

УДК 342.4(437)

Г. В. Савчук

ТОМАШ МАСАРИК І КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ В ЧЕХОСЛОВАЧЧИНІ

У статті проаналізовано роль Т.Г. Масарика в конституційному будівництві демократичної Чехословацької республіки. Висвітлено передумови прийняття основного закону, та його перші проекти, які готувались ще до проголошення незалежності. Головна увага приділена основним особливостям конституції та способу формування і функціонування вищих державних органів влади.
Ключові слова: Т.Г. Масарик, Чехословацька республіка, конституція.

Одна з візиток XIX століття – популяризація національної ідеї, яка полонила чи не всі народи Європи. Особливо ж ті, які входили до складу імперій і, згідно ренанівської формули про те, що нація є щоденним плебісцитом індивіда, марили ідеєю національної держави. Серед таких спільнот – чехи. Буржуазні революції середини XIX ст. де-факто винесли вирок інституту монархізму. Чи не всі новоутворені держави в Східній Європі обирали республіканську форму правління. Така тенденція актуалізувала завдання вироблення конституцій в яких регламентувалися визначальні канони політичного устрою, соціальних відносин тощо.

Осмислення процесів націотворення і, зокрема, на етапі становлення національних держав, дає підстави стверджувати функціональність гіпотези про особливу значимість політичних еліт у цьому процесі. Яскравий приклад цього, роль Р. Дмовського чи то Ю. Пілсудського в державі Другій Речі Посполитій. Інший яскравий приклад такого статус-кво – Томаш Масарик. Його можна трактувати промотором чеського державотворення, людиною яка відіграла надзвичайно важливу роль у розробці конституційних засад однієї з держав, що постала на уламках Австро-Угорської імперії і посіла примітне місце з-поміж держав Центрально-Східної Європи, політичний устрій яких базувався на засадах конституціоналізму і принципах демократії.

Певні аспекти даної розвідки були висвітлені в працях вітчизняних та зарубіжних вчених, серед них: М. Нагорняк, С. Віднянський, Р. Постолювський, О. Кравчук, А. Бобраков-Тимошкін, Е. Серагіонова, К. Лацо, А. Клімек.

Перед авторами нових європейських конституцій постало завдання створити нове право, яке не тільки відобразило б все досягнуте і все бажане, але і змогло б адекватно відповісти на нові запити, які виникли лише в роки війни, в дні революції. Чехословацька конституція – зразок цього нового публічного права [1, с.302].

Ідеї Т. Масарика щодо будівництва незалежної держави, еволюціонували в плінні війни. Проекти конституції готувались ще до проголошення незалежності 28 жовтня 1918 р., які мали спільне: передбачали створення чехословацької держави в рамках чи то Австро-Угорської монархії, чи в рамках іншого державного утворення в Центральній Європі, яке замінило б дуалістичну монархію. Це пояснюється тим, що до війни чеська інтелігенція не прагнула здобуття нацією політичної незалежності. Політики усвідомлювали, що хоча австрійська держава і не надавала слов'янам особливої підтримки, вона все ж захищала їх там, де зіштовхувались інтереси Німеччини і Росії. Разом з тим, вже у перші роки війни були розроблені програми, які закликали до знищення монархії Габсбургів і розв'язання чеського і словацького питання поза політичним інститутом, що втратив ресурс життєздатності. Авторами цих проектів були Карел Крамарж та Томаш Масарик. У травні 1914 р. перший запропонував так звану "Конституцію слов'янської імперії". Його концепція була побудована на ідеях слов'янської єдності. Чеські землі повинні були стати частиною всеслов'янської федерації, яка включала б усі слов'янські народи і країни. Стосовно концепції та змісту "Конституції слов'янської імперії", то, слід зазначити, що проект визначав державу як Слов'янський Союз – тобто передбачався федеральний устрій держави [2, с.241-243].

