

КОСТИТУЦІЯ УКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ 1918 РОКУ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ¹

Н.В.Стецюк

*Львівський державний університет внутрішніх справ,
доцент кафедри теорії та історії держави та права,
конституційного та міжнародного права*

В статті висвітлюються питання комплексної характеристики Конституції Української Народної Республіки 1918 року як нормативного акту та політичного документу, її змісту та юридичних властивостей, а також місця та ролі в процесі становлення і розвитку вітчизняного конституціоналізму.

Ключові слова: конституція, конституціоналізм, український народ, Конституція Української Народної Республіки, Конституція України.

N.V. Stetsyuk

The Constitution of the Ukrainian People's Republic of 1918: theoretical and legal characteristics

The article highlights the issues of complex characteristics of the Constitution of the Ukrainian People's Republic of 1918 as a normative act and political document, its content and legal qualities, as well as its place and role in the process of formation and development of domestic constitutionalism.

Keywords: constitution, constitutionalism, Ukrainian people, Constitution of the Ukrainian People's Republic, Constitution of Ukraine.

Постановка проблеми. Відзначаючи 100-річчя Української революції 1917-1921 рр., належним чином, як видається, мають бути вшановані не тільки «традиції боротьби за незалежність та соборність України, військова звитяга захисників рідної землі, творці Української Народної Республіки»[1], а й тогочасна державно-правова спадщина українського народу, зокрема Конституція Української Народної Республіки 1918 року. При цьому, надзвичайно важливим є дослідження політико-правової природи даного документу, усвідомлення його ролі та значення для процесу становлення сучасного українського конституціоналізму.

Стан дослідження. Окремі аспекти проблематики Конституції УНР 1918 року досліджувались вченими істориками, політологами, юристами різних років.

¹ Стецюк Н. Конституція Української Народної Республіки 1918 року: теоретико-правова характеристика // Вісник Національного університету "Львівська політехніка". N 960. Серія: Юридичні науки. Випуск 20.- Львів: Видавництво Львівської політехніка, 2018. - С. 155 - 161

Серед них: Андрусяк Т., Бойко І., Винниченко В., Власенко С., Гольдеман С., Дністрянський С., Єфремова Н. Копиленко О., Копиленко М., Костів К., Логвиненко І., Мироненко О., Румянцев В., Старосольський В., Стахів М., Стецюк П., Терлюк І., Тищик Б., Шаповал В., Христюк П., Яковлів А. та інші. Однак комплексного аналізу Конституції УНР як нормативно-правового акту фактично не проводилось. Не стали виключенням в цьому плані і наукові статті, опубліковані безпосередньо до 100-річчя Конституції УНР.

Метою роботи є комплексний аналіз Конституції Української Народної Республіки 1918 року як нормативно-правового акту, її структури та змісту, а також взаємозв'язку останньої із конституціями та іншими установчими документами тогочасних європейських країн, впливу Конституції УНР 1918 року на розвиток національної державно-правової доктрини.

Виклад основних положень. Прийняття. Підготовка проекту Конституції УНР і його прийняття планувалося здійснити у строгій відповідності із тогочасними уявленнями щодо подібних процедур. Спочатку мала бути створена спеціальна комісія для «вироблення» проекту конституції, потім фахове детальне обговорення в Центральній Раді (як загальнонаціональному представницькому органі) і, після цього, прийняття конституції установчими зборами. Останнє, зокрема, було прямо передбачене IV Універсалом Української Центральної Ради [2, с.104]. Однак, через складні політичні обставини в Україні кінця 1917-го - поч. 1918-го рр., дотриматись повністю всієї наміченої процедури - було неможливим. Конституцію УНР прийшлося екстерно приймати на засіданні Української Центральної Ради 29 квітня 1918 р.[2, с.328-329], оскільки вже наступного дня у Києві було здійснено державний переворот прихильниками царського генерала Павла Скоропадського.

