



Віктор Єрмолаєв

доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України,
заслужений діяч науки і техніки України,
директор Інституту післядипломної освіти
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
(м. Харків, Україна)
ermolaev.v1957@gmail.com

УДК 342.4(477)“1917/1918”

ПРО КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНСЬКІЙ НАРОДНІЙ РЕСПУБЛІЦІ 1917–1918 рр.

АНОТАЦІЯ. Стаття присвячена дослідженню історії та розвитку конституційного процесу в Україні з утворенням Української Центральної Ради (далі – УЦР) та особливо з проголошенням Української Народної Республіки (далі – УНР), наслідком якого стало прийняття Конституції УНР. Аналізуються найважливіші види джерел конституційного права, простежено наступність у державо- і законотворенні УЦР, розробці Статуту про державний устрій, права і вольності УНР. Увага зосереджена на основному змісті і віхах конституційного процесу, здійсненого УЦР, проаналізовано універсали УЦР, які заклали державно-правове підґрунтя УНР та її правової системи, поетапний процес конституційної правотворчості.

Метою статті є аналіз процесу започаткування УЦР конституційного правотворення, втілення у ньому конституційно-правових принципів народовладдя і державного суверенітету, розробки юридичної конституції. Встановлено, що починаючи з I Універсалу, в якому було стисло викладено бажання українського народу, УЦР своїм законодавством прагнула до конституційно-правового регулювання гострих соціально-економічних і політичних відносин в Україні, спричинених національним визволенням і проголошенням УНР.

Розглядається специфіка “тимчасового парламенту”, яким себе проголосила УЦР, та законодавчого процесу; основні етапи розробки проектів Основного Закону УНР, започаткованого Статутом автономної України. Крім того, увага приділена положенням проекту Конституції УНР від 10 грудня 1917 р. та їхньому закріпленню у Статуті про державний устрій, права і вольності УНР. Безперечним здобутком законотворчої діяльності УЦР стали розробка й прийняття закону про національно-персональну автономію, який розробники оцінювали як “малу Конституцію” для національних меншин – “Декларація прав націй”. Загалом закони УНР відобразили і, певним чином, закріпили множинність назрілих конституційних відносин, різноманітність їхніх об’єктів і стали джерелом її Основного Закону. Прийнята Конституція УНР юридично оформила відродження української державності.

Ключові слова: конституційний процес; універсали; Українська Центральна Рада; Українська Народна Республіка; закони УНР; Конституція УНР.

© Віктор Єрмолаєв, 2018

Конституція Української Народної Республіки (далі – УНР) 1918 р. – наслідок й вінець право- і державотворення Української Центральної Ради (далі – УЦР), названої її діячами ‘тимчасовим парламентом’¹. Статут про державний устрій, права і вольності УНР втілював концептуальні засади і перспективи державотворення парламентської республіки, враховував набутий УЦР досвід правотворення.

Знаний історик вітчизняного конституціоналізму О. Мироненко першим найбільш повно дослідив витoki українського революційного конституціоналізму у теоретико-методологічному аспекті². Завдяки йому введено до наукового обігу повні тексти ще неопублікованих проектів конституцій УНР, визначено роль “партійних конституцій” провідних партій УЦР, “доктринальних конституцій” тодішніх правознавців, відображено справжній методологічний плюралізм у теорії державотворення доби національно-визвольних змагань.

У продовження вивчення історії українського конституціоналізму вказаної доби, у цій статті зосереджена увага на основному змісті і віхах конституційного процесу, здійсненого УЦР.

Метою дослідження є аналіз процесу започаткування УЦР конституційного правотворення, втілення у ньому конституційно-правових принципів народовладдя і державного суверенітету, розробки юридичної конституції. Встановлено, що починаючи з I Універсалу, в якому було стисло викладено бажання українського народу, УЦР своїм законодавством прагнула до конституційно-правового регулювання гострих соціально-економічних і політичних відносин в Україні, спричинених національним визволенням і проголошенням УНР.

Формування складу та представництва УЦР, розпочаті ще 3 березня 1917 р., продовжувалися до початку серпня, коли на її шостій сесії було розширено представництво від Всеукраїнських рад селянських, військових і робітничих депутатів, ‘від губерній, великих міст і колоній’, політичних партій – українських, російських, польських, єврейських та ін.³. Із 19 партій, представлених в УЦР, 17 називали себе соціалістичними. Саме вони визначали характер її діяльності й правотворчості. Як свідчать протоколи загальних зборів, фракції УЦР створювалися за партійним принципом, серед яких фракції українських есерів, есдеків та соціалістів-федералістів відігравали визначальну роль

¹ В Верстюк та інші (упорядн), В Смолій та інші (ред), *Українська Центральна Рада: документи і матеріали*, т. 1: 4 березня – 9 грудня 1917 р. (Наукова думка 1996) 81.

² О Мироненко, *Витoki українського революційного конституціоналізму 1917–1920 рр. Теоретико-методологічний аспект: монографія* (Ін-т держави і права ім В М Корецького НАН України 2002).

