

Ausgangspositionen und Grundelemente des Staatsaufbaus der Ukraine

Dr. Doz. **Mikola Tomenko**

Dr. polit.,

Dozent,

Ukraine

In diesem Beitrag analysiert der Autor die Grundelemente, die den verschiedenen Formen des Staatsaufbaus der Ukraine zugrunde liegen. Dabei sind die wichtigsten Prinzipien zu betonen, die für die ukrainische Staatlichkeit prägend sind: Souveränität und Unabhängigkeit, die Demokratisierung des Staates, der soziale und rechtliche Charakter des Staates und die Einheitlichkeit (Einheit) des Staates. Der territoriale Aufbau der Ukraine ist auf den Prinzipien der Einheit, Unteilbarkeit, Unantastbarkeit und Unversehrtheit des Staatsgebietes gegründet. Das Vorhandensein dieser Prinzipien verbietet aber nicht die Diskussionen darüber, wie die optimale Form des Staatsaufbaus der Ukraine aussehen könnte. Das Besondere an dieser Diskussion ist die sehr häufige Rückbesinnung auf historische Traditionen und internationalen Erfahrungen, die zu folgenden Kategorien zusammengeführt werden: multinationaler Staat, Gemeinschaftlichkeit der Ukraine, föderativer und bundesstaatlicher Aufbau des Staates.

In dem Beitrag wird das Verständnis der letzten Beiden behandelt und die wichtigsten Aspekte hinsichtlich ihres Inhalts und ihrer Besonderheiten analysiert. Besondere Kategorien wie Gemeinschaftlichkeit und Einheit der Ukraine behandelt der Autor im Zusammenhang mit den historischen Traditionen. Im Ergebnis kommt der Autor zum Ergebnis, dass unter Einheit der Ukraine die Vereinigung aller historischen Gebiete der Ukraine in einem einheitlichen Staat zu verstehen ist, der auf den Grundlagen des gesamtstaatlichen weltanschaulichen Zusammenlebens und der nationalen Eintracht begründet wird.

Einen gesonderten Schwerpunkt legt der Autor auf die Analyse der Arbeiten ukrainischer Wissenschaftler und politischer Akteure, die verschiedene geschichtliche Perioden repräsentieren (M. Kostomarov, M. Dragomanov, O. Eichelmann). Dies geschah deshalb, um deren Verständnis der Konzeption des Föderalismus auszubreiten, da dieser heute eine besondere Bedeutung für die Entwicklung der ukrainischen Staatlichkeit erhalten hat.

Als Ergebnis der Untersuchung formuliert der Verfasser einige Thesen, die insbesondere auf den geschichtlichen Traditionen der Konzeption des ukrainischen Föderalismus aufbauen:

- Der Föderalismus als Staatsform ist nach Ansicht der Autoren dieser Konzeption der einzig mögliche Mechanismus für die Dezentralisation des russischen Imperiums;
- Den ukrainischen Föderalismus muss man als eine Konzeption mit tieferer inhaltlicher Aufladung verstehen als nur als eine Form des Staatsaufbaus; die theoretischen Arbeiten von M. Dragomanov, M. Hruschewskij und O. Eichelmann enthalten alle Aspekte einer Konzeption für einen gesellschaftlichen Aufbau des Staates;
- In den Fällen, wo die Konzeption des Föderalismus als Form des Staatsaufbaus bestimmt wurde, wurde sie in der Praxis nie realisiert. Es wurde nie ein klares Prinzip formuliert, das die historischen Grenzen zwischen den Subjekten der Föderation, deren Anzahl und die Ebene ihrer Kompetenzen bestimmt. Das ist auch der Grund für die Vorbehalte hinsichtlich der Verabsolutierung der genannten Konzeptionen in den politischen Erwägungen in der Ukraine.

Вихідні позиції та основні характеристики форми державного устрою України

Микола Томенко

доктор політичних наук,

доцент

Україна

Відповідно до Конституції України основними принципами її державного устрою є принципи суверенітету і незалежності, демократизму держави, соціального і правового характеру держави, унітарності (єдності) держави. Територіальний устрій України побудовано на принципах єдності, неподільності, недоторканності і цілісності державних територій. Під час вирішення питань територіального устрою враховуються державні інтереси, думки громадян, що проживають на відповідній

території, потреби розвитку регіонального і місцевого самоврядування. Україна – це унітарна держава з елементами федералізму, основними територіальними одиницями якої є області, Автономна Республіка Крим, райони, міста, райони в містах, села та селища.

