

АНОТАЦІЯ

Ірклієнко А. І. Бікамералізм в умовах формування конституційної демократії. - Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право». – Інститут Законодавства Верховної Ради України, Київ, 2021.

Дисертацію присвячено дослідженню бікамералізму в умовах формування конституційної демократії.

У першому розділі – «ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ ТА ІСТОРИЧНИЙ АНАЛІЗ БІКАМЕРАЛІЗМУ» – здійснено тлумачення поняття «бікамералізм»; проаналізовано історичний розвиток феномену бікамералізму в світовій конституційно-правовій теорії; визначено методологію дослідження.

Встановлено, що парламентаризм – це універсальна категорія, що може розглядатися в кількох аспектах. По-перше, як сукупність ознак, що характеризують вищий рівень організації народної влади в державі. До цих ознак належать: - наявність законодавчого і представницького державного органу, що представляє інтереси всіх верств населення, соціальним призначенням якого є узгодження і відображення інтересів різних соціальних спільнот, політичних і демографічних груп громадян на відповідному рівні державної влади. Ми не вказуємо даний орган як «парламент», тому що в деяких державах даний орган називається по-іншому, відображаючи історичні традиції або мовні звороти національної мови (Олій Мажліс (Республіка Узбекистан), Жогорку Кенеш (Республіка Киргизстан) тощо); - наявність системи народного представництва, під якою розуміється гарантована Конституцією взаємопов'язана сукупність інститутів, соціальних норм і фактичних відносин, в рамках яких здійснюється вираз інтересів народу, його соціальних груп і прошарків. Дана ознака вказує на той факт, що парламентаризм характеризується не тільки представництвом інтересів народу в парламенті, але й ієрархічній підлеглих йому місцевих представницьких органів; - реалізація принципу поділу влади, тобто створення системи

«стримувань і противаг» для більш відповідального виконання своїх функцій кожної з цих гілок влади. По-друге, парламентаризм може розглядатися як правовий інститут. У цьому сенсі парламентаризм – це сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини щодо формування та функціонування парламенту, його взаємодії з іншими органами державної влади.

Визначено, що головними складовими, що характеризують природу і сутність парламенту, є цілий ряд властивих тільки йому ознак, таких, як прийняття законів і інших нормативно-правових актів, що мають вищу юридичну силу на всій території держави, здійснення контролю у фінансовій сфері, щодо бюджетної політики, соціально-економічного, культурного, політичного розвитку, встановлення основних принципів розвитку і діяльності в сфері розвитку державності, зовнішньої і внутрішньої політики, контролю за діяльністю органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, подолання лиха, усунення обмежень за обсягом функцій, компетенції і авторитету вищого представницького органу держави з боку інших гілок влади.

Удосконалено:

- характеристику функцій двопалатного парламенту, до яких віднесено – законотворчу (законодавчу), представницьку і контрольну. Функціональність бікамерального парламенту відбивається в стратегії поділу владних повноважень звужує розуміння парламентаризму, тому що тут вказується лише один з основних ознак парламентаризму - конституційний принцип поділу влади. Реалізація функції представництва в умовах бікамерального парламенту повинна реалізуватися в різних аспектах. По-перше, у здійсненні територіального представництва (велика частина депутатів повинна бути представниками від адміністративно-територіальних одиниць); по-друге, у здійсненні партійного представництва; по-третє, -представництва національно-культурних та інших значущих інтересів суспільства.

- методологію пізнання феномену бікамералізму, вироблення його поняття, визначення закономірностей функціонування відповідного інституту в зарубіжних країнах;

- перешкоди для впровадження бікамералізму в Україні;

Набули подальшого розвитку:

- характеристика генезису становлення бікамералізму в зарубіжних країнах;
- характеристика основних історичних етапів утвердження і розвитку бікамералізму у світі на основі урахування історичних особливостей держави і права у відповідних країнах.

Теоретичне і практичне значення дослідження визначається його актуальністю, новизною та сформульованими загальнотеоретичними і прикладними висновками. *Формульовані у дисертації висновки, положення і пропозиції можуть бути використані:*

- у правотворчій діяльності з метою проектування положень концепцій розвитку бікамералізму в Україні в умовах конституційної реформи;
- у науково-дослідній роботі для подальшого опрацювання проблематики бікамералізму та для розвитку відповідних наукових досліджень в галузі конституційного права, теорії держави і права;
- у навчальному процесі ЗВО для розробки відповідних розділів навчальних видань із конституційного права України, конституційного права зарубіжних країн, історії держави і права зарубіжних країн, спеціальних курсів з проблематики парламентаризму, для навчально-методичного забезпечення викладання відповідних навчальних дисциплін у вищих навчальних закладах юридичного профілю.

Основні теоретичні положення та висновки, що характеризують наукову новизну та практичне значення дослідження є результатом особистих досліджень, що були здійснені дисертантом на основі аналізу нормативних та наукових джерел. Висновки та положення дисертації мають повністю самостійний характер. У дисертації ідеї та розробки, які належать співавторам, та положення дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук не використовувалися. Наукові публікації автора повною мірою відображають зміст дисертаційної роботи.

У сучасних державах функціонують бікамеральні загальнонаціональні представницькі органи двох видів – двопалатні парламенти унітарних і

федеративних держав. В останніх двопалатність пояснюється бажанням забезпечити в одній палаті представництво інтересів суб'єктів федерації (Австрія, Індія, Німеччина та ін.). В унітарних державах вважається, що друга палата парламенту виступає як інтегральна частина законодавчого органу.

Колегіальність представницької гілки влади розкривається, на нашу думку, не тільки в чисельності її членів (депутатів, senatorів), але і в структурі – в двопалатності. Орган представницької і законодавчої влади, устрій якого передбачає наявність двох палат. Принцип двопалатності (бікамералізму) має стійку тенденцію до поширення і реалізований більш ніж в 65 країнах світу. При всьому різноманітті варіантів формування і визначення повноважень кожної з палат бікамерального парламенту конституційно-правовому інституту парламентаризму в цих країнах притаманна низка спільних ознак.

