

А . Ю. ІВАНОВА,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник

КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ: ДО ІСТОРІЇ ТВОРЕННЯ

У статті реконструйовано процес підготовки Конституції УНР 1918 р., який, на думку автора, розпочався у квітні 1917 року. Автор висновок про існування двох комісій, одна з яких мала організаційний характер, а друга – працювала безпосередньо над виробленням тексту Конституції УНР. У статті розглядається декілька текстів проекту, які зберігаються в державних архівах України, що дало можливість дослідити динаміку розвитку проекту Конституції на різних рівнях його підготовки. Також приділено увагу історії підготовки закону про національно-персональну автономію, яку автор розглядає як частину Конституції УНР.

Ключові слова: Статут автономії України, Конституція УНР 29 квітня 1918 р., Статут про державний устрій, права і вольності України, закон про національно-персональну автономію.

Иванова А. Ю. Конституция Украинской Народной Республики: к истории создания.

В статье реконструирован процесс подготовки Конституции УНР 1918 г., который, по мнению автора, начался в апреле 1917 года. Автор делает вывод о существовании двух комиссий, одна из которых имела организационный характер, а вторая – работала непосредственно над выработкой текста Конституции УНР. В статье рассматривается несколько текстов проекта, которые хранятся в государственных архивах Украины, что дало возможность исследовать динамику развития проекта Конституции на разных уровнях его подготовки. Также уделено внимание истории подготовки закона о национально-персональной автономии, которую автор рассматривает как часть Конституции УНР.

Ключевые слова: Статут автономии Украины, Конституция УНР 29 апреля 1918, Статут о государственном устройстве, правах и вольностях Украины, закон о национально-персональной автономии.

Ivanova A. Yu. Constitution of the Ukrainian People's Republic: history of creation.

The article reconstructs the process of preparing the Constitution of the UNR in 1918, started, at authors conviction, on April, 1917. The author states that there are two commissions, one of which was of an organizational nature, and the other – worked directly on the elaboration of the text of the Constitution of the UNR. The article examines several project texts that are stored in the state archives of Ukraine. This allowed to study the dynamics of the draft Constitution at different levels of its preparation, as well as the history of the preparation of the law on national-personal autonomy, which the author regards as part of the Constitution of the UNR.

Key words: the Statute of the Autonomy of Ukraine, the Constitution of the UNR on April 29, 1918, the Statute on the state system, the rights and freedoms of Ukraine, the law on national and personal autonomy.

Століття Статуту про державний устрій, права і вольності Української Народної Республіки, відомого також як Конституція УНР 1918 р., привернуло

увагу багатьох до цього без перебільшення непересічного для історії українського права документу. Визнання його визначною пам'яткою вітчизняного конституціоналізму та політико-правової думки є майже аксіоматичним. Однак, що ми знаємо про історію творення Конституції, окрім результату – власне хрестоматійного тексту? Відомо про існування та діяльність спеціально утвореної конституційної комісії, про заплановану схему її організації, частково відомий її склад¹. Відомо також про два оприлюднених проекти – умовно (за особливостями змісту) федеративний та самостійницький.

Не так і мало, однак мусимо визнати, що історія підготовки та прийняття Конституції УНР 1918 р., достеменно не встановлена і залишає місце для догадок, вигадок, непідтверджених міфів і кліше. Досі не віднайдені протоколи засідань комісії з її підготовки, хоча надію не втрачено й архівні пошуки тривають. Так, нещодавно авторка натрапила на примірник проекту Конституції із власноручними рукописними правками відомого громадського та політичного діяча, одного з організаторів і лідерів українського кооперативного руху Миколи Васильовича Левитського. Документ відклався у відповідному особовому фонді Інституту рукопису НБУВ і досі лишається поза увагою дослідників. Це, очевидно, один з останніх варіантів проекту Конституції, адже є доволі близьким до відомого тексту, ухваленого 29 квітня 1918 року. Він містить редакційні поправки до 20-ти статей Конституції, деякі з яких по суті. Частина поправок була врахована у остаточному тексті, частина – залишилась без уваги редакторів. Проект можна датувати березнем-квітнем 1918 року.

Загалом, джерелознавчі студії вимагають спеціальних навичок і мають стати окремою розвідкою, однак без них дослідження історії Конституції УНР не буде повним.

На сьогодні в архівах вдалося віднайти декілька різних копій проекту Конституції, різного часу та рівня підготовки. Більшість з них зберігається в Центральному державному архіві вищих органів влади і управління України. Тематично та хронологічно їх умовно можна поділити на два періоди: 1) федеративний (до IV Універсалу 22 січня 1918 р) та 2) самостійницький.

Не всі документи містять вказівку на дату складання, однак герменевтичний та порівняльний аналіз дає змогу розмістити проекти в хронологічному порядку.

