

нову створення суверенної української держави за конституцією Пилипа Орлика, були:

1). забезпечення цілісності та суверенності, самостійності держави (у тому числі і за рахунок створення міждержавних військових союзів);

2). створення на виборній основі керівного органу війська держави;

3). розподіл власності на державно-військову та гетьманську;

4). впровадження присяги гетьмана війська (головнокомандувача);

5). відповідальність гетьмана та старшини за повернення полонених, допомогу сім'ям загиблих, створення військово-медичного закладу тощо.

Названі принципи свідчать про зародження поглядів на демократичний устрій організації війська та про його національну ідентифікацію у межах суверенної держави вже на початку XVIII сторіччя.

В. О. Рум'янцев, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Академії правових наук

КОНСТИТУЦІЯ УНР 1918 РОКУ – ВАЖЛИВИЙ КРОК В РОЗВИТКУ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Після Конституції П. Орлика Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вольності УНР) 29 квітня 1918 року є найбільш помітним явищем в розвитку конституційного законодавства України.

Робота над проектом Конституції розпочалася після проголошення Української Народної Республіки, оскільки ця історична подія поставила на порядок денний необхідність прийняття Основного Закону. Його принципові засади від імені конституційної комісії сформулював М. Грушевський¹. Важливого значення набували питання компетенції законодавчої влади, визначення повноважень виконавчої і судової влади. З самого початку в основу Конституції було покладено ідею поділу влади з метою гарантувати демократичний розвиток Української держави. Робота над проектом Конституції розгорталася досить плідно й доволі швидкими темпами, чому значною мірою сприяла розвиненість в Україні на зламі XIX–XX століть державно-правової думки, яка ввібрала в себе кращі досягнення світового досвіду.

¹ Нова Рада. – 1917. – 20 листопада.

Воєнні дії наприкінці 1917 — на початку 1918 року не дали можливості завершити роботу над проектом Конституції, належним чином обговорити й прийняти її. Текст Конституції, згадував Д. Дорошенко, «було ухвалено практично без змін, тобто в тій редакції, яка була запропонована комісією»¹.

Основні засади побудови Української Народної Республіки як держави суверенної, самостійної і ні від кого не залежної були викладені в першому розділі Конституції. Сувереном у державі виступав народ, тобто громадяни УНР всі разом. Свої суверенні права народ здійснював через Всенародні Збори України (статті 1–3).

Конституція проголошувала єдність і неподільність території Української Народної Республіки. Без згоди Всенародних Зборів при кваліфікованій більшості в 2/3 голосів не могли відбуватися ніякі зміни кордонів УНР або праводержавних відносин якоїсь території до Республіки (ст. 4).

Виходячи з єдності системи влади в УНР, Конституція надавала адміністративно-територіальним одиницям права широкого самоврядування (ст. 5).

Націям, які мешкали в межах Української Народної Республіки, надавалися широкі права на впорядкування свого культурного життя в національних межах (ст. 6).

Показовим є той факт, що вже друга глава Конституції була присвячена правам громадян УНР.

Конституція надавала права громадянства Української Народної Республіки відповідно до законодавства УНР. Конституція не допускала подвійного громадянства — громадяни УНР не могли бути одночасно громадянами іншої країни. Конституція допускала вихід із громадянства УНР шляхом звернення із заявою до уряду УНР з додержанням встановленої законом процедури. Одночасно Конституція містила інститут позбавлення громадянства УНР. Цей акт міг здійснюватися лише за постановою Генерального Суду. Хоча ні підстав ні процедури позбавлення громадянства УНР Конституція не передбачала.

За громадянами УНР визнавалося широке коло особистих свобод — недоторканність особи й домашнього вогнища, таєм-

¹ *Дорошенко Д.* Історія України 1917–1923 рр. – Т. 1: Доба Центральної Ради. – Ужгород, 1932. – С. 331–332.

ниця листування, свобода місця перебування, а також політичних прав — активні й пасивні вибори, свобода слова, друку, совісті, організацій, страйку. Більшістю цих прав могли користуватися всі мешканці УНР, а повнота громадянських прав належала тільки українським громадянам обох статей після досягнення ними 20-річного віку.

Користування громадянськими правами було рівним для чоловіків і жінок. Воно не залежало від народження, віри, національності, освіти, майна, оподаткування.

