

І. Я. Терлюк

Навчально-науковий інститут права та психології
Національного університету “Львівська політехніка”,
канд. іст. наук, доц.,
доц. кафедри історії держави і права

РОЗВИТОК УКРАЇНСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО (ОРГАНІЧНОГО) КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ: ДОБА ЗУНР – ЗО УНР

© Терлюк І. Я., 2016

Досліджуються український національний конституціоналізм – конституційне законодавство та конституційно-правові пошуки в Україні доби Західноукраїнської Народної республіки / ЗО УНР. Наголошено, що конституційне законодавство ЗУНР визначало загальну спрямованість її законодавчої діяльності, а науковий доробок вітчизняного ученого Станіслава Дністрянського мав важливе значення для утвердження українського конституціоналізму.

Ключові слова: конституційне законодавство, українська національна державність 1917–1921 рр., ЗУНР, ЗО УНР.

И. Я. Терлюк

РАЗВИТИЕ УКРАИНСКОГО НАЦИОНАЛЬНОГО (ОРГАНИЧЕСКОГО) КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА: ПЕРИОД ЗУНР – ЗО УНР

Исследуются украинский национальный конституционализм – конституционное законодательство и конституционно-правовые поиски в Украине периода Западно-Украинской Народной республики / ЗО УНР. Подчеркивается, что конституционное законодательство ЗУНР определяло общую направленность ее законодательной деятельности, а научный потенциал отечественного ученого Станислава Днистрянского имел важное значение для утверждения украинского конституционализма.

Ключевые слова: конституционное законодательство, украинская национальная государственность 1917–1921 гг., ЗУНР, ЗО УНР.

I. Ya. Terlyuk

UKRAINIAN NATIONAL DEVELOPMENT (ORGANIC) CONSTITUTIONALISM: TIMES ZUNR THIRTY UPR

The Ukrainian national constitutionalism – constitutional law and constitutional and legal searches in Ukraine of West Ukrainian People's Republic period / thirty UPR is studied. It is noted that the constitutional legislation ZUNR determines the overall direction of its legislative activities and scientific achievements of the Ukrainian scientist – Stanislav Dnistrianskyi were essential for the establishment of Ukrainian constitutionalism.

Key words: Constitutional law, Ukrainian national statehood of 1917–1921, ZUNR, with the UPR.

Постановка проблеми. У сучасному цивілізованому світі оптимальною вважається та державна система, в межах якої соціально-політичний устрій і найзначущіші суспільні відносини

будуються відповідно до теоретичної моделі конституціоналізму. Вважають, що конституціоналізм охоплює теорію конституції, а також історію та практику конституційного устрою, оснований на західних ліберально-демократичних цінностях. Конституціоналізм як суспільно-політичне явище сьогодні не ідентифікується лише з якоюсь однією конкретною нацією чи народом. Разом з тим (за П. Стецюком) у кожній демократичній державі можуть творити до певної міри свою національну модель конституціоналізму. Основою (фундаментом) такої моделі стануть вироблені багатолітньою світовою практикою функціонування конституційної держави конкретні ідеї, узагальнення й доктрини [1, с. 172]. І якщо останні умовно відповідають інтересам й духу нації, то (за Вс. Речицьким) належать до сфери органічного конституціоналізму [2].

З-поміж перших *практичних* (тут і далі курсив наш – *І.Т.*) зразків українського національного (органічного) конституціоналізму, що з'явилися у час національно-демократичної революції початку ХХ століття, конституційне законодавство й конституційно-правові пошуки в ЗУНР мають особливе значення, насамперед *виразна* національно-демократична ідеологія, що панувала в *Українській Республіці галичан* (термін С. Макарчука) [3]. Її реалізація певною мірою позначилася на пошуку і втіленні ідей конституціоналізму в конституційно-правових актах, а відтак – на процесі творення державності та особливостях державного будівництва. Саме ця обставина зумовлює необхідність звернення до тогочасного досвіду українського національного конституціоналізму. Це актуалізується як потребою здійснення конституційної реформи, яка сьогодні фактично триває в українському суспільстві, так і загалом необхідністю розуміння національного державотворчого процесу в аспекті сьогодення.

