

Кравців О. Р.,  
суддя

Львівського окружного адміністративного суду

## ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЗА КОНСТИТУЦІЄЮ УКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ 1918 РОКУ

## ORGANIZATION OF THE STATE AUTHORITY ACCORDING TO THE CONSTITUTION OF THE UKRAINIAN PEOPLE'S REPUBLIC OF 1918

Стаття присвячена аналізу організації державно-владного механізму, закладеного в Конституції Української Народної Республіки (далі – УНР) від 29 квітня 1918 року. Обґрунтовується чітка побудова органів державної влади за принципом поділу державної влади в його класичному розумінні на законодавчу, виконавчу та судову гілки. Зроблено висновки про роль та значення Конституції УНР у становленні ідеї поділу влади та перетворення її в основоположний принцип побудови державної влади.

**Ключові слова:** Конституція УНР, ідея поділу влади, принцип поділу влади, законодавча влада, виконавча влада, судова влада, парламент, уряд, суд.

Статья посвящена анализу организации государственно-властного механизма, заложенного в Конституции Украинской Народной Республики (далее – УНР) от 29 апреля 1918 года. Обосновывается четкое построение органов государственной власти по принципу разделения государственной власти в его классическом понимании на законодательную, исполнительную и судебную ветви. Сделаны выводы о роли и значении Конституции УНР в становлении идеи разделения властей и превращении ее в основополагающий принцип построения государственной власти.

**Ключевые слова:** Конституция УНР, идея разделения властей, принцип разделения властей, законодательная власть, исполнительная власть, судебная власть, парламент, правительство, суд.

The article is devoted to the analysis of the organization of the state-power mechanism laid down in the Constitution of the Ukrainian People's Republic of April 29, 1918. Justifies a clear construction of state authorities on the principle of separation of state power in its classical sense of the legislative, executive and judicial branches. The conclusions about the role and significance of the Constitution of the UPR in the formation of the idea of separation of powers and its transformation into the fundamental principle of the construction of state power are made.

**Key words:** Constitution of the UPR, idea of the power partition, the principle of separation of powers, legislative, executive, judiciary power, the parliament, government, court.

**Постановка проблеми.** Досягнення оптимізації моделі організації державної влади та створення механізмів взаємодії між її вищими органами належать до числа найважливіших чинників процесу державотворення. Від ефективної організації системи державної влади суттєвою мірою залежать перспективи розвитку держави й суспільства. Певних успіхів у розв'язанні цієї проблеми досягнуто на різних етапах української історії. Узагальнення та осмислення минулого досвіду має виняткове значення для розбудови незалежної правової держави.

**Актуальність теми.** Значення інституту поділу влади та актуальність його дослідження в українській політико-правовій думці обумовлені тим, що разом з іншими інститутами демократії його дотримання створює умови для належного функціонування державного апарату, утвердження реального ідеологічного й економічного плюралізму, забезпечення прав і свобод громадян, пошуку шляхів діалогу між різними соціально-політичними силами та досягнення суспільної згоди.

**Стан дослідження.** Проблемі функціонування влади та її поділу присвятили свої праці такі відомі вітчизняні вчені-юристи та історики права, як В. Авер'янов, Ф. Веніславський, І. Жаровська, С. Головатий, П. Гураль, М. Грушевський, О. Дашковська, В. Журавський, І. Кресіна, Л. Кривенко,

В. Кульчицький, В. Ладиченко, М. Оніщук, М. Орзіх, В. Погорілко, В. Речицький, А. Селіванов, В. Тацій, С. Телешун, Б. Тищик, Ю. Тодика, П. Толочко, О. Фрицький, М. Цвік, В. Шаповал, Ю. Шемшученко та Л. Юзьков.

Водночас переважно в публікаціях зарубіжних і вітчизняних учених ідеться не стільки про еволюцію ідеї поділу влади, скільки про один із сучасних демократичних інститутів, який дає змогу запобігати авторитарним тенденціям у державі. Історичні традиції, досягнення українців у царині ідей і поглядів на побудову державної влади, на нашу думку, є недостатньо вивченими та проаналізованими.

Зважаючи на цю прогалину, ми поставили за мету проаналізувати побудову державної влади за Конституцією Української Народної Республіки з точки зору імплементації передових досягнень української політико-правової думки в конституційному акті.

