



Ігор БОЙКО

/ доктор юридичних наук, професор,  
завідувач кафедри історії держави, права та  
політико-правових учень Львівського національного  
університету імені Івана Франка

## МІСЦЕ І РОЛЬ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ 1918 р. В ІСТОРІЇ НАЦІОНАЛЬНОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ

### ABSTRACT

*The article defines the place and role of the Constitution of the Ukrainian People's Republic of 1918 in the history of national constitutionalism. It is noted that the Constitution of the UNR was extremely important for the further political and legal development of the Ukrainian state. The Constitution of the UNR proclaimed the Ukrainian People's Republic a sovereign, democratic, parliamentary state with a division of state power into the legislative, executive and judicial branches. It introduced and implemented a legal framework for completely new principles for the Ukrainian legal system at the time, including the recognition of the people as the main source of power, the decentralization of power, the principle of equality of political and civil rights, etc. The Constitution of the UNR in the legal field fixed new institutes for the Ukrainian legal system, in particular, the institute of administrative territorial division, citizenship, parliamentary immunity, etc. The Basic Law of the UNR made real, and not declarative consolidation of democratic values and principles, much of which was used during the drafting of the Constitution of an independent Ukrainian state, adopted on June 28, 1996.*

**Key words:** constitution, constitutionalism, state, Ukrainian people, Ukraine.

### АНОТАЦІЯ

*У статті визначено місце і роль Конституції Української Народної Республіки 1918 р. в історії національного конституціоналізму. Зазначено, що Конституція УНР мала надзвичайно важливе значення для подальшого політико-правового розвитку Української держави. Конституція УНР проголосила Українську Народну Республіку суверенною демократичною парламентською державою з розподілом державної влади на законодавчу, виконавчу та судову гілки. Вона запровадила та здійснила правове регулювання зовсім нових для тогочасної української правової системи принципів, зокрема таких як: визнання народу основним джерелом влади, децентралізації влади, принцип рівності політичних і громадянських прав тощо. Конституція УНР в правовому полі зафіксувала нові для української правової системи інститути, зокрема, інститут адміністративно-територіального поділу, громадянства, депутатської недоторканності тощо. Основний Закон УНР здійснив реальне, а не декларативне закріплення демократичних цінностей та принципів, значна частина яких була використана під час розробки Конституції незалежної Української держави, прийнятої 28 червня 1996 р.*

**Ключові слова:** конституція, конституціоналізм, держава, український народ, Україна.

29 квітня 2018 року виповнюється 100 років з часу ухвалення Центральною Радою Конституції Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР). Це була важлива подія в історії українського конституціоналізму. Вона стала результатом активної законодавчої діяльності Української Центральної Ради — спочатку український представницький орган політичних, громадських, культурних та професійних організацій; згодом, після Всеукраїнського національного конгресу — революційний парламент України, який керував українським національно-визвольним рухом з 4 (17) березня 1917 – 29 квітня 1918 років.

Як відомо, Українська Центральна Рада була створена 4 (17) березня 1917 року у м. Києві та була представницьким органом державної влади в Україні 1917–1918 рр. У Києві 4–8 (18–21) квітня 1917 року відбувся Український національний конгрес, який легалізував діяльність Центральної Ради та обрав її склад у кількості 118 осіб. Перші збори Української Центральної Ради відбулися 5 (20) березня 1917 року, на них було обрано Президію і постійно діючий Виконавчий комітет у складі 20 осіб. Нормативно-правовими актами Української Центральної Ради були універсали, постанови, декларації, ухвали, а з листопада 1917 року — й закони.

Важливе місце серед нормативно-правових актів Української Центральної Ради займали універсали, які містили, зокрема, і норми конституційного характеру. Універсали УНР стали важливою складовою розробки конституції.

Знаковою подією національно-визвольної боротьби українського народу на початку ХХ ст. стало прийняття Українською Центральною Радою 7 (20) листопада 1917 р. III Універсалу. У ньому проголошувалося: «Віднині Україна стає Українською Народною Республікою». Відродження Української держави у формі УНР стало закономірним результатом довготривалої боротьби українського народу за свою державу, котра бере початок від часів Київської Русі [1, с. 32].

9 січня 1918 року, усвідомлюючи «вороже становище до України більшовицької Росії» [2, с. 23] Українська Центральна Рада ухвалила свій IV Універсал, яким проголосила самостійність та незалежність Української Народної Республіки як вільної та суверенної держави українського народу і заявила про її прагнення до мирного співіснування з сусідніми народами.

Вінцем законодавчої діяльності Української Центральної Ради було ухвалення під час останнього свого засідання 29 квітня 1918 року Конституції УНР, яка була прогресивною і відповідала тогочасним європейським зразкам.

