

УДК 340.15: 321. 72

Присяжнюк А.И.

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА У ГАЛУЗІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ ЗА ПРОЕКТОМ КОНСТИТУЦІЇ УНР О. ЕЙХЕЛЬМАНА

Побудова демократичної правової держави і формування громадянського суспільства в Україні вимагає високого рівня конституційно-правового регулювання найважливіших суспільних відносин. Прийняттям Конституції України 28 червня 1996 р. конституційне будівництво в нашій державі не завершилось. На деталізацію й уточнення норм Основного закону приймаються конституційні закони, та й сама Конституція не є "мертвою" догмою на всі часи. У той же час удосконалення і розвиток конституційно-правових норм повинно спиратися, як підкреслюється в чинній Конституції, на "багатовікову історію українського державотворення" [1]. Конституційне право України має свою історію виникнення, розвитку і становлення, пов'язану з боротьбою українського народу за незалежність.

При підготовці Конституції України 1996 р. використовувалися не тільки західноєвропейська наукова доктрина конституційного права і конституції найбільш демократичних держав світу, а й власні досягнення в конституційному будівництві, в тому числі ті, які мали місце під час існування Директорії.

Відтак вивчення найбільш значущих проектів Конституції УНР має важливе теоретичне і практичне значення і є актуальним завданням української історико-правової науки.

Звернення до досвіду Директорії дає також можливість уникнути в сучасному конституційному будівництві деяких помилок і хиб, які тоді мали місце.

Приступаючи до розгляду зазначеного питання, насамперед, слід зазначити, що в цілому, конституційне будівництво доби Директорії вже знайшло певне висвітлення в українській радянській, українській зарубіжній і сучасній вітчизняній історико-правовій літературі.

Однак, в радянський час в Україні не було достатніх умов для об'єктивного вивчення цієї проблеми. Головним чинником цього було те, що воно штучно пов'язувалось з теорією класової боротьби, було обмежено чіткими ідеологічними забобонами. Мало місце і замовчування проблеми. Окремі винятки з цього мали місце лише на початку радянського періоду. В 1926-1927 рр., наприклад, в офіційних виданнях ще передбачалось "об'єктивно дослідити події, пов'язані з діяльністю Директорії" [2, с.228-229].

Однак, більш-менш ґрунтовно історія конституційного будівництва в УНР доби Директорії почала розглядатися в Україні лише в 90-ті роки ХІХ ст. Процеси державотворення, в тому числі й конституційного будівництва в УНР доби Директорії, стали висвітлюватись і в узагальнюючих працях з історії держави і права України [3, 4, 5, 6, 7].

Слід зазначити, що значний внесок у вивчення державотворення доби Директорії внесли О.Л. Копиленко і М.Л. Копиленко. В їх студіях приділяється певна, але не спеціальна, увага і конституційному процесові, в тому числі й найбільш значущим проектам Конституції УНР [8, 9, 10].

Спроба охарактеризувати конституційні акти доби Директорії зроблена також Д.Б. Яневським і В.І. Крюковим [11, с.8-37]. Є з цього питання і окрема публікація Д.Б. Яневського [12, с.3-41].

Окремо, серед наукових праць з даної тематики слід виділити дисертацію В.М. Яблонського, в якій розглядаються особливості державотворчої діяльності Директорії, у тому числі питання створення конституційно-правових засад розбудови української державності [13, с.13].

Фундаментальний характер також має докторська дисертація В.О. Румянцева "Українська державність у 1917-1922 рр: національно-демократична і радянська альтернатива". В ній є окремий розділ, присвячений основним процесам державотворення в УНР під проводом Директорії. Порушуються в ньому і деякі питання щодо його конституційного забезпечення [14].

Однак, незважаючи на наявність певної кількості наукових праць та публікацій, які поклали початок дослідженню проблем конституційного будівництва в УНР доби Директорії, окремі питання з даної тематики потребують подальшого вивчення та аналізу. Саме з цього й випливає мета нашого дослідження, для досягнення якої ми намагаємося вирішити наступне завдання: провести історико-юридичний аналіз проекту Конституції УНР О. Ейхельмана та визначити його місце і значення для подальшого розвитку вітчизняного конституційного права як галузі права і науки.

