In most European countries, it is stated that H. Kelsen's concept was used almost in its purest form, with one exception: the powers to directly protect constitutional rights and freedoms were given to a separate judicial authority. The extension of the appropriate model of judicial constitutional control and the formation of constitutional courts fell in the second half of the twentieth century, when the need to prevent the return of Nazism caused a qualitatively new level of attention to the phenomenon of constitutional justice. The formation of new post-war constitutional-democratic regimes in Germany, Italy, Austria, and later in Spain and Greece, provided for the creation of a mechanism by conferring on the constitutional courts powers to protect constitutional rights and freedoms from usurpation of public power.

Key words: H. Kelsen, constitutional jurisdiction, Kelsen model, constitutional justice, constitutionalism.

DOI: 10.36695/2219-5521.1.2020.26

УДК 3453/45:123/63:5

А.І. ІРКЛІЄНКО

*Андрій Ігорович Ірклієнко, аспірант Інституту законодавства Верховної Ради України**

ORCID: 0000-0002-5689-2226

ДВОПАЛАТНИЙ ПАРЛАМЕНТ В УМОВАХ ФОРМУВАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ДЕМОКРАТІЇ

Постановка проблеми. Парламентаризм, теоретичні витoki якого беруть початок у навчаннях про народний і національний суверенітети, цілком логічно пов'язаний з утвердженням принципів верховенства права і демократизму в суспільстві й державі, впровадженням ефективних механізмів гарантування конституційних прав людини, а також формуванням таких інститутів держави, які б забезпечували найбільш повне і всебічне здійснення його функцій та реалізацію потреб суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій засвідчив, що проблему двопалатного парламенту в Україні вивчали М.М. Воронов, О.В. Скрипнюк, Г.В. Зубенко, О.Д. Святоцький, Ю.М. Тодика та інші науковці.

Метою статті визначено аналіз особливостей становлення двопалатного парламенту в умовах конституційної демократії.

Виклад основного матеріалу. Європогенна за своєю суттю ідеологія парламентаризму, вперше обґрунтована в працях таких мислителів, як Ж. Боден, Т. Гобі, Л. Дюгі, І. Кант, Д. Локк, Ш. Монтеск'є, А. Дайсі і багатьох інших, нині отримала свій розвиток не тільки в країнах з давніми традиціями народного представництва, а й у державах, де парламентаризм почав утверджуватися одночасно з першими конституціями і конституційними актами, починаючи з другої половини ХХ століття. Для пострадянських і постсоціалістичних країн ідеологія парламентаризму, після розпаду колишнього СРСР і руйнування радянської державно-правової доктрини, в основі якої лежала ідея домінування в державі «системи рад усіх рівнів»¹, стала фундаментом їх демократичного інституційного розвитку й продовжує залишатися ним.

Український парламентаризм має давні історичні корені. Сучасні правознавці вважають предтечею національного парламентаризму вічову демократію і феодальні з'їзди в Київській Русі, козацькі ради і козацьку демократію в загальному, діяльність Центральної Ради та навіть певною мірою «парламентаризм» радянської епохи. Втім, утвердження і розвиток повноцінного національного парламентаризму стало можливим лише після проголошення незалежності України в 1991 році².

За 28 років незалежності український парламентаризм мав певні досягнення й деякі прорахунки. При цьому ХХІ ст. поставило перед ним серйозні виклики, ставши своєрідним «екзаменатором» ефективності організації та діяльності національного парламенту в умовах конституційно-правової реформи, перші спроби здійснення якої можна пов'язати з проведенням всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року. Нагадаємо, що цей референдум, серед іншого, мав на меті з'ясувати громадську думку щодо формування двопалатного парламенту, одна з палат якого представляла б інтереси регіонів України.

Не меншим випробуванням для вітчизняного парламентаризму стала й конституційно-правова реформа 2004–2008 рр., зміст якої передбачав перехід України до парламентсько-президентської форми правління, підвищення ролі й авторитету національного парламенту в державі і політично структурованому громадянському суспільстві країни³. На жаль, перманентна політико-правова криза останніх років не сприяла задоволенню високих запитів сучасного суспільства та здійснення належного законодавчого забезпечення новітніх державотворчих процесів в Україні.

