

УДК 329 (477)

DOI: 10.15587/2523-4153.2018.153481

## КОНСТИТУЦІЙНІ ЦІННОСТІ: ВІД ТЕОРІЇ ДО ПРАКТИКИ. ДО 100-РІЧЧЯ ЛЬКОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ

© О. В. Скрипнюк

*У статті проаналізовані витоки становлення та розвитку новітнього українського конституціоналізму в тісному зв'язку з державотворчим процесом в Україні на початковому етапі Української національної революції 1917–1921 років. Простежено розвиток конституційного процесу цього періоду та вплив на його еволюцію політичної ситуації, пов'язаної з прийняттям основоположних державотворчих актів – І-ІУ Універсалів Українською Центральною Радою. Розкриваються основні етапи роботи Конституційної комісії над Конституцією новопосталої Української держави. Ключовим поворотним моментом у створенні Конституції було проголошення Української Народної Республіки та в січні 1918 року її незалежності. Навколо основних положень конституційного акту точилася гостра ідейна боротьба, зокрема, щодо закріплення форми майбутньої української державності, що було відображенням розстановки політичних та класових сил в головному державному органі – Українській Центральній Раді та в суспільстві загалом.*

*Червень 1917 – квітень 1918 років – період народження Основного Закону української державності початку ХХ століття. 29 квітня 1918 року Проект Конституції Української Народної Республіки був схвалений Малою Радою в останній день її існування. Через державний переворот Конституція УНР не вступила в силу. Але її розробка та прийняття стали визначною віхою в розвитку вітчизняного конституціоналізму. Конституція УНР акумулювала в собі найкращі досягнення вітчизняної конституційної думки та передові тогочасні європейські стандарти. В основу Конституції УНР були покладені принципи розподілу державної влади, функціонування розвиненого інституту прав і свобод людини і громадянина, існування інституту місцевого самоврядування. Основний Закон УНР закріпив систему органів влади визначив їх основні функції та повноваження. Разом з тим Конституція мала серйозні недоліки. Вона не вирішила одне з головних питань революції – питання власності на землю, не закріпила стратегічні напрями здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, поза конституційними межами залишилися проблеми чіткого визначення території УНР, її символіка – герб, гімн, прапор та ін. Разом з тим Конституція УНР є видатною пам'яткою національного державотворення та вітчизняного конституціоналізму, її теоретичні ідеї зробили величезний вплив на розробку наступних конституційних актів в Україні*

**Ключові слова:** конституція, Українська Народна Республіка, права і свободи людини, поділ державної влади, європейські стандарти

### 1. Вступ

Поглиблення державотворчих процесів в Україні, закріплення її інтеграційного курсу потребує всебічного і об'єктивного осмислення конституційних засад державотворення в умовах здійснення конституційного реформування та запровадження європейських конституційних стандартів. Сучасна Конституція України увібрала в себе конституційний досвід УНР, конституційні принципи і найкращі цінності. В зв'язку з сторіччям прийняття Конституції УНР актуалізується її дослідження, її значення для подальшого розвитку конституціоналізму в Україні. Вітчизняні конституціоналісти сьогодні мають всі можливості об'єктивного дослідження Конституції УНР.

### 2. Літературний огляд

Протягом десятиріч радянського періоду існувала заборона на дослідження проблем Української національної революції (1917–1921 рр.), національної державності початку ХХ-століття, зокрема

періоду УНР, Української держави та УНР часів Директорії, а також конституційних актів цієї доби. В радянський час об'єктивне дослідження джерел історії національної державності України, її конституційних актів фактично були заборонені, а якщо і здійснювалися то лише в аспекті критики українського буржуазного націоналізму. Лише в працях вчених діаспори була забезпечена певна об'єктивність [1–4]. Питання конституціоналістики та Конституції УНР висвітлювалися лише в контексті історії української державності зазначеного періоду. Лише в праці [5] була зроблена спроба загального аналізу конституційного акту УНР 1918 року, але в ній привалював більш оцінковий підхід, ніж системний аналіз.

