

11. Presidential Decree «On the Procedure for Considering an Electronic Petition Addressed to the President of Ukraine» dated August 28, 2015, № 523/2015. Retrieved from <http://www.rada.gov.ua>.

12. Nesterovich V.F. (2015) Institutional approval of electronic petitions in Ukraine in the context of foreign experience. *Viche (Veche)*. 22, 18–23. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2015_22_6.

13. The Cabinet of Ministers of Ukraine «On approval of the review e-petition addressed to the Cabinet of Ministers of Ukraine» dated July 22, 2016 number 457. Retrieved from <http://www.rada.gov.ua>.

14. Burov S., & Velichko N., & Yelihulashvili M., & Zhyhaldo V., & Kovshun L., & Levchenko A. (2017). Human rights and local democracy. Retrieved from <http://helsinki.org.ua/wp-content/uploads/2017/06/book-3.pdf>.

15. Khutky D. (2017) E-petition in Ukraine: the formation of a people's agenda. Analytical note. Kyiv (in Ukr.).

16. Report on the current state of implementation of electronic petitions (as of May 1, 2018). Retrieved from <http://www.petition.kyivcity.gov.ua>.

Стаття надійшла до редакції 21 травня 2018 р.

УДК 340

*А. Ю. Іванова**,

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,
старший науковий співробітник відділу
історико-правових досліджень
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

ТРАДИЦІЇ І НОВАЦІЇ В КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ 1918 РОКУ: ПОГЛЯД ЧЕРЕЗ СТОРІЧЧЯ

Здійснено спробу дослідити впливи української правової традиції та європейського конституціоналізму на текст Конституції УНР 1918 р. Автор акцентує увагу на контексті наступності та відновлення української державності в 1917 році. Розглянуто окремі правові та політичні інститути, закріплені в Конституції УНР, зокрема парламентаризм, народна законодавча ініціатива, інтерпеляції уряду, федералізм, національно-персональна автономія.

* Ivanova A. Yu., Candidate of Juridical Sciences (Ph.D.), Senior Researcher (Senior Scientific Researcher), Senior Scientific Researcher of Department of Legal History Studies in V. M. Koretsky Institute of State and Law of National Academy of Sciences of Ukraine

TRADITIONS AND NOVATIONS IN THE CONSTITUTION OF THE UKRAINIAN PEOPLE'S REPUBLIC OF 1918: A REVIEW THROUGH A CENTURY

Ключові слова: історія конституційного права, конституція УНР, 29 квітня 1918 р., відновлення, наступність, парламентаризм, народна законодавча ініціатива, інтерпеляції, автономія і федералізм, національно-персональна автономія.

Предпринята попытка исследовать влияние украинской правовой традиции и европейского конституционализма на текст Конституции УНР 1918 г. Автор акцентирует внимание на контексте преемственности и восстановления украинской государственности в 1917 году. Рассмотрены отдельные правовые и политические институты, закрепленные в Конституции УНР, в частности парламентаризм, народная законодательная инициатива, интерpellации правительства, федерализм, национально-персональная автономия.

Ключевые слова: история конституционного права, конституция УНР, 29 апреля 1918 г., восстановление, преемственность, парламентаризм, народная законодательная инициатива, интерpellации, автономия и федерализм, национально-персональная автономия.

An attempt was made to investigate the influence of the Ukrainian legal tradition and European constitutionalism on the text of the Constitution of the Ukrainian People's Republic of 1918. The author focuses on the context of continuity and the restoration of Ukrainian statehood in 1917. Some legal and political institutes of the Constitution of the Ukrainian People's Republic, in particular parliamentarism, the people's legislative initiative, interpellation of the government, federalism, national-personal autonomy are considered.

Key words: the history of constitutional law, the constitution of the UNR, April 29, 1918, restoration, continuity, parliamentarism, people's legislative initiative, interpellations, autonomy and federalism, national-personal autonomy.

Конституція, написана передчасно, — справа абсолютно марна
Фердинанд Лассаль

Постановка проблеми. Відновлення української державності в 1917 р. та потреба в установленні та унормуванні правно-державних інститутів спричинило активний розвиток конституційного процесу в досліджуваний період. Зауважимо, що термін конституційний процес для цілей даної розвідки вживається у вузькому сенсі — як розробка і прийняття Конституції і конституційних законів, тобто один з рівнів законодавчого процесу.