Мета статті. Простежити процес еволюції конституційного законодавства й конституційної думки часу існування ЗУНР / ЗО УНР, виокремити його напрями й особливості.

Стан дослідження. Констатуємо доволі масивну й ґрунтовну історіографію українських національних державних формацій 1917–1921 рр., у якій історія ЗУНР займає чільне місце. Тільки упродовж останніх років вона збагатилася численними працями як “чистих” істориків (С. Макарчук, В. Павлишин, М. Литвин, К. Науменко та ін.), так і істориків права (Б. Тищик, М. Кобилецький, Т. Подковенко та ін.). Чимало з них є авторами праць, що безпосередньо чи опосередковано стосуються питань конституціоналізму й конституційного будівництва ЗУНР (напр., Н. Єфремова, М. Мацькевич чи Н. Стецюк та ін.). Утім, погоджуємося з М. Чубатою, яка, досліджуючи питання про автентичні та неавтентичні тексти “Тимчасового Основного Закону” від 13 листопада 1918 року, зазначила, що, незважаючи на майже сторічний період дослідження конституційного законодавства ЗУНР, чимало аспектів цієї багатогранної проблеми ще й сьогодні залишаються малодослідженими та дискусійними і потребують ґрунтовнішого вивчення [4, с. 50]. Справді ж бо, в означеній проблематиці ще залишається чималий інтелектуальний ресурс.

Виклад основних положень. Першим програмним документом конституційного характеру, що відображав прагнення західних українців новітнього часу до втілення у життя української національної державної ідеї, стала Прокламація Української Національної Ради (далі – УН Рада) від 19 жовтня 1918 р. Вона містила вимогу підготувати й ухвалити конституцію, яка б гарантувала громадянам новопосталої на західних етнічних територіях Української держави пряме, рівне, таємне виборче право на основі пропорційної виборчої системи, а також національно-культурну автономію, доповнену представництвом від національних меншин [5, с. 244]. Певною мірою ці ідеї було продубльовано у відозвах УН Ради 1 листопада 1918 року, а через вісім днів на засіданні УН Ради визначено назву новоутвореної української держави – Західноукраїнська Народна Республіка (ЗУНР).

Першою спробою укласти конституцію як цілісний документ з метою “покликання в життя Галицької Держави” був проект під назвою “Устрій Галицької Держави”. Його підготував наприкінці жовтня 1918 р. С. Дністрянський, професор Львівського університету і на той час депутат австрійського парламенту [6, с. 59–60].

Конституційний проект С. Дністрянського містив ідею мирного конституційного переходу Східної Галичини, Північної Буковини і Закарпаття від Австро-Угорщини до Галицької Держави, і складався з двох частин (розділів), поділених на артикули та параграфи. У першому розділі – “Основні закони” – автор дає декілька фундаментальних положень (принципів конституційного

ладу): 1) положення про державну територію як єдність українських етнографічних земель, яку визначає як “усі злучені землі, заселені споконвіку українським народом у межах теперішньої австро-угорської монархії”; 2) положення про те, що саме український народ на своїй території здійснює народну владу, а іншим народам, які проживають у Галицькій державі, надається право “народної самоуправи”; 3) положення про основні права і свободи громадян Галицької Держави, зокрема про свободу думки, віри, науки, преси, право вільного “плекання своєї народності та мови”. Другий розділ – “Народний устрій” – містить три частини (“Народна Рада”, “Старійшина Народної Ради”, “Народна Управа”), дає загальну характеристику організації органів державної влади й управління і передбачає фактично створення Галицької держави у формі парламентської республіки. Законодавча влада мала належати Народній Раді, яку було обрано на Народному Зборі 18 жовтня 1918 р. До її складу пропонувалося ввести всіх парламентських та сеймових послів-українців, обраних від Галичини та Буковини, з пізнішим кооптуванням представників угорської України та представників національних меншин, які проживають на території західноукраїнських земель. Народна Рада мала б виконувати “...законотворчу владу у цілій державі на всіх полях публічного і приватного права” та підготувати одним із перших проект закону про вибори до парламенту (Народного Союму) на засадах “...загального, рівного, таємного й безпосереднього права голосування з пропорційним заступництвом для національних меншостей”. Виконавча влада мала належати Уряду – Народній Управі, до складу якої повинні були увійти шість управ: Внутрішня Управа, Загранична Управа, Військова Управа, Культурна Управа, Оборотова Управа, Судова Управа. Керівники цих міністерств мали б призначатися парламентом. Наприкінці Проекту подано два важливі положення про рівність усіх громадян Галицької Держави перед законом і про те, що цей документ (Конституція) є тимчасовим та діє до “постанови нового устрою через Народний Сойм, обраний по загальному, рівному, безпосередньому та тайному виборчому праву” [там само, с. 61–64].

