

УДК: 340.131

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.02.5>

ПРАВОВЛАДДЯ В КОНСТИТУЦІЇ УНР 1918 РОКУ

Кельба С.Г.,*кандидатка юридичних наук, доцентка,**деканеса юридичного факультету**Буковинського університету*

ORCID: 0000-0002-1817-8160

e-mail: Skelba@ukr.net

Кельба С.Г. Правовладдя в Конституції УНР 1918 року.

Стаття присвячена висвітленню основ правовладдя в Конституції УНР 1918 року. Стверджується, що Конституція Української Народної Республіки є надзвичайно знаковою для українського народу, вона мала вирішальне значення для подальшого політико-правового розвитку української держави. Конституція проголосила Українську Народну Республіку суверенною демократичною парламентською державою. Було запроваджено принципи та реалізовано правові норми, які були абсолютно новими для правової системи України того часу. До них слід віднести визнання народу суб'єктом влади, децентралізацію влади, принцип рівності політичних і громадянських прав тощо. Зазначається, що Конституція Української Народної Республіки була розроблена за кращими зразками тогочасних конституцій, але з деякими особливостями, що враховували соціально-політичні та економічні умови життя в УНР. Документом юридично проголошувалося відродження національного суверенітету та державності, передбачалися правові основи розвитку громадянського суспільства. Наголошується, що важливим принципом Конституції УНР був поділ влади на законодавчу, виконавчу і судову. Місцеві органи влади уособлювали Виборні Ради і управи у міських і сільських громадах, волостях і землях. Констатується ключова роль Всенародних Зборів, як верховного органу влади УНР, що обиралися на основі всенародного голосування на пропорційній основі, при цьому запроваджувалось загальне, рівне, пряме виборче право і таємне голосування. Водночас було визначено статус депутата парламенту, котрий обирався терміном на 3 роки і працював на постійній основі, що чітко доводило професійний характер Всенародних Зборів. Правомочність виборів встановлював суд УНР. Зауважується, що Конституція УНР визначала за громадянами рівність у своїх громадянських правах та конституційних свободах, документ не допускав різниці у правах між чоловіком і жінкою. Водночас було скасовано смертну кару та тілесні покарання, як такі, що ганьбили людську честь і гідність. Для національних меншин передбачалося право національно-персональної автономії. Реалізація національно-персональної автономії мала здійснюватися через Національний Союз, котрий у межах своєї компетенції мав право приймати закони та здійснювати відповідне урядування. Наголошується, що Конституція УНР на практиці закріпила демократичні цінності та принципи, багато з яких були використані у процесі створення сучасної Конституції України.

Ключові слова: держава, Конституція УНР 1918 року, право, правовладдя, Українська Центральна Рада.

Kelbia S.G. The rule of law in the UNR Constitution of 1918.

The article is devoted to the coverage of the foundations of rule of law in the UNR Constitution in 1918. It is argued that the Constitution of the Ukrainian People's Republic is extremely significant for the Ukrainian people, it was crucial for the further political and legal development of the Ukrainian state. The Constitution proclaimed the Ukrainian People's Republic a sovereign democratic parliamentary state. Principles were introduced and legal rules were implemented, which were completely new to the legal system of Ukraine of that time. These include recognition of the people by the subject of power, decentralization of power, the principle of equality of political and civil rights, etc. It is noted that the Constitution of the Ukrainian People's Republic was developed under the best examples of constitutions at that time, but with some peculiarities that took into account the socio-political and economic conditions of life in the UNR. The document legally proclaimed the revival of national sovereignty and statehood, the legal foundations of civil society development were envisaged. It is emphasized that an important principle of the UNR Constitution was the division of powers into legislative, executive and judicial. Local authorities embodied elected councils and administrations in urban and rural communities, townships and lands. The key role of the national assembly as the Supreme Authority of the UNR, which was elected on the basis of a national vote on a proportional basis, was stated, while universal, equal, direct

suffrage and secret ballot was introduced. At the same time, the status of a parliamentary deputy was determined, which was elected for a term of 3 years and worked on a permanent basis, which clearly proved the professional nature of the national assembly. The election was established by the UNR court. It is noted that the UNR Constitution defined equality in their civil rights and constitutional freedoms, the document did not allow the difference in the rights between a man and a woman. At the same time, the death penalty and corporal punishment were abolished, as they disgraced human honor and dignity. For national minorities, the right of national personal autonomy was envisaged. The implementation of national-personal autonomy was to be carried out through the National Union, which, within its competence, had the right to pass laws and exercise appropriate governance. It is emphasized that in practice the UNR Constitution has enshrined democratic values and principles, many of which were used in the process of creating a modern Constitution of Ukraine.

