

університету. Серія: Історія. Економіка. Філософія. К.: Видавн. Центр КДЛУ, 2000. Вип. 4. С. 196-213.

5. Папакін Г. Українська народна громада і Павло Скоропадський навесні 1918 р. // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України. К., 2008. Випуск 39. С. 129-150.

Єфремова Наталя Володимирівна

к. ю.н., доцент,
доцент кафедри історії держави і права
Національного університету
«Одеська юридична академія»

ХАРАКТЕРИСТИКА 2-Х ПРОЄКТІВ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ 1918 РОКУ.

За роки незалежності України науковцями фактично з нуля було розпочато процес висвітлення конституційного будівництва Української Держави у 1918 р. Десятки сучасних публікацій як на території України так і за її межами показують посилений інтерес до історії українського конституціоналізму початку ХХ ст. Слід відзначити, що змінюється не тільки оцінка державотворчої діяльності П. Скоропадського, а й методологічні підходи щодо її пізнання. Особливо гостро це відчувається стосовно аналізу конституційних актів та їхніх проєктів часів Української Держави.

У період з травня по жовтень 1918 р. в Українській Державі активно займались розробкою проєкту Конституції. У Центральному державному архіві вищих органів влади та управління України у Києві зберігаються два нереалізованих проєкти Конституції Української Держави.

Проєкт Конституції Української Держави, який зберігається у фонді 3766 ЦДАВО України [1, с. 28–29], має вигляд машинописної чернетки без зазначення часу його вироблення та авторського підпису. Він складається з 39 статей і не має розподілу на розділи. Можливо, що в цьому документі втрачене закінчення. Зміст проєкту відображає прагнення автора створити парламентарну демократично-правову державу, але аналіз документу свідчить про обмежену конституційну обізнаність автора (чи авторів). Припущення

щодо причетності С. Шелухіна до розробки цього проєкту є маловірогідними. Запрошений до співпраці з гетьманським урядом ще у травні 1918 р., він відповів відмовою. Причини небажання співпрацювати з гетьманом ним були викладені у приватному листі, який зберігається зараз у матеріалах особистого фонду С. Шелухіна у ЦДАВО України [2]. Аналізуючи матеріали цього фонду, спогади П. Скоропадського, праці Д. Дорошенко та спомини генерала Стеллецького [3] ми не зустріли жодного натяку на причетність С. Шелухіна до розробки будь-якого проєкту Конституції 1918 р.

За проєктом, Українська Держава визначалась державою суверенною і самостійною з неподільною територією (ст. 1–3). Повнота публічних прав належала усім її «горожа нам» (громадянам. – *Н.Є.*) і позбавлення їх було можливим лише постановою суду (ст. 4). У проєкті заборонялось подвійне громадянство (ст. 5). Громадянська та політична правоздатність визначалась з двадцятирічного віку і усі громадяни держави вважались рівними в правах, незалежно від їхніх походження і заможності (ст. 6–7).

В цілому, у проєкті затверджувалось досить широке коло прав громадян. Так, у статті восьмій встановлювалось: «Ніхто не може бути затриманий на території Української Держави без судового наказу, хіба на гарячим вчинку; але і в такому разі суд має в 24 години установити причину і спосіб затримання, або випустити на волю». Своє закріплення там знайшли такі демократичні досягнення української революції, як недоторканість домового вогнища, заборона незаконної конфіскації майна (ст. 9), забезпечення тайни листування «за винятком судового наказу» (ст. 10), заборонялись обмеження в правах слова, друку, організації страйку, «які не порушували постанов карного закону» (ст. 11). Також встановлювалась стаття, яка захищала громадян Української Держави від свавілля посадових державних осіб. Так, 12 статтею закріплялось право кожного громадянина притягнути до суду урядову особу, яка порушила публічні права громадянина. Стаття 13 гарантувала усім громадянам держави активне і пасивне виборчі права до обрання їх у всі органи влади місцевого та громадського самоврядування, а також до законодавчих органів.

