



УДК: 342. 413 (091) (477) "1918"

СЕРЕДА А.М.

к. і. н., доцент кафедри історії та теорії держави і права ЗДУ

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС ДОБИ ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ

Історія конституційної правотворчості становить понад двохсот років. Неможливо уявити демократичну державу сучасного світу, яка б не мала своєї конституції. Гарантом незалежності нашої держави є Конституція України 1996 р. Але з кожним роком, після прийняття Основного Закону, постають нові проблеми в площині конституційної теорії і практики, які зумовлюють широкий комплекс дослідницької роботи. Складовою частиною цих досліджень є історія української конституційної думки, аналіз відомих пам'яток в історії Конституції, серед яких "Статут про державний устрій, права і вольности УНР" (1918 р.). В силу певних історичних обставин Конституція 1918 р. залишилася невведеною в дію, але набула значення позитивного досвіду для формування правової української держави на сучасному етапі. При цьому основні положення Конституції УНР ще не достатньо вивчені, і, зрозуміло, не враховані для сучасної практики державотворення, як і значна кількість конституційно-правового матеріалу періоду становлення української державності.

1917 - 1918 рр. - один із найбільш складних періодів у розвитку української державності. Це час як утворення Української Центральної Ради, прийняття чотирьох Універсалів, ствердження суверенітету й незалежності УНР, так і хаосу, протистояння та боротьби різних суспільних верств і політичних партій.

Історія створення "Статуту про державний устрій, права і вольности УНР" пов'язана з подіями, які

відбувались в той час на Україні і має свою періодизацію. З часом жовтневого перевороту у Петрограді, ліквідації тимчасового уряду Росії, перед Центральною Радою постало питання щодо визначення її подальшого політичного курсу, яке було вирішено шляхом ухвалення III Універсалу з проголошенням: "віднині Україна стає Українською Народною Республікою. Не відділяючись від Російської Республіки." [7, с.76]. Закономірно, виникла потреба прискорити вироблення власної Конституції. В листопаді 1917 р. з ініціативи Центральної Ради розпочала роботу комісія, на чолі з М.С. Грушевським, по підготовці цього документу. Передбачалось, що у відповідності до Конституції Україна буде автономією у складі демократичної Російської федерації. Тому, доцільно, листопад 1917 р. вважати початком першого етапу у підготовці Основного закону.

Пролягом листопаду проект Конституції УНР друкувався в газетах "Народна воля", "Приднепровський край" та інших з метою ознайомлення та обговорення його широким колом громадськості. За результатами дискусій планувалось доопрацювати основні положення Статуту та затвердити його на Українських Установчих Зборах.

Від імені комісії Центральної Ради по виробленню проекту автономного статусу України М. Грушевський сформулював основи майбутнього Основного закону. Перша, загальнодемократична, встановлювала державний характер України, її територію та права громадян, друга визначала відносини з федеративною Російською Республікою: "Українці в політичній справі хочуть утворити широку національну територіальну автономію в складі

федеративної Російської Республіки. Українські землі мали б утворити одну область, де вони вирішували б всякі свої справи - економічні, культурні, політичні, мали б своє законодавство, адміністрацію та суд". Третя та четверта частини визначали компетенції вищої законодавчої та виконавчої влади: "Сойм буде порядкувати справами всієї України, окрім загальнодержавних і вибиратиме Раду краєвих міністрів для порядкування справ області і заступства інтересів краю в Раді міністрів республіки. П'ята встановлювала організацію судової влади - Генеральний Суд [1, с. 34].

12 листопада розпочала свою роботу сьома сесія Центральної Ради, на якій з доповіддю, щодо проекту Конституції, виступив його автор - М. Грушевський. Загалом, доопрацювання окремих положень Основного Закону було закінчено в грудні 1917 р.

