

УДК 341.325(477.83/86)

ДО ПИТАННЯ ПРО МАЛОВІДОМИЙ ПРОЕКТ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ 1920 р.

Б. Тищик

*Львівський національний університет імені Івана Франка
вул. Університетська, 1, 79000 Львів, Україна*

У статті йдеться про передумови та процес розробки і прийняття проекту Основного закону Української держави – Конституції Української Народної Республіки, її структуру, основні положення, особливості. Маємо на увазі складний період в історії боротьби за українську державність – 1920 рік, коли в Україні точилася гостра внутрішньополітична боротьба та війна між різними силами і країнами.

Ключові слова: історія конституційного законодавства на початку ХХ ст. в Україні.

Встановлення власної державності народом України у 1917–1920 рр., тобто на початку новітнього періоду європейської історії, було переломним періодом у багатомісячній його боротьбі за волю і незалежність. Створений у березні 1917 р. у Києві представницький орган України – Центральна Рада та її уряд – Мала рада, а згодом Генеральний секретаріат започаткували, незважаючи на серйозні помилки і прорахунки, процес створення Української державності і права. Серед інших важливих заходів почали творитися засади українського конституціоналізму. Зокрема, 29 квітня 1918 р. Центральна Рада, після відповідного обговорення, прийняла Основний закон держави – Української Народної Республіки – Конституцію. Її опрацювала спеціальна конституційна комісія на чолі з професором М. Грушевським [4, с. 275]. Після прийнятої на козацькій раді у квітні 1918 р. Конституції гетьмана України Пилипа Орлика, це була повноцінна, новітня, європейського зразка Конституція. Вона складалася з восьми розділів і 85 статей [7, с. 52–60]. За формою правління вона передбачала утворення парламентської форми правління. Однак у житті ця доволі демократична Конституція уведена не була, оскільки вже 30 квітня 1918 р. засідання Центральної Ради було примусово припинене за наказом німецького окупаційного командування.

На так званому з'їзді хліборобів 30 квітня 1918 р. гетьманом України обрано Павла Скоропадського. Він видав кілька конституційного значення нормативних актів, зокрема «Грамоту до всього українського народу», «Закони про тимчасовий державний устрій України». Цими актами закріплено гетьманську форму правління [2, с. 72–74].

Але й гетьман П. Скоропадський недовго правив Україною: до 14 грудня, тобто сім з половиною місяців, коли до влади прийшла Директорія на чолі з В. Винниченком і С. Петлюрою [3, с. 282–284]. За час її правління теж було прийнято кілька конституційного характеру законів, зокрема закон «Про форму влади в Україні», закон «Про державний устрій і порядок законодавства УНР», закон «Про порядок внесення і затвердження законів в УНР» (14 лютого 1919 р.) тощо але квітнева 1918 р. Конституція у дію уведена не була. Можливо, це пояснювалося тим, що на території України у той час точилися завзяті бої між військами Директорії, яку з 13 лютого 1919 р. очолив С. Петлюра, денікінцями, Червоною армією, махновцями та загонами різних регіональних отаманів. Директорія, її уряд та інші українські установи 5 лютого 1919 р. під натиском більшовицьких військ були змушені залишити Київ і переїхати до

Вінниці. Тут сформовано новий уряд на чолі з С. Остапенком. Далі українська влада перебазувалася до Проскурова, згодом – до Рівного, де створено інший уряд – на чолі з Б. Мартосом [1, с. 140, 144–145], реорганізовано й саму Директорію.

У червні 1919 р. всі вони переїхали до Кам'янця-Подільського, який і став тимчасовою столицею УНР. Отож, українській владі було не до Конституції. Проти неї розгорнули новий наступ денікінці і більшовики, змусивши перебазуватися на Волинь, а польські війська, своєю чергою, невдовзі зайняли Волинь і Поділля. Українська влада повернулася у Кам'янець-Подільський, зайнятий поляками (С. Петлюра перебував на той час у Варшаві, де вів переговори з польськими властями) [4, с. 309–311].

У Кам'янці-Подільському було створено 11 січня 1920 р. новий колегіальний представницький орган (його називали «передпарламентом») – Всеукраїнську Національну Раду (скорочено – ВНР). Рада мала основним завданням «щільну працю в державному будівництві» та «діяти на засадах демократичного парламентаризму» [6, с. 6]. У цьому плані вона постановила в першу чергу «розпустити Директорію, щоб покінчити з безладдям», скликати парламент – Державний сейм і «проголосити тимчасову Конституцію Української Народної Республіки на основі якої творилась би українська демократична правова держава» [6, с. 6].

