

В. Єрмолаєв, доктор юридичних наук, професор кафедри історії держави і права України та зарубіжних країн Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Механізм народовладдя за Конституцією УНР 1918 р. (до 90-річчя конституційного акта України)

Потреба системного оновлення Конституції України, посилення основи парламентаризму і утвердження європейської моделі представницького органу нації вимагає врахування і використання позитивного досвіду у вітчизняній конституційній традиції. 90-річчя з дня прийняття Конституції Української Народної Республіки (Статуту про державний устрій, права і вольності УНР) — слушна нагода для історико-правового аналізу цього знаменного конституційного акта в історії вітчизняного демократичного державотворення.

Передусім науково значущими уявляються формулювання і закріплення у приписах і нормах Основного Закону УНР його установчої функції — установчої влади народу, механізму народовладдя. Розробники «Статуту про державний устрій, права і вольності УНР», а це численна Комісія Української Центральної Ради (100 осіб), утворена ще 20 червня 1917 р., Голова УЦР М. Грушевський, його заступник А. Степаненко та ін., добре усвідомлювали правове значення Основного Закону УНР — «першої Конституції України»¹ як основи правової системи державного життя новопосталої республіки на руїнах віковичної самодержавної Росії. Конституція доносить до нас провідні ідеї творців української державності, які намагалися створити законодавчі підвалини справедливого суспільного життя², утвердити справжнє народовладдя в Україні.

М. Грушевський вважав: українська демократія повинна мати метою зміцнення ідеї української державності, поширення її в громадянстві, виховання його в почуттях обов'язку перед нею, перемагаючи партійні розбіжності там, де починаються інтереси держави. Для українського життя, громадської свідомості, писав він у статті 1918 р., важливим є,

¹ *Грушевський М.* Хто такі українці і чого вони хочуть. – К., 1991. – С. 32.

² Див.: *Рум'янцева В. О.* Українська державність у 1917–1922 рр. (форми і проблеми розбудови). – Х., 1996. – С. 71.

як і для античного громадянина, культ громади-держави. Так, як римлянин чи еллін виростав, жив і вмирав, переконаний що громада-державна існує для його щастя, — «так повинно бути й на Україні»¹. Ідеї національної згоди й гармонії, альтруїзму, на думку Голови УЦР, повинні увійти в життя, бути закріпленими в законодавстві, стати фундаментом держави. Порушена тут проблема — це й проблема свідомого державотворення, довіри громадян до держави, державних гарантій свободи особистості, народовладдя.

Дещо по-іншому трактував державність В. Винниченко. «...Нашою метою, істотною, ґрунтовною метою була не сама державність, — писав він згодом. — Наша мета була — відродження, розвинення нашої національності, пробудження в нашому народі своєї національної гідності, здобуття сих форм і забезпечення їх. Державність же є тільки засіб сеї істотної цілі. І через це самий процес здобування сеї державності вже мав би служити пробуджуючим, наштовхуючим фактором»². Тож, у першому випадку пріоритет віддавався державним механізмам, політичним правам і інтересам громадян держави, у другому — розвиненню нації, забезпеченню зростання національної гідності.

Конституційне законодавство Центральна Рада розпочала своїм I Універсалом, прийнятим її четвертими загальними зборами 1–3 червня 1917 р. Він закликав український народ приступити до «негайного закладання підвалин автономного ладу на Україні», декларував право народу самому «порядкувати своїм життям»³. П'ята сесія Центральної Ради 20 червня 1917 р. схвалила Універсал, обрала комісію по розробці проекту Статуту автономної України⁴. Так розпочалась робота з підготовки її Основного Закону.

Але активна законодавча робота УЦР розпочалася лише після падіння російського Тимчасового уряду й проголошення в III Універсалі Української Народної Республіки, які докорінно змінили і розширили правове поле для законодавчої роботи. Логічним розвитком державо- і законотворення Центральної Ради став її IV Універсал⁵. Проголошуючи

¹ Грушевський М. На порозі Нової України: гадки і мрії. — К., 1991. — С. 33–48.

