



## ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

**Дмитро Анатолійович ГАБІНЕТ,**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри теорії та історії держави і права  
Хмельницького університету управління та права,  
*gabinet@list.ru*

УДК 340.0 (477)

### ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ АБО ФЕДЕРАЛІЗАЦІЯ УКРАЇНИ В ІСТОРІЇ ВІТЧИЗНЯНОЇ ПОЛІТИКО-ПРАВОВОЇ ДУМКИ У ПЕРІОД МІЖ СВІТОВИМИ ВІЙНАМИ

*Проаналізовано погляди на форму державного устрою України М. Грушевського, О. Ейхельмана, П. Чижевського, А. Животка, М. Шаповала, С. Шелухіна, С. Рудницького та С. Дністрянского. Встановлено, що в період між світовими війнами представниками вітчизняної політико-правової думки була запропонована ціла низка різноманітних проєктів майбутньої незалежної Української держави. При цьому, виходячи з сутності підходів, запропонованих в означений період прихильниками федералізму та унітаризму, щодо порядку поділу території держави на певні складові частини і співвідношення влади між ними і державою в цілому, доведено, що спільною для обґрунтованих у міжвоєнний період моделей стала ідея про необхідність розбудови Української держави на засадах широкої децентралізації та реальної участі населення її адміністративно-територіальних одиниць в управлінні державними справами та вирішенні питань місцевого значення, наділення органів влади на місцях широкими повноваженнями, а також відповідальністю перед громадами за реалізацію державної політики, що в підсумку сприяло б формуванню активної та відповідальної спільноти, здатної самостійно на абсолютно легальних підставах створювати сприятливі умови для реалізації власних потреб та інтересів.*

**Ключові слова:** форма державного устрою, децентралізація, федералізація, державна влада, Українська держава.

Виступаючи з промовою наприкінці листопада 2014 року в Паризькому інституті політичних досліджень, Голова Європейської Ради Герман ван Ромпей висловив переконання, що вирішення конфлікту на Донбасі має відбутися шляхом децентралізації або федералізації України, інакше державу може спіткати доля Балкан [1].

У жовтні 2014 року вкотре підтвердили свою підтримку ідеї щодо децентралізації влади в Україні Президент США Барак Обама, Прем'єр-міністр Великої Британії Девід



Кемерон, Президент Франції Франсуа Олланд, Канцлер Німеччини Ангела Меркель і Прем'єр-міністр Італії Маттео Ренці [2].

При цьому ще влітку 2014 року Ангела Меркель зауважила: “Німеччина виступає за децентралізацію. Але є певні труднощі: якщо ми говоримо про німецьку федералізацію, то в Україні це розуміється по-іншому. Федералізація може зашкодити цілісності України. Те, що у нас мається на увазі під федералізацією, в Україні називається децентралізацією ...” [3].

Таким чином, серед представників політичних еліт найбільш розвинутих демократичних країн на сьогодні вироблена однозначна позиція щодо напрямку подальшого реформування державного устрою України.

На перший погляд, відсутні розбіжності щодо уявлення про необхідність децентралізації влади в Україні і в середовищі вітчизняних урядників. Про це свідчать прийняті у 2014 році Закон України “Про співробітництво територіальних громад”, Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року, Програма діяльності Кабінету Міністрів України тощо [4–7].

Проте більшість серед наведених документів має скоріше програмний, ніж практичний характер, а тому на реальні дії влади щодо децентралізації залишається лише очікувати.

Разом з тим існує нагальна необхідність розробки цілої низки різних за своєю юридичною силою нормативно-правових актів, які б чітко давали відповіді на питання зі приводу структури та функціонування державного механізму в пореформений час. При цьому успішне виконання цього завдання вимагає як врахування досвіду державного будівництва інших країн, так і напрацювань цілої плеяди вітчизняних науковців та політичних діячів. Важливе місце серед останніх посідають представники політико-правової думки, які, залишивши Україну після поразки національно-демократичної революції 1917–1921 років, перебуваючи в еміграції, намагалися сформулювати власне бачення майбутнього розвитку незалежної Української держави, в тому числі і через призму форми її державного устрою.

У рамках дослідження слід згадати про наукові праці О. Копиленка, В. Потульницького, М. Кармазіної, Я. Турчин, В. Возного, П. Стецюка, А. Ковалю, А. Савчака, М. Гетьманчука, О. Зеленої, І. Старовойтенко, О. Мошак та інших, у яких здійснювалась спроба проаналізувати погляди на майбутнє України представників вітчизняної політико-правової думки періоду між світовими війнами. Проте зазначені праці або розкривають ідеї, висловлені окремими історичними постатями, або взагалі обходять увагою питання державного устрою.