Т. Масарик конкретизував свої плани щодо майбутнього Чехословацької держави вже в жовтні 1914 р. Це відбулося у розмові з Р. Сетон-Уотсоном і в меморандумі "Незалежна Богемія", який було направлено британському міністру закордонних справ Е. Грею 1 травня 1915 р. В них він стверджував про необхідність утворення Чехословацької держави як основної противаги німецькій концепції Міттельєвропи. Враховуючи реалії світової політики, на початку війни Т. Масарик схилився до монархічного державного правління в майбутній Чехословаччині. [3, с.118]. Ця держава мала б бути монархією, а не республікою. Чеським королем став би "який-небудь західний принц", найкраще данський чи бельгійський. Проект жовтня 1914 р. був першим із серії проектів, які Т. Масарик створив у час війни в різних формах та різному об'ємі. Зміни та доповнення в проекті Т. Масарика відбивали зміни в ході війни [2, с.241-243]. Вже у меморандумі, який було подано французькому уряду 3 лютого 1916 р., Масарик офіційно висловився за республіку. Таким чином, довоєнна політична платформа Т. Масарика співпадала з концепцією характерною для чеської буржуазії в цілому. Водночас він раніше за інших чеських політиків зрозумів перспективи наслідків війни, які уможливлювали розв'язання чеського питання поза австро-угорськими "штатами" [4, с.209].

Немало чеських політиків на ранніх етапах війни, вважали, лідерів політичної еміграції зрадниками. Проте після її завершення, серед громадськості найбільший авторитет і популярність мали лідери іноземного опору, а саме – Томаш Масарик. Він повернувся до країни в кінці 1918 р. з США через Англію, Францію та Італію, де його зустрічали з усіма почестями, що виявляють до глав держав [5, с.25]. Сам Т. Масарик, у праці "Світова революція" писав, що "впродовж свого перебування за кордоном про своє президентство я не думав, мені просто не приходила ця думка, так як я був захоплений визвольним рухом.

У новій республіці я бачив себе за звичкою депутатом і письменником (бути професором я вже не розраховував)” [6, с.326].

Подальша розробка чехословацької політичної програми була зроблена Масариком у так званій “Вашингтонській декларації незалежності” [7] від 16 жовтня 1918 р. Певною мірою в ній висвітлено загальні принципи майбутньої конституції. Декларація заперечувала можливість федеральної перебудови Австро-Угорщини і проголосила самостійність Чехословацької держави, яка мала інституціоналізуватися на принципах демократії.

Першим конституційним актом домюнхенської республіки слід вважати закон про утворення незалежної Чехословацької держави (Закон №11), який є наочним прикладом однієї з найважливіших характерних рис чеського конституційного процесу. Визначальною засадою Закону № 11 став принцип рецепції найважливіших рис імперського права при створенні нової держави. Це, пояснювалося в преамбулі, “для того, щоб був збережений взаємозв’язок існуючого досі правопорядку з новим станом, щоб не наступили заворушення і щоб перехід до нового державного життя не був нічим порушений ... ” [8, с.61]

Закон про створення самостійної держави вступив в силу з дня його проголошення Національним комітетом 28 жовтня 1918 р. Він проголошував чехословацький державний суверенітет і правове закріплення принципу національного визволення [9, с.69].

Політичні і економічні проблеми та реальна обстановка, в умовах якої ухвалювались і втілювались у життя заходи нової державної влади визначали і всю діяльність Національного комітету. З їх врахуваннями, створювались і затверджувались правові норми, з-поміж яких був і закон № 37/1918 про тимчасову конституцію ухвалений 13 листопада 1918 р. Комітет з розробки проекту тимчасової конституції очолив юрист, політик Альфред Мейснер [10, с.90]. Основний мотив його прийняття – якнайшвидше надати республіці основний закон, який в основних рисах визначив би принципи функціонування вищих органів влади.

