

*Рябовол Л. Т.,**доктор педагогічних наук, доцент,  
професор кафедри державно-правових дисциплін  
та адміністративного права**Центральноукраїнського державного педагогічного університету  
імені Володимира Винниченка*

## КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ 1918 РОКУ У ВІТЧИЗНЯНОМУ КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРОЦЕСІ

**Анотація.** У статті викладено результати аналізу положень Конституції УНР 1918 року. Встановлено, що в ній було закріплено: суверенітет держави; широкий перелік громадянських, політичних, соціально-економічних прав людини і громадянина; право на національно-персональну автономію; поділ державної влади тощо. Зроблено висновок, що Конституція 1918 року посіла особливе місце у вітчизняному конституційному процесі та відіграла важливу роль для становлення національного конституціоналізму.

**Ключові слова:** конституційний процес, конституціоналізм, конституція, права та свободи, органи держави.

**Постановка проблеми.** У розвитку будь-якого народу, держави важливим є успадкування найкращих здобутків у різних сферах, що може стати основою для подальшого прогресивного розвитку, і разом з тим відкидання негативного, деструктивного, що може породити певні проблеми у державі в майбутньому. В цьому аспекті непересічним і неоднозначним для вітчизняного державотворення і правотворення є внесок Центральної Ради. На тлі ухвалення низки актів, необхідних для регулювання відносин у той складний час, вершиною її правотворчої діяльності стала Конституція – Статут про державний устрій, права і вільності УНР. Ухвалення цього документу 29 квітня 1918 року – закономірний підсумок розвитку політичного процесу в Україні, розпочатого в березні 1917 року [1, с. 83]. Після Конституції П. Орлика, як вказує В. Рум'янець, Конституція УНР – найбільш помітне явище в розвитку конституційного законодавства України. Вона відіграла роль величезної історичної ваги – юридично оформила відродження державності України [2, с. 165, 174].

Дана проблематика розробляється фахівцями з юриспруденції, історії, політології. Як історико-правове і політико-правове явище Конституцію УНР досліджували С. Благівський, А. Захарчук, О. Копиленко, А. Крусян, О. Мироненко, Т. Подковенко, О. Слюсаренко, Б. Тищик, М. Томенко, О. Фрицький, О. Яременко та ін.

«Текст Конституції 1918 року доопрацьовувався в надзвичайно напруженій обстановці, коли Центральна Рада доживала останні дні. Ухвалення його відбулося поспіхом, формально», – наголошує С. Кондратюк [3, с. 26]. «Те, що Конституція УНР була прийнята в останній день існування Центральної Ради і не діяла жодного дня, не применшує її значення в історії вітчизняного конституціоналізму», – вважає І. Логвиненко. Її текст не тільки враховував найкращі досягнення світової та національно-правової думки, а й за рівнем демократичності багато в чому перевищував усі сучасні йому конституції, не поступався і за рівнем правової культури та юридичної техніки.

«Разом з тим, – продовжує вчений, – оцінки цього документу в історіографії є суперечними», зокрема, критично її оцінюють В. Верстюк, В. Солдатенко, П. Солуха, Д. Яневський [4, с. 36, 38]. За результатами дослідження Т. Бевз, Конституція УНР дала політико-правові імпульси впорядкування і стабілізації суспільства, однак низку важливих конституційних питань залишила для розв'язання майбутньому законодавству, ставши документом морально-політичного значення [1, с. 83, 84]. Саме тому, напевно, Д. Ярош і стверджує, що «лідери національного відродження 1917–1918 років приймали Конституцію як перспективний документ, своєрідний заповіт майбутнім державотворцям» [5, с. 11]. Отже, окреслена проблематика залишається дискусійною і продовжує викликати науковий інтерес.