Традиційно до функцій двопалатного парламенту відносять три функції – законотворчу (законодавчу), представницьку і контрольну. Ведучи мову про функціональність бікамерального парламенту, вбачаємо за доцільне відзначити, що вважаємо трактування парламентаризму лише як стратегії поділу владних повноважень звужує розуміння парламентаризму, тому що тут вказується лише один з основних ознак парламентаризму - конституційний принцип поділу влади. Реалізація функції представництва в умовах бікамерального парламенту повинна реалізуватися в різних аспектах. По-перше, у здійсненні територіального представництва (велика частина депутатів повинна бути представниками від адміністративно-територіальних одиниць); по-друге, у здійсненні партійного представництва; по-третє, -представництва національно-культурних та інших значущих інтересів суспільства.

Виявляючи сутність функцій двопалатного парламенту, необхідно його розглядати поза історичним контекстом, незалежно від вже досягнутих результатів. Парламент – це єдиний офіційний орган народного представництва. Спираючись на представницьку функцію, яка фіксує його зв'язок з народом, в поняття «парламентаризм» можна вмістити, по суті, всі його видові особливості. Іншими словами, ця ключова характеристика парламентаризму є універсальною. Реалізуючи її, парламент як публічний

інститут отримує здатність знаходити різні форми, в залежності від характеру державності, соціально-політичних і економічних умов.

Тому в літературі справедливо відзначається, що виконання функції народного представництва ріднить і «привілейований» парламентаризм, характерний для суспільств із стійкою і значною роллю парламентів (Великобританія, Німеччина, Італія, Іспанія та ін.), і «президентський» (США, Франція), і «перехідний» парламентаризм країн з нестійкими парламентськими інституціями (країни СНД, деякі держави Східної та Центральної Європи), і «авторитарний» парламентаризм держав зі слабо оформленими парламентськими структурами, де парламенти відіграють роль законодорадчих органів (країни Латинської Америки і Південно-Східної Азії).

У загальному розумінні парламент є вищим представницьким органом держави, що здійснює законодавчі функції. На нашу думку, первинна ознака парламентаризму полягає саме в народному представництві. Спочатку парламент створювався для обмеження одноосібної влади монархів і представлення інтересів окремих прошарків населення. В даний час парламентаризм - політико-інститут, що дозволяє при реалізації державної влади висловити політичні інтереси і цінності основних груп і прошарків населення.

Таким чином, основним і первинним ознакою є народне представництво. Залежно від історичного періоду, від рівня розвитку демократії формуються інші ознаки, які є хоч і фундаментальними, але вторинними по відношенню до народного представництва.

Розглядаючи двопалатність як засіб демократичної парламентської системи, нині філософи виділяють два істотних аспекти: різну інституційну основу і різний «політичний грим»; включення інституалізованих груп зі специфічними інтересами, які є дуже важливими для окремого взятого суспільства. Обговорюючи питання мажоритарної і консенсусної демократії, дослідники нині бачить сенс двопалатності в плюралістичних суспільствах (різко розділених за релігійною, ідеологічною, мовною чи расовою ознаками,

що формує відокремлені одна від одної суспільні підгрупи), для яких підходить модель консенсусної демократії

Резюмовано, що сучасні демократії намагаються враховувати це визнання шляхом створення різних форм прийняття політичних рішень. Однак неможливо одночасно враховувати різні інтереси всіх груп і приватних осіб. Не просто визначити, які з численних інтересів повинні бути інституційно представлені і в якій формі. Що стосується законодавчих органів, до яких ідея двопалатних парламентів відноситься в першу чергу, то тут зроблені спроби досягти прогресу в рамках двопалатного парламентаризму.

У другому розділі – **«ГЕНЕЗИС БІКАМЕРАЛІЗМУ В СУЧАСНИХ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ»** – проаналізовано конституційно-правові основи становлення бікамералізму та порядок формування двопалатного парламенту Італійської Республіки, Федеративної Республіки Німеччини, Франції, Швейцарії, Польщі.

Встановлено, що Конституція Італійської Республіки 1947 р. є найважливішим джерелом італійського парламентського права. Безпосередньо парламенту присвячена глава 1 частини 2 («Організація республіки») Конституції. Тим самим в системі поділу влади законодавчий орган формально поставлений на перше місце. Разом з тим, положення, так чи інакше зачіпають парламентську діяльність, містяться і в інших частинах конституції.

Глава «Парламент» складається з двох розділів: «Палати» (ст. 55-69) і «Складання законів» (ст. 70-82). Збережена традиційна для Італії двопалатна структура парламенту, що включає палату депутатів і Сенат, хоча, зрозуміло, новий, республіканський бікамералізм принципово відрізняється від колишньої ієрархічної будови парламенту.

Конституція сформулювала лише найзагальніші принципи формування палат (ст. 56-59). Палата депутатів, що складається з 630 членів, обирається на загальнонаціональній основі. 315 сенаторів обираються по областям (всього їх 20). Активне і пасивне виборче право при виборах в палату депутатів закріплюється за громадянами, починаючи відповідно з 18 і з 25 років. Сенат обирається громадянами, що досягли 25 років, сенаторами можуть стати

виборці не молодше 40 років. На відміну від палати депутатів, в сенаті є новообране довічне членство: сенаторами по праву стають всі колишні президенти республіки, а крім того, президент може призначити п'ять довічних сенаторів за видатні заслуги в суспільній діяльності, науці і культурі (згідно діючої конституційної практики, це положення трактується в тому сенсі, що загальне число вакансій не повинно перевищувати п'яти).