Даний акт представляв собою органічний закон, що містить лише двадцять один параграф про Національні збори, президента і уряд. Таким чином, внаслідок ухвалення закону революційна влада відразу ж стала легітимною. Почалася активна законодавча робота, вирішення аграрного питання, організація системи фінансів, армії, і, одночасно, народжувалися основні елементи демократичного ладу.

Предмет нашої розвідки зумовлює вивчення способу формування та функціонування вищих державних органів.

Згідно § 1 тимчасової конституції Національні збори формувались шляхом збільшення кількості членів Національного комітету до 256 членів (після змін 1919 р. – 270) [11]. Членами національних зборів стали лише чехи та словаки. Інші національності в цьому органі представлені не були.

Сформовані шляхом збільшення кількості членів Національного комітету, Національні збори іменувались “революційними”. Таке визначення мало за мету зробити їх прийнятними для громадськості.

Тривалість діяльності “революційних” Національних зборів не обмежувалася в часі, оскільки їх робота, зазначалось в документі, продовжуватиметься “аж до часу, коли, згідно з постійною конституцією, буде скликаний парламент, обраний за допомогою виборів” [11]. З тимчасової конституції випливало, що закінчення повноважень цього органу повністю залежало від часу утворення парламенту і ухвалення постійної конституції. Таким чином, ніякий інший спосіб припинення діяльності “революційного” НЗ (розпуск, відкликання, саморозпуск) не передбачався. Згідно § 4 тимчасової конституції, “революційні” НЗ мали також функцію контролю за виконавчою владою, яка полягала у відповідальності і звітності уряду Національним зборам, станом державних фінансів, право розпуску уряду шляхом вираження йому недовіри. До виконавчої функції НЗ відносились затвердження державного бюджету і ратифікація мирних договорів. Оскільки НЗ відігравали вирішальну роль у всій системі функціонування державних органів влади, тому його право призначати на посади було логічно складовою частиною його положень. Підтверджувалась, хоч і формально, залежність уряду від Національних зборів при його формуванні.

Тимчасова конституція забезпечила перевагу “революційних” Національних зборів у системі виконавчої влади в такій мірі, що навіть президент не мав конституційних прав здійснювати вплив на формування, діяльність і взагалі існування уряду. “Революційні” НЗ крім цього мали право оголошувати війну [9, с.104-109].

Щодо інституту президента республіки, то за час дії тимчасової конституції він зазнав еволюцію, яку можна охарактеризувати як розвиток від “слабкого” президента до “сильного”. Спочатку тимчасова конституція надавала президенту мінімальні повноваження. З самого початку в чехословацькій конституційній доктрині взяла гору концепція “президентського арбітражу”, згідно з якою інститут президента можна було трактувати як орган забезпечення стабільності на основі високого морального авторитету особи, яка обіймає дану посаду. Ця обставина у тимчасовій конституції виразилася в підкреслено “слабких” повноваженнях президента [8, с.61].

§ 7 тимчасової конституції визначав президента як “главу держави”. Із цього визначення не випливали ніякі висновки про його права чи обов’язки. Крім загального визначення в § 7 встановлювався порядок обрання президента Національними зборами і термін його повноважень. Формулювання “Строк повноважень президента стікає після прийняття постійної конституції і виборів нового президента на її основі” надавала президенту значні можливості, оскільки НЗ могли провести вибори президента і не могли його відзвати, змусити піти у відставку тощо. В результаті виборів президентом став Т. Масарик.

Особливо прикметною ознакою повноважень президента було його повне звільнення від політичної відповідальності (§10 п.2). Для дійсності президентського акту, що відноситься до функцій уряду, вимагалась контрасигнація відповідного члена уряду. Таким чином, політична відповідальність лягала на міністра.

Згідно з початковим текстом тимчасової конституції президент не мав значних повноважень щодо Національних зборів. Відносним способом впливу президента на діяльність НЗ було лише право вето. Президент не мав права законодавчої ініціативи, брати участі на засіданнях Національних зборів, представляти доповіді і рекомендації (т. зв. послання).

