

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ОДЕСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ**

ЄФРЕМОВА Наталя Володимирівна

УДК: 340.15(477) “1917/1920”

**РОЗВИТОК КОНСТИТУЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА
В УКРАЇНІ (1917-1920)**

Спеціальність: 12.00.01 – теорія та історія держави
і права; історія політичних і правових учень

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Одеса - 2002

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Одеській національній юридичній академії Міністерства освіти і науки України.

Науковий керівник - кандидат юридичних наук, доцент
МУЗИЧЕНКО Петро Павлович,
Одеська національна юридична академія,
професор кафедри історії держави і права

Офіційні опоненти - доктор юридичних наук, професор
ХАРИТОНОВ Євген Олегович,
Одеська національна юридична академія,
завідуючий кафедрою цивільного права

доктор юридичних наук, професор
КОЗЛОВСЬКИЙ Антон Антонович,
Чернівецький національний університет
ім. Ю. Федьковича, завідуючий кафедрою
теорії та історії держави і права

Провідна установа: Львівський національний університет
ім. І.Франка, кафедра теорії та історії
держави і права.

Захист відбудеться 21.06.2002 р. о 14 годині на засіданні спеціалізованої
вченої ради Д 41.086.01 Одеської національної юридичної академії за
адресою: 65009, м. Одеса, вул. Піонерська, 2, ауд.312.

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Одеської національної
юридичної академії за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

Автореферат розісланий 20.05.2002 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Чанишева Г.І.

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. 1-го грудня 1991 р. на Всеукраїнському референдумі народ України підтвердив проголошену парламентом незалежність, а 28 червня 1996 р. Верховна Рада, виражаючи волю українського народу, прийняла нову Конституцію України. З її прийняттям реформаторський процес в Україні перейшов у наступний етап, однією з основних рис якого є вирішення практичних проблем державотворення України, опираючись при цьому не тільки на досвід державотворення демократичних країн, а й насамперед на досягнення правової культури і правового менталітету українського народу.

Історія держави і права – це пам'ять сучасного покоління про державно-правові системи минулого, яка дозволяє краще орієнтуватися не лише в сучасному і минулому державно-правових систем, але і в їхньому розвитку на близьку і далеку перспективу. Саме недостатнє використання об'єктивного історичного досвіду політиками, які у 1991 р. розпочинали відродження української державності, призвело до ряду негативних наслідків у різних сферах життя нашої держави.

Як у 1917 р. керівники Центральної Ради Української Народної Республіки, так само й у 1991 р. українські державотворці мали подібні проблеми щодо розбудови незалежної держави. Слід зауважити, що сьогодні в Україні питома вага в нормативно-правовому масиві законодавчих актів знижується, а підзаконних нормативно-правових актів – зростає. Така динаміка розвитку правової, зокрема законодавчої, бази України має викликати занепокоєння, адже побудова правової держави й громадянського суспільства в Україні, де юридичною основою регулювання суспільних відносин мають стати закони з нормами прямої дії, вимагає збільшення ваги останніх у загальному обсязі нормативно-правових актів. Відсутність прямої дії Конституції призводить до зниження довіри до неї з боку українського суспільства. Таке становище викликає в державі нестабільність, що може призвести до негативних наслідків, як це вже було у 1917-1920 рр. в Україні. Таким чином, ці та інші обставини обумовлюють необхідність подальшого конституційного реформування у сучасній Україні з урахуванням історичного досвіду розвитку конституційного законодавства нашої держави.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами і темами. Обраний напрям дослідження перебуває у безпосередньому взаємозв'язку з програмою наукових досліджень, що виконуються Одеською національною юридичною академією відповідно до теми “Правові проблеми становлення й розвитку сучасної Української держави” (державний реєстраційний номер 0101U001195), наукової програми Міністерства освіти і науки України “Актуальні проблеми розбудови демократичної соціальної правової держави відповідно до вимог Конституції України” та плану науково-дослідницької роботи Одеської національної юридичної академії на 1998-2002 рр.

Тема даного дослідження є складовою частиною наукових досліджень кафедри історії держави і права Одеської національної юридичної академії, яка сьогодні працює над розробкою наукової теми “Традиції і новації в правовому розвитку: історичний аспект”.

Мета і задачі дослідження. Мета цієї дисертаційної роботи полягає в тому, щоб на основі історичного та правового аналізу архівних документів, у тому числі й маловідомих наукових праць та конституційних актів та їх проектів, виявити закономірності конституційного розвитку в Україні у 1917-1920 рр. та проаналізувати й уточнити деякі попередні оцінки щодо державотворчої діяльності керівників тогочасної України. Ця мета насамперед пов'язана з необхідністю вирішення комплексу практичних і теоретичних проблем подальшого розвитку української державності на основі порівняння виявлених аналогічних практичних проблем конституційного розвитку того часу із

сьогоденням.

Зазначена мета дослідження обумовила постановку і вирішення таких завдань:

- проаналізувати процес формування таких конституційних ідей першої чверті ХХ ст. в українському суспільстві, як ідея правової держави, права на самовизначення народів, суверенітету українського народу, парламентаризму;
- проаналізувати архівні матеріали щодо конституційного та державного будівництва УНР, Української Держави, ЗУНР та УНР періоду Директорії;
- визначити й оцінити ефективність застосування та реалізації конституційних актів в Україні в зазначений період;
- проаналізувати проекти Конституції України, які появились протягом 1918-1920 рр.;
- вивчити позитивні здобутки українських законодавців в галузі конституційного права та причини занепаду відродження української незалежності;
- узагальнити досвід конституційного будівництва в УНР, Українській Державі, ЗУНР та УНР періоду Директорії;
- з метою практичного використання результатів дослідження у процесі конституційної реформи у сучасній Україні виявити спільні та відмінні риси конституційного розвитку того часу із конституційним розвитком сьогодення.

