

ОСНОВНІ ЕТАПИ СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТКУ КОНСТИТУЦІЙНИХ ІДЕЙ О. ЕЙХЕЛЬМАНА

У статті виділено основні етапи становлення і розвитку конституційних ідей відомого українського громадсько-політичного діяча кінця XIX – першої третини XX ст. О. Ейхельмана, а саме: дореволюційний та революційно-еміграційний. Їхній аналіз здійснюється через виокремлення конституційної діяльності і базових засад конституційних проектів державного розвитку вченого (спочатку царської Росії, а згодом – незалежної Української держави). Розглянуто трансформацію конституційних позицій О. Ейхельмана, доведено їхній демократизм та актуальність в умовах сучасного процесу державотворення в Україні.

Ключові слова: О. Ейхельман, конституційні принципи державного будівництва, демократизм, державна незалежність України.

В статье выделены основные этапы становления и развития конституционных идей известного украинского общественно-политического деятеля конца XIX – первой трети XX в. О. Ейхельмана, а именно: дореволюционный и революционно-эмиграционный. Их анализ осуществляется через выделение конституционной деятельности и базовых основ конституционных проектов государственного развития ученого (сначала царской России, а впоследствии – независимого Украинского государства). Рассмотрена трансформация конституционных позиций О. Ейхельмана, доказан их демократизм и актуальность в условиях современного процесса создания государства в Украине.

Ключевые слова: О. Ейхельман, конституционные принципы государственного строительства, демократизм, государственная независимость Украины.

The main stages of the formation and development of the constitutional ideas of the famous Ukrainian public and political figure of the end of XIX – the first third of XX century. of O. Eihelmann namely the pre-revolutionary period of emigration are market out. Their analysis is carried out though the constitutional separation of constitutional principles and basic projects of the state development of the scientist (first imperial Russia and later the independent Ukrainian state). The transformation of the constitutional positions of O. Eihelmann is considered, their democracy and relevance in the conditions of the modern process of state building in Ukrainian are proved.

Key words: O. Eihelmann, constitutional principles of state building, state independence of Ukraine.

У процесі державного розвитку України пріоритетним є формування громадянського суспільства, становлення демократичної, правової і соціальної держави. Реалізація визначених цілей значною мірою залежить від рівня конституційно-правового регулювання найважливіших суспільних відносин. Очевидним є факт, що конституційне будівництво в нашій державі не завершилось і перебуває в стадії активного обговорення у рамках «конституційної реформи». Важливо, що уточнення і вдосконалення норм Основного закону повинні проводитись із залученням набутого історичного досвіду, державотворчих і конституційних ідей українських учених і політичних практиків минулого. Адже і в чинній Конституції

України наголошується про зв'язок її правових норм з багатовіковою історією українського державотворення [7, с. 3].

Принципово новий етап розвитку конституційних ідей пов'язаний із періодом зростання національно-визвольного руху в Україні початку XX ст. На думку сучасних українських дослідників, активну конституційну діяльність членів уряду УНР значною мірою можна пояснити його хитким становищем у пореволюційному лихолітті. Зокрема, Д. Яневський, розглядаючи політичні системи України 1917-1920 рр., стверджує, що в окреслений період на теренах України (в межах 1991 р.) функціонувало або було проголошено принаймні півтора десятки державних та

квазідержавних утворень. Їхня діяльність визначалася, регламентувалася та змінювалася на підставі близько 50-ти конституцій, конституційних актів, універсалів, декларацій, постанов, ухвал, а також рішень більшовицьких партійних з'їздів та інших керівних органів РКП(б) [15, с. 428].

Загалом основні положення українського конституціоналізму репрезентовано трьома напрямками: ліберальним, консервативним і соціалістичним. Прямий вихід на сьогодення України має ліберально-демократичний, який за своїм змістом найближчий до сучасних проектів незалежної і суверенної держави [8, с. 245]. Він представлений двома проектами Конституції УНР, підготовленими Урядовою Комісією з розробки Конституції Української держави і професором О. Ейхельманом, які так і не стали реалізованими в тогочасних суспільно-політичних умовах. Автор останнього проекту, О. Ейхельман, є відомим представником еміграційної вітчизняної політичної думки міжвоєнного періоду, ідеологом національно-визвольного руху українського народу за незалежність на початку ХХ ст., фаховим правником і педагогом, визнаним теоретиком міжнародного та адміністративного права.