З прийняттям Центральною Радою 22 січня 1918 р. IV Універсалу, розпочався другий етап у підготовці Конституції, бо "віднині УНР стає самостійною, незалежною, вільною, суверенною Державою" [8, с. 78]. Парламентська комісія розпочала підготовку нового проекту з урахуванням реалій самостійного статусу України, який було закінчено у квітні 1918 р. В числі авторів цього проекту виступили М. Грушевський, А. Степаненко.

29 квітня 1918 р., після доповіді А. Степаненка, щодо проекту та обговорення його по пунктах, засіданням Малої Ради Конституція була ухвалена. В цьому документі зберігся загальний зміст п'яти розділів, запропонованих Грушевським, до яких було додано розділи "Національні Союзи", "Про часове припинення громадських свобод" і виключено розділ про входження до складу Російської Федеративної республіки. Є всі підстави, одним з авторів остаточного варіанту, вважати А. Степаненка, оскільки загальновідома практика прийняття правових актів держави свідчить про обов'язковість представлення документа автором на парламентському обговоренні. Таким чином, 29 квітня 1918 р. було ухвалено проект Конституції, але не вистачило часу на промульгацію та оголошення Основного Закону, тому він і не набрав правової чинності [5, с. 78].

Ухвалений "Статут про державний устрій, права і вольности УНР" був компактним за обсягом документом, який складався з 83 статей, об'єднаних у 8 розділів [6, с. 81]. Сучасна Конституція України, яка

складається з 15 розділів і 161 статті, відрізняється від Статуту та попередніх Конституцій, враховуючи й Конституції Радянської України (1919; 1929; 1937; 1978 рр.) і за структурою й тим, що в ній містяться такі важливі міжнародні документи, як Загальна декларація прав людини, Декларація про право на розвиток, Європейська конвенція про права людини, Конвенція про права дитини та інші [3].

Перейдемо до аналізу основних положень Конституції УНР (1918 р.), а саме до її першого розділу "Загальні постанови". "Відновивши своє державне право, як УНР, Україна проголосила себе і нині є державою суверенною, самостійною і ні від кого незалежною" (ст. 1). Наступна стаття цього документу встановлює, що: "Суверенне право в Українській Народній Республіці належить народові України, цебто громадянам УНР всім разом". І саме ця ідея була закріплена у ст. 5 Конституції України (1996 р.): "носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ". Звісно, ці статті будуть мати значення, якщо, дійсно, народ виступить першоджерелом влади в Україні.

Четверта стаття Конституції УНР робила наголос: "територія УНР неподільна і без згоди Всенародних зборів не може відбуватися ніяка зміна в границях Республік", що простежується і в Конституції України: "територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою" (ст. 2).

Взагалі, "Статут про державний устрій, права і вольности УНР" вражає, як на ті часи, орієнтацією на широкий демократизм та права людини. У другому розділі "Права громадян України" в усіх 15 статтях визначалися за громадянами всі конституційні свободи, притаманні передовим демократичним державам. "Громадяне в УНР рівні в своїх громадських і політичних правах. Уродження, віра, національність, освіта, майно, податкування не дають ніяких привілеїв в них" (ст. 12). Крім того, за громадянами УНР закріплювалися права на "участь в орудуванні державним і місцевим життям", не обмежувалися "в правах друку, сумління, організації страйків"; не існувало ніякої різниці у правах і обов'язках між чоловіком і жінкою (ст.ст. 17, 18). Проголошуючи основні права та свободи, Основний закон УНР підкріплював їх правовими гарантіями "громадянин УНР не може бути затриманий без судового наказу інакше, як на горячій вчинку. Але і в такому разі він має бути випущений не пізніше, як за 24 години, поки суд не встановить

якогось способу його затримання (ст. 13). В статті 15 і "домашнє огнище призначається недоторканим", однак виникає питання щодо худоби чи городу?