Про розробку та написання тексту Конституції УНР 1918 року збереглися нечисленні історичні джерела, зокрема газети «Киевская мысль», «Народна воля», а також IV Універсал Центральної Ради, які дають нам деякі відомості про процес розробки Основного Закону Української Народної Республіки. Так, зокрема, 11 липня 1918 року газета «Киевская мысль» повідомила, що Центральна Рада видала резолюцію, в якій ставиться питання про скликання територіального з'їзду для затвердження «Автономного статуту України», а саме так називалася Конституція Української Народної Республіки в її початковому варіанті. 12 листопада 1918 року газета «Народна воля» надрукувала на своїх сторінках повідомлення про те, що Центральна Рада на одному з своїх засідань заслухала доповідь її керівника Михайла Грушевського про проект Конституції УНР.

У IV Універсалі Української Центральної Ради як підтвердження наміру Центральної Ради ухвалити Конституцію УНР було закріплене положення про те, що «установчі збори мають ухвалити Конституцію і закріпити в ній свободу, порядок і добробут на теперішні і на будучні часи». Саме IV Універсал Центральної Ради, закріплюючи дане положення, «остаточно встановив основи Конституції УНР» [3, с. 18]. Закріплення в Основному Законі УНР цих принципів мало сприяти завершенню та остаточному формуванню українського парламенту — Всенародних установчих зборів. Після оголошення IV Універсалу Центральна Рада прийняла ще деякі закони конституційного характеру, зокрема, закон про національно-персональну автономію, закон про автокефалію української православної церкви, земельний закон та інші.

Конституційний процес Українська Центральна Рада розпочала в червні 1917 року відразу ж після проголошення Першого універсалу створенням конституційної комісії у складі 100 осіб на чолі з видатним українським істориком та державним діячем Михайлом Грушевським. Проте активна робота над проектом конституції розпочалася після проголошення Української Народної Республіки III Універсалом від 7 (20) листопада 1917 року. Положення Основного Закону сформулював

М. Грушевський наприкінці листопада 1917 року [4, с. 80]. При розробці Конституції УНР комісія вивчала європейські конституційні акти тих держав, історичні, економічні та правові умови розвитку яких були подібними до українських. Конституцію передбачалося ухвалити Всеукраїнськими Установчими Зборами. Але революційні події, російська та німецька окупації завадили цьому і в останній день свого існування, 29 квітня 1918 року, Українська Центральна Рада затвердила Конституцію, але в життя не впровадила, бо сама припинила діяльність. Конституції УНР 1918 року, як і її попередниці — Конституції Пилипа Орлика — не судилося бути втіленою в життя і діяти в Україні. Наступного дня після її прийняття в Україні було здійснено державний переворот і до влади, за підтримки німців, прийшов гетьман Павло Скоропадський, який одним із перших своїх розпоряджень скасував всі постанови і розпорядження Української Центральної Ради.

Конституція Української Народної Республіки мала підзаголовок — «Статут про державний устрій, права і вольності УНР» і складалася з 83 статей, об'єднаних у 8 розділів: I. Загальні постанови (статті 1–6); II. Права громадян України (статті 7–21); III. Органи влади УНР (статті 22–26); IV. Всенародні Збори УНР (статті 27–49); V. Про Раду Народних Міністрів УНР (статті 50–59); VI. Суд УНР (статті 60–68); VII. Національні союзи (статті 69–78); VIII. Про часове припинення громадянських свобод (статті 79–83). Варто зауважити, що структурна побудова Конституції УНР 1918 року була значно досконалішою в порівнянні з Конституцією Пилипа Орлика 1710 року, оскільки остання мала досить умовний поділ на глави і носила більш публіцистичний стиль викладу. Натомість Конституція УНР охоплювала найважливіші сфери суспільно-політичного та економічного характеру, регулюючи, зокрема, права і свободи громадян, вона встановлювала досить чіткий розподіл функцій та повноважень органів законодавчої, виконавчої та судової влади, питання національних меншин, а також містила положення про тимчасове обмеження прав і свобод громадян у випадку війн, заворушень або в інших надзвичайних ситуаціях.

У «Загальних постановах» (статті 1–6) Конституція Української Народної Республіки проголосила відновлення державної незалежності та суверенітету УНР з метою забезпечення і охорони

прав громадян України, їх добробуту і культури, а також оборони території держави від іноземних посягань. Варто звернути увагу на використання в Конституції УНР положення «відновлення свого державного права», яким автори Основного Закону прагнули підкреслити давні самостійні державницькі традиції українського народу, закласти в ньому твердження про те, що українська держава була створена ще в період київської княжої держави — України-Руси. Згодом втіленням державницької ідеї українського народу стала не менш могутня Галицько-Волинська держава. Наступним етапом відродження української державності стала уславлена Запорізька Січ, політичний лад якої характеризувався як православної республіки з демократичними рисами. У середині XVII ст. внаслідок національно-визвольної війни під проводом Б. Хмельницького Україна знову виборолала незалежність і вибудувала найдемократичнішу на той час державу, створила першу в світі демократичну конституцію, уклала політичні, воєнні угоди з державами. Козацько-Гетьманська держава, яка залишила у спадщину українському народові величезні державницькі традиції і досягнення, в тому числі і у галузі права, які стали акумулятором відродження національної державницької ідеї у XIX і XX століттях.

