



## В'ячеслав Рум'янцев

доктор юридичних наук, професор,  
член-кореспондент НАПрН України,  
декан факультету правосуддя,  
професор кафедри історії держави і права України  
та зарубіжних країн  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого  
(м. Харків, Україна)  
viacheslavrumiantsev@gmail.com

УДК 342(477)091

### ПРОБЛЕМИ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ ЗА ПРОЕКТОМ КОНСТИТУЦІЇ ОТТО ЕЙХЕЛЬМАНА

АНОТАЦІЯ. Побудова демократичної правової держави і формування громадянського суспільства в Україні вимагає високого рівня конституційно-правового регулювання найважливіших суспільних відносин. Цей процес, як підкреслюється у чинній Конституції України, спирається на “багатовікову історію українського державотворення”.

Під час подій Української революції 1917–1921 рр., коли відбувалися реальні державотворчі процеси, стала набувати матеріального втілення ідея відновлення національної державності, створювалися умови для реалізації конституційно-правових засад. Важливе місце в цьому займає конституційне будівництво в Українській Народній Республіці (далі – УНР) доби Директорії (листопад 1918 р. – початок 1921 р.). Здобутки у сфері конституційного будівництва того часу, зокрема проект Конституції УНР О. Ейхельмана, ґрунтувалися на демократичних засадах відповідно до світових здобутків конституційного законодавства та мали вплив на подальший розвиток конституційного права в незалежній Україні.

Метою статті є з'ясування загальних й особливих рис, закономірностей конституційного будівництва в УНР доби Директорії, його зв'язок із чинниками соціально-політичного розвитку, аналіз проблемних питань організації влади за проектом Конституції УНР О. Ейхельмана; дослідження витоків та характеру організації держави, структури державного механізму, засад його формування, розподілу влади.

Встановлено, що в основу форми державного устрою були покладені демократичні принципи, які поєднували централізацію і широке місцеве самоврядування. Із цього виходили побудови системи організації влади в центрі та на місцях, порядок формування відповідних органів, розмежування компетенції між центральними і місцевими органами влади й управління. З'ясовані основи розподілу влади на законодавчу, виконавчу, судову, фінансову як запорука злагодженої роботи державного механізму.

Автор доходить висновку, що основні положення, які увійшли до проекту Конституції УНР О. Ейхельмана з приводу організації влади, відповідали кращим тогочасним світовим стандартам, і це переконливо свідчить, що метою конституційного проекту було формування конституційно-правових засад створення демократич-

© В'ячеслав Рум'янцев, 2018

В'ячеслав Рум'янцев

ної, правової, соціальної держави у тій моделі, якою вона могла бути в історичних умовах 20-х років ХХ ст.

Ключові слова: Українська Народна Республіка доби Директорії; проект Конституції УНР О. Ейхельмана; форма державного устрою УНР; форма правління УНР; розподіл влади.

Важливий авторський проект Конституції Української Народної Республіки (далі – УНР) часів Директорії належить перу професора Київського університету О. Ейхельмана. Метою проекту було встановити такий державний устрій, який цілком відповідатиме потребам всіх народних мас і вищій духовній та економічній культурі в країні.

Конституційно-державницькі погляди професора містили в собі широке коло проблем державного будівництва в УНР. Найбільш важливі з них – положення про адміністративно-територіальний поділ держави, засади організації державного апарату і розподілу влади, що є об'єктом дослідження цієї статті.

Метою дослідження є з'ясування загальних й особливих рис, закономірностей конституційного будівництва в УНР доби Директорії, його зв'язок із чинниками соціально-політичного розвитку, аналіз проблемних питань організації влади за проектом Конституції УНР О. Ейхельмана; дослідження витоків та характеру організації держави, структури державного механізму, засад його формування, розподілу влади.

Найпершим і найважливішим завданням, на думку О. Ейхельмана, було визначення способу організації держави і влади в ній, який установить порядок участі народу в урядуванні. За його задумом, цього можна було досягти шляхом певного і послідовного проведення демократично-республіканського принципу, а також втіленням принципів федералізму в державний устрій.

Характер відносин між загальнодержавним центром, вважав О. Ейхельман, і територіями можна побудувати на федерально-державній основі, а саме: поділити край на “землі” в нових раціональних, територіальних межах, відкинувши застарілі губернські межі.

