

**УДК 342.24(477)**

*Кащенко С. Г.*

## **ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ ФЕДЕРАЦІЇ ЗА ПРОЕКТОМ КОНСТИТУЦІЇ УНР О. ЕЙХЕЛЬМАНА (1920 Р.)**

Над «Проектом конституції (основних державних законів) Української Народної Республіки» проф. О. Ейхельман почав працювати ще на початку 1918 р., коли його почали хвилювати питання про майбутній державний устрій України. Робота над проектом завершилася у 1920 р. При його підготовці О. Ейхельман використовував основопологаючі принципи конституційного права демократичних західних держав. Це вплинуло на характер, структуру та особливості його конституційного проекту.

Державницькі погляди упорядника конституційного проекту УНР не втратили свого значення до нашого часу. Деякі в них в тій чи в іншій мірі використані в процесі державного будівництва в сучасній Україні. Хоча з цього питання можна мати й іншу думку.

Ну хто тепер буде заперечувати доцільність висловлювання О. Ейхельмана про те, що не можна розглядати державну владу «як упривілейоване володіння однієї або декількох осіб в державі», що держава існує і функціонує для людей, а не навпаки; що держава має над ними владу «з метою всебічного задоволення інтересів населення», що державне управління повинно бути справедливим, розумним і моральним [1, с. 152].

У вступі до свого проекту О. Ейхельман проголосив таке незаперечливе в наш час положення як право народів на самовизначення та на створення своєї національної держави. Це він зробив для того, щоб обґрунтувати право українського народу на створення своєї держави, проти чого різко заперечували керівники, як білої, так і червоної Росії.

Професор вказував на те, що усяка нація, у якої є непохитне бажання і здібність створити самостійну і незалежну державу, має на це незаперечливе право, а інші країни не тільки не мають права ставити цьому перепони, а й повинні надавати таким націям потрібну допомогу [1, с. 151].

О. Ейхельман відкинув поширений на початку ХХ століття тезис про потребу і законність примусового знаходження цілої нації «в чужій для неї по національності державі», тому що вона зазнає в ній різних утисків і не має змоги одержувати повне задоволення «своїх національних потреб та ідеалів».

Особливе обурення у професора викликало твердження про те, що пригноблена нація повинна обов'язково виявляти «лояльність і патріотизм відносно гнобителів, пануючих в державі правом дужого».

Він у вступі до свого проекту висловив підтримку президенту США В. Вільсону і урядам «всіх цивілізованих націй», що стали на позицію, згідно з якою ті національні групи, у котрих є достатні і відповідні територіально-політичні й культурні умови, мають повне право творити свою власну національну самостійну державу.

*ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ ФЕДЕРАЦІЇ ЗА ПРОЕКТОМ  
КОНСТИТУЦІЇ УНР О. ЕЙХЕЛЬМАНА (1920 Р.)*

---

Висновок О. Ейхельмана в зв'язку з цим був таким: український народ має такі умови – на півмільйоні квадратних кілометрів суцільної території мешкає до 40 000 000 чоловік населення, з якого до 80% складають українці [1, с. 152].

Тому український народ, писав професор, має всі права на утворення своєї власної держави, але ними треба користуватися з розумом, по правді й помірковано, «послідовно пристосовуючи індивідуальні, громадські і політичні свободи в будівництві національної держави» [1, с. 153].

Першочерговим завданням при цьому повинно було стати установлення відповідних етнографічних кордонів самостійної національної держави.

Другим важливим завданням було визначення способу організації державної влади, який мав установити порядок участі народу у владуванні, взаємовідносин держави як цілого з її складовими частинами.

Державний устрій УНР повинен був бути таким, щоб забезпечити участь населення в державному житті. О. Ейхельман був впевнений в тому, що воно повинно шляхом «певного і послідовного проведення демократично-республіканського принципу» брати участь у вирішенні і виконанні громадських і політичних справ в державі.

Для цього він пропонував утворити в УНР зростаючу державну конструкцію, яку б складали «різноманітні ступіні» - від місцевої громади «найменшої територіальної клітини» до «політично-федерального об'єднання загальної цілості» [1, с. 153].

О. Ейхельман був впевнений в тому, що така форма державного устрою УНР найліпшим чином буде сприяти залученню народу до владування. Тому він виступав за федеральний державний устрій УНР, при якому вона буде складатись з окремих суб'єктів федерації – земель.