Об'єктом дослідження є процес конституційного будівництва в Українській Народній Республіці, Українській Державі періоду Гетьманату, ЗУНР та Українській Народній Республіці періоду Директорії та їхня нормативно-правова та нормативно-проектна база до 1920 р. включно.

Слід зазначити, що конституційні акти Української Соціалістичної Радянської Республіки не були включені до об'єкту дисертаційного дослідження у зв'язку з тим, що з історико-правових позицій вони вже достатньо висвітлені науковцями.

Предметом дослідження є специфічні закономірності конституційного розвитку на території Української Народної Республіки, Української Держави періоду Гетьманату, ЗУНР та Української Народної Республіки періоду Директорії до 1920 р. включно.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертації є конкретно-історичний метод, який застосовується, починаючи з вивчення передумов досліджуваного у часовій послідовності державно-правового явища, а також діалектичний метод пізнання соціальних, у тому числі державно-правових явищ; головні положення й наукові висновки вивчення державно-правових явищ, історичні та сучасні загальнотеоретичні уявлення про державу і право. Аналіз конституційних актів та їх проектів здійснюється на основі принципів єдності логічного та історичного дослідження явищ у конкретних історичних умовах, переходу від конкретного до абстрактного й від абстрактного до конкретного, а також таких спеціально-наукових методів, як системно-структурний і порівняльне - правовий аналіз державно-правових явищ, та метод якісного аналізу документів.

Слід зазначити, що значне місце у дослідженні конституційного розвитку в Україні 1917-1920 рр. зайняли наукові праці М. Грушевського, В. Винниченка, Д. Дорошенка, П. Христюка, Б. Китяківського, С. Дністрянського, О. Ейхельмана, С. Шелухіна, А.Яковліва. Практично всі вони в різні часи брали безпосередню участь у розробці конституційних актів України з 1917 по 1920 рр., що робить їхні праці важливим джерелом для дослідження процесу розвитку української державності зазначеного періоду.

Не другорядне значення для розуміння конституційного розвитку мають періодична преса 1917-1920 рр., збірки законів, розпорядження УНР, Української Держави, Західноукраїнської Народної Республіки, УНР періоду Директорії, а також використання приватних щоденників, листів державних діячів і науковців 1917-1920 рр.

Значне місце в дослідженні зазначеної теми належить науковцям української діаспори, таким, наприклад, як: С. Волинцю (“Предвісники і творці Листопадового зриву”), М. Стахіву (“Західна Україна: нарис історії державного будівництва та збройної і дипломатичної оборони” у шести томах), К. Костіву (“Конституційні акти відновленої української держави 1917-1919 рр. і їхня політично-державна якість”). Поряд із багатьма працями сучасних науковців у дисертації використовувались: “Українська Центральна Рада: документи і матеріали” у 2 томах, “Маловідомі конституційні акти України” Д. Яневського, “Держава і право України 1917-1920 рр.” О. Копиленка, М. Копиленко, “Історія Української Конституції” А. Слюсаренко, М. Томенко.

Дослідження здійснювалось також на основі аналізу змісту сучасної Конституції України та окремих конституційних актів.

Наукова новизна одержаних результатів даної дисертації полягає в тому, що вона є комплексним монографічним дослідженням практики конституційного розвитку на території Української Народної Республіки, Української Держави періоду Гетьманату, ЗУНР та Української Народної Республіки періоду Директорії по 1920 р. і конкретизується в наступних основних положеннях:

- особливості зародження, становлення та розвитку українського конституціоналізму на початку ХХ ст. полягали в тому, що він формувався у “недержавній” нації, в умовах ігнорування або часткового, поверхового врахування панівною елітою “державної” нації сподівань українського народу на національно-політичне самовизначення;
- Українська Центральна Рада законодавчо не визначила межі та компетенцію національних об’єднань, адміністрацій автономних земель та органів і посадових осіб центральної державної влади. Крім того, у Конституції УНР так і не були зазначені основні принципи внутрішньої та зовнішньої політики, порядок обрання місцевих органів влади та управління, органів прокуратури;
- практично в усіх конституційних актах УНР, ЗУНР та УНР часів Директорії знайшли своє відображення прагнення керівників УНР до розбудови незалежної, самостійної України, де захист основних прав та свобод громадян гарантувався кожному громадянину України, а “трудоий принцип” у відносинах між державою і громадянином фактично відкидався. З перших часів відродження державності в Україні в 1917 р. людське життя та гідність вважались незаперечною цінністю;
- ідея суверенітету державної влади в УНР, Українській Державі, ЗУНР та УНР часів Директорії розглядалась її керівниками як історична, сучасна та перспективна. Як історична, ця ідея розширила межі пізнання у сфері державотворення, стала базовим компонентом теорії державного суверенітету, суверенітету нації, ідеєю державотворення і знайшла своє відображення фактично в усіх конституційних та конституційно-проектних актах в УНР, Українській Державі, ЗУНР та УНР часів Директорії;
- встановлення нового державного режиму часів Гетьманату не можна вважати занепадом української державності. Конституційна діяльність П.Скоропадського – це намагання відродження незалежної української державності з використанням тимчасової диктатури та історичної національної самобутності українського народу;
- серед головних похибок у розробці конституційних актів, конституцій та їх проектів часів УНР, ЗУНР, УНР періоду Директорії слід відзначити невирішеність аграрного питання, що негативно відбилось на процесі відродження української державності;
- історичний досвід державотворення і правотворення періоду відродження української державності 1917-1920 рр. має безпосередній зв’язок з державотворенням і правотворенням сучасної України і має бути використаний при реформуванні органів влади і управління, судової і правової системи.

