

РОЗВИТОК ІДЕЇ ФЕДЕРАЛІЗМУ В УКРАЇНСЬКІЙ ПОЛІТИКО-ПРАВОВІЙ ДУМЦІ МІЖВОЄННОГО ПЕРІОДУ

Мошак О. В.

У статті досліджуються особливості та основні тенденції розвитку ідеї федералізму в українській політико-правовій думці в період між I та II світовими війнами. Проаналізовані концепції українських правознавців, громадських та політичних діячів, в яких розглядаються переваги і недоліки, а також перспективи запровадження федералізму в державному будівництві України.

Ключові слова: федералізм, децентралізація, форма державного устрою, міждержавні об'єднання, конфедералізм.

В статье исследуются особенности и основные тенденции развития идеи федерализма в украинской политико-правовой мысли в период между I и II мировыми войнами. Проанализированы концепции украинских правоведов, общественных и политических деятелей, в которых рассматриваются преимущества и недостатки, а также перспективы внедрения федерализма в государственном строительстве Украины.

Ключевые слова: федерализм, децентрализация, форма государственного устройства, межгосударственные объединения, конфедерализм.

This article explores the features and major trends in the idea of federalism in the Ukrainian political and legal thought in the period between the first and second world wars. Analyzed the concept of Ukrainian lawyers, public and political figures, which discusses the advantages and disadvantages as well as the perspective of federalism in state building of Ukraine.

Keywords: federalism, decentralization, form of government, intergovernmental association, konfederalism.

Події, що відбувалися протягом 2014 р. у внутрішньополітичному житті України, спричинили загострення дискусій щодо вибору вектора подальшого розвитку нашої країни, а також форм децентралізації публічної влади, що розглядається сьогодні як один з найбільш дієвих

механізмів вирішення політичних та економічних проблем. Особливо гострі суперечки виникають навколо ідеї федералізму, прихильники якої пропонують використовувати його як засіб демократизації суспільно-політичного життя на основі надання регіонам широкої самостійності, зокрема й при вирішенні політичних питань. Аргументуючи доцільність саме такої форми децентралізації влади, теоретики сучасного українського федералізму, окрім посилення на державотворчу практику зарубіжних країн, досить часто звертаються й до дослідження особливостей розвитку цієї ідеї на вітчизняному ґрунті, формуючи, таким чином, уявлення про її тяглість та усталеність у вітчизняному інтелектуальному середовищі. У цьому контексті дуже показовою є позиція одного з найбільш послідовних провідників ідеї федералізму в сучасній Україні В. Медведчука. В одній зі своїх статей, присвячених цьому питанню, він зазначає наступне: "...кажучи про ідеї федералізму, слід наголосити, що принципово неправильно нав'язувати їх суспільству як сучасний винахід уявних "антиукраїнських сил". Адже, якщо це так, то такий "винахід", з одного боку, жодним чином не можна вважати сучасним, оскільки його теоретичні витoki на українському ґрунті сягають XIX століття..." [5, 6]. Наприкінці згаданої статті автор робить висновок: "Напрацьовані вітчизняною думкою ідеї федеративного устрою держави є теоретичною основою для реалізації майбутньої форми державної організації..." [5, 12]. Безперечно, слід погодитися з В. Медведчуком у тому, що інтерес до проблеми федералізму з'явився в суспільно-політичній думці України задовго до проголошення нею державної незалежності. Зацікавленість цією ідеєю почала активно проявлятися вже з середини XIX ст. Розвинуту народниками й Драгомановим традицію на поч. XX століття продовжили М. Грушевський, С. Єфремов, В. Винниченко та ін., які пов'язували ідею федералізму з децентралізацією Російської імперії та вирішенням національного питання.

Однак для розуміння національних особливостей рецепції доктрини федералізму необхідно проаналізувати

її розвиток на різних етапах вітчизняної інтелектуальної історії. На нашу думку, особливої уваги в цьому контексті заслуговує період між двома світовими війнами, який став одним із найбільш плідних етапів у розвитку української політико-правової думки. Збагачення практичним досвідом державного будівництва спричинило активізацію роботи по розробці теоретичних питань державотворення. Для багатьох громадських і політичних діячів, які відіграли ключову роль у державному будівництві України, цей період ознаменувався зміною пріоритетів політичної боротьби: прагнення до утвердження ідей соціальної справедливості поступилося визнанню необхідності боротьби за національну незалежність і створення власної держави. Саме це й зумовило зростання інтересу до вивчення питань державного будівництва, юридичного обґрунтування можливих форм майбутньої української держави.