УНР проголошувалася «державою суверенною, самостійною і ні від кого незалежною». Суверенне право, на думку законодавця, належало народові, тобто всім разом громадянам УНР і мало здійснюватися через Всенародні Збори України. Територія УНР оголошувалася неподільною і будь-які зміни кордонів або державно-правового статусу того чи іншого регіону дозволялися за згодою 2/3 членів Всенародних Зборів, присутніх на засіданні [5, с. 117].

Конституція УНР встановлювала непорушність кордонів України, неможливість їх зміни, а також неможливість приєднання до Української Народної Республіки територій сусідніх держав без згоди Всенародних Зборів. Така згода визнавалася правомочною за умови набрання кваліфікованої більшості від усього складу найвищого законодавчого органу УНР [6, с. 332].

Конституція закріплював адміністративно-територіальний поділ Української Народної Республіки, відповідно до якого Україна поділялася на землі (сучасні області); ті, своєю чергою, поділялися на волості, які склалися з визначеної

кількості громад. Це свідчило про те, що адміністративно-територіальний устрій УНР формувався відповідно до національних традицій. Даний адміністративно-територіальний поділ носив спрощений характер і мав багато позитивних моментів, зокрема давав можливість ефективного здійснення державної влади на місцях. Водночас, декларуючи принцип децентралізації влади, Конституція УНР надавала органам місцевого самоврядування широкі повноваження для забезпечення прав мешканців їх регіонів.

Другий розділ «Права громадян України» (статті 7–21) Конституції УНР закріплював права громадян України. Цей розділ містив значну кількість відсильних норм, зокрема щодо умов прийняття до громадянства України, підстав відмови від громадянства України, надання санкції суду на виїмку поштової кореспонденції тощо. Дані норми регулювали лише основи вище зазначених суспільних відносин, а для більш детального врегулювання даних питань Всенародні Збори України повинні були прийняти відповідні конституційні закони. І хоча відповідного законодавчого врегулювання щодо вказаних питань Українська Центральна Рада не зробила, однак і закріплення даних норм у тексті Основного Закону мало надзвичайно важливе значення [7, с. 116].

Згідно Конституції 1918 року громадянином УНР вважалася особа, яка це право набула порядком, приписаним законами УНР. Заборонялося подвійне громадянство. Кожен громадянин УНР мав право вийти з громадянства за власною заявою до відповідного органу виконавчої влади, але позбавити людину громадянства у примусовому порядку мав право лише Суд Української Народної Республіки. Встановлювався строк настання повноліття, який становив двадцять років, проголошувалася рівність прав і обов'язків чоловіка і жінки. У Конституції проголошувалася рівність усіх громадян УНР незалежно від місця народження, віри, національності, освіти, майна, оподаткування, титулів тощо. Це, безумовно, прогресивне і демократичне положення в подальшому конституційному розвитку на території України було знівельоване і призбуте, що особливо помітно в конституціях УСРР/УРСР 1919–1978 рр. [8, с. 33].

У Конституції УНР встановлювалося також право громадян України на кримінально-правовий захист, зокрема заборона затримання особи за підозрою у вчиненні злочину понад 24 години без

відповідного судового рішення. Встановлювалися також заборона катування, конфіскації майна, а також заборона смертної кари, як гарантія природного права кожної людини на життя. Варто підкреслити, що це надзвичайно важливе положення було встановлене українською конституцією на початку ХХ століття, ще тоді, коли в країнах Європи смертна кара була дозволеною, що знову ж таки підкреслює демократизм та високий правовий рівень як для свого часу Основного Закону України 1918 року.

Конституція УНР закріплювала також і інші права й свободи громадян України, такі зокрема, як право на недоторканність житла, таємницю поштової кореспонденції, свободу слова, совісті та переконань, пересування. Водночас гарантувалося активне і пасивне виборче право, тобто право обирати і бути обраним до усіх органів державної влади, а також органів місцевого самоврядування. Виборчі права мали усі громадяни України, котрі досягнули двадцяти років, за винятком «безумних або божевільних, котрі знаходяться під опікою» [9, с. 3]. Крім того, не мали права брати участі у виборах особи, які були притягнуті до кримінальної відповідальності за порушення законів Української Народної Республіки. Спеціальні обмеження виборчих прав громадян України допускалися лише у надзвичайних випадках, однак дані обмеження повинні були фіксуватися у спеціальних законах і лише при дотриманні цієї умови мали законну силу на всій території України. Водночас Конституція УНР містила також і певні обмеження, зокрема, щодо громадян іноземних держав, які не володіли даними виборчими правами.

