

---

1.

4.

**УНІТАРНА ФОРМА ДЕРЖАВНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ  
У ПОГЛЯДАХ ПРЕДСТАВНИКІВ ВІТЧИЗНЯНОЇ ПОЛІТИКО-ПРАВОВОЇ ДУМКИ В  
ПЕРІОД МІЖ СВІТОВИМИ ВІЙНАМИ**

**UNITARY FORM OF STATE SYSTEM OF UKRAINE IN THE VIEWS  
OF REPRESENTATIVES OF NATIONAL POLITICAL AND LEGAL THOUGHT  
IN THE PERIOD BETWEEN THE WORLD WARS**

**Габінет Д.А.,**  
*старший викладач кафедри теорії та історії держави і права  
Хмельницького університету управління та права*

У статті розглядаються питання, пов'язані із відображенням ідей про унітарну форму державного устрою України в працях представників вітчизняної політико-правової думки С. Дністряньського, М. Сціборського, В. Липинського та О. Назарука. Автором проаналізовано погляди вчених щодо внутрішньої будови Української держави, територіальної організації її влади, способу розподілу її території на адміністративно-територіальні одиниці та взаємодії між ними в її межах.

**Ключові слова:** Дністряньський, Сціборський, Липинський, Назарук, Українська держава, форма Української держави, форма державного устрою, унітарна форма державного устрою.

В статье рассматриваются вопросы, связанные с отображением идей об унитарной форме государственного устройства Украины в трудах представителей отечественной политико-правовой мысли С. Днистрянского, Н. Сциборского, В. Липинского и И. Назарука. Автором проанализированы взгляды учёных на внутреннее устройство Украинского государства, территориальную организацию его власти, способ распределения его территории на административно-территориальные единицы и взаимодействие между ними в его пределах.

**Ключевые слова:** Днистрянский, Сциборский, Липинский, Назарук, Украинское государство, форма Украинского государства, форма государственного устройства, унитарная форма государственного устройства.

The questions related to the display of ideas about a unitary form of state system of Ukraine in the works of representatives of the domestic political and legal thought of S. Dnistrianskyi, N. Stsyborskyi, W. Lypynskyi and O. Nazaruk are considered in the article. The author analyzes the views of scientists on the internal arrangement of the Ukrainian state, the territorial organization of its power, the method of distribution of its territory for administrative and territorial units and their interaction within it.

**Key words:** Dnistrianskyi, Stsyborskyi, Lipynskyi, Nazaruk, Ukrainian state, the form of the Ukrainian state, the form of state system, unitary form of state system.

**Постановка проблеми.** Завершення Першої світової війни ознаменувало початок нового етапу у розвитку української політичної та правової думки, коли після падіння Австро-Угорської та Російської імперій і приходу до влади в останній більшовиків великої популярності в середовищі вітчизняної інтелектуальної еліти набули ідеї про необхідність існування незалежної Української держави. На жаль, поразка національно-демократичної революції 1917-1921 років та падіння УНР і ЗУНР стали черговою перепоною на шляху до реалізації багатовікової мрії українського народу про відродження своєї державності. Але навіть за цих умов, перебуваючи в еміграції, вітчизняні науковці та громадські діячі продовжили пошук найбільш оптимальної моделі побудови Української держави. Запропонували значну кількість підходів щодо утворення, організації і здійснення державної влади в Україні, вони залишили безцінний інтелектуальний «скарб», який обов'язково має бути використаний в умовах сучасного державотворення. Стосується це і поглядів представників вітчизняної політико-правової думки в період між світовими війнами на форму державного устрою України.

**Стан дослідження.** Деякі спроби теоретичного аналізу поглядів окремих представників української політико-правової думки з означеної проблеми зробили такі науковці, як: О. Копиленко, В. Потульницький, Я. Турчин, В. Вольний, П. Стецюк, А. Присяжнюк, Н. Єфремова.

Разом з тим у сучасній юридичній науці майже відсутні праці, в яких на основі сучасних досягнень юриспруденції було б здійснено аналіз поглядів представників вітчизняної інтелектуальної еліти періоду між світовими війнами на Україну як державу унітарну.

