

Наталія Войтович

Львівський державний університет внутрішніх справ

ІНСТИТУТ НАРОДНОГО ПРЕДСТАВНИЦТВА В КОНЦЕПЦІЇ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ БОГДАНА КІСТЯКІВСЬКОГО

The article is devoted to the theoretical problems of organizing and realizing popular representation in Bohdan Kistyakivskyi's Concept of the Legal State. The significance of popular representation in the mentioned concept consists in the fact that each personality and the whole nation should be not only the object of power but its subject as well. B. Kistyakivskyi considered legislative activity as the exclusive sphere of the body's competence formed by the popular representation. The principles of general, equal and direct suffrage by secret ballot are the basic requirement of democracy in his concept of the legal state.

The institution of popular representation in B.Kistyakivskyi's concept of the legal state was the mechanism of expressing the people's will and, therefore, the people's responsibility for condition of public affairs. Despite considerable criticism of the Parliament bicameral structure by the Ukrainian philosopher of law, he considered it as an acceptable and appropriate one in the period of developing the legal state provided that both chambers are formed on the basis of the general suffrage. According to his concept, the necessary compliment for the legislative functions of the popular representation body was the direct popular legislation expressed in referendums and popular legislative initiative.

Key words: popular representation, people's will, B.Kistyakivskyi's concept of the legal state, suffrage

Для розвитку сучасної юриспруденції чималу важливість становить вивчення та переосмислення основних ідей і праць класиків світової й української правової думки. До таких класиків, безперечно, належить Богдан Олександрович Кістяківський (1869–1920) – український правознавець-інтелектуал, автор оригінальної концепції правової держави, вклад якого в юридичну науку високо оцінюється як в Україні, так і в інших державах. Одним із маловивчених аспектів його наукової творчості на сьогодні залишається питання народного представництва в правовій державі, тому метою цієї статті є висвітлення саме зазначеної проблеми в концепції Б. Кістяківського.

Одним із визначальних положень концепції правової держави Б. Кістяківського було те, що в правовій державі як окрема особистість, так і сукупність особистостей (народ) повинні бути не лише об'єктом влади, але й також її суб'єктом¹. По цих мотивах український правознавець вважає народне представництво належним до найбільш важливих інститутів правової держави². Із цією думкою українського мислителя варто погодитися, адже народне представництво є формою участі народу в здійсненні державної влади та місцевого самоврядування з метою представлення його інтересів та захисту прав і свобод громадян. Правова природа народного представництва впливає з принципу народного суверенітету та полягає в тому, що воно входить у систему публічної влади і водночас надає можливість індивідам брати участь в управлінні загальносуспільними справами через своїх представників. Основними формами реалізації народного представництва є вибори посадових осіб і органів державної влади та місцевого самоврядування, а також референдуми³.

Завдяки даному інституту народ стає співучасником влади, створюючи одні нормативно-правові акти та впливаючи на інші. Отже, престиж і визнання державної влади, за Б. Кістяківським, полягає не в її недосяжності, а в підтримці та опорі з боку народу. Від народної підтримки залежать її сила та міцність. У правовій державі народ і уряд не можуть бути вороже налаштованими один до

¹ Биля-Сабадаш, І.О., Дашковська, О.Р., Демиденко, Г.Г. та ін. (2009). *Історія вчень про державу і право*. Харків: Право, 197.

² Кістяківський, Б. (1996). *Держава і особистість. Богдан Кістяківський. Вибране*. Київ: Абрис, 247.

³ Ставнійчук, М.І. (2002). Народне представництво. *Юридична енциклопедія, 4*, Київ: Українська Енциклопедія, 49.

одного. Водночас влада і народ не можуть злитися цілковито, бо вони є різними суб'єктами, хоч і солідарними у своїх завданнях та інтересах¹. Таким чином, можемо однозначно стверджувати, що Б. Кістяківський був прихильником народовладдя, вважаючи, що правовою може бути тільки демократична держава.