У третьому розділі «Органи влади УНР» (статті 22–26) Конституції УНР 1918 року було закріплено положення про розподіл влади на законодавчу, виконавчу та судову гілки. Конституція УНР наголошувала, що «вся влада в УНР виходить від народу», саме народ здійснював владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Це положення знайшло також своє закріплення в Конституції України від 28 червня 1996 року і вважається важливим атрибутом конституції будь-якої демократичної держави, що вкотре підтверджує високий рівень демократизму Конституції Української Народної Республіки 1918 року. Всенародні Збори України були тим представницьким органом, за допомогою якого «народ міг би організовано виявити свою

волю та на кого міг би покласти здійснення своїх національних вимог».

Верховним і єдиним органом законодавчої влади в Українській Народній Республіці проголошувався парламент — Всенародні Збори України, які, крім законодавчих функцій, виконували також функції формування органів виконавчої та судової влади УНР [5, с. 178].

Виконавча влада належала Раді Народних Міністрів Української Народної Республіки, яка здійснювала «формування та керівництво підпорядкованими їй міністерствами» [10, с. 5–9] та органами виконавчої влади на місцях.

Систему органів судової влади очолював Генеральний Суд Української Народної Республіки, який здійснював формування та керівництво судовими органами на місцях.

До системи органів місцевого самоврядування згідно Конституції УНР були включені громади, волості і землі як відповідні елементи адміністративно-територіального устрою держави. Громадяни України обирали депутатів до Рад відповідного рівня. Виконавчими органами цих Рад були відповідні управи, керівництво якими входило до повноважень посадових осіб органів місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування наділялися прямою і виключною компетенцією при вирішенні питань місцевого значення, звітуючи про здійснення ними окремих чітко визначених повноважень урядовцям, визначеним міністрами УНР. В разі виникнення будь-яких спорів, останні підлягали розгляду у відповідних судових інстанціях Суду Української Народної Республіки.

У четвертому розділі «Всенародні Збори УНР» (статті 27–49) Конституції УНР визначалися основні засади обрання, організації та діяльності вищого органу законодавчої влади УНР — Всенародних Зборів УНР.

Всенародні Збори України обиралися загальним, рівним, безпосереднім, таємним і пропорційним голосуванням терміном на 3 роки з розрахунку 1 депутат від 100 тис. осіб. У виборах до парламенту УНР брали участь всі громадяни УНР, які володіли «громадянськими і політичними правами», не були душевно хворими чи не потребували опіки, а також тіх, хто не притягувався до кримінальної відповідальності за вчинені злочини. Кожен громадянин України користувався лише одним правом голосу [6, с. 332–333].

До компетенції Всенародних Зборів Української Народної Республіки належало прийняття законів та постанов, які вступали в силу з дня одержання їх відповідними органами державної влади та установами, якщо інше не вказувалося в законі чи постанові. Крім того, для накладення відповідних податків і платежів парламент видавав спеціальні ухвали, що було його виключною компетенцією. Для отримання міжнародних кредитів та позик парламент мав право видавати спеціальні постанови, якими також мав право дозволяти передачу державного майна в оренду чи заставу. Виключна компетенція парламенту була і у грошовій сфері, а також при встановленні мір та ваг на території УНР. Крім того, парламент своїми постановами оголошував військову мобілізацію, а також війну та мир будь-якій іноземній державі за згодою не менше двох третіх присутніх членів парламенту. Будь-які політичні та економічні міжнародні угоди від імені Української Народної Республіки мали право укладати лише Всенародні Збори УНР в особі їх Голови.

Конституція УНР встановлювала також депутатську недоторканність членів парламенту як гарантію їхньої незалежності та неупередженості під час виконання своїх професійних обов'язків. Повноваження депутатів Всенародних Зборів становили три роки, після цього вони припинялися з початком повноважень новообраного парламенту. Однак в разі необрання нового парламенту повноваження попереднього парламенту автоматично продовжувалися, що було запорукою безперервної і ефективної роботи законодавчого органу УНР. Конституція УНР регулювала порядок дострокового припинення повноважень парламенту. Було встановлено, що такі дострокові повноваження Всенародних Зборів могли бути припинені за постановою Всенародних Зборів (в такому випадку порядок обрання членів нового парламенту встановлювався центральним органом виконавчої влади — Радою Народних Міністрів УНР) або за результатами всезагального референдуму, при проведенні якого не менш як три мільйони виборців проголосували за достроковий розпуск парламенту [5, с. 178–179].