³ І Мазепа, *Україна в огні і бурі революції. 1917–1921, I. Центральна рада – Гетьманат – Директорія. II. Кам’янецька доба* (Січ 2001) 44-5.

у її роботі⁴. Як згадував Голова УЦР, лідер українських есерів М. Грушевський, ‘жадання будувати власними силами автономію вимагало задокументувати перед центральним урядом серйозність і невідкладність українських домагань, легітимізувати Раду як “орган волі краю”, який би мав “право конституювати”’⁵.

Скликаний УЦР багатолюдний Всеукраїнський національний конгрес (з’їзд) 7–8 квітня, де були представлені делегати від губерній України, українських громадських організацій Петрограда, Москви, Криму, Кубані, Холмщини, від селянських, робітничих, профспілкових організацій, партій і національних меншин, висловився за широку національно-територіальну автономію України, підготовку її Статуту. В. Винниченко писав, що вже скликання такого всеукраїнського з’їзду стало першим кроком на шляху організації державності⁶. Конгрес визначив форму державного устрою України – національно-територіальну автономію у складі федеративної демократичної Російської республіки, з додержанням головних конституційних принципів: повного забезпечення прав нації і національних меншин, недоторканності української території, встановлення її кордонів ‘згідно з волею пограничної людності’, участь України у міжнародній конференції⁷. Національний конгрес поповнив склад УЦР, перетворивши її у загальнонаціональний представницький орган, уповноважив її творити Крайову раду (парламент) із територіальним представництвом, розбудову автономної України. Тим самим Конгрес відіграв роль своєрідної владної конституанти, яка визначила найголовніші на той час конституційні принципи майбутнього Статуту, легітимізував УЦР.

Свою законотворчу роботу УЦР розпочала з політичних відозв і звернень до українського народу, із закликів домогатися всіх прав, які йому “природньо належать”. На своїх березневих засіданнях УЦР розглядала питання і приймала резолюції щодо висунення кандидатів у гласні губернської земської управи, приймала ухвали про підвищення ролі української мови, доручила Науковому товариству у Києві справу вивчення етнографічних меж українців у Російській імперії та ін. Так почали створюватися політичні джерела конституціоналізму, початки правового регулювання нових суспільних відносин.

⁴ Українська Центральна Рада: документи і матеріали (н 1) 235-246; В Винниченко, *Відродження нації*, ч I (репринтне відтворення видання 1920 р, Політвидав України 1990) 224.

⁵ М Грушевський, *Твори*, т 4, кн 1 (П Сохань та Я Дашкевич та І Гирич та інші (редкол), Світ 2007) 157-164.

⁶ Винниченко (н 4) 87, 93.

⁷ Т Гунчак та Р Сольчаник (уклад), *Українська суспільно-політична думка у 20-му столітті. Документи і матеріали*, т 1 (Сучасність 1983) 283-5.

Із перших загальних зборів УЦР розпочинається її перетворення в парламентську установу: формування організаційних структур, правове оформлення її компетенції. На своїй сесії 22–23 квітня вона розглянула й ухвалила з незначними поправками Наказ УЦР – регламент, який визначав її як ‘представницький орган всієї організованої української людності’, повноваження і порядок роботи загальних зборів, Комітету УЦР як постійно діючого її органу. Цей Наказ став, за визначенням члена Комітету П. Христюка, її ‘внутрішньою конституцією’⁸. Збори прийняли постанови про організацію губернських, повітових і міських українських рад, про оподаткування ‘для покриття трат, які вимагають наші національні потреби’, розміри і механізми оподаткування⁹. 26 квітня під головуванням М. Грушевського Комітет заслухав доповідь комісара Галичини й Буковини Д. Дорошенка про становище в краї. Збори обговорили і затвердили запропоновані ним кандидатури губернських і повітових комісарів. 28 квітня Комітетом було прийнято Статут про губернські, повітові та волосні українські ради. Головуючий на зборах М. Грушевський висловив думку про складність переходу ‘від національного до територіального принципу представництва’ в УЦР¹⁰. Отже, правове поле УЦР швидко розширювалося, а її повноваження та рішення набували загальнодержавного, парламентського значення. На засіданні Комітету 3 травня М. Грушевський і В. Винниченко визначали компетенцію УЦР вже як парламенту¹¹.

Треті загальні збори УЦР 7–9 квітня одним із головних питань обговорювали питання про економічну політику російського Тимчасового уряду, рішуче висловилися за поширення компетенції УЦР на економіку країни, невідкладне вирішення аграрного питання¹². У її діячів було досить чітке усвідомлення в нагальній необхідності правового врегулювання найболючіших соціально-економічних відносин, проте цьому заважало прагнення порозуміння з ‘російською демократією’.

Четверті загальні збори УЦР 1–3 червня, заслухавши доповідь голови делегації до Петрограду, ухвалили резолюцію, яка рішуче засуджувала позицію Тимчасового уряду, що відкинув українські домагання, вперто не визнавав повноважень УЦР. У резолюції закріплювалося рішення зборів звернутися до всього українського народу із закликом ‘негайного закладання підвалин автономного ладу на Україні’¹³.

