

DOI 10.31558/2519-2949.2018.4.2

УДК 94(477)«1918»:342.4

*Ковальов Д. В., Вінницький національний аграрний університет*  
*Пономаренко А.Б., Вінницький національний технічний університет*

## ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ПРИНЦИПИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЛАДУ В КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ

*У статті досліджується закріплення політико-правових принципів конституційного ладу в Конституції Української Народної Республіки («Статуті про державний устрій, права і вольності УНР») від 29 квітня 1918 р. та в інших конституційних нормативно-правових актах Української Центральної Ради. В історичній літературі є достатньо велика кількість наукових досліджень, які дають загальну характеристику та оцінку тексту Конституції УНР в цілому, проте недостатньо висвітлені політико-правові принципи конституційного ладу, закріпленого в Конституції УНР 1918 р. Дослідження цих принципів важко здійснити, посилаючись лише на текст самої Конституції. Для аналізу політико-правових принципів конституційного ладу УНР необхідно використовувати поряд з Конституцією також і конституційне законодавство Української Народної Республіки – Універсали, закони тощо. Автори аналізують конституційне законодавство УНР: передусім, сам текст Конституції, конституційні норми Третього та Четвертого Універсалів Української Центральної Ради, Закони про громадянство УНР від 2 березня 1918 р. та про реєстрацію громадянства УНР від 4 березня 1918 р., Закон про восьмигодинний робочий день від 25 січня 1918 р. та деякі інші нормативно-правові акти.*

*Стверджується, що Конституція 1918 р. закріпила такі принципи конституційного ладу Української Народної Республіки: суверенності та незалежності держави, народовладдя, демократизму, єдності та соборності території держави, правової держави, національної держави, парламентської республіканської форми правління, поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову та гарантування місцевого самоврядування.*

*Конституція УНР 1918 р. відіграла важливу історичну роль – донесла до нас провідні ідеї творців Української Народної Республіки та юридично оформила відродження української національної державності.*

**Ключові слова:** *Українська Центральна Рада, Конституція, конституційний лад, принципи конституційного ладу, правова держава, національна держава, Українська Народна Республіка.*

29 квітня 2018 р. український народ відсвяткував 100 років з дня прийняття Конституції Української Народної Республіки. Про необхідність відзначення цього ювілею з метою консолідації та розвитку історичної свідомості Українського народу та збереження національної пам'яті йдеться, зокрема, у відповідній Постанові Верховної Ради України [1].

Тому закономірним є звернення до вітчизняного досвіду державного будівництва, зокрема, періоду Центральної Ради. Конституція Української Народної Республіки («Статут про державний устрій, права і вольності УНР») 1918 р. привертала увагу дослідників кількох поколінь. Першими почали вивчення документу представники української діаспори. Публікації П. Христюка, А. Яковліва, І. Лисяка-Рудницького, М. Стахівіа містять концептуальні оцінки сутності та розкривають значення Конституції в контексті розвитку українського конституціоналізму. Критична характеристика Конституції, зроблена І. Лисяком-Рудницьким, фактично підбила підсумок наукових досліджень у діаспорі й визначила загальну оцінку документу. І. Лисяк-Рудницький вважав Конституцію УНР надзвичайно цікавим ідеологічним документом того часу. Він наголошував на тому, що вона не мала шансів витримати випробування життям. Проаналізувавши недоліки парламентської республіки за Конституцією УНР, І. Лисяк-Рудницький стверджував, що з погляду «конституційної архітекτονіки документ був твором непродуманим, незугарним і дилетантським. Його автори були, очевидно, людьми малої практичної та теоретичної підготовки у питаннях державного будівництва – природний результат умов, що в них розвивалося дореволюційне українство» [2, с. 49].