У Конституції не міститься скільки-небудь суттєвих вказівок стосовно виборчої системи, що діє при виборах палат, це пов'язано з запрограмованою свободою маневру для можновладців.

За змістом німецького Основного закону і відповідно до теоретичних концепцій вчених ФРН, парламент в країні є однопалатним. Цією палатою вважають Бундестаг, який здійснює законодавчу та іншу діяльність. Бундестаг є парламентом Федеративної Республіки Німеччини. Рішення, які він ухвалює є народними рішеннями». Бундесрат, за посередництвом якого суб'єкти федерації беруть участь в законодавстві і управлінні країною, є, на думку ряду німецьких вчених теоретиків, органом «верховної бюрократії земель», що не розглядається ні в Основному Законі, ні в наукових роботах в якості другої палати парламенту. Однак інша когорта науковців, причому не без вагомих підстав, вважають, що парламент в ФРН складається з двох палат - Бундестагу (верхня) і Бундесрату (нижня), які не мають рівного статусу. Остання обставина знаходить своє вираження в порядку формування палат, термінах повноважень, обсягу повноважень. Ми дотримувалися позиції останніх. Парламент Федеративної Республіки Німеччина фактично складається з двох палат: нижньої - Бундестаг і верхньої - Бундесрат (формально в Німеччині деякими юристами Бундесрат не розглядається як палата Парламенту).

Згідно Конституції вищим представницьким органом Швейцарської Конфедерації є Союзні збори, які складаються з двох палат: Національної ради і Ради кантонів. Нерідко обидва цих органи називаються нижньою і верхньою, малою та великою палатами парламенту, але за швейцарським законодавством вони мають рівну вагу, тобто в своїх повноваженнях палати повністю рівноправні, і кожне рішення повинно бути прийнято ними в ідентичній

редакції. Швейцарська Конституція визначає Союзні збори як «верховну владу» в країні (ч. 1 ст. 148).

Згідно ст. 163-173 Конституції компетенція Союзних зборів поширюється на наступні області: законодавство; зовнішня політика; фінансові питання; формування Союзної ради, обрання Канцлера, союзних суддів, а також призначення вищого командного складу збройних сил; вищий нагляд за всіма державними органами. Крім усього іншого Союзні збори є гарантом конституцій кантонів. В останні роки досить часті випадки прийняття Союзною радою важливих рішень в короткі терміни, що ставило Союзні збори вже перед доконаним фактами: наприклад, банкрутство авіакомпанії «Swissair» і виникнення замість неї авіакомпанії «Swiss Airlines». В силу вищевикладеного конституційно-правове визначення Союзних зборів як «верховної влади» на сьогоднішній день, на нашу думку, має недостатньо підстав. Очевидно, що реальний вплив на політичні процеси в країні здійснює Союзна рада. Союзні збори є найважливішою ланкою в законодавчому процесі, проте у своїй діяльності парламент обмежений передпарламентською процедурою і контролем з боку народу Швейцарії. Таким чином, Союзні збори, володіючи великими конституційними повноваженнями, насправді сильно обмежені в здійсненні покладених на них функцій.

Французький парламентаризм – явище фундаментальне, що представляє інтерес у багатьох відношеннях. Безсумнівно, що саме сьогодні його уважний, скрупульозний аналіз сприятиме визначенню адекватних шляхів виходу з кризи, що охопила не тільки фінансово-економічну, соціально-культурну та духовно-моральну сфери життя українського суспільства, а й область його державно-політичних відносин.

Конституція П'ятої республіки проголошує, що національний суверенітет належить народу, який здійснює його через своїх представників і за допомогою референдуму. Органами, що представляють народ, є Президент Республіки і Парламент, а щодо обрання представників народу Конституція проголосила, що голосування може бути прямим і непрямым, відповідно до умов, що передбачені Конституцією. Воно завжди є загальним, рівним і таємним (ст. 3).

Носієм законодавчої влади в П'ятій республіці є парламент, що складається з двох палат - Національних зборів (нижня палата) і Сенату (верхня палата). 577 депутатів Національних зборів обираються терміном на 5 років шляхом загальних, рівних і прямих виборів при таємному голосуванні. Діє одномандатна мажоритарна система в два тури. Кожен депутат проходить від виборчого округу, величина якого за чисельністю виборців не однакова - в середньому 100 тисяч чоловік. Мажоритарна система була введена генералом де Голлем з метою покінчити з крайньою нестійкістю урядів в період Четвертої республіки, однією з причин якої була, зокрема, пропорційна система виборів.

У 1992 р. в Польщі була прийнята так звана Мала конституція, яка встановила нові рамки відносин гілок влади і обмежила владу президента щодо уряду і парламенту. Президент втратив право блокувати кандидатуру на пост прем'єр-міністра, схвалену більшістю в парламенті (2/3 голосів, за Малою конституцією), також були урізані повноваження президента у сфері розпуску парламенту. Конституція 1997 р. ще більше обмежила права президента, скасувавши його право розпуску парламенту в разі конфлікту останнього з урядом, а також позбавивши його можливості впливати на перестановки в уряді. Проте президент зберіг право вето, яке могло бути подолано лише абсолютною більшістю голосів парламентаріїв (3/5). Така система розподілу повноважень закріпилася в польській державі і зберігається досі.

Відтак, відзначимо, що Польща однією з перших серед країн, які перебували під впливом СРСР, встала на шлях демократизації. 6 червня 1989 року в Варшаві почалися історичні переговори «Круглого столу», в яких взяли участь представники чинної влади, опозиції, а також представники духовенства. Кожна зі сторін переслідувала свої власні цілі, проте саме мирний характер переговорів (що стало відмінною рисою польської трансформації) визначив успіх подальшого перетворення країни. В рамках переговорів представники опозиції остаточно переконали чинну владу, а головне – всю країну в необхідності реформування польської політичної системи.