Характеризуючи тенденції розвитку ідеї федералізму в історії української політико-правової думки, дослідниця означеного питання О. Забзалюк наголошує: "Спершу ця проблема привертала увагу насамперед громадських і політичних діячів, діяльність яких не стосувалася юриспруденції. Однак наукові праці цих дослідників, що в основному мали політичний характер, створили підґрунтя для того, щоби в подальшому ідея федералізму стала предметом фундаментальних юридичних досліджень" [4, 3].

На завершальному етапі національно-визвольних змагань у середовищі провідних українських політичних діячів і правників змінюється сприйняття ідеї федералізму, яка мала значний вплив на український національний рух в Україні на поч. ХХ ст. Чітко прослідковуються два підходи до його тлумачення: як до форми державного устрою майбутньої української держави та як до форми міждержавного об'єднання.

Ідеї федералізму як форми державного устрою для України знайшли своє відображення в цілому ряді конституційних проектів періоду Директорії. Серед них особливе місце займає проект конституції УНР, підготовлений відомим юристом, на той час товаришем міністра закордонних справ УНР О. Ейхельманом. В основу цього документа було покладено два основні принципи - суверенітету народу та федерального устрою держави. Будучи ідейним послідовником М. Драгоманова, О. Ейхельман, на відміну від останнього, будував державну конструкцію не від громад до федеративної держави, а від окреслення повноважень спочатку центральної влади і земель. Незважаючи на те, що в кінцевому підсумку проект був відхилений Урядовою Комісією з розроблення Конституції Української держави, сучасники доволі високо оцінили професійний рівень і ступінь розробки цього документу. Відомий український учений, один із фундаторів української правничої науки С. Дністрянський, зокрема, зазначав, що особливістю цієї конституції було те, "що вона не залишає невирішених постанов, розбираючи всі питання до найдальше ідучих подробиць" [1, 324].

До необхідності утвердження федеративних засад у державному будівництві зверталися у своїх працях і інші відомі юристи та громадські діячі. Так, генеральний суддя УНР, міністр юстиції в урядах Голубовича та Чеховського С. Шелухін, опублікувавши в 1920 р. у журналі "Воля" статтю під назвою "В справі про майбутній лад на Україні", зазначав, що при підготовці в майбутньому законів про державний устрій потрібно буде визначитися при відповіді на наступні питання: просто

чи складною повинна бути держава, централізованою чи децентралізованою, федерацією чи конфедерацією. Цілком очевидним, на думку автора, було лише те, що при виборі форми державного устрою та адміністративно-територіальної будови майбутньої України повинні враховуватися особливості таких етнічних та історичних регіонів, як Галичина, Дон, Кубань, Крим [7, 405].

С. Дністрянський свої погляди на це питання виклав не тільки в науковій і публіцистичній літературі, а й запропонував у практично-правовому контексті - у написаному ним проекті конституції ЗУНР, що у зв'язку з політичними подіями поч. 20-х років і ліквідацією ЗУНР так і не був прийнятий і, як відмічав сам автор, уперше був оголошений друком тільки в його праці "Загальна наука права і політики" в 1923 р.

