

*Criminal Jurisdiction*  
 On the Procedure for and Conditions of Conducting  
 a Covert Investigative (Search) Action in the Form of Control  
 of Crime Commission ..... 280

LEGAL CHRONICLE

IRYNA RUSANOVA  
 Topical Issues of Judicial Law (Based on the Materials  
 of the International Scientific and Practical Conference  
 on Judicial Law Issues, Kharkiv, April 23, 2018 ..... 282

REVIEWS

PETRO VOROBEL  
 Topical Issues Related to the Functioning of the Institute of Pardon  
 in Ukraine and in the World ..... 287

OF BLESSED MEMORY

Of Blessed Memory of the Honored Journalist of Ukraine  
 ALLA POLESHKO ..... 292

www.pravoua.com.ua

Central Topic of the Next Issue:  
 "ECONOMIC ANALYSIS OF LAW"

*Актуальна тема номера:*  
**“УКРАЇНСЬКИЙ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМ:  
 ІСТОРІЯ І СЬОГОДЕННЯ”**  
 (до 100-річчя Конституції  
 Української Народної Республіки 1918 р.)

*I. Конституційна правотворчість  
 за часів Української Народної Республіки*



**Володимир Гончаренко**

доктор юридичних наук, професор,  
 академік НАПрН України,  
 заслужений діяч науки і техніки України,  
 завідувач кафедри історії держави і права України  
 та зарубіжних країн Національного юридичного  
 університету імені Ярослава Мудрого  
 (м. Харків, Україна)  
 goncharenko.19.1946@gmail.com

УДК 340.15:342.4(477)“1918”

**КОНСТИТУЦІЯ  
 УКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ 1918 р. –  
 ВІНЕЦЬ ЗАКОНОДАВЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ  
 УКРАЇНСЬКОЇ ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ**

Анотація. Український конституціоналізм має багату історію, яка сягає початку XVIII ст. і пов'язана з Конституцією П. Орлика 1710 р. Видатним документом українського державотворення XX ст. є Конституція Української Народної Республіки (далі – УНР), прийнята Українською Центральною Радою (далі – УЦР) 29 квітня 1918 р. Вона стала завершальним етапом законодавчої діяльності УЦР, здійсненої упродовж 1917 р. – на початку 1918 р.

Метою статті є аналіз змісту чотирьох універсалів УЦР, інших її правових актів із тим, щоб визначити їхнє місце і роль у державотворчій діяльності УЦР як документів, що мали конституційний характер. Ці акти визначали правові засади суверенітету народу України, побудови системи центральних державних органів, а також закріплювали за громадянами УНР широкий перелік прав і свобод, зокрема й право національних меншин на національно-персональну автономію. Автор дійшов висновку, що правові акти УЦР доконституційного періоду містили норми, які визначали засади місцевого самоврядування в УНР, соціально-економічного устрою в державі, її зовнішньої політики.

© Володимир Гончаренко, 2018

Крім універсалів як комплексних актів УЦР, до найважливіших актів конституційного характеру відносилися передусім такі закони: від 25 листопада 1917 р. “Про утримання Центральної Ради за державний рахунок”, від 25 листопада 1917 р. “Про виключне право Центральної Ради видавати законодавчі акти”, “Про вибори до Установчих Зборів Української Народної Республіки” (листопад 1917 р.), від 2 грудня 1917 р. “Про утворення Генерального Суду”, від 9 січня 1918 р. “Про національно-персональну автономію”, Тимчасовий земельний закон від 31 січня 1918 р., від 2 березня 1918 р. “Про громадянство Української Народної Республіки”, від 4 березня 1918 р. “Про реєстрацію громадянства Української Народної Республіки”, від 6 березня 1918 р. “Про адміністративно-територіальний поділ України”.

Доведено, що всі перетворення в УНР були спрямовані на розбудову української незалежної держави і ця ідея червоною ниткою проходить через більшість законодавчих актів УЦР, які передували Конституції УНР 1918 р.

Зроблено висновок, що Конституція УНР багато в чому концептуально і змістовно повторювала попереднє законодавство УНР конституційного характеру, норми якого забезпечували легітимізацію УНР як однієї з форм української національної державності, які виникли у період визвольних змагань 1917–1921 рр.

Констатується, що при підготовці проекту Конституції УНР був врахований досвід конституційного будівництва у зарубіжних країнах, зокрема й у США.

Ключові слова: Українська Народна Республіка; Конституція УНР 1918 р.; універсали Української Центральної Ради.

Як цілком слушно зауважує В. Рум'янцев, Конституція Української Народної Республіки (далі – УРН) 1918 р. після Конституції П. Орлика 1710 р. ‘є найбільш помітним явищем у розвитку конституційного законодавства України’<sup>1</sup>. Проект Конституції УНР готувався спеціально створеною конституційною комісією паралельно з розробкою і прийняттям Українською Центральною Радою (далі – УЦР) цілої низки правових актів, які містили й норми, конституційні за своїм характером. Багато з них стали підґрунтям для Конституції УНР, прийнятої УЦР в останній день її існування, тобто 29 квітня 1918 р.

