

УДК 94(100)[342.413+321](477)“1917/1921”

**Володимир Шаповал**

д-р. юрид. наук, проф., чл.-кор. НАН України  
головн. наук. співроб.

Інститут історії України НАН України  
01001, Україна, Київ, вул. Михайла Грушевського, 4  
E-mail: v.m.shapoval@ukr.net

## **КЛЮЧОВІ ІДЕЇ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ Й ДЕРЖАВНО-ПРАВОВИЙ РОЗВИТОК УКРАЇНИ В ПЕРІОД НАЦІОНАЛЬНО-ВИЗВОЛЬНИХ ЗМАГАНЬ 1917–1921 РОКІВ**

*У статті охарактеризовано ідеї народного суверенітету й розподілу влад, що становлять основу світового конституціоналізму як історичного явища. Розглянуто еволюцію понять народного суверенітету й розподілу влад, вказано на чинники, які зумовлюють їх релевантність щодо сучасної суспільної практики в різних країнах, передусім в Україні. У контексті поняття розподілу влад розглянуто основні форми державного правління. Акцентовано, що форма правління, яка на початку 90-х років минулого століття була прийнята в Україні, є лише імітацією відповідних форм. Подано оцінку рецепції ідей народного суверенітету й розподілу влад авторами програмних документів українських політичних партій початку ХХ ст., а також конституційних проектів і актів конституційного значення, оприлюднених і ухвалених у період національно-визвольних змагань 1917–1921 р.*

**Ключові слова:** народний суверенітет, народ, розподіл влад, форма державного правління, національно-визвольні змагання.

**Volodymyr Shapoval**

Doctor of Law, Professor, Corresponding Member  
of the National Academy of Sciences of Ukraine

Chief Researcher

Institute of History of Ukraine  
of the National Academy of Sciences of Ukraine  
4, Mykhailo Hrushevskyyi Street, Kyiv, 01001, Ukraine  
E-mail: v.m.shapoval@ukr.net

## KEY IDEAS OF CONSTITUTIONALISM AND STATE-LEGAL DEVELOPMENT OF UKRAINE DURING THE NATIONAL LIBERATION MOVEMENT OF 1917–1921

*The article describes the ideas of people's sovereignty and division of powers, which are the foundation of world constitutionalism as a historical phenomenon. The author analyzes the evolution of the notions of popular sovereignty and distribution of powers, as well as the factors that determine their relevance with regard to modern social practices in different countries, primarily in Ukraine. In the context of the concept of popular sovereignty, the article explores interpretations of the people, including legal, as well as the content and nature of the people's right to uprising even against formally legitimate rulers who usurped power and abuses it. In line with the concept of the division of powers, the main forms of government are considered. It is emphasized that the form of government, which was adopted in Ukraine in the early 90's, is merely a simulation of the corresponding forms. The article examines the reception of the ideas of national sovereignty and distribution of powers by the authors of the program documents of Ukrainian political parties at the beginning of the XX century, as well as constitutional projects and acts of constitutional significance, promulgated and approved during the national liberation movement of 1917–1921. The author notes that explicit authoritarianism in the organization and implementation of power and some formal features of parliamentary government or the intention to implement it for objective reasons often combined in this period.*

**Keywords:** *popular sovereignty, people, division of powers, form of government, national liberation movement.*

Важливим результатом суспільного розвитку було формування теорії і практики світового конституціоналізму. На нашу думку, конституціоналізм — це смислова триєдність, яку становлять політико-правова ідеологія, сформована у час виникнення передумов революцій XVII–XVIII ст. у Європі й Америці та під час цих революцій, а також відповідне правове регулювання й правозастосування, що спираються на цю ідеологію. Конституціоналізм має за підґрунття доктрину природного права, він з самого початку передбачав запровадження обмеженого державного владарювання, а в ролі обмежень мали виступати права людини. Початок формування теорії і практики конституціоналізму засвідчило проголошення та поширення насамперед ідей народного суверенітету й розподілу влад. Саме ці ідеї є ключовими за змістом конституціоналізму, становлять його своєрідний сенсуальний стрижень.

Прийнято вважати, що стосовно влади поняття суверенітету першим сформулював у XVI ст. Ж. Боден. Він визначав суверенітет як неподільну верховну владу, носієм і джерелом якої визнавав монарха, і стверджував, що суверенна влада обмежується «божественним і природним правом», яке становить основу правопорядку<sup>1</sup>. Ідеї Ж. Бодена знайшли продовження у творах інших авторів XVI–XVII ст., частина з яких стверджувала, що верховна влада обмежувалася також за правом «людського походження». Дж. Локк зазначав, що верховна влада належить народу, котрий «на невизначених умовах передав до його [політичного володаря. — *Авт.*] рук чи до рук його предків для того, щоб вони використовували її на благо народу»<sup>2</sup>. Мислитель акцентував на праві народу на повстання проти тих, хто відповідно зловживав владою, і чи не першим відійшов від трактування народу як вищих суспільних верств, розглядаючи його як сукупність індивідів, що мають однакові (рівні) права.

Актуальне загалом і сьогодні трактування народного суверенітету було запропоноване у XVIII ст. Ж.-Ж. Руссо, який асоціював суверенітет із «спільною волею», тобто волею народу як сукупності юридично рівних громадян<sup>3</sup>. Він писав про неможливість відчуження, передавання, делегування народного суверенітету. Таке трактування народного суверенітету, що з часом знайшло відображення в конституціях, у наші дні є по суті загальноновизнаним. Водночас ідею (конституційний принцип) народного суверенітету, як й ідею розподілу влад, не можна вважати за абсолют. Вона слугує за ідеологічний, політичний і правовий концепт демократичних за характером організації і здійснення влади, проте реалізація цієї ідеї у суспільній практиці нерідко віддалена від її справжнього смислу.

Критики ідеї народного суверенітету з ліберальних позицій, починаючи з кінця XVIII ст., вказують на надмірну апіорність категорії народ. На думку частини з них, народ, розглядуваний як джерело і носій влади, об'єктивно не може бути соціологічно поділений на різні соціальні, економічні та етнічні групи або представлений як сукупність диференційованих індивідів, що мають відмінні можливості й такі, що не співпадають, інтереси в особистому і суспільному житті. Крім того, немало авторів убачають протиріччя за смислом між ідеєю народного суверенітету й сутністю індивідуальних прав.