Перший з аналізованих проектів носить назву «проект Автономного Статуту України» та містить всього 47 статей (*далі – проект 1*). Нагадаємо, що остаточний текст Конституції УНР складається з 83 статей, уміщених у 8 розділів. У проекті є 4 розділи без найменувань, тематично – це 1) загальна частина, 2) зв'язок з федерацією, 3) законодавча влада та 4) виконавча влада. Розділ, присвячений захисту прав національних меншин, та розділ, що унормовує організацію судової влади, у цьому проекті відсутні. Статті, присвячені захисту прав громадян, віднесені до загальної частини Статуту та розкриті значно вужче порівняно з пізнішими проектами. Отже, документ складений до жовтня 1917 р. Схожий проект зберігається в особовому фонді українського правника Ростислава Лашенка в Центральному державному історичному архіві України, м. Львів (*далі – проект 2*).

Наступний аналізований текст Конституції УНР є не архівним документом, а детальним викладом її основ у доповіді Михайла Грушевського 30 жовтня

1917 року на 7-й сесії Центральної Ради (*далі – проект 3*). Мабуть, не випадково доповідь опублікована в газеті «Народна воля» за 20 (7) листопада 1917 року, одночасно із проголошенням Української Народної Республіки і III Універсалу. Фактично це перша опублікована інформація про проект Конституції, який ще не включав розділ про національні союзи. «Зовсім необробленою зісталась шоста і остання частина, що має уставити конституційні гарантії прав національних меншостей» – зазначає Михайло Грушевський. Цей проект української конституції передбачав шість розділів – до 4-х розділів попереднього проекту було додано розділ п'ятий, присвячений судовій владі, а також запланований шостий (останній) розділ.

Очевидно проголошення III Універсалу пришвидшило роботу комісію, адже невдовзі ми маємо одразу 2 екземпляри проекту Конституції – від 6 та 10 грудня 1917 р. Причому на останній міститься відмітка про прийняття проекту Конституції на засіданні конституційної комісії.

«Проект Конституції Української Народної Республіки» від 6 грудня 1918 р. (*далі – проект 4*) є цінним ще й завдяки наявності на ньому дати, а також рукописних виправлень одного з членів комісії, судячи з почерку, цілком можливо, Михайла Грушевського. Більшість із них не враховано, але одне суттєве увійшло до остаточного тексту та є широко згадуваною нині – «Вища власть судово належить Генеральному Судові Української Республіки». Загалом текст порівняно з остаточним достатньо повний, уміщений навіть текст розділу про «Національні союзи». Не має лише розділу «Часове припинення громадянських свобод», однак очевидно ідея його написання виникла пізніше. Тобто, можна вважати, що структура Конституції значною мірою була складена станом на грудень 1917 р., а розділи, що стосувалися організації органів вищої законодавчої та виконавчої влади, фактично залишилися без змін і в остаточному тексті. Зокрема йдеться про розділ «Кабінет міністрів Української Республіки», найбільшою і доволі симптоматичною зміною якого стало перейменування «Кабінету міністрів Української Республіки» на «Раду народних міністрів Української Народної Республіки».

Із урахуванням поправки щодо Генерального суду текст був прийнятий на засіданні комісії 10 грудня 1917 р. і зберігається в архіві з приміткою про розгляд та прийняття на засіданні комісії як проект Конституції УНР (*далі – проект 5*). Ухвалений на комісії текст був оприлюднений для широкого загалу в газеті «Народна воля» за 16, 17 і 20 грудня 1917 р., а за «Народною волею» передрукований в часописах, що виходили в Німеччині в таборах полонених українців з російської армії: Розсвіт² (Раштат) та Вільне слово³ (Зальцведель).

Наступні текстувально та хронологічно близькі між собою проекти належать до «самостійницького» періоду. Це вищезгаданий проект із рукописною правкою М. В. Левитського (*далі – проект 6*), а також проект з редакційною правкою нестановленого авторства (*далі – проект 7*). Суттєвою, проте не єдиною, їх відмінністю від федеративних проектів є відсутність розділу про федеративний зв'язок із Російською республікою. Значною мірою відрізняються розділи, присвячені правам і свободам людини і громадянина⁴, а також Генерального суду. Це найповніші з усіх тексти, що містять розділ *про Національні союзи*, а також новий розділ, про який не йшлося раніше – *про часове обмеження громадських свобод*. В проекті 7 міститься незначна редакційна рукописна правка,

яка врахована в наступному друкованому виданні Конституції. Цілком можливо, що ці зміни внесені на засіданні ЦР, а сам екземпляр проекту є текстом Конституції, який розглядався на засіданні ЦР 29 квітня 1918 року.