**Мета статті** – визначити місце Конституції УНР 1918 року у вітчизняному конституційному процесі та відповідну роль для становлення національного конституціоналізму.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Термін «конституційний процес», залежно від підходу та контексту, по-різному тлумачиться науковцями, тому необхідно окреслити зміст даного поняття в межах нашого дослідження. Найбільш доцільним видається суспільно-політичний підхід, виходячи з положень якого, конституційний процес – це процес історичного розвитку конституцій (світовий конституційний розвиток). Посилаючись на Н. Боброву, І. Куненко зазначає, що за такого підходу конституційний процес – один зі складників процесу розвитку держави [6, с. 123], основна складова/різновид політичного процесу [7, с. 203]. З позицій цього підходу Т. Бевз розглядає трансформацію владної вертикалі в добу Центральної Ради, в тому числі шляхом прийняття певних актів, зокрема й Конституції, на тлі політичного процесу як сукупності дій інституціоналізованих і неінституціоналізованих суб'єктів зі здійснення своїх специфічних функцій (дисфункцій) у сфері влади, що в результаті веде до розвитку або занепаду політичної системи суспільства [1, с. 52].

Оптимальним видається визначення В. Сухоноса: конституційний процес – послідовний, історично обумовлений процес формування українського конституціоналізму; тривалий період, протягом якого в нашій державі формувалися і легалізувалися окремі засади конституціоналізму [8, с. 189, 190].

Конституціоналізм – центр, навколо якого «обертається» вся сучасна конституційно-правова проблематика; абсолютна цінність конституційного рівня. У контексті нашої статті розглядаємо його в широкому розумінні як теорію Конституції та історію і практику національного конституційного будівництва, що дозволяє говорити про український конституціоналізм. За А. Крусян, він є скарбницею національної ідейно-політичної

думки і державно-правової практики, протягом віків створюваною вітчизняними мислителями й діячами з оперттям на світовий досвід, і спрямованою на конституційну регламентацію державного устрою, політичного режиму, прав і свобод людини, взаємовідносин особи, громадян, суспільства і держави [9, с. 173, 185, 186, 187].

Отже, вітчизняний конституційний процес – історично обумовлений процес політико-правового розвитку України, сутність якого – становлення українського конституціоналізму. Український народ має вагомий історичний традиції конституціоналізму, заснованого на західних ліберально-демократичних цінностях теорії конституції, історії і практики конституційного устрою. Основи українського конституціоналізму як державно-правової практики в новітній час заклала Центральна Рада. Саме їй, як вважає І. Терлюк, належить першість у «завантаженні» українського національно-державного проекту [10, с. 290].

Апогеєм правотворчості Центральної Ради стала Конституція 1918 року [11]. Зміст документу структуровано у 8 розділів та 83 статті. Перший розділ має назву «Загальні постанови» і містить перелік основних принципів конституційного ладу. Серед них такий прогресивний для того часу принцип, як суверенітет держави, її самостійність і незалежність. Вже із цим принципом, закріпленим у ст. 1 даної Конституції, пов'язане її непересічне значення. Так, розглядаючи прийняття Конституції 1918 року як подію, що завершила перший етап становлення української державності в новітній час, фахівці (Н. Єфремова тощо) основну його сутність вбачають у переході від вимог національно-територіальної автономії до проголошення повної незалежності України [12, с. 49]. До засадничих положень також віднесено: суверенітет народу (ст. 2), представницьку демократію (ст. 3), неподільність території (ст. 4), єдність державної влади та децентралізацію і самоврядування (ст. 5), «впорядкування культурних прав в національних межах» (ст. 6). Закріплено в документі (хоча і не в першому, а в третьому, розділі) і принцип народовладдя. За ст. 22, вся влада в УНР походить від народу. Тепер не можна не погодитися з Д. Ярошем у тому, що кризь Основний Закон УНР проходять ідеали суверенної, демократичної, гуманної держави і громадянського суспільства [5, с. 8].