В той же самий час, варто відзначити, що прийняттю Центральною Радою Конституції УНР все ж таки передувала певна організаційна робота. Назвати її надто активною, на думку сучасних дослідників історії держави та права України О.Л.Копиленка і М.Л.Копиленко, було б явним перебільшенням [3, с.78]. Однак, вже 10 грудня 1917 року для розгляду на засідання Центральної Ради було підготовлено «Проект Конституції Української Народної Республіки», який

складався із 72 статей об'єднаних у вісім розділів. Проект «намагався» системно врегулювати основні засади майбутнього державного ладу, правового становища громадян та організації публічної влади. При цьому, один із розділів Проекту був присвячений «відносинам Української Республіки з федеративними органами» (*органами федеративної Російської Республіки – Н.С.*)»[2, с. 5-11], оскільки за положеннями III-го Універсалу Української Центральної Ради новопроголошена Українська Народна Республіка мала спочатку входити до складу «республіки Російської» [4, с.398]. Варто також зазначити, що паралельно із підготовкою проекту Конституції УНР Центральною Радою проводилася значна законотворча робота, що приводило до певної кореляції самого конституційного процесу як такого. Яскравим свідченням останнього стало прийняття 9 січня 1918 року Закону «Про національно-персональну автономію»[2, с.99-101] та його пізніше включення до тексту Конституції УНР.

Загалом «поява» Конституції УНР, в найбільш загальних рисах, відображала вироблений часом і політичним досвідом т.з. загальноєвропейський процес виникнення конституцій, в якому остання традиційно виступала «правовим фіксатором зміни вданих відносин при переході від тоталітарних (недемократичних) до конституційних форм правління [5, с.16-17]. Так, подібно до появи перших писаних конституцій (США 1789 р., Франції 1791 р., Польщі 1791 р.), чи конституцій т.з. «другої хвилі»[6, с.43-47] (Німеччини 1919 р., Фінляндії 1919 р., Австрії 1920 р., Естонії 1920 р., Чехо-Словаччини 1920 р., Польщі 1921 р., Латвії 1922 р., Литви 1922 р. та ін.), появі Конституції УНР 1918 року спочатку передували події, які руйнували попередні неконституційні режими (*Перша світова війна, Лютнева революція 1917 року, розпад Російської імперії*), потім настав момент політичного закріплення суспільних змін на рівні загальнонаціональних документів програмного характеру (*чотири Універсали Української Центральної Ради 1917-18 рр.*) і на завершення процесу - правова фіксація встановлення конституційного правління на найвищому нормативному рівні (*Конституція Української Народної Республіки, 29.04.1918 р.*)»[5, с.18, 72].

Назва та структура. Канадський правознавець українського походження К.Костів писав, що при підготовці Конституції УНР її автори, «а головню

професор М.Грушевський, використали, як порівняльний матеріал, тексти конституційних актів усіх культурних народів, зокрема «З'єднаних Держав Америки» (*США – Н.С.*)[7, с.109]. Можливо це і було вирішальним при виборі безпосередньо самого слова «конституція» як назви для даного документу. Адже, на той час в українській політико-правовій думці були різні бачення щодо назви останнього. З одного боку, були прихильники, наприклад, використання в цьому випадку словосолучення «Основний Закон» (конституційний проект М.Міхновського 1905 р. – «Основний Закон «Самостійної України» спілки народу Українського», проект Основного державного закону УНР 1920), з іншого, пропонувалися варіанти назв на взірць «Устрій держави», «правна установа» і т.д.[8, с.233]. З іншої сторони, на той час існують (існували) та успішно функціонували «Конституція США» (1789р.), декілька французьких конституцій та конституційних законів, «Конституція Бельгії» (1831р.), «Союзна Конституція Швейцарії» (1874) і т.д. Зрештою, слово «конституція» було використане в ті роки для найменування основних законів і іншими європейськими народами, зокрема, «Конституція Фінляндії»(17.07.1919), «Конституція Німецької Держави»(19.08.1919), «Конституція Чехо-Словацької Республіки»(20.02.1920), «Союзний Конституційний Закон Австрії»(01.10.1920). «Конституція Польської Республіки»(17.03.1921), «Конституція Литовської Держави»(01.08.1922).

