

2.

УДК 340.12

ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА КОНСТИТУЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В ЗУНР
LEGAL CHARACTERISTIC OF THE CONSTITUTIONAL LEGISLATION
IN THE WEST UKRAINIAN PEOPLE'S REPUBLIC (ZUNR)

Луцький М.І.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри теорії та історії держави і права
Івано-Франківського університету права
імені Короля Данила Галицького*

У статті проаналізовано конституційне законодавство ЗУНР, шляхи до формування власної законодавчої бази, розглянуто нормативно-правові акти в галузі конституційного права. Закцентовано увагу на дослідженні Тимчасової конституції ЗУНР, іменованої як «Тимчасовий Основний Закон про державну самостійність українських земель бувшої австро-угорської монархії», яка визначала конституційні засади новоствореної Української держави; розкрито положення ряду другорядних актів, які регламентували умови громадянства, державної влади, законодавчої діяльності та їх реалізацію в практиці державотворення.

Ключові слова: конституційне законодавство, ЗУНР, Конституція, нормативний акт, законодавча база, державотворення.

В статье проанализировано конституционное законодательство ЗУНР, пути к формированию собственной законодательной базы, рассмотрены нормативно-правовые акты в области конституционного права. Акцентируется внимание на исследовании Временной конституции ЗУНР, именуемой как «Временный Основной Закон о государственной самостоятельности украинских земель бывшей австро-венгерской монархии», которая определяла конституционные принципы вновь созданного Украинского государства; раскрыты тезисы ряда второстепенных актов, которые регламентировали условия гражданства, государственной власти, законодательной деятельности и их реализацию в практике создание государства.

Ключевые слова: конституционное законодательство, ЗУНР, Конституция, нормативный акт, законодательная база, создание государства.

The article dwells upon the constitutional legislation of ZUNR, ways of formation of the legislative base, legal acts in the field of constitutional law. Attention is paid to the research of the contemporary Constitution of ZUNR called «Temporal Fundamental Law on state independence of the Ukrainian territory of the former Austria-Hungarian Empire» which defined fundamental principles of the young Ukrainian state; provisions of the secondary acts regulating terms of citizenship, state power, legislative activity and their implementation in the process of state formation were revealed.

Key words: constitutional legislation, ZUNR, Constitution, legal act, legislative base, state formation.

Постановка проблеми. Держава, яка прагне розбудуватися, повинна вдосконалювати конституційний процес, який має прямий вплив на державотворення в країні загалом. Минулий історичний досвід під час правильного його вивчення і застосування може стати ґрунтовною основою для подальшої розбудови держави. Для України історичні події західноукраїнських земель періоду діяльності ЗУНР є важливою складовою такого досвіду, оскільки доказали можливість навіть у найскладніших суспільно-політичних умовах не тільки відстояти свою державність, а й закласти основи для формування власної законодавчої бази.

Стан дослідження. Дослідженням питання законодавства ЗУНР займалися багато вчених-науковців як історичної науки, так і правової. Проте питання конституційного законодавства Української держави періоду кінця XIX – початку XX ст. не є дослідженими в повній мірі. Основою даного дослідження стали праці Ю. М. Басигі, О. А. Вівчаренка, М. В. Костицького, О. Я. Маланій, Б. Й. Тищик.

Метою дослідження є виявлення закономірностей розвитку конституційного законодавства ЗУНР в роки їхньої діяльності та факторів, які мали безпосередній вплив на формування законодавчої бази ЗУНР, на основі історичного та правового аналізу архівних документів, конституційних актів та їх проєктів.

Виклад основного матеріалу. З моменту створення ЗУНР опинилася у складних військово-політичних та міжнародних умовах, що ускладнювали процес врегулювання внутрішньої політики. Незважаючи на це, суспільні відносини потребували врегулювання, тому через брак часу уряд ЗУНР довгий час використовував законодавство Австро-Угорщини, якщо воно не суперечило принципам української державності.

Разом із тим активно напручувалась власна законодавча база в галузі конституційного, цивільного, кримінального та процесуального права.

Особливий вплив на законодавство ЗУНР мала Тимчасова Конституція, прийнята 13 листопада 1918 р., іменована як «Тимчасовий Основний Закон про державну самостійність українських земель бувшої австро-угорської монархії», яка й визначила конституційні засади новоствореної Української держави.

