

## ЄВРОАТЛАНТИЧНІ ТРАДИЦІЇ КОНСТИТУАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЕЛЬ (НА ПРИКЛАДІ ПРОЄКТУ КОНСТИТУЦІЇ УНР О. ЕЙХЕЛЬМАНА)

**Вісин Валентин Васильович,**  
доктор історичних наук, професор,  
професор кафедри права  
Луцького національного технічного університету



**Ленгер Яна Іванівна,**  
доктор юридичних наук, професор,  
завідувач кафедри права  
Луцького національного технічного університету



*У статті представлені результати дослідження, які носять комплексний характер. Зміст статті пов'язаний із проблемою визначення федералізму та його структури. Інститут федералізму розглянуто з юридичної точки зору. Автори, аналізуючи структуру федералізму, визначають, що його моделі багато у чому зумовлені культурно, історично, географічно детермінованим типом взаємин (центру й регіонів, влади і суспільства). Дослідження української федеративної політичної культури висувається як першочергове завдання. Окремі аспекти федералістської політичної культури автори враховували, аналізуючи вітчизняний досвід федералізму. Зокрема, досліджено «Проект Конституції – основних державних законів – Української Народної Республіки» Отто Ейхельмана – державного та громадського діяча, вченого-правника. Встановлено, що серед загалу проєктів того часу лише проєкт конституції УНР О. Ейхельмана пропонував перетворення України на суверенну незалежну федеративну державу. Вчений вважав федерацію реальним шляхом відходу від імперського минулого, демократизації місцевого самоврядування й децентралізації влади. Як теоретик права Отто Ейхельман схилився до німецького варіанту федералізму, який у другій половині ХІХ ст. реалізовувався як націоналістичний. За формою державного правління УНР мала бути демократичною республікою з федеративним державним устроєм. У її складі передбачалося формування самостійних адміністративних одиниць – «земель», фундаментом яких слугували сільська й міська громада. Державна організація поділялася на дві частини: федеральну й земельну. Очевидно, що кожна із Земель мала право на своїй території суверенно розпоряджатись усіма справами, які не підлягали компетенції федерального рівня. Особливістю конституційного проєкту був розподіл повноважень не між трьома традиційними гілками влади, а п'ятьма – установчою владою як найвищою владою в державі; законодавчою – у вигляді двопалатного парламенту, виконавчою, судовою й контрольною владою – федеральним державним контролем. Суд і фінансовий контроль мали повну незалежність від виконавчої і законодавчої влади. Ідеї О. Ейхельмана щодо принципів державної організації й функціонування українського громадянського суспільства актуальні, їх рекомендовано використати у сучасних державотворчих процесах.*

**Ключові слова:** конституція, О. Ейхельман, федеративна політична культура, федерація, народний суверенітет, громада, самоуправління.

**Visyn Valentyn, Lenher Yana. Euro-Atlantic traditions of the constitutionalization of the state-territorial organization of Ukrainian lands (on the example of the draft constitution of the Ukrainian People's Republic of Ukraine by O. Eichelman)**

*The article presents the results of the study, which are complex. The content of the article is related to the problem of defining federalism and its structure. The institution of federalism is considered from a legal point of view. The authors, analyzing the structure of federalism, determine that its models are largely due to the culturally, historically, geographically deterministic type of relationship (center and regions, power and society). The study of Ukrainian federal political culture is put forward as a priority. The authors took into account certain aspects of federalist political culture when analyzing the domestic experience of federalism. In particular, the "Draft Constitution – Basic State Laws – the Ukrainian People's Republic" by Otto Eichelman, a state and public figure, legal scholar, was studied. It was established that among the general projects of that time, only the draft constitution of the UPR by O. Eichelman proposed the transformation of Ukraine into a sovereign independent federal state. The scientist considered the federation a real way to move away from the imperial past, democratize local self-government and decentralize power. As a legal theorist, Otto Eichelmann leaned towards the German version of federalism, which in the second half of the nineteenth century realized as nationalist. According to the form of state government, the UPR was to be a democratic republic with a federal state system. It envisaged the formation of independent administrative units – "lands", the foundation of which was the rural and urban community. The state organization was divided into two parts: federal and land. Obviously, each of the Lands had the right on its territory to sovereignly dispose of all matters that were not subject to the competence of the federal level. The peculiarity of the constitutional project was the division of powers not between the three traditional branches of government, but five – the constituent power as the highest power in the state; legislative – in the form of a bicameral parliament, executive, judicial and controlling power – federal state control. The court and financial control had complete independence from the executive and legislative authorities. O. Eichelman's ideas on the principles of state organization and functioning of Ukrainian civil society are recommended to be used in modern state-building processes.*

**Key words:** constitution, O. Eichelman, federal political culture, federation, popular sovereignty, community, self-government.

