

## КОНСТИТУЦІЯ УНР 1918 р. — СПРОБА РОЗПОДІЛУ ВЛАДИ

Проголошення III Універсалом Центральної Ради Української Народної Республіки поставило на порядок денний необхідність вироблення власної Конституції. Її принципові засади невдовзі від імені комісії Центральної Ради по виробленню проекту Конституції сформулював М. Грушевський<sup>1</sup>. Важливе місце в цьому короткому нарисі проекту Конституції відводилось розділам про компетенцію вищої законодавчої влади, визначенню повноважень виконавчої і судової влади. Тобто з самого початку роботи над проектом Конституції УНР в її основу було покладено ідею розподілу гілок влади як гаранта демократичного розвитку Української держави.

Робота над проектом Конституції була досить плідною і просувалась доволі швидкими темпами, чому значною мірою сприяла розвиненість в Україні на зламі XIX—XX ст. державно-правової думки, що вібрала в себе кращі державотворчі ідеї і передові досягнення світового досвіду державного будівництва. Проте воєнні події в Україні на початку 1918 р. не дали змоги в повному обсязі завершити роботу над проектом Конституції та належним чином обговорити і прийняти її. Текст Конституції, згадував Д. Дорошенко, «було ухвалено практично без змін, тобто у тій редакції, яка була запропонована комісією»<sup>2</sup>.

Отже, на останньому засіданні Центральної Ради 29 квітня 1918 р. було ухвалено Конституцію УНР (Статут про державний устрій, права і вольності УНР). Але через гетьманський переворот, що стався в той же день, Основний Закон УНР не набрав правової чинності. Окремі його положення піддаються критиці з боку фахівців<sup>3</sup>. Проте Конституція УНР 1918 р. залишається важливим історико-правовим документом, який доносить до нас провідні ідеї творців української державності, які не втратили своєї актуальності і сьогодні.

Одним з головних принципів Конституції УНР 1918 р. був поділ влади на законодавчу, виконавчу і судову. Відповідно до цього будувалась структура центрального державного апарату. Законодавчу владу мав обіймати парламент — Все-

<sup>1</sup> Див.: Нова Рада. 1917. 20 лист.

<sup>2</sup> Див.: Дорошенко Д. Історія України 1917—1923 рр. Доба Центральної Ради. Львів, 1932. Т. 1. С. 331—332.

<sup>3</sup> Див.: Лисак-Рудницький І. Українська революція з перспективи сороколіття//Історичні есе. К., 1994. Т. 2. С. 48; Слюсаренко А. Г., Томенко М. В. Історія української конституції. К., 1993. С. 71.

народні Збори (ст. 23), виконавчу — уряд — Рада Народних Міністрів (ст. 24), судову — Генеральний Суд УНР (ст. 25). Таким чином, Конституція УНР 1918 р. виходила з того, що кожна влада має своє призначення (функції). При цьому Конституція особливо наголошувала, що жодна з гілок влади не може прийняти на себе функції іншої (ст. 63).

Необхідною умовою реалізації принципу розподілу влади на практиці є наділення кожної з гілок влади відповідною компетенцією, з тим, щоб влади не протистояли одна одній, а взаємно доповнювали одна одну, узгоджувались між собою і діяли як єдиний політичний організм на благо народу. Але в питанні розподілу компетенції між законодавчою та виконавчою гілками влади укладачі Конституції не виявили достатньої послідовності.

Більш-менш чітко Конституція УНР окреслювала компетенцію парламенту. Як випливає із смислу Основного Закону, Всенародні Збори як верховний представницький орган влади УНР (ст.ст. 2, 3) могли розглянути і вирішити будь-яке питання державного, економічного та соціально-культурного життя республіки. Одночасно Конституція підкреслювала статус Всенародних Зборів як верховної влади УНР шляхом визначення предметів їх виключного відання. При цьому її укладачі виходили із класичних уявлень про прерогативи парламенту і 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 і укладення миру; ратифікація міжнародних договорів, укладених від імені УНР; встановлення одиниць мір, ваги і монети УНР.

І на цьому проблема розподілу компетенції між законодавчою і виконавчою гілками влади вичерпувалась. Конституція загальним чином визначала компетенцію уряду. Рада Народних Міністрів мала порядкувати «всіма справами, які зіставалися по-за межами діяльності установ місцевої самоуправи або дотикають цілої УНР, координує і контролює діяльність цих установ, не порушуючи законом установлених компетенцій їх» (ст. 50). Прогалиною Конституції УНР 1918 р. 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 розміжування компетенції між органами самоврядування та центральною владою<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Див.; *Лисяк-Рудницький І.* Українська революція з перспективи сороколіття//Історичні есе. Т. 2. С. 48.