Проте, як відомо, отримати “законну свободу” мирним шляхом не вдалося, а відтак конституційні засади новоствореної Української держави визначав схвалений УН Радою “Тимчасовий основний закон про державну самостійність українських земель бувшої Австро-Угорської монархії” (13 листопада 1918 р.) [див.: 5, с. 244]. У ньому закріплювалося верховенство й суверенітет народу, який мав здійснювати їх через свої представницькі органи, обрані на основі загального, рівного, прямого, таємного голосування за пропорційною системою. Виборчим правом наділялися усі громадяни незалежно від національності, віросповідання та статі. Таким представницьким органом мав стати Сойм (Сейм), а до його обрання верховну (законодавчу) владу повинна була здійснювати Українська Національна Рада. Виконавча влада віддавалася Державному Секретаріату (ДС). Гербом ЗУНР став золотий лев на синьому полі, обернений у правий бік (потім тризуб), прапором – синьо-жовтий. Затверджено печатку Держави.

Конституційне законодавство ЗУНР сприяло злагодженому функціонуванню органів влади і управління республіки. У цьому сенсі виняткового значення набуває Закон “Про тимчасову адміністрацію областей Західноукраїнської Народної Республіки” (16 листопада 1918 р.), що став правовою основою діяльності Державного Секретаріату ЗУНР, якому підпорядковувалися всі органи адміністративної влади на місцях.

Структурно Державний Секретаріат складався з голови (президента Ради Державних Секретарів) та 14 державних секретарів. Останні відали окремими галузями державного управління: внутрішніми справами, військом, шляхами, “скарбними справами”, торгівлею і промисловістю, поштою й телеграфом, освітою й віросповіданням, судівництвом, земельними справами, громадськими роботами, працею й суспільною опікою, суспільним здоров’ям, закордонними справами. До Державного Секретаріату також входив прирівняний до секретаріату Харчовий комітет (виділ). Втім, наприкінці листопада 1918 р. УН Рада скоротила кількість секретарств до 10. Кожний секретаріат мав свою *президію*, до якої входили голови усіх *відділів*, з яких він (секретаріат) складався [Там само, с. 217–219]. Чисельність персоналу окремих секретарств була незначною і не перевищувала 12 осіб. Львівський історик, авторитетний фахівець з історії ЗУНР О. Павлишин вважає, що це були переважно українці з відповідною фаховою освітою і досвідом роботи в профільних установах в австрійську добу [7, с. 13].

На державну службу в усі ланки державного механізму приймали (чи залишали на своїх місцях) усіх, хто того бажав, незалежно від національності, хоча ставилася вимога – скласти присягу на вірність

державі та зобов'язатись не заподіювати їй жодної шкоди. Не могли бути службовцями державного апарату особи, засуджені за кримінальні злочини, проступки проти громадського порядку, моралі чи за користоловство; недієздатні особи; неоплатні боржники, проти яких порушена кримінальна справа; особи, що своєю поведінкою “викликають публічне згіршення” [8, с. 170–171].

1 грудня 1918 року представники ЗУНР підписали угоду з Директорією про об'єднання, яку ухвалила УН Рада (Національна Рада ЗУНР) 3 січня, а Директорія – 19 січня 1919 року. Угоду було проголошено у Києві 22 січня 1919 року. Того ж дня відбувся Конгрес Трудового Народу, який фактично став установчими зборами об'єднаної України. Директорія передала владу Конгресові, який ухвалив загальні засади організації державної влади. Однак реалізувати Акт Злуки не вдалося. Уряди обох українських республік, враховуючи реальну геополітичну ситуацію, визнали за доцільне зберегти повноваження західноукраїнського уряду й адміністрації у межах територіальної автономії – *Західної Области УНР*.