Згідно з §10 президент представляв державу за кордоном, акредитував послів, призначав офіцерів, державних чиновників і суддів. Президент був верховним головнокомандуючим, користувався правом помилування, зменшення покарання чи правових наслідків кримінальних злочинів, осудження чи покарання, а також припинення розпочатої кримінальної справи [11].

Проте, навіть такі обмежені повноваження президента давали можливість уряду суттєво втручатись у його діяльність (наприклад, президентський акт набирав чинності після контрасигнації відповідного члена уряду). Крім того, президент не мав юридичного права втручатись у повноваження і діяльність уряду. Найбільш суттєвим було те, що глава держави не мав права призначати і відкликати уряд. В зв'язку з цим, взаємодію між президентом і урядом не можна охарактеризувати як відносини довіри чи тим більше – відповідальності уряду перед президентом [9, с.110-114].

Згідно з тимчасовою конституцією, компетенція уряду визначалась дуже широко. Йому були передані основні функції виконавчої і розпорядчої влади. Вся повнота влади формально належала Національним зборам, які користувались правом вибирати і відкликати уряд, який був повністю їм підзвітний. Уряд, як передбачалось тимчасовою конституцією, повинен був відігравати роль виконавчого комітету НЗ. Параграф 14 тимчасової конституції визначав кількість членів уряду (17). Кабінет міністрів сам розподіляв пости і визначав, хто здійснює керівництво і відповідає за той чи інший орган "створений для забезпечення вищого державного правління" (§18) [11]. Коло питань, які підлягали обговоренню на засіданні уряду, всупереч визначенню їх тимчасовою конституцією, практично були необмеженими, оскільки вираз "всі питання політичного характеру" був зручною ширмою для того, щоб колегіальні рішення ухвалювалися з широкого кола питань. Межа між питаннями, які вирішувались відповідним міністром, і питаннями, які, згідно з §17 тимчасової конституції, потребували колегіального рішення уряду були доволі невизначеними. В зв'язку з необхідністю ухвалення колегіального рішення з деяких урядових актів, виникало питання про політичну відповідальність.

Таким чином, на перших етапах чехословацької державної самостійності встановився вельми специфічний режим представницького правління, який по суті заперечував ідею поділу влади. Подальша конституційна історія Чехословаччини так чи інакше демонструвала виняткову перевагу парламентаризму в найбільш його чистому вигляді [8, с.61].

За наполяганням Т. Масарика, парламент вніс певні виправлення в тимчасову конституцію. Згідно них, президент міг призначати членів уряду. Це було право, яке він завжди рішуче відстоював, і хоча президент часто повинен був підкорятися тиску партій і призначати їх кандидатів, він завжди наполягав на тому, що буде особисто обирати з запропонованих партіями кандидатур. Тому подальша еволюція інституту президента в Чехословаччині проходила під знаком посилення його виконавчих функцій і актуалізації ролі в дуалізмі виконавчої і розпорядчої влади. Конституційно-правова комісія Національних зборів "приспосувалася" до позиції уряду в питанні розширення повноважень президента та інших концепцій, що стосувалися відносин між НЗ та виконавчою владою. В результаті внесених змін тимчасова конституція стала значно відрізнятись від її початкового тексту.

Закон № 271/1919 в конституційному сенсі означав втілення "наукової концепції" відносин між державними органами. До найважливіших змін тимчасової конституції відноситься п. 1 § 14, згідно якому Національні збори позбавлялись права обирати уряд. Останній призначався і відкликався президентом і цілком залежав від нього. Президент міг назначати будь-яку кількість членів уряду.

В цілому конституційний принцип "рівноваги" законодавчої і виконавчої влади, який знайшов відображення в Законі 271/1919, перенесено в постійну конституцію Чехословаччини і став визначальним протягом "домюнхенського" періоду [8, с.62].