**Виклад основного матеріалу.** Перші спроби реалізації теоретичного досвіду взаємовідносин владних структур припадають на часи української революції 1917–1921 рр., коли будівництво національної держави перейшло в реальну площину.

У 1917 році починається новий період українського державотворення. Відомо, що 17 березня 1917 року з представників українських партій створюється Українська Центральна Рада. Національну

ідею, що почала поширюватися в народі, було палко підтримано. У квітні відбувається Український Національний Конгрес, у травні – Військовий з'їзд, потім – селянський і робітничий з'їзди, які визнають Українську Центральну Раду та обирають до її складу своїх представників.

Українська Центральна Рада стає легітимним органом влади. Видаються Універсали Центральної Ради, які поширюють національну ідею, формують суспільно-політичну думку, визначають риси нової української держави. То було найвище піднесення творчості мас, справжня національна революція. І хоча практичний досвід державотворення в Україні в той період не завжди відбивав зміст традиційної ідеї поділу влади, певні засади цього поділу були тоді присутні у змісті найважливіших політичних актів і законів.

Уже в II Універсалі Української Центральної Ради (3 липня 1917 року) визначалися загальні риси тимчасового порядку управління державними справами. Центральна Рада, яка від початку свого існування фактично була органом територіального, партійно-політичного й корпоративного представництва, мала виділити зі свого складу орган – Генеральний Секретаріат, який би ніс перед нею політичну відповідальність. Генеральний Секретаріат повинен був затверджуватися російським Тимчасовим урядом як «носітель найвищої красові влади Временного Правительства на Україні» [4].

У III Універсалі Центральної Ради (7/20 листопада 1917 року) було проголошено, що «до Установчих Зборів України вся власть творити лад на землях наших, давати закони і правити належить нам, Українській Центральній Раді, і нашому правительству – Генеральному Секретаріатові України» [4].

Нарешті, у IV Універсалі (9 січня 1918 року), яким однозначно декларувалася державна самостійність України, встановлювалося, що від імені народу й до скликання Установчих Зборів управління в країні буде здійснювати Центральна Рада та її виконавчий орган – «Рада Народних Міністрів, яка замінила Генеральний Секретаріат» [4, с. 61–62, 67–72].

Така організація державної влади призначалася для вирішення нагальних проблем становлення нової держави в надзвичайно складних умовах і мала тимчасовий, перехідний характер. Це підкреслювалося і в цитованих документах. Тому цілком зрозумілим є те, що в них не знайшла повною мірою свій відбиток прийнята тоді ідея поділу влади, хоча її і враховували. Можна вказати й на відсутність у тогочасної політичної еліти досвіду державного будівництва. Група людей, яка творила державу, була захоплена ідеями гуманізму, народовладдя, соціалізму.

Проголошення III Універсалом створення Української Народної Республіки поставило на порядок денний необхідність вироблення власної конституції. Потрібно зазначити, що з самого початку роботи над проектом Конституції Української Народної Республіки (далі – Конституція УНР) в її основу було покладено ідею поділу влади як гарантію демократичного розвитку Української держави.

Робота над проектом Конституції була досить плідною та просувалась досить швидкими темпами, чому значною мірою сприяла розвиненість в Україні на зламі XIX–XX століть державно-правової думки, що увібрала в себе кращі державотворчі ідеї й передові досягнення світового досвіду державного будівництва. Проте воєнні події в Україні на початку 1918 року не дали змоги в повному обсязі завершити роботу над проектом Конституції та належним чином обговорити та прийняти її. Текст Конституції, як згадував Д. Дорошенко, «було ухвалено практично без змін, тобто в тій редакції, яка була запропонована комісією» [3, с. 331–332].

Отже, на останньому засіданні Центральної Ради 29 квітня 1918 року було ухвалено Конституцію УНР (Статут про державний устрій, права та вольності УНР). Але через гетьманський переворот, що стався того самого дня, Основний закон УНР не набрав правової чинності.

Одним з основних принципів Конституції УНР 1918 року був поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову. Відповідно до цього будувалася структура центрального державного апарату.