Сьогодні найбільш цитованою є окремо видрукована брошура тексту Конституції УНР (*дали – проект 8*). Титульний аркуш її іменується «Конституція Української Народної Республіки» та містить рукописний напис «, ухвалена в останньому засіданні Центральної Ради 29 квітня 1918 р.»). Перша сторінка брошури містить назву «Статут про Державний устрій, права та вільності У.Н.Р.» та друкований напис «неофіційно». Згідно з бібліографічним описом видання було опубліковане у 1918 році, тобто або до ухвалення 29 квітня 1918 р., що малоймовірно, або із приходом до влади Директорії.

Цікавість становлять тексти, уміщені в літературі мемуарного характеру. Так, тривалий час чи не єдиним відомим текстом лишався текст Конституції, уміщений в 1-му томі «Заміток і матеріалів до історії української революції 1917–1920» П. О. Христюка⁵.

Досвід творення Української конституції став затребуваний майже через 70 років – після проголошення незалежності України 1991 р. За нетривалий період 1992–1997 р. видано декілька збірників першоджерел – архівних документів, як спеціально присвячених історії української конституції, так загальніших збірок⁶. Видання здійснювалися як в Україні, так і за її межами, переважно істориками і політологами⁷. Найперші юридичні дослідження у царині пов'язані з іменами професорів О. Л. Копиленка, О. М. Мироненка⁸. До цієї проблематики зверталися В. Д. Гончаренко, І. А. Логвіненко, В. О. Рум'янцев, О. В. Скрипнюк, Д. В. Ярош та інші дослідники.

З тих пір вдалося уточнити і додати деякі важливі деталі до історії українського конституціоналізму 1917–1921 рр. Зусиллями істориків права значною мірою відтворено реконструйовано та проаналізовано систему права Української держави (1917–1921 рр.) за різних урядів*. Проведені комплексні дослідження як різних галузей законодавства (права), так і окремих їх інститутів. Історії конституційного законодавства присвячене дисертаційне дослідження Н. В. Єфремової⁹.

Щоправда, науковців переважно цікавить аналіз окремих конституційних інститутів, а історія підготовки та прийняття Конституції УНР 1918 р. часто лишається поза дужками. Водночас вона розкриває додаткові можливості ретроспективного спостереження еволюції поглядів законотворців щодо кращого конституційного устрою України, щодо захисту прав і свобод її громадян, також інших конституційних інститутів. На динаміці конституційного процесу можна спостерігати зміну політичних поглядів та переконань політичних лідерів та окремих правників-учасників конституційного процесу, а також еволюцію державної політики, розвиток правової думки та доктрини того часу.

Особливий інтерес становлять питання виявлення західних і східних впливів на тексти конституційних актів, їх співвідношення із питомою української

* Термін «Українська держава» ми вживаємо в сенсі єдиної перехідної держави, яка існувала на українських територіях, та охоплювала всі українські уряди, що діяли в цей період. Докладніше про це наша стаття в щорічнику «Правова держава» (вип. 24, 2013 р.).

право- і державотворчою традицією. До деяких з цих питань ми вже зверталися раніше¹⁰.

Загалом, конституційний процес можна поділити на декілька етапів. Початком процесу заснування комісії для вироблення Статуту слід вважати 3-й день роботи Всеукраїнського національного конгресу з'їзду, який відбувався у будівлі сучасної Національної філармонії України 6 (19)–8 (21) квітня 1917 року. Саме в цей день було ухвалено резолюцію Конгресу такого змісту: *«Український національний з'їзд ухвалює доручити Центральній Раді організувати з своїх депутатів і представників національних меншин комітет для вироблення проекту автономного статуту України. Цей статут має бути запропонований для затвердження конгресові України, організованому так, щоб він висловлював волю людности всієї території України. Санкція автономного устрою України визнається, згідно з резолюцією попередніх днів, за Установчими зборами»*.

До справи звернулися вже на наступній – другій сесії УЦР. Протокол засідання містить лише коротку тезу – *«Обговорювалась також справа організації Областной ради* і взагалі справу про утворення статуту автономної України»*. 24 квітня вже на засіданні Комітету Центральної Ради (Малої Ради) це питання знову було поставлено на порядок денний, однак того ж дня «після обговорення тих позицій, які займають різні національності і партії що до автономії України, визнано потрібним зняти з повістки дня Статут автономної України з тактичних мотивів».

На четвертій сесії УЦР 3 червня 1917 року питання окремо не порушувалося, однак в ході обговорення відносин Центральної Ради із Тимчасовим Урядом «Марценюк*». Пропонує не чекати, виробити статут авт[ономії] Укр[аїни] і як що уряд на нього не погодиться, то не звертати на нього ніякої уваги»¹¹.

20 червня 1917 року в перший день п'ятої сесії УЦР ухвалено вибрати чотири комісії, одна з яких – комісія по Статуту автономії України. Склад комісії був таким: Микола Григорович Левитський, Микола Ілліч Шраг, Касьяненко, Борис Вячеславович Бабич, Сергій Олександрович Єфремов, Василь Сидорович Бойко, Микола Михайлович Стасюк та Олександр Степанович Чайківський (Чапківський). Вже 23 червня 1917 року заслухали М. І. Шрага з докладом від комісії, який доповів, про те 20, 21, 22 та 23 червня 1917 року відбулися засідання комісії по виробленню статуту. Головою комісії обраний М. Г. Левитський, а секретарем – М. І. Шраг.