Початковий проект постійної конституції розробив професор Гетцель – керівник спеціально створеного з цієї метою відділу в міністерстві внутрішніх справ. Політичним натхненником цього кроку був Швегла, який був добре поінформований обговоренням цього питання між політичними партіями і в уряді. В процес підготовки конституції і розробку законопроектів, пов'язаних з конституцією, активно вмішувався і Т. Масарик. Вся дискусія навколо проекту конституції, включаючи її обговорення в конституційному комітеті, велась з платформи, яка відповідавала інтересам влади [9, с.170-171].

Сам Т. Масарик зазначав, що для Чехословацької республіки важливими є приклади Швейцарії, Франції, США. Це відобразилось в тому, що серйозний вплив на законотворчі ініціативи зробило конституційне законодавство Франції періоду Третьої республіки (особливо органічні закони 1875 р.), Конституція США 1787 р., почасти – австрійське та швейцарське державне право [8, с.62].

Конституційний комітет зумів підготувати проект конституції таким чином, що по суті залагодив всі спірні, проблематичні питання. 29 лютого 1920 р. Чехословацька республіка отримала постійну конституцію. Основний закон складався з преамбули і 6 глав. Перша з них містила загальні положення, друга стосувалася законодавчої влади, третя – виконавчої, четверта – судової; у п'ятій визначались громадянські права та обов'язки, шоста була присвячена охороні національних, релігійних і національних меншин [12]. Законодавча влада належала Національним зборам, які уособлювали собою двопалатний парламент, що складався з Палати депутатів (300 депутатів, які обирались на 6 років) і Сенату (150 сенаторів, які обирались на 8 років). Право обирати до палати депутатів мали громадяни (як чоловіки так і жінки) з 21 року; в сенат – з 26 років. Бути обраними в палату депутатів і сейм могли громадяни віком з 30 і 45 років

відповідно. Національні збори ухвалювали закони, обирали президента, мали право виголосити довіру чи недовіру уряду, контролювати діяльність міністерств.

Виконавчу владу здійснював уряд, який був відповідальним перед парламентом і володів правом законодавчої ініціативи [13, с.106]. Членами уряду (міністрами) були всі керівники міністерств, а також міністри без портфелів (ще одне підтвердження колегіальності), призначені президентом. Призначення голови кабінету та членів його уряду здійснювалося, виходячи з співвідношення партійних фракцій у Національних зборах. Головою уряду вважалась посадова особа, що представляє весь уряд перед президентом і НЗ і є сполучною ланкою між ними. Згідно §51, голові уряду і відповідальному міністру належало право контрасигнувати підпис президента під будь-яким законом. Крім того, голова уряду мав право підписувати закони замість президента в тому випадку, якщо він був хворий, зайнятий або не мав заступника [8, с.64].

Чехословацчина являла собою демократичну республіку на чолі з президентом. Президент обирався двома палатами парламенту строком на 7 років [13, с.105]. Президент був головнокомандуючим, вищим представником республіки в міжнародних відносинах з правом укладання та ратифікації міжнародних договорів ЧСР, мав право оголошувати війну і укладати мир, приймати і акредитувати дипломатичних представників, призначати всіх професорів вузів, суддів, державних чиновників і офіцерів, оголошувати про пом'якшення кримінального покарання або помилування і т. д. Відносно парламенту Президент мав право скликання, закриття та відстрочення сесій, а також розпуску палат [8, с.63].

Згодом, у бесідах з К. Чапеком, Т. Масарик так прокоментував свої повноваження визначені основним законом: "Коли готувалася конституція, багато хто уявляв собі, що функція президента республіки буде скоріше репрезентативною, де-факто без можливості прямого впливу на політичні події. Це було аналогом суворой конституційної монархії (англійської), проте наша перша конституція не була належно підготована ні теоретично, ні практично; ми перейняли старий державний апарат (це було правильно), а нове робилося під тиском вцент змінених обставин. Я застосовував свій вплив з допомогою Швегла та ще кількох осіб. Наприклад, я доклав зусиль для того, щоб президент мав конституційне право не лише схвалювати проекти уряду і, за потреби, ініціативно виступати в парламенті. Мені йшлося також про те, щоб забезпечити фаховість адміністрації та уряду; тому в нас уряд комбінований - парламентарний і професійний, а звідси також - постійність головних урядовців (Швегла, Бенеш та інші.) Вважаю, що ми маємо добру конституцію; проте йшлося і йдеться про те, щоб наповнити букву закону життям" [14, с.163].