Нині Україна веде запеклу цивілізаційну боротьбу за свою євроатлантичну спрямованість. Український народ неухильно і твердо обстоює своє право на політичну самостійність. Не на життя, а на смерть він бореться за свою національну державність, вільну від будь-якого чужоземного втручання. Передусім ідеться про політико-територіальний устрій нашої держави, котрий сусідні країни намагаються змінити усілякими гібридними методами. До цього слід додати й дискусію внутрідержавної еліти щодо конституційних форм нашої країни. Тому проблема удосконалення наявної форми державно-територіального устрою української держави є актуальною й потребує детального аналізу.

Історія і теорія держави та права сприяє вивченню на належному методологічному рівні держави та права у минулому та теперішньому, доповнює наше розуміння процесів державотворення, правотворчості та правозастосування, водночас вно-

сить елемент дискусійності до цього розуміння. Тому спробуємо конкретизувати наші міркування безпосередньо з проблем державно-територіального устрою держави, й, зокрема, її федеративної форми. Федералізм – це комплексне явище, гідне вивчення цілою низкою гуманітарних наук. Державно-правовий підхід до проблеми федералізму зосереджений на формальній стороні організації держави – її «державного устрою». Юристи ж акцентують на державному суверенітеті (наприклад, його цілковитій належності федеральному центру чи розділу між останнім і суб'єктами), конституційному розмежуванню повноважень між рівнями влади, проблемі симетрії чи асиметрії усередині федерації. Загалом, визначилися два способи вивчення федералістської проблематики. Перший – структурний, який «відображає швидше не динаміку й процеси, а статику, зокрема, сформовану систему відносин». Другий – системний, коли «головним

предметом вивчення є не є територіальні структури, їх органи й зафіксовані у конституціях пункти з розподілу повноважень, а взаємозв'язки та відносини влади» [1; с. 29]. Однак федералізм є не одномірним, а багатовимірним явищем, має і статичний і динамічний характер, через що багатьом дослідникам під час його аналізу не вистачає «відчуття історизму».

Кожна федеративна держава унікальна. Нині є низка моделей федералізму, у яких відображені історичні, національні, політичні й інші специфіки конкретної федерації. Найбільш значущі з них: американська, канадська, німецька, швейцарська, австралійська, мексиканська, індійська, бразильська, радянська. Тому вченим і політикам слід враховувати різноманітності моделей федералізму, пам'ятати й про те, що кожна модель проходить у своєму розвитку певні етапи. У кожній державі існує своя політична реальність й відповідні функціональні різновиди федералізму (дуалістичний, кооперативний, конкурентний), які представлені у різних пропорціях, і цим різновидам може надаватися різне розуміння. Для того щоб зробити правильні теоретичні висновки, необхідна доброякісна історична основа. Моделі федералізму багато у чому є культурно, історично, географічно детермінованими типами взаємин (центру й регіонів, влади і суспільства). У кожній з них досягнуто своє співвідношення співучасті у владі та її поділ, збудована своя конфігурація політичних інституцій. Істотну роль у формуванні й функціонуванні федеративних систем відіграють суб'єктивні настрої мас та еліти, традиції, політико-культурні особливості тощо. На жаль, саме ці суб'єктивні аспекти федералізму ще не досить вивчені наукою, майже відсутні серйозні дослідження питань динаміки правосвідомості, правової культури, правових традицій.

Нині у вітчизняній та зарубіжній науці усталена теза про необхідність підкріплення федеративних відносин системою цінностей, моделей поведінки суспільства та еліт. Ідеться про наявність певної «федеративної матриці», політичної культури, адекватної умовам федеративного існування, схильності членів соціальної спільноти якомусь типу взаємин. Для

позначення сукупності цінностей, поведінкових форм відповідних особливостям федеративних систем, у західній політології запроваджено термін «федералістська політична культура». Також федералістську політичну культуру інтерпретують як «різновид суспільного діалогу», якому характерні пріоритет приватного над загальним, громадськість, причетність і співучасть в управлінні, «соціальна толерантність», відмова від сили та примусу у відносинах «федеральний центр – регіони», наявність традицій самоорганізації та співробітництва [2].