Попри вагомій науково-теоретичній здобутки О. Ейхельмана у визначенні змісту і функцій основних структурних елементів державної організації УНР, його суспільно-політичні погляди є недостатньо вивченими. До певної міри вони дістали наукову оцінку в політологічних працях В. Потульницького, О. Мошак, О. Мироненко, Т. Андрусяка. Натомість правові аспекти державної організації, відображені ним у конституційному проекті, проаналізовано в дослідженнях Н. Сфремової, А. Присяжнюка, С. Кашенко та ін. Водночас значна частина праць О. Ейхельмана залишається маловідомою в наукових колах, незважаючи на їхню актуальність з погляду практичної державотворчої доцільності. Недослідженими є наукові розвідки сучасників О. Ейхельмана, які відображають і аналізують базові принципи конституційного світогляду вченого. Мова йде про праці С. Дністрянського, В. Старосольського, С. Шелухіна, П. Клуного, Г. Шиянова, В. Біднова. Тому метою публікації є не лише виділення основних періодів становлення конституційних ідей і пропозицій О. Ейхельмана, а й визначення фундаментальних засад державного будівництва вченого, висвітлення генези його суспільно-політичного світогляду.

Конституційні переконання О. Ейхельмана почали формуватись ще за часів царської імперії, коли Україна входила до складу Росії як її губернія. Розвиток суспільно-політичних процесів на початку ХІХ ст. засвідчив, що 1905 рік для царської Росії позначився новим революційним піднесенням. З одного боку – назрівало народне невдоволення, з іншого – посилювалась анархія та розгубленість царського уряду. З метою стабілізувати ситуацію 17 жовтня 1905 р. царський уряд

проголосив маніфест, у якому обіцяв «дарувати населенню свободу особи, слова, сумління, зібрань та союзів» [11, с. 416]. Частина населення сприйняла його зміст позитивно, з надією, що він дасть життя новій конституції, яка стане початком новітньої доби в історії багатонародної Росії. Так розпочався процес підготовки Основного закону Російської імперії.

Як фахівця із державного та адміністративного права, професора О. Ейхельмана залучали до участі в особливих нарадах з питань вироблення конституції Російської імперії, які відбувались під головуванням Миколи II впродовж квітня 1906 р. Запропоновані вченим шляхи реформування системи державної влади мали найпалкішу підтримку у самого імператора, який виділявся ліберальними поглядами. Водночас, незважаючи на прихильність до них Миколи II, тогочасні правлячі кола Російської імперії визнавали їх занадто прогресивними [13, с. 30]. Особливу увагу привертає той факт, що ще за часів царської імперії О. Ейхельман звернувся до петербурзьких чиновників із словами: «Дайте можливість українцям учитися читати євангелію на рідній українській мові, заховайте прихильність українського народу до російської влади, тому що невідомо, які можуть відбутися події і ... тоді може бути і велика небезпека для держави» [12, арк.15]. Історія довела, що фраза О. Ейхельмана стала пророкою, хоча на цей момент більшість державних управлінців сприймали її скептично. Отже, навіть у дореволюційний період утвердження конституційного бачення державної організації вчений надавав перевагу принципам демократії та правового захисту громадян, врахування інтересів національних меншин.

Запропоновані О. Ейхельманом демократичні ідеали державного устрою набули теоретичного оформлення вже на початку української революції 1917-1920 рр. Так, у 1918 р. учений розпочав роботу над авторським проектом конституції УНР, який завершив у 1921 р. Отже, другий період розвитку і становлення конституційного світогляду О. Ейхельмана зародився в умовах незалежної УНР, а цілковитого завершення набув уже на еміграції. У цих часових межах конституційна діяльність вченого провадилась у кількох напрямках: 1) співпраці з урядовою комісією із вироблення конституції Української держави (1920 р.); 2) роботі на авторським проектом конституції УНР (1921р.); розробці конституції окремих земель УНР і вдосконалення попередніх конституційних напрацювань (1934 р.). Для усвідомлення внеску О. Ейхельмана в розвиток вітчизняного конституціоналізму доцільно розглянути виділені етапи, які разом складають революційно-еміграційний.