Цей лаконічний нормативно-правовий акт конституційного характеру складався з п'яти артикулів (статей) («I. – Назва; II. – Границі; III. – Державна суверенність; IV. – Державне заступництво; V. – Герб і прапор») і містив найнеобхідніші положення для початку функціонування держави.

I артикул закріпив назву держави – Західноукраїнська Народна Республіка.

Також було уточнено територіальні межі ЗУНР. Її територія включала українські етнографічні землі колишньої Австро-Угорської монархії, тобто колишній коронний край Галичини і Володимирії, Буковини та українські повіти (комітати) Закарпаття (за етнографічною картою австрійської монархії Карла барона Черніга, Відень, 1855 р.) (артикули II, III).

Артикул 4 визначав, що до часу скликання Установчих Зборів державну владу від імені українського народу здійснюватиме Українська Національна Рада, яка мала відігравати роль конституанти та загальнонаціонального законодавчого органу, та Державний Секретаріат як уряд та виконавчий орган.

Крім того, закріплювалось верховенство і суверенітет народу в державі, який здійснює їх через свої представницькі органи, обрані на підставі загального, рівного, прямого виборчого права під час таємного голосування, за пропорційною системою. Виборчим правом наділялися всі громадяни держави, без урахування національності, статі.

У артикул зазначав, що Державним гербом ЗУНР є зображення Золотого Лева на синьому полі, оберненого у свою праву сторону [1, с. 80].

Пізніше Конституцію було доповнено рядом інших нормативно-правових актів. Серед них група нормативних актів, прийнятих УНР протягом осені 1918 р. – початку зими 1919 р., які займали важливе місце у формуванні конституційного законодавства ЗУНР. Зокрема Закон про адміністрацію ЗУНР (16 жовтня 1918 р.), передвступний договір (Угода про об'єднання ЗУНР і УНР, 3 січня 1919 р.), група законів, якими регламентувалась робота УНР (про виділ УНР, доповнюючий Статут, про спосіб оголошення законів та розпоряджень, про недоторканість членів УНР, 4 січня 1919 р.).

Окрему увагу треба звернути на Закон від 15 листопада, який вніс ряд змін у структуру та персональний склад вищих органів державної влади й управління. Мова йде про доповнення складу Української Національної Ради делегатами від повітів та більших міст краю, тобто вирішено зробити її більш представницьким органом.

У цей час набуває характерних рис процес формування державних органів, зокрема закріплення його основ на законодавчому рівні. Доказом цього також є прийнятий 16 листопада на засіданні Української Національної Ради «Тимчасовий закон про адміністрацію Західноукраїнської Народної Республіки», на який покладалося врегулювання компетенції місцевих органів влади і управління та розпорядження Державного Секретаріату «Про державну адміністрацію» [2, с. 104].

У січні 1919 р. Українська Національна Рада прийняла декілька важливих законів. Для конституційного права особливу роль відіграв Закон «Про Виділ Української Ради» від 4 січня 1919 р., яким було утворено колегіальний орган влади у державі з 9 осіб на чолі з президентом УНР. Цей Закон складався з 6 параграфів і вирішував питання щодо складу Виділу Української Ради (параграф 1), їхніх повноважень (параграф 2), умови скликання (параграф 3), час і умови діяльності Виділу (параграф 4), умови легітимності рішень (параграф 5) та положення про вхід закону в дію (параграф 6) [3].

Цього ж дня була створена Президія Ради у складі Президента і чотирьох його заступників. Уведення посади Президента не означало, що ЗУНР відмовляється від парламентської форми правління. В дано-

му випадку ця посада була тотожна посаді спікера в парламенті. Президент скликав засідання Української Національної Ради і головував на них. Президентом Української Національної Ради було обрано Євгена Петрушевича, його заступниками – Лева Бачинського, Омеляна Поповича, Семена Вітика, Андрія Шмигельського [4, с. 35].

Крім того, одночасно було прийнято «Закон про спосіб оповіщення законів і розпорядків». Згідно з цим законом вони підлягали публікації у «Віснику законів і розпорядків» за підписом Президента Ради й одного з членів Виділу, а розпорядження – за підписом відповідного секретаря. Набирали чинності ці правові акти на восьмий день з дня видання (дата видання повинна стояти на кожному з актів) [5, с. 163].

