

## КОНЦЕПЦІЯ РОЗПОДІЛУ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ В ОЦІНЦІ С. ШЕЛУХІНА І СУЧАСНІСТЬ

ЯСІНСЬКА Мар'яна Ігорівна - здобувач кафедри теорії та історії держави і права  
Львівського державного університету внутрішніх справ

*Теоретична спадщина С. Шелухіна дозволяє зважено аналізувати необхідні конституційні зміни. В умовах значних інституційних і правових трансформацій важливим є врахування напрацювань мислителя, який активно творив як науковець і водночас брав участь у державотворчих процесах 1917-1920 рр. Для належного управління країною необхідно забезпечити баланс як між гілками влади, так і у розмежуванні повноважень між центральною та місцевою владою. Водночас ефективне функціонування державно-правових інститутів потребує і належної громадянської позиції.*

**Ключові слова:** незалежність; державність, поділ влади, самоврядування, громадянин, демократія, верховна влада, федералізм.

### Постановка проблеми

У статті досліджуються погляди С. Шелухіна на проблему застосування концепції розподілу владних повноважень для забезпечення демократичного характеру держави. Ідея поділу влади через свій класичний, усталений характер, який, в окремих випадках, видається недостатньо відповідним для динамічної сучасності, частково втрачає підтримку. Осмислення теоретичних напрацювань С. Шелухіна, не тільки правника-теоретика, але й людини яка брала активну участь в українському державотворенні під час Визвольних змагань 1917-1921 рр. дозволяє переосмислити окремі складові теорії, і у той же час переконує, без обмеження влади інституційно та нор-

мами права, схильність до зловживання є неминучою властивістю влади.

### Постановка завдання

Україна перебуває в стані боротьби за свою незалежність, оскільки наявною є агресія зі сторони сусідньої держави. Стан збройного протистояння породжує бажання до спрощення функціонування державного механізму. Та історичний досвід переконує, поза межами демократичних процедур реальна ефективність є сумнівною. Доречне застосування механізму поділу влади дозволяє як уникати надмірного втручання емоцій прямої демократії, так і ускладнює спроби узурпувати владу. Тому актуальним є аналіз попереднього інтелектуального та практичного досвіду, зокрема творчості С. Шелухіна, яка набуває нової актуальності виходячи із сучасних дискусій щодо проекту Конституції.

### Аналіз останніх досліджень і публікацій

Теорія поділу влади розвивалась у декілька етапів, першим, хто висловив таку ідею, був Аристотель, теоретичного розвитку та обґрунтування набула завдяки Джону Локку, а класичного свого вигляду набула завдяки Шарлю Луї Монтеск'є.

У вітчизняній історії ще задовго до Ш.Л. Монтеск'є здійснювались спроби («Пакти і конституції» Пилипа Орлика, 1710 р.) запровадити конституційний проект незалежної України на основі принци-

пу поділу влади на три галузі: законодавчу владу – Генеральна Рада, що обирається; виконавчу владу – гетьман, генеральна старшина й обрані представники від кожного полку; судову владу; передбачалася їх єдність і взаємодія. П. Орлик написав «Пакти і конституції» взявши за основу західноєвропейський парламентаризм. Із сучасних українських дослідників варто згадати напрацювання Т. Андрусика, І. Жаровської, А. Каневського, М. Кармазіної, К. Кравчука, О. Скакун, П. Стецюка.

### Виклад основного матеріалу

При дослідженні питання розподілу влади важливим є розуміння суті такого розподілу та для чого він потрібен. Тому варто зазначити, що теорія поділу влади покликана виключити можливість узурпації влади ким би то не було, а найважливіше – будь-яким органом держави. Її першооснова полягала в обмеженні влади короля, але з часом вона еволюціонувала до теоретичної та ідеологічної бази боротьби проти будь-якої форми диктатури. Цей принцип використовується всіма демократичними державами.