В Українській Радянській Соціалістичній Республіці з ідеологічних причин дослідження конституційної державотворчої діяльності Центральної Ради було неможливим. Глибокі

дослідження конституційного процесу доби Української революції (1917-1921 рр.) відновилися після проголошення незалежності України. Особливо зростає увага дослідників до історичного досвіду українського державотворення під час підготовки проектів Конституції незалежної України (1991-1996 рр.). В роботах істориків держави і права О. Копиленка, Д. Яневського, А. Слюсаренка, М. Томенка, О. Мироненка, В. Солдатенка, В. Рум'янцева, В. Єрмолаєва та інших детально висвітлено історію створення різними політичними силами, що були представлені в Українській Центральній Раді, політико-правових актів конституційного характеру.

Головну увагу більшості авторів сконцентровано на висвітленні недоліків та слабких місць Конституції УНР 1918 р. Так, на думку А. Слюсаренка і М. Томенка, «з огляду на складність ситуації в Україні Конституція не мала шансів на встановлення стабільної, авторитетної виконавчої та незалежної судової влади. Політична обстановка в Україні та наявність партійних фракцій у парламенті, безсумнівно, вели б до анархії та міжпартійної боротьби» [3, с. 89]. Таким чином, оцінка «Статуту...» названими істориками фактично збігається з твердженнями І. Лисяка-Рудницького.

В. Єрмолаєв проаналізував механізм народовладдя за Конституцією УНР 1918 р. Д. Чорний, дослідивши характер повноважень законодавчої і виконавчої влади за Конституцією УНР, обґрунтував тезу про те, що функції Всенародних зборів та Ради народних міністрів були виписані відповідно до тогочасних теоретичних уявлень, європейського досвіду та практики функціонування обох гілок влади, демократичних цінностей ліберального та соціалістичного сегментів політичного спектру. Особливості розподілу влади за Конституцією 1918 р. вивчали також О. Крунич та Д. Шипнівська. І. Логвиненко, досліджуючи основні етапи конституційного процесу періоду Української Центральної Ради, висвітлює історію розробки та прийняття Конституції УНР та проаналізував її зміст. Детальний аналіз основних положень, переваг та недоліків Конституції УНР, зробив В. Рум'янець, який вважав її найбільш помітним явищем в розвитку конституційного законодавства після Конституції Пилипа Орлика [4, с. 65]. Д. Яневський вказав на значення Конституції УНР у контексті спроб утворення політичних систем України 1917-1920 рр. С. Власенко розглядав Конституцію УНР 1918 р. як основний закон європейського зразка, Ф. Проданюк – як важливий етап в історії національного конституційного законодавства. М. Мірошниченко вбачав у Конституції 1918 р. втілення ідеї конституційної держави в стратегії державотворення за доби Української Народної Республіки. О. Яремко охарактеризувала закріплення принципу суверенітету в Четвертому Універсалі та Конституції УНР. І. Цегальник досліджував питання прав людини в період діяльності Центральної Ради. Проблеми гендерної рівності в конституціоналізмі доби української революції приділила увагу І. Грабовська. Забезпечення прав та свобод дитини у вітчизняній науковій думці кінця XIX – першої половини XX століття дослідила Н. Опольська.

Аналіз вище названих публікацій дає підстави стверджувати, що, незважаючи на велику кількість загальних характеристик та оцінок тексту Конституції УНР в цілому, недостатньо висвітлені політико-правові принципи конституційного ладу, закріпленого в Конституції УНР 1918 р. Дослідження цих принципів важко здійснити, посилаючись лише на текст самої Конституції, враховуючи складні історичні умови прийняття «Статуту про державний устрій, права і вольності УНР» 29 квітня 1918 р. М. Стахів, наприклад, слушно вважав, що Конституція УНР складалася з низки конституційних актів Української Центральної Ради (передусім, Універсалів) та прецедентів [5, с. 648]. Тому для аналізу політико-правових принципів конституційного ладу УНР необхідно використовувати не лише саму Конституцію 1918 р., але й конституційне законодавство Української Народної Республіки – Універсали, закони тощо.

В українській і зарубіжній науковій філософській, політологічній та правовій літературі існує ряд визначень конституційного ладу. Це зумовлено як кардинальними історичними змінами форми української держави та змісту конституційного законодавства України протягом XX ст., так і сучасними досягненнями науки конституційного права та політології.