В той же самий час, оригінальним (насамперед, з позицій юридичної техніки) і таким, що частково поєднював в собі державотворчі традиції українського народу була наявність в назві Конституції УНР 1918 р. т.з. підзаголовку – «Статут про Державний устрій, права і вільності УНР»[2, с.330]. В частині першого привертає до себе увагу та обставина, що авторам Конституції УНР вдалося через техніку використання т.з. «підзаголовку» в надзвичайно лаконічний спосіб передати саму суть даного документу, автоматично віднісши його до категорій із «класичним» розуміння конституції як такої. Адже, ще в 1789 р. творці французької Декларації прав людини і громадянина чітко зазначили, що «суспільство в якому не забезпечено користування правами і не проведено розподілу влади, не має конституції» [9, с.251]. Натомість

використання в підзаголовку слова «Статут», до певної міри, ніби нагадувало про існування в національній політико-правовій традиції подібного роду документів саме із таким найменуванням - «Статут Великого Князівства «Литовського» (1588), «Проект основания Устава (*Статуту* – *Н.С.*) українського общества «Вольный Союз – Вільна Спілка» Михайла Драгоманова (1884), проект «Статуту автономної України» (1917).

Конституція УНР складалася із восьми розділів (I. Загальні постанови; II. Права громадян України; III. Органи власті Української Народної Республіки; IV. Всенародні збори Української Народної Республіки; V. Про Раду Народних Міністрів Української Народної Республіки; VI. Суд Української Народної Республіки; VII. Національні союзи; VIII. Про часове припинення громадянських свобод), які об'єднали в собі 83 статті. При цьому, сама послідовність розміщення розділів в тексті Конституції УНР відображала певним чином базові ідеологічні уявлення державотворчого процесу в Україні доби Центральної Ради. Адже, на відміну від тогочасних європейських конституцій - німецької (1919), чехословацької (1920), австрійської (1920), польської (1921), які свої розділи «про права громадян» розміщували виключно після положень щодо організації державної влади, Конституція УНР містила дещо інший підхід. В ній спочатку йшли положення про «основні засади держави» (зрештою, так як це було в абсолютній більшості тогочасних європейських конституцій), потім йшов блок положень «про права громадян», і вже після нього - тільки положення щодо організації державної влади. Подібне, згодом, можна буде зустріти у конституціях Фінляндії (1919) та Литви (1922). Однак, в будь-якому випадку, Конституція УНР 1918 р. була однією з перших європейських конституцій т.з. «другої хвилі», в якій після «засад державного ладу» перевага була віддана саме «правам громадян». Такий підхід певним чином гармонізував із конституційними традиціями, закладеними ще в епоху Великої французької революції [7, с.252-255; 330-333]. Тому, цілком логічним видається виділення у структурі Конституції УНР (як окремого розділу) групи положень «Про часове припинення громадянських свобод». При цьому, символічним є те, що саме цими положеннями закінчувався сам текст Конституції УНР і, ніби, підводилась межа

самого конституційного регулювання суспільних відносин як таких. Звідси, «права людини (громадянина)» ставали майже центральними в пропонованій системі конституційного регулювання: їм, з одного боку, відводилося одне з перших місць за черговістю викладу конституційної матерії як такої; ними ж, з іншого боку, ця матерія і закінчувалася.

Конституція УНР не містила «преамбули» як окремої частини свого тексту, що загалом не було характерним для більшості європейських конституційних актів того часу. Хоч тогочасна конституційна практика знала різні підходи. Однак, виходячи із загального уявлення про саму природу «преамбули конституції» (насамперед, як її вступної частини, яка розкриває питання хто, чому і в який спосіб приймає конституцію), з певною мірою умовності, можна говорити, що ці питання найшли своє віддалене відображення в перших трьох статтях Конституції УНР 1918 р. [2, с.330].