Key words: State, UNR Constitution of 1918, Law, Rule of Law, Ukrainian Central Council.

Постановка проблеми. 4 (17) березня 1917 року в Києві було створено Українську Центральну Раду. На засіданні 5 березня 1917 року було обрано її Президію та Постійний виконавчий комітет у складі 20 членів. Нормативно-правовими актами Центральної Ради були постанови, універсали, декларації, рішення, а з листопада 1917 року – закони. Важливою частиною нормативно-правових актів Центральної Ради були універсали, які містили, зокрема, конституційні положення. Підтвердження наміру Центральної Ради ухвалити Конституцію УНР передбачав Четвертий Універсал. Документ окреслював, що установчі збори мають ухвалити Конституцію і закріпити в ній свободу, порядок і добробут на наступні роки. Саме IV Універсал Центральної Ради остаточно закріпив основи Конституції УНР, конкретизувавши це положення. Вінцем законодавчої діяльності Центральної Ради стало ухвалення на сесії 29 квітня 1918 року Конституції УНР, яка відповідала тогочасним європейським стандартам і заклала важливі основи правовладдя в Україні у наступні історичні періоди.

Метою даної статті є висвітлення основ правовладдя в Конституції УНР 1918 року.

Стан опрацювання проблематики. Даній проблемі присвячували увагу багато відомих учених, з-поміж яких: Б. Андрусишин, І. Бойко, О. Бойко, В. Верстюк, С. Власенко, С. Головатий, М. Копиленко, О. Копиленко, А. Медвідь, В. Озель, А. Слюсаренко, Н. Стецюк, О. Токарчук, М. Томенко та інші. Віддаючи належне зробленому, слід констатувати, що в працях дослідників відображено окремі аспекти досліджуваної проблематики, що суттєво актуалізує її комплексне дослідження в умовах сьогодення.

Виклад основного матеріалу. Конституція УНР була затверджена Центральною Радою 29 квітня 1918 року. Розробляючи проєкт документа, її ініціатори прагнули брати за основу європейські конституційні акти, історичні, економічні та правові умови розвитку, які були подібними до українських. Конституція мала підзаголовок «Статут про державний устрій, права і вольності УНР» і складалася з 83 статей, об'єднаних у вісім розділів [1, с. 65]. Норми Конституції торкалися найважливіших сфер суспільно-політичного та економічного характеру, зокрема, регулювали права і свободи громадян, передбачали чітке розмежування влади. Конституція встановлювала досить виразний розподіл функцій і повноважень органів законодавчої, виконавчої та судової влади, унормовувала становище національних меншин та містила положення про тимчасове обмеження прав і свобод громадян у разі війни, заворушень та інших надзвичайних ситуацій [2, с. 69].

Конституція Української Народної Республіки у «Загальних постановах» проголошувала відновлення державної незалежності і суверенітету УНР задля забезпечення і захисту прав, добробуту і культури українських громадян, а також з метою захисту державної території від іноземного вторгнення. Зауважимо, що автори Основного Закону використали положення про відновлення правової держави для того, щоб підкреслити давню традицію незалежної державності українського народу.

УНР проголошувалася суверенною, ні від кого не залежною державою. На думку законодавця, суверенітет належить народу, тобто всім громадянам УНР, і здійснюється через Всенародні Збори. Територія УНР проголошувалася неподільною, а будь-яка зміна правового статусу кордонів або державно-правового статусу того чи іншого регіону дозволялися за згодою 2/3 присутніх на засіданні членів Всенародних Зборів. Конституція УНР узаконювала непорушність кордонів держави, неможливість їх зміни, а також неможливість долучення до Української Народної Республіки територій сусідніх держав без згоди на те Всенародних Зборів. Така згода визнавалася легітимною, якщо за неї проголосувала кваліфікована більшість усіх членів вищого законодавчого органу УНР.

