



ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

Д.В. Ярош*

КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ 1918 РОКУ ПРО ПРАВА І СВОБОДИ ЛЮДИНИ: ІСТОРИЧНИЙ ДОСВІД І СУЧАСНІСТЬ

В Україні з 1 січня 2006 року набрали чинності зміни до Конституції, які обмежують повноваження Президента і переглядають повноваження Верховної Ради та Кабінету Міністрів. Завдяки політичній реформі українське суспільство перейшло від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської форми правління в Україні.

Різні політичні сили в нашій державі по-різному оцінюють політичну реформу. Але вже сьогодні можна передбачити, що зміни до Конституції приведуть до перерозподілу владних функцій, законної і правомірної ревізії органів державного управління, розширення повноважень місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування проголошується правом жителів населених пунктів самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів.

Політична реформа має стати важливим засобом демократичного розвитку держави, активної участі мас в управлінні державними і громадськими справами, розширення прав і свобод людини, консолідації та примирення українського суспільства.

Конституційна реформа є історичною подією, але на шляху її реалізації ще буде багато труднощів. Потрібно внести ряд змін до чинної Конституції, прийняти нові закони, підготувати кадри професіоналів, здатних працювати у нових умовах.

У реалізації конституційних новацій велике теоретико-пізнавальне і практичне значення мають історичні традиції Українського конституціоналізму і особливо конституційні акти періоду Центральної Ради (березень 1917 — квітень 1918 рр.): чотири Універсали і Статут про державний устрій, права і вольності УНР (Конституція УНР 1918 року).

В роки незалежної України вийшов у світ збірник “Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність” (Київ, 2001). У збірнику вміщені у хронологічному порядку тексти всіх українських конституцій і найважливіших актів конституційного характеру, в тому числі і Статут про державний устрій, права і вольності Української Народної Республіки (Конституція УНР 1918 року).

© Ярош Д.В., 2006

* професор кафедри теорії та історії держави і права Хмельницького університету управління та права, кандидат історичних наук, доцент



Заслугує високої оцінки колективна монографія “Український парламентаризм: минуле і сучасне”, за редакцією академіка НАН Ю.С. Шемшученка (Київ, 1999). У ній висвітлено сутність і значення українського парламентаризму, розкрито його витоки. У третьому розділі автори монографії глибоко розкрили зміст Конституції УНР 1918 року, особливості її становлення.

В 1993 році вийшла у світ книга А.Г. Слюсаренка і М.В. Томенка “Історія української конституції”, в якій вони вперше зібрали та проаналізували конституційно-державні акти України з найдавніших часів до сьогодення. Автори вище названої книги показали, що вже в Третньому Універсалі (листопад 1917 року), а потім у Конституції УНР 1918 року були проголошені демократичні принципи: свободи слова, друку, зборів, віросповідання, недоторканності особи і т.д.

Конституційні гарантії прав і свобод людини — це різновид правових гарантій, які закріплені в нормах галузі конституційного права. Виходячи з цього положення, автор статті поставив за мету показати, що одним із центральних місць у Конституції УНР 1918 року посідають права і свободи людини, а також зробити порівняльно-правовий аналіз із Конституцією України 1996 року та іншими законодавчими актами сьогодення, а також підкреслити, що історичний досвід українського конституціоналізму періоду Центральної Ради має багато цінного і повчального для подальшого демократичного розвитку нашого суспільства.

7 (20) листопада 1917 року Центральна Рада проголосила Третім Універсалом утворення Української Народної Республіки. “Віднині Україна стає Українською Народною Республікою, — стверджувалося в Універсалі. — До Установчих Зборів України вся власть творити лад на землях наших, давати закони й правити належить нам, Українській Центральній Раді, й нашому правительству — Генеральному Секретаріатові України”¹.

Це знаменувало відродження української державності. Третій Універсал став першим актом конституційного характеру. Він задекларував день виборів до українського парламенту — Установчих зборів на 27 грудня 1917 року, а день їх скликання — 9 січня 1918 року. Він проголосив територіальну цілісність Української Народної Республіки, право власності на землю всього трудового народу, право на 8-годинний робочий день, встановлення державного контролю за виробництвом, але особливо передбачалося надання широких прав і свобод громадянам УНР. “В Українській Народній Республіці має бути забезпечено всі свободи, здобуті всеросійською революцією: свободу слова, друку, віри, зібрання, союзів, страйків, недоторканності особи і мешкання, право і можливість уживання місцевих мов у зносинах із усіма установами”, — підкреслювалося у III Універсалі². Хотілося б зупинитися на останньому правовому положенні III Універсалу. На його виконання в березні 1918 року було прийнято Закон Центральної Ради “Про державну мову”. В ньому підкреслювалося, що “всякого роду написи, вивіски тощо на торговельно-промислових, банкових та подібних закладах і конторах повинні писатися державною українською мовою”³.