Всіляко підкреслюючи рівність прав всіх громадян УНР безвідносно до їх статті, національності чи віросповідання укладачі Конституції 1918 р. нічого певного не зазначали щодо власницьких прав громадян. Приватна власність на за-соби виробництва, на землю не заперечувалася в III - IV Універсалах, але і не гарантувалася. Таким чином, важливе питання соціально-економічної організації суспільства - питання власності - на конституційному рівні лишалось не розв'язаним.

Конституція УНР так само, як і Конституція України не припускала можливості мати подвійне громадянство: "громадянин УНР не може бути разом з тим громадянином іншої держави". Кожен громадянин УНР мав змогу вийти з громадянства за власною заявою до уряду, але позбавити людину цих прав у примусовому порядку міг лише суд (ст.ст. 8, 9).

В сучасній Конституції другий розділ є теж одним з найбільших розділів, який містить в собі тлумачення прав, свобод та обов'язків людини і громадянина. При цьому з'явилися абсолютно нові конституційні норми - всі люди є вільні і рівні у своїй особистості, мають невід'ємне право на життя, повагу до своєї гідності, свободу світогляду. Причому конституційні права і свободи не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України.

Таким чином, як Конституція УНР, так і сучасна Конституція, хоч і не в однаковій мірі, закладали певні підвалини для розвитку та зміцнення демократичної, соціальної і правової держави, в якій людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визначаються вищою соціальною цінністю. У деяких моментах, таких, наприклад, як скасування смертної кари, Конституція УНР сягнула навіть далі сучасної - "громадяне УНР і ніхто інший на території її не може бути покараний смертю, ані відданий яким - небудь карам по тілу" (ст. 14).

Статут готувався на зразок демократичних Конституцій Європи та США. Головні принципи даних документів були закладені в Конституції 1918 р. На конституційному рівні закріплювалося положення щодо державної влади України, яка здійснювалась на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Тут можна згадати і відому Конституцію П. Орлика

(1710 р.), де вже на той час було закріплено поділ на три гілки влади [2, с. 120]. Через багато років це положення було відтворене у 3 розділі Конституції УНР: "верховним органом УНР являються Всенародні Збори, які безпосередньо здійснюють вищу законодавчу владу в УНР і формують органи виконавчої і судової влади УНР", вища виконавча влада належить "Раді Народних Міністрів" і вищим судовим органом є "Генеральний суд УНР" (ст.ст. 23, 24, 25).

Отже, найвища законодавча влада належала парламенту - Всенародним Зборам (на відміну від європейських конституцій встановлювалася лише одна палата). Парламент мав обиратися "загальним, рівним, тайним і пропорціональ-ним голосуванням" і, "щоб один депутат припадав на сто тисяч людності" (ст.ст. 27, 28). Проголошувалися права депутатів, які обирались терміном на три роки: "він не може бути потягнений до відповідальності за свою політичну діяльність, під час виконання своїх обов'язків, він достає платню" (ст.ст. 29-31). Таким чином, праця депутата, котрим міг бути будь-який громадянин з 20 років, необмежений по закону у своїх правах, оплачувалась, тобто парламент повинен був працювати на професійних засадах. Особа депутата проголошувалась недоторканою.

"Скликає Всенародні Збори і провадить ними Голова, який обирається на першій сесії. На допомогу Голові обираються "йому товариші. Один із них вибирається заступником голови". Сесії парламенту повинні були скликатися двічі на рік, але перерва між ними не повинна перевищувати 3-х місяців. За вимогою п'ятої частини депутатів мали скликатися позачергові сесії у місячний термін (ст.ст. 34 - 37).

Прийняття законів, встановлення бюджету країни, оголошення війни, укладення миру та затвердження міжнародних договорів, контролювання Ради Міністрів мав здійснювати парламент (ст.ст. 44-49).

Право законодавчої ініціативи належало: "президії в порозумінню з Радою Старшин Зборів; поодиноким фракціям, зареєстрованим Всенародними Зборами; окремим депутатам, числом не менш 30-ти; Радою Народних Міністрів УНР; органам самоврядування, які об'єднують не менш 100 тисяч виборців; безпосередньо виборцям і громадянам Республіки, в числі не менш 100 тисяч (ст. 39).