Об'єкт та методи конституційного регулювання. Будь-яка конституція, як нормативно-правовий акт, завжди мала особливий об'єкт правового регулювання. Ним, як правило, були не окремі суспільні відносини, чи їх групи, а майже весь можливий спектр останніх. Однак, серцевину, своєрідне ядро конституційного регулювання традиційно складали дві сфери суспільних відносин: 1) відносини, пов'язані із реалізацією та охороною прав людини; 2) відносини, пов'язані із устроєм держави та організації в ній публічної влади на засадах її поділу. Все це, в тій чи іншій мірі, достатньо рельєфно проглядається і в тексті Конституції УНР 1918 р. При цьому, «ядро» конституційного регулювання («Розділ II. Права громадян України» та «розділи - III. Органи власті Української Народної Республіки; IV. Всенародні збори Української Народної Республіки; V. Про Раду Народних Міністрів Української Народної Республіки; VII. Суд Української Народної Республіки») були вдало «обрамлені» іншими конституційними положеннями, зокрема, щодо основних засад державного ладу, статусу національних меншин, дії часі і просторі окремих конституційних приписів.

В частині першого - засад державного ладу (Розділ I. Загальні постанови) привертають увагу декілька визначальних моментів. По-перше, це

уконституювання Української Народної Республіки як «держави суверенної, самостійної і ні від кого незалежної» (ст.1). По-друге, це закріплення виключно за народом України його «суверенного права» в цій державі, яке він «здійснює через Всенародні Збори України (*парламент –Н.С.*)» (ст.ст. 2, 3). По-третє, це визначення території УНР «неподільною», яка складається із земель, волостей та громади, яким надаються «права широкого самоврядування» з додержанням «принципу децентралізації»(ст.ст.4,5). По-четверте, це конституційне врегулювання міжнаціональних відносин на засадах впорядкування їхніх «культурних прав в національних межах» (ст.6).

В основу правового статусу особи було покладено, насамперед, принцип рівності. «Громадяне в УНР, - говорилося в ст.12 Конституції УНР, - рівні в своїх громадянських і політичних правах. Уродження, віра, національність, освіта, майно, оподаткування не дають ніяких привілеїв в них /.../ ніякої різниці в правах і обов'язках між чоловіком і жінкою право УНР не знає» [2, с.331]. Конституційними приписами підтверджувалось скасування смертної кари, уточнювалось право на особисту недоторканість та недоторканість житла («домашнього огнища», ст.15), зокрема встановлювалось правило за яким «громадяни України, ніхто інший не може бути затриманий на території її без судового наказу інакше, як на гарячій вчинку. Але і в такому разі він має бути випущений не пізніше, як за 24 години, коли суд не встановить якогось способу його затримання»(ст.13). Конституцією УНР проголошувалась таємниця листування (ст.16), право на свободу пересування (ст.18), виборче право (активне і пасивне на виборах як до парламенту, так і до органів місцевого самоврядування) (ст.ст. 20, 21). На цьому місці, звертає на себе увагу та обставина, що виборчим правом в Конституції УНР 1918 р. наділялися «усі українці незалежно від статті», і це конституційне положення фактично значно випереджало в цьому напрямку «країни так званої ліберальної демократії»[10, с.81]. Разом з тим, як слушно зазначив І.Терлюк, у Конституції УНР «нічого не зазначалося про майнові права громадян, а приватна власність на засоби виробництва, землю в принципі не заперечувалася, але й не гарантувалася» [11].

Значна частина положень Конституції УНР була присвчена системі державної влади, порядку формування її органів та організації функціонування. В основі організації державної влади лежали фундаментальні положення про те, що «вся власть в УНР походить від народу», що «вищу законодавчу власть здійснюють Всенародні Збори», «вища власть виконавча належить Раді Народніх Міністрів», а «вищим органом судовим єсть Генеральний Суд УНР». Однак, саме Всенародним зборам (парламенту) як «верховному органу влади УНР» належало право формувати «органи виконавчої і судової влади УНР» [2, с.331-332]. Іншими, словами, в Конституції УНР було закладено основи для побудови класичної парламентської республіки із поділом її влади на законодавчу, виконавчу та судову гілки. В свою чергу, системний аналіз конституційних приписів щодо організації функціонування системи державної влади (розділи «IV. Всенародні збори УНР», «V. Про Раду Народних Міністрів УНР», «VII. Суд УНР») дозволяє погодитись тим, що творці Конституції УНР намагалися також закласти в оснуду цієї системи певний різновид механізму «противаг і стримувань» [12, с.83-88].