Керівництво Всенародними Зборами під час парламентської діяльності здійснював Голова Всенародних Зборів, який очолював Президію Всенародних Зборів. Голова парламенту обирався на весь термін повноважень парламенту. Парламент

обирав також відповідну кількість помічників Голови, один з яких ставав його заступником і виконував повноваження Голови у разі неможливості виконання ним своїх обов'язків за станом здоров'я. Голова Зборів як керівник вищого законодавчого органу держави здійснював представництво країни в міжнародних відносинах з іноземними державами. Крім того, для покращення роботи Голови парламенту призначалися Секретарі Всенародних Зборів. До компетенції останніх входило, зокрема, підписання разом з Головою законів та постанов парламенту. Варто також зауважити, що в структурі Всенародних Зборів УНР був такий орган як Рада Старшин Всенародних Зборів. Функції цього органу (за винятком повноваження на погодження права законодавчої ініціативи Президії парламенту) в Конституції УНР не врегульовані, спеціального закону щодо його правового статусу прийнято не було.

Всенародні Збори Української Народної Республіки поділялися на парламентські фракції. Кількість депутатів у кожній фракції в Конституції УНР не зазначена, однак проаналізувавши п. 39 Конституції, можна зробити висновок, що вони мали бути сформовані на вимогу не менше 31 особи. Кожна фракція повинна була пройти процедуру парламентської реєстрації, в інакшому випадку члени такої фракції не мали права діяти від її імені як суб'єкта законодавчої ініціативи.

Для покращення роботи парламенту та підвищення її ефективності в апараті Всенародних Зборів діяли комісії, які здійснювали опрацювання поданих на адресу парламенту законопроектів, визначали доцільність та необхідність їх прийняття, про що доповідали парламенту під час його роботи. Комісії також здійснювали нагляд за розглядом законопроектів, не допускаючи переходу раніше поданих на розгляд новообраного парламенту [8, с. 37].

Конституція УНР детально регулювала порядок діяльності парламенту, зазначаючи, що парламент збирається на сесію не менше ніж два рази кожного року, вказуючи, що перерва між сесіями не може бути більшою трьох місяців. Всенародні Збори, на пропозицію, внесену однією п'ятою депутатів, скликалися не пізніше місяця від її одержання Головою. Рішення Всенародних Зборів приймалися простою більшістю депутатів. Для певних категорій справ вимагалася кваліфікована більшість, як правило, це були дві третіх голосів чле-

нів парламенту. До таких категорій справ належали: зміна територіального устрою держави, оголошення війни, порушення кримінальних справ щодо міністрів та інших державних посадовців. Окремо був передбачений порядок внесення змін до Конституції УНР, згідно якого такі зміни вносилися не менш як трьома п'ятими присутніх депутатів після того, коли такі зміни повторно приймалися новообраним складом парламенту.

Конституція УНР містила також демократичні положення щодо суб'єктів законодавчої ініціативи. Так, правом внесення відповідних законопроектів на розгляд парламенту були наділені: Президія Всенародних Зборів; зареєстровані фракції парламенту; депутатські групи у кількості не менше тридцяти чоловік; Рада Народних Міністрів УНР; органи місцевого самоврядування, які об'єднували не менше ста тисяч виборців; громадяни України, які мали виборчі права в кількості не менше ста тисяч письмових заяв, достовірність яких була підтверджена громадами, шляхом подання через Генеральний Суд УНР, який після проведення перевірки їх правильності передавав ці пропозиції Голові Всенародних Зборів [5, с. 179].

Демократизм та новаторство даного положення, яким була «детально розроблена законотворча процедура» [2, с. 28] та суб'єкти її здійснення, були надзвичайно важливими. І хоча реалізація права законодавчої ініціативи громадян України була досить складною, проте його закріплення в Конституції УНР було свідченням забезпечення прав та свобод громадянина на території УНР, чого в жодній з тогочасних конституцій Європи не було.

Розділом п'ятим «Про Раду Народних Міністрів УНР» (статті 50–59) Конституції УНР регулювався порядок організації та діяльності Ради Народних Міністрів Української Народної Республіки як вищого органу виконавчої влади в Україні. До компетенції Ради Народних Міністрів Конституція віднесла повноваження у всіх сферах діяльності Української Народної Республіки за винятком тих повноважень, які належали органам місцевого самоврядування. Члени Ради Народних Міністрів мали право брати участь в засіданнях Всенародних Зборів з дорадчим голосом; члени Всенародних Зборів під час свого перебування в складі Ради Народних Міністрів також мали тільки дорадчий голос. Рада Народних Міністрів здійснювала також координацію і контроль центральних органів державної влади та їх представництв на

місцях. Конституція УНР встановлювала інститут відповідальності центрального органу виконавчої влади перед парламентом шляхом надання Голові Всенародних Зборів повноважень у формуванні Ради Народних Міністрів. Одночасно Конституція передбачала так званий механізм стримувань і противаг шляхом встановлення обов'язку Голови Всенародних Зборів проводити консультації при формуванні вищого органу виконавчої влади з Радою Старшин Зборів, а потім їхні пропозиції вносилися на сесії Всенародних Зборів, де остаточно вирішувалися питання про кількість членів уряду і його компетенцію. Таким чином, надаючи досить широкі повноваження Голові Всенародних Зборів, Конституція містила також низку положень, які унеможлилювали зловживання ним своїми обов'язками, що сприяло ефективності формування апарату державної влади та якісному виконанню ним своїх обов'язків.