Конституція 1918 року складалася з восьми розділів, чотири з яких були присвячені організації та компетенції органів влади, насамперед вищих органів держави. У розділі третьому цієї Конституції була зафіксована ідея поділу влади, хоча й у формі, значно відмінній від загальноприйнятих стандартів. Наприклад, у ст. 23 записано: «Верховним органом влади УНР являються Всенародні збори, які безпосередньо здійснюють вищу законодавчу власть в УНР і формують органи виконавчої та судової влади УНР». Зміст ст. 24 зводиться до того, що «вища власть виконавча в УНР належить Раді Народних Міністрів». Згідно ж із положенням ст. 25 «вищим судовим органом є Генеральний Суд УНР» [4, с. 74].

Такий підхід до розподілу влади, як правильно зазначає В. Шаповал, є багато в чому формальним. Зокрема, збори не тільки визнавалися вищим органом законодавчої влади, а й фактично одержували статус верховного органу. Звідси цілком логічним є те, зазначає автор, що в Конституції 1918 року важко знайти положення про стримування та противаги, які б збалансовували державний механізм на принципах рівнозначності вищих органів [10, с. 29–37].

Більш-менш чітко Конституція УНР окреслювала компетенцію парламенту. Як випливає зі змісту Основного закону, Всенародні Збори як верховний представницький орган влади УНР (ст. ст. 2, 3) могли розглянути й вирішити будь-яке питання державного, економічного та соціально-культурного життя республіки. Одночасно Конституція визначала предмет виключного відання Всенародних Зборів, підкреслюючи їхній статус верховного органу УНР. При цьому її укладачі спирались на класичні уявлення про прерогативи парламенту та відносили до виключного відання Всенародних Зборів найважливіші питання життя УНР, а саме: встановлення податків і позик; покликання громадян УНР до обов'язкової військової або міліційної служби; оголошення війни

й укладення миру; ратифікація міжнародних договорів, укладених від імені УНР; встановлення одиниць мір, ваги та монети УНР [7, с. 77–87].

Власне, на цьому проблема розподілу компетенції між законодавчою й виконавчою гілками влади вичерпувалася. Конституція загальним чином визначала компетенцію уряду. Рада Народних Міністрів мала порядкувати «всіма справами, які зіставалися поза межами діяльності установ місцевої самоуправи або дотикають цілої УНР, координує і контролює діяльність цих установ, не порушуючи законом установлених компетенцій їх» (ст. 50) [4, с. 74]. Прогалиною Конституції УНР була невизначеність компетенції місцевих органів УНР. Заявивши, що «УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування» (ст. 5), Конституція зовсім не дбала про розмежування компетенції між органами самоврядування та центральною владою [5, с. 77–87].

Таке нечітке розмежування компетенції між парламентом та урядом за відсутності визначення компетенції органів місцевого самоврядування навряд чи створювало умови для самостійної та ефективної реалізації виконавчою гілкою влади свого призначення. Навпаки, таке становище ставило її в залежність від всесильного парламенту – Всенародних Зборів, робило уряд своєрідним додатком останнього, ставало серйозною перешкодою на шляху реалізації принципу розподілу влади [8, с. 80].

Конституція мала істотні суперечності у справі поділу влади між парламентом та урядом і на організаційно-правовому рівні. В Основному законі були відсутні посади глави держави (президента) та навіть глави уряду (прем'єр-міністра). І це не варто розцінювати лише як курйоз, оскільки укладачі Конституції усвідомлювали необхідність єдності курсу практичної політики країни, яка могла бути здійснена лише завдяки персоніфікації влади, але вирішували цю проблему, спираючись переважно на досвід Центральної Ради. Виявом цього можна вважати двоякий статус голови Всенародних Зборів. З одного боку, на нього покладалась типові функції спікера парламенту: він скликав сесії Всенародних Зборів і вів їх засідання, а з другого – голова парламенту наділявся повноваженнями, що були притаманні главі держави, зокрема, він виконував функції, пов'язані з представництвом УНР (ст. 35), формував уряд – Раду Народних Міністрів (ст. 52) [4, с. 75].

Можливо, ця неузгодженість в Конституції зумовила обрання Центральною Радою одразу ж після прийняття Основного закону М. Грушевського Президентом УНР, хоча така посада й не передбачалася Конституцією УНР 1918 року.