Конституційний лад є системою суспільних відносин, передбачених і гарантованих Конституцією та законами, прийнятими на її основі та відповідно до неї. За своїм змістом конституційний лад опосередковує державний і суспільний лад, конституційно-правовий статус людини і громадянина, систему безпосередньої демократії, систему органів державної влади та місцевого самоврядування, основи національної безпеки, територіальний устрій та інші найважливіші суспільні відносини, що визначають зміст конституційно-правових інститутів.

Основні засади конституційного ладу Української Народної Республіки були викладені в першому розділі Конституції УНР «Загальні постанови» [6, с. 330-335]. Ст. 1 закріплювала проголошене Четвертим Універсалом визнання УНР «державою суверенною, самостійною і ні від кого незалежною». Ст. 2 визначала, що «суверенне право в Українській Народній Республіці належить народові України, тобто громадянам УНР всім разом», а ст. 22 визнавала народ джерелом всієї влади в УНР. Свої суверенні права народ здійснював через Всенародні Збори України (ст. 3). Таким чином, Конституція УНР закріплювала принцип народного суверенітету й визначала поняття народу України – всі громадяни УНР.

Інститут громадянства регулювався конституційними Законами про громадянство УНР від 2 березня 1918 р. та про реєстрацію громадянства УНР від 4 березня 1918 р. Громадянином УНР вважалась особа, яка народилася, постійно проживала на території України та отримала свідоцтво про належність до громадян УНР. Закони регламентували порядок вступу до громадянства і виходу з нього, визначення громадянства жінок і дітей, одержання свідоцтва про громадянство, складання обов'язкової присяги громадянина УНР. Набути українського громадянства мали право особи, які постійно проживали в Україні три роки й «не помічені були ніколи в діяльності проти Української держави» [7].

Конституція надавала право громадянства Української Народної Республіки відповідно до законодавства УНР, при цьому не допускала подвійного громадянства – громадяни УНР не могли бути одночасно громадянами іншої держави (ст. 8). Допускався вихід із громадянства УНР шляхом звернення із заявою до уряду УНР з додержанням встановленої законом процедури.

Конституція проголошувала єдність і неподільність території Української Народної Республіки. Без згоди Всенародних Зборів при кваліфікованій більшості в 2/3 голосів не могли відбуватися ніякі зміни кордонів УНР або зміни державно-правових відносин якоїсь території з Українською Народною Республікою (ст. 4).

Виходячи з принципу єдності системи влади в УНР, Конституція надавала адміністративно-територіальним одиницям право широкого самоврядування (ст. 5). Націям, які мешкали в межах Української Народної Республіки, надавалися широкі права на впорядкування свого культурного життя в національних межах (ст. 6).

Показовим є той факт, що правам і свободам людини і громадянина був присвячений другий розділ Конституції. Розміщення даного розділу після «Загальних постанов» і перед розділами про органи влади УНР мало підкреслити його важливість та нове співвідношення у взаєминах між людиною і державою. Хоч другий розділ мав назву «Права громадян України», з тексту окремих статей можна зробити висновок, що конституційне право УНР визначало статус громадян УНР та інших фізичних осіб (іноземців та осіб без громадянства). Наприклад, ст. 14 встановлює, що «громадянин УНР і ніхто інший на території її не може бути покараний смертю, ані відданий яким-небудь карам по тілу, або іншим актам, які понижують людську гідність, ані підпасти конфіскації майна, як карі», тобто, по суті, закріплює право кожної людини на життя та право на повагу до її гідності.

Окрім цих фундаментальних прав, Конституція УНР передбачала широке коло особистих прав і свобод людини, якими могли користуватися всі мешканці УНР: право на недоторканність особи й домашнього вогнища (житла), таємницю листування, свободу пересування, свободу слова, друку, сумління (совісті), організацій, страйку, якщо при цьому не порушувались норми кримінального права.

Ст. 20 Конституції зазначала, що «лише громадяни УНР користуються всією повнотою громадянських і політичних прав, беруть участь в управлінні державним і місцевим життям через активну і пасивну участь у виборах до законодавчих установ і органів місцевого самоврядування».

