

ОСНОВНИЙ ДЕРЖАВНИЙ ЗАКОН УНР 1920 Р. ЯК ПАМ'ЯТКА УКРАЇНСЬКОЇ ПОЛІТИКО-ПРАВОВОЇ ДУМКИ

BASIC STATE LAW OF THE UNR OF 1920 AS A MONUMENT OF UKRAINIAN POLITICAL AND LEGAL THOUGHT

Пономаренко А.Б., к.і.н., доцент,
доцент кафедри суспільно-політичних наук
Вінницький національний технічний університет

Стаття досліджує передумови створення та аналізує конституційно-правові норми проекту Конституції «Основний державний закон Української Народної Республіки», підготовленого «Правительственной Комісією по виробленню Конституції Української Держави» під головуванням міністра закордонних справ УНР А. Ніковського у вересні 1920 р.

Вказано на роль Всеукраїнської Національної Ради у підготовці проекту Конституції УНР. Висвітлено активну роль відомого державного діяча ЗУНР, доктора права Степана Барана у підготовці цього проекту.

Стверджується, що проект Правительственной комісії «Основний державний закон Української Народної Республіки» конституював УНР як самостійну і незалежну, демократичну, парламентсько-президентську республіку. Вона створювалась унітарною державою з правом національно-культурної автономії для окремих частин держави, а у перспективі – з можливістю приєднання інших українських земель на засадах федерації. Повнота влади належала народу. Державна влада поділялась на законодавчу, виконавчу і судову, визнавалось право місцевого самоврядування. Проект Конституції передбачав рівність прав громадян та широкий комплекс прав і свобод. Закріплювався принцип верховенства закону (але не верховенства права). Тобто, за Конституцією Українська Народна Республіка мала деякі ознаки правової держави.

Основними недоліками проекту були відсутність інституту референдуму та чіткої регламентації строків та умов проведення виборів. Це пояснюється тимчасовим характером Основного Державного Закону та драматичними історичними подіями часів його створення.

Стверджується, що проект «Правительственной Комісії по виробленню Конституції Української Держави» знайшов своє місце в історії як пам'ятка української політико-правової думки. Значна частина конституційно-правових норм цього проекту випередила свій час і навіть знайшла своє втілення у сучасній Конституції України.

Ключові слова: Конституція, «Основний державний закон УНР», Всеукраїнська Національна Рада, Степан Баран.

The article investigates the prerequisites for the creation and analyzes the constitutional and legal norms of the draft Constitution "The Basic State Law of the Ukrainian People's Republic", prepared by the "Government Commission for the Drafting of the Constitution of the Ukrainian State" under the chairmanship of the Minister of Foreign Affairs of the Ukrainian People's Republic A. Nikovsky in September 1920.

The role of the All-Ukrainian National Council in the preparation of the draft Constitution of the Ukrainian People's Republic is indicated. The active role of the famous ZUNR statesman, Doctor of Law Stepan Baran in the preparation of this project is highlighted.

It is claimed that the project of the Government Commission "The Basic State Law of the Ukrainian People's Republic" constituted the Ukrainian People's Republic as a sovereign and independent, democratic, parliamentary-presidential republic. It was created as a unitary state with the right of national and cultural autonomy for certain parts of the state, and in the future – with the possibility of joining other Ukrainian lands on the basis of a federation. All power belonged to the people. State power was divided into legislative, executive and judicial, the right of local self-government was recognized. The draft Constitution provided for equal rights of citizens and a wide range of rights and freedoms. The principle of the supremacy of the law (but not the rule of law) was established. That is, according to the Constitution, the Ukrainian People's Republic had some signs of a legal state.

The main shortcomings of the project were the lack of a referendum institution and clear regulation of the terms and conditions of elections. This is explained by the temporary nature of the Basic State Law and the dramatic historical events of the time of its creation.

It is claimed that the project of the "Government Commission for the Drafting of the Constitution of the Ukrainian State" has found its place in history as a monument of Ukrainian political and legal thought. A significant part of the constitutional and legal norms of this project was ahead of its time and even found its embodiment in the modern Constitution of Ukraine.

Key words: Constitution, "Basic State Law of the Ukrainian People's Republic", All-Ukrainian National Council, Stepan Baran.