З проголошенням незалежності України відкрилися нові можливості вільного, об'єктивного дослідження конституційних проблем української державності. Цьому сприяло видання збірок документів [6, 7] та ін.

В 90-х роках ХХ століття в Україні з'являються перші політично незаангажовані до-

слідження Конституції УНР 1918 року. Як правило їх дослідниками були науковці в галузі політичної історії, філософи ([8] та О. М. Мироненка Конституції УНР, надрукованих в різних енциклопедичних виданнях). В цих працях розкривається історична епоха, в якій створювався Основний Закон УНР, аналізувалися його основні положення та їх історичне значення. Дослідження проблеми правознавцями в сучасний період має епізодичний, несистемний і часто історико-правовий характер. Достатньо назвати назви статей кількох авторів [9–11] та інші. Зазначені та інші дослідження містять в собі серйозні розходження науковців в оцінках Конституції УНР та суперечливі висновки. Все це актуалізує проблему системного та комплексного дослідження Конституції УНР.

### 3. Мета та задачі дослідження

Мета дослідження – здійснення комплексного, системного, конституційно-правового аналізу розвитку конституційного процесу початку ХХ століття, Конституції УНР, її характеристики та змісту, основних положень та цінностей, використання зарубіжного досвіду, зокрема, європейського конституціоналізму, значення Конституції УНР для наступного етапу розвитку конституційної теорії в Україні.

Для досягнення мети були поставлені наступні задачі:

1. Вивчення праць вітчизняних та зарубіжних дослідників Конституції УНР періоду 20–80х років ХХ століття та на їх основі здійснення порівняльного аналізу ідей розвитку українського конституціоналізму.

2. Висвітлення основних етапів розвитку конституційного процесу до 29 квітня 1918 року періоду Української національної революції 1917–1921 років.

3. Розкриття основних конституційних цінностей Конституції УНР.

### 4. Розвиток конституційного процесу та формування основоположних цінностей Конституції УНР

З проголошенням в червні 1917 року I Універсалом автономної Української Республіки та формуванням органів її управління постало питання про законодавче забезпечення їх діяльності та створення Статуту про автономний устрій України, який мала підготувати спеціальна комісія Української Центральної Ради на чолі з К.Левитським. 30 жовтня 1917 року в зв'язку з жовтневим переворотом в Петрограді, який засудила Українська Центральна Рада її голова М.Грушевський уперше заявляє про необхідність розробки проекту Конституції Української Республіки. З проголошенням 7 листопада 1917 року III Універсалом Української Народної Республіки постало питання про прийняття власної Конституції [12, с. 37]. Малою Радою була створена Конституційна комісія для підготовки проекту Основного Закону УНР. Ця комісія активно працювала протягом листопада-грудня 1917 року незважаючи на існування гострих розходжень між її членами щодо бачення форми державного устрою. Суперечки зводилися в

основному до двох основних моментів: майбутня Україна має бути парламентською республікою, а опоненти цієї тези виступали за створення класової держави – Республіки Рад селянських, робітничих і солдатських депутатів [13, с. 64].

В середині грудня 1917 року Центральною Радою був оприлюднений Проект Конституції Української Народної Республіки. Агресія радянської Росії проти УНР перервала роботу над вдосконаленням конституційного проекту. Разом з тим ворожі дії Росії підштовхнули Українську Центральну Раду до прийняття 9 січня 1918 року IV Універсалу та проголошення УНР незалежною та суверенною державою. Універсал передбачав скликання найближчим часом Українських Установчих Зборів та прийняття Конституції УНР. Після звільнення України від російської червоної армії та повернення Центральної Ради до Києва роботу Конституційної комісії було поновлено. Конституція готувалася і приймалася у дуже складний період розвитку Української революції. Коли в квітні 1918 року завершувалась робота над Конституцією, Українська Центральна Рада не мала реальної влади, а німецьке та австрійське командування окупаційних військ негативно впливало на законодавчу діяльність в державі [14, с. 101].