Проте найбільше заперечується об'єктивність характеру волі народу, визнаної по суті основою народного суверенітету. Дж.С. Міл писав, що «воля народу на практиці означає волю найчисельнішої чи найактивнішої частини народу, волю більшості або волю осіб, що спромоглися, щоб їх сприймали як більшість»<sup>4</sup>. До того ж воля більшості не завжди й не в усьому відповідає суспільному інтересу й може відображати вузько групові потреби. Досвід різних країн, включаючи Україну, засвідчує, що

визначення цієї волі та її реалізація (народне волевиявлення), здійснювані насамперед через вибори й референдум, нерідко стають сферою застосування «технологій», які спотворюють сенси народного суверенітету. При цьому, як зазначав К. Шмітт, «воля сотні по-рабському налаштованих людей навіть за їх однаковості не створює жодної вільної волі»<sup>5</sup>. Наведені та подібні оцінки не є запереченням ідеї народного суверенітету, але застерігають від ілюзій.

Проте, попри наявність негативного історичного суспільно-політичного досвіду, ідея народного суверенітету зберігає свою роль в обґрунтуванні й забезпеченні демократичного владарювання. Той самий К. Шмітт зазначав, що згідно із загальною передумовою такого владарювання «народ здатний на будь-яке політичне рішення», і посилення на його недостатню поінформованість є неприйнятними<sup>6</sup>. Таку оцінку треба вважати за аксіому, інакше ідея народного суверенітету втрачатиме будь-які сенс і значення.

Поняття народного суверенітету сперте на поняття народу, яке визначають по-різному. У суспільній свідомості народом звичайно вважається або все населення країни, або конкретна етнічна спільнота (нація). Терміну «народ» надавалося також ідеологічне забарвлення, і ним позначали «експлуатованих», відповідний суспільний клас або класи. Ідеологічне підґрунття мала, зокрема, теза про існування «єдиного радянського народу», яка була складовою гасла про розвинутий соціалізм.

Існують юридичні трактування народу, які знаходять відображення в основних законах. За одним з таких трактувань народ — це сукупність усіх громадян держави. У преамбулі Конституції України йдеться про те, що вона прийнята від імені Українського народу — громадян України всіх національностей. Згідно з іншим трактуванням народ — це сукупність громадян конкретної держави, які мають право голосу на виборах і референдумі, тобто виборчий корпус. В основних законах використовуються відповідно похідні терміни. Наприклад, у ст. 69 Конституції України встановлено, що народне волевиявлення здійснюється через вибори та інші форми безпосередньої демократії, а в її преамбулі йдеться про всенародне голосування. Обидва наведені юридичні трактування народу є взаємопов'язаними й доповнюють одне одного.

Одним з проявів ідеї народного суверенітету є історично визнане право народу на повстання навіть проти формально законних правителів, що узурпували владу й зловживають нею. Про право народу на повстання писали різні європейські автори, починаючи з XIII ст. (Т. Аквінський), але вперше його документально зафіксували в Декларації незалежності США 1776 р. Надалі визнання такого права нерідко розцінювалося як прояв політичного ідеалізму, притаманного періодам революцій, а його

значення й можливості реалізації заперечувалися посиленнями на необхідність дотримання вимог формальної законності у сфері державного владарювання.

Відповідне право у «пом'якшених» формулюваннях знайшло місце в окремих сучасних конституціях, трансформувались у право громадян протидіяти посяганням на конституційний лад, на демократичний порядок реалізації основних прав і свобод, або у право чи навіть обов'язок виступати законним способом проти узурпації державної влади (Естонія, Литва, Угорщина, ФРН). Право громадян чинити опір «діям, спрямованим на захоплення державної влади», передбачалося в офіційному проєкті Конституції України в редакціях, оприлюднених у 1992–1995 р.<sup>7</sup> Проте при його доопрацюванні у Верховній Раді України ці положення були вилучені.

У багатьох основних законах, включаючи Конституцію України, констатується, що влада, джерелом і носієм якої є народ, може здійснюватися безпосередньо і через відповідні органи. Водночас на рівні суспільної свідомості поняття влади народу звичайно сприймається як абстракція, а сама влада трактується як виключно влада держави або навіть як влада її органів і посадових осіб. У радянський період «державна ставала уособленням влади та її носієм, ... народ відсувався на задній план як політична фікція, скоріше як гасло владарювання»<sup>8</sup>. Складно заперечувати таку оцінку стосовно сучасних реалій. Стійке сприйняття держави та її органів як носіїв або навіть як «власників» влади, задекларованої владою народу, може мати негативні наслідки.

Серед таких наслідків слід виділити ймовірні розширення кола тих, хто у різні способи самоізолюється або поза своїми намірами відчужується від влади, і втрату владою будь-якої легітимності. Не можна виключати того, що в соціумі відбуватиметься розмежування на тих, хто здійснює владу (суб'єкти влади), і підвладних (фактично об'єкти влади). Як результат, конституційно встановлені інструменти владарювання набуватимуть значення форми без належного змісту, тобто ставатимуть фіктивними. Це створюватиме системні загрози для суспільства.

Сама влада народу у усіх її образах має бути здійснювана на основі закону і з використанням способів і засобів, що ним передбачені. Ця теза перебуває у формально-логічній колізії з правом народу на повстання, включаючи його сучасні версії. Така колізія може зніматися суспільною практикою: за умов демократичного розвитку відповідна практика її звичайно нівелює. Як свідчить історія, відсутність демократії і авторитарність можуть призводити до реалізації зовні привабливого, а по суті популістського і за можливими наслідками реакційного гасла, відповідно до якого «народ є зверхнім відносно формальної конституції».

Як відомо, владарювання існувало за усіх історичних часів, але немає підстав стверджувати про наявність за так званих старих часів законодавчої, виконавчої та судової влади як юридично окреслених і розмежованих, тобто розподілених, його сфер. Першими розподіл влад як завершену політико-правову ідею запропонували англійські автори XVII ст., які розглядали його як принцип організації історично нової держави. У наступному столітті Ш. Монтеск'є писав, що розподіл влад має «забезпечувати індивідуальну свободу і є пересторогою деспотизму»<sup>9</sup>. У Декларації прав людини і громадянина 1789 р. (Франція) констатувалося, що, зокрема, суспільство, в якому не здійснений розподіл влад, не має конституції. Проте вже тоді пропонувалися різні трактування розподілу влад, що засвідчувало відмінності в поглядах на організацію владарювання.