У своєму початковому трактуванні дана теорія була найбільш повно реалізована в Конституції США 1787 року. Дж. Медіссон та А. Гамільтон довели, що «повноваження, які належать одному відомству, не повинні прямо чи побічно здійснюватись жодним із двох інших органів, що «неоднаково зростаюча і всеохоплююча прерогатива спадковості виконавчої влади, та ще підтримана і підкріплена законодавчо», являє собою величезну небезпеку для свободи та незалежності народу [6, с. 81 – 86].

У свою чергу, на формування державницької концепції С.Шелухіна значний вплив мали ідеї українського народництва другої половини ХІХ – початку ХХ століття, творцями яких, зокрема, були М.Костомаров, В. Антонович, М. Драгоманов, та його конституційні програми та політичні теорії. Окрім вітчизняних діячів, С. Шелухін вивчав роботи Ж.Бодена, Г.Вайтца, М. фон Зайделя, у працях яких йшлося про російську філософію природного права та західноєвропейські федераліс-

тичні теорії правової держави. С. Шелухін, як борець за незалежну Україну, упродовж свого життєвого шляху дотримувався національних тенденцій, які й стали основою його державницької теорії: «Наука державного права установила, – зазначає він, – що природа держави для існування її вимагає організації трьох елементів: верховної влади, народу і території» [15, с. 405].

На думку вченого, найскладнішим було вирішення питання про верховну владу. Він виділяв три види верховної влади: демократичну республіку, монархію і диктатуру. У своїй роботі вчений відмічає, що монарх – це суб'єкт права, який отримує владу спадково і не несе відповідальності за прийняті ним рішення ні перед народом, ні перед законом. Тому він вважає, що така влада, яка є зосередженою в руках однієї фізичної особи (монарха), не є сприятливою для народу у його волевиявленнях. Також за умови такої диктатури більша частина населення є ущемленою та позбавленою своїх прав. Що ж стосується президента республіки, то дана посада є виборчою, тобто народ самостійно обирає, кому надати владу та хто буде нести перед ним відповідальність. З вищезазначеного бачимо, що у монархічних державах носієм верховної влади є монарх, а в республіці – народ. С. Шелухін майбутній державний лад для України вбачав тільки у формі демократичної республіки, влада якої формувалася б на принципах народоправства, демократизму, безкласовості та здійснювалася б відповідними органами, які обирав би народ.

Досліджуючи історію національно-визвольних змагань українського народу за незалежність у 1917–1920 рр., С. Шелухін підкреслює, що для успішної організації інститутів влади в Україні потрібно було вирішити ряд нагальних питань стосовно формування всієї системи політичної влади. Він виділяв найвагоміші з них: 1) вирішити питання про централізацію чи децентралізацію влади; 2) формування органів влади шляхом виборчої системи чи за принципом призначення; 3) як розмежувати три гілки влади – виконавчу, судову і законодавчу; 4) на яких принципах повинна організуватися судова влада [15, с. 406]. Значна

увага приділялась питанню раціонального розподілу і організації влади. На думку вченого, влада повинна поширюватися знизу вгору – шляхом виборів, і зверху вниз – шляхом призначення, створення комісій, до складу яких увійдуть компетентні люди з певним багажем професійних знань і політичного досвіду [11, с. 7-36].

Основним чинником у розбудові системи державної влади в Україні можна назвати Конституцію. В загальному С. Шелухін позитивно сприйняв проект Конституції УНР проф. О. Ейхельмана, в якому політико-державний устрій України вбачався у формі суверенної демократичної республіки, «а лад в ній збудований на строго проведеному у життя принципі народного суверенітету...» [14, с. 192]. Важливим було й те, що даний проект був розрахований на політичну і громадську свідомість українського народу, на його почуття моральної і політичної відповідальності й на розуміння того, що все у політичному житті та державному будівництві залежить від нього самого.

С. Шелухін підкреслював, що вказана організація державної влади побудована на принципах цілковитого суверенітету народу, децентралізації, контролю і відповідальності владних структур перед народом та судовою системою [14, с. 192].