Необхідність консолідації та розвитку історичної свідомості українського народу та збереження національної пам'яті є актуальним завданням сьогодення. Тому закономірним є звернення до вітчизняного досвіду конституціоналізму періоду Національно-демократичної революції 1917–1921 рр. Найбільш відомим документом того часу є Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вольності УНР) від 29 квітня 1918 р., яка привертала увагу дослідників кількох поколінь. Значно менше науковці звертають увагу на конституційні акти часів Директорії, наприклад, на конституційний проект так званої Правительственной Комісії «Основний державний закон Української Народної Республіки», створений у вересні 1920 р. Перший з них, за словами визначного знавця політичної історії І. Лисяка-Рудницького «з погляду конституційної архітекτονіки був твором непродуманим, незугарним і дилетантським» [1, с. 49], проте ухваленим Центральною Радою. Другий документ, хоча й не був затвердженим, «став своєрідним підсумком конституційного процесу в УНР доби Директорії» [2, с. 250].

Першими почали вивчення документу представники української діаспори. Публікації І. Лисяка-Рудницького, І. Нагаєвського, М. Стахіва, П. Христюка, А. Яковліва, містять концептуальні оцінки сутності та розвитку українського конституціоналізму. В УРСР дослідження конституційного процесу періоду Української національно-демократичної революції 1917–1921 рр., а особливо «петлорівщини», було неможливим з ідеологічних причин. Глибокі дослідження українського конституціоналізму цієї доби відновилися після проголошення незалежності України. Особливо зросла увага дослідників до історичного досвіду українського державотворення під час підготовки проектів Конституції незалежної України (1991–1996 рр.). В роботах О. Копиленка, О. Мироненка, А. Слюсаренка, В. Солдатенка, М. Томенка, Ю. Шемшученка та інших детально висвітлено історію створення політико-правових актів конституційного характеру періоду визвольних змагань. Безпосередньо «Основний державний закон УНР» в контексті конституційного процесу часів Директорії розглядали Н. Єфремова, Є. Логвиненко, І. Терлюк, Д. Яневський.

Метою статті є дослідження передумов створення та аналіз конституційно-правових норм проекту Конституції «Основний державний закон Української Народної Республіки», підготовленого «Правительственною Комісією по виробленню Конституції Української Держави» у вересні 1920 р.

Протягом всього періоду Директорії УНР залишалась актуальною проблема конституювання форми української державності. Тривалий час основним установчим документом Директорії залишався Універсал Трудового конгресу від 28 січня 1919 р. І. Терлюк вважає, що Універсал виконував роль тимчасової Конституції УНР [2, с. 248]. На думку Д. Яневського, Універсал Трудового конгресу, навпаки, ніколи не був основним законом держави, тому що не визначав прав і обов'язків громадян. Не визначав він також права і обов'язки уряду, його місце в системі державної влади, тобто власне те, що повинна визначати конституція [3, с. 526].

Міжпартійні та міжособистісні суперечки призвели до розколу Директорії, і з 15 листопада 1919 р. влада перейшла фактично до С. Петлюри. За таких умов у м. Кам'янець-Подільському 11 січня 1920 р. постала Всеукраїнська Національна Рада [4, с. 121]. Вона була утворена політиками, опозиційно налаштованими до С. Петлюри. Головою обрали соціаліста-федераліста М. Корчинського, заступником голови – галицького націонал-демократа С. Барана, членами президії – самостійника-соціаліста І. Липу, есера В. Голубовича, народника М. Басра. Але фактично керував Радою С. Баран [5, с. 378]. Всеукраїнська Національна Рада поставила за мету усунути Директорію, яка фактично сама перестала існувати, скликати передпарламент (Державний Сойм) та прийняти конституцію української держави.

Після переговорів Головний Отаман військ УНР С. Петлюра пообіцяв прийняти конституцію. Президія Всеукраїнської Національної Ради 1 червня 1920 р. вручила уряду, що в той час перебував у Вінниці, свій проект основного закону, який підготував відомий державний діяч ЗУНР, доктор права Степан Баран [4, с. 122]. А 2 червня 1920 р. було видано «Декларацію Правительства Української Народної Республіки», яка проголосила необхідність скликання передпарламенту й ухвалення конституції [5, с. 380].