*Метою статті є комплексний аналіз поглядів на форму державного устрою України представників вітчизняної політико-правової думки періоду між світовими війнами, при цьому враховуючи сучасний історичний контекст, саме через призму децентралізації державної влади.*

Одним з перших обґрунтувати майбутній державний устрій України спробував М. Грушевський. При цьому, врахувавши етнографічну, економічну та культурну особливість Криму, Бессарабії та Галичини, вчений зазначав, що навіть за умови існування України як унітарної держави цим територіям доведеться надати більш широкі повноваження, ніж іншим адміністративно-територіальним одиницям, що в підсумку “викличе тільки відпір, реакцію, центробіжність” таких частин України, як “Слобідська Україна, Гетьманщина, Новоросія (Степова Україна, чи Запорізька) і Україна Правобічна”.

Таким чином, на думку вченого: “Всяке накидування громадам механічної унітарності, примусових зв’язків буде величезною помилкою ...” [8, с. 44–45].

При визначенні адміністративно-територіальних одиниць М. Грушевський запропонував відмовитись від поділу території держави на губернії та уїзди, оскільки останні не забезпечували можливість організації дійсно дієвого та ефективного самоврядування територій.



Як писав сам автор: “Уїзд — се замала одиниця на те, щоб в її рамках можна було розвинути й організувати широку самодіяльність громадянства в усіх сферах культурного, економічного й громадського життя, щоб ся самоуправа могла всесторонне обслуговувати людність, звертаючись тільки в різних надзвичайних й не багатьох справах до помочі центральних установ. Губернія знов — се крім того, що звичайно зовсім механічний і випадковий зліпок різних, нічим сливе не зв’язаних між собою територій, ще й зліпок занадто великий, який не може об’єднатись органічно як самоуправна одиниця й фактично розпадається на кілька частин окремих, тільки неорганізованих і позбавлених спільних органів” [9, с. 215].

Взявши за основу “географічні, комунікаційні та економічні дані”, а також кількість населення, яке проживало на відповідній території, М. Грушевський запропонував поділити усю територію Української держави на комуні, які мали існувати у формі сільських громад та громад районів міст; у свою чергу, сільські комуні об’єднувались у волості, а міські — у міста; волості та міста, сумарне населення яких становило приблизно один мільйон осіб, мали увійти до складу окремої “землі”. Саме “землі” як адміністративно-територіальні одиниці повинні були замінити уїзди та повіти з одного боку та губернії з другого [8, с. 43].

При цьому передбачалось, що в Українській державі буде створена чотирьохступенева система органів державного управління.

Найнижчу ланку, на думку вченого, мали утворювати ради громадські (комунальні), які були б наділені достатньо широкими повноваженнями і вирішували майже всі справи життєдіяльності населення відповідної території.

Наступними за рівнем виступали ради місцеві (волосні та міські), а також ради земельні.

М. Грушевський чітко не визначив обсяг компетенції кожної із зазначених рад, але вказував на те, що в жодному випадку громадські (комунальні) ради не мають підпорядковуватись радам місцевим (волосним та міським) або земельним радам. Останні повинні були лише втручатись у ті проблеми, для вирішення яких потребувались значні економічні чи інші ресурси, відсутні в окремих громадах.

Компетенція загально-федеративного органу влади — Всеукраїнського конгресу рад або Центральної Ради України обмежувалась виключно питаннями міжнародної політики та оборони держави [8, с. 43–44].

Зазначене розмежування функцій центральних та місцевих органів державної влади було покликане, на думку вченого, забезпечити реальне, а не фіктивне народовладдя в майбутній Українській державі.

Таким чином, М. Грушевський став одним з перших українських діячів, який спробував рецепіювати вихідні положення програми Кирило-Мефодіївського товариства, перенісши їх, подібно М. Драгоманову, “з ґрунту слов’янофільського (федерації слов’янських народів) на реальний ґрунт сучасних взаємин” [10, с. 36], що у 20-х роках ХХ ст. означало федеративний устрій майбутньої незалежної Української держави.

Яскравим прикладом безпосереднього впливу конституційно-правових поглядів М. Драгоманова в поєднанні з державно-правовою практикою США і Швейцарії на розвиток вітчизняної політико-правової думки періоду між світовими війнами є наукові погляди О. Ейхельмана [11, с. 38]. Його проект “Конституції (Основних Державних Законів) Української Народної Республіки”, в основу якого, як зазначав сам автор, покладено “федеральну форму державного устрою” та “право референдуму народу”, передбачав створення федеративної Української держави з доволі складною системою народоправства [12, с. 125].