У наші дні відповідні відмінності виявляються в характеристиках різних форм державного правління. Поняття форми правління послуговує характеристиці державного ладу будь-якої сучасної країни. Проте класифікації держав за критеріями, близькими за смыслом до цього поняття, пропонувалися ще в античний період. За доби Середньовіччя для характеристики єдиновладдя почали вживати термін «монархія», запозичений з грецької мови. Термін «республіка» в Стародавньому Римі певний час позначав саму державу, відображаючи її суспільний сенс як «спільної справи» (лат. *res publica*). Для позначення державної організації, яка виступала антитезою єдиновладдю, цей термін почали вживати з XVI ст.

Сьогодні відповідні терміни вказують на два найбільш загальні різновиди форми державного правління. Термін «республіка» зазвичай є складовою офіційної назви держави або її конституційного визначення. За приклад може слугувати історична назва нашої держави — Українська Народна Республіка. Пропозиції офіційно поіменувати сучасну державу Республікою Україна або Українською Республікою були відкинуті з політичних міркувань: такі назви нібито спричиняли алюзії щодо формально суверенної Української РСР.

Розвиток теорії і практики конституціоналізму засвідчено сучасними формами державного правління, більшість з яких співвіднесена з практикою вітчизняного державотворення. Такі форми «матеріалізуються» в соціальному й політичному середовищах. Іншими словами, в кожній країні форма правління постає своєрідним рефлексом на стан соціуму і, відповідно, політикуму. Тому різні форми правління не мають абсолютного виразу, і кожна з них є багатоманітною в конкретних проявах.

До сучасних форм державного правління віднесені парламентські монархія й республіка, що за своїми головними ознаками є аналогами.

Для їх позначення використовується також термін «парламентське правління». Аналіз практики конституціоналізму дозволяє сформулювати ознаки таких форм правління. До головних з цих ознак віднесені: 1) побудова державного механізму на засадах часткового розподілу влад, або їх часткового змішування, що означає організаційне сполучення законодавчої і виконавчої влади (передусім сумісність мандата члена парламенту і посади члена уряду); 2) належність виконавчої влади уряду, який є вищим органом виконавчої влади; 3) формування уряду парламентом зазвичай за участі глави держави, яка є формальною або навіть номінальною; вирішальна роль у відповідному процесі політичної партії чи коаліції партій, що має більшість у парламенті; 4) політична відповідальність уряду загалом і, нерідко, його окремих членів виключно перед парламентом.

Парламентську республіку нерідко ототожнюють з директоріальною республікою, яка в наші дні є по суті винятковою. Водночас окремою і навіть родовою ознакою директоріальної республіки вважають відсутність інституту президента як глави держави. Своєю чергою, у частині парламентських республік президент обирається парламентом або спеціальною колегією, утвореною фактично на основі складу парламенту, в інших країнах з відповідною формою правління — на загальних виборах.

Ще однією з сучасних форм державного правління є президентська республіка. Головними ознаками президентської республіки є: 1) побудова державного механізму на засадах жорсткого розподілу влад, що передбачає чітку організаційну і функціональну розмежованість органів законодавчої та виконавчої влади (передусім несумісність мандата члена парламенту й посади в системі виконавчої влади й відсутність у президента права розпуску парламенту); 2) конституційно встановлена й така, що існує на практиці, належність виконавчої влади президенту; 3) політична відповідальність міністрів та інших керівників у системі виконавчої влади перед президентом, посада якого заміщується виключно за результатами загальних виборів.

До сучасних форм державного правління віднесена й напівпрезидентська республіка (визначення М. Дюверже) або змішана республіканська форма. До її головних ознак віднесені: 1) функціонування виконавчої влади на основі ознак, притаманних як парламентській, так і президентській республікам; 2) дуалізм виконавчої влади, що означає поділ повноважень у сфері виконавчої влади між урядом на чолі з його главою і президентом за відсутності в президента повноваження на власний розсуд відправляти у відставку уряд або його окремих членів; 3) відсутність прямого визначення президента в конституції як суб'єкта виконавчої влади, хоча така роль впливає зі змісту його повноважень;

4) конституційне закріплення функцій президента як арбітра або гаранта щодо визначених сфер суспільного буття; обрання президента на загальних виборах.

Вважається, що форма державного правління, запроваджена в більшості пострадянських країн, включаючи Україну, була запозичена з сучасного досвіду Франції, де вперше конституювали змішану республіканську форму. Проте прийнята у відповідних країнах форма правління є по суті імітацією змішаної республіканської форми. При цьому ігноруються такі чинники функціональності змішаної республіканської форми, як наявність розвинутого громадянського суспільства й усталеної політичної системи, а також стійких традицій демократії і парламентаризму. Відсутність цих чинників у пострадянських країнах може призвести й нерідко призводить до виникнення проявів авторитаризму з боку президента.

Багато авторів трактують прийняту в більшості пострадянських країн форму державного правління як президентсько-парламентську республіку. Однак поняття президентсько-парламентської республіки, як і вживане йому в протиставлення поняття парламентсько-президентської республіки, практично ніким не визначені. Більше того, ці поняття використовуються без реальних пояснень відмінностей, що існують за їх змістом. Можна, наприклад, поставити питання: які конкретно зміни в конституції мають бути здійснені з метою трансформації президентсько-парламентської республіки в парламентсько-президентську? Відповідь на це питання, яка зазвичай пропонується, і згідно з якою потрібно послабити статус президента й посилити статуси парламенту та уряду, є не тільки науково незадовільною, а суспільно зневажливою, розрахованою на консервацію невігластва. На наше переконання, класифікація президентсько-парламентської і парламентсько-президентської республік є штучною й нерідко призначена відволікати суспільну увагу від реальних потреб державного будівництва.