Конституція, наскільки це було можливо, встановлювала гарантії захисту тих чи інших прав громадян. Стаття 13 встановлювала, що громадяни УНР і ніхто інший не може бути заарештований на її території без судового рішення інакше як на «гарячому вчінку». Але і в такому випадку він мав бути відпущений не пізніше як за 24 години, якщо суд не встановить підстав для його затримання.

Стаття 15 виходила із презумпції недоторканності помешкання. Хоча в окремих випадках дозволяла правоохоронним органам порушувати недоторканність житла без судового рішення. Але зобов'язувала останні протягом 48 годин надати відповідне судово-рішення.

Глави три, чотири і п'ять були присвячені державному механізму Української Народної Республіки.

Одним з головних принципів Конституції УНР був поділ влади на законодавчу, виконавчу і судову. Згідно з цим будувалася структура центрального державного апарату. Законодавчу владу мав уособлювати парламент — Всенародні Збори (ст. 23), виконавчу — уряд — Рада Народних Міністрів (ст. 24), судову — Генеральний Суд УНР (ст. 25). Основний Закон держави виходив з того, що кожна гілка влади має своє призначення («функції»). При цьому особливо наголошувалося, що жодна з них не має права виконувати функції іншої (ст. 63).

Необхідною умовою реалізації принципу поділу влади на практиці є наділення кожної з її гілок відповідною компетенцією, з тим щоб вони не протистояли, а взаємно доповнювали одна одну, узгоджували між собою всі проблеми й діяли як єдиний політичний організм на благо народу.

Але в питанні розподілу компетенції між законодавчою та виконавчою гілками влади укладачі Конституції не виявили достатньої послідовності. Більш-менш чітко окреслювалася компетенція парламенту. Всенародні Збори могли розглядати й вирішувати будь-яке питання державного, економічного й соціально-культурного життя Республіки. Одночасно Конституція підкреслювала статус Всенародних Зборів як верховної влади УНР шляхом визначення предметів їх виключного відання. При цьому її укладачі виходили з класичних уявлень про прерогативи парламенту й відносили до них найважливіші питання життя Української Народної Республіки: встановлення податків і позик; призов громадян УНР для обов'язкової військової служби; оголошення війни й укладення миру; ратифікація міжнародних договорів; встановлення одиниць міри, ваги та грошової системи УНР.

У той же час Конституція загальним чином визначала компетенцію уряду. Рада Народних Міністрів мала порядкувати всіма справами, які залишалися поза межами діяльності органів місцевого самоврядування або стосувалися УНР в цілому (ст. 50).

Прогалиною в Конституції УНР 1918 р. була невизначеність компетенції місцевих органів влади. Заявивши, що «УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування» (ст. 5), Конституція цілковито не дбала про розмежування компетенції між місцевими і центральними державними установами¹.

Нечітке розмежування компетенції між парламентом та урядом при невизначеності компетенції органів місцевого самоврядування навряд чи створювало умови для самостійної й ефективної реалізації виконавчою гілкою влади свого призначення. Навпаки, це ставило її в залежність від всесильного парламенту — Всенародних Зборів², робило уряд їх своєрідним додатком, що було серйозною перешкодою на шляху реалізації принципу поділу влади.

Конституція мала суттєві протиріччя в справі поділу влади між парламентом та урядом і на організаційному рівні. В Основ-

¹ Лисяк-Рудницький І. Українська революція з перспективи сорокаліття // Історичні есе: У 2 т. — К., 1994. — Т. 2. — С. 48.

² Скрипнюк О. В. Теоретико-методологічні засади формування та розвитку громадянського суспільства і правової держави в Україні. — К., 1995. — С. 80.

ному Законі були відсутні посади глави держави (президента) і навіть глави уряду (прем'єр-міністра). І це не слід розцінювати лише як курйоз, оскільки його укладачі усвідомлювали необхідність послідовного курсу практичної політики країни, що могло бути здійснено лише за умови персоніфікації влади. Однак вирішували вони цю проблему, спираючись переважно на досвід Центральної Ради, проявом чого можна вважати подвійний статус голови Всенародних Зборів: з одного боку, на нього покладалися типові функції голови парламенту — скликати сесії Всенародних Зборів, провадити їх засідання, а з іншого — він наділявся повноваженнями глави держави — мав виконувати функції, пов'язані з представництвом УНР, формувати уряд — Раду Народних Міністрів.

Важливе значення в справі поділу влади мала можливість різних її гілок стримувати й контролювати одна одну. У цьому плані Конституція УНР містила цілу низку організаційно-правових заходів, своєрідну систему стримувань і противаг.