Другий розділ Конституції має назву «Права громадян України». Такий підхід до структурування свідчить про пріоритет громадянина та його прав у відносинах з державою, конкретними державними органами, конституційно-правовий статус яких визначено у наступних розділах: III – «Органи влади Української Народної Республіки»; IV – «Всенародні Збори Української Народної Республіки»; V – «Про Раду Народних Міністрів Української Народної Республіки»; VI – «Суд Української Народної Республіки».

У розділі VII «Національні Союзи» розвиваються положення ст. 6, зокрема зазначається, що кожна з націй, представники якої населяють Україну, в межах УНР має невід'ємне право на національно-персональну автономію, а з метою її здійснення – на утворення відповідного Національного Союзу (ст. 69). При цьому положення ст. 70 дають підстави стверджувати, що певним націям надавалася перевага щодо здійснення такої автономії. Якщо у представників російської, єврейської та польської націй таке право було безумовним, то для білоруської, чеської, молдавської, німецької, татарської, грецької, болгарської націй передбачалася процедура звернення з цього питання до Гене-

рального Суду й отримання від нього відповідного рішення. Інші нації для отримання дозволу на утворення власних Національних Союзів мали звертатися до Всенародних Зборів УНР. Так чи інакше, закріплення в Основному Законі прав національних меншин свідчить про розвиток вітчизняного громадянського суспільства.

Аналіз другого розділу Конституції засвідчив, що громадяни УНР мали певний обсяг особистих (громадянських), політичних та соціально-економічних прав. Передусім проголошувалося право на громадянство й неможливість його позбавлення інакше, як за рішенням суду (ст. ст. 7, 10). За ст. 8, громадянин УНР не може бути одночасно громадянином іншої держави, тобто закріплювався принцип єдиного громадянства. Відповідно до ст. ст. 11–12, громадяни УНР є рівними і рівноправними безвідносно до їхньої статевої, національної, релігійної, майнової належності, рівня освіти. Як справедливо зазначає Д. Ярош, особливу увагу Конституція приділяла рівності чоловіка і жінки в політичній, соціально-економічній, культурній, громадській та інших сферах [5, с. 9]. Крім того, проголошувалося: недопустимість смертної кари, тілесних та інших покарань, які принижують людську гідність (ст. 14), недоторканність житла (ст. 15), таємниця листування (ст. 16), свобода пересування (ст. 18), активне та пасивне виборче право для громадян УНР (ст. 21). Закріплювалися такі принципи активного виборчого права, як: загальність (за винятком громадян, котрі не досягли 20 років (віковий ценз) та обмежених судом у громадянських і політичних правах), рівність, безпосередність і таємність (ст. 27).

Конституція передбачала обмеження прав людини і громадянина. Умовою обмеження права слова, друку, сумління, організації, страйку, згідно зі ст. 17, було порушення «при тім постанов карного права» [11]. Документ містить окремий розділ VIII «Про тимчасове припинення громадянських свобод». Підставами такого припинення є стан війни або «внутрішні заворушень» (ст. 79). Важливо, що при цьому вказано на необхідність прийняття спеціального закону із закріпленням переліку прав, які підлягають обмеженню, і визначенням відповідної процедури (ст. 80). Акцентовано також, що обмеження прав може бути лише тимчасовим і, за ст. 83, не може тривати довше, ніж три місяці.

Конституція 1918 року прямо не закріпила принцип поділу державної влади, однак він знайшов своє втілення в конституційному оформленні системи державних органів, механізму держави. Так, згідно зі ст. ст. 23–25, законодавчу владу в УНР уособлюють Всенародні Збори УНР («верховний орган влади УНР»), виконавчу – Рада Народних Міністрів (вищий орган виконавчої влади), судову – Генеральний Суд УНР (вищий орган судової влади). Владу на місцях здійснюють виборні Ради та Управи громад, волостей і земель, діяльність яких через призначених урядовців контролюють і координують міністри УНР (ст. 26).

