

ІДЕЇ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ В ПРОЕКТАХ КОНСТИТУЦІЙ НЕЗАЛЕЖНОЇ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ ПЕРІОДУ МІЖ СВІТОВИМИ ВІЙНАМИ

IDEAS OF PARLIAMENTARISM ARE IN PROJECTS OF CONSTITUTIONS OF THE INDEPENDENT UKRAINIAN STATE OF PERIOD BETWEEN WORLD WARS

Габінет Д.А.,
*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри теорії та історії держави і права
Хмельницького університету управління та права*

У статті розглядаються питання, пов'язані із відображенням ідей парламентаризму в проектах конституцій України, підготовлених представниками української інтелектуальної еліти у період між світовими війнами, а саме С. Дністрянським, О. Ейхельманом, П. Чижевським та М. Сціборським. Автором проаналізовано погляди вчених щодо організації діяльності законодавчих органів влади на території України та їх місця в системі органів державної влади. Особливо звертається увага на пропозицію створення спеціальних представницьких органів, призначенням яких мав бути контроль за діяльністю органів державної влади та сприяння відображенню у їх рішеннях інтересів громадян, об'єднаних за професійною ознакою.

Ключові слова: Дністрянський, Ейхельман, Чижевський, Сціборський, Українська держава, парламентаризм, представницька демократія.

В статье рассматриваются вопросы, связанные с отображением идей парламентаризма в проектах конституций Украины, подготовленных представителями украинской интеллектуальной элиты в период между мировыми войнами, а именно С. Днистрянским, О. Эйхельманом, П. Чижевским, Н. Сциборским. Автором проанализированы взгляды ученых на организацию деятельности законодательных органов на территории Украины и их место в системе органов государственной власти. Отдельно обращается внимание на предложение создания специальных представительских органов, предназначением которых должен был стать контроль над деятельностью органов государственной власти и содействие отображению в их решениях интересов граждан, объединенных по профессиональному признаку.

Ключевые слова: Днистрянский, Эйхельман, Чижевский, Сциборский, Украинское государство, парламентаризм, представительская демократия.

The questions, related to the reflection of ideas of parliamentarism in the projects of the constitutions of Ukraine, prepared by the representatives of the Ukrainian intellectual elite in a period between world wars, are examined in the article, namely S. Dnistrianskyi, O. Eihelman, P. Chyzhevskiy and M. Stsiborskiy. An author analyses the looks of scientists in relation to organization of activity of legislative bodies of power on the territory of Ukraine and their place in the system of public authorities. Separately, attention is paid to the proposition of creation of the special representative organs, the purpose of which had to be control after activity of public authorities and assistance for the reflection of interests of the citizens, incorporated according to the professional features, in their decisions.

Key words: Dnistrianskyi, Eihelman, Chyzhevskiy, Stsiborskiy, Ukrainian state, parliamentarism, representative democracy.

Актуальність теми. 24 серпня 1991 р. Верховною Радою Української Радянської Соціалістичної Республіки було проголошено доленосне рішення про «створення самостійної української держави – України» [1]. З тих пір пройшло майже 24 роки, але за цей час українському парламенту неодноразово доводилося приймати й інші важливі рішення, від яких часом залежала не лише стабільність, а і сама можливість подальшого існування нашої держави.

В цьому контексті слід згадати події 2004 р., коли ухвалені 08 грудня Верховною Радою України Закони «Про внесення змін до Конституції України» та «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року» дозволили повернути у правове поле події в Україні, пов'язані із народними протестами на Майдані Незалежності у Києві та інших містах через численні випадки фальсифікації результатів виборів під час другого туру виборів Президента України. Ще більшу роль укра-

їнський парламент відіграв у лютому-березні 2014 р., залишившись після «втечі» тодішнього Президента України В. Януковича фактично єдиним легітимним вищим органом влади в Україні [2; 3].

Разом з тим, перетворення України на парламентсько-президентську республіку та необхідність подальшого глибинного реформування усіх сфер державного життя суттєво підвищують роль парламенту як головного елементу парламентаризму, оскільки саме представницькі установи, виконуючи законодавчі функції, одночасно стають центром конфлікту та співробітництва різних політичних сил, мобілізують політичні еліти, артикулюють групові інтереси і сприяють раціоналізації політичних рішень.