Державне будівництво в Україні професор пропонував розпочати «від самого фундаменту. Держава для народу. Народ – початок фундаменту: держава – завершення для нього» [1, с. 153].

Для О. Ейхельмана таким фундаментом насамперед була сільська і міська громада – вільний союз переважно сусідніх громадян. Громаду він вважав початковим ступенем залучення громадян до владування, первісною одиницею для владування.

Але за нею, на думку професора, потрібен контроль з боку вищих одиниць владування – від відповідної земської до об'єднуючої загальнодержавної влади.

Цей контроль не повинен був бути безмежним: він мав обмежуватися лише тими справами, що відповідали потребам більших територіальних одиниць, а також тими, вирішення яких самі громадяни здійснити не могли.

«В такому самому розумінні і напрямкові, - писав професор, - повинна провадитись і подальша будова в організації інших земських одиниць» [1, с. 153].

Характер відносин між центром і одиницями, вважав О. Ейхельман, можна побудувати або за федеральною або за адміністративною ознакою. При федеральному устрої вищому ступеню – землі надається державна влада з усіма її функціями, за вилученням тих, які залишалися у загальнодержавної влади [1, с. 154].

При використанні адміністративного принципу вищій одиниці (раніш губернії) могла надаватися лише певна визначена вищою державною владою компетенція виконавчого характеру.

В першому випадку мали утворюватися в федеральному законодавчому органі дві палати: федеральна-держава рада і земсько-державна палата. У другому випадку двопалатна система могла бути доцільною лише виходячи з конкретних умов.

Можна погодитися з професором у тому, що свідомість того, що громадянську справу люди певного терену будуть творити хоча і під контролем, але самостійно, більше дасть громадянському осередкові почуття задоволення та прив'язаності до цієї громадської справи, чим коли вона вирішується далеко від нього і без його участі [1, с. 155]. Тому він пропонував розділити державну владу в Україні при загальній її цілісності між громадою, повітами, землею і державою.

Упорядник конституційного проекту УНР розумів, що його пропозиції щодо створення федеративної Української держави викличуть захоплення далеко не у всіх.

Тому він пропонував при виборі принципу об'єднання частин України в державну цілісність проявляти максимальну обережність.

“Я, – підкреслював він, – особисто схилиюся до того, щоби конструкції політичної організації Української Народної Республіки надати федерально-державну форму, а саме: поділити край на “землі” в нових раціональних територіальних межах, відкинувши сучасні губернські межі. Нові території, котрі назвемо “землями”, повинні бути розмежовані з великою увагою до властивостей населення, до економічних умов і топографічної конфігурації” [1, с. 156].

З точки зору О. Ейхельмана Українська держава могла будуватися або як політична або як адміністративна федерація. Він був прибічником першої, при якій нема великого бюрократичного апарату, що придушує розвиток державного життя в суб'єктах [1, с. 155].

Федерація в УНР повинна була будуватися не за етнічною, а за територіальною ознакою. При цьому не передбачалося використання асиметричного принципу федерального устрою, при якому суб'єкти федерації мають неоднаковий правовий статус, по різному будуються їх відносини з федеральним центром.

На думку О. Ейхельмана, УНР повинна була стати симетричною федерацією, в якій навпаки всі суб'єкти мають рівний статус і однаковий характер відносин з федеральними органами.

Хоч найкращим прикладом федерального державного устрою для О. Ейхельмана був федеральний устрій США, він деякі його особливості сприймав критично і не використовував їх у своєму конституційному проекті.

Це можна сказати про принцип дуалістичного федералізму, який знайшов своє відображення в американській конституції 1787 р. Згідно з ним повинна існувати рівновага між федерацією та її суб'єктами, кожен з них має свою компетенцію і не втручається в справи іншого.

О. Ейхельман вважав принцип дуалістичного федералізму нежиттєвим. Тому в своєму проекті він запропонував при побудові федерації в УНР використовувати принцип кооперативного федералізму, який ґрунтується на ідеї взаємного доповнення федерації та її суб'єктів, їх співзалежності та взаємовигідного співробітництва.

В наш час в федеративних державах суб'єкти мають окреслений певний правовий статус. Він включає в себе наявність у них своєї конституції, свого парламенту, уряду, інколи окремої судової системи, свого громадянства, гербу, гімну, прапора.

*ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ ФЕДЕРАЦІЇ ЗА ПРОЕКТОМ  
КОНСТИТУЦІЇ УНР О. ЕЙХЕЛЬМАНА (1920 Р.)*

---

Установленню правового статусу федеральних земель в УНР, характеру їх владних відносин з органами федеральної влади приділялось немало уваги в “Проекті конституції (основних державних законів) Української Народної Республіки”.

В ньому підкреслювалось, що окремі землі будуть являти собою самостійні політичні одиниці, які назавжди об'єднані в УНР на чолі з федерально-державною владою.

В статті 234 визначалася мета такого об'єднання земель в єдину державу: “Здійснення спільними силами і засобами державних і культурних завдань на всіх ділянках життя, який кожна окрема земля сама здійснити та забезпечити або зовсім не в силі, або не в силі зробити це в такій мірі і степені, як це можливо федерально-державній організації” [1, с. 200].

В існуючих федеративних державах за суб'єктами не визнається право на їх вихід зі складу федерації (право сецесії). Професор також не передбачив право земель на вихід із УНР.

Найважливішим питанням федерального державного устрою є розподіл компетенції між федерацією та її суб'єктами, тобто баланс влади.

Сучасні конституції федеративних держав передбачають при цьому або особливу федеральну компетенцію, або особливу компетенцію суб'єктів федерації, або суперницьку компетенцію федерації та її суб'єктів, або остаточну компетенцію, тобто не визначену федеральною конституцією.

В конституційному проекті О. Ейхельмана, на наш погляд, використані всі ці принципи побудови співвідношення влади між федерацією та її суб'єктами, але насамперед упорядник проекту намагався зберегти баланс федеральної і земельної влади. Хоча з таким висновком можна і не погоджуватися і вести мову про пріоритет федеральної компетенції в УНР у його проекті.

Землі повинні були підлягати федеральній владі лиш в тих межах і на тих підставах, які визначені конституційним проектом. В ньому передбачалося, що у всіх інших державних і громадських справах землі як суб'єкти федерації будуть управлятися самостійно, будуть мати установчу, законодавчу, виконавчу, судову та контрольну владу.

Про це йшла мова у статті 235: “Кожна з земель має право на своїй території суверенно розпоряджатися в державному порядку у всіх відношеннях і по всіх справах, які виразно не оддані до компетенції федерально-державної організації».

Установлювалося, що головним принципом діяльності різних гілок влади в землях буде не порушення ними федерального державного устрою, федеральних законів і законних розпоряджень федеральної державної влади. Ніякі дії влади окремих земель не повинні були загрожувати зовнішній безпеці держави або порушувати права других земель [1, с. 200].

Конституції сучасних федеративних держав містять у собі норми, які регулюють основи державницької організації суб'єктів федерації. Притаманно це було і конституційному проекту О. Ейхельмана.

Він зобов'язував суб'єкти української федерації керуватися у своєму владуванні такими головними установленнями:

1. Обов'язкове введення в землях державного устрою на засадах демократичної республіки.

2. Обов'язковий розподіл влади на установчу, законодавчу, виконавчу, судову і контрольну.
3. Наявність відповідальності вищих органів влади і установ землі.
4. Додержання суб'єктами федеральної конституції УНР [1, с. 200].

В проекті передбачалася наявність в кожній землі своїх конституцій (основних державних законів). Землі одержували право приймати їх або робити в них зміни без дозволу федерально-державної влади.

Але офіційні копії прийнятих конституційних актів окремих земель повинні були в тижневий термін надсилатися палатам федерального парламенту, федерально-державному голові, федерально-державній раді міністрів і федерально-державному суду.

Об'єднане зібрання федерального парламенту, федерально-державний голова і федерально-державний суд одержували право скасування конституційних законів земель, якщо приходили до висновку, що вони суперечать конституції УНР, іншим федеральним законам [1, с. 201].

Але вони не мали такого права щодо змін в земельних конституціях, які ті здійснювали самі. Якщо федеральні органи знаходили в таких змінах недоцільність, то мали право передати свої до них зауваження на вирішення населення цієї землі шляхом референдуму.

При умові непорушення конституції і законів УНР землі через органи своєї влади були "вільні виконувати всі функції державної влади на своїх територіях" [1, с. 201].