Але компетенція і склад посадових осіб і органів, що згадувались у цій статті законодавцем не визначались.

Виконавчу владу обіймала Рада Народних Міністрів і дістала "свою повно-владсть від Всенародних Зборів і тільки перед якими відповідає" (ст. 51). Рада Міністрів формувалась Головою парламенту, її склад і програма затверджувались Всенародними Зборами, перед ними уряд ніс відповідальність за свою діяльність. В разі вотому недовір'я уряд був зобов'язаний "скласти свою повновладсть і через 24 години після цього Всенародні Збори можуть приступити до заміщення його", крім того "постановою в 2/3 Всенародних Зборів члени Ради Народних Міністрів можуть бути віддані під слідство й суд за свою діяльність" (ст.ст. 54, 57, 58). Всенародні Збори мали право оголошувати вотум недовіри не лише уряду в цілому, а й поодиноким міністрам.

Уряд мав порядкувати всіма справами, які залишались поза межами діяльності установ місцевого самоврядування або стосувались всієї України, координувати і контролювати діяльність місцевих установ, але не втручатись при цьому до їх компетенції [4, с. 180].

Судовій владі відводилась важлива на той час роль. Згідно з Конституцією УНР вона діяла незалежно. Передбачалося право суду встановлювати як законність виборів до Всенародних Зборів, так і праводомогання громадян про їх розпуск, перевірки правильності проявленої громадянами-виборцями (більше 100 тисяч чоловік) законодавчої ініціативи (ст.ст. 30, 39). Конституція надавала Суду УНР статус неупередженого гаранта особистої безпеки і свободи громадян, що і було відновлено у значно більшому обсязі в Конституції України 1996 р. Так, громадянин УНР міг бути позбавлений громадянських прав тільки постановою Суду Республіки, і тільки за судовим наказом могла бути порушена недоторканність житла, таємниця листування, та інше (ст.ст. 10, 14, 15). Закріплювався принцип рівності всіх перед судом: "Суд для всіх громадян Республіки один і цей самий, не виключаючи і членів Всенародних Зборів та членів Ради Народних Міністрів" (ст. 65). Найвищим судом Республіки оголошувався

Генеральний суд, який обирався Всенародними Зборами, але на який строк, яким способом у Конституції не йшлося. Нагомисть, у Конституції є таке важливе положення - "судових вирішень не можуть змінити ні законодавчі, ні адміністративні органи власті" (ст. 63). З огляду на складність ситуації в Україні на той час, Конституція не мала шансів на встановлення незалежної судової влади. Не зважаючи на декларативне проголошення незалежності суду, він підпорядковувався парламентові.

У Конституції УНР можна виділити один із законодавчих принципів, який закріплює право на місцеве самоврядування в Україні. В Основному законі 1918 р., як і тому, що є чинним і зараз, представлена широка можливість для розвитку місцевого самоврядування. У відповідності до Конституції УНР до місцевих органів самоврядування відносились "виборчі Ради і Управи громад, волостей і земель. Їм належала єдина безпосередня місцева власть: міністри УНР тільки контролюють і координують їх діяльність, безпосередньо і через визначених ними урядовців, а всякі спори в цих справах рішає Суд УНР" (ст. 26). Позитивним чинником є і право законодавчої ініціативи, що надавалася місцевим органам самоврядування: "Законодавчі проекти вносяться на розгляд Всенародних Зборів органами самоврядування, які об'єднують не менше 100 тисяч виборців" (ст. 39). Аналогічна ж норма в сучасній Конституції відсутня. Але, в Конституції 1918 р. не було розроблено розмежування функцій державних органів та місцевої влади (виборчі Ради і Управи громад, волостей та земель), крім зауважень, які мусили контролювати і координувати лише міністри.