Таке нечітке розмежування компетенції між парламентом та урядом, при відсутності визначення компетенції органів місцевого самоврядування, навряд чи створювало умови для самостійної і ефективної реалізації виконавчою гілкою влади свого призначення. Навпаки, таке становище ставило її в залежність від всесильного парламенту — Всенародних Зборів<sup>1</sup>, робило уряд своєрідним додатком останнього, ставало серйозною перешкодою на шляху реалізації принципу розподілу влади.

Конституція мала істотні суперечності в справі розподілу влади між парламентом та урядом й на організаційно-правовому рівні. В Основному Законі були відсутні посади голови держави (президента) і навіть голови уряду (прем'єр-міністра). І це не слід розцінювати лише як курйоз, оскільки укладачі Конституції усвідомлювали необхідність єдності курсу практичної політики країни, яка могла бути здійснена лише завдяки персонофікації влади, але вирішували цю проблему спираючись переважно на досвід Центральної Ради, виявом чого можна вважати двоякий статус голови Всенародних Зборів. З одного боку, на нього покладалась типова функція спікера парламенту: він скликав сесії Всенародних Зборів і вів їх засідання, а з другого — голова парламенту наділявся повноваженнями, що були притаманні голові держави, зокрема, він виконував функції, пов'язані з представництвом УНР, формував уряд — Раду Народних Міністрів. Належно, ця неузгодженість в Конституції зумовила Центральну Раду одразу ж після прийняття Основного Закону обрати М. Грушевського Президентом УНР, хоча така посада і не передбачалась Конституцією УНР 1918 р.

Важливого значення в справі розподілу влади має можливість різних гілок влади взаємно стримувати і контролювати одна одну. З цього приводу Конституція УНР 1918 р. містила низку організаційно-правових заходів, своєрідну систему «стримок і протидій».

Перш за все це стосується порядку формування гілок влади. Досить ретельно Конституція УНР визначає порядок формування парламенту. Виходячи з того, що «вся власть в УНР походить від народу», Основний Закон встановлював, що Всенародні Збори обираються загальним, рівним, безпосереднім і тайним голосуванням. Разом з тим Конституція встановлювала так звану пропорційну систему представництва на парламентських виборах — систему, яка на практиці

<sup>1</sup> Див.: Скрипнюк О. В. Теоретико-методологічні засади формування та розвитку громадянського суспільства і правової держави в Україні. К., 1995. С. 80.

сприяла партійному роздрібленню та міжпартійній боротьбі і через те робила законодавчий орган мало працездатним<sup>1</sup>. Один депутат мав обиратися приблизно від 100 000 населення, що забезпечувало чисельний склад Всенародних Зборів приблизно в 300 чоловік. Такий склад парламенту здається найбільш оптимальним з точки зору як представництва, так і ефективності його роботи.

Щодо порядку формування виконавчої і судової гілок влади, то Конституція була менш оригінальною, встановивши, що і Рада Народних Міністрів, і Генеральний Суд УНР обираються Всенародними Зборами.

Основний Закон встановлював строки повноважень державних структур. Всенародні Збори обирались строком на три роки (ст. 31). Такий же термін повноважень мав і уряд, оскільки він діставав «свою повноважність від Всенародних Зборів» (ст. 51) і відповідно складав свої повноваження перед новим складом парламенту. Строк повноважень Генерального Суду УНР встановлювався в п'ять років (ст. 66).

Конституція УНР 1918 р. закріплювала можливість контролю з боку парламентарів за діяльністю уряду через депутатський запит. Відповідно до ст.ст. 55, 56 кожен депутат Всенародних Зборів мав право ставити запитання Раді Народних Міністрів в цілому чи поодиноким її членам. Партійні, фракції і депутатські групи в числі не менш 15 чоловік могли ставити жадання вияснень. Запити оголошувались через президію Всенародних Зборів. Коли Всенародні Збори більшістю голосів підтримували такі запитання чи жадання, міністри не пізніше семи днів мали дати пояснення у Всенародних Зборах УНР — особисто чи через своїх представників. Таким чином відповідь на депутатський запит ставала предметом обговорення сесії, а в разі потреби — підставою для прийняття Всенародними Зборами відповідного рішення. На практиці депутатські запити мали стати важливою формою контролю вищого представницького органа влади за діяльністю інших державних установ УНР.

Конституція передбачала, хоча і не встановлювала підстав, можливість дострокового припинення повноважень органів законодавчої і виконавчої влади. Але в цьому, як і в інших питаннях, Конституція виходила з домінування законодавчої гілки влади над виконавчою. Уряд не мав права розпустити парламент і призначити нові вибори, тоді як Всенародні Збори мали право висловити недовіря Раді Народних Міністрів як в цілому, так і поодиноким міністрам, що озна-

<sup>1</sup> Див.: Лисяк-Рудницький І. Українська революція з перспективи сороколіття//Історичні есе. Т. 2. С. 48.