Конституцію УНР 1918 р. досліджували багато істориків права України. Процес її підготовки, структура, зміст, значення для державотворчих процесів у період визвольних змагань знайшли своє відображення у наукових монографіях і статтях І. Бойка, В. Єрмолаєва, О. Копиленка, О. Мироненка, А. Рогожина, В. Рум'янцева, М. Страхова, І. Усенка, Ю. Шемшученка та інших вітчизняних дослідників. У загальних рисах ними аналізувалося доконституційне законодавство УНР без прив'язки до Конституції УНР 1918 р. Тому є потреба проаналізувати це законодавство під кутом зору його значення для розробки проекту Конституції УНР.

<sup>1</sup> В'ячеслав Рум'янцев, ‘Конституція Української Народної Республіки 29 квітня 1918 року’ (2011) 10 Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна 57.

Державотворча робота УЦР, зокрема й галузі конституційного будівництва, дає підстави стверджувати, що ця діяльність забезпечила визначне місце цієї представницької інституції парламентського типу в історії вітчизняної державності ХХ ст.

Метою дослідження є аналіз змісту чотирьох універсалів УЦР, інших її правових актів із тим, щоб визначити їхнє місце і роль у державотворчій діяльності УЦР, беручи до уваги те, що вони мали конституційний характер. Цими актами визначалися правові засади суверенітету народу України, побудови системи центральних державних органів, закріплювався за громадянами УНР широкий перелік прав і свобод, зокрема й право національних меншин на національно-персональну автономію. Автор дійшов висновку, що правові акти УЦР доконституційного періоду містили також норми, які визначали засади місцевого самоврядування в УНР, соціально-економічного устрою в державі, її зовнішньої політики.

Серед прийнятих УЦР у 1917 р. – на початку 1918 р. правових актів особливе значення для розбудови української держави мали її чотири універсали. За твердженням Ю. Шемшученка, ці документи ‘стали, по суті, конституційними актами’<sup>2</sup>.

Передусім слід зазначити, що через документи УЦР доконституційного часу червоною ниткою проходить ідея суверенного права українського народу на владу в Україні. Ще в I Універсалі УЦР (10 (23) червня 1917 р.) посилення на український народ здійснено неодноразово. Так, текст самого Універсалу починається словами: ‘Народе Український! Народе селян, робітників, трудящого люду!’<sup>3</sup>. Про визнання I Універсалом суверенітету українського народу свідчать наповнені державницьким підходом слова цього документа: ‘Хай народ український на своїй землі має право сам порядкувати своїм життям’<sup>4</sup>. Високо оцінюючи роль українського народу у справі національного державного відродження, УЦР завершує цей акт словами:

Народе Український! У твоїх руках доля твоя. В цей трудний час всевітнього безладдя й розпаду докажи своєю одностайністю й державним розумом, що ти, народ робітників, народ хліборобів можеш гордо й достойно стати поруч з кожним організованим, державним народом, як рівний з рівним’<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Юрій Шемшученко, *Уроки конституційного будівництва в Українській Народній Республіці. Правознавча спадщина Глухівщини* (Юридична думка 2008) 345.

<sup>3</sup> В. Гончаренко (упоряд), *Історія конституційного законодавства України: збірник документів* (Право 2007) 29.

<sup>4</sup> Там само 29.

<sup>5</sup> Там само 32.



Те, що Універсал наділяв український народ державницькими якостями, не є випадковим, адже вітчизняне державотворення має багатовікову історію.

В І Універсалі були закладені конституційні засади представницької демократії. У документі зазначалося, що від імені українського народу функцією державотворення наділяється УЦР до того моменту, коли будуть обрані 'вслюдним, рівним, прямим і таємним голосуванням Всенародні Українські Збори (Сойм)'<sup>6</sup>. Останнім відводилася роль законодавчого органу, покликаного приймати всі закони, які регулювали б життя в Україні.

Нормами, конституційними за своїм характером, наповнений III Універсал УЦР (7 (20) листопада 1917 р.). У ньому закріплена монополія українського народу на владу. Воно впливає з констатації того, що 'без влади дужої, єдиної, *народної* (курсив наш. – В. Г.) Україна <...> може впасти в безодню усобиці, різні, занепаду'<sup>7</sup>. Неперевершеним за значущістю для відродження української національної державності стало положення, у якому йшлося: 'Віднині Україна стає Українською Народною Республікою'<sup>8</sup>. Проголошення УНР, як слушно наголошує Д. Ярош, 'знаменувало відродження української державності'<sup>9</sup>. Положення Універсалу про УНР має установчий характер, а центральне місце у назві української держави займає термін "народ".

Норма III Універсалу, якою визначався найвищий орган державної влади в УНР, є нормою конституційного рівня. Зокрема, зазначалося: '...до Установчих Зборів України вся власть творити лад на землях наших, давати закони й правити належить нам, Українській Центральній Раді, й нашому правительству – Генеральному Секретаріатові України'<sup>10</sup>. Тобто Універсал як вирішальний законодавчий орган визначав Установчі Збори України, а УЦР і Генеральному Секретаріатові відводив роль хоча і тимчасових центральних державних органів, але таких, що концентрували всю владу в країні. У загальних рисах III Універсал як акт конституційного характеру торкався питання судоустрою в УНР. У ньому зафіксовано найсуттєвіше положення демократичного судоустрою про те, що 'суд в Україні повинен бути справедливий, відповідний духові народу'<sup>11</sup>.

<sup>6</sup> Історія конституційного законодавства України (н 3) 29.

<sup>7</sup> Там само 35.

<sup>8</sup> Там само 35.