Практичне значення отриманих результатів дослідження полягає в тому, що здійснений у роботі аналіз проектів конституцій та конституційних актів дозволяє виявити загальні особливості цих документів, простежити процес розвитку конституційного права, еволюцію ідеї державотворення в Україні у 1917-1920 рр. та з'ясувати можливості використання конституційних розробок того часу і досвіду конституційного розвитку в сучасному конституційному будівництві та законотворчості. Звернення до процесів відродження української державності та функціонування конституційних актів України у 1917-1920 рр. має не тільки науково-теоретичне, але і практичне значення. Висновки дисертації можуть допомогти передбачити й уникнути негативних тенденцій та явищ під час розробки конституційних законів та проведення правової реформи в Україні. Крім того, матеріали дисертації можуть бути використані при підготовці навчально-методичної літератури, у навчальному процесі вищих навчальних закладів, при читанні лекцій та проведенні практичних занять з таких дисциплін, як “Історія держави і права України”, “Історія України”, “Історія політичної та правової думки України”. Деякі положення і висновки дисертації можуть стати темою наукових дискусій та подальших досліджень, наприклад: вплив конституційних актів України 1917-1920 рр. на процес розбудови української державності; конституційне забезпечення загальних прав людини та громадянина в Україні; розвиток конституційних ідей в Україні в першій чверті ХХ ст. тощо.

Апробація результатів дослідження. Основні положення та висновки, що містяться в роботі, обговорювались на кафедрах історії держави і права Одеської національної юридичної академії; теорії та історії держави і права юридичного факультету Чернівецького національного університету ім. Ю. Федьковича; теорії та історії держави і права юридичного факультету Львівського національного університету ім. І. Франка. Окремі висновки дисертаційного дослідження обговорювались на 3-й і 4-й звітних щорічних наукових конференціях професорсько-викладацького складу ОНЮА та на міжнародній науково-практичній конференції “Конституційне будівництво в Україні: теорія та практика” (2000) у м. Ужгород, на 7-ій регіональній науково-практичній конференції Львівського національного університету ім. І. Франка “Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні” (2001), міжнародній науково-практичній конференції “Парламентаризм в Україні: теорія та практика” Верховної Ради України (2001).

Деякі висновки роботи використовуються у навчальному процесі під час читання лекцій та проведення семінарських занять з дисципліни “Історія держави і права України” в ОНЮА.

Публікації. Основні положення дисертації знайшли свій відбиток у восьми статтях, що розміщені в спеціальних наукових виданнях, які входять у перелік, затверджений ВАК України, а також у двох тезах виступів на науково-практичних конференціях.

Структура й обсяг дисертації обумовлені метою й завданнями дослідження. Структура роботи складається із вступу, п'яти розділів, висновків і списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації - 178 сторінок, список використаних джерел - 192 джерела та чотири додатки на 68 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ

У вступі обґрунтовується актуальність і ступінь дослідження теми, визначені мета і характер дослідження, методологічна основа, сформульовані наукова новизна та положення, які виносяться на захист, а також висвітлено науково-практичне значення роботи, показано апробацію результатів дослідження.

Перший розділ “Практичне і теоретичне підґрунтя дослідження конституційного будівництва в Україні у 1917-1920 рр.” має два підрозділи. У підрозділі 1.1. “Загальний

огляд літератури за темою” подано теоретичну основу дисертаційного дослідження, окреслено основні етапи розвитку наукової думки за даною проблемою. **У підрозділі 1.2.** “Розвиток національно-державницької ідеї та ідеї

правової і соціальної держави в українському суспільстві у XVII – першій чверті XX ст.” подано аналіз розвитку національно-державницької ідеї та ідеї правової і соціальної держави в українському суспільстві з XVII до першої чверті XX ст., а також зазначено, що політико-правова ідеологія вітчизняних мислителів з початку XIX ст. еволюціонувала як на власному ґрунті, тобто на “горизонтальних” тенденціях, національно-державницьких традиціях Київської Русі, козаччини і Гетьманщини, зосередженості на правах людини, на змісті її життя, так і під впливом давньогрецької і німецької філософії, демократичних, конституціоналістичних вчень провідників англійської, французької та американської революцій, розроблених ними численних декларацій.

Також у підрозділі зазначається, що у програмах політичних партій та наукових працях тих часів знайшли своє відображення такі конституційні ідеї, як ідея розподілу влади, рівності всіх громадян перед законом, права нації на самовизначення, ідея правової та соціальної держави.

Другий розділ “Конституційна діяльність Центральної Ради” складається з двох підрозділів, у яких свою оцінку знайшли окремі конституційні акти УНР, їх проекти та загальна конституційна діяльність керівників Центральної Ради .

Підрозділ 2.1. “Умови розробки і прийняття універсалів та інших конституційних актів УНР, їх політико-правова характеристика” висвітлює складний процес відродження української державності після падіння Російської імперії на території Наддніпрянської та Південної України. Тут аналізуються і порівнюються між собою перші конституційні акти Української Народної Республіки, а також оцінюється конституційна діяльність українського уряду тих часів.

У даному підрозділі зазначено, що у політичних діячів того часу цілком очевидна наявність рис змагання двох тенденцій: прагнення створити свою парламентарну демократичну республіку, яка б могла вирішити завдання далекосяжних соціальних реформ і завершити національне визволення, з одного боку, а з іншого – перейти від цієї реформи до так званої “трудої демократії”, запроваджуючи дуже небезпечну “радянську” засаду позбавлення деяких публічних прав частини українського населення – “нетрудових класів”. Ця боротьба двох державно-правових тенденцій виразно відобразилась у більшості конституційних актів того часу.

Слід також зазначити, що однією із значних помилок, яких припустилася ЦР під час розробки всіх Універсалів, була хибна політика у питанні утворення та розвитку власної армії та земельної політики.