Саме тому **метою** цієї статті є розкриття основних унітаристських концепцій, сформульованих представниками української інтелектуальної еліти в період між світовими війнами.

**Виклад основного матеріалу.** Найбільш ґрунтовно ідеї унітаризму були відображені в проекті «Конституції Західно-Української Народної Республіки» С. Дністрянського.

Не ототожнюючи загальнодержавні інтереси з інтересами місцевими, автор стверджував, що «нагляд держави за місцевим управлінням сягає настільки, наскільки цього вимагають загальні державні завдання...» [1, арк. 74]

Слушно з цього приводу 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)» [2, с. 139-140].

Закладаючи в 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 і органів місцевого самоврядування, за якої вони разом, по суті, повинні доповнювати одне одного, маючи на меті загальне добро народу. Вчений писав: «Поділ на державне і місцеве управління слід замінити їх органічним поєднанням. Держава повинна використати як свої власні службовців, так і автономні органи в місцевому

управлінні для того, щоб узгодити їх один з одним для сприяння і загальним, і місцевим суспільним інтересам» [3, с. 182]. «Організації народної волі в централі відповідатиме організація в локальних самоуправних одиницях, – пише далі С. Дністрянський, – 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 однакового й спільного впорядкування в цілому окрузі та не обійняті загальними законами держави. Округи матимуть в сих межах свою питому легіслативу. Те саме відноситься до повітових заступництв з обмеженням повіту ... заступництво громад має також право легіслативу в межах загального державного законодавства та в рамках виконуючих приписів центральних органів» [4, с. 343].

Таким чином, С. Дністрянський, 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. Дністрянського до сфери діяльності обласних заступництв відносились: 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 із зазначених правомочностей могли бути реалізовані обласними заступництвами за умови неухильного дотримання загальних державних законів, а також адміністративних розпоряджень центральних органів [3, с. 177]. Тобто, пропонуючи надати достатньо широкі повноваження органам місцевого самоврядування, С. Дністрянський 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. Дністрянський у проекті «Конституції Західно-Української Народної Республіки» пропонує надати округам можливість «прагнення вплинути за допомогою постанов на одностайне поводження громад при розв'язанні найважливіших господарських, культурних і політичних питань» [3, 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. Дністрянського, 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 та окружних заступництв, а також підтримуючі ці органи у виконанні їхніх завдань [3, 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» [3, с. 182].

Основним керівним документом, який визначав діяльність міської чи сільської громади, визнавався статут громади. Відповідно до конституційного проекту С. Дністрянського проект статуту громади розроблявся самою громадою за погодженням із керівництвом округу та набував чинності після його затвердження обласним заступництвом [3, 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 із виборами громадських представників (депутатів місцевих заступництв). До їх повноважень відносились: 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 [3, с. 177].

Щодо організації діяльності обласних та окружних управ, то відповідно до проекту «Конституції Західно-Української Народної Республіки» їх мали очолювати відповідно обласні і окружні голови, обрані на обласному чи окружному референдумі (Народному Зборі) з числа трьох кандидатів, представлених главою держави [2, с. 142].

Таким чином, С. Дністрянський 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 Народному Зборі (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 й до обласного голови. І тільки на рівні громади можуть і повинні домінувати інтереси місцеві – комунальні [3, с. 182].

Подібні погляди С. Дністрянський відстоював ще в положеннях свого першого конституційного проекту Тимчасових основних законів «Устрій Галицької Держави», який містив норму про те, що громади мають одержати повну місцеву автономію [1, арк. 86].

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

Пізніше ідеї федералізму відкидав та відстоював виключно унітарний устрій майбутньої незалежної Української держави М. Сціборський.

Зокрема, принципи унітаризму були закріплені вченим у «Нарисах Основних Законів (Конституції) Української Держави». Цей документ передбачав, що Українська держава створюється на «засаді тотальності, інтегралізму й централізації в державному управлінні...», хоча автором допускались і «здорові форми децентралізації й участь населення в місцевій самоуправі».

Окрім цього, М. Сціборський запропонував здійснити поділ території майбутньої держави на громади, волості, містечка, міста, повіти та краї. Конкретні критерії такого поділу мали бути передбачені окремими законами.