² Винниченко В. Відродження нації. — К.; Відень, 1920. — Ч. 1. — С. 257.

³ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали: У 2 т. / Нац. АН України, Ін-т історії України, Центр. держ. архів вищих органів влади і управління України. Т. 1: 4 березня – 9 грудня 1917 р. — К., 1996. — С. 101.

⁴ Там само. — С. 106–107.

⁵ Там само. — Т. 2: 10 грудня 1917 р. — 29 квітня 1918 р. — К., 1997. — С. 102–104.

самостійність і незалежність УНР, Рада підтверджувала всі демократичні свободи, викладені в III Універсалі, приписувала Раді народних міністрів розпочати переговори про мир, встановити державний контроль над банками, торгівлею, забезпечити передачу землі в руки трудящих тощо. За нашими підрахунками, Центральна Рада за час свого існування прийняла близько 130 законів та інших нормативних актів¹. Завершальним документом, що втілював концептуальні засади державотворення й парламентаризму, стала Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вольності УНР), прийнята Українською Центральною Радою в останній день своєї діяльності 29 квітня 1918 р. Отже, з двох можливих альтернатив формування народного представництва — через скликання всеукраїнських Установчих зборів і прийняття ними конституції або ж прийняття Конституції УНР і виборчого закону самою Радою та перетворення її в повноцінний парламент на основі загальних і прямих виборів — вона обрала останню альтернативу, прийнявши Основний Закон УНР.

Найважливіші політико-правові принципи, що повинні були регламентувати основи конституційного ладу, функціонування механізму народовладдя, закріплені у першому розділі «Статуту» — «Загальні постанови»². Законодавець чітко визначав: «Суверенне право в Українській Народній Республіці належить народові України, цебто громадянам УНР всім разом» (ст. 2), «це своє суверенне право народ здійснює через Всенародні Збори України» (ст. 3). Проголошуючи й утверджуючи представницьку демократію в УНР, розробники її Конституції, незважаючи на тодішні складні політичні, економічні і соціальні реалії (продовження Першої світової війни, присутність на території іноземних військ, розпал громадянської війни), на відміну від перших радянських конституцій у приписах Основного Закону втілювали не лише класові, а й народні, національні інтереси, справжнє народовладдя. Важливими умовами його реалізації Конституція передбачає і закріплює принцип децентралізації, надання землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, а національним меншинам культурних прав у національних межах, верховенство права, прав і свобод громадян УНР.

У «Статуті» започаткована й важлива конституційна традиція — «Правам громадян України» присвячено його другий розділ (15 статей).

¹ Див. детальніше: *Єрмолаєв В. М.* Вищі представницькі органи влади в Україні (історико-правове дослідження). — Х., 2005. — С. 194.

² Українська Центральна Рада. Документи і матеріали: У 2 т. Т. 2: 10 грудня 1917 р. — 29 квітня 1918 р. — К., 1997. — С. 330–335.

Тут важливою складовою механізму народовладдя проголошується уся повнота політичних і громадянських прав населення Республіки, право брати участь «в орудуванні державним і місцевим життям через активну і пасивну участь у виборах до законодавчих установ і органів місцевого самоврядування» (ст. 20). Позбавлення виборчого права за кримінальні злочини визначається Всенародними зборами у законодавчому порядку. Закріплені у конституційних нормах основні права і свободи громадян Республіки покликані були забезпечити врегулювання взаємин особистості, суспільства і держави, функціонування демократичного режиму, панування національної злагоди. Останній, восьмий, розділ Конституції передбачав, з огляду на складні політичні, економічні й соціальні умови, що громадянські свободи можуть бути частково обмежені або припинені, межі яких встановить виданий спеціальний закон «звичайним порядком». Тимчасове припинення громадянських свобод чи їх обмеження ухвалюються лише Всенародними зборами, а в разі неможливості їх зібрання — Радою міністрів з обов'язковим затвердженням «цього розпорядку» найближчою сесією Зборів.