ВН Рада у лютому 1920 р. доручила урядові підготувати проект Конституції УНР, але уряд вважав таку пропозицію неактуальною, оскільки на той час вся територія України була вже зайнята більшовиками і поляками. ВН Рада, однак, сподіваючись на визволення України, наполягала на підготовці проекту, а коли уряд все-таки зволікав – то вирішила взяти справу у свої руки – підготовку проекту Конституції доручено заступникові голови ВН Ради д-ру Степану Баранові, який повинен був підібрати собі апарат помічників і експертів. Робота над проектом почалася, але йшла повільно.

Поміж тим, у квітні-травні 1920 р. відбулися знаменні для долі України події. 22 квітня 1920 р. С. Петлюра підписав з Ю. Пілсудським так званий Варшавський договір. За цим договором Польща визнавала УНР, а Директорію та Головного отамана українських військ – як її найвищу законну владу. Згідно з військовою конвенцією від 24 квітня воєнні сили обох держав були об'єднані під польським командуванням і наступного дня почали наступ проти більшовиків. Більшовики відступали і 6 травня союзники зайняли Київ.

Українська влада з Кам'янця переїхала до Вінниці, яка стала на короткий час центром українського життя. «З усіх кінців України сюди почали збиратися активні українці для участі в державній праці», – згадують сучасники тих подій [1, с. 409–410].

Справу підготовки проекту Конституції від імені уряду було доручено міністрові внутрішніх справ Михайлові Білінському. Але 19 травня уряд І. Мазепи подав у відставку.

Новий уряд очолив В. Прокопович (партія соціалістів-федералістів). ВН Рада затвердила запропонований його головою склад уряду, але з умовою, що уряд активно приєднається до розробки проекту Конституції і почне підготовку до проведення виборів до Державного сейму. Обіцяв підтримати підготовку проекту і Головний отаман С. Петлюра.

Уряд В. Прокоповича теж «не дуже сприятливо ставився до справи Конституції», але ВН Рада чинила на нього постійний тиск і, зрештою, взяла цю справу у свої руки. 1 червня 1920 р. президія ВН Ради вручила у Вінниці урядові свій проект Конституції, підготовлений групою С. Барана. Урядові належало його вивчити, внести свої зміни і доповнення та винести на затвердження ВН Ради. Але уряд і після

цього «не дуже поспішав і треба було декілька делегацій від президії, щоб порушити цю справу» [6, с. 7].

На початку липня 1920 р. уряд утворив Конституційну комісію на чолі з тодішнім міністром внутрішніх справ О. Саліковським. До її складу уведено й двох представників ВН Ради – М. Корчинського і С. Барана. Але ця комісія не зуміла розпочати своєї діяльності: у зв'язку з контрнаступом Червоної армії, який розпочався 5 червня проривом польського фронту Першою кінною армією С. Будьонного під Житомиром. 12 червня Червона армія зайняла Київ. Польські і українські війська відступали. Українська влада знову повернулася до Кам'янця-Подільського, а далі – на територію Польщі, до м. Тарнова. У Тарнові президія ВН Ради знову нагадала урядові про проект Конституції. Проте урядова комісія, хоч і розпочала свою роботу, зайнялася не проектом Конституції, а розробкою проектів законів «Про вищі органи влади і управління УНР і тимчасовий законодавчий порядок» та «Про Державну народну раду». На знак протесту проти цього зі складу Конституційної комісії вийшли обидва представники ВН Ради. Остання знову стала наполягати на необхідності повернення до підготовки проекту Конституції, і врешті-решт домоглася свого: 30 серпня Рада міністрів окремою ухвалою утворила під головуванням міністра закордонних справ А. Ніковського нову урядову конституційну комісію у кількості 16 осіб.

Цікаво буде навести її персональний склад:

1. Голова Конституційної комісії Ніковський Андрій (соціаліст-федераліст), міністр закордонних справ;

2. Заступник голови – Білінський Михайло (соціаліст-самостійник), член ВН Ради, кол. міністр внутрішніх справ.

