

**І. Я. Терлюк**

Навчально-науковий інститут права та психології  
Національного університету “Львівська політехніка”,  
доцент кафедри історії держави і права,  
канд. іст. наук, доц.

## **УКРАЇНСЬКИЙ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМ ЯК ДЕРЖАВНО-ПРАВОВА ПРАКТИКА: ДОБА “ПЕРШОЇ” УНР**

© Терлюк І. Я., 2015

Досліджується український конституціоналізм як державно-правова практика УНР доби Української Центральної ради. Наголошується на тому, що державно-правова практика “Першої УНР” ґрунтувалася на конституційному законодавстві, розроблення якого ґрунтується на концепції правової держави. А перевага конституційних актів у законодавстві Української Центральної Ради обумовлюється необхідністю надання державній політиці демократичної спрямованості.

**Ключові слова:** український конституціоналізм, конституційне законодавство, Українська національна державність 1917–1921 рр., Українська Центральна Рада, УНР, “Перша УНР”.

**І. Я. Терлюк**

## **УКРАИНСКИЙ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ КАК ГОСУДАРСТВЕННО- ПРАВОВАЯ ПРАКТИКА: ПЕРИОД “ПЕРВОЙ” УНР**

Исследуется украинский конституционализм как государственно-правовая практика УНР времен Украинской Центральной рады. Подчеркивается, что государственно-правовая практика “Первой УНР” базировалась на конституционном законодательстве, разработка которого основывалась на концепции правового государства. А преимущество конституционных актов в законодательстве Украинской Центральной рады обуславливается необходимостью предоставления государственной политике демократической направленности.

**Ключевые слова:** украинский конституционализм, конституционное законодательство, Украинская национальная государственность 1917–1921 гг., Украинская Центральная Рада, УНР, “Первая УНР”.

**I. Ya. Terlyuk**

## **UKRAINIAN CONSTITUTIONALISM AS PUBLIC LAW PRACTICE: THE TIMES OF “THE FIRST UPR”**

We study the Ukrainian constitutionalism as state-legal practice of UPR during the period of the Ukrainian Central Rada. It is noted that the state-legal practice of “The first UNR” is based on constitutional law, the development of which was relied on the concept of law. The advantage of constitutional law acts in the Ukrainian Central Council is stipulated by the need to provide the public policy of democratic orientation.

**Key words:** Ukrainian constitutionalism, constitutional law, Ukrainian national statehood of 1917–1921, Ukrainian Central Council, the UPR “The first UNR”.

**Постановка проблеми.** Вже аксіомою стало твердження, що найоптимальнішою державною системою сучасності є та, у межах якої соціально-політичний устрій і найзначущіші суспільні

відносини будуються відповідно до теоретичної моделі конституціоналізму, себто заснованої на західних ліберально-демократичних цінностях теорії конституції, історії та практики конституційного устрою. Український народ має вагомі історичні традиції конституціоналізму, починаючи від перших *органічних* (тут і далі курсив наш – *I.T.*) зразків, тобто таких (за Вс. Речицьким), що умовно відповідають інтересам й духу нації на певному етапі розвитку, як наприклад, Конституція Пилипа Орлика початку XVIII ст. чи конституційно-правові пошуки М. Драгоманова, М. Міхновського або М. Грушевського другої половини XIX – перших років XX ст. [7]. Однак нагода для реалізації конституційно-правових напрацювань українських інтелектуалів виникла лише в умовах національно-демократичної революції 1917–1921 рр., коли по чергово, а то й паралельно на українській землі було заявлено про створення близько десятка державних формацій української революційної хвилі. Принаймні чотири з них мали виразний національно-державний характер: Українська Народна республіка (“Перша УНР”) доби Української Центральної Ради, “Українська держава” (Гетьманат) гетьмана Павла Скоропадського, Українська Народна республіка (УНР) доби Директорії (“Друга УНР”) і Західноукраїнська Народна республіка (ЗУНР).

Першість у “завантаженні” українського національно-державного проекту належить Українській Центральній раді, яка у новітній час заклала основи українського конституціоналізму як державно-правової практики. На нашу думку, це до певної міри корелюється з сьогоднішнім днем, коли після революції Гідності очевидною стає потреба фактичного “перезавантаження” України як держави. І чи не основним інструментом на цьому шляху в сучасній Україні як і сотню років тому залишається конституціоналізм. Свідченням цього є підготовка і проведення конституційної реформи, в умовах якої сьогодні фактично перебуває українське суспільство.