Конституція чітко визначила адміністративно-територіальний поділ Української Народної Республіки, згідно з яким Україна поділялася на землі, а землі поділялися на волості, які склалися з певної кількості громад. Це засвідчує той факт, що адміністративно-територіальний устрій УНР

будувався відповідно до національних традицій. Такий адміністративний поділ мав багато позитивних моментів, зокрема спрощення та ефективне здійснення державної влади, особливо на місцевому рівні. Водночас Конституція УНР, проголошуючи принцип децентралізації, надавала органам місцевого самоврядування широкі повноваження щодо забезпечення прав населення на своїй території [2, с. 69-70].

В контексті нашого дослідження особливо слід виділити розділ 2 Конституції УНР під назвою «Права громадян України» (статті 7-21). Закріпивши права громадян, цей розділ містив значну кількість відсильних норм, зокрема про умови набуття українського громадянства, підстави для виходу з українського громадянства, надання санкції суду щодо виїмки поштової кореспонденції тощо [3, с. 105]. Зазначені норми передбачали лише основні аспекти вищезазначених суспільних відносин, а для більш детального визначення цих питань необхідно було прийняття Всенародними Зборами необхідних конституційних законів [2, с. 70].

Згідно з Конституцією 1918 року, громадянином України є той, хто набув це право в порядку, встановленому українським законодавством. Подвійне громадянство заборонялося. Громадяни Української Народної Республіки могли вийти з громадянства, звернувшись до адміністративних органів, але примусово позбавити їх громадянства можна було лише в судовому порядку. Вік повноліття встановлювався у 20 років. Декларувалася рівність прав та обов'язків між чоловіками та жінками [3, с. 106]. Конституція визначала рівність усіх громадян республіки, незалежно від місця народження, віросповідання, національності, освіти, майнового, податкового і посадового становища.

Конституція УНР також встановлювала право громадян України на кримінально-правовий захист, включаючи заборону затримання особи, підозрюваної у вчиненні злочину, на строк понад 24 години без рішення суду [4, с. 102]. Заборони катування, конфіскації майна та смертної кари також були встановлені як гарантії природного права кожної людини на життя. Зазначене дає підстави стверджувати, що Основний Закон 1918 року мав демократичний характер і високий правовий стандарт для свого часу.

Конституція УНР також передбачала недоторканність житла, таємницю сім'ї, недоторканність сім'ї, таємницю поштових повідомлень, свободу слова, совісті та переконань, свободу пересування та інші права і свободи громадян [5, с. 83]. Водночас гарантувалося активне і пасивне виборче право, тобто право обирати і бути обраним до всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Право голосу мали всі громадяни України, які досягли 20-річного віку, за винятком «безумних або божевільних, котрі знаходяться під опікою» [6, с. 331]. Крім того, не могли брати участь у виборах особи, притягнуті до кримінальної відповідальності за порушення законів Української Народної Республіки. Спеціальні обмеження виборчого права громадян допускалися лише у невідкладних випадках, але ці обмеження мали бути викладені у спеціальному законі, і лише за дотримання цих умов вони мали юридичну силу на всій території України. Конституція УНР уміщувала також ряд обмежень, зокрема, щодо громадян іноземних держав, які не були наділені даними виборчими правами.

Конституція передбачала важливу норму, про те, що «Всяка власть в Українській Народній Республіці походить від народу, а здійснюється в порядку, установленим цим статутом» [6, с. 331]. Водночас Парламент (Всенародні Збори) був проголошений вищим і єдиним законодавчим органом Української Народної Республіки і, окрім законодавчих функцій, також формував адміністративну та судову владу УНР. Виконавча влада належала Раді Народних Міністрів, яка організовувала і контролювала підпорядковані їй міністерства та місцеві органи влади.

Систему судової влади очолював Генеральний суд Української Народної Республіки, який формував і контролював судову владу на місцях. Конституція УНР передбачала, що як відповідний елемент адміністративно-територіального устрою держави, система органів місцевого самоврядування включала громади, волості та землі. Громадяни України мали право обирати депутатів до рад відповідного рівня. Виконавчими органами цих рад були відповідні відділи, керівництво якими здійснювали посадові особи місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування були наділені прямими та виключними повноваженнями щодо вирішення регіональних проблем і підпорядковувалися урядовцям, що призначалися міністрами УНР, для здійснення чітко визначених і конкретних повноважень. У разі виникнення суперечок, спірні питання розглядалися відповідними судами Української Народної Республіки [7, с. 78-79].

