

**Андрій Пижик, Юрій Слюсаренко**

## ПРОЕКТ КОНСТИТУЦІЇ УНР 1917 р.: ПЕРЕДУМОВИ ПОЯВИ, ЗМІСТ, СУЧАСНІ ОЦІНКИ

*У статті проаналізовано передумови розробки та зміст проекту Конституції УНР, підготовленого комісією Української Центральної Ради у грудні 1917 р. Акцентовано увагу на положеннях проекту, які не знайшли подальшого втілення у схваленому Малою Радою Статуті про державний устрій, права і вольності УНР. Визначено значення документа для розвитку української конституційної думки.*

**Ключові слова:** Українська Центральна Рада, конституційний проект, УНР, федерація, національні меншини.

Українська революція 1917–1921 рр. сприяла розвитку національної конституційної думки. Українська Центральна Рада, Гетьманат, ЗУНР, Директорія УНР зробили внесок у розвиток українського конституціоналізму, збагативши його конституційними актами та проектами, що пропонували різні моделі побудови української державності. У кожному з періодів боротьби за відновлення і збереження держави були свої особливості, досягнення і прорахунки у справі конституційного будівництва.

Найбільша еволюція варіантів побудови української держави відбулася в часи створення та функціонування Центральної Ради. Конституційний статус державності змінювався від проголошення автономії України у складі Росії у червні 1917 р. і до обнародування IV Універсалу в січні 1918 р. та схвалення Малою Радою Статуту про державний устрій, права і вольності УНР в останній день засідань, які закріплювали незалежність і самостійність української держави. Пошук шляхів втілення української державності, взаємини з центральною загальноросійською владою, наростання невдоволення в суспільстві невірними економічними та соціальними проблемами необхідно було враховувати в конституційному забезпеченні державотворчого процесу.

Конституційному будівництву в революційні роки присвячена значна кількість наукових досліджень. За час, що минув після повернення чи введення до наукового обігу конституційних документів доби Української Центральної Ради, підготовлені дисертації, монографії, брошури, статті, в яких історики, правознавці, політологи висвітлювали різноманітні аспекти, пов'язані з появою та аналізом їх змісту. З'явилися й узагальнюючі праці, в яких автори, висвітлюючи особливості конституційного процесу в роки революції, приділяють

значну увагу конституційним актам та проектам 1917–1918 рр.<sup>1</sup>

Державотворча діяльність Центральної Ради, конституційне будівництво у 1917–1918 рр. відобразилися в роботах як істориків, так і правознавців<sup>2</sup>. Детально аналізуються в наукових працях

<sup>1</sup> Єфремова Н.В. Розвиток конституційного законодавства в Україні (1917–1920): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01; Одес. нац. юрид. акад. Одеса, 2002. 20 с.; Подковенко Т.О. Становлення системи законодавства України в 1917–1920 роках (Українська Центральна Рада, Гетьманат П. Скоропадського, Директорія УНР): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2004. 21 с.; Іванова А.Ю. Законодавчий процес і законодавча техніка в період Центральної Ради, Гетьманату П.П. Скоропадського та Директорії. Київ: Наукова думка, 2011. 223 с.; Чубата М.В. Законодавство у сфері державного будівництва доби Української революції 1917–1921 років в історико-правових дослідженнях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2015. 20 с. та ін.

<sup>2</sup> Мироненко О.М. Світоч української державності. Політико-правовий аналіз діяльності Центральної Ради. Київ, 1995. 328 с.; Верстюк В.Ф. Українська Центральна Рада: навч. посіб. Київ: Заповіт, 1997. 341 с.; Солдатенко В.Ф. Третій Універсал Центральної Ради і плани федеративного переустрою Росії. *Український історичний журнал*. 2003. № 4. С. 3–10; Ярош Д.В. Універсали української Центральної Ради — конституційні акти української державності 1917–1918 рр.: їх зміни та історичне значення. *Університетські наукові записки*. 2006. № 3–4. С. 36–43; Терлюк І.Я. Національне українське державотворення 1917–1921 рр.: історико-правовий нарис. Львів: Вид-во Тараса Сороки, 2007. 260 с.; Захарчук А.С. Державотворення та правотворення доби Української Центральної Ради. Харків: Право, 2008. 274 с.; Устименко В.М. Формування правничої бази для регулювання міжетнічних відносин у період Української Центральної Ради. *Український історичний журнал*. 2012. № 1. С. 79–88; Захарченко П.П. Третій універсал Української Центральної Ради як акт проголошення державної незалежності України. *Науковий часопис НПУ імені М.П. Драгоманова. Серія 18: Економіка і право*. 2013. Вип. 23. С. 112–118; Терлюк І.Я. Український конституціоналізм як державно-правова практика:

обставини схвалення, зміст та значення Статуту про державний устрій, права і вольності УНР (Конституції УНР 1918 р.)<sup>3</sup>. Однак в історіографії лише побіжно згадується проект Конституції УНР, який був підготовлений і опублікований у грудні 1917 р. Аналізуючи окремі положення з цього проекту, О.М. Мироненко наголошував, що ні в минулому, ні в сучасній літературі цей документ майже не розглядався<sup>4</sup>.