Так, у серпні 1920 р. було сформовано урядову комісію для створення конституції Української держави під головуванням Міністра закордонних справ УНР А. Ніковського. До її складу запросили й О. Ейхельмана, який на той час обіймав посаду товариша міністра закордонних справ. Під час

засідань комісії (м. Тарнов, Польща) було розглянуто два конституційних проекти: проект Всеукраїнської Національної Ради і проект професора О. Ейхельмана. Перевагу віддали першому проекту, а його положення стали основою подальшої конституційної роботи. Конституційний проект О. Ейхельмана було відхилено майже без обговорення.

Отже, останнім конституційним актом УНР був проект Конституції Української держави О. Ейхельмана, який значною мірою відповідає сучасним конституційним уподобанням українського суспільства [5]. Цей документ містить 345 пунктів, а його особливістю є обґрунтування федерально-державного устрою України, на взірць швейцарської союзнаї форми правління – системи, яка на той час була зовсім невідомою в Україні. Запропонований проект Основного закону не здобув достатньої кількості прихильників серед членів конституційної комісії та Національної Ради. Лише троє з них підтримали проект О. Ейхельмана, посилаючись на його цікаві елементи юридичного й адміністративного характеру в дусі М. Драгоманова зі своєрідним краєвим федералізмом [10]. На думку Д. Яневського, тогочасні критики конституційного проекту професора керувалися не професійними критеріями, а виходили з політичних міркувань «революційної доцільності». Саме тому, пише автор, вони не помітили історичної випереджувальності правових ідей ученого, не зауважили його виняткову «повагу до закону, регламенту порядку організації, увагу до узгодженості прав і обов'язків, повноважень різних органів і посадових осіб тощо» [15, с. 381].

Варто зупинитися на характеристичі обох проектів, до роботи над якими залучався О. Ейхельман. Проект урядової комісії визначав УНР парламентською республікою, де вся повнота влади визнавалася спільністю її громадян. В артикалі першому зазначено: «Українська Держава є самостійною та незалежною державою з демократично-республіканським, на основі парламентаризму устроєм і має назву Українська Народна Республіка» [6, с. 126]. Урядовий проект базувався на принципі розподілу влади і передбачав посаду голови держави, котрий спільно з Радою Міністрів уособлював виконавчу владу. Вся повнота державної влади загалом належала її громадянам, а у законодавчій гілці вона реалізовувалась через Державну Раду. Законодавчий орган проектувався у вигляді однопалатного парламенту, обраного шляхом загального, рівного, безпосереднього таємного голосування на підставі пропорційних виборів. Судова гілка влади була репрезентована системою незалежних судів.

Система стримувань і противаг урядового проекту включала низку елементів, зокрема: голова держави наділявся правом відкладального вето; перевищення бюджетних витрат проводилось лише за згоди Державного Союму; впровадження механізму імпічменту глави держави; введення посади спеціального державного контролера, який призначався Головою Держави за

поданням Державного Союму, що у такий спосіб встановлювало державний контроль над цілим державно-фінансовим господарством; організація адміністративних судів для розгляду і вирішення питань щодо правомірності розпоряджень державного й адміністративних урядів та органів самоврядування, суперечок про компетенції між окремими державними, адміністративними урядами й органами самоврядування або між самими органами самоврядування, а також усіх випадків порушення Основного державного закону [6, с. 52-53]. Щодо організації самоврядування, то громади, волості, містечка, повіти та вищі одиниці самоврядування в межах автономії вирішували питання про місцеві потреби та потреби в межах своєї території.

Територіальні кордони Української держави визначались історичними українськими землями, які здебільшого були заселені українцями. Автори проекту намагались розв'язати гостре національне питання, зокрема, передбачали створити автономії з відповідними Краєвими Радами – для тих територій України, які мають окремий культурно-господарський інтерес. Державна Рада вирішувала питання про тип автономії і визначала обсяг повноважень Краєвих Рад. Територіям українських земель, які під час національної революції утворили окремі державні організми, пропонувалось увійти до складу УНР на федеративних засадах рішенням місцевого законодавчого органу.

