
В. Румянцев, член-корреспондент НАПрН Украины, декан факультета подготовки профессиональных судей, профессор кафедры истории государства и права Украины и зарубежных стран Национального университета «Юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого»

Конституция Украинской Народной Республики 29 апреля 1918 года

После Конституции Ф. Орлика Конституция Украинской Народной Республики (Устав о государственном устройстве, правах и вольностях УНР) 29 апреля 1918 года – наиболее заметное явление в развитии конституционного законодательства Украины.

Работа над проектом Конституции началась после провозглашения Украинской Народной Республики, поскольку это историческое событие поставило в повестку дня необходимость принятия Основного Закона. Его основные принципы от имени конституционной комиссии сформулировал М. Грушевский¹. Важное место отводилось вопросам компетенции законодательной власти, определению полномочий исполнительной и судебной властей. Изначально в основу Конституции была положена идея разделения властей с целью гарантирования демократического раз-

вития Украинского государства. Работа над проектом Конституции разворачивалась достаточно плодотворно и довольно быстрыми темпами, чему в значительной мере способствовала развитость в Украине на рубеже XIX–XX вв. государственно-правовой мысли, вобравшей в себя лучшие достижения мирового опыта.

Военные действия в конце 1917 – начале 1918 года не дали возможности завершить работу над проектом Конституции, надлежащим образом обсудить и принять ее. Текст Конституции, вспоминал Д. Дорошенко, «был одобрен практически без изменений, т. е. в той редакции, которая была предложена комиссией»².

Основы построения Украинской Народной Республики как государства суверенного, самостоятельного

¹ Нова Рада. – 1917. – 20 листоп.

² Дорошенко Д. Історія України 1917–1923 рр. – Т. 1 : Доба Центральної Ради / Д. Дорошенко. – Ужгород, 1932. – С. 331–332.

и ни от кого не зависимого были изложены в первом разделе Конституции. Сувереном в государстве выступал народ, т. е. все граждане УНР. Свои суверенные права народ осуществлял через Всенародное Собрание Украины (статьи 1–3).

Конституция провозглашала единство и неделимость территории Украинской Народной Республики. Без согласия Всенародного Собрания при квалифицированном большинстве в 2/3 голосов не могли осуществляться никакие изменения границ УНР или правогосударственные отношения какой-либо территории к Республике (ст. 4).

Исходя из единства системы власти в УНР Конституция предоставляла административно-территориальным единицам права широкого самоуправления (ст. 5).

Нациям, проживавшим в пределах Украинской Народной Республики, предоставлялись широкие права на устройство своей культурной жизни в национальных границах (ст. 6).

Показателен тот факт, что уже вторая глава Конституции была посвящена правам граждан УНР.

Конституция предоставляла права гражданства Украинской Народной Республики в соответствии с законодательством УНР. Конституция не допускала двойного гражданства – граждане УНР не могли быть одновременно гражданами другой страны. Конституция допускала выход из гражданства УНР путем обращения с заявлением к правительству УНР и соблюдения установленной законом процедуры. Одновременно Конституция содержала институт лишения гражданства УНР. Этот акт мог осуществляться

только по постановлению Генерального Суда. Хотя ни оснований, ни процедуры лишения гражданства УНР Конституция не предусматривала.

За гражданами УНР признавался широкий круг личных свобод: неприкосновенность личности и жилища, тайна переписки, свобода места пребывания, а также политических прав: активное и пассивное избирательное право, свобода слова, печати, совести, организаций, забастовок. Большинство этих прав могли пользоваться все жители УНР, а полнота гражданских прав принадлежала только гражданам Украинской Народной Республики обоих полов после достижения ими 20-летнего возраста.

Пользование гражданскими правами было равным для мужчин и женщин. Оно не зависело от места рождения, вероисповедания, национальности, образования, имущества, налогообложения.

Конституция, насколько это было возможно, устанавливала гарантии защиты тех или иных прав граждан. Статья 13 закрепляла, что гражданин УНР и никто другой не могут быть арестованы на ее территории без судебного решения, кроме как на месте преступления. Но и в этом случае человек должен был быть отпущен не позднее, чем по истечении 24-х часов, если суд не установит оснований для его задержания.