За переконанням українського філософа права, кожен важливий закон у конституційній державі є результатом компромісу, виробленого різними партіями, котрі виражають вимоги тих суспільних груп, що їх обрали та чий інтереси вони представляли. Сучасна держава, як зазначав Б. Кістяківський, базується на компромісі, тому й Конституція кожної окремої держави є компромісом, який повинен був примирити різні намагання найбільш впливових суспільних груп у цій державі. З огляду на цю обставину правова держава не могла бути тотальною дворянській, буржуазній або соціалістичній, оскільки ці поняття лише відображали баланс суспільних інтересів, а правова держава їх реалізовувала, захищаючи при цьому невід'ємні права особистості².

Виключною сферою компетенції органу, утвореного народним представництвом, Б. Кістяківський вважав законодавчу діяльність: «...при свободі та самодіяльності суспільності особа сама повинна так чи інакше брати участь у виробленні норм або правил, виражених у законах, які будуть її зв'язувати та зобов'язувати». Отже, він вважав, що у виборах органу народного представництва повинен був брати участь весь народ, а будь-які обмеження виборчого права чи надання певним особам і суспільним групам виборчих привілеїв називав «принципово недопустимими». Принципи загального, рівного і прямого виборчого права з таємним голосуванням є основною вимогою народовладдя в концепції правової держави Б. Кістяківського. Згідно з його вченням немає нічого, що забезпечувало б державну єдність і національну солідарність так, як це виконувало загальне виборче право. Прикладом такої закономірності український правознавець вважав впровадження загального виборчого права в об'єднаній Німеччині, що здійснив О. Бісмарк, та консолідацію різних народів, які входили до складу Австро-Угорщини³. Як відомо, Австрія запровадила загальне виборче право 1907 року⁴.

Щоправда, інститут народного представництва зовсім не завжди і не у всіх державах був причиною зростання правової свідомості населення чи стрімкого розвитку правової держави. Зокрема, Б. Кістяківський із сумом констатував, що в Державній Думі Російської імперії третього скликання (1907–1912 рр.) не існувало повної та рівної для всіх свободи слова, оскільки вона де-факто відрізнялася в правлячій партії та опозиції при обговоренні різних питань. На думку українського правознавця, такий стан речей був недопустимим з огляду на те, що народне представництво незалежно від свого складу повинно відображати хоч би правове сумління усього народу – його етичний мінімум⁵. Водночас він доводив, що навіть недоліки народного представництва в Російській імперії не здатні цілковито знівельовати історичне значення його створення, адже в таких умовах було досягнуто одне з визначальних начал правової держави – узгодження норм діючого права з народною правосвідомістю⁶.

Як відомо, основним владним інструментом народного представництва є вищий представницький орган (парламент), наділений законодавчою владою. Навіть і сьогодні питання про його структуру продовжує бути актуальним і по-різному вирішується в державах світу. На час розробки Б. Кістяківським його концепції правової держави питання про структуру вищого органу народного представництва також мало чималу актуальність і викликало дискусії в наукових колах. Основною дилемою в цих дискусіях було питання про те, яка структура парламенту є більш раціональною – однопалатна чи двопалатна. З цього приводу український правознавець заявив, що всі раціональні аргументи вказують на перевагу саме однопалатної структури, оскільки народному представництву повинна бути притаманна єдність, а не роздвоєння⁷.

¹ Кістяківський, Б. (1996). Держава і особистість. *Богдан Кістяківський. Вибране*. Київ: Абрис, 247-248.

² Кістяковский, Б.А. (2013). В защиту права (интеллигенция и правосознание). *Русская правовая и политическая мысль*. Москва: Летний сад, 630.

³ Кістяківський, Б. (1996). Держава і особистість. *Богдан Кістяківський. Вибране*. Київ: Абрис, 250-251.

⁴ Кульчицький, В.С., Тищик, Б.Й. (2008). *Історія держави і права України*. Київ: Ін Юре, 243.

⁵ Кістяковский, Б.А. (2013). В защиту права (интеллигенция и правосознание). *Русская правовая и политическая мысль*. Москва: Летний сад, 630.

⁶ Кістяковский, Б.А. (1913). Наши задачи. *Юридический вестник*, 1, 4-5.

⁷ Кістяковский, Б.А. (1907). Какъ осуществить единое народное представительство? *Русская мысль*, III, 113.