У підрозділі 2.2. “Умови розробки й історико-правове значення Конституції УНР 1918 р. та підсумок конституційної діяльності УНР” подається матеріал щодо питання авторства Конституції й аналіз її змісту. Надаючи характеристику Конституції УНР 1918 р., у роботі відзначено, що як історичний документ вона продемонструвала значні теоретичні можливості та досягнення українського лібералізму початку XX ст., а її автори, безумовно, запозичили окремі конституційні ідеї Франції, Англії, США та Австрії. Але разом з тим простежується і вплив конституційних ідей М. Міхновського. Зокрема, саме його ідеї: адміністративного розподілу України на землі, скасування приватної власності на сільськогосподарські угіддя, станового поділу людей, закріплення недоторканності особи, її помешкання, заперечення постійного війська і виконання його функцій міліцейськими силами знайшли своє втілення у Конституції УНР.

У цьому підрозділі також зазначено, що у Конституції мають місце серйозні помилки. Так, серед головних недоліків, припущених у розробці Основного Закону УНР, було те,

що в ньому не закріплювались стабільна виконавча влада, майнові права громадян. Але разом із тим Конституція УНР 1918 р. залишається важливою пам'ятником конституційного права України.

Третій розділ “Конституційні акти Гетьманату та державна діяльність П. Скоропадського” присвячений дослідженню конституційного законодавства в Українській Державі періоду правління гетьмана П. Скоропадського та складається з трьох підрозділів.

Підрозділ 3.1. “Особливості державотворення часів Гетьманату та акти конституційного характеру від 29 квітня 1918 р.” містить в собі аналіз “Грамоти до всього українського народу” та “Законів про тимчасовий державний устрій України”, який був зроблений з урахуванням складної внутрішньополітичної ситуації в Україні у 1918 р., що дозволило більш об'єктивно зрозуміти загальні положення державотворчої політики П. Скоропадського. У результаті вивчення зазначених документів на підставі порівняльно-правового аналізу було зроблено висновок про те, що “Закони про тимчасовий державний устрій України” вміщують 80 відсотків реципованого нормативного матеріалу зі Зводу Законів Російської імперії 1906 р. На підставі знайдених архівних джерел було також доведено, що велику допомогу гетьману при розробці цих документів надав відомий юрист того часу О. Палтов, що скасувало існуючу в науці помилкову точку зору про одноособове авторство гетьмана в його перших актах конституційного характеру.

Підрозділ 3.2. “Розробка та аналіз проектів Конституції Української Держави” висвітлює складний процес конституційного розвитку в Українській Державі в умовах повного бойкотування П. Скоропадського політичними колами України. У цьому підрозділі основна увага приділяється розгляду трьох проектів Конституції Української Держави. Ці малодосліджені документи фактично вперше отримали детальну правову характеристику, що зробило можливим більш об'єктивно зрозуміти загальні внутрішньополітичні тенденції державного розвитку України часів Гетьманату. У двох проектах Україна однаково визначалась державою суверенною і самостійною з неподільною територією, в якій громадяни держави користувалися широким колом політичних і соціальних прав і позбавити їх цих прав було можливим лише постановою суду, усі громадяни держави вважались рівними у правах незалежно від свого походження, освіти й майнового стану. В обох проектах своє закріплення знайшли такі демократичні досягнення української революції, як недоторканність житла, заборона незаконної конфіскації майна, забезпечення тайни листування “за винятком судового наказу”, свобода віросповідання тощо. Автори проектів включили до них статтю, в якій гарантувався захист громадян Української Держави від свавілля посадових державних осіб. Таким чином, стає очевидним, що обидва проекти Конституції були пронизані ідеями парламентаризму та правової держави і хоча вони не зовсім відповідали поглядам гетьмана, передусім, у галузі розподілу влади і компетенції глави держави, їх можна вважати як спробу розбудови незалежної держави, головною метою якої було забезпечення стабільної системи управління, міцної влади, а також – загальних прав та свобод людини.

Підрозділ 3.3. “Інші законодавчі акти в галузі конституційного права України періоду Гетьманату, їх аналіз і значення” містить матеріали щодо розробки і правової характеристики законів: “Про громадянство Української держави” від 2 липня 1918 р., “Про утворення Державного Сенату” від 8 липня 1918 р. і Грамоту гетьмана “Про федерацію України з Росією” від 14 листопада 1918 р.

Своє висвітлення в даному підрозділі також знайшла діяльність гетьмана у справі розбудови судової системи в державі. В Українській Державі судові органи діяли відповідно до схеми, викладеної у ст. 1 “Учреждения Судебных Установлений”, де

зазначалось: “Влада судова належить: Мировим Суддям, З’їздам Мирових Суддів, Окружним Судам, Судовим палатам і Правительствующему Сенату як верховному касаційному суду”. Серед цих судових органів мирові судді визнавалися владою одноосібною, а решта – колегіальною. Мирові судді та їхні з’їзди становили систему мирової юстиції, а всі інші судові органи належали до системи державної юстиції, а Державний Сенат діяв як Верховний Касаційний Суд.

Деякі статті Закону “Про Державний Сенат” торкалися питань прокуратури.

У даному підрозділі були розглянуті також питання щодо організації збройних сил України та зроблені підсумки діяльності уряду Української Держави і її гетьмана.

Четвертий розділ “Конституційне законодавство ЗУНР” присвячений дослідженню процесу становлення та розвитку державницької ідеї в західних регіонах України, утворенню Західно-Української народної республіки та оцінці її конституційних актів.

Підрозділ 4.1. “Відродження державності в західних регіонах України та розробка й аналіз перших проектів Конституції ЗУНР” містить матеріали щодо розвитку ідеї утворення в цьому регіоні самостійної української народної держави.