30 серпня 1920 р. Рада Народних Міністрів окремою ухвалою створила нову «Правительственну Комісію по виробленню Конституції Української держави» з 16 членів під головуванням міністра закордонних справ А. Ніковського. З 2 вересня по 1 жовтня 1920 р. комісія, місцем зібрання якої був готель «Брістоль» в польському місті Тарнув, провела 39 засідань. Умови для роботи там, згадував сучасник, «були більш ніж скромні, ... перспективи вельми невизначені. І все ж таки кращі сини українського народу ... терпляче чекали тут, поблизу від батьківщини, поки промчить, нарешті, смерч більшовицького засилля над рідними полями, і готувалися до повернення для праці по відродженню порядку і державності» [3, с. 782].

Комісія розглянула три проекта конституції: Центральної Ради, Всеукраїнської Національної Ради та приватний проект професора Отто Ейхельмана [4, с. 123]. Проект О. Ейхельмана, що базувався на принципах народного суверенітету і федеративно-державного устрою, комісія відкинула «практично без обговорення». Уже на першому засіданні перевагу було віддано проектів Всеукраїнської Національної Ради, який і прийняли за основу для подальшого обговорення «як повний і найбільш зв'язаний з сучасним реальним життям» [6]. Комісія переробила і значно розширила цей проект. Так з'явився новий текст Конституції, який на заключному засіданні ухвалили представити Раді Міністрів та вручити пану Головному Отаману [4, с. 123].

Проект Правительственної Комісії по виробленню Конституції Української Держави «Основний державний

закон Української Народної Республіки» містив 158 статей (артикулів), об'єднаних у 10 розділів [4, с. 128–160].

Згідно з першим розділом Українська держава проголошувалась «самостійною та незалежною державою з демократично-республіканським, на основах парламентаризму, устроєм». Повнота влади належала народу (всім громадянам) і здійснювалась за принципом поділу на три гілки. Органом законодавчої влади проголошувалась Державна Рада – однопалатний парламент, а до її скликання – Державний Сойм. Виконавча влада належала Голові Держави і уряду – Раді Міністрів, судова влада – незалежним судам. Вибори Державної Ради та органів місцевого самоврядування мали відбуватися на основі загального, рівного, безпосереднього (прямого) виборчого права з таємним голосуванням і додержанням принципу пропорційності.

Українська держава мала назву «Українська Народна Республіка». Встановлювались державні символи: Державний герб – золотий тризуб на синьому тлі, державні барви – синя та жовта, синьо-жовті прапори військового і торговельного флотів. Державною мовою проголошувалась українська мова.

За змістом проекту Конституції Українська Народна Республіка визнавалась унітарною державою, територію якої складали: Київщина, Волинь, Поділля, Херсонщина, Таврія, Катеринославщина, Полтавщина, Чернігівщина, Харківщина, Слобожанщина, а також всі інші землі, що їх в більшості заселяє український народ. Частини Української держави могли одержати місцеву автономію. Території інших українських земель мали право увійти до складу УНР на засадах федерації.

Другий розділ проголошував православну церкву в межах Української держави автокефальною на чолі з Патріархом у Києві та фактично надавав церкві статус корпорації публічного права.

Третій розділ «Права та обов'язки громадян» визначав громадянство УНР й підстави його набуття, основи правового статусу іноземців, конституційні права та свободи людини і громадянина, які поділялися на цивільні (або громадянські) та політичні.

Конституція закріплювала такі цивільні права і свободи:

- право на особисту свободу і недоторканність житла; законність арешту перевірялась судом протягом 48 годин, обшук і вилучення речей допускалися лише за судовим наказом;

- свободу совісті, вибору та зміни віросповідання, рівноправність всіх визнаних державою віросповідань;

- свободу пересування та еміграції;

- право вільного вибору професії та заробітку;

- свободу торгівлі, договорів, ремесла та промисловості;

- свободу наукової та творчої діяльності, право на освіту; у всіх державних школах навчання проголошувалось безоплатним, початкова освіта була обов'язковою;

- свободу думки і слова, творчості, таємницю листування і кореспонденції;

- право на свободу національного і культурного розвитку для громадян національних меншостей.