Враховуючи, що на сучасному етапі розвитку вітчизняної історіографії практично відсутні праці, що в них детально вивчається Проект Конституції Української Народної Республіки, **метою статті** є аналіз обставин появи, змісту та значення конституційного проекту, опублікованого в грудні 1917 р. Насамперед увага звертається на ті відмінності, що містяться в проекті Конституції УНР 1917 р. і схваленому Малою Радою у квітні 1918 р. Статуті про державний устрій, права і вольності УНР.

Період Української революції 1917–1921 рр., пов'язаний із діяльністю Української Центральної Ради, характеризується розгортанням державного будівництва в різних сферах, формуванням нормативної бази функціонування держави. Конституційними актами стали чотири Універсали Центральної Ради, закони, що визначали основи державного ладу (закони про вибори до Установчих зборів УНР, про порядок видання законів, про національно-персональну автономію, про громадянство УНР, про державну мову, впровадження рішенням Малої Ради тризуба як Герба УНР тощо). У багатьох

документах конституційного характеру наголошувалося на тому, що вони мають силу до рішення Всеукраїнських Установчих зборів.

Ще у червні 1917 р. була створена спеціальна комісія Української Центральної Ради з вироблення проекту статуту автономії України (голова — М. Левитський), кількість членів якої мала досягти 100 осіб відповідно до пропорційного національного представництва. Комісія підготувала проект Статуту вищого управління України, який з уточненою назвою «Статут Генерального Секретаріату» схвалила Мала Рада 29 (16 за ст. ст) липня 1917 р. Цей документ Олександр Шульгін назвав першою конституцією України, а Михайло Ткаченко привітав з першою конституцією прав українського народу. Представники національних меншин М. Литваков і М. Зільберфарб наголосили, що цей документ буде мати значення для України, Росії, Європи й усього світу<sup>5</sup>. Однак голові Генерального Секретаріату В. Винниченку і делегації під його керівництвом не вдалося переконати представників Тимчасового уряду у важливості запропонованого Центральною Радою Статуту. Натомість з'явилася Тимчасова інструкція Генеральному Секретаріатові Тимчасового уряду на Україні, яка хоч і була документом конституційного характеру, але суттєво змінювала статус української автономії.

Спроби правих сил зупинити зростаючий хаос у країні, здійснення державного перевороту в Росії, в результаті якого владу силою захопили більшовики, пригальмували процеси державного та конституційного будівництва. І лише 12 листопада (30 жовтня за ст. ст) 1917 р. на сьомій сесії Центральної Ради М. Грушевський виступив із доповіддю про роботу комісії щодо вироблення автономного статуту України.

Виступ М. Грушевського було опубліковано в газеті «Народна воля» 20 (7 за ст. ст.) листопада № 154. Акцент Михайло Сергійович зробив на тому, що майбутня конституція встановить державний характер України. І коротко сформулював 6 складових частин її проекту: 1) конституція мала бути загальнодемократичною, встановлювати державний характер України, її територію та основні права громадян Української Республіки; 2) вона мала визначити відносини із Федеративною Російською Республікою, до складу якої входить Україна; 3) мало бути обґрунтовано компетенції вищого органу законодавчої влади Всенародних зборів (сойму) та їх президії, зокрема Голова Всенародних зборів мав стати головою Української Республіки, на нього покладалися відносини з федеральним урядом

доба Першої «УНР». *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки.* 2015. № 825. С. 289–294 тощо.

<sup>3</sup> Кульчицький В.С. Основні положення Конституції УНР. *Теоретичні та практичні питання реалізації Конституції України: проблеми, досвід, перспективи:* мат-ли наук.-практ. конф., 25.06.1997 р., Київ. Харків, 1998. С. 39–41; Рум'янцев В.О. Конституція УНР 1918 р. спроба розподілу влади. *Вісник Академії правових наук України.* 1998. № 1. С. 83–88; Реєнт О.О. Перша Конституція незалежної Української держави — Конституція УНР від 29 квітня 1918 р. (історико-правові передумови прийняття). *Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України.* 2002. № 2. С. 201–204; Ярош Д.В. Конституція УНР 1918 року про права і свободи людини: історичний досвід і сучасність. *Університетські наукові записки.* 2006. № 1. С. 6–11; Чорний Д.М. Законодавча і виконавча влади в Конституції УНР: проблеми оцінки документа. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія: Історія України. Українознавство: історичні та філософські науки.* 2010. № 906. Вип. 13. С. 47–53; Логвиненко І.А. Конституція УНР 1918 року: історія розробки, прийняття та оцінки в історіографії. *Право і Безпека.* 2017. № 1. С. 35–39 тощо.