Аналізуючи відродження національної державності в західних регіонах України, в підрозділі було зазначено, що, на відміну від Центральної Ради УНР, УН Рада мала можливість використовувати державотворчий досвід її попередниць у 1917-1918 рр. Як спадкоємиця “першої” УНР, вона орієнтувалася на загальні принципи державного розвитку, які заклала її попередниця: незалежність, суверенність, розподіл влади на три гілки, рівність усіх громадян перед законом, рівність усіх націй в Україні вправах тощо. У даному підрозділі було проведено дослідження приватного проекту С. Дністрянського “Устрій Галицької держави”, а також доведено про непричетність Ю. Романчука до виготовлення приватного проекту Конституції Галицької республіки.

Підрозділ 4.2. “Тимчасовий Основний Закон і його доповнення та інші акти конституційного законодавства ЗУНР, їх характеристика” містить матеріали щодо аналізу зазначеного документа, який через велику кількість невизначених у ньому питань першочергової важливості у галузі управління в державі вимагав обов’язкового доповнення. У підрозділі своє висвітлення знайшли такі закони, як: Закон “Про тимчасову адміністрацію областей Західно-Української Народної Республіки”, “Про державну адміністрацію областей ЗУНР”, проект “Уставу і інструкції для повітових органів УН Ради”, Закон “Про тимчасову організацію судів і судейської влади”, Закон “Про виділ Української Національної Ради”, Закон “Про оповіщення законів і розпорядків”, Закон “Про земельну реформу”, Закон “Про громадянство ЗО УНР”, Закон “Про Сейм ЗО УНР”, а також приватний проект Конституції ЗУНР, виготовлений С. Дністрянським.

П’ятий розділ “Законодавча діяльність Директорії в галузі конституційного права” має три підрозділи і містить матеріали щодо

висвітлення розвитку конституційного права в Україні і його особливостей часів Директорії.

У підрозділ 5.1. “Відновлення Української Народної Республіки та її об’єднання із ЗУНР” своє висвітлення знайшли: Декларація Української Директорії від 26 грудня 1918 р., у якій, тимчасово був визначений її правовий статус як органу верховної влади в державі, Предвступний договір 1 грудня 1918 р., Закон “Про форму влади на Україні” та Універсал Трудового Конгресу від 23 січня 1919 р. Слід зазначити, що окремі науковці називають Закон “Про форму влади на Україні” тимчасовою Конституцією об’єднаної України. Він умовно складався лише з восьми розділів і був слабо опрацьований.

Блукаючи між гаслами демократії і диктатури пролетаріату та шукаючи виходу для гармонійного поєднання національної і соціальної ідеї, Трудовий Конгрес виробив невизначені формули щодо трудової влади та трудової ради селян і робітників.

Проблема розподілу сфер впливу між Директорією та Радою Міністрів лишилася не вирішеною, але у п'ятому пункті цього Закону Конгрес не схвалив організацію робітничої диктатури і висловився за демократичний лад в Україні.

Підрозділ 5.2. “Основний Державний Закон УНР, його розробки та характеристика” присвячений характеристиці процесу розробки та змісту цього документу. 16 листопада 1919 р. С. Петлюра схвалив державний розпад і поклав початок створенню нової політичної організації – Всеукраїнської Національної Ради. 9 травня 1920 р. у Кам'янці - Подільському свою роботу розпочала спільна комісія з метою розробки проекту нової Конституції. У цей період С. Баран підготував приватний проект Конституції під назвою “Основний Державний Закон “Про устрій Української Держави”, який хоч і не був схвалений підготовчою комісією, але саме на основі цього проекту був розроблений і ухвалений урядовий проект Конституції УНР. Слід зазначити, що проект тимчасової Конституції С. Барана містив у собі такі конституційні принципи, як розбудова демократичної, соціальної, правової держави з розподілом влади на три окремі гілки – законодавчу, виконавчу і судову, верховенство закону в державі. Автор проекту послідовно намагався реалізувати принцип рівноправності всіх громадян держави, не беручи до уваги ознаки національності, походження, віросповідання та статі. Фактично, у проекті не містився “трудоий принцип”.

Підрозділ 5.3. “Приватний проект Конституції УНР О. Ейхельмана та його основні положення”. У цьому підрозділі був зроблений аналіз приватного проекту Конституції УНР професора О. Ейхельмана. Порівняльний аналіз даного проекту з проектами С. Барана та

проектом урядової комісії засвідчив, що, на відміну від останніх двох, які передбачали унітарний устрій Української держави, проект О. Ейхельмана виходив з двох принципових положень – суверенітету народу та федеративно-державного устрою України. Наслідуючи ідеї М. Драгоманова, О. Ейхельман обстоював федеративну форму державного устрою із застереженням значних повноважень не для федеральної влади, а для федеральних земель і самоврядних одиниць. У своєму проекті автор прагнув визначити чіткі конституційні межі діяльності парламенту, зорганізувати виконавчу владу та її функціонування на підставі строгої законності і на засадах судової відповідальності та верховенства права в державі, а також забезпечити органам державного управління самостійність і незалежність. І хоч у цілому проект Основного Закону О. Ейхельмана не є досконалим з юридичної точки зору, він залишається корисним прикладом для розуміння процесу конституційного будівництва в Україні у першій чверті ХХ ст.