Перш за все це стосувалося порядку формування гілок влади. Досить ретельно Конституція визначила цю процедуру стосовно парламенту. Основний Закон проголошував, що Всенародні Збори обираються загальним, рівним, безпосереднім і таємним голосуванням. Разом з тим, встановлювалася пропорційна система представництва на парламентських виборах, яка на практиці сприяла партійній роздробленості та міжпартійній боротьбі і через це робила законодавчий орган малопрацевдатним¹. Один депутат мав обиратися від 100 тис. населення. Це забезпечувало чисельний склад Всенародних Зборів приблизно в 300 чоловік, що було оптимальним з точки зору як представництва, так і ефективності роботи парламенту.

Щодо порядку формування виконавчої й судової гілок влади Конституція встановила, що і Рада Народних Міністрів, і Генеральний Суд УНР обираються Всенародними Зборами. Всенародні Збори обиралися на три роки (ст. 31); такий же строк діяльності мав і уряд, оскільки він діставав «свою повновасть від Всенародних Зборів» (ст. 51) і відповідно складав свої повноваження

¹ Лисяк-Рудницький І. Українська революція з перспективи сорокаліття. — Т. 2. — С. 48.

перед щойно обраним парламентом. Генеральний Суд УНР мав діяти п'ять років (ст. 66).

Конституція УНР 1918 р. закріплювала можливість контролю діяльності уряду через депутатський запит з боку парламентаріїв. Відповідно до статей 55, 56 кожен депутат Всенародних Зборів мав право ставити запитання Раді Народних Міністрів у цілому або окремим її членам. Партійні фракції й депутатські групи (не менше 15 чоловік) могли «ставити жадання вияснень». Запити оголошувалися через Президію Всенародних Зборів. Суб'єкти, до яких були звернені депутатські запити, протягом семи днів мусили дати пояснення на Всенародних Зборах УНР — особисто чи через своїх представників. Відповідь на депутатський запит ставала предметом обговорення на сесії, а в разі потреби — підставою для прийняття Всенародними Зборами відповідного рішення.

Конституція передбачала можливість дострокового припинення повноважень органів законодавчої і виконавчої влади, хоча й не встановлювала для цього підстав. Але тут, як і в інших питаннях, вона виходила з домінування законодавчої гілки влади над виконавчою. Уряд не мав права розпустити парламент і призначити нові вибори, у той же час Всенародні Збори мали право висловити недовіру Раді Народних Міністрів як в цілому, так і окремим міністрам, що означало їх відставку. Такі положення Основного Закону призвели б до знищення внутрішньої солідарності уряду, а окремі міністри на практиці мусили б коритися наказам партійних фракцій у парламенті¹. І хоча Конституція встановлювала процедуру дострокового припинення повноважень Всенародних Зборів, вона була досить складною і значною мірою залежала від самих Зборів. Парламент розпускався волею народу, виявленою не менш як трьома мільйонами виборців, письмовими заявами, переданими до Генерального Суду через громади, який після перевірки правосильності підписів, повідомляв про це домагання Всенародні Збори. На цій підставі останні могли прийняти рішення про їх достроковий розпуск (ст. 32). Проте це не означало негайного розпуску Всенародних Зборів. Нові вибори призначав уряд, і протягом трьох місяців мали бути скликані нові Все-

¹ Див.: *Лисяк-Рудницький і. Українська революція з перспективи со- рокаліття*. – Т. 2. – С. 48.

народні Збори, перед якими складав повноваження парламент попереднього скликання (ст. 33).

Важливим елементом у системі стримувань і противаг є можливість виконавчої й судової гілок влади здійснювати контроль за законодавчою діяльністю парламенту через право вето з боку виконавчої влади або визнання тих чи інших законів такими, що не відповідають Основному Закону — з боку судової влади.

На жаль, Конституція УНР 1918 р. не містила цієї форми контролю за діяльністю парламенту. Відверто кажучи, такого контролю з боку виконавчої влади взагалі не могло бути, оскільки не передбачено було посади ні президента, ні прем'єра, які б уособлювали вищу виконавчу владу і мали право вето на закони, ухвалені Всенародними Зборами. І взагалі уряд не міг взяти на себе функцію контролю за законодавчою діяльністю парламенту, оскільки повністю залежав від нього.

Нічого в Конституції не було сказано й про можливість здійснювати контроль за відповідністю їй поточного законодавства з боку Генерального Суду.