Визначальною рисою державного ладу більшості пострадянських країн є зосередження в президента юридично визначених повноважень і фактичних владних можливостей передусім у сфері виконавчої влади. При цьому президент домінує у цій сфері й сприймається як глава виконавчої влади де факто. Президент наділяється й вагомими повноваженнями стосовно законодавчої та судової влади, через що розподіл влад може сприйматися як умовність. За відповідних обставин владні можливості президента збільшуються за рахунок відсутності розвинутого громадянського суспільства, зокрема політичної системи, яка б визначально впливала на функціонування парламенту, а з тим — уряду. Важливим є й те, що в пострадянських країнах сама ідея розподілу влад



нерідко набуває доктринальних тлумачень, які не виглядають органічним продовженням його фактично класичних версій.

За будь-яких умов, конституційне закріплення ідеї (принципу) розподілу влад у пострадянських країнах є позитивом. По-перше, у відповідний спосіб оформлюється відмова від принципів владарювання, проголошених у радянський період. По-друге, конституювання розподілу влад засвідчує хоча б формальний намір демократичного державно-правового розвитку. По-третє, таке конституювання стимулює створення інституціональних форм цього розвитку. По-четверте, розподіл влад виступає засобом розмежування інтересів різних політичних сил. Це означає, що він може слугувати запобіганню негативних для суспільства конфліктів між цими силами.

Водночас існує оцінка, згідно з якою «теорія розподілу влад не може більше слугувати функціональним задачам, а виступає лише телеологічною настановою»<sup>10</sup>. Не поділяючи категоричність такої оцінки, приєднуємося до заперечень абсолютизації ідеї розподілу влад. Крім того, не існує моделі розподілу влад, запровадження якої забезпечувало б владарюванню в конкретній країні демократичну якість. Така якість забезпечується якістю соціуму і по суті продукованого ним політикуму.

Як відомо, в Конституції України замість формулювання «розподіл влад» вжито словосполучення «поділ влади». Таку заміну не можна оцінювати однозначно. Формулювання «розподіл влад» видається таким, що по-своєму натякає на відповідні функції єдиної державної влади. У літературі зазначається, що розподіл влад можна сформулювати як «концепцію єдності державної влади і розподілу її сфер»<sup>11</sup>. Проте не виключаються спроби трактування відповідного формулювання як позначення подільності державної влади на окремі «влади». З іншого боку, таке трактування можливе й щодо словосполучення «поділ влади».

Крім того, в Україні широкий вжиток має формулювання «гілка влади», відсутнє в конституційному тексті, а також у законах та інших нормативних актах. Причиною появи цього формулювання був подвійний переклад запропонованого Ш. Монтеस्क'є франкомовного словосполучення «separation des pouvoirs». Один з перекладів цього словосполучення російською — «разветвление властей», яке українською має бути перекладене як «розгалуження влад». Тому логічним було б формулювання «галузь влади». Водночас Ш. Монтеस्क'є, відповідно характеризуючи владу, вживав також слово «branche», що з французької можна перекладати і як галузь, і як гілка.

Закріпивши принцип поділу влади (розподілу влад), автори Конституції України зацентували на тому, що державна влада здійснюється насамперед органами, які уособлюють три відповідні її функції.

В. Авер'янов писав: «Принцип «розподілу влади» є лише теоретичним постулатом чи доктриною, яка дає змогу певним чином будувати державний механізм та організувати його функціонування», і його доцільно розглядати як «констатацію того факту, що державна влада реалізується через певні види державних органів»<sup>12</sup>. В іншій праці стверджував, що «розподіляється не сама влада, а механізм її здійснення»<sup>13</sup>. З такими оцінками варто погодитися.

У контексті розуміння розподілу влад важливе значення має питання співвідношення законодавчої і виконавчої влади. Частина сучасних авторів обстоює пріоритет або примат законодавчої влади, посилаючись на тезу Дж. Локка, згідно з якою призначенням виконавчої влади є виконання законів. З іншого боку, немало дослідників намагаються довести вирішальну роль виконавчої влади. За деякими оцінками еволюція парламентських форм державного правління призвела до переважання або навіть до домінування виконавчої влади над владою законодавчою.

Однак один із сенсів розподілу влад полягає в тому, що законодавча і виконавча влада є однопорядковими. Це не означає, що вони рівні (рівноправні, однакові за повноваженнями відповідних органів) між собою. Така рівність навіть теоретично неможлива, а про нерівність тут можна говорити лише умовно. За будь-якої форми державного правління органи законодавчої, виконавчої та судової влади призначені реалізувати різні функції і повноваження, а їх діяльності притаманні відмінні засоби й методи.

Ідеологія конституціоналізму, зокрема ідеї народного суверенітету й розподілу влад, тією чи іншою мірою відбилися в різних документах, оприлюднених у період національно-визвольних змагань в Україні 1917–1921 р. і у роки, що безпосередньо передували цьому періоду. Проте якщо за умов Австро-Угорської монархії відповідні ідеї, хоча би в обмеженому вигляді, знаходили відображення в практиці владарювання, то концепт самодержавної влади, офіційно прийнятий у Російській імперії, до 1905 р. по суті загалом виключав конституціоналізм. Характерно, що поширена в цій державі ідеологема «православ'я, самодержавство, народність» була сформульована як своєрідна антитеза гаслу Французької революції XVIII ст. «свобода, рівність, братерство». Крім того, як відомо, самодержавна влада жорстко перешкоджала українському суспільно-політичному й національно-просвітницькому руху 60–90-х років XIX ст.

Усе це зумовило стан, в якому на початок минулого століття перебувала вітчизняна політико-правова думка. І хоча окремі її представники були досить обізнані зі здобутками конституціоналізму, вони з різних причин обмежувалися в оцінках перспектив і напрямів українського національного державотворення. Характеризуючи «Книгу буття україн-

ського народу» М. Костомарова, що вважається програмним документом Кирило-Мефодіївського товариства, один з дослідників писав про притаманний автору цього документа «ширий демократизм і гарячу любов до українських народних мас із ворожим становленням до кріпацтва, український національний романтизм з ідеалізацією козацьких засад свободи, рівності та братерства, ...нарешті слов'янофільство з романтичною ідеалізацією старого патріархального побуту та проповіддю словянської федерації»<sup>14</sup>. Практично усе тут зазначене знайшло вираз у програмах різних українських політичних партій, оприлюднених напередодні і під час національно-визвольних змагань 1917–1921 р., хоча в різному обсязі і з різними акцентами.