Майбутня Українська держава розглядалась професором як “союз народів”, що складається з окремих суб'єктів федерації – земель. При цьому він розглядав Україну як “союз націй” тільки за умови, що землі відрізняються своїм національним складом. А при визначенні міжземських одиниць він пропонував користуватися не етнічним принципом, а територіальною ознакою. Теоретичні конструкції О. Ейхельмана є вельми цікавими, але з ними важко погодитися. Змішання понять “самоврядування” та “автономія” не випадкове. По-перше, теоретичне опрацювання питань федерації та той час суттєво поступалося сучасно-

му. По-друге, практика федеративного устрою держав, а також надання автономії певним територіям була невеликою. По-третє, можна визнати термін “муніципальна автономія” як такий, що відповідає змістові поняття “місцеве самоврядування”. І, нарешті, тут відчутний вплив розповсюдженої в той час у Європі теорії “муніципального соціалізму”.

Федерально-установча влада повинна була за конституційним проектом стати основною формою здійснення прямої демократії, залучення населення України до вирішення загальнодержавних справ. Вона мала належати лише народові, який мусив здійснювати її двома способами. По-перше, шляхом таємних і безпосередніх загальних виборів федерально-державних органів. По-друге, шляхом загального референдуму, на якому народ мав висловити свою волю з того чи іншого питання. Головним із них було внесення змін і доповнень до конституції.

За проектом О. Ейхельмана УНР повинна була являти собою федерацію, яка складалася з суб'єктів – окремих земель. Особливо наголошувалося на рівновазі між федерацією та її суб'єктами. Передусім вони мають свою окреслену компетенцію і не втручаються у справи одне одного.

Суб'єкти федерації – землі О. Ейхельман розглядав як самостійні політичні одиниці, що об'єднані в УНР. У статті 234 визначалася мета об'єднання земель в єдину державу:

Здійснення спільними силами і засобами державних і культурних завдань на всіх ділянках життя, яких кожна окрема земля сама здійснити та забезпечити або зовсім не в силі, або не в силі зробити це в такій мірі і степені, як це можливо федерально-державній організації<sup>1</sup>.

О. Ейхельман не передбачив право на вихід земель, які мали становити УНР. Найважливішим питанням федерально-державного устрою був розподіл компетенції та обсягу влади між федерацією та її суб'єктами.

Розробник при визначенні співвідношення влади між федерацією та її суб'єктами намагався зберегти баланс між ними. У статті 235 йшлося: “Кожна з земель має право на своїй території суверенно розпоряджатись в державному порядкуванні у всіх відношеннях і по всіх справах, які відрізняються від компетенції ф.-д. організації”<sup>2</sup>. За умови непорушення Конституції і законів УНР, землі через органи своєї влади були “вільні виконувати свої функції державної влади на своїх територіях”<sup>3</sup>. Головним принципом діяльності різних гілок влади в землях буде непорушення федерального державного устрою, федеральних законів, законних

<sup>1</sup> Проект Конституції Директорії та зауважень до нього (Центральний Державний архів вищих органів влади і управління України, ф 1065 оп 2 спр 293) арк 24.

<sup>2</sup> Там само арк 24.

<sup>3</sup> Там само арк 26.

розпоряджень федеральної державної влади, прав інших суб'єктів федерації, невживання дій, які загрожують зовнішній безпеці держави.

Проект Конституції О. Ейхельмана установлював загальні демократичні принципи, які мали визначати правовий статус земель, що склали УНР: введення у них державного устрою на засадах демократичної республіки; розподіл влади на установчу, законодавчу, виконавчу, судову і фінансово-контрольну; наявність відповідальності вищих органів влади й установ земель; додержання суб'єктами федеральної конституції<sup>4</sup>.

Згідно з проектом у землях повинні бути свої конституції. Кожна з земель мала право приймати або робити в конституції зміни без дозволу федерально-державної влади. Об'єднане зібрання палат федерального парламенту могло скасувати конституційні акти земель, якщо доходило висновку, що вони суперечать Конституції УНР, іншим федеральним законам<sup>5</sup>.