**Стан дослідження.** Очевидним фактом сьогодні є доволі об’ємна історіографія українських національних державних формацій 1917–1921 рр. Так, за підрахунками О. Мироненка лише у “заангажованій” радянській літературі цьому періоду присвячено близько 15 тис. книг і статей, 80 багатотомних збірників документів. За останні двадцять років радянської державності тільки в Україні було опубліковано 2 тис. книжок, брошур і статей на цю тему [4, с.6]. Інтерес до цих подій в Україні після 1991 р. тільки посилювався. Д. Яневський підрахував, що за перші 15 років після проголошення державної незалежності України з різних аспектів проблеми революційних 1917–1921 рр. дослідники підготували та захистили 343 дисертації, зокрема 37 докторських [9, с. 5]. І звичайно, що чільне місце серед них займає період “Першої УНР”. Чимало присвячено проблемам конституціоналізму й конституційного будівництва “Першої УНР” (найпомітніші за авторством О. Мироненка, Т. Подковенко, Н. Єфремової ін.). Та попри велику історіографію, як нам видається, означена у заголовку проблема формально та поверхово є більше знайомою, аніж глибинно зрозумілою та засвоєною.

**Мета статті.** Простежити процес становлення та еволюції конституційного законодавства УНР доби Української Центральної ради як державно-правової практики, себто перших *практичних* зразків новітнього українського конституціоналізму, виокремити його напрями й особливості.

**Виклад основних положень.** Першими конституційними документами Української Центральної ради (УЦР) були її декларації та універсали. Їх політико-декларативний характер до певної міри пояснюється намаганням УЦР через всенародне оприлюднення розбудити свідомість народних мас і зробити кроки у розбудові держави, що відповідали б сподіванням українського народу.

З огляду на стратегічні завдання УЦР у галузі державного будівництва, одним із найвагоміших конституційних актів був прийнятий у листопаді 1917 р. *Закон про вибори до Установчих Зборів УНР* (спочатку планувалося відкрити 9 січня 1918 р., а згодом було прийнято рішення про їх відкриття 12 травня 1918 р.) [8, с. 66]. У цьому найбільшому за обсягом (183 статті) законі, який приймали у два етапи, докладно регламентувалися порядок підготовки і проведення виборів (встановлювалася пропорційна виборча система) й особливості виборчого процесу (“в армії, флоті і тилу”), визначалися особи, що мали право брати участь у виборах (громадяни, яким у день виборів виповнилося 20 років), і громадян, що позбавлялися виборчих прав (засуджені,

визнані судом банкрутами, дезертири і члени царської родини), встановлювалася система покарань за правопорушення під час організації та проведення виборів (наприклад, “винуваті в самовільнім здійсненні, розірванні, закритті або змінені привселюдно встановлених виборчих відозв, оповісток або списків, які виходять від груп виборців” каралися арештом терміном до одного місяця або штрафом до ста карбованців).

Окремими конституційно-правовими актами Української Центральної Ради урегульовували питання державної символіки (*Закон про державну символіку* від 12 березня 1918 р. затвердив державним гербом УНР “Володимирів тризуб”) й громадянства України. Зокрема одним із напрямків розвитку конституційного законодавства УНР було вироблення інституту громадянства України (юридично обумовлювався декількома ухваленими у березні 1918 р. конституційними актами – *Законом про громадянство УНР* та *Законом про реєстрацію громадянства УНР*).

Згідно з першим законом, громадянином України вважався кожний, хто народився на її території, пов’язаний з нею постійним перебуванням і на такій підставі одержить відповідне свідоцтво. Громадяни УНР зобов’язані були підтримувати державу всіма силами і засобами, коритись її законам, боронити від ворогів і підтримувати добрий лад, порядок, свободу, рівність і справедливість. Вони користувались усією повнотою громадянських та політичних прав, могли працювати в державно-громадських закладах. А через пасивну й активну участь у виборах до представницьких органів влади, то мали брати участь в управлінні державою в центральних органах влади та в органах місцевого самоврядування.

Прохання про прийняття у громадянство України з боку тих, хто не відповідав вищезазначеним умовам, подавалося за місцем перебування особи місцевій владі, а за кордоном – представникові УНР. Жінки, як правило, слідували громадянству чоловіків, а діти – громадянству батька. По досягненню 14 років останні могли заявляти про своє громадянство самостійно. Подвійне громадянство не допускалося: громадянин УНР не міг бути одночасно громадянином іншої держави. Іноземці отримували від місцевих органів влади дозвіл на проживання терміном не більше шести місяців [6, с. 487–488].