Відповідно до адміністративно-територіального поділу вибудовувалась і система органів місцевого самоврядування, що включала в себе розпорядчі органи – Ради та виконавчі – Управи. Питання організації їхньої діяльності, так само як і обсяг конкретних повноважень, мали бути визначені спеціальними законами. У цьому контексті конституційний проект М. Сціборського містив норму лише про те, що до повноважень органів місцевого самоврядування відноситься вирішення всіх питань, які не належать до компетенції органів державної влади.

Разом з тим самостійність органів місцевого самоврядування суттєво обмежувалась державою. Так, з метою контролю за діяльністю Рад та Управ усіх рівнів наказом Голови Держави призначались Красві Начальники, які представляли державну адміністрацію та володіли правом оскаржувати, а в окремих випадках скасовувати рішення органів місцевого самоврядування [5, арк. 7 зв.].

Таким чином, відповідно до конституційної моделі М. Сціборського за формою державного устрою майбутня незалежна Україна мала бути централізованою унітарною державою.

У період між світовими війнами в середовищі вітчизняних вчених і суспільно-політичних діячів ідеї унітарності майбутньої Української держави відстоювали також деякі представники монархічного напрямку.

Так, для В. Липинського принциповим було обґрунтування терміну «вільна Україна». Одна справа, як наголошував вчений, коли говорять про визволення як

потребу визволити Україну з ярма російської держави (наприклад, злучившись з Австрією) і далі не йдуть. Друга справа – коли метою є не «російська» і не «австрійська», а «вільна» Україна, тобто ні від кого незалежна, вільна Україна як кінцева ціль. «За назвою, – підкреслював В. Липинський, – криються два напрямки, два цілком особні світогляди» [6, с. 301].

На думку В. Липинського, «Вільна Україна» – це сильна соборна держава. У свою чергу, творення окремого національного державного організму потребувало сильної центральної влади. «Всі великі європейські нації були об'єднані монархіями», – підсумовував вчений [7, с. 22].

Розмірковуючи над шляхами і засобами досягнення соборності Української держави, В. Липинський звертав увагу також на складність географічного розташування України, на вплив на неї культури Заходу і Сходу і відзначав, що ці впливи, «вливання» залишили суттєві відмінності в культурі різних країв чи регіонів України. «Ріжні модні тепер у нас спроби механічного об'єднання України при допомозі «соборних» словесних декламацій тільки підкреслюють ці різниці і кінчаються збільшенням взаємного недовір'я і взаємного незрозуміння. Ще більшою катастрофою може скінчитись культурна централізація України поліційними засобами ... Соборність може бути осягнена тільки гармонійним взаємним перехрещуванням двох сил: досередкової сили – матеріально і морально авторитетної, єдиної і всенациональної – центральної державної Влади, і відсередкової сили як найширших автономій поодиноких українських країв, спаяних в одну цілість цією сильною державною Владою. Тільки при існуванні цих двох сил – коли всіх українських людей буде притягати одна спільна столиця маєстатичністю і силою державної української Влади, і коли вони туди будуть привозити свої провінціальні культурні окремішності, плекані в поодиноких краях, а звідтам вивозити знайомі українських людей інших провінціальних культур – може наступити взаємне пізнання Українців, без якого всі «соборності» будуть лише порожнім звуком» [8, с. 422].

Таким чином, з метою забезпечення єдності держави та нівелювання негативного впливу на державотворчі процеси певних об'єктивно обумовлених культурних відмінностей між окремими територіями: між лівобережною Гетьманщиною і Слобожанщиною, Правобережжям, Запорізькими землями, Кубанню, Галичиною, Буковиною, Закарпатською Руссю і Кримом – В. Липинський запропонував поєднати при організації владного механізму в Україні жорстку вертикаль влади з віднесенням до її ключової компетенції питань організації армії і забезпечення правопорядку та автономію окремих адміністративних одиниць з наділенням органів місцевого самоврядування правом самостійно вирішувати питання, пов'язані з розвитком культури та організацією промислового та сільськогосподарського виробництва [8, с. 46, 422].