Вчений пропонував розділити всю територію майбутньої незалежної Української держави на громади, повіти і землі. Окремими адміністративно-територіальними одиницями мали бути міста, але за правовим статусом вони, виходячи із кількості населення, прирівнювались або до громади, або до повіту, або навіть до землі.

При цьому у проекті Конституції О. Ейхельмана наголошувалось, що окремі Землі назавжди об’єднались “в одну Українську Народну Республіку з федерально-



державною організацією на чолі для здійснення спільними силами і засобами державних і культурних завдань на всіх ділянках життя” [13, с. 200].

На жаль, у тексті проекту “Конституції (Основних Державних Законів) Української Народної Республіки” кількість і назви земель не вказувались, натомість були визначені критерії земельного поділу. Зокрема враховувалось розмежування території відповідно до економічних умов та топографічних особливостей [13, с. 156, 159].

Деталізувавши свої погляди щодо устрою майбутньої незалежної Української держави, О. Ейхельман у 30-х роках ХХ ст. запропонував схему її адміністративно-територіальної організації, відповідно до якої влада мала здійснюватись на чотирьох рівнях по вертикалі за схемою “волость — повіт — земля — держава”. Волості мали складатись з одного або декількох сіл та маєтків, кількість населення яких налічувала приблизно чотири тисячі осіб. Повіти складались з волостей, сумарна кількість населення яких становила тридцять тисяч осіб. На думку вченого, територіальні межі повітів можна було визначити, врахувавши систему уїздів, що існували на території України до 1917 року, а розташування земель обов’язково потребувало певної рецепції досвіду територіального поділу держави на відповідні губернії. При цьому загальна кількість земель мала бути не більше тридцяти, а повітів — ста двадцяти п’яти [14, арк. 182].

Визначалась автором і структура органів місцевого самоврядування. Відповідно до проекту Конституції О. Ейхельмана вона мала складатись з розпорядчих та виконавчих органів.

Розпорядчі органи (Ради) становили систему постійно діючих установ, що засідали періодично та приймали загальні постанови з питань, віднесених до відання органів місцевого самоврядування, затверджували кошторис прибутків та видатків, контролювали процес виконання урядових рішень, формували виконавчі органи влади на місцях тощо.

У свою чергу, виконавчі органи мали стати постійно діючими установами, діяльність яких визначалась затвердженими державними законами статутами, а також приписами, інструкціями та постановами розпорядчої влади.

До структури виконавчих органів місцевого самоврядування О. Ейхельман відніс виборні органи управи та старшин. Різновид виконавчих органів, що створювався на території громади, залежав від її розмірів. Якщо громада була великою та нараховувала значну кількість членів, то передбачалось створення управи, в іншому випадку владу здійснювали старшини. Управи становили собою колегіальні установи, до складу яких входило не менше трьох осіб. Старшини діяли або одноособово, або у їх розпорядження передавався помічник. Як управи, так і старшини були підзвітні і підконтрольні розпорядчим органам. Останні мали визначати також конкретні повноваження та структуру виконавчих органів [15, с. 106–107].

Називав себе “федералістом, федералістом не в сенсі бажання чи потреби федеруватись з Московщиною, Польщею, або іншою якою державою, а в сенсі федералізації внутрішнього життя самої української держави” і П. Чижевський [16, с. 334].

Розробивши проект конституції майбутньої незалежної Української Федеративної Республіки, П. Чижевський підкреслив свою прихильність до поглядів, які поділяла значна кількість представників української інтелектуальної еліти початку ХХ ст., які, наслідуючи думки “славнозвітного поводиря української думки ... — М. П. Драгоманова” [16, с. 335], обстоювали ідеї побудови майбутньої незалежної Української держави, але обов’язково держави федеративної. Вчений зазначав, що федеративна форма державного устрою була найкращою для України, тому що вона, окрім демократизації суспільного життя, встановлення справжнього народовладдя на місцях, більшою мірою відображала б історичні та економічні умови розвитку окремих територій, сприяючи зміцненню соборності Української держави, її прогресу і поступу.

Зазначену думку він стверджував, наводячи приклад Галичини, яка “жила своїм окремим економічним та історичним життям протягом кількох сот років”, а тому могла увійти “до складу Соборної України лише як суверенна окрема область, передавши



де яку частину своїх державних прав спільному українському урядові”, в іншому випадку вона “не згодиться бути розпорошеною на повіти й потонути, розпливтися в спільному українському морі” [17, с. 410].

