

ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНІ, ФІЛОСОФСЬКІ ТА ІСТОРИЧНІ ЗАСАДИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Книш В.В.

ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ КОНСТИТУЦІЙНО- ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ У 1917-1920 РР.

УДК 343

<https://doi.org/10.15330/apiclu.51.213-221>

Постановка проблеми. В юридичній науці загальноприйнятим є розуміння, що конституційно-правова відповідальність може існувати лише за наявності конституції (конституційних актів) та розвиненої системи конституціоналізму.

Разом з тим, на наш погляд, такий вид відповідальності може існувати, не будучи обумовленим наявністю чи відсутністю конституції чи конституційних актів. Це пояснюється тим, що, по-перше, суб'єкти державно-владних відносин існували у попередні епохи незалежно від наявності конституційних актів. По-друге, між ними все одно формувалась система взаємовідносин та взаємовідповідальності залежно від характеру субординації чи характеру владних повноважень. По-третє, функції конституційних норм (в т. ч. й у сфері досліджуваного нами виду відповідальності) успішно виконувались за допомогою інших соціальних регуляторів (зокрема, правових звичаїв).

Враховуючи сказане, нами обґрунтовується існування конституційно-правової відповідальності на українських землях на різних періодах державності. При цьому, особлива роль серед числа періодів розвитку інституту конституційно-правової відповідальності належить саме періоду розвитку конституціоналізму УНР.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Доцільно зауважити, що питання юридичної відповідальності на загальнотеоретичному рівні досліджували С. Алексєєв, А. Бобильов, О. Вітченко, В. Гойман, В. Горшенєв, Ю. Гревцов, Л. Завадська, О. Зайчук,

В. Казимирчук, В. Кудрявцев, Ю. Кривицький, С. Лисенков, О. Малько, О. Мельник, Н. Оніщенко, А. Поляков, П. Рабінович, Ю. Решетов, В. Сирих, О. Скакун, Т. Тарахонич, Ю. Шемшученко, Л. Явич.

На рівні конституційного права питанням конституційно-правової відповідальності присвячені наукові дослідження, які здійснили К. Басін, В. Кафарський, І. Кресіна, О. Майданик, В. Погорілко, В. Полевий, В. Федоренко, А. Червяцова В. Шаповал та інші науковці.

Проте окремої уваги потребує проблеми генези та подальшого розвитку конституційно-правової відповідальності на різних періодах українського державотворення, а особливо – під час формування та розбудови правової системи УНР.

Постановка завдання. З урахуванням усього вищезазначеного, метою даної наукової статті є дослідження особливостей юридичного закріплення конституційно-правової відповідальності в законодавстві УНР.

Виклад основного матеріалу дослідження. Належне юридичне закріплення інституту конституційно-правової відповідальності було здійснене на рівні Конституції УНР. Загальні засади конституційно-правової відповідальності за Конституцією УНР першочергово впливають зі ст. 22 Конституції УНР, за якою «Вся власть в УНР походить від народу, а здійснюється в порядку, установленім цим статутом» [1]. З даного положення випливає, що народ, будучи джерелом влади, формуєчи представницькі органи влади, наділяє їх також певною відповідальністю за виконання ними своїх функцій, завдань та обов'язків, передбачених Конституцією, а отже – й відповідальністю за їх виконання.

Відповідно до ст. 23 Конституції УНР, «Верховним органом влади УНР являються Всенародні Збори, які безпосередньо здійснюють вищу законодавчу власть в УНР і формують органи виконавчої і судової влади УНР» [1]. З даної норми випливають загальні особливості перспективної (позитивної) конституційно-правової відповідальності парламенту (Всенародних Зборів УНР), зокрема:

1) конституційно-правова відповідальність за здійснення функцій законодавчої влади;

2) конституційно-правова відповідальність за формування органів виконавчої і судової влади.

Спеціальні риси перспективної (позитивної) конституційно-правової відповідальності парламенту (Всенародних Зборів УНР) випливають зі ст. ст. 42, 44 – 49 Конституції УНР. До таких особливостей належать повноваження виключної компетенції, за реалізацію яких Всенародні Збори УНР несуть відповідальність:

1) внесення змін до Конституції УНР не менш як 3/5 голосів присутніх депутатів і ці зміни згодом мають бути підтверджені звичайною більшістю Всенародними Зборами в новому складі, після найближчих нових виборів (ст. 42) [1]. Тут відповідальність парламенту за внесення змін до Основного Закону ускладнена як кваліфікованою більшістю голосів депутатів, так і можливістю схвалення чи несхвалення даних змін парламентом наступного скликання;