О. Ейхельман надав землям право укладати між собою угоди щодо спільного задоволення своїх потреб "в справі охорони своєї внутрішньої безпеки, взагалі в справах внутрішнього управління і юстиції", але з повідомленням про це федерально-державного голову і федерально-державного суду.

Землі одержували і право стосунків з іншими країнами, укладеннями з ними міжнародних угод в справах внутрішнього управління та юстиції. Але це право земель було обмежене тим, що для цього кожен раз був потрібен попередній дозвіл федеральної ради міністрів. Сам текст міжнародної угоди, укладеної землею, повинен бути обов'язково затверджуватися палатами федерального парламенту.

В сучасних федеративних державах організація в суб'єктах федерації влади в місцевих територіальних одиницях здійснюється як місцеве владування і як місцеве самоврядування.

Місцеве владування являє собою управлінську діяльність в окремій територіальній одиниці, яку здійснює державна влада. Місцеве самоврядування – це діяльність самого населення цієї одиниці та обраних ним органів по управлінню її справами.

На відміну від цього державна влада в землях, згідно з проектом О. Ейхельмана, повинна була будуватися на засадах федералізму та автономії.

Кожна земля у своїй конституції повинна була установити, які державні справи належать до компетенції земельної влади. Всі інші державні справи на терені землі вона мала передати до компетенції повітової влади, яка обиралася населенням.

На цьому розподіл державної влади в землі не завершувався. Повітова влада визначала ті справи, що належали виключно до її компетенції, а решту справ передавала до компетенції громад, що обирали свої керівні органи [1, с. 201].

*ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ ФЕДЕРАЦІЇ ЗА ПРОЕКТОМ  
КОНСТИТУЦІЇ УНР О. ЕЙХЕЛЬМАНА (1920 Р.)*

---

Передбачалося, що повіти й громади організуються на засадах автономного громадського самоврядування. В них мали створюватися ради як органи розпорядчої влади та управи як органи виконавчої влади.

Ради мали право проводити референдуми на своїй території, здійснювати контроль за грошовими витратами та організовувати роботу місцевих посадових осіб на підставі федеральних і земельних законів.

В повітах і громадах органи виконавчої влади могли бути як колегіальними (управи) так і особовими (старшини). В межах громади місцева влада мала право за порозумінням з окремими місцевими установами здійснювати для них організацію громадського управління.

“Проект конституції (основних державних законів) Української Народної Республіки” надавав неоднаковий правовий статус українським містам. В залежності від числа мешканців, від характеру їх торговельно-промислового життя і від складності місцевого господарства він надавав їм правовий статус або землі, або повіту, або громади [1, с. 202].

Звичайним явищем у конституційному праві сучасних федеральних держав є розподіл між федерацією і її суб'єктами повноважень у фінансовій сфері.

Це ж передбачалося і проектом О. Ейхельмана, згідно з яким федеральна влада могла частину потрібних їй для урядування грошей зібрати з земель пропорційно кількості їх населення. При цьому вона в законодавчому порядку мала визначати загальну суму, яку повинна була сплатити кожна земля, а звідкіля і як її взяти це вже була турбота самої землі [1, с. 200].

Право визначати загальні натуральні й грошові податки в УНР надавалося загальнодержавним органам, а в землях – її владним структурам, в повіті – його владі, в громаді – місцевим органам. Але в повітах і громадах рішення про ведення податків повинні були затверджуватися на місцевому референдумі [1, с. 203].

Таким чином, важливим об'єктом регулювання в конституційному проекті О. Ейхельмана було визначення правового статусу земель – суб'єктів федерації в УНР. Багато уваги в ньому приділялося з'ясуванню відносин між владними структурами федерації та її суб'єктів. При цьому досить чітко визначалися повноваження федеральної державної влади.

Передбачався певний баланс федеральної влади і влади суб'єктів, що повинно було забезпечити статус-кво в системі федеральної державної влади в УНР, не давати змоги посилюватися кожній з них.

Передбачалося використання принципу федералізму і в побудові державної влади в землях, що завряд чи можна вважати доцільним.

#### **Література:**

1. Конституційні акти України. – 1917 – 1920. – Невідомі конституції України. – К.: Філософська і соціальна думка, 1992.

*Надійшла до редакції: 01.11.2005 р.*