У тексті “Конституції Української Держави” П. Чижевський зазначав: “Українська Федеративна Республіка складається з суверенних областей: Східної Галичини, Холмщини, Київщини, Поділля ...”. Як бачимо, текст документа не містить вичерпного переліку адміністративно-територіальних одиниць майбутньої Української держави. Це можна пояснити, на нашу думку, тим, що П. Чижевський, створюючи конституційний проект в еміграції для фактично неіснуючої держави, не мав змоги чітко передбачити, які землі увійдуть до майбутньої “Української Федеративної Республіки”, або вже у складі новоствореної держави, як писав сам автор: “... які, області, по вільній згоді зречуться од частини своїх суверенних прав в межах, означених Конституцією, — на користь спільної держави” [18, с. 8].

При цьому необхідно зауважити, що зазначені території П. Чижевський свідомо називав не краями, не землями і не округами, а областями, оскільки вважав це слово українським і більш давнім за походженням, ніж інші відомі у світі назви адміністративно-територіальних одиниць, а також таким, що повністю відповідало традиціям державного устрою, запропонованого ще М. Драгомановим.

У свою чергу, області мали поділятися на повіти, які об’єднували хутірські, сільські, містечкові та міські громади [17, с. 411, 412].

Окрім безпосереднього визначення адміністративно-територіальних одиниць, які мали складати новостворену Українську державу, Конституція П. Чижевського також чітко визначала компетенцію загальнофедеративної влади.

Зокрема обсяг діяльності органів влади Української Федеративної Республіки обмежувався проголошенням війни й ухваленням миру; зносинами з “чужосторонніми” державами з питань політичних, торговельних, економічно-господарських та інших, що стосуються інтересів усієї держави, або інтересів окремої області, коли вона звернулася з відповідним проханням до загальнофедеративних органів влади; питаннями організації армії і флоту; питаннями спільних державних фінансів, до яких П. Чижевський відносив державну митницю, державний банк і його відділи, державну скарбницю, чеканку металевих і видачу (емісію) паперових грошей, складання і виконання щорічних кошторисів держави щодо оподаткування населення для загальнодержавних потреб; питаннями, пов’язаними із загальнодержавними залізничними та водними шляхами, поштою, телеграфом і телефоном, а також питаннями встановлення загальнодержавних мір — довжини, площі, обсягу, ваги та ін. Окрім цього, до компетенції органів влади Української Федеративної Республіки мали належати питання Всеукраїнської Національної Академії Наук, Національного Музею та інших просвітницьких інституцій, що мають загальнодержавне значення. У виключній компетенції держави мала б знаходитись і охорона винаходів, а також інших об’єктів інтелектуальної власності [18, с. 8].

Щодо компетенції областей, повітів та громад, то “Конституція Української Держави” визначала її лише в загальних рисах, відносячи до повноважень органів обласного, повітового та громадського управління питання організації місцевого самоврядування, освіти, санітарії, ветеринарії, “величезної більшості” різних галузей народного господарства, місцевих шляхів, пошти, телеграфу і телефону, пожежної безпеки, організації сільського господарства. Характерно, що, на думку П. Чижевського, до повноважень обласних органів влади мали належати і питання, пов’язані із прийняттям усього масиву нормативно-правових актів у сфері кримінального і цивільного законодавства [18, с. 11]. Ми бачимо, що в цьому питанні конституційна модель П. Чижевського певною мірою нагадує конституційну модель США, яка на той момент уже достатньо яскраво продемонструвала свою ефективність та стабільність [19, с. 72; 20, с. 79–80].

Систему органів місцевого самоврядування за конституційним проектом П. Чижевського мали складати розпорядчі та виконавчі органи: на рівні громад —



громадські ради та громадські управи; на рівні повітів — повітові ради та повітові управи; на рівні областей — обласні ради та обласні управи.

Передбачалось, що у роботі громадських рад братимуть участь усі громадяни незалежно від статі, які досягли 20-річного віку. Зазначене положення стосувалось так званих “менших” громад, тобто громад із незначною кількістю населення. У “великих” громадах громадська рада мала обиратись на громадських виборах з числа мешканців громади. На жаль, П. Чижевський не визначив ні конкретного кількісного критерію для розмежування громад на “менші” та “великі”, ні кількості членів, які мали складати громадські ради у випадку їх обрання. Громадські управи, як і громадські ради, мали обиратись на громадських виборах з числа мешканців громади. Мінімальна кількість членів громадської управи вченим не визначалась, а максимальна становила п’ять осіб. Зазначена кількість залежала від кількості мешканців громади. Цим критерієм обумовлювався і термін повноважень громадських органів самоврядування. У “менших” громадах він становив один рік, у “великих” він збільшувався пропорційно розмірам громади.

Повітові ради мали складатись з повітових радників, яких обирало населення громад відповідного повіту. При цьому один повітовий радник обирався від кожних десяти тисяч мешканців повіту. Саме до повноважень повітових рад належало обрання повітових управ. Останні обирались терміном на три роки у складі голови управи, його заступника і трьох членів.