Конституція УНР закріплювала мажоритарну виборчу систему – «Вибори мають бути впорядковані так, щоб один депутат припадав приблизно на сто тисяч людності ...» (ст. 28). Зараз у сучасних українських політико-правових реаліях саме мажоритарна виборча система викликає багато нарікань, тож це напрацювання Центральної Ради, напевно, слід не успадковувати, а відкинути як таке, що не підтвердило свою ефективність для формування вищого законодавчого органу та функціонування механізму держави загалом.

Відповідно до Конституції, структурними елементами Всенародних Зборів є Голова, який обирається Всенародними Зборами і представляє УНР (ст. ст. 34, 35), та його «товариші», один з яких є заступником Голови (ст. 36). Виходячи зі змісту ст. 39, разом вони утворюють президію Всенародних Зборів, у складі яких також діє Рада Старшин, зареєстровані Всенародними Зборами фракції, окремі депутати. Зміст ст. 56 (безпосередньо: «... депутати, в числі не менше 15-ти»), дозволяє як структурний елемент виокремити депутатські групи.

Особливості конституційно-правового статусу депутатів визначено в ст. 29. Згідно з нею, депутат: не може бути притягнутий до відповідальності за свою політичну діяльність; під час виконання своїх депутатських обов'язків отримує платню в розмірі та порядку, встановленому Всенародними Зборами. Виходячи за межі Конституції 1918 року, цікавими в цьому контексті є й інші результати правотворчості Центральної Ради. Маємо на увазі Закон «Про недоторканність членів Центральної Ради» від 16 квітня 1918 року [12, с. 53], який відіграв неоднозначну роль у вітчизняному конституційному процесі, заклавши основу для закріплення в сучасному законодавстві норм про недоторканність народних депутатів та інших державних службовців.

Конституція окреслила компетенції і повноваження законодавчого органу УНР. До їх кола увійшло: формування органів виконавчої і судової влади УНР (ст. 23); вирішення таких питань, як: «відділення території, зміни конституції, проголошення війни і віддання під слідство і суд міністрів» (ст. 38), проголошення війни та укладення миру (ст. 47) – шляхом прийняття рішень спеціальною більшістю голосів Всенародні Збори; встановлення податків (ст. 44), використання/розпорядження державним майном (ст. 45), затвердження «трактатів політичних та економічних, що укладаються іменем УНР» (ст. 48), встановлення одиниць міри, ваги і монет УНР (ст. 49) – простою більшістю.

У документі закріплено широкий перелік суб'єктів законодавчої ініціативи. Так, згідно зі ст. 39 проекти законів на розгляд Всенародних Зборів можуть вносити: президія разом з Радою Старшин Зборів; фракції, зареєстровані Всенародними Зборами; окремі депутати (не менше 30-ти); Рада Народних Міністрів УНР; органи самоврядування, які об'єднують не менше 100 тисяч виборців; виборці-громадяни УНР (не менше 100 тисяч, правильність заяв яких перевіряється судом, після чого пропозиція передається Голові Всенародних Зборів). Такий підхід до окреслення кола суб'єктів законодавчої ініціативи достатньо повно забезпечує демократичні принципи народовладдя, оскільки надає можливість ініціювати закони органам самоврядування, особливо – громадянам-виборцям, отже, має знайти закріплення в сучасній Конституції.

Положення ст. 51 – «Рада Народних Міністрів дістає свою повноважність від Всенародних Зборів і тільки перед ними відповідає» – визначає УНР як парламентську республіку. Так, передбачалося, що формується вищий орган виконавчої влади Головою Всенародних Зборів «за порозуміння з Радою Старшин Зборів». Остаточо затверджується його склад Всенародними Зборами (ст. 52). У Конституції практично не визначене функціональне призначення Ради Народних Міністрів. Зазначається лише, що цей орган «порядкує всіма справами, які зістаються по-за межами діяльності установ місцевої самоуправи або дотикають цілої УНР; координує і контролює діяльність цих