В українському державотворенні завжди актуальними є питання, які стосуються територіальної організації держави та розподілу владних повноважень між центром та регіонами. Очевидно, що реформа державно-територіального устрою може проводитись на принципах федералізму або унітаризму. Можливими є наступні варіанти адміністративно-територіальної організації України, зокрема: 1) перехід до федеративно-земельного устрою; 2) укрупнення адміністративних утворень на основі унітарної форми територіального устрою; 3) збереження наявного адміністративно-територіального поділу країни з можливим переглядом кордонів деяких областей з погляду вирівнювання економічних і просторових показників [1, с. 25]. Кожен запропонований підхід має чималу кількість прихильників, які аргументовано поясню-

ють чому надають перевагу своїм поглядам.

Ідея федералізму тісно пов'язана з питанням регіональної політики, де значне місце займає процес організації владних інституцій та вироблення ефективних механізмів їх взаємовідносин на різних рівнях. Рух у напрямку позитивного вирішення цього питання, враховуючи наявну практику, можливий лише за умови реструктуризації територіальної організації влади в державі та оптимізації регіональної політики, чіткий розподіл прав та повноважень адміністративних одиниць, що регулюватимуть взаємозв'язки між центром та регіонами. У широкому значенні регіоналізм – це система заходів для самостійного управління та особливі привілеї, які надаються окремим регіонам (округам, провінціям, областям тощо), враховуючи їх національні, економічні та інші особливості.

В архівах доби Гетьманату знайдено проект конституції Української держави невідомого автора. Деякі вчені вважають, що її автором є С. Шелухін. Даний документ базується на принципах народовладдя, він визначає рівність у громадсько-політичній діяльності як чоловіків, так і жінок, починаючи з двадцяти років, рівність громадян у своїх правах незалежно від геополітичного, етнічного і соціально-економічного походження, освіти, майна, оподаткування, недоторканість особистості, її житла та листування, свободи слова, друку, страйків, об'єднання в організації, право громадянина на притягнення будь-якого урядовця до суду за порушення особистих прав або прав співгромадян. У запропонованому проекті чітко розмежовувалися гілки державної влади: вища законодавча (парламент), вища виконавча (Рада Міністрів), вища судова (Генеральний суд) [11, с. 46].

У свою чергу за часів Гетьманату П. Скоропадський видав Грамоту до всього українського народу, в якій він охарактеризував ситуацію, яка склалась в Україні та свої плани стосовно її відбудови. В ній передбачався варіант більш жорстокої централізації, що в тих конкретних політичних реаліях з історичної перспективи видаються більш переконливими.

У ній проголошується: «Бувше Укра-

їнське Правительство не здійснило державного будівництва України, позаяк було зовсім не здатне до цього. Бешкети й анархія продовжуються на Україні, економічна розруха і врешті для багатющої колись-то України встає грізна мара голоду. При такому становищі, яке загрожує новою катастрофою Україні, глибоко сколихнуло всі трудові маси населення, які виступили з категоричним домаганням негайно збудувати таку Державну Владу, яка здібна була б забезпечити населенню спокій, закон і можливість творчої праці» [7, с. 82].

У той час вступ до проекту Конституції УНР розпочинається з окреслення найголовнішого призначення держави, про яке, на жаль, ті, хто прагне здійснювати керівництво державою, переважно забувають. «Держава існує і функціонує для людей, що в ній живуть. Над ними має держава примусову і зобов'язуючу їх владу з метою всебічного задоволення інтересів населення. Цей єдино справедливий і розумний погляд для виправдання панування в державі давно вже наука (доктрина). При здійсненні влади в державах упродовж багатьох віків не користувались таким етичним розумінням мети держави з цілковитою щирістю, і найчастіше заховували раніше витворені уявлення про державну владу, як у привілейоване володіння одної або декількох осіб в державі» [7, с. 152]. Та найголовніше – такі добрі наміри абсолютно не співвідносяться з практикою тогочасного державного будівництва.