2) неможливість стягнення податків без ухвали Всенародних Зборів (згідно ст. 44 Конституції УНР, «Без ухвали Всенародних Зборів не можуть побиратись ніякі податки») [1]. Це означає виключну компетенцію парламенту та його відповідальність за формування податкової системи в цілому та встановлення окремих податків зокрема;

3) неможливість встановлення позик та застави державного майна без постанови Всенародних Зборів (відповідно до ст. 45 Основного Закону УНР, «Без постанови Всенародних Зборів не можуть бути зроблені на рахунок УНР ніякі позики, а ні взагалі якісь обложення державного майна») [1]. У даному випадку констатуються виключні повноваження парламенту УНР у сфері використання державного майна, а також його позитивна конституційно-правова відповідальність у сфері використання майнових активів держави;

4) виключна компетенція та відповідальність (в т. ч. й конституційно-правова відповідальність) Всенародних Зборів за формування війська та правоохоронних органів держави (відповідно до ст. 46 Конституції УНР, «Громадяне України не можуть бути покликані до обов'язкової військової або міліційної служби інакше, як постановою Всенародних Зборів України» [1]);

5) виключне право Всенародних Зборів та їх відповідальність за оголошення війни та миру, що реалізується кваліфіко-

ваною більшістю голосів депутатів (за ст. 47 Основного Закону УНР, «Війна не може бути проголошена, ні згода не може бути заключена від імені УНР без постанови Всенародніх Зборів. Для проголошення війни треба ухвали двох третин присутніх членів Всенародніх Зборів» [1]);

б) правомочність затверджувати трактати політичні й економічні, що укладаються іменем УНР, та нести відповідальність за їх зміст та виконання (за ст. 48 Конституції УНР, «Всенародні Збори затверджують трактати політичні й економічні, що укладаються іменем УНР» [1]). У даному випадку мова йде про конституційно-правову відповідальність парламенту УНР за прийняття правових та політико-правових актів, що визначають напрям розвитку держави.

Загальні засади визначення компетенції уряду УНР та засад конституційно-правової відповідальності за ввірену йому сферу управлінської діяльності визначено у ст. 24 Конституції УНР, за якою «Вища власть виконавча в УНР належить Раді Народніх Міністрів» [1].

Позитивна (перспективна) конституційно-правова відповідальність уряду перед парламентом визначена у ст. 56 Конституції УНР, де зазначено, що «Фракція Всенародніх Зборів і депутати, в числі не менше 15-ти, можуть ставити Раді Народніх Міністрів чи поодиноким її членам жадання вияснень... Коли Всенародні Збори більшістю голосів підтримають таке жадання, міністри не пізніше семи день мають на ці жадання дати пояснення у Всенародніх Зборах УНР – самі чи через своїх представників» [2, с. 56].

Разом з тим, у Конституції УНР також містяться норми, які містять ретроспективну (негативну) відповідальність Ради Народніх Міністрів. Причому, зі змісту цих норм можна встановити наступні її види:

1) одноосібна ретроспективна (негативна) конституційно-правова відповідальність, яка передбачає конституційно-правові санкції стосовно міністрів. Відповідно до ст. 57 Конституції УНР, «Член Ради Народніх Міністрів, котрому більшість Всенародніх Зборів УНР висловить недовірря, складає свою повновасть, і через 24 години після цього Всенародні Збори можуть приступити до заміщення його...» [2, с. 56]. Відповідно до ст. 58

Основного Закону УНР, «Постановою 2/3 Всенародніх Зборів члени Ради Народніх Міністрів можуть бути віддані під слідство й суд за свою діяльність»;

2) колегіальна ретроспективна (негативна) конституційно-правова відповідальність, яка передбачає конституційно-правові санкції стосовно усього складу уряду. Для прикладу, у раніше цитованій ст. 57 Конституції УНР, крім висловлення недовіри депутатам, також зазначено, що «Те саме розуміється про цілу Раду Народніх Міністрів, коли їй буде висловлено недовіря в цілості» [2, с. 56].

Юридичні засади функціональних повноважень та конституційно-правової відповідальності органів судової влади встановлені у ст. 25 Основного Закону УНР, де зазначалось, що «Вищим органом судовим є Генеральний Суд УНР» [2, с. 57]. Це, по суті, означало закріплення за Генеральним Судом УНР виключних повноважень з організації роботи судової системи держави, а також встановлення конституційно-правової відповідальності (як позитивної, так і негативної) за здійснення правосуддя в державі.