Ст. 11 встановлювала, що актова, громадянська і політична правомочність (тобто дієздатність) громадянина УНР починається з 20 літ». З 20-річного віку громадянам надавалось активне і пасивне виборче право.

Важливим принципом конституційно-правового статусу громадян УНР була рівноправність незалежно від «уродження» (тобто, походження), віри, національності, освіти, майна та оподаткування (ст. 12). Окремо зазначалася рівність в правах і обов'язках між чоловіком і жінкою (ст. 11).

Якщо зараховувати до актів конституційного законодавства інші нормативні документи, зокрема, Універсали Центральної Ради, то до конституційних прав людини також можна було

віднести право на восьмигодинний робочий день, проголошене Третім Універсалом. Прийнятий 25 січня 1918 р. Закон Центральної Ради про восьмигодинний робочий день регламентував це право й встановлював граничні норми робочого часу – 8 годин на день та 48 годин на тиждень [6, с. 134-137]. Закон встановлював також обов'язкові вихідні в неділю, дні релігійних та державних свят, тобто гарантував право робітників на відпочинок на тогочасному рівні розвитку трудового права.

Також можна відзначити проголошене Третім Універсалом право громадян на вживання рідної мови при зверненні в усі установи.

Конституція, наскільки це було можливим, встановлювала юридичні гарантії захисту прав і свобод громадян. Так, ст. 13 встановлювала, що громадяни УНР і ніхто інший не може бути заарештований на її території без судового рішення інакше як на «гарячому вчинку». Але і в такому випадку він мав бути відпущений не пізніше 24 годин, якщо суд не встановить підстав для його затримання. Ст. 65 закріплювала рівність всіх громадян республіки перед судом, не виключаючи й депутатів Всенародних Зборів та членів Ради Народних Міністрів. Ст. 19 містила гарантії у випадку тимчасового обмеження громадянських свобод за надзвичайного стану (під час війни або внутрішніх заворушень), передбаченого останнім VIII розділом Конституції УНР.

Важливим засадничим принципом Конституції УНР був поділ влади на законодавчу, виконавчу і судову, згідно з яким формувалася структура центрального державного апарату. Законодавчу владу мав здійснювати парламент – Всенародні Збори (ст. 23), виконавчу – уряд – Рада Народних Міністрів (ст. 24), вищим органом судової влади проголошувався Генеральний Суд УНР (ст. 25), при цьому особливо наголошувалося на незалежності судової гілки влади (ст. 63) та здійсненні правосуддя виключно судовими установами (ст. 62).

Необхідною умовою реалізації принципу поділу влади на практиці є механізм стримувань і противаг, чітке визначення відповідної компетенції кожної з гілок влади, щоб вони діяли як єдиний політичний організм в інтересах народу. Конституція УНР передбачала для цього окремі організаційно-правові заходи, хоча їх було недостатньо для чіткого розмежування повноважень гілок влади.

Один з провідних принципів конституціоналізму було закріплено у ст. 16 Французької Декларації прав людини і громадянина 1789 р.: «Суспільство, у якому не забезпечено користування правами й не проведено розподіл влад, не має конституції» [8, с. 247]. Закріплення в конституції та гарантування фундаментальних прав і свобод людини і громадянина, поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову, гарантії місцевого самоврядування є одними з ознак правової держави. Тому можна стверджувати, що Конституція УНР фактично закріпила принцип правової держави, хоча й не містила його юридичного оформлення. Невипадково згаданий вище М. Стахів вважав Українську Народну Республіку правовою державою [5, 648].