Статья 15 исходила из презумпции неприкосновенности жилища, хотя в отдельных случаях разрешала правоохранительным органам нарушать неприкосновенность жилья без судебного решения, но обязывала последние на протяжении 48 часов пре-

доставить соответствующее судебное решение.

Главы 3, 4 и 5 были посвящены государственному устройству Украинской Народной Республики.

Одним из главных принципов Конституции УНР было разделение власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви. Согласно этому определялась структура центрального государственного аппарата. Законодательную власть должен был представлять парламент – Всенародное Собрание (ст. 23), исполнительную – правительство – Совет Народных Министров (ст. 24), судебную – Генеральный Суд УНР (ст. 25). Основной Закон государства исходил из того, что каждая ветвь власти имеет свое назначение («функции»). При этом особо подчеркивалось, что ни одна из них не имеет права выполнять функции другой (ст. 63).

Необходимым условием реализации принципа разделения власти на практике является наделение каждой ее ветви соответствующей компетенцией, с тем чтобы они не противостояли, а взаимно дополняли друг друга, согласовывали между собой все проблемы и действовали как единый политический организм на благо народа.

Но в вопросе распределения компетенций между законодательной и исполнительной ветвями власти составители Конституции не проявили достаточной последовательности. Более или менее четко определялась компетенция парламента. Всенародное Собрание могло рассматривать и решать любой вопрос государственной, экономической и социально-

культурной жизни республики. Одновременно Конституция подчеркивала статус Всенародного Собрания как верховной власти УНР путем определения предметов его исключительного ведения. При этом ее составители исходили из классических представлений о прерогативах парламента и относили к ним важнейшие вопросы жизни Украинской Народной Республики: установление налогов и займов; призыв граждан УНР на обязательную военную службу; объявление войны и заключение мира; ратификация международных договоров; установление единиц меры, веса и денежной системы УНР.

В то же время Конституция в общих чертах определяла компетенцию правительства. Ведению Совета Народных Министров должны были подлежать все дела, которые выходили за границы деятельности органов местного самоуправления или касались УНР в целом (ст. 50).

Пробелом в Конституции УНР 1918 г. была неопределенность компетенций местных органов власти. Заявив, что УНР предоставляет своим землям, волостям и общинам права широкого самоуправления (ст. 5), Конституция абсолютно не заботилась о размежевании компетенции между местными и центральными государственными учреждениями¹.

Нечеткое размежевание компетенций между парламентом и правительством при неопределенности ком-

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

петенций органов местного самоуправления вряд ли создавало условия для самостоятельной и эффективной реализации исполнительной ветвью власти своего назначения. Наоборот, это ставило ее в зависимость от всемогущего парламента – Всенародного Собрания¹, делало правительство его своеобразным придатком, что было серьезным препятствием на пути реализации принципа разделения власти.

Конституция также содержала существенные противоречия относительно размежевания между парламентом и правительством на организационном уровне. В Основном Законе отсутствовали должности главы государства (президента) и даже главы правительства (премьер-министра). И это не следует расценивать лишь как курьез, поскольку составители Конституции осознавали необходимость последовательного курса практической политики страны, что могло быть осуществлено только при условии персонификации власти. Однако решали они эту проблему опираясь преимущественно на опыт Центральной Рады, проявлением чего можно считать двойственный статус главы Всенародного Собрания: с одной стороны, на него возлагались типичные функции главы парламента – созывать сессии Всенародного Собрания, проводить их заседания, а с другой – он наделялся полномочиями главы государства – поскольку выпол-

нял функции, связанные с представительством УНР, формировал правительство.

Большое значение в проблеме разделения власти имела возможность разных ее ветвей сдерживать и контролировать друг друга. В этом плане Конституция УНР содержала целый ряд организационно-правовых мероприятий – своеобразную систему сдержек и противовесов.