Роботу над новим проектом Конституції УНР як незалежної, самостійної, суверенної держави було підготовлено в квітні 1918 року. Він кілька разів обговорювався на сесіях Української Центральної Ради, а також 27 квітня 1918 року на засіданні Малої Ради. Від комісії по виробленню Конституції на засіданні законодавчого органу доповідав заступник Голови Центральної Ради Андрій Степаненко.

Проект Конституції УНР був поспіхом схвалений на екстреному засіданні Малої Ради майже одностайно по статтях у трьох читаннях, практично без змін, у редакції запропонованій Конституційною комісією [15, с. 166]. Конституція УНР («Статут про державний устрій, права і вольності УНР») приймалася 29 квітня 1918 року о 17 годині, в останній день існування Малої Ради, але так і не вступила в силу. В зв'язку з державним переворотом 29 квітня 1918 року не вистачило часу на її промульгацію і оголошення. Вона увійшла в історію конституціоналізму як важливий документ доби Української національної революції 1917–1921 років. Аналіз двох розроблених варіантів проекту Конституції свідчить, що автономістський варіант М.Грушевського залишився у структурі остаточного тексту, включаючи порядок і загальний зміст перших п'яти розділів. До нього були додані ще два розділи «Про часове припинення громадських свобод» та «Національні свободи» і виключено розділ про входження до складу Російської Федеративної Республіки.

Конституція УНР складається з 83-х статей і 8-ми розділів. В основоположному першому розділі Статуту про державний устрій, права і вольності УНР проголошувалася суверенність, самостійність і незалежність Української республіки, єдність і неподільність її території. Суверенне своє право український народ здійснює через Всенародні Збори.

Особливе місце і роль в Конституції УНР відводилася конституюванню прав і свобод людини.

Фактично УНР своїм першим конституційним актом серед європейських конституцій «другої хвилі» - періоду між Першою і Другою світовими війнами, які принесли в теорію і практику новітнього конституціоналізму більш змістовний виклад інституту прав та свобод людини і громадянина, у тому числі і нові підрозділи соціально-економічних та культурних прав та свобод, закріпила нове інноваційне розуміння прав та свобод людини [16, с. 101].

Конституція УНР закріплювала право на життя, право на свободу та особисту недоторканість й домашнього вогнища, таємницю листування, право на повагу до приватного та сімейного життя, свободу місця перебування, а також політичні права – активні і пасивні вибори, свободу думки, слова, совісті, друку, свободу вираження поглядів, свободу зібрань та об'єднань, заборону дискримінації, свободу страйків.

Зазначеними правами могли користуватися всі мешканці УНР, а повнота громадянських прав належала тільки громадянам обох статей Республіки, які досягли 20-річного віку. Проголошувалася рівноправність чоловіків і жінок. Користування громадянськими правами забезпечувалось незалежно від часу і місця народження, національності, віри, освіти, майнового стану.

Конституція УНР відповідно до часу і обставин, наскільки це було можливо, гарантувала та захищала права громадян. Основний Закон проголошував, що громадяни УНР і ніхто інший не може бути заарештований без судового рішення. Передбачався арешт і до вироку суду за окремих обставин, але у випадку якщо не встановлювались підстави для затримання протягом 24 годин громадянин мав бути відпущений на свободу.

Особливого значення набувало положення статті 19 та розділу УШ Конституції УНР, щодо умов тимчасового обмеження або часткового припинення громадянських свобод, яке засвідчує високий ступінь відповідальності з яким її творці підходили до правової регламентації до вказаного правового інституту.