Подібно до В. Липинського, на необхідності поєднання жорсткої вертикалі державної влади та розвитку місцевого самоврядування наголошував і О. Назарук,

який вважав, що залучення широких верств населення до управління місцевими справами буде виконувати і виховну функцію, оскільки це «привчає вдумуватися в потреби публічного життя і витворює в громадянстві тверезий на знанні справ опертий погляд на державні і громадянські справи» [9, арк. 6].

Не зважаючи на те, що В. Липинський і О. Назарук не сформулювали власні конституційні моделі державного устрою майбутньої незалежної України, їх науковий добробок став вагомим внеском в обґрунтування необхідності її існування у формі унітарної децентралізованої держави.

Висновки. Отже, в період між світовими війнами про свою прихильність ідеї розбудови України у формі унітарної держави чітко заявили представники різних напрямків вітчизняної політико-правової думки.

Зокрема, на засадах унітарної децентралізованої держави побудував свій проект «Конституції Західно-Української Народної Республіки» С. Дністрянський. Запропонувавши здійснити поділ території Української держави на округи, повіти і громади (області, округи і громади), вчений 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).

Унітарний устрій України поклав в основу «Нарисів Основних Законів (Конституції) Української Держави» М. Сціборський. Не зважаючи на достатньо розгалужений поділ території держави на громади, волості, містечка, міста, повіти та краї, управління ними мало здійснюватись, на думку вченого, на засадах централізації в державному управлінні.

З метою забезпечення єдності держави та нівелювання негативного впливу на державотворчі процеси певних відмінностей між окремими територіями України запропонували поєднати жорстку владну вертикаль та розвиток місцевого самоврядування В. Липинський та О. Назарук. Таким чином, вчені фактично обґрунтували ідею розбудови України у формі унітарної децентралізованої держави.

Зважаючи на вищевикладене, слід зауважити, що в умовах сьогодення, коли здійснюється чергова спроба пошуку найбільш дієвої форми Української держави, в тому числі і форми її державного устрою, політичними елітами під час вирішення основоположних питань конституційного будівництва обов'язково має бути враховано теоретичний і практичний досвід наших попередників, серед яких чільне місце посідають науковці та громадські діячі, творча активність яких припала на період між світовими війнами. Саме це, у свою чергу, обумовлює подальший інтерес до теми нашого наукового дослідження, в тому числі в розрізі комплексного аналізу поглядів на форму Української держави в історії вітчизняної політико-правової думки.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДжЕРЕЛ:

1. 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.
2. Стецюк П. Станіслав Дністрянський як конституціоналіст / П. Стецюк. – Львів : [б. в.], 1999. – 232 с.
3. Дністрянський С. Конституція Західно-Української Народної Республіки (Проект, 1920 р.) / С. Дністрянський // Станіслав Дністрянський як конституціоналіст / П. Стецюк. – Львів : [б. в.], 1999. – С. 161–185
4. Дністрянський С. Загальна наука права та політики. Т. 1 / С. Дністрянський. – Прага : Державна друкарня в Празі, 1923. – 393 с.
5. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України  
Ф. 3833 Крайовий провід Організації Українських Націоналістів (ОУН) на західноукраїнських землях. 1933–1947 рр.  
оп. 1.  
Спр. 7. Нарис проекту основних законів конституції так званої «Української держави», 1939 р., 9 арк.

6. Кармазіна М. С. Ідея державності в українській політичній думці (кінець XIX – початок XX століття): [монографія] / М. С. Кармазіна. – К. : Інститут політичних і етнонаціональних досліджень НАН України, Київський державний торговельно-економічний університет, 1998. – 350 с.

7. Забаревський М. Вячеслав Липинський і його думки про українську націю і державу / М. Забаревський. – Аугсбург: Накладом українського літопису, 1946. – 51 с.

8. Липинський В. Листи до братів-хліборобів: про ідею і організацію українського монархізму (писані 1919 – 1926 рр.) / В. Липинський. – Нью-Йорк : Булава, 1954. – 470 с.

9. Центральний державний історичний архів, м. Львів

Ф. 359 Особовий фонд Й. Т. Назарука, українсько-галицького письменника, громадського діяча, члена національної ради оп. 1.

Спр. 130 Стаття «Самоврядування, його значення і види». Рукопис, 20 арк.