Конституція встановлювала порядок формування гілок влади, особливо ретельно ця процедура визначалася стосовно парламенту. Ст. 27 проголошувала, що Всенародні Збори обираються загальним, рівним, безпосереднім (прямим), таємним і пропорційним голосуванням. На думку І. Лисяка-Рудницького, пропорційна система представництва на парламентських виборах сприяла партійній роздробленості та міжпартійній боротьбі і через це робила законодавчий орган мало працездатним [2, 48]. Швидше за все, діячі Центральної Ради при закріпленні в Конституції пропорційної системи виборів до Всенародних Зборів виходили з відомого їм практичного досвіду виборів до Державної думи Російської імперії та до Всеросійських установчих зборів. Зараз важко спрогнозувати, наскільки ефективним була б робота парламенту при запровадженні іншої виборчої системи в умовах, коли український парламентаризм змушений був розвиватися у вирі революції та боротьби за незалежність молодого держави. Навіть, пройшовши тернистий шлях визвольних змагань, члени «Правительственной Комісії» по виробленню Конституції Української Держави, відомі правники й політики, закріпили у ст. 3 Проекту «Основний Державний закон Української Народної Республіки» періоду Другої УНР 1920 р. принцип пропорційності на виборах до парламенту – Державної Ради [9].

Щодо порядку формування виконавчої й судової гілок влади Конституція встановила, що Рада Народних Міністрів та Генеральний Суд УНР обираються Всенародними Зборами. Оскільки парламент обирався на три роки (ст. 31), такий же строк повноважень мав і уряд, тому що він «діставав свою повновасть від Всенародних Зборів» (ст. 51) і відповідно складав свої повноваження перед новообраним парламентом. Строк повноважень колегії Генерального Суду УНР складав п'ять років (ст. 66).

Юридичним нонсенсом була відсутність в Конституції посади президента і прем'єр-міністра. На останньому своєму засіданні Мала Рада обрала професора Михайла Грушевського Президентом УНР, про посаду та функції якого в Основному законі нічого не зазначалось.

Таким чином, Конституція УНР закріпила модель парламентської республіки, яку до того часу на практиці розбудовували діячі Української Центральної Ради.

Українська Народна Республіка постала як національна держава українського народу, що промовисто проголошували Третій та Четвертий Універсали. Національним меншинам ст. 69 Конституції гарантувала право на національно-персональну автономію. Розділ VII Основного закону «Національні союзи» базувався на Законі Центральної Ради про національно-персональну автономію від 9 січня 1918 р. За всіма націями, які мешкали в Україні, визнавалось невід'ємне право на самоврядне життя в галузі культури й внутрішньої організації, здійснюване через Національні союзи. Росіянам, євреям та полякам таке право надавалось безпосередньо ст. 70. Конституція передбачала укладення на добровільних засадах національного кадастру (реєстру) членів Національних союзів, які б мали право вибору своїх автономних органів – Установчих Національних Зборів, Національної Ради тощо. Останні мали бути державними органами УНР.

Треба зауважити, що в Конституції 1918 року нічого не зазначалось щодо права приватної власності громадян. Приватна власність на засоби виробництва (й перш за все – на землю) не заперечувалась, але й не гарантувалася. Таким чином, найголовніше питання, яке і викликало революцію, – земельне, на конституційному рівні лишалося нерозв'язаним.

Крім того, Конституція УНР не порушувала деяких фундаментальних питань загальнодержавного значення, зокрема, державних символів, державної мови, хоча Центральна Рада робила спроби законодавчого їх закріплення. Конституція також не окреслювала кордонів України, хоча й зазначала, що її територія є неподільною. Межі території УНР окреслював Третій Універсал та Закон про адміністративно-територіальний поділ України, прийнятий Малою Радою 6 березня 1918 р. [6, с. 181-182]

Таким чином, проаналізувавши конституційне законодавство УНР, можна стверджувати, що Конституція 1918 р. закріпила такі принципи конституційного ладу Української Народної Республіки: суверенності та незалежності держави, народовладдя, демократизму, єдності та соборності території держави, правової держави, національної держави, парламентської республіканської форми правління, поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову та гарантування місцевого самоврядування.

Через гетьманський переворот Конституція УНР 1918 р. не набрала чинності. Але зміст Основного Закону доби Центральної Ради дає підстави стверджувати, що хоча він і був недостатньо професійним з точки зору права, проте є важливим документом, що ілюструє складні політико-правові події та явища свого часу. Конституція УНР 1918 р. донесла до нас провідні ідеї творців Української Народної Республіки. І нарешті, Конституція УНР відіграла важливу історичну роль – юридично оформила відродження української національної державності.