Таким чином, структура федералістської політичної культури може містити сукупність універсальних рис (схильність до компромісу, толерантність, громадянськість, співучасть тощо) й національні елементи, які мають історичне минуле, традиції, політичну культуру конкретного суспільства. Очевидно, що окремі аспекти федералістської політичної культури необхідно враховувати у разі аналізу вітчизняного досвіду федералізму в контексті зміни формату взаємин влади та суспільства, переходу на нові принципи державного управління (гетерархія, зворотний зв'язок та ін.), розширення публічного простору.

Українська конституційна традиція не припинялася віками. За цей час накопичено багато теоретичних ідей правової думки попередніх поколінь. Варто згадати державних діячів, учених-правників 1914–1939 рр. С. Дністрянского, В. Старосольського, Р. Лашенка, С. Шелухіна та інших, які збагатили національну науково-практичну скарбницю різноманітними концепціями української державності. Серед них відзначимо наукові здобутки Отто Ейхельмана – державного та громадського діяча, педагога, вченого-правника. Отто Ейхельман – один із головних теоретиків конституційного устрою, співавтор текстів законів та автор проекту Конституції УНР. У 1921 році у Тарнові вийшов друком його «Проект Конституції – основних державних законів – Української Народної Республіки» [3]. Історія цієї праці почалася з червня 1920 р., коли Рада Народних Міністрів утворила Комісію для вироблення Конституції УНР. Її очолив А. Ніковський, а О. Ейхельман увійшов до складу Комісії як заступник міністра. На

засіданнях Комісії він неодноразово представляв свій проєкт конституційного ладу, основні ідеї якого почав формулювати ще у 1918 році у період ухвалення Конституції УНР. Однак доля не судила проєктові О. Ейхельмана стати основним законом УНР. Проєкт розкритикували й відхилили за надмірну громіздкість і деталізацію. Позиція Всеукраїнської національної ради полягала у тому, що вона: «рішуче не погоджується з основними принципами конституції Ейхельмана, який на старості літ зберіг молодечу душу і закликає нас до запровадження в життя непридатної нам драгоманівщини» [3, с. 6]. Позитивно проєкт Конституції УНР О. Ейхельмана сприйняли лише Л. Білецький, І. Горбачевський, С. Шелухін і С. Дністрянський. Хоч конституційний проєкт Отто Ейхельмана у тогочасних умовах не був реалізований, однак він сприяв розвитку й пульсації українського конституціоналізму. Як наслідок, ідеї і принципи, викладені у цьому документі, заслуговують всебічної уваги й ретельного аналізу.

Серед загалу проєктів того часу лише проєкт конституції УНР О. Ейхельмана пропонував перетворення України на суверенну незалежну федеративну державу. Звернення О. Ейхельмана до федералістичних ідей ґрунтувалося на їх популярності у середовищі визволених «нових» народів Європи після Першої світової війни. Федерація вбачалася реальним шляхом відходу від імперського минулого, демократизації місцевого самоврядування й децентралізації влади. Також О. Ейхельман був прихильником ідей М. Драгоманова, про що свідчать і дві його цитати перед вступним словом до проєкту конституції: «Взагалі про умови поступу у разі більш централізованого чи союзного характеру політичного устрою варто сказати, що... Устрій союзний не здатний до таких політичних коливань і тому робить поступовий рух більш реальним і безповоротним» [3, с. 1], «...найбільше число громадських справ і до того справ, що найближче торкаються інтересів кожної особи, належить до справ місцевих, а тому зі всіх видів самоуправління найбільш реальний інтерес для найбільшого числа окремих осіб може мати самоуправління місцеве» [3, с. 1]. Дослідники вважають, що Отто Ейхельман як теоретик

права схилився до німецького варіанту федералізму, який у другій половині XIX ст. реалізовувався як націоналістичний [4]. У преамбулі він вказував: «Переводячи послідовно, але у всіх деталях принцип народного суверенітету в формах, що надаються до практичного здійснення на Україні, конституція для України, що мною проєктується і нині друкується: 1) кладе в основу внутрішньої політичної організації України федеральну форму державного устрою, щоби так мовити, усю державність по можливості найтісніше зв'язати з народом і 2) послідовно застосовує право референдуму народу, себто право безпосереднього народного голосування для вирішення не тільки питань, що стосуються змін у змісті конституції – Основного Державного Закону, але факультативно і для вирішення питань звичайного законодавства, а також деяких питань з обсягу державного управління. Під зверхністю народного суверенітету, на обмеженому правному стані, самостійно функціонують такі влади: 1) Парламент, 2) Управління, так звана виконавча влада, 3) Суд і 4) Фінансовий Контроль» [3, с. 9].