Б. Кістяківський зауважив, що двопалатна структура парламенту виникла не через певні раціональні причини, а історичним шляхом. Тому її прихильники не в змозі обґрунтувати доцільність цієї моделі раціональними факторами. Двопалатна структура парламенту виникла не внаслідок логічних передумов, а на підставі компромісу між фактичними відносинами. Керуючись думкою про те, що правова держава повинна виражати народну єдність і єдність національних інтересів, Б. Кістяківський відстоював єдність народного представництва, а тому – однопалатну структуру парламенту. На його думку, двопалатний парламент може виражати групові чи станові інтереси, але аж ніяк не загальнодержавні. Він заявляв: «Формування однієї палати, безсумнівно, найбільше відповідає загальному, рівному та прямому виборчому праву, адже немає підстав ділити депутатів, обраних однаковою способом, і організувати їх у два різних зібрання»¹. Однак український правознавець не вважав однопалатну структуру парламенту універсальною для всіх держав у будь-яких історичних умовах, про що йтиметься далі.

Станом на початок ХХ ст. усі впливові та великі за площею держави Європи й Америки мали двопалатні законодавчі органи. Натомість більшість держав із невеликою площею та кількістю населення мали однопалатні парламенти. Цій закономірності окремі німецькі правознавці (Р. фон Моль та ін.) намагалися надати догматичне значення, однак Б. Кістяківський не погодився з таким підходом. На його переконання, єдиною причиною переважання однопалатної структури парламенту в невеликих державах було тільки те, що їм категорично не підходила двопалатна структура². Переважання однопалатної структури парламенту в невеликих за площею державах притаманно й сучасній Європі.

Водночас Б. Кістяківський не заперечував того, що при обмеженій території та незначній кількості населення народне представництво має в таких державах дещо інший характер, ніж у великих державах. Насамперед, воно перебуває у значно тіснішому контакті зі своїми виборцями, який виступає гарантією запобігання певним помилкам законодавчого органу. Як приклад зазначеної переваги, український правознавець наводив швейцарську практику, де існував ефективний контроль за діяльністю органу народного представництва завдяки інститутам референдуму, народної ініціативи та народного вето. За таких умов унеможлилювалися ситуації, коли б рішення законодавчого органу суперечили інтересам більшості населення держави³. Безперечно, велика територія держави вимагає від неї більш складної системи публічної влади, однак, як переконував Б. Кістяківський, це не повинно виражатися саме в поділі органу народного представництва на дві палати. Він припускав, що в такій державі повинно відбутися, насамперед, розширення прав і розвитку органів самоврядування⁴.

На той час світовій практиці були відомі три варіанти організації верхньої палати парламенту: членство у верхній палаті було спадковим правом певних знатних родів (наприклад, англійська палата лордів); членів верхніх палат призначав глава держави (на початку ХХ ст. таким був італійський сенат); верхні палати обирало населення держави (вперше така практика була впроваджена у США)⁵.

Б. Кістяківський був прихильником саме виборних верхніх палат, оскільки принцип демократизму вимагав застосування виборності до всіх без винятку народних представників. Найбільш демократичною верхньою палатою свого часу він вважав французький сенат, який обирало населення, однак шляхом непрямих виборів. Колегію виборщиків тогочасної Франції становили представники органів місцевого самоврядування та делегати від міських і сільських громад. Виборні верхні палати, за спостереженням Б. Кістяківського, відіграли важливу роль в історії своїх держав, обстоюючи конституційні інститути та права народного представництва. Вони здатні подвоїти зусилля законодавчого органу в боротьбі за природні та конституційні права, хоч і

¹ Кістяковский, Б.А. (1907) Какъ осуществить единое народное представительство? *Русская мысль*, III, 114-115.

² Кістяковский, Б.А. (1907) Какъ осуществить единое народное представительство? *Русская мысль*, III, 116-117.

³ Кістяковский, Б.А. (1907) Какъ осуществить единое народное представительство? *Русская мысль*, III, 118.

⁴ Кістяковский, Б.А. (1907) Какъ осуществить единое народное представительство? *Русская мысль*, III, 120.

⁵ Кістяковский, Б.А. (1907) Какъ осуществить единое народное представительство? *Русская мысль*, III, 121.

виявляють чималий консерватизм стосовно соціально-економічних реформ. Стабілізаційний фактор, роль якого відіграють верхні палати, на думку українського правознавця, зумовлений непрямим способом їх обрання, меншою кількістю депутатів порівняно з нижньою палатою, їх більш поважним віком, а також тривалішим терміном повноважень¹.