⁸ П. Христюк, *Замітки і матеріали до історії Української революції. 1917–1921 рр.*, т. 1–3 (1921) 57.

⁹ Українська Центральна Рада: документи і матеріали (н. 1) 71–2.

¹⁰ Там само 74–8, 78–9.

¹¹ Там само 74–8, 78–9, 81, 89.

¹² Там само 82–3.

¹³ Там само 100–1.

І Універсал стисло і виразно викладав суть прагнень українського народу “порядкувати своїм життям”, дати лад законами. Вже 15 червня Комітет УЦР ухвалює організацію Генерального Секретаріату, обирає його основний склад на чолі з В. Винниченком, окреслює організацію його роботи, визначає коло повноважень – ‘завідувати справами внутрішніми, фінансовими, продовольчими, земельними, хліборобськими, міжнаціональними та іншими в межах України і виконувати всі постанови Центральної Ради, які цих справ стосуються’¹⁴. Отже, резолюція її Комітету фіксувала розподіл повноважень між “тимчасовим парламентом” і урядом. Діячі УЦР констатували: з бурхливим розвитком демократичних процесів, розростанням ‘розміру і сили нашої моральної влади’ вона ‘перетворюється у справжнє народоправство’, ‘революційний парламент’ до скликання Установчих зборів¹⁵. І Універсал, резолюції УЦР по суті, а не по формі, набували значення базових конституційних законів.

Такий висновок підтверджують протоколи засідань п’ятих загальних зборів УЦР 20 червня – 1 липня. Збори вітали утворення Генерального Секретаріату, обрали чотири комісії для розгляду справ щодо складу УЦР, з підготовки Статуту автономної України, скликання з’їзду представників народів Росії та ін. Комісію з розробки Статуту очолив правник М. Левитський¹⁶. У виступах депутати дійшли висновків: ‘УЦР єсть орган законодавчий’, ‘треба творити свої закони’, в Україні будуть чинні лише ті закони (з Петрограда), ‘які стверджує УЦР’¹⁷. Прийнята 27 червня загальними зборами Декларація Генерального Секретаріату визначала УЦР як вищий законодавчий орган влади, а Генеральний Секретаріат – як виконавчий орган, ‘котрому вона передає у сій сфері свою повну владу’¹⁸. За пропозицією М. Грушевського, збори внесли принципові зміни у правовий статус Комітету УЦР – він ‘має бути “Малою Центральною Радою”, несучою законодавчі функції в проміжках між двома сесіями’, передавши функції виконавчої влади уряду¹⁹. Постанова зборів визначала склад (із представників фракцій), компетенцію Малої Ради. Збори вирішили подальшу долю переговорів УЦР із Тимчасовим урядом, обговорили проект II Універсалу. Частина депутатів пропонувала ‘не вести жодних переговорів’ з російським урядом, не

¹⁴ Українська Центральна Рада: документи і матеріали (н 1) 105-6.

¹⁵ Д Дорошенко, *Мої спомини про недавнє-минуле (1914–1920): Галицька Руїна. – Доба Центральної Ради. – Доба Гетьманщини. – Доба Директорії* (2-е вид, Українське видавництво 1969) 316.

¹⁶ У складі Комісії спочатку нараховувалося лише два правника, згодом до них приєдналося ще 12 “знавців державного права” і вже в липні Комісія налічувала 100 осіб (В Рум’янцев, ‘Конституція УНР 1918 р. – важливий крок в розвитку конституційного законодавства України’) (2006) 11 Державне будівництво та місцеве самоврядування 128.

¹⁷ Українська Центральна Рада: документи і матеріали (н 1) 106-116, 116-120, 122.

¹⁸ Там само 157-8.

¹⁹ Там само 116, 143-4, 262.

втрачати час і продовжити власне правотворення²⁰. Однак голосуванням голова української делегації В. Винниченко одержав повноваження для продовження переговорів, наслідком яких стали Постанова Тимчасового уряду про затвердження Генерального Секретаріату та II Універсал УЦР²¹. У ньому вона відмовлялася від ‘замірів самовільного здійснення автономної України до Всеросійських Установчих зборів’²². Таким чином, розпочатий УЦР конституційний процес як складова державотворення було перервано.

Однак поглиблення в країні соціально-економічної кризи, наростання анархії диктували продовження державотворення, правового врегулювання пекучих суспільно-політичних проблем. Саме з їх вирішенням УЦР зволікала, втрачаючи час. Її шоста сесія 5–9 серпня розглянула широке коло питань: поповнення складу УЦР представниками Ради робітничих депутатів, неукраїнських організацій, звіт уряду та його програма, сучасний момент, про скликання Українських та Всеросійських Установчих зборів, про економічну політику, заходи в справах земельних, робітничих і продовольчих та ін. У прийнятій ухвалі збори засуджували “Інструкцію” Тимчасового уряду, яка не давала змоги ‘демократії України утворити владу на всій території’ країни, проте погоджувалися скоротити число Секретарів, на інші суттєві і, як покажуть подальші події, невиправдані поступки російській владі²³. Зігнувала УЦР й питання організації українського війська, потенційну силу Вільного козацтва, рішення його з’їзду 3–7 жовтня у Чигирині.