С. Шелухін, як правознавець розробляв модель побудови владної структури в УНР, але, на жаль, даній моделі не судилось бути втіленою в життя, оскільки, після поразки національно-визвольних змагань українського народу в Україні утвердилась радянська форма державності. Українська Радянська Соціалістична Республіка існувала в умовах запровадження і функціонування тоталітарного політичного режиму. Хоч офіційно інститути радянських республік були самостійними, але насправді контролювались жорсткою централізованою політичною організацією – Комуністичною партією. С.Шелухін об'єктивно оцінював тоталітарну систему влади в СРСР та її на-

слідків для українського народу.

Щодо інтелігенції, яка прагнула керувати українським народом, то С. Шелухін, обґрунтовуючи свою думку, звинувачує її у поразці національно-визвольного руху українського народу 1917–1920 рр., та називає однією з причин поразки позбавлення інтелігенції підтримки народних мас та відсутність сильного, організованого політичного керівництва із певними практичними навичками.

У своїй державотворчій роботі українська інтелігенція, захопившись демагогічними гаслами, керувалася хибними політичними орієнтаціями. Тому її державницька ідеологія та устремління народних мас зазнавали значних розбіжностей в намаганнях відновити власну державність.

Влада на території УНР перейшла до Директорії – найвищого органу державної влади, створеного у листопаді 1918 р. У грудні було проголошено про відновлення УНР і призначено перший уряд на чолі з прем'єр-міністром В. Чехівським. Проте низка військових поразок у червні-липні 1920 р. та узурпація влади С. Петлюрою протягом 1919–1920 рр. викликали відкриті протести проти його одноособової диктатури, ворожнечу між провідними політичними силами і партіями УНР.

У зв'язку з цими подіями С. Петлюра створив комісію при міністерстві внутрішніх справ під головуванням О. Саліковського, яка протягом трьох тижнів мала розробити законопроект про Тимчасове верховне управління, а потім – про національний департамент (Державну народну раду УНР) [5, арк. 49-57].

Свою мету комісія вбачала в розмежуванні повноважень Директорії, Державної народної ради та Ради народних міністрів до ухвалення основного закону України. Відповідно до закону про Тимчасове верховне управління та порядку законодавства в УНР від 12. 11. 1920 р., С. Петлюра став одноосібним носієм верховної влади в державі. Проте вже через тиждень після ухвалення цих законів Директорія припинила своє існування, а її уряд став кабінетом у вигнанні [8, с. 283].

Ще однією вагомою складовою демо-

кратичної держави є баланс у розмежуванні повноважень між центральною і місцевою владою.

Американський етнополітолог Л. Снайдер вважає, що термін «регіоналізм» (або «регіоналізація») використовується для позначення стану або процесу «розподілу країни на невеликі адміністративні частини», або ж «утворення комбінації кількох держав, що діють як ціле» [2, с. 11]. Регіоналізм передбачає: поділ владних повноважень всередині єдиного політичного організму; розвантаження державного центру через утворення нових субцентрів управління у межах територій; поєднання загальнонаціональної політики з територіальною специфікою [3, с. 545].

Про те, якою важливою є для сучасного українського суспільства дана проблема вказував відомий український вчений І. М. Варзар. На його думку, для поліетнічної країни, розміщеної у вразливому геополітичному центрі Європи, відсутність науково-засадових концепцій державної політики в трьох специфічних областях суспільного життя – регіональній, етнічній та муніципальній – це досить небезпечна річ [4, с. 7-36].

Сергій Шелухін позитивно ставився до ідеї федерації. На його думку, будь-якій народності як члену та органічній частині людства потрібна солідарність та кооперація з іншими народами, оскільки ізоляція народності та сепаратизм спричинили б до того, що така народність стала б нужденною та вбогою, більше того, це б привело до духовної смерті [12, арк. 22]. Також вчений передбачав, що насильницьке державне сполучення чужих народностей спричиняє асиміляції і денаціоналізації, «понижує духовний рівень людства і робить його калікою» [12, арк. 36]. Вирішення проблем федерації повинні займатись вільні народи, з народами, близькими за расовими, психічними і духовними ознаками, тому «не треба змішувати асиміляцію з вільними культурними впливами» [12, арк. 54].

