

УДК 342.5

**Книш Віталій Васильович,**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри екологічного,  
аграрного і земельного права  
Івано-Франківського університету права  
імені Короля Данила Галицького



### ЮРИДИЧНЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ЗАСАД КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНСТИТУЦІЇ УНР 1918 РОКУ

*У статті досліджено особливості юридичного закріплення конституційно-правової відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування у Конституції Української Народної Республіки. На базі аналізу норм цієї Конституції автор статті здійснив узагальнення особливостей цього виду відповідальності стосовно різних гілок влади.*

**Ключові слова:** відповідальність, юридична відповідальність, конституційно-правова відповідальність, негативна (ретроспективна) відповідальність, позитивна (перспективна) відповідальність, конституційно-правова відповідальність за Конституцією Української Народної Республіки.

**Постановка проблеми.** Слід зазначити, що питання про генезу, сутність та механізм реалізації конституційно-правової відповідальності в Україні не може бути вирішене ефективно без урахування позитивного історичного досвіду, що знайшов своє відображення в українському конституціоналізмі, державотворчих традиціях.

Яскравим прикладом юридичного закріплення та розмежування конституційно-правової відповідальності між органами державної влади є така конституційно-правова пам'ятка, як Конституція УНР, норми якої підлягають ретельному науковому дослідженню з позицій формулювання загальних засад та механізму конституційно-правової відповідальності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Слід зазначити, що проблема конституційно-правової відповідальності вже була предметом наукових досліджень цілої низки представників юридичної науки, зокрема таких, як К. Басін, В. Кафарський, І. Кресіна, О. Майданик, Н. Оніщенко, В. Погорілко, В. Полевий, Т. Тарахонич, В. Федоренко, А. Червяцова В. Шаповал та інші науковці.

Однак додаткового наукового дослідження та ретроспективного аналізу потребує питання історичного досвіду у сфері закріплення загальних засад конституційно-правової відповідальності та механізму її реалізації. Одним з таких історичних джерел права з досліджуваного питання виступає Конституція УНР, у якій через принципи розподілу влади та розмежування повноважень між органами державної влади також встановлено конституційно-правову відповідальність вищевказаних суб'єктів.

**Постановка завдання.** Враховуючи вищенаведене, метою цієї наукової статті є



дослідження особливостей юридичного закріплення конституційно-правової відповідальності органів державної влади за Конституцією УНР. З мети впливають наступні завдання: 1) проаналізувати зміст норм, які визначають основні засади та механізм реалізації конституційно-правової відповідальності органів державної влади; 2) охарактеризувати особливості відповідальності окремих органів державної влади за Конституцією УНР; 3) узагальнити у висновках основні результати, отримані у ході наукового дослідження цієї проблематики.

**Виклад основного матеріалу.** 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» [2]. З цього положення випливає, що народ, будучи джерелом влади, формуючи 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» [2]. З цієї норми впливають 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) впливають 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) [2]. 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») [2]. 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») [2]. 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 (у 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 инакше, як постановою Всенародніх Зборів України» [2]);

5) виключне право Всенародніх Зборів та їх відповідальність за оголошення війни та миру, що реалізується кваліфікованою 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» [2]);

6) 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» [2]). У цьому 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» [2].

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» [1, 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 недовіря, складає свою повновасть, і через 24 години після цього Всенародні Збори можуть приступити до заміщення його...» [1, 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» [1, 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» [1, 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 Народної Республіки...» [3, с. 176].

Отже, конституційно-правова відповідальність органів місцевого самоврядування тісно пов'язана з контрольною функцією міністрів УНР щодо виборних Рад і Управ громад, волостей і земель, а також з юрисдикційною функцією органів правосуддя, які вирішують спори за участю органів місцевого самоврядування УНР.

Конституцією УНР також регламентовано право автономії Національних Союзів (об'єднань, що представляють інтереси національних меншин у державі). Проте слід зауважити, що юридичними межами для функціонування таких інституцій виступали компетенція та конституційно-правова відповідальність за здійснення своїх повноважень (перш за все – 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 (у т.ч. й конституційно-правова) – можливістю здійснювати позики та нести відповідальність за їх погашення, вживати інші заходи для розвитку Національних Союзів.

**Висновки.** Таким чином, відповідальність органів державної влади та місцевого самоврядування УНР характеризувалась такими особливостями:

**1) закріпленість на рівні Конституції загальних та специфічних рис конституційно-правової відповідальності парламенту УНР** (Всенародних Зборів УНР). Зокрема, загальною рисою конституційно-правової відповідальності парламенту УНР є її 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 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;**





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;

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

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

#### Список використаних джерел

1. Дорошенко Д. Доба Центральної Ради / Д. Дорошенко. – Історія України. 1917 – 1923 рр. – Ужгород, 1932. – ... – Т. 2. – С. 56 – 57.
2. Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) // ПС «Законодавство»: Історичні акти.
3. Христюк П. Замітки і матеріали до історії української революції. 1917 – 1920 рр.: В 4 ч. / П. Христюк. – Прага, 1921. – ... – Ч. 2. – С. 174 – 180.

#### ***Кныш В. В. Юридическое закрепление начал конституционно-правовой ответственности органов государственной власти и местного самоуправления в Конституции УНР 1918 года***

*В статье исследованы особенности юридического закрепления конституционно-правовой ответственности органов государственной власти и местного самоуправления в Конституции Украинской Народной Республики. На базе анализа норм данной Конституции автор статьи осуществил обобщение особенностей данного вида ответственности относительно разных ветвей власти.*

**Ключевые слова:** *ответственность, юридическая ответственность, конституционно-правовая ответственность, негативная (ретроспективная) ответственность, позитивная (перспективная) ответственность, конституционно-правовая ответственность по Конституции Украинской Народной Республики.*

#### ***Knysh V. V. Juridical fixing of basements of constitutionally-law responsibility of public and local self-government by the Constitution of Ukrainian People's Republic of 1918***

*In the article the features of the legal fixing of constitutionally-law responsibility of public and local self-government authorities are investigational in Constitution of Ukrainian People's Republic. On the base of analysis of norms of this Constitution the author of the article carried out generalization of features of this type of responsibility in relation to the different branches of power.*

**Key words:** *responsibility, law responsibility, constitutionally-law responsibility, negative (retrospective) responsibility, positive (perspective) responsibility, constitutionally-law responsibility on Constitution of Ukrainian People's Republic.*