Для кращої деталізації конституційного права ЗУНР потрібно звернути увагу на ряд документів, які передували Злуці УНР та ЗУНР. Мова йде про Передвступний Договір про об'єднання УНР і ЗУНР (1 грудня 1918 р.), Універсал Директорії Української Народної Республіки від 22 січня 1919 р. (Акт соборності українських земель), Універсал трудового конгресу України та «Закон про тимчасову владу в УНР» від 28 січня 1919 р.

У положеннях Передвступного Договору про об'єднання УНР і ЗУНР зазначалося, що ЗУНР, маючи мету об'єднатися в одній державі з УНР, «заявляє свій намір перестати існувати як окрема держава, а натомість увійти з усією територією й населенням, як складова частина державної цілості, в Українську Народну Республіку» [6]. Згідно з цим договором ЗУНР отримувала територіальну автономію. Дні положення були ратифіковані 3 січня 1919 р. Ухвалою Української Національної Ради про злуку Західно-української Народної Республіки з Українською Народною Республікою та включені в Універсал Директорії, проголошеному 22 січня 1919 р.

Окрему увагу слід звернути на ухвали (резольції) Буковинського народного віче (м. Чернівці, 3 листопада 1918 р.) та Всенародних Зборів угорських українців (Закарпатських Всенародних зборів) (м. Хуст, 21 січня 1919 р.), на яких представники українських політичних партій, громадських організацій, рухів, територіальних громад міст і сіл Буковини та Закарпаття висловилися за возз'єднання з Україною (УНР).

Законодавча діяльність активно продовжувалася і після проголошення Акту Злуки та перетворення ЗУНР на західну область УНР. Закони про основи шкільництва у ЗУНР (13 лютого 1919 р.), про право громадянства у західній області УНР (8 квітня 1919 р.), Земельний закон для ЗУНР (14 квітня 1919 р.), закони про скликання сейму ЗУНР та про вибори (виборчу ординацію) до сейму ЗУНР (15 квітня 1919 р.) та ряд інших актів і документів нормативного характеру [7, с. 163].

Отже, можна говорити, що особливістю законодавчої діяльності ЗУНР була її соціальна спрямованість.

Беззаперечно важливим законом у галузі конституційного права став Закон «Про вживання мови у внутрішнім та зовнішнім урядуванні державних

властей і урядів, публічних інституцій й державних підприємств на Західній області УНР» від 15 лютого 1919 р. Він проголошував державною мовою українську, а іншим гарантувалася державна підтримка та захист. За національними меншинами закріплювалося право вживати рідні мови в урядових відносинах з державною владою та урядом, а державним органам відповідати рідною мовою тих громадян, які звертаються до них; їм гарантувалося право вільно користуватися рідною мовою, мати свої школи, бібліотеки, видавати періодику, книги [8, с. 119].

Наступним правовим актом в цій галузі став Закон «Про громадянство та правовий статус чужинців» від 8 квітня 1919 р. Цим же законом регулювалася й державна служба в ЗУНР.

Відповідно до цього Закону ті, хто бажає стати громадянами ЗУНР, повинні були до 20 травня 1919 р. подати заяву на отримання громадянства. Якщо вони цього не робили, то вважалися чужинцями і за бажанням могли виїхати закордон. Письмове звернення батька, чоловіка автоматично поширювалося на неповнолітніх дітей та дружину. Громадяни Української Народної Республіки визнавалися громадянами західної області УНР (ЗОУНР). Іноземці та особи без громадянства набували статусу громадянина після 5 років постійного проживання на території республіки.

Щодо вимог до державних службовців, то ними могли бути тільки громадяни України «бездоганної поведінки», які володіють українською мовою і мовою хоч би однієї з національних меншин, віком до 40 років. Не мали права займати службові посади особи, які притягалися до кримінальної відповідальності. Особи, які приймалися на державну службу, мали пройти однорічне стажування, скласти усний чи письмовий іспити із законодавства, показати вміння діловодства, знання своїх прав та обов'язків [9, с. 412].

Українська Національна Рада вважала себе тимчасовим органом, тому 31 березня 1919 р. приймає Закон про скликання сейму ЗУНР. Сейм мав складатися з 226 послів. Українцям належало обрати 160 послів, полякам – 33, євреям – 27, австрійцям – 6. Територію країни було поділено на 18 виборчих округів. Дані положення регулювалися Законом про вибори до Сейму, прийнятим 13 квітня 1919 р. Передбачалося також, що однопалатний Сейм мав обиратися громадянами на основі загального, рівного, прямого виборчого права під час таємного голосування. Активне виборче право належало громадянам з 21 року, пасивне – з 25 [10, с. 61]. Позбавлялися виборчого права душевнохворі та засудженні судом за вчинення злочину. Посли Сейму обиралися національно-пропорційною системою, що гарантувало всім національним меншинам право мати своїх представників у парламенті.