Важливим є й те, що, як слушно зазначав О. Мироненко, «соціалістичний стрижень» мов би пронизував усі інші палітри політико-правової ідеології, з якою Україна вступила в період революційного конституціоналізму 1917–1921 рр.»<sup>15</sup>. Однією з причин, з яких тогочасні суспільні настрої не тільки в Україні, а й у багатьох країнах Європи й Америки, були «замішані» на соціалізмі, слід вважати об'єктивний перебіг соціально-економічних процесів, суспільну практику навіть у найбільш розвинутих країнах, що нерідко ігнорувала настрої щодо соціальної справедливості.

Цим спричинялися масові негативні відчуття стосовно раніше задекларованих ліберальних цінностей і навіть їх відторгнення, цим пояснюється відоме формулювання з Маніфесту комуністичної партії про «привид комунізму». Відповідно рефлексували на практику тогочасного конституціоналізму представники української інтелігенції, характеризуючи, зокрема, деякі з прийнятих у європейських країнах конституцій як «собачі» (І. Франко) або як «конституції-наруги для трудового народу» (Л. Українка).

Водночас ліберальні цінності, до яких віднесені і зміст класичної ідеології конституціоналізму, не були зігноровані представниками тогочасної вітчизняної політико-правової думки. Однак відповідні ідеї зазвичай набували соціалістичних «відтінків», що, як зазначалося, виглядало даниною часу, і що у перспективі засвідчило варіативність явища конституціоналізму. Про це свідчить зміст документів українських політичних партій, конституційних проектів та актів конституційного значення, оприлюднених і ухвалених у період національно-визвольних змагань 1917–1921 р. і у роки, що безпосередньо передували цьому періоду.

Згадувані соціалістичні «відтінки» найбільшою мірою характеризували рецепцію авторами програмних документів українських політичних партій, оприлюднених у відповідний період, ідеї народного суверенітету. Водночас саме словосполучення «народний суверенітет», або «сувере-

нітет народу», в цих документах не вживалося, хоча йшлося про «народне представництво», «народне законодавство» (референдум), «народну міліцію», яка мала би замінити регулярну армію, тощо. При цьому всі зазначені документи загалом спиралися на трактування народу, яке прийнято характеризувати як класове, а традиційне трактування народу як сукупності всіх громадян, що становить стрижень ідеї народного суверенітету, враховувалося по суті частково.

Нерідко у відповідних документах народ і «працюючи» («трудящі») як його фактична складова розрізнялися, хоча й не протиставлялися, причому абстрактно й без пояснень стверджувалося, що перший покликаний захищати інтереси других. Наприклад, у програмі Української партії соціалістів-революціонерів (1917 р.) йшлося про «українську демократію — робітництво та трудове селянство», у програмі Української партії соціалістів-федералістів (1917 р.) — про «український народ, тобто трудящих його елементів», у програмі Української партії самостійників-соціалістів (1917 р.) про те, що вона є «партія працюючої маси українського народу», і про те, що український народ «стоїть на варті інтересів працюючих»<sup>16</sup>. Такий самий підхід до визначення народу загалом характеризував і всі чотири універсали Центральної Ради, ухвалені в період червня 1917 р. — січня 1918 р.

Значною мірою зазначений підхід до визначення народу був притаманний і авторам конституційних проектів та актів конституційного значення, оприлюднених і ухвалених у подальшому. За винятком можна вважати підхід, застосований у Конституції Української Народної Республіки (Статуті про державний устрій, права і вільності УНР) 1918 р., про що далі.

Зовні більш послідовними були автори програмних документів відповідних українських політичних партій стосовно рецепції ідеї розподілу влад, що можна пояснити однозначним сенсом цієї ідеї. Наслідком такої однозначності було, зокрема, те, що у радянський період розподіл влад, який абсолютно не відповідав концепту радянської влади, таврувався як «буржуазний принцип» і відкидався, а народний суверенітет фактично підмінявся такими евфемізмами, як народовладдя через систему рад, повновладдя рад, тощо.

Однак і словосполучення «розподіл влад» практично не вживалося в документах українських політичних партій періоду національно-визвольних змагань. Більше того, як слушно зазначається в літературі, в «класичному варіанті» розподілу влад за доби Центральної Ради в Україні не існувало<sup>17</sup>. У цьому зв'язку О. Копиленко вказує на те, що існувала проблема поділу «сфер впливу» між Генеральним Секретаріатом і Центральною Радою», і додає, що «тепер важко сказати, чи вживався тоді

такий популярний нині термін «протистояння гілок влади», однак, судячи з деяких документів Центральної Ради, підстави для цього існували»<sup>18</sup>. Ще більшою мірою недостатність у визначенні в законодавстві й реалізації на практиці ідеї розподілу влад виявилась у наступні роки.

З іншого боку, термін «розподіл влад» зазвичай безпосередньо не використовувався і не використовується в текстах конституцій (один з сучасних винятків — основні закони, прийняті в пострадянських країнах), а ідея розподілу влад фіксується шляхом називання органів, що здійснюють законодавчу, виконавчу та судову владу, і розмежування повноважень цих органів. При цьому в партійних програмах, конституційних проектах та актах конституційного значення, оприлюднених і ухвалених у період національно-визвольних змагань, повноваження органів законодавчої і виконавчої влади пропонувалося розмежувати по-різному, що свідчило про орієнтацію авторів таких проектів та актів на запровадження в Україні різних форм державного правління. Саме проблематику форм правління й вибору конкретної форми можна вважати ключовою за змістом відповідних конституційних проектів та актів конституційного значення.

Одним з перших вітчизняних документів, в якому саме в зазначений спосіб вказувалося на розподіл влад, був конституційний проект Української народної партії, оприлюднений 1905 р. Стосовно організації влади він виглядав концептуально орієнтованим на форму президентської республіки. Більше того, в цій частині він видавався певним запозиченням з Конституції США 1787 р., якою вперше була запроваджена практика такої форми правління, адже його автори по суті відтворили її окремі положення. Зокрема, передбачалося, що «влада законодавча належить раді представників і сенатові», президентові «належить влада виконавча» [тут і далі графіка і стилістика оригіналу. — *Авт.*], а сам президент був визначений як «головний вождь...виконавчих органів», що призначає і звільняє міністрів<sup>19</sup>. Проте згодом у програмі тієї самої партії зафіксували, що виконавча влада належить «раді міністрів, політично відповідальній перед парламентом»<sup>20</sup>. Тим самим позначили певну інтенцію запровадити парламентське правління.

