

ДВОПАЛАТНИЙ ПАРЛАМЕНТ І МЕХАНІЗМИ ОПТИМІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ

В статті позиціонуються результати впливу партій на політичну та правову системи українського общества. Исследується развитие идеи бикамерализма в конституционном праве Украины и проводится анализ возможностей двухпалатного парламента нивелировать новейшие риски и их влияние на политические процессы в Украине.

Ключевые слова: бикамерализм, политические партии, конституционная реформа, политическая реформа.

In the article the consequences of influencing of political parties are positioned on political and legal systems of Ukrainian society, development of idea of bicameralism is explored in a constitutional right to Ukraine and possibility of bicameral parliament to limit the newest risks and their influence on state-creative processes in Ukraine is analysed.

Key words: bicameralism, political parties, constitutional reform, political reform.

Специфіка політичних партій як суб'єктів конституційних відносин закладає у неоднозначності (дуалізмі) їх правового статусу. З одного боку, вони є повноважними представниками держави, домінуючим інститутом владних відносин в транзитних політичних системах. З іншого – виступають суб'єктами політики, тобто репрезентують інтереси всього громадянського суспільства чи певної його частини, за що отримують від нього відповідні повноваження.

Такий подвійний статус політичних партій обумовлює значний каталог прав та обов'язків, зокрема: 1) права та обов'язки у взаємовідносинах з державою, які обумовлені статусом суб'єктів конституційно-правових відносин; 2) права та обов'язки у взаємовідносинах між самими суб'єктами конституційно-правових відносин; 3) права та обов'язки у взаємовідносинах з громадянським суспільством, які обумовлені статусом суб'єктів державно-політичних відносин.

Тут варто зазначити, що у державах розвинутої демократії взаємодія суб'єктів конституційно-правових відносин врегульована на рівні національного законодавства, що виражається у формі ефективних конституційних моделей їх поведінки, підкріплених механізмом позитивної та ретроспективної конституційно-правової відповідальності.

Проте на відміну від держав розвиненої демократії, у транзитних суспільствах конституційні моделі взаємодії суб'єктів конституційно-правових відносин знаходяться на етапі свого становлення. Це обумовлено тим, що, по-перше, саме громадянське суспільство зазнає значних політико-правових, економічних та соціальних змін. Змінюється й суспільна свідомість (від тоталітарних стереотипів до демократичних). Формується нова структура громадянських інституцій, осмислюється їх можливий вплив на державно-політичні відносини владарювання. По-друге, суб'єкти конституційно-правових відносин теж залежать від процесів, що відбуваються у громадянському суспільстві, оскільки їх формування здійснюється саме через інститути цього суспільства. По-третє, у державах перехідного типу існує проблема чіткого правового визначення та політичного розмежування повноважень суб'єктів конституційно-правових відносин, що особливо рельєфно проявляється у відносинах між вищими органами державної влади в Україні: не стільки між Президентом і урядом, як між урядом, коаліцією і парламентськими політичними партіями.

Статус, права, функції та обов'язки політичних партій теж спонукають до пошуку оптимальної конституційної моделі їх взаємодії, визначення місця і ролі у діючій системі державно-політичних відносин, а звідси й розробки не формального, а реального механізму відповідальності як перед державою, так і перед громадянським суспільством за свою діяльність та виконання передвиборних зобов'язань.

Зауважимо, що юридична відповідальність суб'єктів конституційно-правових відносин і такий її різновид, як конституційно-правова відповідальність, на даний час остаточно не сформовані. Оскільки конституційно-правова відповідальність є невід'ємним елементом правового статусу суб'єктів конституційно-правових відносин, то й її формування, як і подальше удосконалення, можливе лише одночасно з утвердженням та розвитком конституційно-правового статусу цих суб'єктів. Тож перед правовою наукою постає завдання вибудувати реально діючу систему відповідальності політичних партій перед державою і суспільством, зокрема удосконалити механізм реалізації конституційно-правової відповідальності. Одним із можливих варіантів вирішення цих завдань є конституційна реформа: запровадження двопалатного парламенту, зміна системи виборів, обмеження політичного впливу партій на органи місцевого самоврядування, що, у свою чергу, закладе нові підвалини у безпосередню демократію.