Працюючи над концепцією федерації, С. Шелухін особливе місце в ній відводив аналізу психології українців, росіян і поляків. На його думку асиміляція між цими народами на сучасному етапі їхнього роз-

витку є передчасною, навіть шкідливою, оскільки «різниця в психології цих трьох народностей творять особливості в соціальному укладі життя, у взаємовідносинах людей, у всій культурі народів» [13, с. 69]. Наслідком федерації між цими народами буде подальша асиміляція та денаціоналізація, а як наслідок, одноманітність, штучні шаблони, нищення природних ресурсів і зубожіння України.

На думку дослідника, перш ніж створити будь-які проекти української федерації, варто, виходячи з принципів державного права, здійснити організацію трьох елементів: верховної влади, народу і території.

Вчений виділяє три види верховної влади: демократичну республіку, монархію і диктатуру. Основою ж майбутньої верховної влади в Україні має бути, на його думку, принцип народного суверенітету, верховенство народу у всіх його класах і станах у демократичній республіці, що здійснюватиметься відповідними органами, котрим народ надасть свої повноваження.

Це є однією з відмінностей демократичної республіки від монархії, де верховна влада належить особі фізичній (монархові), і диктатури, яка більшу частину населення позбавляє будь-яких прав. Другим елементом держави є народ. С. Шелухін вважає, що «пануючі питання про людську особу, її стан в державі і в суспільстві, їхні взаємовідносини і ступінь їхньої свободи й взаємин повинні регулюватися законом про народності в державі, про права громадян, права народностей» [10, с. 405]. Отже, окрім самого народного характеру влади, необхідна організація правової держави. Щодо третього елемента держави – території, то його вчений пов'язує з питанням територіальної організації і територіальної компетенції влади, з майбутньою адміністративно-територіальною будовою України, де важливе місце виділялось би визначенню статусу таких етнічних та історичних регіонів, як Кубань, Галичина, Дон і Крим, що могли б стати окремими територіальними округами майбутньої Української держави чи навіть автономними одиницями. Проте, перш ніж готувати основні закони про

територію (організацію її як елемента держави), варто визначитися: якою має бути держава – простою чи складною? Якщо простою – то централізованою чи децентралізованою? Якщо децентралізованою, то якими будуть її частини, з якою автономією – політичною чи громадською? Якщо складною – то союз держав чи союзна держава і які частини? Коли конфедерація – то яка? Коли федерація – то яка? [10, с. 405]

Окрім вищезазначених факторів, які стосуються принципів майбутнього державного ладу в Україні, С. Шелухін приділяє значну увагу питанням раціонального розподілу і організації влади: знизу вгору – шляхом виборів і зверху вниз – шляхом призначення, створення комісій, до складу яких ввійдуть люди науки, знання, досвіду. Вчений переконаний, що єдиним джерелом влади в українській державі має бути її народ [9, с. 568].

Свою концепцію федерації вчений пов'язує з правовим станом тих держав, що вступають у федерацію. Правову державу він визначає як громадський союз і вищу форму організації вільних людей на своїй території на основі закону, та підкреслює, що народ зможе досягти свободи лише тоді, коли матиме «свою самостійну, незалежну, суверенну державу і всі свої інтереси, потреби й цілі задовольнятиме й досягатиме... незалежно ні від чийх втручань, дозволів, згод, самостійно, на основі свого права» [9, с. 568].

### Висновки

Необхідно позбутись надмірно емоційних оцінок сучасних процесів та оперувати науковими аргументами, у тому числі з історії українського державотворення, уникаючи очевидних помилок, вже зроблених у минулому. Підтвердилась ідея С. Шелухіна, що власне народ є основною рушійною силою в державотворчих процесах. Демократизм, народоправство, республіканські традиції – це основні державотворчі ідеї українського народу. Теоретичний матеріал та практичні здобутки Сергія Шелухіна є актуальними і сьогодні, коли мова йде про демократизацію українського суспільства. Вони можуть бути використані в про-

цесі формування сучасної представницької демократії України та її основних структурних елементів: системи представництва; інституту поділу влади; інституту виборів. Особливої ваги набуває реформа місцевого самоврядування. При її реалізації необхідно виконати два завдання: надати територіям кращі умови для вирішення місцевих проблем, і водночас – зберегти єдність країни, уникнути її дроблення. Також слід активно працювати над утвердженням у суспільстві громадянської відповідальності, неприйняття правового нігілізму. Без певних моральних стандартів жодні політико-правові реформи не можуть бути успішними.