Відповідно до проекту Конституції О. Ейхельмана кожна земля мала в своїй конституції окреслити, які державні справи на території повіту належать до компетенції земської влади. Всі інші державні справи суб'єкти федерації повинні були передати до компетенції повітової влади, яка обиралась населенням. На цьому розподіл державної влади в землі не завершувався. Повітова влада визначала ті справи, що належали виключно до її компетенції, а решту передавала до розгляду громад, які обирали свої керівні органи<sup>6</sup>.

Передбачалося, що повіти й громади організуються на засадах самоврядування, у них будуть створені ради як органи розпорядчої та управи як виконавчої влади. Ради мали право проводити на своїй території референдуми, здійснювати контроль за грошовими витратами та організовувати роботу місцевих посадових осіб на підставі федеральних і земських законів. У повітах і громадах органи виконавчої влади могли бути як колегіальними (управи), так і особовими (старшини).

Згідно з проектом Конституції О. Ейхельмана передбачався розподіл між федерацією та її суб'єктами в фінансовій сфері, федеральна влада УНР могла частину потрібних їй для урядування грошей зібрати з земель пропорційно кількості їх населення. При цьому вона рішенням федерального парламенту повинна була визначити загальну суму, яка припадала на кожну землю, а звідкіля і як її взяти – це вже був клопіт самого суб'єкта федерації<sup>7</sup>. Право визначати загальнодержавні натуральні й грошові податки в УНР надавалося федерально-державним

<sup>4</sup> Проект Конституції Директорії та зауважень до нього (н 1) арк 25.

<sup>5</sup> Там само арк 26.

<sup>6</sup> Там само арк 27.

<sup>7</sup> Там само арк 25.

органам, у землях – їх владним структурам, у повітах – адміністрації, у громадах – місцевим органам<sup>8</sup>.

Відповідно до устрою держави, за уявленням О. Ейхельмана, могла будуватися система державного апарату, засади його організації та діяльності, розподілу влади, взаємодії між центром і місцевим органом самоврядування. Федерально-державна законодавча влада, згідно з проектом, належала федерально-державному парламентові, що складався з двох палат – федерально-державної ради і земсько-державної палати. У статті 56 йшлося: ‘Обидві палати парламенту мають <...> рівні права щодо ініціативи та вирішення як у справах законодавчих, так і у всіх інших функціях, які засвоєно (надані) парламентові’<sup>9</sup>.

Федерально-державна палата мала створюватися на чотири роки шляхом безпосередніх і пропорційних виборів громадянами УНР<sup>10</sup>. Земсько-державна палата повинна була складатися з представників земських парламентів – не менш як по три від кожного терміном на два роки. Обидві палати федерально-державного парламенту одночасно збиралися на його сесію, але працювали окремо.

Голови палат обиралися окремо для кожної сесії. Мали також призначатися їхні замісники та секретарі, котрі разом із головою становили президію палати. Вона функціонувала у перервах між сесіями парламенту<sup>11</sup>. Кожна палата, а також їх об’єднане зібрання мали право обирати зі свого складу дорадчо-підготовчі комісії для розробки питань, що розглядалися палатами або їх об’єднаним зібранням. Дозволялося також утворення особливих комісій для розслідування певних справ.

До конституційного проекту було включено і вочевидь спірне положення. Кожній палаті надавалося право кооптації до свого складу з числа кваліфікованих фахівців із вищою освітою членів у: земсько-державну – до 10, федерально-державну – до 20 членів. У статті 53 проекту говорилося: ‘Кооптовані члени палат виконують усі обов’язки й користуються всіма правами, нарівні з іншими членами палати’<sup>12</sup>.

До компетенції федерально-державного парламенту входили законотворчість, щорічне затвердження бюджету країни, нагляд за доцільністю загальної політики виконавчої влади та законністю урядування, затвердження міністрів та рівних їм урядовців, вибори частини членів федерально-державного суду, притягнення до відповідальності міністрів,

<sup>8</sup> Проект Конституції Директорії та зауваження до неї (н 1) арк 29.

<sup>9</sup> Конституція України: офіційне видання (Право 1996).

<sup>10</sup> Юрій Прилюк та Данило Яневський, Конституційні акти України. 1917–1920. Невідомі конституції України (Філософська і соціологічна думка 1992) 162.