Члени комісії:

3. Баран Степан, референт комісії, доктор права, колишній державний секретар земельних справ ЗОУНР (галицька українська трудова партія);

4. Безпалко Йосип, міністр праці (соціальний демократ);

5. Ейхельман Оттон, професор міжнародного права Київського державного університету, заст. міністра закордонних справ;

6. Завадський Віктор, член ВН Ради, старший юрисконсульт міністра юстиції (соціаліст-федераліст);

7. Золотницький Ілля, член ВН Ради, товариш (заступник) міністра юстиції (народний республіканець);

8. Кобза Іван, інженер, член президії ВН Ради, сільський голова м. Кам'янця на Поділлі (хлібороб-демократ);

9. Ковалевський Олександр, член ВН Ради, директор канцелярії міністра земельних справ (народний республіканець);

10. Корчинський Михайло, голова ВН Ради, кол. державний секретар, присяжний адвокат (соціаліст-федераліст);

11. Красний Пінхас, міністр по європейських справах;

12. Липа Іван, член президії ВН Ради, кол. міністр віросповідань (соціаліст-самостійник);

13. Літвіцький Микола, член ВН Ради, товариш (заступник) міністра внутрішніх справ;

14. Мішко Степан, доктор права, магістр Кам'янецького державного університету (соціаліст);

15. Пилипчук Пилип, член ВН Ради, товариш міністра шляхів, інженер (народний республіканець);

16. Хижняк Федір, директор департаменту міністерства земельних справ, інженер-агроном (народний республіканець).

Секретарем комісії обрано Біліца Юрія, присяжного адвоката.

Комісія розпочала роботу 1 вересня 1920 р., проводячи по два засідання щоденно. Обговорювали наявні три проекти Конституції: квітневий 1918 р. колишньої Центральної Ради, Всеукраїнської Національної Ради (підготовлений С. Бараном і попередньо схвалений на засіданнях Всеукраїнської Національної Ради 9, 11 і 18 травня 1920 р.) та поданий проф. О. Ейхельманом. Комісія визначила певні засадничі положення, які повинні увійти у майбутню Конституцію. Після ґрунтовного обговорення усіх трьох проектів вирішено взяти за основу проект Всеукраїнської Національної Ради. Його дещо перероблено, доповнено і прийнято як проект Конституції Української Народної Республіки. Цей проект 1 жовтня 1920 р. запропоновано Раді міністрів УНР для розгляду, затвердження і подання на схвалення Всеукраїнської Національної Ради як Конституції Української держави.

Повна назва запропоновано Конституційною комісією проекту Конституції звучала так: «Основний державний закон про устрій Української держави».

Він налічує 9 розділів та 150 артикулів.

Розділ I. Українська держава (10 артикулів).

Розділ II. Православна церква (2 артикули).

Розділ III. Права та обов'язки горожан (36 артикулів).

Розділ IV. Державний Соїм і Державна Рада (52 артикули).

Розділ V. Голова держави (25 артикулів).

Розділ VI. Самоврядування (3 артикули).

Розділ VII. Суд (8 артикулів).

Розділ VIII. Оборона держави (7 артикулів).

Розділ IX. Перехідні і кінцеві положення (7 артикулів).

У розділі «Українська держава» мовиться про те, що вона є «самостійною і незалежною державою з демократичним парламентарним і республіканським устроєм і носить назву: Українська Народна Республіка» [6, с. 9].

В артикулі другому вміщено важливу норму щодо можливого (у майбутньому) приєднання до УНР на федеративних засадах інших «територій українських земель», які «в часи нинішньої великої революції утворили у себе окремі державні організми – в один спільний державний організм». При цьому творці Конституції свідомо, мабуть, не згадували про ті українські землі, які потрапили під владу чужоземних держав (скажімо, Східна Галичина, Західна Волинь, Буковина).

Деякі регіони Української держави, «що виказують окремі господарські інтереси (звернімо увагу – не політичні чи мовні), одержать місцеву автономію з власними крайовими сеймами, що видаватимуть закони у справах місцевого значення» (арт. 3).

Щодо державних символів, то державним гербом Української держави визначено тризуб «золотої барви» та синьо-жовтий прапор, а державною мовою – мова українська (арт. 7).

Законодавчий орган республіки – Державний сейм, однопалатний. Обирається загальними (для чоловіків і жінок), рівними, прямими, таємними виборами на пропорційній основі (арт. 10).

Що стосується церкви, то вона «у межах Української держави є автокефальною з Патріархом у Києві на чолі» та має внутрішню автономію. Її правові стосунки з державою, «не порушуючи канонічних установ», мав визначати окремий закон (арт. 11, 12).

Услід за двома першими загальними розділами, у Конституції вміщено розділ про права та обов'язки громадян (у тексті вони названі «горожа нами»). Отож, усі громадяни, незалежно від статі «без різниці віри, народності і походження є рівні перед правом. Скасовуються всі родові, станові, дворянські привілеї та особисті титули». Українським громадянам заборонено приймати закордонне дворянство, титули та закордонні ордени (арт. 13).