Окремий розділ Статуту був присвячений національним проблемам: "Кожна з населяючих Україну націй має право в межах УНР на самостійне устроєння свого національного життя, що здійснюється через органи Національного Союзу, влада якого шириться на всіх його членів, незалежно від місця і поселення в УНР". "Великоруській, європейській і польській націям право національно-персональної автономії дається силою цього закону" (ст.ст. 69, 70).

Вищим законодавчим органом Національного Союзу ставали Національні Установчі Збори, що утворювалися з членів, "обраних належними до цієї нації громадянами УНР на основі загального, рівного виборчого права, через безпосередні вибори і таємне голосування" (ст.ст. 72, 76).

"Вищим виконавчим органом Союзу є Національна Рада, котра обирається Національними Зборами і перед ними відповідає" (ст. 77). Кожен Національний Союз видає законодавство, що не повинно суперечити законодавству України (в такому разі створюються спільні "погоджувальні комісії"); встановлює свій бюджет. Органи кожного Національного Союзу були органами не громадянськими, а державними, що надавало їм відповідний правовий статус і авторитет (ст.ст. 74, 75). Однак, всі постанови, що торкалися компетенції Національного Союзу, розглядалися і затверджувалися Всенародними Зборами.

Треба звернути увагу і на восьмий розділ Конституції "Про часове припинення громадських свобод", де йшлося про можливість "у випадку державної konieczности (під час війни) можуть громадянські свободи бути частю обмежені, частю припинені, але не більш як на три місяці. Дія яких саме прав чи свобод повинна бути призупинена приймали Всенародні Збори, а у виняткових справах - Рада Народних Міністрів (ст.ст. 79, 82, 83).

Підводячи підсумки треба зауважити, що Конституція УНР була прийнята на засіданні Малої Ради 29 квітня 1918 р., а не Установчими Зборами, які мали її ухвалити, як проголошувалось в IV Універсалі Центральної Ради [8, с. 78]. Основний Закон, затверджений верхівкою Центральної Ради, був порушений в цей же день обранням президента УНР М.С. Грушевського, про якого в цьому документі мова не велась. В Статуті була відсутня не тільки посада Голови держави, а і голови уряду - прем'єра. Принцип поділу влади мав декларативний характер, бо, насправді, і уряд, і суд підкорялися парламентові. В Конституції не згадувались герб, прапор, гімн держави; основні принципи зовнішньої політики; органи прокуратури; судова система; були відсутні

статті, що регламентували соціально-економічні проблеми.

Вказані недоліки можна пояснити, поперше, відсутністю певних навиків, теоретичної підготовки в питаннях створення конституційних документів в членів комісії. По-друге, стан справ в Україні (громадянська війна; нездатність Центральної Ради в управлінні країною; наявність партійних фракцій в парламенті) мав негативні наслідки в ході підготовки і прийняття Конституції.

"Статут про державний устрій, права та вольности УНР" 1918 р. через історичні умови так і не був реалізований, хоча залишився значною історичною пам'яткою і важливим орієнтиром для подальших державно-правових актів України.

Перелік посилань

1. Грушевський М.С. Хто такі Українці і чого вони хочуть - К., 1991.
2. Конституція П.Орлика (1710 р.) // Хрестоматія з історії держави та права України. За ред. О.О. Шевченка - К., 1996.
3. Конституція України. - К., 1999.
4. Мироненко О.М. Світоч української державності. - К., 1995.
5. Слюсаренко А.Г., Томенко М.В. Історія Української Конституції - К., 1993.
6. Статут про державний устрій, права і вольности УНР (29 квітня 1918 р.) // Конституційні акти України. 1917-1920 рр. Невідомі конституції України. - К., 1992.
7. III Універсал Центральної Ради (7 листопада 1917 р.) // Там само.
8. IV Універсал Центральної Ради (22 січня 1918 р.) // Там само.