

КОЛЮХ В. В.,кандидат політичних наук,
доцент кафедри політичних наук
(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка)

УДК 342.531

**ОПТИМІЗАЦІЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО СКЛАДУ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ
В КОНТЕКСТІ КОНСТИТУЦІЙНИХ ЗМІН В УКРАЇНІ**

Розглянуто суспільно-політичні передумови структурного реформування Верховної Ради України. Проаналізовано перспективи оптимізації чисельності українського парламенту в контексті світових тенденцій розвитку представницької демократії. Метою дослідження є з'ясування доцільності зменшення конституційного складу українського парламенту. Обґрунтовано недоцільність зменшення кількості народних депутатів України на сучасному етапі державного будівництва.

Ключові слова: парламентарій, парламент, кількісний склад парламенту, референдум, представництво, державне будівництво.

Рассмотрены общественно-политические предпосылки структурного формирования Верховной Рады Украины. Проанализированы перспективы оптимизации численности народных депутатов Украины в контексте мировых тенденций развития представительной демократии. Целью исследования является выяснение целесообразности сокращения конституционного состава украинского парламента. Обоснована нецелесообразность сокращения количества народных депутатов Украины на современном этапе государственного строительства.

Ключевые слова: парламентарий, парламент, количественный состав парламента, референдум, представительство, государственное строительство.

We examined social and political preconditions of structural reform of the Verkhovna Rada of Ukraine and analyzed prospects of optimizing the number of members of the Ukrainian Parliament in the context of global trends in the development of representative democracy. The purpose of this study is to ascertain the feasibility of reducing the constitutional composition of the Ukrainian Parliament. It was proved inexpedient to reduce the number of the people's deputies of Ukraine at the present stage of state building.

Key words: parliamentarian, parliament, number of parliament members, referendum, representation, state building.

Вступ. Ситуація, що склалася внаслідок суспільно-політичних подій 2014–2016 років, актуалізувала необхідність реформування єдиного законодавчого органу України – Верховної Ради України (далі – ВРУ). Зокрема, в цьому контексті знову активно обговорюється тема зміни конституційного (кількісного) складу парламенту. Причому йдеться, насамперед, про можливість скорочення числа народних депутатів України.

Постановка завдання. Метою статті є з'ясування доцільності зменшення конституційного складу українського парламенту.



Результати дослідження. Так, ще наприкінці 2014 року Міністерство фінансів України запропонувало шляхом внесення необхідних змін до Конституції скоротити кількісний склад парламенту втричі – до 150 нардепів. За розрахунками фахівців відомства, потенційна економія від такого кроку мала становити 424 млн. грн. щорічно [1].

Восени 2015 року електронна петиція Президентові України з вимогою зменшити кількість депутатів ВРУ до 100 осіб набрала необхідні для її розгляду понад 25 тис. підписів громадян [2]. В іншій електронній петиції, практично одночасно розміщеній на офіційному веб-сайті ВРУ, з-поміж іншого, зазначалося, що «450 осіб потрібно лише задля збереження принципу колективної безвідповідальності», натомість скорочення чисельності парламентаріїв до 150 осіб підвищило би їхню професійну відповідальність та якість законотворчої роботи загалом, а також дозволило б заощаджувати приблизно півмільярда гривень на рік [3].

Схожі думки останнім часом неодноразово озвучувалися українськими політичними силами, публічними особами та державними посадовцями. Свідченням того, що вимоги суспільства знайшли відгук на найвищому рівні, стала, зокрема, позиція Голови ВРУ В. Гройсмана, який очолює також і Конституційну комісію з питань удосконалення тексту Основного Закону. За словами спікера на одному із засідань цієї комісії, зменшення кількості депутатів ВРУ може позитивно позначитися на підвищенні якості роботи українського парламенту [4]. Водночас головний парламентарій зауважує, що повна оптимізація чисельного складу законодавчого органу є питанням Конституції і політичного консенсусу між ключовими політичними силами, оскільки для прийняття таких рішень необхідно 300 депутатських голосів [5].

Один із попередніх спікерів ВРУ, О. Мороз, також вважає за доцільне скоротити чисельний склад законодавчого корпусу насамперед із огляду на значну (майже 10 млн.) депопуляцію населення порівняно з періодом, який був до постановня сучасної української державності та формування її інститутів, зокрема парламенту. Втім, экс-спікер наполягає на тому, що відповідні зміни має ініціювати народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні, а не політичні персоналії, що схильні використовувати подібні резонансні питання для нагнітання різноманітних спекуляцій довкола діяльності ВРУ [6].