Проголошувалась рівність перед законом всіх громадян незалежно від віри, національності, походження та стану, рівноправність чоловіка і жінки. Скасовувались шляхетські титули та привілеї. Церковний та цивільний шлюб мали однакову юридичну силу й були під охороною закону. Поняття «цивільний шлюб» тоді розуміли як шлюб, зареєстрований державним органом.

Приватна власність, зокрема й інтелектуальна, дрібна і середня земельна власність перебували під охороною закону, забезпечувалось право на спадкування. Показовим було закріплення в статті 43 норми «Власність зобов'язує. Користування власністю мусить служити для добра загалу». Проте велика земельна власність підлягала

перерозподілу малоземельним та безземельним селянам. Було можливим позбавлення або обмеження права приватної власності для суспільних потреб чи «в інтересах соціальної справедливості».

Закон мав охороняти працю, життя та здоров'я робітників, зокрема, неповнолітніх та жінок. Робітники та їх родини мали право на соціальний захист. Також працівники мали право об'єднуватись в робітничі організації та союзи, укладати колективні договори, вирішувати трудові спори в суді.

До політичних прав і свобод, закріплених в Конституції, можна віднести:

- право рівного доступу (звернення) до державних органів;
- свободу друку та преси без попередньої цензури;
- право засновувати спілки і товариства, скликати збори;
- право вносити петиції до всіх органів державної влади та самоврядування.

Проект Конституції містив юридичні гарантії захисту прав і свобод:

- право кожного на незалежний суд; кримінальне переслідування і покарання здійснювалось тільки на підставі закону; заборонялись ганебні покарання та арешт за борги;
- держава зобов'язувалась відшкодувати громадянам шкоду, заподіяну державними, самоврядними чи військовими органами з наступним стягненням з винних посадових осіб розміру сплаченого відшкодування;
- допускалось тимчасове припинення чітко визначених окремих прав і свобод на час виняткового стану.

Закріпивши достатньо широкий комплекс прав і свобод, проект Конституції встановлював такі обов'язки громадян:

- виконувати закони та законні розпорядження державних і самоврядних органів, платити податки, нести повинності; незнання закону не звільняло від відповідальності;
- загальний військовий обов'язок згідно з майбутнім ухваленим законом;
- моральний обов'язок використовувати духовні і фізичні сили на користь суспільства.

Четвертий розділ проекту Конституції визначав статус Державної Ради як органу законодавчої влади, а до її обрання – Державного Союму. Склад, строк повноважень та порядок обрання цих органів мав визначатись окремим законом. Конституція ж визначала статус члена (депутата) Державного Союму, структуру, порядок роботи і повноваження парламенту, зокрема, законодавчу процедуру.

Державний Сойм мав обрати зі свого складу Голову, заступників голови та секретарів, Президію та відповідні комісії. Передбачалося створення у разі потреби окремих (слідчих) комісій.

Мандат члена Державного Союму починався з моменту складення ним присяги на першому урочистому засіданні, визначалися також підстави дострокового припинення мандату. Член парламенту мав здійснювати свої права і обов'язки особисто, одержуючи утримання й оплату проїзду з державного бюджету. Він не мав права купувати чи орендувати державне майно, отримувати державне замовлення. Члени Державного Союму мали вільний мандат – вважалися представниками всього народу, яких не можна відкликати та обмежувати певними інструкціями. Парламентарі мали право інтерпеляції до уряду. На час виконання своїх повноважень депутати користувалися недоторканністю. Без згоди Державного Союму вони не підлягали арешту, кримінальному й адміністративному переслідуванню, за винятком схоплення на гарячому вчинку.

Проект Конституції регламентував законодавчий процес. Право законодавчої ініціативи належало Голові Держави, Раді Міністрів та парламентарям за підтримки не менш як 10 членів Державного Союму. Постанову, тобто

законопроект, ухвалювали більшістю голосів присутніх членів. Голова Держави мав право підписати постанову або застосувати право вето. Державний Сойм міг або прийняти зауваження Голови Держави, або подолати його вето двома третинами голосів присутніх на засіданні депутатів. Голова Ради Міністрів оприлюднював закон у Віснику Державних Законів. Тільки законом встановлювались податки, державні позички, продаж державного майна, бюджет, валюта і грошова емісія, військовий контингент.