Конституція УНР встановлювала, що число членів Ради Народних Міністрів та їх спеціалізація належать до компетенції Всенародних Зборів. Крім того, кожен з депутатів Всенародних Зборів мав право подавати запити на адресу Ради Народних Міністрів або окремих її членів шляхом подання таких запитів через Президію Всенародних Зборів. Окремо передбачалося право фракцій парламенту або груп депутатів у кількості не менше п'ятнадцяти чоловік викликати Голову Ради Народних Міністрів або окремих міністрів для дачі пояснень щодо певних питань, які викликали зацікавлення членів парламенту. Для цього Всенародні Збори повинні були більшістю голосів підтримати дану ініціативу, після чого міністри не пізніше семи днів самостійно або через своїх представників зобов'язувалися надати Всенародним Зборам відповіді на запитання, які їх цікавлять.

Конституція Української Народної Республіки встановила також і інститут політичної відповідальності, закріплюючи порядок складання повноважень Радою Народних Міністрів або окремими її членами в разі висловлення їм недовіри більшістю парламенту. Це положення надзвичайно актуальне у сучасних умовах в Україні. У разі висловлення такої недовіри через двадцять чотири години Всенародні Збори могли обрати нового члена Ради Народних Міністрів або повністю оновити її склад. В разі вчинення кримінально караного діяння члени Ради Народних Міністрів могли бути притягнуті до кримінальної відповідальності після

позбавлення їх недоторканності за умови, якщо понад дві третини членів парламенту голосували за відповідну постанову.

Розділ VI «Суд УНР» (статті 60–68) передбачав порядок формування та функціонування судової системи в УНР. Судову владу згідно з Конституцією Української Народної Республіки очолював Генеральний Суд УНР, який складався з колегії, обраної Всенародними Зборами терміном на п'ять років. Конституція УНР закріплювала правовий статус Генерального Суду УНР як касаційної інстанції, а також встановлювала наявність судів першої та апеляційної інстанції, однак більш детального правового регулювання їх статусу не містила [6, с. 337].

Конституція УНР детально врегульовувала повноваження судів, організацію і порядок здійснення ними своєї діяльності. Так, зокрема, зазначалося, що всі рішення і акти суду виносилися від імені Української Народної Республіки. Закріплювалися принципи публічності, відкритості та усності судових процесів, незалежність судових органів шляхом надання їм виключного права здійснювати розгляд цивільних, адміністративних та кримінальних справ. Конституція містила пряму заборону на вплив органів законодавчої та виконавчої влади на процес винесення судових рішень. Загалом розділ містив переважну кількість відсильних норм, які зазначали, що більш детальне правове регулювання організації і діяльності судової гілки буде встановлене спеціальним законом, який, однак, у зв'язку з відповідними історичними умовами не був прийнятий Центральною Радою.

Права національних меншин закріплювались розділом сьомим «Національні союзи» (статті 69–78) Конституції УНР. Згідно цього розділу кожна з національних меншин в «межах УНР мала право на національно-персональну автономію» [9, с. 8]. Це право реалізовувалося нею шляхом самостійної організації свого національного життя через органи Національного Союзу, повноваження якого поширювалися на всіх його членів у межах усієї території УНР.

Конституція УНР надала ширші самоврядні права на національну самобутність в межах Української Народної Республіки трьом націям — великоруській (маючи на увазі українську), єврейській і польській. Самоврядні права гарантувалися також білоруській, чеській, молдавській, німецькій, татарській, грецькій та болгарській націям, які могли реалізувати своє право на національно-пер-

сональні автономії в межах УНР за умови надходження на адресу Генерального Суду УНР заяви від кожної з зазначених націй, підписаної не менш як десятьма тисячами громадян УНР незалежно від статі і віри, які не були позбавлені політичних прав і заявляли про свою приналежність до даної нації. Генеральний Суд розглядав такі заяви у відкритих засіданнях не пізніше шести місяців з дня їх подання та повідомляв про свою постанову Раді Народних Міністрів, а також оголошував її шляхом опублікування. Заяви на національно-персональні автономії від інших націй, не зазначених у Конституції УНР, подавалися на розгляд Всенародних Зборів УНР.