Ключовим питанням Конституції було конституювання державного механізму Української Народної Республіки. Йому присвячені глави три, чотири та п'ять. В основу формування вищих органів влади покладался принцип розподілу органів влади на законодавчу, виконавчу та судову. При цьому наголошувалося, що жодна з трьох гілок влади не мала права виконувати функції іншої. Кожна з гілок державної влади наділялась відповідною компетенцією, вони мали взаємно доповнювати одна одну, узгоджувати між собою діяльність й діяти як єдиний державний механізм. Стаття 22 Основного Закону наголошує, що вся влада в УНР «походить від народу», а її верховним органом мали стати Всенародні Збори обрані загальним, рівним, прямим, таємним і пропорційним голосуванням. Один депутат обирався від 100 тисяч виборців терміном на 3 роки. Депутати працювали на професійній основі, їх праця оплачувалася. Право невизнання мандата народного депутата надавалось парламенту. Йому також належало право скасовувати вибори, визначати час і місце проведення нових виборів. Основний Закон передбачав достроковий розпуск Верховних зборів за постановою самих

зборів, або за письмовою вимогою трьох мільйонів виборців, дійсність підписів які перевірялися судовими органами [17, с. 52].

Всенародні Збори – парламент мали здійснювати вищу законодавчу владу в державі [17, с. 49–56]. Парламент обирав їх голову, його заступника та товаришів, з яких створювалася президія. Голова парламенту очолював та організовував його роботу, представляв Республіку на міжнародній арені. Передбачалося, що сесії Всенародних Зборів скликатимуться не рідше, ніж два рази на рік, а перерва між ними не повинна була перевищувати трьох місяців. На вимогу двадцяти відсотків депутатів передбачалося скликання позачергової сесії протягом місяця. Рішення парламенту вважалися повноважними, якщо вони приймалися за умови присутності більше половини депутатів, а питання вирішеними за підтримки їх звичайною більшістю голосів від кількості присутніх. Конституційні зміни прийняті парламентом вважалися чинними, якщо вони приймалися кваліфікованою більшістю парламентарів у 3/5 голосів присутніх. При цьому вони вважалися чинними після ухвалення їх новим складом парламенту простою більшістю голосів. Питання про відокремлення території, зміну державного кордону, проголошення війни, притягнення до слідства і суду міністрів вирішувалося 2/3 присутніх парламентарів [18, с. 96].

За Конституцією УНР правом законодавчої ініціативи та внесенням законопроектів на розгляд Всенародних Зборів наділялись, окремі фракції, групи депутатів, які нараховували не менше 30 осіб, Рада Народних Міністрів, органи місцевого самоврядування, що об'єднували 100 тисяч і більше виборців, і таким же за кількістю груп громадян, підписи яких підтверджували суди. Після обговорення проектів у відповідних комісіях їх виносили на розгляд парламенту. Відхилені законопроекти мали переноситися на наступну сесію. Прийняті законопроекти набували чинності після їх оприлюднення та доведення їх до місцевих установ.

Всенародним Зборам належало право розгляду і вирішення різних питань державного, економічного, соціального, культурного спектру. Всенародні Збори затверджували державний бюджет країни, встановлювали податки і позики, здійснювали призов громадян для обов'язкової військової служби, оголошували війну і уклали мир, ратифікували міжнародні договори, встановлювали одиниці міри, ваги, грошову систему.

Аналіз змісту Конституції Української Народної Республіки 1918 року засвідчує, що Основний Закон закріплював статус в Україні класичної парламентської республіки. Цим положенням утверджувався принцип верховенства парламенту серед інших органів державної влади Згідно з Конституцією УНР виконавча влада належала Раді Народних Міністрів. Уряд Республіки формувалася головою парламенту, його склад, програма діяльності затверджувалася Всенародними Зборами. Строк діяльності уряду визначався трьома роками. Перед парламентом Рада Народних Міністрів і кожен міністр окремо несли політичну відповідальність за свою діяльність.