Можливо найбільш оригінальною частиною загального об'єкту конституційного регулювання в Конституції УНР 1918 р. був її розділ IX – «Національні союзи». За конституційними приписами останнього кожна з населяючих Україну націй «мала право в межах УНР на національно-персональну автономію, цеб-то право на самостійне устроєння свого національного життя, що здійснюється через органи Національного Союзу, влада якого шириться на всіх його членів, незалежно від місця і поселення в УНР». При цьому, «населючим територію УНР націям – великоруській (*російській – Н.С.*) , єврейській і польській - право на національно-персональну автономію» надавалося конституцією, а «нації білоруська, чеська, молдавська, німецька, татарська, грецька та болгарська» могли скористатися «правом національно-персональної автономії, якщо до Генерального Суду про те поступить заява від кожної нації зокрема, підписана не менш як 10.000 громадян УНР без різниці полу і віри, не обмежених по суду у своїх політичних правах, що заявляють про належність свою до даної нації» [2, с.99-100]. Фактично, це була перша в історії

загальноєвропейського конституційного розвитку спроба врегулювати питання міжнаціональних відносин та статусу національних меншин [13, с.316]. Саме ці положення Конституції УНР, без перебільшення, зайняли своє заслужене місце в одному ряді із знаковими новелами конституцій т.з. «другої хвилі» [5, с.44].

В частині особливостей механізму конституційного регулювання звертає на себе увагу наявність доволі широкого спектра загальновизнаних в науці конституційного права методів такого регулювання [14,с.125-130]. Зокрема, в тексті Конституції УНР чітко прослідковується застосування таких методів конституційного регулювання, як «дозволу» (ст.ст. 9, 17), «охорони» (ст.ст. 4, 13, 15,17), «зобов'язання» (ст.ст. 23, 74), «вимоги»(ст.ст. 48, 52), «заборони» (ст.8, 14, 41) і т.д. Прикладом спроби поєднання декількох спеціальних методів конституційного регулювання, як видається, може служити ст.42 Конституції УНР, за якою проекти «про зміну Конституції вносяться і проходять тим же порядком, вказаним в параграфах 39-41, але для ухвали їх потрібно 3/5 присутніх депутатів, а ухвала стає правосильною тільки тоді, коли ця ухвала буде поновлена звичайною більшістю Всенародніми Зборами в новім складі, після найближчих нових виборів» [2, с.333].

Юридичні властивості та загальнокваліфікаційні характеристики. В теорії сучасного конституційного права виділяють низку т.з. «юридичних властивостей» конституції, які, власне, і відрізняють останню від інших нормативно-правових актів. До них, як правило, відносять: 1) установчий характер; 2) вищу юридичну силу; 3) базовість щодо національної системи законодавства; 4) особливість об'єкту правового регулювання; 5) відмінність в порядку підготовки та прийняття; 6) підвищену степінь охорони; 7) здатність нести певне ідеологічне наповнення і т.д.[15, с.54]. Частина з цих «властивостей», певною мірою була притаманна і Конституції УНР (особливості об'єкту правового регулювання, намагання прийняти конституцію установчими зборами, порядок внесення змін, ідеогічне наповнення конституційних положень тощо).

З позицій загальнокваліфікаційних характеристик, Конституція УНР була писаною (кодифікованою) конституцією, ліберально-демократичною за змістом,

відносно «жорсткою» за порядком внесення змін та демократичною за способом своєї появи (прийняття). За часом виникнення (з позицій загальних підходів до еволюції змісту конституцій) вона безперечно належала до групи «нових» конституцій або конституцій т.з. «другої хвилі»[5,с.44; 6, с.45]. Її аксіологічна складова, подібно до нині чинного Основного Закону України (1996), містять в собі в рівній мірі як соціальні, правові, так і національно-державні аспекти [16, с.343-344]. Національно-державна цінність Конституції УНР полягала насамперед в тому, що її положеннями було чітко зафіксовано відновлення Україною своєї державності Це було зроблено у формі УНР, про що красномовно говорила ст.1 Конституції УНР («відновивши своє державне право, яко Українська Народна Республіка, Україна») та з метою «кращої оборони свого краю, для певнішого забезпечення права і охорони вільностей, культури і добробуту своїх громадян» [2, с.330]. Натомість, соціальна цінність Конституції УНР полягала в закріпленні цілого спектру конституційних прав та свобод громадян, значна частина яких була відновлена Конституцією України 1996 року. Нормативна цінність Конституції УНР полягала в тому, що її положеннями прийняттям було закладення основи національної державно-правової доктрини. Положення Конституції УНР були визначальними у діяльності Державного Центру Української Народної Республіки в екзилі [17] та нашли своє часткове відображення в політико-правових документах відновлення державної незалежності українського народу в 1990-91 рр.