На виконання даного Закону Рада народних міністрів видала циркуляр губернським і повітовим комісарам, у якому підкреслювалося, що “винуваті в невиконанні даного Закону будуть усуватися з посад і піддаватися під суд”⁴. Коментарі тут не потрібні. Думається, що подібного змісту закони і розпорядження потрібно видавати і сьогодні проти тих, хто порушує ст. 10 Конституції України.

Визнаючи за громадянами Української Народної Республіки права і свободи, III Універсал надавав національним меншинам право національно-персональної автономії. 9 січня 1918 року Центральна Рада, згідно з III Універсалом, ухвалила “Закон про національно-персональну

¹ Конституції і конституційні акти України. — К., 2001. — С. 38.

² Там само. — С. 41.

³ Історія української культури. Збірник матеріалів і документів. — К., 2000. — С. 271.

⁴ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали у двох томах. — Т. 2. — С. 182.



автономію”, згідно з яким кожна нація має “право на самостійне устроєння свого національного життя... і ні одна з них не може бути позбавлена цього права, або обмежена в ньому”⁵.

Таким чином, ще до прийняття “Статуту про державний устрій, права і вольності Української Народної Республіки” (Конституції УНР 1918 року), у III Універсалі, цілому ряді законів Центральна Рада закріпила комплекс політичних, економічних, соціальних, культурно-освітніх прав і свобод громадян.

Важливий крок у напрямі конституційного будівництва в Українській Народній Республіці було закладено в проекті Конституції УНР, розробка якого завершилася 10 грудня 1917 року. Основним автором проекту був М.С. Грушевський. Підводячи підсумки дискусії щодо проекту майбутнього Основного Закону Української Народної Республіки, М. Грушевський звернув увагу членів конституційної комісії на закріплення в Конституції цілої системи демократичних прав, свобод і обов’язків громадян Української держави. Але через два місяці після проголошення УНР ситуація в країні змінилася. Загроза більшовицької окупації України, проблеми міжнародного визнання її зумовили рішучий поворот до повної незалежності, що внесло значні корективи до проекту Конституції УНР.

9 (22) січня 1918 року Четвертим Універсалом Центральна Рада сповістила, що “віднині Українська Народна Республіка стає самостійною, від нікого незалежною, вільною, суверенною Державою Українського Народу”⁶.

Четвертим Універсалом Центральна Рада підтвердила всі демократичні права і свободи, проголошені Третім Універсалом, а також поставила завдання найближчим часом скликати Українські Установчі Збори, що схвалять Конституцію УНР, яка закріпить “свободу, порядок і добробут на добро всього трудового народу її на тепер і будучі часи”⁷. Відповідно, конституційна комісія повинна була готувати новий проект Конституції Української Народної Республіки як незалежної, самостійної, суверенної держави. Такий проект було підготовлено у квітні 1918 року. Він кілька разів обговорювався на сесіях Української Центральної Ради. 29 квітня 1918 року Центральна Рада в повному складі востаннє зібралася на своє засідання, щоб ухвалити Конституцію УНР. За першим загальним читанням розпочалося постатейне читання та обговорення, після чого Конституція була ухвалена⁸.

Прийнята 29 квітня 1918 року Конституція УНР увійшла в історію конституційного права як “Статут про державний устрій, права і вольності Української Народної Республіки”. Вона складалася з 8 розділів і 83 статей.

Червоною ниткою крізь Основний Закон Української Народної Республіки проходять ідеали суверенної, демократичної, гуманної держави і громадянського суспільства. “Відновивши своє державне право як Українська Народна Республіка, — зазначалося у загальних засадах Конституції, — Україна для кращої оборони свого краю, для певнішого забезпечення права і охорони вольностей, культури і добробуту своїх громадян, проголосила себе і нині єсть державою суверенною, самостійною і не від кого незалежною”⁹.