Результатом тривалої зовнішньої та внутрішньополітичної боротьби стало проголошення III Універсалом 7 (22) листопада 1917 р. Української Народної Республіки. Саме з цим моментом пов'язують початок встановлення системи законодавства УНР та її правової системи загалом. Водночас, конституційний процес був розпочатий значно раніше. Протягом нетривалого проміжку

часу було підготовлено декілька варіантів конституційного проекту, які були обнародовані для вселюдного обговорення. Зрештою, на засіданні Малої Ради 29 квітня 1918 р. було прийнято Статут про Державний устрій, права і вольності УНР, відомий також як Конституція Української Народної Республіки 1918 р.

Хоча історико-правові дослідження не мають за мету давати відповіді на проблеми сьогодення, однак для розвитку сучасного конституціоналізму вкрай важливим та необхідним є розуміння вітчизняної правової традиції. Корисним може стати привертання уваги до окремих правових інститутів, які відсутні у сучасній Конституції України 1996 р., але виглядають потрібними та актуальними на сьогоднішній день. Зокрема йдеться про право народної законодавчої ініціативи, інтерпеляції до уряду тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням історії українського конституціоналізму 1917–1921 рр. передусім присвячені роботи О. М. Мироненка [1]. Непрості умови, в яких на той час відбувався конституційний процес в Україні, а подекуди й засоби його проведення, дали вченому підстави запропонувати спеціальний термін — «український революційний конституціоналізм». Ювілейний 2018 рік актуалізував увагу дослідників до Конституції УНР 1918 р. — проведено чимало наукових форумів як в Україні, так і поза її межами. Круглий стіл до сторіччя Конституції УНР був організований Інститутом держави і права ім. В. М. Корецького НАН України [2]. Міждисциплінарний характер заходу дав змогу дослідити основні інститути, урегульовані в тексті Конституції, а також віднайти деякі традиції українського конституціоналізму, які можуть бути актуальними для сучасного конституційного процесу.

Постановка завдання. Метою публікації є висвітлення сучасних поглядів на Конституцію УНР 29 квітня 1918 р. як на видатну пам'ятку вітчизняного конституціоналізму та історико-правової думки. Планується проаналізувати текст документу як, з одного боку, втілення української традиції, а з іншого — результат найсучаснішого на той момент досвіду світового (європейського та північноамериканського) конституціоналізму.

Основні результати дослідження. Насамперед зауважимо, що Конституція має відповідати тим умовам, в яких вона утворилася, тому не варто надміру ідеалізувати її інструментарій для іншого суспільства та часу.

Головна її цінність як пам'ятки права мабуть полягає у можливості зрозуміти та відчувати ту правову та державницьку традицію, носієм якої вона є. Проголошення УНР стало втіленням принципу рівноправ'я та самовизначення народів і націй — найціннішого досягнення цілого революційного руху відомого як весна народів. Водночас, неприпустимо мало ми звертаємо увагу на інший важливий момент — УНР була для її творців не первісно проголошеною, а відновленою державою, наступницею української козацької демократії. Обґрунтування континуїтету або наступності української державності в той час було не лише предметом академічних досліджень. На з'їзді українських правників в Києві ще на початку червня 1917 р. Михайло Грушевський доводив право на відновлення пунктами Переяславського договору, а саме державними атрибутами, які за весь час перебування в складі Російської імперії не були скасовані жодним юридичним актом. Нагадаємо, що за Березневими статтями передбачалося збереження в Україні місцевого права, території, форми урядування й адміністративно-територіального устрою Української козацької держави, її суду й судочинства, фінансової та фіскальної систем тощо. Саме про відновлення української держави як про доконаний факт пише правник Андрій Яковлів. Двічі міністр юстиції Сергій Шелухін звертається до римського «*restitutio in integrum*» — «В 1654 році Гетьманська Україна уявляла собою, як тоді писали “Річ Посполиту Українську”, тобто українську республіку з гетьманом на чолі. В тому ж році пішла вона під протекцію московського царя і стала під його рукою. А коли в 1917 році не стало царя для України і Росії наступили “*restitutio in integrum*” повернення до попереднього стану. Була Україна самостійною державою — такою стала й знову...». В ст. 1 Конституції УНР прямо зазначено «Відновивши своє державне право, яко Українська Народна Республіка, Україна...». Тяглість правно-державної традиції прослідковується і в текстах інших конституційно-правових актів, зокрема Універсалів. Обмежений обсяг статті не дає можливості зупинитися на всіх формах. Згадаємо лише деякі з них.