Свідомо уникаючи політико-правових оцінок організації та діяльності Верховної Ради України V–VI скликань, вважаємо за доцільне зазначити, що вдосконалення концепції сучасного українського парламентаризму та оптимізація організації й діяльності національного парламенту нині є пріоритетним напрямом конституційної реформи в 2008 р. та наступних роках⁴. На нашу думку, одним із пріоритетних шляхів реформування українського парламентаризму сьогодні є запровадження бікамералізму як теорії і практики функціонування в державі двопалатного парламенту.

© А.І. Ірклієнко, 2020

* *Andrey Irklienko, Postgraduate student of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine*

Сьогодні всебічне поширення теорії та практики бікамералізму слід визнати однією з найвиразніших тенденцій генезису сучасного конституціоналізму. В останні десятиліття в багатьох країнах світу, незалежно від форми їх державного устрою, активізувалися процеси переходу до двопалатної структури парламенту. Якщо на початку 70-х рр. XX ст. двопалатні парламенти були у 45 країнах світу, то в 2008 р. їх кількість досягла 70⁵. Ще близько десяти держав готуються перейти до бікамеральної структури своїх парламентів.

Двопалатні парламенти на сьогодні перестали бути даниною історичним традиціям конституціоналізму чи якоюсь «аномалією» державно-правового розвитку країн, поєднаних однією правовою системою. Саме таку систему парламентаризму нині обрали найбільш економічно розвинені країни світу. Так, із 15 держав, які мають найвищі в світі показники внутрішнього валового продукту, тільки дві – КНР і Південна Корея мають однопалатні загальнонаціональні законодавчі органи. Резюмовано, що бікамералізм поступово утверджується і в конституційній теорії та практиці Європейського Союзу і держав, що входять в нього.

Зокрема, двопалатні парламенти успішно функціонують в таких унітарних та федеративних державах – членах Європейського Союзу, як Австрія, Ірландія, Іспанія, Італія, Польща, Словенія, Румунія, Франція, Чехія, Швейцарія та ін. Структура парламенту формує тип законодавчого процесу. У бікамеральному парламенті законодавчий процес розгортається по горизонтальному типу й не має висхідного вектора, його ініціація можлива в будь-якій палаті, оскільки, володіючи рівною компетенцією в законодавчій сфері, вони обидві мають повноваження щодо розгляду внесеного законопроекту і прийняття закону. Так, згідно з ч. 2 ст. 148 і ч. 2 ст. 156 Конституції Швейцарії, Національна рада і Рада кантонів мають рівне становище, і для прийняття рішень необхідна згода обох Рад. Законодавчий процес вертикального типу є послідовним, поступальним рухом законопроекту: у ФРН – від бундестагу до бундесрату, в Австрії – від Національної ради до Федеральної ради, тобто до органів, які беруть участь у законодавчому процесі особливим чином і реалізують інші власні спеціальні повноваження.

Перспективи запровадження двопалатних парламентів є предметом посиленої уваги з боку політиків і державних діячів республік, що утворилися після розпаду колишнього СРСР. Першою пострадянською унітарною державою, яка зробила свій вибір на користь бікамералізму, став Казахстан.

Сучасний бікамералізм як і раніше не втрачає своїх індивідуальних національних особливостей, тому важко знайти хоча б два абсолютно ідентичні двопалатні парламенти в різних країнах.

Разом із тим можна виділити кілька найбільш загальних причин об'єктивного характеру, які сприяли поширенню теорії і практики бікамералізму в сучасному світі. Передусім йдеться про причини, що позначили тенденцію утвердження двопалатних парламентів в унітарних країнах Європи.

По-перше, починаючи з другої половини XX ст., невинно зростає роль вищого законодавчого органу влади в державному механізмі сучасних країн, що веде до розширення основних функцій парламенту. Уже після Другої світової війни парламенти стають не тільки центрами законотворення, а й центрами прийняття важливих політичних і кадрових рішень. Для багатьох парламентів властиві законодавчі, представницькі, установчі (державотворчі), контрольні, бюджетно-фінансові, зовнішньополітичні та інші повноваження. Множинність завдань і функцій, що стоять перед сучасними парламентами, об'єктивно зумовлює ускладнення їх побудови, тобто внутрішньої структури. Парламенти багатьох унітарних країн світу сьогодні не обмежуються структуризацією на комітети, комісії або інші парламентські органи, а поділяються на першу (нижню) і другу (верхню) палати.