23 та 25 червня 1917 року на 5-тій сесії Центральної Ради М. І. Шраг доповів результати роботи комісії, виклав основні принципи та схему її організації.

Головним своїм завданням новообрана комісія визначила організацію спеціальної комісії, в складі 100 осіб з представників української та інших, що живуть в Україні, національностей. В основу організації комісії було вирішено покласти принцип національно-пропорційного представництва (кожна нація окремо мала надіслати своїх представників до комісії, пропорційно кількості населення кожної, за принципом 1 представник на 1% відповідного неукраїнського населення. Право на представництво отримували всі ті національності, які складали не менше 1% населення. Інші мали право надіслати своїх делега-

* Трохим Марценюк

тів лише за погодженням з комісією). Скликання та перше засідання цієї розширеної комісії призначені на 10 липня 1917 року.

Схема організації комісії опублікована, однак для повноти огляду, нагадаємо, що відповідно до національного складу України, та досягнутого компромісу із національними меншинами у вигляді 30% для меншин у складі комісії мали бути 71 українець, 11 росіян, 8 євреїв, по 2 – від поляків та німців і по одному – від білорусів, татар, молдован, чехів, греків та болгар¹².

Така пропорція загалом відповідає неспростованим досі даним М. Ю. Шаповала, згідно з якими на території України на той час проживало 46 012 000 осіб, з яких українці становили 71% населення. Щодо пропорцій серед меншин є певні відмінності. Так, наводяться дані щодо проживання 5 376 800 росіян (11,7%), 3 795 760 євреїв (8,2%), 2 079 500 поляків (4,5%), 871 270 німців (1,9%), 435 540 волохів (0,9%), 104 780 греків (0,2%), 39 400 вірмен (0,1%)¹³.

Схема докладно регламентувала порядок розподілення представництва від кожної з груп. Так, 71 представник українців мали бути делеговані таким чином: 30 членів від УЦР, 11 – губернські українські організації по 1 на губернію), 30 – від української правничих, економічних, фінансових, поштових, залізничних, духовних та культурно-просвітніх організацій.

Комісія мала розпочати свою діяльність як тільки збереться 50 осіб, навіть не очікуючи остаточного завершення виборів до неї.

30 членів комісії від Центральної ради було вирішено обрати на цій же сесії УЦР, що навіть стало одним з аргументів на користь її продовження. На ранковому засіданні 29 червня 1917^{*} року вибори зрештою відбулися. Згідно зі схемою було обрано 24 особи від 6-ти фракцій по 4 від кожної, останні 6 – від пленуму ЦР персонально.

Ними стали : від с.-р. Микола Ілліч Шраг, Микола Флорович Чечель, Максим Кузьмич (Кузьмович) Кияниця, Ананій Степанович Збараський; від с.-д. Сергій Павлович Вікул, Кирило Калиненко, Левко Євгенович Чикаленко, Микола Миколайович Ковальський; від р.-д. Сергій Олександрович Єфремов, Олександр Якович Шульгин, Вячеслав Костянтинович Прокопович, Андрій Васильович Ніковський; від труд. Марія-Іванна Сильвестрівна Грушевська, І. (Йосип) Сніжний, Володимир Дмитрович Коваль, Кость Германович Вротновський-Сивошапка; від н-р Віктор Гаврилович Павелко^{**}, Василь Феодосійович Химерик, Юрій Павловський, Микола Михайлович Любинський.

Ще 6 членів комісії було обрано від Пленуму ЦР : Михайло Сергійович Грушевський, Ілля Людвигович Шраг, Микола Федотович Біляшівський, Йосип (Осип) Юрійович Гермайзе, Михайло Іванович Огородній, Петро Никифорович Пожарський.

Про посаду голови комісії в схемі не йдеться, але в пресі зустрічається інформація про те, що очолив комісію М. С. Грушевський.

В біографічному довіднику «Діячі Української Центральної Ради»¹⁴ міститься вказівка на те, що прізвища членів комісії, обраних після 28 червня 1918 року, не вдалося встановити. Однак в різного роду опосередкованих джерелах зустрічається інформація про причетність до роботи конституційної комісії інших осіб, отже склад комісії не вичерпувався згаданими делегатами УЦР.

* За даними Вісника Генерального Секретаріату

** За іншими даними Василь Павелко

За власним визнанням, найвідповідальнішу працю в комісії по складанню статуту автономії України (згодом статуту Української республіки) несли представники Українського правничого товариства в м. Києві. Ними були Василь Ілліч (Ількович) Войткевич-Павлович, Григорій Дмитрович Вовкушевський і Ростислав Митрофанович Лашенко (що пояснює знаходження в особовому фонді останнього копії робочого проекту Конституції).