1. Це, передусім, традиція народоправства. З мемуарів можна висновувати, що творці УНР чітко усвідомлювали переваги жорсткіших системоцентричних форм для революційного перехідного періоду. Попри це, Україна в 1917–1918 рр. прагнула стати парламентською республікою. І Грушевський обґрунтовував такі прагнення саме близькістю республіканської форми до козацької

демократії, до системи козацьких рад — генеральних, старшинських, полкових, сотенних. Історики зазначають, що варіантів назви для створеного на папері органу було декілька: «Об'єднання українських громадських організацій», «Центральне українське об'єднання», «Центральна Українська Рада». Грушевський згадує, що «без дискусії, якимось самою собою прийшла назва «Центральної ради» — в протиставлення всяким місцевим і професійним радам, що творились дедалі все в більшому числі». Говорячи про «Універсал» (як найменування документа) Грушевський зазначав, що воно «ставило на порядок дня спомин української державності колишньої гетьманщини, перетопленої і о[чи]?щеної в огні нового революційного руху, відкликалося на підсвідомі мрії на відновлення старих державних традицій в нових, кращих формах» [3]. Можливо і найменування інших інституцій та посад таких як Центральна рада, Генеральний Писар, Генеральний Секретаріат були сприйняті без особливих дискусій через близькість цих найменувань форми козацької державності. Втім, якщо говорити про Центральну раду та Генеральну раду, організаційно ці органи були схожі хіба що непостійністю і нерегулярністю своїх сесій. Зрештою це закономірно, адже у Пактах і конституціях Пилипа Орлика 1710 р. у формування Генеральних рад вже закладений представницький принцип, а також скликання їх на основі загального виборчого права. Ці принципи пройшли апробацію в Російському та в Австро-Угорському парламенті, та були сприйняті українськими державотворцями з одного боку як найсучасніші на той момент, з іншого — як втілення розвитку української традиції.

Щодо форми інституції, то в проекті Михайла Драгоманова передбачався двопалатний парламент, така форма закріплена і в деяких хронологічно пізніших конституційних проектах періоду Гетьмана Скоропадського («Проект Основных законов Украинской державы») та Директорії (проект Отто Ейхельмана). Михайло Грушевський натомість вважав, що двопалатний парламент достатньо скомпрометував себе в Європі, і, обґрунтовуючи власний проект конституції 1905 р., наголошував, що такий парламент буде неефективним для Російської імперії. В Конституції УНР перемогла саме ця позиція і Всенародні Збори це однопалатний парламент.

2. Цікавим інститутом, закріпленим в тексті Конституції УНР, є народна законодавча ініціатива [4]. Ним передбачено право

вносити законодавчі проекти громадянами республіки кількістю не менше 100 тисяч. Цей інститут закріплений також в Союзній Конституції Швейцарської конфедерації 1874 р. та в Конституціях окремих її кантонів. Конституція республіки та кантону Женева містила окремий Закон про ініціативу, більшою мірою присвячений саме праву народної ініціативи. В усіх цих конституціях право народної ініціативи полягало в праві певної кількості громадян держави звертатися до законодавчого органу з законодавчими пропозиціями. Різними були кількість підписантів, форма подання (якщо в українському тексті йдеться лише про законопроекти, то в Швейцарській конституції та Конституціях її кантонів могли бути подані як сформовані проекти, так і законодавчі пропозиції). Головна відмінність полягала в наявності механізму народного голосування або референдуму. Так, законодавчі проекти та пропозиції, відхилені або змінені законодавчим органом, могли бути затверджені народом на референдумі. Таким чином, пропозиції та проекти, подані в порядку народної законодавчої ініціативи, отримували підвищений захист порівняно із іншими проектами. В Конституції УНР такий механізм не був передбачений.