Конституція УНР також на загальному рівні визначає компетенцію та відповідальність органів місцевого самоврядування УНР. Зокрема, ст. 26 Основного Закону УНР передбачає, що «Всякого рода справи місцеві впорядковують виборні Ради і Управи громад, волостей і земель. Їм належить єдина безпосередня місцева власть: міністри УНР тільки контролюють і координують їх діяльність..., безпосередньо і через визначених ними урядовців, не втручаючись до справ, тим Радам і Управам призначених, а всякі спори в цих справах рішає Суд Української Народньої Республіки...» [3, с. 176].

Отже, конституційно-правова відповідальність органів місцевого самоврядування тісно пов'язана з контрольною функцією міністрів УНР по відношенню до виборних Рад і Управ громад, волостей і земель, а також з юрисдикційною функцією органів правосуддя, які вирішують спори за участю органів місцевого самоврядування УНР [4, с. 45].

Конституцією УНР також регламентовано право автономії Національних Союзів (об'єднань, що представляють інтереси національних меншин в державі). Проте слід зауважити, що

юридичними межами для функціонування таких інституцій виступали компетенція та конституційно-правова відповідальність за здійснення своїх повноважень (у першу чергу – за реалізацію повноважень у галузі фінансів). Зокрема, відповідно до ст. 74 Основного Закону УНР, «Національний Союз устанавляє свій щорічний бюджет і має право а) оподаткування своїх членів на підставах, устанавлених для загальнодержавного оподаткування; б) за своєю відповідальністю робити позики й приймати інші фінансові заходи для забезпечення діяльності Національного Союзу» [3, с. 176-177]. З вищевказаної норми випливає, що компетенція Національних Союзів та органів, які їх представляють, обмежувалась правомочністю стягувати місцеві податки, збори та інші обов'язкові платежі, а відповідальність (в т.ч. й конституційно-правова) – можливістю здійснювати позики та нести відповідальність за їх погашення, вживати інші заходи для розвитку Національних Союзів.

Таким чином, відповідальність органів державної влади та місцевого самоврядування УНР характеризувалась наступними особливостями:

1) закріпленість на рівні Конституції загальних та специфічних рис конституційно-правової відповідальності парламенту УНР (Всенародних Зборів УНР). Зокрема, загальними рисами конституційно-правової відповідальності парламенту УНР є їх чітка відповідність з основними функціями: законотворчою (відповідальність за здійснення функцій законодавчої влади) та кадровою (конституційно-правова відповідальність за формування органів виконавчої і судової влади). Специфічні риси конституційно-правової відповідальності виразились у функціях виключної конституційної нормотворчості (внесення змін до Конституції УНР не менш як 3/5 голосів присутніх депутатів; правомочність затверджувати трактати політичні й економічні, що укладаються іменем УНР, та нести відповідальність за їх зміст та виконання); економічних та фіскальних функціях (неможливість стягнення податків без ухвали Всенародних Зборів; неможливість встановлення позик та застави державного майна без постанови Всенародних Зборів); надзвичайних функціях (відповідальність за

Всенародних Зборів за формування війська та правоохоронних органів держави; за оголошення війни та миру);

2) юридичне закріплення по відношенню до уряду (Ради Народних Міністрів) одноосібної ретроспективної (негативної) конституційно-правової відповідальності, яка передбачає конституційно-правові санкції стосовно самих міністрів, а також колегіальної ретроспективної (негативної) конституційно-правової відповідальності, яка передбачає конституційно-правові санкції стосовно усього складу уряду;

3) визначення конституційно-правової відповідальності (як позитивної, так і негативної) за здійснення правосуддя в державі Генеральним Судом УНР [5, с. 54];

4) утвердження конституційно-правової відповідальності органів місцевого самоврядування через контрольну функцію міністрів УНР по відношенню до виборних Рад і Управ громад, волостей і земель, а також через юрисдикційну функцію органів правосуддя [4, с. 45 – 46];

5) обумовленість конституційно-правової відповідальності автономних прав Національних Союзів виключною компетенцією Національних Союзів та органів, які їх представляють, функціями фіскального та економічного характеру.

Висновки. Отже, основні засади компетенції та конституційно-правової відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування УНР за Конституцією УНР були тісно пов'язані з принципом розподілу влад та іншими провідними принципами, що відповідають моделі демократичної, соціальної та правової держави.

Слід також зазначити, що нормативне закріплення засад конституційно-правової відповідальності (як і інших інститутів конституційного права України) на сучасному етапі розвитку Українського конституціоналізму повинно базуватись не лише на існуючих нині потребах державо- і правотворення, а й на певних позитивних історико-правових традиціях, які раніше існували на українських землях.

1. Конституція Української Народньої Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18>.