Приступаючи до розгляду авторського проекту Конституції УНР професора Київського університету О.О. Ейхельмана слід зазначити, що над своїм конституційним проектом він почав працювати на початку 1918 р. Цей документ, природно, став своєрідним підсумком конституційно-правових поглядів О. Ейхельмана. Метою розробки та введення конституції, на його переконання, було встановити такий державний устрій, який "цілком відповідатиме потребам всіх народних мас і вищій духовній та економічній культурі в країні" [15, арк.1,2]. Принципового значення надавав О. Ейхельман питанням конституційно-правового регулювання здійснення безпосередньої демократії.

В сучасному конституційному праві безпосереднє волевиявлення народу на референдумі передбачається лише для вирішення найбільш важливих питань державного життя, насамперед для вирішення питання про зміни в території України (ст.73 Конституції України 1996 р.). О.Ейхельман вважав, що безпосереднє народне голосування на референдумі повинно вживатися і "для вирішення питань звичайного законодавства, а також деяких питань з обсягу державного управління".

Конституційно-державницькі погляди професора містили в собі принципове положення про обов'язковий розподіл державної влади, що в наш час притаманне усякій демократичній країні. Але він відмовився від загально визнаного поділу державної влади - на законодавчу, виконавчу й судову. Він вважав, що такого поділу державної влади недостатньо і що вона має поділятися на п'ять гілок - на установчу, законодавчу, виконавчу (управління) судову й фінансову (фінансово-контрольну).

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА У ГАЛУЗІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ ЗА ПРОЕКТОМ КОНСТИТУЦІЇ УНР О.
ЕЙХЕЛЬМАНА

О.О. Ейхельман був певен, що виконавча влада повинна була будуватись на демократичних засадах, які поєднували в собі досягнення сучасного на той час і західноєвропейського, і північноамериканського конституційного права. До них він відносив зокрема формування органів управління лише на правовій основі, забезпечення для них самостійності та незалежності "від прямих партійних та начальства", судову відповідальність державних органів управління. Незалежна від інших гілок судова влада повинна була виконувати не тільки звичайні притаманні їй функції правосуддя, а й забезпечувати конституційність актів держави, тобто спеціальних органів конституційної юстиції не створювалось. О. Ейхельман був прибічником принципу, який вживається в країнах загального права. Згідно з ним суди загальної юрисдикції мають право визначати відповідність законів та інших нормативних актів конституції при розгляді конкретних судових справ [16, с.7].

Конституційно-державницькі погляди О.Ейхельмана в значній мірі не втратили свого значення до сьогодні. Деякі з них використано в конституційній нормотворчості сучасної України. Прикладом може слугувати висловлювання професора про те, що не можна розглядати державну владу "як упривілейоване володіння однієї або декількох осіб в державі", 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 [16, с. 9-10].

О.Ейхельман проголосив і таке загально визнане в наш час положення, як право народів на самовизначення та на створення своєї національної держави, а інші держави не тільки не мають права ставити цьому перепони, а мусять надавати народам потрібну для цього допомогу. Професор відкинув поширену на початку ХХ ст. тезу про законність примусового знаходження цілої нації "в чужій для неї по національності державі".

Особливе обурення О.Ейхельмана викликало твердження різних ворогів української державності про те, що пригноблена нація повинна проявляти обов'язкові "лояльність й патріотизм відносно гнобителів, пануючих в державі правом дужого". Він висловив підтримку президентові США В.Вільсону і урядам "цивілізованих націй", що стали на позицію, згідно з якою національні групи, у котрих є достатні і відповідні територіально - політичні й культурні умови, мають право творити свою власну національну самостійну державу (хоча і В.Вільсон, і уряди "цивілізованих націй" відмовились від такої позиції, коли на Паризькій мирній конференції виникло питання про надання незалежності Україні).