<sup>4</sup> Мироненко О.М. Витоки українського революційного конституціоналізму 1917–1920 рр.: теоретико-методологічний аспект. Київ, 2002. С. 128; Його ж. Конституційний Суд України: історія і сучасність, доктрина і практика. Київ: Київська правда, 2010. С. 194.

<sup>5</sup> Українська Центральна Рада: документи і матеріали: у 2 т. Т. 1: 4 березня — 9 грудня 1917 р. Київ: Наукова думка, 1996. С. 182.

і загальне представництво УНР; 4) мало бути визначено права виконавчої влади — Кабінету Міністрів; 5) мало бути визначено організацію судової влади — Генерального Суду; 6) мало бути обговорено встановлення конституційних гарантій прав національних меншин. Підсумовуючи свій виступ, М. Грушевський наголосив, що республіка повинна бути демократичною, у якій не залишиться місця ніякому «лічному режимові», та унітарною з широкою автономією окремих земель, гарантованими конституцією повноваженнями місцевих самоврядувань і забезпеченням культурно-національних інтересів національних меншин<sup>6</sup>.

Передбачалося, що незабаром на розгляд Центральної Ради мав бути представлений проект конституції, який остаточно затвердять Всеукраїнські Установчі збори. Однак запланованого обговорення не відбулося через повстання більшовиків у Києві на Печерську і подальші політичні події, що відбувались у місті. Проголошення III Універсалу продемонструвало необхідність прискорити вироблення власної конституції.

Конституційна комісія завершила роботу і схвалила проект 10 грудня. Проект Конституції Української Народної Республіки був опублікований 16, 17, 20 (за ст. ст) грудня 1917 р. у газеті «Народня воля». Він містив 72 статті, які розподілялися на 8 розділів. Відповідно до опублікованого конституційного проекту УНР повинна була стати автономною частиною Федеративної Республіки Російської і реалізовувати суверенітет українського народу спільно з іншими народностями, які мешкають на її території, через всенародні збори, за винятком певних прав, що добровільно передавались центральним органам федерації.

Загальна характеристика конституційного ладу містила пояснення причин розробки власної конституції, яка мала сприяти захисту краю, забезпечення прав, свобод і добробуту своїх громадян. Закріплювалися принципи народного суверенітету та децентралізації, широкого самоврядування на рівні землі, волості й громади.

У назві проекту визначено найменування держави «Українська Народна Республіка». Далі по тексту документа в абсолютній більшості вживається назва Українська Республіка, п'ять разів — Народна Республіка, один раз — Республіка Україна і в останній, 72 статті згадується Національна Республіка. У схваленому згодом Статуті про державний устрій, права і вольності УНР вживається повна назва Українська Народна Республіка.

<sup>6</sup> Грушевський М.С. Твори: у 50 т. / голов. ред. П. Сохань. Львів: Світ, 2007. Т. 4, кн. 1. С. 69–72.

Територія республіки проголошувалася неподільною і включала українські землі, що входять до російської держави, зокрема губернії Київську, Подільську, Волинську, Холмську, Чернігівську, Полтавську, Харківську, Катеринославську, Херсонську і Таврійську, «за виключенням частей неукраїнських (як Крим) і з причиненням сусідніх територій українських»<sup>7</sup>. Звертає на себе увагу те, що, як і в III Універсалі Центральної Ради, так і у виступі М. Грушевського з приводу майбутньої конституції, у проекті визначалося, що до УНР входить Таврійська губернія, але без Криму. Відповідно до етнографічного принципу, задекларованого розробниками проекту, до складу УНР мали входити території, на яких мешкала більшість українців. У роки революції на території Кримського півострова мешкало українців близько 11 %, натомість росіян 42 % і кримських татар 25 %<sup>8</sup>. Саме такий склад населення пояснює перспективи включення до УНР Таврійської губернії без півострову. Західноукраїнські землі могли б увійти до складу української республіки, коли місцеве населення виявить бажання приєднатися до російської держави взагалі, а не до УНР зокрема.

Кожна особа, яка народилася на території республіки, могла стати її громадянином або набути громадянство відповідно до визначеної загальноросійськими законами процедури (ст. 7). Позбавити ж громадянських прав громадянина можна тільки за рішенням Генерального Суду (ст. 8). Проект містив норми про юридичну рівність громадян (ст. 10), відсутність різниці між чоловіком і жінкою в правах (ст. 9), активне і пасивне виборче право отримували громадяни, яким виповнилося 20 років (ст. 9). Заборонялася смертна кара і покарання, що принижують людську гідність (ст. 12). Затримання громадян можливе лише за вироком суду чи у разі, коли злочинець спійманий на гарячому, але з подальшим рішенням суду щодо запобіжного заходу (ст. 11)<sup>9</sup>. Проект не містив детального переліку прав і свобод громадян, оскільки це стосувалося б до преюратив загальнофедеральних нормативних документів.