Сутність двопалатної структуризації сучасних парламентів полягає в розмежуванні їх функціонального призначення. Нижні палати цих парламентів мають на меті забезпечення народного представництва і здійснення якісного законотворення. Тоді як верхні здійснюють представництво територій і традиційних регіональних еліт (рідше – суспільних станових, професійних, релігійних або інших асоціацій). Крім того, верхні палати, наділені значними установчими повноваженнями, забезпечують інституційну розбудову держави, тобто побудова держави.

По-друге, двопалатні парламенти стали кроком вперед у напрямі вдосконалення принципу поділу влад та механізмів стримувань і противаг (checks and balance) між їх гілками. Свого часу ще французька Декларація прав людини і громадянина 1789 р. закріпила положення доктрини Ш. Монтеск'є, згідно з якою вся влада в державі здійснювалася відповідно до її поділу на законодавчу, виконавчу і судову.

По-третє, сучасні держави, прагнучи до утвердження і реалізації принципів верховенства права та утвердження демократії, залучають до процесів національного державотворення різні інститути громадянського суспільства і держави. Двопалатні парламенти дають змогу оптимізувати відповідні процеси, забезпечивши не тільки народне представництво, а й представництво інтересів територій, а також різних публічних компаній.

По-четверте, не вдаючись до зміни форми державного ладу, зокрема переходу до федералізму, багато сучасних країн визначають пріоритетом своєї внутрішньої політики децентралізацію, яка передбачає представництво на загальнонаціональному рівні легітимних інтересів територій. Верхня палата двопалатних парламентів в унітарних державах дає змогу ефективно забезпечувати таке представництво, а також активно залучати представників територій до процесів національного державотворення, а саме – до формування нових інститутів держави і їх кадрового наповнення.

По-п'яте, двопалатність парламенту на сьогодні є об'єктивною вимогою удосконалення його правотворчої, і передусім законотворчої діяльності. Складність законотворчої діяльності, обумовлена високим рівнем відповідальності її суб'єктів перед народом, все більш високими вимогами сьогоденного дня до якості юридичної техніки нормо-проектувальних робіт, підтверджує доцільність існування другої палати парламенту, яка по суті стає професійним і неупередженим «редактором» законопроектів, прийнятих нижньою пала-

тою. Адже в багатьох державах із двопалатними парламентами узгодження закону верхньою палатою – обов'язкова умова набуття ним чинності (Румунія, Італія, США та ін.).

За будь-яких умов і тенденцій розвитку сучасного парламентаризму для кожної окремо взятої держави світу вибір конкретної моделі парламентаризму, в тому числі й перехід до бікамералізму, є її національним вибором⁶. Як правило, парламентська реформа органічно поєднується з конституційною реформою або виступає її важливою складовою, оскільки реформування основ організації та діяльності парламенту передбачає внесення змін до конституції. З огляду на це, нагальність проблеми вдосконалення Основного Закону України створює сприятливі умови для проведення парламентської реформи.

Системне оновлення конституційного механізму державної влади в Україні та принципів її взаємодієносин з місцевим самоврядуванням несе вдосконалення конституційно-правового статусу вищих органів державної влади в Україні, модернізацію і приведення у відповідність до європейської конституційної практики системи стримувань і противаг між гілками влади. Зазначені процеси передбачають ґрунтовні зміни до розділів Основного Закону, які регулюють насамперед правовий статус Верховної Ради України.

Політико-правові реалії сьогодення засвідчують перспективність закріплення в оновленому Основному Законі бікамеральної моделі парламентаризму. Нинішня система формування депутатського корпусу за закритими виборчими списками політичних партій і їх блоків ставить під сумнів реалізацію принципів представницької демократії в українському парламенті, позбавляючи представництва в парламенті інтересів територіальних громад на загальнонаціональному рівні. Досвід діяльності Верховної Ради України V та VI скликань переконливо це доводить.

Пропонується верхню палату парламенту, яка, з огляду на західноєвропейську традицію права, може називатися Сенатом, формувати за мажоритарною виборчою системою. Її кількісний склад повинен визначатися, виходячи з особливостей адміністративно-територіального устрою України, через рівне представництво регіональних громад (непрямі вибори) і може становити 70–90 депутатів. При цьому складовою формування верхньої палати можуть бути і прямі вибори сенаторів у мажоритарних округах (не менше третини). Нижня палата Верховної Ради України (Національні збори) повинна формуватися за пропорційною виборчою системою і формулювати в законодавчому органі волю народу, опосередковану політичними партіями та їх блоками. Її кількісний склад визначатиметься покладеними на цю палату функціями і повноваженнями та може становити до 300 депутатів.

