

## О. ЕЙХЕЛЬМАН ПРО ПРАВОВІ АСПЕКТИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

*На основі вивчення теоретичної спадщини відомого українського вченого-правника кінця XIX – першої половини XX століття О. Ейхельмана проаналізовано його погляди на територіальну організацію України у формі симетричної федерації. Зазначено, що концептуальні ідеї О. Ейхельмана щодо федеративного державно-територіального устрою, правових аспектів регіональної політики, реформи місцевого самоврядування, територіальної цілісності України були ключовими у його наукових пошуках.*

**Ключові слова:** *О. Ейхельман, регіон, федерація, державно-територіальний устрій, суверенітет, децентралізація.*

**Постановка проблеми.** Для України, яка перебуває у процесі реформування своєї політичної системи, важливою є проблема визначення форми державно-територіального устрою, розподілу владних повноважень між центром і регіонами. Осмислення взаємовідносин у системі «центр-регіони» важливе з огляду на те, що процес об'єднання українських земель у сучасних кордонах завершився трохи більше як півстоліття тому. В Україні регіони помітно відрізняються не лише господарською та соціальною структурою, а й суспільними настроями; у них простежуються неоднакові зовнішньополітичні, етноконфесійні та етнокультурні орієнтації. Вказані відмінності створюють, особливо в умовах недостатньої консолідованості українського суспільства, небезпечний потенціал для дезінтеграції і розмивання державного суверенітету. Тому надзвичайно важливим є дослідження закономірностей і тенденцій регіоналізації, забезпечення пошуків принципів, ідей, правових механізмів норм та інститутів, здатних пом'якшити протиріччя, які виникають між центральною владою і регіонами.

Баланс владних повноважень між центром і територіями на сучасному етапі українського державного будівництва, на думку дослідників конституційного права, не відповідає стратегічному курсу держави до демократії та євроінтеграції. Необхідно зважити й на те, що сучасна система територіальної організації влади в Україні є архаїчною і нині в європейських країнах практично не застосовується [1, с. 87].

Відповідно до ч. 2 ст. 2 Конституції Україна за державно-територіальним устроєм є унітарною державою [2, с. 6]. Однак частина вітчизняних дослідників, спираючись на праці відомих учених і політичних діячів першої половини ХХ ст., обстоює ідею федералізації України, трактуючи такий спосіб державно-територіального устрою як дієвий інструмент протидії централізації влади [3]. В цьому контексті важливими є напрацювання наших попередників, які досліджували проблему територіальної організації Української держави. Серед них помітне місце посідає Отто (Оттон) Ейхельман (27.04.1854, Санкт-Петербург – 21.11.1943, Прага) – український вчений-правник і громадсько-політичний діяч, декан юридичного факультету Київського університету, професор Українського Вільного університету у Празі й Української господарської академії в Подєбрадах, дійсний член Наукового товариства ім. Шевченка [4, с. 320]. Професору О. Ейхельману належить низка ґрунтовних досліджень з питань державного, адміністративного та міжнародного права. Особливе місце в його науковому доробку посідають такі праці, як «Проект конституції основних законів УНР» [5], «Реформа місцевого самоврядування, на підставі демократично-республіканської державності» [6] та багато ін.

**Стан дослідження.** Необхідно зазначити, що у вітчизняній та зарубіжній юридичній науці немає спеціальних та узагальнювальних праць, які б повною мірою розкривали концепцію територіальної організації Української держави О. Ейхельмана. Є лише дослідження, які фрагментарно висвітлюють окремі аспекти проблеми з позицій різних дисциплінарних підходів. Зокрема, до них входять праці В. Потульницького [7], Я. Турчин [8], С. Кашенка [9] та інших. Тому теоретична спадщина О. Ейхельмана не до кінця досліджена й оцінена, а тому потребує подальшої розробки.

**Мета статті** – дослідити концептуальні ідеї О. Ейхельмана щодо організації державно-територіального устрою України й розподілу владних повноважень між центром і регіонами.