Проте новелізація політичної системи України в напрямку підвищення ролі парламенту, всебічної демократизації суспільства і держави повинна передбачати не лише врахування позитивного і негативного зарубіжного досвіду, а й багатого вітчизняного досвіду виборного політичного представництва

[4, с. 3]. На особливу увагу заслуговують ідеї парламентаризму, висловлені представниками вітчизняної політико-правової думки періоду між світовими війнами, які, врахувавши основні причини поразки української національно-демократичної революції 1917–1921 рр., сформулювали конкретні пропозиції щодо розбудови незалежної Української держави в майбутньому.

В свою чергу, наявні на сьогодні наукові розвідки з означеної проблеми Я. Турчин, В. Возьного, П. Стецюка, А. Ковалю, А. Присяжнюка, Н. Єфремової, М. Гетьманчука, Л. Бурачок, О. Зеленої, А. Коцура та ін. стосуються переважно поглядів окремих представників вітчизняної політико-правової думки.

Саме тому, метою даної статті є спроба комплексного розкриття ідей парламентаризму, що були відображені в проектах конституцій України, підготовлених представниками української інтелектуальної еліти у період між світовими війнами.

Виклад основного матеріалу. В контексті нашої наукової розвідки на особливу увагу заслуговують проекти конституцій, авторами яких були С. Дністрянський, О. Ейхельман і П. Чижевський.

Цінність зазначених документів обумовлена в першу чергу тим, що у них не лише відображені власні політичні концепції авторів, але і враховано досвід державного будівництва інших країн.

Зокрема, найкращі взірці державотворення США та Швейцарії стали підґрунтям для підготовки С. Дністрянським проекту Конституції Західно-Української Народної Республіки [5, с. 208].

Як свідчить назва проекту Конституції С. Дністрянського, майбутня незалежна Українська держава мала існувати у формі народної республіки, для заснування якої скликалися Установчі збори, вибори до яких повинні були відбутися на основі загального, безпосереднього, рівного і таємного голосування без різниці статі. Єдине обмеження становив лише вік виборців та кандидатів, який не міг бути меншим від 21 року [6, с. 166]. Разом з тим, голосування, на думку вченого, слід було проводити на основі національного кадастру, згідно з яким представники різних націй голосують за окремими списками [7, с. 306].

Згідно з проектом С. Дністрянського, на першому етапі державного будівництва Установчі Збори мали затвердити Конституцію і на деякий час перейняти законодавчу владу, здійснити адміністративно-територіальний поділ, на основі нового виборчого права провести підготовку в громадах, округах і областях до формування нових місцевих і центральних органів влади, передусім Народної палати, представити новий бюджет тощо, тобто «дати санкцію Конституції і підготувати перехід до сталого конституційного режиму» [8, с. 339].

Виходячи з того, що одним з «загальних елементів Конституції» є поділ державної влади на «три категорії», коли «законодавча влада є ареопагом для правних постанов, виконуюча обіймає керму при переведенні законів; а суддівська розсуджує правні відносини та противні праву випадки, чи то поміж поодинокими громадянами, чи то в їхньому відно-

шенні до держави» [9, с. 192–193], С. Дністрянський у своєму конституційному проекті здійснив спробу розмежувати законодавчу гілку влади в особі Народної палати, виконавчу – в особі президента республіки і уряду та судову – в особі Державного судового трибуналу.

За проектом Конституції С. Дністрянського, Народна палата мала перебрати на себе законодавчу функцію одразу після розпуску Установчих зборів, тобто не пізніше ніж через два роки після початку роботи останніх.

Народна палата мала обиратись на чотири роки, при цьому процедура виборів найвищого законодавчого органу Західно-Української Народної Республіки була подібною до виборів Установчих зборів.

Для дотримання національних інтересів члени Народної палати мали поділятись на три національні курії: українську, польську та курію інших народностей. Такий поділ С. Дністрянський вважав доцільним, виходячи з історії державно-правного становища Східної Галичини, яка, на його думку, була природною українською територією, заселеною переважно українцями та поляками, яких він називав «основними народностями» [10, с. 5–6].

У розробленому С. Дністрянським проекті Конституції передбачалось, що кожна з національних курій матиме право вето проти ухваленого закону, якщо він порушує національні права народності. Долю такого закону мав вирішувати Державний судовий трибунал або загальний Народний з'їзд.

Окрім безпосередньо законодавчої функції, до «сфери дії» Народної палати С. Дністрянський також відніс: питання оголошення війни і укладання миру; видання урочистих публічних оголошень стосовно важливих справ політичного і соціального життя; здійснення верховного нагляду за усією системою управління в державі та правосуддям. Окремим повноваженням Народної палати визначалось висунення політичних звинувачень проти президента республіки, членів його ради, членів Державної ради, представників державного правосуддя, а головне – саме Народна палата наділялась правом вносити пропозицію про зміщення з посади президента республіки.