З огляду на те, як артикули 77–82, 92, 108, 126 регламентували порядок прийняття законів, наказів Голови Держави, розпоряджень міністрів та інших актів, ратифікації міжнародних угод, можна зробити висновок про закріплення в Конституції принципу верховенства закону.

Верховна виконавча влада надавалась Голові Держави та Раді Міністрів, відповідальній перед Державним Союмом. Голова Держави, згідно з артикулом 104 Конституції, мав обиратися парламентом абсолютною більшістю голосів таємним голосуванням. Кандидатом міг бути православний українець, який досяг 35 років, що мав всі цивільні та політичні права. Голова Держави був також і Головним Отаманом всіх збройних сил Української держави, здійснював керівництво зовнішньополітичною діяльністю (арт. 116), призначав та звільняв вищих державних службовців, професорів, нагороджував почесними відзнаками, мав право помилування і амністії та виконував інші повноваження, визначені п'ятим розділом Конституції. Всі накази Голови Держави контрасигнувались відповідними міністрами (арт. 108). Голова Держави згідно з артикулами 98, 99 міг бути усунутий з посади парламентом за державну зраду і порушення Конституції. Хоча Голова Держави не обирався всенародно, за обсягом його повноважень та місцем у системі органів державної влади можна стверджувати, що УНР тоді конституювалась як парламентсько-президентська республіка.

Рада Міністрів складалась з Голови Ради Міністрів і відповідних міністрів. Кількість міністрів та повноваження міністерств визначались парламентом шляхом прийняття окремого закону. Голова держави за поданням Голови Державного Союму призначав та звільняв Голову Ради Міністрів, а за поданням останнього – весь склад Ради Міністрів. Парламент згідно з артикулом 96 міг висловити недовіру Раді Міністрів або окремим міністрам, наслідком чого була їхня відставка.

Судді, яких призначав Голова Держави за поданням міністра юстиції, були незалежними і підкорялися виключно закону. У цивільних і кримінальних справах вищою інстанцією визначався Найвищий Касаційний Суд (арт. 143), в адміністративних – Найвищий Адміністративний Суд (арт. 131). Передбачалося створення «роз'ємних» судів для розгляду трудових спорів (арт. 38) та військових судів (арт. 148). Справи про обвинувачення членів парламенту, уряду і Голови Держави у державній зраді та службових злочинах, розглядав Найвищий Державний Суд. Він складався з усіх членів Найвищих Касаційного та Адміністративного Судів (арт. 103).

Сьомий розділ проекту Конституції визначав засади місцевого самоврядування, систему якого складали сільські громади, волості, містечка, міста, повітові та вищі одиниці. Проголошувалось, що міста Київ, Одеса і Харків матимуть окремий статут. Органи самоврядування мали виконувати в межах діючих законів доручені їм завдання державної адміністрації.

Дев'ятий розділ Конституції визначав засади оборони держави, права і обов'язки військових. Збройні сили держави склались з регулярного війська, морського і повітряного флоту та загального ополчення. Правоохоронні функції мали виконувати державна жандармерія та місцева поліція.

Проект закінчувався десятим розділом «Переходові і кінцеві постанови», де зазначалося, що до виборів

Голови Держави Державної Радою Головою Держави є Симон Петлюра. Всі норми, що визначали статус Державного Союму, надалі мали застосовуватись до обраної Державної Ради. Основний Державний Закон розглядався як тимчасовий, що мав діяти до прийняття Державною Радою нової Конституції.

Якщо Конституція УНР від 29 квітня 1918 р., окрім самого тексту, складалася з низки конституційних актів Української Центральної Ради – Універсалів, законів [7, с. 12], то Проект Правительственої Комісії був неповним. Текст Конституції містив вказівки на необхідність прийняття щонайменше 30 нових законів. Серед них найважливішими були закони про вибори, про громадянство, про Православну церкву, про соціальне забезпечення, про власність, земельний закон, про національні меншості, про державну службу, про військову службу, про винятковий стан, про Державний Контроль, про судочинство, про самоврядування, про державну жандармерію та місцеву поліцію тощо.