#### **Бібліографічний список:**

1. Про відзначення пам'ятних дат і ювілеїв у 2018 році. Верховна Рада України; Постанова від 08.02.2018 № 2287-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2018. – № 11. – Ст. 65.
2. Лисяк-Рудницький І. Українська революція з перспективи сорокаліття / Лисяк-Рудницький Іван // Історичні есе. Т. 2. – К.: Основи, 1994. – С. 39-51.
3. Історія української Конституції / Упоряд. А.Г. Слюсаренко, М.В. Томенко. – К.: Право, 1997. – 464 с.
4. Рум'янцев В.О. Конституція УНР 1918 року – важливий крок в розвитку конституційного законодавства України / Рум'янцев В.О. // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2006. – Вип. 11. – С. 165-174.
5. Державний устрій Української Держави в 1917-20 рр. / М. Стахів // Енциклопедія українознавства. Загальна частина. Репринтне відтворення видання 1949 року. – К.: Інститут української археографії та джерелознавства ім. М.С. Грушевського НАН України, 1995. – Т. 2. – С. 647-653.
6. Українська Центральна Рада [Текст]: документи та матеріали: У 2 т. / Упоряд. В.Ф. Верстюк. – К.: Наук. думка, 1996. – Т. 2: 10 груд. – 29 квіт. 1918 р. – 1997. – 587 с.
7. Усенко І.Б. Закони про громадянство Української Народної Республіки [Електронний ресурс] // Енциклопедія історії України: Т. 3: Е-Й / Редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. – К.: «Наукова думка», 2005. – 672 с.: іл. – Режим доступу: [http://www.history.org.ua/?termin=Zakony\\_pro\\_gromadyanstvo\\_UNR](http://www.history.org.ua/?termin=Zakony_pro_gromadyanstvo_UNR)
8. Антологія мирової правової думки. В 5 т.: Т. 3. – М.: Мисль, 1999. – 829 с.
9. ЦДАВО України. – Ф.1065. – Оп. 2. – Спр. 294.

***Kovalov D.V., Ponomarenko A.B. Political and legal principles of the constitutional order in the Constitution of the Ukrainian People's Republic***

*The article examines the consolidation of the political and legal principles of the constitutional order in the Constitution of the Ukrainian National Republic ("Statute on the state system, rights and freedoms of the UNR") of April 29, 1918, and in other constitutional legal acts of the Ukrainian Central Council.*

*In the historical literature there is a pretty large amount of scientific studies that give an overall characterization and evaluation of the text of the Constitution of the UNR as a whole; however, the political and legal principles of the constitutional order, enshrined in the Constitution of the Ukrainian National Republic of 1918, are insufficiently highlighted.*

*The study of these principles is difficult to implement, referring only to the text of the Constitution itself.*

*For the analysis of the political and legal principles of the constitutional order of the UNR, it is necessary to use, along the Constitution, the constitutional legislation of the Ukrainian National Republic – Universals, laws, etc.*

*The authors analyze the constitutional legislation of the UNR: first and foremost, the Constitution itself, the constitutional norms of the Third and Fourth Universal of the Ukrainian Central Council, the Laws on Citizenship of the UNR of March 2, 1918, and the registration of the citizenship of the UPR from March 4, 1918, the Law on the eight-hour working day from January 25, 1918 and some other normative-legal acts.*

*It is argued that the Constitution of 1918 consolidated the following principles of the constitutional order of the Ukrainian National Republic: the sovereignty and independence of the state, democracy, democracy, unity and unity of the territory of the state, the rule of law, national state, parliamentary republican form of government, the division of state power into legislative, executive and judicial and guarantee of local self-government.*

*The Constitution of the UNR in 1918 played an important historical role – it brought us the leading ideas of the founders of the Ukrainian People's Republic and legally approved the revival of Ukrainian national statehood.*

**Key words:** *the Ukrainian Central Council, the Constitution, the constitutional system, the principles of the constitutional system, the rule of law, the national state, the Ukrainian People's Republic.*