Загалом варто відмітити широке коло суб'єктів законодавчої ініціативи за Конституцією УНР, що не було традиційним для тогочасних європейських конституцій. Ініціювати законопроект могли й органи самоврядування, які об'єднують не менше 100 тисяч виборців, і окремі фракції. Водночас, окремі депутати, для ініціювання законопроекту мали об'єднуватися у колектив складом не менше 30 осіб. Така практика також заслуговує на всебічне вивчення для цілей сучасного законотворчого процесу. Адже неабиякою проблемою сучасного законотворення є завалення парламенту проектами вкрай низької якості та сумнівної мети. Переважно така ситуація пов'язана із активною популістичною діяльністю окремих депутатів Верховної Ради України на ниві законопроектів. Можливо такий бар'єр для депутатської законодавчої ініціативи дасть змогу зменшити кількість неякісних законопроектів та почасти вирішить проблему. Втім, це тема окремої розмови.

3. Ще одним важливим інститутом був парламентський контроль за діяльністю уряду у формі інтерпеляцій. Кожен депутат законодавчого органу мав право поставити питання перед Кабінетом загалом або окремими його членами. Питання мали подаватися через Президію Всенародних Зборів. Також фракції або

депутати кількістю не менше 15 осіб могли вимагати пояснень від уряду або окремих його членів. Парламент своєю більшістю міг висловити недовіру як уряду, так і окремим його членам. А постановою 2/3 Всенародних Зборів члени Ради Народних Міністрів могли бути віддані під слідство й суд за свою діяльність. Інститут інтерпеляції містився і в деяких пізніших проектах української Конституції.

Сьогодні Інститут стратегічних досліджень аргументовано доводить, що запровадження інституту інтерпеляції в Україні підсилить контрольну функцію парламенту за діяльністю уряду, та його політичну відповідальність. Відсутність нормативного закріплення в Конституції України інституту інтерпеляції в інституті вважають прогалиною, яка не сприяє ефективному здійсненню парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України та окремих міністрів, враховуючи вітчизняну практику реалізації парламентом нормативних положень чинного законодавства України щодо депутатських запитів і звернень. Експертами запропонований такий механізм процедури інтерпеляції, а саме: — внесення інтерпеляції, кола її адресатів (Уряд, окремі міністри та, можливо, голови інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується членами уряду); — кола питань (за виключенням, наприклад, питань щодо обороноздатності держави, особистого життя адресатів запитів, обвинувачень їх у вчиненні протиправних дій), щодо яких вона може застосовуватися; — правових наслідків (позитивна оцінка відповіді на інтерпеляцію або оголошення вотуму недовіри, що тягне за собою відставку уряду або окремої посадової особи). Процедуру інтерпеляції доцільно ініціювати від імені кількісно визначеної групи народних депутатів України [3].

4. Традиційним для України стало закріплення принципу децентралізації та широкого місцевого самоврядування із громадами, виборними радами на місцях, які мали стати єдиною безпосередньою місцевою владою. Міністри УНР за Конституцією мали лише контролювати та координувати їх діяльність в межах визначеної законом компетенції, не втручатися в їх діяльність та допомагати за їх зверненням. Всі спори між місцевою та вищими органами влади мав вирішувати суд.

5. Багато можна говорити і про закріплення в тексті Конституції принципів автономізму та федералізму. Зауважимо, що тут варто розрізняти автономію територіальну (як форму державного

устрою, частину дихотомії автономія-федерація) та нетериторіальну (автономію для національних меншин, принцип вирішення національного питання у формі закріплення за меншинами громадянських прав і свобод).