В разі висловлення вотуму недовіри як окремі міністри, так і уряд в цілому мав подати у відставку. Через добу після цього Всенародні Збори вже могли приступити до їхнього заміщення. Члени уряду, які були депутатами Всенародних Зборів мандат свій зберігали, але втрачали право вирішального голосу на сесіях парламенту. До компетенції Ради Народних Міністрів належало вирішення всіх питань, які знаходилися поза межами діяльності парламенту та місцевих органів самоврядування. Уряд вирішував загальнодержавні питання, здійснював координацію та контроль за діяльністю установ на місцях, але не втручався в їхню компетенцію. Відсутність чіткого розмежування функцій між Всенародними Зборами та Радою Народних Міністрів створювали широку можливість та умови для діяльності останньої, ефективної реалізації нею свого призначення.

В справі поділу влади між парламентом та урядом та на організаційному рівні Основний Закон УНР закладав суттєві протиріччя. Конституція не передбачала існування посади глави держави – президента і навіть глави уряду – прем'єр-міністра. Однак зазначена проблема вирішувалася переважно виходячи із практичних завдань. Так, голова Всенародних Зборів виконуючи функції спікера парламенту, одночасно наділявся повноваженнями глави держави.

Судову владу в УНР уособлював найвищий її орган – Генеральний Суд. Конституція визначала загальні проблеми судової влади, принципи її організації та функціонування. У рамках цивільного, кримінального та адміністративного законодавства судова влада здійснювалась в УНР судовими установами прилюдно та в усному режимі від імені держави. Всі громадяни Республіки були рівними перед судом, включаючи депутатів Всенародних Зборів та міністрів уряду. Конституція встановлювала, що лише Генеральний Суд є найвищою касаційною інстанцією для всіх судів держави і не може бути судом першої та другої інстанції та мати функції адміністративної влади. Разом з тим, фактично поза увагою Основного Закону лишилися проблеми організації судової системи УНР.

Виходячи із аналізу компетенції трьох основних гілок державної влади закріплених в Конституції, слід зробити висновок про те, що була забезпечена можливість різних гілок влади стримувати і контролювати одна одну. В зв'язку з цим Основний Закон передбачав існування своєрідної системи стримувань і противаг.

Слабким місцем Конституції УНР було не унормування функціонування місцевого самоврядування [1, с. 48]. Вона конституїровала приналежність самоврядування на місцях виборним радам та управам громад волостей і земель. Відповідно до ст. 5 УНР надавала своїм землям, волостям, і громадам права широкого самоврядування при дотриманні принципу децентралізації. Відносини між органами самоврядування і державними органами влади були закріплені у статтях 26 і 50 Конституції

УНР. В статті 26 зазначалося, що місцевими справами відають виборні ради та управи громад, волостей і земель, яким належить місцева влада [20, с. 52].

Разом з тим поза конституційними межами залишилося чітке визначення території УНР, символіка держави – герб, гімн і прапор, основні принципи зовнішньої та внутрішньої політики, формування органів прокуратури та ін.. В Основному Законі не було вирішено питання власності громадян. Приватна власність не заперечувалась, але й не гарантувалася. Найголовніше питання революції – питання власності на землю – на конституційному рівні не було розв'язано.

## 5. Результати дослідження

На основі дослідження нових джерел державотворення періоду Української Національної революції 1917–1921 років, аналізу існуючих праць співвітчизників та вивчення літератури зарубіжних авторів, їх порівняння зроблено важливий крок у висвітленні розвитку конституційного процесу в другій половині 10-х початку 20-х років ХХ століття в Україні. В статті проаналізовані основні етапи розвитку конституційного процесу до кінця квітня 1918 року, а також модернізацію конституційного проекту з моменту його появи і до прийняття Конституції УНР. Простежено розвиток конституційної теорії від початку української національної революції до прийняття Конституції УНР та падіння УНР 29 квітня 1918 року.