Про участь правників, а також про безпосередню участь у роботі комісії М. С. Грушевського згадує Борис Мартос : «Одного разу я випадково попав на засідання Комісії, де вироблявся проект конституції для України, як самостійної держави. Я був здивований, коли побачив там і М. С. Грушевського, а ще більше, коли почув, як він, хоч і не правник, а поучував наших правників, членів Комісії, що свого часу студіювали державне право, але «русское», себто монархічне; а він, як історик, знав, які зміни в державний лад має внести революція, та й жив довший час в умовах західного, хоч і не республіканського, то бодай конституційного ладу»¹⁵.

В декількох джерелах як член комісії згадується український письменник, перекладач, громадський і політичний діяч з Катеринослава Іван Михайлович Труба. Відома історикня Н. І. Миронець зазначає, що складу комісії входила одна з піонерок українського жіночого руху Софія Федорівна Русова. Також зустрічаються згадки про участь у роботі комісії Зиновія Тарасовича Висоцького – громадсько-політичного діяча, члена Центральної і Малої Рад. Щодо заступника голови ЦР Аркадія Степановича Степаненка навіть робилися припущення як про одного з провідних авторів законопроекту. Адже саме він виступив від комісії на засіданні ЦР 27 квітня 1918 р. з ініціативою про внесення проекту на розгляд Малої Ради. Він і доповідав проект на засіданні Малої Ради 29 квітня 1918 року, а традиційно доповідачами з проектів на засіданнях ЦР були їх автори. Таке припущення видається певним перебільшенням, але підстави припускати участь Аркадія Степаненка в діяльності комісії, без сумніву є. Нововиявлений проект Конституції з власноручними правками переконливо свідчить про активну участь у роботі комісії артільного батька Миколи Васильовича Левитського.

Достеменно не відомо чи увійшли члени першої комісії до другої. Прямої вказівки на це немає, цілком можливо, що ні. Принаймні в структурі комісії, ухваленій ЦР, місця для них не передбачено. При цьому з членів організаційної комісії як представників фракцій Центральної Ради були переобрані лише М. І. Шраг та С. О. Єфремов. Голова організаційної комісії М. Г. Левитський не був переобраний ані від фракцій, ані від Пленуму ЦР.

Також часто виникає питання співвідношення Статуту з Інструкцією Генерального секретаріату, яку іменували також першою Конституцією УНР, або Конституцією автономного устрою України¹⁶, та яку згодом замінив Статут вищого управління. Ми переконані, що за підготовку цих документів відповідали різні інституції.

9 серпня 1917 року на 6-й сесії Центральної Ради М. М. Любинський зробив доповідь про роботу комісії, в якій зауважив про зміну наказу комісії, ухвалений на 5-й сесії ЦР, а саме «про скасування високого кворуму». Очевидно наказом іменується ухвалена на 5-й сесії УЦР схема організації комісії, а під кворумом розуміють те, що комісія мала розпочати роботу після обрання не

менше 50 осіб. Логічно припустити, що реальна діяльність комісії розпочалася після скасування кворуму та у складі менше 50 осіб.

30 жовтня 1917 року на 7-й сесії Центральної Ради доповідь про проект Конституції, розроблений комісією, зробив Михайло Грушевський. Цю доповідь було опубліковано в газеті «Народна воля» за 20 (7) листопада 1917 року. Головною метою доповіді стало обнародування схеми Конституції для подальшого обговорення. Це перший опублікований проект, який ще не включав розділ про національно-персональну автономію, але був вже з думкою про неї. Зокрема, зазначалося що робота над цим розділом ведеться. 10 грудня 1917 року відбулося засідання комісії, на якому було розглянуто та прийнято Проект конституції УНР. Саме цей текст відомий як проект, оприлюднений для широкого загалу в газеті «Народна воля» за 10 грудня 1917 р.

Очікуваного обговорення не відбулося через подальше військове зайняття Києва та нагальні проблеми, які це вона винесла на порядок денний.

Історія підготовки Конституції не буде повною без історії підготовки закону про національно-персональну автономію, що був майже без змін інкорпорований до її тексту. Законопроект підготувала комісія в складі товариша міністра з єврейських справ Мойсея Зільберфарба, його заступника Ісає Хуріна та юрисконсульта секретаріата Макса Шац-Аніна. Маємо певні підстави стверджувати, що останній зробив значний внесок до роботи над проектом, хоч до того виступав проти національно-персональної автономії на користь територіальної. Він був практикуючим правником, мав юридичну освіту, чимало статей з національного питання, а його дисертація на ступінь кандидата прав в Демидовському юридичному ліцеї була присвячена вирішенню національного питання в Австро-Угорщині.