<sup>9</sup> Д. Ярош, 'Конституція Української Народної Республіки про права і свободи людини: історичний досвід і сучасність' [2006] 1(17) Університетські наукові записки 7.

<sup>10</sup> Історія конституційного законодавства України (н 3) 35.

<sup>11</sup> Там само 37.

Конституційною за своїм характером була норма, яка визначала територію УНР як ознаку будь-якої держави. Зокрема, до території УНР Універсал відносив заселені переважно українцями такі землі, як Київщина, Подолія, Волинь, Чернігівщина, Полтавщина, Харківщина, Катеринославщина, Херсонщина, Таврія (без Криму)<sup>12</sup>. Таким чином, Універсал визначав землі як основні адміністративно-територіальні одиниці, якими замінювався поділ України на губернії у період Російської імперії, до складу якої впродовж багатьох десятиліть входила значна частина українських земель. Крім того, передбачав запровадження в УНР місцевого самоврядування.

Як конституційний акт, III Універсал проголошував свободу слова, друку, віри, зібрань, союзів, страйків, а також недоторканність особи й помешкання. Слід зазначити, що перелік подібних свобод містився у конституціях багатьох країн світу, які діяли на момент прийняття III Універсалу.

Без перебільшення можна вважати демократичною і доцільною для УНР як багатонаціональної держави норму III Універсалу, якою проголошувалося 'право й можливість уживання місцевих мов у зносинах з усіма установами'<sup>13</sup>. Опосередковано це положення забезпечувало національним меншинам, що населяли територію УНР, можливість розвивати і використовувати їх рідну мову. Крім того, документ визнавав за національними меншинами право на національно-територіальну автономію 'для забезпечення їм права та свободи самоврядування в справах їх національного життя'<sup>14</sup>. При цьому варто зазначити, що прагнення забезпечити право національним меншинам в Україні проявилось ще до прийняття III Універсалу. На цю обставину цілком слушно звернув увагу В. Севрюков, констатуєючи, що політика УЦР стосовно забезпечення прав національних меншин проявилася, зокрема, у наданні їм:

...права політичного представництва у своєму складі, створення Генерального секретарства з національних справ та встановлення посад трьох товаришів секретаря, які представляли інтереси російської, єврейської та польської національних меншин<sup>15</sup>.

Положення III Універсалу про право національних меншин на національно-персональну автономію було розвинуто і деталізовано у прий-

<sup>12</sup> Історія конституційного законодавства України (н 3) 35.

<sup>13</sup> Там само 37.

<sup>14</sup> Там само 37.

<sup>15</sup> В. Севрюков, 'Щодо періодизації становлення та розвитку конституційних гарантій забезпечення прав національних меншин та корінних народів України' (2008) 39 Держава і право Юридичні і політичні науки 269.

нятому УЦР 9 (22) січня 1918 р. Законі “Про національно-персональну автономію”<sup>16</sup>.

III Універсал містив й інші положення конституційного спрямування. Це стосується, наприклад, питання власності, зокрема, на найголовніше багатство України – землю. Проголошувалося скасування права власності на поміщицькі землі й інші землі нетрудових господарств сільськогосподарського призначення, а також на удільні, монастирські, кабінетські та церковні землі. Наголошувалося на тому, що ці землі є власністю усього трудового народу України і переходять до нього без викупу<sup>17</sup>. Загальнодержавного значення набули положення про встановлення на території УНР у всіх підприємствах восьмигодинного робочого дня, державного контролю над виробництвом, а також скасування в УНР смертної кари як виду кримінального покарання.

Відаючи належне III Універсалу у справі відродження української національної державності, деякі сучасні дослідники державотворчих процесів за часів Української революції 1917–1921 рр. схиляються навіть до висновку, що сучасна Україна є спадкоємцем УНР, а не УРСР<sup>18</sup>.

Справді історичним за своїм значенням у справі відродження української національної незалежної держави є IV Універсал УЦР (9 (22) січня 1918 р.). Саме цим документом проголошувалася незалежність української держави: “Віднині Українська Народна Республіка стає самостійною, від нікого незалежною, вільною, суверенною державою українського народу”<sup>19</sup>. Одразу після цих слів в Універсалі зазначалося, що “з усіма сусідніми державами <...> ми бажаємо жити в згоді й приязні, але ніяка з них не може вмішуватися в життя самостійної української республіки”<sup>20</sup>. Зазначене конституційне положення Універсалу О. Буткевич обґрунтовано наводить на підтвердження того, що цитований документ проголошує миролюбиву зовнішню політику незалежної української держави<sup>21</sup>.

Як і в попередніх універсалах, у IV Універсалі наголошувалося, що влада в УНР належить виключно народові України<sup>22</sup>. А від імені цього народу до Українських Установчих Зборів владу в країні належало здійснюва-

<sup>16</sup> В Верстюк та інші (упорядн), В Смолій та інші (ред), *Українська Центральна Рада: документи і матеріали*, т 2: 10 грудня 1917 р. – 29 квітня 1918 р. (Наукова думка 1997) 99-101.

<sup>17</sup> Історія конституційного законодавства України (н 3) 36.

<sup>18</sup> Р Губань, ‘До питання про історичну спадкоємність при проведенні реформи адміністративно-територіального устрою України на сучасному етапі’ в *Конституція як основа розвитку правової системи. VIII Тодиківські читання: збірка тез наукових доповідей і повідомлень Міжнародної наукової конференції молодих учених, аспірантів і студентів (2-3 жовтня 2015 р)* (Права людини 2015) 168.