Запропонований Урядовою Комісією проект Конституції надавав важливе значення питанню захисту прав і обов'язків громадян, висвітлював соціальні аспекти державного буття, що вказує на його правовий характер і демократичність. Урядовий проект, до роботи над яким був залучений і О. Ейхельман, носив деїдеологізований характер та повністю ґрунтувався на правах людини і загальнолюдських цінностях, актуальних для цього періоду розвитку України. Сучасні дослідники дотримуються думки, що загалом він є досить продуманим, юридично грамотним і, безперечно, демократично спрямованим.

На думку О. Мироненка, запропонований проект Основного закону у концептуальному плані відкидав уявний конституціоналізм, а точніше – квазіконституціоналізм. Він базувався на основі новітнього класичного (реального, договірного, революційного) конституціоналізму, джерелами якого вважались англійська, американська та революційні французькі конституції. Проект максимально наближався до республіканського федеративного типу Конституції США та англійського парламентського абсолютизму, крім того, що місце парламентарної монархії в УНР зайняла б парламентарна республіка [9, с. 177].

Разом з тим він отримав і критичну оцінку в науково-політичних колах того часу. Зокрема, С. Дністрянський виділив основні недоліки урядового конституційного проекту. По-перше, це введення пропорційної системи виборів, по-друге, формування уявлення про те, що православна

церква є рівноправним суб'єктом суспільно-політичного життя на рівні з державою, по-третє, неповне відображення прав національних меншин [2, с. 305-306]. Та головним недоопрацюванням дослідник вважав те, що проект не містив жодної норми «...про затвердження «основного державного закону» через волю народу...» [1, с. 233]. Натомість до прогресивних положень проекту конституції УНР, розробленого урядовою комісією, С. Дністрянський відніс такі: рівність прав жінок і чоловіків у цивільному і політичному житті; правову охорону людської праці і робітників; постанову проекту про приватну власність та вирішення земельного питання.

Подібних до С. Дністрянського позицій у сфері конституційного будівництва дотримувався і О. Ейхельман, неодноразово наголошуючи про доцільність впровадження і реалізації принципу народоправства, широкої участі населення в державницькій роботі, відповідності норм конституції народним уподобанням, а також використання досвіду сучасних демократичних держав, наприклад, Америки і Швейцарії.

Сучасники вченого, аналізуючи конституційні проекти періоду УНР, а саме: проект конституції УЦР від 29.04.1918 р., П. Скоропадського від 29.04.1918 р., «Закон трудового конгресу» від 28.01.1919 р., Закон С. Петлюри від 12.11.1920 р., проекти конституції для Західних Земель, відзначають надзвичайно високий професійний рівень проекту Основного закону УНР О. Ейхельмана. Якщо, підкреслюють вони, проект УЦР «...відзначився некритичним дублюванням європейських зразків, має спекулятивний характер і не поєднується з українським соціально-історичним ґрунтом», то проект О. Ейхельмана «...побудований на основі глибокого аналізу соціальної структури українського народу і його ідеалів, виношених кращими борцями за визволення і є зразком надзвичайної цінності для правно-державної організації Українського народу» [12, арк. 63]. Його основою є погляди М. Драгоманова, із відмінністю у тому, що останній через надмірне захоплення ідеєю захисту особи від держави спровокував появу в конституційних розробках елементів анархізму. У поглядах О. Ейхельмана, навпаки, ідея негативізму держави поступалась позитивному сприйманню державних форм, як необхідної умови забезпечення волі народу і окремих громадян. Дослідник ліквідував негативізм державної влади через реалізацію у своєму проекті низки демократичних механізмів, а саме: загального виборчого права, права референдуму, відповідальності органів і агентів державної влади перед народом, що гарантується самою системою державного устрою, а також широкими правами суб'єктів федерації [12, арк. 65].