У загальних засадах Основного закону підкреслюється, що суверенне право в УНР належить народові України і мало здійснюватися через Всенародні Збори як вищий законодавчий орган української держави. Ст. 4 Конституції проголошувала територіальну цілісність і неподільність, і будь-які зміни кордонів або державно-правового статусу УНР дозволялися лише за згодою двох третин членів Всенародних Зборів, присутніх на засіданні.

⁵ Історія української культури. Збірник матеріалів і документів. — К., 2000. — С. 270.

⁶ Конституції і конституційні акти України. — К., 2001. — С. 44.

⁷ Там само. — С. 48.

⁸ Див.: *Слюсаренко А.Г., Томенко М.В.* Історія української конституції. — К., 1993. — С. 70.

⁹ Конституції і конституційні акти України. — К., 2001. — С. 49.



Тут хотілося б звернутися до сьогодення. Прошло майже 90 років і знову це положення відтворено у Конституції України 1996 року. Так, відповідно до ст. 2 “суверенітет України поширюється на всю її територію. Територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою”¹⁰. Жодна частина цієї території чи якийсь регіон не мають права проголосити себе незалежною від суверенної влади держави.

В центрі уваги Конституції УНР посядають права і свободи людини. У п’ятнадцяти статтях другого розділу Конституції “Права громадян України” йдеться про забезпечення політичних, соціально-економічних, культурних, релігійних прав і свобод громадян Української Народної Республіки.

Право на громадянство є одним з невід’ємних прав людини, яке було закріплено у ст.ст. 7, 8, 9, 10 “Статуту про державний устрій, права і вольності Української Народної Республіки” (Конституції УНР). “Громадянином УНР, — проголошується в ст. 7, — вважається кожна особа, яка це право набула порядком, приписаним законами УНР”¹¹. Відповідно до ст. 8 подвійне громадянство не допускається. Виходячи зі ст. 9 і 10, кожен громадянин Української Народної Республіки мав право зложити з себе громадянство за власною заявою до уряду Республіки, але позбавити громадянських прав людини міг лише суд. Статті Конституції УНР про громадянство перекликаються зі ст. 25 Конституції України 1996 року, в якій проголошується, що громадянин України не може бути позбавлений громадянства і права змінити громадянство¹².

Особливу увагу приділяла Конституція рівності прав чоловіка і жінки у політичній, соціально-економічній, культурній, громадській та інших сферах. Так, ст. 11 проголошує, що “ніякої різниці в правах і обов’язках між чоловіком і жінкою право УНР не знає”¹³. А ст. 12 гарантує громадянам України рівноправність громадянських і політичних прав незалежно від віри, національності, освіти, майнового і податкового стану.

Право на особисту недоторканість є одним із найважливіших прав людини. Ось чому і творці Основного закону закріпили його в ст. 13, в якій проголошується, що “громадяне УНР і 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”¹⁴. Тут хотілося б звернутися до ст. 29 чинної Конституції України, відповідно до якої “кожна людина має право на свободу та особисту недоторканість. Ніхто не може бути заарештований або триматися під вартою інакше як за вмотивованим рішенням суду і тільки на підставах і в порядку, встановлених законом”¹⁵.

Третім Універсалом було відмінено смертну кару, а ст. 14 Конституції УНР скасовувала смертну кару, тілесні катування й інші дії, що принижують людську гідність.

Конституція УНР гарантувала кожному громадянину недоторканість житла та іншого володіння. Заборонялося влаштувати обшуки у житлових приміщеннях без рішення суду. В окремих випадках правоохоронні органи могли порушити право недоторканності житла, але рішення суду на такі дії необхідно було довести до громадянина протягом 48 годин.

Конституція УНР гарантувала кожному громадянину таємницю листування. “Органам державної влади не вільно відкривати листів без судового наказу, як у випадках, законом означених”¹⁶, проголошується у ст. 16.

¹⁰ Коментар до Конституції України. — К., 1996. — С. 30.

¹¹ Конституції і конституційні акти України. — К., 2001. — С. 50.

¹² Коментар до Конституції України. — К., 1996. — С. 76.

¹³ Конституції і конституційні акти України. — К., 2001. — С. 50.

¹⁴ Там само. — С. 50.

¹⁵ Коментар до Конституції України. — К., 1996. — С. 83.

¹⁶ Конституції і конституційні акти України. — К., 2001. — С. 51.



Основний Закон визнавав за громадянами широкі конституційні права: свободи слова, друку, совісті, право на об'єднання в організації, на страйки і демонстрації, переміни місця перебування, але із застереженням “оскільки при цьому не переступаються постанови карного права”¹⁷.