Розділ III конституційного проекту врегулював статус УНР у складі оновленої Федеративної Російської Республіки, відносини республіканських та загальнофедеральних органів влади. Відповідно до ст. 14, українці разом з іншими народами, які мешкають на українській землі,

<sup>7</sup> Українська Центральна Рада: документи і матеріали: у 2 т. Т. 2: 10 грудня 1917 р. — 29 квітня 1918 р. Київ: Наукова думка, 1997. С. 5.

<sup>8</sup> Крим: шлях крізь віки: історія у запитаннях і відповідях / відп. ред. В. Смолій. Київ, 2014. С. 253.

<sup>9</sup> Українська Центральна Рада: документи і матеріали. Т. 2. С. 5–6.

добровільно передавали центральним органам російської республіки широке коло повноважень. Перелік повноважень містив 13 пунктів, частина яких мала певні застереження: закордонні відносини (хоча УНР залишала за собою право мати за кордоном своїх фінансових і торговельних агентів для охорони інтересів громадян), оголошення війни і миру, захист торгівлі й мореплавства за кордоном, встановлення одиниць мір, ваги, монети, санітарних і карантинних правил, схвалення митного законодавства та спільних принципів цивільного, кримінального права і процесу, унормування у сфері зв'язку і транспортного сполучення, охорону авторської власності й патентів, нагляд за дотриманням прав національних меншостей тощо<sup>10</sup>. Все, що не перелічувалося в цій статті, залишалося у віданні органів влади УНР.

На думку авторів проекту, центральними загальнофедеральними органами влади могли бути: федеральний парламент, до якого обирали депутатів від федеративних країв на основі загального, рівного, таємного, прямого голосування і пропорційного представництва; федеральний кабінет міністрів, до складу якого мали входити міністри, обрані парламентом, і по одному представнику від федеративних країв; федеральна камера, до якої також входили по одному представнику від федеративних країв і яка створювалася для розгляду конфліктів; федеральний суд, сформований із суддів, які представляли федеративні краї (ст. 16). Відповідно до проекту, УНР повинна була мати своїх представників у загальноросійському парламенті згідно з пропорційним принципом (ст. 15), по одному представнику у федеральному уряді та камері, і своїх суддів у складі федерального суду чи адміністративного трибуналу російської республіки<sup>11</sup>. Через представників і різні процедури УНР мала забезпечити інтереси українського народу в оновленій федеративній російській державі. Для фінансування вищих органів державної влади українська республіка певну частину своїх прибутків передавала до Федерального скарбу Федеративної Російської Республіки (ст. 19).

У короткому IV розділі закріплювалося, що народ є першоджерелом влади (ст. 20), визначалася структура республіканської влади з розподілом на три гілки (ст. 21, 22, 24) і забезпеченням децентралізації та невторчання органів виконавчої влади в діяльність місцевого самоврядування на рівні громади, волості й землі (ст. 23)<sup>12</sup>. Порядок формування та основні засади діяльності вищих органів державної влади в УНР регулювалися у V–VII розділах.

Більшість положень з цього проекту стосовно повноважень Всенародних зборів та Кабінету Міністрів (Ради Народних Міністрів) перейшла практично без змін до схваленого 29 квітня 1918 р. Малою Радою Статуту про державний устрій, права і вольності УНР. Принципові відмінності торкалися вікового цензу для кандидатів у депутати Всенародних зборів УНР (у грудневому проекті мало виповнитися не менше 24 років, у схваленому Статуті — 20 років), кількості підписів громадян для дострокового припинення повноважень парламенту (у проекті — не менше одного мільйону, а у Статуті — закріплювалося не менше 3 мільйонів). Інші норми із підготовленого в грудні 1917 р. проекту Конституції УНР регулювали діяльність законодавчого та вищого виконавчого органів влади республіки й отримали подальше втілення у Статуті.

Суттєво відрізнялися у двох документах норми, що визначали конституційний статус та повноваження вищого судового органу в республіці — Генерального Суду. У грудневому проекті закріплювалася визначальна функція Генерального Суду як гаранта дотримання республіканської конституції і захисника прав республіки у федерації.