Значна частина тогочасних учених, громадсько-політичних діячів високо оцінила авторський проект Конституції УНР О. Ейхельмана, зокрема, С. Дністрянський виділяє специфіку конституційного бачення вченого, концентрацію уваги виключно на

територіальний простір УНР; побудову державної конструкції від центральної влади федеративної держави, а далі – через конструкцію «земель», як поодиноких елементів державного зв'язку, до громад. Натомість С. Шелухін відзначив науковий підхід у конструюванні проекту, використання як українського, так і зарубіжного досвіду, насамперед, США, Швейцарії та інших європейських країн. Серед базових принципів проекту він виділив такі: побудову республіканського демократичного устрою; утворення двопалатного парламенту; реалізацію ідеї соборності, коли федеративний зв'язок складових частин республіки утворено з додержанням суверенітету держави загалом, а також кожного з її структурних елементів, починаючи від сільських громад [14].

Здебільшого опоненти критикували проект Основного закону О. Ейхельмана за його деталі зацію та об'ємність. Дійсно, документ складається із 345 статей, об'єднаних у п'ятнадцять розділів. Учений дотримувався позиції, що Конституція України не може бути лаконічною, як Основний закон США чи Франції, бо має широко і детально регулювати різні сфери конституційно-правових відносин. Значною мірою це визначалося особливостями політико-історичного розвитку України.

Водночас критики виділяли і новітні підходи О. Ейхельмана у розв'язанні актуальних питань українського конституційного процесу, а саме: 1) право окремих земель вести міжнародні стосунки в питаннях врядування і юстиції; 2) систему плюральних голосів; 3) право кооптації (балотування) як культурних, так і професійних сил до парламенту; 4) закріплення і реалізація інституту права власності [12, арк. 66]. На прогресивність конституційних ідей О. Ейхельмана вказувала «...реальність моменту з'єднання з передовими ідеями, з устремлінням до кращих суспільних форм, забезпечуючи їх поступовий розвиток від необхідності і від волі народу, яка може проявитися в будь-який момент» [12, арк. 67]. На наш погляд, важливим є твердження О. Ейхельмана про те, що владу не можна трактувати як «упривілейоване володіння» кількох людей у державі, бо держава існує для людей, а не навпаки. Одночасно вчений проголосив загально визнане сьогодні право кожного народу на самовизначення і створення національної держави.

До основних принципів проекту конституції УНР О. Ейхельмана можемо віднести такі: реалізацію ідеї федералізму, яка, на думку вченого, відповідає прагненням народних мас; забезпечення демократичності владних структур; чітке розмежування повноважень п'яти гілок влади; впровадження механізму відповідальності представників державної влади за наслідки їхньої роботи; усунення партійної упередженості у процесі організації та функціонування державної влади; незалежність судової системи і фінансового контролю від парламентської і виконавчої влад тощо. Але основою проекту є реалізація принципу народоправства на всіх рівнях державної організації.

Деякі положення проекту професора О. Ейхельмана використовувала Всеукраїнська національна рада під час доопрацювання «Основного державного закону Української Народної Республіки».

Варто наголосити, що конституційні погляди О. Ейхельмана зазнали змін і вдосконалення, враховуючи конституційну практику інших країн та особливості процесу українського державотворення. Його подальші наукові пошуки щодо шляхів розбудови Української держави та становлення оптимальних форм державної влади призвели до деяких змін конституційних ідей 1921 р. Але принципи державної організації залишилися сталими: повне забезпечення всіх культурно-громадських і особистих прав громадян; впровадження федеративної системи державно-територіального устрою; широка участь громадян у забезпеченні публічно-правових функцій держави від центру до регіонів; послідовне втілення правових і соціальних ідей; забезпечення службової відповідальності чиновників на всіх рівнях публічно-правової діяльності у державі. Одночасно О. Ейхельман запропонував оновлені підходи до формування законодавчої і виконавчої влади, проте їхні функції і принципи діяльності залишилися сталими [3].

Пропонуючи новий проект публічно-правового устрою УНР у 1934 р., О. Ейхельман констатує, що він все ж таки «...ґрунтується на принципах забезпечення всіх культурних, публічних та особистих прав громадян і в деякій мірі федеративного устрою з послідовним втіленням основ правової держави й сполучення з цим принципом службової відповідальності на всіх рівнях та у всіх ділянках публічно-правової діяльності» [4, с.12].