**Виклад основних положень.** О. Ейхельман сформував власну концепцію територіальної організації Української держави на основі історичних національних традицій та ментальності українського народу. Він, зокрема, зазначав, що розробка відповідних наукових праць в галузі права є «...святим обов'язком українських правників... І ми, українські правники, повинні пам'ятати, що практичні перспективи плідності нашої праці в цьому відношенні на користь нашої батьківщини безмежні» [6, с. 80–81]. Впродовж свого життя О. Ейхельман сподівався на те,

що результати його наукових пошуків знайдуть практичне застосування у процесі відродження та розбудови незалежної України.

Значимо, що внесок О. Ейхельмана у дослідження проблеми державно-територіального устрою України був проаналізований ще його сучасниками, які у своїх публікаціях виокремлювали і позитивні сторони територіальної організації Української держави, і її недоліки. Сенатор Г. Шиянов, наприклад, який брав безпосередню участь в оцінці проекту Конституції УНР О. Ейхельмана з точки зору юридичної термінології, вважав його дуже цінним тому, що в ньому за основу внутрішньої політичної організації України була закладена федеративна форма державно-територіального устрою [10]. Поряд з тим він звертає увагу на результати Першої світової війни, зазначаючи при цьому, що система державно-територіального устрою за федеративним принципом була характерною для держав-переможниць.

Відомий вчений-правник і політичний діяч УНР, професор С. Шелухін у своїх працях також позитивно оцінює федеративні ідеї О. Ейхельмана, який вбачав майбутню територіальну організацію України як суверенну демократичну федеративну республіку на засадах народного суверенітету [11, с. 133]. Аналізуючи проект Конституції УНР О. Ейхельмана, С. Шелухін зазначає, що професор Ейхельман ділить Україну на окремі землі-держави, кожна з яких має свій парламент і владу, пов'язані між собою в єдину федеративну республіканську Українську державу. Окремі землі УНР опинилися у становищі самостійних політичних одиниць, які суверенні у своїх внутрішніх порядках на засадах демократичної республіки з дотриманням принципу розподілу влади: установчої, законодавчої, судової і контрольної; та прав за певних умов укладати міжнародні договори з сусідніми державами [12, с. 192–193].

Над «Проектом конституції (основних державних законів) Української народної республіки» професор О. Ейхельман розпочав роботу на початку 1918 р. В цей період особливо актуальним постало питання щодо майбутньої територіальної організації Української держави. Власне поява проекту Конституції УНР О. Ейхельмана і стала підсумком у формуванні його конституційно-правових поглядів. У передмові до проекту Конституції УНР вчений зазначав, що метою розробки та запровадження конституції є встановлення такого державного устрою в Україні, який «... цілком відповідатиме потребам усіх народних мас і вищій духовній та економічній культурі в країні» [5, с. 7]. У вступі до свого конституційного проекту він висловив підтримку президенту

США В. Вільсону та урядам «всіх цивілізованих націй», що зайняли позицію, згідно з якою національні меншини, у яких є відповідні територіальні, етнографічні, громадсько-політичні й культурні умови «... мають повне право сміло і твердо домагатися..., щоби творити свою власну національну самостійну державу» [5, с. 11–12]. Слід вказати й на те, що В. Вільсон та уряди «цивілізованих націй» згодом відмовились від такої позиції, зокрема на Паризькій мирній конференції, коли постало питання про надання незалежності Україні.

Український народ, за висновками О. Ейхельмана, також володіє подібними умовами, а саме: «... на півмільйоні квадратних кілометрів суцільної території мешкає до 40.000.000 населення, з яких 80% складають українці» [13, с. 152]. Тому український народ, вважав він, має всі підстави на утворення своєї держави.

Основою будівництва незалежної самостійної держави, після встановлення відповідних етнографічних національних кордонів, було визначення способу організації державної влади, який мав забезпечити участь народу в управлінні державою. На думку О. Ейхельмана, цього можна було досягти шляхом певної і послідовної реалізації демократично-республіканського правління, а також принципів федералізму [5, с. 12]. Державне будівництво вчений пропонував розпочати «від самого фундаменту». Підвалинами такого «фундаменту» мала стати сільська і міська громади. Саме громада мала стати первинною стадією залучення громадян до управління. Однак за громадою, на його думку, повинен бути необхідний контроль з боку вищих органів: відповідно земської одиниці та загальнодержавної влади, який має стосуватись лише тих питань, що відповідають інтересам більших за розмірами територіальних одиниць, а також тих, які громада не може самостійно вирішити.