Процес політичної трансформації, переходу від соціалістичних цінностей до цінностей демократичних, процес побудови нової польської державності і в

цілому перехід на новий соціально-політичний курс був пов'язаний з необхідністю розробки та запровадження якісно нових політичних інститутів, перш за все інституту виборів політичних еліт. Саме ця мета переслідувалася в процесі реформування, а перш за все – порядок виборів органів законодавчої влади.

Однопалатний парламент, або Національна асамблея Республіки Польща, в 1989 р. в результаті реформування став двопалатним: нижня палата – сейм і верхня палата – сенат. У Саймі налічується 460 депутатів, які об'єднані в клуби або групи. Клуб може бути створення мінімум з 15 депутатів, в свою чергу, група – мінімум з 3 депутатів. У разі голосування за якісь важливі проекти, керівник парламентарного клубу може призначити партійну дисципліну. Це означає, що всі члени клубу повинні голосувати у відповідність з прийнятими рішеннями на клубних зборах.

Резюмовано, що на перших зборах Сайму із загального числа депутатів обирається голова, який надалі веде пленарні засідання Сайму, роботу Сайму а також представляє Сайм. Президент Сайму і його заступник входять до президії Сайму, яка визначає план роботи Сайму. Голова, його заступник і керівник кожного клубу утворюють конвент сеньйорів, який відповідає за співпрацю між депутатами різних клубів, а також визначає план роботи Сайму і хід пленарних засідань. Депутати працюють в комісіях Сайму, які займаються розглядом і оцінкою довірених їм справ, наприклад розглядають законопроекти. У Саймі працюють 20 постійних комісій.

У третьому розділі – **«ПРИНЦИП ОРГАНІЗАЦІЇ ДВОПАЛАТНОГО ПАРЛАМЕНТУ В УМОВАХ ФОРМУВАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ДЕМОКРАТІЇ»** – висвітлено проблему формування двопалатного парламенту в умовах децентралізації влади; обґрунтовано категорію вірність конституції як невід'ємне правило норм моралі члена парламенту; проаналізовано політичну складову конституційної реформи та проблему запровадження бікамералізму в Україні.

Доцільність упровадження двопалатності в умовах реформи децентралізації влади знаходить відображення в трьох основних типах

обґрунтування двопалатної моделі парламенту: представляючи інтереси територій, двопалатний парламент дозволяє більш органічно поєднувати загальнонаціональні інтереси з територіальними інтересами окремих регіонів країни. Відмінність між загальнодержавними і місцевими інтересами не пов'язана ні з професійними, ні з класовими інтересами, вона зумовлена тільки приналежністю кожного громадянина до союзу державного і союзу місцевого. Представництво територій і їх особливостей, на противагу фактору єдності, не послаблює, а лише посилює політичне самовизначення нації; наявність ще однієї «інстанції», яка буде задіяна в процесі законотворення, дозволяє запобігати поспішності і впливу політичної кон'юнктури при підготовці законопроектів, сприяє підвищенню якості законотворчої діяльності; присутність верхньої палати буде своєрідним запобіжним механізмом від радикалізації рішень нижньої палати, а також від її спроб перетворити законодавчу діяльність в один із засобів політичної та, зокрема, передвиборчої боротьби. Наявність верхньої палати застерігає законодавчий орган від прийняття поспішних рішень в її відносинах з виконавчою владою і главою держави.

Ключова ідея концепції вірності Конституції полягає в тому, що це особливий тип конституційного праворозуміння, що відбивається у непохитній повазі Конституції держави, відстоюванні в правотворчій і правозастосовчій практиці пріоритету конституційних положень, забезпечення їх стабільності і здійснення дбайливої інтерпретації, неприпустимість довільного розширювального тлумачення конституційних норм з урахуванням політичної кон'юнктури, розвитку інституту конституційної відповідальності.

Резюмовано, що серйозним недоліком Конституції України є її надмірна «універсальність». На підставі одних і тих же конституційних положень проводилися і лібералізація економіки, і зміцнення позицій держави в економічній сфері, і побудова «владної вертикалі». Безумовно, реформування Конституції України в контексті запровадження двопалатного парламенту передбачає наявність ясних політичних уявлень про шляхи розвитку української державності. Разом з тим спектр таких політичних уявлень досить

широкий - від ліберальних до тоталітарних. З політичних позицій Конституція України критикується як за недостатність лібералізму, так і за «надмірну» політичну і економічну свободу. Центристські погляди відрізняються більшою прагматичністю, але їх носії нерідко не вважають масштабне оновлення Конституції правильним, сподіваючись на найбільш ефективне використання можливостей чинного Основного Закону, а також прийняття енергійних заходів щодо розвитку правової та політичної культури, виховання належної поваги до цього основоположного акту. Важко заперечувати необхідність і важливість розвитку правової та політичної культури суспільства як основи для подальших соціальних перетворень, в тому числі і запровадження двопалатності парламенту. Однак це не виключає дослідження можливостей, способів і перспектив проведення конституційної реформи, оцінки цього політико-правового процесу з позицій подальшого розвитку суспільства і держави.

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 в нижню палату, повинен сформувати уряд. У разі неможливості виконання цього в відведений термін президент доручає формування уряду політичної 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 мова йде про потребу конституювання в Україні інституту консигнатури. Коаліція Національних зборів визначає кандидатуру прем'єр-міністра і 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.