<sup>19</sup> Історія конституційного законодавства України (н 3) 40.

<sup>20</sup> Там само 40.

<sup>21</sup> О Буткевич, ‘Джерела міжнародного права в Конституції України: історія і сучасність’ в *Актуальні проблеми сучасного міжнародного права: збірник наукових статей за матеріалами I Харківських міжнародно-правових читань, присвячених пам’яті проф М В Яновського і В С Семенова* (Харків 27 листопада 2015 р) ч 1 (Право 2015) 18.

<sup>22</sup> Історія конституційного законодавства України (н 3) 40.

ти УЦР. Універсалом змінювалася назва уряду УНР. Тепер він називався Радою Народних Міністрів. Термін “народний” у назві уряду мав символізувати, що він є виразником волі українського народу і покликаний діяти в інтересах цього народу. Універсал передбачав скликання такого виборного загальнодержавного органу, як Українські Установчі Збори. Він як ‘найвищий господар і управитель <...> землі’ повинен ‘Конституцією нашої незалежної Української Народної Республіки закріпити свободу, порядок і добробут на добро всього трудового народу на тепер і на будучі часи’<sup>23</sup>. Універсал містив також конституційні за своїм характером норми, які закріплювали устрій збройних сил УНР, визначали засади зовнішньої політики країни, а також соціально-економічного устрою.

Таким чином, універсали УЦР визначали засади конституційного ладу в українській державі у період діяльності УЦР. Як слушно зауважує Н. Стецюк, аналізуючи праці відомого українського правознавця А. Яковліва:

У становленні конституційно-правової системи Української Народної Республіки надзвичайно важливе (визначальне) значення, на думку вченого, мали III та IV універсали Центральної Ради. Саме цими документами легально та в законний спосіб було не тільки проголошено утворення самостійної держави українського народу, а й закладено архітектуру її політико-правового змісту (фактично те, що в кінці ХХ століття назвуть “конституційними характеристиками держави”)<sup>24</sup>.

Крім чотирьох універсалів у доконституційний період УЦР була прийнята ціла низка правових актів, які у багатьох випадках мали конституційну спрямованість і стали у нагоді при підготовці проекту Конституції УНР. До них, зокрема, слід віднести передусім ті, що регламентували організацію та діяльність центральних державних інституцій, а саме: УЦР, Малої Центральної Ради, Генерального Секретаріату. Діяльність УЦР регламентувалася правовими актами різного змісту. Так, 25 листопада 1917 р. Мала Рада прийняла Закон “Про утримання Центральної Ради за державний рахунок”<sup>25</sup>. У цей день також був прийнятий Закон “Про виключне право Центральної Ради видавати законодавчі акти УНР”<sup>26</sup>. 16 квітня 1918 р. був прийнятий Закон “Про недоторканність особи членів Центральної Ради”<sup>27</sup>. Нормами конституційного характеру були насичені й інші акти УЦР, які можна віднести до галузі державно-

<sup>23</sup> Історія конституційного законодавства України (н 3) 43.

<sup>24</sup> Н Стецюк, ‘Андрій Яковлів (1872-1955)’ [2007] 1(11) *Вибори і демократія* 61.

<sup>25</sup> В Верстюк та інші (упорядн), В Смолій та інші (ред), *Українська Центральна Рада: документи і матеріали*, т 1: 4 березня – 9 грудня 1917 р. (Наукова думка 1996) 478.

<sup>26</sup> Там само 477-8.

<sup>27</sup> Українська Центральна Рада: документи і матеріали (н 16) 282.



го будівництва. Найважливішим із них був Закон “Про вибори до Установчих Зборів Української Народної Республіки”, затверджений УЦР у листопаді 1917 р., який складався із двох розділів, розділених на глави, і містив 183 статті<sup>28</sup>. Стаття 1 цього Закону встановлювала демократичні засади виборчого права, суть якого полягала у тому, що Установчі Збори УНР склалися ‘з членів, обраних людністю на основі загального, без різниці полу, і рівного виборчого права, через безпосередні вибори і таємне голосування, з додержанням принципу пропорціонального представництва’<sup>29</sup>. У листопаді 1917 р. також була прийнята Інструкція для користування розділом першим зазначеного Закону. Аналіз змісту цих актів дав змогу О. Шумляк зробити обґрунтований висновок про те, що зазначені нормативні акти ‘відзначалися широкою і глибокою регламентацією всіх стадій виборчого процесу’<sup>30</sup>.

Розбудову судової системи УНР був покликаний забезпечити Закон від 2 грудня 1917 р. “Про утворення Генерального Суду”, який складався з дев’яти статей<sup>31</sup>.

Для будь-якої держави притаманний її поділ на адміністративно-територіальні одиниці, не була винятком й УНР. На розвиток положень III Універсалу 6 березня 1918 р. Мала Рада прийняла Закон “Про адміністративно-територіальний поділ України”, яким, зокрема, скасовувався поділ України на губернії і повіти як колоніальну спадщину Російської імперії<sup>32</sup>, натомість впроваджувався новий поділ УНР на землі.