Потрібно зазначити, що дискусія навколо вибору оптимальної форми державного устрою триває в Україні вже кілька років і не завершена й досі. Особливість цієї дискусії – дуже часте посилення на історичні традиції та

світовий досвід. Крім того, вищезначене обговорення дещо міфологічне, оскільки як загальноприйнятті використовуються терміни неадекватного або ненаукового тлумачення. Серед них є й деякі найважливіші для предмета дискусії: багатонаціональна держава, соборна Україна, федеративний, федеративно-земельний устрій тощо.

Поняття багатонаціональна держава стосовно України активно присутнє у вжитку керівників нашої країни, політиків і науковців¹. Сприйняття України як багатонаціональної держави, якщо цей термін вживати в сенсі утворення, багатонаціонального за формою, створює певні передумови детермінованого характеру визначення оптимальної форми державного устрою. Якщо стати на позицію визнання України як багатонаціональної держави, що утворилася внаслідок союзу кількох націй та народів, тоді федеративний устрій – чи не єдиний логічний шлях до вирішення проблеми державного устрою.

Не вдаючись до деталей, зауважимо, що Україна утворилася як

¹ Звернення Президента України Леоніда Кучми до Верховної Ради України 4 квітня 1995 року // Урядовий кур'єр. – 1995. – 6 квітня.

Етнонаціональний розвиток України: Терміни, визначення, персоналії / [Ю.І. Римаренко (відп. ред.), І.Ф. Курас (відп. ред.)]; АН України; Інститут держави і права; Інститут мовознавства; Інститут національних відносин і політології; Інститут української мови; Інститут філософії; Товариство "Знання" України]. – К., 1993. – 800 с.

Україна. Інформаційно-статистичний довідник. – К.: Держкомстат України, 1996.

національна держава, реалізуючи історичне право українського народу на національне самовизначення. В Україні не маємо жодного етносу, крім українців, який би історично розвивався на даній території і сформувався в якісне утворення – народ. Лише під час подій 2004 року, відколи констатується народження української політичної нації, цей термін набуває нового значення – значення політичної єдності, єдиних цінностей для всього народу, представників будь-якої національності, які визнають Україну своєю батьківщиною.

Досить часто й некоректно вживаються терміни соборність, соборна Україна. Представники політичної орієнтації на розбудову української самостійної соборної держави беззаперечно розуміють це гасло як синонім централізованої унітарної країни. Як свого часу заявляли прихильники УССД (національно-консервативного та національно-радикального напрямів), саме вони репрезентують українську історичну традицію. На думку автора, це не зовсім відповідає дійсності. Термін соборність протягом усього періоду його використання тлумачився значно ширше, ніж централізована унітарна держава. Наприклад, ще від часів Козаччини (часи Д. Дорошенка, І. Мазепи та ін.) соборність виступала спробами об'єднати всі

українські землі в єдину державу незалежно від типу відносин між ними.

Більш суттєве значення має «Акт злуки або Акт соборності» 22 січня 1919 року. Соборна Україна, що утворилася як результат об'єднання Наддніпрянської (УНР) і Західної (ЗУНР) України, не була унітарною за формою державного устрою. Відповідно до угоди між УНР та ЗУНР об'єднання зумовлювалося визнанням того, що ЗУНР входить до УНР як ЗОУНР (Західно-Українська область УНР), але з чітким застереженням щодо прав автономії. Згодом передбачалося передати низку повноважень центру, проте і за таких умов Україна не стала б централізованою унітарною державою.

Таким чином, поняття соборна Україна, на нашу думку, слід розуміти як об'єднання всіх українських історичних земель у єдину державу на засадах загальнонаціонального світоглядного взаємопорозуміння та національної злагоди². Використання цієї категорії саме у запропонованому розумінні, на нашу думку, сприятиме подальшому виробленню загальноприйнятого наукового категоріального ряду для

досліджень з консолідації української нації.

