законопроект и направила его в администрацию Президента [2. С. 10].

В тот же день оппозиция выдвинула Президенту ультиматум, в котором потребовала от него ухода в отставку до 22 февраля. Под влиянием данного ультиматума и из-за угрозы вооруженного наступления оппозиции В. Янукович покинул территорию Украины.

В результате 22 февраля Верховная Рада, апеллируя к статье 112 Конституции Украины (в ред. от 08.12.2004), в которой говорится о том, что председатель Верховной Рады может стать и.о. президента в случае досрочного прекращения полномочий Президента (полномочия Президента В. Януковича не были досрочно прекращены, как этого требуют ст. 108—111 Конституции Украины), назначила исполняющим обязанности Президента представителя оппозиции А. Турчинова. Одновременно украинский парламент принял постановление, в котором заявил о самоустранении Президента Украины от выполнения конституционных полномочий и назначении внеочередных выборов президента на 25 мая 2014 г. Важно отметить, что прописанная в конституции процедура импичмента при этом проведена не была.

Тем временем вступил в силу закон о возвращении к Конституции 2004 г. с декларируемой парламентско-президентской формой правления. Это было одним из главных требований оппозиции.

Таким образом, за годы независимости на Украине становление института президентства было подвержено влиянию политической борьбы, которая развернулась между основными политическими силами. Постоянное изменение полномочий Президента, когда периоды парламентско-президентской формы правления сменялись президентско-парламентскими, оказали негативное влияние на развитие украинского государства [3. С. 10].

## **ЛИТЕРАТУРА**

- [1] *Возняк Т.* Призраки галицкого сепаратизма и ультра национализма // Зеркало недели (Украина). 2011. № 41. 11 ноября.
- [2] *Ворошилов О.* Массовые акции протеста в Украине: политические и технологические аспекты // Резонанс (Украина). 2013. № 90.

- [3] Григорьянц В.Е., Жильцов С.С., Ишин А.В., Мальгин А.В. Федерализация Украины: к единству через разнообразие. М.: Восток-Восток, 2011.
- [4] Гриневецкий С.Р. Кто выиграет битву за Украину. Сб. статей. Одесса: Астропринт, 2006.
- [5] Жильцов С.С., Воробьев В.П., Шутов А.Д. Эволюция политики России на постсоветском пространстве. М.: Восток-Запад, 2010.
- [6] Жильцов С.С. Истоки современного украинского национализма // Вестник РУДН. Серия «Политология». 2014. № 4.
- [7] Жильцов С.С. Неоконченная пьеса для «оранжевой» Украины. М.: Международные отношения, 2005.
- [8] Жильцов С.С. Украина. Перегрузка. М.: Восток-Запад, 2009.
- [9] Жильцов С.С. Постсоветское пространство: тенденции развития. М.: Эдель-М., 2001.
- [10] Жильцов С.С. Технологии политической борьбы за власть на Украине // Полис. 2014. № 6.
- [11] Жильцов С.С. Украина: 20 лет пути независимости. Правовое оформление независимости. М., 2012.
- [12] ЗАКОН УКРАЇНИ, Про правонаступництво України / Закон Украины, О правопреемстве Украины // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1991. № 46. Ст. 617. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1543-12>.
- [13] Зоткин А.А. «Львы» и «лисы» украинской политики. К.: Наукова Думка, 2010.
- [14] Конституция Украины, Раздел V. URL: <http://www.president.gov.ua/content/chapter05.html>.
- [15] Мальгин А.В. Украина: Соборность и регионализм. Симферополь: СОНАТ, 2005.
- [16] Очерки истории Украины / Под общ. ред. П.П. Толочко. К.: Киевская Русь, 2010.
- [17] Толыга А. Что произошло в ноябре — декабре 2004 года? // «Помаранчева» революция. Версии. Хроника, документы. Киев: Оптима, 2005.
- [18] Финько А. Выборы 2004 года: основные конфликты и их последствия // «Помаранчева революция». Версии, хроника, документы. Киев: Оптима, 2005.

## THE PECULIARITIES OF FORMATION OF THE INSTITUTION OF THE PRESIDENCY IN UKRAINE

K.G. Il'inova

The Department of Political Science  
Peoples' Friendship University of Russia  
Miklukho-Maklaya str., 10a, Moscow, Russia, 117198

In the given article there were analyzed the main stages of formation of the institution of the presidency in Ukraine. The role of the institution of the presidency in political system of the modern Ukrainian state is reviewed.

**Key words:** the president of Ukraine, the institution of presidency, Constitution, constitutional contract, political reform.

### REFERENCES

- [1] Voznjak T. Prizraki galickogo separatizma i ul'tranacionalizma // Zerkalo nedeli (Ukraina). 2011. № 41. 11 nojabrja.
- [2] Voroshilov O. Massovye akcii protesta v Ukraine: politicheskie i tehnologicheskie aspekty // Rezonans (Ukraina). 2013. № 90.

- [3] Grigor'janc V.E., Zhil'cov S.S., Ishin A.V., Mal'gin A.V. Federalizacija Ukrainy: k edinstvu cherez raznoobrazie. M.: Vostok-Vostok, 2011.
- [4] Grineveckij S.R. Kto vyigraet bitvu za Ukrainu. Sb. statej. Odessa: Astroprint, 2006.
- [5] Zhil'cov S.S., Vorob'ev V.P., Shutov A.D. Jevoljucija politiki Rossii na postsovetском prostranstve. M.: Vostok-Zapad, 2010.
- [6] Zhil'cov S.S. Istoki sovremennogo ukrainskogo nacionalizma // Vestnik RUDN. Serija Politologija. 2014. № 4.
- [7] Zhil'cov S.S. Neokonchennaja p'esa dlja «oranzhevoj» Ukrainy. M.: Mezhdunarodnye otnoshenija, 2005.
- [8] Zhil'cov S.S. Ukraina. Perezagruzka. M.: Vostok-Zapad, 2009.
- [9] Zhil'cov S.S. Postsovetское prostranstvo: tendencii razvitija. M.: Jedel'-M, 2001.
- [10] Zhil'cov S.S. Tehnologii politicheskoy bor'by za vlast' na Ukraine // Polis. 2014. № 6.
- [11] Zhil'cov C.C. Ukraina: 20 let puti nezavisimosti. Pravovoe oformlenie nezavisimosti. M., 2012.
- [12] ZAKON UKRAÏNI, Pro pravonastupnictvo Ukraïni / Zakon Ukrainy, O pravopriemstve Ukrainy // Vidomosti Verhovnoi Radi Ukraïni (VVR). 1991. № 46. St. 617. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1543-12>.
- [13] Zotkin A.A. «L'vy» i «lisy» ukrainskoj politiki. K.: Naukova Dumka, 2010.
- [14] Konstitucija Ukrainy, Razdel V. URL: <http://www.president.gov.ua/content/chapter05.html>.
- [15] Mal'gin A.V. Ukraina: Sobornost' i regionalizm. Simferopol': SONAT, 2005.
- [16] Ocherki istorii Ukrainy. Pod obshhej redakciej P.P. Tolochko. K.: Kievskaja Rus', 2010.
- [17] Tolpyga A. Chto proizoshlo v nojabre — dekabre 2004 goda? // «Pomarancheva» revoljucija. Versii. Hronika, dokumenty. Kiev: Optima, 2005.
- [18] Fin'ko A. Vybery 2004 goda: osnovnye konflikty i ih posledstvija / «Pomarancheva revoljucija». Versii, hronika, dokumenty. Kiev: Optima, 2005.