Нині процес оформлення декларативних намірів у конкретні конституційні ініціативи розпочався. Зокрема, у проекті Основного Закону, розробленому політичною партією «Опозиційний блок», передбачається обрання 185 парламентаріїв: 35 – до верхньої палати на основі територіального представництва в одномандатних округах та 150 – до нижньої на основі партійного представництва у загальнонаціональному багатомандатному окрузі [7].

Ідея скорочення чисельності депутатів ВРУ не є новою. Зокрема, на всеукраїнський референдум за народною ініціативою 16 квітня 2000 року з-поміж інших питань конституційного характеру було винесено пропозицію щодо зменшення загальної кількості парламентаріїв до 300 осіб. Під час голосування пропонувані зміни здобули переконливу підтримку громадян: 81,68% голосів – за необхідність формування двопалатного парламенту; 84,69% – за необхідність розширення підстав для дострокового припинення повноважень ВРУ; 89,00% – за необхідність обмеження депутатської недоторканності; 89,91% – за необхідність зменшення загальної кількості народних депутатів України з 450 до 300 [8]. Саме підтримка скорочення корпусу парламентаріїв та обмеження їхнього посадового імунітету виявилися найбільш однозначними.

Аналізуючи перспективи зменшення числа парламентських місць за підсумками референдуму–2000, експерти, зокрема, зазначали, що така реформа серйозно посилила б конкуренцію на політичному ринку. З одного боку, це добре, оскільки без справжньої боротьби на виборах немає демократії. З іншого боку, це могло б зумовити істотне збільшення витрат окремих кандидатів у депутати й політичних партій на проведення виборчої кампанії, що потребувало би від них значно більших ресурсів. За таких обставин більше шансів на перемогу мали б найбільш фінансово та організаційно спроможні учасники виборчих перегонів. Таким чином, зменшення числа народних депутатів потенційно загрожувало би ще більшою «олігархізацією» українського парламенту [9].



Ці міркування є актуальними й нині в світлі новітніх ініціатив зі скорочення чисельності законодавчого органу. Справді, такий «скорочений» парламент ризикує стати ще більш корумпованим і відірваним від народу. В Україні вже давно зашкалює рівень корумпованості виборів до одномандатних округів навіть за теперішніх розмірів останніх. Тут практично неможливо перемогти без багатомільйонних фінансових вливань та/або підтримки з боку державної влади («адмінресурс»). Уявімо, що відбуватиметься в разі пропонованого скорочення кількості депутатських місць до 300, а то й менше (за збереження мажоритарної квоти) у «мегаокругах» – по 2, щонайбільше 3 на нинішню область. Сформований у такий спосіб парламент ризикує остаточно перетворитися на клуб мільярдерів та владних протекте. Вони репрезентуватимуть насамперед інтереси своїх кланових угруповань, до того ж, будуть нерозривно пов'язані через систему тінювих взаємодій із численними патронами й клієнтами в структурах виконавчої влади. В будь-якому випадку меншу кількість парламентаріїв легше охопити корупційними схемами та залежностями.

Результати всеукраїнського референдуму знайшли своє відображення у поданому недовзі після підбиття його підсумків Президентом України на розгляд ВРУ проекті Закону України «Про внесення змін до Конституції України за результатами всеукраїнського референдуму за народною ініціативою». Головним аргументом глави держави як суб'єкта подання було те, що відповідно до статті 41 чинного тоді Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» рішення вважається ухваленим громадянами, якщо за нього було подано більшість голосів громадян від числа тих, хто взяв участь у референдумі [10].

У відповідь на звернення ВРУ з приводу конституційності цього президентського законопроекту Конституційний Суд України надав загалом позитивний висновок, де, зокрема, зазначалося: «На зміст та обсяг прав і свобод людини і громадянина, в тому числі виборчого права, кількісний склад парламенту (його палат) безпосередньо не впливає. Адже суб'єкти як активного, так і пасивного виборчого права – громадяни України – із зменшенням кількісного складу парламенту не позбавляються рівної можливості брати участь у виборах до нього. Отже, зменшенням конституційного складу Верховної Ради України з чотирьохсот п'ятдесяти народних депутатів України до трьохсот народних депутатів України, як пропонується названим законопроектом, права і свободи людини і громадянина не скасовуються і не обмежуються. Зміни до статті 76 Конституції України не спрямовані також на ліквідацію незалежності чи порушення територіальної цілісності України» [11]. Проте парламент так і не вніс відповідних змін до Конституції.