Важливе повноваження надавала Генеральному Судові ст. 59 проекту, у якій йшлося про перевірку законів, прийнятих Всенародними зборами УНР, та постанов загальнофедеральних органів виконавчої влади на відповідність республіканській конституції. О.М. Мироненко наголошував на тому, що вперше в практиці вітчизняного конституціоналізму конституційні норми автономії ставились за ієрархією вище деяких «федеральних постанов», тобто актів центральних органів федерації<sup>13</sup>. Після публікації рішення суду щодо незаконності чи невідповідності конституції постанов органів самоврядування чи розпоряджень виконавчих органів влади республіки вони втрачали силу (ст. 62). Закони, прийняті Всенародними зборами, але визнані Генеральним Судом такими, що не відповідають конституції, можуть бути переглянуті парламентом після обрання нового складу й у разі схвалення вже не підлягали повторному розгляду вищого судового органу (ст. 63). Якщо федеральні постанови не відповідали Конституції УНР, Генеральний Суд передавав своє рішення представникам республіки у федеральному суді, федеральному уряді чи федеральній камері (ст. 64). Закони і рішення загальнофедеральних органів влади, які не були опротестовані представником української республіки, набували чинності після їх отримання

<sup>10</sup> Там само. С. 6.

<sup>11</sup> Там само. С. 6–7.

<sup>12</sup> Там само. С. 7.

<sup>13</sup> Мироненко О.М. Витоки українського революційного конституціоналізму 1917–1920 рр.: теоретико-методологічний аспект. Київ, 2002. С. 130.

у місцевих установах (ст. 42)<sup>14</sup>. Судовий захист прав республіки мав гарантувати збереження української державності в складі оновленої федеративної російської держави.

Генеральний Суд отримував статус найвищої апеляційної та касаційної інстанції для всіх судів УНР і ставав першою та останньою інстанцією для суду над міністрами і в справах позбавлення громадянства (ст. 64).

Відмінності між грудневим проектом Конституції УНР і схваленим Статутом про державний устрій, права і вольності УНР полягали у принципах формування вищого судового органу. Так, відповідно до проекту суддів Генерального Суду обирали пожиттєво в рівній кількості Всенародні збори і суди окремих земель республіки. Втратити статус судді можна було лише за власним бажанням або рішенням суду (ст. 56–57)<sup>15</sup>. Статут натомість передбачав обрання суддів Генерального Суду УНР лише парламентом і терміном на 5 років.

Судова гілка влади мала відігравати надзвичайно важливу роль у державному механізмі й захищала громадян від свавілля органів державної влади на республіканському та загальнофедеральному рівнях.

В останньому, VIII розділі проекту визначалися засади запровадження національно-персональної автономії для національних меншин. Основні положення, висунуті в документі, знайшли подальше втілення у законі про національно-персональну автономію (22 (9 за ст. ст.) січня 1918 р.) та Статуті про державний устрій, права і вольності УНР. Однак деякі із запропонованих у грудневому проекті норм відрізнялися від внесених згодом у наступні документи.

Реалізуючи право на національно-персональну автономію, національні меншини отримували можливість створити Національні Союзи із власними Установчими зборами, представницьким та виконавчим органом. Відповідно до проекту представницьким органом Національного Союзу мала стати національна рада, а вищим виконавчим органом — національна управа (ст. 69). У законі про національно-персональну автономію та Статуті про державний устрій, права і вольності УНР представницький орган Національного Союзу отримував назву національні збори, а виконавчий орган — національна рада. Також у цих документах була відсутня норма з грудневого конституційного проекту про входження до складу уряду УНР міністрів у справах національних меншин, організованих у Національні Союзи (ст. 70).

Оскільки УНР за проектом залишалася у складі Федеративної Російської Республіки, то Національні Союзи української республіки отримували право входити до більш широких національних організацій у межах всієї федерації. Також закон про національно-персональну автономію мав бути затверджений загальнофедеральним парламентом (ст. 72)<sup>16</sup>. Забезпечення інтересів національних меншин мало стати одним із пріоритетів діяльності УНР та загалом оновленої російської федерації.

Відмінності між опублікованим у грудні проектом Конституції УНР та Статутом про державний устрій, права і вольності УНР зумовлювалися змінами, що відбулися в політичному житті України протягом зими 1918 р. Ще у виступі М. Грушевського в жовтні 1917 р. пролунало, що до проекту можна вносити поправки «відповідно до того досвіду, який принесе час»<sup>17</sup>. Від публікації проекту знадобилося небагато часу, щоб усвідомити безперспективність спільного існування з різними народами у складі російської федерації та необхідність створити окрему державу. Проголошення IV Універсалом незалежності УНР, підписання мирного договору з державами Четвертого союзу вплинули на роботу конституційної комісії і на зміст проекту конституції. Схвалений Малою Радою 29 квітня 1918 р. Статут про державний устрій, права і вольності УНР увібрив у себе значну частину положень із грудневого конституційного проекту. Однак і цей документ не був остаточним варіантом Конституції УНР, оскільки затверджувати останню мали Українські Установчі збори.