ВИСНОВКИ

1. Матеріали дослідження яскраво свідчать про те, що концепції правової та соціальної держави, які розвивали у своїх працях Б. Кістяківський, С. Котляревський, М. Ковалевський, М. Грушевський та С. Дністрянський, знайшли своє втілення у конституційних актах УНР та ЗУНР.
2. Особливість зародження українського конституціоналізму в досліджуваний період полягала в тому, що він формувався у складних умовах несприйняття ідеї незалежності та самостійності України не тільки Росією та Польщею, а й значною частиною населення України, особливо – російськомовною.
3. Фатальну роль у державному будівництві УНР відіграли недосконалі законодавча діяльність, невизначеність шляхів вирішення питання приватної власності на землю, відсутність боєздатної армії та утопічність політичних поглядів деяких українських державних діячів:
 - а) аналіз законодавчої діяльності УНР вказує, що особливо негативно на неї вплинула

відсутність чіткої процедури підготовки і прийняття законопроектів, багато з яких мали декларативний характер не вирішуючи головних проблем часу;
б) однією із значних помилок, яка призвела до краху УНР, стало ігнорування Центральною Радою питань реформування місцевих органів влади і управління в державі та необхідності розбудови армії. Крім того, УЦР законодавчо не визначила межі діяльності та компетенції адміністрацій автономних земель та центральної державної влади. Але, не дивлячись на це, перші конституційні акти УНР переконливо стверджували про розвиток української державності у напрямі розбудови правової, незалежної держави, з гарантованим захистом прав і свобод усіх її громадян;

в) щодо вирішення земельного питання в Україні у 1917-1920 рр. слід відмітити, що під впливом більшовицьких ідей право приватної власності на землю не розглядалось українськими державними діячами як одне з природних прав людини. Незабезпечення державою цього права кожному громадянину України стало фатальною помилкою практично всіх розглянутих у дослідженні урядів в Україні. Позбавивши українських громадян права приватної власності на земельну ділянку, держава автоматично знищила гарант стабільного розвитку добробуту українського народу.

4. Встановлення Гетьманату не можна вважати занепадом української державності. Конституційна діяльність П. Скоропадського – це початок спроби відродження незалежної української державності з тимчасовим використанням диктатури та історичної національної самобутності українського народу:

а) підсумком існування Української Держави 1918 р. було не лише її падіння. Попри зовнішню і внутрішню нестабільність українська державність цього періоду залишалася найміцнішою формою існування самостійної України періоду 1917-1921 рр. Також варто відзначити, що гетьманське правління обмежувалося переважно зовнішніми чинниками і не було самостійним з принципових питань. Щодо законодавчої діяльності гетьманської адміністрації, то вона розпочалася з визначення правових основ самого процесу законотворчості.

5. Дослідження конституційних актів та проектів Конституції Української Держави періоду Гетьманату свідчать, що з позицій розвитку української державності ці сім з половиною місяців можна охарактеризувати як період справжнього розвитку. Українська Держава мала чітко окреслену територію, уряд, вона впевнено виходила на міжнародну арену. Пожвавилось економічне життя, було започатковано українську грошову систему, створювалась власна армія. Особливо багато зрушень відбулося в національно-культурній галузі.

6. Щодо питання авторства “Проекту Основних Законів Української Держави”, то на підставі висновку Одеського науково-дослідного інституту судових експертиз Міністерства юстиції України було встановлено, що: а) рукописні правки на Проекті Основних Законів Української Держави належать одній особі, а не декільком, як вважалось раніше; б) рукописні правки виконані не П. Скоропадським, що ставить під сумнів висновки окремих дослідників про одноособове авторство гетьмана цього проекту.

7. У більшості конституційних актів та проектів Конституції Української Держави гетьман намагався вирішити складні політичні й економічні питання законним шляхом, захищаючи у першу чергу інтереси держави, але при цьому права людини в цих актах і проектах посідали не останнє місце. І хоча 29 квітня 1918 р. Україна тимчасово зійшла зі шляху всенародної демократії, слід відзначити, що диктаторський режим Гетьманату впливав із тих реальних обставин, у яких відбувався державотворчий процес у країні і не планувався П. Скоропадським як постійне явище. Крім цього, гетьман активно боровся з більшовизмом в Україні, що також пояснює його використання непопулярних заходів.

Фактичне припинення гетьманського плану державного будівництва являє собою обірваний ланцюжок послідовних етапів складного процесу, де режим диктатури був лише початком нової політики, спрямованої на стабілізацію життя в державі.

8. Аналізуючи відродження національної державності у західних регіонах України, слід зазначити, що, на відміну від Центральної Ради УНР, УН Рада мала можливість використовувати державотворчий досвід її попередників. Безумовно, що вона вважала себе спадкоємицею “першої” УНР і орієнтувалася на загальні принципи державного розвитку, які заклала її попередниця: незалежність, суверенність, розподіл влади на три гілки, рівність усіх громадян перед законом, рівність усіх націй в Україні тощо.

9. Характеризуючи проекти конституцій та конституційні акти ЗУНР, треба зазначити, що їхня лаконічність і фрагментарність свідчать про історичну вимушеність їхньої появи, а не про результат глибоко назрілого політичного процесу.

У цілому ж в українському конституціоналізмі на території ЗУНР окреслювались два основні напрями: ліберальний і соціалістичний. Важливо зауважити, що соціалістичні ідеї в ЗУНР були менш поширені ніж в УНР. У кожному з цих напрямів можна визначити риси з національним забарвленням: ліберально-національні, соціал-національні та інші.

10. Аналіз виявлених під час дослідження двох приватних проектів Конституції ЗУНР, підготовлених С. Дністрянським, свідчить, що обидва вони вироблені на високому фаховому рівні характерного для того часу.

У цілому ж, головну увагу автори проектів конституції та конституційних актів ЗУНР приділяли сугі держави, державній владі і шляхам їх удосконалення.

11. Аналіз проектів конституції ЗУНР та архівні пошуки також показали непричетність Ю. Романчука до розробки “проекту Конституції Галицької Республіки”, що дає підставу відхилити існуючу в науці точку зору про наявність його приватного проекту Конституції ЗУНР.