Законодавчими органами влади на рівні областей визнавались обласні ради, а виконавчими — обласні управи. У свою чергу, обласні ради мали складатись з депутатів, частина яких обиралась на основі прямих та безпосередніх виборів населенням областей. При цьому територія областей поділялась на виборчі округи, що об’єднували у своєму складі приблизно п’ятдесят тисяч виборців. Інша частина депутатського корпусу формувалась повітовими радами в кількості трьох депутатів від повіту. Як пояснював П. Чижевський: “Такий подвійний склад Обласної Ради забезпечуватиме міцніше об’єднання діяльності Обласної Ради з діяльністю повітових рад”.

Процедура формування обласних управ нагадувала порядок обрання виконавчих органів на території повітів. Так, обласні управи формувались обласними радами. Загальна чисельність членів обласної управи дорівнювала семи особам: голова управи, який визнавався головою (представником) області, заступник голови та п’ять членів управи. Додатково передбачалось, що від одного повіту міг бути обраний лише один член обласної управи. Термін повноважень обласних рад та їхніх управ, як і у випадку з повітовими радами та повітовими управами, становив три роки [17, с. 412–413].

Окрім М. Грушевського, О. Ейхельмана та П. Чижевського, ідею щодо існування майбутньої незалежної Української держави у формі федеративної республіки обстоювали у своїх працях А. Животко, М. Шаповал, С. Шелухін та С. Рудницький.

Достатньо чітко про необхідність децентралізації державної влади в Україні заявляли також і прихильники унітаризму.

Зокрема, не ототожнюючи загальнодержавні інтереси з місцевими, С. Дністрянський стверджував, що “нагляд держави за місцевим управлінням сягає настільки, наскільки цього вимагають загальні державні завдання ...” [21, арк. 74].

З цього приводу слушно писав П. Стецюк: “Іншими словами, вчений реально стає на позицію розуміння необхідності одночасного існування в політико-правовій системі новітньої держави як органів державної виконавчої влади (органів, які представлятимуть на місцях загальнодержавні інтереси), так і органів місцевого самоврядування (органів, які мали б представляти інтереси окремих територіальних громад)” [22, с. 139–140].

Закладаючи у проекті “Конституції Західно-Української Народної Республіки” можливість повноцінного функціонування в державі інституту місцевого самоврядування, С. Дністрянський на рівні конституційних положень ставить питання про створення такої моделі співіснування на місцях органів державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, за якої вони разом, по суті, повинні доповнюватись одне



одним, маючи на меті загальне добро народу. Як писав сам учений: “Поділ на державне і місцеве управління слід замінити їх органічним поєднанням. Держава повинна використати як своїх власних службовців, так і автономні органи в місцевому управлінні для того, щоб узгодити їх один з одним для сприяння і загальним, і місцевим суспільним інтересам” [23, с. 182]. “Організації народної волі в централі відповідатиме організація в локальних самоуправних одиницях, — пише далі С. Дністрянский, — себто округах, повітах і громадах. Вони матимуть свої вибірні заступництва та, крім сього, свою локальну самоуправу. Компетенція окружних заступництв обійматиме всі ті справи, які вимагають одинакового й спільного впорядкування в цілому окрузі, та не обняті загальними законами держави. Округи матимуть у сих межах свою питому легіслятиву. Те саме відноситься до повітових заступництв з обмеженням повіту... заступництво громад має також право легіслятиви в межах загального державного законодавства та в рамках виконуючих приписів центральних органів” [24, с. 343].

Таким чином, С. Дністрянский, запропонувавши здійснити поділ території Української держави на округи, повіти і громади (за проектом “Конституції Західно-Української Народної Республіки” — на області, округи і громади, — Д. Г.), відстоював необхідність запровадження триступеневої системи місцевого самоврядування у вигляді виборних органів — заступництв областей, округів та громад.

Окрім цього, передбачалось паралельне створення двоступеневої системи державної виконавчої влади на місцях: обласне управління (управа області), окружне управління (управа округу).

Заступництво громади в окремих випадках могло виконувати повноваження органу державної виконавчої влади на території того чи іншого населеного пункту (села, міста).

Разом з тим функції виконавчих органів влади заступництв областей та округів мали виконувати управи областей та округів, тобто органи державної виконавчої влади на місцях.