Згідно з другим законом, усі питання про надання громадянства УНР належали до компетенції міністерства внутрішніх справ. Належність до громадянства УНР мали реєструвати волосні і міські управи протягом одного місяця з дня проголошення. У актах і книгах мали фіксуватись і надання громадянства, і його позбавлення. Для одержання свідоцтва про громадянство УНР треба було протягом трьох місяців (до травня 1918 р.), урочисто присягнути на вірність Україні. Той з її мешканців, хто не хотів бути громадянином УНР, повинен був у такий же термін подати про це заяву за місцем перебування відповідному комісарові з зазначенням, до громадян якої держави він належатиме (бажаючи відмовитися від громадянства УНР також подавали про це заяву). У такому випадку комісар видавав тій чи іншій особі тимчасове посвідчення про перебування на території УНР не більше, ніж на три місяці [8, с. 67–68].

Закономірним підсумком розвитку державно-політичного процесу в Україні стало прийняття на останній сесії Української Центральної Ради Конституції УНР – “Статуту про державний устрій, права і вольності УНР” (29 квітня 1918 р.) [2, с. 466–473]. Документ структурно поділявся на 83 статті, що об’єднувались у 8 розділів (загальні положення; права громадян України; органи влади УНР; Всенародні Збори УНР; про Раду Народних міністрів УНР; суд УНР; національні союзи; часове припинення громадянських свобод).

Конституція УНР проголошувала Україну суверенною, самостійною і ні від кого не залежною державою, в якій суверенне право належить народові і здійснюється через Всенародні Збори України. Конституція УНР не визначала кордонів держави, але наголошувала, що її територія є неподільною, і будь-які зміни кордонів або державно-правового статусу того чи іншого регіону дозволялись лише за згодою двох третин членів законодавчого органу, присутніх на засіданні. Не порушуючи принцип єдиновладдя, але утверджуючи принцип децентралізації, Конституція передбачала надання землям, волостям і громадянам України права самоврядування. А всім національним групам, що проживають в Україні, надавалося право на “*впорядкування своїх культурних прав у національних союзах*”.

Одне з центральних місць у Конституції посідали права людини [8, с.69]. Основний закон УНР гарантував усім громадянам УНР рівні громадянські й політичні права: соціальне походження, віросповідання, національність, освітній рівень чи майнове становище не давали ніяких привілеїв для них. Проголошувалися також рівність прав та обов'язків для чоловіків і жінок. Звернемо увагу на те, що Конституція окреслювала широкий спектр гарантій прав особистості. Зокрема, вона передбачала заборону затримання громадянина, за винятком випадків затримання на місці злочину, та й тоді затриманого мали звільнити через 24 год, якщо суд не виявить підстав для подальшого затримання. Для проведення обшуку також була потрібна санкція суду. Заборонялося застосування конфіскації як покарання, було скасовано смертну кару, тілесні покарання та інші акти, що принижують людську гідність. Заборонялося влаштовувати обшуки у житлових приміщеннях або розпечатувати листи без судового наказу. В окремих випадках, означених законом, це дозволялось, але рішення суду на такі дії мали доводити до громадянина не далі, як протягом 48 год. Проголошувалися (щоправда, із застереженнями, *“оскільки при цьому не переступаються норми карного права”*) свобода слова, друку, сумління, права на об'єднання в організації, страйки, зміну місця перебування, участь у державному і місцевому управлінні через активне і пасивне виборче право починаючи, з 20 років, за винятком божевільних. Разом з тим у Конституції УНР нічого не зазначалося про майнові права громадян. Приватна власність на засоби виробництва, землю в принципі не заперечувалася, але й не гарантувалася.

У конструюванні державних структур Конституція УНР чітко проводила принцип розподілу функцій різних гілок влади в державі: законодавчої, виконавчої та судової [5, с. 177–179]. Законодавчу владу на постійній основі мали здійснювати Всенародні Збори.

У Конституції наголошувалося, що Всенародні Збори обираються *“загальним, рівним, безпосереднім, таємним і пропорціональним голосуванням усіх, хто користується громадянськими та політичними правами на Україні і в них судово не обмежений”* з розрахунку один депутат від 100 тисяч населення терміном на три роки. Характерно, що громадянськими правами могли користуватися нарівні і чоловіки, і жінки, які досягли 20 років. Право участі в голосуванні надавалося всім громадянам, зокрема військовим і біженцям. Особа депутата (будь-який громадянин віком від 20 років, не обмежений законом у своїх правах) проголошувалась недоторканною, його праця підлягала оплаті, тобто парламент повинен був працювати на професійних засадах. Результати виборів мав перевіряти Генеральний суд. Але свої висновки він тільки передавав би до Всенародних зборів. Лише останнім надавалося право визнання мандатів недійсними, скасування виборів і визначення місця та часу проведення нових виборів.