Під впливом ідей Ж.-Ж. Руссо в Конституції УНР зафіксовано широкий спектр форм прямої демократії. Зокрема, у ній передбачена так звана народна законодавча ініціатива: законопроекти могли бути внесені на розгляд Всенародних Зборів за ініціативою ста тисяч виборців (ст. 31). Конституція також запропонувала механізм розпуску парламенту за рішенням виборчого корпусу, прийнятим на рефе-

рендумі. У ст. 32 вказано, що «дочасно Всенародні Збори розпускаються їх же постановою, а також волею народу, виявленою не менш як трьома мільйонами виборців, писаними заявами, переданими через громади Судові, котрий, по провірці правильності, повідомляє про це домагання Всенародні Збори» [4, с. 75]. Наявність у Конституції 1918 року відповідних положень, як правильно зазначає В. Шаповал, не тільки підтверджує її прогресивний характер, а й свідчить про захоплення ідеями народного суверенітету без належного врахування суспільно-політичних реалій тих часів [11, с. 29–37].

Важливим елементом у системі «стримувань і противаг» є можливість виконавчої та судової гілок влади здійснювати контроль за законодавчою діяльністю парламенту через право вето – з боку виконавчої влади, чи визнання тих чи інших законопроектів невідповідними Основному закону – з боку судової влади.

На жаль, Конституція УНР 1918 року не знала такої форми контролю за діяльністю парламенту. Відверто кажучи, такого контролю з боку виконавчої влади взагалі не могло бути, оскільки Конституція не передбачала посад ні Президента, ні Прем'єр-міністра, які б уособлювали вищу виконавчу владу й мали право вето на законопроекти, ухвалені Всенародними Зборами. Уряд загалом не міг взяти на себе функцію контролю за законодавчою діяльністю парламенту, оскільки повністю залежав від останнього.

У Конституції УНР нічого не говорилося й про можливість з боку Генерального Суду здійснювати контроль за відповідністю поточного законодавства Конституції. На практиці такий стан речей міг призвести до того, що всесильний парламент – Всенародні Збори – був би ще й безконтрольний у своїй діяльності.

З іншого боку, В. Шаповал вказує на певну схожість запропонованої авторами Конституції 1918 року «моделі» державного ладу з Конституцією Швейцарії 1874 року, де ні уряд, ні президент, обраний парламентом, не мають права вето на рішення парламенту, а також не наділені правом його розпуску [11, с. 29–37].

Однак вищезазначена схожість, очевидно, має лише зовнішній характер, оскільки в Швейцарії, на відміну від України початку ХХ століття, існували стійкі демократичні традиції у сфері суспільного й державно-політичного життя, що й зумовили вибір зазначеної моделі державно-правових відносин.

Не можна не погодитися з відомим державознавцем минулого століття А. Есменом, котрий зауважив, що «незважаючи на захоплення, яке швейцарська система державного управління викликає в багатьох, вона не придатна для пересадження на інший ґрунт» [2, с. 354].

До причин відходу творців Конституції 1918 року від традиційних тлумачень ідеї поділу влади, очевидно, потрібно віднести ту складну суспільно-політичну ситуацію, у якій відбувалися тодішні процеси державотворення в Україні. Насамперед, треба вказати на гостру політичну боротьбу, що точилась у середовищі демократичних сил, на розбіжності,



котрі існували між цими силами з питань національного державного розвитку тощо.

Однак необхідно зазначити, що попри критику окремих положень Конституції УНР 1918 року з боку фахівців [5, с. 48], вона залишається важливим історико-правовим документом, який доносить до нас провідні ідеї творців української державності, більшість з яких не втратили своєї актуальності й сьогодні.

Підсумовуючи, можна зазначити, що Українська Центральна Рада (далі – УЦР) бачила Україну демократичною державою, у якій би державна влада поділялася на законодавчу, виконавчу та судову. У концептуальному плані керівниками Української Центральної Ради, на думку багатьох дослідників, такий розподіл влад передбачався, він був також закріплений у Конституції УНР, проте в реальному державотворенні існували тільки його елементи [6, с. 25].

Фактично представницька (законодавча) влада в тогочасній Україні реалізовувалася Центральною Радою через загальні збори (Велика Рада), однак реальна законодавча робота зосереджувалася в руках Комітету УЦР (Мала Рада). До представницьких владних органів УНР доби Української Центральної Ради можна віднести також Національні союзи.

Значну увагу в законодавстві УЦР приділяли нормативному забезпеченню діяльності уряду – Генеральному Секретаріату, Ради Народних Міністрів. Уряд від часу створення набув ознак єдиного вищого виконавчого органу влади. Нормативні акти УЦР зафіксували еволюцію правового статусу уряду від виконавчого органу Центральної Ради до вищого виконавчого органу влади УНР.