Протягом наступних двох із половиною місяців загальні збори УЦР не скликалися. Натомість її повноваження і функції як “тимчасового парламенту” все повніше перебирала Мала Рада. Так, у серпні–вересні 1917 р. вона прийняла відставку уряду, ухвалила його новий склад, розробила заходи щодо підготовки скликання Українських Установчих зборів, поліпшення стану продовольчих справ, ухвалила відозву до народу у зв’язку з корніловським заколотом, затвердила бюджет Генерального Секретаріату, його другу Декларацію тощо²⁴.

Від жовтня Мала Рада розпочинає активну законопроектну роботу, передусім із правового забезпечення скликання Українських Установчих зборів, визначення їхньої компетенції, вироблення ‘виборчої ординації’²⁵. Проте жовтневе збройне повстання під проводом більшовиків у Петрограді вирішило долю і Тимчасового уряду, і

²⁰ Українська Центральна Рада: документи і матеріали (н 1) 151.

²¹ (1917) 20/21 Вісти з УНР.

²² Українська Центральна Рада: документи і матеріали (н 1) 249-250, 254.

²³ Там само.

²⁴ Там само 258-9, 260, 263-4, 266-9.

²⁵ Там само 334-9, 346-350, 353.

Установчих зборів. Реагуючи на загрозливі події, Мала Рада створює Крайовий комітет охорони революції в Україні, відповідальний перед УЦР. Таким чином, Мала Рада і цього разу перебрала на себе й її установчі повноваження.

У резолюції про владу в Україні, прийнятій у надзвичайному засіданні Малої Ради 26 жовтня, йшлося про необхідність переходу влади ‘до рук революційної демократії’, засуджувалося повстання у Петрограді.

Більшовицьке повстання в Києві призвело до виходу більшовицьких представників зі складу УЦР. Проте УЦР зберігала підтримку населення, про що свідчили, зокрема, результати виборів до Всеросійських Установчих зборів: партії, представлені в її складі, отримали 70 % голосів, тоді як більшовики лише 10 %²⁶.

Сьома сесія УЦР 29 жовтня – 2 листопада заслухала доповіді М. Грушевського про діяльність Малої Ради, Комісії з розробки Статуту. Голова УЦР визначив найближчі дві головні мети: утворення Української Демократичної Республіки в складі Росії і скликання Українських Установчих зборів. Він назвав проект Статуту Комісії УЦР проектом Конституції – ‘Конституція Української республіки визнає, що найвищу суверенну владу мають Українські Установчі збори. Вона оддає частину влади федеральному парламентові Росії’²⁷. Отже, незважаючи на більшовицький переворот у Росії, Голова УЦР залишався прихильником федералізму, залежним від Всеросійських Установчих зборів й ілюзорної надії на скликання російського парламенту. І все ж сесія ухвалила розширення компетенції Генерального Секретаріату, розглянула законопроекти про Українські Установчі збори, із земельного питання, прийняла постанову про з’єднання українських земель.

7 листопада Мала Рада прийняла III Універсал, яким проголошувалася Українська Народна Республіка, повновладдя УЦР і Генерального Секретаріату²⁸. Універсал задекларував самостійність верховної влади УНР, нічим необмеженої у сфері внутрішнього державного життя, законодавства, управління й суду. Тільки у відносинах з іншими державами УНР була обмежена положеннями щодо федеративного зв’язку з Росією. Універсал відкривав якісно новий етап у державотворчій діяльності УЦР, визначав територію республіки, її кордони, чітко формулював ідею соборності українських земель. Скасовувалося існуюче право власності на землю, смертна кара, встановлювався восьмигодин-

²⁶ І Солдатенко, *Український вибір: політичні системи ХХ століття і пошук власної моделі суспільного розвитку* (Парламентське видавництво 2007) 148-9.

²⁷ Українська Центральна Рада: документи і матеріали (н 1) 374.

²⁸ Там само 398-401.

ний робочий день на підприємствах, декларувався намір всіляко домагатися миру, захищати всі свободи, здобуті революцією тощо. Таким чином, III Універсал став важливим джерелом конституційного права УНР, містив конституційно-правові приписи і мав на той час найвищу юридичну силу на її території. За своїм змістом Універсал – конституційно-установчий акт, який, зокрема, легітимізував УЦР як парламент республіки²⁹.