12. На відміну від УЦР, яка принаймні спочатку опиралась на певну як теоретичну, так і практичну програму, та Гетьманату, Директорія мала у своєму арсеналі лише загальні гасла і не визначила свого місця серед гілок влади, уособлюючи собою на практиці її єдність і неподільність. У Декларації Директорії також не зазначалась офіційна назва держави:

а) у конституційних актах Директорії фактично не відчувалося наміру відтворення демократичних принципів, проголошених раніше ЦР в її Універсалах, та, крім того, новими керівниками України використовується соціалістичний принцип “трудової демократії”;

б) включений до Декларації принцип “трудового народу”, який поширювався на представників трьох класів: трудового селянства, промислового робітництва та трудової інтелігенції, встановлював, що право правління і порядкування краєм має належати тільки тим класам, які творять матеріальні та духовні цінності – робітництву і селянству. Отже, УНР фактично переставала бути правовою й демократичною державою, тому що лише окрема частина її громадян, хоч і без огляду на свою національність, визначалась законом повноправною.

13. Закон “Про форму влади на Україні” від 23 січня 1919 р., який з’явився внаслідок об’єднання ЗУНР і УНР, фактично слід вважати тимчасовою Конституцією об’єднаної України. З точки зору державного права він був опрацьований дуже слабо.

14. Заслугує на увагу той факт, що “перший” проект Конституції УНР, вироблений С. Бараном, створювався як тимчасовий і містив у собі такі конституційні принципи, як: розбудова демократичної, соціальної, правової держави з розподілом влади на три окремі гілки: законодавчу, виконавчу і судову, верховенство закону в державі та забезпечення рівних прав усім громадянам держави.

До серйозних недоліків проекту треба віднести те, що у проекті не фігурує інститут референдуму, який, як і інші форми народовладдя – вибори, народне обговорення й опитування, є правом реальної суверенної і верховної волі народу, проте за своїм змістом та формою його здійснення істотно відрізняється від інших форм народовладдя.

15. Порівняльний аналіз проекту, розробленого О. Ейхельманом, з проектами С. Барана та проектом урядової комісії засвідчив, що, на відміну від останніх двох проектів, які передбачали унітарний

устрій української держави, проект О. Ейхельмана виходив із двох принципових положень – суверенітету народу та федеративно-державного устрою України.

Слід зазначити, що сьогодні на порядок денний постало вирішення комплексу актуальних практичних питань державного будівництва, передусім подальше реформування парламентської, адміністративної й судової систем, продовження правової реформи та реформи місцевого самоврядування. Стратегія цих реформ полягає у подоланні кризових явищ та завершенні перехідного періоду розвитку Української держави, у зв'язку з чим відповідно зростає потреба в розробці теоретичних основ законодавчої, виконавчої, судової та інших видів державної влади і високого рівня наукового забезпечення їх реформування. Систематизуючи матеріали конституційного розвитку України та доповнюючи їх результатами досліджень архівних справ, ми маємо намір продовжити виконання цього завдання.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

1. Єфремова Н. До питання військової політики гетьмана П.Скоропадського //Актуальні проблеми держави та права: Зб. наук. праць. – Одеса: Астропринт, 1999. Вип. 6, Ч.1. – С.62 – 67.
2. Єфремова Н. Формування концепцій правового регулювання земельних відносин в УНР у 1917-1918рр. //Наук. Вісник Чернівецького ун-ту. Серія Правознавство. Вип.100. – Чернівці, 2000. – С.35 – 36.
3. Єфремова Н. Відродження козацтва в Україні у 1917-1919рр. //Вісник Одеського ін-ту внутр. справ. Вип.1. – Одеса, 2000. – С.32 – 35.
4. Єфремова Н. Історико-правовий досвід правового регулювання праці та соціального захисту населення в Україні на прикладі приватного проекту Конституції УНР, розробленого С.Бараном //Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. праць. – Одеса: Астропринт, 2000. Вип.9. – С. 171 – 174.
5. Єфремова Н. Конституційні акти Директорії //Вісник Львівського нац. ун-ту. Серія юридична. Вип. 36. – Львів, 2001. – С. 95 – 99.
6. Єфремова Н. Формування представницьких органів на території Західноукраїнської Народної Республіки у 1918-1919 рр. //Парламентаризм в Україні: теорія та практика: Матеріали міжнародної науково-практичної конф. – К., 2001. – С. 185 – 189.
7. Єфремова Н. Добровольчі народні формування в Українській Державі періоду Гетьманату //Молода українська держава на межі тисячоліть: Матеріали науково-практичної конф. Львівського ін-ту внутр. справ при Нац. академії внутр. справ України. Львів, 2001. – С. 94 – 102.
8. Єфремова Н. Концепція правової держави в Українських землях на початку ХХ ст. та її реалізація в конституційних актах УНР //Держава і право: Зб. наук. праць Ін-ту держави і права ім. В.М. Корецького. Секція юридичні і політичні науки. – К., 2001. – Вип.12. – С. 87 – 89.
9. Єфремова Н. Історичний досвід правового забезпечення прав людини в конституційних актах Західноукраїнської Народної Республіки //Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. праць. – Одеса: Юридична література, 2001. Вип. 11. – С. 108 – 111.

10. Єфремова Н. Історичний досвід правового забезпечення прав людини в конституційних актах Української Народної Республіки //Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: Матеріали VII регіональної науково-практичної конф. Львівського нац. ун-ту. – Львів, 2001. – С. 67 – 69.

АНОТАЦІЯ

Єфремова Н.В. Розвиток конституційного законодавства в Україні (1917-1920). – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. – Одеська національна юридична академія, Одеса, 2002.

Дисертація присвячена дослідженню процесу конституційного будівництва в Українській Народній Республіці, Українській Державі періоду Гетьманату, Західноукраїнській Народній Республіці та Українській Народній Республіці періоду Директорії, окрім радянського періоду, а також їхній нормативно-правовій і нормативно-проектній базі до 1920 р. включно. Під час дослідження було проаналізовано значну кількість нормативно-правових актів України зазначеного періоду та спеціальної літератури за темою. Виявлено причини, що негативно вплинули на розвиток української державності у 1917-1920 рр.