Традиційно також вживають поняття федеративно-земельний устрій. Проте воно поєднує два терміни – відмінні за типом і змістом: федеративний – це форма державного устрою, де компетенції розподіляються між державою та її складовими (адміністративно-територіальними) одиницями; земельний – це тип адміністративно-територіального поділу держави. Поєднувати ці два терміни науково некоректно, позаяк наявність федеративної форми державного устрою не обов'язково передбачає наявність земельного адміністративно-територіального поділу. Або навпаки, існує варіант зміни унітарного устрою на федеративний (при збереженні обласного адміністративно-територіального поділу) через перерозподіл компетенцій. У такий спосіб можлива заміна адміністративно-територіального поділу на земельний із збереженням компетенції і, відповідно, унітарного державного устрою. Отже, у подальшій дискусії слід чітко вирізнити ці два терміни, оскільки вони репрезентують різні рівні розуміння складових державного ладу.

Вважаємо також за доцільне перед подальшим аналізом сучасних політичних дискусій зробити деякий

² Томенко М. Проблема соборності України: науковий і політичний аспекти / Томенко М. // Проблеми соборності України в ХХ столітті / [І.Ф. Курас (ред.) ; НАН України; Інститут національних відносин і політології]. – К., 1994. – С. 25–31.

ретроспективний огляд суспільно-політологічної літератури з вищезначеної проблематики.

В українській політологічній школі маємо виразну федералістську концепцію. Федералістську теорію в Україні започаткували діячі Кирило-Мефодіївського товариства. Один з лідерів цього товариства – М. Костомаров – послуговувався у своїх ідеях історичним досвідом княжої України-Русі, яку він оцінював як федеративний союз земель-князівств під проводом Києва.

Теоретик українського лібералізму М. Драгоманов розробив федералістську концепцію і виклав її на рівні конституційного документа. Його головна ідея полягала у розбудові державного устрою в залежності від системи суспільного ладу. Основними елементами такої системи є громадянин і громада, які на найвищому рівні об'єднані утворенням федерації³ (Російська демократична держава у версії М. Драгоманова). Відносини між центром і областями, на думку мислителя, слід будувати на договірній основі, для чого необхідно чітко визначити перелік повноважень органів місцевого самоврядування різних рівнів⁴.

³ Томенко М.В. Самоозначення України: від історії до політики / Томенко Микола Володимирович. – К. : Заповіт, 1998. – 271 с.

⁴ Шаповал В. Питання форми державного устрою в українській політико-правовій думці (друга

Подальший розвиток федералістської концепції знаходимо у представників народницької школи (М. Грушевський, С. Шелухін, О. Ейхельман та ін.). Наприклад, О. Ейхельман, зокрема, розглядав цю теорію у практично-правовому вимірі. У своєму проекті Конституції він закладав такий принцип організації державного устрою: у системі федеративно-державної організації УНР окремі землі утворювали самостійні адміністративно-правові одиниці, що об'єднувалися в єдину державу, щоби реалізувати спільними зусиллями та засобами загальнодержавні та загальнокультурні завдання. Земля має власну «установчу, законодавчу, судову, виконавчу та контрольну владу». Конституції земель приймаються референдумами і чинні, якщо об'єднане зібрання палат парламенту визнає їх. Якщо зібрання палат або федеративно-державний Голова не ухвалять тих чи інших положень, земля ще раз проводить референдум, і в разі повторної підтримки дані норми Конституції остаточно визнаються чинними. До компетенції земель були віднесені надзвичайно великі повноваження, зокрема й право укладати міжнародні угоди за попередньої згоди федеративно-державних міністерств.

половина XIX – поч. XX ст.) / Шаповал В., Баранчук В. // Вісник Академії правових наук України. – 1996. – № 6. – С. 100.

Крім цього, особливістю запропонованого цим документом федеративного устрою було створення парламентської форми державного правління із залученням більшості принципів прямої демократії. У проекті Конституції не було закладено механізму зміни адміністративно-територіального поділу, тому залишилося незрозумілим, скільки та в який спосіб планувалося утворювати земель, повітів і громад. Загальна схема організації федеративного державного устрою за О. Ейхельманом⁵ виглядала так: громада – повіт – земля – Українська федеративна держава.