Розділ 4 Конституції УНР «Всенародні Збори УНР» встановлював основні засади обрання, організації та діяльності вищого законодавчого органу УНР – Всенародних Зборів УНР. Збори обиралися загальним, рівним, прямим, таємним, пропорційним голосуванням строком на три роки з розрахунку один депутат від 100 000 населення. У виборах до парламенту УНР могли брати участь усі громадяни, які мали громадянські та політичні права, не були психічно хворими, не потребували

опіки, не притягалися до кримінальної відповідальності. Кожен громадянин мав право лише одного голосу.

До повноважень Всенародних Зборів належало ухвалення законів і постанов, які, якщо інше не передбачено законом, набирали чинності в день їх отримання відповідними державними органами та установами. Крім того, Збори приймали спеціальні постанови про встановлення відповідних податків і митних зборів, що було їх виключною компетенцією. Для отримання міжнародних позик і кредитів парламент мав право приймати спеціальні постанови, а також міг давати дозвіл на передачу в оренду або заставу державного майна.

Конституція УНР передбачала процедуру дострокового припинення повноважень парламенту. Достроковий розпуск Всенародних Зборів міг відбутися або за рішенням Зборів (у такому випадку порядок обрання нових членів встановлювався Радою Народних Міністрів УНР, центральним органом виконавчої влади), або за результатами референдуму (коли за достроковий розпуск парламенту проголосувало не менше 3 мільйонів виборців). Керівництво Всенародними Зборами під час парламентської діяльності здійснював Голова, який очолював Президію Всенародних Зборів. Голова парламенту обирався на весь термін повноважень парламенту. Парламент також обирав визначену кількість помічників Голови, один з яких ставав його заступником. Як голова вищого законодавчого органу держави, Голова Зборів представляв державу в міжнародних відносинах з іноземними державами [2, с. 72].

Конституція УНР детально регламентувала порядок роботи Всенародних Зборів, зазначаючи, що Збори збираються не рідше двох разів на рік, а перерва між сесіями не повинна перевищувати трьох місяців. Всенародні Збори скликаються протягом одного місяця після того, як Голова отримує пропозицію, подану однією п'ятою депутатів. Рішення Зборів приймаються простою більшістю голосів депутатів. Для певних категорій справ необхідна була кваліфікована більшість у дві третини голосів депутатів. До таких питань належали зміни територіального устрою держави, оголошення війни та порушення кримінальних справ проти міністрів та інших державних службовців [2, с. 72].

Конституція УНР також містила демократичні положення щодо суб'єкта законодавчої ініціативи. Так, право подавати проєкт відповідного закону до парламенту надавалося Президії Всенародних Зборів; зареєстрованим депутатським фракціям; депутатським групам чисельністю не менше 30 членів; Раді Народних Міністрів УНР; органам місцевого самоврядування, які об'єднують не менше як 100 000 виборців [8, с. 6]. При цьому їх достовірність мала бути підтверджена шляхом подання через Генеральний Суд УНР, який після їх перевірки передавав дані пропозиції до Голови Всенародних Зборів. Хоча реалізація права громадян України на законодавчу ініціативу була досить складною, його закріплення в Конституції УНР стало свідченням забезпечення прав і свобод громадян на території УНР.

Конституція УНР визначала порядок організації та діяльності Ради Народних Міністрів Української Народної Республіки як вищого органу виконавчої влади. Конституція закріпила за Радою повноваження у всіх сферах діяльності Української Народної Республіки, за винятком повноважень, що належать до відання органів місцевого самоврядування. Члени Ради мали право брати участь у засіданнях Всенародних Зборів з правом дорадчого голосу. Рада Народних Міністрів також координувала і контролювала діяльність центральних органів державної влади та їхніх представництв у округах. Конституція УНР передбачала також інститут відповідальності центрального органу виконавчої влади перед парламентом. Це здійснювалося шляхом надання Голові Всенародних Зборів відповідних повноважень у формуванні Ради Народних Міністрів [2, с. 72-73].

Водночас у Конституції було встановлено своєрідний механізм стримувань і противаг шляхом зобов'язання Голови Всенародних Зборів здійснювати консультації у процесі формування вищого органу виконавчої влади. На основі цього відповідні пропозиції вносилися на сесії Всенародних Зборів, де вирішувалися питання щодо чисельності членів уряду та його компетенції. Таким чином, наділяючи Голову досить широкими повноваженнями, Конституція паралельно містила низку положень, які унеможливляли зловживання ним своїми обов'язками, що сприяло підвищенню ефективності формування державних інституцій та якості виконання покладених на нього завдань.