У проєкті припускалась можливість припинення громадянських свобод лише за дозволом парламенту, не більше як упродовж 6 місяців, але не під час виборів до нього. Також передбачався інституту глави Української Держави з переліком його повноважень. Разом з тим, проєкт не містив статей, щодо компетенції місцевих органів влади, армії, бюджету, державної символіки та загальних напрямів внутрішньої та зовнішньої політики держави, це свідчить про те, що подальшого тексту або взагалі не було, або про його недосконалість. Верховним законодавчим органом держави, за проєктом, був парламент (ст. 14). Вища виконавча влада належала Раді Міністрів (ст. 15), а вищим судовим органом передбачався Генеральний Суд (ст. 16). Згідно проєкту, парламент обирався на підставі загальних, таємних, рівних і пропорційних виборів усіма правоздатними громадянами (ст. 17), за принципом – один депутат від ста тисяч громадян (ст. 18). Депутатом парламенту, терміном на чотири роки, мав право бути обраним кожний, не обмежений у правах громадянин держави (ст. 19, 22), яким надавалось право депутатського імунітету (ст. 20). Парламент повинен був збиратись не менш як на дві сесії що року, з перервою між сесіями не більш ніж три місяця. Всі справи у парламенті, крім зміни Конституції, проголошення війни, укладення миру та віддання під суд міністрів, вирішувались на підставі загального рівного голосування, а щодо зазначених справ, то їх вирішували «спеціальною більшістю» (ст. 26). Для ухвали зміни Конституції потрібно було дві треті присутніх депутатів. Ухвала ставала правосильною лише тоді, коли її підтвердить звичайна більшість парламенту у новому складі (ст. 28).

Закон вважався легітимним після схвалення його головою держави (ст. 32), але якщо закон двічі не діставав схвалення голови держави, але був двічі ухвалений парламентом, такий закон набував законної сили. Далі, у статті 33 і 34 зазначалось, що Рада Міністрів, яку формує голова держави, діставала свої повноваження від парламенту і перед ним звітувала.

Інший проєкт має назву «Проект Основних Законів Української Держави». Він зберігається у фонді 1064 названого архіву [4, с. 163–187].

Документ являє собою машинописну чернетку без вказівки часу розробки та авторських підписів. Щодо процесу розробки документу, то фонд містить матеріали, які прямо свідчать про використання авторами одного з варіантів «Проекту Основного Закону Російської імперії» 1905 року.

Слід зазначити, що за період 1905 р. в Російській імперії активно працювали над розробкою Основного Закону Російської імперії, а дискусії навколо цього процесу знаходили своє відображення на сторінках наукових видань 1905 р. Так, наприклад, у другому виданні збірника статей «Конституционное государство» (1905) [5, с.552–580] було зазначено, що у розробці даного проекту Основного Закону Російської імперії приймали участь «...група земців, учених і літераторів», а сам проєкт надається «відтвореним нашою періодичною пресою з іноземних газет» [5, с. 2–3] де, очевидно і була вперше опублікована ця праця. У вказаному збірнику подавалась друга редакція проєкту, перероблена бюро земського об'єднання, про що було зроблено невелике пояснення цієї події у вступі до збірника» [5, с. 7]. Порівняльний аналіз Проекту Основного Закону Української Держави з другим варіантом проєкту Основного Закону Російської Імперії не залишає сумнівів, що українські автори проєкту використовували обидва варіанти проєктів російських колег.

Увагу привертає і той факт, що на екземплярі зазначеного документу присутні рукописні правки особи, яка брала участь у розробці проєкту і які раніше приписували авторству гетьмана [6, с. 96]. На підставі висновку Одеського науково-дослідного інституту судових експертиз Міністерства Юстиції України встановлено: по-перше, рукописні правки на документі належать одній особі, а не декільком, як вважали раніше; по-друге, зазначені правки виконані не П. Скоропадським, що ставить під сумнів твердження окремих дослідників про одноособове авторство гетьмана цього проєкту.