Впровадження бікамералізму має на меті не лише вдосконалення принципів і порядку формування Верховної Ради України або поліпшення якісного складу депутатського корпусу. Двопалатний парламент повинен змінити зміст механізму державної влади в Україні, оптимізувати нинішню систему стримувань і противаг між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади.

Верхня палата Верховної Ради України, поряд із законодавчою діяльністю, дає згоду на призначення Президентом України керівників незалежних контрольно-наглядових, регуляторних органів та органів зі спеціальною компетенцією і формування складу відповідних органів (генерального прокурора країни, голови Служби безпеки України, керівників Антимонопольного комітету України, складів Ради Національного банку України, національних регуляторних комісій), а також призначення військового командування, керівництва розвідувальних і спеціальних слідчих органів (Антикорупційного бюро), підзвітних президенту України і підконтрольних сенату.

Нижня палата Верховної Ради України повинна забезпечити формування Кабінету Міністрів України на основі партійного представництва. За дорученням Президента України лідер політичної сили, що перемогла на виборах у нижню палату, повинен сформувати уряд. У разі неможливості виконання цього у відведений термін Президент доручає формування уряду політичній партії (або блоку політичних партій), яка отримала другий результат на парламентських виборах. Якщо і ці сили виявляться неспроможними, Президент України доручає формування Кабінету Міністрів України так званого технічного прем'єр-міністра. Тобто йдеться про потребу конституювання в Україні інституту консигнатури. Коаліція Національних зборів визначає кандидатуру прем'єр-міністра й персональний склад уряду України, які вносяться одночасно з Програмою діяльності Кабінету Міністрів України на затвердження Верховної Ради України. Сформований коаліцією Національних зборів уряд несе політичну відповідальність перед Президентом України і Верховною Радою України і є підзвітним і підконтрольним Національним зборам.

Висновки. Отже, така модель двопалатного парламенту сприятиме посиленню українського парламентаризму, зокрема підвищенню відповідальності Верховної Ради України перед виборцями, і подолання наявного в Україні дуалістичного конституційно-правового механізму формування Кабінету міністрів України, що неоднозначно позначається на організації й діяльності системи виконавчої влади в цілому.

Удосконалення Основного Закону дасть змогу, поряд із питаннями організації Верховної Ради України, вирішити низку інших проблем, пов'язаних з діяльністю парламенту. Йдеться про посилення його предметної компетенції, доцільність перебування народних депутатів України у складі органів, які пов'язані з законодавчою роботою, зокрема у Вищій раді юстиції, Раді Національного банку України. Адже розпорошення зусиль депутатського корпусу ослаблює основне призначення парламенту в державі – створювати і приймати закони.

Неоднозначними вбачаються й окремі кадрові повноваження Верховної Ради України. Наприклад, щодо призначення суддів на посади безстроково. Після конституційних змін 2004 р., відповідно до яких Верховна Рада України була наділена повноваженнями формувати уряд, тобто виконавчу владу, парламент, по суті, став єдиним джерелом творення різних гілок влади, що суперечить основному принципу організації державної влади в демократичному суспільстві – її розділу на законодавчу, виконавчу й судову.

Разом із тим, введення в Україні двопалатного парламенту бачиться неможливим без формування цілісної концепції національного бікамералізму, яка відповідала б найвищим вимогам українського суспільства

до вдосконалення механізмів держави і ґрунтувалася на кращих досягненнях західноєвропейської правової думки. У цьому сенсі українська юридична наука повинна бути на крок попереду практики, а її теоретико-методологічні здобутки мають кореспондуватися з відповідними дослідженнями в державах – учасницях ЄС, для яких бікамералізм став позитивною політико-правовою реальністю сьогодення.

¹ Прозорова Н.С. Робесп'єр проти Монтеस्क'є, або Знову про розподіл влади. *Віче*. 1995. № 2(35). С. 5–8.

² Святоцький О.Д. Питання теорії і практики конституціоналізму в Україні. *Право України*. 1998. № 2. С. 24–27.

