



***Гугнін Едуард Анатолійович***

кандидат соціологічних наук,  
доцент кафедри соціології,  
заступник декана факультету соціології та  
управління з наукової роботи  
Запорізького національного університету  
(Україна, г. Запорожжє)

## КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ: РЕАЛІЇ СЬОГОДЕННЯ

***Анотація***

*В статті розглядається специфіка застосування основних норм Конституції України в сучасних умовах. Автор аналізує норми, які потребують перегляду, з розділів: «Загальні засади» (Розділ I), «Вибори. Референдум» (Розділ III), «Верховна Рада України» (Розділ IV), «Президент України» (Розділ V) та «Кабінет Міністрів. Інші органи виконавчої влади» (Розділ VI).*

***Ключові слова:*** Конституція України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України, депутати, референдум.

Нещодавно, а саме 26 червня 2010 року Україна відсвяткувала чергову річницю Конституції, яка є не тільки основним законом держави, а виступає скоріш фундаментом будь-якої демократичної цивілізованої держави. Основні положення, які було закладено 14 років тому в основу Конституції України й на сьогодні є дуже прогресивними й демократичними. Саме тому, світові експерти вважають її однією з найдемократичніших Конституцій світу. Хоча з року, зміни в суспільстві та в світі в цілому зумовлюють необхідність внесення

коректив в основний закон нашої держави. І це природно. Так за майже двадцяти річну історію незалежності України кардинально Конституцію хотіли зміни двічі: на початку ХХІ століття (проект Л.Кучми) та у 2009 році (проект В.Ющенко). При цьому, різні зміни та доповнення в Конституцію постійно ініціюють різні політичні партії (блоки) та їх лідери. В основному це відбувається напередодні чергових/позачергових виборів або відразу після них, що вказує більш не на бажання змінити Основний закон на краще, а на лише виконан-

ня своїх політичних платформ або отримання електоральної підтримки. Тобто ці зміни переважно носять не науковий, а політичний та ситуативний характер. Саме тому, ця стаття буде присвячена аналізу положень, які потребують вдосконалення або зміни, з точки зору покращення існуючих підвалин демократичного розвитку нашої держави.

Почнемо з Розділу I «Загальні засади». В цьому розділі закладено основні норми існування української держави. Наприклад, те, що: Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава (ст. 1), Україна є унітарною державою (ст. 2), Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (ст. 3), державною мовою в Україні є українська мова (ст. 10), жодна ідеологія не може визнаватися державою як обов'язкова, цензура заборонена, держава гарантує свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України (ст. 15). Саме ці статті останнім часом стали об'єктом найбільшої уваги з боку політичного істеблішменту. А питання про суверенність й цілісність України, статус української мови та свободу політичної діяльності стали основними в політичній боротьбі для більшості партій та їх лідерів за домінування в політичному просторі та електоральну підтримку. Однак найбільшої уваги, на нашу думку, потребує ст. 17 п. 6. В ній задекларовано що «на території України не допускається розташу-

вання іноземних військових баз». Ця норма природна, особливо з точки зору підтримки суверенності та незалежності нашої держави. Втім на сьогоднішній вона фактично не виконується і потребує зміни. Це пов'язано з тим, що, по-перше, України продовжила термін перебування в м. Севастополь чорноморської бази ВМФ Російської Федерації до 2042 року (хоча попередній термін мав сплинути тільки у 2017 році), а, по-друге, в майбутньому ще не вирішено питання взаємодії України та НАТО. В разі входження України в цей військово-політичний союз, питання розташування тепер вже воєнного контингенту країн НАТО в Криму та зокрема м. Севастополь буде одним з головних. Крім того, Україна відноситься до країн так званої «сірої геополітичної зони», тому нажаль після 1996 року (року коли Україна остаточно позбавила себе ядерної зброї та підписали угоду про її нерозповсюдження) склалася ситуація, коли наша держава не в змозі самостійно забезпечувати зовнішньої безпеки. Тому військовий союз з країнами НАТО або Російською Федерацією – є вимушеною необхідністю для сучасної України, а, відповідно, норма про заборону розташування на території України іноземних військових баз потребує вдосконалення.

Наступний блок – це статті присвячені референдуму, а саме специфіці його проведення. В ст. 69 Конституції України вказується, що «народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми

безпосередньої демократії». При цьому, ст. 5 визначає що, «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами».