Українське громадянство з моменту утворення незалежної Української держави отримають: 1) всі особи української нації, які проживають у межах Української держави; 2) всі особи інших націй, які починаючи з 1-го липня 1914 р. постійно, щонайменше один рік, проживають у межах Української держави, як і їхні діти. При цьому не вважають такими, що постійно проживають в Україні «всі урядові і військові особи бувшої Російської імперії», які не народилися в Україні (арт. 14);

Українське громадянство набувалося: 1) народженням від батьків – громадян України; 2) жінкам в разі заміжжя з громадянином України; 3) шляхом надання громадянства відповідною владою Української держави.

В інших артикулах цього розділу йшлося про рівність жінок з чоловіками у правах цивільних і політичних, також – в обов'язках (за винятком обов'язку військової служби).

Встановлено свободу віросповідання, бо «усі визнані державою релігійні визнання є для держави рівнорядні і рівноправні» і мали право здійснювати публічні богослужіння, релігійні обряди, створювати релігійні товариства; але не можна нікого примушувати до участі в релігійних богослужіннях чи обрядах і забезпечено свободу зміни релігійного визнання; за релігійні переконання заборонялось обмежувати будь-кого у правах, але й не можна було нікому ухилятися від виконання громадянських обов'язків (арт. 18–21).

Артикул 22 гарантував громадянам національних меншин свободу національного і культурного розвитку, а окремим законом мали бути визначені їхні права в організації освіти і участі в публічному житті.

Не можна було нікого позбавляти права на справедливий суд. Надзвичайні («виняткові») суди допускалися, але лише у випадках, передбачених у законі (арт. 23). Кримінальна відповідальність і вид покарання могли мати місце лише на підставі закону. Покарання у вигляді «громадянської смерті», кар, що ганьблять і виселення громадянина за межі України – не допускалися (арт. 25).

Конституція гарантувала особисту свободу громадян (арт. 24). У цьому ж артикулі йшлося про процесуальний бік питання: не можна було нікого заарештувати чи піддати особистому обшуку без рішення суду (за винятком затримання «на горячому вчинку» – тоді протягом 48 годин належало затриману особу доставити до суду, де буде вирішено справу про її арешт чи звільнення).

Власність громадян охоронялася законом (арт. 26). Повне або часткове її усунування допускалось «тільки з огляду на публічну чи суспільну потребу, або з економічних чи соціальних причин» на підставі відповідного закону і за відповідне відшкодування.

Житло громадян оголошувалося недоторканим, його обшуки, конфіскації документів чи будь-яких рухомих речей могли бути проведені тільки на підставі письмового судового розпорядження. Про наслідки обшуку особі, у якої він проводився, належало видати відповідний документ.

Закріплювались у Конституції і такі права громадян, як свобода місця проживання і пересування; перенесення своєї власності у межах держави; право на еміграцію (за винятком випадків, передбачених у законі); право вільного вибору

занять; таємниця особистої кореспонденції (яку можна порушити тільки на підставі судового наказу); свобода висловлювання думок «у слові, письмі і друку»; свобода преси, заборона попередньої цензури; свобода науки, навчання і наукових досліджень; право відкривати приватні навчальні і виховні заклади (які перебуватимуть під контролем держави); свобода зборів і створення товариств та союзів (з можливістю їх заборонити на підставі закону); право звертатися з петиціями (індивідуального або колективно) до всіх державних органів, як і органів самоврядування; право на страйки (за винятком випадків, передбачених у законі); право створення робітничих організацій і складання колективних угод з працедавцями (арт. 20–43).

Цікавим був артикул 33, в якому записано, що «працедавці і робітники є рівними супроти себе». Спірні питання між ними вирішуються шляхом «добровільного роз'ємного (товариського – *Б. Т.*) суду, або, коли це неможливо, при допомозі державних судів».

Правові відносини державних службовців «ґрунтуються... на окремому службовому законі» (арт. 34).

Держава була зобов'язана винагородити громадянина шкоду, заподіяну діяльністю державних цивільних або військових органів чи осіб, «що не було згідне з законом або з обов'язками служби». Внесення позову проти держави про відшкодування збитків «не залежить від дозволу держави», зазначено в арт. 35. Те саме стосувалося й відповідальності органів самоврядування та окремих громад.

В арт. 40 зазначено, що початкова освіта у народних школах, які утримує держава або громади, є загальнообов'язковою і безплатною, характер публічних шкіл не може бути конфесійним, викладання релігії у народних і середніх школах не є обов'язковим (а за домовленістю і згодою батьків).