Доволі позитивним вважаємо запровадження демократичних принципів у системі правосуддя. Так, шостий розділ Конституції «Суди УНР» регулював порядок формування та функціонування судової системи в УНР. Відповідно до Конституції Української Народної Республіки, судову владу здійснював Генеральний суд УНР, який складався з колегії, що обиралася Всенародними зборами строком на п'ять років. Конституція УНР визначала правовий статус Генерального суду УНР як суду касаційної інстанції та встановлювала існування суду першої інстанції та апеляційного суду.

Конституція УНР детально передбачала повноваження судів, їх організацію та порядок здійснення діяльності. Зокрема, в ній зазначалося, що всі судові рішення та акти ухвалюються іменем Української Народної Республіки. Принципи відкритості, гласності та відкритості судових процесів і

незалежності судової влади були закріплені шляхом надання судам виключного права розглядати цивільні, адміністративні та кримінальні справи. Конституція прямо забороняла законодавчій та адміністративній владі впливати на судочинство. Загалом, стаття містила низку відсильних положень, в яких зазначалося, що більш детальне правове регулювання організації та діяльності судової влади буде здійснюватися спеціальними законами, які, однак, не були прийняті за Центральної Ради через відповідні історичні умови.

Окремим розділом у Конституції УНР були закріплені права національних меншин. Проголошувалось, що кожна національна меншина в межах УНР мала право на національно-персональну автономію [9, с. 159]. Таке право реалізовувалося ними через самостійну організацію національного життя, через органи Національного Союзу, повноваження якого поширювалися на всіх її членів на всій території УНР. Генеральний суд розглядав такі клопотання у відкритому засіданні не пізніше шести місяців від дня подання, повідомляв про своє рішення Раду Народних Міністрів та оприлюднював його шляхом друку. Клопотання про національно-персональні автономії від інших націй, не зазначених у тексті Конституції, подавалися на розгляд Всенародних Зборів УНР.

Висновки. Конституція УНР 1918 року базувалася на кращих демократичних моделях того часу. Документом було закріплено цілий ряд прав і свобод людини. Було передбачено право на життя, заборону катувань, право на свободу та особисту недоторканність, право на повагу до приватного і сімейного життя, свободу думки, совісті та релігії, свободу вираження поглядів, свободу зібрань та об'єднань, заборону дискримінації. Демократичний характер цих положень відповідав європейській практиці гарантування прав людини.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.

1. Озель В.І. Роль та місце конституційних актів Української Центральної Ради в історії українського державотворення. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 1. С. 60–66.
2. Бойко І. Місце і роль конституції української народної республіки 1918 р. в історії національного конституціоналізму. *Український часопис конституційного права*. 2017. № 3. С. 67–76.
3. Історія української Конституції / Українська правнича фундація; упоряд.: А.Г. Слюсаренко, М.В. Томенко; вст. ст. С.П. Головатий. Київ: Право, 1997. XV, 443 с.
4. Медвідь А.Б. Правова регламентація прав та основоположних свобод людини у конституційних актах та їх проектах Української Народної Республіки 1917–1921 років. *Економіка та право*. 2016. № 1(43). С. 100–107.
5. Власенко С. Конституція Української Народної Республіки як основний закон європейського зразка. *Право України*. 2017. № 11. С. 80–86.
6. Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. У двох томах. Т. 2. 10 грудня 1917 р. – 29 квітня 1918 р. / Упор. Верстюк В.Ф. (кер.), Бойко О.Д. та ін. К.: Наукова думка, 1997. 422 с.
7. Копиленко О.Л., Копиленко М.Л. Держава і право України. 1917–1920: Навч. посібник. К.: Либідь, 1997. 208 с.
8. Андрусишин Б.І., Токарчук О.В. Конституційний процес в Україні доби Центральної Ради. *Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова*. Серія 18: Право: зб. наук. праць. Київ: Вид-во НПУ імені М.П. Драгоманова, 2019. Вип. 34. С. 3–10.
9. Стецюк Н. Конституція Української Народної Республіки 1918 року: теоретико-правова характеристика. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2018. Вип. 20. № 960. С. 155–161.