<sup>11</sup> Там само 163.

<sup>12</sup> Там само 167.

затвердження висновків федерально-державного фінансового контролю щодо обстеження державного господарства<sup>13</sup>.

Проект регламентував законодавчий процес на федерально-державному рівні. Право законодавчого почину одержували палати, федерально-державний голова, федерально-державна Рада Міністрів, федерально-державний фінансовий контроль, 2 млн виборців<sup>14</sup>. Вони могли подавати свої законодавчі пропозиції в обидві палати, а щодо фінансових питань – лише до федерально-державної ради. Якщо палата, в яку подавався законопроект, відхиляла його, то він міг вдруге розглядатися тільки через рік. Після схвалення в одній палаті законопроект передавався в іншу. При її незгоді законопроект можна було повторно розглядати через рік. Він міг стати законом тільки тоді, коли його 'в текстуально то-тожній формі' приймали обидві палати федерально-державного парламенту<sup>15</sup>.

Останньою стадією законодавчого процесу є опублікування закону. Федеральні закони повинні були доводитися до загального відома в офіційному державному виданні не пізніше тижня з часу, коли вони набирали законної сили. Передбачалася щорічна (на 1 січня) систематизація прийнятих у минулому році федерально-державною установчою та законодавчою владами законів – об'єднання їх у збірки в певному порядку без змін у змісті<sup>16</sup>.

Проект Конституції О. Ейхельмана містив певні вимоги до етичної поведінки членів парламенту. Палата могла вбачити у виступах депутата 'непристойність поведінки, вжитих слів, зроблених жестів' і накладати на винного дисциплінарне покарання включно до тримісячного арешту і повного виключення з числа членів парламенту, з позбавленням на 5 років виборчих прав. Арешт за борги і кримінальне переслідування депутата могли мати місце тільки з дозволу тієї палати, членом якої він був<sup>17</sup>.

Утримання членів парламенту повинно було здійснюватися за рахунок коштів федерально-державного бюджету: їм мали відшкодовуватися транспортні витрати, надаватися добові гроші в потрібному розмірі від прожиткового мінімуму; кожні два роки – гроші на повний комплект одягу та на два комплекти взуття. На час сесій членів парламенту треба було селити в помешканнях з двох кімнат 'з прислугою'<sup>18</sup>.

<sup>13</sup> Прилюк та Яневський (н 10) 168.

<sup>14</sup> Там само 169.

<sup>15</sup> Там само 170.

<sup>16</sup> Там само 204.

<sup>17</sup> Там само 174.

<sup>18</sup> Там само 173.

Очевидно, під впливом соціалістично-самоврядницьких ідей О. Ейхельман допускав, щоб члени парламенту обіймали одночасно інші посади. При цьому їм заборонялося бути лише управителями, членами правління, членами “дозорчих комітетів” у підприємствах, які мають пільги з боку уряду, брати участь у господарських зобов’язаннях із федерально-державним скарбом, виконувати для нього підряди, постачання<sup>19</sup>.

Згідно з проектом Конституції О. Ейхельмана виконавча влада складалася з федерально-державного голови, його заступника (віце-президента), Ради Міністрів, міністерств. Федерально-державний голова проголошувався верховним органом федеральної виконавчої влади для цивільного і військового управління. Він повинен був обиратись на 6 років на об’єднаному зібранні палат федерального парламенту більшістю в 3/4 голосів його членів<sup>20</sup>. Передбачалося й остаточне рішення цього питання за вимогою половини виборців, які брали участь у формуванні федерально-державної ради, шляхом референдуму. Визначаючи таку заплутану і складну процедуру обрання глави держави, О. Ейхельман фактично поєднував і парламентське, і всенародне обрання федерально-державного голови. Об’єднане зібрання палат парламенту мало обрати також заступника федерально-державного голови, який виконував обов’язки останнього під час хвороби або після його смерті<sup>21</sup>.

Проект Конституції О. Ейхельмана установлював для кандидатів на посаду глави держави певні умови. Серед них були: наявність громадянства УНР, українське або неукраїнське походження (неукраїнець повинен був мати термін мешкання в Україні не менш 20 років), вік 40 років, визначена законом ступінь освіти, 10-річний стаж відповідальної – державної, муніципальної служби, або кооперативної діяльності, належність до однієї з християнських конфесій<sup>22</sup>.