С. Дністрянським було чітко окреслено і перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи. До них належали Прибічна (Президентська) рада, Державна рада або її дорадча колегія, Голова державної юстиції, комісії Народної палати і комісії, вибрані для цих цілей на народних з'їздах [6, с. 169–173].

Таким чином, ми бачимо, що автор виключив з числа осіб, які мали право подавати готові законопроекти, президента республіки та окремих членів Народної палати, заступивши їх відповідними колективними інституціями. Невідомо, яким мотивом керувався вчений в даному випадку, можливо, такий його крок був обумовлений бажанням підвищити якість законопроектної роботи через залучення до неї більшого числа професіоналів.

Будучи прихильником відображення у Конституції споконвічних історичних традицій українсько-

го народу у вигляді «інституцій народного віча» [11, с. 235–236], С. Дністрянський на додачу до Народної палати запропонував розширити систему представницьких органів влади в Західно-Українській Народній Республіці за рахунок створення Загальнонародної ради та Народних зборів і Народних комор (комісій).

Загальнонародна рада мала скликатися президентом республіки за рішенням Народної палати або Загальнонародного з'їзду. Одну половину її складу делегувала з числа своїх членів Народна палата, іншу – обласні заступництва, Народні комори і Загальнонародні з'їзди, при цьому мало бути забезпечене дотримання нормативного співвідношення: чотири українці, один поляк, один представник іншої національності. Основним призначенням Загальнонародної ради були: «ревізія» Конституції та, за дорученням Народної палати, прийняття рішення про звільнення президента республіки.

Основним призначенням Народних зборів, відповідно до проекту Конституції Західно-Української Народної Республіки, визначалось «безпосереднє вираження загального волевиявлення», що мало полагати передусім у критиці як законодавства, так і управління цілою державою, окремими областями чи округами.

Народні збори скликалися президентом республіки і діяли або на рівні усієї держави, або на рівні окремих адміністративно-територіальних одиниць.

На відміну від Народних зборів Народні комори визначались як унормовані законом професійні об'єднання соціальних груп, члени яких мали здійснювати своєрідний громадський контроль за відповідністю законопроектів і законодавчих пропозицій потребам різних сфер економічного та соціального життя [6, с. 175–176].

Логічною завершеною та теоретичною глибиною характеризується проект Конституції (Основних Державних Законів) Української Народної Республіки, запропонований у 1921 р. О. Ейхельманом.

Окреслюючи будову державного механізму в Україні, О. Ейхельман обстоював думку про те, що основою функціонування влади є поділ її функцій. При цьому реалізація принципу поділу влади в державі має на меті «...найкращим способом забезпечити в державі, перед різними функціями державної влади, політичну суспільну і особисту свободу громадян» [12, с. 39].

Але на відміну від С. Дністрянського О. Ейхельман виділив не три, а шість гілок влади: установчу, якій мали підпорядковуватись законодавча, урядово-виконавча, судова, фінансова-контрольна влади, і місцеве самоврядування у повітах, громадах та землях. Автор вважав, що такий механізм розподілу влади найбільшою мірою відповідав тогочасним потребам культурно-політичного життя [13, с. 52].

Найвищою, або «зверхньою», державною владою УНР О. Ейхельман проголосив Федерально-державну установчу владу. У здійсненні останньої, відповідно до конституційного проекту, мав право брати участь кожний громадянин УНР, що досяг 25-річного

віку, працював на певній роботі і жив на власні засоби, був незаплямований судом та мав повну дієздатність. Саме Федерально-державній установчій владі належало виключне право відхиляти, доповнювати та вносити зміни до «Основного Державного Закону» шляхом проведення референдуму [14, с. 159].

Вищим законодавчим органом, за конституційним проектом О. Ейхельмана, був Федерально-державний парламент, який складався з двох палат: Земсько-державної палати і Федерально-державної ради. До складу Земсько-державної палати мало входити по три-п'ять представників від окремих Земель, яких делегували, виходячи з чисельності населення кожної адміністративно-територіальної одиниці, на термін не менш як два роки Земські парламенти.

Депутати Федерально-державної ради мали обиратись на чотири роки всенародним таємним прямим голосуванням за пропорційною виборчою системою.