Окреслюючи перспективи організації державної влади в незалежній Україні, вчений дотримувався принципу демократизму з широким використанням народного волевиявлення, розгалуження державної влади на п'ять незалежних гілок, її децентралізації в поєднанні з ідеєю федералізму, а також відповідальності представників влади різних рівнів за результати своєї роботи. Важливими О. Ейхельман вважає питання державно-церковних відносин, розв'язання аграрної проблеми, організації системи міжнародних відносин відповідно до реалізації національних інтересів України.

Отже, для написання авторського проекту Конституції УНР професор використав глибокі теоретичні знання конституційних положень країн Західної Європи, а також США, особливості їхнього розвитку та становлення. Доцільно вказати, що О. Ейхельман залучався до конституційної діяльності ще за часів царської імперії, а тому володів достатніми практичними навичками. У своїх працях він доводить значимість Основного закону для розвитку держави, а далі аналізує наявний світовий досвід і, адаптуючи його до реалій українського суспільно-політичного життя, пропонує власне бачення конституційних засад УНР. Основою конституційного світогляду вченого стали принципи народовладдя, демократизму, федералізму і відповідальності влади. Вони обґрунтовані О. Ейхельманом у цілій низці наукових праць і можуть стати предметом подальших досліджень. Запропоновані конституційні ідеї вченого відповідають змісту сучасних суспільно-політичних трансформацій в Україні, а отже, потребують використання у процесі впровадження та реалізації конституційної реформи.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Дністрянський С. Нові проекти української конституції / С. Дністрянський // Воля. – Відень, 1920. – Т. 4. – Ч. 5. – С. 232-237.
2. Дністрянський С. Нові проекти української конституції / С. Дністрянський // Воля. – Відень, 1920. – Т. 4. – Ч. 6. – С. 301-309.
3. Ейхельман О. Майбутній публічно-правовий уклад вільної Української Народної держави / О. Ейхельман // ЦДАВО. – Ф. 3997. – Оп. 1. – Спр. 6. – Арк. 182-183.
4. Ейхельман О. Нові шляхи українського державного права. Звіт з Українського Правничого З'їзду у Празі / О. Ейхельман // Життя і право. – Львів, 1934. – Ч. 1. – С. 12-13.
5. Ейхельман О. Проект Конституції – основних державних законів Української Народної Республіки. – Київ-Тарнів, 1921. – 96 с.
6. Конституційні акти України. 1917-1920. Невідомі конституції України. – Київ: Філософська і соціальна думка, 1992. – 272 с.
7. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року (із змінами, внесеними згідно із Законом № 2222-IV від 8.1.2004). – Харків: Фоліо, 2006. – 24 с.
8. Мала енциклопедія етнодержавознавства / [відп. ред. Ю. Римаренко.]. – К.: Довіра; Генеза, 1996. – С. 244-245.
9. Мироненко О.М. Витоки українського революційного конституціоналізму 1917-1920 рр. Теоретико-методологічний аспект / О.М. Мироненко. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002. – 260 с.
10. Науменко О. Українські конституції. Скільки їх було? [Електронний ресурс]. – Режим доступу до джерела: <http://maidan.org.ua/>.
11. Полонська-Василенко М. Історія України / М. Полонська-Василенко. – Мюнхен: Укр. вид-во, 1972. – Т. 2. – 599 с.
12. 50 літ наукової діяльності О. Ейхельмана // ЦДАВО. – Ф. 3793. – Оп. 1. – Спр. 123. – Арк. 1-15, 44-49, 62-67.
13. Студент. Проф. Оттон Ейхельман (3 нагоди 50-річчя науково-літературної діяльності) / Студент // Наша Громада. – Подєбради: Українська Академічна Громада при У.Г.А., 1926. – Ч. 1-2 (27-28). – С. 28-33.
14. Урочисте засідання на пошану проф. д-ра О. Ейхельмана // Український тиждень. – 1933. – 8 травня.
15. Яневський Д. Політичні системи України 1917-1920 років: спроби творення і причини поразки / Д. Яневський. – К.: Дух і література, 2003. – 767 с.

Рецензенти: Іванов М.С. – д.політ.н., професор;
Євтушенко О.Н. – к.політ.н., доцент