За проєктом передбачалось утворення спадкової конституційної монархії на чолі з королем (ст. 24) – верховним главою держави, особою священною і недоторканною. Йому надавалось право розпуску парламенту і встановлення

терміну нових виборів, проголошення війни, укладення миру, призначення і звільнення міністрів та всіх інших посадових осіб, здійснення верховного командування збройними силами, жалування графських та інших титулів, помилування тощо. У ст. 24 зазначалось, що «з королівським Українським престолом нераздельними є престоли і титули Великого Князя Київського і Гетьмана Всея Україна і войск козацьких». Згодом, у вигляді приписки від руки, у проєкті, був доданий титул «Короля Галицького». Безумовно, що в документі відобразилась монархічна орієнтація її авторів щодо подальшого українського державного будівництва, унаслідок чого, вірогідно, проєкт залишився без реалізації.

У проєкті є прямі посилання щодо тимчасового використання в Українській Державі 1 тому Зводу Законів Російської імперії 1892 р. з питань урегулювання порядку спадкоємства престолу (ст. 25). Жоден акт короля з питань управління державою не ставав чинним, якщо він не мав підпису міністру «який тим самим приймає на себе за цей акт відповідальність» (ст. 30). Згідно ст. 34, жоден закон не міг бути скасованим чи призупиненим інакше, як тільки силою закону, а відповідальність посадових осіб за його порушення не відкладалась, якщо таке порушення сталось з розпорядження вищого керівництва (ст. 33).

Парламент, за проєктом, мав назву Державна Рада (ст. 27; розд. III). Тут слід зазначити, що окремі науковці помилково іменують його Сеймом, але це, не зовсім так. Цей термін дійсно був присутній на полях документу, але з невідомої причини був закреслений, про що свідчать чернетки проєкту [6, с. 176]. Парламент поділявся, за проєктом, на дві палати: верхню – Генеральну Раду у складі 150 осіб та нижню – Раду депутатів – із 600 членів. Третину членів верхньої палати король мав призначати довічно, інші 100 обиралися терміном на 6 років. Компетенція і порядок роботи Парламенту у проєкті не встановлювались, також як і порядок прийняття Конституції. Вірогідно, що конституція мала прийматись королівською грамотою, а зміни в ній вводились згідно з загальним законодавчим порядком.

У І розділі проєкту встановлювався перелік загальних прав та свобод громадян держави. Характерно, що так саме, як і в інших законодавчих актах доби П. Скоропадського, тут передбачався розподіл українського населення на козаків і не козаків. Згідно 1 статті, усі українські громадяни і козаки без різниці їх національності, віри, у своїх політичних і громадянських правах визнавались рівними перед законом [6, с. 172]. Кожному громадянину надавалась гарантія свободи віросповідання (ст. 2), слова (ст. 4), недоторканість особи та житла (ст. 6). Заборонялась перлюстрація приватної кореспонденції, окрім особливих випадків (ст. 5). Будь-яке затримання осіб, здійснене без достатніх підстав, чи продовжене понад законний термін давало право потерпілому на відшкодування державою спричинених цим збитків (ст. 6). Жодна людина не могла бути покарана інакше, як на підставі закону і тільки встановленою судовою владою (ст. 7–9).

За проєктом, досить не стандартно вирішувалось питання забезпечення права власності. Так, у статті 11 зазначалось, що ні хто не може бути позбавленим своєї власності інакше, як раді суспільної користі, у випадках визначених законом, з виплатою винагороди. Передбачалась обов'язкова початкова освіта, за винятком хворих дітей (ст.13). Право громадян на зібрання теж було гарантовано проєктом, але на умовах встановлення окремих обмежень, наприклад, місць проведення зібрань, присутності представників місцевої влади, попереднього повідомлення цієї влади (ст. 14). Статтею 18 проєкту, захищалось право всіх народностей України «на вільне культурне самовизначення», вживання ними рідної мови та влаштування навчальних закладів, утворення союзів і установ метою яких є збереження і розвиток мови, літератури і культури усіх національних меншин.

Українська мова визнавалась загальнодержавною, але місцеві мови користувались підтримкою закону. Права іноземців у проєкті визначались обмеженими (ст. 21). Передбачалось, що обмеження встановленого законом обсягу громадянських прав може бути здійсненим лише стосовно військових

осіб, які стояли на дійсній військовій службі, а також для місцевостей, які знаходились на військовому положенні (ст. 21).