Варто звернути увагу на таку конституційну норму: деякі особливості права і свободи громадян (напр., свобода особи, таємниця листування, свобода пересування, місце проживання, недоторканності житла, свобода друку і преси, свобода зібрань і товариств – можна було тимчасово призупинити. Це могла зробити Рада міністрів за згодою Голови держави у часі війни, напередодні війни чи під час внутрішніх заворушень або масових антидержавних змов, що загрожували «цілості держави, безпеці громадян чи основним державним законам». У таких випадках міг бути уведений в країні надзвичайний стан (арт. 43).

Закріплено у Конституції й обов'язки громадян. До них належали: вірність державі; військова служба (для чоловіків); коритися всім державним законам, шанувати законну владу, полегшувати її завдання, виконувати її накази, видані згідно з законом, сумлінно виконувати всі публічні обов'язки, як державні, так і в самоврядуванні та в громаді, платити податки і виконувати всі особисті та речові повинності (арт. 44–47).

Наступні три розділи (IV–VI) присвячені державному устрою Української держави.

У розділі IV-му йдеться, зокрема, про парламент країни – Державний сейм та Державну раду. В артикулі 49 повторюється, по суті, зміст арт. 10-го: як обирається сейм. До виборів і його скликання вся повнота законодавчої влади, згідно зі ст. 50-ою Конституції, належала Державній раді. Але про спосіб її утворення у Конституції не сказано чомусь нічого: це мало бути визначене окремим законом (арт. 50). Усі інші статті цього розділу присвячені, по суті, саме Державній раді.

Отож, вона повинна бути скликана, коли обрано не менше 90 її членів, а кворум виноситиме 50 послів. Скликає її на усі засідання окремим розпорядженням Голова

держави, а крім його підпису мають бути підписи усіх міністрів. Державна рада, яка, як видно, буде своєрідним передпарламентом, діятиме до скликання першої сесії сейму.

Державна рада обирає свого голову і його заступників «та творить відповідні комісії» (арт. 57).

Мандатна комісія перевіряє правильність вибору членів Державної ради (послів). Мандат посла «погасає тільки внаслідок його смерті, уневажнення мандату самою Державною радою, добровільної відмови від мандата або втрати виборчого права» (арт. 60).

«Внутрішньою і зовнішньою урядовою мовою і мовою нарад Державної ради – зазначено у арт. 62-му (ми підкреслюємо це положення – Б. Т.) є винятково мова українська».

Члени Державної ради під час тривання сесій отримували добові (у розмірі 2 тис. гривень денно), їм оплачували дорожні витрати. Жодних експертів, консультантів, помічників тощо, як це мають нинішні депутати, і на оплату яких ідуть великі суми державних грошей, вони не мали.

Члени Державної ради були представниками всього народу, їхні виборці достроково відкликати їх не могли. Послів не можна було «в'язати якими-небудь інструкціями», за свою діяльність вони відповідали лише перед самою Державною радою.

Усі члени Державної ради користувалися недоторканністю, причому від моменту обрання аж до моменту розпуску ради. Протягом цього часу їх не можна було затримувати, арештовувати без згоди Державної ради, за винятком «схоплення на гарячому вчинку». Про такий випадок належало негайно повідомити голову Державної ради, а на вимогу ради посла належало негайно відпустити, карно-судове слідство припинити (арт. 66).

Засідання Державної ради зазвичай були відкриті і не можна було нікого притягти до відповідальності за інформацію чи публікацію з відкритого засідання ради, «що згідні з правдою».

Право законодавчої ініціативи мали Рада міністрів, кожен з міністрів і членів Державної ради.

Ухвали Державної ради (і закони) приймалися більшість голосів, основні ж державні закони (тобто конституційного значення) чи зміни до них – двома третинами голосів. 2/3 голосів були потрібні і для подолання «вето» Голови держави. Ухвалений Державною радою законопроект відсиляли голові Ради міністрів, а той протягом трьох днів подавав його на схвалення і підпис Голові держави. Останній мав 14 днів для схвалення або накладення «вето» на законопроект.

Підписаний Головою держави законопроект публікувався у «Вістнику державних законів»; не підписаний – повертався голові Ради міністрів, а той протягом трьох днів повертав у Державну раду. Остання, якщо погоджувалася зі зауваженнями Голови держави, скеровувала законопроект у відповідну комісію для доопрацювання, якщо ж не погоджувалась – ставила на повторне голосування.

Закони набували чинності з 15-го дня після публікації у «Вістнику державних законів», за винятком випадків, коли у самому законі вказували термін набуття його чинності.