Відповідно до конституційного проекту С. Дністрянского до сфери діяльності обласних заступництв належало: регулювання фінансової системи області, право формування щорічного обласного бюджету, право розпоряджатись майном області, право встановлювати місцеві (обласні) податки для покриття потреб області (під особливим контролем Народної Палати), здійснення контролю за діяльністю громад і районів, що належать до цієї області, щодо управління ними основними фондами, затвердження статутів окремих громад, розвиток сільського та лісового господарства, промисловості і транспортного сполучення в межах області, створення ощадних кас, позичкових та кредитних установ, створення лікувальних та гуманітарних установ, організація піклування про бідних та благодійної допомоги, регулювання і контроль народних шкіл та виховання в межах області, піклування про громадський порядок та безпеку в області. При цьому майже всі з зазначених правомочностей могли бути реалізовані обласними заступництвами за умови неухильного дотримання загальних державних законів, а також адміністративних розпоряджень центральних органів [23, с. 177].

Тобто, пропонуючи надати достатньо широкі повноваження органам місцевого самоврядування, С. Дністрянский все ж таки не виходить за рамки унітаризму, обмеживши свободу діяльності органів управління на місцях жорсткими рамками адміністративних рішень органів влади Української держави.

Сфера діяльності окружних заступництв мала бути “у принципі аналогічною діяльності обласних заступництв, але вона обмежувалась колом місцевих потреб округів”. Разом з тим заступництва округів не повинні були здійснювати нагляд за діяльністю сільських і міських громад, а також не мали б права реєстрації їхніх статутів, однак С. Дністрянский у проекті “Конституції Західно-Української Народної Республіки” пропонує надати округам можливість “прагнення вплинути з допомогою постанов на одностайне поведження громад при розв’язанні найважливіших господарських, культурних і політичних питань” [23, с. 177]. У цьому контексті, на наш погляд, автор мав на увазі те, що ми сьогодні називаємо координацією діяльності органів місцевого самоврядування.



Громадське заступництво, на думку С. Дністряняського, головним завданням мало обов'язок "підключатися про місцевий правопорядок у громаді в рамках загальних державних законів та розпоряджень центральних органів, які підлягають виконанню". Конкретніше, до компетенції громад (як міських, так і сільських) відповідно до проекту "Конституції Західно-Української Народної Республіки" було віднесено переважне право затвердження свого бюджету, право стягувати громадські податки для покриття потреб громади під особливим контролем Народної Палати, організацію соціального забезпечення, направлення на законний шлях освітньої та виховної справи, встановлення господарського порядку, призначення мирових суддів, видання розпоряджень у сфері управління місцевою поліцією. Свою діяльність громадські заступництва мали провадити враховуючи рішення обласних і окружних заступництв, а також підтримуючи ці органи у виконанні їх завдань [23, с. 177].

Окрім цього, передбачалось право делегування громадам окремих повноважень органів державної виконавчої влади: "Управлінські справи місцевих органів охоплюють не тільки виконання рішень місцевих представництв і забезпечення місцевих адміністративних справ, що підлягають виконанню, але й дії, які, хоч і належать до компетенції центральної влади, але доручаються для виконання місцевим органам" [23, с. 182].

Основним керівним документом, який визначав діяльність міської чи сільської громади, визнавався статут громади. Відповідно до конституційного проекту С. Дністряняського, проект статуту громади розроблявся самою громадою за погодженням з керівництвом округу та набував чинності після його затвердження обласним заступництвом [23, с. 177].

Усі заступництва (обласні, окружні та громадські) мали обиратись населенням відповідних адміністративно-територіальних одиниць строком на чотири роки.

Обласні та окружні заступництва обирали своїх голів, їх заступників та секретарів.

Голови громад обирались на основі "загального, прямого і таємного голосування", як правило, разом з виборами громадських представників (депутатів місцевих заступництв). До їх повноважень належало керівництво громадським заступництвом, призначення заступника керівника громади і секретаря. Проектом "Конституції Західно-Української Народної Республіки" передбачалась можливість призначення декількох заступників і секретарів у великих громадах [23, с. 177].

Щодо організації діяльності обласних та окружних управ, то відповідно до проекту "Конституції Західно-Української Народної Республіки" їх мали очолювати відповідно обласні й окружні голови, обрані на обласному чи окружному референдумі (Народних Зборах) з числа трьох кандидатів, представлених главою держави [22, с. 142].

Таким чином, С. Дністряняський запропонував достатньо оригінальну систему організації державної влади на місцях, запровадження якої мало означувати "наближення" органу виконавчої влади безпосередньо до громадян, що в підсумку змінило б і правову природу самого органу виконавчої влади: від репрезентації виключно державних інтересів до представництва інтересів комунальних — інтересів громад. Так, на рівні області, на думку автора, мали бути рівномірно представлені як державні, так і комунальні інтереси. На чолі обласної управи стоїть державний службовець, який, проте, обирається на Народних Зборах (обласному) як обласний голова, який, насамперед, зобов'язаний представляти державні інтереси на території області, при цьому одночасно отримавши своєрідний мандат довіри від громади області. На рівні округу мають частково переважати комунальні інтереси. Вимоги до окружного голови ті самі, що і до обласного голови. І тільки на рівні громади можуть і повинні домінувати інтереси місцеві — комунальні [23, с. 182].