Проект Конституції УНР, опублікований у грудні 1917 р., пропонував будувати демократичну державу в Україні й загалом у Росії, перетворивши останню на федерацію рівних складових частин. До позитивних сторін, які закладалися в цьому конституційному проекті, слід віднести такі: закріплення положення, що народ є першоджерелом влади, і механізмів реалізації цього принципу (обрання та ініціатива дострокового припинення повноважень парламенту, закріплення права громадян на законодавчу ініціативу); побудова парламентської демократії (представницький орган формує і контролює діяльність виконавчої гілки влади, бере участь у створенні вищого судового органу влади, забезпечує реалізацію національними меншинами права на національно-персональну автономію); запровадження механізмів гарантування неможливості порушення конституційних норм (республіканська конституція мала вищу юридичну силу порівняно із загальнофедеральними постановами); закріплення принципу децентралізації в унітарній державі; ліквідація смертної кари.

<sup>14</sup> Українська Центральна Рада: документи і матеріали. Т. 2. С. 9–10.

<sup>15</sup> Там само. С. 10.

<sup>16</sup> Там само. С. 11.

<sup>17</sup> Грушевський М.С. Твори: у 50 т. Т. 4, кн. 1. С.73.

Однак спроба сторічної давнини врятувати Росію, поставити її на шлях демократичного розвитку виявилася приреченою. Життя засвідчило, що треба не намагатися вирішити проблеми російського суспільства, а будувати сильну незалежну соборну Україну, яка зможе протистояти всім зовнішнім і внутрішнім викликам.

Таким чином, проект Конституції УНР, який підготувала комісія Центральної Ради у грудні 1917 р., став основою для подальшого конституційного будівництва в роки Української революції. Цей документ закріплював відновлення української державності у складі оновленої Федеративної Російської Республіки. УНР добровільно передавала частину свого суверенітету загальнофедеральним органам в обмін на гарантування дотримання її конституції. Україна моделювалася як демократична республіка, у якій влада поділялася на три гілки, закріплювалося домінування в державному механізмі представницького

органу Всенародних зборів, залежних від волі виборців, забезпечувалося дотримання прав громадян та реалізовувалося право національних меншин на національно-персональну автономію.

Конституційні ідеї, втілені у проекті Конституції УНР у грудні 1917 р., актуальні й для сьогоденної України. Закріплення механізмів реалізації принципу народного суверенітету, контроль громадян за діяльністю влади, проведення децентралізації і реальне забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування, визначальна роль судової влади в гарантуванні дотримання конституції на всіх рівнях є тими завданнями, які стоять на сучасному етапі конституційного будівництва. Врахування досвіду попередників дасть змогу уникнути повторення помилок у розвитку, вдосконаленні та захисті української держави в умовах наростання зовнішніх та внутрішніх небезпек для її існування.