Доцільність упровадження двопалатності в умовах реформи децентралізації влади знаходить відображення в трьох основних типах обґрунтування двопалатної моделі парламенту: представляючи інтереси територій, двопалатний парламент дозволяє більш органічно поєднувати загальнонаціональні інтереси з територіальними інтересами окремих регіонів країни. Відмінність між загальнодержавними і місцевими інтересами не пов'язана ні з професійними, ні з класовими інтересами, вона зумовлена тільки приналежністю кожного громадянина до союзу державного і союзу місцевого. Представництво територій і їх особливостей, на противагу фактору єдності, не послаблює, а лише посилює політичне самовизначення нації; наявність ще однієї «інстанції», яка буде задіяна в процесі законотворення, дозволяє запобігати поспішності і впливу політичної кон'юнктури при підготовці законопроектів, сприяє підвищенню якості законотворчої діяльності; присутність верхньої палати буде своєрідним запобіжним механізмом від радикалізації рішень нижньої палати, а також від її спроб перетворити законодавчу діяльність в один із засобів політичної та, зокрема, передвиборчої боротьби. Наявність верхньої палати застерігає законодавчий орган від

прийняття поспішних рішень в її відносинах з виконавчою владою і главою держави.

Ключова ідея концепції вірності Конституції полягає в тому, що це особливий тип конституційного праворозуміння, що відбивається у непохитній повазі Конституції держави, відстоюванні в правотворчій і правозастосовчій практиці пріоритету конституційних положень, забезпечення їх стабільності і здійснення дбайливої інтерпретації, неприпустимість довільного розширювального тлумачення конституційних норм з урахуванням політичної кон'юнктури, розвитку інституту конституційної відповідальності.

Ключові слова: конституціоналізм, народний суверенітет, парламентаризм, народне представництво, бікамералізм, законодавча влада, парламент.

ABSTRACT

A.I. Irkliienko. Bicameralism in the conditions of constitutional democracy formation. - Qualifying scientific work on the rights of the manuscript. The dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in the field of knowledge 08 'Law' in the specialty 081 'Law'. - Legislation Institute of The Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, 2021.

The dissertation is devoted to the research of bicameralism in the conditions of constitutional democracy formation.

In the first section - 'THEORETICAL-METHODOLOGICAL AND HISTORICAL ANALYSIS OF BICAMERALISM' - the concept of 'bicameralism' has been interpreted; the historical development of the bicameralism phenomenon in the world constitutional and legal theory has been analysed; and the research methodology has been defined.

It has been established that the parliamentary system is an universal category that can be considered in several aspects. First of all, as a set of features that characterise the highest level of organisation of people's power in the state. These features include the presence of a legislative and representative state body representing the all population segments interests, the social purpose of which is to coordinate and reflect the different social communities interests, political and

demographic groups at the appropriate level of state authority. We do not refer to this body as 'parliament', because this body is called in some countries differently, reflecting the historical traditions or linguistic expressions of the national language (Oliy Mazhlis (Republic of Uzbekistan), Zhohorku Kenesh (Republic of Kyrgyzstan), etc.); - the existence of a popular representation system, which means guaranteed by the Constitution interconnected set of institutions, social norms, and factual relations, within which expresses the nation's interests, its social groups and strata. This feature points to the fact the parliamentary system is characterised not only by the representation of the people's interests in parliament, but also the hierarchical subordination of local representative bodies; - the powers separation principle implementation is the creation of a 'checks and balances' system for more responsible performance of their functions by each of these government branches. Secondly, the parliamentary system may be regarded as a legal institution. In this sense, the parliamentary system is a set of legal norms governing public relations regarding the formation and functioning of parliament, its interaction with other public authorities.

It was determined the main components, characterising the nature and essence of Parliament are a number of unique features, such as the adoption of laws and other regulations with higher legal force throughout the state, control of financial sphere, regarding budgetary policy, socio-economic, cultural, political development, establishing the development and activities of the basic principles in the field of statehood, foreign and domestic policy, control over the activities of executive authorities and local governments, overcoming disasters, removing restrictions on the scope of functions, competence and authority of the highest representative body of the state by other governmental branches.

Improved:

- the bicameral parliament functions characteristics, which include legislative (law-making), representative and controlling. The bicameral parliament functionality is reflected in the powers separation strategy and narrows the understanding of the parliamentary system because it indicates only one of the parliamentary system's main features - the constitutional principle of powers

separation. The representation function implementation in the bicameral parliament must be implemented in various aspects. Firstly, in the implementation of territorial representation (most deputies should be representatives of administrative-territorial units); secondly, in the implementation of party representation; thirdly, representations of national-cultural and other important social interests.

- the cognitive methodology of bicameralism phenomenon, elaboration of its concept, functioning regularities determination of the corresponding institute in foreign countries;

- obstacles to the bicameralism introduction in Ukraine;

Further developed:

- characteristics of the bicameralism genesis in foreign countries;

- characteristics of the establishment and bicameralism world's main historical development stages based on the historical state features and law in the respective countries.

The theoretical and practical study significance is determined by its relevance, novelty and formulated general theoretical and applied conclusions. *The conclusions, provisions, and proposals formulated in the dissertation can be used:*

- in law-making activity to design provision concepts of bicameralism development in Ukraine in the conditions of constitutional reform;

- in research work for further elaboration of bicameralism issues and the development of relevant scientific research in the field of constitutional law, the state theory, and law;

- in the educational process at the higher educational institution for the relevant sections development of educational publications on the constitutional law of Ukraine, constitutional law of foreign countries, history of the state and law of foreign countries, special courses on the parliamentary system, for educational and methodological support of teaching relevant disciplines in higher educational institutions of legal profile.

The main theoretical provisions and conclusions that characterise the scientific novelty and practical significance of the research are the results of personal research conducted by the dissertation based on analysis of regulatory and scientific sources.

The conclusions and provisions of the dissertation are completely independent. In the dissertation, the ideas and developments belonging to the co-authors and dissertation provisions for the degree of Candidate of Law were not used. The author's scientific publications fully reflect the dissertation's content.