Тема двопалатного парламенту не нова в українській правовій та політичній науці. Питання доцільності встановлення інституту бікамералізму неодноразово виникало під час новітнього конституційного процесу як під час політико-правових реформ, так і під час глибоких системних криз, зокрема під час конституційного процесу 1991–1996 рр., референдуму 2000 р., обговорення змін до Конституції в 2003–2004 рр. і тепер у зв'язку з дискусією навколо нового проекту Основного Закону України.

Важливим, в історичній ретроспективі, є аналіз змісту конституційних проєктів, що вносились до 1996 р. Перші проєкти конституцій містили два варіанти відповідних розділів, а саме: у тексті подавалась модель бікамерального парламенту, а у додатках – той самий розділ, але з унікамеральною структурою. Наявність альтернативи у такому принциповому питанні свідчить про його надзвичайну вагу, адже жодне інше питання у проєктах конституції не формулювалося за допомогою альтернатив¹.

Двопалатний парламент на початку державотворення розглядався як реальна перспектива, а аргументи про неспроможність реалізації цього проекту в умовах унітарної республіки – як політична спекуляція. Перевага другої точки зору (унікамералізму) завдячує не тільки співвідношенню політичних сил у парламенті, як традиціям радянської політичної системи, що домінували в суспільній свідомості.

В кінцевому результаті, на запровадження однопалатного парламенту в політичній системі України вплинули не наукові дослідження українського парламентаризму, а політичні процеси, що відбувались в середині 90-х рр. Двопалатність з реальних проектів стала лише методом впливу на опонентів і сприймалась виключно як засіб обмеження впливу Верховної Ради України та посилення повноважень Президента. Саме кризь таку призму розглядалась ініціатива референдуму 2000 р., яка розділила погляди правознавців та політиків: частина юристів і політиків підтримувала посилення президентських повноважень та висувала аргументи про доцільність бікамералізму. Інша – була в опозиції до Президента і вважала, що друга палата лише ослабить парламентаризм, що сприятиме узурпації державної влади.

Останній аргумент був дуже вагомим, оскільки прослідковувалось посилення авторитарних тенденцій в тих пострадянських країнах, в яких був закріплений інститут бікамералізму (Білорусь, Російська Федерація, Казахстан, Киргизія, Таджикистан). Однак в цій дискусії нез'ясованим залишилося питання: чи призвів двопалатний парламент до зрушення демократичних реформ чи сам став об'єктом авторитарних впливів.

Якщо брати за приклад Україну, то після виборів 2004 р. і політико-правової реформи 2004-2006 р. відбулась докорінна зміна політичних відносин. Політичні партії як суб'єкти конституційно-правових відносин стали визначати державну політику і в процесі політичних протистоянь створили реальні загрози для української демократії. Політична криза змусила ще раз повернутися до питання про доцільність двопалатного парламенту.

По-перше, в Україні з'явився новий центр впливу – коаліція та уряд, які показали, що у 2006-2007 рр. Кабінет Міністрів фактично регулював діяльність коаліції, а через неї і Верховної Ради України. Тобто, під загрозу поставлений один з основоположних чинників демократії – парламент. По-друге, відбулось штучне посилення політичних партій, які завдяки пропорційній системі виборів отримали вплив на всі органи державної влади.

Партії, а точніше їх владна верхівка, одержали можливість впливу на органи державної влади та органи місцевого самоврядування, в тому числі й на ті, що покликані захищати громадянина від свавілля державної влади – суди та правоохоронні органи. Партії фактично перетворились на засіб легітимізації впливу фінансово-промислових груп на державну політику та поглибили відчуження громадян від держави, стали «політичними відділами організованих політичних угруповань, які засідають у Верховній Раді»².