Згідно з існуючою в теорії державного права концепцією "союзу держав" та "союзної держави" і власної теорії суспільних зв'язків, С. Дністрянський поділив міжнародні зв'язки (або, за його виразом, сполуки) на зовнішні та внутрішні. До зовнішніх він відніс тимчасові міжнародні альянси, наприклад, Антанту. Внутрішніми зв'язками він вважав сполуки держав, які, добровільно віддавши частину своєї державної самостійності, створюють спільність на зразок федерації чи конфедерації. До внутрішніх зв'язків, за Дністрянським, належать: 1) зв'язкові (союзні) держави - США, Швейцарія; 2) зв'язки (союз) держав - Німеччина часів німецького бунду; 3) особиста унія; 4) реальна унія [2, 349-350]. Такі сполуки вчений вважав сполуками держав, а не народів, тобто такими, що не відповідають потребам держав у новітній час, у створенні та функціонуванні яких визначальним є принцип народного самовизначення. Тому, на його думку, ні союз держав (конфедерація), ні союзна держава (федерація) не будуть у майбутньому основою нових міжнародних утворень. Зокрема, союз держав (конфедерація) як форму тривалого союзу Дністрянський не вважав актуальною. Незалежна держава, визначаючи свою власну політику, повинна керуватися конкретно зовнішньою та внутрішньою ситуацією, а для цього, на думку автора, більш пристосовані тимчасові альянси [3, 388-389].

Що стосується союзної держави (федерації), то Дністрянський вважав її актуальною тільки у випадку, коли роз'єднані національні елементи прагнуть до возз'єднання в одній державі, чого в Європі у ХХ столітті він вже не вбачав. Натомість звертав увагу на існування держав, що включають у себе території кількох народів, національне самовизначення яких повинно йти шляхом повного національного відокремлення від держави-поневолювача. При виборі форми державного будівництва вчений наголошував на важливості, насамперед, врахування інтересів, що виникають зі спільного порозуміння в галузі економічної й культурної політики. Виходячи зі своїх принципів, С. Дністрянський у проекті конституції відкидав ідею федерального устрою Української держави, пропонуючи натомість упровадження широкого самоуправління та самоврядування. Крім цього, автор використав драгоманівську ідею, закріпивши в документі право надання органам місцевого самоуправління законодавчої ініціативи.

Окремо, на нашу думку, слід зупинитися на концепціях федералізму як форми міждержавного об'єднання, у формулюванні яких, у свою чергу, можна виділити принаймні дві тенденції. Перша полягала в погляді на федералізм як на механізм децентралізації Російської імперії, інша - в оцінці його як вищої форми кооперації та солідарності людей, здійснення якої можливе лише

за умови досягнення Україною державної самостійності.

Концепцію федералізму першого типу запропонував Р. Лашенко, один із фундаторів Київської історико-юридичної школи, член верховної слідчої комісії за часів Директорії. Проведені вчений дослідження різних аспектів укладення Переяславської угоди привели його до висновку про необхідність створення та дотримання певних умов для спільного державного життя України з Росією. Такими умовами, на думку вченого, мали стати: добровільність, політична самостійність і державність. Майбутня федерація може бути створена на засадах реальної демократії та народоправства за умови здійснення розподілу повноважень між органами Української республіки та центральними органами федерації. Така організація взаємин між центром та Української республікою повинна була стати, на його думку, на заваді утвердженню абсолютистських тенденцій, закладених у характері Російської держави, та забезпечити найширшу реалізацію прав українського народу [6, 139].

Натомість С. Шелухін у своїх роботах неодноразово наголошував на неможливості федерації українського народу з російським і польським. Будь-яка федерація з ними, з огляду на особливості національного менталітету росіян чи поляків, а також слабкості української національної інтелігенції, призведе, на його думку, до посилення іноземного впливу та поневолення українського народу. Дослідник пропонував створення федерації українців з чехами, словаками та хорватами. Народи, що були поневолені Австро-Угорщиною та Російської імперією, мали, на його думку, об'єднатися для належного опору імперіям [8, 153-154]. Умови такого об'єднання відрізняються від умов створення звичайного федеративного союзу. По суті, С. Шелухін пропонував не федеративне, а конфедеративне об'єднання суверенних самостійних держав, в якому український народ задовольнятиме свої інтереси та потреби "...незалежно від чийих втручань, дозволів, згод, самостійно, на основі свого права" [9, 82].