Розкриваючи питання Конституційного законодавства в ЗУНР, потрібно звернути увагу на конституційні ідеї, які особливо помітні у проекті Конституції ЗУНР 1920 р. Станіслава Дністрянського. Проект Конституції ЗУНР Станіслава Дністрянсько-

го – це документ, який містив 130 розгорнутих положень, логічно та змістовно об'єднаних у три глави: «Держава і право», «Державна влада» та «Право народів на самовизначення»

С. Дністрянський передбачав основи конституційного ладу майбутньої ЗУНР в наступних положеннях:

1) ЗУНР – правова, самостійна (суверенна), демократична, соціальна та національна держава;

2) ЗУНР – держава, яка визнає людину, з її правами та свободами, важливою соціальною цінністю;

3) ЗУНР – держава, в якій державна влада побудована за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу і судову; держава визнає місцеве самоврядування.

Проект передбачав створення ЗУНР у формі президентської республіки [11].

Зважаючи на принципи, які закладалися в проєкті Конституції, можна говорити, що вона була прогресивною для свого часу і включала положення, які відображали соціальний напрям у законодавчій діяльності ЗУНР.

Висновки. Підбиваючи підсумки, можна зробити наступні висновки:

1. З моменту створення ЗУНР опинялася у складних політичних умовах, що гальмували процес створення власної законодавчої бази, тому в багатьох сферах суспільних відносин використовувалося законодавство Австро-Угорщини.

2. Основою для конституційного законодавства стала Тимчасова Конституція, прийнята 13 листопада 1918 р.

3. Хронологічно період напрацювання законодавчої бази ЗУНР варто розділяти на період осені 1918 р. до початку зими 1919 р. Пізніше після проголошення Акту злуки прямиї вплив на конституційне законодавство ЗУНР мали закони УНР, зокрема Передвступний Договір про об'єднання УНР і ЗУНР (1 грудня 1918 р.), Універсал Директорії Української Народної Республіки від 22 січня 1919 р. (Акт соборності українських земель), Універсал трудового конгресу України та «Закон про тимчасову владу в УНР» від 28 січня 1919 р.

4. Загалом конституційне законодавство ЗУНР мало соціальний характер. Уряд на законодавчому рівні закріпив права національних меншин, право осіб на здобуття громадянства, право на вибір місця проживання, мови, виборчі права тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДжЕРЕЛ:

1. Тищик Б. Західноукраїнська Народна Республіка 1918 – 1923 рр. / Б. Тищик, О. Вівчаренко. – Коломия, 1993. – 120 с.
2. Литвин М. Історія ЗУНР / М. Литвин, К. Науменко. – Львів, 1995. – 361 с.
3. Закон про Виділ Української Ради від 4 січня 1919 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0001300-19>.
4. Городинський З. Українська Національна Рада / З. Городинський. – К., 1993. – 143 с.
5. Яневський Д. Конституційні акти України 1917 – 1920. Невідомі конституції України / Д. Яневський, В. Крюков. – К. : Видавництво філософська і соціологічна думка, 1992. – 272 с.
6. Декларація Директорії Української Народної Республіки // Українська суспільно-політична думка в 20 столітті. Документи і матеріали / Упоряд. Т. Гунчак і Р. Сольчаник, 1983. – С. 408–412.
7. Костів К. Конституційні акти відновленої української держави 1917 – 1919 років і їхня політично-державна якість / К. Костів. – Торонто, Канада, 1964. – 168 с.
8. Ступарик Б. Шкільництво Галичини (1772 – 1939 рр.) / Б. Ступарик. – Івано-Франківськ, 1994. – 143 с.
9. Сергійчук В. Українська соборність. Відродження українства в 1917 – 1920 роках / В. Сергійчук. – К. : Українська Видавнича Спілка, 1999. – 416 с.
10. Маланій О. Конституційне законодавство ЗУНР / О. Маланій // Університетські наукові записки. – 2010. – № 1. – С. 56–63.
11. Конституційні проєкти С. Дністрянського [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://cyelop.com.ua/content/view/1143/58/1/10/>.