Про авторство закону єврейського міністерства зазначали і в засіданнях Центральної ради. Спершу 16 грудня 1917 р. М. І. Шраг від імені фракції українських есерів вітав єврейське міністерство та їх участь у виробленні національно-персональної автономії. В протоколах засідання Малої Ради зазначено, що доповідав його М. Зільберфарб як автор законопроекту.

Ми також маємо декілька текстів законопроекту. На момент внесення повний проект складався за різними даними з 12 або 13 статей. В процесі обговорення закону на засіданні УЦР було викреслено статтю 10, що передбачала входження до складу ГС секретарів, які представляли нації, організовані в союзи, а також участь представників російської, єврейської та польської меншин як повноправних членів Кабінету.

Зрештою був ухвалений закон із 11 статей, а опублікований – з 10 статей. При оприлюдненні закону вилучили статтю, згідно з якою Національні Союзи мали право входити до складів своїх національних союзів, що діяли в межах Російської Федеративної Республіки. Зауважимо, що ухвалений 9 січня закон, був опублікований майже через 3 місяці – 2 квітня 1918 р. Отже, його ухвалили до, а оприлюднили після прийняття IV Універсалу. Тут навіть виникла юридична колізія процедурного характеру. Зокрема М. С. Ткаченко вважав, що закон треба змінювати загальним законодавчим шляхом, а С. П. Шелухін зауважував, що Генеральний писар не має повноважень затримувати публікацію законів. Зрештою статтю, пов'язану із федеративною Росією, вирішили зняти як скасовану Універсалом.

У цій же редакції закон увійшов до тексту Конституції. Співставлення текстів закону та відповідного розділу Конституції УНР 1918 р. дає підстави стверджувати, що це майже ідентичні тексти, з одиничними поправками редакційного характеру. Отже, є підстави для поповнення складу авторів Конституції УНР іменами авторів закону про національно-персональну автономію.

Подальших згадувань про роботу над текстом Конституції у протоколах ЦР та ГС ми не зустріли, аж до винесення Конституції на розгляд ЦР. У матеріалах періодичних видань йдеться по те, що Аркадій Степаненко (український с.-р.) після закритих засідань фракцій Ради ввечері 27 квітня повідомив, що «в комісії завершується розгляд проекту Конституції УНР» та запропонував винести його на обговорення якнайшвидше, для чого призначити екстрене засідання в понеділок, 29 квітня об 11³⁰ ранку. Того ж дня затверджено пропозиції міністра єврейських справ І. Я. Хургіна передати на розгляд конституційної комісії вироблений міністерством законопроект «Про Єврейські національні установчі збори», а також пропозицію Д. М. Одинця передати на розгляд конституційної комісії підготовлений міністерством великоросійських справ законопроект «про скликання великоруських Установчих зборів». Обидві пропозиції були затверджені. В екстреному порядку Головою Ради міністрів В. О. Голубовичем було внесено законопроект про українське громадянство (на заміну чинного закону, який мав істотні хиби) з проханням розглянути його у спішному порядку.

Отже, на засіданні 29 квітня 1918 року мали бути розглянуті декілька законопроектів конституційного характеру. Зрештою, з них розглянули та прийняли лише Конституцію.

Традиційним є кліше, що Конституція була прийнята на останньому засіданні ЦР. Однак, авторитетні грушевськознавці нагадують нам ще про одне засідання 30 квітня, протоколи якого зберігалися, однак на сьогодні вважаються втраченими¹⁷.

Намагаючись дати політико-правову оцінку Конституції УНР сьогодні, важко не погодитись, що це документ, без якого Центральна Рада не могла зійти з політичної арени. Адже Конституція – це найвищий закон, вершина законодавчої діяльності будь-якого уряду, що дозволяє його авторам лишитися в історії – недарма завжди багато бажаючих долучитися до конституцієтворення.

Ухвалення Конституції УНР 29 квітня 1918 року продемонструвало консолідацію різних політичних сил навколо основних конституційних цінностей тогочасного українського суспільства і головного політичного курсу України. Однак чи мала б вона таке саме значення для нас не будучи ухваленою УЦР? Чи спостерігали б ми таку ж консолідацію політикуму в умовах мирного прийняття Конституції? Даючи поживу для роздумів ці питання лишається без відповіді.

Світлана Панькова у згаданій статті порівнює Конституцію із своєрідним заповітом, і ця літературна метафора видається виправданою, зважаючи на стійкий інтерес до Конституції. Вона не стала юридично чинним документом, однак стала більшим – чим є не кожна чинна конституція. Конституція УНР сьогодні є втіленням ідеї демократичного ладу та справедливого праводержавного устрою, а також втіленням національної ідеї, що об'єднала українське суспільство. Вона є світочем історії українського конституціоналізму, в якому

ми знаходимо поєднання західно-європейської та української правової традиції із новітніми для свого часу конституційними формами із зразками.