Згідно з конституційним проєктом Отто Ейхельмана, за формою державного правління УНР мала бути демократичною республікою з федеративним державним устроєм. «Основною засадою будівництва національної самостійної держави, після усталення відповідних етнографічних кордонів, є певне і послідовне проведення демократично-республіканського принципу. А саме весь народ, в міру здібності кожної одиниці, що входить до його складу, повинен бути допущений до громадсько-державної роботи і повинен брати участь у вирішенні і виконанні громадських і політичних справ та праці в державі, на різноманітних ступенях її зростаючої конструкції, починаючи від найменшої територіальної клітини, від місцевої громади і закінчуючи політично-федеративним об'єднанням загальної цілості» [3, с. 13].

У її складі передбачалося формування самостійних адміністративних одиниць – «земель», фундаментом яких слугували сільська й міська громада. Кількість та назви земель у проєкті не зазначалися, вказувалося, що їх формування залежало від властивостей населення, економічних

і топографічної специфіки. Державна організація поділялася на дві частини: федеральну й земельну: «§ 2. Державні справи в УНР, що належать до загальнодержавної організації цілої Республіки, складають її Федерально-Державний устрій. Інші державні справи в УНР творять Земсько-Державні організації окремих Земель, що складають УНР» [3, с. 18]. Федерально-Державна Організація УНР включала охорону зовнішньої безпеки й виконання державних функцій, які вимагали спільного співробітництва і спільних для всіх Земель порядків. Територія і кордони змінювалися лише за згодою зацікавлених Земель. Кожна з них ухвалювала власну конституцію, котра відповідала зв'язкам з об'єднаною державою УНР.

Федерально-державна організація УНР складалася з таких інституцій (установ), як: федерально-державна установча влада народу УНР, надзвичайне національне зібрання УНР, федерально-державний парламент, федерально-державний голова, федерально-державне міністерство, федерально-державний суд, місцеві органи федерально-державного управління, федерально-державний контроль для перевірки прибутків і видатків федерально-державної організації. Особливістю конституційного проєкту О. Ейхельмана був розподіл повноважень не між трьома традиційними гілками влади, а п'ятьма – установчою владою як найвищою владою в державі; законодавчою – у вигляді двопалатного парламенту, виконавчою, судовою й контрольною владою – федеральним державним контролем. Суд і фінансовий контроль мали повну незалежність від виконавчої і законодавчої влади.

Окремі Землі УНР були самостійними політичними одиницями, які назавжди об'єднувалися в одну Українську Народну Республіку з Ф.-Д. Організацією на чолі, для здійснення спільними силами і засобами державних і культурних завдань на всіх ділянках життя, яких кожна окрема Земля сама здійснити або зовсім не могла, або не могла зробити це так, як робила Федерально-Державна Організація УНР. Усією рештою державних і громадських справ Землі управляють самостійно і мають власну установчу, законодавчу, судову, виконавчу та контрольную владу.

Очевидно, що кожна із Земель мала право на своїй території суверенно розпоряджатись усіма справами, які не підлягали компетенції Ф.-Д. Організації. Для Земельно-Державної Організації встановлювалися такі принципи: а) встановлення державного устрою на засадах демократичної республіки, б) застосування принципів розподілу влади: установчої, законодавчої, виконавчої, судової та контрольної, в) про відповідальність вищих установ і г) додержання приписів Організації УНР [3, с. 72]. Точно розмежовуючи сферу своєї діяльності від федеральної, строго дотримуючись законів і вказаних принципів, Землі через свої органи влади вільно виконували функції державної влади на своїх територіях.

За проєктом конституції кожна Земля у своїй конституції визначала ті державні справи, які належали до компетенції загальнодержавної організації влади такої Землі. Решта державних справ на території Землі переходила до компетенції повітового самоврядування. Повітове самоврядування визначало справи, які належали виключно до його компетенції, а решту справ передавало до компетенції громад. Повіти й громади організовувалися на засадах автономного громадського самоврядування. У кожній з них мала функціонувати Рада (орган розпорядчої влади) і Управа (орган виконавчої влади), які відповідно проводили референдум, організовували контроль над витратою грошових засобів і забезпечували відповідальність службових осіб. Міста, залежно від кількості мешканців, від характеру торговельно-промислової діяльності, від складності місцевого господарства, у здійсненні на своїй території державних і громадських справ мали компетенції «Землі», «Повіту» чи «Громади» [3, с. 74].