Щодо федералістської концепції. Вона переважала в той час в державному будівництві, навіть отримала закріплення у вперше оприлюдненому Грушевським 30 жовтня 1917 р. проекті Конституції УНР (на 7-й сесії ЦР). Цей же проект згодом в доповненому вигляді був ухвалений комісією 10 грудня 1917 р. та опублікований для ознайомлення в пресі. Для виокремлення від остаточного тексту Конституції УНР далі називатимемо його проект Конституції УНР від 10 грудня 1917 р. Варто зауважити, що тогочасні уявлення про федерацію суттєво відрізнялися від сучасного розуміння. Так, енциклопедія Брокгауза та Ефрона визначає Федерацію (нім. Bundesstaat) як складну державу, що є наступним етапом розвитку Союзу держав або конфедерації (нім. Staatenbund). Так само для Костомарова та Драгоманова федералізм не означав відмову від незалежності. Михайло Грушевський взірцями федеративних республік називав Швейцарську, Північно-Американську, Бразильську — те що ми сьогодні називаємо конфедераціями. Він прямо зазначав, що для федералістів-українців, федералізм не є перехідним щаблем до державної незалежності! «Навпаки, для нас, українців, державна незалежність знаходиться не попереду, а позаду нас».

Важливо й те, що навіть в першому Конституційному проекті, який передбачав участь Української Республіки в Федеративній Республіці Російській, найвище суверенне право в УНР закріплювалось за українським народом (разом з народностями, які живуть з ним на українській землі). «Се суверенне право здійснюється через Всенародні Збори українські».

Було визначено вичерпний перелік питань, вирішення яких УНР мала передати в компетенцію федерації — це, переважно, зовнішньодержавні питання. Цікаво, що 9 з 13 пунктів проекту Конституції УНР від 10 грудня 1917 р. з цього питання у дещо видозміненому вигляді фактично повторювали аналогічні положення Конституції Німецької імперії 1871 р. Так, в текстах обох документів до компетенції федеративного рівня влади переходили такі питання: встановлення одиниць мір, ваги і монет; унормування питань натуралізації, набування та втрати громадянства, охорони іноземців; митне законодавство; охорона авторських

прав і патентів; поштова і телеграфна справа; охорона торгівлі і мореплавства за кордоном; взаємність визнання та виконання судових рішень тощо.

Проектом Конституції УНР 10 грудня 1917 р. до федеральних справ також відносилися міжнародні відносини, рішення про війну та мир, командування військовими силами під час війни — пункти зумовлені, вочевидь, особливостями епохи. Також лише в українському проекті закріплений нагляд за додержанням прав національних меншин.

Схожими в конституційних документах були положення щодо унормування спільного законодавства, але якщо в німецькій Конституції прямо зазначено про спільність цивільного, кримінального права та судустрою, то в проекті Конституції УНР ішлося про вироблення спільних принципів для цивільного, кримінального права та процесу.

До остаточного тексту Конституції УНР положення щодо федеративного зв'язку з Росією, не увійшли. Але така схожість їх з нормами німецької Конституції є безперечно цікавою на шляху пошуку джерел тексту Конституції УНР.

6. Звернімося ще до одного інституту — екстериторіальної національної автономії для меншин. З одного боку право націй на розбудову своїх культурних інституцій (право на мову, на освіту) фактично на національно-культурну автономію міститься вже в проекті Михайла Драгоманова. Однак очевидно, що концепція національно-персональної автономії, яка реалізована в Конституції УНР, була сформована трохи пізніше. Авторство ідеї національно-персональної автономії переважно пов'язують з працями австрійських мислителів, зокрема Бауера Шпрингера і перша відома спроба реалізації її відбувалася саме в Австро-Угорщині, чеській Моравії. Маловідомою є аналогічна автономістська концепція єврейського історика Шимона Дубнова, опублікована ним приблизно в той самий час.

Концепція національно-персональної автономії, закріплена в Конституції УНР, фактично передбачала утворення національними меншостями окремої автономної системи органів самоврядування, які при цьому визнаються державними органами та інтегруються до системи загальнодержавних органів влади. Ця система має свої органи представницької та виконавчої влади, місцеві органи, право збирати податки і навіть сурогат території — національний кадастр.