На практиці це могло призвести до того, що всесильний парламент — Всенародні Збори — був би ще й безконтрольним у своїй діяльності.

Ще одним важливим елементом поділу влади є несумісність депутатського мандату з можливістю обіймати відповідальні посади в апараті управління. Але Конституція ігнорувала цей принцип і дозволяла депутатам Всенародних Зборів одночасно бути й членами Ради Народних Міністрів. І хоча в ній містилося застереження, що в такому разі в парламенті вони мають лише дорадчий голос (ст. 59), це не ліквідувало серйозної суперечності у справі поділу влади.

Багато уваги Основний Закон приділяв регламентації організаційних і правових форм діяльності Всенародних Зборів, будуючи їх на засадах парламентаризму. Найважливішою організаційною формою й одночасно вищим органом Всенародних Зборів визначалися їх сесії. Чергові сесії мали скликатися двічі на рік, а перерва між ними не повинна перевищувати три місяці. На вимогу 1/5 частини депутатів могли скликатися позачергові сесії.

Конституція визначила дещо занижений кворум для правомочності рішень парламенту. Для цього передбачалася присут-

ність на засіданні понад 1/2 депутатів, а всі справи вирішувалися звичайною більшістю присутніх (ст. 38). На практиці це могло б призвести до прийняття того чи іншого рішення при голосуванні за нього лише чверті парламентаріїв від загальної чисельності. І тільки для вирішення найважливіших питань державного будівництва (відділення території, зміни в Конституції, проголошення війни, віддання під слідство й суд міністрів) необхідні були особливий кворум (3/5 від загального числа депутатів) і кваліфікована більшість голосів (2/3).

Керівною структурою парламенту за Конституції УНР була Президія, яка обиралася Зборами у складі голови, його заступника й декількох помічників (товаришів)

Правовою формою діяльності Всенародних Зборів була їх законодавча діяльність, яка досить детально регулювалася Основним Законом і будувалася на демократичних засадах. Правом законодавчої ініціативи наділялося широке коло суб'єктів: Президія Зборів, їх партійні фракції, депутатські групи (не менше 30 чоловік), органи самоврядування (що об'єднували не менше 100 тис. виборців) і безпосередньо виборці (не менше 100 тис. за письмовим поданням).

Конституція передбачала демократичну й ділову процедуру проходження законопроекту: він подавався до Президії Всенародних Зборів, яка передавала його для опрацювання у відповідну комісію, і вже за доповіддю останньої законопроект затверджувався на сесії Зборів. Остання стадія, слід вважати, не виключала можливості внесення доповнень і змін до запропонованого комісією проекту.

У дусі вимог парламентаризму визначався правовий статус депутатів Всенародних Зборів. Вони мали право ставити питання і звертатися з запитом до членів уряду (ст. 55). На строк виконання повноважень парламентарю надавався депутатський імунітет, що полягав у неможливості притягати його до кримінальної відповідальності. Депутати за свою роботу мали отримувати платню. З цього можна зробити висновок, що парламент мав працювати на постійній основі.

Конституція в главі 6 визначала загальні проблеми організації судової влади в Україні. Скоріше це було викладення загальних принципів судочинства.

Суд мав відбуватися іменем Української Народної Республіки шляхом прилюдного і усного розгляду справи.

Суд з цивільних, кримінальних та адміністративних справ мав здійснюватися виключно судовими установами, а судових рішень не могли замінити ні законодавчі, ні адміністративні органи влади.

Суд для всіх громадян, не виключаючи членів Всенародних Зборів та членів Ради Народних Міністрів, був єдиним.

Конституція залишала поза увагою проблеми організації судової системи УНР. Вона встановлювала лише, що Генеральний Суд є найвищою касаційною інстанцією для всіх судів Республіки і не може бути судом першої та другої інстанції та мати функції адміністративної влади. Всі інші проблеми організації та компетенції судових установ Конституція відносила до поточного законодавства УНР.

Для національних меншин Конституція своєю прямою дією гарантувала право на національно-персональну автономію. За всіма націями, які мешкали в Україні, визнавалося право на самоврядне життя в галузі культури й внутрішньої організації, здійснюване через Національні союзи. Конституція передбачала укладення на добровільних засадах національного кадастру (реєстру) членів Національних союзів, які б мали право вибору своїх автономних органів: Установчих Національних Зборів, Національної Ради та ін. Останні мали бути державними органами УНР. Основу цієї глави Конституції УНР становив «Закон про національно-територіальну автономію», ухвалений Центральною Радою 22 січня 1918 року¹.