Окрім законодавчої діяльності, до повноважень Федерально-державного парламенту належали питання: затвердження бюджету; затвердження за поданням Федерально-державного голови (Федерально-державної управи) членів уряду; контроль за діяльністю виконавчої гілки влади; обрання половини від загальної кількості суддів вищого Федерально-державного суду; притягнення до відповідальності Федерально-державного Голови (членів Федерально-державної управи) після закінчення терміну його (їх) повноважень, суддів вищого Федерально-державного суду, депутатів, міністрів, та віце-міністрів. У проекті Конституції О. Ейхельмана зазначається, що обидві палати парламенту мають «однакове» право законодавчої ініціативи. Окрім цього, правом ініціювати перед парламентом питання розгляду законопроектів наділені Федерально-державний голова (Федерально-державна управа), Федерально-державний суд, Федерально-державний контроль, Федерально-державна рада міністрів, а також громадяни УНР, які мають у Федерально-Державній Установчій владі два мільйони голосів [14, с. 162–170].

Ще одним прихильником розбудови України на республіканських засадах був П. Чижевський.

У тексті Конституції Української Держави П. Чижевський запропонував іменувати Україну Українською Федеративною Республікою [15, с. 7].

Зокрема, визначалось, що владу Української Федеративної Республіки представляють: Всеукраїнська національна рада – влада законодавча; Генеральний секретаріат з Гетьманом всієї України на чолі – влада виконавча; Генеральний федеральний суд – влада судова.

Всеукраїнська національна рада мала б складатись з двох частин, одна з яких обиралась прямим всенародним голосуванням, а друга – призначалась обласними радами [15, с. 10].

Це наводить на думку, що таким чином П. Чижевський намагався забезпечити під час прийняття законодавчих рішень узгодженість інтересів як усього населення країни, так і окремих адміністративно-територіальних одиниць. Але при цьому він пішов

не по шляху створення двопалатного парламенту, де ревізію на відповідність інтересам суб'єктів федерації того або іншого законодавчого акту проводять депутати верхньої палати, представники окремих адміністративно-територіальних одиниць, а спробував оптимізувати законодавчу процедуру через перетворення однопалатного парламенту на певний законодавчий дискусійний центр, який одразу мав продукувати рішення, прийнятні для найширшого загалу населення Української Федеративної Республіки.

Своєрідними є думки щодо представницьких органів влади, викладені у «Нарисі Основних Законів (Конституції) Української Держави» М. Сціборського, які проголошували, що «Україна є суверенною, авторитарною, тоталітарною, професійно-становою державою», при цьому устрій Української держави мав будуватися на засадах націократії [16, с. 2].

Як зазначав сам автор: «Націократія є республіканська. Але її конституційна структура суттєво різниться від класичних зразків політичної демократії, що існує на виборчій фікції «влади більшості» – репрезентованої в парламенті одною чи кількома партіями...» [17, с. 112]

М. Сціборський визначав націократію як «владу Нації в Державі, що спирається на зорганізованій і солідарній співпраці всіх соціально-корисних верств, об'єднаних – відповідно до її суспільних і професійно-виробничих функцій – в представницьких органах державного керування» [16, с. 2].

Відповідно, усю повноту влади в Українській Державі українська нація мала здійснювати через Голову держави – Вождя нації, що уособлював її суверенітет і єдність [16, с. 2].

Законодавчим органом в Українській Державі проголошувався Державний сойм, який мав обиратись шляхом загального, рівного, безпосереднього та таємного голосування строком на три роки.

Правом обрання послом до Державного сойму володів кожний громадянин незалежно від походження, який користувався усім обсягом цивільних і політичних прав та досягнув на момент виборів 25-річного віку.

Законодавчою ініціативою, за проектом Конституції М. Сціборського, наділялись: Голова держави, Збір державних секретарів, кожний Державний секретар та посол до Державного сойму.

Обстоюючи ідею «державного синдикалізму» з її культом власної нації – держави та участю в управ-

лінні останньою окремих, об'єднаних в синдикати, соціальних груп, які різняться лише своїми виробничими функціями [17, с. 100–101], М. Сціборський запропонував створити у майбутній Українській Державі Верховну раду національної праці, яка мала складатись з представників професійно-станових установ, що представляли інтереси осіб, задіяних у різних галузях господарства [16, с. 7].

Окрім того, що Верховна рада національної праці брала безпосередню участь в обранні Голови держави, вона мала виконувати роль дорадчого органу при органах законодавчої і виконавчої влади Української Держави [17, с. 104].