Не зважаючи на складність внутрішнього і зовнішнього становища України в той період, Конституція УНР проголошувала право громадян брати участь у державному і місцевому управлінні через активне і пасивне виборче право. Таке право надавалося всім громадянам УНР, які досягли 20-річного віку. Виняток становили громадяни Української держави, визнані “законом за безумних або божевільних, котрі знаходяться під опікою”¹⁸. Всі інші випадки позбавлення виборчого права Конституція надавала Всенародним зборам. Будь-яких інших підстав позбавлення права голосу Основний Закон УНР не визнавав. На жаль, у Конституції нічого не сказано про принципи волевиявлення громадян: загального, рівного і прямого виборчого прав шляхом таємного голосування. На нашу думку, проголошення цих принципів на конституційному рівні не дозволяла політична ситуація в Україні: збройний конфлікт із більшовицькою Росією, присутність окупаційних військ Німеччини та Австро-Угорщини, ворожа діяльність поміщицьких організацій і т.д.

Ось чому у ст. 79 VIII розділу “Про часове припинення громадських свобод” Конституція передбачала часткове обмеження або припинення прав і свобод громадян під час війни чи внутрішніх заворушень, але не більше як на три місяці.

Враховуючи багатонаціональний склад населення України, Конституція УНР присвятила VII розділ, що складався з 10 статей, питанню національних меншин, в якому гарантувалося, що “кожна з населяючих Україну націй має право на національно-персональну автономію, цебто право на самостійне устроєння свого національного життя... Це є невіднімаєме право націй, і ні одна з них не може бути позбавлена цього права або обмежена в ньому...”¹⁹. Ст. 70 Конституції надавала право на національно-персональну автономію російській, єврейській та польській націям прямою дією даного конституційного положення. Націям же білоруській, чеській, молдавській, німецькій, татарській, грецькій та болгарській можна було скористатися правом національно-персональної автономії, якщо подати до Генерального Суду заяву не менш як від 10 тисяч громадян УНР, які підтвердять про свою належність до даної нації.

Генеральний Суд розглядає заяву на своєму засіданні в термін не пізніше 6 місяців з дня подання, приймає рішення і повідомляє про його зміст Раду Народних Міністрів. Для здійснення права на національно-персональну автономію кожній нації дозволялось створювати органи Національного Союзу, влада якого поширювалася на всіх його членів, незалежно від місця проживання в Українській Народній Республіці.

Згідно зі ст. 72 кожному Національному Союзу надавалося право представництва у вищих органах державної влади та органах місцевого самоврядування, в громадських організаціях та установах.

Отже, узагальнимо вищесказане. Конституція УНР 1918 року не була втілена в життя, але має велике історичне значення. Незважаючи на окремі недоліки та упущення, вона увібрала в себе передові ідеї української правової думки, досягнення світового досвіду конституційного творення. Вона стала першою Конституцією незалежної, демократичної, суверенної України. Основний Закон УНР проголосив і гарантував громадянам України широкі політичні, економічні, соціальні, культурні, релігійні права і свободи. Конституція проголошувала право національно-персональної автономії національним меншинам, які проживають на території Української Держави. Права і свободи людини, закріплені цією Конституцією, не були вичерпними.

¹⁷ Там само. — С. 51.

¹⁸ Там само.

¹⁹ Там само. — С. 58.



Передбачалось прийняття нових законів, які б могли розширити права громадян України. Так, у ст. 21 Конституції підкреслюється, що “окремі постанови про права громадянства нормує спеціальний закон”²⁰.

Лідери українського національного відродження 1917-1918 років приймали Конституцію як перспективний документ, як своєрідний заповіт майбутнім державотворцям. Розробники Конституції України 1996 року творчо використали історичний досвід конституційного процесу періоду Центральної Ради.

Більшість статей II розділу — “Права, свободи та обов’язки людини і громадянина” Конституції України 1996 року перекликаються з II розділом “Права громадян України” Конституції УНР 1918 року.

Але конституційний процес продовжується. Свідченням цього є нинішня конституційна реформа. На нашу думку, бажано було б звернутися до історичного досвіду конституційного державотворення 1917-1918 років і його творчого використання у практиці сучасного конституційного процесу.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою теорії та історії держави і права
Хмельницького університету управління та права
(протокол № 6 від 6 лютого 2006 року)*



²⁰ Там само. — С. 51.