Національні Союзи мали право законодавчої ініціативи, а також право здійснення виконавчої влади в межах компетенції, чітко визначеної Конституцією УНР. Виключно Національним Союзам належало право представництва своїх націй, які проживали на території УНР, перед державними і громадськими установами. Для забезпечення діяльності Національних Союзів їм дозволялося встановлювати свій щорічний бюджет і здійснювати оподаткування осіб, які проживали на своїй території, а також здійснювати інші заходи фінансового характеру для забезпечення діяльності Національних Союзів. У разі виникнення розбіжностей між національними Установчими Зборами і Всенародними Зборами УНР, їх розглядали погоджувальними комісіями, які формувалися з визначеної кількості представників обох сторін. Постанови погоджувальних комісій повинні були отримати схвалення Всенародних Зборів УНР.

Вищими органами законодавчої влади національних автономій визначалися згідно Конституції УНР Національні Установчі Збори, які утворювалися з членів, обраних громадянами УНР — мешканцями даної автономії, які досягли 20-річного віку, на основі загального, рівного виборчого права, шляхом безпосереднього і таємного голосування.

Органи влади Національного Союзу входили в структуру державних органів УНР. Вищим органом законодавчої влади Національного Союзу були Національні Збори, які обиралися членами Союзу. Вищим виконавчим органом Союзу була Національна Рада, яка обиралася Національними Зборами і була підзвітною перед ними. Для вирішення спорів між органами Національного Союзу та органами державного управління і місцевого

самоврядування створювалися адміністративні суди.

Цікавим був останній восьмий розділ «Про часове припинення громадянських свобод» (статті 79–83) Конституції УНР, який містив положення щодо тимчасового припинення громадянських прав і свобод у певних випадках, вичерпний перелік яких передбачався у Конституції УНР. Зокрема, допускалося часткове обмеження або тимчасове припинення обмеження прав і свобод громадян під час війни або внутрішніх заворушень. Про припинення або обмеження прав та свобод громадян Всенародними Зборами УНР видавався спеціальний закон, який регулював порядок та тривалість таких обмежень. В разі неможливості прийняття даного закону парламентом УНР такі повноваження автоматично переходили до центрального органу виконавчої влади — Ради Народних Міністрів УНР, яка була зобов'язана запропонувати для погодження даний закон Всенародним Зборам УНР. Конституція Української Народної Республіки закріпила максимальний термін обмеження прав та свобод громадян, який не перевищував трьох місяців, однак продовжувався з ініціативи Всенародних Зборів УНР.

Значення Конституції Української Народної Республіки 1918 року було надзвичайно велике. Український народ відродив свою державну незалежність та суверенітет в той час, коли в демократичних країнах світу були визнані й прийняті такі основні принципи конституцій демократичних держав як суверенітет народу і держави, принцип розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, встановлення «парламентського контролю над виконавчою владою» [3, с. 5].

Конституція Української Народної Республіки була складена за кращими зразками європейських і американських конституцій з деякими особливостями, які враховували суспільно-політичні та економічні умови життя в УНР. На відміну від більшості конституцій світу, які закріплювали двопалатну систему, Конституція УНР встановлювала однопалатний парламент в Україні — Всенародні Збори, що пояснювалося тим, що Українська Народна Республіка була унітарною, а не федеративною державою, а тому в існуванні нижньої палати, яка представляла б інтереси регіонів держави, не було потреби. Крім того, згідно з Конституцією УНР визначалася саме як парламентська республіка, посади Президента у ній передбачено не бу-



ло. Його функції виконував Голова Всенародних Зборів. На думку окремих дослідників, попри це, Українська Народна Республіка все-таки мала свого першого і останнього Президента — ним став Михайло Грушевський, що було її першим і останнім «грубим порушенням», оскільки такої посади Основний Закон УНР 1918 року не передбачав.

І навіть після гетьманського перевороту під керівництвом Павла Скоропадського, коли Українська Центральна Рада припинила своє існування і була розігнана, а окремі її видатні діячі змушені були виїхати за межі України, «традиція законної влади УНР, легальний титул її не було втрачено, не дивлячись на примусове залишення владою УНР території України» [11, с. 21–26]. За межами України було створено Державний Центр Уряду УНР, який здійснював «представництво перед іншими державами українського народу, його інтересів і бажань» [12]. Після проголошення державної незалежності України 24 серпня 1991 року, а відтак після оприлюднення результатів референдуму 1 грудня 1991 року, що засвідчили прагнення українського народу до розбудови самостійної держави, розпочалися переговори глави Державного Центру УНР з Президентом України про передачу повноважень легітимним державним органам влади України. 14–15 березня 1992 року надзвичайна сесія УН Ради 10-го скликання визнала правонаступником УНР проголошену державу — Україну — й ухвалила рішення про передачу повноважень і атрибутів державної влади УНР (прапор, державна печатка та президентські клейноди) новообраному Президентові України. Акт передачі здійснено 22 серпня 1992 року в Маріїнському палаці — резиденції Президента України.