There are bicameral national representative bodies of two types in modern states - bicameral parliaments of unitary and federal states. The last ones explain bicameralism as the desire to ensure the federation subjects' interests representation in one chamber (Austria, India, Germany, etc.). The second chamber of parliament is considered to be an integral part of the legislature in unitary states.

In our opinion, the collegiality of the representative branch of power is revealed not only in its members number (deputies, senators), but also in the structure - in the bicameralism. A representative and legislative power body, the structure of which provides for the presence of two chambers. The principle of bicameralism has a steady tendency to spread and is implemented in more than 65 countries. For all the variety of options for the formation and definition of the powers of the bicameral parliament's each chambers, the constitutional and legal institute of the parliamentary system in these countries is characterised by several common features.

Traditionally, the functions of a bicameral parliament include three functions - legislative, representative, and supervisory. Speaking about the functionality of the parties to the bicameral parliament, we think it is worth noting we consider the parliamentary system interpretation only as a strategy of powers separation, which narrows the parliamentary system understanding, because it indicates only one of the parliamentary system's main features - the constitutional principle of powers separation. The representation function implementation in the bicameral parliament should be implemented in various aspects. Firstly, in the implementation of territorial representation (most of the deputies must be representatives of administrative-territorial units); secondly, in the implementation of party representation; thirdly, - representations of national-cultural and other important interests of society.

In bicameral parliament's functions essence revealing, it is necessary to consider it outside the historical context, regardless of the results already achieved. Parliament is the only official body of people's representation. Based on the

representative function, which fixes its connection with the people, the concept of 'the parliamentary system' can include, in fact, all its species features. In other words, this key characteristic of the parliamentary system is universal. Implementing it, the parliament as a public institution gets the ability to find different forms, depending on the nature of statehood, socio-political and economic conditions.

Therefore, the literature rightly notes that the performance of the function of popular representation is related to the 'privileged' parliamentarism, characteristic of societies with a stable and significant role of parliaments (Britain, Germany, Italy, Spain, etc.), and 'presidential' (USA, France) and the 'transitional' the parliamentarism of countries with unstable parliamentary institutions (CIS countries, some Eastern and Central European countries), and the "authoritarian" the parliamentary system of countries with poorly formed parliamentary structures, where parliaments play the role of legislatures (Latin America and Southeast Asia).

In the general sense, the parliament is the highest representative body of the state, performing legislative functions. In our opinion, the primary sign of the parliamentary system is the people's representation. Initially, the parliament was created to limit the sole power of monarchs and to represent the interests of certain segments of the population. Currently, the parliamentary system is a political institution that allows the expression of political power to express the political interests and values of major groups and segments of the population.

Thus, the primary feature is the people's representation. Depending on the historical period, on the level of democracy development, other features are formed, which are though fundamental, but secondary about the people's representation.

Considering bicameralism as a way of a democratic parliamentary system, today philosophers distinguish two essential aspects: different institutional framework and different 'political makeup'; institutionalised groups with specific interests are crucial for a particular society. Discussing majoritarian and consensus democracy issues, researchers see the meaning of bicameralism in pluralistic societies (sharply divided by religious, ideological, linguistic or racial characteristics, which form separate social subgroups), for which the consensus democracy model is suitable.

Obviously that modern democracies try to take mentioned acknowledgement into account by creating various forms of political decision-making. However, it is impossible to consider the different interests of all groups and individuals at the same time. It is not easy to determine which of many interests should be institutionally represented and in what form. Concerning the legislatures, to which the idea of bicameral parliaments applies in the first place, attempts to make progress within the bicameral parliament have been made.

The second section - **‘GENESIS OF BICAMERALISM IN MODERN EUROPEAN COUNTRIES’** - analyses the constitutional and legal basis for bicameralism and the bicameral parliament formation of the Italian Republic, the Federal Republic of Germany, France, Switzerland and Poland.

It is known that the Constitution of the Italian Republic of 1947 is the most important source of Italian parliamentary law. Chapter 1 of Part 2 (‘Organization of the Republic’) of the Constitution is devoted directly to the parliament. Thus, the legislature is formally placed in the first place in the system of powers separation. Moreover, the provisions, which affect parliamentary activities, are also contained in other parts of the Constitution.

The chapter ‘Parliament’ consists of two sections: ‘Chambers’ (Art. 55-69) and ‘Drafting laws’ (Art. 70-82). Although, the new republican bicameralism is fundamentally different from the former hierarchical structure of parliament, Italy's traditional bicameral system of parliament, including the Chamber of Deputies and the Senate, is still present.

The Constitution formulated the most general principles of the chambers formation (Art. 56-59). The Chamber of Deputies, which consists of 630 members, is elected on a national basis. Regions elect 315 senators (in total - 20). Active and passive suffrage in elections to the Chamber of Deputies is assigned to citizens from 18 and 25 years of age, respectively. The Senate is elected by citizens who have reached 25 years, voters who are at least 40 years old can be senators. Unlike the Chamber of Deputies, the Senate has a newly elected life membership - all former presidents of the republic become senators by right, in addition, the president can appoint for life five senators, who have great results in the public sphere, science and

culture (according to current constitutional practise, this provision is interpreted in the sense the total number of vacancies should not exceed five).

The Constitution does not contain any significant instructions regarding the electoral system that operates in the election of chambers. The reason for such an approach is the programmed freedom of manoeuvre for those in power.

According to the Basic Law for the Federal Republic of Germany and theoretical concepts of German scholars, the parliament in the country is unicameral. This chamber is considered to be the Bundestag, which carries out legislative and other power. The Bundestag is the parliament of the Federal Republic of Germany. Its decisions are considered to be the people's will. As some German theorists are convinced, the Bundesrat, through which the subjects of federation participates in the legislation and governance of the country and which is not considered in the Basic Law or scientific works as the second chamber of parliament, is a body of the 'supreme bureaucracy of the lands'. However, another part of scholars objectively believes the parliament in Germany consists of two chambers - the Bundestag (upper) and the Bundesrat (lower), which do not have equal status. The mentioned position is based on the order of formation of chambers, terms of powers, the scope of authority. We support the second position. The Parliament of the Federal Republic of Germany consists of two chambers: the lower - the Bundestag and the upper - the Bundesrat (formally in Germany, some lawyers does not consider Bundesrat as a chamber of parliament).