Хоч таке рішення сподобалося не всім галицьким політикам і загалом мало позначилося на внутрішніх державотворчих процесах західноукраїнської держави, сам факт злуки був відповідно відображений у конституційному законодавстві ЗУНР. Зокрема, в ухваленому УН Радою 8 квітня 1919 р. Законі про громадянство і правовий статус чужинців (“Про право горожанства (громадянства) на Західній області Української Народної Республіки”). Згідно з цим Законом кожна особа, яка у день його оголошення належала до однієї з громад краю, вважалася громадянином ЗО УНР. Рішення про надання громадянства чужинцям приймав Державний Секретаріат. В окремому параграфі Закону вказувалось, що громадяни Наддніпрянської України – УНР – є тими самими громадянами ЗО УНР. Іноземці та особи без громадянства набували статусу громадянина після п'яти років постійного проживання на території Республіки [5, с. 241].

Погоджуємося з М. Мацькевичем, що після Акта Злуки і перетворення ЗУНР на Західну область УНР було ухвалено низку інших важливих законів, предметом правового регулювання яких були конституційно-правові відносини, а саме: група законів, якими регламентувалась робота УНР (про виділ УНР, доповнюючий Статут, про спосіб оголошення законів та розпоряджень, про недоторканність членів УНР, 4 січня 1919 р.), закони про основи шкільництва у ЗУНР (13 лютого 1919 р.), Земельний закон для ЗУНР (14 квітня 1919 р.) та інші акти і документи нормативного характеру [9, с. 258].

Важливою складовою конституційного законодавства ЗУНР–ЗО УНР були закони, спрямовані на вдосконалення політичної системи держави – “Про вибори до Союму Західної області Української Народної Республіки” і “Про скликання Союму Західної області Української Народної Республіки”. Цими нормативними актами визначався порядок обрання та діяльності нового парламенту (вибори планувалися на червень 1919 р.). Так, згідно з прийнятим УН Радою виборчим законом (14 квітня 1919 р.), однопалатний Сейм мали обирати громадяни на основі загального, рівного, прямого виборчого права таємним голосуванням. Активне виборче право надавалося громадянам, котрі досягли 20 років, пасивним виборчим правом користувалися особи від 28 років.

Закон регламентував організацію виборчої кампанії. Зокрема, утворювалися виборчі округи та дільниці. Останні збігалися із сільськими громадами. Населені пункти з понад 2 тис. виборців поділялися на декілька дільниць. Голосування на виборчій дільниці тривало доти, доки не проголосує останній виборець. Встановлювався інститут “мужів довір'я” (громадських спостерігачів) – представників громадськості, політичних партій тощо. Вони мали право бути присутніми під час виборів та підрахунку голосів.

Депутатів (послів) належало обирати за національно-пропорційною системою, тобто за кожною національністю, залежно від кількості населення. Була визначена певна кількість депутатів. Це гарантувало всім національним меншинам, незалежно від перебігу виборчої кампанії, право мати своїх послів у парламенті. З 226 депутатів Сейму українці мали обрати 160, поляки – 33, євреї – 27, німці – 6. Це навіть давало національним меншинам більше мандатів (66 співвідносно до 160 українських), ніж за процентним співвідношенням національних сил у державі, де українці становили 75 % населення. У зв'язку з цим дослідники підкреслюють, що такого демократичного на державному рівні забезпечення прав національних меншин у виборах законодавчих органів, по суті, не знала і не знає донині світова виборча практика [8, с. 178].