³ Воронов М.М. Двопалатний парламент: досвід зарубіжних країн та ідеї запровадження в Україні. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна*. 2013. № 1062. Вип. 14. С. 50–54 (Серія «Право»).

⁴ Скрипнюк О.В. Двопалатний парламент як конституційна модель структурної організації вищого законодавчого органу влади. *Юрист України*. 2011. № 2(15). С. 19–25.

⁵ Двопалатні парламенти світу (короткий опис). URL: http://old.niss.gov.ua/book/Harkiv_book/5.pdf

⁶ Француз-Яковець Т.А. Передумови формування двопалатної структури парламенту в європейських унітарних державах. *Право і суспільство*. 2012. № 1. С. 89–93.

Резюме

Ірклієнко А.І. Двопалатний парламент в умовах формування конституційної демократії.

У статті здійснено аналіз особливостей становлення двопалатного парламенту в умовах конституційної демократії. Встановлено, що парламентаризм, теоретичні витоки якого беруть початок в навчаннях про народний і національний суверенітети, цілком логічно пов'язаний з утвердженням принципів верховенства права і демократизму в суспільстві і державі, впровадженням ефективних механізмів гарантування конституційних прав людини, а також формуванням таких інститутів держави, які б забезпечували найбільш повне і всебічне здійснення його функцій та реалізацію потреб суспільства.

Ключові слова: парламент, двопалатний парламент, конституційна демократія, право.

Резюме

Ірклієнко А.І. Двопалатный парламент в условиях формирования конституционной демократии.

В статье осуществлен анализ особенностей становления двухпалатного парламента в условиях конституционной демократии. Установлено, что парламентаризм, теоретические истоки которого берут начало в учениях о народном и национальном суверенитете, вполне логично связаны с утверждением принципов верховенства права и демократизма в обществе и государстве, внедрением эффективных механизмов обеспечения конституционных прав человека, а также формированием таких институтов государства, обеспечивающих наиболее полное и всестороннее осуществление его функций и реализацию потребностей общества.

Ключевые слова: парламент, двухпалатный парламент, конституционная демократия, право.

Summary

Andrey Irkliencko. A bicameral parliament in the context of forming constitutional democracy.

The article analyzes peculiarities of formation of a two-house parliament in the conditions of constitutional democracy. It has been established that parliamentarism, which theoretical origins date back into the doctrines about folk and national sovereignty, is logically connected with the establishment of principles of the supremacy of law and democracy in society and the state, with the implementation of effective mechanisms to guarantee constitutional human rights, as well as with the formation of such institutions that would ensure the most complete and comprehensive conduction of its functions and meeting the needs of society.

Ukrainian parliamentarism has long-standing historical roots. Modern legal scholars consider that there are a few precursors of national parliamentarism. These are Viche democracy and feudal congresses in Kyievan Rus, Cossack councils and Cossack democracy in general, the activities of the Central Rada and even to some extent the “parliamentarism” of the Soviet era. However, the establishment and development of full-fledged national parliamentarism became possible only after Ukraine’s independence in 1991.

It has been summarized that nowadays, comprehensive outspread of the theory and practice of bicameralism should be recognized as one of the most distinctive tendencies of genesis of modern constitutionalism. In the last decades, many countries around the world, regardless their state form of government, have intensified processes of transition to a bicameral structure of a parliament. Even if in the early 70’s of XX century two-house parliaments functioned in 45 countries in the world, in 2008 their number reached 70. Yet, another ten more countries are preparing to switch to the bicameral structure of their parliaments.

Currently, two-house parliaments have ceased to be a tribute of historical traditions of constitutionalism or some “anomaly” of the state legal development of countries, which are united by one legal system. Bicameralism has become a daily political and legal phenomenon for a large number of population of our planet. These are the most economically developed countries of the world that have chosen such a system of parliamentarism at present. Therefore, out of fifteen countries that have the highest indicators of the gross domestic product in the world, only two, that is China and South Korea, have one-house national legislative bodies. It has been recapitulated that the European Union and its member states are gradually asserting bicameralism both in the constitutional theory and in practice. Particularly, two-house parliaments are successfully functioning in such unitary member states of the European Union as Austria, Ireland, Spain, Italy, Poland, Slovenia, Romania, France, the Czech Republic, Switzerland and others.

Key words: parliament, two-house parliament, bicameralism, constitutional democracy, law.