Взаємовідносини між загальнодержавним центром та регіонами, вказує О. Ейхельман, можна будувати і на федеративних, і на унітарних засадах. Так, у першому випадку вищій земській одиниці надається державна влада з усіма її функціями, однак за винятком тих, котрі відповідно до Конституції залишаються в загальнодержавній владі. За умовами другого, так званого звичайного адміністративного поділу, вищій земській одиниці надається тільки певні визначені вищою державною владою повноваження виконавчого характеру [5, с. 13]. Зазначимо, що вчений бачив перспективною територіальну організацію Української держави на федеративних засадах. За цих умов більш повно можуть реалізуватися принципи народного суверенітету, децентралізації влади та забезпечення територіальної цілісності країни, а також обмеження впли-

ву державного бюрократичного апарату, що придушує розвиток державного життя в регіонах. Більш правильною органічною еволюцією вчений вважав перехід від вузької адміністративної федерації до найширшої політичної [13, с. 155]. Він підкреслював: «... Я особисто схилиюсь до того, щоби конструкції політичної організації УНР надати федеративно-державну форму, а саме поділити край на «землі» в нових раціональних, територіальних межах, відкинувши сучасні територіальні межі. Нові території, котрі назвемо «землями» повинні бути розмежовані з великою увагою для властивостей населення, до економічних умов і топографічної конфігурації» [5, с. 16]. Здійснюючи порівняльний аналіз двох систем, учений робить висновок про те, що будь-яка система організації держави УНР – політично-федеративна або адміністративно-федеративна – стане завершенням процесу формування політичного устрою і забезпечить міцну територіальну цілісність держави.

Одним із найважливіших питань федеративно-державного устрою України у працях О. Ейхельмана постає розподіл повноважень між федерацією та її структурними елементами. Лише за умови справедливого, раціонального і конкретно-доцільного розподілу державних функцій між громадою, повітом, землею і державою, на його думку, твориться міцний зв'язок: «... і до місця, і до держави, і до федеративно-державного ладу» [5, с. 14]. Саме централізовані унітарні держави з їх «бюрократичними привичками», стверджує вчений, придушують повний розвиток державного життя, постійно провокують політичні кризи.

Сучасні конституції федеративних держав мають різні концепції щодо розподілу повноважень між федерацією та її суб'єктами, а саме: особливу федеральну компетенцію; особливу компетенцію суб'єктів федерації; суперницьку компетенцію федерації та її суб'єктів або остаточну компетенцію, тобто не визначену федеральною конституцією. Характерним є те, що вчений у проекті Конституції УНР застосовував викладені підходи для побудови системи відносин між федерацією та її структурними елементами, однак найперше він намагався зберегти баланс повноважень між федеральною і земельною владою [9]. До компетенції федерально-державної організації УНР, відповідно до § 10 проекту Конституції УНР, О. Ейхельман відносив: 1) представництво УНР у відносинах з іноземними державами; 2) організацію й утримання збройних сил УНР; 3) забезпечення основних прав і свобод людини і громадянина; 4) охорону праці і забезпечення соціального захисту населення; 5) встановлення контролю над фінансово-господарською системою УНР; 6) організацію та забезпечення діяльності зв'язку, по-

будову й утримання шляхового господарства; 7) встановлення відповідних адміністративних, фінансових, контрольних, військових та судових установ; 8) створення єдиної системи юстиції тощо [5, с. 18–19].