Посилення партійного впливу відбувалось в умовах низького рівня розвитку громадянського суспільства, слабкої вкоріненості партійних організацій у соціальну сферу, невідповідності їх організаційного та ідейного розвитку потребам суспільства, неспроможності виступати агрегаторами суспільної думки внаслідок недорозвиненості останньої³. Політичні партії, як і українське суспільство в цілому, так і не виробили свого більш-менш єдиного бачення стра-

тегії розвитку держави, не сформували загальновизнаної національної ідеї і, що важливо, не визначили принципи внутрішньої і зовнішньої політики.

Політичні партії продукували і продукують програми, які зводяться до однієї-двох позицій, як то: ставлення до мови, підтримка підприємництва та сільського виробника тощо. Український громадянин, не маючи реальної альтернативи, вимушений під час виборів визначатись за другорядними ознаками, а тому – відмовитись від контролю за практикою виконання партією своїх передвиборних програм. Більше того, виборець не володіє реальними механізмами відкликання депутатів від партії, за яку він голосував.

За таких обставин Конституція та закони стають заручниками сьогочасних інтересів партійних лідерів, що не сприяє їх легітимації, а тим більше розбудові правової держави. Домінуючою стає тенденція, коли смисл, зміст і виконання законів, а також правореалізаційна діяльність законодавчої, виконавчої і судової влади, органів місцевого самоврядування визначаються не правами і свободами людини і громадянина, а інтересами владної еліти держави.

У зв'язку із централізацією та націленістю на обслуговування інтересів фінансово-промислових груп партії стали неспроможними реалізувати потреби виборців та регіонів. Регіони і далі підпорядковані кон'юнктурним інтересам центру, що поглиблює відчуження місцевого самоврядування від центральних органів державної влади. Існуючий порядок формування списків призвів до згортання парламентаризму і зниження його професійного рівня. Склалась парадоксальна ситуація: роль партій зросла, а реальний інститут, який би захищав парламентаризм, в Україні не створений.

Вихід з цієї ситуації вбачається насамперед у відмові від пропорційної системи виборів до місцевих рад. Це дасть змогу обмежити внутріпартійний централізм та вивести з-під впливу партійної ієрархії депутатів місцевих рад і таким чином сформувати систему контролю за діяльністю політичних партій на місцевому рівні.

Варто повернутися до ідеї двопалатного парламенту, який зможе нівелювати зазначені новітні проблеми.

Інтереси регіонів, які ще недостатньо артикульовані в українському суспільстві, потребують стабілізуючого чинника, який не можуть забезпечити партії та сформовані ними владні структури. Тому варто запровадити двопалатний парламент, який зможе забезпечити представництво регіонів, за умови, що верхня палата буде формуватися за мажоритарною системою виборів. Верхня палата посилить легітимність прийнятих парламентських рішень. Адже за пропорційної системи виборів депутатів однопалатного парламенту значна частина суспільства може ставити під сумнів й легітимність прийнятих конституційних змін.

Так, за результатами парламентських виборів 2006 р., кількість виборців, що підтримали партії, які увійшли до парламенту, – 19 714 576 осіб, або 50,92 % від їх загальної чисельності. На позачергових виборах до Верховної Ради України в 2007 р. – відповідно 20 659 199, або 55 % виборців⁴. Якщо таким парламентом будуть прийматися зміни до Основного Закону, то конституційна більшість (300 депутатів), яка необхідна для прийняття відповідних рішень, не представлятиме половини виборців України. Отже, в сучасному конституційному процесі, в першу чергу, необхідно закріпити норму, відповідно до якої зміни і доповнення до Основного Закону приймаються виключно через механізм всенародного референдуму.