Прежде всего это касалось порядка формирования ветвей власти. Довольно тщательно Конституция определила эту процедуру относительно парламента. Основным Законом провозглашал, что Всенародное Собрание избирается общим, равным, непосредственным и тайным голосованием. Вместе с тем устанавливалась пропорциональная система представительства на парламентских выборах, которая на практике способствовала партийной раздробленности и межпартийной борьбе и поэтому делала законодательный орган мало работоспособным². Один депутат должен был избираться от 100 тыс. человек населения. Это обеспечивало численный состав Всенародного Собрания примерно в 300 человек, что было оптимальным с точки зрения как представительства, так и эффективности работы парламента.

Относительно порядка формирования исполнительной и судебной ветвей власти Конституция установила, что и Совет Народных Министров,

¹ Скрипнюк О. В. Теоретико-методологічні засади формування та розвитку громадянського суспільства і правової держави в Україні / О. В. Скрипнюк. – К., 1995. – С. 80.

² Лисяк-Рудницький І. Українська революція з перспективи сорокаліття / І. Лисяк-Рудницький // Історичні есе : у 2 т. – К., 1994. – С. 48.

и Генеральный Суд УНР избираются Всенародным Собранием. Всенародное Собрание избиралось на три года (ст. 31); такой же срок полномочий имело и правительство, поскольку оно получало «свое полномочие от Всенародного Собрания» (ст. 51) и соответственно слагало свои полномочия перед вновь избранным парламентом. Генеральный Суд УНР избирался на пять лет (ст. 66).

Конституция УНР 1918 года закрепляла возможность контроля деятельности правительства через депутатский запрос со стороны парламентариев. В соответствии со ст. 55 и ст. 56 каждый депутат Всенародного Собрания имел право ставить запросы Совету Народных Министров в целом или отдельным его членам. Партийные фракции и депутатские группы (не меньше 15 человек) могли «высказывать желание выяснений». Запросы объявлялись через Президиум Всенародного Собрания. Субъекты, к которым были обращены депутатские запросы, на протяжении семи дней должны были дать пояснение на Всенародном Собрании УНР – лично или через своих представителей. Ответ на депутатский запрос становился предметом обсуждения на сессии, а в случае необходимости – основанием для принятия Всенародным Собранием соответствующего решения.

Конституция предусматривала возможность досрочного прекращения полномочий органов законодательной и исполнительной власти, хотя и не устанавливала для этого оснований. Но здесь, как и в других вопросах, она исходила из доминиро-

вания законодательной ветви власти над исполнительной. Правительство не имело права досрочно распустить парламент и назначить новые выборы, в то же время Всенародное Собрание имело право выразить недоверие Совету Народных Министров как в целом, так и отдельным министрам, что означало их отставку. Такие положения Основного Закона привели бы к уничтожению внутренней солидарности правительства, а отдельные министры на практике должны были бы повиноваться приказам партийных фракций в парламенте¹. И хотя Конституция устанавливала процедуру досрочного прекращения полномочий Всенародного Собрания, она была довольно сложной и в значительной мере зависела от самого Собрания. Парламент распускался волей народа, выявленной не менее чем тремя миллионами избирателей, письменными заявлениями, переданными Генеральному Суду через общины; который, после проверки правомочия подписей, извещал об этом требовании Всенародное Собрание. На этом основании последнее могло принять решение о своем досрочном роспуске (ст. 32). Тем не менее это не означало немедленного роспуска Всенародного Собрания. Новые выборы назначало правительство, и на протяжении трех месяцев должно было быть созвано новое Всенародное Собрание, перед которым слагал полномочия парламент предыдущего созыва (ст. 33).

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

Важным элементом в системе сдержек и противовесов является возможность исполнительной и судебной ветвей власти осуществлять контроль законодательной деятельности парламента посредством права вето со стороны исполнительной власти или признания тех или иных законов не соответствующими Основному Закону – со стороны судебной власти.