У полі зору УЦР перебувало таке актуальне питання конституційного рівня, як громадянство у відродженій українській державі, населення якої у попередні часи перебувало у підданстві Російської імперії і поділялося на стани як пережиток феодалізму. 2 березня 1918 р. УЦР прийняла Закон “Про громадянство Української Народної Республіки”. Документ визначав порядок набуття громадянства, його припинення, містив права й обов’язки громадянина УНР тощо. Відповідно до параграфа 10 цього Закону громадянин УНР не міг бути громадянином іншої держави<sup>33</sup>. 4 березня 1918 р. УЦР ухвалила Закон “Про реєстрацію громадянства Української Народної Республіки”<sup>34</sup>.

Низку законів УЦР можна віднести до таких, які визначали конституційні засади соціально-економічного спрямування, це, зокрема “Тим-

<sup>28</sup> Українська Центральна Рада: документи і матеріали (н 25) 413-434.

<sup>29</sup> Там само 413.

<sup>30</sup> Ольга Шумляк, ‘Еволюція інституту реєстрації виборів в аспекті становлення і розвитку виборчого права в Україні (дорядянський період)’ (2007) 3 Вісник Центральної виборчої комісії 85.

<sup>31</sup> Українська Центральна Рада: документи і матеріали (н 25) 497.

<sup>32</sup> Українська Центральна Рада: документи і матеріали (н 16) 181.

<sup>33</sup> Там само 174.

<sup>34</sup> Там само 177-8.

часовий земельний закон” від 31 січня 1918 р.<sup>35</sup>. Він докорінно змінював земельні відносини, які впродовж століть існували в Україні. Дійсно, революційними за своїм змістом були статті 1 і 2. У статті 1 наголошувалося: ‘Право власності на всі землі з їх водами, наземними й підземними багатствами в межах Української Народної Республіки віднині красується’, а у ст. 2 говорилося: ‘Всі ці землі з їх водами, наземними і підземними природними багатствами стають добром народу Української Народної Республіки’. Таким чином, Закон містив засади соціально-економічних відносин стосовно землі в УНР.

Варто зазначити, що за відносно короткий проміжок часу УЦР у складних умовах відстоювання незалежності України змогла на досить високому для свого часу рівні створити правову базу для розбудови незалежної демократичної української держави у формі УНР. Залишалось забезпечити цей процес документом найвищої юридичної сили – Конституцією. Вона й була прийнята УЦР 29 квітня 1918 р.

Найголовнішим джерелом цієї Конституції стали проаналізовані вище правові акти УЦР. У цьому легко переконатися, звернувшись до тексту Конституції УНР 1918 р., яка розпочиналася розділом I “Загальні постанови”. У статті 1 йшлося:

Відновивши своє державне право, як Українська Народна Республіка, Україна, для кращої оборони свого краю, для певнішого забезпечення права і охорони вільностей, культури і добробуту своїх громадян, проголосила себе і нині є державою суверенною, самостійною і ні від кого незалежною<sup>36</sup>.

Стаття практично повторює найголовніше положення IV Універсалу, відповідно до якого УНР проголошувалася незалежною державою. Згідно зі ст. 2 ‘суверенне право в Українській Народній Республіці належить народові України, цебто громадянам УНР всім разом’<sup>37</sup>. Схожа формула про суверенне право народу України є в усіх чотирьох універсалах. У зв’язку з цим необхідно зазначити, що на момент прийняття Конституції УНР багато країн світу також мали свої конституції, у яких містилися норми про суверенітет народу і його монополне право на владу. Так, Конституція США 1787 р. розпочиналася словами:

Ми, *народ* (курсив наш. – В. Г.) Сполучених Штатів, в цілях утворення досконалішого союзу, встановлення правосуддя, забезпечення внутрішнього спокою, вжиття заходів щодо спільної оборони, піднесення загаль-

<sup>35</sup> Українська Центральна Рада: документи і матеріали (н 16) 128-130.

<sup>36</sup> Історія конституційного законодавства України (н 3) 44.

<sup>37</sup> Там само 44.

ного добробуту і забезпечення нам самим і нашому потомству благ свободи, видаємо і встановлюємо цю Конституцію для Сполучених Штатів Америки<sup>38</sup>

А у статті 2 Конституції американського штату Пенсильванія від 16 грудня 1873 р. читаємо: ‘Всяка влада невіддільна від народу і всякий вільний уряд заснований на його владі’<sup>39</sup>. У статті 31 Конституції Румунії 1866 р. визначалося, що ‘вся державна влада виходить від народу’<sup>40</sup>. Наведене свідчить, що автори Конституції УНР 1918 р. добре володіли інформацією про конституційне будівництво в цивілізованих країнах світу і запозичували їх позитивний досвід у цій сфері. У зв’язку з цим слід зазначити, що сучасні дослідники історії держави і права України звертають увагу на цю обставину. Так, Н. Шукліна цілком слушно зазначає, що ‘Конституція УНР готувалася на зразок демократичних Основних законів Європи та США’<sup>41</sup>. Про підготовку Конституції УНР 1918 р. ‘на зразок демократичних Конституцій Європи та США’ говорить і А. Середа<sup>42</sup>.

Відповідно до ст. 3 Конституції УНР своє суверенне право народ України здійснював через Всенародні Збори України, тобто через парламент. Таким чином, Конституція УНР сприйняла положення універсалів про представницьку демократію в Україні. Конституція надавала землям, волостям і громадам права широкого самоврядування на засадах децентралізації (ст. 5), про що наголошувалося ще у III і IV універсалах.