М. Грушевський свої погляди на вищезначену проблему виклав у низці статей. Голова Центральної Ради обгрунтував необхідність нового адміністративного поділу України. За його задумом, Україна замість тодішнього поділу на губернії й повіти мала ділитися на землі. Ці землі служили б округами на час виборів до Українських всенародних зборів (сейму). До земель могла бути пристосована адміністративна та судова влада, а головне – в їхніх межах розвивалося б громадське самоврядування. За основу принципу поділу на землі було взято кількість населення в них: приблизно 800–900 тис. за переписом 1897 р., тобто

більше мільйона на 1917 рік⁶. Україна, за версією М. Грушевського, поділялася б на двадцять сім земель; три міста – Київ, Одеса й Харків утворювали б окремі округи. Проект Грушевського передбачав зберегти історичну назву землі, повітів, що розташовані на ній, а також визначити центр землі. Зазначений адміністративно-територіальний поділ є достатньо цікавим з дослідницького погляду, тому подаємо його повністю, згідно з оригіналом, зберігаючи правописні особливості:

1. Київ з околицею до Ірпеня та Стугни й за Дніпром, приблизно на 20 верст.

2. Деревська земля: Радомисльський та Овруцький пов., Київський без полудневої частини, північна частина Ровен, сюди, може, відійде й сусідня частина Мозирського – коли на те буде бажання людності. Центр – Іскорость, тепер важний залізничний узел.

3. Волинь: Володимирський, Ковельський, Луцький, частина Дубенського. – Луцьк.

4. Погорина: Ровенський, Острозький, Заславський, Кременецький, полуднева частина Дубенського, західна частина Староконстантинівського. – Ровно.

⁵ Ейхельман О. Проект Конституції основ державних законів УНР / Ейхельман О. – Київ–Тарнів, 1921. – 96 с.

⁶ Грушевський М. Новий поділ України / Грушевський М. // Грушевський М. На порозі нової України: гадки і мрії / Грушевський М. – К., 1991. – С. 104–109.

5. Болохівська земля: Житомирський, Новоградволинський, част. Бердичівського, Літинського і Вінницького. – Житомир.

6. Пороссе, Поляне, або «Русь»: Васильківський, Сквирський, Таращанський, полуднева част. Київського і схід. Бердичівського. – Біла Церква.

7. Черкаси: Черкаський, Канівський, Чигиринський, част. Звенигородського. – Черкаси.

8. Побоже: Уманський, Гайсинський, частини Липовецького, Балтського й Єлисаветського. – Умань.

9. Поділля: Камінецький, Проскурівський, Ушицький, Летичівський, більша частина Могилівського і Старокопачівського. – Кам'янець.

10. Брацлавщина: Вінницький, Брацлавський, частини Літинського, Липовецького, Могилівського й Ямпільського. – Вінниця.

11. Подністрів'я, або Побережжя: Ольгопільський, Тerasпільський, частини Ямпільського, Балтського і Ананівського. – Балта.

12. Помор'я: Одеський (крім західної частини), частини Ананівського й Єлисаветського і Херсонського пов. – Миколаїв.

13. Одеса з територією до Дністровського лиману.

14. Низ: більша частина Єлисаветського, Александрійський і част. Верхньодніпровського. – Єлисавет.

15. Січа: Катеринославський, частини Верхньодніпровського й Херсонського і прибережна полоса Новомосковського й Александрівського. – Половиця (Катеринослав).

16. Запорожжя: Мелітопольський і Бердянський. – Бердянськ.

17. Нове Запорожжя: Херсонський пов. (без зах. і схід-півн. частини) і Дніпровський. – Херсон.

18. Азовська земля: Маріупольський, Павлоградський і Александрівський пов., без західної і північної частин. – Маріуполь.

19. Половецька земля: Старобільський, Слав'яносербський і Бахмутський. – Бахмут.

20. Донеччина: Зміївський, Ізюмський, Вовчанський, Куп'янський, частини Корочанського й Білгородського. – Слов'янськ.

21. Подоння: Новооскільський, Бирючський, Острогожський, Богучарський, частини Корочанського й Старобільського. – Острогожськ.

22. Сіверщина: Мглинський, Суражський, Новозибківський,

Стародубський, Новгородсіверський. – Стародуб.

23. Чернігівщина: Чернігівський, Городнянський, Остерський, Сосницький, частини Козелецького, Ніжинського та Борзенського (до лінії залізниці прибіл.). – Чернігів.

24. Переяславщина: Переяславський, Прилуцький, Пирятинський, частини Козелецького, Ніжинського, Борзенського та Золотоноського. – Прилуки.