Повноваження федерально-державного голови передбачалися досить широкими. Голова мав бути главою федеральної виконавчої влади УНР. Крім участі у законотворчому процесові, на нього покладалися важливі загальнодержавні функції, зокрема верховний нагляд за закономірним виконанням усіх галузей цивільного і військового управління в країні; прийняття всіх потрібних, які не суперечать законам, заходів з метою відповідного, закономірного і найдоцільнішого виконання справ у всіх сферах управління; забезпечення зовнішньої та внутрішньої безпеки країни; право вимагати від усіх державних і муніципальних органів та установ відомостей і висновків у сфері федерально-державного управ-

<sup>19</sup> Прилюк та Яневський (н 10) 174.

<sup>20</sup> Там само 175.

<sup>21</sup> Там само 176.

<sup>22</sup> Там само 175.

ління; право призначати ревізії цивільних і військових установ федерально-державного управління з наданням ревізуючим прав слідчої влади; право затвердження як цивільних, так і військових урядовців, подання пропозицій федерально-державній раді кандидатів на посади послів УНР; право тимчасово усувати або звільняти з посад усіх урядовців, як цивільних, так і військових, окрім суддів і урядовців державного фінансового контролю; здійснення відносин з іноземними державами, підписання від імені УНР міжнародних угод, оголошення від імені УНР війни, укладення перемир'я й загального мир; затвердження надзвичайних податків, що не внесені до бюджету; виконання обов'язків головного отамана – головнокомандувача всіх збройних сил, здійснення 'нагород грошами, титулами і встановленнями відзнаками за громадські та державні заслуги'<sup>23</sup>.

Проект Конституції О. Ейхельмана передбачав можливість імпічменту федерально-державного голови<sup>24</sup>. Право порушити цю справу мали палати парламенту, федерально-державний суд, федерально-державний контроль та Касаційний суд УНР<sup>25</sup>. Усунення голови з його посади передбачалося в трьох випадках, коли: виявиться його байдужість до виконання своїх обов'язків; матиме місце ослаблення його здібностей для нормального виконання своїх обов'язків; виявиться невідповідний основним інтересам держави напрям його службової діяльності.

О. Ейхельман передбачив оригінальний порядок формування уряду УНР. Процедура починалася з призначення міністрів із кандидатів, внесених об'єднаним зібранням палат парламенту. Після цього голова за внесенням міністрів призначав голову уряду та його заступника. Всі призначення в уряді повинні були остаточно затверджуватися об'єднаним зібранням палат федерального парламенту.

Стаття 167 проекту Конституції визначала питання, що мали вирішуватися Радою Міністрів: справи, вирішення яких надавалося їй на підставі окремих законів; справи, доручені палатами парламенту, федерально-державним судом; справи, які вносяться на розгляд уряду його головою; справи за пропозицією окремих міністрів; дача відповіді палат парламенту<sup>26</sup>.

У проекті Конституції О. Ейхельмана досить детально регламентувалися структура і правовий статус федерально-державних міністерств. Вони розглядалися як загальнодержавні органи виконавчої влади спеціальної компетенції, які мають владні повноваження в окремій сфері

<sup>23</sup> Прилюк та Яневський 177-8.

<sup>24</sup> Там само 181.

<sup>25</sup> Там само 182.

<sup>26</sup> Проект Конституції Директорії та зауважень до нього (н 1) арк 10.



державного управління, у визначених законом межах міністерства мали працювати самостійно.

О. Ейхельман передбачив доцільним утворення при Раді Міністрів спеціального органу – особливої наради з 24 фахівців для законодавчо-кодифікаційної роботи. Половину її складу мав обирати парламент, другу – Рада Міністрів. Нарада мала готувати законопроекти для парламентів суб'єктів федерації як за їх проханням, так і за власною ініціативою<sup>27</sup>.

У проекті Конституції О. Ейхельмана майже не приділено уваги визначенню структури і правового статусу місцевих органів федерально-державної влади. Передбачалося зробити це виданням окремих законів. Імперативно визначалася необхідність безумовного дотримання вимог законності в державному управлінні.