У Конституції було зазначено, що «ніхто не може виправдовуватися незнанням закону, наказу або розпорядку, що їх належно оголошено» (арт. 78).

Державна рада, отже, приймала, скасовувала і доповнювала закони країни, затверджувала щорічний бюджет, чинила закордонні та внутрішні державні

позички, випускала державні кредитні білети і облігації, визначала грошові знаки, здійснювала контроль «над цілою державною господаркою України».

Останню з цих функцій вона реалізувала через Найвищу контрольну комісію. Ця комісія складалася з голови, його заступника і трьох членів. Їх усіх Державна рада обирала на трирічний термін. Детальніше її компетенція мала бути визначена окремим законом.

Окремим законом Державна рада щорічно ухвалювала «чисельний стан військ, число нового військового набору» (арт. 86).

Члени Державної ради мали право звертатися з інтерпеляціями (запитання) до Ради міністрів або окремих міністрів, на які ті мусили відповісти або ж вмотивовано відмовити у відповіді (арт. 91).

Державна рада окремою ухвалою могла висловити недовіру Раді міністрів чи окремому міністру, тоді ті мусили подати у відставку (арт. 92).

Державна рада могла притягнути Голову держави до відповідальності (2/3 голосів послів) у випадках скоєння ним тяжкого кримінального злочину, свідомого порушення «основних державних законів», державної зради. У такому випадку справу розглядав Верховний народний суд. До вирішення справи по суті, Голова держави усувався від виконання обов'язків, які у такому випадку виконував голова Державної ради (арт. 94).

Державна рада таке ж звинувачення (у державній зраді, порушенні основних державних законів, хабарництво, «занехання справ або грубе недбальство») могла пред'явити усій Раді міністрів або будь-якому міністру. Це звинувачення розглядав Найвищий народний суд.

Найвищий народний суд не був постійнодіючим органом. Його у випадку вищезазначене звинувачення Голови держави чи міністрів обирала Державна рада. Цей суд складався з 12 суддів і двох їх заступників. Вони усі не могли бути членами ради. Рада обирала й голову суду. Голова суду і не менше 1/4 його членів мусили мати вищу правничу освіту. Одночасно обирала рада з-поміж своїх послів державного обвинувача-прокурора (з вищою юридичною освітою). Якщо Найвищий державний суд визнає обвинувачену особу (Голову держави чи міністра) винною, то може визначити йому будь-яке покарання згідно з чинним кримінальним законодавством, а за «проступки чисто політичної натури, які не є обняті «карним законом – на утрату всіх політичних прав» терміном до 5 років та позбавлення активного виборчого права (арт. 98).

Державна рада оголошувала амністії, але тільки у тому випадку, коли не обрано або усунуто з посади Голову держави.

У розділі V-му Конституції йдеться про Голову держави. В його руках та руках міністрів перебувала «верховна виконавча влада» (арт. 101). Головою держави міг стати «кожен громадянин, не молодший 35 років віку, що має всі права цивільні і політичні» – було зазначено в арт. 102. Голова держави відповідав перед Державною радою тільки за дії, передбачені у арт. 94 Конституції (державна зрада свідоме порушення основних державних законів, скоєння тяжких кримінальних злочинів).

До основних обов'язків Голови держави належало:

- скликання, відкриття і закриття сесій Державної ради (як і майбутнього Державного сейму);
- схвалення (підписання) або ветовання законів, прийнятих Державною радою (для цього Голові держави відводиться 14 днів);
- видання наказів і розпоряджень (вони повинні бути завізовані відповідним міністром);

- на пропозицію голови Державної ради призначає і звільняє голову Ради міністрів, а на пропозицію останнього – всіх міністрів;
- на пропозицію міністра закордонних справ (узгоджену з головою Ради міністрів) призначає і відкликає послів, консулів та інших дипломатичних представників і урядовців;
- на пропозицію міністра освіти і віросповідань (у порозумінні з головою Ради міністрів) призначення єпископів і інших вищих церковних ієрархів;
- на пропозицію міністра юстиції призначає «всіх вищих суддів, почавши від членів окружного суду»;
- на пропозицію міністра освіти і віросповідань затвердження професорів всіх вищих шкіл;
- на пропозицію міністрів призначає вищих державних урядовців, надає титули.

Голова держави був верховним головнокомандувачем Збройних Сил України «на суші, на морі і в повітрі», але під час війни дійовою армією командування мав здійснити «тільки фаховий генерал» (арт. 106–110).

Голова держави приймає і акредитує дипломатичних представників, укладає міжнародні угоди, більшість з яких мають бути затверджені Державною радою (їхній перелік вміщено в арт. 88). За згодою Державної ради Голова держави оголошує війну, він має право амністії (за попередньою ухвалою Ради міністрів).