Відтак Б. Кістяківський дійшов висновку про те, що в тих державах, де є необхідність захисту конституції, політичної свободи та відстоювання повноти прав народного представництва, немає сумнівів щодо потреби функціонування обраної народом верхньої палати парламенту і тому їй належить значний суспільний авторитет. Натомість у державах, де вкрай необхідно проводити динамічні соціально-економічні реформи, верхня палата парламенту здатна гальмувати такі процеси, тому зазнає чималої критики. З огляду на ці обставини ставлення однієї і тієї самої держави до верхньої палати парламенту здатне кардинально змінюватися залежно від історичних умов². Отже, український правознавець дійшов цілком обґрунтованого висновку про те, що доцільність двопалатної структури парламенту визначається певними завданнями, які ставить перед собою конкретна держава.

Ще одним фактором, що здатний істотно вплинути на структуру органу народного представництва, є державний устрій. Зокрема, у федеративних державах, частини території яких наділені певною суверенністю, традиційно парламенти мають двопалатну структуру. При цьому завданням верхніх палат є захист інтересів суб'єктів федерації: сенат у США, Мексиці, Бразилії та Канаді; Рада штатів у Індії; Федеральна Рада в Австрії тощо. Як правило, кожен суб'єкт федерації представляє у верхній палаті парламенту рівну кількість представників (наприклад, усі 50 американських штатів обирають у сенат США по два представника)³. Б. Кістяківський пояснив, що зазначена закономірність впливає з історичних умов формування федерації, адже зазвичай суб'єкт федерації до вступу в неї був окремою державою, тому повинен бути представлений у законодавчому органі. Водночас український правознавець акцентував увагу на тому, що правова держава з великою територією повинна відстоювати інтереси не тільки всіх громадян, але й усіх провінцій, тому доцільність функціонування сенатів за зразком федеративних держав він вважав цілком виправданою⁴.

Попри ці міркування Б. Кістяківський не вважав, що двопалатна структура парламенту є найбільш вдалою для правової держави. Для більшості держав світу він вважав ефективнішою однопалатну структуру. Двопалатна структура парламенту сприяла на певних історичних етапах досягненню суспільного компромісу, дозволивши представникам колишніх правлячих режимів не бути цілком відстороненими від влади. Натомість однопалатна структура парламенту в таких перехідних умовах загострювала протистояння між колишньою та новою владою, тому приводила до негативних наслідків⁵. Отже, український філософ права визначив двопалатну структуру парламенту, насамперед, як перехідне явище у світовій конституційній історії.

Український правознавець також застерігав, що, у разі реалізації однопалатного народного представництва виключно механічним шляхом, воно могло призвести до цілком небажаних результатів. У зв'язку з цим Б. Кістяківський зазначив: «Народне представництво, що складається з однієї корпорації представників, може само собою виявитися органом надзвичайно здатним викривлюватися та вироджуватися»⁶. Наведене застереження неабияк відповідає Верховній Раді України сьомого скликання за президентства В. Януковича. Апогеєм беззаконня цього органу влади

¹ Кістяковский, Б.А. (1907) Какъ осуществить единое народное представительство? *Русская мысль*, III, 126-127.

² Кістяковский, Б.А. (1907) Какъ осуществить единое народное представительство? *Русская мысль*, III, 128.

³ Горшенькова, М.С., Журавка, О.В., Закоморна, К.О., Маєвська, А.А. Овчаренко, А.О., Ріяка, В.О., Свічкарьов, О.І., Семенов, В.С., Стешенко, В.М., Трам, А.С., Трагнюк, Л.Я., Харитонов, І.І., Хорольський, Р.Б., Цвік, М.В., Шувалова, В.А. (2007). *Конституційне право зарубіжних країн*. Київ: Юрінком Інтер, 93.

⁴ Кістяковский, Б.А. (1907) Какъ осуществить единое народное представительство? *Русская мысль*, III, 128-130.

⁵ Кістяковский, Б.А. (1907) Какъ осуществить единое народное представительство? *Русская мысль*, III, 134.

⁶ Кістяковский, Б.А. (1907). Какъ осуществить единое народное представительство? *Продолженіе. Русская мысль*, IV, 49.