Крім того, значної уваги у дисертаційному дослідженні було приділено вивченню проектів конституції Української Держави часів Гетьманату, де фактично вперше було здійснено глибокий правовий аналіз двох раніше неопублікованих проектів конституції. Також, крім правового аналізу зазначених документів була проведена значна робота стосовно встановлення їхнього авторства, внаслідок чого вдалося внести окремі уточнення стосовно цього питання.

Ключові слова: Українська Народна Республіка, Українська Держава періоду Гетьманату, Західноукраїнська Народна Республіка, Українська Народна Республіка періоду Директорії, нормативно-правові акти, конституційні акти, конституція, конституційний розвиток.

АННОТАЦИЯ

Ефремова Н.В. Развитие конституционного законодательства в Украине (1917-1920). – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.01 – теория и история государства и права; история политических и правовых учений. – Одесская национальная юридическая академия, Одесса, 2002.

Данная диссертация представляет собой комплексное монографическое исследование практики конституционного развития на территории Украинской Народной Республики, Украинской Державы периода Гетманата, Западноукраинской Народной Республики и Украинской Народной Республики периода Директории без советского периода с 1917 по 1920 гг.

Во время исследований было проанализировано значительное количество нормативно-правовых актов Украины указанного периода, а также – специальной литературы по теме. Выявлены причины, отрицательно повлиявшие на развитие украинской государственности в 1917 – 1920 гг.

Исследуя истоки украинского конституционализма в диссертационном исследовании было отмечено, что с конца XIX – начала XX в. Украинская национальная идея приобрела значительно большее распространение, нежели за сто предыдущих лет. В этот период украинская политико-правовая платформа получила свою дальнейшую разработку в работах М. Драгоманова, который утверждал, что свободное государство с

демократическими институтами могут создать только свободные люди с гарантированными правами и свободами. Таким образом, первоочередным заданием украинцев М. Драгоманов считал борьбу за политическую свободу, понимая под этим права человека и развитую систему самоуправления. Равенство же всех граждан в гражданских правах и обязанностях, по мнению ученого, не может быть ликвидировано ни одним законом, за исключением военного времени в государстве.

В диссертационном исследовании отмечено, что практически во всех конституционных актах УНР, ЗУНР и УНР периода Директории свое отражение нашли стремления руководства страны к построению независимого государства, в котором защита основных прав

и свобод граждан гарантировались бы каждому гражданину Украины, а “трудовой принцип” в отношениях между государством и гражданами фактически отбрасывался. Также следует отметить, что практически с первых дней возрождения государственности в Украине в 1917 г. человеческая жизнь и достоинство считались бесспорной ценностью, а идея суверенитета государственной власти рассматривалась руководством Украины как историческая, современная и перспективная. В качестве исторической данная идея расширила границы познания в сфере государственного строительства, стала базовым компонентом теории государственного суверенитета, суверенитета нации и нашла свое отражение практически во всех конституционных и конституционно-проектных актах УНР, Украинской Державы, ЗУНР и УНР времен Директории. В данном исследовании впервые дается широкая социально-правовая характеристика частных проектов Конституции УНР, Украинской Державы, ЗУНР и УНР времен Директории с использованием научных исследований и переводов отдельных первоисточников, появившихся в течение последних четырёх лет.

Также следует отметить, что особенностью зарождения украинского конституционализма также можно считать то обстоятельство, что в 1917 г. он формировался в сложных условиях невосприятия идеи независимости Украины не только в России и Польше, но и значительной частью населения Украины. В целом же фатальную роль в государственном строительстве УНР, ЗУНР и УНР периода Директории сыграла несовершенная законодательная деятельность и отсутствие единого национального движения украинских патриотов, неопределенность в вопросе частной собственности на землю, отсутствие боеспособной армии и утопичность политических взглядов некоторых государственных деятелей.

Вероятно, одной из серьёзных ошибок, приведших к краху УНР, ЗУНР и УНР периода Директории стало также и то обстоятельство, что фактически в законодательстве не было чётко определено границ деятельности и компетенции местных органов власти и управления.

Относительно земельного вопроса в Украине 1917 – 1920 г. следует отметить, что он так и не был решен ни одним из правительств Украины указанного периода.

Ключевые слова: Украинская Народная Республика, Украинская Держава периода Гетманата, Западноукраинская Народная Республика, Украинская Народная Республика периода Директории, нормативно-правовые акты, конституционные акты, конституция, конституционное развитие.

SUMMARY

Efremova N.V. Development of the Constitutional Legislation in Ukraine (1917-1920). – Manuscript.

The Thesis stands for a degree of candidate in Law speciality 12.00.01 – theory and history of state and law; history of political and legal doctrines. – Odessa National Academy of Law, Odessa, 2002.

The thesis is devoted to the research of process of the constitutional construction in the Ukrainian People's Republic, Ukrainian state during the Hetmanship (Hetmanate), the West-Ukrainian People's Republic and the Ukrainian People's Republic during Directory within Soviet period and their normative legal and normative projective base up to 1920. A considerable amount of normative legal acts of Ukraine of the mentioned above period also special literature on the theme were analysed during the research. The reasons which influenced negatively the development of Ukrainian statehood during 1917-1920 were revealed in the work.

Besides, considerable attention was given to the study of draft constitutions of Ukrainian State in the period of the Hetmanship (Hetmanate). In this part of the paper two draft constitutions never published before were thoroughly analysed from the juridical point of view. Much was also done to authenticate the authorship of those documents and as result some other points Regarding this matter have been specified.

Key words: the Ukrainian People's Republic, Ukrainian state during the Hetmanship (Hetmanate), the West-Ukrainian People's Republic and the Ukrainian People's, Republic during Directory, normative – legal, constitutional acts, constitution, constitutional evolution.