Про парламентське правління по суті йшлося в програмі Української партії самостійників-соціалістів, в якій «головною законодавчою владою» визнавався парламент, а «головною виконавчою владою» — президент або «голова республіки», якого мав обирати парламент, і рада міністрів. У програмі передбачалася колективна політична відповідальність уряду перед парламентом: «вираз недовір'я» з боку останнього тягнув «заміну» складу уряду<sup>21</sup>. Прихильність до парламентського правління виражалася й іншими тогочасними партіями. Наприклад, у програмі Української

партії соціалістів-революціонерів зазначалося, що вона домагається «республікансько-демократичної форми правління для України, без президента, зосередження законодавчої влади в однопалатній Раді народних представників, українському Сеймі, а виконавчої влади в руках Ради міністрів, обраних Сеймом і відповідальних в особі Сейму перед усім народом»<sup>22</sup>.

Аналізуючи положення конституційних проектів і партійних програм початку ХХ ст., слід зважати на те, що тоді парламентське правління як державна форма (форми) переважало в практиці найбільш розвинутих країн і у зв'язку з цим слугувало за приклад для України. Крім того, відповідні проекти й програми готувалися за умов, коли серед вітчизняних національно-демократичних сил існувало не тільки неприйняття самодержавної влади, а й побоювання щодо створення авторитарних владних структур в особі повноважного й одноособового президента держави.

Ідеї народного суверенітету й розподілу влад знайшли відображення в Конституції Української Народної Республіки (Статуті про державний устрій, права і вільності УНР), прийнятій 29 квітня 1918 р. Так, у ній застерігалось, що «суверенне право в Українській Народній Республіці належить народові України, цеб-то громадянам УНР всім разом, і що вся власть в УНР походить від народу»<sup>23</sup>. Тим самим, по-перше, фактично прямо закріплювалася ідея народного суверенітету і, по-друге, таке закріплення спиралося на згадуване вище широковизнане юридичне трактування народу як сукупності всіх громадян.

Відповідно до Конституції Української Народної Республіки 1918 р. Всенародні Збори «здійснюють вищу законодавчу владу в УНР і формують органи виконавчої і судової влади, ...вища власть виконавча в УНР належить Раді Народних Міністрів, вищим органом судовим єсть Генеральний Суд УНР». У ній передбачалися колективна та індивідуальна політична відповідальність уряду перед Всенародними Зборами, сумісність депутатського мандата й посади в уряді. Водночас Всенародні Збори визначалися як «верховний орган влади УНР», що свідчило про сприйняття певних підходів, які характеризували радянську модель державної організації. За такої моделі виділявся «найвищий орган державної влади», яким у різні роки визначався всесоюзний (республіканський) з'їзд депутатів і відповідні верховні ради.

Згідно з Конституцією Української Народної Республіки 1918 р. частину функцій і повноважень глави держави мав здійснювати Голова Всенародних Зборів [голова парламенту. — *Авт.*], котрий «іменем республіки сповняє всі чинності, зв'язані з представництвом Республіки». До того ж Голова був уповноважений «комплектувати» склад уряду, який

мали затверджувати Всенародні Збори<sup>24</sup>. Його роль у владарюванні посилювалася тим, що не передбачалися посади глави держави і глави уряду. Звідси висновок про намір запровадити директоріальну республіку.

Проблематика народного суверенітету й розподілу влад була присутня і в конституційних проектах, оприлюднених у період національно-визвольних змагань надалі. Однак зі зміною суспільно-політичних обставин змінився й зміст відповідних пропозицій. І хоча парламентське правління загалом залишалося принадливим для ідеологів тогочасного українського державотворення, реалії спонукали їх проявляти інтерес до авторитарних засобів владарювання. Відповідно трансформувалися й підходи до організації державної влади.

29 квітня 1918 р. було видано акт, який мав назву «Закони про тимчасовий державний устрій України». У ньому застерігалось, що цей акт діятиме «до обрання Сойму і відкриття його діяльності». Відповідно до його положень «влада управління належить виключно до Гетьмана України в межах всієї Української Держави». Передбачалося, що Гетьман призначає Отамана Ради Міністрів, або Отамана-Міністра, який формує Кабінет (відносно вузьку урядову колегію, до якої мали входити виключно міністри) і представляє його склад на затвердження Гетьману. Отаман Ради Міністрів і міністри визначалися відповідальними перед Гетьманом «за загальний хід державного управління». Більшість інших «урядових осіб», що не мали статусу міністра, призначав і звільняв сам Гетьман. Міністерства мали розробляти проекти законів, після чого передавати їх на «загальне обміркування» Раді Міністрів, а остання передавала б на затвердження Гетьману<sup>25</sup>. Звідси Гетьману належала ключова роль у законотворенні, і про розподіл влад не йшлося.

Українську Державу (гетьманат) характеризувала де факто монархічна форма державного правління, яка, на нашу думку, тяжіла до обмеженої дуалістичної монархії. Проте іноді відповідну форму кваліфікують по-іншому. Як зазначав С. Дністрянський, «порівнюючи цей закон про державний устрій України з Конституцією Української Народної Республіки та з іншими конституційними актами Європи, бачимо діаметральну протилежність у тому, що закон гетьмана Скоропадського встановлює абсолютистичну монархію»<sup>26</sup>. З іншого боку, сучасний дослідник О. Копиленко слушно вказує на те, що гетьман неодноразово наголошував на тимчасовому характері встановленої тоді державної організації і зазначав потребу розробки й затвердження закону про вибори до Державного Сойму<sup>27</sup>.

Як відомо, у грудні 1918 р. гетьманат був зліквідований, і почався період Директорії УНР, з яким пов'язаний відповідний етап історії становлення вітчизняних державних інститутів. Директорія відразу проголо-

сила намір «передати свої повноваження народу» в особі обраного Конгресу трудового народу України (Конгрес трудового народу УНР, Трудовий конгрес). Останній, зокрема, мав здійснювати функцію законотворення. 28 січня 1919 р. Конгрес ухвалив універсал, згідно з яким у періоди між його засіданнями «вища влада» належала Директорії, і «владу виконавчу Директорія має доручити Раді Народних Міністрів», яка відповідатиме перед Конгресом, а у періоди між його засіданнями — перед Директорією<sup>28</sup>.