Одним з об'єктів конституційного регулювання у проекті Конституції О. Ейхельмана була судова система УНР. Вона мала складатися з судів загальної юрисдикції. Недоліком проекту було те, що він визначав тільки систему вищих судів, а питання про інші судові структури майже не порушував. На чолі судів загальної юрисдикції в УНР мали стояти Федерально-державний і Вищий касаційний суди. Склад і компетенція Федерально-державного суду достатньо окреслені. Право формування цього суду надавалося об'єднаному зібранню палат федерального парламенту з кандидатів, визначених різними гілками федерально-державної влади та законодавчою владою земель. Кожна з них одержувала певну квоту при формуванні списку кандидатів.

Стаття 191 проекту Конституції О. Ейхельмана вимагала, щоб половину суду обов'язково становили особи, які мають вищу юридичну освіту та не менше 6 років стажу праці в суді, або ступінь доктора права, чи звання професора-юриста<sup>28</sup>. Очолювати Федерально-державний суд мав його голова, якого обирали судді терміном на 3 роки. Саме цей суд мав виконувати функції конституційного контролю (ст. 197), давати роз'яснення щодо правильного застосування федеральної конституції. Він також мав розв'язувати непорозуміння між окремими землями. До його компетенції входив розгляд справ про конституційну відповідальність найвищих посадових осіб, про адміністративні правопорушення й кримінальні справи за службові провини у федеральних владних структурах<sup>29</sup>.

Передбачався і Вищий касаційний суд УНР з цивільних і карних справ. Його юрисдикція розповсюджувалася лише в тих землях, які погодять-

<sup>27</sup> Проект Конституції Директорії та зауважень до нього (н 1) арк 11.

<sup>28</sup> Там само арк 15.

<sup>29</sup> Прилюк та Яневський (н 10) 194-5.

ся на це<sup>30</sup>. Вважалося, що ті землі, які відмовляться це зробити, мають утворити вищі касаційні суди земель або спільні для декількох земель. Передбачався досить непростий порядок формування складу Вищого касаційного суду УНР: кожній землі, яка визнавала його юрисдикцію, надавалося одне місце у його складі. Четверту частину членів цього суду мало вибирати об'єднане зібрання палат федерального парламенту, а частину – сам Вищий касаційний суд. Членів його пропонувалося йменувати сенаторами. Вони мали обіймати свої посади беззмінно 12 років<sup>31</sup>.

О. Ейхельман не виключав можливості утворення спеціальної військової юстиції. Для вирішення військово-дисциплінарних і військово-кримінальних справ мають бути утворені на постійній основі військові суди<sup>32</sup>. Однак загальні кримінальні злочини військових повинні були розглядатися судами загальної юрисдикції.

На жаль, у його конституційних пропозиціях не йшлося про загальні принципи діяльності судів, не визначені структура і правовий статус судів нижчого рангу, судова система земель, її співвідношення з Федерально-державним судом.

На відміну від загальноновизнаного поділу влади, О. Ейхельман запропонував створити в УНР як окрему гілку влади федеральний державний фінансовий контроль.

До компетенції федерально-державного фінансового контролю повинні були входити 'ревізія правильного поступлення доходів і правильного переведення видатків до бюджету ф.-д. господарства', догляд за фінансовими витратами<sup>33</sup>. Для виконання своїх функцій федерально-державний фінансовий контроль одержував значні повноваження. У статті 215 йшлося: 'Всі вимоги контролю про надання необхідних для здійснення своїх завдань відомостей та проведення експертизи, з якими він звертається до державних, громадських і приватних установ і осіб обов'язкові для виконання цими установами і особами'. У потрібних випадках федерально-державний фінансовий контроль мав право звертатися до суду, федеральних і земельних органів і установ 'з пропозицією зробити терміново трус або виємку', які повинні були завжди виконуватись<sup>34</sup>. Відповідно до статті 216 'у випадку викриття зловживання чи переступів контроль відповідальним порядком направляє справи для порушення відповідного карного чи дисциплінарного доходження проти обвинувачених осіб'<sup>35</sup>.

<sup>30</sup> Проект Конституції Директорії та зауважень до нього (н 1) 18.

<sup>31</sup> Там само.

<sup>32</sup> Там само арк 19.