Крім того, у проекті Конституції УНР О. Ейхельман передбачив суттєві повноваження для окремих земель, зокрема у § 3 він зазначає, що федерально-державна організація УНР забезпечує зовнішню безпеку республіки та виконує державні функції, що вимагають спільної співпраці всіх земель і спільних порядків для всіх земель [5, с. 17]. У всіх інших питаннях, які чітко не входять до компетенції федерально-державної організації, землі, що утворюють УНР, управління державними справами на своїх територіях здійснюють самостійно. Кордони й території, окремий статус земель міг змінюватись лише за згодою зацікавлених земель. Окремі землі мали право ухвалювати власні Конституції, які повинні були відповідати тим відносинам і принципам, що поєднують її з союзною державою. Вчений зауважував, що дії влади окремих земель не повинні безпосередньо чи опосередковано загрожувати зовнішній безпеці федерально-державної організації (союзній державі) та порушувати права інших земель. Обов'язки з управління загальнодержавними справами, що покладаються на окремі землі, повинні бути однакові для всіх. Федерально-державна організація наділялась правом, відповідно до законодавства, розподіляти кошти між окремими землями пропорційно до чисельності населення [5, с. 71]. Це дозволяє стверджувати, що О. Ейхельман був, безумовно, прибічником «симетричної федерації», за якої всі суб'єкти федерації мають рівноправне становище та однаковий характер відносин із федеральними органами. Відповідно до цього вчений не підтримував принцип «дуалістичного федералізму», що відображений в американській конституції 1787 р., за якого кожен суб'єкт формує свої відносини та компетенцію з федерацією та не втручається в справи іншого. На противагу йому він запропонував у своєму проекті принцип «корпоративного федералізму», який передбачає ідею взаємного доповнення федерації та її суб'єктів, їхню співзалежність і співпрацю [9].

У своєму конституційному проекті О. Ейхельман зобов'язував окремі землі у питаннях державного суверенітету дотримуватись визначених правил: 1) установа державного устрою на засадах демократичної республіки; 2) обов'язковий розподіл влади на установчу, законодавчу, виконавчу, судову та контрольну; 3) відповідальність вищих органів влади і установ окремих земель; 4) дотримання суб'єктами федерації засад Конституції УНР; 5) запровадження судоустрою та судово-

го провадження відповідно до статутів 20 листопада 1864 р. Російської імперії [5, с. 71–72].

Згідно з цим учений передбачив у проекті право за суб'єктами федерації приймати власні конституції (основні державні закони) або вносити в них зміни без затвердження федерально-державною владою. Однак, після набрання юридичної сили офіційні копії цих актів повинні в тижневий термін надсилатися палатам парламенту УНР, федерально-державному голові, федерально-державній раді міністрів і федерально-державному судові. Якщо законодавчі акти окремих земель суперечать Конституції УНР, то федерально-державний суд наділяється правом їх скасувати. За умови, коли спільне засідання двох палат федерального парламенту, чи федерально-державний голова вважатимуть запропоновані зміни до Конституції окремої землі недоцільними, то вони, відповідно до § 241, мають право передати свої обґрунтовані зауваження на вирішення населенню цієї землі, шляхом проведення референдуму [13, с. 201].

Всі підзаконні акти суб'єктів федерації щодо відповідності Конституції УНР підсудні федерально-державному судові на загальних підставах. Отже, О. Ейхельман не передбачав створення спеціального органу конституційної юстиції, а ці функції він покладав на суди загальної юрисдикції, які мали право визначати відповідність законів та інших нормативно-правових актів Конституції, під час розгляду конкретних судових справ.

Дотримуючись основних засад Конституції та законів УНР, окремі землі через органи своєї влади можуть виконувати всі функції державної влади на своїх територіях: 1) укладати між собою угоди щодо задоволення своїх власних інтересів, але з повідомленням про це федерально-державного голову та федерально-державний суд, «які відносно цих актів мають ті ж права, що зазначені і §§ 240 і 241»; 2) укладати міжнародні угоди з іноземними державами, але не інакше як за попередньою згодою федерально-державного міністерства на ведення переговорів та зі затвердженням тексту укладеної угоди палатами парламенту УНР в законодавчому порядку. Федерально-державному голові в таких випадках належало право абсолютного «вето» [5, с. 71–72].

Майбутню територіальну організацію України О. Ейхельман розглядав як «союз народів», «лігу націй», що складається з окремих земель. Проте, як зазначають сучасні вітчизняні дослідники, вчений намагався поєднати речі, які за суттю не поєднуються. Якщо розглядати Україну як «союз народів» чи «лігу націй», то в основу розподілу земель

мав бути покладений національний принцип, тоді як за визначення міжземельних одиниць – територіальний. Вони обгрунтовують це тим, що Україна відрізняється значною етнічною єдністю – 80% її населення – це українці [5, с. 12]. Звертається увагу на це, що теоретичні напрацювання О. Ейхельмана буде складно втілити в умовах децентралізації влади на практиці, однак наголошується, що погляди вченого у тогочасну епоху були доволі прогресивні та демократичні [14].