У цьому питанні укладачі Конституції дотримувалися концепції про те, що держава має бути не стільки федерацією територій, скільки федерацією народів, які історично співіснують у межах певних кордонів і кожний з яких має окремо вести свої національно-культурні справи. Хибність цієї теорії полягала в тому, що, по-перше, люди в багатонаціональній державі майже автоматично поділялись би на основну, провідну, а відтак — фактично пануючу націю і національні меншини, а по-друге, цей поділ породжував би відповідні установки в самосвідомості людей і конфлікти між групами населення різного етнічного походження. Усе це потенційно не тільки містило б можливість дискримінації національних меншин з боку уряду, який обов'язково вважав би себе

¹ Вісник Ради Народних Міністрів Української Народної Республіки. — 1918. — 2 квітня.

репрезентантом інтересів етнічної більшості, але й працювало б не на об'єднання й консолідацію, а на роз'єднання громадян однієї держави за національними, мовними, культурними, конфесійними ознаками, тобто вело б до деструкції останньої¹.

Треба зауважити, що в Конституції 1918 року нічого не зазначалося щодо прав власності громадян. Приватна власність на засоби виробництва (перш за все земельну) не заперечувалась, але і не гарантувалася. Таким чином, найголовніше питання соціально-економічної організації суспільства, яке і викликало революцію, — питання власності на землю — на конституційному рівні лишалося нерозв'язаним. Укладачі Конституції свідомо обходили його, намагаючись залишити собі на майбутнє щонайбільшу свободу маневрування відповідно до обставин².

Крім того, Конституція не порушувала деяких фундаментальних питань загальнодержавного значення. Зокрема, це стосується державної символіки УНР³. Конституція також не окреслювала кордонів України, хоча й зазначала, що її територія є неподільною.

Через гетьманський переворот Конституція УНР 1918 року не набрала чинності. Але зміст Основного Закону доби Центральної Ради дає підстави стверджувати, що з точки зору права він хоча й був недостатньо професіональним⁴, проте важливим як документ часу. Конституція УНР 1918 року донесла до нас провідні ідеї творців української державності, що дозволяє стверджувати, що Українська Центральна Рада складалася з ліберальних, глибоко гуманних і демократичних діячів, які намагалися створити законодавчі підвалини справедливого суспільного життя в Україні.

І нарешті, Конституція УНР 1918 року відіграла роль величезної історичної ваги — юридично оформила відродження державності України.

¹ Див.: *Павленко Ю., Храмов Ю.* Українська державність у 1917–1919 рр. Історико-генетичний аналіз. — К., 1995. — С. 127.

² Див.: *Павленко Ю., Храмов Ю.* Українська державність у 1917–1919 рр. — С. 126.

³ Див.: *Мироненко О. М.* Світоч української державності. Політико-правовий аналіз діяльності Центральної Ради. — К., 1995. — С. 181.

⁴ Див.: *Слюсаренко А. Г., Томенко М. В.* Історія української Конституції. — К., 1993. — С. 48–49.

Ю. Г. Барабаш, кандидат юридичних наук, науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПРНУ

Розвиток засад парламентаризму в Україні

Історія української політико-правової думки нараховує вже не одне сторіччя. Вітчизняні дослідники брали за об'єкт своєї уваги різні сторони державного будівництва. Переважно розглядалися питання розвитку української державності, створення дієвого механізму державної влади та встановлення територіального устрою української держави. Безперечно, оцінка запропонованих мислителями ідей повинна враховувати тогочасні історико-політичні умови.

Одним із питань, що привертала увагу вчених у кожен із періодів української державності, було створення дієвих представницьких установ. Знайшло воно своє належне відображення і в Конституції гетьмана України Пилипа Орлика.

Мета цієї статті — проаналізувати основні погляди на явище парламентаризму; розглянути окремі засади парламентаризму, започатковані в Конституції Пилипа Орлика; встановити, наскільки ідеї Пилипа Орлика співвідносяться із сучасним конституційно-правовим регулюванням діяльності українського парламенту, та проаналізувати подальший розвиток українського парламентаризму в аспекті конституційної реформи, що відбувається в Україні.

Слід зазначити, що питання політико-правової природи парламентаризму та розвитку його засад досліджували такі вчені, як