25. Посем'я: Крелевецький, Глухівський, Конотопський, Путівльський, може й частина Рильського. – Конотоп.

26. Посулля: Роменський, Лохвицький, Гадяцький, частини Лубенського й Миргородського. – Ромен.

27. Полтавщина: Зіньківський, Полтавський, Констянтиноградський, частини Миргородського й Хорольського, Валківського, Ахтирського й Богодучівського. – Полтава.

28. Самара: Кременчуцький, Кобеляцький, Новомосковський, част. Золотоноського й Хорольського. – Кременчук.

29. Слобідщина: Сумський, Лебединський, більші частини Ахтирського й Богодучівського, Суджанський, Грайворонський. – Суми.

30. Харків з повітом і частинами Валківського й Білгородського⁷.

Як бачимо, із напрацювань Голови Центральної Ради зрозуміло, що до компетенції земель віднесено функції місцевого самоврядування, а не державної влади. Крім того, великого значення М. Грушевський надавав ідеям національно-персональної автономії як суб'єкта нового українського устрою. Було розроблено відповідний законопроект «Про національно-персональну автономію». За ним та за статтями Конституції України (1918, 29 квітня) націям російській, єврейській та польській надавалося право утворювати національно-персональну автономію. Іншим націям таке право надавали лише після подання заяви за підписами 10 тис. громадян означеної національної спільноти⁸. Трохи раніше П універсал (1917, 3 липня), який був своєрідним договором між Центральною Радою і Тимчасовим урядом, містив положення, згідно з яким «Центральна Рада в порозумінні з національними меншостями України підготовлятиме проекти законів про автономний устрій України для предложения їх на затвердження

⁷ Грушевський М. Новий поділ України / Грушевський М. // Грушевський М. На порозі нової України: гадки і мрії / Грушевський М. – К., 1991. – С. 217–218.

⁸ Христюк П. Замітки і матеріали до історії української революції 1917–1920 рр. [у 4-х т.] / Христюк П. – Прага, 1921. – Т. II. – с. 175–180.

Установчим Зборам»⁹, а самочинна реалізація ідей автономії (без згоди Установчих Зборів) не допускалася.

Звернімо увагу на певний парадокс, який вбачається в розбіжності ідей земельного поділу, принципів державного устрою, викладених у статті М. Грушевського «Новий поділ України», з принципами устрою держави у Конституції УНР від 29 квітня 1918 року.

Згодом, під час конституційного процесу часів Гетьманату Скоропадського та Директорії УНР, автори проектів Основного Закону України досить обережно поставилися до ідеї федеративного устрою. Наприклад, у проекті «Основного державного закону УНР» Урядової комісії 1920 року зафіксовано: «... частини Української держави, що виявлять окремі культурно-господарчі інтереси, одержать місцеву автономію з власною Краєвою Радою, яка видаватиме закони місцевого значення. Державна Рада Української держави вирішить зміст цієї автономії і визначить обсяг ділення Краєвих Рад»¹⁰.

Отже, підбиваючи певні підсумки щодо ролі історичних традицій у концепції

українського федералізму, слід наголосити:

- федералізм як форма державного устрою розглядався авторами цієї концепції єдино можливим механізмом децентралізації Російської імперії;

- український федералізм слід розглядати як концепцію більш глибокого змістовного навантаження, ніж просто огляд принципів державного устрою. Теоретичні напрацювання М. Драгоманова, М. Грушевського, О. Ейхельмана мають всі ознаки концепцій суспільного устрою держави;

- у випадках, коли концепція федералізму виступала як означення форми державного устрою, вона жодного разу не була реалізована на практиці. Не було встановлено чіткого принципу, як визначати межі історичних кордонів між суб'єктами федерації, якими мають бути їхня кількість та рівень компетенції. Саме це є причиною застережень щодо абсолютизації місця даної концепції у системі української політичної думки.

⁹ Українська Центральна Рада: Документи і матеріали: У 2 т. / [НАН України, Інститут історії України]. – К.: Наукова думка, 1996. – (Пам'ятки історії України. Сер. V. Джерела новітньої історії). – Т. 1. – с. 164–168

¹⁰ Томенко М.В. Самоозначення України: від історії до політики / Томенко Микола Володимирович. – К.: Заповіт, 1998. – 271 с.