стало 16 січня 2014 року, коли відбулося голосування в ручному режимі за закони, які істотно обмежували права громадян і посилювали позиції авторитарної верхівки¹.

Усі прихильники демократичного розвитку держав вимагали, щоб обидві палати парламенту обиралися народом шляхом всезагального виборчого права. Б. Кістяківський вважав це єдиною умовою, за якої парламент незалежно від складу та функцій його палат може бути реальним органом народного представництва. Водночас український правознавець застерігав і від неправильного розподілу компетенції між двома палатами парламенту. Він не вбачав загрози в широкій компетенції нижньої палати, однак відзначав небезпеку в необгрунтованому переважанні повноважень верхньої палати. У таких випадках глава держави, опираючись на підтримку верхньої палати, здатний отримати можливість для вчинення державного перевороту. Як приклад зазначеної закономірності, український правознавець навів державний переворот у Франції, що вчинив 18 брюмера (9 листопада) 1799 року Наполеон I Бонапарт². Цей державний діяч, спираючись на Раду старшин (верхню палату парламенту) і злякавши Раду п'ятиста (нижню палату парламенту) якобінською змовою, домігся призначення його першим консулом – фактичним главою держави та командувачем збройними силами³.

Будучи прихильником однопалатної структури парламенту, Б. Кістяківський зазначав, що конституційна історія Європи свідчить про необхідність поділу парламенту на дві палати за певних історичних умов задля стійкості народного представництва та всієї системи державної влади. Більше того, він констатував, що в демократичних державах, де обидві палати обираються на загальному виборчому праві, двопалатна структура парламенту здатна посилити позиції народного представництва. Однак у монархічних і недемократичних державах спадкові та призначувані верхні палати природно ослаблюють народне представництво, посилюючи владу глави держави⁴.

Істотним доповненням законодавчих функцій народного представництва в правовій державі Б. Кістяківський вважав пряме народне законодавство⁵, яке повинно було реалізовуватися через референдуми та народну законодавчу ініціативу. Він вважав, що без переходу до прямого народного законодавства ліквідація верхніх палат парламенту могла би призвести до ослаблення органу народного представництва, посиливши адміністративну та політичну владу уряду. Також із зростанням значення прямого народного законодавства Б. Кістяківський прогнозував зменшення законодавчої влади самого органу народного представництва, оскільки його роль у системі державної влади буде зведена, передусім, до підготовки та розробки законопроектів: «...зібрання народних представників, таким чином, перетвориться лише у виборну комісію чи бюро для підготовки законопроектів, що будуть прийматися чи відхилятися прямим народним голосуванням»⁶. Попри важливе значення, яким наділяється інститут референдуму в сучасних державах, все ж таки можна констатувати, що прогноз Б. Кістяківського не справдився з того приводу, що розширення застосування референдуму здатне звести діяльність органів народного представництва виключно до підготовчої нормопроектної роботи. Натомість більшість держав (у тому числі Україна) пішли шляхом розподілу законодавчої компетенції між народом і представницьким органом влади на три групи законів: закони, що можуть бути прийнятими як парламентом, так і народом (вони кількісно переважають); закони, які можуть бути затверджені лише всенародним референдумом (наприклад, про зміну території держави); закони, які заборонено виносити на референдум (з питань податків, амністії тощо).

Підсумовуючи свій науковий аналіз інституту народного представництва, Б. Кістяківський дійшов висновку про те, що вимога обмежитися однією палатою парламенту в державі, яка лише почала переходити до представницької форми правління, є рівносильною посяганням на саме

¹ Тимошук В. Скандальні закони 16 січня: докладний аналіз. <<http://tsn.ua/blogi/themes/law/zakoni-16-sichnya-scho-voni-zminyayt-dlya-kozhnogo-ukrayincyua-330702.html>>.

² Кістяковский, Б.А. (1907). Как осуществить единое народное представительство? Продолжение. *Русская мысль*, IV, 58-59.

³ Макаруч, В.С. (2001). *Загальна історія держави і права зарубіжних країн*. Київ: Атіка, 217.

⁴ Кістяковский, Б.А. (1907). Как осуществить единое народное представительство? Продолжение. *Русская мысль*, IV, 70-71.