К сожалению, Конституция УНР 1918 года не содержала этой формы контроля за деятельностью парламента. Откровенно говоря, такого контроля со стороны исполнительной власти вообще не могло быть, поскольку не было предусмотрено должности ни президента, ни премьера, которые бы олицетворяли высшую исполнительную власть и имели право вето на законы, принятые Всенародным Собранием. И вообще, правительство не могло взять на себя функцию контроля законодательной деятельности парламента, поскольку полностью зависело от него.

Ничего в Конституции не было сказано и о возможности осуществлять контроль за соответствием ей текущего законодательства со стороны Генерального Суда.

На практике это могло привести к тому, что всемогущий парламент – Всенародное Собрание – был бы еще и бесконтрольным в своей деятельности.

Еще одним важным элементом разделения власти является несовместимость депутатского мандата с возможностью занимать ответственные должности в аппарате управления. Но Конституция игнорировала этот прин-

цип и разрешала депутатам Всенародного Собрания одновременно быть и членами Совета Народных Министров. И хотя в ней содержалась оговорка, что в таком случае они имеют в парламенте лишь совещательный голос (ст. 59), но это не ликвидировало серьезного разногласия в вопросе разделения между законодательной и исполнительной ветвями власти.

Много внимания Основной Закон уделял регламентации организационных и правовых форм деятельности Всенародного Собрания, строя их на началах парламентаризма. Важнейшей организационной формой и одновременно высшим органом Всенародного Собрания являлись его сессии. Очередные сессии должны были созываться дважды в год, а перерыв между ними не должен был превышать трех месяцев. По требованию 1/5 части депутатов могли созываться внеочередные сессии.

Конституция определила несколько заниженный кворум для правомочности решений парламента. Для этого предполагалось присутствие на заседании свыше 1/2 депутатов, а все вопросы решались обычным большинством присутствующих (ст. 38). На практике это могло бы привести к принятию того или иного решения при голосовании за него лишь четверти парламентариев от их общей численности. И только для решения важнейших вопросов государственного устройства (отделение территорий, изменения в Конституции, объявление войны, привлечение к следствию и суду министров) необходимыми были особый кворум (3/5 от общего

числа депутатов) и квалифицированное большинство голосов (2/3).

Руководящей структурой парламента по Конституции УНР был Президиум, который избирался Собранием в составе председателя, его заместителя и нескольких помощников (товарищей).

Правовой формой деятельности Всенародного Собрания была его законодательная деятельность, которая довольно детально регулировалась Основным Законом и строилась на демократических началах. Правом законодательной инициативы наделялся широкий круг субъектов: Президиум Собрания, его партийные фракции, депутатские группы (не менее 30 человек), органы самоуправления (которые объединяли не менее 100 тыс. избирателей) и непосредственно избиратели (не менее 100 тыс. по письменному представлению).

Конституция предусматривала демократическую и в то же время деловую процедуру прохождения законопроекта: он направлялся в Президиум Всенародного Собрания, который передавал его для обработки в соответствующую комиссию, и уже по представлению последней законопроект утверждался на сессии Собрания. Последняя стадия, следует полагать, не исключала возможности внесения дополнений и изменений в предложенный комиссией проект.

В соответствии с требованиями парламентаризма определялся правовой статус депутатов Всенародного Собрания. Они имели право ставить вопрос и обращаться с запросами к членам правительства (ст. 55). На

срок действия полномочий парламентария предоставлялся депутатский иммунитет, заключающийся в невозможности привлечения его к уголовной ответственности. За свою работу депутаты должны были получать жалованье. Из этого можно сделать вывод о том, что парламент должен был работать на постоянной основе.

Конституция в 6 главе определяла общие проблемы организации судебной власти в Украине. Скорее, это было изложение общих принципов судопроизводства.

Суд должен был осуществляться именем Украинской Народной Республики путем публичного и устного рассмотрения дела.

Суд по гражданским, уголовным и административным делам должен был осуществляться исключительно судебными учреждениями, а судебных решений не могли заменить ни законодательные, ни административные органы власти.

Суд для всех граждан, не исключая членов Всенародного Собрания и членов Совета Народных Министров, был единым.