Сам факт появи нової держави, визначення її демократичних засад, ставши історичним явищем, відкрив перспективи активного конституційного правотворення. Мала Рада УЦР сформувала комісію для розгляду законопроектів. 10 листопада вона представила на обговорення проект закону про вибори до Установчих зборів. У Малій Раді проект обговорювався 10, 11, 16 листопада, результатом яких стало затвердження I і II розділу цього розлогого (183 статті) конституційного закону, обрання голови виборчої комісії³⁰. За тиждень Комісія представила на розгляд опрацьовані законопроекти уряду – про відстрочку призову на військову службу, про амністію, розглянуті і затверджені Малою Радою. У режимі її надзвичайних засідань були прийняті постанови про ставлення до російського Раднаркому, про перемир'я і мир у Першій світовій війні³¹.

Вже 25 листопада було ухвалено закони про виключне право УЦР видавати законодавчі акти УНР та порядок видання законів, про утримання УЦР за державний рахунок³². Важливе значення для державного будівництва і конституційної правотворчості мали закони, прийняті Малою Радою на початку грудня: про державні кошти України, про Головну скарбницю (казначейство) УНР, про Державний банк УНР, про ліквідацію Дворянського та Селянського банків, про цукрову монополію, про шкільне правління, про єврейські громадські ради та ін.³³. Ще одним важливим кроком у поділі влади на законодавчу, виконавчу і судову стало прийняття Закону “Про утворення Генерального Суду” з юрисдикцією, яка ‘належала раніше Правительствуючому Сенатові’³⁴. У прийнятих законах містилися важливі норми конституційного права, закладалися правові основи подальшого законотворення УЦР, власної правової системи держави. У Законі “Про утворення Генерального Суду” передбачалося, що Конституцію УНР ухвалить Українські Установчі

²⁹ В Гончаренко, ‘Утворення Української Народної Республіки як важливий етап на шляху до незалежності України’ (2017) 11 Право України 36.

³⁰ Українська Центральна Рада: документи і матеріали (н 1) 407, 411-2.

³¹ Там само 407, 411-2, 432, 440-1.

³² Там само 451, 477-8.

³³ Там само 496, 497, 511-2, 515, 527.

³⁴ Центральний Державний архів вищих органів влади і управління України, ф. 1115, оп. 1, од. зб. 6, арк. 149.

збори. За місяць до встановленого терміну їх скликання її проект, підготовлений Комісією Ради і датований 10 грудня³⁵, було опубліковано в пресі – “Вісти з УЦР”, “Народна воля”, “Нова рада” та ін.

Проект Конституції УНР складався з восьми розділів – “Загальні постанови”, “Права громадян України”, “Відносини Української Республіки до федеративних органів”, “Органи влади Української Республіки”, “Всенародні Збори Української Республіки”, “Про Кабінет міністрів Української Республіки”, “Генеральний Суд Української Народної Республіки”, “Національні організації”. Тут досить чітко окреслювалися правові засади української державності, суверенність її народу, визначалися територія республіки та її неподільність, проголошувалося надання землям, волостям і громадам прав широкого самоврядування, правосуб’єктність і невід’ємність прав громадян держави. Незважаючи на примарність появи в майбутній Російській Федерації парламенту й Кабінету міністрів, проект визначав коло їх повноважень і виключних повноважень органів влади УНР.

Проектом передбачалося встановлення в Україні парламентської республіки. У розділі IV формулювався важливий конституційний принцип поділу влади: ‘Українські Всенародні Збори, які безпосередньо здійснюють вищу законодавчу владу <...>, формують вищу виконавчу і судову владу Української Республіки’³⁶. Склад майбутніх Зборів формується на основі ‘загального, рівного, безпосереднього, таємного і пропорційного голосування’³⁷. В останньому розділі проекту передбачалося закріплення національно-територіальної автономії для національних меншин у межах республіки, утворення вищих органів національного союзу – Національної ради і Національної управи, їх представництво у вищих органах УНР³⁸.

Оригінальні норми щодо судової охорони Конституції формулювалися у розділі “Генеральний Суд УНР” проекту, за яким ця вища судова установа оголошувалася ‘найвищим сторожем Конституції й права Української Республіки <...>, зложений з суддів, вибраних в рівнім числі Всенародними Зборами і судьями земель Української Республіки’ (ст. 56)³⁹. Важливим повноваженням Генерального Суду визначалося ‘пильнування згідності законів Всенародних Зборів Української Республіки з її Конституцією...’ (ст. 59)⁴⁰. Стаття 62 містила припис: у разі

³⁵ В Верстюк та інші (упорядн), В Смолій та інші (ред), *Українська Центральна Рада: документи і матеріали*, т 2: 10 грудня 1917 р. – 29 квітня 1918 р. (Наукова думка 1997) 5-11.

³⁶ Там само 5-11.

³⁷ Там само 5-11.

³⁸ Там само 5-11.

³⁹ Там само 5-11.

⁴⁰ Там само 5-11.

визнання Генеральним Судом незаконними або невідповідними Конституції актів органів самоуправління чи виконавчих органів УНР, вони втрачають силу негайно.