⁵ Кістяковский, Б.А. (1907). Как осуществить единое народное представительство? Продолжение. *Русская мысль*, IV, 161-162.

⁶ Кістяковский, Б.А. (1907). Как осуществить единое народное представительство? Окончание. *Русская мысль*, VI, 165-166.

народне представництво. Також велику загрозу становить намагання передчасно перескочити через одну форму представницького правління безпосередньо до іншої більш досконалої форми державного життя. Будучи приреченою на невдачу, така спроба здатна скомпрометувати весь інститут народного представництва. Відтак український правознавець визнав двопалатну структуру парламенту найбільш доцільною для держав свого часу, однак з умовою, що обидві палати формувалися на загальному виборчому праві. Проте в перспективі розвитку правових держав він бачив їх перехід до однопалатної структури парламенту з послідовним впровадженням безпосередньої демократії¹.

Таким чином, інститут народного представництва в концепції правової держави Б. Кістяківського був механізмом вираження народної волі, а тому й народної відповідальності за стан державних справ. Правову природу народного представництва дослідник розкривав кризь призму народного суверенітету за принципом «єдиний народ – єдиний орган представництва». Попри чималу критику українським філософом права двопалатної структури парламенту, він вважав її допустимою і навіть доцільною в період становлення правової держави за умови формування обох палат на основі загального виборчого права. Необхідним доповненням законодавчих функцій органу народного представництва в його концепції було пряме народне законодавство, виражене в референдумах і народній законодавчій ініціативі.

References

1. Bilja-Sabadash, I.O., Dashkovs'ka, O.R., Demidenko, G.G., Litvinov, O.M., Luk'janov, D.V., Maksimov, S.I., Petrishin, O.V., Okladna, M.G., Pogrebnyak, S.P., Procjuk, I.V., Smorodins'kij, V.S., Tkachenko, V.D., Shevchuk, S.V., Shipilov, L.M. (2009). *Istorija vchen' pro derzhavu i pravo*. Kharkiv: Pravo, 197.
2. Gorshen'kova, M.S., Zhuravka, O.V., Zakomorna, K.O., Majevs'ka, A.A. Ovcharenko, A.O., Rijaka, V.O., Svichkar'ov, O.I., Semenov, V.S., Steshenko, V.M., Tramm, A.JE., Tragnjuk, L.JA., Kharitonov, I.I., Khorol's'kij, R.B., Cvik, M.V., Shuvalova, V.A. (2007). *Konstitucijne pravo zarubizhnikh krain*. Kiiv: Jurinkom Inter, 93.
3. Kistjakovskij, B.A. (1907) Kak" osushchestvit' edinoe narodnoe predstavitel'stvo? *Russkaja mysl', III*.
4. Kistjakovskij, B.A. (1907). Kak" osushchestvit' edinoe narodnoe predstavitel'stvo? *Prodolzhenie. Russkaja mysl', IV*.
5. Kistjakovskij, B.A. (1913). Nashi zadachi. *Juridicheskij vestnik, 1, 4-5*.
6. Kistjakovskij, B.A. (2013). *V zashchitu prava (intelligencija i pravosoznanie). Russkaja pravovaja i politicheskaja misl'*. Moskva: Letnij sad.
7. Kul'chic'kij, V.S., Tishchik, B.J. (2008). *Istorija derzhavi i prava Ukraini*. Kiiv: In Jure.
8. Kistjakivs'kij, B. (1996). *Derzhava i osobistist'. Bogdan Kistjakivs'kij. Vibrane*. Kiiv: Abris.
9. Makarchuk, V.S. (2001). *Zagal'na istorija derzhavi i prava zarubizhnikh krain*. Kiiv: Atika.
10. Stavnijchuk, M.I. (2002). Narodne predstavnictvo. *Juridichna enciklopedija, 4*, Kiiv: Ukrain's'ka Enciklopedija.
11. Timoshchuk V. Skandal'ni zakoni 16 sichnja: dokladnij analiz. <<http://tsn.ua/blogi/themes/law/zakoni-16-sichnya-scho-voni-zminyaty-dlya-kozhnogo-ukrayincy-330702.html>>.

¹ Кістяковский, Б.А. (1907). Какъ осуществить единое народное представительство? Окончаніе. *Русская мысль, VI*, 168.