установ, не порушуючи законом установлених компетенцій їх, та приходять їм в поміч, коли вони до неї звертаються» (ст. 50). Більше уваги в документі приділяється процедурам контролю за діяльністю Ради Народних Міністрів та притягнення до відповідальності міністрів – ст. ст. 55–58. Зазначимо, що в науковій літературі викладаються й інші погляди на це питання, наприклад, С. Кондратюк вважає, що «Конституція достатньо чітко визначала повноваження, порядок формування і компетенцію уряду» [3, с. 27]. Однак переважає думка, що «Конституція загальним чином визначала компетенцію уряду» [2, с. 168].

Не можемо повністю погодитися і з тезою С. Кондратюка, що «Уряд і суд повністю залежали від представницького органу» [3, с. 27]. З одного боку, підзвітність та підконтрольність вищого органу виконавчої влади законодавчому органу в умовах парламентської республіки є обґрунтованим, з іншого, як справедливо зазначає В. Рум'янець, посилаючись на О. Скрипнюка, нечітке розмежування компетенції між парламентом та урядом при невизначеності компетенції органів місцевого самоврядування навряд чи створювало умови для самостійної та ефективної реалізації виконавчою гілкою влади свого призначення, навпаки, це ставило її в залежність від всесильного парламенту – Всенародних Зборів, робило уряд їх своєрідним додатком, що було серйозною перешкодою на шляху реалізації принципу поділу влади. Водночас вчений вказує, що Конституція містила своєрідну систему стримувань і противаг – низку організаційно-правових заходів, які дозволяли різним гілкам державної влади стримувати й контролювати одна одну [2, с. 168, 169], однак така система була неповною, недосконалою. Щодо «залежності суду», то Конституція не містить положень, які б дозволяли це стверджувати. Натомість «судових вирішень не можуть змінити ні законодавчі, ні адміністративні органи влади» (ст. 63), що можна розглядати як вказівку на незалежність судових органів під час ухвалення ними рішень. Прогалиною Конституції, як констатує В. Рум'янець, було залишення поза увагою проблеми організації судової системи УНР [2, с. 173].

Специфічною ознакою Конституції, і це відзначають усі дослідники даної проблематики, є відсутність у ній положень щодо глави держави, президента. Особливо цікавить науковців цей аспект з огляду на те, що на останньому засіданні Центральної Ради 29 квітня 1918 року було не лише ухвалено Конституцію УНР, але обрано Президента, яким став М. Грушевський. За таких умов відсутність у Конституції положень про главу держави (президента) і главу уряду (прем'єр-міністра) В. Головатенко розглядає як юридичний нонсенс і визначає декілька ймовірних причин відсутності конституційних норм про главу держави в Конституції УНР. Ними є: політико-правовий простір, в якому відбувалися процеси державотворення в тогочасній Україні, і який позначався пролонгацією самодержавних традицій, що перешкоджали законодавчому впровадженню прогресивних ідей конституціоналізму; гостра політична боротьба в середовищі українських демократичних сил, наслідком якої були розбіжності з питань національного державного розвитку; вплив соціалістичних ідей на авторів Конституції УНР та побоювання щодо можливості створення авторитарних структур [13, с. 313].

**Висновки.** Узагальнюючи викладене, зазначимо наступне. Внесок Центральної Ради у вітчизняний конституційний процес, зроблений завдяки ухваленню Конституції УНР, полягає в тому, що на конституційному рівні було закріплено: суверенітет держави; широкий перелік громадянських, політичних, со-

ціально-економічних прав людини і громадянина та підстави їх обмеження; право на національно-персональну автономію для національних меншин, що було особливо важливим в умовах багатонаціонального українського суспільства; поділ державної влади, що дозволяє характеризувати УНР як правову державу тощо. Незважаючи на те, що Конституція 1918 року не була втілена в життя, мала певні прогалини й недоліки в регулюванні політико-правових відносин, вона посіла особливе місце у вітчизняному конституційному процесі та відіграла важливу роль для становлення національного конституціоналізму. Зокрема, це підтверджується тим, що значна частина її положень знайшла своє закріплення в сучасному Основному Законі України. Не можна погодитися з поширеною в науковій літературі думкою, що Конституція УНР 1918 року стала першою Конституцією незалежної, демократичної, суверенної України.