## 6. Висновки

1. На основі аналізу конституційних ідей початку ХХ століття та доби Української Національної Революції, які увійшли до Конституції УНР та дослідження праць вітчизняних вчених з конституціоналістики революційного періоду 1917–1921 років, порівняння їх висновків та оцінок можна стверджувати, що Конституція УНР 1918 року є актом величезної історичної ваги. Вона юридично оформила відродження української національної державності у формі УНР.

2. Дослідження основних етапів розвитку конституційного процесу періоду червня 1917 – квітня 1918 років засвідчує існування інтелектуального потенціалу вітчизняних конституціоналістів і 14 державо творців в умовах постанови національної державності та розробки ними ключових конституційних цінностей про українську державу, форму правління, розподіл влад, функціонування державного механізму та розвиненого інституту прав і свобод людини і громадянина та ін.

3. Конституція УНР акумулювала в собі перодовий вітчизняний конституційний досвід та тогочасні європейські конституційні стандарти. Мова йде про творчий розвиток національних конституційних цінностей та втілення їх в положеннях Основного Закону УНР через творче їх використання відповідно до національних традицій та практики.

## Література

1. Лисяк-Рудницький І. Українська революція з перспективи сорокаліття // Історичні есе. Т. 2. Київ, 1994. С. 48.
2. Шелухін С. Історико-правничі підстави Української державності. Вінніпег, 1929.
3. Дорошенко Д. Історія України 1917-1923рр. Т.1. Доба Центральної Ради. Ужгород, 1932.
4. Христюк П. Замітки і матеріали до історії української революції. 1917–1920 рр.: у 4-х тт., 1921.
5. А. Яковлев Основи Конституції У.Н.Р. Париж, 1935, Нью-Йорк, 1964.
6. Конституції і конституційні акти України. К., 2001.
7. Конституційні акти України 1917-1920: Невідомі Конституції України. К: Філософська і соціологічна думка, 1992.
8. Слюсаренко А. Г., Томенко М. В. Історія української конституції. К., 1991.
9. Ярош Д. В. Конституція Української Народної Республіки 1918 року про права і свободи людини: Історичний досвід і сучасність // Університетські наукові записки, 2006. № 1.
10. Румянцев В. Конституція УНР 1918р. – спроба розподілу влади // Вісник академії правових наук України. 1998. № 1.
11. Чорний Д. М. Законодавча та виконавча влада в Конституції УНР: проблеми оцінки документа // Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. 2010. № 906.
12. Логвиненко І. А. Конституція УНР: історія розробки, прийняття та оцінки в історіографії // Право і безпека. 2017. № 1 (64). С. 35–39.
13. Христюк П. Замітки і матеріали до історії української революції 1917–1920 рр. Т. 2. Відень, 1921. 204 с.
14. Медвідь А. Б. Правова регламентація прав та основоположних свобод людини у конституційних актах та їх проєктах Української Народної Республіки 1917–1921 років // Економіка та право. 2016. № 1 (43). С. 101–107.
15. Румянцев В. О. Конституція УНР 1918 року – важливий крок розвитку конституційного законодавства України // Державне будівництво і місцеве самоврядування. 2006. № 11. С. 165–174.
16. Речицкий В. В. Конституционализм. Украинский опыт. Харьков: Фолио, 1998. 157 с.
17. Ярош Д. В. Конституція Української Народної Республіки 1918 року про органи державної влади та управління України: історичний досвід і сучасність // Університетські наукові записки. 2005. № 1-2 (13-14). С. 49–56.
18. Мироненко О. М. Конституція УНР – Української Народної Республіки // Енциклопедія. Історія України. Т. 5. Київ: Наукова думка. 2008. С. 96.
19. Конституції і конституційні акти України. Київ, 2001. С. 52.

*Дата надходження рукопису 06.11.2018*

**Скрипнюк Олександр Васильович**, доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії правових наук України, заступник директора з наукової роботи, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького Національної академії наук України, вул. Трьохсвятительська, 4, м. Київ, Україна, 01601