### Література

1. Андрусак І. Блиск і злиденність української націонал-демократії : Політологічне есе / І.Андрусак, Є. Петренко. – К. : Смолоскип, 1999.–80 с.
2. Андрусак Т. Ейхельман Оттон (Отто) / Т.Андрусак // Мала енциклопедія етнодержавознавства [НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького ; редкол. : Ю.І.Римаренко (відп.ред.) та ін.]. – К. : Довіра ; Генеза, 1996. – С.842.
3. Антологія лібералізму: політико-правничі вчення та верховенство права / [упоряд. : С.Головатий, М.Козюбра, О.Сироїд ; відп. ред. С.Головатий ; наук. ред. С.Головатий, О.Сироїд, О.Волкова, А.Черевко]. – К. : “Книги для бізнесу”, 2008.–992 с.
4. Антологія української юридичної думки : [в 10 т.]. Т. 8 : Міжнародне право / [редкол. : Ю.С. Шемшученко (гол.) та ін. ; упоряд. : В.М. Денисов, К.О. Савчук ; відп. ред. В.М. Денисов]. – К. : Видавничий Дім “Юридична книга”, 2004. – С. 7–36.
5. Закон про Державну Народну Раду УНР // ЦДАВОУ. Ф.1065. Рада народних міністрів Української Народної Республіки Київ, Кам'янець-Подільський; Тарнів (Польща), оп.2, спр.295. Документи по виробленню конституції УНР . Т.1.
6. Каневский А. С. Принцип разделения властей и механизм «сдержек и противовесов» в государственном строе США/ - А. С. Каневский// Вестник Севастопольско-

го гос. тех. ун-та. Філософія и политология. – Севастополь: Изд-во СевГТУ.–1998. Вып.№13. – с. 81-85

7. Конституційні акти України. 1917–1920. Невідомі конституції України. – Київ: Філософська і соціологічна думка, 1992.– 272 с.

8. Мала енциклопедія етнодержавознавства / [відп. ред. Ю. Римаренко]. – К. : Довіра ; Генеза, 1996.–942 с.

9. С. Шелухін. До Центрального Комітету Української партії соціалістів – федералістів // Воля. 1920. Т. 1, ч.12. С. 568.

10. С. Шелухін. В справі проектів про майбутній лад на Україні // Воля. 1920. Т.2, ч. 11–12. С. 405.

11. Турчин Я. Б. Суспільно-політичні погляди та державотворчі ідеали С.Шелухіна // Львів.–2005. – 190 с.

12. Шелухін С. Національний університет// Центр. держ. арх. України. Ф. 3695, оп.1, спр. 125., 266 арк.

---

**SUMMARY**

*Theoretical legacy S. Shelukhin allows carefully analyze the necessary constitutional changes. In terms of significant institutional and legal transformations is important to take account of developments thinker who actively worked as a scientist at the same time took part in the state building process in 1917-1920. For the proper management of the country as necessary to ensure a balance between the branches of government, and in the division of powers between the central and local authorities. However, the effective functioning of state and legal institutions require proper and citizenship.*

13. С. Шелухін. Додаткові лекції до курсу «Історії українського народу». С. 69.

14. Шелухін С. Проект Конституції У.Н.Р Проф.Ейхельмана // Воля. – Відень, 1921. – Т.3. – С. 192 – 194.

15. Шелухін С. В справі проектів про майбутній лад на Україні // Воля, 1921. – Т.2. – Ч. 11–12. – с. 404 – 408.