Серед причин, що унеможливили імплементацію результатів референдуму–2000, слід виокремити як нечіткість процедури набуття чинності рішень, схвалених всеукраїнським референдумом, так і те, що референдум проводився в період загострення політичного протистояння між парламентом і Президентом, а відтак, реалізація його рішень одразу стала елементом взаємного тиску цих центрів влади. До того ж, процедура проведення референдуму й формулювання винесених на нього питань від самого початку викликали стурбованість та чисельні зауваження з боку цілої низки профільних європейських інстанцій [12].

Отже, згідно з чинною Конституцією до складу ВРУ мають входити 450 (чотириста п'ятдесят) народних депутатів України (частина перша статті 76). Багато це чи ні? Щоб відповісти на це питання, слід взяти до уваги основні тенденції та закономірності формування чисельного складу парламентів країн світу.

Конституційна практика сучасних держав свідчить про те, що кількісний склад парламенту визначається різними чинниками, насамперед історичним досвідом, структурою парламенту (однопалатністю чи двопалатністю) і загальною чисельністю населення країни, хоча безпосереднього зв'язку тут немає. Зазвичай двопалатні парламенти є чисельнішими, ніж однопалатні, а країни з більшою чисельністю населення мають чисельніші за складом парламенти. Так, найчисельніший парламент діє в найбільш населеній державі сучасного світу – у Китаї (кількість Всекитайських зборів народних представників налічує близько 3 000 депутатів). Тому за цим показником ВРУ доцільно порівнювати з парламентами держав, за населеністю співставних із Україною (42,5 млн.), передусім європейських. Хоча уряд



України вкотре переніс дату всеукраїнського перепису населення, мотивуючи своє рішення відсутністю коштів.

Наприклад, сусідня Польща, маючи близько 38,5 млн. населення, обирає загалом 560 депутатів (із них 460 – до нижньої палати). Іспанія, відповідно, 47,5 млн. і 609, Румунія – 20 млн. і 485 тощо. Навіть Угорщина, де мешкає менше 10 млн. людей, має однопалатний парламент із 386 депутатами. У найбільших державах Європи кількість парламентаріїв є ще більшою: Німеччина (81 млн. населення і біля 740 депутатів у двох палатах разом), але при цьому тут, як і в інших федераціях, наявні досить чисельні і повноважні місцеві представницькі органи), Франція (66,5 млн. / 898, 2 палати), Італія (61 млн. / 951, 2 палати) і, нарешті, «колиска» парламентської демократії – Велика Британія (64,5 млн. / 1 429, 2 палати).

Щоправда, за межами Європи така «щільність» представництва забезпечується далеко не всюди. Так, якщо менш ніж 35-мільйонне Марокко має цілком «європейський» показник у 595 народних обранців (2 палати), то у майже 50-мільйонній Південно-Африканській Республіці їхня кількість (490, 2 палати) ненабагато перевищує склад ВРУ, а у також майже 50-мільйонній Колумбії є суттєво меншою (268, 2 палати) [13].

Цікаво порівняти й людське «навантаження» на парламентаріїв (кількість населення, що припадає на кожного з них). Так, в Україні, за останніми розрахунками аналітиків, один депутат у середньому представляє інтереси 101 248 людей, що є абсолютним рекордом серед європейських держав із однопалатним парламентом. Адже, наприклад, у другій за цим показником Португалії на одного парламентарія припадає 45 920 людей, у третій – Словаччині – 35 980 тощо [14]. Тут Україна перебуває радше на рівні найбільших держав континенту, де безпосередні репрезентативні функції здійснює лише нижня палата двопалатного парламенту (Франція, Велика Британія).

Загалом європейська практика тяжіє до зменшення, а не до збільшення зазначеного навантаження. Річ у тім, що однією з найважливіших функцій парламенту є представництво різних соціальних інтересів. Чим більше населення представляє депутат, тим складніше йому здійснювати функцію репрезентації соціальних інтересів, тим менш ефективний зворотний зв'язок між депутатським корпусом і виборцями. Так, не в останню чергу саме з цих міркувань Литва (менш ніж 3 млн. населення, 21 658 на одного народного обранця) нещодавно не пішла на скорочення кількісного складу свого парламенту зі 141 до 103 депутатів [15].