Якщо в зазначених універсалах про права і свободи громадян УНР говорилося у загальних рисах, то в Конституції УНР цій проблематиці була приділена значна увага. При цьому звертає на себе увагу той факт, що розділ Конституції ‘Про громадян України’ за нумерацією був другим, що покликано було символізувати про пріоритет прав і свобод громадянина перед усіма іншими державницькими інституціями. Розділ розпочинався статтями 7–10, які були присвячені питанням громадянства, що базувалися на нормах Закону ‘Про громадянство Української Народної Республіки’, зокрема, про право лише на одне громадянство (ст. 8). Конституція закріпила принцип рівності громадян УНР у їхніх правах, а та-

<sup>38</sup> Конституції буржуазних країн: конституції великих держав і західних сусідів СРСР (Радянське будівництво і право 1936) 13.

<sup>39</sup> В Гессен и Б Нольд (пер, под ред со вступ очерками), *Современные конституции: сборник действующих конституционных актов*, т II: Федерации и республики (Право 1907) 504.

<sup>40</sup> В Гессен и Б Нольд (пер, под ред со вступ очерками), *Современные конституции: сборник действующих конституционных актов*, т I: Конституционные монархии (Право 1905) 429.

<sup>41</sup> Н Шукліна, ‘Українські конституційні проекти європейського зразка XIX – початку XX ст. про коло прав і свобод людини і громадянина: політико-правовий аналіз’ (2003) 200 Науковий вісник Чернівецького університету Правознавство 24.

<sup>42</sup> А Середа, ‘Розвиток конституційного законодавства в Українській Народній Республіці’ (2006) 1 Вісник Запорізького національного університету Юридичні науки 15.

кож містила перелік демократичних прав і свобод громадян УНР, таких як: свобода слова, друку, сумління, організації страйків, зміни місця проживання. Гарантувалася недоторканність особи, житла, таємниці листування. Подібні права і свободи надавалися громадянам конституціями багатьох країн, що були чинними на момент прийняття Конституції УНР<sup>43</sup>. Громадяни УНР надіялися Конституцією активним і пасивним виборчим правом, на зразок того, як це регламентувалося ще прийнятим УЦР у листопаді 1917 р. Законом ‘Про вибори до Установчих Зборів Української Народної Республіки’.

Розділ III Конституції ‘Органи влади Української Народної Республіки’ визначав систему центральних державних органів УНР, а саме: Всенародні Збори УНР – верховний законодавчий орган; Рада Народних Міністрів – вищий орган виконавчої влади; Генеральний Суд УНР – вищий судовий орган<sup>44</sup>. Як бачимо, Конституція передбачала систему, побудовану на засадах поділу влади, а такі органи, як Рада Народних Міністрів і Генеральний Суд УНР вже були визнані центральними державними органами попереднім законодавством УЦР.

Про використання авторами Конституції УНР попереднього конституційного законодавства УЦР свідчить і розділ VII ‘Національні союзи’, який практично дослівно повторював зміст Закону від 9 (22) січня 1918 р. ‘Про національно-персональну автономію’. Норми цього розділу забезпечували громадян УНР, які належали до тієї чи іншої національної меншини, можливість розвивати свою культуру, мову, навчатися рідною мовою.

Як відомо, через гетьманський переворот 29 квітня 1918 р. влада УЦР була припинена, а тому Конституція УНР не була впроваджена в життя.

Висновки. Підсумовуючи все зазначене вище, можемо сказати про таке. Незважаючи на деякі недоліки (відсутність норм про право власності, економічні права громадян, про главу держави, державну символіку) Конституція займає в історії українського конституціоналізму гідне місце. Її зміст свідчить про наміри її творців побудувати незалежну українську державу на засадах демократизму і гуманізму, державу, в якій права і свободи громадян незалежно від їхньої національності були б повністю гарантовані і забезпечені.

<sup>43</sup> *Современные конституции: сборник действующих конституционных актов* (н 40) 16-8, 22-4, 56-9, 391-4; *Современные конституции: сборник действующих конституционных актов* (н 39) 92-4, 149-159.

<sup>44</sup> *Історія конституційного законодавства України* (н 3) 46.



## REFERENCES

## Bibliography

## Authored books

1. *Konstytutsii burzhuznykh krain: konstytutsii velykykh derzhav i zakhidnykh susidiv SRSR [Constitutions of Bourgeois Countries. Constitutions of the Great Powers and Western Neighbors of the USSR]* (Radianske budivnytstvo i pravo 1936) (in Ukrainian).
2. Shemshuchenko Yurii, *Uroky konstytutsiinoho budivnytstva v Ukrainiskii Narodnii Respublitsi. Pravoznavcha spadshchyna Hlukhivshchyny [Constitution-Building Lessons in the Ukrainian People's Republic. Jurisprudential Legacy of Hlukhivshchyna]* (Iurydychna dumka 2008) (in Ukrainian).