З позицій особливостей сьогоденного державотворення в Україні в УНР доби УЦР заслуговує на увагу, на думку І. Терлюка, практика творення органів урядового державного контролю. Однак, як наголошує вчений, у класичному варіанті розподілу влад за доби Центральної Ради в Україні все-таки не було [9, с. 9]. Усі владні структури, що діяли в березні 1917 р. – квітні 1918 р., лише прагнули втілювати ідею української державності, але так і не стали справжніми державними органами.

Відомо, що практично водночас із прийняттям Конституції 1918 року в країні відбувся державний переворот, республіка була скасована. 29 квітня 1918 року з'їзд землевласників у Києві проголосив Гетьманом України Павла Скоропадського. Постала Українська держава. Потрібно зазначити, що відбувся мирний безкровний перехід влади. З приводу цього В. Липинський зазначав: «Перший раз в історії України джерело влади виведено з традиції, а не з бунту, отже, з моральної, а не з фізичної сили, себто з чогось старшого, ніж сама влада» [1, с. 20–24].

**Висновки.** Підсумовуючи вищевикладене, треба зазначити, що Конституції Української Народної Республіки передували чотири Універсали Української Центральної Ради, а тому її поява є цілком закономірним результатом розвитку політичних процесів і політико-правової думки того періоду.

Фактично Конституція УНР залишилася конституційним проектом, так і не набрала чинності, оскільки була прийнята на останньому засіданні Центральної Ради 29 квітня 1918 року, коли відбувся гетьманський переворот, у результаті чого до влади прийшов Павло Скоропадський.

У частині організації державної влади за Конституцією УНР прослідковується принцип поділу влади, згідно з яким носієм верховної влади в УНР є Народні Збори, які уособлюють законодавчу владу та мають повноваження формувати виконавчу й судову гілки влади. Найвища виконавча влада належить Раді Народних Міністрів, а найвища судова влада – Генеральному Суду УНР.

Отже, прийнявши Конституцію УНР, у якій відображено організацію державної влади, обравши президента, Центральна Рада заклала політико-правові засади української державності, намагаючись зміцнювати та розвивати їх у період її існування.

Україна має багатий негативний досвід, з якого нарешті повинна робити висновки. Адже всі попередні спроби українського народу побудувати державу зазнавали поразки не через брак патріотизму серед населення, а через невдачу політичного керівництва у створенні стабільного державного механізму з чітким поділом влади.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Бичек В. Державотворення в Україні: ретроспективний погляд на організацію державної влади. Актуальні проблеми державного управління: наук. зб. Одеса: ОФ УАДУ, 2001. Вип. 7. 288 с.
2. Эсмен А. Общие основания конституционного права / пер. с франц.; под ред. Н.О. Беръ. СПб.: Изд-во Поповой, 1909. 357 с.
3. Дорошенко Д. Історія України 1917–1923 рр. Ужгород, 1932. Т. 1. Доба Центральної Ради. 437 с.
4. Конституційні акти України, 1917–1920. Невідомі конституції України. К.: Філософська і соціальна думка, 1992. 272 с.
5. Лисенков С. Загальна теорія держави і права: навч. посібник. Київ: Юрисконсульт: КНТ, 2006. 355 с.
6. Мироненко О. Світоч української державності. Політико-правовий аналіз діяльності Центральної Ради. АПН України. К., 1995. 528 с.
7. Румянцев В. Конституція УНР 1918 р. – спроба розподілу влади. Вісник АПН України. 1998. № 1 (12). С. 77–87.
8. Скрипнюк О. Теоретико-методологічні засади формування та розвитку громадянського суспільства і правової держави в Україні. К., 1995. 148 с.
9. Терлюк І. Етапи формування й реалізації в Україні принципу «Розподіл влад» (спроба окреслення). Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія: Юридична. Львів, 2008. Вип. 1. 462 с.
10. Цвік М. Про заключний етап конституційного процесу в Україні. Вісник Академії правових наук України. 1996. № 5. С. 62–70.
11. Шаповал В. Ідея розподілу влад в конституційній теорії і практиці в Україні. Вісник АПН України. 1994. № 2. С. 29–37.