#### *Література:*

1. Бевз Т. Трансформація владної вертикалі у добу Центральної Ради. Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України. 2006. Вип. 3. С. 52–87.
2. Рум'янець В. Конституція УНР 1918 року – важливий крок в розвитку конституційного законодавства України. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2006. Вип. 11. С. 165–174.
3. Кондратюк С.В. Державотворча діяльність Української Центральної Ради. Науковий вісник Чернівецького університету. Правознавство. 2011. Вип. 578. С. 22–28.
4. Логвиненко І. Конституції УНР 1918 року: історія розробки, прийняття та оцінки в історіографії. Право і безпека. 2017. № 1 (64). С. 35–39.
5. Ярош Д.В. Конституція Української Народної Республіки 1918 року про права і свободи людини: історичний досвід і сучасність. Університетські наукові записки. 2006. № 1 (17). С. 6–11.
6. Куненко І.С. Визначення конституційного процесу як правового явища. Держава і право. Юридичні і політичні науки. 2013. Вип. 62. С. 122–128.
7. Куненко І.С. До визначення поняття «конституційний процес». Правове регулювання економіки: зб. наук. пр. 2008. Вип. 8. С. 202–210.
8. Сухонос В. Лекція: «Конституційна реформа в Україні». Право України. 2014. № 7. С. 186–198.
9. Введение в украинское право / С.В. Кивалов и др.; под общ. ред. С.В. Кивалова, Ю.Н. Оборотова. Одесса: «Юридическая литература», 2005. 616 с.
10. Терлюк І.Я. Український конституціоналізм як державно-правова практика: доба «першої» УНР. Вісник Національного універ-

ситету «Львівська політехніка». Юридичні науки. 2015. № 825. С. 289–294.

11. Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) від 29.04.1918 року. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18> (дата звернення: 09.08.2018).
12. Історія держави і права України: підручник: у 2 т. / за ред.: В.Я. Тація, А.Й. Рогожина, В.Д. Гончаренка. К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. Т. 2. 580 с.
13. Головатенко В.І. Розвиток інституту глави держави в конституційній теорії та практиці України періоду національного відродження 1917–1920 рр. Актуальні проблеми політики. 2011. Вип. 42. С. 312–324.

#### **Рябовол Л. Т. Конституція Української Народної Республіки 1918 года в отечественном конституционном процессе**

**Анотація.** В статті изложены результаты анализа положений Конституции Украинской Народной Республики 1918 года. Установлено, что в ней были задекларированы: суверенитет государства; широкий перечень гражданских, политических, социально-экономических прав человека и гражданина; право на национально-персональную автономию; разделение государственной власти и т. д. Сформулирован вывод, что Конституция 1918 года заняла особенное место в отечественном конституционном процессе и сыграла важную роль в становлении украинского конституционализма.

**Ключевые слова:** конституционный процесс, конституционализм, конституция, права и свободы, органы государства.

#### **Ryabovol L. The Constitution of the Ukrainian People's Republic of 1918 in the national constitutional process**

**Summary.** The article describes the results of the analysis of the provisions of the Constitution of the Ukrainian People's Republic of 1918. It is established that it was declared: the sovereignty of the state; a wide range of civil, political, social and economic human rights; the right to national-personal autonomy; division of state power, etc. The conclusion is drawn that the Constitution of 1918 took a special place in the national constitutional process and played an important role in the formation of ukrainian constitutionalism.

**Key words:** constitutional process, constitutionalism, constitution, rights and freedoms, state agency.