## Edited books

3. Gessen V i Nol'd B (per, pod red so vstup ocherkami), *Sovremennye konstytutsii: sbornik deystvuyushchikh konstitutsionnykh aktov [Modern Constitutions: Collection of Applicable Constitutional Acts]*, t I: Konstitutsionnye monarkhii [Constitutional Monarchies] (Pravo 1905) (in Russian).
4. —, *Sovremennye konstytutsii: sbornik deystvuyushchikh konstitutsionnykh aktov [Modern Constitutions: Collection of Applicable Constitutional Acts]*, t II: Federatsii i respubliki [Federation and Republic] (Pravo 1907) (in Russian).
5. Honcharenko V (uporiad), *Istoriia konstytutsiinoho zakonodavstva Ukrainy: zbirnyk dokumentiv [History of Constitutional Legislation of Ukraine: a Collection of Documents]* (Pravo 2007) (in Ukrainian).
6. Verstiuk V ta inshi (uporiadn), Smolii V ta inshi (red), *Ukrainska Tsentralna Rada: dokumenty i materialy [The Ukrainian Central Rada: Documents and Materials]*, t 1: 4 bereznia – 9 hrudnia 1917 r. [March 4 – December 9, 1917] (Naukova dumka 1996) (in Ukrainian).
7. —, *Ukrainska Tsentralna Rada: dokumenty i materialy [The Ukrainian Central Rada: Documents and Materials]*, t 2: 10 hrudnia 1917 r. – 29 kvitnia 1918 r. [December 10, 1917 – April 29, 1918] (Naukova dumka 1997) (in Ukrainian).

## Journal articles

8. Rumiantsev Viacheslav, 'Konstytutsiia Ukrainskoi Narodnoi Respubliki 29 kvitnia 1918 roku' ['The Constitution of the Ukrainian People's Republic of April 29, 1918'] (2011) 10 Visnyk Kharkivskoho natsionalnoho universytetu imeni V N Karazina 57 (in Ukrainian).
9. Sereda A, 'Rozvytok konstytutsiinoho zakonodavstva v Ukrainiskii Narodnii Respublitsi' ['Development of Constitutional Legislation in the Ukrainian People's Republic'] (2006) 1 Visnyk Zaporizkoho natsionalnoho universytetu Yurydychni nauky 15 (in Ukrainian).
10. Sevriukov V, 'Shchodo periodyzatsii stanovlennia ta rozvytku konstytutsiinykh harantii zabezpechennia prav natsionalnykh menshyn ta korinnykh narodiv Ukrainy' ['On the Periodization of the Establishment and Development of the Constitutional Guarantees for the Rights of National Minorities and Native Peoples of Ukraine'] (2008) 39 Derzhava i pravo Yurydychni i politychni nauky 269 (in Ukrainian).
11. Shuklina N, 'Ukrainski konstytutsiini proekty yevropeiskoho zrazka XIX – pochatku XX st. pro kolo prav i svobod liudyny i hromadianyna: polityko-pravovy analiz' ['Ukrainian Constitutional Projects under the European Model of the XIX – Early XX Century on the Scope of Human and Civil Rights and Freedoms: Political and Legal

- Analysis'] (2003) 200 Naukovyi visnyk Chernivetskoho universytetu Pravoznavstvo 24 (in Ukrainian).
12. Shumliak Olha, 'Evolutsiia instytutu reiestratsii vyboriv v aspekti stanovlennia i rozvytku vyborchoho prava v Ukraini (doradianskyi period)' ['Evolution of the Institution of Elections Registration in Terms of the Establishment and Development of Election Law in Ukraine (Pre-Soviet Period)'] (2007) 3 Visnyk Tsentralnoi vyborchoi komisii 85 (in Ukrainian).
13. Stetsiuk N, 'Andrii Yakovliv (1872-1955)' ['Andrii Yakovliv (1872-1955)'] [2007] 1(11) Vybory i demokratiia 61 (in Ukrainian).
14. Yarosh D, 'Konstytutsiia Ukrainskoi Narodnoi Respubliki pro prava i svobody liudyny: istorychni dosvid i suchasnist' ['The Constitution of the Ukrainian People's Republic on Human Rights and Freedoms: Historical Experience and Present Days'] [2006] 1(17) Universytetski naukovyi zapysky 7 (in Ukrainian).

## Conference papers

15. Butkevych O, 'Dzherela mizhnarodnoho prava v Konstytutsii Ukrainy: istoriia i suchasnist' ['Sources of International Law in the Constitution of Ukraine: History and Present Days'] v *Aktualni problemy suchasnoho mizhnarodno-pravovyykh chytan, prysviachenykh statei za materialamy I Kharkivskykh mizhnarodno-pravovyykh chytan, prysviachenykh pamiaty prof M V Yanovskoho i V S Semenova (Kharkiv 27 lystopada 2015 r) [the Actual Problems of Contemporary International Law: a Collection of Scientific Articles on the Materials of the Kharkiv International Law Readings Devoted to the Memory of Prof M Yanovsky and B S Semenov (Kharkiv, November 27, 2015), ch 1* (Pravo 2015) (in Ukrainian).
16. Huban R, 'Do pytannia pro istorychnu spadkoiemnist pry provedenni reformy administratyvno-terytorialnoho ustroiu Ukrainy na suchasnomu etapi' ['On the Issue of Historical Continuity in the Context of the Reform of Ukraine's Administrative Territorial Structure at the Current Stage'] v *Konstytutsiia yak osnova rozvytku pravovoi systemy VIII Todykivski chytannia: zbirka tez naukovyykh dopovidei i povidomlen Mizhnarodnoi naukovo konferentsii molodykh uchenyykh, aspirantiv i studentiv (2-3 zhovtnia 2015 r) [Constitution as the basis for the development of the legal system. VIII Todek readings: collection of abstracts of scientific reports and reports of the International scientific conference of young scientists, postgraduates and students (2-3 October, 2015)]* (Prava liudyny 2015) (in Ukrainian).