У проекті Конституції без уваги залишилося питання про право власності, межі її використання, соціально-економічні права, порядок скликання Установчих зборів тощо, конституційне закріплення яких все ще дебатовалося на загальних зборах УЦР та засіданнях Малої Ради. Безперечним є інше: проект став найвищим досягненням, вершиною конституційного процесу 1917 р., започаткованого резолюціями Всеукраїнського конгресу, трьома універсалами УЦР, її законами і постановами, які містили й конституційно-правові норми. Цей процес у розглядуваному проекті набув реального змісту й оформлення, започаткував утвердження в УНР принципу верховенства права.

Кардинального законодавчого вирішення вимагали численні гострі соціально-економічні проблеми, передусім земельного питання, хоча воно поставало й обговорювалося на попередніх сесіях УЦР. Саме земельне питання стало головним у роботі восьмої сесії “тимчасового парламенту” 12–17 грудня⁴¹. Розглядався проект Тимчасового земельного закону, внесеного урядом. Він викликав пристрасні дебати і критику з боку селянських депутатів. На останньому засіданні загальних зборів було обрано парламентську комісію з 23 депутатів, які мали доопрацювати законопроект⁴². З цим завданням Комісія впоралася і Тимчасовий земельний закон був представлений для розгляду останній, дев’ятій сесії УЦР 17 січня 1918 р. Він обговорювався лише на нараді фракцій. У зв’язку з наступом радянських військ на Київ, М. Грушевський порадив зборам затвердити законопроект у цілому, що й було зроблено⁴³. Проте, за свідченням В. Винниченка, ‘сільський пролетаріат в обіцянки і закони про землю не вірив, більше вірячи реальним фактам...’, заможне селянство ‘лаяло на всі боки Центральну Раду й агітувало на всі боки проти неї’⁴⁴. Прийнятий закон остаточно не вирішував земельного питання й УЦР продовжувала втрачати свою опору серед селянства.

Безперечним здобутком законотворчої діяльності УЦР стали розробка й прийняття закону про національно-персональну автономію. Законопроект було підготовлено Генеральним Секретаріатом і направлено до Комісії законодавчих внесень УЦР ще в грудні. Його обговорення і внесення поправок тривало на засіданнях Малої Ради до 9 січня

⁴¹ Українська Центральна Рада: документи і матеріали (н 35) 16-38.

⁴² Там само 35.

⁴³ Там само 113.

⁴⁴ В. Винниченко, *Відродження нації*, ч 2 (репринтне відтворення видання 1920 р, Політвидав України 1990) 373.

1918 р.⁴⁵ Закон надавав ‘кожній з населяючих Україну націй <...> право на національно-персональну автономію, себто право на самостійне устроєння свого національного життя...’⁴⁶. Розробники закону оцінювали його як “малу Конституцію” для національних меншин, “Декларацією прав націй”. Іншої думки був Д. Дорошенко, який писав у спогадах про те, що тільки поляки прагнули організуватися на ґрунті захисту своїх національних інтересів, російськомовне населення зовсім не хотіло визнавати себе національною меншиною. У результаті закон, яким так пишалися лідери УЦР ‘в дійсності не викликав ніякого признання з боку тих, кого мав ушчасливити – з боку національних меншин...’⁴⁷.

Важливого значення для конституційно-правового регулювання мали й прийняті закони і постанови УЦР про запровадження нових секретарств в уряді, Закон “Про українські гроші”, про утворення Комітету з демобілізації армії, запізнілий Закон “Про створення народного війська” 3 січня 1918 р., про склад і порядок обрання суддів Генерального та Апеляційного судів, про організацію прокурорського нагляду та ін.⁴⁸.

Логічним розвитком державо- і законотворення в УНР став IV Універсал УЦР, схвалений її дев’ятою сесією⁴⁹. У ньому проголошувалася самостійність і незалежність республіки, підтверджувалися усі демократичні свободи, викладені в попередньому Універсалі, приписувалося утвореній Раді міністрів розпочати переговори про мир, встановлення державного контролю над банками, торгівлею, забезпечити передачу землі в руки трудящих тощо. Голова УЦР висловив сподівання, що проголошена державна самостійність стане твердою підставою забезпечення нашої державності й нашого соціального будівництва⁵⁰.

Робота сесії здійснювалася в умовах реальної загрози захоплення російськими військами Педагогічного музею, де відбувалися засідання УЦР. Проте й, перебуваючи вже у Житомирі, Мала Рада не припиняла роботу над законопроектами: 2 березня було прийнято Тимчасовий статут про громадські роботи, Закон “Про заведення числення часу за новим стилем”, ухвалила Герб УНР, Закон “Про грошову одиницю та друк кредитних державних білетів, закон про громадянство УНР” та ін.⁵¹. В останні дні перебування на Волині, Мала Рада ухвалила низку законопроектів, зокрема “Про поділ України на землі”, який скасовував існуючий поділ на губернії й повіти, “Про адміністративний стан

⁴⁵ Українська Центральна Рада: документи і матеріали (н 35) 82, 87-8, 88-90, 93, 98-9.

⁴⁶ Там само 99-101.

⁴⁷ Дорошенко (н 15) 328-9.