## REFERENCES

1. Verstiuk, V. F. (1997). *Ukrainska Tsentralna Rada: navchalnyi posibnyk* [Ukrainian Central Rada]. Kyiv: Zapovit [in Ukrainian].
2. Hrushevskiy, M. S. (2007). *Tvory: u 50 t., T. 4, Vol. 1: Seriya: Suspilno-politychni tvory (doba Ukrainskoi Tsentralnoi Rady berezen 1917– kviten 1918)*. Lviv: Svit [in Ukrainian].
3. Yefremova, N. V. (2002). *Rozvytok konstytutsiinoho zakonodavstva v Ukraini (1917–1920)* [Development of Constitutional Legislation in Ukraine (1917–1920)]. *Extended abstract of Candidate's thesis*, Odesa [in Ukrainian].
4. Zakharchenko, P. P. (2013). *Tretii universal Ukrainskoi Tsentralnoi Rady yak akt proholoshennia derzhavnoi nezalezhnosti Ukrainy* [Third Universal of the Ukrainian Central Rada as an Act of Proclamation of the State Independence of Ukraine]. *Naukovyi chasopys NPU imeni M. P. Drahomanova. Seriya 18: Ekonomika i pravo*, 23, 112–118 [in Ukrainian].
5. Zakharchuk, A. S. (2008). *Derzhavotvorennia ta pravotvorennia doby Ukrainskoi Tsentralnoi Rady* [State-building and Law-making of the Era of the Ukrainian Central Rada]. Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].
6. Ivanova, A. Yu. (2011). *Zakonodavchyi protses i zakonodavcha tekhnika v period Tsentralnoi Rady, Hetmanatu P. P. Skoropadskoho ta Dyrektorii* [Legislative Process and Legislative Technique during the Central Rada, Hetmanat by P. P. Skoropadskiy and the Directory]. Kyiv: Naukova dumka [in Ukrainian].
7. Smolii, V. A. (Ed.). (2014). *Krym: shliakh kriz viky: istoriia u zapytanniakh i vidpovidiakh* [Crimea: the Way through the Ages: history in questions and answers] Kyiv: In-t istorii Ukrainy NAN Ukrainy [in Ukrainian].
8. Kulchytskyi, V. S. (1998). *Osnovni polozhennia Konstytutsii Ukrainskoi Narodnoi Respubliki* [Basic Provisions of the Constitution of the Ukrainian People's Republic]. Kharkiv, *Abstracts of Papers '97: Teoretychni ta praktychni pytannia realizatsii Konstytutsii Ukrainy: problemy, dosvid, perspektyvy*, 39–41 [in Ukrainian].
9. Lohvynenko, I. A. (2017). *Konstytutsiia UNR 1918 roku: istoriia rozrobky, pryiniattia ta otsinky v istoriohrafii* [The Constitution of the Ukrainian People's Republic of 1918: the history of development, adoption and evaluation in historiography]. *Pravo i Bezpeka*, 1, 35–39 [in Ukrainian].
10. Myronenko, O. M. (1995). *Svitoch ukrainskoi derzhavnosti. Polityko-pravovy analiz diialnosti Tsentralnoi Rady* [The Light of Ukrainian Statehood. Political and legal analysis of the activities of the Central Rada]. Kyiv [in Ukrainian].
11. Myronenko, O. M. (2002). *Vytoky ukraïnskoho revoliutsiinoho konstytutsionalizmu 1917–1920 rr.: teoretyko-metodolohichniy aspekt* [Origins of Ukrainian Revolutionary Constitutionalism 1917–1920: Theoretical and Methodological Aspect] Kyiv [in Ukrainian].
12. Myronenko, O. M. (2010). *Konstytutsiinyi Sud Ukrainy: istoriia i suchasnist, doktryna i praktyka* [The Constitutional Court of Ukraine: History and Modernity, Doctrine and Practice]. Kyiv: Kyivska pravda [in Ukrainian].

13. Podkovenko, T. O. (2004). Stanovlennia systemy zakonodavstva Ukrainy v 1917–1920 rokakh (Ukrainska Tsentralna Rada, Hetmanat P. Skoropadskoho, Dyrektorii UNR) [The Formation of the Ukrainian Legislation System in 1917–1920 (Ukrainian Central Rada, Hetmanate P. Skoropadsky, Directorate of the UPR)]. *Extended abstract of Candidate's thesis*, Kyiv [in Ukrainian].
14. Reient, O. O. (2002). Persha Konstytutsiia nezaleznoi Ukrainiskoi derzhavy — Konstytutsiia UNR vid 29 kvitnia 1918 r. (istoryko–pravovi peredumovy pryiniattia) [The First Constitution of an Independent Ukrainian state — the Constitution of the UPR from April 29, 1918 (historical and legal preconditions for adoption)]. *Visnyk Akademii pratsi i sotsialnykh vidnosyn Federatsii profspilok Ukrainy — Bulletin of the Academy of Labor and Social Relations of the Federation of Trade Unions of Ukraine*, 2, 201–204 [in Ukrainian].
15. Rumiantsev, V. O. (1998). Konstytutsiia UNR 1918 r. — sproba rozpodilu vlady [The Constitution of the UPR of 1918 — attempts to distribute power]. *Visnyk Akademii pravovykh nauk Ukrainy*, 1, 83–88 [in Ukrainian].
16. Soldatenko, V. F. (2003). Tretii Universal Tsentralnoi Rady i plany federatyvnoho pereustroiu Rosii [Third Universal of the Central Council and Plans for a Federal Reorganization of Russia]. *Ukrainskyi istorychnyi zhurnal*, 4, 3–10 [in Ukrainian].
17. Terliuk, I. Ya. (2007). Natsionalne ukrainske derzhavotvorennia 1917–1921 rr.: istoryko–pravovy narys [National Ukrainian Statehood 1917–1921: historical and legal essay]. Lviv: Vyd–vo Tarasa Soroky [in Ukrainian].
18. Terliuk, I. Ya. (2015). Ukrainskyi konstytutsionalizm yak derzhavno–pravova praktyka: doba Pershoi “UNR” [Ukrainian Constitutionalism as a State–Legal Practice: The Day of the First “UPR”]. *Visnyk Natsionalnoho universytetu “Lvivska politekhnika”. Yurydychni nauky*, 825, 289–294 [in Ukrainian].
19. Smolii, V. A. (Ed.). (1996). Ukrainiska Tsentralna Rada: dokumenty i materialy. (Vols. 1–2) [Ukrainian Central Rada: documents and materials]. (Vol.1: 4 bereznia — 9 hrudnia 1917 r.). Kyiv: Naukova dumka [in Ukrainian].
20. Smolii, V. A. (Ed.). (1997). Ukrainiska Tsentralna Rada: dokumenty i materialy. (Vols. 1–2) [Ukrainian Central Rada: documents and materials]. (Vol.2: 10 hrudnia 1917 r. — 29 kvitnia 1918 r.). Kyiv: Naukova dumka [in Ukrainian].
21. Ustymenko, V. M. (2012). Formuvannia pravnychoi bazy dlia rehuliuвання mizhethnichnykh vidnosyn u period Ukrainiskoi Tsentralnoi Rady [Formation of the Legal Framework for Regulation of Interethnic Relations during the Period of the Ukrainian Central Rada]. *Ukrainskyi istorychnyi zhurnal*, 1, 79–88 [in Ukrainian].
22. Chornyi, D. M. (2010). Zakonodavcha i vykonavcha vlady v Konstytutsii UNR: problemy otsinky dokumenta [Legislative and Executive Power in the Constitution of the UPR: problems of document evaluation]. *Visnyk Kharkivskoho natsionalnoho universytetu imeni V. N. Karazina. Serii: Istorii Ukrainy. Ukrainoznavstvo: istorychni ta filosofski nauky*, № 906, 13, 47–53 [in Ukrainian].
23. Chubata, M. V. (2015). Zakonodavstvo u sferi derzhavnogo budivnytstva doby Ukrainiskoi revoliutsii 1917–1921 rokiv v istoryko–pravovykh doslidzhenniakh [Legislation in the Field of State Building of the Era of the Ukrainian Revolution of 1917–1921 in Historical and Legal Research]. *Extended abstract of Candidate's thesis*, Kyiv [in Ukrainian].
24. Yarosh, D. V. (2006). Universaly ukrainskoi Tsentralnoi Rady — konstytutsiini akty ukrainskoi derzhavnosti 1917–1918 rr.: yikh zminy ta istorychne znachennia [Universals of the Ukrainian Central Rada — Constitutional Acts of Ukrainian Statehood 1917–1918: Their Changes and Historical Importance]. *Universytetski naukovy zapysky*, 3–4, 36–43 [in Ukrainian].
25. Yarosh, D. V. (2006). Konstytutsiia Ukrainiskoi Narodnoi Respubliky 1918 roku pro prava i svobody liudyny: istorychnyi dosvid i suchasnist [The Constitution of the Ukrainian People's Republic of 1918 on Human Rights and Freedoms: historical experience and modernity]. *Universytetski naukovy zapysky*, 1, 6–11 [in Ukrainian].