Висновки. Конституція УНР 1918 р., за своєю правовою природою, була яскравим взірцем еволюції змісту європейських конституцій початку міжвоєнного періоду, вона містила в собі більшість характерних ознак та властивостей тогочасних європейських конституцій. В національній історії Конституції УНР відведено роль початків сучасного українського конституціоналізму, системного закладення основ демократичних методів правління, парламентаризму та вирішення складних питань міжнародних відносин. Вона стала свідченням високого рівня розвитку української політико-правової думки того часу.

Список використаних джерел:

1. Про заходи з відзначення 100-річчя подій Української революції 1917 – 1921 років. Указ Президента України №17/2016 від 22 січня 2016 р. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/172016-19736>.
2. Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. У двох томах. Т.2. 19 грудня 1917 р. – 29 квітня 1918 р. / Упор. Верстюк В.Ф. (кер.), Бойко О.Д. та ін. – К.: Наукова думка, 1997. – 422 с.
3. Копиленко О.Л., Копиленко М.Л. Держава і право України. 1917-1920: Навч. посібник. - К.:Либідь, 1997.- 208 с.
4. Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. У двох томах. Т.1. 4 березня 1917 р. – 9 грудня 1917 р. / Упор. Верстюк В.Ф. (кер.), Бойко О.Д. та ін.. – К.: Наукова думка, 1996. – 587 с.
5. Стецюк П. Основи теорії конституції та конституціоналізму. Частина перша. Посібник для студентів. - Львів: «Астролябія», 2003.- 232с.
6. Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм: Монографія. – К.:Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. – 560 с.
7. Костів К. Конституційні акти відновленої української держави 1917-1919 років і їхня політично-державна якість. - Торонто, Канада: друком Української Друкарні.- 1964. -168 с.
8. Дністрянський С. Нові проекти українських конституцій // Воля (Відень). – 1920. – Т.6. – Ч.5.
9. Конституции и законодательные акты буржуазных государств (XVIII-XIX вв.) / Сборник документов под ред. проф. П.Н.Галанзы. - М.: Государственное издательство юридической литературы, 1957. – 587с.
10. Власенко С. Конституція Української Народної Республіки 1918 року як основний закон європейського зразка// Право України.- 2017.- №11.-78-85.
11. Терлюк І. Український конституціоналізм як державно-правова практика: доба «першої» УНР. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://science.lpnu.ua/sites/default/files/journalpaper/2017/jun/4917/terlyuk.pdf>
12. Румянцев В. Конституція УНР 1918 р. – спроба розподілу влади // Вісник Академії правових наук України. – 1998. - № 1. - С.83-88.
13. Дністрянський С. Загальна наука права і політики. Т.І. – Прага, 1923.
14. Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. – М.: Норма, 2005. – 320 с.
15. Тодика Ю.М. Конституция Украины: проблемы теории и практики: Монография. – Х.: Факт, 2000. – 608 с.
16. Загальнотеоретичне правознавство, верховенство права та Україна. Збірник наукових статей до 75-річного ювілею проф. М.І.Козюбри / Гол.ред.: А.Мелешевич. - К.: ДУХ І ЛІТЕРА, 2013. - 608 с.
17. Державний Центр Української Народної Республіки в екзилі: Статті і матеріали / Зредагували Любомир Р.Винар і Наталія Пазуняк.- Філадельфія; Київ; Вашингтон, Фондація ім. С.Петлюри; Фондація Родина Фещенко-Чопівських, 1993 .- 494 с.