⁴⁸ Українська Центральна Рада: документи і матеріали (н 35) 58, 62-4, 78-9, 88-92.

⁴⁹ Там само 101-2, 105-6.

⁵⁰ Грушевський (н 5) 259.

⁵¹ Українська Центральна Рада: документи і матеріали (н 35) 165-6, 171-4.

м. Києва”, “Про покарання учасників війни і повстання проти УНР”⁵². Отже, Мала Рада приймала в тих екстремальних умовах фактично й конституційні закони без додержання спеціальної процедури їх прийняття.

Після повернення діячів УЦР до Києва, відновлюється її активна правотворча діяльність. 19 березня на засіданні Малої Ради була заслухана доповідь Голови виборчої комісії М. Мороза про результати виборів до Українських Установчих зборів, ухвалена постанова про їх скликання 12 травня 1918 р.⁵³. Хід і наслідки виборів обговорювалися й на наступних засіданнях Малої Ради, фактично до кінця квітня. Не припинялася і законопроектна робота уряду В. Голубовича. Так, з 30 березня до 11 квітня неодноразово обговорювався у Комісії законодавчих внесень та засіданнях Малої Ради урядовий бюджетний законопроект “Про порядок державних видатків у 1918 р.”, законопроект “Про випуск для циркуляції між людністю знаків державної скарбниці”, а також “дрібні законопроекти”, прийняті Малою Радою⁵⁴.

Правових засад діяльності УЦР стосувалися декілька цікавих законопроектів, представлених Комісією законодавчих внесень, – про анкетно-слідчу комісію, ‘котра буде збирати відомості та розслідувати на місцях різні випадки порушення місцевими властями законів’, про підвищення платні членам Малої Ради, про недоторканність особи членів УЦР та Установчих зборів, про право безмитного придбання книжок і різних видань бібліотекою УЦР та ін.⁵⁵

Із великим запізненням УЦР обговорювала і приймала законопроекти з фінансових та економічних проблем – вносилися неодноразові зміни до розпису річного бюджету, приймалися законопроекти про асигнування коштів на потреби органів місцевого самоврядування, земельних комітетів, про утворення Вищої економічної ради УНР ‘з метою об’єднання всіх державно-господарських заходів уряду, а також попереднього розгляду всіх законопроектів фінансово-економічного характеру’⁵⁶. Але за браком часу останні закони так і не набули чинності.

Висновки. Закони УНР відобразили і, тією чи іншою мірою, закрипили множинність назрілих конституційних відносин, різноманітність їх об’єктів і стали джерелом її Основного Закону. Прийнята в останній день існування УЦР Конституція УНР⁵⁷ враховувала здобутки світової і національної державно-правової думки⁵⁸. Вона юридично оформила відродження української державності.

⁵² Українська Центральна Рада: документи і матеріали (н 35) 179-180, 181-2.

⁵³ Там само 216.

⁵⁴ Там само 236, 237.

⁵⁵ Там само 246-7, 258, 282.

⁵⁶ Там само 265, 281, 293, 301-2, 307-9.

⁵⁷ Там само 330-5.

⁵⁸ Там само 15, 165, 174.

REFERENCES

Bibliography

Authored books

1. Doroshenko D, *Moi spomyny pro nedavnie-mynule (1914–1920): Halytska Ruina. Doba Tsentralnoi Rady. Doba Hetmanshchyny. Doba Dyrektorii* [My Memories of the Recent past (1914–1920): Destruction of Halychyna. Era of the Central Council. Era of the Hetmanate. Era of the Directory] (2-e vyd, Ukrainske vydavnytstvo 1969) (in Ukrainian).
2. Mazepa I, *Ukraina v ohni i buri revoliutsii. 1917–1921, I. Tsentralna rada – Hetmanat – Dyrektorii. II. Kamianetska doba* [Ukraine on Fire and in the Storm of the Revolution. 1917–1921, I. Central Council – Hetmanate – Directorate. II Kamenetz Era] (Sich 2001) (in Ukrainian).
3. Myronenko O, *Vytoky ukrainskoho revoliutsiinoho konstytutsionalizmu 1917–1920 rr. Teoretyko-metodolohichni aspekt: monografia* [The Origins of the Ukrainian Revolutionary Constitutionalism of 1917–1920. The Theoretical and Methodological Aspect: Monograph] (In-t derzhavy i prava im V M Koretskoho NAN Ukrainy 2002) (in Ukrainian).
4. Soldatenko V, *Ukrainskyi vybir: politychni systemy XX stolittia i poshuk vlasnoi modeli suspilnoho rozvytku* [The Ukrainian Choice: Political Systems of the XX Century and a Search for Own Model of Social Development] (Parlamentske vydavnytstvo 2007) (in Ukrainian).