Підсумовуючи, зазначимо, що перший президент Т. Масарик безперечно мав опосередкований вплив на формування і прийняття основного закону новоствореної держави через свій авторитет, ідейні погляди, практичну діяльність.

Джерела та література

1. Миркин-Гецевич Б.С. Чехословацкая конституция / Прив.-доц. Б. Миркин-Гецевич // Современные записки. – 1922. Кн. X. Культура и жизнь. – С. 301-312.
2. Постоловський Р. Національно-демократичні основи проголошення незалежності Чехословацчини 28 жовтня 1918 р. / Р. Постоловський // Наукові праці Кам'янець-Подільського національного університету Івана Огієнка: Історичні науки. – Кам'янець-Подільський: ПП "Медобори-2006", 2013. – Т. 23. – С. 238-248.
3. Кравчук О. Т. Г. Масарик про ідею Чехо-Словацкої держави та принципи її національної політики / О. Кравчук // Проблеми історії Центральної та Східної Європи: зб. наук. праць. – 2010. – Вип. 1. – С. 116-122.
4. Шмераль Я. Образование Чехословацкой республики в 1918 году. – М.: Наука, 1967 – 340 с.
5. Klimek A. Voj o hrad /1./ Hrad a pětka 1918-1926. Praha. - 432 s.
6. Масарик Т.Г. Мировая революция / Т. Г. Масарик; пер. Н. Ф. Мельниковой-Папоушек. – Прага, 1926-1927. – 2 т. – 391 с.
7. Declaration of independence of the Czechoslovak nation. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://archive.org/details/declarationofind00czec>
8. Колесников В. А. Возникновение и основные особенности конституции Чехословакии в период Первой республики / В. А. Колесников // Вестник Воронежского института МВД России. – 2007. – № 1. – С. 61-65.
9. Лацо К. Конституция домюнхенской Чехословацкой республики. – Москва : Прогресс, 1972. – 407 с.
10. Kuklík Jan Czech law in historical contexts. – Praha, 2015. – 240 s.
11. Zákon ze dne 13. listopadu 1918 o prozatímní ústavě. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.psp.cz/docs/texts/constitution_1918.html
12. Zákon ze dne 29. února 1920, kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.psp.cz/docs/texts/constitution_1920.html
13. Чехия и Словакия в XX веке: очерки истории: в 2 кн. ; Ин-т славяноведения. – М.: Наука, 2005. - Кн. 1. - 453 с.
14. Чапек К. Бесіди з Томашем Масариком / Карел Чапек ; [пер. з чes. Л. Кіцила; післясл. М. Нагорняка]. – Львів: Астролябія, 2010. – 464 с.

Savchuk H. V. Thomas Masaryk and constitutional processes in Czechoslovakia

The article analyzes the role of T. Masaryk in constitutional creation of democratic Czechoslovak Republic. The article deals with the prerequisites for adopting the Basic Law, and its first projects prepared before declaration of independence. The main focus is on the basic features of the constitution and method of formation and functioning of higher bodies of state power.

Key words: T. G. Masaryk, Czechoslovak Republic, constitution.

Савчук Г. В. Томаш Масарик и конституционные процессы в Чехословакии

В статье проанализирована роль Т.Г. Масарика в конституционном строительстве демократической Чехословацкой республики. Освещены предпосылки принятия основного закона, и его первые проекты, которые готовились еще до провозглашения независимости. Главное внимание уделено основным особенностям конституции и способа формирования и функционирования высших государственных органов власти.

Ключевые слова: Т.Г. Масарик, Чехословацкая республика, конституция.