Таким чином, народ безпосередньо через референдум може вирішувати найголовніші питання розвитку своєї держави і ці рішення повинні мати пряму дію, тобто безпосередньо та невідкладно законодавчо впроваджуватися. Однак, на практиці рішення референдуму мають виключно дорадчий (консультативний) характер. Так, у 2000 році за ініціативи Президента України Л.Кучми було проведено Всеукраїнський референдум, на який було винесено чотири питання. Три норми, за які проголосувала переважна більшість громадян України так і не стали нормами прямої дії, а залишилися лише «на папері». Наприклад, за двопалатний парламент замість однопалатний проголосувало 81,68% виборців; за скорочення депутатського корпусу у Верховній Раді з 450 до 300 осіб проголосувало 89,91%; а за обмеження депутатської недоторканності – 89%. Як відомо ці рішення так і залишилися думкою громадян й не стали нормами відповідних законів. Хоча кількість громадян, які прийняли участь у референдумі була

одною з найбільших за всі роки незалежності України – 81,15% громадян України!

Нажаль, ст. 80 Конституції України і сьогодні гарантує народним депутатам України депутатську недоторканність. Багато аналітиків і політиків сходяться на тому, що зняття депутатської недоторканності призведе до політичних розправ. Однак необхідно зауважити що України демократична й правова держава, тому розмови про можливе політичне переслідування після скасування норми про депутатську недоторканність або перекреслює норми закладені в Конституції України (стосовно демократичної та правової держави) або виглядають виключно як порожні заяви окремих політичних лідерів задля підвищення власного рейтингу та рівня соціальної напруги в суспільстві. Крім того, дуже дивним є положення про те, що «народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп» (ст. 80 п. 1). Виходячи з цього, для народних депутатів найстрашнішим є образа або наклеп, а не дії направлені проти власного народу та держави. Вважаю цю норму неприпустимою для демократичної, цивілізованої, правової держави, якою згідно з Конституцією є Україна.

Архаїчною за своєю суттю є і ст. 76. Згідно з нею «Конституційний склад Верховної Ради України - чотириста п'ятдесят народних депутатів України, які обираються

на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування». Ця норма відповідала тодішній виборчій системі, а саме змішаній, коли 225 депутатів обиралися по мажоритарних округах, а 225 по списках політичних партій – суб'єктів виборчого процесу. Починаючи з 2006 року цю систему було змінено на так звану пропорційну, коли народні депутати обираються виключно за партійними списками.

Таким чином, виборча система змінилася, а кількість депутатів залишилася незмінною. Тому скорочення кількості депутатів – це цілком правильний крок, який не тільки дозволить оптимізувати роботу Верховної Ради України, а й значно скоротить витрати на утримання народних депутатів (як відомо тільки заробітна платня народного депутата України становить 15000 гривень на місяць і це без додаткових нарахунків. Крім того слід додати кількісні привілеї: безкоштовний відпочинок депутата та членів його родини, безкоштовне медичне обслуговування, витрати на проживання за рахунок держави та ін.). Виходячи з цього, дуже доречною є норма за яку у 2000 році вже проголосували громадяни України, а саме – скорочення кількості народних депутатів до 300.

Детальної уваги потребує також ст.81 Конституції України. В ній виокремлено вичерпний перелік умов втрати народним депутатом свого статусу. До них законодавець відносить: 1) складення повноважень за його особистою заявою; 2) набрання законної сили

обвинувальним вироком щодо нього; 3) визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім; 4) припинення його громадянства або його виїзду на постійне проживання за межі України; 5) якщо протягом двадцяти днів з дня виникнення обставин, які призводять до порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, ці обставини ним не усунуто; 6) невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата України із складу такої фракції; 7) його смерті.

Повноваження народного депутата України припиняються достроково також у разі дострокового припинення відповідно до Конституції України повноважень Верховної Ради України - в день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання.

Серед означених причин позбавлення народного депутата свого статусу нажалі відсутня, з нашої точки зору, наступна причина – «відсутність народного депутата без поважних причин на засіданнях Верховної Ради протягом 20 пленарних днів». Ця норма, яка дорече була закладена у законопроекті Конституції України 2003 року Л.Кучми, дозволила б дисциплінувати народних депутатів і примусила б їх спочатку хоча б бути присутніми на засіданнях, а

там може і почати працювати. І тоді б у нашому парламенті не відбувалось би законодавче «диво», коли у залі засідань знаходиться 30 народних депутатів, а по рішенню яке приймається голосує більше 200 народних обранців! Хоча в ст. 84 чітко зафіксовано, що «голосування на засіданнях Верховної Ради України здійснюється народним депутатом України особисто. В житті нашої держави карти знову почали відігравати дуже важливу роль. Тільки в роки війни людям допомагали вижити «хлібні картки», а зараз народним обранцям «картки для голосування». І у першому і у другому випадках картка дорожча за життя!