При Голові держави повинна бути утворена Державна канцелярія на чолі з державним секретарем «для допомоги йому у вирішенні усіх державних справ» (арт. 105). За виконання державних обов'язків Голова отримував з державного фонду щорічну платню згідно з «цивільною листом».

Врешті, ще одне важливо положення Конституції: Голову держави повинен був обрати на своєму першому засіданні терміном на 5 років Державний сейм у спосіб, зазначений в арт. 94 і 100 (арт. 113).

Розділ VI стосується Ради міністрів, у руках якої (разом Головою держави) «перебуває верховна виконавча влада» (арт. 101, 114). Увесь уряд і окремі міністри несуть відповідальність перед Державною радою, яка може висловити їм вотум недовіри і відправити у відставку. Про спосіб формування Ради міністрів ми писали вище (це врегульовано у арт. 107).

До складу уряду входило 12 міністерств: внутрішніх справ; закордонних справ; судових справ; військових справ; охорони здоров'я і опіки; праці освіти і віросповідань; фінансів; земельних справ; торгівлі і промислу; шляхів пошт і телеграфів; публічних робіт (арт. 115).

Голова Ради міністрів скеровує політику уряду, головує на його засіданнях і «старається, щоб була однозначність діяльності між міністерствами». У разі необхідності його заміняє міністр внутрішніх справ, його – міністр закордонних справ (арт. 116).

При президії Рада міністрів (вона складалася з Голови уряду і його заступників) Конституція передбачала утворення окремої Правничої секції з державним секретарем на чолі (арт. 117), яка «у порозумінні з відповідними міністерствами має виробляти законопроекти і видавати певні вказівки міністерством, не порушуючи їх компетенції».

Рада міністрів за згодою Голови держави могла утворити при окремих міністерствах різні секції (відділи) на чолі з державними секретарями. При міністерстві освіти і віросповідань належало утворити секції для справ національних меншин (арт. 118). Міністри і державні секретарі мали право видавати накази,

розпорядження, інструкції і заборони, вони не могли займати жодних інших посад і не могли бути «членами сім'ї Голови держави» (арт. 121).

В арт. 123 зазначено, що всі державні службовці «мають право на відповідну оплату праці і на пенсію». У окремому законі («службовій прагматиці») будуть визначені їхні права і обов'язки, вимоги при прийнятті на державну службу, службові ранги і титули, дисциплінарна відповідальність та ін. Всі державні службовці мусили складати присягу на вірність Українській державі, «збереження її законів і розпоряджень влади, урядової таємниці» (арт. 123).

Адміністрація, зазначено в арт. 124, відокремлюється від судівництва. Рішення адміністративних органів можна оскаржувати перед Найвищим адміністративним судом. Цей суд повинен розглядати скарги на рішення адміністративних органів, законність рішень органів місцевого самоврядування, компетенційні спори між державними органами. Рішень цього суду оскаржувати не можна (арт. 125). Порядок створення Найвищого адміністративного суду, його компетенцію мав визначити окремий закон.

Щодо органів місцевого самоврядування, то в арт. 126 Конституції зазначено, що «громади, волості, містечка, міста і повіти ...мають право у межах своєї компетенції, яку визначить закон, самостійно рішати свої справи». Які саме органи самоврядування належало утворити на місцях – у проекті Конституції – не сказано. Сказано таке: «всі місцеві і вищі» одиниці самоврядування одержать власну репрезентацію (представництво – *Б.Т.*)... вибори до репрезентаційних органів громад, волостей, містечок і міст будуть відбуватися на тих самих підставах, що вибори до Державного сейму... Вибори до репрезентаційних органів повітів і вищих одиниць самоврядування пройдуть посереднім способом, через репрезентаційні органи громад, волостей, містечок і міст» (арт. 127).

Розділ VIII присвячений суду і судочинству. Усіх суддів на пропозицію міністра судових справ повинен був призначити Голова держави. Посаду судді могла зайняти тільки особа, яка «цілковито відповідає вимогам, що їх визначає закон» (арт. 131). Судді складатимуть присягу, текст якої визначено в окремому законі. Організація судівництва і «круг ділання судів» теж мали бути визначені у законі.

Судові вироки, рішення та постанови видаються іменем Української Народної Республіки. При їх винесенні «судді цілковито незалежні і підлягають тільки виключно законам. Суддю можна усунути з посади тільки у випадках, передбачених у законі (арт. 132). Для суддів буде видано окремий «службовий закон» («службова прагматика»).