Двопалатний парламент, в якому нижня палата обирається за пропорційною системою виборів, а верхня – за мажоритарною, дасть можливість поєднати і політичне, і територіальне представництво, посилить легітимність державних інститутів та закладе підвалини громадянського контролю за діяльністю органів державної влади і політичних партій, які представлені в ній. Таке вирішення питання дасть можливість забезпечити стабільність політичної системи за рахунок:

- зменшення політичної заангажованості питань, які розглядає парламент;
- зниження рівня олігархізації парламенту, адже, при обмеженні політичного впливу нижньої палати відпаде потреба у безпосередній участі представників фінансово-промислових груп в її діяльності, що відповідно відкриє шлях професіоналам до безпосередньої законотворчої діяльності; відповідно зміняться критерії добору кандидатів. Адже партіям будуть потрібні професіонали, а не прості виконавці волі партійної верхівки;
- система внутрішніх протигаг буде сприяти ефективній роботі обох палат, оскільки перед законотворцями постане необхідність продукувати такі закони, які зможуть пройти верхню палату парламенту;
- чіткий розподіл повноважень між палатами сприятиме тому, що в разі блокувань діяльності нижньої палати, які характерні для Верховної Ради України, будуть заблоковані не всі питання законодавчої діяльності парламенту, а лише ті, що належать до компетенції цієї палати.

Щодо загроз перетворення України на федерацію, які, як аргумент, все ще висувуються противниками бікамералізму, то, дійсно, верхня палата формуватиметься з представників регіонів. Але саме завдяки цьому конституційні конфлікти можуть бути замінені відкритим діалогом, а сепаратистські заяви на місцях – практичною реалізацією інтересів регіонів. «Жодна з держав, – зауважує В. Маляренко, – з таким (двопалатним. – *Авт.*) парламентом через це не федералізувалася, не розпалася і перспектив до того не має. Польща, Чехія, Румунія, Франція та багато інших унітарних держав, створюючи двопалатні парламенти, не лякали своє населення федералізацією або розпадом держави, бо знали, що цей аргумент не підтверджений історією і є нікчемним»⁵. Досвід України підказує, що в однопалатному парламенті, обраному за пропорційною системою, символічний сепаратизм, без врахування регіональних інтересів, набуде такого поширення, що зможе трансформуватись в реальний і закінчиться якщо не територіальним, то політичним розколом України.

Можна зробити висновок, що Верховна Рада України не буде ослаблена бікамералізмом, як це передбачалось десять років тому, а суттєво посилить свій вплив, оскільки її діяльність набуде реального представницького характеру. Вплив на неї зовнішніх політичних сил, в тому числі парламентських партій, зменшиться через неспроможність контролювати обидві палати, які формуються різними шляхами.

Пропорційна система виборів, відсутність чіткої ідеологічної визначеності політичних партій, значна їх залежність від внутрішніх і зовнішніх чинників та неспроможність зупинити парламентську кризу негативно впливає як на державотворчі процеси, так і на розвиток правової системи України. Практично штучне стимулювання партій за допомогою пропорційної системи призвело до деформації партійної системи, в якій партії набули іншого – вузько корпоративного характеру. Просте повернення до мажоритарної системи є не чим іншим, як повер-

ненням до тих же проблем, що існували в середині 1990 – початку 2000 рр. Тому на сьогоднішній день визріла потреба створити реальну протизвагу неконтрольованій законодавчій діяльності парламентських політичних партій. Одним із засобів вирішення цих питань є двопалатний парламент і мажоритарна система виборів верхньої палати та місцевих представницьких органів влади.

1. Двопалатний парламент: світовий досвід та українські реалії: Монографія / За заг. ред. О.А. Фісуна. – Х., 2008. – С. 97. 2. *Золотарьов А.* Відкриті списки – бути чи не бути? // Веб-сайт «Главред». – 2009. – 8 квітня – Режим доступу: <http://ua glavred.info/archive/2009/04/08/161733-6.html> 3. *Пережуда Є.В.* Про попередні підсумки першого етапу конституційної реформи // Конституційні засади державотворення і правотворення в Україні: проблеми теорії і практики. Збірник наукових статей / За ред. Ю.С. Шемшученка. – К., 2006. – С. 137–141. 4. Офіційний сайт ЦВК: Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.cvk.gov.ua/> 5. *Маляренко В.* Чи веде двопалатний парламент до федералізації держави? – Дзеркало тижня. – 2009. – 5–12 квітня. – С. 2.