Як бачимо, чисельність депутатського корпусу у різних країнах може істотно різнитися відповідно до національних традицій та уявлень про оптимальне політичне представництво. Також кількісний склад парламентів, як правило, має корелювати із загальною чисельністю населення тієї чи тієї країни.

Сама по собі кількість парламентаріїв не є вирішальним чинником якості законотворчого процесу. Натомість різке зменшення чисельного складу парламенту (тим паче здійснене в умовах збереження мажоритарного представництва та без одночасного значного зміцнення місцевих представницьких органів) створює умови для зниження його репрезентативності та розвитку антидемократичних тенденцій.

Відтак, твердження про «завелику» чисельність депутатів ВРУ насправді є безпідставними. Недостатня ефективність роботи останніх не може бути аргументом на користь механічного зменшення числа парламентських місць всупереч європейським стандартам політичної репрезентативності.

В Україні питання кількісного складу ВРУ дедалі більше перетворюється на предмет популістських спекуляцій з боку деяких політичних суб'єктів – так само, як це сталося раніше з питанням депутатської недоторканності. Фокусування суспільної уваги на цих резонансних, але по суті другорядних з погляду реалій сьогодення аспектах парламентської діяльності часто залишає «за кадром» дійсно системні й нагальні проблеми вітчизняного парламентаризму (недостатню репрезентативність ВРУ, законодавчу неврегульованість лобізму, непрофесіоналізм частини депутатів тощо).

Висновки. Отже, можна дійти загального висновку, що на сучасному етапі зміна кількісного складу ВРУ не належить до числа першочергових завдань державного будівництва



і конституційного процесу в Україні. Водночас це не виключає необхідності подальшого вивчення зазначеного питання й можливості здійснення відповідних перетворень у майбутньому. В будь-якому разі внесення кардинальних конституційних змін, зокрема у структурні характеристики законодавчого органу, вимагає ґрунтовної та всебічної експертизи з обов'язковим публічним викладом і обговоренням її результатів.

Список використаних джерел:

1. Мінфін пропонує скоротити кількість нардепів до 150 осіб [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unn.com.ua/uk/news/1416230-minfin-proponuye-skorotiti-kilkist-deputativ-z-450-do-150-osib>.
2. Зменшення кількості депутатів Верховної Ради України до 100 осіб : Електронна петиція [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://petition.president.gov.ua/petition/33>.
3. Скорочення кількості депутатів Верховної Ради України до 150 осіб : Електронна петиція [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://itd.rada.gov.ua/petitions/Petition/Index/332?page=15&tact=1>.
4. Гройсман запропонував скоротити кількість депутатів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dt.ua/POLITICS/groysman-zaproponuvav-skorotiti-kilkist-deputativ-189467_.html
5. «Скоротити кількість нардепів можуть тільки самі депутати 300 голосами», – Гройсман [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://espreso.tv/news/2015/11/11/skorotyty_kilkist_nardepiv_mozhut_tilky_sami_deputaty_300_golosamy_groysman.
6. «Питання про кількість нардепів має вирішувати народ», – Мороз [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://newsradio.com.ua/2014_11_03/Pitannja-pro-k-lk-st-nardep-v-ma-vir-shuvati-narod-Moroz-0137.
7. Гор А. Проект Конституции: две палаты и новая столица / А. Гор // Сегодня. – 2016. – № 37 (5162). – С. 4.
8. Повідомлення Центральної виборчої комісії про підсумки всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cvk.gov.ua/ows-doc/doc-ref/rez.htm>.
9. Фесенко В. Якою повинна бути чисельність парламенту / В. Фесенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.day.kiev.ua/uk/article/podrobici/yakoju-povinna-butichiselnist-parlamentu>.
10. Про всеукраїнський та місцеві референдуми : Закон України // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). – 1991. – № 33. – Ст. 443 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1286-12/page2>.
11. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України за результатами всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 76, 80, 90, 106 Конституції України) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v001v710-00>.
12. Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_053.
13. Парламенти країн світу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/mpz/parlaments.list>.
14. Скільки людей приходиться на одного депутата в странах Европы (инфографика) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ru.slovoidilo.ua/articles/6071/2014-12-01/skolko-lyudej-prihoditsya-na-odnogo-deputata-v-stranah-evropy-infografika.html>.
15. В Литве вновь предлагают сократить численность парламента [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://regnum.ru/news/polit/1319960.html>.