За висновком О.Ейхельмана, український народ має такі умови: на півмільйоні квадратних кілометрів суцільної території мешкає до 40 млн. чоловік, з яких до 80% становлять українці. Одночасно він підкреслював, що правом на самостійну державу треба користуватися "з розумом", використовуючи "громадські і політичні свободи в будівництві національної влади". Першочерговим завданням при цьому повинно було стати установа відповідних етнографічних кордонів самостійної національної держави. Другим завданням було визначення способу організації державної влади, який установить порядок участі народу у владуванні. За задумом автора проекту,

цього можна було досягти шляхом "певного і послідовного проведення демократично-республіканського принципу, а також втіленням принципів федералізму в державній устрій [16, с. 11]. Державне будівництво він пропонував розпочати "від самого фундаменту" Основою такого фундаменту мала стати сільська і міська громада - вільний союз переважно сусідніх громадян, який вважався початковим ступенем залучення їх до владування, первісною одиницею порядкування. Громада потребувала контролю з боку державних інституцій. Однак він не мав бути безмежним: повинен був обмежуватися лише тими справами, що відповідали потребам більших територіальних одиниць, а також тими, вирішити які самостійно громади не могли.

Характер відносин між загальнодержавним центром, вважав О. Ейхельман, і територіями можна побудувати або на федеративних або на унітарних засадах. У першому випадку земській одиниці надається державна влада з усіма її функціями, за вилученням тих, які залишаються у загальнодержавної влади [11, с. 154]. У другому окремій землі надається лише певна, визначена вищою державною владою компетенція виконавчого характеру.

За О. Ейхельманом держава може будуватись або як політична або як адміністративна федерація. Він був прибічником першої, при якій нема великого державного бюрократичного апарату, що придушує розвиток державного життя в суб'єктах [11 с. 155]. "Я, - підкреслював він, - особисто схилиюся до того, щоби конструкції політичної організації УНР 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 для властивостей населення, до економічних умов і топографічної конфігурації" [11, с. 156]. Прикладом доцільного федерально-державного устрою для О. Ейхельмана була державна система США. В ній його приваблювало те, що це є федеративна держава, суб'єктами якої є штати - державні утворення, що мають свою окреслену й незмінну територію, визначену не за етнографічним, а територіальним принципом. Вони є суб'єктами федерації, не мають права виходу з неї, але мають свої конституції [17,с.15-29].

Майбутня Українська держава розглядалась професором як "союз народів", як "ліга націй", що складається з окремих суб'єктів федерації -земель. При цьому він намагався поєднати речі, які взагалі не поєднуються. Україна як "союз націй", як "ліга націй" була можлива тільки при умові, що землі відрізняються своїм національним складом. А при визначенні міжземських одиниць він пропонував не користуватися етнічним принципом, а територіальною ознакою. Це він обґрунтовував тим, що Україна відрізняється значною етнічною єдністю - 4/5 її населення становлять українці [11, с.152]. Теоретичні конструкції О. Ейхельмана є вельми цікавими. Однак, в практичних питаннях децентралізації державної влади з ним важко погодитись. "Забезпечується, - підкреслював професор, - державна автономія повітів в окремих землях і муніципальна автономія громад" [11, с. 57]. Думається, таке змішання понять "самоврядування" і "автономія" не випадкове. По-перше, теоретичне пропрацювання питань федерації на той час суттєво поступалось сучасному. По-друге, практика федеративного устрою держав, а також надання автономії певним територіям була

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА У ГАЛУЗІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ ЗА ПРОЕКТОМ КОНСТИТУЦІЇ УНР О.
ЕЙХЕЛЬМАНА

невеликою. По-третє, з певною натяжкою можна визнати термін "муніципальна автономія" як такий, що відповідає змістові поняття "місцеве самоврядування". І, нарешті, тут, на нашу думку, відчутний вплив вельми розповсюдженої в той час у Європі теорії "муніципального соціалізму".

Слід зазначити, що конституційний проект О.О. Ейхельмана був досить великим за обсягом. Він вважав, що Конституція УНР не може бути короткою за змістом, наприклад, як конституції США чи Франції, що вона має бути поширеною і докладно регулювати різні сфери конституційно-правових відносин. Проект О.Ейхельмана мав чітку й виважену структуру, до якої входили 345 статей. За об'єктами регулювання вони були об'єднані в п'ятнадцять неоднакових за розміром розділів.

З всього вищенаведеного можливо зробити висновок, що конституційний проект О.Ейхельмана не був проектом далекого майбутнього. Не був він і проектом лише теоретичного значення. Сам професор розглядав передбачений ним державний лад "як реально доцільний і єдино можливий державний устрій на сучасній Україні, котрий здатен забезпечити ... мирне і культурне життя країни". З таким твердженням можна і не погодитись, але не можна не визнати, що запропонований ним проект державного ладу давав народові реальну можливість брати участь у державній роботі, відкривав простір для його політичної та громадської самодіяльності. О. Ейхельман сподівався, що після затвердження його конституційного проекту відповідними органами, він перетвориться в тимчасову Конституцію УНР, яка має діяти один рік. Після цього повинна бути прийнята постійна конституція [11, с.206-207].