Суди не мали права оскаржувати уведені в дію закони, але могли вирішувати, чи нормативні акти розпорядчого характеру і рішення органів самоврядування видано згідно з законами і чи дана влада не переступила меж своєї компетенції (арт. 134).

Розгляд справ, як цивільних, так і карних, мав проводитись усно і гласно.

«Для цілої території Української держави, – вказувалось у арт. 136 – утвориться один спільний Найвищий касаційний суд».

У розділі IX йдеться про оборону держави. У ньому зазначено, що всі громадяни чоловічої статі зобов'язані до військової служби, окрім осіб, що на законних підставах звільнені від неї. Збройні сили держави складаються з регулярного війська та загального ополчення. Тривалість служби мала бути визначена законом.

Звернемо увагу на таку конституційну норму: збройні сили держави можна застосовувати тільки для захисту незалежності та недоторканності кордонів. В

окремих випадках їх можна було «вживати для придушення внутрішніх розрухів згідно з відповідними законами, що їх видано в цій справі» (арт. 139).

На підставі окремого закону допускалася можливість перебування війська чужої держави на території України або його «перехід через її територію» (арт. 142).

В арт. 143 зазначено, що «службу безпеки в межах Української держави виконує державна жандармерія та місцева міліція».

У розділі X («Перехідні і кінцеві постанови») вказано (арт. 145), що до виборів Голови держави Державним сеймом ці обов'язки виконуватиме Симон Петлюра, а вищезазначений Основний державний закон Української Народної Республіки має бути схвалений Державною радою і діятиме аж до «хвилі оголошення нового Основного закону про устрій Української держави, що його ухвалить перший Державний сейм» (арт. 146).

Таким був в основних рисах зміст проекту Конституції УНР, укладений і схвалений Всеукраїнською Національною Радою у травні 1920 р. Повноцінною чинною конституцією цей проект не став, оскільки не була відроджена, не була звільнена від чужинецьких військ, чужинецької влади сама територія України. Але цей проект цікавий за своїм змістом, він глибоко демократичний і всебічно опрацьований. Тому й заслуговує на увагу у справі становлення і розвитку конституціоналізму в Україні.

Список використаної літератури

1. *Мазепа Ісак*. Україна в огні і бурі революції 1917–1921 / Ісак Мазепа. – К. : Темпога, 2003.
2. Історія держави і права України. Академічний курс / за ред. проф., акад. НАН України В.Я. Тація і акад. АПрН України. А.Й. Рогожина. У 2-х т. – Т. 2. – К. : Вид. дім «ІнЮре», 2000.
3. Історія держави і права України : підручник / за ред. проф. А.С. Чайковського. – К. : Юрінком Інтер, 2003.
4. *Кульчицький В.С.* Історія держави і права України. Академічний курс : підручник. / В.С. Кульчицький, Б.Й. Тищик. – К. : Вид. дім «ІнЮре», 2007.
5. *Терлюк І.Я.* Історія держави і права України : навч. посібник / І.Я. Терлюк. – К. : Атіка, 2011.
6. Устрій Української держави. Проекти Конституції Української Народної Республіки. – Львів, 1920.
7. Хрестоматія з історії держави і права України : у 2-х т. / за ред. чл.-кор. АПрН України. В.Д. Гончаренка. – Т. 2. – К. : «Ін Юре», 1997.

К ВОПРОСУ О МАЛОИЗВЕСТНОМ ПРОЕКТЕ КОНСТИТУЦИИ УКРАИНСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ 1920 г.

Б. Тищик

*Львовский национальный университет имени Ивана Франко
ул. Университетская, 1, 79000 Львов, Украина*

В статье речь идет о социально-политических предпосылках принятия, разработки, структуры проекта Конституции Украинской Народной Республики, созданного в мае 1920 г.

Раскрывается основное содержание, особенности, значение этого Основного закона в становлении и развитии основ конституционализма в Украине.

Ключевые слова: история конституционного законодательства в начале XX ст. в Украине.

ON THE UNKNOWN DRAFT OF THE 1920 CONSTITUTION OF THE UKRAINIAN PEOPLE'S REPUBLIC

B. Tyshchuk

*Ivan Franko National University of Lviv
Universytetska Str. 1, UA – 79000 Lviv, Ukraine*

The article highlights the preconditions and process of drafting and adoption of the 1920 Constitution of the Ukrainian People's Republic.

Key words: history of the constitutional legislation in the early XX-th century in Ukraine.

*Стаття: надійшла до редакції 28.09.2012
прийнята до друку 09.11.2012*