Однак за умов гострої кризи організація владарювання в Україні була значно змінена. Зокрема, практично припинив свою діяльність Конгрес, що мав представницький характер. Крім того, з травня 1919 р. дійсними почали визнавати тільки ті рішення Директорії, що приймалися за участю її Голови<sup>29</sup>. З подальшим загостренням кризи ухвалили, що на час відсутності на території УНР інших членів Директорії її Голова особисто наділявся по суті усією повнотою влади.

У продовження тенденції щодо концентрації влади в Голови Директорії Законом про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в Українській Народній Республіці, ухваленим Радою Народних Міністрів і затвердженим Головою Директорії 12 листопада 1921 р., визначалася компетенція Директорії «в особі Голови Директорії», який уповноважувався затверджувати ухвалені Державною Народною Радою закони, призначати Голову Народних Міністрів і затверджувати запропонований ним склад уряду. У цьому акті застерігалось, що склад і порядок скликання Державної Народної Ради «визначає окремий закон», але такого закону не було прийнято, і відповідний представницький орган не було сформовано. Формально було також встановлено, що Рада Народних Міністрів «за діяльність уряду» відповідає перед Державною Народною Радою, тобто передбачалася на перспективу колективна політична відповідальність уряду перед представницьким органом влади<sup>30</sup>.

Питання державної організації регламентувалися за змістом проекту Основного Державного Закону Української Народної Республіки, оприлюдненого спеціальною урядовою комісією в останні місяці існування Директорії. Цей проект був вочевидь зорієнтований на перспективу вільного національно-демократичного розвитку України, яка згодом була перервана на кілька десятків років. У ньому зазначалося, що відповідна організація ґрунтуватиметься «на основах парламентаризму». Згідно з проектом «повнота влади в Українській Державі належить загалу її громадян, що здійснює сю владу у справах законодавчої влади через Державну Раду, в справах виконавчої влади — через Голову Держави [термін «президент» у проекті не вживався. — *Авт.*] і Раду Міністрів, в справах справедливості — через незалежні суди»<sup>31</sup>. Тим самим його



автори сприйняли ідеї народного суверенітету й розподілу влад у класичному вигляді.

У розглядуваному проєкті визначалося, що спочатку Голову Держави мав обрати представницький орган влади, але порядок наступних його виборів мав бути встановлений законом. Голова Держави уповноважувався за поданням голови парламенту призначати й звільняти Голову Ради Міністрів (главу уряду), а за поданням останнього — інших членів уряду, причому всі його акти мали бути скріплені підписами уповноважених на те міністрів, які у такий спосіб брали на себе відповідальність перед парламентом за їх законність. Своєю чергою, глава уряду був визначений як такий, що «надає напрям політиці Правительства». У проєкті пропонувалася сумісність мандата депутата і посади члена уряду, передбачалася колективна та індивідуальна політична відповідальність уряду перед парламентом. Усе це свідчило намір запровадити в Україні парламентську республіку.

Як висновок: на цьому етапі національно-визвольних змагань поєднувались виразна авторитарність в організації і здійсненні влади та певні формальні ознаки або інтенції парламентського правління. Такий стан можна вважати об'єктивним, враховуючи внутрішнє й зовнішнє політичні середовища, в яких відбувалися процеси національного державотворення. З руйнацією національної державності почався період радянської влади. Однією з вихідних у тогочасній політико-правовій ідеології була теза про повновладдя рад та їх єдність як системи. Відповідно терміни «народний суверенітет» і «розподіл влад», як і по суті похідні від них, вживалися лише в контексті критики «буржуазної держави» та її інститутів.

Становлення сучасної української державності було пов'язане, зокрема, з офіційним сприйняттям саме ідей народного суверенітету й розподілу влад. Відповідні положення, включені до Декларації про державний суверенітет України, набули значення програмних для більшості вітчизняних політичних сил. Для багатьох сприйняття ідей народного суверенітету й розподілу влад, а також необхідності їх належної практичної реалізації означало усвідомлення державної самостійності України.

---

<sup>1</sup> Див.: Гессен В.М. Проблема народного суверенитета в политической доктрине XVI века. Известия Санкт-Петербургского Политехнического Института. 1913. Т. XX. С. 254–256.

<sup>2</sup> Локк Дж. Два трактати про врядування. Київ: Основи, 2001. С. 217.

<sup>3</sup> Див. Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре. Трактаты. Москва: КАНОН-пресс, Кучково поле, 1998. С. 216–224.

<sup>4</sup> Міл Дж.С. Про свободу. Київ: Основи, 2001. С. 13.

<sup>5</sup> Шмитт К. Государство и политическая форма. Москва: Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2010. С. 111.

<sup>6</sup> Там само. С. 152.

<sup>7</sup> Див. Конституція незалежної України: у трьох книгах. С. Головатий (Ред.). Київ: Право, 1995. Кн. 1: Документи, коментарі, статті. С. 124, 199; Конституція незалежної України. С. Головатий (Ред.). Київ: Право, 1997. Кн. 2, частина перша: Документи, статті. С. 57, 103.

<sup>8</sup> Тихомиров Ю.А. Власть в обществе: единство и разделение. Советское государство и право. 1990. № 2. С. 36.

<sup>9</sup> Див. *Монтескье Ш.* О духе законов. Москва: Мысль, 1999. С. 138–148.

<sup>10</sup> *Медушевский А.Н.* Сравнительное конституционное право и политические институты. Москва: ГУ-ВШЭ, 2002. С. 174.

<sup>11</sup> *Чиркин В.Е.* Законодательная власть. Москва: НОРМА, 2008. С. 78.

<sup>12</sup> *Авер'янов В.Б.* Органи виконавчої влади в Україні. Київ: Ін Юре, 1997. С. 11.

<sup>13</sup> *Авер'янов В.Б.* Вибрані наукові праці. Ю.С. Шемшученко, О.Ф. Андрійко (Ред.). Київ: Інститут держави і права НАН України, 2011. С. 116.