чало їх відставку. Такий стан речей знищував внутрішню солідарність уряду, а окремі міністри на практиці мали підпорядкуватись наказам партійних фракцій у парламенті<sup>1</sup>.

І хоча Конституція встановлювала процедуру дострокового припинення повноважень Всенародних Зборів, вона була досить складною і значною мірою залежала від самих Зборів. Парламент розпускався «волею народу, виявленою не менш як трьома мільйонами виборців, писаними заявами, переданими через громади Судові, котрий по провірці правосильності повідомляє про це домагання Всенародні Збори». На цій підставі Всенародні Збори могли прийняти рішення про їх дочасний розпуск (ст. 32). Проте це не означало фактичного розпуску Всенародних Зборів. Нові вибори розписував уряд і протягом трьох місяців були повинні скликані нові Всенародні Збори. Одночасно Конституція (ст. 33) встановлювала, що Всенародні Збори втрачають свою повноважність з днем передачі її новообраним Зборам.

Важливим елементом в системі «стримок і протидій» є можливість виконавчої і судової гілок влади здійснювати контроль за законодавчою діяльністю парламенту через право вето — з боку виконавчої влади чи визнання тих чи інших законопроектів не відповідними Основному Закону — з боку судової влади.

На жаль, Конституція УНР 1918 р. 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'єра, які б уособлювали вищу виконавчу владу і мали право вето на законопроекти, ухвалені Всенародними Зборами. Уряд в цілому не міг взяти на себе функцію контролю за законодавчою діяльністю парламенту, оскільки цілком залежав від останнього.

Конституція УНР 1918 р. нічого не говорила й про можливість з боку Генерального Суду здійснювати контроль за відповідністю поточного законодавства Конституції УНР.

На практиці такий стан речей міг призвести до того, що всесильний парламент — Всенародні Збори був би ще й безконтрольним у своїй діяльності.

Важливим елементом розподілу влади є несумісність депутатського мандату з можливістю займати відповідальні посади в апараті управління. Але Конституція ігнорувала цей принцип і дозволяла депутатам Всенародних Зборів одночасно бути і членами уряду — Ради Народних Міністрів.

<sup>1</sup> Див.; *Лисяк-Рудницький І.* Українська революція з перспективи сороколіття // *Історичні есе.* Т. 2. С. 48.

І хоча в Основному Законі містилось застереження, що на цей час в парламенті вони мають лише дорадчий голос (ст. 59), це не ліквідувало серйозної суперечності в справі розподілу влади.

Надійшла до редколегії 15.12.97

## ВДОСКОНАЛЕННЯ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ

М. КУЧЕРЯВЕНКО, доц. НЮА України

### ПРАВОВА ПРИРОДА ПОДАТКУ

Податки становлять собою основний канал надходжень в доходну частину бюджету. Зрозуміло, іноді досить складно провести розмежування між податком і збором, але чи навряд хто-небудь оспорюватиме першість саме податкового каналу. Тому спочатку доцільно зупинитися на аналізі основних послань, які розкривають зміст категорії податку.

Незважаючи на те, що податок є досить давнім інструментом, котрий має велику історію (на жаль, в цій статті ми не маємо змоги приділити належну увагу даній проблемі), багато які аспекти категорії податку до сих пір носять дискусійний характер.

Дозволимо собі деякий історичний екскурс. Під податком слід розуміти обов'язкові для громадян платежі відомої частки свого майна або праці з метою задоволення державних чи суспільних потреб<sup>1</sup>. Д. Львів виділяє дві, на його погляд, головні риси податку: 1) обов'язковість платежу і встановлення його верховною владою; 2) платіж, що вноситься для задоволення потреб держави. Схоже визначення використовує й Ф. Нітті, який під податком розуміє ту частину багатства, яку громадяни примусово віддають державі і місцевим громадсько-правовим органам на задоволення колективних потреб. Податок має примусовий характер і служить для виробництва тих послуг, корисність яких відчувається усіма жителями і за самою природою своєю є неподільною<sup>2</sup>. Як примусовий збір, що стягується з осіб, які перебувають на певній території, для покриття загальних витрат держави, трактує цю категорію І. Озеров<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Див.: Курс финансового права/Составил Дмитрий Львов. Казань, 1888. С. 285.

<sup>2</sup> Див.: Нитти Франческо. Основные начала финансовой науки. М., 1904. С. 240.

<sup>3</sup> Див.: Озеров И. Х. Основы финансовой науки. М., 1908. С. 222.