Федерально-державний парламент за конституцією Отто Ейхельмана складався з двох палат: Земсько-Державної Палати і Федерально-Державної Ради. Перша палата – Земсько-Державна Палата – формувалася з представників парламентів окремих Земель (Земських Парламентів), кожен з яких надсилав не менш як трьох представників (якщо населення Землі перевищувало 1,5 млн осіб, то призначалося чотири представники, якщо пере-

вищувало 2,5 млн осіб, то призначалося 5 представників) терміном на два роки. Друга палата – Федерально-Державна Рада – формувалася на основі прямих, таємних і пропорційних виборів. Її члени вибиралися на чотири роки. Крім справ законодавчих, Ф.-Д. Парламент УНР, крім законодавчої, виконував ще й такі функції: щорічно затверджував бюджет, кошторис прибутків і видатків Федеральної держави; здійснював нагляд за доцільністю політики виконавчої влади; затверджував міністрів та рівних з ними урядових осіб; вибирав половину загальної кількості суддів вищого Ф.-Д. Суду з числа кандидатів від Земських Парламентів та одну третину суддів того ж Суду з кандидатів, яких запропонують Палати Парламенту; притягав до відповідальності за посадові зловживання Ф.-Д. Голову, суддів вищого Ф.-Д. Суду; Членів Парламенту; Міністрів, Віце-Міністрів та інших відповідальних урядових осіб; затверджував результати ревізій державного господарства, які подавав Ф.-Д. Контроль [3, с. 31–32]. Окрема роль надавалася федеральному державному суду, судді якого мали призначатися пожиттєво. У своєму проєкті Конституції О. Ейхельман акцентував на праві народу

на референдум. Учений вважав референдум правом безпосереднього народного голосування для вирішення не лише питань щодо змін до Конституції, а й положень звичайного законодавства й деяких питань державного управління.

Очевидно, що ідеї О. Ейхельмана, викладені в проєкті Конституції УНР щодо шляхів встановлення, а також принципів державної організації й функціонування українського громадянського суспільства актуальні й понині та можуть бути використані у державотворчих процесах. У сучасній Україні утверджується нова модель суспільного розвитку, основними характеристиками якої мають стати домінування правових відносин, соціально орієнтована ринкова економіка, соціально структуроване громадянське суспільство та політичний плюралізм. Працюючи над проєктами державної організації, О. Ейхельман вірив, що його ідеї знайдуть практичне застосування у вільній та незалежній Україні, яка «має вагомні підстави і дані, які надають повне право бути сильною, самостійною, національною державою, мати вільний народний уряд і власну, утворену на основі суверенної волі, демократично-республіканську конституцію» [5, с. 28].

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Malko A.V., Guliakov A.D., Salomatin A.Iu., Makeeva N.V. The Genesis of the Federal state in the world (the project of comparative historical and political studies. *Elektronnyi nauchnyi zhurnal «Nauka. Obshchestvo. Gosudarstvo»* – *Electronic scientific journal "Science. Society. State"*. 2016. Vol. 4, No. 3. URL: [https://esj.pnzgu.ru/files/esj.pnzgu.ru/malko\\_av\\_guliakov\\_ad\\_salomatin\\_aiu\\_makeeva\\_nv\\_16\\_3\\_06.pdf](https://esj.pnzgu.ru/files/esj.pnzgu.ru/malko_av_guliakov_ad_salomatin_aiu_makeeva_nv_16_3_06.pdf) (дата звернення: 20.04.2017).
2. *Federalism and Legal Unification. A Comparative Empirical Investigation of Twenty Systems.* / Ed. by D. Halberstam, M. Reimann. New York; London, 2014.
3. Ейхельман О. Проєкт Конституції – основних державних законів – Української Народньої Республіки. Київ–Тернів : Вид-во С.У.Д., 1921. 96+VIII с.
4. Басара-Тилишак Г., Василик І. Нереалізовані Конституції України: конституційні проєкти ЗУНР і УНР та їх творці – доктор права, адвокат Станіслав Дністрянський та правознавець Отто Ейхельман. URL: <https://www.hsa.org.ua/blog/nerealizovani-konstytutsiyi-ukrayiny-konstytutsijni-proekty-zunr-i-unr-ta-yih-tvortsi-doktor-prava-advokat-stanislav-dnistrianskyj-ta-pravoznavets-otto-ejhelman/> (дата звернення: 05.09.2022).
5. Турчин Я. Ідея правової держави у науково-теоретичній спадщині Отто Ейхельмана. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку.* 2008. Вип. 20. С. 23–28.