Висновки. Таким чином, в проектах конституцій незалежної Української держави, підготовлених представниками вітчизняної політико-правової думки в період між світовими війнами, особливе значення відводилося питанням організації і функціонування органів законодавчої влади, верховенству парламенту та наявності у нього виключних прерогатив та повноважень. Зокрема, конкретні моделі функціонування останнього в майбутній незалежній Україні були запропоновані С. Дністрянським (Народна палата), О. Ейхельманом (Федерально-державний парламент), П. Чижевським (Всеукраїнська національна рада) та М. Сціборським (Державний сойм). На окрему увагу заслуговують й пропозиції розширити коло представницьких органів влади за рахунок таких допоміжних інституцій, як: Загальнонародна рада, Народні збори і Народні комори (комісії) – в проекті Конституції С. Дністрянського або Верховна рада національної праці – в проекті Конституції М. Сціборського. Основним призначенням зазначених представницьких органів мало бути, з однієї сторони, створення додаткових важелів для контролю зі сторони громадськості за діяльністю органів державної влади (Загальнонародна рада, Народні збори), а з іншої сторони – сприяння відображенню у законопроектах інтересів громадян, виходячи із їх професійної належності (Народні комори (комісії), Верховна рада національної праці).

Перспективою подальших розвідок даної проблематики є дослідження ідей парламентаризму в історії вітчизняної політико-правової думки під час та після Другої світової війни, а також формулювання на підставі проведених досліджень конкретних пропозицій щодо вдосконалення сучасного конституційного законодавства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про проголошення незалежності України : Постанова Верховної Ради Української РСР від 24 серпня 1991 р. № 1427-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1427-12>.
2. Про внесення змін до Конституції України : Закон України від 08 грудня 2004 р. № 2222-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2222-15>.
3. Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 р. : Закон України від 08 грудня 2004 р. № 2221-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2221-15>.
4. Єрмолаєв В.М. Історія вищих представницьких органів влади в Україні : [навч. посіб.] / В.М. Єрмолаєв. – Х. : Право, 2007. – 280 с.
5. Потульницький В.А. Історія української політології (Концепції державності в українській зарубіжній історико-політичній науці) / В.А. Потульницький. – К. : Либідь, 1992. – 232 с.
6. Дністрянський С. Конституція Західно-Української Народної Республіки (Проект, 1920 р.) / С. Дністрянський // Станіслав Дністрянський як конституціоналіст / П. Стецюк. – Львів : Б. в., 1999. – С. 161–185.
7. Дністрянський С. Нові проекти української конституції / С. Дністрянський // Воля. – 1920. – Т. 4. – Ч. 6. – С. 301–309.

8. Дністряньський С. Загальна наука права та політики / С. Дністряньський. – Прага : Державна друкарня в Празі, 1923. – Т. 1. – 393 с.
9. Дністряньський С. Теорія конституції / С. Дністряньський // Станіслав Дністряньський як конституціоналіст / П. Стецюк. – Львів : Б. в., 1999. – С. 186–208.
10. Дністряньський С. Державно-правне становище Східної Галичини в минулій добі / С. Дністряньський // Український прапор. – 1919. – Ч. 23–25. – С. 5–6.
11. Дністряньський С. Нові проекти української конституції / С. Дністряньський // Воля. – 1920. – Т. 4. – Ч. 5. – С. 232–237.
12. Ейхельман О. Енциклопедія права : Курс читання проф. О. Ейхельманом на 1-му семестрі економічно-кооперативного відділу Української господарської академії в ЧСР / О. Ейхельман. – Подєбрати : Б. в., 1923. – 84 с.
13. Присяжнюк А.І. Деякі аспекти державного будівництва у галузі забезпечення безпосередньої демократії за проектом Конституції УНР О. Ейхельмана / А.І. Присяжнюк // Учёные записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки». – 2007. – Т. 20. – № 1. – С. 51–56.
14. Ейхельман О. Проект Конституції (Основних Державних Законів) Української Народної Республіки / О. Ейхельман // Конституційні акти України. 1917–1920. Невідомі конституції України. – К. : Філософська і соціологічна думка, 1992. – С. 149–219.
15. Чижевський П. Основи української державности // Воля. – 1921. – Т. 3. – Ч. 1–2. – С. 3–11.
16. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України Ф. 3833 Крайовий провід Організації Українських Націоналістів (ОУН) на західноукраїнських землях. 1933–1947 рр. оп. 1. Спр. 7. Нарис проекту основних законів конституції так званої «Української держави», 1939 р. – 9 с.
17. Сціборський М. Націократія / М. Сціборський – Париж : Б. в., 1935. – 119 с.