2. Дорошенко Д. Доба Центральної Ради. Історія України. 1917 – 1923 рр. Ужгород, 1932. Т. 2. С. 56 – 57.
3. Христюк П. Замітки і матеріали до історії української революції. 1917 – 1920 рр.: В 4 ч. Прага, 1921. Ч. 2. С. 174 – 180.
4. Книш В. В. Юридичне закріплення засад конституційно-правової відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування в Конституції УНР 1918 року // Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького. – Івано-Франківськ: Редакційно-видавничий відділ Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького, 2012. Вип. 6. С. 43 – 47.
5. Книш В. В. Правове регулювання конституційно-правової відповідальності суддів в Україні // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України. Івано-Франківськ: Юридичний ін-т Прикарпатського нац. ун-ту ім. В. Стефаника. 2014 Випуск XXXIV. С. 52 – 61.

Книш В. В. Історичні аспекти конституційно-правової відповідальності на українських землях у 1917-1920 рр.

У статті досліджено основні аспекти юридичного закріплення конституційно-правової відповідальності на українських землях у 1917-1920 роках. При цьому основну увагу приділено законодавству Української Народної Республіки (УНР) з даної проблеми. За результатами дослідження встановлено, що основні засади компетенції та конституційно-правової відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування УНР за Конституцією УНР були тісно пов'язані з принципом розподілу влад та іншими провідними принципами, що відповідають моделі демократичної, соціальної та правової держави.

Ключові слова: Українська Народна Республіка (УНР), відповідальність, соціальна відповідальність, юридична відповідальність, конституційна відповідальність, конституційно-правова відповідальність, конституційно-правова відповідальність в Українській Народній Республіці (УНР).

Knysh V.V. Historical Aspects Of Constitutional Responsibility In Ukrainian Lands In 1917-1920

The article explores the main aspects of legal consolidation of constitutional legal responsibility on Ukrainian lands in 1917-1920. In this case, the main attention is paid to the legislation of the Ukrainian People's Republic (UNR) on this issue.

On the author's conviction, the responsibility of state authorities and local self-government of the UPR was characterized by the following features:

1) the consolidation at the level of the Constitution of the general and specific features of the constitutional and legal responsibility of the parliament of the UPR (National Assembly of the UPR). In particular, the common features of the constitutional legal responsibility of the Parliament of the UPR are their clear correspondence with

the main functions: law-making (responsibility for the exercise of the functions of the legislative power) and personnel (constitutional and legal responsibility for the formation of executive and judicial authorities). Specific features of constitutional legal responsibility were expressed in the functions of exclusive constitutional rule-making (amending the Constitution of the UPR by at least 3/5 of the votes of the present deputies; the authority to approve political and economic treaties concluded in the name of the UPR and to be responsible for their content and execution); economic and fiscal functions (the impossibility of collecting taxes without a decision of the National Assembly; the impossibility of establishing loans and pledging state property without a resolution of the National Assembly) emergency functions (responsibility for the National Assembly to form troops and law enforcement agencies of the state, for declaring war and peace)

2) legal consolidation in relation to the government (Council of People's Ministers) of sole retrospective (negative) constitutional legal responsibility, which provides for constitutional legal sanctions against the ministers themselves, as well as collective retrospective (negative) constitutional legal responsibility, which provides for constitutional legal sanctions against the entire government;

3) Determination of constitutional legal responsibility (both positive and negative) for the administration of justice in the state by the General Court of the UPR;

4) approval of the constitutional and legal responsibility of local authorities for the control function of the ministers of the UPR in relation to the elected Councils and Administrations of communities, volosts and lands, as well as through the jurisdictional function of the justice authorities;

5) Conditionality of the constitutional and legal responsibility of the autonomous rights of national Unions with the exclusive competence of the National Unions and bodies representing them with functions of a fiscal and economic nature.

So, the basic principles of competence and constitutional legal responsibility of the organs of state power and local self-government of the UPR according to the Constitution of the UPR were closely related to the principle of separation of powers and other leading principles, corresponding models of a democratic, social and legal state.

It should also be noted that the normative consolidation of the foundations of constitutional legal responsibility (as well as other institutions of constitutional law of Ukraine) at the present stage of development of Ukrainian constitutionalism should be based not only on the current needs of state and law-making, but also certain positive historical and legal traditions, earlier existed on Ukrainian lands.

Keywords: Ukrainian People's Republic (UPR), responsibility, social responsibility, legal responsibility, constitutional responsibility, constitutional and legal responsibility, constitutional and legal responsibility in the Ukrainian People's Republic (UPR).