<sup>14</sup> *Возняк М.* Кирило-Мефодіївське товариство. Львів, 1921. С. 123–124.

<sup>15</sup> *Мироненко О.М.* Витоки українського революційного конституціоналізму 1917–1920рр. Київ: Інститут держави і права НАН України, 2002. С. 12.

<sup>16</sup> Багатопартійна українська держава на початку ХХ ст.: програмні документи перших українських політичних партій. Київ: Пошук, 1992. С. 15, 28, 54.

<sup>17</sup> Див. *Мироненко О.М.* Світоч української державності. Політико-правовий аналіз діяльності Центральної Ради. Київ: Інститут держави і права НАН України, 1995. С. 21.

<sup>18</sup> *Копиленко О.Л., Копиленко М.Л.* Держава і право України. 1917–1920. Київ: Либідь, 1997. С. 24.

<sup>19</sup> *Слюсаренко А.Г., Томенко М.В.* Історія української конституції. Київ: Право, 1997. С. 77, 78, 80.

<sup>20</sup> Багатопартійна українська держава на початку ХХ ст. С. 41.

<sup>21</sup> Там само. С. 56, 57.

<sup>22</sup> Там само. С. 18.

<sup>23</sup> Конституційні акти України. 1917–1920. Невідомі конституції України. Київ: Філософська і соціологічна думка, 1992. С. 73, 74.

<sup>24</sup> Там само. С. 75–76.

<sup>25</sup> Там само. С. 84–86.

<sup>26</sup> *Дністрянський С.* Загальна наука права і політики. Прага: Наклад Українського університету в Празі, 1923. Т. 1. С. 317–318.

<sup>27</sup> Див.: *Копиленко О.Д., Копиленко М.Л.* Вказана праця. С. 90–91.

<sup>28</sup> Конституційні акти України. 1917–1920... С. 110.

<sup>29</sup> *Іванова А.* Законодавчий процес і законодавча техніка в період Центральної Ради, Гетьманату П.П. Скоропадського та Директорії. Київ: Наукова думка, 2011. С. 131.

<sup>30</sup> Конституційні акти України. 1917–1920... С. 114–116.

<sup>31</sup> Там само. С. 126.

## REFERENCES

1. Averianov, V.B. (1997). Orhany vykonavchoi vlady v Ukraini. Kyiv: In Yure [in Ukrainian].
2. Averianov, V.B. (2011). *Vybrani naukovi pratsi*. Yu.S. Shemshuchenko, O.F. Andrijko (Ed.). Kyiv: Instytut derzhavy i prava NAN Ukrainy [in Ukrainian].

3. Bahatopartijna ukrains'ka derzhava na pochatku XX st.: prohramni dokumenty pershykh ukrains'kykh politychnykh partij (1992). Kyiv: Poshuk [in Ukrainian].
4. Chirkin, V.E. (2008). *Zakonodatel'naja vlast'*. Moskva: NORMA [in Russian].
5. Dnistrians'kyj, S. (1923). *Zahal'na nauka prava i polityky*. Praha: Naklad Ukrains'koho universytetu v Prazi [in Ukrainian].
6. Gessen, V.M. (1913). Problema narodnogo suvereniteta v politicheskoy doktrine XX veka. *Izvestija Sankt-Peterburgskogo Politehnicheskogo Instituta*, 20, 254–256 [in Russian].
7. Ivanova, A. (2011). *Zakonodavchyy protsess i zakonodavcha tekhnika v period Tsentral'noi Rady, Het'manatu P.P. Skoropads'koho ta Dyrektorii*. Kyiv: Naukova dumka [in Ukrainian].
8. *Konstytutsiia nezaleznoi Ukrainy: u tr'okh knykhakh*. (1995). S. Holovatyj (Ed.). (Vol. 1). Kyiv: Pravo [in Ukrainian].
9. *Konstytutsiia nezaleznoi Ukrainy: u tr'okh knykhakh*. (1997). S. Holovatyj (Ed.). (Vol.2). Kyiv: Pravo [in Ukrainian].
10. *Konstytutsijni akty Ukrainy. 1917–1920. Nevidomi konstytutsii Ukrainy*. (1992). Kyiv: Filosofs'ka i sotsiologichna dumka [in Ukrainian].
11. Kopylenko, O.L., Kopylenko, M.L. (1997). *Derzhava i pravo Ukrainy. 1917–1920*. Kyiv [in Ukrainian].
12. Lokk, J. (2001). *Dva traktaty pro vriaduvannia*. Kyiv: Osnovy [in Ukrainian].
13. Medushevskij, A.N. (2001). *Sravnitel'noe konstitucionnoe pravo i politicheskie instituty*. Moskva: GU-VShJe [in Russian].
14. Mil, J.S. (2001). *Pro svobodu*. Kyiv: Osnovy [in Ukrainian].
15. Montesquieu, Ch.-L. (1999). *O duhe zakonov*. Moskva: Mysl' [in Russian].
16. Myronenko, O.M. (2002). *Vytoky ukrains'koho revoliutsijnoho konstytutsionalizmu 1917–1920rr*. Kyiv: Instytut derzhavy i prava NAN Ukrainy [in Ukrainian].
17. Myronenko, O.M. (1995). *Svivtoch ukrains'koi derzhavnosti. Prlityko-pravovyj analiz diial'nosti Tsentral'noi Rady*. Kyiv: Instytut derzhavy i prava NAN Ukrainy [in Ukrainian].
18. Rousseau, J.-J. (1998). *Ob obschestvennom dohovore. Traktaty*. Moskva: KANON-press, Kuchkovo pole [in Russian].
19. Schmitt, C. (2010). *Gosudarstvo i politicheskaja forma*. Moskva: Izdatel'skij dom GU-VShJe [in Russian].
20. *Sliusarenko, A.H., Tomenko, M.V. (1997). Istoriiia ukrains'koi konstytutsii*. Kyiv: Pravo [in Ukrainian].
21. Tihomirov, Ju.A. (1990). *Vlast' v obshchestve: edinstvo i razdelenie*. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*, 2, 36 [in Russian].
22. Vozniak, M. (1921). *Kyrylo-Mefodiivs'ke tovarystvo*. L'viv [in Ukrainian].