У цілому аналіз конституційної моделі державного устрою, запропонованої С. Дністряняським, свідчить про прихильність автора ідеям необхідності розбудови майбутньої незалежної Української держави на засадах унітарної децентралізованої республіки.





У період між світовими війнами представниками вітчизняної політико-правової думки була запропонована ціла низка різноманітних проектів майбутньої незалежної Української держави, яка незалежно від форми її устрою мала розбудовуватись на засадах широкої децентралізації та реальної участі населення її адміністративно-територіальних одиниць в управлінні державними справами та вирішенні питань місцевого значення, наділення органів влади на місцях широкими повноваженнями, а також відповідальністю перед громадами за реалізацію державної політики, що в підсумку сприяло б формуванню активної та відповідальної спільноти, здатної самостійно на абсолютно легальних підставах створювати сприятливі умови для реалізації власних потреб та інтересів.

У цілому результати дослідження можуть бути використані як під час подальших досліджень конституційних моделей розбудови незалежної Української держави, запропонованих представниками вітчизняної політико-правової думки, так і в контексті формування конкретних пропозицій щодо реформування системи державної влади сучасної України.

#### Список використаних джерел

1. Ромпей припускає федералізацію України і пропонує “шлях Палестини” [Електронний ресурс] Українська правда. — URL : <http://www.pravda.com.ua/news/2014/11/26/7045413>.
2. Обама, Кемерон, Олланд, Меркель і Ренці обговорили ситуацію в Україні [Електронний ресурс] ТСН. — URL : <http://tsn.ua/svit/obama-kameron-olland-merkel-i-renci-obgovorili-situaciyu-v-ukrayini-374093.html>.
3. Візит Меркель до Києва — це спроба переконати Путіна, а не Порошенка — політолог [Електронний ресурс] Радіо Свобода. — URL : <http://www.radiosvoboda.org/content/article/26546833.html>.
4. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII [Текст] // ВВР. — 2014. — № 34. — Ст. 1167.
5. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р [Текст] // ОВУ. — 2014. — № 30. — Ст. 831.
6. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385 [Текст] // ОВУ. — 2014. — № 70. — Ст. 1966.
7. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : постанова Верховної Ради України від 11.12.2014 р. № 26-VIII [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Верховна Рада України. — URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/26-19>.
8. Грушевський, М. Українська партія соціалістів-революціонерів та її завдання. Замітки з приводу дебат на конференціях закордонних членів партії [Текст] / М. Грушевський // Борітеся — Поборите! — 1920. — № 1. — С. 1–51.
9. Грушевський, М. Новий поділ України [Текст] / М. Грушевський // Хто такі українці і чого вони хочуть. — К. : Т-во “Знання” України, 1991. — С. 215–218.
10. Копиленко, О. Л. Повернення М. С. Грушевського [Текст] : монограф. / О. Л. Копиленко. — К. : Вид-во Т-ва “Знання України”, 1991. — 48 с.
11. Турчин, Я. Основні напрямки наукових досліджень О. Ейхельмана: шлях до формування державницького ідеалу [Текст] / Я. Турчин // Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку. — 2010. — Вип. 22. — С. 34–40.
12. Стецюк, П. Конституційно-правові погляди М. Драгоманова та їхній вплив на формування українського конституціоналізму першої чверті ХХ століття [Текст] / П. Стецюк // “Вільна спілка” та сучасний український конституціоналізм : Драгоманівський зб. / [за ред. Т. Г. Андрусика]. — Львів : Світ, 1996. — С. 121–126.
13. Ейхельман, О. Проект Конституції (Основних Державних Законів) Української Народної Республіки [Текст] / О. Ейхельман // Конституційні акти України. 1917–1920. Невідомі конституції України. — К. : Філософська і соціологічна думка, 1992. — С. 149–219.
14. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України Ф. 3997 Український правничий з’їзд в Празі. 1932–1933 рр. оп. 1. Спр. 6. Тези та тексти наукових рефератів і промов учасників з’їзду, 7 січня 1933 — 24 листопада 1933 рр., 268 арк.