According to the Constitution, the highest representative body of the Swiss Confederation is the Federal Assembly, which consists of two chambers: the National Council and the Council of States. Both these bodies are called lower and upper, small and large chambers of parliament, but under Swiss law, they have the same power, the chambers are entirely equal, and they must make each decision in identical version. The Swiss Constitution defines the Federal Assembly as the 'supreme authority' of the Confederation. (Part 1 of Art. 148).

According to Art. 163-173 of the Constitution, the competence of the Federal Assembly extends to the following areas: legislation; foreign policy; finance; formation of the Federal Council, the election of the Federal Chancellor, the judges of

the Federal Supreme Court, and appointment of the Commander-in-Chief of the armed forces, higher supervision of all state bodies. Besides that, the Federal Assembly is the guarantor of the constitutions of the cantons. In recent years, there have been frequent cases when the Council made essential decisions in a short time, which has put the Federal Assembly in front of accomplished facts: for example, the bankruptcy of “Swissair” and the establishment of “Swiss Airlines” instead. Due to the above, the constitutional and legal dogma that the Federal Assembly operates as the ‘supreme authority’ today, in our opinion, has insufficient grounds. It is obvious the Federal Council exercises the real influence on the political processes in the country. The Federal Assembly is the most crucial link in the legislative process, but in its activities the parliament is limited by the pre-parliamentary procedure and control by the people of Switzerland. Summing up, the Federal Assembly, with its great constitutional authority, is severely limited in the exercise of its functions.

French parliamentarism is a fundamental phenomenon, which covers various areas of interests. Undoubtedly, today its careful, scrupulous analysis will help determine adequate ways out of the crisis, which covered the financial, economic, socio-cultural and spiritual-moral spheres of Ukrainian society, and the area of its state and political relations.

The Constitution of the Fifth Republic proclaims that national sovereignty shall vest in the people, who shall exercise it through their representatives and referendum. The bodies representing the people are the President of the Republic and the Parliament, and concerning the election of people’s representatives, the Constitution declares that suffrage may be direct or indirect as provided for by the Constitution. It shall always be universal, equal and secret. (Art. 3)

The bearer of legislative power in the Fifth Republic is the parliament, which consists of two chambers - the National Assembly (lower house) and the Senate (upper house). 577 deputies of the National Assembly are elected for 5 years by universal, equal and direct elections through secret ballot. There is a single-mandate majoritarian system in two rounds. Each deputy comes from a constituency, which is not the same in terms of the number of voters - an average of 100 thousand people. General de Gaulle introduced the majoritarian system to put an end to the extreme

instability of governments during the Fourth Republic, one of the reasons for which was, in particular, the proportional system of elections.

In 1992, Poland adopted the so-called Small Constitution, which established a new framework for relations between government branches and limited the power of presidents over the government and parliament. The president lost the right to block the candidacy for prime minister, approving a majority in the parliament (2/3 of the vote, according to the Small Constitution), and the president's powers in co-operation with the parliament were limited. The 1997 constitution further restricts the president's rights, abolishing his right to dissolve the parliament in the event of a conflict with the government, and deprived him of the opportunity to influence changes in the government.

However, the president retained a veto that could only be overturned by an absolute majority of parliamentarians (3/5). Such a system of separation of powers was approved in Polish state and persists to this day.

Thus, it should be noted that Poland being under the influence of the USSR, was the first country which embarked on the path of democratisation. The historic 'Polish Round Table Agreement' was held on 6 June, 1989 and the representatives of the government, the opposition, and the clergy participated in its negotiations. Each side pursued its own goals, but the nature of the negotiations was peaceful (which became a hallmark of Polish transformation) that determined the country's further transformation. During the negotiations, the opposition finally convinced the government, and most importantly - the whole country, of the need to reform Polish political system.

The process of political transformation, the transition from socialist to democratic values, the process of building a new Polish state and in this transition to a new socio-political course was associated with the need to develop and invite effective new political institutions through all institutions of electoral political elites. The whole reform process pursued mentioned goal, especially the procedure for electing the legislature.

Unicameral Parliament or National assembly of the Republic of Poland became bicameral as a result of reformation in 1989: lower house – the Sejm and the upper

house – the Senat. There are 460 deputies counted in the Sejm, united in clubs or groups. A club shall consist of 15 deputies minimum, in its turn group – of 3 deputies minimum. In case of voting for some essential projects, the chairman of the parliamentary club may order a party discipline. It means that each club's member shall vote in accordance with the passed resolutions at the meetings.

It is summarized the chairman is elected out of the general number of deputies at the first meetings of the Sejm and conducts further sittings of the Sejm, work of the Sejm and represents it. The President of the Sejm and his assistant enter into the Presidium of the Sejm, which determines the work plan of the Sejm. The President of the Sejm and his assistant, and the chairman of each club form the council of seniors that is responsible for the cooperation among deputies of different clubs and determines the plan of work of the Sejm and the course of the sittings. Deputies work within the commissions of the Sejm, who consider and estimate affairs trusted to them, for example, consider the bills. There are 20 permanent commissions within the Sejm.

In the third chapter – ***'THE PRINCIPLE OF ORGANIZATION OF BICAMERAL PARLIAMENT UNDER THE CONDITIONS OF FORMING OF CONSTITUTIONAL DEMOCRACY'*** - having been outlined the problem of bicameral parliament formation under the conditions of decentralization of power; having been well-grounded the category of devotion to the constitution as an undeniable rule of the morality norm of parliamentary member; having been analysed the political constituent of constitutional reform and the problem of bicameralism implementation in Ukraine.