Головний Отаман на цей проект, поданий комісією А. Ніковського, ніякої уваги не звернув, адже він з недовірою ставився до членів Всеукраїнської Національної Ради, особливо до галичан. Так, в листі до міністра оборони УНР полковника В. Сальського від 31 березня 1920 р. С. Петлюра писав: «Галичина своєю сліпою нерозважною політикою вже не раз «зарізала» нас; отже, їхні поради, їхні сентенції є лише хворим відгуком розпуки та дезорієнтації. Ми повинні в ім'я державності зараз не рахуватися з розпукою, мати твердо державну волю і не піддаватися на провокацію. ... А я маю таке враження, що діяльність добродія Барана (йдеться про доктора Степана Барана) має своєю метою руйнування державності» [8, с. 330].

Ще 2 липня 1920 р. С. Петлюра своєю ухвалою створив іншу комісію, на чолі якої поставив міністра внутрішніх справ О. Саліковського, причому 7 з 15 членів цієї комісії одночасно працювали і в комісії А. Ніковського [5, с. 382].

Комісія О. Саліковського розглянула декілька інших варіантів проекту Основного закону, взявши за основу

законопроект Ради Міністрів від 14 лютого 1920 р. Результатом її роботи виявились «Закон про тимчасове верховне правління та порядок законодавства в Українській Народній Республіці» і «Закон про Державну Народну Раду», які С. Петлюра таки підписав червоним чорнилом, проставивши на титульному аркуші «12 листопада 1920 р.» [3, с. 785].

Перший із них за характером був лише тимчасовим конституційним законом, що звів прийняті раніше постанови та оформив фактичний стан речей, а другий в результаті втрати Україною державності взагалі не був реалізований.

Проект Правительственої комісії «Основний державний закон Української Народної Республіки» конститував УНР як самостійну і незалежну, демократичну, парламентсько-президентську республіку. Вона створювалась унітарною державою з правом національно-культурної автономії для окремих частин держави, а у перспективі – з можливістю приєднання інших українських земель на засадах федерації. Повнота влади належала народу. Державна влада поділялась на законодавчу, виконавчу і судову, визнавалось право місцевого самоврядування. Проект Конституції передбачав рівність прав громадян та широкий комплекс прав і свобод. Закріплювався принцип верховенства закону (але не верховенства права). Тобто, за Конституцією Українська Народна Республіка мала деякі ознаки правової держави.

Основними недоліками проекту були відсутність інституту референдуму та чіткої регламентації строків та умов проведення виборів. Це пояснюється тимчасовим характером Основного Державного Закону та драматичними історичними подіями часів його створення. Проект «Правительственої Комісії по виробленню Конституції Української Держави» у жовтні 1920 р. навіть не був затверджений. Тому він знайшов своє місце в історії як пам'ятка української політико-правової думки. Але значна частина конституційно-правових норм цього проекту випередила свій час і навіть знайшла своє втілення у сучасній Конституції України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Лисяк-Рудницький І. Історичні есе. В 2 т. Т. 2 / Пер. з англ. У. Гавришків, Я. Грицака. Київ: Основи, 1994. 573 с.
2. Терлюк І. Я. Український органічний конституціоналізм: доба «Другої» УНР. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки*. 2015. № 827. С. 246–251. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2015_827_42 (дата звернення 28.03.2024).
3. Яневський Д. Б. Грушевський, Скоропадський, Петлюра. Харків: Фоліо, 2020. 795 с.
4. Історія української конституції / Упоряд. А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. Київ: Право, 1997. 464 с.
5. Яневський Д. Б. Політичні системи України 1917–1920 років: спроби творення і причини поразки: монографія. Київ: Дух і літера, 2003. 767 с.
6. ЦДАВО України. Ф. 1065. Оп. 2. Спр. 294. Арк. 1.
7. Ковальов Д. В., Пономаренко А. Б. Політико-правові принципи конституційного ладу в конституції Української Народної Республіки. *Політичне життя*. 2018. №4. С. 11–16.
8. Нагаєвський І. Історія Української держави двадцятого століття. Київ: Укр. письменник, 1993. 413 с.