Конституция оставляла без внимания проблемы организации судебной системы УНР. Она устанавливала лишь то, что Генеральный Суд является высшей кассационной инстанцией для всех судов Республики и не может быть судом первой и второй инстанции, а также иметь функции административной власти. Все остальные проблемы организации и компетенции судебных учреждений Конституция относала к текущему законодательству УНР.

Для национальных меньшинств Конституция своим прямым действием гарантировала право на национально-персональную автономию. За всеми нациями, проживавшими в Украине, признавалось право на самоуправление в области культуры и внутренней организации, осуществляемое через Национальные союзы. Конституция предусматривала составление на добровольных началах национального кадастра (реестра) членов Национальных союзов, которые бы имели право выбора своих автономных органов: Учредительного Национального Собрания, Национального Совета и др. Последние должны были стать государственными органами УНР. Основу этих положений Конституции УНР составлял «Закон о национально-территориальной автономии», принятый Центральной Радой 22 января 1918 года¹.

В этом вопросе составители Конституции придерживались концепции о том, что государство должно быть не столько федерацией территорий, сколько федерацией народов, которые исторически сосуществуют в пределах определенных границ и каждый из которых должен самостоятельно вести свои национально-культурные дела. Ошибочность этой теории заключалась в том, что, во-первых, люди в многонациональном государстве почти автоматически делились бы на основную, ведущую, а поэтому – фактически господствующую нацию, и национальные меньшинства, а во-

вторых, это деление порождало бы соответствующие установки в самосознании людей и конфликты между группами населения разного этнического происхождения. Все это потенциально не только содержало бы возможность дискриминации национальных меньшинств со стороны правительства, которое обязательно считало бы себя представителем интересов этнического большинства, но и работало бы не на объединение и консолидацию, а на разъединение граждан одного государства по национальным, языковым, культурным, конфессиональным признакам, т. е. вело бы к деструкции последнего².

Следует заметить, что в Конституции 1918 года ничего не говорилось относительно прав собственности граждан. Частная собственность на средства производства (прежде всего земельная) не отрицалась, но и не гарантировалась. Таким образом, главный вопрос социально-экономической организации общества, который и вызвал революцию – вопрос собственности на землю, на конституционном уровне оставался нерешенным. Составители Конституции сознательно обходили его, стараясь оставить себе на будущее наибольшую свободу маневрирования соответственно обстоятельствам³.

Кроме того, Конституция не затрагивала некоторых фундаментальных вопросов общегосударственного значения. В частности, это касается

¹ Вісник Ради Народних Міністрів Української Народної Республіки. – 1918. – 2 квіт.

² Павленко Ю. Українська державність у 1917–1919 рр. Історико-генетичний аналіз / Ю. Павленко, Ю. Храмов. – К., 1995. – С. 127.

³ Там же. – С. 126.

государственной символики УНР¹. Конституция также не очерчивала границ Украины, хотя и отмечала, что ее территория является неделимой.

Из-за гетманского переворота Конституция УНР 1918 года не вступила в силу. Но содержание Основного Закона времен Центральной Рады дает основания утверждать, что с точки зрения права он хотя и был недостаточно профессиональным², тем не менее важным документом своего

времени. Конституция УНР 1918 года донесла до нас ведущие идеи творцов украинской государственности, свидетельствующие о том, что Украинская Центральная Рада состояла из либеральных, глубоко гуманных и демократических деятелей, старавшихся заложить законодательные основания справедливой общественной жизни в Украине.

И наконец, Конституция УНР 1918 года сыграла огромную историческую роль – юридически оформила возрождение государственности Украины.

Опубликовано: Вісн. Харк. нац. ун-ту ім. В. Н. Каразіна № 988. Серія «ПРАВО». – 2011. – Вип. 10. – С. 57–61.

¹ Мироненко О. М. Світоч української державності. Політико-правовий аналіз діяльності Центральної Ради / О. М. Мироненко. – К., 1995. – С. 181.

² Слюсаренко А. Г. Історія української Конституції / А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. – К., 1993. – С. 48–49.