У плані розвитку конституційного законодавства ЗУНР окремо варто згадати ще один конституційний проект відомого правознавця С. Дністрянського під назвою “Конституція Західно-Української Народної Республіки”, який він розробив уже наприкінці 1920 р. Авторитетний український правознавець О. Мироненко стверджує, що він не мав аналогів у світовому конституціоналізмі [Див. докл.: 10, с. 187–207] насамперед через найдетальніше юридичне розроблення взаємовідносин націй і народів у майбутній державі. Зокрема, повним правом на самовизначення у межах ЗУНР С. Дністрянський наділяв лише український народ як носія територіального суверенітету, організованого на “простому принципі єдності” українців (§126). Усі найвищі особи в ЗУНР мали бути українцями. Увесь державний механізм, склад вищих і місцевих органів влади, виборчу систему тощо пропонувалося вибудовувати відповідно до співвідношення національних груп у населенні ЗУНР. Український народ мав здійснювати національну владу, а інші народи визнавалися “самостійним правовим суб'єктом” і отримували “право на національне управління відповідно до права українського народу на самовизначення” (§41).

Проте на час підготовки останнього проекту вченого як ЗУНР, так і УНР вже припинили існування. Тому конституційні проекти С. Дністрянського були лише втіленням української політико-правової думки, хоча й справили значний вплив на практичну діяльність органів державної влади ЗУНР, а також сприяли розвитку українського конституціоналізму.

Висновки. Конституційне законодавство ЗУНР стало одним з перших практичних зразків новітнього українського національного (органічного) конституціоналізму, а конституційно-правові пошуки в ЗУНР, передовсім науковий доробок Станіслава Дністрянського, збагатили як вітчизняний, так і світовий конституціоналізм. Розробляючи конституційні акти ЗУНР, її керівники продовжували традицію “першої” УНР у питанні розбудови правової держави. Держава намагалася створити однакові умови щодо економічного та культурного розвитку як українців, так і представників національних меншин. Головним орієнтиром у законодавчій діяльності ЗУНР, зокрема розвитку її конституційного законодавства, визначалися загальнолюдські цінності. Проте головна заслуга ЗУНР та інших перших у новітню добу національних державних формацій, на нашу думку, полягає, насамперед, у плеканні самої ідеї національної держави. Найважливіше, що їм у складних умовах вдалося зробити, – визнати, зокрема на конституційно-правовому рівні, права українського народу мати свою державу, свою культуру та мову. Вони засвідчили, що ідея української держави – це реальність, і за неї треба боротися.

1. Стецюк П. Про дефініцію “конституціоналізм” / Петро Стецюк. // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – Львів. – 2004. – № 39. – С. 171–180. 2. Речицький В. Прості цінності конституціоналізму [Електронний ресурс] // КРИТИКА. Статті. Число 1–2, 2011. – Режим доступу: http://krytyka.com/cms/front_content.php?idart=1018 Його ж. Зародження і розвиток українського органічного конституціоналізму [Електронний ресурс] // Права Людини в Україні. Інформаційний портал Харківської правозахисної групи. – Режим доступу: <http://khp.org.index.php?id=1363603231> 3. Макарчук С. Українська Республіка галичан. Нариси про ЗУНР / С. А. Макарчук. – Львів: Світ, 1997. – 192 с. 4. Чубата М. В. Конституційне законодавство ЗУНР: до питання про автентичні та не автентичні тексти “Тимчасового основного закону” від 13 листопада 1918 року / М. В. Чубата // Часопис Київського університету права. – 2014. – № 3. – С. 48–51. 5. Терлюк І. Я. Національне українське державотворення 1917–1921 рр.: історико-правовий нарис / І. Я. Терлюк. – Львів: Вид-во Тараса Сороки, 2007. – 260 с. 6. Стецюк П. Станіслав Дністрянський як конституціоналіст / Петро Стецюк. – Львів, 1999. – 232 с. 7. Павлишин О. Й. Формування і діяльність представницьких органів влади ЗУНР – 30 УНР (жовтень 1918 – червень 1919 рр.): автореф. ... канд. істор. наук / О. Й. Павлишин. – Львів, 2001. – 19 с. 8. Тищик Б. Західно-Українська Народна республіка (1918-1923). Історія держави і права / Борис Тищик. – Львів: Тріада-плюс, 2004. – 392 с. 9. Мацькевич М. Конституційне законодавство ЗУНР: історико-правові аспекти / Микола Мацькевич // Право України. – 2011. – № 2. – С. 255–261. 10. Мироненко О. М. Витоки українського революційного конституціоналізму 1917–1920 рр. Теоретико-методологічний аспект: монографія / О. М. Мироненко. – К., 2002. – 260 с.