Також, по завершенні хотілося б сказати про особливий порядок прийняття Конституції, запропонований О. Ейхельманом. Як відомо, кожна конституція у зв'язку зі змінами у громадському житті, в співвідношенні політичних сил може бути переглянута. Існують різні способи перегляду конституції. Досить часто для цього потрібна кваліфікована більшість в палатах парламенту. Інколи потрібне повторне голосування того ж складу парламенту через певний термін. Іншу процедуру прийняття постійної Конституції УНР передбачав О.Ейхельман. Для формування її проекту передбачалося створення особливої установчої палати, до складу якої мали бути залученими особи, обрані земсько-державною палатою федерального парламенту, земськими парламентами й населенням. За основу формування постійної Конституції УНР установча палата повинна була взяти тимчасову конституцію і включити до неї зміни, доповнення, зробити скорочення, які приймалися більшістю в 2/3 голосів її членів [11, с.207]. Лише народові України надавалося право шляхом референдуму прийняти постійну конституцію при умові, що за неї висловиться більшість в 3/5 голосів виборців і що в половині земель за неї буде подана абсолютна більшість голосів.

Список використаних джерел та література:

1. Конституція України від 28 червня 1996р., № 254к/96-ВР (зі змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – ст. 141.
2. План работы истпартотделов Украины на 1926-27 гг. в связи с десятилетием Октябрьской революции. // летопись революции. – 1925. – № 2.

3. Історія держави і права України: Курс лекцій / За ред. проф. В.Г. Гончаренка. – К.: Вен турі, 1996. – 287 с.
4. Історія держави і права України \ За ред. академіка А.Й. Рогожина. – Харків: Основа, 1996. – Ч. 2. – 446 с.
5. Кульчицький В.С., Настюк М.І., Тищик Б.Й. Історія держави і права України. – Львів: Світ, 1996. – 295 с.
6. Історія держави і права України: Навчальний посібник для студентів юридичних вузів та факультетів. – К., 1995. – 301 с.
7. Історія держави і права України: підручник для юридичних вузів та факультетів: У 2-хч-К.: Ін Юре, 1996 – Ч. 2 – 446 с.
8. Копиленко О.Л., Копиленко М.Л. «Друга» УНР: Спроба історико-теоретичного аналізу // Право України. – 1996. – № 8.
9. Копиленко О., Копиленко М. З досвіду законотворчості УНР та української держави // Право України. – 1996. – № 5, 6.
10. Копиленко О., Копиленко М. Український Федералізм // Місцеве та регіональне самоврядування. – 1994. – Вип. 6, 7.
11. Конституційні акти України, 1917 – 1920: Невідомі конституції України. – К.: Філософська і соціологічна думка, 1992. – 269 с.
12. Яневський Д.Б. Маловідомі конституційні акти України, 1917 – 1920 рр.: Історичні зошити Інститута історії Української національної академії наук. – К., 1991. – 69 с.
13. Яблонський В. Директорія УНР: Формування засад української державності в 1918-1920 рр. – Автореф. дис. ... канд. іст. наук. – К.: Київський національний університет, 1998. – 20 с.
14. Румянцев В.О. Українська державність у 1917-1922 рр.: Національна і радянська альтернатива.- Автореф. дис. ... доктора юрид.наук. – Харків: Національна юридична академія, 1998.- 49 с.
15. ЦДАВОВУУ, ф. 1065, оп. 4, спр. 17.- Проект конституції Директоріїта зауваження до нього, 5 жовтня 1920 р. - І.ХІІ.1920 р.- 112 арк.
16. Ейхельман О. Проект конституції (основних державних законів)Української Народної Республіки. - Київ; Гарнів: Вид-во С. У. Д., 1921.-90 с.
17. Конституції зарубешних государств: США; Великобритания;Франция; Италия; Испания; Греция; Германия; Япония; Канада.- М.: Бек,1997.-561 с.

Надійшла до редакції 16.05.2007 р.