Edited books

5. Hrushevskiy M, *Tvory* [Works], t 4, kn 1 (Sokhan P ta Dashkevych Ya ta Hyrych I ta in redkol, Svit 2007) (in Ukrainian).
6. Hunchak T ta Solchanyk R (uklad), *Ukrainska suspilno-politychna dumka u 20-mu stolitti. Dokumenty i materialy* [Ukrainian Social and Political Thought in the 20th Century. Documents and Materials], t 1 (Suchasnist 1983) (in Ukrainian).
7. Khrystiuk P, *Zamitky i materialy do istorii Ukrainskoi revoliutsii 1917–1921 rr.* [Notes and materials to the history of the Ukrainian Revolution of 1917–1921], t 1–3 (1921) (in Ukrainian).
8. Verstiuk V ta inshi (uporiadn), Smolii V ta inshi (red), *Ukrainska Tsentralna Rada: dokumenty i materialy* [The Ukrainian Central Rada: Documents and Materials], t 1: 4 bereznia – 9 hrudnia 1917 r. [March 4 – December 9, 1917] (Naukova dumka 1996) (in Ukrainian).
9. —, *Ukrainska Tsentralna Rada: dokumenty i materialy* [The Ukrainian Central Rada: Documents and materials], t 2: 10 hrudnia 1917 r. – 29 kvitnia 1918 r. [December 10, 1917 – April 29, 1918] (Naukova dumka 1996) (in Ukrainian).
10. Vynnychenko V, *Vidrodzhennia natsii* [Revival of the Nation], ch I (repyrntne vidtvorennia vydannia 1920 r, Polityvdav Ukrainy 1990) (in Ukrainian).
11. —, *Vidrodzhennia natsii* [Revival of the Nation], ch II (repyrntne vidtvorennia vydannia 1920 r, Polityvdav Ukrainy 1990) (in Ukrainian).

Journal articles

12. Honcharenko V, 'Utvorennia Ukrainskoi Narodnoi Respubliky yak vazhlyvyi etap na shliakhu do nezalezhnosti Ukrainy' ['Establishment of the Ukrainian People's Republic as an Important Stage on the Way to Independence of Ukraine'] (2017) 11 *Pravo Ukrainy* 36 (in Ukrainian).
13. Rumiantsev V, 'Konstytutsiia UNR 1918 r. – vazhlyvyi krok v rozvytku konstytutsiinoho zakonodavstva Ukrainy' ['The Constitution of the Ukrainian People's Republic of 1918 is an Important Step in the Development of the Constitutional Legislation of Ukraine'] (2006) 11 *Derzhane budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia* (in Ukrainian).
14. Visty z UNR [News from the UPR] (1917) 20/21 (in Ukrainian).

Віктор Єрмолаєв

Archival documents

15. Tsentralnyi Derzhavnyi arkhiv vyshchych orhaniv vlady i upravlinnia Ukrainy [Central State Archive of the Supreme Power and Administration Bodies of Ukraine] f. 1115, op. 1, od. zb. 6, ark. 149 (in Ukrainian).

Viktor Yermolaiev

ON THE CONSTITUTIONAL PROCESS
IN THE UKRAINIAN PEOPLE'S REPUBLIC, 1917–1918

ABSTRACT. The article focuses on the study of the history and development of the constitutional process underway in Ukraine upon the establishment of the Ukrainian Central Rada (hereinafter – UCR) and especially upon the proclamation of the Ukrainian People's Republic (hereinafter – UPR), which resulted in the adoption of the UPR Constitution. The article analyzes the most significant types of sources of constitutional law, traces the continuity in the UCR state- and law-making, the development of the Charter on the state form of government, and UPR rights and liberties. The author focuses on the main sense and milestones of the constitutional process implemented by the UCR, analyzes the Central Rada's Universals which laid the state and legal foundations of the UPR and its legal system, and the step-by-step process of constitutional law-making.

The purpose of the article is to analyze the process by which the UCR initiated the constitutional law-making, the incorporation therein of the constitutional and legal principles of grass-roots democracy and state sovereignty, and the development of the legal constitution. It is established that since Universal I which briefly outlined the intention of the Ukrainian people, the Central Rada by its legislative efforts sought to provide for constitutional and legal regulation of challenging socio-economic and political relations in Ukraine ensuing from national liberation and the proclamation of the People's Republic.

The “interim Parliament”, as the UCR declared itself, and the legislative process are studied in terms of their specific features; as well as the main stages of development of the draft fundamental law of the UPR initiated by the “Charter of Autonomous Ukraine”. Besides, attention is paid to the provisions of “the Draft Constitution of the Ukrainian People's Republic” dated December 10, 1917 and their entrenchment in the “Charter on the State Form of Government, Rights and Liberties of the UPR”. The undisputed achievement of the UCR's legislative activity was the development and adoption of the law on the national and personal autonomy acknowledged by its developers as a “small Constitution” for national minorities, “the Declaration of the Rights of Nations”. In general, the UPR laws reflected and, in a certain way, entrenched the variety of the matured constitutional relations and the diversity of their objects, and became the source of the UPR Fundamental Law. The adopted UPR Constitution legally formalized the revival of Ukrainian statehood.

KEYWORDS: constitutional process; Universals; Ukrainian Central Rada; Ukrainian People's Republic; UPR laws; UPR Constitution.