Діяльність Всенародних Зборів доволі детально регламентувалася. Основний закон констатував, що сесії Всенародних Зборів проводяться не менше, ніж двічі в рік, але перерва між ними не повинна була перевищувати трьох місяців. За вимогою п'ятої частини депутатів мали скликатись позачергові сесії у місячний термін. Збори вважались повноважними за присутності більше ніж половини депутатів, а питання вирішеними – у разі подавання за них звичайної більшості голосів від кількості присутніх. Щодо змін Конституції, то вимагалось кваліфікованої більшості - 3/5 голосів присутніх. При цьому будь-яка зміна до Основного закону вступала у силу лише тоді, коли відповідну ухвалу ще й поновляв новий склад Всенародних Зборів вже звичайною більшістю голосів. Відокремлення ж територій, проголошення війни та віддання під слідство і до суду міністрів мало вирішуватись двома третинами голосів присутніх. Всенародні Збори мали затверджувати міжнародні угоди, оголошувати війну, укладати мир, формувати уряд, оголошувати призов на військову службу і до лав міліції.

Наводився чітко визначений перелік суб'єктів, що мали право вимоги розпуску Всенародних Зборів (за письмовою вимогою трьох мільйонів виборців, дійсність підписів яких встановлювалась судами, постанову про нові вибори приймали Збори, але проведення їх у тримісячний термін покладалось на виконавчу владу). Широким і конкретним був перелік суб'єктів законодавчої ініціативи. Цікаво, що це право мало б належати не лише окремим зареєстрованим в установленому порядку фракціям або групам депутатів (не менше 30 осіб), але й органам самоврядування і навіть безпосередньо виборцям, якщо їхня кількість не менше ніж 100 тисяч.

Вища виконавча влада належала Раді Народних Міністрів [8, с.71]. Вона мала координувати й контролювати діяльність установ місцевого самоуправління, не порушуючи визначених законом їх компетенції. Рада Міністрів отримувала свої повноваження від Всенародних Зборів і лише перед ними звітувала. Вводилася норма, згідно з якою члени уряду не пізніше семи днів зобов'язувалися давати безпосередньо або ж через своїх представників відповіді на запити депутатів Всенародних Зборів. Останні могли висловити недовіру Раді міністрів загалом і окремим членам уряду. У такому випадку ті мали скласти свої повноваження, а через добу Збори вже могли приступити до їх заміщення. Народним міністрам надавалось право брати участь у дебатах на сесіях з дорадчим голосом. Депутати, що входили до складу уряду, зберігали свій мандат, але позбавлялися права вирішального голосу на сесіях Всенародних зборів.

Згідно з Конституцією судова влада мала бути незалежною і здійснюватись іменем Української Народної Республіки винятково судовими установами. Передбачалося, що судових рішень не можуть відмінити ні законодавчі, ні адміністративні органи влади. Розгляд справ мав бути прилюдним і усним. В окремих, не передбачених законодавством випадках, деякі покарання могли визначатись адміністративними органами влади, тобто в позасудовому порядку. Найвищою судовою владою Української держави мав стати Генеральний Суд УНР, колегію якого обирали би Всенародні Збори терміном на п'ять років. Генеральний Суд виступав і найвищою касаційною інстанцією для всіх судів республіки, однак він позбавлявся адміністративної влади.

Окремий розділ Конституції, що присвячувався вирішенню національних проблем [8, с. 72], передбачав надання національним меншинам УНР національно-персональної автономії й механізми її реалізації. Хоча Конституція законодавчо не визначила межі компетенції національних об'єднань, адміністрацій автономних земель та центральної державної влади. Нарешті, ще одна конституційна гарантія – припинення громадянських свобод – припускалася у чітко обумовлених випадках (*нід час війни чи внутрішніх непокоїв*), але не більше ніж на тримісячний термін. Питання про тимчасове припинення громадянських свобод вирішувала Рада Народних Міністрів під власну відповідальність, але з обов'язковим винесенням цього рішення на найближчу сесію Всенародних Зборів.