**Andrii Puzhnyk, Yurii Sliusarenko**

**THE DRAFT CONSTITUTION OF THE UKRAINIAN PEOPLE'S REPUBLIC OF 1917:  
CONDITIONS OF EMERGENCE, CONTENT, CONTEMPORARY INTERPRETATIONS**

*The Draft Constitution of the Ukrainian People's Republic (UNR), was prepared by the Commission of the Central Council of Ukraine in December 1917, had almost not been reflected in contemporary Ukrainian historiography. The subject of the research is the results of the work of the Legal Document Preparation Commission, which gave a legitimacy to the restoration of the Ukrainian statehood and were embodied in the Draft Constitution of the UNR.*

*The methodology of the article is determined by the requirements of historical and legal research. The method of comparative legal analysis of legislative acts and normative documents allows comparing the Draft Constitution of the UNR with the Statute on the State System, Rights and Freedoms of the UNR, worked out on the basis of the above mentioned Draft. The analysis of the constitutional draft was carried out taking into account the specific historical conditions and circumstances of its emergence, according to the historical method of the interpretation of law. The method of qualitative analysis of legal documents was used to scrutinize the norms enshrined in the Draft Constitution of the UNR.*

*The usage of various research methods allows following the evolution of the constitutional entrenchment of the restoration of Ukrainian statehood in the Universals of the Central Council of Ukraine, in laws and constitutional documents, as well as presenting Mychailo Grushevsky's vision of components of the future constitution, his confidence in the democratic character of the Ukrainian state, giving an opportunity to analyze the draft Constitution of the UNR, published in December 1917, and comparing it with the Statute on the State System, Rights and Freedoms of the UNR, which was approved by the Small Council in April 1918.*

*According to the constitutional draft, the UNR, consisting of 10 provinces, should become an autonomous part of the Russian Federal Republic. The Draft Constitution included also the principles of popular sovereignty, democratic system, the division of powers, the creation of check-and-balance system in the functioning of the authorities, judicial guarantees of the sovereignty of the Ukrainian republic, decentralization and development of self-government, protection of the citizen rights and the rights of national minorities.*

**Key words:** *Ukrainian Central Rada, constitutional project, Ukrainian People's Republic, federation, national minorities.*

Дата надходження статті до редакції: 22.10. 2018.