15. Турчин, Я. Б. Отто Ейхельман про реформу місцевого самоврядування в Україні [Текст] / Я. Б. Турчин // Наукові праці. Політичні науки. — Миколаїв : Вид-во МДГУ ім. П. Могили, 2008. — Т. 79. — Вип. 66. — С. 106–110.
16. Чижевський, П. Основи української державности [Текст] / П. Чижевський // Воля. — 1921. — Т. 2. — Ч. 9–10. — С. 333–339.
17. Чижевський, П. Основи української державности [Текст] / П. Чижевський // Воля. — 1921 — Т. 2. — Ч. 11–12. — С. 408–414.
18. Чижевський, П. Основи української державности [Текст] / П. Чижевський // Воля. — 1921. — Т. 3. — Ч. 1–2. — С. 3–11.
19. Габінет, Д. А. Відображення ідей про форму української держави в державно-правових поглядах П. І. Чижевського [Текст] / Д. А. Габінет // Часопис Київського університету права. — 2011. — № 4. — С. 71–75.
20. Габінет, Д. А. Відображення ідей про форму державного устрою України в державно-правових поглядах П. І. Чижевського [Текст] / Д. А. Габінет // Людина і закон : публічно-правовий вимір : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції “VII Прибузькі юридичні читання”, 25–26 листопада 2011 р. / за ред. С. В. Ківалова, В. О. Тулякова, О. В. Козаченка. — Миколаїв : Гліон, 2011. — С. 79–80.
21. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України Ф. 4465 Колекція документальних матеріалів українських емігрантських націоналістичних установ, організацій та осіб. 1901–1948 рр. оп. 1. Спр. 474. Статті та реферати Дністрянського С. про проекти конституції Західно-Української Народної Республіки. Рукописи. Українська та німецька мови, 1918–1920 рр., 185 арк.
22. Стецюк, П. Станіслав Дністрянський як конституціоналіст [Текст] / П. Стецюк. — Львів : [Б. в.], 1999. — 232 с.
23. Дністрянський, С. Конституція Західно-Української Народної Республіки (Проект, 1920 р.) [Текст] / С. Дністрянський // Станіслав Дністрянський як конституціоналіст / П. Стецюк. — Львів : [Б. в.], 1999. — С. 161–185.
24. Дністрянський, С. Загальна наука права та політики. Т. 1 [Текст] / С. Дністрянський. — Прага : Державна друкарня в Празі, 1923. — 393 с.

Надійшла до редакції 11.12.2014

**Габінет Д. А. Децентрализиция или федерализация Украины в истории отечественной политико-правовой мысли в период между мировыми войнами**

*Проанализированы взгляды на форму государственного устройства Украины М. Грушевского, О. Эйхельмана, П. Чижевского, А. Животко, Н. Шаповала, С. Шелухина, С. Рудницького и С. Днестрянского. Установлено, что в период между мировыми войнами представителями отечественной политико-правовой мысли был предложен целый ряд разнообразных проектов будущего независимого Украинского государства. При этом, исходя из сущности подходов, предложенных в отмеченный период сторонниками федерализма и унитаризма, относительно порядка разделения территории государства на определенные составные части и соотношения власти между ними и государством в целом, доказано, что общей для обоснованных в межвоенный период моделей стала идея о необходимости строительства Украинского государства на принципах широкой децентрализации и реального участия населения её административно-территориальных единиц в управлении государственными делами и решении вопросов местного значения, наделения органов власти на местах широкими полномочиями, а также ответственностью перед общинами за реализацию государственной политики, что в итоге способствовало бы формированию активного и ответственного сообщества, способного самостоятельно на абсолютно легальных основаниях создавать благоприятные условия для реализации собственных потребностей и интересов.*

**Ключевые слова:** форма государственного устройства, децентрализация, федерализация, государственная власть, Украинское государство.



**Gabinet, D. A. Decentralization or Federalization of Ukraine in History of Home Political and Legal Idea in a Period between World Wars**

*Views of M. Hrushevskiyi, O. Eikhelman, P. Chuzhevskiyi, A. Zhyvotko, M. Sapoval, S. Shelukhin, S. Rudnytskyi and S. Dnistrianskyi to the form of the political system of Ukraine are analyzed in the article. It is set that during a period between world wars a number of various projects of the future independent Ukrainian state were offered by the representatives of home political and legal thought. Thus, coming from essence of approaches in relation to the order of division of territory of the state into certain component parts and correlations of power between them and state on the whole, offered in a marked period by the supporters of federalism and unitarianism. It has been proved by the community that grounded during the inter-war period models, has become an idea about necessity to develop the Ukrainian state on principles of wide decentralization and real participation of population and its administrative-territorial units in the management of state affairs and decision of questions of local value, granting wide-ranging powers to bodies of local power, and also by responsibility before societies for realization of public policy, that in a result would be instrumental in forming of active and responsible association, capable independently to create favorable terms on absolutely legal grounds for realization of own necessities and interests.*

**Keywords:** *form of the political system, decentralization, federalization, state power, Ukrainian state.*