<sup>33</sup> Там само.

<sup>34</sup> Там само арк 20.

<sup>35</sup> Там само.

Найважливішим обов'язком федерально-державного контролю мала бути щорічна ревізія виконання бюджету УНР. Акт такої ревізії зі своїми висновками колегія контролю повинна була наприкінці бюджетного року надсилати через федерально-державного голову на розгляд обох палат федерального парламенту.

Висновки. Проект Конституції О. Ейхельмана став важливим кроком у науковій розробці проблем організації влади в Україні та її конституційного оформлення. Він становить цілісний документ, який ґрунтувався на демократичних засадах (демократизм, конституціоналізм, розподіл влади, централізація та місцеве самоврядування, права людини), врахував світовий досвід конституційного законодавства та історії українського державотворення. У разі його реалізації проект Конституції О. Ейхельмана сприяв би формуванню конституційно-правових засад створення в Україні демократичної правової держави в історичних умовах 20-х років ХХ ст.

Ідеї та положення проекту Конституції О. Ейхельмана можуть стати в нагоді в подальшому розвитку конституційного законодавства України.

## REFERENCES

### Bibliography

#### *Authored books*

1. *Konstytutsiia Ukrainy: ofitsiine vydannia* [Constitution of Ukraine: Official edition] (Pravo 1996) (in Ukrainian).
2. Pryliuk Yurii ta Yanevskiy Danylo, *Konstytutsiini akty Ukrainy, 1917–1920: nevidomi konstytutsii Ukrainy* [Constitutional acts of Ukraine, 1917–1920: unknown constitution of Ukraine] (Filosofska i sotsiologichna dumka 1992) (in Ukrainian).

#### *Archival documents*

3. *Proekt Konstytutsii Dyrektorii ta zauvazhen do noho* [Draft Constitution of the Directory and comments on it] (Tsentralnyi Derzhavnyi arkhiv vyshchych orhaniv vlady i upravlinnia Ukrainy, f 1065 op 2 spr 293) (in Ukrainian).

Viacheslav Rumiantsev

## ISSUES OF POWER ORGANIZATION UNDER THE DRAFT CONSTITUTION BY OTTO EIHELMAN

ABSTRACT. The objective of building a democratic rule-of-law state and establishing a civil society in Ukraine calls for a high level of constitutional and legal regulation of the most important social relations. As emphasized in the current Constitution of Ukraine, this process draws upon the “centuries-old history of Ukrainian state-building”.

During the events of the Ukrainian Revolution of 1917–1921 witnessing real state-building processes, the idea of restoration of national statehood started to acquire its material forms and the conditions for implementation of constitutional and legal fundamental principles were created. In this context, of major importance is the constitution-building process in the Ukrainian People's Republic (hereinafter – UPR) of the Directorate period (November 1918 – early 1921). The constitution-building accomplishments of those times, in particular the draft UPR Constitution by O. Eichelman, were based on democratic principles consistent with the world achievements of constitutional law and had an impact on further development of constitutional law in independent Ukraine.

The purpose of this article is to investigate into the general and specific features and regularities of the constitution-building process in the UPR of the Directorate period and its relation to the factors of socio-political development; to analyze the challenging issues of organization of power under the draft UPR Constitution by O. Eichelman; to study the origins and nature of organization of the state, the structure of the state mechanism, its set-up principles and separation of power.

The article establishes that the state structure form was underlain by democratic principles combining centralization and broad local self-government. This was the basis for building the system of power organization in the center and in the regions and for the procedure of setting up relevant bodies and delineating the competence between central and local government and administration bodies. The author also explains the bases of separation of power into legislative, executive, judicial and financial as a guarantee for well-coordinated operation of the state mechanism.

The author arrives at the conclusion that the main provisions incorporated in the draft UPR Constitution by O. Eichelman with regard to organization of power were consistent with the best international standards of those times, and this clearly indicates that the purpose of the constitutional project was to form the constitutional and legal bases upon which a democratic, rule-of-law and social welfare state could be established under the model that could exist in the historical contest of the twenties of the XX century.

**KEYWORDS:** Ukrainian People's Republic of the Directorate period; UPR draft Constitution by O. Eichelman; UPR state structure form; UPR state form of government; separation of power.