Таким чином, Конституція УНР закріплювала найважливіші демократичні принципи: суверенітет народу, народовладдя за безпосередньої та представницької участі народу у центральних і місцевих органах влади, обмеження державної влади закріпленими в Основному Законі правами і свободами громадян.

«Статут» визначав у III–IV розділах порядок організації органів влади, їх правовий статус і механізм забезпечення народовладдя в УНР. Розділ «Органи влади УНР» передбачав класичний розподіл влади, розмежування компетенції між ними. Верховним органом УНР проголошувалися Всенародні збори, які «безпосередньо здійснюють вищу законодавчу владу в УНР і формують вищі органи виконавчої і судової влади УНР» (ст. 23). Саме парламент визначається законодавцем головним і провідним інститутом залучення громадян до державних справ, забезпечення розвитку УНР як парламентської республіки.

Виборам до Всенародних зборів, їх компетенції та організації роботи в Конституції присвячено найбільший її IV розділ (22 статті). Тут визначалося, що вони обираються загальним, рівним, безпосереднім, таємним і пропорційним голосуванням на три роки з розрахунку один депутат від 100 тис. виборців. Депутатом міг бути обраний кожен громадянин Республіки, не обмежений у правах, з двадцяти років віку. У «Статуті» сформульовані й важливі норми, відсутні в наступних радянських конституціях, — депутати мали працювати за платню, тобто

на професійних засадах, вони не несли відповідальності за свою політичну діяльність. Проте і той, і інші конституційні акти не передбачали наявності в законодавчому органі політичної опозиції.

Конституція передбачала й достроковий розпуск Всенародних зборів, але лише через демократичний механізм: за постановою самих Зборів або ж за волею народу, виявлену заявами не менше 3 млн виборців, переданих через місцеві громади Генеральному суду УНР, «котрий, по провірці правосильності, повідомляє про це домагання Всенародні збори». Нові вибори за їх постановою «розписує» виконавча влада.

Досить детально в «Статуті» прописано й порядок організації роботи парламенту: новий його склад скликає і відкриває Голова Зборів, обраний попереднім їх складом, доки не буде обраний новий Голова, його заступник та «товариші» Голови, число яких встановлюється Зборами.

Голова Всенародних зборів водночас мав здійснювати і функції представництва УНР, адже посаду її Президента Конституцією не передбачено.

Конституція визначала, що сесії Зборів збираються не менше, ніж двічі на рік з перервою між ними не більше трьох місяців. Позачергові сесії могли скликатися на вимогу п'ятої частини депутатів парламенту. Його рішення вважались «правосильними» за присутності більшості складу депутатів і більшістю поданих за ці рішення голосів. Кваліфікована більшість у 3/5 голосів передбачалася лише для рішень з приводу змін до Конституції. Щодо «відділення території», проголошення війни та слідства і суду над міністрами, то ці питання мали вирішуватися двома третинами голосів присутніх депутатів Зборів. У правовому механізмі охорони Основного Закону передбачена й така важлива парламентська процедура, як поновлення ухвали змін до нього наступним складом Всенародних зборів. Цього разу процедурна норма в Конституції вимагає згоди «звичайної більшості» голосів депутатів. Без ухвали Зборів не можуть встановлюватися податки, державні позики, застави державного майна, призови до військової служби, оголошення війни. Всенародні збори затверджують міжнародні договори, укладені від імені УНР, встановлюють одиниці міри, ваги і монети в Республіці.

Право законодавчої ініціативи за Конституцією і внесення законодавчих проектів надавалося Президії Зборів за погодженням з їх Радою старшин, партійним фракціям Зборів, групам депутатів (не менше тридцяти), уряду, органам місцевого самоврядування, які об'єднують не менше 100 тис. виборців, безпосередньо виборцям тієї ж кількості за

заявами, підтвердженими Генеральним судом і поданими Голові Зборів. Внесені законопроекти мали подаватися Президією Зборів до відповідних комісій парламенту, доводиться до відома уряду. Після обговорення цих законопроектів у комісіях останні мали докладати їх із своїми висновками Зборам, які й розглядали ці законопроекти. Норми Конституції, що визначали законодавчу процедуру, передбачали й порядок, за яким внесені, але не ухвалені Зборами законопроекти переносилися на їх наступну сесію. Проте відхилені чи нерозглянуті законопроекти не могли розглядатись новим складом Зборів, очевидно без повторення законотворчої процедури, що мало підвищувати якість законів.