Більш послідовно й детально ідею можливості входження України до конфедеративного союзу розробив С. Дністрянський. Учений вважав доцільним створення союзу національних держав, головною метою якого було б надання народам можливості користування громадянськими, культурними та економічними свободами не тільки на власній землі, а й на всіх об'єднаних землях. Його створення повинно проходити на основі зближення народів, що межують між собою й мають усталені економічні й культурні зв'язки. У Східній Європі, на його думку, могли б об'єднатися не лише країни колишньої Російської імперії, а й Чехословаччина, Югославія, Болгарія. Головною умовою такого союзу було збереження державами, що входили до нього, власного суверенітету. С. Дністрянський запропонував чотири основні вимоги, виконання яких вважав основою для забезпечення функціонування та реалізації завдань союзу. По-перше, вирішенню питання про об'єднання народів мало передувати міжнародне визнання їх державної самостійності на окресленій національній території. По-друге, приймати рішення щодо вступу до сполуки народів мають лише парламенти кожної з держав. По-третє, кожен національний парламент при створенні спілки повинен був висунути однакову кількість делегатів для вироблення правової угоди, що регламентуватиме взаємовідносини між суб'єктами союзу та загальні принципи національної автономії кожного народу. Останнім кроком повинно було стати заснування спільного адміністративного трибуналу

та спільних адміністративних інститутів, покликаних забезпечувати виконання спільних прав та законів і представляти спільні інтереси всіх народів [3, 391-392].

Отже, С. Дністрянський виступав у своїх працях прихильником проведення в зовнішній політиці практики укладання тимчасових альянсів як прояву зовнішніх зв'язків між державами. Стосовно внутрішніх зв'язків, що мають сполучати не держави, а народи, він вважав недоцільним для України входження до складу так званої "зв'язкової держави" (федерації) та застосування федералізму в її державному устрої. Можливість об'єднання українського народу з іншими європейськими народами вчений припускав виключно на умовах створення конфедеративного союзу з обов'язковим збереженням державного суверенітету України.

Таким чином, у міжвоєнний період сприйняття ідеї федералізму, досить популярної в середовищі українських громадських діячів, політиків і правників, зазнає певних змін, пов'язаних зі зміною внутрішньополітичної ситуації в Україні та подальшою поразкою визвольного руху. До поглядів на федералізм як на механізм децентралізації Російської імперії додається оцінка його як форми міждержавного об'єднання, входження до якої можливе для України лише за умови повної державної незалежності. Визнання необхідності боротьби за національну незалежність і створення власної держави зумовило зростання інтересу до вивчення питання запровадження федералізму як можливої форми устрою майбутньої української держави. Однак варто зазначити, що спільного погляду на можливу форму державного устрою представники української політико-правової думки цього періоду не мали й розглядали як альтернативу федералізму впровадження місцевого самоврядування.

Література

1. Дністрянський С. Загальна наука права і політики / С. Дністрянський. - Прага: Вид-во УВУ, 1923. - 393 с.
2. Дністрянський С. Зв'язок і сполука народів / С. Дністрянський // Воля. - 1920. - Т. 2, ч. 9. - С. 348-354.
3. Дністрянський С. Зв'язок і сполука народів / С. Дністрянський // Воля. - 1920. - Т. 3, ч. 10-11. - С. 387-392.
4. Забзалюк О.В. Ідея федералізму в українській політико-правовій думці середини XIX - початку XX століття: автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук: 12.00.01 - теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень / О.В. Забзалюк; Національний університет "Львівська політехніка". - Львів, 2013. - 22 с.
5. Медведчук В. Український вибір: федералізм як концепт і модель суспільно-державного розвитку / В. Медведчук // Публічне право. - 2012. - № 4 (8). - С. 6-13.
6. Потульницький В.А. Нариси з української політології / В.А. Потульницький. - К.: Либідь, 1994. - 320 с.
7. Шелухін С. В справі про майбутній лад на Україні / С. Шелухін // Воля. - 1920. - Т. 2, ч. 11-12. - С. 404-407.
8. Шелухін С. Вступна частина промови на святі у Празі / С. Шелухін // ЦДАВО України, ф. 3695, спр. 40, арк. 150-155.
9. Шелухін С. Україна / С. Шелухін. - Прага: Вид-во УВУ, 1937. - 96 с.

Мошак О.В.,
кандидат політичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного та
міжнародного права
ОДУВС

Надійшла до редакції: 11.12.2014

**ПІВДЕННОУКРАЇНСЬКИЙ
ПРАВНИЧИЙ ЧАСОПИС**