Проте низка важливих суспільно-політичних проблем залишалася поза конституційно-правовим регулюванням. Зокрема Конституція не містила статей про державну символіку, державну мову, основні принципи внутрішньої та зовнішньої політики тощо. Певним юридичним нонсенсом була відсутність у чотирьох розділах Основного закону, що присвячені питанням організації та компетенції вищих органів влади, положення про главу держави (президента) і главу уряду (прем'єр-міністра).

Однак, попри відсутність відповідних положень у попередньому законодавстві та Конституції, було обрано Президента України (М. Грушевського). З іншого боку, обрання Центральною Радою Президента УНР не суперечить Основному закону, оскільки відповідно до його положень в УНР передбачалася класична республіканська парламентська форма правління [1, с. 280]. Дослідники пояснюють факт обрання Президента УНР бажанням УЦР зміцнити свої позиції в умовах усвідомлення своєї приреченості й нагальної необхідності реформи державного механізму. Заснування інституту президентства в УНР – це свідчення того, що Центральна Рада була занадто громіздкою структурою для оперативного (дієвого) управління країною [3, с. 79]. Для цієї мети потрібен був дієвий орган, спроможний динамічно мобілізувати адміністративні повноваження в тій чи іншій галузі державного життя.

**Висновки.** Конституційне законодавство було пріоритетним у законодавчій діяльності, твореної під егідою Центральної Ради, першої у новітній вітчизняній історії національної української державної формації. Конституційно-правові норми УЦР опиралися на концепцію правової держави, зокрема, на такі загальноновизнані її засади, як верховенство права, ствердження суверенітету народу і суверенітету держави, розподіл функцій між окремими органами державної влади, забезпечення основних прав людини тощо. Перевага конституційних актів у законодавстві УЦР обумовлювалася необхідністю надання державній політиці демократичної спрямованості.

Закономірним підсумком розвитку конституціоналізму доби “Першої УНР” як державно-правової практики стало прийняття Основного закону. Поява “Статуту про державний устрій, права і вольності УНР” було наслідком і використання демократичних традицій минулого, і державотворчих пошуків під час національно-демократичної революції. Незважаючи на окремі вади, Конституція УНР могла б стати гідною правовою базою для розвитку законодавства УНР, однак гетьманський переворот звів нанівець впровадження її в життя.

1. Головатенко В. І. Становлення інституту глави держави в період державного відродження України (1917–1921 рр.) / В. І. Головатенко // *Етнонаціональні чинники в історії державно-правового будівництва: Матеріали XII Міжнародної історико-правової конференції, 10–13 вересня 2004 р., м. Бахчисарай / За ред. О. В. Тимошука. – Сімферополь, 2005. – С. 275–283.*
2. Конституція Української Народньої Республіки (Статут про державний устрій, права і вольності УНР) // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18>.
3. Копиленко О. Л., Копиленко М. Л. Держава і право України. 1917–1920: Навч. посібник / О. Л. Копиленко, М. Л. Копиленко. – К.: Либідь, 1997. – 208с.
4. Мироненко О. М. Витоки українського революційного конституціоналізму 1917–1920 рр. Теоретико-методологічний аспект: монографія / О. М. Мироненко. – К., 2002. – 260 с.
5. Мироненко О. М. Світоч української державності. Політико-правовий аналіз діяльності Центральної Ради / О. М. Мироненко. – К., 1995. – 328 с.
6. Національні процеси в Україні: історія і сучасність. Документи і матеріали. Довідник. У 2-х ч./ Упоряд.: І. О. Кресіна (керівник), О. В. Кресін, В. П. Ляхоцький, В. Ф. Панібудьласка; За ред. В. Ф. Панібудьласки. – К.: Вища школа, 1997. – Ч.1. – 583 с.
7. Речицький Вс. Прості цінності конституціоналізму [Електронний ресурс] // КРИТИКА. Статті. Число 1-2, 2011 – Режим доступу: [http://krytyka.com/cms/front\\_content.php?idart=1018](http://krytyka.com/cms/front_content.php?idart=1018)
- Його ж. Зародження і розвиток українського органічного конституціоналізму [Електронний ресурс] // Права Людини в Україні. Інформаційний портал Харківської правозахисної групи. – Режим доступу: <http://khrpg.org.index.php?id=1363603231>.
8. Терлюк І. Я. Національне українське державотворення 1917–1921 рр.: історико-правовий нарис / І. Я. Терлюк. – Львів: Вид-во Тараса Сороки, 2007. – 260 с.
9. Яневський Д. Б. Загублена історія втрачено держави / Д. Б. Яневський. – Харків: Фоліо, 2009. – 252 с.