1. Скрипнюк О. В. Конституційні цінності: від теорії до практики. До 100-річчя Конституції Української Народної Республіки // *Journal «ScienceRise: Juridical Science»* №4(6)2018. С. 4. 2. Розсвіт. 1917. 31 грудня. Ч. 89–90. 3. Вільне слово. 1918. 6 січня. Ч. 2–3 (165). С. 3–4. 4. Докладніше див. Іванова А. Ю. Права та свободи людини і громадянина в Конституції УНР 1918 : у пошуках джерел // *Західні і східні традиції в історії права, держави і юридичної думки* : матеріали XXXVIII Міжнародної історико-правової конференції, 1–3 червня 2018 р., м. Вінниця / ред. колегія : І. Б. Усенко (голова), Є. В. Ромінський (відп. секр.), А. Ю. Іванова, В. Є. Кириченко, Н. М. Крестовська, О. О. Малишев, І. В. Музика, О. Н. Ярмиш. Київ–Херсон: Олд-плюс, 2018. С. 157–163. 5. Христюк П. О. Замітки і матеріали до історії Української революції. Т. 2. 1921. С. 174–180. 6. Конституційні акти України. 1917–1920. К., 1992. 272 с.; Історія української Конституції. Упоряд. А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. К., 1997. 464 с. Українська Центральна Рада : док. і матеріали : у 2 т. К., 1997. Т. 2 : 10 груд. 1917 р. – 29 квіт. 1918 р. С. 330–335; Історія українського конституціоналізму (в документах) : [матеріали до Міжнар. юрид. форуму «Нова Конституція України – шлях до утвердження української державності»]. Івано-Франківськ, [1996]. С. 24–27. 7. Конституції і конституційні акти України : історія і сучасність. К., 2001. С. 49–63; Український історик. 2002. Ч. 1–4. С. 54–59; Український національно-визвольний рух. Березень—листопад 1917 року: Документи і матеріали / Упоряд.: В. Верстюк (керівник) та ін. К., 2003. С. 925–930; Історія конституційного законодавства України : зб. док. Х., 2007. С. 44–54. 8. МIRONENKO O. M. Світоч української державності. К., 1995. 328 с. 9. Єфремова Н. В. Розвиток конституційного законодавства в Україні (1917–1920): Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01; Одес. нац. юрид. акад. О., 2002. 20 с. 10. Див. Іванова А. Ю. Традиції і новації в Конституції Української Народної Республіки 1918 року: погляд через сторіччя // *Правове регулювання економіки*. 2018. № 17. С. 48–58. 11. Кудлай О. Б. Українська Центральна Рада. Протоколи II–IV сесій. Документи. (Квітень–жовтень 1917 р.) Київ: Інститут історії України НАН України, 2015. С. 105. 12. Українська Центральна рада: Документи і матеріали. У 2 т. – Т. 1: 4 березня – 9 грудня 1917 р. / Упорядн.: В. Ф. Верстюк (керівник) та ін. НАН України. Інститут історії України. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України. – К.: Наук. думка, 1996. С. 125–126. 13. Шаповал М. Велика Революція і Українська визвольна Програма. Прага, 1928. С. 6–7. 14. Верстюк В. Ф., Осташко Т. С. Діячі Української Центральної Ради: Біографічний довідник. К., 1998. С. 399–404. 15. Мартос Б. М. С. Грушевський, яким я його знав // *Український історик* 1–2 (9–10) Рік III. 1966. 16. Дмитро Дорошенко Історія України 1917–1923 рр. Т. 1. 1923. С. 105. 17. Панькова С. Останнє засідання Української Центральної Ради – URL: <http://www.istpravda.com.ua/articles/2018/04/29/152372/>

References

1. Skrypniuk O. V. Konstytutsiini tsinnosti: vid teorii do praktyky. Do 100-richchia Konstytutsii Ukrainskoi Narodnoi Respubliki // *Journal «ScienceRise: Juridical Science»* №4(6)2018. S. 4. 2. Rozsvit. 1917. 31 hrudnia. Ch. 89–90. 3. Vilne slovo. 1918. 6 sichnia. Ch. 2–3 (165). S. 3–4. 4. Ivanova A. Yu. Prava ta svobody liudyny i hromadianyna v Konstytutsii UNR 1918 : u poshukakh dzherel // *Zakhidni i shkhidni tradytsii v istorii prava, derzhavy i yurydychnoi dumky*. Mat. konferentsii MAIP. S. 157–163. 5. Khrystiuk P. O. Zamitky i materialy do istorii Ukrainskoi revoliutsii. T. 2. 1921. S. 174–180. 6. Konstytutsiini akty Ukraini. 1917–1920. K., 1992. 272 s.; Istoriia ukrainskoi Konstytutsii. Uporiad. A. H. Sliusarenko, M. V. Tomenko. K., 1997. 464 s. Ukrainka Tsentralna Rada : dok. i materialy : u 2 t. K., 1997. T. 2 : 10 hrud. 1917 r. – 29 kvit. 1918 r. S. 330–335; Istoriia ukrainskoho konstytutsionalizmu