Повноваження і склад згадуваних у Конституції органів парламенту — Президії Зборів, Ради старшин, фракцій та комісій — законодавцем не визначались.

Промульгація законів передбачала їх публікацію за підписом Голови Зборів або його «товаришів» і одного із секретарів у вигляді витягів з протоколів засідань парламенту, як це робила раніше Центральна Рада. Закони і постанови Зборів набували чинності з моменту їх одержання в місцевих установах, якщо інший порядок введення їх у дію не був у них передбачений. Такий порядок набуття чинності законів і постанов Всенародних зборів знову ж таки враховував складні умови функціонування транспорту і зв'язку в Україні.

Механізм народовладдя, передбачений у Конституції УНР, включав норми, що врегульовували взаємодію, компетенцію виконавчої і судової влади, органів місцевого самоврядування. Рада народних міністрів «діє тає свою повновасть від Всенародних зборів і тільки перед ними відповідає». Тут встановлювалося, що склад уряду формує їх Голова за погодженням з Радою старшин Зборів і подає склад майбутнього уряду на їх затвердження. У разі висловлення недовіри більшістю депутатів Зборів окремому міністру чи всьому уряду останні складають свої повноваження і через добу депутати обирають міністра чи весь уряд за визначеною процедурою. Щодо розмежування компетенції між Радою міністрів і виборними місцевими Радами, Управами громад волостей і земель, яким «належить єдина безпосередня місцева влада», то повноваження уряду обмежувались — «не втручатись до справ, тим Радам і Управам визначених», а «тільки контролювати і координувати їх діяльність».

Влада судова в рамках цивільного, кримінального і адміністративного законодавства, відповідно до Конституції, мала здійснюватися іменем Республіки, виключно судовими установами. Всенародні збори

мали обирати колегію найвищого судового органу — Генерального суду на п'ять років.

Національним меншинам надавалося право організації Національних союзів, які наділялися правом національного законодавства і врядування в межах їх компетенції. Їх вищим представницьким органом мали стати Національні збори.

Якщо порівняти зміст Основного Закону УНР із сучасними йому конституційними актами демократичних республік — Конституцією Фінляндії 17 липня 1919 р., Конституцією Веймарської республіки 11 серпня 1919 р., «Союзним конституційним законом» Австрії 1 жовтня 1920 р., то помітні загальні прагнення законодавця закріпити в них установчий характер державного і суспільного устрою, народовладдя і правовий статус громадян держави¹. У «Статуті» УНР Всенародні збори вперше визнавалися вищим законодавчим органом Республіки. Піонерською виглядає і структура Конституції УНР щодо ієрархії регульованих нею соціальних відносин, пріоритету прав і свобод громадян, національних меншин держави.

Таким чином, Конституція УНР утверджувала такі принципи світового і вітчизняного конституціоналізму, як народовладдя, верховенство парламенту, визначала й прописувала механізм їх реалізації, порядок організації й діяльності органів державної влади Республіки. Всенародні збори за Основним Законом виступають органом первинного представництва, володіють парламентським суверенітетом, виконують законодавчу, представницьку, установчу та парламентського контролю функції. Попри окремі недоліки (неврегульованість права власності, проблем кордонів, мови, державної символіки тощо) Конституція УНР 1918 р. є безперечно визначним досягненням вітчизняного конституціоналізму, багатівікового розвитку політико-правової думки.

Конституція не діяла жодного дня внаслідок гетьманського перевороту в день її прийняття, але й сьогодні вона залишається історичним зразком конституції парламентської республіки, одним з історичних джерел сучасного конституційного права України, визначною пам'яткою історії держави і права нашої Вітчизни.

¹ Конституции буржуазных государств Европы. – М., 1957. – С. 13–73, 881–906.