Volodymyr Honcharenko

THE UPR CONSTITUTION OF 1918 –  
THE PINNACLE OF LEGISLATIVE ACTIVITIES  
OF THE UKRAINIAN CENTRAL RADA

ABSTRACT. Ukrainian constitutionalism has rich history which dates back to the beginning of the XVIII century and is associated with the Pylyp Orlyk Constitution of 1710. An outstanding document of the Ukrainian state-building of the XX century is the Constitution of the Ukrainian People's Republic (hereinafter – UPR) adopted by the Ukrainian Central Rada (hereafter – UCR) on April 29, 1918. It signified the final stage of the UCR legislative activities during 1917 – early 1918.

This article aims at analyzing the contents of the four UCR Universals and other UCR legal acts for the purpose of identifying their place and role in the UCR state-building activity as the documents of the constitutional nature. These acts defined the legal bases of sovereignty of the Ukrainian people and of the system of central public bodies, and also granted the UPR citizens a wide range of rights and freedoms, including the right of national minorities to national and personal autonomy. The author arrives at the conclusion that UCR legal acts of the pre-constitutional period contained the provisions which set up the foundations of local self-government in the UPR, the state's social and economic structure and its foreign policies.

In addition to the Universals as UCR complex acts, the following laws can be mentioned in the first place as the most significant acts of the constitutional nature: dated November 25, 1917 "On Maintenance of the Central Rada at Public Expense", dated November 25, 1917 "On the Exclusive Right of the Central Rada to Issue Legislative Acts", "On the Elections to the Constituent Assembly of the Ukrainian People's Republic" (November 1917), dated December 2, 1917 "On the Establishment of the General Court", dated January 9, 1918 "On the National and Personal Autonomy", the Interim Land Law of January 31, 1918, dated March 2, 1918 "On Citizenship of the Ukrainian People's Republic", dated March 4, 1918 "On Registration of Citizenship of the Ukrainian People's Republic", dated March 6, 1918 "On the Administrative Territorial Division of Ukraine".

The author demonstrates that all of the transformations in the UPR were made with a view to building the independent Ukrainian state, and this idea was the keynote in most of the UCR legislative acts which preceded the UPR Constitution of 1918.

As a conclusion, it is noted that the UPR Constitution, in terms of its concept and contents, largely repeated the preceding UPR legislation of the constitutional nature, the provisions of which provided for legitimation of the UPR as one of the forms of Ukrainian national statehood arising in the period of liberation of 1917–1921.

It is stated that the draft UPR Constitution was prepared taking into account the constitutional development experience of foreign countries, in particular, the United States.

KEYWORDS: Ukrainian People's Republic; UPR Constitution of 1918; Universals of the Ukrainian Central Rada.



Віктор Єрмолаєв

доктор юридичних наук, професор,  
академік НАПрН України,  
заслужений діяч науки і техніки України,  
директор Інституту післядипломної освіти  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого  
(м. Харків, Україна)  
ermolaev.v1957@gmail.com

УДК 342.4(477)“1917/1918”

## ПРО КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНСЬКІЙ НАРОДНІЙ РЕСПУБЛІЦІ 1917–1918 рр.

АНОТАЦІЯ. Стаття присвячена дослідженню історії та розвитку конституційного процесу в Україні з утворенням Української Центральної Ради (далі – УЦР) та особливо з проголошенням Української Народної Республіки (далі – УНР), наслідком якого стало прийняття Конституції УНР. Аналізуються найважливіші види джерел конституційного права, простежено наступність у державо- і законотворенні УЦР, розробці Статуту про державний устрій, права і вольності УНР. Увага зосереджена на основному змісті і віхах конституційного процесу, здійсненого УЦР, проаналізовано універсали УЦР, які заклали державно-правове підґрунтя УНР та її правової системи, поетапний процес конституційної правотворчості.

Метою статті є аналіз процесу започаткування УЦР конституційного правотворення, втілення у ньому конституційно-правових принципів народовладдя і державного суверенітету, розробки юридичної конституції. Встановлено, що починаючи з I Універсалу, в якому було стисло викладено бажання українського народу, УЦР своїм законодавством прагнула до конституційно-правового регулювання гострих соціально-економічних і політичних відносин в Україні, спричинених національним визволенням і проголошенням УНР.

Розглядається специфіка “тимчасового парламенту”, яким себе проголосила УЦР, та законодавчого процесу; основні етапи розробки проектів Основного Закону УНР, започаткованого Статутом автономної України. Крім того, увага приділена положенням проекту Конституції УНР від 10 грудня 1917 р. та їхньому закріпленню у Статуті про державний устрій, права і вольності УНР. Безперечним здобутком законотворчої діяльності УЦР стали розробка й прийняття закону про національно-персональну автономію, який розробники оцінювали як “малу Конституцію” для національних меншин – “Декларація прав націй”. Загалом закони УНР відобразили і, певним чином, закріпили множинність назрілих конституційних відносин, різноманітність їхніх об'єктів і стали джерелом її Основного Закону. Прийнята Конституція УНР юридично оформила відродження української державності.

Ключові слова: конституційний процес; універсали; Українська Центральної Рада; Українська Народна Республіка; закони УНР; Конституція УНР.