Тут цікаво, що національно-персональна автономія в Україні законодавчо оформилась саме з подачі і за активної участі українського єврейства. Адже фактично закон про національно-персональну автономію розроблявся в Міністерстві національних справ спеціальною комісією, яку неофіційно називали єврейська комісія під головуванням Мойсея Зільберфарба. Також зазначають про активну участь у підготовці законопроекту Ісає Хургіна. Згодом закон про національно-персональну автономію практично дослівно був інкорпорований у Конституцію УНР, що дає підстави доволі впевнено стверджувати про авторство принаймні цієї частини Конституції УНР.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Таким чином, Конституція Української Народної Республіки, прийнята на засіданні Малої Ради 29 квітня 1918 р., є визначальною пам'яткою українського конституціоналізму та політико-правової думки. Аналіз її положень дає підстави стверджувати, що вона уособлювала унікальне поєднання місцевої правно-державної традиції із досвідом та надбаннями тогочасного світового (європейського та північноамериканського) конституціоналізму.

Попри високе історичне та наукове значення, Конституція УНР досі залишається поза серйозною увагою науковців. Дослідження цього документа, історії та джерел його творення залишається актуальним та перспективним для сучасного конституціоналізму та історії галузі. А деякі інститути, реалізовані в тексті Конституції УНР заслуговують на всебічне вивчення та можливе застосування в сучасному конституційному процесі.

Список використаних джерел:

1. *Мироненко О. М.* Витоки українського революційного конституціоналізму 1917–1920 рр. Теоретико-методолічний аспект. Монографія. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. — 260 с.
2. *Олександр Скрипнюк, Ігор Усенко, Анастасія Іванова* До ювілею Конституції Української Народної Республіки // *Голос України*. — № 81. 3 травня 2018 р. — С. 3, 5.
3. *Грушевський М.* Спомини // Київ. — 1988. — № 9. — С. 115–140.
4. *Іванова А. Ю.* Законодавчий процес і законодавча техніка в період Центральної Ради, Гетьманату П.П. Скоропадського та Директорії. — К.: Наукова думка, 2011. — 223 с.
5. «Запровадження інституту інтерпеляції в Україні як однієї з форм парламентського контролю за діяльністю уряду». Аналітична за-

писка. Національний інститут стратегічних досліджень / Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1588/>

References:

1. Myronenko O. M. (2002). Origins of Ukrainian revolutionary constitutionalism 1917–1920. Theoretical and methodological aspect. Monograph. Kyiv (in Ukr.).
2. Skrypniuk Olexandr, Usenko Ihor, Ivanova Anastasiia. (2018). To the anniversary of the Constitution of the Ukrainian People's Republic. *Holos Ukrayiny*, № 81. 3 May, 2018, 3, 5. (in Ukr.).
3. Hrushevsky Mykhaylo (1988). Memoirs (Spomyny). Kyiv (in Ukr.).
4. Ivanova A. Yu. (2011). Legislative process and legislative technique during the Central Rada, Hetmanate of the Pavlo Skoropadsky and the Directory. Monograph. Kyiv (in Ukr.).
5. «The introduction of the institution of interpellation in Ukraine as one of the forms of parliamentary control over the activities of the government». Analytical note. National Institute for Strategic Studies / Access Mode <http://www.niss.gov.ua/articles/1588/> (in Ukr.).

Стаття надійшла до редакції 16 червня 2018 р.

УДК 340+001

*Л. В. Міхневич**,
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри теорії та історії права
ДВНЗ «Київський національний економічний
університет ім. Вадима Гетьмана»

**ПОЛІЦЕЙСЬКЕ (АДМІНІСТРАТИВНЕ) ПРАВО ПОЗА
КЛАСИЧНИМИ УНІВЕРСИТЕТАМИ (XIX–ПОЧАТОК XX СТ.)**

Досліджено становлення адміністративного права як навчальної дисципліни та науки у вищих навчальних закладах українських губерній Російської імперії (за межами класичних університетів). Встановлено обсяги та перелік адміністративно-правових курсів, виток наукового вивчення поліцейського (адміністративного) права.

* Mikhnevych L.V., Candidate of Juridical Sciences (Ph.D.), Associate Professor (Docent), Professor of the Theory and History of Law Department in Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman

POLICE (ADMINISTRATIVE) LAW AFTER CLASSICAL UNIVERSITIES (XIX — BEGINNING OF XX ST.)