(v dokumentakh) : [materialy do Mizhnar. yuryd. forumu «Nova Konstytutsiia Ukrainy – shliakh do utverdzhenia ukrainskoi derzhavnosti»]. Ivano-Frankivsk, [1996]. S. 24–27. 7. Konstytutsii i konstytutsiini akty Ukrainy : istoriia i suchasnist. K., 2001. S. 49–63.; Ukrainskyi istoryk. 2002. Ch. 1–4. S. 54–59; Ukrainskyi natsionalno-vyzvolnyi ruh. Berezen-lystopad 1917 roku: Dokumenty i materialy / Uporiad.: V. Verstiuk (kerivnyk) ta in. K., 2003. S. 925–930. Istorii konstytutsiinoho zakonodavstva Ukrainy : zb. dok. Kh., 2007. S. 44–54. 8. Myronenko O. M. Svitoch ukrainskoi derzhavnosti. K., 1995. 328 s. 9. Yefremova N. V. Rozvytok konstytutsiinoho zakonodavstva v Ukraini (1917 - 1920): Avtoref. dys... kand. yuryd. nauk: 12.00.01; Odes. nats. yuryd. akad. O., 2002. 20 s. 10. Ivanova A. Yu. Tradytzii i novatsii v Konstytutsii Ukrainskoi Narodnoi Respubliky 1918 roku: pohliad cherez storichchia // *Pravove rehuliuвання ekonomiky*. 2018. № 17. S. 48–58. 11. Kudlai O. B. Ukrainska Tsentralna Rada. Protokoly II-IV sesii. Dokumenty. (Kviten-zhovten 1917 r.) Kyiv: Instytut istorii Ukrainy NAN Ukrainy, 2015. S. 105. 12. Ukrainska Tsentralna rada: Dokumenty i materialy. U 2 t. – T. 1: 4 bereznia – 9 hrudnia 1917 r. / Uporiadn.: V. F. Verstiuk (kerivnyk) ta in. NAN Ukrainy. Instytut istorii Ukrainy. Tsentralnyi derzhavnyi arkhiv vyshchykh orhaniv vlady i upravlinnia Ukrainy. – K.: Nauk. dumka, 1996. S. 125–126. 13. Shapoval M. Velyka Revoliutsiia i Ukrainska vyzvolna programa. Praha, 1928. S. 6–7. 14. Verstiuk V. F., Ostashko T. S. Diiachi Ukrainskoi Tsentralnoi Rady: Biohrafichniy dovidnyk. K., 1998. S. 399–404. 15. Martos B. M. S. Hrushevskyi, yakym ya yoho znay // *Ukrainskyi istoryk* 1-2 (9-10) Rik III. 1966. 16. Dmytro Doroshenko istoriia Ukrainy 1917-1923 rr. T. 1. 1923. S. 105. 17. Pankova S. Ostannie zasidannia Ukrainskoi Tsentralnoi Rady – URL: <http://www.istpravda.com.ua/articles/2018/04/29/152372/>

Ivanova Anastasiia. Constitution of the Ukrainian People's Republic : on history of creation.

The article reconstructs the process of preparing the Constitution of the Ukrainian People's Republic in 1918. The author states that there are two commissions, one of which was of an organizational nature, and the other – worked directly on the elaboration of the text of the Constitution of the UPR. The article mentions several texts that are stored in the state archives of Ukraine, which allowed to study the evolution of the draft Constitution.

Thematically and chronologically, they are divided into two periods: 1) federal (till IV Universal on January 22, 1918) and 2) independent.

Also described is still unknown copy of the draft Constitution of 1918 with a manuscript edited by the well-known public and political figure Mykola Vasylivych Levytski. This allows to state about his participation in the work of the commission. Information is provided about participation in the commission of several previously unknown committee members.

Separately, the history of the preparation of the law on national-personal autonomy is considered, which the author regards as part of the Constitution of the UNR. The author argues that the authorship of the law, and, this part of the Constitution of the UNR, belongs to a separate commission consisting of representatives of the vice secretary for Jewish affairs chaired by Moses Zilberfarb.

It is noted that the Constitution's project was submitted to the Central Rada as emergent, together with three other draft laws of a constitutional nature, of which only the Constitution was considered and adopted. The political and legal assessment of the Constitution is given as a document of the current, but high moral authority; as a constitutional point of view, an embodiment of the idea of a democratic system and a just legal state system.

Key words: *The Statute of Autonomy of Ukraine, the Constitution of the UNR of 29 April 1918, the Statute on state governance, rights and freedoms of Ukraine, a Law on national personal autonomy.*