Для управління державою король призначав Голову Міністрів – Державного Канцлера та міністрів, які в сукупності складали Раду Міністрів на чолі з Державним Канцлером. Вони повинні були відповідати перед Сенатом та Державною Радою за загальний рух державного управління.

П'ятий розділ проєкту був присвячений місцевому управлінню. Згідно із ст. 71, Україна поділялась на староства, повіти, волості та сільські общини. Місцеве управління складалось з органів центрального управління та органів самоврядування (ст. 72). Органи місцевого самоврядування складались з обласних, земських, повітових, волосних, сільських «зібраній та управ» (ст. 74), які були основані на прямому і таємному голосуванні усіх осіб, «мавших право участі у виборах...» (ст. 75). Діяльність місцевих органів центрального управління стосовно кола відомств органів місцевого самоврядування, за точно вказаними у законі винятками, повинна була здійснювати нагляд за законністю діяльності органів самоврядування (ст. 83).

У шостому розділі зазначалось, що Сенат реорганізується як верховний охоронець закону. Він мав складатись з трьох Касаційних департаментів: «адміністративного, карного та цивільного». В загальному своєму зібранні Сенат планувався як вищий верховний суд з правом оголошення законів, визначення відповідальності міністрів та загального нагляду за законністю дій судових установ та посадових осіб. Будь-яка залежність Сенату від міністра юстиції скасовувалась. Сьомий розділ містив перехідні положення.

Отже, обидва проєкти Конституції були пронизані ідеями парламентаризму та правової держави і хоч вони не зовсім збігалися з поглядами гетьмана, передусім у галузі розподілу влади і компетенції глави держави, їх можна вважати як спробу розбудови незалежної держави, головною метою якої було забезпечення верховенства закону, гарантії загальних прав та свобод людини, гідності особи, розвитку науки, освіти та культури громадян України, а також – їхньої рівності перед законом.

Література:

1. ЦДАВО України. Ф. 3766. Оп. 1. Спр. 42. Арк. 7-9; Арк. 28-29.
2. ЦДАВО України. Ф. 3695. Оп. 1. Спр. 133. Арк. 6-19; Спр. 80. Арк. 140.
3. ЦДАВО України. Ф. 1115. Оп. 11. Спр. 6. Арк. 160.
4. ЦДАВО України. Ф. 1064. Оп. 2. Спр. 1. Арк. 150; Арк. 163-187.
5. Конституционное государство. / Збірник статей Авалова З., Водовозова В., Гессена Г., Горенберга М., Котляревського С., Рейснера М. та ін.: Вид-во "Общественная польза". С.-Пб. Вид. Друге. 1905. 580 с.
6. Український парламентаризм: минуле і сучасне./ Кол. авт. Шемиученко Ю., Мироненко О., Погоріло В., Фрицький О., Кампо В. та інші. К.: Парламентське вид-во, 1999. 368 с.

Барановський П. П.

*аспірант кафедри історії держави та права
Національного університету
«Одеська юридична академія»*

*Наук. керівник – д.п.н. професор
кафедри історії держави та права
К. М. Вітман*

СИСТЕМА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ ЗА ПАВЛА СКОРОПАДСЬКОГО

Початок ХХ століття характерний рішучими державотворчими змінами на території України та світі в цілому. За часів панування Російської та Австрійської імперії на українських землях внутрішня політика втілювалась на їх розсуд та загалом була не популярна серед населення українських земель, що і стало однією з причин національних рухів. Одним з видатних будівників Української держави є Павло Петрович Скоропадський, який був проголошений гетьманом, тобто лідером Української держави. Для більш детального розуміння внутрішньої політики за часів П. Скоропадського слід розглянути систему органів державного управління, адже саме так можна зрозуміти суть та мету, яку перед собою бачив гетьман.

Характеризуючи режим П. Скоропадського, слід відзначити, що його потрібно розглядати, перш за все, як спробу шляхом зміни демократичної-