**Висновки.** Досліджуючи концептуальні ідеї О. О. Ейхельмана щодо побудови державно-територіального устрою за федеративним принципом, можна виокремити низку особливостей: аналізуючи ідеї державного устрою, вчений не зрікався демократичних цінностей; використовуючи досвід державного будівництва передових західних держав, він водночас адаптував його до національних традицій українського народу; федеративний устрій він розглядав не тільки як засіб децентралізації влади, а як забезпечення ідеї народного суверенітету, можливість народних мас впливати на організацію державної влади; пропонуючи свої наукові розробки для їх імплементації в практику децентралізації влади, вчений постійно наголошував на необхідності апробації й можливості внесення до них змін.

Майбутню систему державно-територіального устрою України професор О. О. Ейхельман бачив у формі союзної держави, в якій установча влада належить народові, воля якого визначається під час усенародних референдумів. Центральна ідея його концепції – союз окремих земель, що об'єднані в єдину федеративну державу без права виходу з неї. Розподіл владних повноважень між громадою, повітом, землею та державою, самоуправління громад, на думку О. Ейхельмана, мало стати альтернативою адміністративному централізму. Територіальна організація Української держави, запропонована вченим, повинна була забезпечувати баланс загальнодержавних, територіальних та місцевих інтересів і гарантувати територіальну цілісність державних кордонів. Концептуальні ідеї, запропоновані професором О. Ейхельманом щодо федералізації України, на наш погляд, можуть бути успішно використанні на сучасному етапі державотворення для розв'язання складних питань, пов'язаних із перерозподілом владних повноважень на державному і регіональному рівнях, що забезпечить місцевим органам влади ефективність управління адміністративно-територіальними одиницями.

---

1. Кравченко В. В. Конституційне право України: навч. посібник / В. В. Кравченко. – К.: Атіка, 2006. – 568 с.



2. Конституція України: чинне законодавство станом на 08 січня 2013 р. (Відповідає офіційному текстові). – К.: Алерта, 2013. – 104 с.

3. Грушевський М. На порозі нової України / М. Грушевський. – К.: Наукова думка, 1991. – 122 с.; Шелухін С. В справі проектів про майбутній лад на Україні / С. Шелухін // Воля, 1921. – Т. 2. – Ч. 11–12. – С. 404–408; Лашенко Р. Федеративний принцип на Україні і теорія Костомарова / Р. Лашенко // Лекції по історії українського права. – Т. 1: Княжа доба. – Прага, 1923. – 150 с.

4. Заблоцька Л. Г. Ейхельман Отон Отонович / Л. Г. Заблоцька // Юридична енциклопедія: в 6 т. – К.: Українська енциклопедія. – Т. 2. – 1999. – 744 с.

5. Ейхельман О. Проект Конституції – основних державних законів Української Народної Республіки / О. Ейхельман. – К.–Тернів, 1921. – 96 с.

6. Ейхельман О. Реформа місцевого самоврядування, на підставі демократично-республіканської державності / О. Ейхельман // Ювілейний збірник в честь професора Станіслава Дністрянського, піднесений ювілярові з приводу його 25-літнього ювілею наукової діяльності професорами факультету права і суспільних наук УВУ в Празі. – Прага: Видавництво державної друкарні в Празі, 1932. – 81 с.

7. Потульницький В. А. Історія української політології (Концепції державності в українській зарубіжній історико-політичній науці) / В. А. Потульницький. – К.: Либідь, 1992. – 232 с.

8. Турчин Я. Б. Отто Ейхельман: постать на зламі століть. Політологічний дискурс: монографія / Я. Б. Турчин. – Львів: Видавництво Львівської політехніки, 2010. – 520 с.