Попри велику кількість позитивних характеристик, Конституція Української Народної Республіки мала також і низку недоліків. Це, зокрема, стосувалося символіки УНР. Це пояснювалося тим, що Голова Центральної Ради Михайло Грушевський не вважав дану проблему особливо актуальною. Як він стверджував, всіма визнаного, «постійного національного державного герба ніколи не було» [5, с. 181]. Крім того, Конституція УНР також не закріпила меж території УНР, не містила положень про скасування приватної власності на землю, яких так очікували селяни і що, безумовно, посилило б авторитет і вплив Центральної Ради на території УНР. Водночас занадто широке коло повноважень надавалося парламенту держави — Все-

народним Зборам УНР. Вони здійснювали і законодавчу і частково виконавчу владу, маючи право відати фінансами та обороною держави, правом укладення міжнародних торговельних та політичних угод, проведенням монетарної політики та встановленням мір та ваг на всій території УНР. Крім того, вони також здійснювали обрання колегії Генерального Суду УНР. Такі широкі повноваження в усіх сферах суспільно-політичного життя не сприяли ефективному формуванню та дії механізму стримувань та противаг на відміну від інших демократичних держав світу. Вони вносили дисбаланс у систему державної влади, погіршували результативність її роботи, посилювали залежність інших гілок влади від законодавчого органу держави.

До того ж, закріплення в Конституції права кожної з націй на національно-персональні автономії також мало негативний вплив на державно-правовий механізм та несло в собі загрозу сепаратизму з боку окремих національних меншин, які проживали на території УНР. Деяко дискримінаційний характер носило положення Конституції УНР, яким лише трьом націям — великоруській, єврейській і польській — надавалося пряме право на створення національно-персональних автономій. Для інших націй — білоруської, чеської, молдавської, німецької, татарської, грецької та болгарської — процедура формування таких автономій була значно ускладненою [8, с. 33].

Однак попри ці недоліки, наявність яких була обумовлена тогочасними історичними передумовами, а також тими реаліями, в яких приймався Основний Закон Української Народної Республіки, Конституція УНР мала надзвичайно важливе значення для подальшого політико-правового розвитку Української Держави. Конституція УНР проголосила Українську Народну Республіку суверенною демократичною парламентською державою з розподілом державної влади на законодавчу, виконавчу та судову гілки. Вона запровадила та здійснила правове регулювання зовсім нових для тогочасної української правової системи принципів, зокрема таких як: визнання народу основним джерелом влади, децентралізації влади, принцип рівності політичних і громадянських прав тощо. Конституція УНР в правовому полі зафіксувала нові для української правової системи інститути, зокрема, інститут адміністративно-територіального поділу, громадянства, депутатської недоторканності

тощо. Основний Закон УНР здійснив реальне, а не декларативне закріплення демократичних цінностей та принципів, значна частина яких бу-

ла використана під час розробки Конституції незалежної Української держави, прийнятої 28 червня 1996 року.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Гончаренко В. Утворення Української Народної Республіки як важливий етап на шляху до незалежності України / В. Гончаренко // *Право України*. — 2017. — № 11. — С. 32–39.
2. Терлецький О. Історія України від 1917 р. до найновіших часів / Омелян Терлецький. — Львів: Просвіта, 1936. — 111 с.
3. Яковлів А. Основи конституції УНР. — Париж, 1935. — 63 с.
4. Власенко С. Конституція Української Народної Республіки як основний закон європейського зразка / С. Власенко // *Право України*. — 2017. — № 11. — С. 80–86.
5. Мироненко О. М. Світоч української державності. Політико-правовий аналіз діяльності Центральної Ради. — К., 1995. — 328 с.
6. Хрестоматія з історії держави і права України : навч. посіб. / [упоряд. : А. С. Чайковський (кер.), О. Л. Копиленко, В. М. Кривоніс, В. В. Свистунов, Г. І. Трофанчук]. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — С. 332.
7. Копиленко О. Л. «Сто днів» Центральної Ради». — К.: Видавництво «Україна», 1992. — 204 с.
8. Кульчицький В. С., Бойко І. Й. Генезис та еволюція Української конституції. Навчальний посібник для студентів юридичного факультету. — Львів: Юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка. — 2007. — 96 с.
9. Конституція Української Народної Республіки. Українська Центральна Рада. — К., 1918. — 32 с.
10. Яковлів А. До питання про легальність уряду УНР / А. Яковлів // *Тризуб*, Париж. — 1928. — Ч. 43 (149). 4 листопада. — С. 5–15.
11. Яковлів А. Основи Конституції УНР. / А. Яковлів // *Розбудова держави*. — 1992. — 5. — С. 21–26.
12. Винар Л., Пазуняк Н. Державний центр Української Народної Республіки в екзилі. — Філадельфія; Київ; Вашингтон, 1993. — 494 с.