Appropriateness of bicameralism implementation under the conditions of power decentralization finds its reflection in three main types of grounding of the bicameral model of parliament: representing interests of territories, bicameral parliament allows more organically combine nationwide interests with the territorial interests of other regions of the country. The difference between nationwide and local interests is neither related to professional nor class interests, it is caused by the inherence of each citizen to the state union and the local union. Representation of

territories and their characteristics, as opposed to a factor of unity, does not diminish but strengthen the political identity of the nation; the existence of one more 'instance', which will be involved in the legislative process, allows to prevent the prematureness and influence of political conjuncture during the course of bills preparation, promotes the raising of quality of legislation process; the presence of upper house will be a peculiar safety mechanism from the radicalization of the lower house's decisions, and from its endeavors to transform the legislative process into one of the tools of political and, in particular, pre-election race. The existence of the upper house warns the legislative body against passing premature decisions in its relationships with the executive body and the head of the state.

The key idea of the concept of devotion to the Constitution lays down in its original type of constitutional legal understanding that reflects in unwavering respect to Constitution of the state, advocacy in legislative and legal enforcement practice of priority of constitutional provisions, maintaining their stability and exercising of careful interpretation, the inadmissibility of violent broad interpretation of constitution provisions with reference to political conjuncture, development of the constitutional responsibility institution.

It is summarised a serious drawback of the Constitution of Ukraine is its excessive 'universalism'. Liberalization of the economy and strengthening the positions of the state in the economic sphere, and formation of a 'powerful vertical' were conducted on the grounds of the same constitutional provisions. Undoubtedly, reforming the Constitution of Ukraine in the context of the implementation of bicameral parliament anticipates the existence of a clear political notion of ways of evolving Ukrainian state formation. Along with that, the variety of such political notions is quite broad – from liberal to totalitarian. From the political positions, the Constitution of Ukraine is criticized for the lack of liberalism, as for the 'exceeded' political and economic freedom. The centrists' views differ by more opportunism, but its holders frequently do not consider right the vast renewal of Constitution, hoping for the most effective usage of opportunities of the Framework Law in force, and also for taking energetic measures concerning evolving of legal and political awareness, education of proper respect to this cornerstone act. It is hard to deny the necessity and

significance of the evolving of legal and political awareness of society as the foundation for further social transformations, including the parliamentary bicameralism implementation. However, it does not exclude the research of the opportunities, means, and potential of conducting constitutional reform, estimation this political-legal process from the positions of future evolving society and state.

Implementation of bicameralism aims not only to improve principles and the procedure of forming Verkhovna Rada of Ukraine, or enhancing the quality structure of the deputation frame. The bicameral parliament has to change the content of the mechanism of the state power in Ukraine, to optimize the current system of checks and balances among legislative, executive, and judicial branches.

Upper house of Verkhovna Rada of Ukraine, next to the legislative process, approves the designation by the President of Ukraine the heads of independent controlling-monitoring, regulatory bodies, and bodies with the special competence and forming the structure of appropriate bodies (the Prosecutor General of the country, the head of Security Service of Ukraine, Chairmen of Antimonopoly Committee of Ukraine, structure of the National Bank of Ukraine, National regulatory commissions), and designation of the military command, command of reconnaissance and special investigative bodies (Anticorruption Bureau), accountable to the President of Ukraine and under the control of the Senat.

The lower house of Verkhovna Rada of Ukraine has to provide the forming of the Cabinet of Ministers of Ukraine based on partial representation. The leader of the political party won the elections to the lower house, has to form the government on instructions from the President of Ukraine. In case of impossibility exercising it in the specified term, the president assigns the forming of the government to the political party (or pact of political parties), won second place at the parliament elections. If these parties are considered to be incapable too, the President assigns forming of Cabinet of Ministers of Ukraine to the so-called technical Prime Minister. This means the necessity of institutionalization of consignment in Ukraine. The coalition of National assembly decides on the candidate of Prime Minister and personnel of the Ukrainian government, submitted for consideration simultaneously with the Action program of Cabinet of Ministers of Ukraine for approval of Verkhovna Rada of

Ukraine. Formed by the coalition of the National assembly the government is politically liable to the President and Verkhovna Rada of Ukraine, accountable to and under the control of the National assembly.

Appropriateness of initiation of bicameralism under conditions of decentralization of power finds its reflection in three main types of grounding of the bicameral model of parliament: representing interests of territories, bicameral parliament allows more organically combine nationwide interests with the territorial interests of other regions of the country. The difference between nationwide and local interests is not related to professional, nor class interests, it is caused by the inherence of each citizen to state union and local union. Representation of territories and their characteristics, as opposed to a factor of unity, does not diminish but strengthen the political identity of the nation; the existence of one more 'instance', which will be involved in the legislative process, allows to prevent the prematureness and influence of political conjuncture during the course of bills preparation, promotes the raising of quality of legislation process; the presence of upper house will be a peculiar safety mechanism from the radicalization of decisions of the lower house, and from its endeavors to transform the legislative process in one of the tools of political and, in particular, pre-election race. The existence of the upper house warns the legislative body against passing premature decisions in its relationships with the executive body and the head of the state.

The key idea of the concept of devotion to the Constitution lays down in its original type of constitutional legal understanding that reflects in unwavering respect to Constitution of the state, advocacy in legislative and legal enforcement practice of priority of constitutional provisions, maintaining their stability and exercising of careful interpretation, the inadmissibility of violent broad interpretation of constitutional provisions regarding political conjuncture, development of the institution of constitutional responsibility.

Key words: constitutionalism, people's sovereignty, parliamentarism, people's representation, bicameralism, legislative power, parliament.