9. Кашенко С. Г. Правовий статус суб'єктів федерації за проектом Конституції УНР О. Ейхельмана / С. Г. Кашенко // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. – Серия «Юридические науки». – 2006. – Т. 19 (58). – № 1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nbuu.ua/portal/natural/uztnu/zapiski/2006/law/unc\\_19\\_1/index.htm](http://www.nbuu.ua/portal/natural/uztnu/zapiski/2006/law/unc_19_1/index.htm)

10. Шиянов Г. До проектів Конституції України / Г. Шиянов // Українська трибуна. – 1922. – 23 (10) лютого.

11. Гетьманчук М. П. Сергій Шелухін: суспільно-політичні погляди та державотворчі ідеали / М. П. Гетьманчук, Я. Б. Турчин. – Львів: Дослідно-видавничий центр Наукового товариства ім. Т. Шевченка, 2006. – 214 с.

12. Шелухін С. Проект конституції У.Н.Р. проф. Ейхельмана / С. Шелухін // Воля. – Відень, 1921. – Т. 3. – С. 192–194.

13. Конституційні акти України. 1917–1920. Невідомі конституції України. – К.: Філософська і соціальна думка, 1992. – 272 с.

14. Присяжнюк А. Й. Деякі аспекти державного будівництва у галузі забезпечення безпосередньої демократії за проектом конституції УНР О. Ейхельмана / А. Й. Присяжнюк // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. – Серия «Юридические науки». – 2007. – Т. 20 (59). – № 1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nbuu.ua/portal/natural/uztnu/zapiski/2007/law/unc\\_20\\_11/07\\_prisyajnik.pdf](http://www.nbuu.ua/portal/natural/uztnu/zapiski/2007/law/unc_20_11/07_prisyajnik.pdf)

**Шевчик Ю. В. О. Эйхельман о правовых аспектах территориальной организации Украинского государства**

*На основе изучения теоретического наследия известного украинского ученого-юриста конца XIX – первой половины XX века О. Эйхельмана проанализированы его взгляды относительно территориальной организации Украины в форме симметричной федерации. Указано, что концептуальные идеи О. Эйхельмана по федеративному государственно-территориальному устройству, правовых аспектах региональной политики, реформы местного самоуправления, территориальной целостности Украины были ключевыми в его научных изысканиях.*

**Ключевые слова:** *О. Эйхельман, регион, федерация, государственно-территориальное устройство, суверенитет, децентрализация.*

**Shevchyk Y. V. O. Eyhelman legal aspects of territorial organization of the Ukrainian state**

*On the basis of the theoretical heritage of the famous Ukrainian scientist, lawyer of the late XIX – early XX century O. Eyhelman analysis of his views on the territorial organization of the Ukraine in the form of symmetrical federation was done. For Ukraine, which is in the process of reforming its political system is an important problem of determining the form of state and territorial division, the division of powers between the center and the regions. Understanding relationships in the «center –regions» importance in view of the fact that the process of Ukrainian lands in the modern borders ended a little more than half a century ago. In Ukrainian regions significantly differ not only in economic and social structure, but the public mood, they traced unequal foreign policy, ethnic and ethno-cultural orientation. These differences create, especially in poor consolidation of Ukrainian society, a dangerous potential for disintegration and erosion of state sovereignty. Therefore, it is essential to study patterns and trends of regionalization of software searches the principles, ideas, norms of legal mechanisms and institutions that can mitigate the conflicts that arise between the central government and the regions. Future system state and territorial structure of Ukraine prof. O. Eyhelman seen in the form of a union state in which the constituent power of the people, whose will is determined during the nationwide referendum. The central idea of his concept – a union of some lands that are combined into a single federal state without exit. The distribution of powers between the community, county, and state land, self-government communities, according to O. Eyhelman, was an alternative to administrative centralism. The territorial organization of the Ukrainian state, the scientists suggested, was to provide a balance of national, regional and local interests and guarantee the territorial integrity of the state borders. It is shown that the conceptual ideas O. Eyhelman on the federal state-territorial structure, legal aspects of regional policy, local government reform and territorial integrity of Ukraine were key in his academic pursuits.*

**Key words:** *O. Eyhelman, region, federation, state-territorial structure, sovereignty, decentralization.*

*Стаття надійшла 08 квітня 2014 р.*