Крім того, можливо варто було б ввести однією з умов позбавлення депутата свого статусу – «відсутність законодавчої ініціативи від народного депутата впродовж сесії». Справа в тому, що, наприклад, за підсумками шостої сесії Верховної Ради України 174 народні депутати не подали жодного законопроекту. А виходячи з того, що Верховна Рада – це законодавчий орган і одна з основних її функцій – прийняття законів, то народні депутати, які не подали жодного законопроекту фактично не виконують своїх обов'язків. А це, на нашу думку, вагома підстава для позбавлення народних депутатів свого статусу достроково.

Доцільним, з нашої точки зору, було б і проведення виборів Президента України, депутатів Верховної Ради України, а також депутатів Верховної Ради Республіки Крим,

місцевих рад та сільських, селищних, міських голів в один рік, тільки розвести календарно впродовж року. Наприклад, вибори Президента України призначити на березень, а вибори депутатів на жовтень. З одного боку це буде важко для бюджету конкретного року (хоча необхідну суму можна буде накопичувати впродовж наступних/попередніх років), а з іншого дозволить фактично один раз у п'ять/чотири роки сформувати всі гілки влади.

Переходимо до аналізу Розділів V та VI. Дуже цікавою є норма про призначення голів місцевих державних адміністрацій. Згідно ст. 118 голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. При цьому, голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Таким чином, наприклад голова обласної державної адміністрації відповідальний і перед Президентом, і перед Кабінетом Міністрів. Однак на практиці, голови обласних державних адміністрацій призначаються Президентом і є «людьми Президента». Пам'ятною з цього приводу залишається ситуація 2009 року, коли неодноразово Прем'єр-міністр України (тоді Ю.Тимошенко) проводила селекторні наради з головами ОДА, а останні виставляли замість себе своїх заступників.

(В той час, нагадаємо, існувало дуже сильне протистояння між Президентом України В.Ющенко та Прем'єр-міністром України Ю.Тимошенко). При цьому, застосувати до глав ОДА серйозних адміністративних покарань (навіть до звільнення зі своєї посади) Прем'єр-міністр не змогла – бо вони «люди Президента». На нашу думку, голови обласних державних адміністрацій повинні обиратися відповідною громадою. По-перше, це дозволить більш ефективно контролювати дії голови ОДА представниками громади. По-друге, це зніме подвійну підзвітність та підконтрольність голів ОДА. По-третє, це в решті решт закінчить практику призначення Президентом на посади голів ОДА «варягів», тобто людей, які не мають відношення до відповідної громади, а, виходячи з цього, і не знаються на проблемах відповідного регіону. Наприклад, за роки незалежності переважна більшість голів Запорізької ОДА були не «запорожці». Це добре для контролю області Президентом, але, нажаль, погано для її розвитку.

У Розділі V визначаються основні засади функціонування інституту президента в Україні. Не зосереджуючись детально на основних нормах функціонування цього інституту, розглянемо лише одну норму, яка стосується повноважень Президента України. Ст. 106 серед основних привілеїв Президента України у п. 25 передбачає право нагороджу-

вати державними нагородами та встановлювати президентські відзнаки та нагороджує ними. До цієї норми, на нашу думку, слід відноситись дуже ретельно. Справа в тому, що спочатку экс-президент В.Ющенко за п'ять років свого президентства зробив героями України людей набагато більше ніж Л.Кучма за 10 років. А наостанок зробив героями України Бандеру та Шухевича, що викликало незадоволення великої кількості громадян України. Справа в тому, що сам процес нагородження перетворився на частину політичної боротьби, а вірніше гри, коли не важно, який внесок у розвиток нашої держави зробила людина, яку нагороджують, а те яку політичну силу вона представляє чи символом, якої політичної сили вона є. Вже за президентства В.Януковича Бандеру та Шухевича позбавили зірок героїв, але й це, на нашу думку, було відображенням політичної гри, яка в очах світової спільноти не додає нам позитивного іміджу.

Таким чином, в рамках цієї статті, було проаналізовано декілька норм Конституції України, які, на нашу думку, потребують перегляду в найближчий час. Це дозволить не тільки привести у відповідність норми Конституції України та реалій сьогодення нашої держави, а й закласти основи для подальшого динамічного розвитку демократичної незалежної правової та цивілізованої України.

## КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРОЦЕСС В УКРАИНЕ: СОВРЕМЕННЫЕ РЕАЛИИ

### *Аннотация*

*В статье рассматривается специфика применения основных норм Конституции Украины в современных условиях. Автор анализирует нормы, которые требуют пересмотра, с разделов: «Основные положения» (Раздел I), «Выборы. Референдум» (Раздел III), «Верховный Совет Украины» (Раздел IV), «Президент Украины» (Раздел V), «Кабинет Министров. Другие органы исполнительной власти» (Раздел VI).*

**Ключевые слова:** Конституция Украины, Президент Украины, Кабинет Министров Украины, Верховный Совет Украины, депутаты, референдум.